Elina Laamanen

Vapaaehtoiset pakkoliitokset?

Diskurssianalyyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta

TAMPEREEN YLIOPISTO
SUOMEN KUNTALIITTO
HELSINKI 2007

TEKIJÄ
Elina Laamanen

TAITTO
Nina Palmu-Pietilä

1. painos
ISBN 978-952-213-229-1 (painettu)
ISSN 1237-8569
© Suomen Kuntaliitto
Painopaikka: Kuntatalon paino, Helsinki
Helsinki 2007

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 632
ISBN 978-951-44-7001-1 (pdf)
ISSN 1456-954X

Myynti:
Suomen Kuntaliiton julkaisumyynti
www.kunnat.net/kirjakauppa
Faksi (09) 771 2331
Tilausnumero 509180

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200
00101 Helsinki
Puh. (09) 7711
Faksi (09) 771 2291
www.kunnat.net

Todella:
kaikki
muuttui…

Vaan joka vanhoja muistaa, saa silmään tukkipuun,
kun "joka uudistus pohjasi
tietoon tutkittuun
ja kehitys on ystävä,
kehitys on kestävä."

Sen myötä
kaikki
muuttui…
…niin eilisten urotyöt
jäivät huomisten taa!

J. Martikainen

ACTA

Kiitokset

Tutkimuksen tekeminen on ollut antoisaa juuri siksi, että ympärilläni on ollut suuri joukko kunta-alaa tuntevia ja sen kehittämisestä innostuneita ihmisiä. Keskustelukumppaneista ei ole ollut puutetta ja työn tohinan lomassa oli mukava toisinaan heittäytyä tutkimuksen avaamien perustavanlaatuisten kysymysten äärelle.

Aluksi lausun kiitokset ohjaajalleni professori Arto Haverille kannustuksesta väitöskirjatutkimuksen aloittamiseen. Työ alkoi yhdessä Remonttiryhmäksi kutsumamme tutkijajoukon kanssa vuonna 2002. Sosiologi ryhtyi siis kaivautumaan kunnallispolitiikkaan. Sain vapaat kädet temmeltää diskursiivisessa maastossa, mutta myös vahvan tuen kuntarakennekivikoissa.

Kiitän tietenkin vastaväittäjääni ja tutkimuksen esitarkastajaa, professori Jari Stenvallia sekä toista esitarkastajaani professori Esa Väliverrosta tärkeistä työtäni kohentaneista huomioista aivan työn viime metreillä.

Kiitokset myös esimiehelleni kehitysjohtaja Kaija Majoiselle tinkimättömästä tuesta tutkimustyölleni. Kiitokset työnantajalleni Suomen Kuntaliitolle niin osa-aikaisen kuin täysipainoisenkin tutkimustyön mahdollistamisesta.

Väitöskirjan käsikirjoitusta kommentoivat muutamat lähimmistä työtovereistani sekä yhteistyökumppanini Kuntaliitto-konsernissa. Haluan kiittää kaupunkitutkimuspäällikkö Kauko Arosta, johtaja Jarmo Asikaista, johtava konsultti Veijo Hurskaista ja toimittaja Jorma Ylöstä kannustuksesta ja arvokkaista kommenteista työn loppuvaiheessa.

Sydämelliset kiitokset Päivi Kurikalle ja Tiina Rinteelle tärkeistä näkymättömistä tukilangoista: työtoveruudesta ja ystävyydestä!

Sain arvokasta vertaistukea ja koin ikimuistoisia hetkiä kuntatutkimukseen niin ikään heittäytyneiden Remonttiryhmän supernaisten kanssa! Kiitokset Jenni Airaksiselle, Ilona Lundströmille, Inga Nyholmille, Maarit Sihvoselle ja Mia Toivaselle. Tiedä sitten mikä on syy ja mikä seuraus, mutta kuntakentässä on nyt käynnissä remontti!

Lausun kiitokset Suomen Akatemialle ja Tampereen yliopistolle minulle myönnetyistä tutkijan apurahoista.

Kiitän myös kälyäni Anna-Maria Asellia sekä Marjatta Tuomolaa heidän kärsivällisestä avustaan käsikirjoituksen kieliasun viimeistelyssä.

Tutkimus on arvoituksen ratkaisemista. Se ottaa ja se antaa! Läheiseni ovat antaneet tukensa niin ylä- kuin alamäessäkin. Lämpimät kiitokset Isälle, Äidille ja Antille ymmärryksestä ja hötkyilemättömästä suhtautumisesta pyrintöihini. Suurimmat kiitokseni osoitan Henrille. Paljosta muustakin, mutta myös siitä, miten lempeästi patistit minut lopuksi nukkumaan – kaikkina niinä iltoina.

Omistan väitöskirjani jo edesmenneelle isoäidilleni Aune Laamaselle. Puumalassa syntynyt maalaistalon ainoa tytär ei saanut käydä kouluja. Näin kävi monille muillekin hänen 1910-luvulla syntyneistä ikäsisaristaan. Silti hän osallistui elämänsä aikana aktiivisesti yhteiskunnalliseen keskusteluun ja innosti myös lapsen lapsensa tekemään niin! Kiitos Mummolle!

Pyhtään Heinlahdessa 1.7.2007

Elina Laamanen

Sisällysluettelo

Kiitokset 5
Tiivistelmä 9
Resumé 12
Abstract 15

OSA I TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS 18

1 Johdanto: diskurssi, valta ja hallinta 18
Kuntarakenne määrittelyn kohteena 18
Tutkimuksen lähtökohdat ja tavoite 19
Tutkimusraportin eteneminen 21
Diskurssi tiedon muotona 22
Diskurssi, valta ja rakenteet 24
Hallinnan näkökulma 26
Modernin hallinnallisen rationaliteetin synty 29
Hyvinvoinnin hallinnan uudelleenmuotoutuminen 30
Politiikka ja hallinto 32

2 Julkisesta keskustelusta sanomalehtiaineiston analyysiin 34
Sanomalehtiaineisto tulkinnan lähteenä 35
Tutkimuksen sanomalehtiaineisto 37
Sanomalehtien erilaiset juttutyypit 40
Tutkimusmenetelmän esittely 43
Analyysiprosessin eteneminen 47
Aineiston esikäsittely 47
Vaiheittainen aktanttianalyysi 48
Diskurssien analysointi 51
Sovelletun tutkimusmenetelmän arviointia 54

3 Katsaus kuntien aseman, tehtävien ja kuntajaon muotoutumisen historiaan 56
Kuntakäsityksissä on kyse eletyn tilan hallinnasta 57
Kirkon ja kruunun varjossa –paikallinen hallinta keskiajalla 58
Paikallishallinto vahvistuu uuden ajan alussa 60
Kunnallishallinto uudistetaan 62
Avaukset maakunnallisen itsehallinnon suuntaan 63
Kuntajaotuksen institutionalisoiminen 64
Kaupunkien kehitys 68
Hyvinvointivaltiolliset tehtävät laajenevat 69
Kuntauudistuksen valmistelu käynnistyy 71
Kuntajakoa koskevien normien kehitys 74
Yhteenveto 76

4 Kunta toimintaedellytysten muutoksessa 1990-luvulta 2000-luvulle 78
Normiohjauksesta siirrytään uuteen hallintatapaan 78

Rahoitusperusteiden ja talouden kehitys eriyttää kuntia 81
Globaali talous ja Euroopan integraatiokehitys suunnannäyttäjinä 84
Maakuntauudistus toteutetaan kuntalähtöisesti 86
Kunnat kehittämisen subjekteiksi aluepolitiikassa 88
Alueiden, strategioiden ja verkostojen merkitys kasvaa 90
Alueellinen kehitys hajakeskittyy 92
Askeleet kuntayhteistyöstä seutuyhteistyöhön 93
Yhteenveto 95

OSA II TUTKIMUKSEN ANALYYSI JA TULOKSET: KUNTA-RAKENNEKESKUSTELU 1990-LUVUN ALUSTA 2000-LUVULLE 97

5 Valtadiskurssi aktualisoi kuntarakennekeskustelun 1990-luvun alussa – byrokratia, lama ja kustannussäästöt 98
Suljetun talouden rakenteet remonttiin? 98
Kohti syvenevää lamaa – kunnallistaloudet säästökuurille 101
Viivästyneet byrokratiatalkoot 105
Von Hertzenin remontti ja Viinasen kuntaleikkuri 108
Talouskriisi muutosvoimana 112
Seutuistuminen johdattelee muutokseen 115
Alueellisen kilpailukyvyn haaste 120
Valtionosuusjärjestelmän uudistus – vastuun siirtäminen 124
Yhteistyöstä realistinen vaihtoehto liitokselle? 126
Vaihtoehtona maakuntaitsehallinto 132
Mistä tulevat kuntaliitosten hyödyt? 137
Tehoaako porkkana vai ei? 142

6 Reaktiivinen vastadiskurssi nousee 151
Euroopan kunnallissopimus ratkaisee kiistan? 151
Epäilyttäviä myötäjäisrahoja 154
Lex Rantanen – askel kohti pakkoliitoksia? 158
Tehokkuuskeskustelua 159

7 Valtadiskurssi voimistuu 2000-luvun alussa vastauksena toimintaympäristön muutokseen 167
Sulkakynävaiheen kuntarakenne 167
Seutuyhteistyön vahvistaminen 171
Kilpailukykyiset kaupunkiseudut vai seutukaupungit? 175
Muuttoliike, väestön väheneminen ja ikääntyminen 178
Kunnat strategisen valinnan edessä 181
Porkkana ja keppi – liitokset, yhteistyö tai maakuntakortti 185
Kuntauudistuksen siemenet 189
Kuntien tulojen tasaus vai pudotuspeli? 193
Mahdoton yhtälö 197
Liian monimutkaista hallintaa 201
Tulevaisuuden kuntafuusiot 205
Elinkelvottomat kunnat ja nimellinen itsehallinto 208

Kuntakiista hiertää hallitusta 212
Ei säästö vaan palvelujen turvaaminen 217
Kuntaliitokset päättäjärealismia 223

8 Vastadiskurssin vaihtoehtoiset ratkaisut 226
Sosiaalinen pääoma pienen kunnan menestystekijä 226
Kuormittuvat kasvukeskukset ja autioituvat kylät? 228
Hyvinvointivaltion paikallinen alasajo? 231
Voimavarojen ja tehtävien uudelleenarviointi? 233
Vaihtoehtoisia sopeuttamisratkaisuja 235
Kuntarakenne poliittisena pelinappulana 239
Tarpeellinen kansanvallan perusyksikkö 240
Monenlaisia reaktioita 242
Arvopohjan erilaisuus 247
Shokkihoitoa vai vaihtoehtoista aluepolitiikkaa? 249

9 Kamppailu kuntien tehtävien, voimavarojen ja rakenteiden suhteesta 254
Kuntarakennekeskustelun diskursiivinen rakentuminen 255
Hallitseva valtadiskurssi ja reaktiivinen vastadiskurssi 255
Tehokkuus valtaa alaa hallinnan rationaliteettina 257
Tasa-arvo ambivalentti lähtökohta uudistamiselle 261
Kuntaidentiteetin rakennuspuita 263
Totuuden politiikka rakentuu diskursseissa 264
Diskursiiviset katkokset ja jatkuvuudet 266
Itsehallinto edellyttää elinvoimaisuutta 266
Kuntarakennekeskustelu ja valtapolitiikka 268
Konsensus sopeuttamisstrategiasta 270
Elinvoimaisuus ja elinkelvottomuus 274
Diskursiivinen muutos 275

10 Lopuksi: totuus on poliittista, strategista ja häilyvää 280

Lähdeluettelo 283

Tiivistelmä

Elina Laamanen (2007): **Vapaaehtoiset pakkoliitokset?** Diskurssianalyyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Acta nro 194. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Tutkimuksen aiheena on tavoiteltavaa kuntakokoa ja kuntaliitosten tarvetta koskeva julkinen keskustelu eli kuntarakennekeskustelu. Lähtökohtana on ranskalaisen yhteiskuntafilosofi Michel Foucault'n diskursiivinen käsitys tiedosta ja vallasta sekä Foucault'n työn pohjalta kehittynyt hallinnan (governmentality) analytiikka. Kuntarakennekeskustelussa katsotaan olevan kysymys kuntia koskevasta tiedosta, vallasta ja kilpailevista hallinnan rationaliteeteista. Hallinnan rationaliteeteillä tarkoitetaan tapoja tuottaa totuuksia sekä perustella yhteiskunnallisia ja poliittisia päämääriä. Tutkimuksen lähtökohtana on, että hallinnan rationaliteetit rakentuvat osana diskursiivista kamppailua. Tämä kamppailu läpäistyy osaksi julkista keskustelua. Tutkimuksen aineisto muodostuu kuntarakennetta ja kuntaliitoksia käsittelevistä sanomalehtikirjoituksista.

Tutkimuksessa kuntarakennekeskustelua tarkastellaan 1990-luvun alun ja 2000-luvun alun konteksteissa. Kahden tarkasteluajanjakson avulla erittelen niitä muuttuvia historiallisia olosuhteita ja ehtoja, joiden vallitessa diskurssit rakentuvat. Tarkasteluajanjaksojen välisenä aikana kunnat kohtasivat voimakkaan taloudellisten suhdanteiden muutoksen, muuttoliikkeen, kansainvälistymisen ja Euroopan integraation sekä laajojen julkishallintoa koskevien uudistusprosessien vaikutukset. Kuntarakennekeskustelua analysoidaan vasten kuntien toimintaympäristön viimeaikaista kehitystä, hyvinvointiyhteiskunnan muodonmuutosta ja kuntien muuttuvaa roolia. Tutkimuksessa kysytään, minkälaisten diskurssien puitteissa kuntarakennetta koskeva julkinen keskustelu rakentuu? Miten diskurssit säätelevät kuntien tehtävien, voimavarojen ja kuntarakenteen suhteita koskevia hallinnan rationaliteetteja?

Tutkimuksen perusteella kuntarakennekeskustelussa on kysymys kuntien tehtävää, voimavaroja ja rakennetta ja näiden suhdetta koskevasta määrittelykamppailusta. Voimavaroissa tai tehtävissä tunnistettu muutos synnyttää tarpeen sopeuttaa jotakin kahdesta muusta elementistä. Kulloisistakin sopeuttamisen tulkinnoista muodostuvat omanlaisensa uudistamisen hallinnolliset rationaliteetit. Kysymys on myös poliittisen vallanjaon jännitteistä – valtapolitiikasta, joka kytkeytyy poliittisten puolueiden eriytyneeseen asemaan kuntakentässä. Kuntarakenteen muutos merkitsee uudenlaisia strategisia tilanteita ja valtapoliittisia asemia. Perinteisten suurten puolueiden Keskustan ja SDP:n valta-asemat tuottavat vastakkaisia jäsennyksiä siitä, miten ja kenen ehdoilla hallinnan muodot rakentuvat.

Tutkimus osoittaa, että kuntarakennekeskustelua hallitsee valtadiskurssi, joka korostaa voimakkaasti vaatimusta kuntarakenteen muutoksesta suurempien kuntien muodostamiseksi. Valtadiskurssin puitteissa vahvistuu rationaliteetti, joka asettaa kuntarakenteen uudelleenmuotoilun rahoituksen tai tehtävien uudelleenmäärittelyn edelle. Valtadiskurssissa kuntarakenne-käsitteestä tulee hallinnan väline ja näkökulma, joka syrjäyttää muita mahdollisia tapoja representoida kuntia. Kunnat näyttäytyvät osana hallintoyksiköiden muodostamaa kokonaisrakennetta, jonka piirteitä voidaan mitata, arvioida ja – muuttaa.

Vastadiskurssi syntyy reaktiona valtadiskurssin vaatimukselle, jonka mukaan toimintaympäristön muutokseen on sopeuduttava kuntarakenteen muutoksella. Vastadiskurssissa käsitys kunnista ohjailtavana ja hallittavana rakenteena kyseenalaistetaan. Kunnat nähdään ainutkertaisina itsehallinnollisina alueyhteisöinä, joissa päätöksenteko kunnan kehittämisestä ja palveluista on tehtävä mahdollisimman lähellä kuntalaisia. Vastadiskurssi korostaa siis kunnan aluetta koskevaa itsemääräämisoikeutta, jolla turvataan nykyisten kuntien paikallisen historian ja identiteetin ainutkertaisuus.

1990-luvulla muutoksen hallintatavaksi muodostui tulkinta seutuistumisesta toimintaympäristön muutoksen suuntana. Pyrkimys vaikuttaa seutuistumisen etenemiseen ja siihen vaikuttaviin olosuhteisiin vahvistui. Seutuyhteistyö edusti kompromissia liitoshaluttomuuden sekä elinkeinojen kehittämistarpeiden ja palvelujen turvaamisen välillä. Kuntarakennekeskustelu alkoi rakentua kaksikärkiselle sopeutumisstrategialle eli pyrkimykselle edesauttaa aktiivisesti sekä kuntaliitosten että seutuyhteistyön edistämistä.

Kuntarakennekeskustelun ytimessä on puhe palvelujen turvaamisesta. Tämä puhe kietoutuu tasa-arvodiskurssiin. Tasa-arvo kuitenkin näyttäytyy ambivalenttina uudistamisen lähtökohtana. Valtadiskurssissa kansalaisten tasa-arvoista asemaa uhkaa kuntien taloudellisen aseman eriytyminen. Ratkaisuksi nousee kuntarakenteen muutos. Vastadiskurssissa keskeinen näkökulma on ennen kaikkea palvelujen turvaaminen mahdollisimman lähellä kuntalaisia. Riskinä nähdään olevan, että kuntarakenteen muutoksella tavoitellaan mittakaavaetuja, voimavarojen ja kehittämistoimenpiteiden keskittämistä sekä palveluiden karsimista. Vastadiskurssissa aktualisoituu pelko keskittävien voimien vaikutuksista ja hyvinvointivaltion alasajosta paikallisesti.

1990-luvun alusta 2000-luvun puoliväliin tultaessa kuntarakennekeskustelussa tapahtuu diskursiivinen muutos. Keskustelu alkaa kiertyä yhä intensiivisemmin kuntien toimintaympäristön muutoksen ympärille. Kuntien edellytykset palvelujen turvaamiseen kyseenalaistuvat muuttoliikkeen, väestön ikärakenteen muutoksen ja alueellisen eriytymisen vuoksi. Kunnat näyttävät jakautuvan menestyviin ja menettäviin. Pienten ja syrjäisten kuntien taloudellisten ja toiminnallisten edellytysten katsotaan heikentyneen. Varautuminen toimintaympäristömuutoksiin korostaa elinvoimaisuutta ja elinkelpoisuutta. Se edellyttää, että kunnat 'sisäistävät' taloudellisen vastuunsa. Diskursiivisessa muutoksessa on kyse samanlaisesta vastuullistamisesta, kuin erilaisista uusliberalistisista käytännöistä ammentavan hyvinvoinnin hallinnan yhteydessä yleisemminkin. Vapauttamisen ja vastuullistamisen mentaliteetti on tunnistettavissa kuntien ja valtion suhteiden kehityksestä laajemminkin.

Poliittisessa rationalisaatiossa palveluiden turvaamisen vastinpariksi on muodostunut tuottavuuden edistäminen. Keskustelua alkaa entistä voimakkaammin säädellä

taloudellisen välttämättömyyden retoriikka. 1990-luvulla korostui tehokkuus ja vaatimus byrokratisoituneen hallinnon virtaviivaistamisesta. 2000-luvulla vahvistui puhe tuottavuudesta ja vaatimus siitä, että vähenevillä voimavaroilla on saatava aikaan enemmän. Julkisella sektorilla taloustieteen taustaoletuksista kumpuava tuottavuuden käsite on ongelmallinen. Se ei mittaa hyvinvointia. Kiista ei siis koskekaan mittareita vaan päämääriä. Minkälaisten kuntien annetaan ottaa vastuu kuntalaisten palveluista ja lähiympäristön kehittämisestä? Vastaus tähän kysymykseen implikoi myös sen, miten voimavaroja ja tehtäviä allokoidaan kunnille.

Tapahtuneessa diskursiivisessa muutoksessa on kysymys tiedon ja vallan keskinäisten suhteiden uudelleenjärjestäytymisestä. Yksi totuuden politiikka korvautuu toisella, joka on aiempaa jäsennystä selitysvoimaisempi ja vaikutuksiltaan läpitunkevampi. Kuntarakennekeskustelun keskiöön nousee kuntien vastuullistaminen ja arviointi taloudellisten prosessien perusteella. Kuntien tehtäviä, voimavaroja ja kuntarakennetta koskevat määrittelyt muokkaavat myös kuntien itsehallintoa. Voimakas vaatimus kuntien elinvoimaisuudesta ja elinkelpoisuudesta merkitseekin uudenlaista itsehallinnon lähtökohtien artikuloimista.

Avainsanat: kuntarakenne, kuntaliitos, kunnallinen itsehallinto, valta, hallinta, diskurssianalyysi

Resumé

Elina Laamanen (2007): **Frivilliga tvångssammanslagningar?** Diskursanalytisk undersökning kring den offentliga debatten om kommunstrukturen. Acta nr 194. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.

Undersökningen behandlar den offentliga debatten om eftersträvad kommunstorlek och behovet av kommunsammanslagningar, dvs. kommunstrukturdebatten. Utgångspunkten är den franske samhällsfilosofen Michel Foucaults diskursiva syn på kunskap och makt samt analytiken för governmentalitet (governmentality), som utvecklats utifrån Foucaults arbete. I kommunstrukturdebatten anses det vara fråga om kunskap, makt och konkurrerande styrningsrationaliteter som berör kommunerna. Med styrningsrationaliteter avses sätt att framställa sanningar och motivera samhälleliga och politiska mål. Utgångspunkten för undersökningen är att styrningsrationaliteter bildas som en del av en diskursiv kamp. Denna kamp blir en del av den offentliga debatten. Undersökningsmaterialet består av tidningsartiklar om kommunstrukturen och kommunsammanslagningar.

I undersökningen studeras kommunstrukturdebatten i kontexter från början av 1990-talet och början av 2000-talet. Med hjälp av de två granskningsperioderna analyserar jag de föränderliga historiska förhållanden och villkor under vilka diskurserna byggs upp. Under tiden mellan granskningsperioderna genomgick kommunerna en kraftig ekonomisk konjunkturförändring, migration, internationalisering och integrationen av Europa samt verkningarna av omfattande reformer inom den offentliga förvaltningen. Kommunstrukturdebatten analyseras mot den senaste utvecklingen av kommunernas omvärld, välfärdssamhällets metamorfos och kommunernas föränderliga roll. I undersökningen studeras inom vilka diskurser den offentliga kommunstrukturdebatten byggs upp. På vilket sätt reglerar diskurserna de styrningsrationaliteter som berör relationerna mellan kommunernas uppgifter, kommunernas resurser och kommunstrukturen?

Utgående från undersökningen handlar kommunstrukturdebatten om en definieringskamp som gäller kommunernas uppgift, resurser och struktur samt de inbördes relationerna mellan dessa. En förändring som identifierats i resurserna eller uppgifterna bildar ett behov att anpassa någotdera av de två andra elementen. Av varje anpassningstolkning bildas egna administrativa rationaliteter för reform. Det är dessutom fråga om spänningar i den politiska maktfördelningen – maktpolitik som anknyter till den differentierade ställningen hos de politiska partierna i kommunfältet. Förändringen i kommunstrukturen innebär nya strategiska situationer och maktpolitiska positioner. De traditionella stora partierna Centerns och SDP:s maktpositioner skapar motsatta

struktureringar av hur och på vems villkor styrningsmodellerna bildas.

Undersökningen visar att kommunstrukturdebatten domineras av en maktdiskurs som kraftigt betonar kravet på en förändring av kommunstrukturen i syfte att bilda större kommuner. Inom maktdiskursen stärks rationaliteten, som ställer omstruktureringen av kommunerna framför finansieringen eller omstruktureringen av uppgifterna. I maktdiskursen blir begreppet kommunstruktur ett styrningsredskap och ett perspektiv som åsidosätter andra möjliga sätt att representera kommuner. Kommunerna utgör i detta sammanhang en del av den övergripande struktur som de administrativa enheterna bildar och vars egenskaper kan mätas, bedömas och – ändras.

En motdiskurs uppstår som en reaktion till maktdiskursens krav enligt vilket man måste anpassa sig till förändringar i omvärlden genom förändringar i kommunstrukturen. I en motdiskurs ifrågasätts uppfattningen om kommunen som en styr- och kontrollerbar struktur. Kommunerna ses som unika regionala organisationer med självstyre där beslutsfattandet om utvecklingen av kommunen och servicen måste ske så nära kommuninvånarna som möjligt. Motdiskursen betonar alltså kommunens självbestämmanderätt över sitt territorium. Med självbestämmanderätten tryggas de nuvarande kommunernas unika lokala historia och identitet.

På 1990-talet präglades förändringsstyrningen av att verksamhetsmiljön ansågs utvecklas mot en regionalisering. Strävan att påverka regionaliseringsutvecklingen och de förhållanden som bidrog till den blev starkare. Det regionala samarbetet representerade en kompromiss mellan ovilja till sammanslagningar samt utvecklingsbehoven inom näringarna och tryggandet av servicen. Kommunstrukturdebatten började byggas upp på en dubbeleggad anpassningsstrategi, dvs. på en strävan att aktivt främja både kommunsammanslagningar och regionalt samarbete.

I kärnan av kommunstrukturdebatten diskuterar man tryggandet av servicen. Denna diskussion tangerar jämlikhetsdiskursen. Jämlikheten visar sig dock som en ambivalent utgångspunkt för reform. I maktdiskursen hotas medborgarnas jämlikhet av särutvecklingen av kommunernas ekonomiska ställning. Lösningen blir en förändring i kommunstrukturen. Det centrala perspektivet i motdiskursen är framför allt att trygga servicen så nära kommuninvånarna som möjligt. Risken anses vara att man med en omläggning av kommunstrukturen strävar efter skalfördelar, koncentrering av resurser och utvecklingsåtgärder samt nedskärning av tjänster. I motdiskursen aktualiseras rädslan för verkningarna av de centraliserande krafterna och nedmonteringen av välfärdsstaten på lokalplanet.

Under tiden från början av 1990-talet till mitten av 2000-talet sker det en diskursiv förändring i kommunstrukturdebatten. Debatten börjar allt intensivare beröra omvärldsförändringarna i kommunerna. Kommunernas förutsättningar för att trygga servicen kan ifrågasättas på grund av migrationen, befolkningens ändrade åldersstruktur och den regionala särutvecklingen. Kommunerna verkar indelas i vinnare och förlorare. Små glesbygdskommuners ekonomiska och funktionella förutsättningar anses ha försvagats. Beredskapen för förändringar i omvärlden betonar livskraft och livsduglighet. Det förutsätter att kommunerna inser sitt ekonomiska ansvar. I en diskursiv förändring är det fråga om skapande av ansvarsmedvetenhet på samma sätt som i samband med en välfärdsstyrning som tar stöd av nyliberalistiska tillvägagångssätt på ett mer allmänt plan. Frigörelsens och ansvarsmedvetenhetens mentalitet kan identifieras även i större

utsträckning i utvecklingen av kommunernas och statens relationer.

I den politiska rationaliseringen har främjandet av produktiviteten blivit ett motstycke för tryggandet av servicen. Debatten styrs allt mer av den ekonomiska nödvändighetens retorik. På 1990-talet betonades effektiviteten och kravet på en strömlinjeformning av den byråkratiserade förvaltningen. På 2000-talet höjdes allt starkare röster för produktivitet och krävdes bättre resultat med de allt mindre resurserna. Inom den offentliga sektorn är begreppet produktivitet, som har sitt upphov i ekonomivetenskapliga antaganden, problematiskt. Det mäter inte välfärden. Tvisten handlar alltså inte om mätare utan om mål. Vilka slags kommuner ges ansvaret för kommuninvånarnas service och utvecklingen av närmiljön? Svaret på frågan implicerar hur resurser och uppgifter allokeras till kommunerna.

I den diskursiva förändring som skett är det fråga om en omorganisering av inbördes relationer mellan kunskap och makt. En sanningens politik ersätts med en annan som har en större förklaringskraft och en mer genomträngande verkan. Kommunstrukturdebattens fokus är på skapandet av ansvarsmedvetenhet i kommunerna och utvärderingen av kommunerna utgående från de ekonomiska processerna. Det sätt på vilket kommunernas uppgifter, resurser och struktur definieras formar även kommunernas självstyre. Det starka kravet på kommunernas livskraft och livsduglighet innebär en ny artikulering av utgångspunkterna för självstyre.

Nyckelord: kommunstruktur, kommunsammanslagning, kommunalt självstyre, makt, governmentalitet, diskursanalys

Abstract

Elina Laamanen (2007): **Voluntary forced mergers?** A discourse analysis of the public discussion on local government structures. Acta No. 194. The Association of Finnish Local and Regional Authorities. Helsinki.

The topic of this study is the public discussion on desired local authority size and the need for municipal mergers. The study is based on the French philosopher Michel Foucault´s discoursive view of knowledge and power and an analytics of governmentality, which has evolved from Foucault´s research. The discussion on local government structure concerns information on local authorities, power and competing governmental rationalities. Governmental rationalities refer to different ways of producing truths and giving causes for social and political aims. The study is based on the conception that governmental rationalities are bound up with a discoursive struggle. This struggle is integrated into public discussion. The material of the study consists of newspaper articles on local government structure and municipal mergers.

The discussion on local government structure is examined in contexts from the early 1990s and early 2000s. With regard to these two periods I analyse the changing historical conditions under which the discourses unfold. During the time that passed between the two periods the local authorities faced a major change in economic fluctuations, migration, internationalisation, the European integration and the effects of extensive public administration reforms. The discussion on local government structure is analysed in relation to the recent development of the operating environment, the metamorphosis of the welfare society and the changeable role of local authorities. An important issue in my study is what kind of discourses form the framework for public discussion on local government structure? And how do they regulate the governmental rationalities concerning the relations between the duties, resources and structures of local governments?

According to my study, the debate on local government structure is in fact a defining struggle over the local authorities´ mission, resources and structure and how these are related to one another. A change detected in resources or duties triggers a need to adjust either one of the two other elements in question. The interpretations of adjustment in each case result in specific governmental rationalities of reform. There is also the question of how political power is distributed and the tensions arising from it, i.e. a struggle for political power in connection to the political parties´ differentiated position in local governments. A change in local government structure signifies new strategic positions and political strongholds. The positions of the traditional ruling parties, i.e. the Centre Party and the Social Democratic Party, produce opposite

dispositions of how and on whose conditions the governmental models are outlined.

The study shows that the discussion on local government structure is dominated by a power discourse that strongly emphasises a demand for restructuring in order to form larger municipalities. The power discourse strengthens a rationality that gives priority to restructuring local governments instead of financing or redefining duties. Within the power discourse the conception of local government structure turns into an instrument of governmentality and a perspective which sets aside other possible ways of representing local authorities. Local authorities are perceived as a part of the total structure of administrative units, the characteristics of which may be measured, assessed – and changed.

A counterdiscourse arises as a reaction to the power discourse and its demand for adjustment to the change of operational environment through a change of local government structure. This counterdiscourse questions the notion of local authorities as a structure that can be steered and governed. Local authorities are seen as unique, autonomous regional institutions where decisions on their development and services must be made as close to the local residents as possible. Thus the counterdiscourse emphasises the local authorities´ territorial autonomy, which secures preserve the unique history and identity of the present municipalities.

In the 1990's the interpretation that the operating environment developed towards regionalisation was characteristic for the change management. The aim to promote regionalisation and conditions influencing regionalisation was strengthened. Regional cooperation represented a compromise between reluctance to merge and securing of industrial development needs and services. The discussion concerning local authority structures was founded upon a two-peaked strategy of adjusting, i.e. the aim was to actively further the promotion of both municipal mergers and regional cooperation.

Securing services is the topic in the core of the discussions on local government structures. And this topic is enwrapped in the discourse on equality. However, equality appears to be the ambivalent precondition for the reform. In the power discourse the equal status of citizens is threatened by the differentiation of the financial situation of local authorities. A change of the local government structure arises as the solution. The counterdiscourse emphasises one aspect above all others, i.e. to secure services as close to the local residents as possible. The pursuit of scale benefits, concentration of resources and development measures and cutting down on services are considered risks in the change of local government structures. The fear for the effects of concentrated powers and for the dismantlement of the welfare society at local level will be actualised in the counterdiscourse.

From the beginning of the 1990's to the mid-2000's there is a discoursive change in the discussion on local government structures. The discussion starts increasingly to circle around the change of operating environments of local authorities. The prerequisites of local governments to secure the services are getting questioned due to migration, changes in the population's age structure and regional differentiation. There seems to be a division into winning and losing local authorities. The financial and operating prerequisites of small and remote local authorities are considered to have weakened. Making provisions for changes in the operating environment emphasises vitality and viability. A condition is that local authorities "embrace" their financial responsibilities.

The "responsibilisation" in the discoursive change is similar to the responsibilisation frequently applied in connection with the management of welfare drawing on different neoliberal practices. The mentality of liberalisation and responsibilisation can be more widely acknowledged in the development of the relations between local authorities and the state.

In political rationalisation the promotion of productivity has become the counterpart of the securing of services. The rhetoric of financial necessities is more strongly than before starting to regulate the discussion. In the 1990's the emphasis was on effectivity and claims for the streamlining of the bureaucratised governance. In the 2000's the talk focused on productivity and the demand that more should be achieved despite decreasing resources. The concept of productivity welling from the background assumptions of economic science is problematic for the public sector. It does not measure welfare and wellbeing. Consequently the dispute is not about measures but about goals. What kind of local authorities will be given the responsibility for the services to residents and the development of their close environment? The answer to this question also implies how resources and duties are allocated to local authorities.

The discoursive change is all about a reorganisation of the mutual relations between knowledge and power. One politics of truth is replaced with another politics of truth with more explanatory power and penetrating effects than the former one. The responsibilisation of local authorities and the assessment based on financial processes come in the centre of the discussion on local government structures. The definitions of local authority duties, resources and structures also contribute to the revision of local self-government. The strong claim for vital and viable local authorities actually means the articulation of a new kind of basis for the self-government.

Key words: local government structure, municipal merger, local self-government, power, governmentality, discourse analysis

OSA I
TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

1 Johdanto: diskurssi, valta ja hallinta

Kuntarakenne määrittelyn kohteena

”Sata kuntaa riittää”, ”Puolet pois!” ja ”Lopulta kuntia voi olla vain 30”. Lehtiotsikot kertovat radikaaleista kannanotoista kuntarakenteen muuttamiseksi. Tässä juuri oli tutkimukseni lähtökohta. Kuluvan vuosikymmenen alussa radikaalit muutosvaatimukset ja kuntien tosiasiallinen valmius muutoksiin tuntuivat olevan hyvin kaukana toisistaan. Tämä herätti kiinnostukseni: mistä kuntarakennekeskustelussa oikein on kysymys? Tutkimusta aloittaessani en kuitenkaan tiennyt, että sitä viimeistelleissäni kuntarakenne olisi uudistuksen kourissa ja yli toista sataa kuntaa olisi selvittämässä kuntaliitoksen mahdollisuutta.

Väitöskirjatutkimuksen aiheena on siis se osa kuntia koskevaa julkista keskustelua, joka koskee kuntarakennetta[1]. Tarkoitan kuntarakennekeskustelulla tavoiteltavaa kuntakokoa ja kuntaliitosten tarvetta koskevaa keskustelua. Sen irrottaminen tarkasteltavaksi erillään muusta kuntia koskevasta keskustelusta on tutkimuksellinen konstruktio. Tavoitteena on tutkia sitä, miten diskurssit säätelevät kuntarakennekeskustelussa ilmeneviä kuntien asemaan, tehtäviin ja voimavaroihin liittyviä hallinnan rationaliteetteja eli tapoja perustella yhteiskunnallisia ja poliittisia päämääriä.

Kunta on kansalaisten itsehallinnon ilmentymä. Sen tehtävänä on huolehtia asukkaidensa hyvinvoinnista ja alueensa kestävästä kehityksestä. Niin arjessa, tieteessä kuin poliittisissa kamppailuissakin annamme kunnille erilaisia merkityksiä. Voidaan puhua myös erilaisista kuntakäsityksistä (Anttiroiko 1991). Usein kunta ymmärretään dualistisesti sekä itsehallintoyhteisönä että osana julkisen hallinnon kokonaisuutta lakisääteisine tehtävineen. Tähän kytkeytyvät myös kuntarakennekeskustelun rintamalinjat. Vastakkain ovat olleet paikallisen itsemääräämisoikeuden ja kuntien koskemattomuuden puolustaminen sekä pyrkimys kuntien koon uudelleenmäärittelyyn esimerkiksi kuntapalvelujen tehokkuuden näkökulmasta.

Tavoiteltavasta kuntakoosta ja kuntajaon muutostarpeesta on keskusteltu koko modernin kunnallishallinnon ajan. Keskustelua käytiin jo kunnallishallinnon insti-

1 Kuntien muodostamiin alueisiin ja aluejakoon viitataan lainsäädännössä ja yleiskielessä käsitteellä kuntajako. Käsite kuntarakenne vakiintui keskusteluun 1980-luvulta lähtien.

tuoimisen vaiheessa ja se vilkastui uudelleen hyvinvointivaltion laajentuessa (Niemivuo 1991; Rytkölä 1957; Soikkanen 1966). Käsitykset tavoiteltavasta kuntakoosta ja kuntarakenteesta ovat kytkeytyneet siihen, mikä merkitys kunnille on annettu. 1800-luvulla korostui kunnan itseisarvoinen merkitys. Kunnilla oli 'alkuperäisenä' ja historiallisesti valtiota vanhempina yhteisöinä valtiosta riippumaton oikeus huolehtia itsehallintoyhteisöstä parhaaksi katsomallaan tavalla. Tuolloin kuntien rajat perustuivat seurakuntien rajoihin. Seurakuntien tarpeet ja liikenneyhteyksien kehittymättömyys johtivat siihen, että 1900-luvun alkupuoliskolla kuntia jaettiin pienemmiksi. Kuntien tehtävien laajentuessa myös suurten yksiköiden taloudelliset edut alkoivat nousta esiin. (Pystynen 1965; Soikkanen 1966.)

1900-luvun jälkipuoliskolla alkoi vahvistua käsitys kunnasta osana valtion organisaatiota. Hyvinvointivaltion laajenemisvaiheessa kansalaiset tuli saattaa sosiaalisen turvan ja tarvitsemiensa peruspalveluiden suhteen tasa-arvoiseen asemaan. Kunnat saivat suuren vastuun hyvinvointitehtävästä. Kuntia alettiin myös arvioida laajasti siitä näkökulmasta, miten hyvin ne pystyivät hoitamaan tehtävänsä. 1960-luvulla käynnistettiinkin toimenpiteet kuntarakenteen kokonaisvaltaiseksi uudistamiseksi. Poliittista yksimielisyyttä uudistuksen toteuttamiseksi ei syntynyt.

1990-luvulta lähtien kuntien elinvoimaisuus ja kyky palvelujen järjestämiseen ovat nousseet yhteiskuntapolitiikan keskiöön. Kuntarakenteen muutostarvetta on perusteltu ennen kaikkea kuntien tehtävien ja taloudellisten voimavarojen suhteeseen kohdistuvilla paineilla. 1990-luvulla valtion budjettitalouden liikkumavaran kaventuminen kytkettiin laman ja sen jälkihoidon edellyttämiin säästötoimenpiteisiin. 2000-luvulla liikkumavaran sanelevat globaali talous, alueellinen kehitys ja väestön ikääntyminen (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003).

Kokonaisuutena kuntarakennetta koskevat ratkaisut syntyvät moninaisten päämäärien, toimivaltasuhteiden, poliittis-hallinnollisten käytäntöjen sekä paikallisuuden ja ylipaikallisuuden yhteisvaikutuksessa. Kuntarakennekeskustelu kytkeytyy tiiviisti kuntien itsehallintoon eli kuntien asemaan suhteessa valtioon. Keskustelussa kohtaavat myös perinteisesti vahva ja ohjaustehtävässään merkittävää valtaa käyttävä keskushallinto ja perustuslaillisesti vahva kunnallinen itsehallinto. Kuntarakennetta koskevat poliittis-hallinnolliset ratkaisut syntyvät valtakunnallisella ja paikallisella tasolla. Kuntien tehtäviä, rahoitusta ja hallintorakenteita säädellään valtakunnallisesti. Tämän säätelyn puitteissa kunnat päättävät toimintaedellytyksistään ja -vaihtoehdoistaan paikallisesti. Kunnilla on tietyin ehdoin oikeus päättää itsenäisesti kuntaliitoksesta. Kuntarakennekeskustelussa punoutuu yhteen erilaisia intressejä, tavoitteita ja poliittisia prosesseja, joista toimenpiteet saavat kulloisetkin sisältönsä ja muotonsa.

Tutkimuksen lähtökohdat ja tavoite

Tutkimus on teoreettisilta ja metodisilta valinnoiltaan paljossa velkaa monille sosiologian, politiikan teorian ja filosofian alaan kuuluville keskusteluille. Työn keskeisin teoreettinen lähtökohta on Michel Foucault'n diskursiivinen käsitys tiedosta ja vallasta. Foucault'n valtakäsityksiä on sovellettu johtamis- ja organisaatiotutkimuksessa (mm. Ahonen 1997, Burrel 1988, Clegg 1994 ja Newton 1998) sekä muun hallinnon tutkimuksen alueella (mm. Fox & Miller 1995, McSwite 1997, 2000, Jun 2006,

Suomessa mm. Tiihonen 1999, Stenvall 2000). Tutkimuskohteen eli kuntarakennetta koskevan keskustelun osalta tutkimus asettuu kuitenkin selvästi osaksi kuntatutkimusta. Tutkimuksen sijoittumista kunnallistieteen alaan perustelee ennen kaikkea se, että tutkimusta on ohjannut kiinnostus kuntien asemaan ja merkitykseen suomalaisessa yhteiskunnassa.

Varhaisimmat suomalaiset kuntarakennetta koskevat tutkimukset ovat Olavi Rytkölän (1957) oikeustieteellinen tutkimus kunnallisen jaotuksen muuttamisen hallinto-oikeudellisista näkökohdista sekä Erkki Pystysen (1965) väitöskirja kuntakoon vaikutuksista kunnallisdemokratian ja -talouden näkökulmista. Sittemmin myös Siv Sandberg ja Krister Ståhlberg (1997) ovat arvioineet kuntakoon, demokratian ja talouden välisiä yhteyksiä. Kuntajaon muuttamisen oikeudellisten edellytysten kehitystä ovat tarkastelleet Pirjo Mäkinen (1992, 1994) ja Yrjö Kuotola (1999). Arto Haveri (2002) on lähestynyt kuntarajojen muutosta kontingenssiteorian näkökulmasta. Lisäksi on tutkittu kuntarakenteen muutostarvetta tulevaisuudessa (mm. Haveri ym. 2003; Pihlajaniemi 2006). Kuntarakenteen kehitystä ja siihen liittyviä poliittis-hallinnollisia tavoitteita ovat sivunneet myös useat muut kunnallishallinnon kehitystä koskevat tutkimukset (Niemivuo 1991; Nummela & Ryynänen 1993; Soikkanen 1966).

Kokonaisvaltaista tarkastelua kuntarakennetta koskevasta poliittis-hallinnollisesta tavoitteenasettelusta ei kuitenkaan ole tehty. 2000-luvun alkuvuosina elämme merkittävien paikallishallintoa koskevien mullistusten keskellä. Hallinnon kehittäjät pyrkivät suuntaamaan katseen tulevaisuuteen. Kiire ja monet muut uudistustyön realiteetit vaativat kuitenkin veronsa. Uudistuksen vyöryessä ylitsemme havaitsemme, että sitä ohjaavat päämäärät eivät ole yksiselitteisiä. Päämäärät ja valitut keinot voivat olla myös ristiriitaisia. On syytä kohdistaa arvioiva katse syvemmälle kuntarakennekeskustelua sääteleviin diskursseihin ja rationaliteetteihin. Kuntatutkimukseen diskursiivisen vallan ja hallinnan käsitteistö tuovat oman lisänsä, erityisesti kunnallisen itsehallinnon merkitystä koskevien pohdiskeluiden näkökulmasta.

Tutkimuksessa kuntarakennekeskustelu ymmärretään yhteiskuntapoliittisena kiistakysymyksenä. Tämä johtuu siitä, että kuntien itsehallinnolliseen asemaan liittyvät käsitykset ja kuntien kehittämisen tavoitteet ovat kiistanalaisia. Kuntarakennekeskustelussa on kysymys elettyä tilaa koskevasta tiedosta, vallasta ja kilpailevista rationaliteeteista. Kuntarakenteesta käytävä diskursiivinen kamppailu saa sitä enemmän tai vähemmän vastaavat institutionaaliset muotonsa voimavarojen ja vallanjaon myötä. Kuntarakennekeskustelussa rakentuvalla hallinnan tavalla on suuri merkitys muiden yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteutumisen ja ennen kaikkea kansalaisten kannalta. Kysymys on siitä, minkälaisissa kunnissa elämme ja minkälaiset kunnat hyvinvoinnistamme huolehtivat. Tutkimustuloksia on mahdollista hyödyntää kunnallishallintoa koskevassa sekä valtion ja kuntien suhteita koskevassa uudistuskeskustelussa.

Tavoitteenani on tutkia kuntarakennekeskustelussa ilmeneviä hallinnan rationaliteetteja. Hallinnan rationaliteeteilla tarkoitetaan tapoja perustella yhteiskunnallisia ja poliittisia päämääriä. Tarkastelun kohteena on tiedon ja vallan kietoutuminen toisiinsa kuntarakennetta koskevissa diskursseissa. Totuutena näyttäytyvä tieto on jatkuvien poliittisten kiistojen ja määrittelykamppailun kohteena. Analyysin toteutuksessa täydennän Foucault'laista teoreettista lähestymistapaa semioottisen teorian tarjoamilla analyyttisillä välineillä. Tutkimuksessa kehittelen analyysivälineitä, joiden avulla

voidaan tarkastella tiedon muodostusta ja todellisuusvaikutusten syntyä diskursseissa sekä diskurssien keskinäisiä suhteita.

Tarkastelen kuntarakennekeskustelua 1990-luvun alun ja 2000-luvun alun konteksteissa. Valitut ajanjaksot ovat erityisen kiinnostavia siksi, että niiden välisenä aikana kunnat kohtasivat voimakkaan taloudellisten suhdanteiden muutoksen, muuttoliikkeen, kansainvälistymisen ja Euroopan integraation sekä laajojen julkishallintoa koskevien uudistusprosessien vaikutukset. Kahden tarkasteluajanjakson avulla erittelen niitä muuttuvia historiallisia olosuhteita ja ehtoja, joiden vallitessa diskurssit rakentuvat. Analysoin kuntarakennekeskustelua vasten kuntien toimintaympäristön viimeaikaista kehitystä, hyvinvointiyhteiskunnan muodonmuutosta ja kuntien muuttuvaa roolia.

Kuntarakennekeskustelua koskevassa määrittelykamppailussa on kysymys ennen kaikkea kuntien tehtävien, voimavarojen ja kuntarakenteen suhteesta. Kunnilla on tietyt lakisääteiset ja itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät. Kunnilla on muun muassa verotuksen kautta oikeus omiin voimavaroihin. Valtio myös allokoi kunnille voimavaroja tehtävien toteuttamiseksi. Kunnat alueineen muodostavat kuntarakenteen. Kuntarakennekeskustelun solmukohdassa käydään kamppailua tehtävien, voimavarojen ja kuntarakenteiden hallinnasta. Tutkimuksen lähtökohtana on, että hallinnan rationaliteetit rakentuvat osana diskursiivista kamppailua. Tämä kamppailu läpäistyy osaksi julkista keskustelua. Tutkimuksen aineisto muodostuu kuntarakennetta ja kuntaliitoksia käsittelevistä sanomalehtikirjoituksista.

Muotoilen tutkimuskysymykset seuraavasti:

- Minkälaisten diskurssien puitteissa kuntarakennetta koskeva julkinen keskustelu rakentuu?
- Miten diskurssit säätelevät kuntien tehtävien, voimavarojen ja kuntarakenteen suhteita koskevia hallinnan rationaliteetteja?

Tutkimusraportin eteneminen

Tutkimus muodostuu kahdesta osasta eli tutkimuksen viitekehysosasta sekä analyysi- ja tulososasta. Näiden osien lisäksi tutkimus jakaantuu kymmeneen lukuun. Ensimmäinen luku sisältää johdanto-osan, jossa kuvaan tutkimuksen taustaa, tavoitteita ja rakennetta. Esittelen luvussa myös tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat. Toisessa luvussa pyrin paikantamaan niitä reunaehtoja, joita liittyy tutkimusaiheen tarkasteluun sanomalehtiaineistossa. Tarkastelen mediatekstejä tutkimuskohteena ja esittelen tutkimuksen sanomalehtiaineiston. Toisessa luvussa esittelen myös analyysiprosessin kulun aktanttianalyysistä diskurssien rakentumisen tarkasteluun. Tässä yhteydessä pyrin myös arvioimaan tutkimuksen teoreettisten lähtökohtien ja metodisten ratkaisujen yhteensopivuutta.

Luvussa kolme kontekstualisoin tutkimuksen kohteena olevan 1990-luvun ja 2000-luvun kuntarakennekeskustelun osaksi kuntien asemaa, tehtäviä ja kuntajaon kehittämistä koskevan hallinnan muotoutumisen historiaa. Historiallinen viitekehys rakentuu kolmen kuntiin kohdistuvan hallinnan näkökulmasta keskeisen vaiheen kuvauksesta. Nämä vaiheet ovat paikallishallinnon muodonmuutos Ruotsin kruunun ja katolisen kirkon vallan alla, modernin kunnallishallinnon rakentaminen 1800-luvulla

sekä kuntien muutospaineet 1900-luvun jälkipuoliskolla hyvinvointivaltion kasvuvaiheessa. Historiallisen katsauksen tarkoituksena on osoittaa, että aikojen kuluessa muuttuneet kuntaa koskevat käsitykset ovat merkityksiä tuottavia ja myös käytännöllisiä tavoitteita palvelevia poliittis-hallinnollisia näkökulmia elettyyn tilaan.

Neljännessä luvussa esitän johdannoksi ja orientaatioksi tutkimustulosten esittelylle katsauksen kuntien toimintaedellytysten muutoksiin 1990-luvulta 2000-luvulle. Näin tarkentuu tutkimuksen kohteen aika ja paikka, toisin sanoen rekonstruoidaan kuntarakennekeskustelun välitön konteksti.

Tutkimuksen toisessa osassa siirryn analyysiosioon. Viidennessä ja kuudennessa luvussa analysoin 1990-luvun alussa käytyä kuntarakennekeskustelua. 1990-luvulla kuntarakennekeskustelua leimasivat talouden rakennemuutos, lama ja säästötoimenpiteet sekä julkisen sektorin muutosvaatimus. Luvuissa seitsemän ja kahdeksan analyysin kohteena on kuntarakennekeskustelun rakentuminen 2000-luvun alkupuolella. Tuolloin kuntarakennekeskustelua alkoi yhä voimakkaammin sävyttää puhe laajoista toimintaympäristön muutoksista, joiden seurauksena kuntien voimavarojen ja tehtävien yhteensovittaminen näytti muodostuvan yhteensovittamattomaksi. Tässä yhteydessä analysoin sitä, miten kuntarakennekeskustelu on rakentunut kronologisesti. Analyysi etenee hyvin kontekstisidonnaisesti ja elävöitän tekemiäni havaintoja sanomalehtijutuista peräisin olevien aineistokatkelmien avulla. Näin syntynyt keskustelun jäsennys on jo osa tulkintaa ja johdattelee diskurssien rakentumisen jäljille.

Tutkimuksen yhdeksännessä luvussa esittelen tulkintani kuntarakennekeskustelua koskevien diskurssien rakentumisesta ja keskinäisistä suhteista. Tukeudun tässä yhteydessä A. J. Greimasin semioottisen teorian ideoihin todellisuusvaikutusten synnyttämisestä ja tiedonmuodostuksesta diskursseissa. Tarkastelen diskursiivista kamppailua hallinnan rationaliteettien näkökulmasta ja kuvaan minkälaisesta määrittelykamppailusta kuntarakennekeskustelussa on kysymys. Esitän myös tulkinnan siitä, minkälaisten katkosten tai jatkuvuuksien kautta diskurssit säätelevät kuntarakennetta koskevaa keskustelua. Lopuksi kytken havainnot osaksi laajempaa hyvinvointipolitiikasta ja hallinnan muotoutumisesta käytävää teoreettista keskustelua. Tutkimuksen viimeisessä luvussa peilaan tutkimustuloksia viimeaikaiseen kunta- ja palvelurakenteiden uudistamista koskevaan keskusteluun.

Diskurssi tiedon muotona

Lähestyn tutkimusaihetta ranskalaisen filosofin Michel Foucault'n (1926–1984) tavoin tiedon, instituutioiden ja käytäntöjen mahdollistumisen ehtojen näkökulmasta. Tutkimuksessani on vaikutteita Foucault'n tiedon arkeologiasta eli diskurssien muotoutumiseen suuntautuneesta työstä. Keskeisenä lähtökohtana on kuitenkin Foucault'n genealogia, joka kohdistuu tiedon ja vallan välisten yhteyksien analyysiin. Tarkastelun kohteena on totuuden politiikka eli se, miten tieto ja valta kietoutuvat toisiinsa kuntarakennetta koskevissa diskursseissa. Kolmanneksi työtä kannattelee Foucault'n genealogisen vaiheen työstä kehittynyt hallinnan analytiikka. Hallinnan analytiikka kohdistuu vallan, hallinnan ja vapauden ilmentymiin modernin länsimaisen hallinnan kehityksessä. Sen huomion kohteena on erityisesti modernin hyvinvointivaltion synty, uudelleenmuotoutuminen ja näihin liittyvät hallinnan rationaliteetit. Tässä kohtaa

siirryn näiden tutkimuksen teoreettisten lähtökohtien esittelyyn.

Diskurssin käsitteellä on hyvin erilaisia merkityksiä tieteenalasta[2] ja teoreettisesta orientaatiosta riippuen. Foucault kokosi diskurssien rakentumisen metodologisen yhteenvedon Tiedon arkeologia -nimiseen teokseen vuonna 1969. Teoksessa hän toteaa itse ”käyttäneensä ja väärinkäyttäneensä” diskurssia monin eri tavoin. Foucault’n (2002) lähtökohtana on, että oppirakennelmat, instituutiot ja käytännöt ovat aina diskursiivisesti konstruoituneita. Tiedon arkeologiassa myös tieto ymmärretään diskursiivisten käytäntöjen muokkaamana tietona, historiallisena ja paikallisena muodostumana, ei epistemologisena tieteellisenä tietona. (emt., 174).

Tiedon arkeologiassa Foucault pyrkii vastaamaan kysymykseen, miten diskurssit syntyvät. Hän tutki muun muassa psykiatriaan liittyviä diskursiivisia käytäntöjä, jotka saivat alkunsa lääketieteessä ja läpäistyivät muille yhteiskunnan aloille. Tiedon arkeologia ikään kuin eristää diskursiivisten käytäntöjen tason ja kaivaa esiin käytäntöjen tuotantoa ja muutoksia koskevat säännöt. Foucault (2002, 35) toteaa aluksi olettaneensa, että samaa objektia koskevat, vaikkakin erimuotoiset ja eri aikoina esitetyt lausumat, muodostavat yhtenäisen diskurssin. Tutkiessaan psykopatologiaa, hän kuitenkin havaitsi, ettei hulluus konstituoitunut yhtenä, yhtenäisenä ja kuvailtavissa olevana objektina sitä koskevissa kuvauksissa. Hän ei myöskään kyennyt tunnistamamaan yhtenäistä joukkoa hulluutta koskevia lausumia, joiden keskinäiset suhteet olisivat pysyviä ja kuvailtavissa olevia. Sen sijaan hulluus konstituoitui kaikesta siitä, mitä siitä sanottiin niissä lausumissa, joissa se tuli nimetyksi, jotka kuvasivat sitä eri tavoin, jaottelivat sitä, selittivät sen syntyhistoriaa ja arvioivat sitä. (Emt., 35–36.)

Foucault (2002) ymmärtää diskurssin monitasoisesti. Diskurssien rakentumisen keskeisiä elementtejä ovat lausumat, diskursiiviset muodostelmat ja diskursiiviset käytännöt. Diskurssit muodostuvat joukosta yksittäisiä lausumia tai puhetekoja, joista rakentuu monimutkaisten suhteiden systemaattinen järjestelmä eli diskursiivinen muodostelma. Diskursiivinen muodostelma sitoo diskurssin eri elementit toisiinsa ja toimii säännöstönä yksittäisille puheteoille. Lausumat voidaan ymmärtää puheakteiksi. Foucault ei kuitenkaan ole kiinnostunut näiden puheaktien totuudenmukaisuudesta tai mielekkyydestä, vaan niistä suhteista, joita puheaktien välillä vallitsee ja siitä tavasta, jolla näistä puheakteista syntyy diskursiivisia muodostumia. Lausumat tuotetaan ja järjestetään diskursiivisiksi muodostelmiksi diskursiivisissa käytännöissä. Diskursiivinen käytäntö on eräänlainen kenttä, jota luonnehtivat kentälle kuuluvien objektien rajaaminen, tiedon subjektin oikeutetun näkökulman määrittäminen sekä päättäminen normeista, jotka suuntaavat käsitteiden ja teorioiden erittelyä. Jokainen diskursiivinen käytäntö rakentaa rajoja ja suuntaa valintoja. Valikoidessaan, säädellessään, pois sulkiessaan ja tuottaessaan lausumia diskursiivinen käytäntö tuottaa myös kohteensa ja totuutensa. (Foucault 1980d, 111–113; Foucault 2002, 130–131, 189, 200–201.)

---

2 Diskurssianalyyttinen tutkimus on johtanut eri tieteenaloilla, muun muassa filosofiassa, sosiologiassa, sosiaalipsykologiassa, kirjallisuustieteissä, lingvistiikassa, teorianmuodostuksen ja metodisten ratkaisujen kulkeutumiseen tieteenaloilta toiselle sekä toisaalta myös niiden pitkälle menevään eriytymiseen. Kuntia on – tosin erilaisiin teoreettisiin lähtökohtiin perustuen – tutkittu diskurssianalyyttisesti muun muassa kunnallisen itsehallinnon ja kunnallispolitiikan (Lappi 1998; Laine & Peltonen 2003; Mäkinen 1995), palveluiden sekä yhdyskuntasuunnittelun näkökulmasta (Mälkki & Verwijnen toim. 1997; Jokinen & Juhila 1991; Roivainen 1999).

Nojaan tutkimuksessani Foucault'n tiedon arkeologian lähtökohtaan, jonka mukaan diskurssi on *merkityssuhteiltaan samankaltaisista oletuksista ja lausumista rakentuva kokonaisuus, joka itsessään rakentaa ja muokkaa sitä lausumien kenttää, johon se kuuluu* (Foucault 2002, 121). Annamme kielen avulla asioille ja ilmiöille merkityksiä, uusintaen ja muuntaen samalla eri tavoin ympäröivää sosiaalista todellisuuttamme. Diskurssiin kytkeytyy aina käytäntöjä ja lausumattomia sääntöjä siitä, mitä sen puitteissa voi jostain annetusta aiheesta sanoa ja minkä ehtojen vallitessa. Diskurssit ovat historiallisesti muotoutuneina kielellisiä käytäntöjä, joiden "totuudellisuudesta" olemme tulleet vakuuttuneiksi. (Foucault 1987, 48–49.) Diskurssit ja niiden totuudet eivät kuitenkaan ole muuttumattomia. Foucault havaitsi, että esimerkiksi psykopatologiaa koskeva diskurssi konstituoituu sitä koskevissa lausumissa, lääketieteellisissä arvioissa, määrittelyissä, instituutioissa ja sosiaalisissa käytänteissä epäyhtenäisenä, katkoksellisena ja muuntuvana. (Foucault 2002, 35–36.)

Diskurssi, valta ja rakenteet

Tässä tutkimuksessa diskurssianalyysi kytkeytyy foucault'laisittain vallan analyysiin. Diskurssien ja vallan ympärille kietoutuvaa analyysiä Foucault kutsui genealogiaksi. Foucault suuntautui työnsä alkuvaiheessa tiedon arkeologiaan ja myöhemmin genealogiaan. Näiden osalta teoreettiset lähtökohdat ja tutkimuksen kohteet ovat osittain päällekkäisiä. Vallan ja tiedon suhde korostuu erityisesti genealogiassa, mutta se nousee esiin jo tiedon arkeologiassa. Arkeologinen lähestymistapa keskittyy ennen kaikkea diskursiivisiin käytäntöihin, kun taas genealoginen metodi kohdistuu diskurssien erittelyyn vallan problematiikan näkökulmasta. Se kohdistuu vakiintuneiden tiedon muotojen valtavaikutuksiin eli totuusjärjestelmien ja vallan muotojen keskinäisten suhteiden erittelyyn. (Anttonen 1998; Husa 1995.)

Foucault'n mukaan tiedon ja vallan kietoutumista ei voi tarkastella jonkinlaisen yksittäisen vallan olemuksen määrittävän mallin tai käsitteen kautta, kuten luokka-, valtio- tai instituutioteorioissa (Foucault 1980b, 198–199). Foucault hylkää käsitykset, joiden mukaisesti valta on olemukseltaan hierarkkista ja pysyvää (Helén 1995, 276). Valtaa onkin lähestyttävä historiallisesti erityisten valtasuhteiden ja -tekniikoiden ja tilanteiden analyysin kautta:

> Power in the substantive sense 'le' pouvoir, doesn't exist. [– –] The idea that there is either located at – or emanating from – a given point something, which is a 'power' seems to me to be a misguided analysis, one which at all events fails to account for a considerable number of phenomena. In reality power means relations, a more-or-less organised, hierarchical, co-ordinated cluster of relations. [– –] the only problem is to provide oneself with a grid of analysis which makes possible an analytic of relations of power. (Foucault 1980b, 198–199.)

Foucault siis korostaa vallan toiminnallista ulottuvuutta. Hän pyrkii haastamaan länsimaista yhteiskuntatieteiden traditiota vuosisatojen ajan hallinneen repressiivisen valtakäsityksen, jolle on tyypillistä vallan identifioiminen negatiivisesti vaikuttamiseen,

kontrolliin ja alistamiseen. (Helén 1995, 282.) Valta olisi yksinkertaisesti liian hauras asia, jos sen ainoa funktio olisi sortaa, kieltää ja alistaa. Valtaa voidaan tarkastella vapauden ja dominaation välisenä jatkuvana vuorovaikutuksena, jolla on suora yhteys tiedon muodostamiseen ja käyttöön. (Foucault 1980a.)

Kuntarakennekeskustelua analysoidessani nojaudun genealogiaan siinä mielessä, että tarkastelen diskurssien muotoutumista niistä konfrontaatioista, taistelun paikoista ja voimien kohtaamisista käsin, joissa diskurssit ja valta risteävät. Tutkimuksessa en ymmärrä valtaa monoliittisesti. Diskursiivinen valta ei ole jotain, jonka voi paikantaa esimerkiksi tiettyyn instituutioon, kuten valtioon (Foucault 1981). Sen sijaan tarkastelen valtaa Foucault'n tavoin historiallisesti valtasuhteiden ja diskurssien tilannekohtaisen analyysin kautta. Tarkastelen diskursseja juuri siinä ajallisessa ja tilanteisessa maisemassa, jossa ne rakentuvat. Näkökulmaa täydentää hallinnan analytiikka. Hallinnan näkökulmasta tutkitaan erilaisia hallinnan rationaliteetteja eli tapoja tuottaa totuuksia ja rationalisoida niiden avulla vallankäyttö.

Foucault'laista valta-analyysiä on kritisoitu siitä, että se jää tietorakenteiden ja tiedon tuottamisen tapojen tarkasteluun, eikä sitä kytketä yhteiskunnan rakenteisiin. Tämänsuuntaista kritiikkiä on esittänyt muun muassa Jürgen Habermas (1990). Vastauksena kritiikkiin on esitetty, että Foucault kehitteli monenlaisia tutkimusohjelmia, eivätkä hänen käsityksensä vallasta pysyneet samoina. (Rose 1999, 4–5.) Myöhemmässä tuotannossaan Foucault käsittelee valtaa tavalla, joka korostaa myös yhteiskunnallisten rakenteiden merkitystä. Foucault näkee valtasuhteiden muotoutuvan osana yhteiskunnallisia kamppailuja, joilla on vaikutuksensa yhteiskunnallisten instituutioiden kannalta. Sen sijaan sen selvittäminen, miten tämä kulloinkin tapahtuu, edellyttää empiiristä, tilannekohtaista valtasuhteiden analyysiä. (Foucault 2000a; ks. myös Kantola 2002; Pyyhtinen 2006.)

Tässä tutkimuksessa kiinnostus kohdistuu myös diskurssien ja yhteiskunnallisten rakenteiden välisiin yhteyksiin. Tässä suhteessa keskeiseksi muodostuu Foucault'n tieto/valta -käsitys, josta voi puhua myös totuuden politiikkana. Totuutena näyttäytyvä tieto on jatkuvien poliittisten kiistojen ja sosiaalisen kamppailun kohteena. Foucault'n tieto/valta -käsityksen mukaisesti vallalla on suora yhteys tiedon muodostamiseen ja käyttöön. Valta ei estä tietoa, vaan tuottaa sitä. Mikä tekee vallan hyväksytyksi, on se, että valta läpikäy ja tuottaa asioita, muotoilee tietoa ja luo diskurssin. Tietyssä ajassa ja paikassa vain tietyt diskurssit hyväksytään ja tulevat sovelletuiksi tosina. Totuuden politiikkaan liittyy myös niiden asemien määrittely, joista käsin puolestaan kulloinkin määritellään se, mikä katsotaan totuudeksi. Ne diskurssit, jotka hyväksytään tosina, vuorostaan päättävät vallan vaikutuksista ja laajentuvat vallan vaikutuksiksi. (Foucault 1980a, 59; Foucault 1980d, 133.)

Totuuden politiikan näkökulmasta yhteiskunnan valtarakenteet, -järjestelmät ja -suhteet vaikuttavat totuuden tuottamisen taustalla. Totuus sisältää aina vallan säätelevät vaikutukset. Totuuden ja tiedon tuottamiseen kytkeytyvät instituutiot ja diskurssit ovat olennaisia valtajärjestelmien säilymisen kannalta, koska tuotettuun totuuteen tukeutuminen takaa, että vallan harjoittaminen jatkuu. Totuuden politiikkaan liittyvät myös tekniikat ja käytännöt, jotka tulevat hyväksytyiksi tiedon hankkimisen ja totuuden tuottamisen välineinä. (Foucault 1980d, 131–133; ks. myös Anttonen 1998, 82.)

Foucault'n tavoitteena ei ollut yhtenäinen vallan teoria vaan vallan analytiikka ja tutkimuskäytäntö, joka toimisi epäjatkuvana, epäyhtenäisenä ja paikallisena kritiikkinä. Lähtökohtana on, että valta on levittäytynyt kaikkialle. Tämä ajatus ei kuitenkaan välttämättä johda kyynisyyteen. Päinvastoin oivallus voi antaa tilaa poliittiselle toiminnalle ja muutokselle. (Foucault 1980e; Pulkkinen 1998.) Tarkastellessani diskursiivisia käytäntöjä omassa tutkimuksessani, ymmärrän vallan ylhäältäpäin annetun juridisen käskyn sijaan neuvottelun tuloksena, jossa vallan käyttäjät ja kohteet osallistuvat vallan muotojen määrittelyyn. Diskursiivisella vallalla on monitahoinen läpäisyvaikutus. Diskursiivisuuteen – valtarakenteita ja -suhteita uusintaviin tai kyseenalaistaviin versioihin – kytkeytyy sekä jatkuvuus että mahdollisuus muutokseen. (ks. Fairclough 1989, 37; Fairclough 1997, 26.)

Kun diskurssien analysointi kietoutuu vallan analysoimiseen, siitä tulee myös kriittistä (Faubion 1998). Foucault'laisessa analyysissä ei kuitenkaan esitetä kysymystä valtajärjestelmäksi nousseen diskurssin pätevyydestä ja tarkoitusperien oikeutuksesta. Sen sijaan moraalisen vastuullisuuden elementti kätkeytyy foucault'laiseen lähestymistapaan. Moraalisen arvioinnin näkökulman avaa näkemys siitä, että valtaa ei omisteta, vaan sitä harjoitetaan. Valta on olemassa toiminnassa, josta toimija on vastuussa. (Foucault 1980e, 105–108; ks. myös Anttonen 1998, 83–87.)

Hallinnan näkökulma

Hallinnan analytiikka on tutkimustraditio, jonka juuret ovat Michel Foucault'n genealogiassa. Hallinnalla[3] viitataan ennen kaikkea tapaan, jolla ohjataan yksilöiden tai ryhmien käytöstä. Jotta yksilöitä voidaan hallita, täytyy heidät saada toimimaan tietyllä tavalla joko pakottamalla tai vapaaehtoisesti. Tällöin tärkeäksi muodostuu se, miten hallitaan, koska hallinta edellyttää ja vaatii hallinnan kohteiden aktiivisuutta ja vapautta. Aiemmin kuvatun repressiivisen valtakäsityksen sijaan Foucault'n analysoi genealogioissaan kahta erityyppistä *integroivan* vallan muotoa. (Helén 1995, 279, 282).

Foucault lähestyi kurinpidon ja normalisoinnin mekanismeja ja strategioita modernin mielisairaalan ja vankilan synnystä kertovassa teoksessa Tarkkailla ja rangaista (2000b) sekä useissa seksuaalisuuden historiaa käsittelevissä tutkimuksissa.[4] Tarkkailla ja rangaista (2000b) teoksessa Foucault kuvaa modernin vankilan ja mielisairaalan esivaiheessa muotoutuvaa *normatiivisesti integroivaa valtaa* ja sille ominaisia tekniikoita, joilla vallan kohdetta eli ihmisruumista ja yksilöä muokataan toimimaan tiettyjen normatiivisten käyttäytymismallien mukaan. Normatiivinen integraatio muokkaa siis

3 Alkuperäinen ranskankielinen käsite gouvernementalité viittaa ilmiasullaan myös hallinnan "mentaliteettiin" tai "yleiseen logiikkaan", jonka luomat käsitteet siirtyvät myös hallinnan "kohteiden" ajatteluun. (Helén 1997, 19).

4 Tähän kauteen ajoittuu myös Foucaultin biovallan käsitteen syntyminen. Biovallalla Foucault tarkoittaa sitä, että hallinnollisten ja diskursiivisten teknologioiden operoinnin kohde ja tuote on elämä sinänsä. Käsite viittaa myös ihmisten elämisen laskennallistamiseen (esimerkiksi tilastollisen luokittelun teknologiat) sekä siihen, että huolenpito väestön hyvinvoinnista, elämästä ja ihmiskehosta on osa suvereenia valtaa, johon kytkeytyy ote ihmisistä "elävinä ruumiina", jolloin oikeuden, lain ja rangaistuksen korvaavat teknologia, normalisaatio ja kontrolli. (Hänninen 1997.)

tahtoja tietyn ihanteen mukaiseksi ulkoisen ruumiinkurin kautta. Seksuaalisuuden historiaa (1998) koskevassa analyysissä Foucault kuvaa *strategisesti integroivaa valtaa*, joka puolestaan merkitsee taktiikoita, mekanismeja ja suhteita, jotka muovaavat *itseään hallitsevan ja muokkaavan subjektin*. Näin normit muuttuvat ulkoisista strategisiksi, ja kietoutuessaan käytäntöihin ne mahdollistavat tarkkailun ja säätelyn. (Helén 1995, 279.)

Hallinnan näkökulmasta analyysi kohdistuu siihen, millä tavoin hallinta rakentuu erilaisissa poliittisen vallankäytön muodoissa tietyssä historiallisessa ja paikallisessa tilanteessa. Miten tiedon tuotannon muodot eli rationaliteetit ja näitä vastaavat käytännön toimet eli vallan teknologiat punoutuvat yhteen sosiaalisen elämän hallinnoinnissa? Näihin rationalisointeihin liittyvät läheisesti ne hallinnan tekniikat, jotka rationalisointia toteuttavat. Tekniikat toimivat linkkinä hallinnan yleisempien ja periaatteellisten käsitteiden ja toisaalta hallinnan kohteiden välillä. Ne perustuvat systematisoituihin tiedon muotoihin, tieteellisiin tapoihin esittää todellisuutta tai muihin tiedon tuotannon järjestelmiin. (Foucault 1980e, 1981.)

Hallinnan analytiikan lähtökohtana oli Foucault'n valta-analytiikan suuntautuminen modernin sosiaalivaltion toimintalogiikoiden historialliseen muotoutumiseen. Foucault (2000a) kuvaa hallinnan[4] käsitteellä hallinnallisen rationaliteetin muotoutumista renessanssin valtiojärjen opeista, 1600-luvun kameralistisen poliisitieteen eli valtion vaurauden lisäämistä korostaneen hallinto-opin kautta klassiseen liberalismiin ja lopulta 1900-luvun hyvinvointipolitiikkaan sekä erilaisiin uusliberalismin muotoihin. Monien Foucault'n seuraajien työssä modernin hallinnan rationaliteettien analyysi on kohdistunut yhä intensiivisemmin hyvinvointivaltioihin ja niihin liittyvään problematiikkaan. Foucault'n hallinnan analyysiä ja käsitteistöä on sovellettu erityisesti Isossa-Britanniassa. Tämän tutkimustradition yhteydessä puhutaan myös niin sanotusta governmentality-koulukunnasta (mm. Burchell, Gordon & Miller eds. 1991; Dean 1999; Miller & Rose 1989; Rose 1998, 1999).

Tutkimustradition puitteissa on tarkasteltu köyhyyttä, koulutuspolitiikkaa, työvoiman hallinnointia, maahanmuuttajien integrointia, sukupuolisuuteen liittyviä kysymyksiä sekä toisaalta taloutta, tietoyhteiskuntaa, tieteellisen tiedon rakentumista ja arkkitehtuuria. Hallinnan näkökulman suomalaiset sovellukset kytkeytyvät hyvinvointipolitiikkaan (mm. Helén 1997, Hänninen & Karjalainen 1997, Tanskanen 2005, Rajavaara 2007), ympäristöpolitiikkaan (Sairinen 2000), yhdyskuntasuunnitteluun (Nupponen 2000) sekä talouden poliittiseen hallintaan (Alasuutari 2004; Kantola 2002).

Kysymys kuntarakenteesta asettuu myös osaksi hallintaa. Kysymys kuntarakenteen muutostarpeesta ei ole ollut ratkaistavissa yksiselitteisin toimivaltamäärityksin. Kuntarakennekeskustelussa ilmenee hyvin monenlaisia kuntien asemaan, tehtäviin ja voimavaroihin liittyviä yhteiskunnallisia ja poliittisia päämääriä. Hallinnan näkökulmasta tavoitteena onkin tarkastella erilaisia vallan ja hallinnan rationaliteetteja, tapoja tuottaa totuuksia ja siten rationalisoida vallankäyttö tietyssä historiallisessa ja paikallisessa tilanteessa:

> [– –] analyses of governmentalities are empirical but not realist. They are not studies of actual organization and operation of systems of rule, of the

> relations that obtain amongst political and other actors at organizations at local levels [– –] They are studies of a particular 'stratum' of knowing and acting. Of the emergence of a particular 'regimes of truth' concerning the conduct of conduct, ways of speaking truth, persons authorized to speak truths, ways of enacting truths and the cost of so doing. [– –] And their role is diagnostic rather than descriptive: they seek an open and critical relation to strategies of governing, attentive to their presuppositions, their assumptions, their exclusions, their naiveties and their knaveries, their regimes of vision and their spots of blindness. (Rose 1999, 19.)

Tutkimus ei kohdistu poliittisten toimijoiden toimiin tai hallinnollisten toimenpiteiden vaikutuksiin sinänsä. Kiinnostuksen kohteena on hallinta ajatustapojen, tahtojen, aikomusten, ohjelmien, epäonnistumisten, tekojen ja vastavetojen kirjona. Kiinnostuksen kohteena on, miten kuntarakennetta koskeva hallinnan tila muotoutuu ja lävistetään muilla puhetavoilla, kuten tieteellisillä, moraalisilla ja eettisillä retoriikoilla. (Vrt. Miller & Rose 1989,145; Rose 1999, 20–21.)

Hallinnan analyytikot käsittävät Foucault'n valta-analytiikan tapaan vallan olevan hajautunutta. Hallinnalla ei tarkoiteta esimerkiksi valtion ylintä valtaa käyttävää instituutiota. Valta koostuu erilaisista suhteista, toimijoista ja vallan subjekteista. Hallinnalla tarkoitetaan tiettyä historiallista ja muuntuvaa vallan harjoittamisen tapaa tietomuotoineen ja tekniikoineen, joka suuntautuu ihmisyksilöiden ja -yhteisöjen käyttäytymisen ja toiminnan ohjaamiseen. Hallintaa harjoittavat erilaiset auktoriteetit ja toimijatahot monenlaisissa yhteyksissä ja moniin eri kohteisiin sekä myös yksilöihin itseensä. (Dean 1999, 11; Helén 1995, 290–292; Helén 2004, 207–208.)

Deanin (1999, 14) mukaan hallinnan näkökulma edellyttää, että eri auktoriteetit ja muut toimijat synnyttävät erilaisia "totuuksia" käyttäen niiden ilmaisemiseen erilaisia voimavaroja, tapoja ja tekniikoita. Hallinta edellyttää tiedon tuottamista ja asiantuntijuuden käyttöä, laskelmoitua toimintaa ja toimijoiden käyttäytymisen koordinaatiota. Hallintaa pidetään moraalisesti oikeutettuna, kun taustalla on oletus, että kansallisvaltioiden tai muiden hallintaa harjoittavien tahojen politiikat ja käytännöt perustuvat tietoon siitä, mikä on sopivaa ja vastuullista käytöstä yksilöille ja kollektiiveille. Käyttäytymistä hallitaan ja kontrolloidaan tarkoituksenmukaisesti, "rationaalisesti" ja tietyt toimijat varmistavat sen, että hallinta toteutuu. (Emt.)

Foucault'n genealogia onkin ikään kuin valtion moninaistumisen tai hallinnallistumisen tarkastelua (1991, 102–103). Valtiota ei tarkastella monoliittisena instituutiona, joka itseriittoisesti määrittelisi hallitsemiskäytäntönsä ja perustaisi institutionaaliset koneistonsa. Sen sijaan moderni hyvinvointivaltio on monimuotoinen; se on ikään kuin kenttä, jolla hallitsemiskäytännöt kohtaavat ja muuttuvat käytäntöjen muuttuessa. (Helén 1995, 290.) Kokonaisuudessaan moderni hyvinvointiyhteiskunta muodostaa instituutioiden, hankkeiden ja prosessien verkostovaltion, jolle on tyypillistä hallinnallistuminen eli julkisen vallan pilkkoutuminen ja hajaantuminen lukuisiksi päämääriksi, erikoistuneiksi käytännöiksi ja asiantuntijuuksiksi sekä tieto/valtamuodostelmiksi. (Dean 1999, 48–55, 123–130; Helén 2004, 214.)

Tämän tutkimuksen sekä Foucault'n ja muiden hallinnan analyytikkojen työn yhtymäkohtana on analyysin kohdistaminen modernin hyvinvointivaltion muotoutu-

miseen ja nykyisiin haasteisiin. Hallinnan näkökulma asettaa kuntien asemaa, tehtävää ja kuntarakennetta koskevan analyysin osaksi laajempaa hyvinvoinnin hallintaa koskevaa muutosta. Kuntarakennekeskustelu saa sisältönsä ja muotonsa osana hyvinvoinnin hallinnan rationaalisten ja tiedollisten ulottuvuuksien, politiikan ja hallintakäytäntöjen uudelleenmuotoutumista. Usein tiettyjä päämääriä ohjaavat ja samalla niiden oikeuttamiseen liittyvät perustelut eli poliittisten rationaliteetit ovat muodostuneet itsestään selvyyksiksi. Tutkimukseni tarkoituksena on tunkeutua näiden itsestäänselvyyksien eli kuntarakennekeskustelussa vakiintuneina näyttäytyvien näkökohtien, totuuksien ja rationaliteettien taakse diskurssien rakentumisen ja vallan äärelle.

Modernin hallinnallisen rationaliteetin synty

Hallinnan analytiikka kohdistuu historiallisesti erityisiin ja muuntuviin hallinnan rationaliteetteihin. Hallinnalliset poliittiset rationaliteetit ovat sidoksissa tietoon. Ne perustuvat käsityksiin siitä, mitä on määrä hallita, hallittavaa koskeville päättelytavoille, hallittavan erittelemiselle ja arvioimiselle, hallittavan ongelmien tunnistamiselle ja ratkaisemiselle (Miller & Rose 1989). Hallinnan analytiikan kohteena on ollut erityisesti modernin länsimaisen hallinnan rationaliteetin synty ja muotoutuminen oman aikamme hyvinvoinnin hallinnaksi. Modernin hallinnollisen rationaliteetin ytimeksi muodostui se, että valtion politiikan kohteet ja tavoitteet määritellään suhteessa väestöön. (Dean 1999; Helén 2004.)

Modernin sosiaalivaltion varhaismuotoa edustivat 1600-luvulla nykyisen Saksan alueella syntynyt poliisivaltio (Polizeistaat) sekä poliisitiede (Polizeiwissenschaft). Tässä kontekstissa vallan problematiikka alkoi irtautua tietyn hallitsijan intresseistä. Hallitsemisen syyksi ja päämääräksi alettiin hahmottaa *valtion voiman ja vaurauden lisääminen*. Samalla väestö alettiin nähdä tuotantovoimana. Hallitsemisen kohteeksi ja substanssiksi muodostui elävistä, ruumiillisista yksilöistä koostuva väestö. Näin väestö, valtio ja vauraus sidottiin yhteen. (Foucault 1991, 100; 1981, 252; Helén 1995, 288–291; Rose & Miller 1992, 174.)

Kun kameralismin ja poliisitieteen myötä hyvän poliittisen hallinnan tarkoitukseksi määrittyi valtion voiman ja vaurauden lisääminen, alkoivat talouden puhetavat siirtyä myös poliittisen vallankäytön alueelle. 1800-luvulla liberalistinen ajattelu valtasi alaa. Liberalismin lähtökohtana ei ollut valtion vaan yhteiskunnan olemassaolo (Foucault 1997, 75). Tämä aiheutti perusteellisia muutoksia poliisivaltion toimintaan ja raivasi tilaa hallitsemislogiikoille ja käytännöille, joille moderni valtio rakentui 1900-luvun kuluessa. Modernisoituvissa ja demokratisoituvissa valtioissa päämääräksi muodostui *väestön yhteisen hyvinvoinnin kasvattaminen*. (Helén 2004, 212.)

Klassisen liberalismin edustajien mukaan rationaalisen ja hyvän poliittisen vallan harjoittamisen nähtiin nousevan *yhteiskunnasta* ja *sen luonnollisista, taloudellisista prosesseista*. Poliittisen vallan tuli yhtäältä rajoittaa omaa toimintaansa turvatakseen edellytykset näille prosesseille. Toisaalta poliittisen vallan tuli suojella näitä prosesseja, jotta niiden kautta syntyisivät edellytykset vauraudelle ja hyvinvoinnille yhteiskunnassa. Näin hyvinvoinnin kysymyksistä muodostui osa liberalistista käsitystä hallinnan ongelmista. Hallintakäytäntöjen tehtäväksi muodostuikin turvata väestön terveys ja elinvoima ja sitä kautta markkinatalouden toiminta. Laajenevan kapitalismin myötä

sosiaaliset kysymykset muodostuivat poliittisen huolen ja kiistelyn kohteeksi. Poliittisen hallinnan tehtäväksi oli tullut yhteiskunnan suojelu *valtiolta* ja sosiaalisten kysymysten kautta myös *taloudelta.* (Helén 2004, 212–214.)

Hyvinvoinnin hallinnan uudelleenmuotoutuminen

Hyvinvointivaltiollisen hallinnan puitteissa yhteiskunnan ja sosiaalisen turvallisuuden poliittisella ja hallinnollisella ohjauksella oli oma logiikkansa. Hyvinvoinnin subjekti oli ympäröity erilaisilla hallintajärjestelyillä ja interventioilla, jotka turvasivat hänen elämänsä sekä ohjasivat ja kontrolloivat häntä. Hallinnan analyytikkojen mukaan sittemmin on tapahtunut siirtymä hyvinvointivaltiollisesta hallinnasta uusliberaaliin hyvinvoinnin hallintaan. Hallinnan analyytikot eivät kuitenkaan näe uusliberalismia yhdenmukaisena ideologiana tai teoriana, vaan hallinnallisuuden uudenlaisena muunnelmana, joka saa erilaisia muotoja erilaisissa ajallis-paikallisissa tilanteissa. Uusliberalismin (tai erilaisten uusliberalismien) ajatellaan ilmaisevan ja jäsentävän käynnissä olevaa muutosta hallinnan eli ihmisten toiminnan ja käyttäytymisen ohjailussa. Tästä esimerkkinä on markkinamallin soveltaminen yhä uusilla elämän alueilla sekä yksilöiden vastuun korostaminen. Monet hallinnan analyytikot puhuvat edistyneestä liberalismista (advanced liberalism) uusliberalimin sijaan. (Dean 1999; Miller & Rose 1990; Rose 1999.)

Länsi-Euroopan maissa on jo kolmen vuosikymmenen ajan keskusteltu hyvinvointivaltion törmäämisestä taloudellisiin ja byrokraattisiin rajoihinsa. Hyvinvointivaltioon kohdistuva uusliberaali kritiikki tehottomuudesta on muotoutunut pyrkimykseksi tehostaa yksilöiden ja organisaatioiden toimintaa asettamalla ne markkinasuhteisiin myös siellä, missä jakopäätöksiä ei tällä perustella aiemmin ole tehty. (Hindess 1998, 213; Kantola 2002, 36.) Näin vapautuminen hyvinvoinnin holhouksesta edellyttää, että ihmiset ymmärretään *asiakkaiksi, kuluttajiksi* tai *yrittäjiksi.* Ihmisten on muututtava vastuullisiksi yksilöiksi, jotka kykenevät hallitsemaan itseään ja laskelmoimaan oman toimintansa tuloksia. (Dean 1999; Rose 1999.)

Deanin (1999) mukaan uusliberaalin hyvinvointihallinnan pyrkimys muokata väestön ja sen jäsenten vastuullisuuden ja autonomisuuden kykyjä on johtanut siihen, että 'sosiaalinen' näyttää osittain hajoavan ja väistyvän politiikkaa jäsentävänä käsitteenä. Tulkinta on voimakas. Hallinnan analyysin empiirisessä soveltamisessa onkin huomioitava kontekstuaaliset erot. Suomessa hegeliläinen perintö on tuottanut erilaisen näkökulman hallintaan. Kun liberaalissa poliittisessa teoriassa poliittinen tila rakentuu omilla intresseillään varustetuista yksilöistä, jotka tekevät omia valintoja, hegeliläiseen ja marxilaiseen poliittiseen teoriaan puolestaan kytkeytyy ajatus yhteisöstä, kansasta tai luokasta toiminnan subjektina, jolla on oma yleistahtonsa vapauteen. (Kantola 2002, 50–51.)

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion ideaalina on pitkään pysynyt valtion vahva rooli. Sitä on pidetty myönteisenä asiana, koska poliittisessa kulttuurissamme valtiovalta ja kansalaisyhteiskunta kietoutuvat vahvasti toisiinsa. Pohjoismainen keskustelu hyvinvointiin liittyvistä arvoista ja hyveistä on korostanut tasa-arvoa ja universaalisuutta ja vastuullisuutta eli ajatusta, että kaikki kansalaiset ovat yhtä lailla oikeutettuja hyvinvointiin, joka, paitsi velvoittaa julkista valtaa, on myös sosiaalisesti jaettua. (Hernes

1988; Trägårdh 1997.)

Hyvinvointivaltioprojekti – kansallisten sosiaalisten projektien muotoutuminen vaihtelevine toimeentulon turvaamiseen ja hyvinvoinnin organisointiin liittyvine ratkaisuineen – ei kuitenkaan ole ollut monoliittinen. Sen sijaan hyvinvointivaltio on muotoutunut jatkuvien vapauteen, vastuuseen ja oikeudenmukaisuuteen kytkeytyvien pohdiskelujen ja neuvottelujen tuloksena. (Eräsaari 1995, 167.) Myös Suomessa on 1990-luvulta lähtien puhuttu hyvinvointivaltion ”projektisen” selkeyden väistymisestä eli osittaisesta irtautumisesta hyvinvointivaltiollisista sitoumuksista, arvoista ja instituutioista (esim. Andersson, Hautamäki, Jallinoja, Niiniluoto & Uusitalo 1993; Eräsaari & Rahkonen 1995; Julkunen 1992, Julkunen 2001).

Hallinnan analyytikkojen tulkinta uusliberalistisesta hallinnassa perustuu thatcherismin ja julkisen hallinnon viime vuosikymmenien kehitykseen Isossa-Britanniassa. Yhteistä suomalaiseen kontekstiin on ainakin se, että ”markkinoista” ja niiden mallin mukaan toimimisesta on muodostunut luonteeltaan eettinen asia. Julkinen valta ei saisi puuttua ”markkinoihin”, ja sen tulee myös muovata toimintaansa markkinamallin mukaiseksi. (Helén 2004, 226–227.) Julkisessa hallinnossa *sosiaalisen* hallinnan keskeiset ongelmat koskevat nykyään palvelu- ja asiantuntijajärjestelmissä syntyneitä konstruoituja markkinoita, joissa hallinnan eri tahot ovat ottaneet itsensä pääkohteekseen ja päätarkoitukseksi on tullut oman toiminnan rationaalisuuden, tärkeyden, kyvykkyyden ja ennen kaikkea ”taloudellisuuden” testaaminen ja todistaminen. (ks. Helén 2004, 221–222.)

Tietyistä eroavaisuuksista huolimatta eri mailla näyttää olevan hyvinvoinnin hallinnan ja uusliberalismin suhteen myös yhteinen haaste: kysymys siitä, miten hallita mahdollisimman paljon muuttuu kysymyksiksi siitä, miksi täytyy hallita, mikä tekee julkisen vallan olemassaolon tarpeelliseksi ja mitä pyrkimyksiä suhteessa yhteiskuntaan julkisen vallan pitäisi edistää oikeuttaakseen olemassaolonsa (ks. Foucault 1997, 75). Uusliberalismi merkitsee uudenlaista hallintakäytäntöä, joka suuntautuu päämääriinsä ja säätelee itseään jatkuvan reflektion keinoin. Julkisen vallan käytön asianmukaisuutta aletaan arvioida taloudellisten ja sosiaalisten prosessien perusteella, ja hallinnasta itsestään muotoutuu itsearvioimisen ja korjaamisen prosessi. (Dean 1999, 20; Helén 2004, 214.) Dean (1999) kutsuu tätä uudenlaista julkisen hallinnon sisäistä arviointi- ja kehittämistoimintaa ”hallinnan hallinnallistumiseksi”.

Yhteistä monien länsimaisten hyvinvointiyhteiskuntien kehitykselle on myös se, että hyvinvointivaltiollisten ajattelu- ja toimintatapojen uudelleenmäärittelyssä on vahvistunut vastuiden yksilöllistämisen ja yhteisöllistämisen eetos[5] (Rose 1995, 54–55; 1998, 3–6). Suomessakin oikeudellisen säätelyn muutokset yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueilla ja taloudellisten resurssien supistaminen heijastavat senkaltaista muutosta poliittisessa ajattelussa, joka oikeuttaa itseään juuri tukemalla valintoja, vapauksia ja

5 Muutosta vastuullistamiseen kuvastaa terminologinen siirtymä hyvinvointi*valtiosta* hyvinvointi*yhteiskuntaan*. Onkin kiinnitetty huomiota siihen, että vaikka hyvinvointiyhteiskunnasta puhuvat poliittisesti eri suunnista tulevat, se on leimallisesti uusliberalistinen käsite. Vaikka hyvinvointivaltiokaan ei ole ristiriidaton käsite, ei hyvinvointiyhteiskunnan käsitteestä käy lainkaan ilmi se, millä hyvinvointi saavutetaan. Hyvinvointiyhteiskunta voidaan nähdä yleisenä päämääränä, mutta hyvinvointivaltio on väline sen saavuttamiseksi. (Ks. Julkunen 2001, Rahkonen 2006.)

autonomisuutta ja yhteisöllisyyttä mahdollistavaa kehitystä. Rose (1999) nostaa esimerkiksi hallintotieteellisen governance-keskustelun ja toteaa, että hallinnasta käytävään keskusteluun näyttää liittyvän erottamattomasti normatiivinen näkökulma. Hallinta on aina joko ”hyvää” tai ”pahaa”. Hallintaa pidetään hyvänä silloin, kun poliittisten strategioiden pyrkimyksenä on vähentää valtion roolia, kannustaa ei-valtiollisiin säätelymekanismeihin, vähentää poliittisen koneiston ja viranomaisten määrää ja muuttaa politiikan roolia taloudellisten ja sosiaalisten kysymysten käsittelyssä. Hyvä hallinta merkitsee enemmän New Public Managementia, vähemmän hallintoa ja palvelujen tuottamisen hallinnointia ja sen sijaan enemmän niiden tuottamista. (Emt., 16.)

Hallinnan analyysi suuntautuu vallan, hallinnan ja vapauden ilmentymiin osana modernia hyvinvoinnin hallintaa. Hallinnan näkökulman avulla on tarkoitus korostaa, että kuntarakennekeskustelussa oikeuksien, vastuiden ja velvollisuuksien määrittely tapahtuu hyvin moninaisten poliittis-hallinnollisten rationaliteettien, ylipaikallisten ja paikallisten intressien ja päämäärien, poliittisten pyrkimysten, toimivaltasuhteiden ja käytäntöjen yhteisvaikutuksessa. Kuntarakennekeskustelussa vallan, hallinnan ja vapauden perusjännite liittyy kuntien asemaan paikallisina itsehallintoyhteisöinä, mutta myös osana julkisen hallinnon kokonaisuutta. Kuntarakennekeskustelussa risteävät monin tavoin tästä jännitteestä kumpuavat pyrkimykset määritellä kuntien oikeuksia, vastuita, velvollisuuksia.

Aimo Ryynänen (1999, 82) kuvaa kunnallisen itsehallinnon ja kansanvallan suhdetta mannereurooppalaisessa keskustelussa seuraavasti: ”Kansanvalta eli demokratia edellyttää hyväksyttävyyttä. Hyväksyntä voidaan välittää ennen muuta kansalaiskeskustelun kautta. Kansalaisläheisyys puolestaan on saavutettavissa parhaiten kunnallisen itsehallinnon kautta.” Klassiseksi muodostuneen käsityksen mukaan paikallishallinnon olemassaolon oikeutus kytketäänkin sen synnyttämiin edellytyksiin edistää *vapautta, tasa-arvoisuutta ja hyvinvointia* (Maass 1959).

Sharpen (1970) mukaan vapaus merkitsee valtion pakottavan vallan ulottumattomissa olevan paikallisen toiminnan ja alueen mahdollisuutta. Hyvinvointi viittaa paikallishallinnon merkittävään ulottuvuuteen kansalaisten hyvinvoinnin turvaajajana ja palveluiden tuottajana. Kuntarakennekeskustelun näkökulmasta kysymys vapaudesta liittyy kuntien oikeuteen säilyä ainutkertaisina ja erilaisina. Vapauden katsotaan kuitenkin voivan tuottaa tasa-arvon ja hyvinvoinnin suhteen ristiriitaisen lopputuloksen. Vapaus kunnan aluetta koskevaan itsemääräämisoikeuteen voi johtaa kuntien erilaistumiseen ja sitä kautta kansalaisten sosiaalisen ja taloudellisen tasa-arvon heikkenemiseen. (Emt., 1970.) Kuntarakennekeskustelussa onkin kysymys sosiaalipoliittisen subjektiuden ja poliittisen subjektiuden yhteensovittamisesta (vrt. Dean 1999, 74–75). Äärimmillään kansalaisten hyvinvoinnista huolehtimisen periaate ja kansalaisten oikeus itsehallintoon näyttävät muodostuvan toisilleen vastakkaisiksi tavoitteiksi.

Politiikka ja hallinto

Tarkastelen kuntarakennetta koskevaa määrittelykamppailua osana julkista keskustelua. Julkisen keskustelun tila on olennainen politikoinnin, politisoimisen ja politisoitumisen areena, koska se tekee haastamisen ja kyseenalaistamisen prosesseista näkyviä (Laine & Peltonen 2003, 81). Vallan ja hallinnan näkökulma sekä yhteiskuntaa koskevan

tiedon tuottamista koskeva teoria muodostavat viitekehyksen tarkastella, miten ja kenen ehdoilla kuntarakennetta koskeva poliittis-hallinnollinen keskustelu julkisuudessa rakentuu.

Keskeinen tutkimusasetelmaan liittyvä valinta on tutkimuksen kontekstin rajaaminen. Tällä tarkoitan sitä, että konteksti ei ole yksiselitteisesti vain empiirisesti rajattavissa oleva osa todellisuudesta, vaan kontekstin rajaamiseen liittyy aina tutkimuksen teoreettisiin taustaoletuksiin kietoutuvia oletuksia tutkimuskohteen luonteesta. Mikä on tällöin kuntarakennekeskustelun konteksti? Kun kuntarakennekeskustelua tarkastellaan määrittelykamppailuna, on kyse ainakin *politiikasta* ja *hallinnosta*.

Hallinnan näkökulmasta kysymys on poliittisesta hallinnasta, joka rakentuu moninaisten päämäärien, toimivaltasuhteiden, poliittis-hallinnollisten käytäntöjen ja paikallisuuden ja ylipaikallisuuden yhteisvaikutuksessa. Hallinnan näkökulman rajoitteena on toisinaan nähty se, että hallinnan analyytikot eivät tee selvää eroa politiikan ja hallinnan välille. He eivät erota hallinnan poliittista ulottuvuutta sen tiedollisesta, teknisestä ja hallinnollisesta puolesta (Hindess 1997). Tämän seurauksena politiikan ja hallinnon jännitteet ja kamppailut jäävät vähälle huomiolle vaikka poliittisen hallitsemisen asetelmia ja rationaliteetteja tarkastellaankin yksityiskohtaisesti. (Helén 2004, 231.) Tämän tutkimuksen ideana onkin tarkastella keskustelua kuntarakenteesta nimenomaan poliittis-hallinnollisena keskusteluna ja diskursiivisena kamppailuna, jossa poliittiset määrittelyt ja asiantuntijuuden tuottamat määrittelyt kietoutuvat toisiinsa.

Diskursiivisesta näkökulmasta *politiikan* ei nähdä tapahtuvan yksinomaan eduskunnassa tai valtuustosaleissa, vaan jokapäiväisessä toiminnassa asioiden ja ilmiöiden diskursiivisen määrittelyn kautta. Diskursiiviset kamppailut rakentuvat osana erilaisia institutionaalisia käytäntöjä, kuten vakiintunut politiikan alue, hallinto ja erilaiset toimintapolitiikat ja -tavat. Kuntarakennekeskustelun voi ymmärtää jatkuvana neutralisoitumisen ja politisoitumisen vuorotteluna. Politisoituessaan tietty, vakiintunut toimintapolitiikka tai toimintatapa kyseenalaistuu, jolloin sen ympärille muodostuu kiista tai konflikti siitä, miten asioita pitäisi hoitaa. Neutralisoituessaan kiista tasoittuu ja ongelma siirtyy ainakin väliaikaisesti keskustelun ulkopuolelle, *hallinnan* piiriin. Neutraloiminen voi tietysti olla myös politisoimisen tietoinen vastastrategia, jolla pyritään pitämään tietyt asiat keskustelun ja kiistojen ulottumattomissa. (Laine & Peltonen 2003, 27–28; Lappalainen 1992, 145.) Käsitteellä *poliittis-hallinnollinen* viittaan juuri tähän poliittisen ja hallinnollisen yhteenkietoutumiseen.

Tämän tutkimuksen näkökulmasta kuntarakennekysymyksen politisoituminen onkin empiirinen kysymys. Vain keskustelun pidempää historiallista kaarta tarkasteltaessa on mahdollista ymmärtää politisoituvien ilmiöiden poikkeuksellisuutta tai kriittistä potentiaalia.

2 Julkisesta keskustelusta sanomalehtiaineiston analyysiin

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella sitä, miten diskurssit säätelevät hallinnan rationaliteetteja kuntarakennetta koskevassa julkisessa keskustelussa. Hallinnan analytiikan lähtökohtana on, että valtio ei ole perimmäinen tai ainoa hallinnan muotoutumista ohjaileva taho (Miller & Rose 1989, 148). Näin ollen en analysoi diskursseja valtiollisista päätöksistä ja asiakirjoista käsin. Myös tieteellinen tieto artikuloi erilaisia arvoja ja intressejä tavoissa, joilla se käsitteellistää ympäröivää todellisuutta. Tiede tuottaa käsitteitä, joilla voidaan puhua yhteiskunnallisista asioista ja myös perustella tai vastustaa poliittisia toimenpiteitä. Aineisto ei kuitenkaan koostu kuntarakennetta koskevista tutkimuksista. Lähtökohtana on sen sijaan se, että poliittisten rationaliteettien ja niitä tukevien hallinnan tekniikoiden kautta ”vallanpitäjien haaveet ja tieteen totuudet saatetaan yhteen meidän kaikkien arvojen, arvostelmien ja tekojen kanssa” (emt., 157). Nämä rationaliteetit eli totuutena näyttäytyvä tieto on poliittisten kiistojen ja yhteiskunnallisen määrittelykamppailun kohteena. Tämä kamppailu läpäistyy osaksi julkista keskustelua.

Julkisella keskustelulla tarkoitetaan laajasti tunnettujen puheenaiheiden käsittelyä tiedotusvälineissä. Tutkittaessa yhteiskuntapoliittisia määrittelykamppailuja ja valtasuhteiden muutoksia, mediatekstit ovat varteenotettavia tutkimuskohteita. Tutkimusaineiston valintaan liittyy pohdiskelua aineiston ja tutkittavan ilmiön välisestä suhteesta. Klaus Mäkelän (1990) mukaan laadullista tutkimusta tehtäessä tulisi pohtia aineiston yhteiskunnallista ja kulttuurista paikkaa sekä sen tuotantoehtoja. Tekstin kulttuurisen paikan määrittely on oikeastaan vastaamista kysymykseen, mistä tutkittavat tekstit kertovat. Tähän kysymykseen pyrin vastaamaan tässä ja seuraavassa luvussa. Lähtökohtana on kuitenkin se, että kuntarakennekysymyksen politisoitumisen, sitä koskevien poliittis-hallinnollisten käytäntöjen tai poliittisten kiistojen ei ymmärretä olevan kausaalisuhteessa julkiseen keskusteluun. Niiden ei ymmärretä aiheuttavan julkista keskustelua, vaan niiden ymmärretään rakentuvan osana julkista keskustelua.

Tässä tutkimuksessa aineiston eli sanomalehtikirjoitusten ymmärretään olevan osa sosiaalista todellisuutta, ei vain siitä kertovaa kuvausta. Yhteiskunnallisia ilmiöitä tunnistaessaan, tulkitessaan ja määritellessään tiedotusvälineet osallistuvat sosiaalisen todellisuuden rakentamiseen (ks. Fairclough 1997, 136; Fowler 1991, 2–4; Tuchman 1978, 12). Aineiston ei silti ajatella olevan täysin irrallaan sen tuotantoehdoista (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993; Mäkelä 1990). Esimerkiksi uutisjutun tuotantoprosessissa toimittaja valikoi ja muotoilee lähdeaineistoa, kuten haastatteluja, poliittisia puheita ja julkilausumia, kontekstualisoi ne uudelleen ja upottaa lopulliseen tekstiin eräänlaiseksi rekonstruktiiviseksi selonteoksi (Bell 1991, 50–51; Pietilä 1991, 5).

Sanomalehtikirjoitus edustaakin tavallaan ”diskurssin diskurssia”, joka kontrolloi sisältämiään muita diskursseja (Pietilä & Sondermann 1987, 6–9, 55).

Sanomalehtiaineistoa analysoitaessa on tärkeää olla tietoinen siitä, minkälaisten käytäntöjen puitteissa journalismi representoi julkista keskustelua ja sen puitteissa aktualisoituvia diskursseja. Ei ole esimerkiksi yhdentekevää, mitkä toimijat saavat mahdollisuuden kirjoittaa, puhua ja olla esillä, kun yhteiskunnallisia ilmiöitä tunnistetaan, tulkitaan ja määritellään tiedotusvälineissä. Tiedostusvälineiden käytännöt säätelevät, mikä kelpaa uutiseksi ja kuka voi puhua julkisuudessa asiantuntijana. Uutisissa viitataankin usein tiettyihin, virallisiin tai muulla tavoin legitimoituihin lähteisiin, kuten viranomaisiin ja muihin asiantuntijoihin. Asiantuntijapuheenvuoroissa ja kolumneissa pääsevät tiedotusvälineiden institutionaalisista käytännöistä johtuen todennäköisemmin esille ne, joilla on jo ennestään taloudellista, poliittista tai kulttuurista valtaa. (Fairclough 1997, 58, 69.) Edes lehdissä julkaistavien mielipidekirjoitusten ei voi ajatella edustavan tasapuolisesti jotakin ”yleistä mielipidettä”.

Pääsy mediaan ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen kohteena. Lähtökohtana on, että määrittelykamppailu tapahtuu julkisessa keskustelussa ja että *politiikkaa ja hallintoa* edustavat tahot ovat siinä keskeisessä roolissa. Aihetta sanomalehdissä kommentoivat henkilöt edustavat virkatehtäväänsä tai luottamushenkilöasemaansa. Toki myös kansalaiset kirjoittavat mielipidekirjoituksia, ja esimerkiksi uutisissa tuodaan esiin myös kuntalaisten ääntä haastattelujen ja kommenttien muodossa. Foucault’laisen diskurssianalyysin näkökulmasta diskurssien ei ajatella eriytyvän eri toimijoiden mukaan. Sen sijaan eri toimijoiden positiot rakentuvat diskursseissa.

Sanomalehtiaineisto tulkinnan lähteenä

Tutkimusaineisto käsittää joukon alueellisia päivälehtiä sekä myös muutamia valtakunnallisiksi katsottavia lehtiä, kuten Helsingin Sanomat ja puolueiden äänenkannattajalehdet. Useimmat Suomen sanomalehdistä ovat syntyneet 1800-luvun alkupuolella osana alkavaa puoluetaistelua. Osa lehdistä, kuten Helsingin Sanomat, luopuivat puoluesidonnaisuudestaan jo 1800-luvulla, useimmat kuitenkin vasta 1990-luvulla. Lehtien omistajuuden ja linjausten osalta kiinteät sidokset puolueisiin ovat 1900-luvun lopulle tultaessa vaihtuneet pörssiyhtiöiden omistussuhteisiin. Sitoutumattomien lehtien rahoitus tuleekin täysin markkinoilta, tilauksista ja ilmoituksista. Samaan aikaan journalistiikka itsenäisenä ammattikäytäntönä on vahvistanut asemaansa. (Holmberg 2004, 69–70.)

Yhteiskunnallisten rakenteiden muuttumisen ja ”keskiluokkaistumisen” myötä äänestäjien poliittinen liikkuvuus on lisääntynyt. Yleisö on yhä heterogeenisempää ja moniarvoisempaa. Näin ”yhteinen” journalistinen näkökulma tuotetaankin etääntymällä poliittisten toimijoiden edustamista intresseistä ja tekemällä lukijoista politiikkaan osallistujien sijasta poliittisten tapahtumien katselijoita. (Kunelius 1996, 185–186.) Myös poliittinen journalismi on professionalisoituessaan alkanut entistä voimakkaammin tulkita poliittisia puheenvuoroja yleisönsä puolesta. Puolueisiin sitoutuneessa lehdistössä lehti ja sen edustaman puolueen poliitikot puhuivat pitkään ikään kuin samalla äänellä, mutta ylijournalistisen, poliitikoista etäisyyttä ottavan professionalismin vaikutus on nykyään havaittavissa myös puoluelehdistä. (Reunanen 2003, 54.)

Jukka Holmbergin (2004, 234) mukaan 1980-luvun lopulta 2000-luvulle tultaessa lehtien kantaaottavuus on vähentynyt ja keskeisiä poliittisia toimijoita kohdellaan tasapuolisemmin. Vanhat poliittiset taustat ja muut arvosidokset tulevat kuitenkin toisinaan edelleen näkyviin sitoutumattomien lehtien kannanottojen suuntautumisessa ja uutisten näkökulmavalinnoissa. Jotkin lehdet erottuvat edelleen erityisesti mielipidesivujensa puolesta jossain määrin ”puoluekantaisina”. (Hujanen 2000, 68.) Toisaalta sitoutumattomuuskehitys on johtanut jopa siihen, että historiallisilta puoluepoliittisilta sitoumuksiltaan eritaustaiset lehdet tuottavat yhdessä aiemmassa aatteellisessa keskustelussa keskeiset puoluepolitiikkaa koskevat uutiset (Holmberg 2004, 17, 243).

Sanomalehdistön puoluetaustan sijaan tärkeimmäksi viiteryhmäksi on noussut maakunta. Viime vuosisadan jälkipuoliskolla tapahtuneen kehityksen tuloksena useimmissa maakunnissa jokin maakunnallisista lehdistä nousi niin sanotuksi alueen ykköslehdeksi[6]. Kun kaupungeissa ilmestyi aiemmin useita erisuuntaisia lehtiä, on niistä nykyisin jäljellä alueen ykköslehti. Maakuntaulottuvuus näkyy lehtijuttujen aiheiden valinnoissa ja näkökulmissa. Maakuntalehti tarjoaa alueelle äänen ja areenan tulla julkisuuteen. Samalla rakentuu ikään kuin ”alueen etu”, joka yhdistää koko potentiaalisen lukija- ja tilaajaryhmän. (Holmberg 2004, 14.)

Jaana Hujanen (2000, 239) korostaa, että sanomalehtien alueellisille representaatioille on tyypillistä, että yhteiskunnalliset muutosprosessit, aluehallinto rajoineen ja muutoksineen sekä poliittiset päätökset ”koettelevat nimenomaan alueita ja vaikuttavat alueisiin”. Tästä ovat esimerkkinä muuttoliikkeen – maaseudun (pohjoisen) autioitumisen ja pääkaupunkiseudun (etelän) ruuhkautumisen – representaatiot alueellisissa lehdissä. Paikallisuus ja sen muodot ovat tämän päivän politiikan tekemistä; ne ovat sidoksissa siihen, mitä identiteettejä, yhteisöllisyyttä ja arvoja valitaan ja miten ne mobilisoidaan kulloisiinkin käytänteisiin. (Emt., 239–242.)

Maakunnallisten lehtien levikki on noin puolet sanomalehtien kokonaislevikistä. Suomessa on viitisenkymmentä 4–7 kertaa viikossa ilmestyvää sanomalehteä. Maakunnallisista julkaisuista suurimmat lukijamäärät saivat vuonna 2004 Aamulehti, Turun Sanomat, Kaleva, Keskisuomalainen ja Savon Sanomat. (Kansallinen mediatutkimus 2005.) Levikiltään valtakunnallisia päivälehtiä on Suomessa varsin vähän. Tutkimusaineistossa valtakunnallista päivälehteä edustaa Helsingin Sanomat, jolla on päivittäin yli miljoona lukijaa ja siksi laajempi valtakunnallinen merkitys. Valtakunnallisesti merkittävän viestimen asemassa sillä on vaikutusta erityisesti valtakunnan politiikan ja talouden alueella myös muiden lehtien agendaan. Valtakunnan laajimman päivälehden asema on historiallisesti erityinen, mutta myös pragmaattisesti tärkeä. Helsingin Sanomat seuraa valtakunnallisen keskustelun agendaa maakuntalehtiä kattavammin.

6 Ilmaisu alueellinen ykköslehti viittaa lehtien levikin tilastoimiseen, maakuntalehti sen sijaan korostaa kytköstä tiettyyn alueeseen (ks. Hujanen 2000, 23).

Tutkimuksen sanomalehtiaineisto

Pääasiallinen tutkimusaineisto käsittää yhteensä 703 sanomalehtijuttua[7]. Sanomalehtijutut on koottu Suomen Kuntaliiton sanomalehtileikekokoelmaa ja sanomalehtien sähköisiä arkistoja hyödyntäen. Kuntaliiton kokoelma koostuu kunta-alaa koskevista sanomalehtileikkeistä. Sanomalehtileikkeitä on koottu vuodesta 1990 lähtien noin 20 sanomalehdestä. Arkistoidut sanomalehtileikkeet on indeksoitu tietokantaan hakusanojen avulla (yleinen suomalainen hakusanasto ja kunnallisalan hakusanasto). Kokoelma käsittää vuosittain noin 6 000 kunta-alaa käsittelevää lehtijuttua. Sain 1990-luvun alun tarkastelujakson osalta viitetietokannan avulla kokoon yli kaksisataa kuntarakennetta ja kuntaliitoksia käsittelevää lehtijuttua kattavan aineiston. Tutkimusekonomian näkökulmasta oli suotavaa, että ei-sähköisessä muodossa olevan aineiston osuus oli kohtuullinen.

Sanomalehtien sähköiset arkistot yleistyivät 1990-luvun loppupuolella. 2000-luvun aineisto onkin koottu edellä mainittua sanomalehtileikekokoelmaa ja sanomalehtien sähköisiä arkistoja apuna käyttäen. Valmiiksi sähköisessä muodossa olevien lehtijuttujen myötä aineistonkäsittely nopeutui, koska lehtileikkeiden kopiointiin ja skannaamiseen liittyviä työvaiheita ei tarvittu. Käytin yhteensä noin kahdenkymmenen sanomalehden verkkosivuilla sijaitsevia sähköisiä arkistoja. Tein hakuja erilaisilla tekstihakutoiminnoilla tai, jos sellaista ei ollut käytettävissä, etsin aiheeseen liittyviä sanomalehtijuttuja otsikoiden perusteella lehtien kotimaa-, maakunta- ja mielipideosastoista.

Tutkimusaineisto käsittää vuosilta 1990–1992 yhteensä 253 juttua ja vuosilta 2002–2004 yhteensä 450 juttua. 2000-luvun aineisto on merkittävästi laajempi, koska käytännössä kaikki aiheeseen liittyvä sanomalehtikirjoittelu oli digitaalisten arkistojen myötä käytettävissä. Kuntarakennekeskustelu vilkastui myöhemmin 1990-luvulla ja erityisesti 2000-luvulla, jolloin käynnistyi lukuisia kuntaliitokseen johtaneita yhdistymisselvityksiä. Pidänkin mahdollisena ja varsin todennäköisenä, että kuntarakenteen muutosta ja kuntaliitoksia koskevia juttuja ei julkaistu 1990-luvun alussa yhtä paljon kuin 2000-luvun alussa.

Molemmat tarkastelujaksot kattavat noin kahden ja puolen vuoden ajan. Tarkasteluajanjaksojen pituuden sanelivat yhtäältä sanomalehtiartikkelikokoelma ja toisaalta tutkimusekonomia. Kuntaliiton kokoelma alkaa vuoden 1990 puolivälistä ja päättyy vuoden 2004 elokuussa, jolloin artikkelikokoelman kartuttaminen lopetettiin. Tähän ajankohtaan päätin aineiston keruun ja siirryin kokonaan analyysivaiheeseen.

Tutkimusaineiston lähteinä ovat Helsingin Sanomat, vajaat 20 maakuntien ykköslehteä, muutamia muita levikiltään maakuntalehtiä suppeampia tai ei-päivittäin ilmestyviä alueellisia lehtiä sekä suurimpien poliittisten puolueiden pää-äänenkannattajalehdet (taulukko 1). Ruotsinkielinen sanomalehdistö on rajattu varsinaisen ydinaineiston ulkopuolelle. Ratkaisu liittyy ensisijaisesti tutkimusresursseihin. Vahvasti tekstuaalisen analyysin toteuttaminen kahdella kielellä olisi tehnyt analyysin

7 Mediatekstien osalta olen pitäytynyt ainoastaan sanomalehtiaineistossa. Aiheen käsittely muissa medioissa, kuten televisiossa ja radiossa, on audio(visuaalisen) materiaalin dokumentointiin ja käsittelyyn liittyvistä teknisistä syistä johtuen rajattu aineiston ulkopuolelle.

merkittävästi raskaammaksi. On mahdollista, että alueen valtakielestä ja siihen kytkeytyvistä muista kulttuurisista tekijöistä johtuen painottuvat erilaiset jäsennykset suhteessa kuntaan ja kuntarakenteen muutostarpeeseen. Varmaa on ainakin se, että kaksikielisillä alueilla kuntaliitos vaikuttaa kunnan kielisuhteisiin, ja sitä kautta myös kuntaliitoskeskusteluun. Oletuksena on kuitenkin, että nämä näkökulmat ovat jossain määrin esillä myös kaksikielisten alueiden suomenkielisissä viestimissä. Lisäksi olen tarkastellut ruotsinkielisiä sanomalehtijuttuja osana varsinaista ydinaineistoa täydentävää sekundääriaineistoa.

Taulukko 1. Aineiston sanomalehtijuttujen lukumäärä sanomalehdittäin

Lehti	1990–1992	2002–2004	Yhteensä
Aamulehti	12	17	29
Demari	3	4	7
Etelä-Saimaa	13	53	66
Etelä-Suomen Sanomat	8	7	15
Helsingin Sanomat	37	58	95
Hämeen Sanomat	–	9	9
Iisalmen Sanomat	4	2	6
Ilkka	8	12	20
Itä-Häme	–	6	6
Kainuun Sanomat	16	10	26
Kaleva	8	18	26
Kansan Uutiset	2	6	8
Karjalainen	3	32	35
Keski-Pohjanmaa	14	14	28
Keskisuomalainen	25	25	50
Keski-Uusimaa	–	5	5
Kouvolan Sanomat	7	13	20
Kymen Sanomat	–	20	20
Lapin Kansa	11	15	26
Länsi-Savo	19	6	25
Nykypäivä/Verkkouutiset	–	3	3
Pohjalainen	5	9	14
Pohjolan Sanomat	1	14	15
Satakunnan Kansa	10	14	24
Savon Sanomat	7	31	38
Suomenmaa	4	10	14
Turun Sanomat	32	22	54
Uusimaa	–	4	4
Uusi Suomi	4	–	4
Vakka-Suomen sanomat	–	11	11

Osaa tutkimusaineistossa mukana olevista lehdistä ei julkaistu vielä 1990-luvun alussa ja joitakin 1990-luvun alussa julkaistuja lehtiä on sittemmin lakkautettu. Lisäksi joidenkin lehtien omistajuussuhteet ja nimet ovat muuttuneet tarkasteluajanjaksojen välillä[8]. Lähes viidentoista vuoden kuluessa kokoelmaan indeksoitujen lehtien joukko

8 Esimerkiksi vuonna 1989 yhdistettiin sanomalehdet Eteenpäin ja Etelä-Suomi. Uusi lehti oli nimeltään Kotkan Sanomat. Vuonna 1992 Kotkan Sanomat ja Haminassa ilmestynyt Kymen Sanomat yhdistettiin ja uuden lehden nimeksi tuli Kymen Sanomat.

on myös muista syistä hieman muuttunut. Näistä syistä Hämeen Sanomat, Itä-Häme, Keski-Uusimaa, Kymen Sanomat, Vakka-Suomen sanomat ja Uusimaa-lehti ovat mukana vain toisella tarkastelujaksoista. Näissä lehdissä ilmestyneet jutut muodostavat kuitenkin vain noin kymmenesosan koko aineistosta, joten merkittävää epätasapainoa aineistoon tämä tuskin aiheuttaa.

Juttujen lehtikohtaisiin lukumääriin vaikuttavat ensinnäkin käytettävissä olleiden arkistojen rajaukset ja tutkimusekonomia. Puoluelehtien ja levikkialueiltaan pienempien ja ei-päivittäin ilmestyvien lehtien juttujen määrä on pieni. Niiden osalta lehtileikkeiden arkistointi on mahdollisesti ollut sattumanvaraisempaa. Kaikkia tutkimuksen tarkastelujaksolla aiheesta julkaistuja juttuja ei kuitenkaan ole mahdollista eikä tarpeellista kerätä. Aineiston edustavuutta suhteessa johonkin kuviteltavissa olevaan julkisuuden perusjoukkoon ei ole mahdollista systemaattisesti arvioida. Esimerkiksi puoluelehtien osalta ei ole tarkoituksenmukaista pohtia aineiston edustavuutta lukumäärän näkökulmasta. Niissä ilmenevä *poliittinen* artikuloituu myös muissa lehtijutuissa.

Toiseksi lukumääriin vaikuttaa paikallinen konteksti eli esimerkiksi lehtien levikkialueilla käynnistyneet kuntaliitosselvitykset. Kuntien yhdistymistä koskevan keskustelun tai kuntaliitoshankkeen viriäminen nostaa paitsi kyseisen hankkeen myös kuntarakenteen yleisesti alueen lehtien uutisiin, pääkirjoituksiin sekä lehdessä julkaistaviin kolumneihin, asiantuntija-artikkeleihin ja mielipidekirjoituksiin. Kolmanneksi juttujen määrä vaihtelee lehtikohtaisesti johtuen lehden luonteesta ja sisällöllisistä painotuksista. Levikkialueiltaan pienimmät ja ei-päivittäin ilmestyvät lehdet saattavat esimerkiksi uutisoida ahkerasti paikallisista liitoshankkeista, mutta kuntarakenteen muutoksien tematisoiminen yleisellä tasolla on niissä harvinaisempaa.

Suurin osa tutkimusaineiston lehtijutuista on Helsingin Sanomista, jossa uutisoidaan ja ylipäätään julkaistaan laajasti erityyppisiä lehtijuttuja kuntarakenteeseen liittyvästä valtakunnallisesta keskustelusta ja paikallisista keskusteluista eri puolella maata. Toisena 1990-luvun alussa oli Turun Sanomat, jossa käsiteltiin laajasti Rauman kaupungin ja maalaiskunnan sekä Uudenkaupungin ja Kalannin kunnan liitoksia. Keskisuomalainen-lehden sivuilla käytiin vilkasta keskustelua Äänekosken kaupungin ja Konginkankaan kunnan sekä Jyväskylän kaupungin ja Säynätsalon kunnan liitoksista. Lisäksi Keskisuomalaisessa ilmestyi paljon juttuja koskien Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan kuntaliitoshanketta, joka oli esillä sekä 1990-luvulla alussa että 2000-luvun alussa. 2000-luvulla toiseksi suurin osa lehtijutuista on Etelä-Saimaasta. Etelä-Karjalassa aiheeseen liittyvään kirjoittelun vilkastumiseen johti 2000-luvulla käynnistynyt niin kutsuttu Saimaankaupunki-hanke. Hankkeessa selvitettiin mahdollisuutta yhdistää Lappeenrannan kaupunki, Imatran kaupunki sekä muita Etelä-Karjalan kuntia. Kokonaisuutena lehtikohtaisen juttujen jakaumasta on nähtävissä se, että kuntaliitoshanke on vilkastuttanut huomattavasti aiheesta käytävää keskustelua alueellisten lehtien palstoilla.

Suurimpien poliittisten puolueiden pää-äänenkannattajalehdistä SDP:n Uutispäivä Demari -lehti, Keskustan Suomenmaa-lehti ja Vasemmistoliiton Kansan uutiset -lehti ovat edustettuina molemmilla tarkastelujaksoilla. Kokoomuksen kerran viikossa ilmestyvä Nykypäivä-lehti on edustettuna vain toisella tarkastelujaksolla. Toisen vertailujakson kohdalla käytettävissä oli Kokoomuksen internetissä ilmestyvä uutislehti Verkkouutiset, joka sisältää myös osan Kokoomuksen kerran viikossa ilmestyvän

äänenkannattajalehti Nykypäivän kirjoituksista.

Tutkimusaineistoa on tärkeää arvioida sen riittävyyden ja kattavuuden näkökulmasta. Aineiston koon on oltava riittävä tuottaakseen tilanteen, jossa aineiston lisääminen ei tuo enää uusia piirteitä. Aineiston kattavuudella puolestaan tarkoitetaan sitä, että tutkija ei perusta tulkintojaan satunnaisiin poimintoihin (Mäkelä 1990). Käytännössä aineiston laajuuteen vaikutti 1990-luvun sanomalehtijuttujen osalta käytettävissä olevan valmiin aineiston eli artikkelikokoelman laajuus. Koko aineiston laajuuden määrittelin aluksi sen perusteella, kuinka laajaa aineistoa arvioin olevan mahdollista analysoida valitulla metodilla. Analyysin edetessä kävi myös ilmi, että aineiston perusteella oli mahdollista vastata tutkimuskysymyksiin, eikä aineiston laajentaminen ei olisi tuonut siihen uusia ulottuvuuksia.

Sanomalehtien erilaiset juttutyypit

Sanomalehtiaineisto käsittää useita eri juttutyyppejä edustavia sanomalehtijuttuja: pääkirjoituksia, erityyppisiä kolumneja ja asiantuntija-artikkeleita, mielipidekirjoituksia ja uutisia. Tutkimuksen ydinaineiston muodostavat kuntarakenteen muutokseen liittyvät pääkirjoitukset, kolumnit, asiantuntija-artikkelit ja mielipidekirjoitukset. Uutisjutut sisältyvät ydinaineistoon tietyin edellytyksin.

Lehtijutut valikoituivat ydinaineistoon, mikäli jokin seuraavista kriteereistä täyttyi:

1. Juttu käsittelee kuntarakenteen[9] muutosta menneisyydessä tai tulevaisuudessa.
2. Juttu käsittelee yksittäistä tai yksittäisiä selvitettävänä olevia, toteutusvaiheessa olevia tai ”mahdollisia” kuntaliitoksia.
3. Juttu käsittelee taloutta, kuntien hallintoa tai palveluita, demokratiaa ja kuntalaisten asemaa tai muuta vastaavaa teemaa, ja siinä viitataan kuntarakenteeseen tai kuntaliitoksiin.

Kolumnien, asiantuntija-artikkelien ja mielipidekirjoitusten osalta sähköisistä arkistoissa ei aina ole käytettävissä tietoa siitä, mikä edellä mainituista vaihtoehdoista on kyseessä. Artikkelikokoelmasta peräisin olevien juttujen juttutyypin tunnistaminen ei ollut ongelma. Sitä vastoin lehtien sähköisiin arkistoihin kolumnit, asiantuntija-artikkelit ja mielipidekirjoitukset on usein sijoitettu osastoon ”mielipide” tai vastaava, eikä lehtijutun luonne käy ilmi arkistosta. Päädyinkin muodostamaan kolumneista, asiantuntija-artikkeleista ja mielipidekirjoituksista kokonaisuuden, jota kutsun nimellä kommentoivat jutut.

Valikoin uutisjutut ydinaineistoon vain, jos ne täyttivät ehdon yksi tai kolme. Rajasin yksittäisiä kuntaliitoksia paikallisesta näkökulmasta käsittelevät eli ehdon kaksi täyttävät uutiset ydinaineiston ulkopuolelle. Ehdon kaksi täyttävät uutiset käsittelivät pääsääntöisesti tiettyyn kuntaliitoshankkeeseen tai -prosessiin liittyviä tilannekohtaisia tekijöitä, kuten yhdistymisen valmistelua tai poliittista prosessia. Kuntaliitoshankkeiden

9 Mukaan valikoituivat myös jutut, joissa puhuttiin kuntajaosta, kuntajaotuksesta jne.

prosessuaalisia ulottuvuuksia koskevan paikallisen uutisoinnin analyysi ei olisi ollut mielekästä irrotettuna historiallisesta ajallis-paikallisesta kontekstistaan. Paikallisen puolustuksen ja vastustuksen äänet ja argumentit rakentuvat myös osana ydinaineistoon valikoituja pääkirjoituksia ja kommentoivia juttuja.

Paikallisia kuntaliitosuutisia sisältyy kuitenkin varsinaisen ydinaineiston ulkopuoliseen aineistoon. Tämä ydinaineistoa täydentävä aineisto sisältää uutisjuttuja, jotka koskevat tarkasteluajanjaksoilla virinneitä kuntaliitosprosesseja ja keskusteluita mahdollisista kuntaliitoksista. Tämän aineiston avulla pystyin tarkentamaan ydinaineiston empiiristä viitekehystä. Muita yhtä kattavia tietolähteitä tarkasteluajanjaksoilla virinneistä kuntaliitoskeskusteluista ja -hankkeista ei juuri ole käytettävissä.

Lehdissä julkaistaan myös paljon kuntataloutta, kuntajohtamista ja demokratiaa, hyvinvointipolitiikkaa ja alueellista kehitystä koskevia kirjoituksia, joissa tematisoituu kuntarakenteen muutos. Kaikkien tällaistenkin juttujen mukaan ottaminen olisi merkinnyt aineiston laajentumista hallitsemattoman suureksi. Kyse ei enää olisi ollut kuntarakennetta koskevasta keskustelusta, vaan kunta-alaa koskevasta keskustelusta ja journalismista yleensä.

Käytin juttujen valinnassa kriteerinä sitä, että pelkkä muutaman sanan tai lauseen viittaus kuntarakenteen muutoksiin ei riittänyt. Ydinaineistoon valikoituminen edellytti, että kuntarakennetta käsiteltiin jutussa suhteellisen laajasti. Sen sijaan otin runsaasti kunta-alaa eri näkökulmista käsitteleviä sanomalehtikirjoituksia mukaan ydinaineistoa täydentävään aineistoon, joka tuki ydinaineiston kontekstualisointia. Tämä paikallisesta kuntaliitosuutisoinnista ja muista kunta-alaa eri näkökulmista käsittelevistä jutuista koostuva sekundääriaineisto sisältää yhteensä noin 600 lehtijuttua.

Suurin osa aineiston jutuista on pääkirjoituksia, joita on 296 (taulukko 2). Pääkirjoitukset kirjoittaa useimmiten päätoimittaja, suuremmissa lehdissä on erikseen pääkirjoitustoimittajia. Pääkirjoitus on siis lehden toimituksen kannanotto ajankohtaiseen aiheeseen. Pääkirjoitukset kohdistetaan tyypillisesti paitsi yksittäiselle lukijalle, myös poliittisille päättäjille ja muille tiedotusvälineille. Pääkirjoituksessa pyritään tuomaan esiin lehden linja ja ikään kuin tietoisesti vaikuttamaan siihen, miten asiat tulisi nähdä ja miten tulisi toimia. (Törrönen 1997, 221.) Toisaalta tätä ei voida pitää vain pääkirjoitusten ominaisuutena. Kaikki tekstit ovat merkitysvälitteisiä ja osallistuvat sosiaalisen todellisuuden rakentamiseen. Uutisten moniäänisyydestä ja niihin liitetystä totuudellisuuden statuksesta huolimatta myös niissä merkityksellistetään asioita eri tavoin ja tuotetaan erilaisia versioita ympäröivästä todellisuudesta. Toiseksi suurin osa jutuista on uutisia. Uutisia aineistossa on yhteensä 222.

Taulukko 2. Sanomalehtijuttujen lukumäärä juttutyypeittäin

Juttutyyppi	1990–1992	2002–2004	Yhteensä
Pääkirjoitus	94	202	296
Kommentoiva juttu	54	127	181
Uutinen	102	120	222
Henkilöhaastattelu	3	1	4
Yhteensä	253	450	703

Kolmanneksi suurimman ryhmän muodostavat kommentoivat jutut eli kolumnit, asiantuntija-artikkelit ja mielipidekirjoitukset. Näitä juttuja aineistossa on yhteensä 181. Kolumnit ovat sanomalehden käytännöistä riippuen erillisellä, kolumniksi tai jollakin muulla tavoin nimetyllä paikalla. Säännöllisesti julkaistavasta kolumnista vastaa useimmiten lehden toimittaja tai kutsuttu, lehden ulkopuolinen henkilö. Toisinaan kolumnin paikka on varattu vaihtuvista ajankohtaisaiheista kirjoittaville eri henkilöille. Lehden ulkopuolisten henkilöiden kirjoittamia artikkeleita tai asiantuntijapuheenvuoroja julkaistaan myös mielipideosastossa tai sen yhteydessä. Mielipidekirjoitukset ovat toimituksen valikoimia lehden lukijakunnan kirjoituksia, jotka julkaistaan niille varatulla paikalla. Neljäntenä juttutyyppinä ovat henkilöhaastattelut, joita aineistoon sisältyy neljä.

Pääkirjoitukset ja kommentoivat jutut ovat analyysin kannalta erityisen hedelmällisiä. Niissä argumentaatio perustuu usein siihen, että oman perustellun näkemyksen ohella kuvaillaan myös torjutuksi tulevat muut näkemykset. Pääkirjoitukset dokumentoivat laajasti niitä ajalle ominaisia arvoja ja muita premissejä, joihin julkisessa keskustelussa nojaudutaan (Alasuutari 1996, 30). Kommentoivissa jutuissa reagoidaan myös aiempiin puheenvuoroihin suoremmin kuin uutisjutuissa. Artikkeli- ja mielipideosastot mielletäänkin juuri keskustelun areenoiksi.

Kommentoivien juttujen (kolumnit, asiantuntija-artikkelit, mielipidekirjoitukset) kirjoittajien jakauma on esitetty taulukossa 3. Luokitus on tehty lehtijutun yhteydessä mainitun kirjoittajan aseman tai edustaman tahon perusteella. Suurin osa kommentoivista jutuista oli lähtöisin lehden toimituksesta. Seuraavaksi suurimman joukon muodostivat kuntien luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kirjoitukset. Merkittävää osuutta edustivat myös kuntien johtavat viranhaltijat, ministerit, kansanedustajat, valtionhallinnon sekä tutkimustahojen edustajat. Ymmärrettävästi tietoa siitä, missä määrin aineisto edustaa jotain kuntarakenteen muutoksista kirjoittavien ”todellista” jakaumaa, ei ole käytettävissä. Tästä näkökulmasta aineiston rajoituksia on suhteellisen vaikea arvioida. Katson aineiston edustavan julkista keskustelua koskien kuntarakennetta ja siihen liittyviä poliittis-hallinnollisia tavoitteita. Aineistosta käsin ei tehdä johtopäätöksiä esimerkiksi kuntarakennetta koskevasta kuntalaiskeskustelusta tai tieteellisestä keskustelusta sinänsä. Tällaiset painotukset edellyttäisivät täysin erityyppisen aineiston valintaa.

Olennaista on, että aineistossa on läsnä kuntien poliittisten päätöksentekijöiden, kuntalaisten sekä kuntien viranhaltijajohdon ääni. Puheenvuoroissa ovat edustettuina myös valtakunnan politiikkaa ja tutkimusta edustavien tahojen äänet. Tämän tutkimuksen teoreettis-metodologisten ratkaisujen perusteella kirjoittajien henkilö ja asema ylipäätään eivät ole tarkastelun kohteena. Tutkimuksessa ei olla kiinnostuneita kuntarakennekeskustelussa ilmenevistä yksittäisten toimijoiden tai instituutioiden pyrkimyksistä. Kiinnostuksen kohteena on sen sijaan se, miten diskurssit ja erilaiset toimijanasemat diskursseissa rakentuvat kuntarakennetta koskevassa julkisessa keskustelussa. Toimijan asemat rakentuvat kaikissa juttutyypeissä esiintyvässä puheessa, myös uutisissa, pääkirjoituksissa ja muissa lehtien toimitusten tuottamissa jutuissa.

Taulukko 3. Kommentoivien juttujen (kolumni, asiantuntija-artikkeli, mielipidekirjoitus) kirjoittajat

Kirjoittaja	1990–1992	2002–2004	Yhteensä
Lehden toimitus	9	27	36
Kunnan luottamushenkilö	7	24	31
Kuntalaismielipide	7	18	25
Kunnan johtava viranhaltija	8	8	16
Valtakunnallinen poliitikko (ministeri, kansanedustaja)	3	14	17
Tutkimustahon edustaja	5	11	16
Valtionhallinnon edustaja	7	7	14
Muu kunnan henkilöstön edustaja	4	5	9
Kuntien keskusjärjestön edustaja	4	3	7
Maakunnan liiton edustaja	0	4	4
Elinkeinoelämän edustaja	0	3	3
Muu	0	1	1
Tuntematon	0	2	2
Yhteensä	54	127	181

Tutkimusmenetelmän esittely

Kuvasin toisessa luvussa tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia eli tapaa ymmärtää kielen, tiedon ja vallan suhteet Michel Foucault'n tavoin diskursiivisesti. Tutkimusta kannattelee ajatus diskursseista tiedon muotona (Foucault 2002). Ymmärrän diskursiivisuuden nousevan merkitysvälittyneisyydestä. Kielen käytön ja merkitysrakenteiden tutkiminen perustuu oletukseen siitä, että merkityksellistämme kielen avulla asioita ja ilmiöitä uusintaen ja muuntaen samalla eri tavoin ympäröivää sosiaalista todellisuuttamme. Idea kytkeytyy ranskalaisen kielitieteilijä Ferdinand de Saussuren (2000/1916) esittämään, paradigmaattiseksi muodostuneeseen oletukseen merkitysvälittyneisyydestä. Sen mukaan todellisuus ei itsessään sisällä merkityksiä, vaan merkitykset tuotetaan kielen avulla merkityksellisistä artikulaatioista, jotka muodostuvat suhteessa ja erotuksena toisiinsa.

Diskurssianalyysiksi kutsutaan hyvin erilaisia lähestymistapoja kielitieteellisistä analyyseistä aina yhteiskuntatieteelliseen tietomuodostumien rakentumisen tarkasteluun. Foucault'laisittain diskurssien tutkimisen tavoitteena on ennen kaikkea eritellä niitä historiallisia olosuhteita ja ehtoja, joiden puitteissa diskurssi artikuloituu ja saa totuusarvon. Foucault'lainen lähestymistapa diskursiivisuuteen ei kuitenkaan tarjoa konkreettisia välineitä diskurssien analysoimiselle. Tästä syystä analyysin tueksi oli kehiteltävä muusta yhteydestä omaksuttu merkitysten rakentumisen tarkasteluun soveltuva analyysitekniikka. Selkeärajaisen tutkimusmenetelmän sijaan diskurssien konstruoiminen perustuukin erilaisten tekniikoiden soveltamiseen sekä luovaan harkintaan erilaisiin diskursseihin kuuluvien osasien ja niiden välisten suhteiden tunnistamisessa (Parker 1992, 5).

Sovellan analyysissä semioottisesta teoriasta nousevaa generatiivisen kulun teoriaa tai mallia ja siihen liittyviä käsitteellisiä ideoita. Generatiivisen kulun teoria kuvaa merkitysten ja diskurssien artikuloitumisen prosessia. Teoria on tärkein ja tunnetuin

osa liettualaissyntyisen semiootikon, kielitieteilijän ja filosofin Algirdas J. Greimasin ja niin kutsutun Pariisin koulukunnan teoreettisesta työstä. Greimas on de Saussuren työhön nojaavan lingvistisen semiotiikan edustaja, jonka yhtenä tärkeimmistä teoksista pidetään vuonna 1966 ilmestynyttä teosta ”Sémantique structurale”. Suomessa greimasilaista semiotiikan teoriaa on sovellettu viestinnän tutkimuksessa, sosiologiassa ja kasvatustieteissä (Alasuutari 1996; Pikkarainen 2004; Silvo 1988). Hallinnon tutkimuksen alueella teoriaa on soveltanut Pertti Ahonen (esim. 1984a, 1986, 1988). Ahosen (1984b, 1984c, 1989) avaukset greimasilaiseen semiotiikkaan muodostuivat hyvin keskeisiksi perehtyessäni analyysiin.

Foucault’laisen diskurssikäsityksen ohella ammennan työssäni aineksia myös greimasilaisesta diskurssikäsityksestä. Diskurssin käsitteeseen liittyy edellä mainituissa yhteyksissä varsin erilaisia taustaoletuksia, ja käsitettä käytetään varsin erilaisissa tarkoituksissa. Tukeudun erityisesti greimasilaisiin ideoihin merkitysten rakentumisesta, todellisuusvaikutusten synnyttämisestä ja tiedonmuodostuksesta diskursseissa. Pariisin koulukunnan semiotiikassa *diskurssi* merkitsee tapaa kertoa ja *teksti* tarkoittaa diskurssin semanttista representaatiota. Greimasin käsitys diskurssista juontaa juurensa saussurelaisesta käsityksestä, jonka mukaan kielen muodostus perustuu sitä ohjaaviin kollektiivisiin ja normatiivisiin sääntöihin (langue) sekä toteutukseen yksilöllisessä puhunnassa (parole). Greimasilaisittain diskurssi viittaa juuri kommunikaatioaktiin ja manifestiin merkitykseen. Puhujalla on mahdollisuus tiettyyn vapauteen, ’luovuuteen’ muodostaessaan diskurssia, joskin tätä vapautta rajoittavat monenlaiset seikat. (Tarasti 1979.) Greimasilainen käsitys diskurssin eli merkityksellisen ilmaisukokonaisuuden rakentumisesta kiteytyy generatiivisen kulun malliin, joka on esitetty taulukossa 4.

Taulukko 4. Generatiivisen kulun malli[10]

MERKITYSTEN RAKENTUMISEN TASOT	MUODOLLINEN RAKENNE (SYNTAKSI)	MUODOLLISEEN RAKENTEESEEN SIJOITTUVAT MERKITYKSET (SEMANTIIKKA)
SYVÄTASO	Fundamentaalinen rakenne	Fundamentaaliset merkitykset
PINTATASO	Narratiivinen rakenne	Narrativiset merkitykset
DISKURSIIVINEN TASO	Diskursiivinen rakenne Diskursivisaatio: – Aktorilisaatio – Spatialisaatio – Temporilisaatio	Diskursiiviset merkitykset Tematisointi ja teemojen figurativisointi: – Figuraatio – Ikonisaatio

Generatiivisen kulun teorian mukaan diskurssia ja merkitysten rakentumista tekstissä voidaan tarkastella kolmella keskenään hierarkkisella tasolla. Tasoja kutsutaan semionarratiiviseksi syvätasoksi, pintatasoksi ja diskursiiviseksi tasoksi. Jokainen kolmesta

10 Ks. Greimas & Courtes 1982, 132–134, Silvo 1988, 43 ja Ahonen 1986, 116.

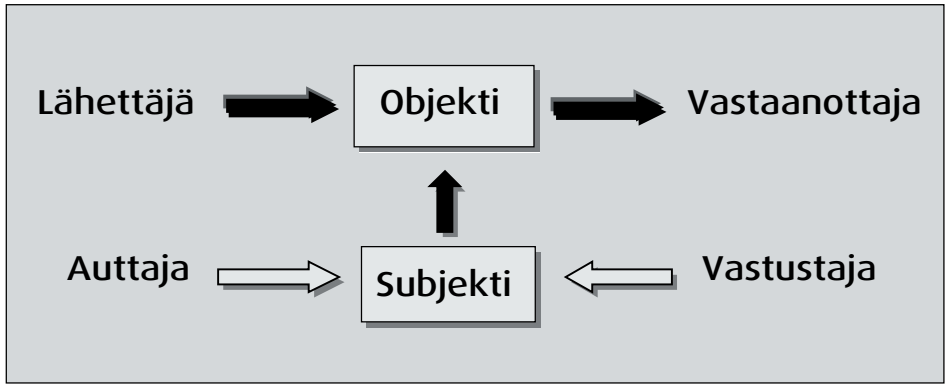
tasosta koostuu tarkasteltavien merkitysten muodollisesta rakenteesta (syntaksi) ja muodolliseen rakenteeseen sijoittuneista merkityksistä (semantiikka). *Syvätasolla* artikuloituu se merkitysten varasto (paradigma), joka jäsentää tekstiä. Tämä taso sisältää perusarvot, joista tavoiteltavina pidettyjen tai täydyttyjen saavuttaminen ja kartettavina tai kiellettyinä pidettyjen välttäminen muodostavat tekstin elementtien peräkkäisyydestä koostuvan (syntagmaattisen) rakenteen. Semio-narratiivisen syvätason rakenteet muodostavat kerronnallisen muodon kehikon. *Pintatasolla* on kysymys syvätasolle sijoittuvien arvojen sijoittumisesta tähän kehikkoon. Tällä tasolla voi analysoida tekstissä muotoutuvia abstrakteja toimijahahmoja, joita kutsutaan aktanteiksi. (Ahonen 1984b, 240–241.)

Pintatasolle sijoittuvat kerronnalliset eli narratiiviset rakenteet ja merkitykset. Narratiivinen rakenne jäsentää lausetta laajempia tekstejä kerronnallisiksi kokonaisuuksiksi, kuten kielioppi jäsentää lauserakenteita. Narratiivinen rakenne on antropomorfinen eli se luonnehtii ihmisille ominaista tapaa muodostaa kielestä ja kieleen merkityksiä sekä tapaa hahmottaa omaa toimintaansa mielekkäänä, intentionaalisena, suunniteltuna ja strategisesti systemaattisena kokonaisuutena. (Greimas & Courtés 1982, 132–134; Pikkarainen 2004, 113.) Narratiiviset rakenteet ovat riippumattomia siitä, tapahtuuko viestintä suullisesti vai kirjallisesti.

Olen soveltanut lehtijuttujen argumentaatiorakenteiden analyysissa ideaa pintatasolla artikuloituvista aktanteista ja niiden toiminnasta. Aktanteilla on tekstin syvemmän tason merkityksiin kytkeytyviä rooleja. Aktantit latautuvat arvoilla ja muilla perusmerkityksillä, jotka juontuvat merkitysten muodostumisen syvätasolta. Aktantit eivät ole suoraan tekstin ilmeisimmältä tasolta löydettävissä, vaan ne ovat kerronnallisten rakenteiden määrittämiä. (Ahonen 1984b; Pikkarainen 2004.)

Tekstissä on usein läsnä kuusi aktanttia (kuvio 1). *Subjektiaktantin* tehtävänä on jonkin halutun asian saavuttaminen. Subjektiaktantti on tyypillisesti henkilö tai ryhmä, mutta kuten muutkin aktantit, se voi olla myös abstrakti, kuten esimerkiksi valtiontalous tai rakkaus luontoon. *Objektiaktantti* on asiantila tai vastaava, johon pyritään tai jota toivotaan. Kolmas aktantti, *lähettäjä,* on ikään kuin ylempi subjekti tai auktoriteetti, jonka toimesta tai tahdosta subjekti toimii. Lähettäjäaktantti antaa subjektille tehtävän. Myös lähettäjä voi henkilön tai ryhmän sijaan olla myös vaikkapa yhteiskunnallinen tilanne, joka motivoi subjektin. (Ahonen 1989, 109; Pikkarainen 2004, 113.)

Vastaanottaja-aktantti on se, jolle hyöty objektin saavuttamisesta koituu. *Auttaja-aktantti* tuo apua subjektille. *Vastustaja-aktantti* puolestaan pyrkii luomaan esteitä subjektin halun toteutumiselle. Tekstissä kuusi perusaktanttia ovat yleensä läsnä, mutta ne saattavat olla jakautuneet useammille hahmoille tai yhdistyneenä samoiksi hahmoiksi. Sama tekstissä ilmenevä toimija voi myös täyttää useita aktantteja, eli esimerkiksi lähettäjä ja vastaanottaja voivat olla yksi ja sama toimija. Teorian joustavuudesta kertoo myös se, että jokaisesta tekstistä ei ole tarvetta löytää jokaista aktanttia. (Ahonen 1989, 109; Pikkarainen 2004, 186.)



Kuvio 1. Aktantit generatiivisen kulun mallissa[11]

Diskursiivisella tasolla tapahtuu konkreettisten toimijoiden sijoittuminen edellä mainittuihin aktantiaalisiin asemiin. Diskursiivisessa rakenteessa kertomus sijoitetaan johonkin aikaan (temporalisaatio) ja paikkaan (spatialisaatio). Diskurssi tapana kertoa jotakin generoi uusia merkityksiä. Tämä tapahtuu esimerkiksi konkreettisten toimijoiden, ajan ja paikan konstituoimisen sekä kielikuvien ja muiden diskurssin koherenssia tuottavien tekijöiden kautta. Diskurssien muotoutumisessa (diskursivikaatio) on kysymys syntaktisen kerronnallisen syvätason ja aktualisoituneiden kerronnallisten pintatason muodostamien merkityssisältöjen muuntumisesta ja rikastumisesta (ks. taulukko 4.). (Ahonen 1984a, 241; Ahonen 1984c, 314; Greimas & Courtés 1982, 132–134.)

Diskurssin muotoutumiseen kytkeytyy *diskursiivisten rakenteiden* ohella myös *semanttisia sisältöjä*. Semanttisella sisällöllä tarkoitetaan kertomuksen teeman eli keskeisen aiheen muotoutumista eli tematisaatiota. Diskurssin teemoja tai niiden osia rikastetaan tai niiden merkitysvaikutuksia vahvistetaan figurativisoinnilla. Teemoihin liitetään esimerkiksi kielikuvia tai vertauksia (figuraatio). Teemoihin voi liittää tiettyjä merkityksiä myös esimerkiksi rinnastamalla tai kontrastoimalla ilmiöitä toiseen aikaan tai paikkaan. Tietyn vertauksen tai tyylillisen keinon avulla voi vahvistaa diskurssin koherenssia. Diskursiiviset strategiat perustuvat usein kilpailevien diskurssien figuratiivisen kritiikin ja oman diskurssin pätevyyden figuratiivisten ulottuvuuksien korostamiseen. (Greimas ja Courtés 1979, Ahosen 1984c, 315–316 mukaan.)

Päädyin tutkimuksessa siihen, että kuntarakennekeskustelua säätelee kaksi diskurssia, jotka puolestaan valjastavat tuekseen muita diskursseja. Politiikan, talouden ja hallinnon alueella on tunnistettavissa merkityssuhteiltaan tietynkaltaisista oletuksista ja lausumista rakentuvia diskursseja, jotka muokkaavat sitä kenttää, johon ne kuuluvat. Kuntarakennekeskustelussa aktualisoituvat kaksi diskurssia valjastivat tällaisia diskursseja palvelemaan erilaisia diskursiivisia strategioita, joilla vahvistetaan diskurssin koherenssia ja todellisuusvaikutusta. Muihin diskursseihin viittaamisen ohella strategiat voivat perustua esimerkiksi ilmaisuvoimaisiin teoreettisiin käsitteisiin (esimerkiksi identiteetti) tai tulkintoihin todellisuuden luonteesta (esimerkiksi seutuistuminen).

11 Ks. Greimas 1980, Ahonen 1984b ja Silvo 1988.

Ikonisaatiossa on kysymys objektiivisuuden tai referentiaalisuuden rakentumisesta diskurssissa. On tärkeää, että diskurssilla näyttää olevan joku todellisuus, josta se ikään kuin kertoo totuuden. Ikonisaatio vahvistaa todellisuusvaikutuksen rakentumisesta esittämällä itsensä jonkin ulkopuolisen asian ”ikonina”. Näin syntyy vaikutelma siitä, että teksti ikään kuin viittaa johonkin itseensä nähden ulkopuoliseen, johon se perustaa tulkintansa. Ikoninen esitys voi hakea tukea eri referenteistä, kuten tieteestä, juridisista normeista, uskonnosta tai yleisestä mielipiteestä. Ikonit ilmenevät teksteissä intertekstuaalisuuden osoittimina eli viittauksina siihen, että tekstissä ollaan tietoisia referenttiin liittyvästä tietämyksestä ja kielestä. Esimerkkinä tästä ovat eri konteksteissa ”sallitut” ja ”kielletyt” metaforat. (Greimas ja Courtés 1979, Ahosen 1984c, 319 mukaan; ks. myös Silvo 1988, 52.) Diskursiivisella tasolla merkitysten muodostus ankkuroituu siis historiallisesti, kulttuurisesti ja yhteiskunnallisesti. (Ahonen 1984b, 256; Ahonen 1989, 116–118.)

Analyysiprosessin eteneminen

Aineiston esikäsittely

Käytin analyysin apuna laadullisten aineistojen analyysiohjelma NVivoa. Ohjelmaa varten koko sanomalehtiaineisto oli muokattava digitaaliseen muotoon. Otin arkistoiduista lehtijutuista paperikopiot ja skannasin ne digitaaliseen muotoon. Siirsin nämä sekä sähköisistä arkistoista peräisin olleet lehtijutut NVivo-ohjelmaan. Juttuihin liittyvää kuvitusta oli dokumentoitu vain hyvin niukasti. Visuaalinen materiaali on rajattu varsinaisen analyysin ulkopuolelle, mutta sitä on hyödynnetty tapauskohtaisesti lisäinformaation lähteenä (kartat kuntaliitoshankkeista jne.).

Diskursiivisten rakenteiden analysoiminen näytti edellyttävän, että aineistosta nousevia havaintoja voitaisiin jollakin tavalla *pelkistää.* Aineiston pelkistäminen tapahtuu siten, että sitä tarkastellaan vain tietystä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta. Pelkistämisellä pyritään havaintomäärän karsimiseen havaintoja yhdistämällä. Havainnoista etsitään yhteisiä piirteitä tai nimittäjiä, jotka pätevät koko aineistoon. (ks. Alasuutari 1999). NVivo-ohjelman käyttö analyysissä perustui juuri siihen, että sen avulla on mahdollista pelkistää aineistossa aktualisoituvia merkityksiä. Ohjelman avulla aineiston osia on mahdollista kategorisoida rinnakkaisesti ja hierarkkisesti. Ohjelma auttoi myös aineiston hallintaa, koska se mahdollistaa nopean liikkumisen ja vertailun muodostettujen kategorioiden ja luokiteltujen aineistokohtien välillä.

Lähestyin kutakin lehtijuttua omana argumentatiivisena kokonaisuutenaan. Tästä syystä tallensin jokaisen lehtijutun analyysiohjelmaan omana havaintoyksikkönään, jolle määrittelin seuraavat ominaisuudet: juttutyyppi, sanomalehden nimi ja ilmestymisajankohta vuoden ja kuukauden tarkkuudella. Tutkimusaiheen esiymmärryksen pohjalta lähdin liikkeelle siitä, että artikkelit käsittelevät usein *kuntarakennetta yleisesti* tai *kuntaliitoksia paikallisesti*. Esimerkiksi alueellisissa lehdissä aktualisoituu useimmiten yksinomaan tiettyä kuntaa tai tiettyjen kuntien yhdistymistä koskevia keskusteluja. Näiden keskustelujen voidaan ajatella olevan paikallisia. Tein tästä jaottelusta aineiston ensimmäisen luokittelun perusteen.

Juttujen jaottelu paikallisiin ja yleisiin perustui lähinnä aineiston hallittavuuden

parantamiseen. Jaottelu ei ole diskursiivisesta näkökulmasta relevantti, sillä diskurssit läpäistyvät valtakunnallisesta kuntia ja niiden rakenteita koskevasta keskustelusta paikallisiin kuntien rakenteita koskeviin keskusteluihin ja päinvastoin. Ei ole mahdollista erottaa yksinomaan paikallisessa kuntaliitoskeskustelussa aktualisoituvaa hallinnollista rationaliteettia tai tarkastella 'puhtaasti' paikallista diskurssia. Kuntarakenteesta ja sen kehittämistarpeista valtakunnallisella tasolla käytävä keskustelu ja paikallisen tason keskustelut kietoutuvat toisiinsa. Diskurssit läpäistyvät valtakunnallisesta keskustelusta paikallisiin keskusteluihin ja päinvastoin. Valtakunnallisen tason keskustelussa nostetaan esiin myös paikallisen tason keskusteluissa rakentuvia premissejä ja tavoitteita. Paikallisissa keskusteluissa tukeudutaan, kiistetään ja kyseenalaistetaan valtakunnallisessa keskustelussa aktualisoituneita premissejä ja tavoitteita.

Kaikki ydinaineistoon valitut uutisjutut käsittelevät kuntarakennetta yleisestä näkökulmasta. Koodasin pääkirjoituksen tai kommentoivan jutun paikalliseksi, jos jutussa tematisoitui jokin selvitettävänä oleva, suunnitteilla oleva tai kuvitteellinen kuntaliitos paikallisessa kontekstissaan. Koodasin pääkirjoituksen tai kommentoivan jutun paikallisiksi myös, jos siinä puhuttiin useista tietyn alueen, kuten maakunnan tai läänin alueen, kuntaliitoksista. Koodasin jutun sekä yleiseksi että paikalliseksi esimerkiksi, jos juttu sisälsi paikallisen näkökulman ohella myös eksplisiittisen kuvauksen ja/tai kannanoton kuntarakenteen muutoksesta yleisesti. Tämän jaottelun perusteella molemmilla jaksoilla noin puolet artikkeleista käsitteli kuntarakennetta yleisestä näkökulmasta ja puolet paikallisesta näkökulmasta ja runsas kolmannes edusti kumpaakin näkökulmaa.

Vaiheittainen aktanttianalyysi

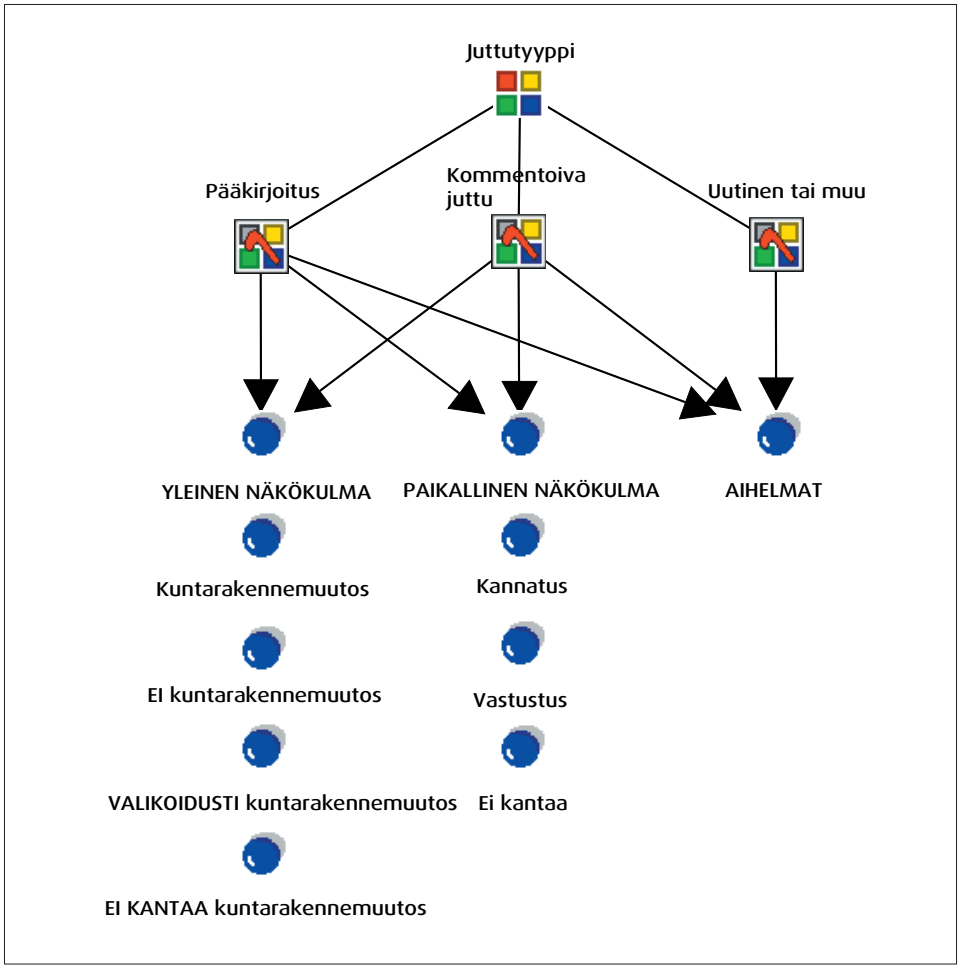
Sovelsin jo havaintojen pelkistämisen vaiheessa ideaa kertomuksissa artikuloituvista aktanteista ja niiden toiminnasta. Vaikka sanomalehtikirjoituksessa ei ole juonta, niistä on kuitenkin tunnistettavissa tietty argumentaatiorakenne. Se noudattaa useimmiten greimasilaista aktanttimallia siinä mielessä, että toiminnalla on tietty päämäärä, jonka suhteen on myös tunnistettavissa esteitä ja edistäviä seikkoja.

Analyysissä pääkirjoitukset ja kommentoivat jutut olivat uutisjuttuihin nähden keskeisemmässä asemassa. Tämä perustui näiden juttutyyppien kerronnallisten rakenteiden eroavaisuuksiin. Pääkirjoituksille ja kommentoiville jutuille on tyypillistä varsin johdonmukaisesti etenevä argumentaatiorakenne[12], koska niiden tavoitteena on nimenomaan ottaa kantaa käsillä olevaan asiaan ja esittää perusteltuja näkemyksiä sen puolesta tai sitä vastaan. Uutisjuttujen tehtävä on erilainen. Niissä toimijoiden ääniä, argumentteja ja kantoja liikutellaan eri tavalla. Uutiselle tyypillinen kerronnallinen rakenne ei avaudukaan yhtä johdonmukaisesti aktanttirakenteiden tarkastelulle. Analysoin aktanttirakenteita vain pääkirjoituksista ja kommentoivista jutuista (ks. kuvio 2.). Uutisjutut sen sijaan toimivat analyysin rinnalla vertailuaineistona ja 'faktojen'

12 Käytännössä diskurssien analysointi on usein velkaa myös argumentaatioteorioille (mm. Perelman 1996, Toulmin 1958). Argumentaatiorakenteiden tarkastelu merkitsi lukutapaa, jossa kiinnitetään huomiota yhtäältä asiantilaa koskevaan kuvaukseen tai väitteeseen, johtopäätökseen sekä perusteluihin.

lähteenä.

Käytännössä aktanttimallin soveltaminen merkitsi lukutapaa, jossa kiinnitin huomiota siihen, mitä asiaa tai asiantilaa tavoitellaan, minkä seikkojen esitetään puoltavan asian tavoittelemista tai aiheuttavan asian tavoittelemiselle esteitä. Näin tekstistä on tunnistettavissa objektiaktantti, auttaja-aktantti ja vastustaja-aktantti. Usein yhteiskuntapoliittisia kysymyksiä koskeva julkinen keskustelu polarisoituu jotakin asiantilaa koskevan muutoksen puolustamiseksi ja vastustamiseksi. Myös kuntarakennekeskustelussa päämäärät polarisoituivat voimakkaasti. Kuntarakennetta yleisesti käsittelevissä jutuissa argumentoitiin tyypillisesti kuntarakenteen muutoksen puolesta tai sitä vastaan. Myös paikallisen tason keskustelussa argumentoitiin useimmiten joko kuntaliitoksen puolesta tai sitä vastaan. Jaoin kuntarakenteen muutokseen yleisesti kohdistuvat lausumat niihin, joissa eksplisiittisesti tuotiin esiin vaatimus tai tarve kuntarakennemuutokselle sekä niihin, joissa tätä vastustettiin. Vastaavasti ryhmittelin paikalliset kuntaliitoksia koskevat artikkelit kuntaliitosta puolustaviin ja niitä vastustaviin.



Kuvio 2. Aineiston pelkistäminen aktanttianalyysin avulla

Koodasin aluksi aineiston molempien vertailujaksojen ensimmäisiltä vuosilta (1990 ja 2002) peräisin olevat lehtijutut. Näin pyrin muodostamaan alustavan käsityksen siitä, syntyykö eri jaksoilla toisiinsa nähden merkittävästi erilaisia jäsennyksiä. Koska pääkirjoitukset ja kommentoivat jutut pyrkivät usein esittämään perustellun kannan puheena olevasta aiheesta, suurin osa niistä jakautui luontevasti kategorioihin ”kuntarakennemuutos” tai ”ei kuntarakennemuutos” ja kuntaliitoksen ”kannatus” tai ”vastustus”.

Joissakin sellaisissa jutuissa, joiden aiheena oli esimerkiksi kuntajakolainsäädännön muutos tai tutkimustulosten kommentointi, kantaa kuntarakenteen muutostarpeesta ei ilmaistu. Luokittelin aluksi nämä kategoriaan ”kuntarakennekanta epäselvä” ja myöhemmin tarkemmin kategorioihin ”ei kantaa kuntarakenteen muutokseen” tai ”valikoidusti kuntarakennemuutos”. Jälkimmäiseen luokittelin jutut, joissa ei kannatettu varauksetta eikä myöskään ehdottomasti vastustettu kuntarakenteen muutosta, vaan tuotiin esiin ne ehdot, joiden vallitessa kuntarakenteen muutos ja kuntaliitokset olisivat tarkoituksenmukaisia.

Myös osassa kuntaliitoksia paikallisesti käsittelevissä jutuissa selvää kantaa liitokseen ei ilmaistu. Tällaisia olivat esimerkiksi tiettyä kuntaliitoshanketta koskevat, kyseessä olevalla alueella ilmestyvän lehden pääkirjoitukset, jotka oli julkaistu hieman ennen kuntaliitosta koskevia valtuustopäätöksiä. Näissä kirjoituksen funktio oli monesti lähinnä kuvaileva ja useita keskenään vastakkaisiakin kantoja eksplikoiva. Niissä jätettiin tarkoituksellisesti ottamatta kantaa asiaan.

Kuntarakennekeskustelun ja siinä aktualisoituvien päämäärien polarisoituminen muodosti analyysin lähtökohdan. Olennaista oli kuitenkin päästä käsiksi päämäärille (muun muassa kuntarakenteen muutoksen kannatus, vastustus) esitettyihin perusteluihin. Seuraavaksi siirryin näiden perusteluiden analysointiin. Esimerkiksi kuntarakenteen muutostarpeelle esitetyistä perusteluista muodostui useita kategorioita, kuten ”palvelujen tuottamisen tehokkuus”, ”byrokratia”, ”kuntien taloudellinen tilanteen heikkous”, ”kansainvälistyminen” ja ”väestömuutokset”. Analyysin edetessä syntyi lisää kategorioita, kun jokin yksittäinen, tekstistä tehty havainto johti samaan havaintoon toisessa lehtijutussa. Osa kategorioista osoittautui keskenään sisäkkäisiksi. Jaoin esimerkiksi kaikista talouteen viittaavista argumenteista muodostetun kategorian myöhemmin ”kuntatalouden” ja ”kunnan taloustilanteen” alakategorioiksi. Uusien kategorioiden muodostamisen myötä syntyi uusia havaintoja ja alustavia johtopäätöksiä, joita taas oli mahdollista testata jo muodostettujen kategorioiden avulla.

Aktanttianalyysin ensimmäisen vaiheen tavoitteena oli tunnistaa kunkin lehtijutun argumentaatiorakenteesta päämäärä, jota siinä tavoiteltiin sekä perustelut. Analyysin yhteydessä käytän päämäärän tavoittelemiseen liittyvistä perusteluista filosofiasta tuttua ilmaisua premissi (keskiajan lat. praemissa). Sillä tarkoitetaan päätöksessä arvostelmaa, josta uusi arvostelma eli päätöslause johdetaan. Premissille läheinen ilmaisu voisi olla myös lähtökohta tai oikeutus. Tutkimusaiheen esiymmärryksen ja premissien kategorisoimisen myötä alkoi muodostua käsitys, mihin premisseihin ’on vedottava’, eli mistä ’pitää’ tai ’voi’ puhua, ja mistä ’on vaiettava’ puolustettaessa tai vastustettaessa jotakin päämäärää. Edellä mainittujen perusteluiden ohella ”tehokkuus”, jolla viitataan kuntien palvelutuotannon tehokkuuteen, muodostui yhdeksi keskeiseksi premissiksi. Muita keskeisiä premissejä olivat esimerkiksi ”kilpailu”, ”itsehallinto”, ”identiteetti”

ja ”demokratia”.

Aktanttianalyysin toisessa vaiheessa kävin kaikkien tunnistamieni premissien osalta läpi sen, minkälaisessa aktantiaalisessa roolissa ne olivat argumentaatiokontekstissaan. Tämä tapahtui analysoimalla jokaisessa jutussa esiintyvien premissien aktantiaaliset suhteet. Muodostin tunnistamistani aktantiaalisista asemista alakategorioita päämääristä muodostetuille pääkategorioille. Aktanttimallin mukaan lähettäjäaktantti antaa subjektille tehtävän. Lähettäjä voi olla vaikkapa yhteiskunnallinen tilanne, joka motivoi subjektin. Keskustelussa osa premisseistä asemoitui lähettäjäaktanteiksi eli muutosta aiheuttaviksi tekijöiksi, kuten esimerkiksi ”väestömuutokset”. Niiden avulla perusteltiin erilaisia toimenpiteitä päämäärien saavuttamiseksi. Subjektiaktantti on toimijataho, jonka tehtäväksi päämäärän saavuttaminen muodostuu. Vastaanottaja-aktantti on puolestaan se, jolle hyöty päämäärän saavuttamisesta koituu. Keskustelussa eri päämääriin kytkettiin myös edistäviä ja estäviä tekijöitä, eli aktanttianalyysin käsittein auttaja- ja vastustaja-aktantteja. Kaikista teksteistä ei välttämättä löytynyt vastinetta jokaiselle aktantille. Toisaalta jokin tekstissä ilmenevä toimija tai asiantila saattoi myös vastata useita aktantteja.

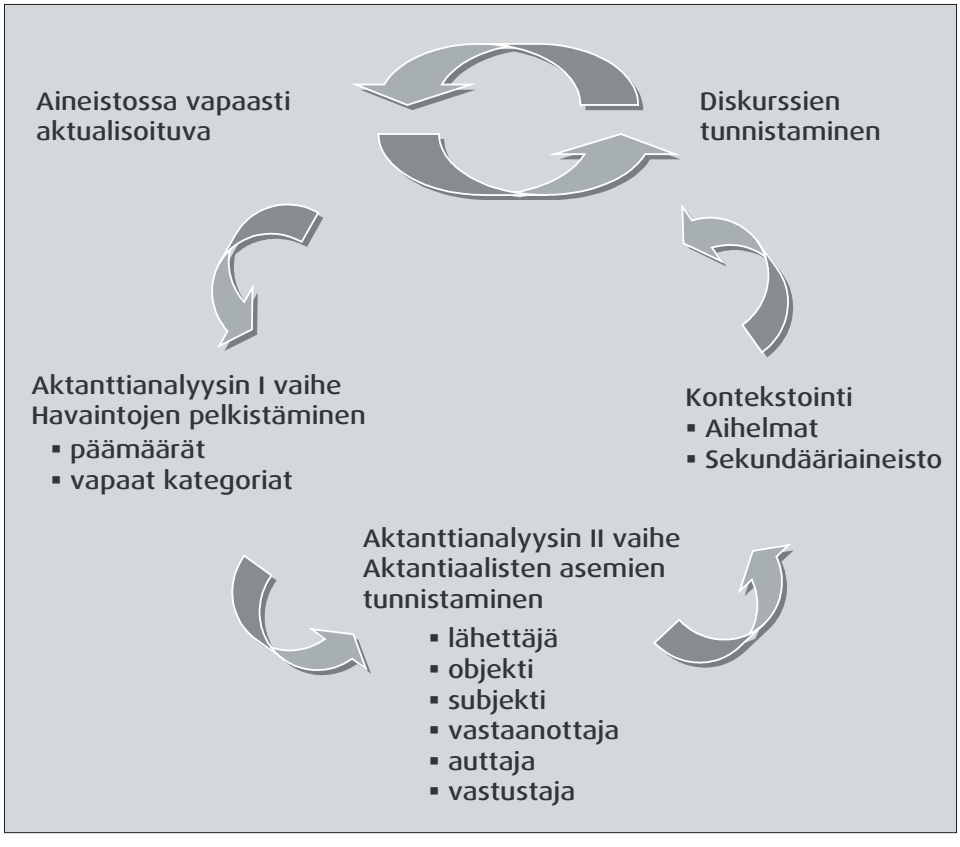
Kaikkia aineistosta tehtyjä havaintoja ei ollut mahdollista jäsentää aktantiaalisten roolien kautta. Koodasin osan havainnoista ensin niin kutsutuiksi vapaiksi noodeiksi (engl. node) erilleen aktantiaalisiin asemiin perustuvasta hierarkkisesta rakenteesta. Esimerkiksi puolueisiin ja puoluepolitiikkaan liittyvät argumentit kytkin ”puoluepolitiikka-noodiin”. Muita alkuvaiheessa muodostamiani vapaita noodeja olivat esimerkiksi ”kuntajaon kehityksen historia”, ”kuntajakolainsäädäntö”, ”maakuntaitsehallinto”, ”aluepolitiikka”, ”kunnan imago” ja ”valtionosuusuudistus”. Analyysin edetessä osalle vapaista noodeista hahmottui aktantiaalinen rooli. Osa taas auttoi muulla tavoin uudelleenarvioimaan havaintoja ja tekemään niiden pohjalta johtopäätöksiä. Tämän työn tukena NVivo-ohjelman avulla rakennettu kategoriapuu aineistoviittauksineen oli olennaisen tärkeä. Tarkastelin premissien välisiä aktantiaalisia suhteita myös piirtämieni käsitekarttojen avulla.

Diskurssien analysointi

Ymmärrys kuntarakennekeskustelun diskursiivisesta jäsentymisestä tapahtui vähitellen iteratiivisen prosessin tuloksena. Prosessissa on kysymys siitä, että analyysi nostaa esiin vuoroin kerronnallisten rakenteiden *syvätason* eli perusarvoja, *pintatason* kerronnallisia rakenteita eli aktantteja ja *diskursiivisella tasolla* generoituvia muita merkityksiä. Analyysin voi ajatella etenevän siten, että ymmärrys etenee pintatasolta syvätasolle, jolla hahmottuvat kohteen perusarvot. Analyysin jossakin vaiheessa kohteelle oletetaan jokin syvärakenne ja tarkistetaan tätä oletusta tarkentamalla empiirisemmän pintarakenteen analyysiä, jolla aktualisoituvat aktantit. Idea diskursiivisella tasolla tapahtuvasta figurativisoinnista ohjasi puolestaan kiinnittämään huomiota siihen, minkälaisille vertauskuville tai referenteille diskurssin koherenssi rakentuu. (ks. kuvio 3.) On otettava huomioon, että tutkijan muodostama käsitys siitä, että kohteen syvärakenne tai kokonaismerkitys on tietynlainen, vaikuttaa myös hänen ymmärrykseensä pintatason merkityksistä (ks. Pikkarainen 2004).

Tukeuduin analyysissä greimasilaiseen ideaan diskursseissa rakentuvien kerrosten

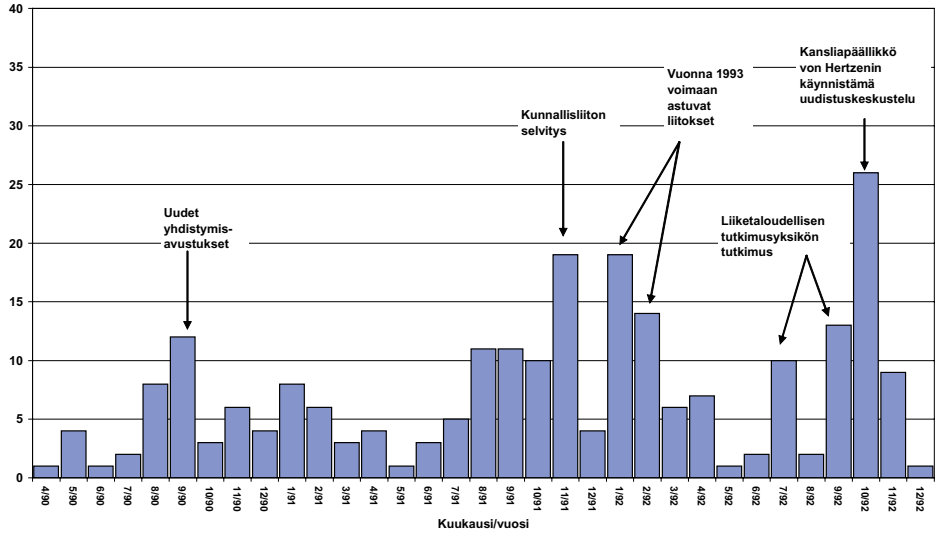
ja aktanttirakenteiden analysoimisesta. Pyrin siihen, että aktanttirakenteiden analyysi ei strukturoisi analyysiä liian tiukasti, vaan tarjoaisi lähtökohdan erilaisten argumenttien ja päämäärien tunnistamiseen ja tätä kautta diskurssien rakentumisen jäljille. Diskurssien tunnistamisen edellytyksenä oli aktanttirakenneanalyysin ohella kuntarakennekeskustelun rakentumisen kontekstisidonnainen tarkastelu (kuvio 3.). Analyysiohjelmassa havaintoyksiköille eli lehtijutuille annettujen muuttujan arvojen, kuten ensimmäisen tai toisen vertailujakson, ilmestymisvuoden tai -kuukauden perusteella on mahdollista tarkastella aineistossa aktualisoituvien tapahtumien kronologista järjestystä. Kaiken kaikkiaan analyysissä oli siis liikuttava kontekstisidonnaisesta, tietyssä ajallis-paikallisessa yhteydessä käydyn keskustelun analyysista aktanttirakenteiden tasolle ja edelleen syvätasolle ja takaisin.



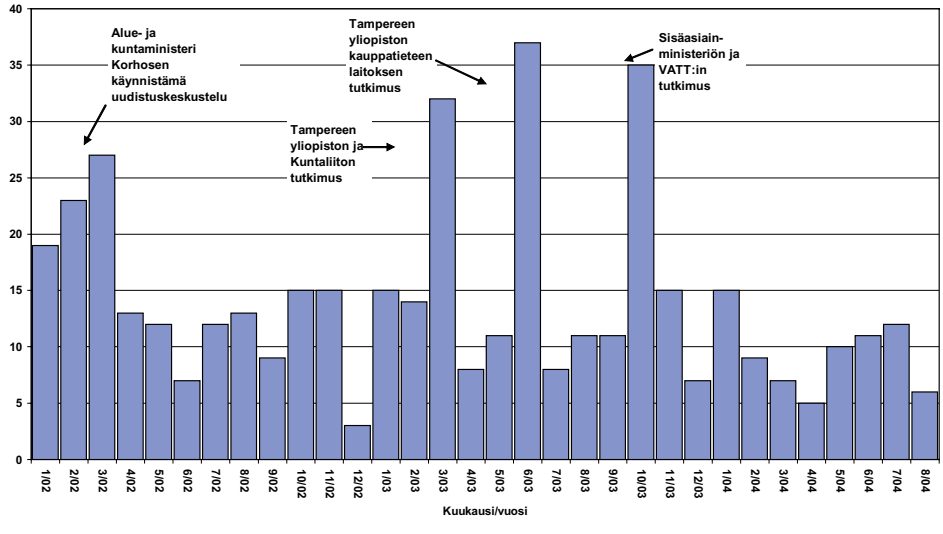
Kuvio 3. Analyysin eteneminen aktanttianalyysistä diskurssien tunnistamiseen

Usein jopa kymmenet jutut kommentoivat samana päivänä tai lyhyen ajanjakson sisällä tiettyä poliittista tapahtumaa, tutkimusta tai vastaavaa. Löysin kuntarakennekeskustelusta vajaat kaksikymmentä tällaista tihentymää. Nimesin nämä tihentymät aihelmiksi. Tiedotustutkimuksessa aihelmalla tarkoitetaan aiheeltaan toisiinsa kytkeytyneiden juttujen ketjua, jossa ketjun jutut myös viittaavat toisiinsa (vrt. Reunanen 2003,

143). Tämän tutkimuksen aineiston tihentymistä vain osa muodosti nimenomaan toisiinsa viittaavien juttujen ketjun, osin aineiston valikoitumisprosessista johtuen. Päädyin kuitenkin kutsumaan juttujen tihentymiä aihelmiksi. Sanomalehtikohtainen juttujen määrä on esitetty kuukausittain kuvioissa 4. ja 5. Kuvioihin on nimetty myös lukumäärältään suurimmat aihelmat.



Kuvio 4. Sanomalehtijuttujen lukumäärä kuukausittain ja juttumäärältään suurimmat aihelmat vuosina 1990–1992



Kuvio 5. Sanomalehtijuttujen lukumäärä kuukausittain ja juttumäärältään suurimmat aihelmat vuosina 2002–2004

Aihelmien puitteissa oli mahdollista osoittaa diskurssien rakentuminen kuntarakennekeskustelun ajallis-paikallisissa ulottuvuuksissa molemmilla vertailujaksoilla. Samana päivänä tai lyhyen ajanjakson sisällä tiettyä poliittista tapahtumaa, tutkimustulosta tai vastaavaa kommentoivat juttujen tihentymät kiteyttivät keskustelua ja siinä avautuvia näkökulmia. Myös tutkimuksen tulosten esittely rakentuu aihelmien esittelystä siten, että keskustelun keskeiset toimijat, argumentit ja premissit tulevat näkyviksi. Aihelmien identifioiminen aineistosta auttoi myös tunnistamaan tietynlaisen toiston ja ehkäisemään tulkintavirheitä. Tihentymien tarkastelu aihelmina helpotti aineiston kronologista hallintaa ja erityisesti kontekstisidonnaisen analyysin etenemistä. Käytännössä aktanttirakenteiden analyysiä seurasi siis vaihe, jonka aikana pyrin tunnistamaan vuosi ja kuukausi kerrallaan, minkälaisista keskusteluista kuntarakennekeskustelu kronologisesti rakentui. Täydensin kontekstisidonnaista tarkastelua sekundääriaineiston juttujen avulla.

Diskurssien analysoiminen kuntarakennekeskustelusta esitetään lukijalle luvuissa 5–8. Tässä yhteydessä aineistoa eritellään yksityiskohtaisesti. Aineistokatkelmat on pyritty valitsemaan siten, että ne ovat tekemieni tulkintojen kannalta keskeisiä ja tarjoavat myös lukijalle mahdollisuuden tehdä omat tulkintansa. Analyysin kulun havainnollistaminen aineistokatkelmien avulla muodosti pelkistämisen ja aktanttianalyysin ohella analysoinnin kolmannen vaiheen. Tässä vaiheessa pyrin analysoimaan esiin nousseita havaintoja vielä tarkemmin, testaamaan jo tekemiäni tulkintoja ja tarkastelemaan uudelleen diskurssien rakentumista historiallisesti.

Sovelletun tutkimusmenetelmän arviointia

Tutkimuksen yhteydessä on tärkeää arvioida siinä esitettyjen väitteiden vastaavuutta tutkittavaksi ilmoitetun todellisuuden ilmiöiden kanssa. (Luostarinen & Väliverronen 1991, 135). Tätä vastaavuutta voidaan arvioida monesta näkökulmasta. On tärkeää, että teoreettiset lähtökohdat ja analyysissä sovelletut menetelmät ovat dialogissa keskenään ja tukevat havaintojen ja johtopäätösten tekemistä. Tämän osoittaminen kytketään usein siihen, että analyysin toteutus kuvataan tutkimusraportissa yksityiskohtaisesti. Ilman selkeästi eksplikoitua metodia tutkija on omien ennakkokäsitystensä vietävissä, eikä tutkimuksen ja sen kohteen välinen suhde ole ulkopuolisten arvioitavissa. Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa puhutaan myös toistettavuudesta tai seurattavuudesta. Tällä tarkoitetaan luokittelu- ja tulkintasääntöjen esittämistä niin yksiselitteisesti, että joku toinen tutkija voisi päätyä niiden pohjalta samaan tulokseen. Tästä syystä analyysin tueksi esitetään usein myös alkuperäishavaintoja eli esimerkiksi suoria lainauksia. (Mäkelä 1990; Luostarinen & Väliverronen 1991).

Palaan tutkimuksen teoreettisten lähtökohtien ja metodisten valintojen yhteensopivuuteen vielä tutkimusraportin lopussa. Toistettavuuden tai seurattavuuden ideaa olen pyrkinyt noudattamaan edellä kuvatessani aineiston pelkistämistä, aktanttianalyysin toteutusta ja havaintojen kontekstointia. Diskurssien analysoimista havainnollistetaan myös aineistokatkelmien avulla tutkimusraportin tulososiossa.

Analyysissä nojaudutaan aina mahdollisimman systemaattisen metodin soveltamiseen sekä tutkijan henkilökohtaisen tulkintaan (Alasuutari 1999, Parker 1992). Aktanttianalyysi ohjasi ja systematisoi aineistossa artikuloituvien merkitysten ja niiden

välisten suhteiden tarkastelua. NVivo-ohjelman hyödyntäminen puolestaan edisti aineiston hallittavuutta. Sen avulla pystyin arvioimaan myös sitä, miten voimakkaasti jokin argumentti, premissi tai päämäärä läpäistyi keskusteluun. Mitä enemmän käytettävissä oli jotakin tehtyä tulkintaa tukevia havaintoja, sitä varmemmin saatoin luottaa siihen, että tehty tulkinta oli osuvin eikä vain yksi monista mahdollisista.

Oma merkityksensä on siis myös tutkijana tekemilläni tulkinnoilla. Ne perustuvat työn kautta saatuihin kokemuksiin, muun tutkimuksen kautta opittuun sekä yleiseen meitä kaikkia ympäröivän kulttuurin ja yhteiskunnan tuntemukseen. Diskurssianalyyttisessa tutkimuksessa tulosten esittely kietoutuu erityisellä tavalla myös kielenkäyttöön ja argumentoinnin vakuuttavuuteen. Toki tutkijan on oltava tulkintatyössä vastuullinen ja tehtävä oikeutta tulkittavalle kohteelle niin pitkälle kuin mahdollista. Diskurssianalyyttinen tekstien tulkinta on myös produktiivista eli uusia merkityksiä tuottavaa. Lähestymistavan anti onkin parhaillaan siinä, että se myös tuottaa vaihtoehtoisia käsitteellistämisen tapoja. (Ilmonen 2001, 108; Potter & Wetherell 1987, 175.)

Diskurssianalyyttisen tutkimuksen yleistyminen 1900-luvun loppupuolella herätti paljon keskustelua siitä, missä määrin diskurssien analysointi palautuu 'vain kielenkäyttöön' ja on tässä mielessä kielen 'vanki'. Näin siis aktualisoitui kysymys diskurssien ja 'objektiivisen todellisuuden' suhteesta. Ymmärrän, että diskurssit rakentuvat dialektisessa suhteessa sosiaalisiin rakenteisiin. Olemme sidoksissa tietyssä ajassa ja paikassa vallitseviin sosiaalisiin rakenteisiin, suhteisiin ja käytäntöihin. Nämä puolestaan vaikuttavat niihin tulkintoihin ja merkityksiin, joita annamme fyysisen ja sosiaalisen ympäristön ilmiöille. (Fairclough 1989, 37; Parker 1992, 40.) Foucault korostaa, että kielellinen vuorovaikutus ei ole vain informaation välittämistä, vaan myös erilaisten asiantilojen, asemien ja identiteettien tuottamista. Näin yhteiskunnassa alaa saavilla diskursseilla nähdään olevan myös käytännön institutionaalisia vaikutuksia.

Laadullisen tutkimuksen tulosten yleistettävyydestä on käyty paljon keskustelua (esim. Luostarinen & Väliverronen 1991; Eskola & Suoranta 1998; Alasuutari 1999). Alasuutarin (1999) mukaan diskurssianalyytikko ei tavoittele tulkinnoilleen universaalin faktan statusta. Siinä missä vaikkapa kyselyaineisto koostuu mittaustuloksista, koostuu laadullinen aineisto ikään kuin näytteistä. Näytteet ovat pala maailmaa, mutta näytteiden perusteella tehtäviä johtopäätöksiä ei kuitenkaan voi yleistää 'koko maailmaan', vaan siihen kulttuuriseen kokonaisuuteen, jonka osia ne ovat. Alasuutarin (emt.) mukaan yleistettävyyskysymyksen voi jättää vähemmälle, kun kohde edustaa tutkijoiden ja lukijoiden kulttuurin ydinaluetta, joka yleisesti tiedetään, mutta jota ei välttämättä tiedosteta. Näin diskurssianalyysin merkitys onkin siinä, että se auttaa jäsentämään tutkimuksen kohdetta uudella tavalla sekä nostaa esiin uusia tutkimusongelmia ja kysymyksiä.

3 Katsaus kuntien aseman, tehtävien ja kuntajaon muotoutumisen historiaan

Tutkimuksessa tarkastellaan 1990-luvun ja 2000-luvun kuntarakennekeskustelussa muotoutuvia diskursseja ja hallinnan rationaliteetteja. Seuraavaksi kontekstualisoin tämän ajanjakson osaksi kuntien asemaa, tehtäviä ja kuntajaon kehittämistä koskevan hallinnan muotoutumisen historiaa. Olen saanut virikkeitä Foucault'n genealogiasta, jota voidaan kutsua myös "nykyisyyden historiaksi" (Helén 1997). Genealogia ei kuvaa menneisyyttä lineaarisena kehityksenä. Historiaa tarkastellaan nykyisyyden näkökulmasta. Genealogia ottaa etäisyyttä siihen, mikä nykyisyydessä näyttäytyy annettuna, välttämättömänä ja luonnollisena. Genealogian tavoitteena on tunnistaa tutkittavan ilmiön synty- ja polveutumishistoria. Kiinnostava ei ole jonkin ilmiön alkuperä ainutkertaisena tapahtumana vaan sen kehkeytyminen. (Dreyfus & Rabinow 1983.)

Paikallisen itsehallinnon kehitys ei ole ollut suoraviivaista, vaan tapahtuneesta voidaan tunnistaa erisuuntaista liikettä. Paikallishallinnon asemaa on vahvistettu joillakin toimenpiteillä ja heikennetty toisilla. Tästä huolimatta kehityksestä voi tunnistaa kaksi erisuuntaista kehityskulkua. Keskiajalta aina 1700-luvun puoliväliin saakka paikallishallinnon roolia ja vaikutusvaltaa kavennettiin. Kauan ennen Ruotsin vallan ja katolisen kirkon maihinnousua muotoutuneiden pitäjien paikallisten itsehallinnollisten elinten annettiin taantua. Uuden ajan alussa ryhdyttiin laajentamaan pitäjien tehtäväkenttää, tehostamaan niiden toimintaa sekä säätelemään tarkemmin niiden päätöksentekoa. Paikallisen itsehallinnon kehitysvaiheissa näyttääkin muuttuneen ensisijaisesti paikallishallinnon tehtäväkenttä. Paikallishallinnon valta ja valtuudet ovat seurailleet tehtävissä tapahtuneita muutoksia. Historiallisesti tarkastellen kuntien toimivaltaa on laajennettu aina tehtävien edellyttämällä tavalla. Toisaalta valtiovalta on myös rajoittanut kehitystä, jos paikallishallinnon vallankäyttö on uhannut laajentua liian merkittäväksi. (Ylikangas 1991.)

Historiallinen viitekehys muodostuu kolmen eri vaiheen kuvauksesta. Nämä vaiheet ovat paikallishallinnon muodonmuutos Ruotsin kruunun ja katolisen kirkon vallan alla, modernin kunnallishallinnon rakentaminen 1800-luvulla sekä kuntien muutospaineet 1900-luvun jälkipuoliskolla hyvinvointivaltion kasvuvaiheessa. Kiinnostuksen kohteena ovat erityisesti kuntien asemassa, tehtäväkentässä ja alueissa tapahtuneet muutokset. Ideana on tarkastella historiaa nykyisyyden näkökulmasta. Kussakin kuvatussa vaiheessa tehdyllä ja tekemättä jätetyllä on ollut merkittävä vaikutus myös nykyisyyden kannalta. Historiallinen osio tuo näkyväksi osin pysyviä osin muuntuviakin käsityksiä kunnan ja itsehallinnon merkityksestä.

Kuntakäsityksissä on kyse eletyn tilan hallinnasta

Itsehallinnon institutionaalinen perusta on kirjattu juridisen normin muodossa valtiosäännössä. Perustuslain mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunta on näin poliittis-hallinnollisesti järjestetty itsehallintoperiaatteella toimiva paikallishallintoyksikkö. Kunta on samalla myös henkilöistä muodostuva yhteisö näiden hallinnollisten rajojen puitteissa.[13] Kunnallinen itsehallinto on turvattu perustuslaissa järjestelmänä. Perustuslaillinen suoja ei sellaisenaan ulotu yksittäiseen kuntaan. Hallitusmuodossa ei yksilöidysti turvata minkään yksittäisen kunnan olemassaoloa eikä oikeutta päättää olemassaolostaan. (Hannus 1977, 1260; Niemivuo 1991, 59; Rytkölä 1957, 5.)

Kuntien itsehallinto kytkeytyy tiiviisti kuntien asemaan suhteessa valtioon. Kuntatutkimuksessa on pohdittu kysymystä itsehallinnon alkuperästä eli siitä, onko kuntien itsehallinto ”valtiosta johdettua” vai ”alkuperäistä” (mm. Heuru, Mennola & Ryynänen 2001; Ryynänen 1999; Salminen & Kuoppala 1985).[14] Kysymys on puettu myös muotoon, onko kunnan päätöksenteossa kysymys vain delegoidusta valtionhallinnosta ja valtiollisen lainsäädännön toimeenpanosta vai kansan poliittisen herruuden käyttämisestä aivan kuten valtion tasollakin. (ks. Ryynänen 1999, 149.)

Kuntaa koskeva tieteellinen keskustelu on osaltaan uusintanut toisensa poissulkevia kuntakäsityksiä. Historiallis-orgaaniseksi kutsutun käsityksen mukaan kunnilla tai paikallisyhteisöillä on historiallisesti valtiota vanhempana yhteisömuotona oma oikeutensa hoitaa paikalliset asiat ilman, että tätä oikeutta olisi saatu valtiovallalta (Harisalo, Hoikka & Rönkkö 1981). Toisaalta niin kutsutun delegointikonstruktion mukaisesti kunnallisen säädösvallan tulisi ensin kuulua omana toimivaltana valtiolle, jolta se on sitten johdettu. Tällainen oikeuspositivistinen käsitys delegoidusta valtionhallinnosta elää monella tapaa käsityksissämme, esimerkiksi puheessa ”vallan hajauttamisesta kunnille”. Kolmannen käsityksen mukaan kunnan ’poliittisen’ katsotaan juontavan juurensa itsehallinnollisesta alkuperästä eli kansasta omien asioidensa hoitajana ja ’oikeudellisen’ puolestaan valtiosta, joka on antanut itsehallinnolle oikeuden velvoittavan julkisen vallan käyttämiseen. (Heuru ym. 2001, 62; Ryynänen 1999, 147.)

Tässä tutkimuksessa irtaudutaan edellä kuvatun kaltaisista dualistisista tai toisensa poissulkevista kuntakäsityksistä. Näiden ohella kuntarakennekeskustelussa rakentuu muita hyvin erilaisia, risteäviä ja jopa vastakkaisia näkemyksiä kunnasta. Näiden suhteen nojaudun Henri Lefebvren (1991, 38–39) ideaan eletyn tilan hallinnasta.

---

13 Kuntalakiin (365/1995) on kirjoitettu kunnallishallinnon yleinen toiminta-ajatus, joka suuntaa toimintaa kunnissa. Kuntalain mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Kuntalaissa säädellään myös kunnan suhdetta valtioon, kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia, kunnan hallintoa ja johtamista sekä kunnan verotusoikeutta ja kunnan talouden perusteita.

14 Oikeudellisessa ajattelussa vastakkainasettelu on pyritty ylittämään korostamalla sitä, että valtio ja kunnat saavat perustuslaissa säädetyssä kansanvaltaisessa yhteisössä legitimaationsa samasta suvereenista ja ovat sidottuja samoihin päämääriin. Valtio ei voi luovuttaa valtaansa, vaan kansa osoittaa perustuslain kautta valtaa sekä valtiolle että kunnille. Toimivalta on käytännössä jaettava valtion ja kunnan kesken oikeusjärjestyksen edellyttämällä tavalla eli lainsäädäntömenettelyllä, jonka yhteydessä ei ole välttämätöntä tai tarpeellista asettaa kysymystä siitä, mistä kunnan toimivalta on peräisin. (Heuru ym. 2001, 63; Heuru 2003, 94.)

Tällä tarkoitan, että kulloisissakin historiallisesti ja tilanteisesti muototuvissa kunta- ja itsehallintokäsityksissä on kyse merkityksiä tuottavista ja käytännöllisiä tavoitteita palvelevista poliittis-hallinnollisista näkökulmista elettyyn tilaan.

Sivilisaatioiden historiassa eletty tila on poliittisen hallinnoimisen mahdollistamiseksi muunnettu abstraktiksi tilaksi[15] ja edelleen tarkoituksenmukaisiksi hallinnollisiksi yksiköiksi ja poliittisiksi entiteeteiksi (Foucault 1980c; Lefebvre 1991). Eletty tila on vähitellen tuotettu vallan perspektiivistä. Pysyvän asutuksen synty, maanviljelyn kehittyminen, taloudellinen ylijäämä ja sen kasaaminen väestöltä uskonnollisin tai poliittisin perustein, tallennettavien symbolien keksiminen ja arkistoinnin synty ja monet muut kasautuvat sosiaaliset innovaatiot ovat johtaneet eletyn tilan hallinnan muotoutumiseen. (Häkli 1994, 31, 34.)

Lefebvren (1991, 271) mukaan motiivi kontrolloida elettyä tilaa on läpeensä poliittinen. Tila on kuin kutsu määrittelypyrkimyksille, joilla pyritään osoittamaan luonteeltaan orgaanisen sosiaalisen todellisuuden ”tarpeita” ja ”funktioita”. Lefebvre (emt., 273) asettaakin tärkeän kysymyksen, kenen tarpeista on lopulta kysymys, kuka formuloi nuo tarpeet. Kuntien ohella muut alueet, kuten läänit ja maakunnat ovat sosiaalisia, poliittisia ja kulttuurisia konstruktioita. Ne syntyvät ja elävät niihin liittyvissä sosiaalisissa käytännöissä ja diskursseissa. Ne ovat erilaisten polittis-hallinnollisten tavoitteenasetteluiden kohteena ja sitä kautta jatkuvan muutoksen kohteena. (Paasi 1998, 188.)

Kirkon ja kruunun varjossa – paikallinen hallinta keskiajalla

1100-luvulta lähtien Ruotsin kruunu ja katolinen kirkko ulottivat vaikutuksensa Suomen alueelle. Hallinnollisen organisointityön suoritti ensin kirkko. Kirkollinen hallinto sitoi alueen Ruotsin valtion valtapiiriin. Ruotsin kruunu kykeni tuolloin vain sotaretkiin, ei maanosan pysyvään hallinnolliseen alistamiseen. Erkki Pystynen (1965, 26) toteaa, että ”molemmat valloittajat, kirkko ja vieras valtiomahti, tarvitsivat lujan otteen käännytettyyn ja käännytettävään kansaan, vallattuun ja vallattavaan maahan”. Suomessa valloittajat kohtasivat alueen, jolta ei tunneta muita hallinnollisia organisaatioita kuin vanhat suomalaiset muinaispitäjät[16]. Kun kirkko pyrki vakiinnuttamaan asemansa maassa, se järjesti paikallishallintonsa muinaispitäjien pohjalta. (Oja 1939,

15 Hallinnan muotoutumisessa poliittis-hallinnollisten käytäntöjen ja tiedon tuottamisen välinen suhde on muodostunut keskeiseksi. Aikaa myöten hallinnan keskiössä ei enää ole ollut konkreettinen tila, vaan erilaiset tilan representaatiot poliittis-hallinnollisten käytäntöjen organisoimisen ja koordinaation välineinä. Hallinta on perustunut yhä enemmän yhteiskuntaa koskevan analyyttisen tiedon tuottamiseen ja käsittelyyn. (Ks. Foucault 1980c; Häkli 1994; Lefebvre 1991; Paasi 1998.)

16 Esimerkiksi Etelä-Suomessa oli neljä muinaispitäjää, joista yksi käsitti Liedon, toinen Piikkiön, Paimion ja Sauvon, kolmas Halikon ja Uskelan ja neljäs Perniön. Pitäjien välillä on esiintynyt yhteistoimintaa, mutta laajempien organisaatioiden olemassaolosta ei ole varmuutta. Esihistoriallisen ajan muinaispitäjät olivat alueellisesti laajoja, useita nykyisiä pitäjiä käsittäviä kulttiyhteisöjä, joilla oli yhteinen palvontapaikka eli uhrilehto. Muinaispitäjä muodosti maanomistuksellisen oikeusyhteisön, jossa pidettiin käräjiä sekä ylläpidettiin puolustukseen liittyvää sotilaallista organisaatiota. (Soikkanen 1966, 9; Ylikangas 1991, 12–14.)

70; Soikkanen 1966, 9; Ylikangas 1991, 12–14.)

Kirkon- eli pitäjänkokous rakennettiin muinaispitäjien päätöksenteko-organisaation varaan.[17] Heikki Ylikankaan (1990, 102) mukaan ”kirkko käänsi rukkasen nurin päin”. Pakanuuden ajan keskeisten uhrilehtojen ja pitäjänvanhimpien asumakartanoiden tilalle tulivat kirkko ja pappila, ja niiden rakentaminen ja ylläpito muodostui pitäjän tehtäväksi. Muinaispitäjistä muotoutui kirkkopitäjiä, jotka olivat yhtä aikaa kirkollisia seurakuntia, asutuksellisia ja maanomistuksellisia kokonaisuuksia sekä hallinto- ja oikeustoimesta vastaavia käräjäkuntia. Kansan itsehallinto pysyi kuitenkin seurakunnan puitteissa laajana melko pitkään. Pitäjän itsehallintoelimenä oli pitäjänkokous, joka järjestettiin pitäjäntuomarin johdolla. Pitäjänkokous huolehti kirkon ja seurakunnan omaisuudesta. Päätösvalta oli omistavilla talonpojilla; muita väestöryhmiä ei juuri ollut. (Oja 1939, 70; Ylikangas 1990, 102.)

Paikallinen itsehallinto alkoi rakentua pitäjien varaan. Suomalaisen paikallishallinnon pitäjäkeskeisyyttä on selitetty eri tavoin. Ylikangas (1990, 97–98) toteaa, ettei Suomessa ollut ehditty ”kypsyä” pitäjäorganisaatiosta eteenpäin, kun katolinen kirkko ja Ruotsin kruunu ulottivat vaikutuksensa maahan. Pitäjähallinnon elinvoimaisuutta on selitetty myös harvalla asutuksella ja pitkillä etäisyyksillä. Näillä tekijöillä selittyisi ainakin osittain myös se, ettei maakunnallisen itsehallinnon vahvistumiselle pyrkimyksistä huolimatta ollut sijaa. Kirkko pyrki kyllä luomaan myös pitäjiä alueellisesti laajempia paikallishallinnon organisaatioita. Nämä lähinnä verotuksen järjestämistä varten muodostetut maakuntakäräjät jäivät kuitenkin suhteellisen vähämerkityksellisiksi. Vähäisen väestön vuoksi muinaiset ”heimoalueet” olivat liian laajoja ja kylät liian pieniä. Näin hallinnan on täytynyt rakentua pitäjätason varassa. (Ylikangas 1990, 97–98; 1991, 114–115, 127–128.)

Kruunu pyrki 1200-luvulta lähtien vahvistamaan keskitetysti johdettua valtakunnallista ohjausta. Kuninkaallisen hallinnon vaikutus alkoi 1300-luvulla työntyä vanhan itsehallinnon alueelle verotus- ja oikeusolojen kautta. Kruunu oli kiinnostunut taloudellisista voimavaroista ja verotuksesta. Myös oikeudenkäyttö otettiin kruunun kontrollin alaiseksi. Suomen alueella oikeuslaitoksena toimi kuitenkin jo pakanuuden aikana muotoutunut käräjäorganisaatio, josta pitäjäkokous oli eriytynyt. Kruunun paikallishallinnon vakiinnuttamiseksi vanha pitäjälaitos eli kirkkopitäjät kansanomaisine pitäjänkäräjineen syrjäytettiin hallinto- ja oikeustehtäviä varten muodostetuilla *hallintopitäjillä* (nimismiehenpitäjä, veropitäjä). (Soikkanen 1966, 9; Oja 1939, 72–74; Ylikangas 1991, 115–116.)

Hallintopitäjittäin pidettävät kihlakunnankäräjät päättivät hallinto- ja oikeusasioista. Käräjien johtajaksi asetettiin kuninkaan virkamiehenä toimiva kihlakunnantuomari. Kun vanhan kirkkopitäjän puitteissa toiminut pitäjänkäräjälaitos menetti

17 Usein ajatus paikallisen itsehallinnon synnystä kytketään kansallisvaltioita edeltäneisiin luonnollisiin yhteisöihin. Kuten Sharpe (1970, 158) toteaa: ”The nation is an artefact of man but the municipality is an artefact of nature”. Pohjoismaissa paikallisen itsehallinnon synty yhdistetään usein myyttiseen muinaispohjoismaiseen perinteeseen, jonka mukaan vapaat miehet kokoontuivat käräjille päättämään yhteisistä asioistaan. Modernien itsehallintokäsitysten ja muinaisajan käräjien välille ei kuitenkaan ole vedettävissä selkeää jatkumoa. Muinaisajan itsehallinnossa ei ollut kysymys vapaudesta ja kansanvallasta. Järjestelmä perustui vaikutusvaltaisimpien sukujen vallankäyttöön eikä itsehallintoyhdyskunnan yksipuolisesti velvoittamaan valtaan. (Suvanto 1985.)

hallinnollisen ja oikeudenhoidollisen merkityksensä, itsehallinto heikkeni merkittävästi. Kihlakunnankäräjillä käsiteltiin kruunun hallintoon sisältyviä kysymyksiä. Tästä huolimatta kihlakunnankäräjiin pyrittiin kytkemään itsehallinnollinen leima korostamalla käräjärahvaan muodollista osuutta päätöksenteossa ja käräjien asemaa ”kansan vallan lähteenä”. Pitäjänkokouksilla ei enää 1500-luvulla ollut juuri merkitystä. Kirkkoherran johtama pitäjänkokous hoiti lähinnä asioita, joita kirkkopitäjän merkitys seurakuntana ja maanomistusyhteisön hallinnoiminen edellyttivät. (Oja 1939, 72–74; Pystynen 1965, 28–29; Soikkanen 1966, 13.)

Itsehallinnon aluksi hidas kaventaminen kiihtyi 1600-luvun alussa modernin keskitetysti hallitun valtion myötä. Kustaa Vaasa loi 1500-luvulla organisaatioltaan ja toiminnaltaan varsin modernin voutihallinnon. Kustaa II Aadolfin aikana muodostettiin keskusvirastot, lääninhallinto sekä hovioikeudet. Tehokkaan valtiollisen virkamieshallinnon vuoksi paikallishallinnolliset elimet menettivät kaikilla tasoilla valtaansa kuninkaallisille elimille. Pitäjänkokouksille ja kihlakunnankäräjille jäi päätäntävaltaa vain sellaisissa hallinnollisissa kysymyksissä, jotka eivät loukanneet kruunun tai aatelin tavoitteita. 1700-luvun alkupuolella käräjät menettivät hallinnollisen valtansa ja hallinnolliset tehtävänsä. Kihlakunnankäräjistä muodostui puhtaasti oikeudellinen instituutio. (Ylikangas 1991, 118–119.)

Virkamiesvalta ja paikallinen hallintovalta näyttävät olleen toisensa poissulkevia. Kun toista lisättiin, toinen heikkeni (Ylikangas 1991, 127). Tehokas valtiollinen virkakoneisto rajasi paikallisen itsehallinnon merkityksen vähäiseksi. Virkakunnan voimakkaassa otteessa kansa menetti kykynsä vastarintaan ja kapinat loppuivat, vaikka rahvaan asema heikkeni edelleen 1600-luvulla. Merkittäviä kapinoita ei 1500-luvun lopussa käydyn nuijasodan jälkeen esiintynyt. Kapinoiden päättymisen katsotaan kertovan paikallisen itsehallinnon heikkoudesta, ei sen vahvuudesta. Eräs itsehallinnon heikkouteen ja virkakoneiston tehokkuuteen johtanut tekijä oli kaupunkilaitoksen heikkous. Keski-Euroopassa vahvat kaupungit kykenivät puolustamaan itseään ja kauppapiiriään. Ruotsin valtakunnan voimakas keskushallinto ja vähäinen väestö estivät itsenäisten kaupunkivaltiotyyppisten hallintoyksiköiden muodostumisen. (Emt., 1991, 127; Saartenoja 2004, 34–35.)

Paikallishallinto vahvistuu uuden ajan alussa

Pitäjänkokouksen merkitys alkoi 1600-luvulla vahvistua esivallan toimesta. Syynä olivat kasvavat tehtävät: köyhäinhoito, sairaanhoito ja kansanopetus. Pitäjänkokouksille siirrettiin myös kurinpidollisia tehtäviä. Pitäjänkokousten institutionaalista asemaa ei kuitenkaan haluttu vahvistaa merkittävästi. Vaikutusvallan kasvun epäiltiin johtavan poliittisen protestin kanavoitumiseen. Lainsäädäntö vaikeni pitäjänkokouksen asemasta ja tehtävistä. Tehtävät nähtiin lähinnä kirkollisen vallankäytön ja kurinpidon jatkeena. Papiston erioikeuksissa oli annettu pitäjänhallintoa ja sen toimialaa koskevia säännöksiä. Papistolla oli oikeus pitää pitäjän- eli kirkonkokouksia, joiden toimiala kattoi myös seurakunnan talousasiat. (Ylikangas 1991, 119–120.)

1600-luvun alussa valta oli keskitetty pitkälti virkamiehille. Paikallinen hallinto oli alistettu ja muokattu virkamieshallinnon lojaaliksi, kuuliaiseksi ja pienin kustannuksin toteutetuksi jatkeeksi. Valtiovalta puuttui kehitykseen rajoittavin toimin heti, jos pai-

kallishallinnon vallankäyttö uhkasi laajentua. Valtaa siirrettiin kirkkoneuvostolle, joka muodostui esivallalle lojaaleista väestönosista eli pitäjien varakkaimmista tilallisista. Kirkkoneuvosto käsitteli kirkkokuria ja myös seurakunnan taloudenhoitoon liittyviä kysymyksiä. Kirkkoneuvoston asemaa pyrittiin vahvistamaan myös päätöksenteon tehostamiseksi tehtävien laajentuessa. Vallalla olleen yksityisoikeudellisen ajattelun mukaan katsottiin, että oikeus asian käsittelyyn oli asianosaisilla. Kun rasitukset koituivat useimmiten maanomistajien kannettaviksi, ymmärrettiin pitäjänkokouksen olevan lähinnä maanomistajien kokous. (Soikkanen 1966, 28–35, 46; Ylikangas 1991, 120–126.)

Köyhistä huolehtiminen oli keskeisin pitäjänkokouksille jääneistä tehtävistä. Köyhäinhoidon merkitys korostui 1600-luvulla, kun Ruotsin suurvaltasotien seurauksena maattoman köyhälistön määrä maassa lisääntyi. Tehtäväkenttä laajentui edelleen 1700-luvulla ja 1800-luvulla seurauksena epäitsenäisen väestön määrän nopeasta lisääntymisestä ja toimeentulon vaikeutumisesta. Paikallishallintoa tehostettiin erityisesti kolmessa keskeisessä suhteessa. Sen tuli entistä paremmin pystyä huolehtimaan köyhäinhoidosta, sairaanhoidosta ja kansanopetuksesta. Tehtävien hoitamiseksi pitäjänkokousten oikeudellisia ja verotuksellisia valtuuksia lisättiin. Pitäjänkokoukset vastasivat ilman lainsäädännöllistä velvoitetta myös muista tehtävistä, kuten kyläjärjestyksestä, järjestyssäännöistä, lainajyvästöstä, kätilöiden palkkauksesta ja tarttuvien tautien ehkäisystä. (Ylikangas 1991, 124–127.)

Paikallisen itsehallinnon ja pitäjänkokousten merkitystä ryhdyttiin 1700-luvun puolivälissä korostamaan valtiollisilla toimilla. Kruunun virkamiehet, kuten nimismiehet, voudit ja maaherrat, määrättiin panemaan toimeen pitäjänkokousten päätöksiä. Pitäjänkokousten asema oli vahvistunut uusien tehtävien myötä. Paikallisessa päätöksenteossa oli osittain alettu noudattaa mies ja ääni -periaatetta. Kehitys nähtiin jälleen uhkaavaksi. Äänioikeus sidottiin manttaalimääriin eli tilakokoon. Uudistus siirsi valtaa suurten tilojen talonpoikais- ja säätyläisomistajille. Torppareita, maataloustyöväkeä ja käsityöläisiä pyrittiin saamaan mukaan kokouksiin, kun heitä tarvittiin suorittamaan päivätöitä kirkon tai pappilan rakennustöissä. (Soikkanen 1966, 46, 406; Ylikangas 1991, 121–124.)

Työvoimapula muuttui 1700- ja 1800-lukujen taitteessa työvoiman liikatarjonnaksi. Maaseudun väestön köyhtyminen ja väestönkasvu ylittivät taloudellisten resurssien kantokyvyn. Valtionhallinto pyrki ratkaisemaan ongelman sitomalla köyhälistön muuttokielloilla paikoilleen kotipitäjiensä itsehallinnollisten elinten ja väestön huollettavaksi. Tähän samaan tehtäväkenttään niveltyi osaltaan myös koululaitoksen kehittäminen, jonka tavoitteeksi muotoutui 1800-luvulla itsensä elättämään kykenevän kansalaisen kasvattaminen. (Ylikangas 1991, 126–127.) Kunnan asukkaiden äänivaltaa alettiin laajentaa 1860-luvulla samanaikaisesti paikallisen itsehallinnon oikeudellisen aseman laajentumisen kanssa. Säätyvallan rapautumisen sekä markkinatalouden ja demokratian etenemisen myötä paikallishallinnon vahvistumisen ei nähty enää muodostavan suurta poliittista uhkaa. (Soikkanen 1966, 46, 406; Ylikangas 1991, 121–124.)

Pitäjänkokous sai hoidettavakseen uusia tehtäviä, ja aiempia tehtäviä täsmennettiin uusilla säädöksillä. Vuonna 1852 annetun köyhäinhoitoa koskevan asetuksen mukaan jokaisen seurakunnan eli pitäjän oli perustettava luottamusmiespohjainen köyhäinhoitohallitus. Asetusta pidetään ensimmäisenä modernin kunnallislainsäädännön

säädöksenä. Se loi organisaatioltaan, tehtäväalueeltaan ja taloudeltaan kirkosta erillisen paikallishallinnollisen yhdyskunnan. Toimintaa luonnehtivat itseverotus, tilien valvonta, valitusoikeus, pääluvun mukainen äänestys ja määräaikaiset toimikaudet. (Pystynen 1965, 32–33; Soikkanen 1966, 293, 324.) Katovuosina köyhäinhoidon tehtävät laajenivat kuitenkin niin mittaviksi, että aktiivisen yhteiskuntapolitiikan harjoittamisen sijaan kunnallishallinnon roolina oli pitkälti reaktiivinen kaikkein huono-osaisimpien hädän ja kurjuuden lievittäminen. (Soikkanen 1966, 221.)

Kunnallishallinto uudistetaan

Keskustelua kunnallishallinnon uudistustarpeesta käytiin vilkkaasti 1800-luvun ensimmäisellä puoliskolla. Huomion kohteena olivat erityisesti päätöksenteon kehittäminen ja papiston vapautuminen kunnallisista tehtävistä. Pitäjien maallisten tehtävien laajentumisen myötä pitäjähallintoon perustuvan kunnallislaitoksen ei katsottu enää kykenevän vastaamaan ajan vaatimuksiin. (Rytkölä 1957, 8–11.) Papiston näkökulmasta seurakunnallisen pitäjänkokouksen muotoutuminen paikallisen itsehallinnon elimeksi oli merkinnyt tehtävien lisääntymistä hallitsemattomasti. Talonpoikaisen kansan sijaan uudistusvaatimus nousi kirkon, hallintoviranomaisten ja lehdistön suunnasta. (Soikkanen 1966, 40, 91.)

Keskusteluun vaikuttivat myös ulkomaiset esikuvat eli 1830-luvulla käynnistynyt ”kunnallishallinnon uudistuskausi”. Ranskan vallankumous oli antanut sysäyksen paikallisen itsehallinnon vahvistamisen suuntaan. Useissa Saksan valtioissa, Tanskassa ja Norjassa paikallishallintoa uudistettiin 1830-luvulla. Ruotsissa pitäjänhallinnon uudistus toteutettiin vuonna 1843 ja seurakunnan ja kunnan erottaminen toisistaan vuonna 1862. Yhteistä uudistuksille oli se, että maallinen ja kirkollinen hallinto erotettiin toisistaan, kunta tunnustettiin juridiseksi henkilöksi ja kunnille pyrittiin antamaan laaja määräysvalta omien asioidensa hoitamiseen. (Soikkanen 1966, 129–134, 146.)

Suomessa edellytykset uudistukselle muodostuivat käytännössä keisari Aleksanteri II uudistuspyrkimyksistä, joiden tavoitteena oli kohentaa maan taloudellista tilaa ja elinkeinoja. Keisarillisen Suomen Talousseuran mietinnössä talouselämän elvyttämisellä ja kunnalliselämän uudistamisella katsottiin olevan merkittäviä yhtymäkohtia. Talousseuran asettama komitea tulkitsi vuoden 1742 kyläjärjestysasetukseen perustuvat kyläjärjestykset ”kunnallishengen ilmauksena”; kansa tahtoisi ja voisi hoitaa itse asioitaan annettujen säännösten mukaisesti. Virkamiehet, maaherrat sekä tuomiokapitulit asettuivat pääsääntöisesti kannattamaan kunnallishallinnon uudistamisen tarpeellisuutta. Vuonna 1859 senaatti asetti komitean tekemään ehdotusta kunnallishallinnon järjestämisestä. (Pystynen 1965, 33–35.) Viranomaisten keskuudessa uudistukseen kohdistui myös epäilyksiä; olisiko pitäjillä edellytyksiä saada riittävästi maallikoita kantamaan vastuu papeilta vapautuvista tehtävistä. Myös pitäjät eli pitäjänkokoukset sekä kansalaiset suhtautuivat uudistukseen varauksellisesti, koska sen pelättiin aiheuttavan suuria lisärasituksia. (Pystynen 1965, 34; Soikkanen 1966, 139–140.)

Uudistuksen edellytyksiä selvittämään asetettu asiantuntijakomitea otti työnsä pohjaksi Ruotsissa 21.3.1862 annetun kunnallisasetuksen. Komitea luopui kokonaan pitäjä-termistä ja otti käyttöön 1850-luvun jälkipuoliskolla vakiintuneen kunnan käsitteen. Ruotsissa säädetyn asetuksen mukaan jokainen pitäjä muodosti erillisen kunnan.

Suomessa komitea ehdotti, että jokaisesta seurakunnasta muodostettaisiin oma kunta. Tämän seurauksena sellaistenkin seurakuntien, jotka eivät vielä olleet vakiintuneet omiksi pitäjikseen, katsottiin soveltuvan kuntayksiköiksi. (Pystynen 1965, 35.) Pystysen (emt., 35) mukaan kunnat olisivat ilmeisesti muodostuneet selvästi suuremmiksi yksiköiksi, jos asetuksessa olisi nojauduttu pitäjän käsitteeseen.

Esitys asetukseksi kunnallishallinnosta maalla annettiin vuoden 1863 valtiopäiville. Vuoden 1865 kunnallisasetuksella ja vuoden 1873 kaupunkien kunnallisasetuksella luotiin nykyisen kuntajärjestelmän perusta. Kunnallisasetuksella erotettiin kunnan ja seurakunnan päätöksenteko ja toimeenpano toisistaan ja luotiin uusi organisaatio kunnan asioiden hoitamiseksi. (Pystynen 1965, 36–38.) Kaupunkien hallinto oli jo ollut seurakunnista erillinen. Kaupungeissa uudistuksen tavoitteena olikin ennen kaikkea päätöksenteon selkiyttäminen ja hallinnon tehostaminen. (Soikkanen 1966, 171.)

Uudistuksen valmistelu oli perusteellista, mutta paikallisiin näkemyksiin nähden tavoitteet muotoiltiin selvästi ylhäältä alaspäin. Ulkomaiset esikuvat, erityisesti Ruotsin uudistukset, ja sanomalehdistön arvostelu vaikuttivat ratkaisevalla tavalla uudistukseen. (Soikkanen 1966.) Säätyläiset asennoituivat uudistukseen talonpoikia myönteisemmin. Esimerkiksi säätyläisvaltaisella Uudellamaalla uudistukset toteutettiin nopeammin ja tehokkaammin kuin talonpoikaisvaltaisissa Varsinais-Suomen kunnissa. Itä-Suomessa eli Viipurin, Mikkelin ja Kuopion läänien alueella uudistuksia ei aktiivisesti vastustettu, mutta erityisesti syrjäseuduilla uudistusten toteuttaminen eteni hitaasi; kirkkoherran varassa toimivaan pitäjänkokoukseen oltiin edelleen tyytyväisiä. (emt., 416.)

Avaukset maakunnallisen itsehallinnon suuntaan

Ruotsissa 1800-luvulla toteutetun kunnallisuudistuksen yhteydessä itsehallinto luotiin kuntien ohella myös maakunnille. Maakäräjille (landsting) annettiin verotusoikeus, ja sen edustajat valittiin aluksi välillisillä ja sittemmin suorilla vaaleilla. Suomen suuriruhtinaskuntaan perustettiin yksinomaan kuntien muodostama itsehallintojärjestelmä. Valtionhallinnon ja kunnallishallinnon väliin sijoittuvan itsehallintotason perustaminen nousi kuitenkin toistuvasti esiin edeten useita kertoja komiteavalmisteluun asti. (Häkli 1994.)

1800-luvulla pyrkimykset *maakunnallisen* tai *väliportaan itsehallinnon* muodostamiseen kytkeytyivät muun muassa tulkintoihin kunnallisen järjestelmän toimimattomuudesta. Muutostarpeen perusteluiksi esitettiin esimerkiksi eroavaisuudet kaupunki- ja maalaiskuntien tavoitteissa ja varallisuudessa sekä itsensä kannattavan hallintoyksikön koko. (Häkli 1994, 154.) Väliportaan itsehallinto merkitsi myös liberalismille tyypillistä pyrkimystä mahdollisimman laajaan itsehallintoon. Kunnallisen itsehallinnon alue nähtiin liian suppeaksi. Väliportaan itsehallinnolle olisi voinut kuulua osa läänien tehtävistä ja esimerkiksi sairaanhoidon tehtävät. (Soikkanen 1966, 392–396.)

Ulkomaiset esimerkit väliportaan hallinnosta kytkettiin Suomessa maakunnan käsitteeseen, vaikka 1800-luvulla maakuntia alueina ei ollut määritelty. Yhtäältä väliportaan hallinnolliseksi aluejaoksi esitettiin silloista läänijakoa. Läänit olivat vakiintuneet valtion aluehallinnon keskeisiksi yksiköiksi Ruotsi-Suomen sotilashallintoa varten keskiajalla luodun linnaläänijärjestelmän myötä. Toisaalta Ruotsin vallan perua olevien läänien katsottiin olevan kaukana luonnollisen kehityksen tuloksena muotoutuneista

maakunnista. Väliportaan hallintoon liittyvässä keskustelussa tuotettiin maakuntia alueina osaksi suomalaista aluejärjestelmää. (Häkli 1994.) Esimerkiksi vuodelta 1881 olevassa Ekströmin komiteamietinnössä maakuntahallinnon tavoitteena oli ”virkeämpi yhdysvaikutus kansalaisten välillä”, joka puolestaan riippui ”niistä muodoista, joihin itsehallinto saa pukeutua” (sit. Häkli 1994, 150). Vähitellen maakunnat alueina alkoivat konstruoitua viittauksissa heimo- ja murre- sekä muihin kulttuurisiin erityispiirteisiin ja myöhemmin perustuen taloudellisiin vaikutusalueisiin ja liikennealueisiin. (Häkli 1994.)

Säätyjen käsittelyssä esitykset maakuntahallinnosta kuitenkin kaatuivat. Voimakkaimmin uudistusta vastustivat talonpoikaissäädyn ja pappissäädyn edustajat. Kielteistä kantaa perusteltiin sillä, ettei samaan lääniin kuuluvilla kunnilla voisi olla yhteisiä intressejä. Alueellisten näkemyserojen epäiltiin kärjistyvän muodostettavien maakuntien päätöksenteossa. Lisäksi vedottiin siihen, että tehtävien siirtäminen pois kunnilta merkitsisi niiden lamauttamista. Myöskään siitä ei saavutettu yksimielisyyttä, miten järjestelmän alueellinen perusta olisi pitänyt määritellä. Näkemyseroja liittyi lisäksi siihen, pitäisikö järjestelmän kattaa maalaiskuntien ohella myös kaupungit. Myös verorasitusten arveltiin kasvavan uuden hallintotason myötä. Avaukset päätyivät siihen, että väliportaanhallinnon tarve pyrittäisiin korvaamaan kuntien yhteistoiminnalla.[18] (Soikkanen 1966, 392–396.)

Kuntajaotuksen institutionalisoiminen

Vuoden 1865 asetuksen tarkoituksena ei ollut luoda varsinaisesti uutta paikallishallinnon yksikköä, joka poikkeaisi alueellisesti seurakuntayksiköstä. Tavoitteena oli erottaa kunnan ja seurakunnan päätöksenteko ja toimeenpano toisistaan eli luoda uusi organisaatio seurakuntalaisten maallisten asioiden eli kunnan asioiden hoitamiseksi. Asetuksen mukaan jokainen seurakunta muodosti erillisen kunnan.[19] (Pystynen 1965, 36–38.) Seurakuntajaon muutos oli ensisijainen ja uuden kunnan perustaminen seurasi sitä automaattisesti. Varsinaisia määräyksiä uuden kunnan perustamisesta ei ollut. Asetuksessa viitattiin kuitenkin myös kuntajakoon siinä mielessä, että seurakunnille varattiin mahdollisuus yhdistyä yhteiseen kunnallishallintoon. Tämä katsottiin tarpeelliseksi siinä tapauksessa, että uusi laajempi kunta olisi alueen hallinnollisten tarpeiden mukainen. Pyrkimystä suurempiin kuntiin ei kuitenkaan esitetty varsinaisena ohjelmana. (ks. Pystynen 1965, 36–38; Soikkanen 1966, 286–287.)

18 Kuntien yhteistyöllä oli esikuvansa jo seurakunnallisen pitäjähallinnon ajalta, jolta periytyivät yhteiset kuntakokoukset. Vuoden 1865 asetus mahdollisti lähinnä väliaikaisen yhteistoiminnan ja yhteiset kuntakokoukset. Kuntien yhteistoiminnan arvioitiin laajenevan joustavasti, jos se tapahtuisi kuntien ehdoilla. (Soikkanen 1966, 276–280, 471.)

19 Valiokuntakäsittelyssä kuntien muodostamisen alueellisesta perustasta käytiin runsaasti keskustelua. Kunta nähtiin jo kirkollisesta seurakunnasta erillisenä, vaikka sen organisaatio ja toimialan määritys vielä puuttuivat. Yhtäältä pidettiinkin tärkeänä, että kunnat muodostuisivat nimenomaan kunnallishallinnon tehtävien edellyttämällä tavalla. Toisaalta katsottiin, että historiallisten seurakuntien tuli olla kuntamuodostuksen perustana. (Pystynen 1965, 36–38; Soikkanen 1966, 286–287.)

Soikkanen (1966, 282) arvioi, että mikäli kuntajakoa ei olisi muodostettu yhtenäiseksi seurakuntien alueiden kanssa, kunnallishallinnon kehittymisen edellytykset olisivat olleet heikommat. Useimmiten seurakunnat muodostivat tuon ajan liikenneyhteyksien kannalta koherentin alueen, jonka väestö käytti samaa kirkkoa ja muodosti sitä kautta alueyhteisön. Seurakunnan jäsenyyteen kytkeytyvä yhteenkuuluvuus muodosti perustan myös kuntaan liittyvälle alueelliselle yhteenkuuluvuudelle. Kunnista muodostui kuitenkin alueeltaan erittäin vaihtelevia. Seurakuntien muodostumiseen oli vuosisatojen kuluessa vaikuttanut alueen vauraus. Kirkon rakentamiseen pystyvä ja sitä haluava alue oli vähitellen muodostanut itsenäisen seurakunnan. Tiheästi asuttuun ja vauraaseen Varsinais-Suomeen oli jo varhain syntynyt monia seurakuntia. Myöhemmin asutetussa Itä- ja Pohjois-Suomessa väestöä oli vähemmän, ja seurakunnat olivat muodostuneet alueeltaan laajemmiksi. (Soikkanen 1966, 281–282.)

Myös kunnan merkitys muodostui maan eri osissa erilaiseksi. Voimavaroiltaan vahvemmissa kyläyhteisöissä kunnan merkitys oli vähäisempi. Itä-Suomessa kunnan merkitys tuli Länsi-Suomea keskeisemmäksi. (Soikkanen 1966, 418.) Valtiovallan taholta ei kuitenkaan vielä 1800-luvulla pyritty kuntien alueiden tai tehtävien voimakkaaseen yhdenmukaistamiseen. Päinvastoin kunnallisasetusta valmisteltaessa korostettiin sitä, että paikallisten olosuhteiden tuli saada vaikuttaa hallintoon. Vielä 1800-luvun loppupuolella monet kunnan kehittämistä ja kuntalaisten hyvinvointia koskevat ratkaisut olivat lähes kokonaan kuntien käsissä. Kunnilla oli mahdollisuus perustaa tai olla perustamatta kansakoulu, maatilakunnalliskoti tai kunnanlääkärin virka. Paikallisuuden huomioon ottamista pidettiin arvokkaana tavoitteena. Myös esimerkiksi lehdistö korosti kuntien laajan itsemääräämisoikeuden, vapauden ja oikeudenmukaisuuden yhteyttä. Lehdistö asettuikin useimmiten tukemaan kuntia, mikäli kuntien ja valtion toimivaltakysymykset näyttivät menevän ristiin. (Soikkanen 1966, 413–415.)

Teollistumisen ja rautateiden rakentamisen myötä rautatien solmukohtiin ja tehtaiden ympäristöön oli muodostunut uusia taajamia ja kaupallisia keskuksia. Aiemmin oli jo perustettu muutamia kauppaloita, kun maaseudun väestön kannalta muodostui välttämättömäksi sallia kaupankäynti tietyillä kauppapaikoilla myös maaseudulla. (Rytkölä 1957, 12.) Uusien taajamien tarpeisiin nähden kauppaloiden perustaminen tapahtui kuitenkin hitaasti. Osittain taajamat olivat liian pieniä erotettavaksi emäkunnastaan. Aluksi uusille yhdyskunnille annettiin osittainen itsehallinto niin sanotulla taajaväkisiä yhdyskuntia koskevalla asetuksella. Myöhemmin uusille asutuskeskuksille pyrittiin luomaan tarkoituksenmukainen hallinto kauppaloiden tai itsenäisten kuntien muodostamisella. (Soikkanen 1966, 476–479, 501.)

1890-luvulla heräsi ohjelmallinen vaatimus, jonka mukaan alueeltaan ja asukasluvultaan suurimpia kuntia olisi jaettava. Kunnallishallinnon instituoitumisen vaiheessa maantieteellisten laajuuden ja väestömäärän vaikutus kuntien toimintaan oli merkittävä. Kuntien maantieteellinen laajuus vaihteli paljon. 1800-luvun lopulla pienimmät kunnat olivat Kuusisto 15 km^2, Sottunga ja Velkua 25 km^2 ja suurimmat vastaavasti Sodankylä 19 064 km^2, Kuolajärvi 13 600 km^2 ja Inari 13 000 km^2. Vaatimus kytkeytyi paitsi ajan liikenteellisiin oloihin, kansainvälisiin vaikutuksiin myös kansanvalistukselliseen näkökulmaan. Pitkien ja vaikeakulkuisten etäisyyksien kunnissa toiminta keskittyi usein kirkonkyläläisten käsiin tai virkamiesten asema kunnallisessa

elämässä oli huomattavasti keskeisempi kuin muualla. Osallistumisen kunnallisten tehtävien hoitamiseen katsottiin koulivan kansalaisia poliittiseen sosialisaatioon ja täysivaltaiseen kansalaisuuteen. Suuremmissa kunnissa luottamustehtävät osuivat suhteellisesti harvempien kohdalle. (Soikkanen 1966, 283–284.)

Keskustelussa vedottiin siihen, että kunnat olivat paljon suurempia kuin Keski-Euroopassa ja muissa Pohjoismaissa. Esimerkiksi Ruotsissa kuntia jaettiin samaan aikaan pienemmiksi. Kulttuurikehityksen ja kuntien pienuuden katsottiin kulkevan rinnakkain. Varsinais-Suomen pienten kuntien vauraus näytti vahvistavan käsityksen. Hallinnon katsottiin olevan suurissa kunnissa huonommin hoidettu kuin pienissä. Pienissä kunnissa kunnallinen elämä tehostuisi ja pitkät matkat kunnan keskukseen ja kuntakokouksiin lyhenisivät. (Niemivuo 1991, 49–50; Soikkanen 1966, 284–286, 504.)

Selkeää yhtenäistä ohjelmaa kuntajakokysymyksestä ei 1800-luvulla muodostunut. Kuntien jakamisen puolesta vaikuttaneen aatteellisen ohjelman ohella eri yhteyksissä esitettiin myös vastakkaisia argumentteja, tosin vähemmän ohjelmallisesti. Esimerkiksi vuoden 1894 kunnallishallinnon uudistusta pohtinut komitea korosti suurempien kuntien etuja ja vaati kuntaliitoksia. Komitea totesi, että ”liittoutumisen ja yhtymisen tarpeellisuus kunnallisen hallinnon alalla on meilläkin jo tunnettu ja tunnustettu”. (Komiteamietintö 1894:1, 37, Soikkasen 1966, 285 mukaan.) Perusteluksi kunnan kokoon kohdistuville vaatimuksille esitettiin kuntien tehtävien laajeneminen. Komitean esityksen mukaisesti vain varakkaammat kunnat kykenisivät toteuttamaan terveydenhoidon ja kansansivistyksen vaatimat tavoitteet. (Soikkanen 1966, 285.)

Kuntien jakamisen edesauttamiseen tähdättiin edelleen vuonna 1897, kun kunta- ja seurakuntajaon erottamista käsiteltiin vuoden 1897 kunnallisasetuksen uudistuksen yhteydessä. Esitystä ei hyväksytty valtiopäivillä.[20] (Pystynen 1965, 42–43; Soikkanen 1966, 284–286.) Hankkeita uusien seurakuntien perustamiseksi oli kuitenkin käynnissä koko ajan. 1900-luvulle tultaessa esitettiin yhä useammin näkemyksiä, joiden mukaan kuntia oli jaettava pienemmiksi. Vuosisadan vaihteessa maalaiskuntia oli 470, kaupunkeja 36 ja kauppaloita kolme. Vuodesta 1865 vuoteen 1925 eli sinä aikana, jolloin maalaiskuntien kunnallinen jaotus oli sidottu seurakuntajakoon, maalaiskuntien määrä lisääntyi noin 70:llä. Kuntien jakamisen ensisijainen syy oli kuitenkin seurakuntajaon muutostarve, mutta myös kunnallishallinnon katsottiin kärsivän pitkistä välimatkoista. Perusteena uusien seurakuntien ja siten myös kuntien muodostamiseen olivat esimerkiksi seurakuntalaisille liian pitkiksi muodostuvat kirkkomatkat. (Soikkanen 1966, 286–287, 503.)

20 Kunnallisvaliokunta totesi, että toistaiseksi ei ollut tullut esiin tilanteita, joissa jakoon olisi esitetty muutoksia yksinomaan kunnan tarpeiden näkökulmasta. Vuosisatojen aikana muotoutuneesta yhtenäisestä aluejaosta irtautumisen epäiltiin johtavan harkitsemattomiin jakoihin, joilla olisi kielteisiä seurauksia kuntien ja valtionhallinnon kannalta. Myös taloudelliseen elinkelpoisuuteen liittyvät tekijät nousivat keskeisiksi. Kunnan jakaminen merkitsisi taloudellisten voimavarojen vähenemistä, koska syntyvien uusien kuntien tuli järjestää hallintonsa. Kun kuntajako oli kytketty seurakuntajakoon, jakamisen tarvetta oli arvioitava suoraan suhteessa seurakunnan edellytyksiin rakentaa kirkko ja pappila ja vastata näiden ylläpidosta. Kunnallisen ja seurakunnallisen jaotuksen irrottamisen pelättiin edelleen myös johtavan maallistumiseen sekä kunnan ja seurakunnan välisiin vastakohta-asetteluihin. (Pystynen 1965, 42–43; Soikkanen 1966, 284–286.)

Kuntien yhteistoiminnalle luotiin vuoden 1898 kunnallisasetuksella paremmat edellytykset. Yhteistoiminnalla oli tarkoitus ehkäistä ongelmia, jotka johtuivat kuntien kokoon ja taloudellisiin voimavaroihin liittyvistä eroavaisuuksista. Erityisesti pienten kuntien osalta yhteistoiminta oli välttämätöntä maatilakunnalliskotien, kunnallislääkärin virkojen perustamisen sekä sairaaloiden rakentamisen mahdollistumiseksi. (Soikkanen 1966, 276–280, 471.) Uudistuksella pyrittiin myös luomaan edellytykset korvata kuntaa laajemman itsehallinnollisen alueen tarve. Väliportaan itsehallinnon tarve nousi kuitenkin 1900-luvun alkupuolella useita kertoja – tuloksetta – valtiopäiväkäsittelyyn. (Emt., 398–399.)

Kuntayhteistyö laajeni 1900-luvun alkupuolella kattamaan monimuotoisia yhteistyöjärjestelyjä, joiden aluepohja vaihteli. Lainsäädännössä yhteistoiminnan organisointiin tarjottiin kahta vaihtoehtoa: kuntien välisten sopimusten solmiminen ja asioiden hoitaminen yhteisten kuntakokousten puitteissa. Kuntien yhteisten mielisairaaloiden ja tuberkuloosiparantoloiden perustaminen alkoi edellyttää pysyvämpiä yhteistoiminnan muotoja. Vuonna 1932 uudeksi yhteistoiminnan muodoksi vakiinnutettiin kuntainliitto, joka toisin kuin kuntakokous oli kunnista erillinen julkisoikeudellinen yhteisö, jolla oli omat päätöksentekoelimensä. (Soikkanen 1966, 471, 508.)

Vuonna 1926 kuntien aluejako erotettiin seurakuntajaosta.[21] Samalla kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja menettelytavoista säädettiin laissa. Lain perusteluissa viitattiin edelleen siihen, että kuntien laajuus heikensi niiden edellytyksiä selviytyä tehtävistään: ”Maalaiskuntiemme tavaton laajuus on syynä siihen, että niiden on vaikea tyydyttävästi täyttää hallintotehtäväänsä”. (Lainvalmistelukunta 1920, 40, Soikkasen 1966, 284 mukaan.)

Toisenlaisia kuntajaon kehitystä vahvisti osaltaan muuttoliike. Kaupunkien ja kauppaloiden voimakkaan kasvun myötä niiden esikaupunkialueet laajenivat maalaiskuntien alueille. Usein maalaiskunnan voimavarat eivät riittäneet sen alueella kasvavan taajaman kehittämiseen. Myös väestön asuminen yhdessä kunnassa ja työssäkäynti toisessa aiheutti epäkohtia. Verotulot ja palvelujen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset jakautuivat epätasaisesti kuntien välillä. Ratkaisu kysymykseen saatiin lopulta kuntajaotuksesta annetun lain yhteydessä. Ratkaisuksi ryhdyttiin toteuttamaan alueliitoksia, joissa kaupunkeihin liitettiin alueita ympäröivistä maalaiskunnista. (Rytkölä 1957, 55–57; Soikkanen 1966, 287, 501–502.)

---

21 Lain kunnallisen jaoituksen muuttamisesta (180/1925) mukaan kuntajakoa voitiin muuttaa, jos muutos edistäisi kunnallisen tehtävän hoitamista, jos kunta tarvitsisi lisäaluetta asuntoja, teollisuutta tai muuta vastaavaa varten sekä luonnollisen laajenemisen edellytysten turvaamiseksi. Kuntajaon muutos saattoi tulla kysymykseen myös, jos se huojensi kunnallisia rasituksia tai muuten edisti yhteiskunnallista ja taloudellista kehitystä. Jaotuksen muuttamisen perusteena oli myös se, että kuntajako aiheutti epätyydyttäviä esikaupunkioloja tai epäsäännöllisyydestä johtuen vaikeutti kunnallishallintoa. Lain mukaan kuntajakoa voitiin muuttaa myös vastoin jonkin tai joidenkin asianomaisten kuntien tahtoa, jos muutos oli tarpeen huomattavan epäkohdan ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi tai, jos tärkeä yleinen etu muutoin vaati muutoksen toimeenpanemista. (Rytkölä 1957, 37, 43.) Vähitellen vakiintui menettely, jossa kuntajaon muuttamisen yleiset edellytykset oli säädetty kuntajakolaissa, mutta valtioneuvosto ratkaisi oliko yksittäistapauksessa kuntajakoa muutettava vai ei. Kansainvälisesti verrattuna menettely edusti välimuotoa. Osassa eurooppalaisista maista kuntajaon muuttaminen oli mahdollista ainoastaan kussakin tapauksessa erikseen säädetyllä lailla ja osassa yksinomaan hallintoviranomaisten toimesta, ilman että kuntajaon muuttamisesta olisi säädetty laissa. (Rytkölä 1957, 16–17.)

Kaupunkien kehitys

Kaupunkilaitoksen kehitys alkoi Suomen alueella vasta 1200-luvun puolenvälin jälkeen hansakaupunkijärjestelmän vaikutuksesta (Tommila 1984, 549). Ruotsin valtakunnassa kaupungit muodostettiin kuninkaan perustamiskirjan nojalla, ja ne olivat pitkään pikemminkin erioikeuksilla varustettuja henkilöyhteisöjä kuin alueyhdyskuntia (Rytkölä 1957, 8–11). Tarkoituksenmukainen maantieteellinen sijainti, kauppayhteydet ja markkinat eivät yksinomaan riittäneet saksalaisen kaupunkikäsitteen mukaiseen kaupunkistatukseen. Kaupunkien muodostamisen kannalta ratkaisevia instituutioita olivat kirkko, kruunu ja raati. Vasta kun toiminnallisia ja topografisia ehtoja täydennettiin tietyillä hallinnollisoikeudellisilla funktioilla, oli kyse kaupungista. (Ks. Gardberg 1981, 12–13.)

Kuningas ohjaili kaupunkien kehityksen edellytyksiä voimakkaasti. Näin pyrittiin säätelemään laitonta maakauppaa ja suojelemaan Tukholman taloudellisia etuja. Keskiajalla perustettiin kuusi suomalaista kaupunkia Turku (1290-luku), Viipuri (1293), Porvoo ja Ulvila (1300-luvun keskivaihe), Rauma (1442) ja Naantali (1443). Monista muista vilkkaista kauppapaikoista olisi voinut syntyä kaupunkeja, mutta jokin vaadituista kriteereistä jäi puuttumaan. Esimerkiksi Snappertunan, Olavinlinnan ja Hämeenlinnan tapauksessa linnojen ympärille keskittynyt asutus ei muodostanut riittävää perustaa kaupungille, koska linnan käskynhaltija hoiti kaikki hallinnolliset ja oikeudelliset tehtävät. (Gardberg 1981, 13.)

1500-luvun puolivälissä kaupankäynti Suomenlahdella johti kaupunkikehityksen painopisteen siirtymiseen etelärannikolle (Gardberg 1981, 40). Helsinki perustettiin vuonna 1550. Kaupankäynti oli merkantilismin periaatteiden mukaisesti keskitettävä kaupunkeihin, joiden elinkeinoja suosittiin myös verotuksellisista syistä. Laittoman maakaupan lopettamiseksi perustettiin 1600-luvulla Pohjanlahden rannikolle Oulun ja Vaasan kaupungit sekä ensimmäiset sisämaakaupungit Hämeenlinna ja Savonlinna. (Ranta 1981, 53, 56; Tommila 1984, 553–554.) Ulkomaankauppaoikeudet oli keskitetty niin kutsutuille tapulikaupungeille ja maakaupunkien oli tyydyttävä tavaranvaihtoon keskenään tai tapulikaupunkien kanssa. Tämä jarrutti kaupunkien kehitystä sisämaassa. Monet niistä olivat keinotekoisia, koska maakauppiaat ja muu väestö olivat haluttomia asettumaan niihin. Kaupungistuminen olikin Suomessa suhteellisen hidasta, vaikka valtiovalta pyrki sitä edistämään. (Ranta 1981, 68; Saartenoja 2004, 34–35.)

Osin taloudellisen liberalismin vaikutuksesta kaupungissa harjoitettavien elinkeinojen säätely alkoi vaiheittain vähentyä 1700-luvun loppupuolella. Käsityöläiset eivät olleet enää sidottuja ammattikuntapakkoon ja kaupunkien sisäinen organisaatio alkoi muuttua (Nikula 1981, 156–161). 1700-luvun loppupuolelta 1800-luvun puoliväliin perustettiin kuusi uutta kaupunkia: Tampere, Kuopio, Jyväskylä, Mikkeli, Heinola ja Joensuu. Sisämaakaupunkien perustamista kannustivat nopeasti kasvavan maaseutuväestön tarpeet. Kaupunkien toivottiin myös luovan uusia toimeentulomahdollisuuksia. (Emt., 218–219.)

Kaupungit oli uuden ajan alusta lähtien perustettu hallinnollisilla päätöksillä. Asutus ja muut toiminnot tulivat ajallisesti tämän jälkeen. 1900-luvun alusta lähtien teollisuus ja sen synnyttämä asutus alkoi muodostua primaariseksi tekijäksi ja hallinnollinen perustamispäätös sekundaariseksi kaupunkien perustamisessa. (Jutikkala

1983, 11.) Kaupunkistatukseen liittyi hallinnollisia rasitteita, jotka vähensivät kuntien pyrkimystä hakeutua kaupungiksi. Kaupunkien kustannuksia kasvattivat raastuvanoikeuden ylläpito, ulosottolaitos, maistraatti ja osallistuminen poliisin kustannuksiin sekä muita kuntamuotoja epäedullisemmat valtionapujen laskentaperusteet. Valtion halua perustaa uusia kaupunkeja taas vähensi vanha käytäntö, jonka mukaan kruunun oli lahjoitettava kaupungille sen tarvitsema tonttimaa. Kaupungistumiskehityksessä seurasikin 1920-luvulta alkaen puolen vuosisadan vaihe, jolloin kaupunkien sijaan perustettiin lähinnä vain kauppaloita. Kauppalalla ei tarvinnut olla maistraattia tai raastuvanoikeutta, ja valtio maksoi poliisi- ja kansakoulukustannukset. Lisäksi kauppaloiden valtionavut olivat prosentuaalisesti kaupunkien valtionapuja suuremmat. (Ks. Jutikkala 1983, 11–13; Rytkölä 1957, 28; Tommila 1984 573.)

1900-luvun alkupuoliskolla monista maaseudun taajamista muodostettiin siis kauppaloita. Sen sijaan maalaiskuntia perustettiin enää vähän. Kauppalalla oli maalaiskuntaa paremmat edellytykset käyttää julkista valtaa keskitetyn hallinto-organisaation puitteissa. Kauppalan asemakaava mahdollisti myös maalaiskuntaa tehokkaamman asuntopolitiikan harjoittamisen. (Soikkanen 1966, 505.) Erillisten kuntien perustamisella eli kunnan jakamisella ratkaistiin myös keskuksen ja ympäröivän maaseudun ristiriidat. Tulevan kauppalan ja sen emäkunnan poliittinen jakautuminen oli usein erilainen, mikä vahvisti irtautumispyrkimyksiä. Vuonna 1940 kaupunkeja oli 38, kauppaloita 27 ja maalaiskuntia 537. (Soikkanen 1966, 501–505.)

Kaupunkien etuoikeuksien purkamisen ja kaupan vapauttamisen jälkeen kaupunkikehitys alkoi kiihtyä. Kaupunkistatuksesta aiheutuvat rasitukset poistuivat vuonna 1959. Valtio luopui velvollisuudestaan lunastaa perustamiensa kaupunkien maat ja lahjoittaa ne kaupungin hallintaan. Lakiuudistuksen myötä uusien kaupunkien perustaminen käynnistyi nopeasti. Vuosien 1960–1974 aikana perustettiin 28 kaupunkia. Toisaalta kasvavat kunnallishallinnolliset ja -taloudelliset tarpeet vaativat entistä isompia alueliitoksia. Myös kokonaisia kuntia alettiin liittää kaupunkeihin. Jatkuva uusien kauppaloiden perustaminen alkoi kaupungistumisen kiihtyessä näyttää yhä kestämättömämmältä. Vuonna 1977 kauppalat saivat kaupunginoikeudet. (Jutikkala 1983, 11–14; Soikkanen 1966, 505; Tommila 1984, 573–575.) Kuntamuotojen ero kaupunkien ja maalaiskuntien välillä lakkautettiin vuoden 1976 kunnallislaissa. Tämän jälkeen jokaista kuntaa koskivat samat kunnallislain säännökset, vaikka kaupunkinimitys säilytettiin.

Hyvinvointivaltiolliset tehtävät laajenevat

Itsenäisyyden ajan alussa elintaso kohosi maatalouden kehityksen ja teollistumisen seurauksena voimakkaasti. Näin syntyi mahdollisuus ohjata kuntia parantamaan palvelutasoa ja perustamaan uusia laitoksia. Jo kunnallispäivillä vuonna 1911 tulevaa kuntapolitiikkaa suunnattiin uudelleen painottamalla vahvasti paikallisiin olosuhteisiin nojautuvan paikallisen päätäntävallan sijaan yhtenäisyysvaatimusta: kaikkien kuntien tuli tarjota asukkailleen lähestulkoon samanlaiset palvelut. (Soikkanen 1966, 464.) Kunnan toimialan laajentamista korostettiin erityisesti sosialistisista lähtökohdista. Sosiaalidemokraattinen puolue ryhtyi 1920-luvulla korostamaan aiemman laajan

itsemääräämisoikeuden ja valtionvalvonnan tarpeettomuuden sijaan tehokkuuden vaatimusta sekä jossain määrin myös keskittämistä ja valtionvalvonnan laajentamista kuntien toiminnan yhdenmukaistamiseksi. Kokoomus painotti edelleen itsehallinnon säilyttämistä mahdollisimman laajana; valtion tuli asettaa kunnille uusia tehtäviä harkiten, eikä valtionvalvonta ei saanut haitata kuntien toimintaa. (Emt., 609–610.)

Näkemykset kuntien ja valtion keskinäisistä suhteista alkoivat muuttua. Kuntien tehtävien laajeneminen alettiin nähdä tavoiteltavana. Valtionapuja alettiin myöntää yhä uusiin, entistä tarkemmin säädeltyihin tehtäviin: kunnanlääkärijärjestelmään, kiertäviin sairaanhoitajiin, mielisairaanhoitoon ja kunnansairaalalaitokseen. Kun valtionapujärjestelmä laajeni, valtionvalvontaa lisättiin. Myös oikeustieteellinen ajattelu alkoi muotoutua uudelleen. Eteläsaksalaisesta liberalismista vaikutteita saanut näkemys kuntien itsehallinnosta alkuperäisenä, valtiotakin vanhempana ja siitä riippumattomana perusoikeutena alkoi väistyä. Alettiin siirtyä kohti ajattelua, jossa kuntien valta oli valtiosta johdettua. Valtionhallinto ja kuntien itsehallinto eivät olleet toistensa vastakohtia, vaan läheisessä yhteydessä keskenään, ja kunnallinen itsehallinto oli osa valtionhallintoa. Sen sijaan, että itsehallinto olisi päämäärä sinänsä, se alettiin nähdä välineenä jonkin ”vielä tärkeämmän saavuttamiseksi”. Hallinnon päämääräksi alettiin asettaa palveluiden tuottaminen. Kuntien itsehallintoa ja valinnanvapautta tuli arvioida ennen kaikkea siitä näkökulmasta, kuinka hyvin ne pystyivät hoitamaan tehtäviään. (Soikkanen 1966, 344–349, 647.)

Kunnat olivat aiemmin tehneet palveluiden kehittämistä koskevat ratkaisut taloudellisen tilanteensa edellytysten mukaisesti. Kun lainsäädännössä alettiin asettaa samanlaisia velvoitteita kaikille kunnille, kuntien taloudellinen kantokyky alkoi muodostua keskeiseksi kunnallispoliittiseksi ongelmaksi. Esimerkiksi oppivelvollisuuden toteuttaminen muodostui monille maalaiskunnille erittäin vaikeaksi, vaikka valtio osallistui merkittävällä tavalla kustannuksiin. Valtionavut otettiin käyttöön 1800-luvulla ja 1920-luvulla ne muodostivat jo merkittävän osan eli vajaat 30 % kuntien tuloista. (Soikkanen 1966, 580, 587.)

1930-luvun laman jälkeen taloudellisen kasvun edellytykset vaihtelivat maan eri osissa. Hitaan taloudellisen kasvun alueilla kunnilla oli vaikeuksia selvitä uusista lainsäädännöllisistä tehtävistä. Työttömien määrä oli suuri ja köyhäinhoitomenot kasvoivat nopeasti. Vilkastuneen muuttoliikkeen kohteena olevissa kunnissa voimavarat kasvoivat, mutta samalla lisääntyivät tehtävät. Vähenevän väestön kunnissa ”liikaväestön” eli maaseudun köyhälistön muutto merkitsi aluksi paineen helpottamista, mutta myöhemmin heikkeneviä voimavaroja. (Soikkanen 1966, 496, 500.)

1900-luvun puolivälissä keskustelu kuntien jakamisen tarpeesta oli väistynyt, kun liikenteellisten olojen kehittyminen ja autoistuminen alkoivat muuttaa etäisyyksien merkitystä. Elinkeinorakenne, työn tuottavuus ja tulotaso vaihtelivat voimakkaasti maan eri osissa. Tämä vaikutti myös kunnallishallinnon toimintaedellytyksiin. Tuolloin alettiin puhua pienkuntien muodostamasta ongelmasta ja käsitys pienten kuntien yhdistämisen tarpeesta alkoi nousta esille. Taloudellinen kasvu alkoi kasautua teollistuneille alueille. Taloudellisessa kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden asema nousi myös keskeiseksi aluepoliittiseksi kysymykseksi, ja kehitysaluepolitiikka alkoi muotoutua lainsäädännöllisesti. (Soikkanen 1966, 663.)

1960-luvulta alkaen vahvistui pyrkimys hyvinvointivaltioideologian mukaiseen alueelliseen tasa-arvoon ja tietynasteisten peruspalvelujen takaamiseen kaikkien kuntien asukkaille. Hyvinvointivaltion rakenteiden ja toimintatapojen vakiinnuttamisen vaiheessa etäännyttiin itsehallinnon ihanteesta eli näkemyksestä kunnasta kansalaisyhteisönä, jolla on oikeus omaan organisoitumiseen ja valintoihin palvelujärjestelmänsä luomisessa.[22] Pienkuntavaltaisen kuntarakenteen katsottiin vaikeuttavan kuntien yhteiskunnallisen roolin toteutumista tasa-arvoisen palvelutuotannon toteuttajana. (Niemivuo 1991, 49; Nummela & Ryynänen 1993, 5.)

Kuntien koon uudelleenmäärittelyn tarve nousi esille myös aikalaistutkimuksessa. Olavi Rytkölä (1957, 35) arvioi, että ”Kun kunnallinen jaoitus ei sinänsä ole mitkään itsetarkoitus, vaan ainoastaan alueelliseen desentralisaatioon liittyvä keino tiettyjen hallintotehtävien hoitamiseksi mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla, on kuntajakoa voitava tarvittaessa muuttaa niinkin radikaalisella tavalla kuin kokonaisliitos.” Vaikka hallinnon byrokratisoitumisen kaltaiset suurempaan kuntakokoon kytkeytyvät näkökulmat nousivat esille, muodostui kunnan taloudellisen elinkelpoisuuden idea hallitsevaksi. Elinkelpoisuuden edellytyksenä tulisi olla riittävä määrä veronmaksukykyisiä asukkaita. Maalaiskuntien asukkaiden vähimmäismääräksi esitettiin 5 000–9 000 asukasta. (Emt., 60–62.) Rytkölän (emt., 62) mukaan kunnan olisi selviydyttävä itsenäisesti ja muista kunnista riippumatta taloudellisesti tyydyttävällä tavalla: ”kun kunnan tuloista verotulot muodostavat huomattavimman osan, tulee kunnasta kertyä riittävä määrä verotuloja ilman, että veroäyrin hinta silti olisi kohtuuton”.

Kuntauudistuksen valmistelu käynnistyy

Valtioneuvosto perusti vuonna 1961 komitean pohtimaan pienten ja taloudelliselta kantokyvyltään heikkojen kuntien mahdollisuuksia selviytyä niille asetetuista vaatimuksista. Tämän niin kutsutun pienkuntakomitean mietintö valmistui vuonna 1965. Samana vuonna ilmestyi Erkki Pystysen kunnallishallintoa ja kuntakokoa käsittelevä väitöskirja. Molemmat korostivat käsitystä, jonka mukaan itsehallinto olisi mahdollista säilyttää vain, jos kuntakokoa voitaisiin muuttaa. Pystysen (1965) mukaan vallitsevasta kuntajaosta kiinni pitäminen johtaisi siihen, että kunnalliset toimielimet olisivat olemassa, mutta kuntien hallinto ei olisi *omavastuista* ja *omavaraista*. Lähtökohtana ei tullut olla olemassa olevat kuntayksiköt, vaan itsehallinnon olemus sinänsä. Kunnat olisi sopeutettava kooltaan riittävän suuriksi hallinnon omavastuisuuden ja omavaraisuuden turvaamiseksi. (Emt.)

Pystynen (1965, 300–301) kuvasi kuntakoon määrittelyn problematiikka *itsehallintoaspektin ja yleishallintoaspektin* kautta. *Itsehallintoaspektin* kannalta ei ole

22 Suhtautuminen kehittämistavoitteisiin jakoi kuitenkin puoluekenttää. Kokoomus suhtautui tehtävien laajenemiseen ja valtionvalvonnan lisääntymiseen kriittisesti; muutokset uhkasivat kunnallista itsehallintoa. Sosiaalidemokraattien näkökulmasta lainsäädäntöön perustuvat tehtävät ja niiden valvonta olivat taanneet tarpeelliset uudistukset myös syrjäseudulla. Myös Maalaisliiton kantana oli se, että kunnille uusia velvoitteita asettava lainsäädäntö oli koitunut asukkaiden hyväksi. (Soikkanen 1966, 685, 719–720.)

mahdollista määritellä optimaalista kunnan suuruutta. Tarpeen kunnan koon määrittelylle asettavat kunnan tehtävät. Mikäli kunnille ei lainsäädännöllä asetettaisi tehtäviä, voisi itsehallintoon kytkeytyvän omavastuisuuden periaatteen – yhteisten asioiden hoitaminen ja niiden kustannuksista huolehtiminen – täyttäminen periaatteessa tapahtua miten pienessä yhdyskunnassa tahansa. Kunnat olivat kuitenkin pyrkineet lisäämään väestöään ja siten parantamaan mahdollisuuksiaan kunnallisten palvelujen tuottamiseksi. Pystysen (1965, 315) mukaan tämä osoitti, että yleishallintoaspekti eli kunnan edellytykset hallinnollisesti ja taloudellisesti tehokkaaseen toimintaan olivat ”yhteiskunnassa voimakkaampia”. Itsehallintoaspektiin kytkeytyvät ulottuvuudet, kuten demokratian läheisyys ja edellytykset ehkäistä virkavaltaistumista, tulisi hyväksyä ”sellaisina kuin ne suurissa kunnissa täyttyvät” (Emt., 315).

Keskusteluun vaikuttivat merkittävällä tavalla kansainväliset paikallishallinnon aluejaon reformit. 1960-, 1970- ja 1980-luvulla toteutettiin Pohjoismaiden ohella useissa Euroopan maissa laaja-alaisia kuntarakenteen muutoksia, joiden seurauksena kuntien lukumäärä väheni merkittävästi. Yhteistä eri maissa toteutetuille uudistuksille näyttää olleen se, että reformeilla on pyritty optimaaliseen alueelliseen rakenteeseen toisin sanoen tehokkuuden ja asiantuntemuksen vahvistamiseen kuntien tehtäviä ja palveluja laajennettaessa. Yhdenmukaistamiseen kytkeytyi rakennemuutoksen ja kaupungistumisen seurauksena myös pyrkimys kohentaa sosiaalisten ja taloudellisten olosuhteiden tasavertaisuutta maaseutukunnissa ja kaupungeissa. Merkittävien desentralisointitoimenpiteiden katsottiin vaativan suorituskykyisiä paikallisia hallintoyksiköitä. (mm. Gidlund 1983; Haveri ym. 2003; Niemi-Iilahti 1992; Ryynänen 1992.)

Pienkuntakomitea päätyi vuonna 1965 esittämään kunnille ehdotonta 4 000 asukkaan minimikokoa, joka voitaisiin alittaa vain erityistapauksissa (komiteanmietintö 1965 A:1). Tavoitteeksi oli asetettava 8 000 asukkaan koko. Jos kunnan koko jäisi alle 8 000 asukkaan, oli kuntien perustettava yhteistoimintaa varten kuntaryhmiä. Komitea esitti, että uudistus olisi toteutettava pakollisena. Vuonna 1967 säädettiin niin sanottu suunnittelulaki[23] menettelystä, jonka mukaan kuntauudistus oli tarkoitus toteuttaa myöhemmin säädettävillä erityislaeilla.

Hallituksen esityksen (45/1966) mukaan ”tarkoituksenmukaisen yhdyskuntamuodostuksen edistämiseksi sekä kunnallishallinnon ja -talouden parantamiseksi kuntien kohdalta, joissa nämä edellytykset eivät kunnan pienuudesta johtuen ole riittävät, kunnallista jaotusta olisi kehitettävä yhdistämällä kuntia ja tarkistamalla tällöin jaotusta muutoinkin sen mukaan kuin on katsottava tarpeelliseksi ja mahdolliseksi”. Kuntauudistussuunnitelmissa oli pyrittävä siihen, että kunnat muodostuvat alueiltaan riittävän yhtenäisiksi. Niillä tuli olla talouden, asutusmuodon ja elinkeinorakenteen tasapainoisuuden sekä taloudellisten ja muiden vaikutusalueiden muodostumisen kannalta riittävät edellytykset jatkuvan yhteiskunnallisen kehityksen turvaamiseen. (Emt.)

Suunnitelmat kunnallisen jaotuksen tarkistamisesta ja kuntien yhteistoiminnan järjestämisestä laadittiin lääneittäin. Suunnitelmia laadittaessa oli kiinnitettävä huomiota kuntien mielipiteisiin, perinteiden luomiin ja muihin siteisiin sekä kuntien

23 Laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi 13.1.1967/13.

siihenastisen yhteistoiminnan aluepohjiin ja muihin aluejaotuksiin. Lääninhallitusten lopullisten ehdotusten mukaisesti kuntien lukumäärä olisi ollut Manner-Suomessa uudistuksen jälkeen 304. Kuntien määrä olisi vähentynyt yhteensä 198 kunnalla. (Hannus & Hallberg 2000, 63; Kuntauudistuksen neuvottelukunta 1970, 11.) Suunnitelmien yhteydessä selvitettiin myös kaikkien kuntien kanta uudistukseen. Yli kaksi kolmasosaa maalaiskunnista vastusti kuntajakomuutoksia. Kaupunkien ja kauppaloiden näkemykset kuntauudistusta kohtaan olivat myönteisempiä. Näistä monet olisivatkin yhdistämissuunnitelmien toteutuessa olleet ikään kuin yhdistymisten ”vastaanottavana osapuolena”. (Djupsund, Helander & Ståhlberg 1975, 37–38.)

Kysymys kuntauudistuksesta politisoitui vahvasti. Sosiaalidemokraattien ja Keskustapuolueen näkemykset erosivat toisistaan voimakkaimmin. Sosiaalidemokraatit kannattivat Suomen Kaupunkiliiton tukemana voimakkaasti kuntaliitoslinjaa. Suomen Kunnallisliiton johto oli Keskustapuolueen käsissä. Puolueen ja liiton kannaksi muodostui pakkoliitosten vastustus ja yhteistoiminta-alueiden perustaminen. SDP:n ja Keskustan linjaukset nousivat myös puolueiden ohjelmajulistuksiin. Muut suuret puolueet, Kokoomus ja Kansandemokraatit (SKDL) suhtautuivat periaatteessa myönteisesti uudistukseen. Niiden näkemykset uudistuksen toteuttamisen tavasta eivät kuitenkaan olleet kovin jäsentyneitä. (Djupsund ym. 1975, 37–38, 104.)

Suunnitelmien käsittelyä varten asetettiin Kuntauudistuksen neuvottelukunta, jonka ehdotus kuntauudistuksen toteuttamista koskevaksi lainsäädännöksi valmistui vuonna 1970. Uudistuksen valmisteluvaiheessa ei päästy yksimielisyyteen sen pääkohdista: tulisiko painottaa kuntien yhdistämistä vai yhteistoiminta-alueiden muodostamista. Näkemyserot liittyivät myös tavoiteltavaan kuntakokoon sekä siihen, olisiko kuntaliitoksia toimeenpantava vastoin asianomaisten kuntien tahtoa ja millä edellytyksillä. Tavoitteita koskevat erimielisyydet kävivät ilmi jo käsiteltäessä neuvottelukunnan alustavaa ehdotusta kuntauudistuksen toteuttamista koskevaksi lainsäädännöksi. Neuvottelukunnan enemmistö oli kuitenkin asettunut kannalle, jonka mukaan alle 5 000 asukkaan kuntia koskevat kuntaliitokset tulisi voida panna toimeen myös vastoin kuntien omaa tahtoa. Useimpien lausunnonantajien mukaan kuntien yhdistäminen olisi periaatteessa voitava tehdä vastoin kuntien tahtoa. Valtion keskushallinto ja lääninhallitukset kannattivat komitean ehdotuksia. Maakuntaliitoista useimmat vastustivat liitoksia tai esittivät suuria varauksia. Varsinkin pakkoliitosten suhteen esitettiin varauksia. (Kuntauudistuksen neuvottelukunta 1970, 143; Niemivuo 1991, 54; Soikkanen 1966; 687–689.)

Kuntien luottamushenkilöt vastustivat ehdotusta kuntien yhdistämisestä laajasti. Tosin monissa kunnissa valtuusto ei ollut päässyt yksimielisyyteen, ja kielteiseenkin kantaan päätyneissä elimissä oli kannattava vähemmistö. Uudistussuunnitelmat aktualisoivat keskusten ja reuna-alueiden välisen vastakohta-asettelun. Monissa kunnissa pelättiin ”takamaan asemaan” joutumista. Kunnat esittivät, että ne pystyisivät kehittämään ja tehostamaan toimintaansa, mikäli kuntien toimintavapauksia väljennettäisiin. Kielteistä kantaa perusteltiin sillä, ettei kuntien palveluiden lisääminen ja tason parantaminen saanut olla ainoa mittari kunnallishallintoa arvioitaessa. Itsehallinto ja itsemääräämisoikeus olivat luovuttamaton periaate, josta ei saanut tinkiä hallinnon tehokkuuden nimissä. Näkemyksiin vaikutti kuitenkin myös se, että osa kuntien velvollisuuksista oli kytketty asukaslukuun. Näin ollen kuntien yhdistyminen ja väkiluvun kasvu saattoi

merkitä lisää tehtäviä. (Djupsund ym. 1975, 51; Soikkanen 1966, 687–689.)

Kuntien keskusjärjestöjen kannat uudistukseen noudattivat pitkälti järjestöjen johdossa valta-asemassa olleiden puolueiden näkemyksiä. Suomen Kunnallisliiton ja Finlands svenska landkommunernas förbundin mukaan yhdistäminen olisi mahdollista vain kuntien siihen suostuessa. Kunnallisliitto kallistui kannattamaan vapaaehtoisia kuntaliitoksia ja yhteistoiminta-alueita. Suomen Kaupunkiliitto arvosteli uudistusta siitä, ettei sen yhteydessä oltu ratkaistu, oliko lopullisena tarkoituksena kuntien yhdistäminen vai yhteistoiminta-alueiden muodostaminen vai molemmat. Liiton näkemyksen mukaan kuntien yhdistymisen olisi tullut olla ensisijaista ja yhteistoiminta-alueet olisi tullut hyväksyä vain väliaikaisena ratkaisuna. (ks. Kuntauudistuksen neuvottelukunta 1970, 48; Niemivuo 1991, 54–55.)

Kuntarakenteen kokonaisuudistuksen toteuttamiseen ei muodostunut riittävää poliittista yksimielisyyttä. On kuitenkin vaikea määrittää ajankohtaa, jolloin kuntauudistuksen täytäntöönpanosta luovuttiin. Sosiaalidemokraattien ja Keskustapuolueen vastakkainasettelu johti siihen, ettei kysymys edennyt jatkokäsittelyyn näiden puolueiden ollessa hallituksessa. Kuntauudistuksen suunnittelulakiin ei sisältynyt sitovaa toteuttamisaikataulua, vaikka suunnittelulain perusteluissa edellytettiinkin nopeita toimenpiteitä. Lopulta kuntauudistuksen suunnittelulaki kumottiin vuonna 1988. (Niemivuo 1991, 54–57.)

Nummelan ja Ryynäsen (1993, 8) mukaan kuntauudistuksesta voitiin kansantalouden kasvun oloissa luopua kehittämällä kuntien voimavarojen tasausta varten erityinen kantokykyluokitusjärjestelmä. Palvelutuotannon ohjauksessa korostui kuntien yhteistyö. Kuntainliitot mahdollistivat osaltaan tarvittavan palveluvarustuksen syntymisen. 1970-luvulla toteutettiin kuitenkin kymmeniä liitoksia myös siksi, että osa kunnista oletti lainsäädännön toteutuvan, tai ne aktivoituivat muutoin aihepiiriin liittyvän keskustelun vuoksi. Liitoksissa oli kyse yhden tai useamman maalaiskunnan yhdistämisestä lähikaupunkiin tai kauppalaan. 1970-luvulla kuntien tehtävät laajenivat huomattavasti terveydenhuollossa, sosiaalipalveluissa ja koulutuksessa. Kyseiselle ajanjaksolle ajoittuu kuntien terveydenhuollon palvelutehtäviä määrittelevä kansanterveyslaki, asetus lasten päivähoidosta sekä peruskoulu-uudistus. Monissa pienissä kunnissa uusien tehtävien hoitaminen nähtiin liian vaativana tehtävänä ja päädyttiin liitokseen. 1980-luvulle tultaessa vilkkain kuntaliitosaalto oli ohi noustakseen jälleen uudelleen 1990-luvulla.

Kuntajakoa koskevien normien kehitys

Normien osalta kuntajaon muuttamista on ohjannut valtakunnallinen tahto sekä paikallinen tahto (Niemivuo 1991, 49). Kuntajaon muuttamista on säädelty ensin vuodelta 1925 peräisin olevalla lailla kunnallisen jaoituksen muuttamisesta (180/1925), sen jälkeen lailla kuntajaosta (73/1977) sekä vuodesta 1997 voimassa olevalla kuntajakolailla (1196/1997). Yhdeksänkymmentäluvun puoliväliin saakka lainsäädännön päälinjana oli se, että edellytyksiä toimeenpanna kuntaliitoksia vastoin kuntien tahtoa supistettiin. Tämä tapahtui kuntajaon muutosten edellytyksiä, vireillepano-oikeutta sekä muutoksista päättämistä koskevien säädösmuutosten avulla. Vuonna 1997 kuntajakolakiin sisällytetyt erityisen selvityksen toimittamista koskevat säännökset

kuitenkin lisäsivät myös valtiovallan liikkumavaraa tilanteessa, jossa asianomaisten kuntien valtuustot tai jokin niistä vastustaisi, mutta huomattava osa asianomaisten kuntien asukkaista kannattaisi muutosta.

Kuntaliitos oli 1990-luvun alkuun asti mahdollista toimeenpanna valtioneuvoston päätöksellä vastoin kuntien tahtoa. Vastoin kunnan tai kuntien tahtoa toteutetun liitoksen edellytyksenä oli vuosien 1925 ja 1977 kuntajakolaissa se, että *tärkeän yleisen edun* katsottiin edellyttävän sitä. *Tärkeän yleisen edun* -käsitteen oikeudellista merkitystä ja siihen liittynyttä oikeuskäytäntöä on arvioitu eri yhteyksissä (Niemivuo 1991; Rytkölä 1957). Tällaisella joustavalla oikeusnormilla lainsäätäjä on tietoisesti antanut lainkäyttäjälle eli valtioneuvostolle harkintavaltaa. Perusteluna joustavalle oikeusnormille on ollut, että kuntajaon muuttamisen sääntelyn on katsottu edellyttävän joustavuutta ja kykyä sopeutua uusiin tilanteisiin. (Niemivuo 1991, 60–61.) Tällaisia kokonaisen kunnan lakkauttamista merkitseviä ”pakkoliitoksia”, joissa siis yhden tai useamman yhteenliitetyn kunnan valtuusto vastusti yhdistymistä, toteutettiin kuitenkin melko vähän. Niemivuo (1991) luettelee 1960- ja 1970-lukujen toteutetuista kuntaliitoksista 11 niin sanotuiksi pakkoliitoksiksi[24]. Valtaosa pakkoliitoksista oli 1960-luvun kuntauudistussuunnitelmien mukaisia. Viidessä pakkoliitoksessa aloitteen tekijänä oli valtio, muissa joko toinen kunnista tai yksityinen henkilö. (Emt.)

Valtioneuvosto on päättänyt kuntajaon muuttamisesta pääsääntöisesti asianomaisten kuntien aloitteen perusteella. 1990-luvun puoliväliin asti säännösten muutokset siirsivät liitosharkinnan lähemmäksi kuntalaisia ja seurasivat yleisemminkin kehitystä, joka kuntien itsehallinnon lisääntymisessä tapahtui samaan aikaan. Katkoksen maltillisesta liitoksiin kannustavasta linjasta teki 1960-luvun lopulla pyrkimys kuntajaon kokonaisuudistukseen. (Mäkinen 1994.) Vuonna 1993 annetun kuntajakolain lakimuutoksen (980/1992) mukaan kunnan lakkauttamisesta ja perustamisesta ei enää määrätty toimeenpantavaksi, jos mainittujen toimenpiteiden kohteena olevan kunnan valtuusto vastusti muutosta. Lakimuutoksen mukaan kokonaisia kuntia koskevat pakkoliitokset oli mahdollista toteuttaa vain kussakin yksittäistapauksessa säädetyllä lailla.

Viimeisen vuosikymmenen aikana kuntajakolainsäädäntöä on kehitetty aiempaa voimakkaammin kuntaliitoksiin kannustavaksi. Vuoden 1997 kuntajakolain kokonaisuudistuksen yhteydessä todettiin, että kuntajako kehittyy vain *suppeita alueita koskevina tapauskohtaisina prosesseina*. Lain uudistamisen tavoitteeksi asetettiinkin aikaisempaa tavoitteellisempi ja kuntarakenteen uudistumista edistävämpi luonne. Uudistettuun kuntajakolakiin sisällytettiin kuntajaon kehittämistä ohjaavat laadulliset tavoitemääritykset eli alueellinen eheys ja yhdyskuntarakenteen toimivuus. Lakiin liitettiin määräaikaisia yhdistymisavustuksista annettuja lakeja vastaavat säännökset. Kuntajakolain uudistamisen pyrkimyksenä oli myös lisätä mahdollisuuksia paitsi kuntien myös kuntalaisten ja valtiovallan aloitteellisuudelle kuntajaon muutosten suhteen. (Hannus & Hallberg 2000, 64; Pihlajaniemi 1998, 11–13; Sisäasianministeriön työryhmä 1997, 1.)

---

24 Lappeenrantaan Lauritsala ja Lappee (1967), Paraisiin Paraisten maalaiskunta (1967), Hämeenlinnaan Vanaja (1967), Turkuun Kakskerta (1968), Forssaan ja Urjalaan Koijärvi (1969), Kristiinankaupunkiin Tiukka (1973), Kristiinankaupunkiin Lapväärtti ja Siipyy (1973), Raaheen Saloinen (1973), Uuteenkaupunkiin Pyhämaa (1974), Kajaaniin Kajaanin maalaiskunta (1977) sekä Kotkaan Karhula ja Kymi (1977).

Kuntia on 1970-luvun alkupuolelta lähtien pyritty kannustamaan vapaehtoiseen yhdistymiseen taloudellisin kannustimin. Tarkoituksena on ollut korvata kunnille yhdistymisen aiheuttamia poikkeuksellisia kustannuksia tai tulojen vähennyksiä. Valtio on tukenut kuntaliitoksia myöntämällä yhteen liittyville kunnille yhdistymisavustuksia, korvauksia valtionosuuksien pienenemisestä ja myöhemmin myös erillisiä investointiavustuksia. Yhdistymistukien määrä on kasvanut 1990-luvulta lähtien selvästi verrattuna aikaisempiin vuosikymmeniin. (Moisio & Uusitalo 2003, 10–11, 59–60.) 2000-luvulla avustusjärjestelmää on erityisesti tehostettu. Avustusten suurentamista on perusteltu myös sillä, että tiettyjen kuntien taloudellisia ongelmia ei voi ratkaista valtionosuusjärjestelmän muutoksilla eikä pysyvästi harkinnanvaraisella valtionavustuksella (HE 129/2001).

Vuonna 2005 käynnistyneen kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä kuntajakolakia muutettiin kuntajaon kehittämisen lähtökohtien osalta. Kuntajaon muuttamisen lähtökohtiin lisättiin vaatimus siitä, että kunnan tulisi muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Tavoitteellisella kunnan määrittelyllä laissa on suuri periaatteellinen merkitys. Laki ohjaa kuntia, kun ne arvioivat yhdistymisen edellytyksiä ja tavoitteita. Myös valtioneuvosto kiinnittää siihen huomiota arvioidessaan yksittäisen kuntajaon muutoksen edellytyksiä. Samassa yhteydessä uudistettiin yhdistymisavustusten myöntämisen kriteerit siten, että yhdistymisavustukset kannustavat monikuntaliitoksiin ja sitä kautta väestöpohjaltaan selvästi suurempiin kuntiin.

Yhteenveto

Tutkimuksen lähtökohta on, että erilaiset kuntaa koskevat käsitykset ovat merkityksiä tuottavia ja käytännöllisiä tavoitteita palvelevia poliittis-hallinnollisia näkökulmia elettyyn tilaan. Poliittisen hallinnoinnin mahdollistamiseksi eletty tila muunnetaan tarkoituksenmukaisiksi hallinnollisiksi yksiköiksi ja poliittisiksi entiteeteiksi. Kuntien kohdalla eletyn tilan hallinnan muotoutumisesta kertovat esimerkiksi muinaispitäjien synty, Ruotsin keskitetysti johdetun valtion työntyminen paikallishallintoon ja sittemmin kunnan aseman muotoutuminen keskeiseksi kansalaisten hyvinvointitehtävän hoitamisessa. Kunnat ovat olleet jatkuvan muutoksen kohteena. Ne ovat muotoutuneet esihistoriallisella ajalla luonnollisten yhteisöjen ja myöhemmin poliittis-hallinnollisten päätösten pohjalta.

Nykyisten kuntien alueiden ja hallintojärjestelmän muotoutuminen kytkeytyy esihistoriallisiin muinaispitäjiin, kirkkopitäjien syntyyn sekä kaupunkilaitoksen institutionaalisten ehtojen muotoutumiseen ja sittemmin muun muassa kauppaloiden perustamiseen. Kuntien syntyhistoriasta ja asemasta määrittelypyrkimysten kohteena kertoo Savon Sanomissa 3.5.2002 julkaistu yliökirjoitus. Kirjoituksessa viitataan lehdessä aiemmin käytyyn keskusteluun kuntarajojen historiallisesta kehityksestä Pohjois-Savon alueella:

> *Usein kansainvälisillä näyttämöillä, mutta myös kotoisessa kuntakeskustelussa viitataan siihen, että valtioiden, alueiden tai kuntien rajat ovat ”perinteisiä”, tai ”vakiintuneita”, joskus jopa ”pyhiä”. Näin ollen niitä ei voi muuttaa, vaan rajat on pidettävä nykyisellään. Vapun Savon Sanomien takasivulla ollut juttu ja siihen liittyneet kartat osoittavat hyvin kouriintuntuvasti, miten heppoisella pohjalla keskustelussa ollaan, jos vedotaan vaikkapa kuntarajojen perinteisiin tai vakiintuneisuuteen ja halutaan näin tyrmätä ajatukset kuntaliitoksista. 1700-luvulla koko Keski- ja Pohjois-Savossa oli yhteensä vain puolisen tusinaa kuntaa. Samalla alueella oli 1870-luvulla jo 15 kuntaa ja 1960-luvulla peräti 40 kuntaa. Sen jälkeen on toteutunut muutama kuntaliitos, ja suunnitteilla on joitakin, joten kuntien määrä on taas kääntynyt laskuun. Mitkä tällaisessa kehityksessä ovat siis ne ”perinteiset” tai ”vakiintuneet” kuntarajat?* Päätoimittaja Tapani Lepola 3.5.2002, Savon Sanomat

Historia on läsnä siinä tavassa, jolla kuntarakennekeskustelua nykyisin käydään. Paikallishallinnon vastuuta kuntalaisten hyvinvoinnista ja paikallisesta kehityksestä on vähin erin laajennettu uuden ajan alusta asti. 1800-luvulla korostui kuntakäsitys, joka oli saanut vaikutteita eteläsaksalaisesta liberalistisesta ajattelusta. Tässä ajattelussa korostui kunnan itseisarvoinen merkitys. Kunnilla oli ’alkuperäisenä’ ja historiallisesti valtiota vanhempana yhteisöinä valtiosta riippumaton oikeus huolehtia itsehallintoyhteisöstä parhaaksi katsomallaan tavalla. Kansanvaltaisuuden vahvistamiseksi ja pitkiin etäisyyksiin liittyvien haittojen ehkäisemiseksi voimistui pyrkimys kuntien jakamiseen pienemmiksi. Jo kunnallishallinnon instituoimisen vaiheessa 1800-luvulla nostettiin kuitenkin esiin myös suurten yksiköiden taloudelliset edut kasvavien velvoitteiden hoitamisessa.

Modernisaatiokehitys merkitsi uudenlaisten rationaliteettien omaksumista. Hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa alkoi korostua käsitys kunnan poliittisesta ja oikeudellisesta asemasta osana valtion organisaatiota. Hyvinvointivaltion laajenemisvaiheessa kunnat asemoituivat yhä keskeisemmiksi hyvinvointivaltiollisten tehtävien toteuttajiksi. Niiden edellytyksiä selviytyä tästä tehtävästä alettiin arvioida kriittisesti. 1960-luvulla käynnistyi keskustelu kuntarakenteen kokonaisvaltaisesta uudistamisesta. Kuntarakenteen muutoksen sijaan edellytykset täyttyivät voimakkaan taloudellisen kasvun ja valtion rahoituksen sekä kuntien yhteistoimintaan perustuvien ratkaisujen avulla. Kuntien vastuu hyvinvointitehtävästä muodostui yhä laajemmaksi. Tämän tutkimuksen tarkasteluajanjaksolle tultaessa kuntien tehtävät olivat laajemmat kuin koskaan. Keskustelu kuntarakenteen muutostarpeista on saanut perustelunsa ennen kaikkea tehtävien ja taloudellisten voimavarojen suhteeseen kohdistuneista paineista. Itsehallinto on kytketty myös kuntien omiin voimavaroihin, ja tällä perusteella myös niiden koko ja väestöpohja on ollut toistuvasti tarkastelun alaisena.

4 Kunta toimintaedellytysten muutoksessa 1990-luvulta 2000-luvulle

Johdannoksi tutkimuksen analyysiosiolle esittelen kuntien toimintaedellytyksissä 1990-luvun kuluessa ja 2000-luvun alussa tapahtuneita muutoksia. Näin rekonstruoituu tutkimuksessa analysoidun kuntarakennekeskustelun konteksti. Diskurssianalyysin näkökulmasta tämä kontekstointi on myös avoin erilaisille tulkinnoille. Sitä ei siis ymmärretä analyysiä selittäväksi kehykseksi. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti kuntien toimintaedellytyksissä ja kuntien ohjauksessa tapahtuneet muutokset. Pyrin kiinnittämään huomiota erityisesti siihen, minkälaisiin tulkintoihin kuntien toimintaympäristön muutoksesta toteutetut uudistukset perustettiin. Tarkasteltavalla ajanjaksolla kunnat olivat laajojen uudistusprosessien kohteina ja toimeenpanijoina. Valtion ja kuntien välistä ohjaussuhdetta väljennettiin ja kuntien rahoituksen perusteita muutettiin merkittävästi. Myös aluepolitiikan painopisteet ja järjestelmät muuttuivat ja seutuistumiskehitys nostettiin kuntien ohjauspolitiikan keskiöön.

Normiohjauksesta siirrytään uuteen hallintatapaan

Hyvinvointivaltion laajenemisvaiheessa kuntien toimintaa leimasi viranomaiskeskeisyys. Kuntalaisten hyvinvoinnin katsottiin edellyttävän palvelutuotannon ohjaamista laajaalaisella normiohjauksella. Vielä 1980-luvulla ohjausta hallitsivat sääntöihin perustuva normiohjaus, yksityiskohtainen resurssiohjaus sekä suunnitteluohjaus. 1990-luvulla toteutettujen laajojen uudistusten myötä suomalainen hallintotraditio joutui merkittävien muutosten kohteeksi. Vuotta 1987 ja pääministeri Holkerin hallitusta on pidetty merkkipaaluna, josta ohjelmallisen hallinnon kehittämisen ja hyvinvointivaltion sopeuttamisen katsotaan alkaneen. Uudistukset jatkuivat 1990-luvulla pääministeri Ahon ja pääministeri Lipposen hallitusten aikana. (Nummela & Ryynänen 1993, 4; Temmes & Kiviniemi 1997, 7.)

Muutokset lähtivät 1980-luvulla liikkeelle kuntien itsehallintokomitean ehdotusten (Komiteamietintö 1983:3), sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin ja vapaakuntakokeilun myötä. 1990-luvulla keskeiseksi muodostuivat valtionosuusjärjestelmän uudistukset ja kuntalain uudistaminen. Kuntiin kohdistuvia normeja karsittiin ja lääninhallitusten ja kuntien välinen valvontasuhde alkoi muuttua. Informaatio-ohjaus ja asiantuntijapalvelujen tarjoaminen tulivat aiemman valtion valvontasuhteen tilalle. Myös kuntien tehtäviä säätelevän erityislainsäädännön osalta pyrittiin vahvistamaan kunnallisen harkintavallan kasvua. (Haveri 2000; Nummela & Ryynänen 1993; Ryynänen 2002b.)

Julkisen sektorin roolia, ohjausjärjestelmiä, organisaatiorakenteita ja -kulttuuria sekä johtamista uudistettiin kymmenillä eri hankkeilla. Kolme keskeistä kehittämisen pääsuuntaa olivat kansainvälisten esimerkkien tavoin deregulaatio eli sääntelyn purkaminen, desentralisaatio eli hallinnon hajauttaminen sekä markkinaohjautuvuus eli markkinaperusteisten ja asiakasohjautuvuutta korostavien toimintatapojen omaksuminen. Uudistusten tavoitteilla näyttää olleen yhteys New Public Management -ajatteluun. (Haveri 2000; Temmes & Kiviniemi 1997). Useiden toimenpiteiden tavoitteena oli myös vahvistaa demokratiaa, osallistumista ja responsiivisuutta kunnallishallinnossa. Pyrkimys kunnallishallinnon autonomian ja itseohjautuvuuden korostamiseen onkin erottanut suomalaisen kunnallishallinnon uudistamisen esimerkiksi brittiläisistä esikuvistaan. (Anttiroiko ym. 2003, 137; Majoinen 2001, 179.)

Uudistusten taustalla on nähtävissä länsieurooppalaisissa maissa virinneet uusliberalistiset suuntaukset sekä hyvinvointivaltion kriisi -keskustelu. Keskustelussa aktualisoituivat valtiollisesti tuotetun hyvinvoinnin kasvavat ongelmat eli julkisten menojen kasvu, tehottomuus ja negatiiviset kannustinvaikutukset. Hallinnonuudistusten tarpeeseen johtivat julkisten palvelujärjestelmien ja hallinnon laajentumisen aiheuttamat byrokratiaongelmat ja julkisen sektorin kasvava osuus kansantaloudesta. Suomessa keskustelu hyvinvointivaltion kriisiytymisestä kytkeytyi myös taloudelliseen lamaan, joka johti julkisen talouden rahoitusongelmiin sekä valtion nopeaan ylivelkaantumiseen. Hallinnon uudistusten tehtävänä oli myös tukea sopeutumista taloudellisen tilanteen muuttumiseen. (Temmes & Kiviniemi 1997, 16, 25.)

Talouden näkökulmasta 1990-lukua leimasi lama ja sen jälkihoito, valtion budjettitalouden liikkumavaran kaventuminen sekä talous- ja rahaliittoon sopeutuminen. Lamaan johtaneista syistä on käyty laajasti keskustelua. Näkemykset laman kourissa harjoitetun talouspolitiikan tarkoituksenmukaisuudesta vaihtelevat laman syistä ja dynamiikoista tehtyjen tulkintojen mukaisesti. Laman osatekijöitä olivat Suomen kansantalouden rakennemuutos, taloudellisten suhdanteiden muutos sekä myös raha- ja rahoitusmarkkinoiden vapautuminen. (Kantola 2002; Pyy 1998; Kiander & Vartia 1998.) Ratkaisuksi rakenteellisiin ongelmiin eli niin sanotun suljetun sektorin kasvuun suhteessa avoimeen sektoriin nousi julkisen sektorin saneeraus. (Pyy 1998, 138–140.) Hallinnon uudistamiseen vaikuttivat samanaikaisesti heikko julkisen talouden kehitys ja byrokratian purkamista korostava New Public Management -ajattelu. Taloudellisen laman aikana myös kansalaisten oli helpompi ymmärtää hallinnon virtaviivaistaminen, tehostaminen ja leikkaukset. (Haveri 2000, 38.)

Anglosaksisissa maissa New Public Management eli NPM oli vakiintunut hallinnonuudistuspolitiikkoja ohjaavaksi professionaaliseksi doktriiniksi (Kickert 1997; Lähdesmäki 2003; Pollit 1997). Sitä sovellettiin Isossa-Britanniassa pääministeri Thatcherin aikana käynnistyneissä uudistuksissa, joilla pyrittiin kohentamaan julkisen hallinnon tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Managerialismi ei Suomessa esiinny virallisina linjauksina tai perusteluina, mutta se on tunnistettavissa läpivietyjen muutosten ytimistä. Tavoitteena on ollut purkaa sääntelyä, hajauttaa päätöksentekoa, lisätä itseohjautuvuutta sekä omaksua markkinaperusteisuutta ja asiakasohjautuvuutta korostavia malleja. Markkinaperusteisuutta alettiin vahvistaa erilaisilla toimenpiteillä, kuten julkisten palveluorganisaatioiden yksityistämisellä, palveluiden maksullisuudella ja kilpailun lisäämisellä. (Lähdesmäki 2003, 89; Rhodes 2000, 56.)

Julkista hallintoa vaadittiin vastaamaan paremmin kansalaisten vaatimuksiin, parantamaan palvelujen laatua sekä käyttämään julkisia resursseja mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti (Lähdesmäki 2003). Suomessa pyrittiinkin kehittämään kustannustehokkuuteen liittyviä arviointimenetelmiä ja julkisten menojen kasvua hillitseviä budjettikäytäntöjä (Salminen & Kuoppala 1985, 286–289). Managerialismin myötä liiketoiminnan kehittämisessä syntyneiden johtamismallien katsottiin olevan siirrettävissä julkiseen hallintoon tuottavuuden parantamiseksi. (Lähdesmäki 1999, 119; 2003, 48–60; Pollit 1990, 177.)

Muutosta on kuvattu siirtymänä hyvinvointivaltion rakentamiskauden viranomaiskunnasta palvelukuntaan (Anttiroiko ym. 2003, 32–34). Näin ”viranomaiskunta” oli säännössidonnainen julkinen laitos, jonka viranomaiset olivat oikeuden täytäntöönpanoa palvelevia ja julkista etua valvoen toimivia palvelujen tuottajia ja kansalaiset hallintoalamaisia. ”Palvelukunnan” konsepti alkoi vakiintua 1990-luvun kuluessa NPM-ajattelun siivittämien uudistusten tuloksena. Nyt kansalaisia alettiin pitää asiakkaina. Viranomaiskunnassa tehtävistä määräsi valtio ja palvelukunnassa asiakas. (Emt.)

2000-luvulle tultaessa kunnat alkoivat siirtää monia tehtäviä jonkin muun julkisen toimijan, yksityisten palvelumarkkinoiden tai järjestöjen hoidettavaksi. Vastuu palvelun järjestämisestä eli rahoituksesta ja laadusta säilyi kunnalla. Keskeinen haaste liittyi palvelujärjestelmien ohjaukseen. Ohjaus ulottui entistä enemmän kuntaorganisaation ulkopuolelle. Ryhdyttiin puhumaan uudenlaisen hallinnan tarpeesta. Tarvetta on perusteltu hallinnon hajauttamisen synnyttämällä tilanteella. Yhteiskuntien monimutkaistuessa hierarkkisten järjestelmien katsotaan yksinkertaisina rakenteina menettävän merkitystään. Suoran käskytyksen sijasta hallinto joutuu käyttämään muita ohjauksen muotoja. Ympäröivän todellisuuden muuttuessa yhä dynaamisemmaksi ja monimutkaisemmaksi hallinnon rakenteiden on muututtava sen mukaisesti. (Jessop 2000; Kooiman 1993.)

Muutos on nähty paradigmaattisena siirtymänä hallinnosta (engl. government) eli julkisyhteisöjen institutionaalisesti muodostamasta, institutionaalisesti järjestetystä kokonaisuudesta ei-hierarkkisten, monitoimijaisten poliittisten ja hallinnollisten prosessien hallintaan (governance). Hallinnon ymmärretään keskittyvän suvereniteettiin ja poliittiseen itsemääräämisoikeuteen perinteisessä mielessä. Hallintotapa puolestaan tuo esille yhteiskunnallisen neuvotelurakenteen monimuotoisuuden ja dynaamisuuden sekä institutionaalisen keskinäisriippuvuuden. (Jessop 1998, 290.) Myös Suomessa ryhdyttiin puhumaan paikallisesta hallinnasta. Sillä on tarkoitettu muun muassa kuntien ja muiden paikallistason toimijoiden uudenlaisia yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteita ja toimintatapoja. Näiden katsotaan edellyttävän uudenlaisia johtamisen ja koordinoinnin välineitä, sopimussuhteita ja organisointimalleja sekä paikallistason autonomian lisääntymistä suhteessa muihin hallinnan tasoihin. (Anttiroiko ym. 2003.)

Hallinnan käsite on ennen kaikkea teoreettinen representaatio sosiaalisten järjestelmien koordinaatiosta ja valtion muuttuvasta roolista osana tätä koordinaatiota. Bevirin ja Rhodesin (2001, 2003) mukaan keskustelu uudesta hallintatavasta on laajentunut kokonaan uudenlaiseksi ’kertomukseksi’ poliittis-hallinnollisista prosesseista ja niiden ohjauksesta. Sen mukaan uudet hallinnoinnin muodot ovat irrottautuneet perinteisistä rakenteita ja organisaatioita korostavista hallinnan tekniikoista. Ne ovat

siirtyneet keskusjohtoisesta hallinnosta kohti moninapaisia, vuorovaikutteisia ja prosessimaisia järjestelyjä, jotka kohdistuvat erilaisten julkisten ja yksityisten toimijaryhmien intressien yhteensovittamiseen jonkin kollektiivisesti sovitun strategian nimissä. (Dean 1999; Rose 1999.)

NPM:n ja governance-ajattelun soveltamisen rajoista alettiin keskustella jo 1990-luvulla. Tämän ei suoranaisesti merkinnyt valtion keskushallinnon hierarkkisen ohjauksen vahvistamista, vaan lähinnä sen empiirisen tosiseikan tunnustamista, että valtion rooli ja merkitys hallintasuhteissa on erityinen ja muihin toimijoihin nähden erilainen. Etääntymistä valtion hierarkkisesta ohjauksesta ja uudenlaisten hallintasuhteiden muotoutumista olisi arvioitava kunkin maan poliittisen järjestelmän ja muiden institutionaalisten järjestelyiden historiallisessa kontekstissa. (esim. Kickert 1997; Stoker 1998.) Suomessa osoituksena samasta keskustelusta ovat vuonna 2005 annettu valtioneuvoston hallinnon selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista (Parempaa palvelua... 2005) sekä samana vuonna käynnistynyt kunta- ja palvelurakenneuudistus.

Rahoitusperusteiden ja talouden kehitys eriyttää kuntia

Vuonna 1993 toteutettu valtionosuusjärjestelmän muutos merkitsi siirtymistä tehtäväkohtaisesta ja menoperusteisesta järjestelmästä yleisiin ja laskennallisiin valtionavustuksiin. Uudistuksesta muodostui suomalainen vastine länsimaissa toteutetuille hallinnon uudistuksille ja rakennesopeutukselle, joilla pyrittiin vastaamaan hyvinvointivaltion kriisiin. Uuden järjestelmän tuli yksinkertaistaa ja yhtenäistää aiempaa tehtäväsidonnaista ja kustannusperusteista valtionosuusjärjestelmää, lisätä kustannustietoisuutta, keventää valtion ja kuntien välistä ohjaus- ja valvontasuhdetta sekä lisätä kuntien toimivaltaa (HE 214/1991). Valtionosuusjärjestelmän muutoksen tausta-ajattelussa on nähtävissä monia NPM-doktriinin peruslähtökohtia, kuten julkisen sektorin tuloksellisuuden ja tuottavuuden kohottaminen. (Haveri 2000; Pollit 1997; Pyy 1998; Temmes 1994.)

Valtionosuusjärjestelmän kustannusperusteisuus oli ollut vaikuttava keino hyvinvointivaltion rakentamisessa, kun tavoitteena oli saada kunnat laajentamaan palveluja (Oulasvirta 1996, 247). Kuntien kantokykyluokitus puolestaan oli merkinnyt suhteellisen voimakasta taloudellista tasoitusta varakkailta alueilta köyhemmille alueille. (Niemivuo 1976, 26–38; Oulasvirta, 1996, 81, 251; Pyy 1998, 122.) Kustannusperusteisuus alkoi kuitenkin muodostua ongelmaksi jo 1970-luvulla. Järjestelmä ei korostanut riittävästi kuntien omavastuisuutta ja valinnanvapautta tehtävien hoitamisessa. (Komiteamietintö 1976:24, 8–9.) Valtionosuuksien sitominen kustannuksiin yhdistettynä korkeaan subventioon ei kannustanut kuntia taloudellisuuteen, sillä kuntien toimintapolitiikoista aiheutuvat kustannussäästö tai lisäkustannukset eivät jääneet kunnille. Uudistuksessa järjestelmää pyrittiin kehittämään suuntaan, jossa kunnat vastaisivat itse keskimääräistä korkeamman palvelutason aiheuttamista kustannuksista ja saisivat vastaavasti tehokkaan ja taloudellisen toiminnan kautta syntyvän kustannussäästön itselleen. (Laasanen 1999, 58–59, 237.)

Uudistus oli myös merkki laajemmista taloudellisista ja yhteiskuntapoliittisista muutoksista. Siirtyminen laskennalliseen järjestelmään merkitsi käytännössä päätös-

vallan siirtämistä keskushallinnolta suoraan kunnille. Valtionosuusuudistusta onkin pidetty kunta-valtio -suhteen ja kunnallisen itsehallinnon vahvistumisen kannalta merkittävimpänä 1990-luvulla toteutetuista hallinnon uudistuksista. (Temmes 1994, 52.) Toteutumiseen lienevät vaikuttaneet enemmän taloudelliset uhkakuvat kuin ajattelutavan muotoutuminen myönteiseksi kuntien itsehallinnon lisäämiselle. Taloudellisuuden ja tehokkuuden tavoite on ollut käytännöllisintä toteuttaa juuri itseohjautuvuuden lisäämisen kautta. Kunnat on asetettu itse tekemään tarvittavat tehokkuusratkaisut tilanteessa, jossa valtionohjaus ei enää väkisin ylläpidä epätaloudelliseen rahankäyttöön kannustavia rakenteita. (Nummela & Ryynänen 1993, 31.)

Vuonna 1996 luovuttiin kantokykyluokituksesta ja otettiin käyttöön verotulojen tasausjärjestelmä. Kuntien kantokykyluokituksesta oli alkanut muodostua aluepoliittinen ja myös puoluepoliittinen ongelma. Sijoittuminen korkeampaan tai matalampaan kantokykyluokkaan kannusti kuntia tulojen mukaiseen menopolitiikkaan. Kantokykyluokan lasku saattoi kohentaa taloudellista liikkumavaraa paremmin kuin äyrimäärän kasvu ja mahdollinen kantokykyluokan nosto. Menojen kasvattamiseen kannusti järjestelmän ohella myös kasvuajattelua ylläpitävä taloudellinen kehitys. Onkin osoittautunut vaikeaksi erottaa sitä, missä määrin talouden yleinen kehitys ja valtionosuusjärjestelmä vaikuttivat menojen kasvuun. (Oulasvirta 1996, 90–95; Pyy 1998, 123.) Verotulotasauksen tarkoituksena on turvata kaikille kunnille tietty osuus eli noin 90 % koko maan keskimääräisestä verotulotasosta.

Vuoden 1997 uudistuksen tavoitteet määriteltiin selvitysmies Heikki Kosken (1996a) selvityksessä. Valtion tuli osallistua peruspalvelujen toteuttamiseen valtionosuusrahoituksella, mutta toteuttamisen painopisteen oli oltava lähempänä kansalaisia, paikalliset erityisolosuhteet ja tarpeet huomioon ottavilla kunnilla. Yleisen valtionosuuden ja tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määräytymisen perusteita muutettiin siten, että osuudet perustuvat asukasta, oppilasta, ikäryhmää tai näitä vastaavaa lukua kohti laskettuihin keskimääräisiin menoihin. Kuntien valtionosuudet kohdistettiin pääasiassa peruspalveluihin, joita ovat sosiaali- ja terveystoimi, opetus- ja kirjastotoimi sekä pelastustoimi. Nämä kuuluvat niin sanotun yleisen valtionosuusjärjestelmän piiriin. Tehtäväkohtaiset valtionosuudet määräytyvät yksikkömäärien ja yksikkökustannusten perusteella laskettavista laskennallisista kustannuksista sekä kunnan omarahoitusosuudesta. (emt., 13, 28, Koski 1996b, 134–135.)

Oulasvirran (1996) mukaan valtionosuusuudistuksen pyrkimyksenä oli julkisen sektorin kasvun rajoittaminen ja pienentäminen. Uusi valtionosuusjärjestelmä oli kuntien makrotaloudellisen ohjauksen näkökulmasta tarkoituksenmukaisempi. Valtio pystyi ennakoimaan ja säätelemään menokehitystään paremmin. Laskennalliset valtionavut voitiin kiinnittää valtion budjetissa etukäteen ja kuntien päättäjien tehtäväksi muodostui varojen allokoiminen eri tarkoituksiin (emt., 250; Helin 2005, 39.) Valtionosuusjärjestelmän muutostarve kytkeytyi siis hyvinvointivaltion laajenemisen pysähtymiseen, järjestelmän vakauttamiseen sekä osin myös supistamiseen (Haveri 2000, 59). Kyse on tulkinnasta, jonka mukaan hyvinvointivaltio oli perustaltaan valmiiksi rakennettu eikä samanlaista kuntien välisten erojen kompensaatiota kuin hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa enää katsottu tarvittavan. Lisäksi laman edellyttämien talouden säästöjen tilanteessa legitimiteetti kantokykyluokituksesta luopumiselle oli helpompi saavuttaa. (Pyy 1998, 122.)

Vanha järjestelmä perustui kunnan veropohjaan ja menoaktiivisuuteen. Uusi järjestelmä korosti taloudellisen aseman sijaan enemmän kuntien olosuhteita ja palvelutarvetta. Kuntien menestyminen valtionosuusmuutoksissa riippui kuitenkin useiden eri tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Valtionosuuksia menettäneiden kuntien joukossa oli sekä taloudellisesti heikkoja että vahvoja kuntia. Järjestelmä ei enää ottanut yhtä paljon huomioon kuntien erityisolosuhteista, kuten pitkistä etäisyyksistä johtuvia tekijöitä palveluiden järjestämisessä. Uusi järjestelmä saattoi kärjistää kuntien erilaisesta taloudellisesta perustasta ja kehittymismahdollisuuksista johtuvia ongelmia. Valtionosuudet alenivat ja verotulojen merkitys korostui. Kehitys vaikutti erityisesti pieniin, harvaanasuttuihin ja syrjäisiin kuntiin, jotka eivät päässeet nauttimaan 1990-luvun lopulla verotulojen noususta. Toisaalta arvioitaessa alueellisen oikeudenmukaisuuden tai tasa-arvon toteutumista kokonaisuutena, olisi huomioitava myös muut kuntien väliseen tulonjakoon vaikuttavat järjestelmät, kuten verotus, sosiaalipolitiikka ja aluepolitiikka. (Laasanen 1999; Oulasvirta 1996; Pyy 1998.) Esimerkiksi negatiivisen vuosikatteen ja myönnettyjen harkinnanvaraisten rahoitusavustusten perusteella arvioituna taloudeltaan heikkoja ja vahvoja kuntia on ollut maan eri osissa. (Helin 2005, 49.)

Valtionosuusuudistuksen on nähty lisänneen kuntien itsenäisyyttä päätöksenteossa ja vahvistaneen kuntien pyrkimystä järjestää toimintoja taloudellisemmin ja tehokkaammin (Moisio 2002). Yleisavustusten myötä kunnilla on vapaampi päätösvalta sen suhteen, miten rahat käytetään paikallisten tarpeiden mukaisesti. Kunnilla on mahdollisuus tehdä palvelujen järjestämisen suhteen ratkaisuja, jotka lisäävät palvelutuotannon tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Uudistuksen on arvioitu lisänneen mahdollisuuksia toimia taloudellisemmin ja tehokkaammin hallintokuntien sisällä, mikä on näkynyt suoraan palvelurakenteen muutosstrategioissa. Uudistuksen myötä kunnanvaltuuston, -hallituksen, lautakuntien ja viranhaltijoiden sosiaali- ja terveyspoliittista tavoitteenasettelua ja kustannuksia koskevan vaikutusvallan on nähty kasvaneen. (Laamanen & Brommels 1998; Laamanen, Kalland & Häppölä 1996.)

Kun päätösvaltaa lisättiin, monet vaikeat kuntalaisten palvelujen saatavuutta ja tasoa koskevat ratkaisut siirtyivät tehtäväksi kunnissa. Arvokeskustelujen siirtäminen konkreettiseksi säästöpolitiikaksi ja toimintojen uudelleenarvioinniksi on suuri haaste poliittisille päätöksentekijöille. Se korostaa viranhaltijaorganisaation roolia resurssikamppailussa asettaen sektorijohdon vaikeaan tilanteeseen säästöpakon, poliitikkojen epäröinnin ja tiukentuvien budjettiraamien tilanteessa. (Oulasvirta 1996, 248.) Koska kunnalla on velvollisuus lakisääteisten tehtävien suorittamiseen, sen tehtävänä on myös löytää toimintojen supistamisesta, tehostamisesta tai lisätuloista ratkaisu taloudellisen tilanteen kohentamiseksi. Kunnanvaltuustojen työ muuttui 1990-luvulla vuosikymmeniä jatkuneesta ”hyvän” jakamisesta menojen karsimiseksi. (Majoinen 2001, 161.) Kuntatalouden ongelmien onkin nähty kaventaneen uudistustoimenpitein vahvistunutta päätösvaltaa ja autonomista toimintavapautta (Haveri 2000, 59).

Kaiken kaikkiaan 1990-luvulta 2000-luvulle tapahtunut talouden kehitys merkitsi melkoisia muutoksia kunnille. Suomen kansantaloudelle 1980-luku oli ollut poikkeuksellisen suotuisa. Julkisia menoja onnistuttiin alentamaan, talouskehitys oli suotuisaa ja veroratkaisut olivat pitäneet julkisen talouden rahoituksen kohtuullisessa kunnossa. Myös kunnallistalouden tila oli 1990-luvun alkaessa hyvä. Valtionosuuksien suhteellinen osuus kuntien toiminnan rahoituksesta kasvoi jatkuvasti 1990-luvun

alkupuolelle asti. (Helin 2005, 39; Oulasvirta 1996, 48.) Vuosikymmeniä lähes keskeytyksettä jatkunut kuntien verotulojen kasvu katkesi vuonna 1991. Kansantalouden ajauduttua lamaan alettiin laatia laajoja säästöohjelmia. Lamavuosina 1993–98 kuntien valtionosuuksiin toteutetut leikkaukset olivat huomattavia. Koska kuntien tehtäviä ei varsinaisesti vähennetty, leikkaukset muuttivat kuntien taloudellista tilannetta merkittävästi. Talouden syöksy lamaan yllätti kunnat täysin. Verotulot vähenivät, menoja leikattiin ja vuosikate pieneni. Taloutta pyrittiin paikkaamaan erilaisilla säästötoimilla, korottamalla äyrin hintaa ja ottamalla velkaa.

Ratkaisuksi muodostuivat vuosien ajan toteutetut julkisten menojen säästöt ja vähitellen myös talouden tuottavuuden kohoaminen. Vuonna 1994 tapahtui käänne parempaan, kun verotulot alkoivat kasvaa ja kompensoida samalla valtionosuuksien leikkauksia. Laman jälkeinen noususuhdanne oli kuntatalouden kehityksen näkökulmasta suotuisaa aikaa. Informaatioteknologiasektori kasvoi ja teollisuuden tuottavuus kohosi. Lamavuosien aikana monien kaupunkien talous joutui suurempaan ahdinkoon kuin pienten kuntien. Myös teollisuuskunnat kärsivät lamasta, kun niissä toimineiden yritysten veronmaksukyky ehtyi. Lamasta selviäminen puolestaan oli vaikeinta niissä kunnissa, joiden elinkeinorakenne on yksipuolinen ja joiden riippuvuus julkisesta sektorista on suuri. (Kosunen 1997; Helin 2005; Maliranta 1999, 63–75; Moisio, Kangasharju & Ahtonen 2001; Pyy 1998.)

Laman jälkeen 2000-luvun alussa kuntatalouskeskustelua siivittivät erityisesti valtionosuuksien väheneminen sekä jatkuvat kuntien rahoitusjärjestelmän muutokset. Valtionosuuksien osuus palvelujen kokonaisrahoituksesta oli alentunut 1990-luvun alusta 2000-luvun alkuvuosiin tultaessa noin parillakymmenellä prosenttiyksiköllä. Muiden rahoitusmuotojen, kuten verotuksen, merkitys vastaavasti kasvoi. Valtionosuuksien kehityksen ja kuntien veronsaaja-asemaan liittyvien muutosten seurauksena kunnat tulivat riippuvaisemmaksi alueen elinkeinoelämän kehityksestä. Osa kunnista tuli entistä riippuvaisemmaksi valtion toimenpiteistä. Kuntatalouden tasapainottomuuden ja äärimmäisten vaihteluiden tulkittiin johtuvan pitkälti valtion toimenpiteistä. Muun muassa yhteisövero-osuuksien määräytymisperusteiden muutokset, yhteisöverojärjestelmän viiveellisyys, indeksikorotuksiin liittyvät ratkaisut ja erilaiset kompensaatiot tekivät kuntien taloudellisen kehityksen ennakoimisesta hyvin vaikeaa. (Laasanen 1999, 235–239; Helin 2005, 112–116; Viitasaari & Karhu 2002, 263–265.)

Globaali talous ja Euroopan integraatiokehitys suunnannäyttäjinä

Globalisaation rinnalla on kulkenut hallintasuhteiden uudelleenmuotoutuminen kansallisvaltioiden, kansainvälisten organisaatioiden ja Euroopan Unionin kaltaisten regionaalisten instituutioiden tasolla. Euroopan integraatiokehityksen voimistuminen 1980–1990-luvuilla kytkeytyi länsieurooppalaisten poliittisten ja taloudellisten toimijoiden tulkintaan maailmanpoliittisesta tilanteesta ja eurooppalaisten kansallisvaltioiden asemasta globalisoituvassa taloudellisessa kilpailussa. Ulkoisen globaalin ympäristön uudenlaisesta tulkinnasta seurasi Länsi-Euroopan sisäisen toimintatavan muutos. (Anttiroiko ym. 2003, 145, 245; Nieminen 2005, 263–264.)

Talouspoliittisesti globalisaatio merkitsi siirtymää niin sanotusta keynesiläisestä

eli pääoman ja työvoiman välistä yhteiskuntasopimusta korostavasta ajattelusta kohti vapaamarkkinaideologiaa, joka korostaa vapaata kilpailua, yrittäjyyttä ja pääomavetoisuutta (Castells 1996; 1997). Globalisaatioon kytkeytyvät muutokset talouden konstituuteissa ovat luoneet uusia haasteita poliittisille järjestelmille. Eurooppalaista poliittista keskustelua on 1980-luvulta lähtien hallinnut kysymys valtiollisesti ohjatun politiikan ja erityisesti hyvinvointivaltion kohtalosta. (Baumann 1999; Beck 1998; Julkunen 1992, 2001, Kosonen 1998.) Käytännöllisemmin voidaan puhua myös hyvinvointivaltioiden toimintaehtojen muuttumisesta tilanteessa, jossa suhdanteita tasaava ja korkean työllisyysasteen politiikka sekä korkea verotus ovat tulleet haastetuiksi (Esping-Andersen 1997, 258; Kosonen 2000, 370).

Käsitteellisesti tarkastellen globalisaatiolla on nähty olevan yhteys rajojen rapautumiseen, organisaatioperustan laajenemiseen ja keskinäisriippuvuuden lisääntymiseen. Tällä tavoin tulee ymmärrettäväksi myös globalisaatioon kytkeytyvä alueellisuus-paikallisuus -ulottuvuus. 1980-luvulla tapahtunutta rahoitusmarkkinoiden vapautumista seurasi rahoitusmarkkinoiden globaalin integraation syveneminen. Tämä puolestaan on merkinnyt kansallisvaltioiden rajojen merkityksen vähenemistä ja alueiden merkityksen kasvua kilpailussa tuotannosta ja palveluista. (Väyrynen 1999, 41–46.)

Alueellisen kehityksen näkökulmasta globalisaation käsitteen alle kootut taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset muutossuunnat ovat näyttäytyneet varsin riippumattomina ja autonomisina. Globaalien yhteiskunnallis-taloudellisten virtausten on katsottu asettavan myös alueelliselle kehitykselle tietyt reunaehdot, jotka ovat lähtökohtaisesti paikallisen, kansallisen ja jopa ylikansallisen päätöksenteon ulottumattomissa. Näin on ryhdytty korostamaan paikallista vaikuttavuutta sekä uudenlaisen hallinnan muotojen vakiinnuttamista aluekehitykseen ja -politiikkaan. (Väyrynen 1999, 9–12.)

Euroopan yhdentymisen yhteyksiä muutoksiin kuntien toimintaedellytyksissä on tuskin mahdollista listata tyhjentävästi. Integraatiota ja sen vaikutuksia voi lähestyä muun muassa poliittisen integraation, monitasoisen hallinnan viitekehyksen, taloudellisen integraation sekä yhteisöllistymisen (Eurooppa-ideologia ja eurooppalainen identiteetti) näkökulmasta. (Nieminen 2005, 397.)

EU-normit eivät suoraan määrittele kuntien toimintaa ja tehtäviä tai itsehallinnon laajuutta. Hallinnon ohjaus- ja valvontasuhteet sekä itsehallinnollisten järjestelyjen sisältö ja laajuus määräytyvät kansallisen valtiosäännön ja muun lainsäädännön mukaan. Missä muodossa jäsenvaltiot hoitavat jäsenyydestä aiheutuvat tehtävänsä ja miten ne järjestävät tarvittavan toimeenpano-organisaationsa, on jokaisen jäsenvaltion sisäinen asia. (Heuru ym. 2001, 275; Mäenpää 1997, 54.)

Kunnat toteuttavat osaltaan myös integraation tavoitteita, mikä vaikuttaa välillisesti kuntien toimialaan ja tehtäväpiiriin. EU-säännöksissä on myös joitakin välittömästi kunnallishallintoon kohdistuvia säännöksiä. Kunnat ovat keskeinen osa EU:n päätösten ja normien toteuttamista esimerkiksi lupa-asioissa ja vastaavissa sääntelytoimissa. EU myös pyrkii alueellisten kehityserojen ja -mahdollisuuksien tasapainottamiseen ja tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämiseen. Tärkeimpinä instrumentteina ovat EU:n rakennerahastot sekä niihin liittyvät ohjelmat. Huomattava osa rakennerahastojen rahoittamista hankkeista toteutetaan kokonaan tai osittain kuntien organisaatioiden kautta. Kunnilla on integraatioasioissa velvoitteita ja tehtäviä, mutta välitön vastuu niiden toteuttamisesta kohdistuu valtioon. Jäsenvaltio vastaa kunnan ja muiden

hajautettujen elinten toiminnasta riippumatta siitä, miten itsenäinen niiden asema on kansallisen valtiosäännön mukaan tai hallinto-organisatorisesti. Näiden vastuun erityispiirteiden on myös katsottu vahvistavan ainakin epäsuorasti paineita kohdistaa vastuun kantajan eli valtion ohjausta ja valvontaa kuntien toimintaan. (Mäenpää 1997, 56–59; Ryynänen 1999, 99–100.)

Euroopan integraatio vaikuttaa myös vallitsevaan poliittis-taloudelliseen ideologiaan sekä kansallisvaltioiden sisäisiin linjanvetoihin talouspolitiikassa, työmarkkinoilla ja sisäpolitiikassa. Julkisen talouden ja kuntien toimintaedellytyksiin on vaikuttanut erityisesti Euroopan talous- ja rahaliiton EMU:n jäsenyyskriteeri, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion budjettivajeen oli jäätävä alle kolmen prosentin. (Mäenpää 1997, 50–53.) Kilpailusääntelyn kautta kunnat ovat myös suoraan EU-oikeuden kohteena. Tätä kautta sääntely ulottuu välillisesti myös EU:n sääntelyn piiriin kuulumattomille tehtäväalueille, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja koulutuksen järjestämiseen. (emt., 48–51; Heuru ym. 2001, 276.)

Kansalliset valtiosäännöt ja lainsäädäntö ja niiden mukaiset rakenteelliset perusratkaisut eivät voi olla immuuneja unioinioikeuden epäsuoralle vaikutukselle. Organisatorinen autonomia saattaa vähitellen kaventua ja suhteellistua. Tähän suuntaan vaikuttavat erityisesti perustamissopimuksen edellyttämä jäsenvaltion yhteistyövelvollisuus ja jäsenyyteen perustuvien velvoitteiden toteuttaminen – käytännössä velvollisuus toteuttaa unionivelvoitteet yhdenmukaisesti ja riittävän tehokkaasti. (Mäenpää 1997, 27, 35; Ryynänen 1999, 102.)

Maastrichtin sopimuksessa oleva subsidiariteettiperiaate eli toissijaisuusvaatimus korostaa jäsenvaltioille kuuluvan päätöksenteon tärkeyttä. Subsidiariteettiperiaate koskee muodollisesti kuitenkin päätösvallan jakoa EU:n ja jäsenvaltion välillä, ei valtion sisäistä päätösvallan jakoa. Käytännössä subsidiariteettiperiaatteen ajatellaan usein merkitsevän sitä, että se edellyttää päätöksenteon tapahtuvan mahdollisimman lähellä kansalaisia. Periaatteeseen on myös esitetty muutosehdotuksia koskien paikallista itsemääräämisoikeutta eli alue- ja kuntatasoa. (Ryynänen 1999, 105–107.)

Kunnallisen itsehallinnon vahvistumiskehitykseen on vaikuttanut vuonna 1949 perustettu Euroopan neuvosto sekä sen hyväksymä paikallisen itsehallinnon peruskirja. Suomessa vuonna 1991 ratifioitu peruskirja sisältää perustuslailliset ja lailliset puitteet kunnalliselle itsehallinnolle sekä ne periaatteet, joita kunnallishallinnossa tulee noudattaa. (Ryynänen 1999, 86–87.) Peruskirjan asema ja oikeudellinen vahvuus on jossain määrin avoin, ja sitä on tästä syystä pidetty myös lähinnä uskottavana lähtökohtana itsehallintoa tukevissa periaateargumenteissa (Myllymäki 2002, 15). Kansainvälisenä Suomea sitovana sopimuksena peruskirja kuitenkin sisältää velvoitteen kansallisen lainsäädännön saattamiseen sopusointuun sen kanssa. Se on vaikuttanut lainsäädäntö- ja hallintoajatteluun, erityisesti organisaatiovapauden periaatteeseen ja valtionosuusjärjestelmän uudistukseen. (Ryynänen 1999, 86–87.)

Maakuntauudistus toteutetaan kuntalähtöisesti

Nykyiset maakunnan kuntia edustavat maakuntayhtymät ovat varsin uusi ilmiö maakuntien historiallisessa kehityksessä. Käsitys maakunnista kulttuurisina, taloudellisina ja poliittisina yksiköinä alkoi vahvistua 1800-luvulla osana maakuntalehdistön syntyä,

kansalaistoiminnan organisoitumista sekä yhä uusien maakunnallisten identiteettisymbolien käyttöönottoa. Maakunnallinen lehdistö, kansalaistoiminta ja kouluopetus tarjosivat välineitä representoida, esittää, määritellä ja rajata maakunnat alueyhteisöinä. (Paasi 1998, 176, 182.)

Maakuntien poliittis-hallinnollisessa määrittelyssä siirryttiin 1900-luvun kuluessa historiallisesta heimoalueisiin kytkeytyvästä kriteeristöstä toiminnallis-taloudelliseen alueiden tuottamisen kriteeristöön. Nykyisten maakuntien määrittely tapahtui osin keskus- ja vaikutusjärjestelmän kehityksen perusteella. Näin muodostui käsitys maakunnista ”talousalueina”, jotka perustuvat eri toimintojen vaikutusalueisiin eli esimerkiksi sanomalehtien levikkialueisiin, liikennealueisiin ja hankinta-alueisiin. (Häkli 1994, 188–189; Paasi 1986, 55, 77.)

Kysymys demokraattisesti valitusta maakuntahallinnosta on ollut kestoaiheita suomalaisessa hallinnon uudistuskeskustelussa (Haveri 2000, 10; Häkli 1994, 12–13). Esko Ahon hallitus käynnisti vuonna 1992 maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishankkeen, jonka yhteydessä tultiin jälleen maakuntaitsehallintokysymyksen äärelle. ’Alueiden’ merkitys oli korostunut, ja kansallisen aluepolitiikan rinnalle oli rakentumassa eurooppalainen rakennepolitiikka. Muutosten katsottiin edellyttävän suomalaisten hallinnon rakenteiden saattamista EU-kuntoon. Alueellisten keskusseutujen kehityksen arvioitiin nopeutuvan ja alueiden välisen kilpailun kovenevan Euroopan integraatiokehityksen myötä (HE 99/1993). Suomessa EY-parlamentin aluepolitiikkaa koskevan päätöslauselman maininnat alueista kääntyivät maakunniksi. (Häkli 1994, 190; Niemi-Iilahti, Stenvall & Ståhlberg 2002, 9.)

Pyrkimys vahvistaa alueiden edellytyksiä määritellä alueen kehittämistarpeita ei ollut uusi. Yhteiskunnallisen kehityksen alueellistaminen oli ollut osa poliittis-hallinnollista puhuntaa jo 1970-luvulta lähtien. Uutta oli sen sijaan se, että alueellistaminen kytkettiin Euroopan yhteisöön ja ”alueiden Eurooppaan” ja kansallisvaltioiden muodostaman järjestelmän sijaan keskeiseksi nousi ”mosaiikkimainen tulevaisuuden Eurooppa”. (Häkli 1994, 189.)

Uudistuksen taustalla vaikutti myös vankka tahto maakuntaitsehallinnon toteuttamiseen. Erityisesti Keskustapuolueelle uudistus edusti askelta kohti puolueen vanhaa tavoitetta, maakunnallista itsehallintoa. Selvitysmies Kauko Sipponen teki tammikuussa 1993 luovuttamassaan mietinnössä ”Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin” ehdotuksen maakunnallisen hallinnon järjestämiseksi. Kuten mietinnön nimi kertoo, mietinnössä irrottauduttiin ajatuksesta perustaa väliportaan itsehallinto, jolla olisi oma organisaatio ja verotusoikeus. Sen sijaan ratkaisuksi esitettiin kokonaan uudentyyppistä maakuntahallintomallia kuntien välisen yhteistyön pohjalta. (Nummela & Ryynänen 1993, 132–133; Pribilla 2005, 21.)

’Maakunta’ funktionaalisena aluekokonaisuutena oli uudistusta valmisteltaessa oli jo tullut etabloiduksi. Maakuntia vastaavat toiminnallis-taloudelliset alueet oli määritelty jo valtioneuvoston periaatepäätöksessä 8.7.1992. (Häkli 1994, 188–189). Uudistus toteutettiin siirtämällä aluekehitysvastuu lääninhallituksilta eli valtiolta ensisijaisesti kuntapohjaisille maakuntien liitoille, joista tuli samalla merkittäviä kuntien intressejä valtion suuntaan ajavia alueellisia toimijoita. Osaltaan uudistuksen mahdollisti vuonna 1993 kuntalakiin hyväksytty lisäys kuntayhtymistä. Maakuntien liittojen edeltäjiä olivat seutukaavoitusta suorittaneet lakisääteiset seutukaavaliitot ja kuntien edunvalvojina

toimineet vapaaehtoiset yhdistyspohjaiset maakuntaliitot. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 8–9.) Periaatteellisesti muutos oli erittäin merkittävä; valtiojohtoiseen järjestelmäämme verrattuna läänit maaherroineen olivat aina olleet valtion edunvalvojia toimialueillaan. Ne eivät muodollisesti katsoen edustaneet millään tavalla alueensa väestöä suhteessa keskushallintoon. (Pribilla 2005, 41.)

Kunnat kehittämisen subjekteiksi aluepolitiikassa

Alueiden kehitykseen vaikuttavista toimista puhuttaessa käytetään usein käsitteitä pieni ja suuri aluepolitiikka. Pienellä aluepolitiikalla tarkoitetaan ”perinteisen aluepolitiikka” -nimekkeen alla toteutettavia toimia, joiden kohteena ovat kehityksestä jälkeen jääneet tai erityistarpeita omaavat alueet (eräänlaisena alueellisena tukipolitiikkana, ”ongelmalähtöisenä” politiikkana). Pienellä aluepolitiikalla viitataan myös niihin toimiin, jotka kohdistuvat kaikkiin alueisiin ja joilla pyritään tiettyjen erityisongelmien kompensoimisen sijaan (reaktiiviset toimet) edistämään kasvua ja hyvinvointia (proaktiiviset toimet). Aluepolitiikka käsittää aluekehitysmäärärahoja ja erilaisia alueellisiin kehittämistoimenpiteisiin varattuja rahoja, joiden lähteenä ovat erilaiset kansalliset tuet sekä EU:n rahastot. (Alueellinen kehitys...2000, 138; Lähteenmäki-Smith 2002, 10–11.)

Suurella tai laajalla aluepolitiikalla tarkoitetaan laajempaa joukkoa toimia tai yhteiskuntapolitiikkaa, joilla voidaan vaikuttaa alueiden tasapainoiseen kehittymiseen, hyvään palvelutasoon ja elinympäristöön. Tällaisia laajan aluepolitiikan keskeisiä kysymyksiä ovat asunto- tai työmarkkinapolitiikan tasapainoinen kehitys, liiketoimintaan ja koulutukseen liittyvien ratkaisujen innovaatioita edistävä vaikutus ja viestintä- ja kommunikaatioinfrastruktuurin saatavuuden parantaminen. (Alueellinen kehitys 2000, 139; Lähteenmäki-Smith 2002, 10–11.)

Perttu Vartiainen (1998) on jaotellut suomalaisen aluepolitiikan kehityksen teollistavan aluepolitiikan (1966–1975), aluepoliittisen suunnittelun (1975–1988) ja ohjelmaperusteinen aluekehittäminen (1989–) vaiheisiin. Vaiheita luonnehtivat erilaiset päämäärät ja keinot sekä erilaisten toimintaperiaatteiden ja toimijatahojen keskeisyys. Vartiainen (emt., 7–9) pitää 1970-luvun puolivälin jälkeistä kautta aina 1990-luvun alkuun saakka hyvinvointivaltion turvaamana suhteellisen tasaisen aluekehityksen aikakautena. Tuolloin valtakunnallisella aluepolitiikalla pyrittiin voimakkaasti tasoittamaan alueellisia eroja ja kohdistamaan tukitoimia heikoimmin menestyville tai muutosongelmista kärsiville alueille. Vahva julkisen sektorin panostus tuki hallinnon ja korkeakoululaitoksen keskusten kehitystä kehitysalueilla. Hallitsevaksi kehityssuunnaksi nousi seutuistuminen, joka merkitsi kasvun leviämistä myös keskusten välittömään vaikutuspiiriin. 1970-lukua leimasivat suunnitteluoptimismi ja kokonaisvaltaiset ennuste- ja ohjausjärjestelmät. 1980-luvulle tultaessa keskustelu kääntyi kohti paikallisen ja alueellisen kehittämisen perusteista ja strategioista käytävää keskustelua. Tuolloin vakiinnutettiin erilaisiin alueellisiin kehittämisohjelmiin perustuva toimintatapa ja aloitettiin keskusten (keskusseutujen) kehittämisohjelmien laadinta. (Vartiainen 1998, 7–11.)

EU:n myötä Suomessa omaksuttiin uusia käsityksiä siitä, millä tavoin julkisella toimintapolitiikalla voitaisiin edistää yhteiskunnan menestymistä. Tähän kytkeytyi

myös aluekehittämisen suunnanmuutos. Suomi omaksui aluekehityslainsäädännön uudistamisen myötä uudenlaisen strategian rakentaa yhteiskunnan menestystä alueiden kautta. Alueellistumista, ”alueiden Eurooppaa” ja päätöksenteon delegoimista aluetasolle on pidetty tavoiteltavana. Suuntaus näyttää osittain saaneen perustelunsa sellaisten alueille annettujen määreiden kuin ’aitouden’ ja ’alkuperäisyyden’ kautta. Suuntaukseen kytkeytyy kuitenkin myös talouspoliittinen peruste ja odotus alueta-louksien myönteisestä kehityksestä. Alueellistamisen avulla pyritään vahvistamaan integraation ja vapautuvien sisämarkkinoiden myönteisiä vaikutuksia ja vähentämään kielteisiä vaikutuksia. (Hirvonen 2002, 17–18; Niemi-Iilahti ym. 2002, 9.)

EU:n aluepolitiikassa pyritään vahvistamaan alueiden itsemääräämisoikeutta. Tavoitetta tukevat aluepoliittisten tukien myöntämisen ehdoiksi kirjattu paikallisten viranomaisten, yritysten oppilaitosten ja kansalaisryhmien välinen yhteistyö sekä läpäiseväksi periaatteeksi asetettu subsidiariteetti. Rakennerahastovaroin tehtävässä aluekehitystyössä näiden tavoitteiden tukena on paikallislähtöinen valmistelu- ja toimeenpanoketju. Suomalaisessakin kehittämispolitiikassa alkoi 1990-luvulla aktualisoitua konsepti alueiden välisestä kilpailusta. Alueiden kilpailua ja menestymisen edellytyksiä on tuettu Euroopan Unionin politiikalla ja kansallisella aluepolitiikalla. Tukipolitiikka perustuu siihen, että alueet löytävät omat vahvuutensa, jolla ne menestyvät. (Hirvonen 2002, 17–18; Niemi-Iilahti ym. 2002, 52.)

Varsinainen ohjelmaperusteiseen alueelliseen kehittämiseen johtanut uudistus käynnistyi aluepoliittinen selvitysmies Anssi Paasivirran (1991) ehdotuksen pohjalta. Uudistus katsottiin tarpeelliseksi muuttuvassa tilanteessa, jota leimasi yhtäältä läntisen Euroopan integraatio ja rajojen avautuminen lähialueilla ja toisaalta talouden muuttuva logiikka. Ohjelmaperusteisella aluekehittämisellä haettiin ratkaisua tavoitteiden, strategioiden ja toimenpiteiden huonoon koordinaatioon niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla. Ongelmina olivat aluehallinnon pirstaleisuus, yhteistoiminnan puute sekä riittämätön sitoutuneisuus kehittämistoimintaan. Ministeriöiden, niiden alueyksikköjen aseman ja sektorikohtaisten tavoitteiden katsottiin korostuneen siten, ettei aluepoliittisen suunnittelujärjestelmän katsottu palvelevan riittävästi maakuntien omatoimisuutta. Toisaalta kritiikin on katsottu liittyneen myös aikalaiskeskustelulle tyypilliseen suunnittelun arvosteluun. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 8.)

Aluekehityslain (1135/1993) uudistuksen yhteydessä koordinaatio-ongelmaan pyrittiin saamaan ratkaisu. Vastuuta siirrettiin aiempaa enemmän keskushallinnosta alueille. Myös aluepolitiikan organisaatio muuttui merkittävästi. Ohjelmaperusteinen alueellinen kehittäminen sai muotonsa aluekehitysvastuun siirtyessä maakunnallisille liitoille, kansallisen aluepolitiikan integroituessa vuodesta 1995 lähtien Euroopan Yhteisön aluepolitiikkaan. (Vartiainen 1998, 3.) Käytännössä EU:n alueellisista tavoiteohjelmista ja yhteisöaloitteista tuli keskeinen ohjelmaperusteisen aluepolitiikan perusta.

Vartiaisen (1998, 4) mukaan suomalaista aluepolitiikkaa on alusta alkaen leimannut tasaisuus- ja tehokkuustavoitteiden rinnakkaisuus. Sekä varhainen teollistava kehitysaluepolitiikka että julkissektorivetoinen kehitysalueiden keskusten eli keskusseutujen kehittämispolitiikka takasi suhteellisen onnistuneen tasapainon aluepolitiikan tehokkuus- ja tasaisuustavoitteiden välille (Vartiainen 1998, 12). Euroopan integraation myötä Suomi omaksui strategian rakentaa yhteiskunnan menestystä alueiden kautta.

Tasapainoinen alueellinen kehitys tarkoitti edelleen myös pyrkimystä tasoittaa alueiden välisiä kehittyneisyyseroja. Uudistuksessa aluepolitiikan tavoitteiksi asetettiin alueellisen omatoimisuuden edistäminen ja sen ohella maan tasapainoinen alueellinen kehitys. (HE 99/1993; Niemi-Iilahti ym. 2002, 9, 83.)

Toisaalta 1990-luvulla aluekehittämisen painopisteen on katsottu siirtyneen tasapaino-tehokkuus -akselilla tehokkuustavoitteiden suuntaan – tulopolitiikasta kehittämispolitiikkaan. Kehitysalueiden teollistamisen ja hyvinvointivaltion rakentamisen sijasta aluepolitiikka nojaa korkean teknologian ja osaamisen tietoyhteiskunnan levittämiseen. Euroopan Unionin aluepolitiikka korostaa alueiden omia kehitysedellytyksiä enemmän kuin aiempi heikkojen alueiden tukemiseen keskittynyt suomalainen aluepolitiikka. Vahvan suunnittelujärjestelmän tilalle ovat tulleet ohjelmat, sopimukset ja kumppanuus. Kaikkiaan aluepolitiikan vastuullinen toimijuus on siirtynyt keskushallinnosta alueille ja valtiolta kunnallissektorille: entisistä tukialueista on tullut ikään kuin oman kehittämisensä subjekteja. Tämä suunnanmuutos on kohdannut myös vastustusta – on vaadittu keskitetympää kehityksen ohjausta vastapainoksi markkinavoimien aiheuttamalle epävarmuudelle ja lisääntyvälle alueelliselle eriarvoisuudelle. (Bengs, Heikkinen, Roininen, & Schmidt-Thome 2002; Pyy 2002.)

Alueiden, strategioiden ja verkostojen merkitys kasvaa

Talouden globaali työnjako ja keskittyminen sekä alue- ja kaupunkijärjestelmän kehitys kytkeytyvät yhteen. Manuel Castells (1998, 380) korostaa kaupunkien keskusmerkitystä osana globaalisti verkostoitunutta alueellisten ja paikallisten keskusten järjestelmää. Keskusten painoarvo ei enää määräydy niinkään kansallisesti suhteessa ympäröivään maaseutuun, vaan suhteessa kaupungin kilpailuasemaan osana globaalia kaupunkiverkostoa (Ohmae 1995, 46). Alueellisen kehityksen katsotaan tarvitsevan tuekseen kasvavia ytimiä, jotka tarjoavat kasvupotentiaalia myös niitä ympäröivälle alueelle. Toisaalta kansainvälinen erikoistuminen ja keskittyminen näyttäisivät johtavan tilanteeseen, jossa vain osa keskuksista tai keskusseuduista voi kehittyä huippualueiksi. Liikenteellisen asemansa puolesta heikot tai erikoistumaan kykenemättömät kaupungit jäävät toissijaisiksi uudessa globaalissa hierarkiassa. (Andersson 1994, 31–32; Saartenoja 2004, 40.)

Perinteisellä maaseutupolitiikalla tai keskus-vaikutusalue -järjestelmällä ei enää 1990-luvulla uskottu pystyttävän ratkaisemaan tapahtuneita rakenteellisia muutoksia ja niiden tuomia uusia haasteita. Kaupunkipolitiikka alkoi nousta uudeksi aluepolitiikan elementiksi maaseutupolitiikan rinnalle. Samalla alkoi vahvistua uudentyyppinen *kaupunkiverkon näkökulma*, jossa lähtökohtana oli keskeisten suomalaisten kaupunkiseutujen keskusmerkitys, toiminnallinen erikoistuminen ja kehitysedellytykset. (ks. Vartiainen 1995, Vartiainen & Antikainen 1998.)

Suomalainen kaupunkiverkko on punoutunut maanosakeskusten, läänin pääkaupunkien ja sittemmin maakuntakeskusten ympärille erityisesti julkishallinnon laajenemisen myötä. (ks. Antikainen & Vartiainen 2004.) Kaupungit tai pikemminkin kaupunkiseudut ovat nousseet keskeiseen asemaan alueellisen kehittämispolitiikan näyttämöinä ja siihen keskeisesti vaikuttavina tekijöinä. Aluekehitys on murtautunut hallinnollisesti rajatusta toiminnasta toimijoiden, instituutioiden ja rakenteiden

väliseksi kamppailuksi, vuoropuheluksi ja näihin liittyviksi prosesseiksi. (Jauhiainen 2000, 36.)

Riippuvuus keskuskaupungista ja sisäänpääsy kaupunkiverkostoihin näyttääkin muodostuvan kuntien menestymisen ehdoksi. Yhtäältä odotukset asetetaan siihen, että maaseutu kykenee kaupunkiverkkojen kautta hyödyntämään läheisen keskuksen tuella uusia alueraja t ylittäviä verkostoja ja kaupunkiverkot voivat parhaimmillaan hyödyttää hyvinkin laajoja alueita. Toisaalta haasteena on myös seutujen sisäinen erilaisuus ja erilaistuminen sekä seutukeskusten ja reuna-alueiden kuntakohtaisten intressien ja kehittämistavoitteiden osittainen vastakkaisuus. (Hirvonen 2002, 35; Uusitalo 1998, 17.)

Painopiste on siirtynyt osaamiseen, infrastruktuuriin ja kaupunkiverkostoon panostamiseen. Alueellisten erojen hyväksyminen näyttää johtaneen erilaisuutta korostavan politiikan tekemiseen. Poliittiseksi tavoitteeksi ja alueiden kehittämistä ohjaavaksi työkaluksi on noussut monikeskeisen aluekehityksen malli. Malli kytkeytyy eräänlaiseen hajautetun Euroopan strategiaan, jolla estetään liiallisen keskittymisen jatkuminen EU:n ydinalueella. Monikeskeisyys liittyy muun muassa keskusteluihin kaupunkien ja maaseudun välisestä vuorovaikutuksesta, alueellisesta erikoistumisesta sekä erityyppisten kaupunkien ja alueiden asemasta ja keskinäisestä työnjaosta. Osittain monikeskeisen mallin myötä painopisteeksi nousi vähitellen aluekeskusajattelu, jonka tavoitteeksi asetettiin kaikki maakunnat kattavan vahvan aluekeskusverkon kehittäminen (HE 55/2002). Yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa siirryttiin aluekeskus- eli kaupunkidiskurssiin, jonka mukaan myös maaseudun kehitys on kaupunkivetoista. (Rosenqvist 2003.)

Suomen liityttyä Euroopan Unioniin strategisesta suunnittelusta muodostui 'virallinen' teoreettinen lähtökohta alueellisten kehittämisohjelmien laadintaan. Alueiden on löydettävä omat menestystekijänsä ja vahvuutensa pärjätäkseen ja saavuttaakseen taloudellista menestystä. Samalla toimijoiden keskinäisen riippuvuuden ja kilpailun kasvu sekä alueellinen aktivoituminen ovat edellyttäneet alueiden vahvuuksista lähtevää kehittämisotetta. Aluetasolla strategisen johtamisen kehityksen ja suunnittelun tarve voidaan nähdä omaehtoisuuden, aluehallinnon organisaatioiden itsenäisyyden ja erilaistumisen tavoitteita tukevana toimintana. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 30–32.)

Strategisen ajattelun rinnalle nousivat 1990-luvun kuluessa myös innovaatioiden ja verkoston näkökulmat. Aluekehityksessä verkostomaista yhteistyötä perusteltiin tarpeella edistää vuorovaikutusta ja poikkihallinnollista yhteistyötä julkisten toimijoiden, yritysten ja järjestöjen edustajien välillä. Vaatimukset verkostomaisiin ja strategioihin perustuviin työtapoihin nousivat myös EU-ohjelmatyön kautta. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 30–32.) lnnovaatiosta muodostui osa nykyisen poliittisen hallinnoinnin sanastoa ja sen käsitteellistä välineistöä. Käsitys kansallisesta innovaatiojärjestelmästä saavutti nopeasti perustavan aseman "tietoyhteiskunnan" haasteisiin asemoituvan politiikan ajattelemisen ja harjoittamisen ympäristönä. Se on muokannut poliittisen keskustelun käsitteellisiä ehtoja tilanteessa, jossa edeltävät mallit ja viitekehykset ovat osin lakanneet toimimasta ja uusi, verkoston ajatukseen liittyvä käsitteellinen kokonaisuus on organisoinut uudelleen yhteiskunnallista ajattelua. (Eriksson 2005.)

Vuonna 2001 käynnistynyt Aluekeskusohjelma muodostaa aluekehittämislain nojalla osan EU:n ohjelmallista aluepolitiikkaa. Ohjelman tavoitteena on vahvistaa

edellytyksiä aluerakenteen tasapainoiselle kehitykselle, jonka perustana on toiminnallisten, työssäkäyntiin ja yhteistoimintaan perustuvien kaupunkiseutujen verkosto. Aluekeskusohjelma rakentuu ajatukselle kaupunkien keskeisestä merkityksestä aluetalouden kehitykselle. Samalla korostetaan vahvasti kaupunkien ja niitä ympäröivien seutujen vuorovaikutusta ja toiminnallista dynamiikkaa. Aluekeskusohjelmassa tuetaan kaupunkiseutujen omaehtoisia ja itseorganisoituvia kehitysprosesseja. Aluekeskusohjelma laajeni joillakin alueilla yliseudulliseksi ja jopa koko maakunnan kattavaksi yhteistyömenettelyksi. Uuden ohjelman käynnistäminen ja aluekeskusten verkon perustaminen aiheutti kuntien toimintaympäristössä muutoksia. Tavoite-, osaamis- ja maakuntaohjelmien muovaamien mielikuvien oheen hahmottui uuden tyyppinen seutu- ja keskusvetoinen visio maamme aluerakenteesta. (Hirvonen 2002, 31; Aluekeskusohjelman arviointi 2005.)

Alueellinen kehitys hajakeskittyy

Muuttoliike voimistui merkittävästi laman jälkeen 1990-luvun puolivälissä. Se suuntautui erityisesti monipuolisen tuotanto- ja palvelurakenteen seuduille sekä yliopistokaupunkeihin eli keskusseuduille ja niiden lähialueille. Suurimmat muuttotappioalueet ovat olleet Itä- ja Pohjois-Suomi. Näillä alueilla menetys on ollut jopa kaksi prosenttia väestöstä vuosittain. Väestöä menettivät maaseutu- ja pikkukaupunkiseutukuntien hajaasutusalueet sekä maaseutuseutukuntien taajamat ja pikkukaupunkiseutukuntien muut kuin keskeisimmät taajamat. 2000-luvun puoliväliin tultaessa muuttoliike tasoittui. Uudenmaan muuttovoitto väheni, ja myös muissa kasvumaakunnissa muuttovoitot ovat pienentyneet ja tappiomaakunnissa puolestaan menetykset ovat pienentyneet. (Alueellinen kehitys... 2000, 39; Kantola & Kautto 2002, 90–92; Rosenqvist 2003, 8.)

Aluekehitykseen vaikuttaa muuttoliikettä enemmän alueen väestöpohja, erityisesti ikärakenne. Perinteisillä muuttotappioalueilla väestö on ikääntyneempää. Kun luonnollinen väestönkasvu on hidasta ja nuorten poismuutto lisäksi kiihtyy, kerrannaisvaikutukset muuttavat voimakkaasti alueen väestörakennetta. (Alueiden kehittäminen 2002, 14.) 2000-lukua onkin leimannut puhe syrjäisen maaseudun syrjäytymiskehityksen syvenemisestä, noidankehästä, joka kytkeytyy paljolti muuttoliikkeen vaikutuksiin. Väestön vähentyessä kuntien tulot ja palvelut vähentyvät, mikä kiihdyttää osaltaan lähtömuuttoa. Väestön ikääntymisen takia menot kasvavat keskimääräistä enemmän, koska ikääntyvä väestö tarvitsee runsaasti sosiaali- ja terveyspalveluja. Huoltosuhde eli palveluiden tarvitsijoiden ja työvoiman suhde kehittyy entistä huolestuttavampaan suuntaan. Kun väestö vanhenee, vähenee ja keskittyy, palvelurakenteen ylläpitäminen on muodostumassa keskeisimmäksi hallinnon haasteeksi. (MYTR 2004; Viljanen 2001.)

Kaupunkien läheisen maaseudun ja syrjäisen maaseudun kehityspolkujen on katsottu olevan kulkemassa eri suuntiin. Kaupunkien läheinen maaseutu pääsi suhteellisen hyvin mukaan 1990-luvun lopun hyvinvoinnin kasvuun. Syrjäinen maaseutu on sen sijaan jäänyt jälkeen koko maan kehityksestä ja eroaa selvästi rakenteeltaan samantyyppisen ydinmaaseudun kehityksestä. Syrjäinen maaseutu kärsii kasautuvista ongelmista; väestö on vähentynyt kaikkein eniten, tulotaso on alhaisin, työpaikat ovat vähentyneet kaikkein eniten ja työttömyysaste on suurin. Pitkät etäisyydet keskuksiin vaikeuttavat

avoimien työpaikkojen hyödyntämistä ja oman tuotannon paikallismarkkinat ovat pienet. Lisäksi kuntien heikko talous rajoittaa kehittämisedellytyksiä. (Kainulainen, Rintala & Heikkilä 2001; Saartenoja 2004.)

Kehittyvien keskusten verkon harveneminen saattaa myös synnyttää joillekin alueille tilanteen, jossa sekä perinteinen keskus että maaseutu ovat supistuvan kehityksen kierteessä. Tällöin kehityksen kääntäminen kasvu-uralle on erityisen vaikeata. Yhtäältä erikoistuvat kaupunkiseudut voivat toiminnallisesti eriytyä maaseudusta. Erikoistumisalat saattavat olla niin spesifejä, että niiden sisällä ei synny riittävää kosketuspintaa ympäröivän maaseudun kanssa. Toisaalta kaupunkien erikoistuminen voi vuorovaikutuksen kehittymisen kannalta olla hyvinkin hedelmällistä, jos sen kautta löydetään luonteva yhteys myös maaseudun kehittämisongelmien ratkaisuun. (Saartenoja 2004, 42.)

Alueellisten kasvuerojen kärjistymisen myötä 1990-luvun lopulla päädyttiin kysymään, oliko aluekehityksen ja hyvinvointivaltion kehityksen välinen yhteys vain sattumaa. Oliko se vain tiettyyn yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kehitysvaiheeseen sisältynyt mahdollisuus? Ja olisiko tämäntapainen yhteys tulevaisuudessa enää laisinkaan mahdollinen tai tarpeellinen? (Pyy 2002; Väyrynen 1999.) Aluepolitiikka tuotti parhaat tulokset silloin, kun kolme ”kantoaaltoa” eli maaseutu-Suomi, teollistuminen ja hyvinvointivaltion rakentaminen vaikuttivat yhtäaikaisesti (Antikainen 2006).

Talouden ja työllisyyden näkökulmasta Suomessa näyttää tapahtuneen voimakasta alueellista erilaistumista. Selvien aluejakojen sijaan erot näyttävät syntyvän ennemminkin vyöhykkeisesti muutamien kasvukeskusten ja koko muun maan välille. Kaupunkiseutujen kehityskuva on viime vuosina ollut monessa suhteessa kaksijakoinen. Suuriin keskuksiin on syntynyt eniten työpaikkoja. Toisaalta aiemmin vahvat palvelu- ja maakuntakeskukset ovat joutuneet kokemaan ajoittaista muuttotappiota. Kaiken kaikkiaan Suomen kahtiajakautumisen sijaan on syytä puhua alueellisesta eriytymisestä. Kysymys on erilaisista kehitystrendeistä, jotka vaihtelevat tarkastelun kohteesta riippuen niin, että alueellinen kehitys muodostuu mosaiikkimaiseksi. (Alueellinen kehitys...2000; Kainulainen, Rintala & Heikkilä 2001.)

Aivan viime vuosina aluekehityksen kuva näyttää tasapainottuneen. Kaupungistuminen jatkuu, mutta muuttoliikkeen suunta ”hajakeskittyy”. Vuonna 2004 maakuntakeskukset, kuten Joensuu, Lappeenranta, Seinäjoki sekä Kotkan-Haminan seutu nousivat muuttovoittajien joukkoon ja muuttotappioseutujen lukumäärä vähentyi. Kehityserot kaupunkiseutujen välillä ovat kaventuneet. Alueiden muuttovoitot ja -tappiot ovat pienempiä kuin aiemmin. Suuret kaupunkiseudut ovat edelleen suuren muuttovoiton alueita. Kasvukeskuksen sijasta väestömääräänsä ovat kasvattaneet erityisesti suurten kasvukeskusten lähikunnat eli seutuistuminen vahvistuu. (Aluekeskusohjelman arviointi 2005.)

Askeleet kuntayhteistyöstä seutuyhteistyöhön

Palvelutuotannossa kuntien alueellinen yhteistyö on perustunut pitkälti lainsäädäntöön, osittain myös aluepakkoon. Kuntien lakisääteistä yhteistyötä edustivat 1990-luvun alussa keskussairaalapiirit, kansanterveystyön kuntainliitot sekä kehitysvammahuollon erityishuoltopiirit. Vuonna 1991 voimaan tulleiden erikoissairaanhoitolain ja

mielenterveyslain myötä uudistettiin terveydenhuollon hallintoa ja organisointia. Uudistuksen jälkeen terveydenhuollon perusvastuuyksikköinä toimivat kunnat ja erikoissairaanhoidosta vastasivat 21 sairaanhoitopiirin kuntainliittoa. Maa jaettiin myös viiden yliopistollisen sairaalan kesken korkeatasoisen ja erikoistumista vaativan sairaanhoidon turvaamiseksi.

Kunnat ovat voineet tehdä vapaaehtoista sopimusperusteista yhteistyötä vuosikymmenien ajan. 1990-luvulla pyrkimys kuntien itsehallinnon vahvistamiseen ja Euroopan kunnallisen itsehallinnon peruskirjan edellyttämä kuntien vapaa yhteistoimintaoikeus johtivat siihen, ettei pakollisia yhteistoiminnan malleja enää pyritty synnyttämään. Sen sijaan kuntia ryhdyttiin kannustamaan yhteistyöhön kuntainliittosäännökset korvanneilla kuntayhtymäsäädöksillä ja muilla entistä joustavammilla yhteistoimintaa koskevilla säädöksillä. Kuntayhtymän esitettiin tarjoavan mahdollisuuden aiempaa laaja-alaisempaan yhteistoimintaan eri hallinnonaloilla. (Komiteamietintö 1990: 53, 30–31.) Kuntayhtymää koskevat säädökset nähtiin myös mahdollisena ratkaisuna seutuhallintoa koskevissa kysymyksissä (Nummela & Ryynänen 1993, 133).

Edellä mainittujen uudistusten ja uuden kuntalain myötä kunnat saivat varsin vapaat kädet järjestää palveluitaan yhteistyössä toisten kuntien kanssa. Kunnat saattoivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta tai, että tehtävän hoitaa kuntayhtymä. Kunnat saivat myös antaa laissa säädettyjä tehtäviään toisen kunnan viranhaltijan tehtäväksi. Kuntien edellytykset ohjata kuntainliittojen taloutta ja toiminnan tehokkuutta osoittautuivat heikoiksi. Kun kuntien päätösvaltaa palvelujen järjestämisessä lisättiin, kunnat purkivat merkittävän osan kuntainliitoista. Sittemmin myös kuntayhtymiä purkautui. (Niemi-Iilahti ym. 2002, 103; Nummela & Ryynänen 1993, 131–132.)

1990-luvulla kuntien yhteistyö laajeni voimakkaimmin elinkeinopolitiikassa ja edunvalvonnassa. Seutuyhteistyön tarpeen nähtiin kytkeytyvän tiiviisti seutuistumiseen eli kaupunkiseutujen merkityksen kasvuun suomalaisen aluerakenteen keskeisenä kehitysprosessina. (ks. Siirilä 1993; Vartiainen 1991; 1992.) Sisäasiainministeriö käynnisti useilla keskusseuduilla keskusten kehittämistyön (ks. Kavonius 1990) sekä työryhmän tukemaan alueellisia kuntayhteistyön kokeiluja (ks. Kuntien yhteistyö…1992).

Kuntien rahoitusjärjestelmän ja yritysten sijainti- ja toimintalogiikoiden muuttuessa kunnat pyrkivät vahvistamaan rooliaan paikallisen elinkeinotoiminnan kehittämisessä. Kuntien ohjausretoriikassa alkoi korostua työssäkäyntialueiden laajentuminen seudulliseksi. Työssäkäyntialueen puitteissa kunnat olivat ”samassa veneessä” eli riippuvaisia toisistaan elinkeinojen kehittymisen, verotulopohjan ja työllisyyden suhteen. Samalla alettiin korostaa seutustrategioiden, seudullisen johtamisen ja erilaisten seudullisten kehittämisorganisaatioiden merkitystä. (Aronen 1990; Aronen 1994.)

EU:n näkökulmasta kuntien yhteistyöstä muodostui sekä regionalisaatioon liittyvä poliittinen tavoite että paikallisyhteisöjen voimavarojen tehokasta mobilisointia edistävä talous- ja aluepoliittinen keino (Hirvonen 2002, 7). Seutukuntien, seutukunnittain tapahtuvan kehittämistyön ja hankkeistamisen merkitys alkoi kasvaa aluekehityslainsäädännön uudistamisen myötä. Aluekehitysohjelmia alettiin laatia maakunnittain ja seutukunnittain. Seutukunta kunnan ja maakunnan väliin jäävänä aluehallinnan yksikkönä esiteltiin vuonna 1994. Maa jaettiin 88 seutukuntaan aluekehityksen seurannan ja tukipolitiikan kohdentamisen mahdollistamiseksi. (Haveri & Majoinen

1997; Pyy 2002.)

2000-luvulla valtio ryhtyi aiempaa selkeämmin kannustamaan kuntayhteistyöhön myös informaatio- ja resurssiohjauksella. Tästä olivat esimerkkeinä Aluekeskusohjelman osatavoitteet ja Seutuyhteistyön tuki (SEUTU) -hanke. Aluekeskusohjelman avulla paikallisia toimijoita tuetaan käytännössä seudullisten yhteistyöstrategioiden ja päätöksentekorakenteiden luomisessa. Hallituksen strategia-asiakirjassa (25.9.2003) aluekeskusohjelman tavoitteeksi asetettiin, että ohjelmakauden päättyessä vuoden 2006 lopussa aluekeskuksilla tuli olla toimivat seudulliset yhteistyöstrategiat ja päätöksenteon rakenteet. Kuntia kannustettiin yhteistoimintaan myös laajoilla hallinnonalakohtaisilla hankkeilla. Valtioneuvoston asettaman kansallisen terveyshankkeen (2002) ja sosiaalialan kehittämishankkeen (2003) suuntaviivoina oli perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen erikoispalveluiden järjestäminen seudullisesti.

Vuonna 2000 käynnistyneen Seutukuntien tuki -hankkeen ja kokeilualueille säädetyn erityislainsäädännön tavoitteina oli hankkia kokemuksia siitä, miten vapaaehtoisella seutukuntapohjaisella yhteistyöllä voidaan turvata palveluja, vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja kehittää seudullista yhdyskuntarakennetta (HE 248/2001). Hankkeen asettamispäätöksessä (SM 2000) todetaan hankkeen taustasta seuraavasti: ”Yhä useammilla pienillä kunnilla on lisääntyviä vaikeuksia järjestää asianmukaisia palveluja. Elinkeinopolitiikassa useimmat kunnat ovat globaalissa markkinataloudessa liian pieniä toimijoita. Kuntarakenteen muutokset ovat osoittautuneet erittäin hitaiksi. Vaihtoehtoinen tie on kuntien yhteistyö. Yhteistyö ei tällä hetkellä ole riittävää. Yhteistyön vauhdittamiseksi tarvitaan kannustusta.” Kuntia pyrittiin kannustamaan yhteistyöhön tehtäviensä hoidossa siirtämällä valtiolta päätösvaltaa ja voimavarojen yksityiskohtaista ohjausta niille päätöksentekojärjestelmille, jotka toteuttavat kuntien yhteistyötä. (emt.; Airaksinen, Nyholm & Haveri 2004, 15.)

Kuntien edellytykset peruspalveluiden ylläpitämiseen kytkettiin yhä tiiviimmin alueen elinkeinojen kehittämiseen. Kuntien strategioissa korostettiin sitä, että yhteistyön avulla kyetään turvaamaan palvelut ja kokoamaan elinkeinojen kehittämisen voimavaroja. Kunnat alkoivat laatia myös seudullisia palvelustrategioita. Maan eri osien ja kuntien erilaistuessa seutuyhteistyön edistämisen tarve sai yhä enemmän hyvinvointiyhteiskuntaan ja kansalaisten yhdenvertaisuuteen liittyviä merkityksiä.

Paikallisten ja valtakunnallisten päättäjien keskuudessa vallitsi laaja yksimielisyys yhteistyön tarpeellisuudesta. Samaan aikaan alkoi kuitenkin aktualisoitua näkemyksiä, joiden mukaan kuntien yhteistyö eteni toimintaympäristön seutuistumiskehitykseen ja valtakunnallisesti asetettuihin tavoitteisiin nähden liian hitaasti. Tyytymättömyys kohdistui erityisesti siihen, että yhteistoiminta oli riittämätöntä keskeisissä palveluissa eli erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä maankäyttöä ja kaavoitusta ohjaavissa toimenpiteissä. (HE 248/2001; Parempaa palvelua… 2005, 50–51.)

Yhteenveto

1990-luvun kuluessa valtionosuuksien osuus palvelujen kokonaisrahoituksesta pieneni selvästi. Verotuksen merkitys vastaavasti suureni. Kuntien tulorahoituksen riippuvuus alueidensa verotulojen kehityksestä eli elinkeinoelämän menestyksestä kasvoi. 2000-luvulle tultaessa vuosikatteeltaan negatiivisten ja myös valtion harkinnanvaraisia

avustuksia tarvitsevien kuntien määrä alkoi kasvaa. Taloudellisen kehityksen ja väestörakenteen alueellinen eriytyminen johti kunnat yhä voimakkaammin erilaistuviin toimintaympäristöihin.

Suljetun talouden hyvinvointi-ideologiaan kuului voimakkaasti tasaava aluepolitiikka ja kantokykyjärjestelmä. 1990-luvun alusta 2000-luvun puoliväliin tultaessa globalisaatio, integroituva talous ja Euroopan integraatio alkoivat vaikuttaa kuntien toimintaedellytyksiin. Euroopan Unionin aluepolitiikka korostaa alueiden omia kehitysedellytyksiä enemmän kuin aiempi heikkojen alueiden tukemiseen keskittynyt suomalainen aluepolitiikka. Aluepolitiikan vastuullinen toimijuus on siirtynyt keskushallinnosta alueille ja valtiolta kunnallissektorille. Kunnista on tullut entistä enemmän oman kehittämisensä subjekteja. Suunnanmuutos on kohdannut myös vastustusta, on vaadittu keskitetympää kehityksen ohjausta vastapainoksi markkinavoimien aiheuttamalle epävarmuudelle ja voimistuvalle alueelliselle eriarvoisuudelle.

Julkishallinnon ohjausjärjestelmissä tapahtuneiden asteittaisten muutosten seurauksena paikallistasolle on siirretty entistä enemmän päätösvaltaa aluekehittämisessä ja kuntalaisten palvelujen turvaamisesta. Kunnallishallinnon itseohjautuvuutta on lisätty voimakkaasti erityisesti kunnallislain ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisen sekä aluehallinnon uudelleenorganisoinnin myötä. Muutos on tulkittu siirtymänä hyvinvointivaltion rakentamiskauden viranomaiskunnasta palvelukuntaan. Tiukasti säädellyistä palveluista ja kuntien rahoituksesta on siirrytty väljempään ohjaus- ja valvontasuhteeseen ja lisätty kuntien toimivaltaa. Muutoksen ytimissä on tunnistettavissa monia NPM-ajattelun lähtökohtia, kuten julkisen sektorin tuloksellisuuden ja tuottavuuden kohottaminen. Kuntien toimivalta asioissaan kasvoi, mutta samalla lisääntyi myös vastuu.

Suomalaiseen aluepoliittiseen keskusteluun on tullut uusia painotuksia, kuten uuden teknologian merkitys, innovatiivisuus, alueellinen identiteetti ja verkostotalous. Kuntayhteistyön merkitystä alettiin korostaa aluksi erityisesti elinkeino- ja aluepoliittisista näkökohdista. Seutuyhteistyön tarve kytkettiin tulkintaan seutuistumisesta maamme aluerakenteen keskeisenä kehitysprosessina. EU:n aluepolitiikan myötä seutuyhteistyöstä muodostui sekä regionalisaatioon liittyvä poliittinen tavoite että paikallisyhteisöjen voimavarojen tehokasta mobilisointia edistävä talous- ja aluepoliittinen keino.

Kuntien voimavarojen kokoamisen tarve ja myös seutuistumisen myötä lisääntynyt keskinäinen riippuvuus olivat vahvasti esillä. Koska kunnat eivät juuri osoittaneet aktiivisuutta kuntaliitosten toteuttamisessa, niitä pyrittiin entistä voimakkaammin kannustamaan yhteistyöhön maankäytön suunnittelun, liikenteen ja ennen kaikkea hyvinvointipalveluiden alueella. Tässä omaksuttiin 2000-luvulla kaksi linjaa: kuntia kannustettiin vapaaehtoiseen yhteistyöhön ja vähitellen vahvistui myös pyrkimys laajaa aluepohjaa vaativien yhteistyötehtävien siirtämiseen lakisääteisten kuntien yhteistyöorganisaatioiden hoidettaviksi. (Parempaa palvelua... 2005, 37–38; Sandberg 2004.)

OSA II TUTKIMUKSEN ANALYYSI JA TULOKSET: KUNTARAKENNEKESKUSTELU 1990-LUVUN ALUSTA 2000-LUVULLE

Edellä kontekstualisoin 1990-luvulla ja 2000-luvulla käydyn kuntarakennekeskustelun osaksi kuntien asemaan ja tehtävään kytkeytyvän hallinnan muotoutumisen historiaa sekä välitöntä historiallista viitekehystä viimeksi kuluneiden kahden vuosikymmenen aikana. Tutkimuksen seuraavat neljä lukua ovat analyysejä kuntarakennekeskustelun rakentumisesta 1990-luvulta ja 2000-luvulle. Viidennessä ja kuudennessa luvussa analysoin 1990-luvun alussa käytyä kuntarakennekeskustelua ja luvuissa seitsemän ja kahdeksan kuntarakennekeskustelun rakentumista 2000-luvun alussa.

Tässä yhteydessä analysoin kuntarakennekeskustelun rakentumista kronologisesti. Analyysi etenee hyvin kontekstisidonnaisesti ja pyrin elävöittämään tekemiäni havaintoja sanomalehtijutuista peräisin olevien aineistokatkelmien avulla. Aineistoesimerkkien avulla lukijan on mahdollista arvioida tehtyjen tulkintojen koherenssia. Näin syntynyt keskustelun jäsennys on jo osa tulkintaa ja johdattelee diskurssien rakentumisen jäljille. Analyysin myötä tarkastelen kuntarakennekeskustelussa muotoutuvan valtadiskurssin ja sille reaktiivisen vastadiskurssin rakentumista. Tuon myös esiin havaintoja muista diskursseista, jotka artikuloituvat edellisten yhteydessä.

Tutkimuksen yhdeksännessä luvussa esittelen tulkintani kuntarakennekeskustelua koskevien diskurssien rakentumisesta ja keskinäisistä suhteista. Tässä yhteydessä kuvaan diskurssien rakentumista tukeutuen A. J. Greimasin semioottisen teorian ideoihin todellisuusvaikutusten synnyttämisestä ja tiedonmuodostuksesta diskursseissa. Esitän tulkintani siitä, miten diskurssit säätelevät hallinnan rationaliteetteja kuntarakennekeskustelussa. Kuvaan myös sitä, minkälaisten katkosten tai jatkuvuuksien kautta diskurssit säätelevät kuntarakennetta koskevaa keskustelua. Lopulta kytken havainnot osaksi laajempaa hyvinvoinnin hallintaa koskevaa keskustelua.

5 Valtadiskurssi aktualisoi kuntarakennekeskustelun 1990-luvun alussa – byrokratia, lama ja kustannussäästöt

Suljetun talouden rakenteet remonttiin?

1990-luvun alkuvuosina käynnistyi keskustelu julkisen sektorin työvoiman tarpeen kasvusta tulevaisuudessa. Tämä keskustelu kytkeytyi myös kuntarakenteen muutosvaatimuksiin. Kuntarakenne-käsite oli vakiintunut julkiseen keskusteluun 1980-luvun lopussa pääministeri Holkerin hallituksen käynnistämien hallinnon uudistusten yhteydessä (Pöyhönen 2005). Väestön ikääntymisen ja nuorten ikäluokkien pienenemisen ennustettiin ennen pitkää johtavan kovenevaan kilpailuun ammattitaitoisesta työvoimasta. Juuri ennen kuin työttömyys kääntyi taloudellisen laman seurauksena jyrkkään kasvuun, nostettiin kysymys työvoiman riittävyydestä esiin myös *kuntarakenteen* muutoksiin kohdistuvien vaatimusten yhteydessä. Kuntien henkilöstön rekrytointitarpeen arvioitiin kasvavan ja tästä syystä vaadittiin, että julkisen sektorin olisi *parannettava toimintansa tuottavuutta*[25] käytettävissä olevalla työvoimalla. Kuntien henkilöstön määrän kasvu tosin taittui vuonna 1990 kääntyäkseen seuraavan kerran kasvuun vasta vuonna 1996 (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2007).

Tarve kuntien määrän vähenemiseen kytkettiin sekä työvoiman saatavuuteen tulevaisuudessa että kysymykseen *julkisen sektorin kasvun rajoista*. Laman vaikutukset kansantalouteen alkoivat voimistua. Olen nimennyt valtadiskurssiksi diskurssin, joka aktualisoi koko kuntarakennekeskustelun. Valtadiskurssi on keskustelussa valta-asemassa eli hallitsevassa asemassa. Tästä juontuu myös diskurssille antamani nimi. Valtadiskurssin puitteissa keskeiseksi argumentiksi muodostuu vaatimus kuntarakenteen muutoksesta eli suurempien kuntien muodostamisesta. Valtadiskurssi aktualisoi hallintoa koskevan yleisluontoisen rationaliteetin, jonka mukaisesti hallinnon rakenteet ovat alisteisia tehtäville. Hallinnon katsotaan olevan riippuvainen voimavaroista ja tehtävistä. Kun tehtävissä tai voimavaroissa tapahtuu muutoksia, hallinnollisten rakenteiden on sopeuduttava näihin muutoksiin. Valtadiskurssissa kuntarakenne edustaa sopeuttamisen tarpeessa olevia hallinnon rakenteita. Kun 1990-luvun alussa korostui tarve hillitä julkisen sektorin kustannuskehitystä, valtadiskurssissa nousi vaatimus arvioida uudelleen kuntarakennetta:

25 Lyhyet lainaukset aineistosta on kursivoitu. Pidemmät lainaukset on osoitettu sitaatein tai sisennyksin.

> TÄLLÄ HAAVAA JULKISTEN MENOJEMME OSUUS bruttokansantuotteesta on noin 40 prosenttia, kymmenkunta prosenttiyksikköä vähemmän kuin Euroopan OECD-maissa keskimäärin. Tätä etua Suomella ei ole varaa hukata. Jos pelkkä julkinen valta, kuten ilmoittaa, tarvitsee tällä vuosikymmenellä hoiva-aloille 90 000 työntekijää lisää, on nykybyrokratiasta pakko vapautua väkeä. 90-luku tuo työmarkkinoille uutta työvoimaa 580 000 ja poistaa niiltä 540 000 henkeä. Nettolisäys ei vie pitkälle. Miksiköhän ruotsalaisille ja tanskalaisille riittää parisataa pienempi peruskuntien määrä kuin suomalaisille? Turun Sanomat 30.4.1990, pääkirjoitus

> ENNUSTEET OSOITTAVAT, ETTÄ TYÖVOIMAPULA on tulossa. Siksi olisi yhteiskunnassa byrokratian pyörittämiseen päästävä mahdollisimman vähällä. Nykyiset byrokraatit pystyvät vallan oivallisesti pyörittämään suurempiakin kokonaisuuksia. Mielestäni lääninhallitus ja tuleva Keski-Suomen liitto voisivat selvittää vallan mainiosti, kuinka monta kuntaa Keski-Suomessa oikein tarvitaan. Tarvitaanko kahdeksan tai vähemmän tai enemmän. Keskisuomalainen 10.5.1990, Arvo Zitting, Äänekoski

Tuottavuuskysymys aktualisoitui työvoimapulan ennakoimisen seurauksena. Se kytkeytyi myös kansainväliseen, uusliberaalin talousdiskurssiin, joka työntyi hyvinvointivaltiota koskevaan keskusteluun Suomessakin. Huomio kiinnittyi *byrokratiaan* ja *tehottomuuteen* suomalaisessa hyvinvointivaltiollisessa kontekstissa. Julkinen sektori alettiin nähdä ongelmallisena ja hyvinvointivaltioajattelu tehottomuuteen kannustavana. Tämä ajattelu levisi yli puoluerajojen. Samanlaisia analyysejä esittivät niin oikeistoa kuin vasemmistoakin edustavat poliitikot. Syvenevän laman kynnyksellä korostui myös kohtalonyhteys julkisen sektorin koon ja kustannuskehityksen sekä teollisuuden rakennemuutoksen ja tuottavuuden kasvun hidastumisen välillä. Julkinen sektori ei voinut enää paisua.

Teollisuuden keskusliiton johtaja Heikki Pitkänen kuvasi Uusi Suomi -lehdessä päättynyttä 1980-lukua teollisuuden rakennemuutoksen vuosikymmeneksi. Muutosten ennustettiin jatkuvan 1990-luvulla vähintään yhtä voimakkaina. Teollisuuden rakennemuutoksen taustalla olivat Euroopan taloudellinen yhdentyminen, raha- ja pääomamarkkinoiden vapautuminen, yliarvostettu markan kurssi, säännöstelytalouden purkaminen, Suomen muita maita korkeampi inflaatio sekä idänkaupan supistuminen. Teollisuuden ei enää uskottu pystyvän pitämään yllä yhtä suurta tuottavuuden kasvua kuin 1980-luvulla:

> VOIMAKKAASTI TUOTANTORAKENTEITAAN UUDISTAVA ja rationalisoiva teollisuus on jäämässä liian pieneksi rahoittamaan tasapainoisen kokonaistaloudellisen kehityksen, jota yleisesti tavoitellaan. Selvin osoitus tästä on vaihtotaseen suuri vajaus ja nyt myös kauppataseen alijäämän tuntuva lisääntyminen. Tämä on 80-luvun hallitun rakennemuutoksen suurin särö. Uusi Suomi 8.6.1990, Teollisuuden keskusliiton johtaja Heikki Pitkänen

Teollisuuden tuotantorakenteissa jo tapahtuneiden muutosten rinnalle alkoi nousta vaatimus julkisen sektorin rakennemuutoksesta. Lama-ajan kriisipuhe ja NPM-vaikutteinen keskustelu limittyivät toisiinsa. Markkinaperusteiset ja asiakasohjautuvuutta korostavat uudenlaiset tavoitteet ja sanastot työntyivät kuntien hallinto- ja palvelujärjestelmiä koskevaan keskusteluun. Kuntien puutteelliseen kustannusseurantaan perustuvasta *kolhoosimallisesta palvelutuotannosta ei hetkessä päästäisi irti*. Kunnissa arveltiin käytävän lähivuosina *taloudellisten voimien ja demokratian välinen mittelö*, jossa *koko kunta ja sen rooli sekä sitä ohjaavat arvot menisivät uusiksi*. Vaihtoehdoiksi palvelujen tason ja saatavuuden turvaamiseen lamaoloissa alkoivat nousta ostopalvelut, yksityistäminen ja toimintojen yhtiöittäminen. Kunnallistalouden perinteiset elvytyskeinot arvioitiin yksinään riittämättömiksi. Sen sijaan kuntien keskinäisestä yhteistoiminnasta ja yhteistyöstä yksityisen sektorin kanssa katsottiin löytyvän *nopeatehoisia lamalääkkeitä*. Mikäli yksittäiset kunnat olisivat toiminnallisesti tai taloudellisesti liian pieniä, olisi niiden olemassaolo kyettävä kyseenalaistamaan:

> TALOUDEN UUDET REUNAEHDOT muuttavat myös johtamisjärjestelmiä. Siirrytään tavoitejohtamiseen ja tulosajatteluun. Strategisia otteita tarvitaan kaikilla julkisen sektorin tasoilla. Johtamisessa näennäisdemokratiaan ja jahkailuun ei ole enää varaa. Uudessa kilpailutilanteessa kunnan olemassaolo ei ole historiaan perustuva itseisarvo. Muutoksen johtamisessa tarvitaan luovuutta ja yrityskulttuurin taitoja sekä riskienottoja ja hallintakykyä. Mikäli ennusmerkit pitävät paikkansa, kaikki kunnat joutuvat seuraavan kymmenen vuoden aikana saneeraamaan itsensä. Yhdentymistä tapahtuu tavalla tai toisella. Monien osalta se toteutuu vapaaehtoisen pakon tietä edeten. Etelä-Saimaa 12.7.1990, kunnanjohtaja Pasi Vallivaara, Pyhäjärvi

Tarve *kilpailulta suljetun talouden* rakenteiden uudistamiseen muodostui keskeiseksi argumentiksi kuntarakenteen muutosvaatimukselle:

> VOIMAKKAAN RAKENNEMUUTOKSEN AIKAKAUDELLA myös kuntarajat ovat muodostuneet ongelmiksi. Elinkeinorakenteen voimakkaat muutokset ovat johtaneet syvälle käyviin muutoksiin yrityksissä. Kokonaisia yrityksiä on lopettanut toimintansa tai liitetty osaksi laajempaa konsernia. Myös kunnat ovat yrityksiä, palvelujentuotantoyrityksiä, edellytysten luojia. Uudelleenarvioinnin kohteen tulee kunnan sisäisten toimintojen lisäksi olla kuntien välinen yhteistyö sekä myös nykyinen kuntajako. Se ei saa olla mikään erillinen saareke, johon ei voi koskea. Missään ei ole säädetty, että Suomessa tulee olla juuri nykyiset 460 kuntaa, vaan nykyinen kuntajakomme perustuu viimevuosisataiseen yhteiskuntamalliin. Olemme kaikki varmasti yksimielisiä siitä, että julkisen sektorin kasvua tulee hillitä. Edustaahan se tällä hetkellä jo lähes 40 % kansantaloudestamme. Ruotsissa, jossa julkisen sektorin osuus on lähes 60 %, on ajauduttu vakaviin kansantaloudellisiin vaikeuksiin. Länsi-Savo, 2.9.1990, kunnanjohtaja Helge Häkkinen, Ristiina

Keskustelussa korostettiin, että meneillään olleiden hallinnonuudistusten, valtionosuusuudistuksen ja vapaakuntakokeilun lähtökohtana oli kuntien *vapauden* ja *taloudellisen vastuun* lisääminen. Samanaikaisesti julkisessa keskustelussa alkoi korostua myös se, ettei kuntasektorin menojen kasvua voitaisi enää asettaa valtion rahoitusosuuden lisäämisen varaan. Kysymys kuntien edellytyksistä vastata näihin haasteisiin nykyisellä kuntarakenteella nousi voimakkaasti esiin:

> YLIJOHTAJA NUMMELA [sisäasiainministeriöstä] sanoi, että valtionosuusuudistus ja vapaakuntakokeilu kuntien välineenä oman sisäisen hallintonsa uudistamiseen olevan hallintomme keskeisimpiä uudistamisen keinoja. ”Ellei näiden toteuttamisessa onnistuta, saattaa julkisen palvelujärjestelmän kehittäminen jäädä vain haaveeksi. Ehkä ajaudumme kustannus- ja työvoimakriisin kautta mieluimmin palvelujen purkutoimiin. Se olisi kansalaisten kannalta huonoin vaihtoehto.” Nummela totesi, että kunnan rooli on meneillään olevan kehitystyön myötä uudistumassa ja kunnalle on siirtymässä entistä suurempi vastuu väestöstään ja taloudestaan. ”Valtio ei ole vetäytymässä nykyisestä kustannusvastuustaan, mutta lisääntyvän valtion rahoituksen varaan ei voitane laskea itsehallintomme kehittymistä. On kysyttävä riittääkö kuntien väestömäärä ja tulopohja uudistuvan kuntaroolin toteuttamiseen. Kaleva 15.11.1990, uutinen

> ONGELMIA ON VOITU HOITAA KANSANTALOUDEN NOPEAN KASVUN aikana resursseja lisäämällä ja paisuttamalla kunnallissektoria ja julkisten kulutusmenojen osuutta kansantaloudessa. Nyt julkisten kulutusmenojen tai henkilöstön lisäämiseen ei Nummelan mukaan ole enää mahdollisuuksia. Nummela viittasikin Rauman maalaiskunnan juhlassa puhuessaan talousasiantuntijoiden ennustuksiin, että kehitys kulkee väistämättä kohti 200–300 voimakasta kuntayksikköä. Turun Sanomat 30.11.1990, uutinen

Laman sekä hyvinvointivaltion kriisi -keskustelun myötä päädyttiin siihen, että julkisten menojen kasvattamisen tie oli kuljettu loppuun. Valtadiskurssissa kuntia vaadittiin toteuttamaan ”rakennemuutos”, kuten yksityisellä tuotantosektorillakin. Niukkenevien voimavarojen tilanteessa katseet kohdistuivat kuntarakenteisiin. Talouskehityksen väistämättömänä seurauksena tulisi olla kuntakoon suurentaminen.

Kohti syvenevää lamaa – kunnallistaloudet säästökuurille

Vuonna 1990 taloudellisen laman käsite oli jo vakiintunut kansantalouden tilasta käytyyn keskusteluun. Suomi eteni kohti lamaa. Elokuussa Etelä-Saimaa vaati Holkerin hallitusta luomaan budjettiriihessä Suomelle *laaja-alaisen tervehdyttämispaketin*, jossa käytettäisiin laajaa keinojen repertuaaria:

> TALOUDEN MITTARIT OSOITTAVAT kuitenkin vääjäämättä Suomen menevän kohti omatekoista lamaa: vaihtotaseen vaje kasvaa, teollisuuden kilpailukyky heikkenee, korot nousevat, bruttokansantuote laskee ja työttömyysluvut lähtevät nousuun [– –] Sinipunahallitus toimii vastuuttomasti, ellei se budjettiriihessään luo Suomelle selkeää katastrofiohjelmaa. Etelä-Saimaa 21.8.1990, pääkirjoitus

Keskusteluun kunnallistalouden kehityksestä nousi myös elementtejä verouudistuksen vaikutuksista. Korkea korkotaso alkoi rasittaa velkaantuneita kuntia samanaikaisesti, kun vuoden 1991 verouudistuksen myötä voimaanastuvat veroperustemuutosten vähennykset olivat nakertamassa kuntien tulopohjaa. Äyrikertymän putoamisen ohella myös tulojen kasvun hidastumisen arvioitiin vaikuttavan kuntien verokertymiin. Kunnallistaloudellisen osaston päällikkö Olli Kerola Suomen Kunnallisliitosta kertoi 18.12.1990 Länsi-Savossa ”hallitun verouudistuksen muodostuneen kuntien kannalta hallitsemattomaksi”. Kerola totesi, että: ”Tästä on selvästi vedettävä se johtopäätös, että kunnallistalouden ’pyhä yhtälö’ kunnan tulot = kunnan menot on vaarassa ensi vuonna murentua”, ja varoitti valtion kouraisevan veromarkkoja seuraavana vuonna reilulla miljardilla. Ennen pitkää aiemmin poikkeukselliseksi katsottu keskustelu kuntien rahoituksen ja menojen vakavasta epätasapainosta muodostui tavanomaiseksi. Kuntien lama-ajan taloudenpidon reunaehdot olivat tiukat:

> EPÄVARMUUDEN TILASSA on vaara, että kunnat siirtävät ongelmien ratkaisua ensi vuoden syksyyn. Sitä ei kuitenkaan saisi tehdä. Nykytilanteessa on äärimmäisen tärkeää, että kunnat hoitavat taloutta tiukasti. Verotulojen kehitystä tulee seurata koko vuoden. Henkilöstölisäyksiin tulee suhtautua kylmän pidättyväisesti. Lainakannan kasvattamista on erityisesti vältettävä. Kaikkiin kunnallisiin toimintoihin on saatava lisää tehokkuutta ja ennen kaikkea taloudellisuutta. Keskipohjanmaa 18.12.1990, Olli Kerola, Suomen Kunnallisliitto

Keskustelu lamasta ja sen syy- ja seuraussuhteista sekä näihin liittyvä käsitteistö laajeni vähitellen 1990-luvun kuluessa. Jo 1990-luvun alussa käynnistettiin *tervehdyttäminen, saneeraaminen* ja *leikkaukset* sekä otettiin käyttöön *juustohöylä.* Syvenevän laman kynnyksellä hyvinvointivaltiota koskevassa julkisessa keskustelussa tapahtui merkittävä siirtymä. Hyvinvointivaltion palvelujärjestelmien rakentamisen sijaan rationalisointiajattelusta eli kysymyksestä, miten virtaviivaistaa hyvinvointivaltion rakenteita ja tehostaa palveluita, tuli julkista sektoria koskevan keskustelun ydin. Julkinen sektori todettiin *ylipaisuneeksi* ja *tehottomaksi*. Samalla heräsi kuitenkin keskustelu siitä, olisiko muutoksissa kyse ideologisesta siirtymästä vai käytännöllisestä pyrkimyksestä julkisen talouden tasapainottamiseen. Keskusteluun kytkeytyi myös kiista lama-ajan talouspolitiikan vaihtoehdoista. Taloustilanteen pakottava voima oli kuitenkin vastaansanomaton. Säästöjä oli saatava aikaiseksi. Ensimmäiset merkittävät peruspalveluihin kohdistuneet leikkaukset olivat kuitenkin poliittisesti hyvin vaikea kysymys.

Vuonna 1991 kuntataloudessa elettiin jo *kriisitunnelmissa*. Avainsanoja olivat *kuntien tulopohjan heikkeneminen* ja *sosiaalimenojen kasvu.* Paineet *kunnallisveroäyrin*

korotukseen ja *leikkauksiin* kasvoivat. Pienevien tulojen ja kasvavien menojen myötä paineet kohdistuivat *hallinto-organisaatioihin* ja *palvelutuotannon tehostamiseen.* Valtadiskurssissa kuntarakenteen muutostarve korostui. Keskisuomalaisen pääkirjoituksessa painotettiin kuntaliitosten ja kuntayhteistyön keinovalikoiman käyttöönottoa laman heikentämässä taloudellisessa tilanteessa:

> SUOMALAINEN KUNNALLISTALOUS elää kriisitunnelmissa. Menot ovat ryöstäytyneet jo siihen mittaan, että vastaavanlaisia nousulukuja ei löydy enää miltään muulta kansantalouden sektorilta. Käytettävissä olevat tilastot viime vuoden tammi-syyskuulta kertovat kokonaismenojen kasvaneen 17 prosenttia edellisen vuoden vastaavaan verrattuna. Reaalikasvua on viitisen prosenttia. Luvut ovat yleisluonteisia. Ne eivät kerro yksittäisten kuntien todellisesta rahoitusasemasta. Köyhemmissä kunnissa tilanne on keskiarvoja pahempi, vauraammissa parempi. Käytännössä kuitenkin jokaisessa kunnassa joudutaan lähiaikoina panemaan tavoitteet uuteen järjestykseen. Päätettyjä investointeja joudutaan joko maksamaan kalliilla lainarahalla tai karsimaan kokonaan talousarvioista. Äyrin hinnan korotukset alkavat olla kunnallistalouden arkipäivää. Säästäminen olisi nyt välttämätöntä. Mutta missä säästää, kun suurin osa menoista on joko lakisääteisiä tai palkkasopimuksiin perustuvaa? Palveluita ei voida heikentää. [– –] Vanhanaikainen ajattelu, jonka mukaan kunnallinen itsenäisyys on arvoista tärkein, jopa palvelujen tasoa tai äyrin hintaa tärkeämpi, nakertaa huomaamatta pohjan monelta vahvaltakin kuntataloudelta. Kunnallisella sektorilla olisi nyt suuntauduttava voimakkaasti toimintojen yhdistämiseen joko kuntarajoja muuttaen tai erilaisia yhteenliittymiä perustaen. Keskisuomalainen 6.2.1991, pääkirjoitus

Kuntien taloudelliseen tilanteeseen haettiin ratkaisua lisäämällä tuloja ja vähentämällä menoja. Verotulokertymien pienenemisen aiheuttamaa painetta pyrittiin aluksi purkamaan paikallisesti äyrin korotuksilla. Pian alkoi kuitenkin valtakunnallinen keskustelu säästöohjelmista. Julkisia menoja vaadittiin kovalla kädellä kuriin, mutta suoraan palveluihin kohdistuvia leikkauksia ei vielä hyväksytty. Myöhemmin leikkauksista muodostui välttämättömyys, mutta alkuvaiheessa vaadittiin säästöjen kohdistamista ensisijaisesti hallintokuluihin sekä virkojen täyttöihin:

> KEINOT OVAT VARSIN YKSINKERTAISIA: ei yhtään uutta henkilöä. Uusia virkoja ei pitäisi missään tapauksessa täyttää ja miettiä vanhoistakin, miten tehtävät saadaan hoidetuksi virkoja täyttämättä. Palveluja ei tietysti voi huonontaa, mutta parannuksia pitäisi nyt odottaa, sanoo kaupunkiliiton kunnallistalouden osaston päällikkö Arto Laitinen. Etelä-Saimaa 11.3.1991, uutinen

Käynnistyttyään säästötoimet herättivät runsaasti keskustelua ja kuntia arvosteltiin muun muassa siitä, että ne olivat tehneet esimerkiksi sosiaalitoimessa kohtuuttomilta vaikuttavia lapsiin, vammaisiin ja vanhuksiin kohdistuneita säästöpäätöksiä. Epäiltiin, että nämä säästöpäätökset olivat tarkoituksellisia, valtion toimenpiteiden kiristämän

kuntatalouden vuoksi valtiota kohtaan suunnattuja provokaatiota. Asiantuntijat ja kuntien etujärjestöt vaativat avointa keskustelua säästöjen toteuttamisesta ja niiden arvioitujen vaikutusten julkistamista. ”Ensimmäisen kerran pariin kymmeneen vuoteen kustannukset ovat suurempia kuin verotulot”, uutisoi Helsingin Sanomat 24.4.1991 Kaupunkiliiton varatoimitusjohtaja Pekka Alasen todenneen. Jotta säästöjä saataisiin aikaiseksi, kuntia vaadittiin tekemään priorisointia hallinnonalojen sisällä. Tämän lisäksi kuntien tuli pyrkiä yhdistymisiin tai yhteistyöhön. Toisaalta haasteeksi muodostuisivat kuitenkin esimerkiksi kahden *köyhän kunnan* yhteen liittäminen. Mitä sillä saavutettaisiin? Kaupunkien etujärjestössä esitettiin kanta, jonka mukaan yhdistymisten aikaansaamiseksi ei myöskään tulisi käyttää pakkoa:

> SATAKUNNASSA JA VARSINAIS-SUOMESSAKIN yleisin liikennemerkki on kunnan rajaa osoittava taulu. ”Siellä kuntia voitaisiin kyllä vähän yhdistää. Tosin ne ovat toimintakykyisiä yksinäänkin.” Alasen arvion mukaan 20–30 % kuntaa noin 460:stä ei tule toimeen omillaan. ”Mutta ei köyhien kuntien yhdistäminen tee niistä rikasta, eikä kuntaliitoksiin pidä pakottaa. Moni kunta joutuu kuitenkin lisäämään yhteistyötä taloudellisista syistä. Helsingin Sanomat 24.4.1991, uutinen

Valtadiskurssi aktualisoi kuntarakennekeskustelun. Kokonaisuuden kannalta katsoen lama-Suomen poliittisessa ohjauksessa eniten huomiota kuitenkin kiinnitettiin kuitenkin voimavaroihin, tehtäviin ja näiden väliseen suhteeseen. Keskustelu säästöistä oli yhteydessä laajempaan poliittiseen keskusteluun keynesiläisen suhdanteita tasaavan aktiivisen elvytyksen ja talouden kasvulukujen nopeaan nostamiseen tähtäävän passiivisen talouspolitiikan välillä. Vuoden 1991 eduskuntavaaleissa Keskusta oli siirtynyt hallitusvastuuseen. Vaalien jälkeen vasemmiston äänenkannattajalehti Kansan Uutiset 28.5.1991 esitti, että ”Sosiaalidemokraateilla on selvästi menossa jonkinlainen kampanja, jossa Ahon hallituksen väitetään tähtäävän pysyviin sosiaaliturvan ja hyvinvointipalvelujen heikennyksiin.” Uusi Suomi -lehti sen sijaan totesi pääkirjoituksessaan, että ”Valtiontalouden leikkaukset eivät riitä”. Lehti kyseenalaisti uuden hallituksen toimenpiteet toteamalla, että valtiontalouden tervehdyttämiseksi tehty lisäbudjetti oli riittämätön. Uusia säästöjä ei ollut saatu aikaiseksi, mutta menot kasvoivat ja tulot pienenivät:

> SEKÄ KESKUSTAN VAALIKAMPANJA että puolueohjelma ovat onnistuneet synnyttämään käsityksen, että talouden tervehdyttämiseen ollaan toden teolla ryhtymässä ja että SDP:n jääminen oppositioon on tulkittavissa niin, että julkisen sektorin koskemattomuus alkaa hiukan horjua. Uusi Suomi 25.5.1991, pääkirjoitus

Julkisen talouden epätasapainoon ei ollut tarjolla helppoja ratkaisuja. Hyvinvointipalveluihin jouduttiin kuitenkin lopulta kohdistamaan raskaita leikkauksia. Leikkauksia ei ollut helppo legitimoida, koska ne tulkittiin helposti julkisen sektorin vetäytymiseksi hyvinvointivastuusta. Kuntien voimavarojen riittämättömyys suhteessa tehtäviin oli perinteisesti kanavoitunut vaatimukseksi siitä, että rahoitusta tuli ennemmin lisätä

kuin siirtää tehtäviä pois paikallishallinnon vastuulta. Mutta lisäresursseja ei voinut vaatia, koska valtiontalouden tila oli koko ajan heikkenemässä.

Keskustelusta voi abstrahoida kuntien tehtäviä, voimavaroja ja rakenteita koskevan määrittelykamppailun. Voimavaroissa tai tehtävissä tunnistettu muutos käynnistää tarpeen sopeuttaa jotakin kahdesta muusta elementistä. Valtadiskurssin puitteissa keskeiseksi muodostuu sellainen muotoilu tai *rationaliteetti,* joka asettaa kuntarakenteiden uudelleenmuotoilun muiden ratkaisujen edelle. Valtadiskurssissa paine kohdistui kuntarakenteisiin. Voimakkaita vaatimuksia kunta-valtio -suhteen uudelleenmäärittelystä rahoituksen tai tehtävien muuttamiseksi ei esitetty.

Viivästyneet byrokratiatalkoot

1980-luvulla oli keskusteltu byrokratiatalkoista. Valtadiskurssissa säästöjen tarve aktualisoi *byrokratiatalkoot* myös kuntarakennekeskustelun kontekstissa. Vuonna 1990 valmisteltiin lakiesitystä kuntien yhdistymisen kannustamisesta vuosien 1992–1993 aikana. Edeltäneiden kymmenen vuoden aikana kuntien lukumäärä oli vähentynyt neljällä. Tukijärjestelmien ei katsottu olevan riittävän kannustavia. Lakimuutoksen tavoitteeksi oli asetettu kuntien vapaaehtoisten liitosten käynnistyminen valtion avustuksella. (HE 222/1990.) Kainuun Sanomat 8.6.1991 painotti pääkirjoituksessaan, ettei valtio ollut tarkoittanut yhdistymisavustuksia *pelkiksi häälahjoiksi*. Yhdistymisen tavoitteena on järkiperäistää kunnan toimintoja ja saavuttaa säästöjä: ”Suomen kuntien kunnia-asiana on ollut ylläpitää yksin lähes kaikkia lain mukaisia toimintoja. Pienelläkin kunnalla pitää olla oma palokunta, oma kaatopaikka, oma täysin miehitetty kunnanvirasto jne. Moni palvelu olisi mahdollista jakaa samoilla resursseilla laajemmallekin alueelle.”

Julkisen hyvinvointipalvelujärjestelmän laajeneminen oli 1990-luvun alkuun saakka merkinnyt työllisyyden kasvua julkisella sektorilla. Vuonna 1991 tapahtui tässä suhteessa täyskäännös. Työttömyyden kasvaessa työvoimapulasta ei enää keskusteltu. Keskusteluun alkoi sen sijaan nousta pyrkimys kuntien henkilöstön määrän supistamiseen osana valmisteltavana olleen uuden kustannusperusteisen valtionosuusjärjestelmän logiikkaa. Tarve hillitä julkisen sektorin ja kuntien henkilöstön määrän kasvua korostui voimakkaasti. Tässä erityisesti pienet kunnat joutuivat tulilinjalle:

> OSOITTAMATTA ERITYISESTI MITÄÄN KUNTAA tai varsinkaan yksittäisiä työntekijöitä, kuntien palveluksessa voi väittää olevan liikaa henkilökuntaa. Se on tullut paikalleen aikoinaan kunnan ja kuntalaisten edun nimissä. Ei ole kauan siitä, kun työttömyydestä kärsivien kuntien päättäjiä neuvottiin palkkaamaan jokainen mahdollinen työntekijä, jonka palkkaukseen saa valtionapua. Tällä tavalla kunnat täyttivät työllistämisvelvollisuuttaan ennen kuin siitä erikseen työllisyyslailla säädettiin. Nyt kunnat, ja varsinkin pienet kunnat, työllistävät asukkaitaan huomattavasti enemmän kuin laki vaatii ja varat sallivat. Kun tulevaisuudessa valtionavut eivät tulekaan totuttuun tapaan, niin kuntien on pakko katsoa entistä tarkemmin kustannuksiaan. Kainuun Sanomat 8.6.1991, pääkirjoitus

> SUOMEN KUNNAT ovat peuhanneet kuin possut vatukossa kasvattamalla tarpeettomasti rasitteiden ja työntekijöiden määrää. Viime vuonna kuntien palkkamenot kasvoivat yksistään noin 12 prosentilla ja alkuvuodesta kasvu on ollut hieman viime vuotta suurempaa. Karjalainen 29.7.1991, pääkirjoitus

Huomio kiinnittyi siis kuntien vastuuseen rakenteellisten uudistusten toteuttamisessa. Kunnissa tapahtuvan hallinnonaloittaisen reviirien varjelun katsottiin pahimmillaan johtavan säästöjen epätarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen ja laiminlyönteihin niiden toimeenpanossa. ”Ristiriita säästöpäätöksissä kuvaa koko kunnallishallinnon tilaa. Ei auta, että vaikka koko systeemi tähtää oikeudenmukaiseen ja tehokkaaseen toimintaan, jos ja kun jokainen varjelee itseään ja reviiriään. Suuri systeemi tarjoaa jokaiselle mahdollisuuden toimia niin, ettei vastuuta tarvitse ottaa”, kirjoitti Savon Sanomat 28.5.1991 pääkirjoituksessaan.

Laajempi 1990-luvun alun hallintokeskustelua leimannut byrokratiadiskurssi nousi myös valtadiskurssin iskusanaksi. Byrokratiadiskurssissa oli kysymys päällekkäisyyksistä ja tehottomuudesta. Se läpäistyi erittäin voimakkaasti kuntaliitoksia ja kuntarakenteen kehittämistä koskevaan keskusteluun. Kainuun Sanomat ripitti kuntia siitä, että Holkerin hallituksen ajamat byrokratiatalkoot olivat jääneet toteuttamatta. Keskustelussa painotettiin, että valtion toistuvasti kunnille osoittamat uudet lakisääteiset tehtävät eivät juuri jättäneet sijaa säästöille. Tästä syystä oli ryhdyttävä byrokratiatalkoisiin:

> VALTIOVARAINMINISTERIÖ KUULUTTI BYROKRATIATALKOITA jo vuosia sitten. Vaatimukset kaikuivat kuitenkin kuuroille korville. Valtion laitokset ja kunnat jatkoivat toimintaansa entiseen malliin. Ne etenivät kuin juna. Raiteilta ei saanut poiketa. Mutta nyt on toinen meno. On pakko menetellä toisin. Sekä kunnilla että valtiolla on edessä varsinaiset säästötalkoot. Kuntien paineet ovat kovemmat, sillä valtio on siirtänyt niille vuosi vuodelta lisää tehtäviä. Säästöt eivät synny yksittäisillä tempuilla. Ajatus on saatava lyödyksi läpi koko virkakoneiston. Kainuun Sanomat 10.7.1991, pääkirjoitus

Taloudellinen pakko ylittäisi ennen pitkää myös Keskustan ja Sosiaalidemokraattisen puolueen kuntarakenteen kehittämistä koskevat poliittiset näkemyserot. Laman myötä kuntaliitoksiin päädyttäisiin pakon sanelemana:

> KUNTALIITOKSET EHTIVÄT VUOSIKYMMENIÄ olla kuuma peruna. Pakkoliitos vai vapaaehtoinen liitos -kysymyksestä näytti muodostuvan ikuinen taistelu. Vaikutti vahvasti siltä, että keskusta ja sosialidemokraatit eivät löydä asiasta yhteistä linjaa. Aika on kuitenkin hoitamassa kuntaliitoksiakin luonnollista tietä. Taloudellinen pakko ajaa kuntia yhteen. Jos veroäyrin hinta uhkaa nousta yli kahdenkymmenen pennin, kunnan itsensä olemassaoloa on vaikea perustella. Kainuussakaan ei vältytä kuntaliitoksilta. Vähintäänkin tunnusteluja onkin jo käynnissä. Kainuun Sanomat 10.7.1991, pääkirjoitus

Vuoden 1991 heinäkuussa alkoi olla jo tosi kyseessä. Kansalaisia kehotettiin varautumaan palvelujen supistuksiin: ”Tulilinjalla ovat kaikki muut paitsi peruspalvelut: koulutus, sosiaali- ja terveydenhuolto ja välttämätön infrastruktuuri.” Julkisen sektorin kasvu oli saatava kuriin, koska kuntien tulot olivat painumassa alle kaikkien odotusten:

> KUNTIEN ON ONNISTUTTAVA SÄÄSTÖTOIMISSAAN, ei yksin itsensä vaan koko kansantalouden vuoksi. Jos julkisen talouden kasvua ei pian saada kuriin, on turha haaveilla inflaation painamisesta alle muiden teollisuusmaiden tason, mikä on maamme kilpailukyvyn palauttamisen kannalta kuitenkin ensiarvoisen tärkeää. Keskipohjanmaa 29.7.1991, pääkirjoitus

> LÄHES YHDEKSÄN PROSENTIN verotulojen kasvua odottaneet kunnat saavat tänä vuonna tyytyä lisäykseen, joka on nollan ja yhden prosentin välillä. Vajetta kertyy viisi miljardia markkaa. Kun kasvuodotukset eivät täyttyneet edellisenäkään vuonna, kuntien hätä ja hämminki perustuvat tosiasioihin. Palveluiden kehitys pitäisi turvata, mutta lainaraha on kallista eikä äyrinhintaa saisi korottaa. On säästettävä tehostamalla toimintaa, mutta sekään ei ole käytännössä yhtä helppoa kuin teoriassa. Helsingin Sanomat 13.9.1991, pääkirjoitus

Helsingin Sanomien pääkirjoituksen mukaan kuntaliitosten myötä kunnilla olisi paremmat edellytykset turvata palvelut kuntalaisille. Näin aktualisoitui valtadiskurssin näkökulma, jossa painotettiin *kunnan palvelutehtävän* ensisijaisuutta *kuntarajoihin* nähden. Kuntalaisen näkökulmasta olisi tärkeämpää turvata toimivat ja monipuoliset palvelut kuin säilyttää kunnat nykyisellään:

> MUUALTA MUUTTANEILLE kuntarajat ovat usein sivuseikka verrattuna toimiviin ja monipuolisiin palveluihin eivätkä paljasjalkaiset kuntalaisetkaan aina pidä riippumattomuutta itseisarvona, jos peruspalvelut rakoilevat tai maksavat kohtuuttoman paljon. Heidän täytyy vain saada varmuus, että uusi kunta pystyy pitämään lupauksensa. Parhaimmillaan kuntaliitos on tehokas ja taloudellinen keino turvata palvelut. Helsingin Sanomat 13.9.1991, pääkirjoitus

Byrokratiadiskurssi nousi valtadiskurssin keskiöön. Päällekkäisyyksiin ja tehottomuuteen kytkeytyvät ongelmat paikantuivat erityisesti kuntien *hallinnon rakenteisiin* ja *henkilöstörakenteisiin*. Muutospaine kytkettiin hyvinvointivaltion paisumiseen, laman aiheuttamiin saneeraus- ja säästötarpeisiin sekä pyrkimykseen turvata kuntien toimintaedellytykset ja sitä kautta kuntalaisten palvelut. Edellä valtadiskurssin nojautuminen byrokratiadiskurssiin nostettiin eksplisiittisesti esiin. On kuitenkin huomattava, että liialliseen byrokratiaan liittyvät argumentit läpäistyivät 1990-luvun alun kuntarakennekeskusteluun huomattavan laajasti. Ne toistuivat myös muiden muutosargumenttien tukena. Valtadiskurssissa byrokratian ratkaisuksi muodostui pyrkimys virtaviivaistaa hallintoa ja palvelujen tuotantoa kuntaliitosten avulla.

Von Hertzenin remontti ja Viinasen kuntaleikkuri

Syksyllä 1991 otsikoihin nousivat useiden poliittisten päättäjien ja virkamiesten vaatimukset kuntarakenteen muutoksesta osana julkisen sektorin saneeraustarvetta ja säästöohjelmien toteuttamista. Valtadiskurssi kärjistyi vaatimuksessa, jonka mukaan vain *kunnallishallinnon rakenteiden perusteellinen remontti* voisi auttaa kunnat kassakriisistä. Turun Sanomat uutisoi sisäasiainministeriön ylijohtaja Juhani Nummelan olleen ”paljolti samoilla linjoilla kuin Heikki S. von Hertzen, jonka mielestä kuntaliitoksilla pystytään tehokkaasti karsimaan virkoja. Nummelan mielestä karsinnan on kohdistuttava nimenomaan hallintoon. Se on hänen mielestään mahdollista palvelutasoa laskematta ja tämä kuntien pitäisikin ottaa tavoitteekseen.” 1990-luvun alussa käynnistyi useita liitoskeskusteluita alueellisesti sisäkkäisten kuntien eli niin sanottujen reikäleipäkuntien välillä. Näiden tapauksessa painotettiin erityisesti reikäleipäkuntien hallinnon ja palvelurakenteiden päällekkäisyyksiin kytkeytyviä säästömahdollisuuksia. Valtio lisäsi kannustimia erityisesti keskenään sisäkkäisten kuntarakenteiden purkamiseksi. Myös yhdistymisavustusten yhtenä lähtökohtana olivat reikäleipäasetelmasta kunnille aiheutuvat ongelmat. Toisin kuin hallitusohjelmaan oli kirjattu, tässä yhteydessä myös *pakko* vilahti keskustelussa:

> YLIJOHTAJA JUHANI NUMMELA sisäministeriöstä uskoo, että vain kunnallishallinnon rakenteiden perusteellinen remontti auttaa kunnat ulos kassakriisistä, jossa ne nyt kahlaavat. Hän karsisi virkoja ja romuttaisi lakisääteiset lautakunnat turhana pakkopullana. Nummela uskoo myös kuntaliitoksiin ja kuntayhtymiin tehokkaina järkeistämislääkkeinä. Porkkanalakien lupaamat miljoonat ovatkin rahapulan aikana innostaneet kuntia ryhtymään liitosneuvotteluihin eri puolilla Suomea. Liitosasiat ovat ajankohtaisia mm. Uudenkaupungin, Loimaan ja Kajaanin seuduilla. Kunnat pitävät kiirettä, koska porkkanalait ovat voimassa vuoden 1993 loppuun. Kunnat suhtautuvat myös kuntayhtymiin myönteisesti. Juhani Nummela pitää liitoksia perusteltuina nimenomaan ns. reikäleipäkunnissa, kuten Lohjalla. Joissakin tapauksissa hänen mielestään voitaisiin porkkanoiden sijasta jopa käyttää pakkoa, vaikka hallitusohjelma lähteekin vapaaehtoisista liitoksista. Turun Sanomat 1.8.1991, uutinen

Lainsäädännölliset edellytykset niin sanotuille pakkoliitoksille olivat olemassa vuoden 1993 alkuun saakka. Tuolloin voimaan astuneen kuntajakolain muutoksen mukaan kunnan lakkauttamista ja perustamista ei enää voitu määrätä toimeenpantavaksi, jos toimenpiteiden kohteena olevan kunnan valtuusto vastusti muutosta. Aika ajoin nousi esiin myös pakkoliitosten mahdollisuus ratkaisuna kuntarakenteen muutostarpeisiin. Keskustelua herätti muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Heikki S. von Hertzenin julkisuudessa esittämä ajatus kuntien lukumäärän supistamisesta pakkoliitoksilla. Kunnan ihanteelliseksi kooksi esitettiin 10 000 asukasta. Kuntarakennekeskustelussa toistui usein pyrkimys kuntien toiminnan eri ulottuvuuksien näkökulmasta tarkoituksenmukaisen, ihanteellisen kuntakoon määrittelyyn. Näin valtadiskurssin tueksi mobilisoitui tehokkuusdiskurssi, joka kytki yhteen hallinto-

yksikön koon ja tehokkuuden. Suuremmissa yksiköissä olisi paremmat edellytykset tehokkaalle toiminnalle. Pienet kunnat näyttäytyivät tehottomina ja kyvyttöminä selviytymään velvoitteistaan:

> MONET SUOMALAISET PIENET KUNNAT ovat tulleet tiensä päähän. Näin todettiin Turussa lauantaina alkaneessa Ihmisen kunta -seminaarissa, jossa eri kaupunkien ja kuntien edustajat pohtivat kuntien muuttuvaa asemaa. Kansliapäällikkö Heikki S. von Hertzenin mielestä maassamme on pakko tehdä nopeasti perusteellinen remontti kuntien koossa ja niiden hallinnossa. Von Hertzenin mielestä Turun ja Porin lääni on malliesimerkki alueesta, jossa yhteiskunnan varoja tuhlautuu pienten kuntien raskaan hallinnon pyörittämiseen. Hän oli myös sitä mieltä, että pienet kunnat eivät pysty tarjoamaan kyllin hyviä palveluja niiden varsinaisille käyttäjille eli rivikuntalaisille. Kunnan koko on suoraan yhteydessä tarjottavien palveluiden hintaan. Pienessä kunnassa palvelu maksaa liikaa. – Olemme laskeneet, että kunnan ihanteellinen koko olisi 10 000 asukkaan luokkaa, von Hertzen kertoo. Varsinaista porkkanaa kuntien lakkautusinnon lisäämiseksi von Hertzen ei esitellyt, mutta hän huomautti, että nykyään meneillään olevissa kuntaliitoshankkeissa tai muissa yhteistyösuunnitelmissa kannustin on selkeä: raha ja sen säästyminen. Asenteiden puolella muokkaamisen varaa olisi myös runsaasti. Von Hertzen antaisi tulosajattelun läpäistä kaiken kunnallisen tekemisen nykyistä terävämpänä. [– –] Tulevaisuudessa von Hertzen näkee keskikokoisia kuntia, joissa kaikki kunnan ja valtion tarjoamat palvelut löytyvät ”yhdeltä luukulta”. Kunta itse ja ennen muuta sen asukkaat pitävät tarkkaan vaarin palveluiden laadusta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Palveluja saa joustavina aikoina ja viranomaiset välttävät juoksuttamasta asiakkaitaan turhan takia. Uuskunnassa vältetään tuhlausta, puhalletaan yhteiseen hiileen ja käytetään tietotekniikan mahdollisuuksia hyväksi tiedonkulussa. Turun Sanomat 1.9.1991, uutinen

31.10.1991 uutisoitiin valtiovarainministeri Iiro Viinasen esittäneen, että laman edellyttämä säästöohjelma saattaisi merkitä kunnallisen jaotuksen perusteellista uudistamista lähivuosien aikana. Säästöohjelmassa esiteltiin 50 miljardin markan säästötavoite, joka merkitsisi vuosittain 10 miljardin leikkauksia vuosina 1993–97. Keinoja olisivat toimintojen karsiminen ja yksityistäminen. Säästötavoitteeseen pyrittäisiin kohdistamalla leikkauksia keskusvirastoihin, julkisen sektorin eläkkeisiin, sosiaali- ja terveysmenoihin sekä vähentämällä julkisen sektorin työvoimasta kolmannes eli yli 200 000 työpaikkaa.

Keväällä 1992 Turun Sanomat kertoi valtionvarainministeri Iiro Viinasen esittävän jälleen *rajuja leikkauksia*. Valtiovarainministerin kerrottiin pitäneen tavoitteellisena kuntien määrän vähentämistä kolmannekseen. Erityisesti tulisi vähentää tehottamana pidettyjen pienten kuntien määrää. Toimenpiteillä oli kiire, sillä vaikean taloustilanteen johdosta oli epävarmaa, voitaisiinko yhdistymisavustuksia tulevaisuudessa jakaa:

> – KUNTIEN MÄÄRÄ VOIDAAN AIVAN HYVIN VÄHENTÄÄ kolmannekseen nykyisestä, Viinanen sanoo. Valtiovarainministeri ennakoi kymmeniä taloudellisista syistä johtuvia kuntaliitoksia vuoteen 1995 mennessä. Itsekin Riihimäen valtuustossa istuva valtiovarainministeri perustelee lähivuosille ennakoimiaan kuntaliitoksia sillä, että useat kunnat ajautuvat konkurssin partaalle. Viinanen vähentäisi Suomen kuntien määrän pitkällä tähtäimellä kolmannekseen nykyisestä eli noin 150 kuntaan. Hän perustelee ajatustaan taloudellisilla syillä. Valtiovarainministerin mielestä muutaman tuhannen asukkaan kunnat ovat tehottomia. – Kuntaliitoksissa olisi korkea aika tapahtua jotain, Viinanen manaa. Hän pitää erittäin todennäköisenä, että ensi vuoden talousarvioon ei saada liitoksiin houkuttelevia porkkanarahoja, koska niihin ei valtiolla ole enää varaa. Viinanen rohkenee epäillä, että sisäministeri Mauri Pekkarinen (kesk.) ei pysty sisällyttämään porkkanarahoja ministeriönsä tiukkiin budjettiraameihin. – Liitosten vastustaminen on ollut lyhytnäköistä politiikkaa kunnissa, Viinanen heittääkin. Turun Sanomat 28.4.1992, uutinen

Turun Sanomat jatkoi pääkirjoituksessaan aiheesta otsikolla: ”Viinasen kuntaleikkuri”. Lehti esitteli ministeri Viinasen ja Kuntarahoituksen toimitusjohtaja Nicholas Anderssonin näkemyksiä kuntien taloudellisen tilanteen vakavuudesta. Talousvaikeuksien vuoksi kuntaliitoksilla oli kiire. Kuntaliitoksia oli vuoden 1993 alussa toteutumassa viisi. Kuntaliitosten lukumäärä oli jäämässä odotuksiin nähden *vähäiseksi.* Toteutumatta jääneet liitosratkaisut konstruoituivat valtadiskurssissa *tunteen asioiksi.* Vakavien taloudellisten ongelmien odotettiin johtavan monet kunnat liitosratkaisuihin. *Rationaalista päätöksentekoa* yhdistymisratkaisuissa rajoittivat *poliittisen päätöksentekojärjestelmän heikkoudet* eli *puoluepolitiikka* sekä *henkilökohtaisten* ja *puolueen etujen ajaminen* ja *valta-asemien puolustaminen*:

> KUNNAT OVAT PAHEMMASSA PAKKORAOSSA kuin valtio. Valtio leikkaa niiden tuloja, mutta sälyttää uusia velvoitteita. Lisäksi lama nakertaa verotuloja ja kuntien talouden pohja uhkaa muutenkin romahtaa. Kuntarahoituksen toimitusjohtaja Nicholas Anderssonin mukaan kuntien, ja valtionkin, ulkomainen lainanotto on tyrehtymässä. Hänen mukaansa kunnat tarvitsisivat lisää lainaa tänä vuonna noin 12 miljardia markkaa, josta saamatta jäänee puolet. Rahamarkkinoiden kireys syventää myös kuntien talousvaikeuksia. Vaikka moni kunta on syvässä kriisissä, kuntaliitosta ei nähdä vaikeuksien ratkaisijana. Parhaillaan vireillä olevat kuntaliitokset kertovat karua kieltä liitosten vaikeuksista. Liitokset eivät ole järjen vaan tunteen asia. Lisäksi asioiden käsittelyä värittää puoluepoliittinen lähestymistapa. Henkilöiden ja puolueiden hyödyt ja haitat käyvät kunnan edun edellä. Ehkäpä tyhjän kassan diktatuuri, joka monessa kunnassa on lähellä, muuttaa käyttäytymistä. Turun Sanomat 29.4.1992, pääkirjoitus

Keskustelu kuntarakenteiden muutoksesta kietoutui myös valtion aluehallinnon uudistustavoitteisiin eli lääniuudistukseen. Etelä-Suomen Sanomat kirjoitti valtiovarain-

ministeri Iiro Viinasen ehdottaneen paitsi kuntien lukumäärän myös lääninhallitusten toimintojen karsimista tai yhdistämistä. Radikaalit ajatukset kuntarakenneuudistuksesta eivät aina saaneet varauksetonta kannatusta. Sen sijaan *kuntien yhteiseen hallintoon* katsottiin olevan monta tietä:

> VALTIOVARAINMINISTERI Iiro Viinanen jatkaa suorasukaisella tyylillään. Nyt hän pistäisi lahtipenkkiin Suomen kunnat. Jäljelle jäisi korkeintaan puolet nykyisistä kunnista. Kyytiä Viinanen antaa myös lääninhallituksille. Niiden toimintoja pitäisi oleellisesti karsia. Mahdollista on Viinasen mukaan myös lääninhallitusten yhdistäminen. Viinasen ehdottamat leikkaukset paikallis- ja aluehallintoon eivät ole uusia. Kokoomus ehdotti jo vaaliavauksessaan kuntien määrän puolittamista, eikä niin kutsuttu kuntauudistus ole vieras monille muillekaan. Lääninhallitusten alasajoa kannattavat vieläkin useammat. Suomi ja myös Suomen kunnat ovat taloudeltaan siinä tilassa, ettei mitään ehdotusta voi oikopäätä tyrmätä. Viinasenkin esitykset on syytä arvioida huolellisesti. Ei nykyinen kuntarakennekaan ikuinen ole. Kuntien erimuotoinen ja viime aikoina selvästi lisääntynyt yhteistyö varmasti johtaa siihen, että osalle kunnista muodostuu ajan oloon luontevasti yhteinen hallinto. Etelä-Suomen Sanomat 8.10.1992, pääkirjoitus

Valtakunnan politiikan tasolla esitettyjen vaatimusten katsottiin olevan oma lukunsa. Keskisuomalainen nimesi kuntauudistuksesta käydyn keskustelun Kokoomuksen *suurkunta-ajatteluksi.* Lehti totesi keskustelussa vallitsevan kaksi kohtaamatonta mallia. *Virkamiesmallia* edusti valtionhallintolähtöinen pyrkimys vähentää ratkaisevasti kuntien määrää. *Poliitikkomallin* näkökulmasta taas kuntaliitoksia ei tarvittaisi, elleivät kuntalaiset katsoisi niitä tarpeelliseksi:

> KESKUSTELU KUNTAJÄRJESTELMÄMME TARKOITUKSENMUKAISUUDESTA ei tahdo lähteä liikkeelle. Jos joku asiasta jotakin lausuu, löytyy heti kohta toinen, joka ampuu ylimitoitetulla hehtaaripyssyllä alas esitetyt ajatukset. Se, tarvitaanko suomalaisia varten välttämättä 455 erikokoista palvelukoneistoa, vai voitaisiinko voimia yhdistäen tuottaa parempaa palvelua halvemmalla, jäänee selvittämättä siihen saakka kunnes kuntatalouden realiteetit pakottavat päättäjät tosipohdintaan. Ongelman tekee kiperäksi se, että siihen liittyy niin paljon tunnetekijöitä. Pyrkimykset pitää oma kunta itsenäisenä hinnalla millä hyvänsä saattavat tärkeysjärjestyksessä ohittaa jopa kuntalaisten omat tarpeet ja kunnan mahdollisuudet ylläpitää palvelutasoaan tulevaisuudessa. Haparoiva keskustelu kuntajaosta ja kuntakoko-optimista tuottanut tasan kahdenlaisia toisensa poissulkevia mielipiteitä. Yhtäällä on sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön Heikki S. von Hertzenin virkamiesmalli, jonka mukaan Suomeen riittäisi 70 suurkuntaa. Toisaalla on poliitikkomalli, jonka mukaan kuntajakomuutoksia ei tarvita lainkaan, elleivät kuntalaiset itse katso niitä tarpeellisiksi. Näiden kahden mallin välinen juopa on siksi syvä, ettei todellista keskustelua pääse syntymään. Sitä kuitenkin juuri nyt tarvittaisiin. Kuntarakenteessa on myös sellaista,

> jota ei voida puolustaa pelkästään kunnallisen itsehallinnon vaatimuksilla. Reikäleipäkunnat ovat yksi esimerkki palvelujärjestelmien rahaa haaskaavasta päällekkäisyydestä. Suurkunta-ajattelu, jota kohtaan Kokoomus tuntee suurta viehtymystä, ei kuitenkaan lähde realiteettien pohjalta. Von Hertzen vetoaa ministeriönsä tutkimukseen sosiaali- ja terveysmenojen asukaskohtaisesta vaihtelusta kunnissa. Varsin vapaasti tutkimusta tulkiten kansliapäällikkö katsoo, että palvelut ovat sitä kalliimmat mitä pienempään kuntakokoon mennään. Von Hertzen jättää huomiotta tuoreemman ja perusteellisemman tutkimuksen, jonka mukaan kuntakoko ei selitä palvelutuotannon kustannuseroja. Ne määräytyvät asukastiheyden, palvelujen kysynnän ja tason sekä kunnan pinta-alan ja byrokratian mukaan. Pienissäkin kunnissa voidaan palveluja tuottaa edullisesti, jos kunnan taloudelliset edellytykset ovat kunnossa. Tämä ei silti sulje pois sitä, etteikö kustannuksia voitaisi vielä enemmän pudottaa organisaatioita yhdistellen. Vapaaehtoiset kuntaliitokset ja kuntayhtymät toisivat pelivaraa lamatalouteenkin. Kyllä se kuntatasolla ymmärretään, mutta ymmärryksen siirtäminen käytännön toimintaohjeeksi on vielä ylettömän vaikeaa. Keskisuomalainen 22.10.1992, pääkirjoitus

Valtadiskurssin analysointi osoittaa, että diskursseihin voi liittyä myös ristiriitaisia piirteitä. Valtadiskurssien äärimmäisenä ulottuvuutena artikuloitui pyrkimys radikaaliin kuntarakenteen uudistukseen. Toisaalta saatettiin todeta maltillisemmin, että myös yhteistyöllä voitaisiin synnyttää säästöjä vaikeassa taloudellisessa tilanteessa. Kuntayhtymämuotoinen yhteistyö nousi kuntaliitoksille vaihtoehdoksi. Valtadiskurssissa jäi siis kuntaliitosten ohella sijaa myös muunlaisille ratkaisuille. Toisinaan kyseenalaistui myös tehokkuusdiskurssin ehdoton käsitys kuntakoon ja tehokkuuden välisestä positiivisesta korrelaatiosta. Pienet kunnat eivät välttämättä olleet kustannuksiltaan kalliita.

Talouskriisi muutosvoimana

Taloudellinen kriisi alkoi kuitenkin valtadiskurssissa näyttäytyä muutosvoimana, joka voisi saada liikkeelle laaja-alaisia uudistuksia sekä kunnallishallinnossa että kuntarakenteessa. Pakko ajaisi uudistumiseen, ja nyt olisi laajan keskustelun ja päätöksenteon aika:

> KRIISI on välttämätön, jotta tapahtuu kypsyminen todelliseen muutokseen. Onneksemme nyt on kunnallishallinnon ja -talouden syvä kriisivaihe, joka on johtamassa vahvaan, hyvään muutoskehitykseen uudistumiseenkin. On uudelleenarvioinnin aika. [– –] nyt on oltava kuntaliitosasiassa kansan liikkeellä. Viranhaltijat ja työntekijät puolustavat omia intressejään. He eivät tee uudistuksia, itse asiassa he ovat esteellisiä omassa asiassaan. Samoin näyttää olevan puolueiden ja luottamushenkilöiden tilanne, vain pakko näyttää sopivan konsultiksi asian vauhdittajiksi hallintouudistuksessakin. Lapin Kansa 12.9.1991, nimimerkki Kaiho Vapaus

Valtadiskurssin mobilisoima keskustelu säästöjen ja tehostamisen tarpeesta aktualisoitui paikallisissakin kuntaliitoskeskusteluissa. Myös paikallisesti katseet kääntyivät hallinnon rakenteisiin ja erityisesti kuntien henkilöstörakenteisiin. Vakka-Suomen seudulla oli käynnissä Uudenkaupungin, Kalannin, Kustavin, Taivassalon ja Vehmaan kuntien yhdistymisselvitys. Yhdistymistä kannattavissa puheenvuoroissa liitostarvetta perusteltiin hallinnon ja henkilöstön karsimisesta syntyvillä säästöillä:

> VALTIOVARAINMINISTERIÖN TAHOLTA ON ESITETTY julkisen talouden keventämiseen ratkaisua, jonka mukaan julkishallinnon henkilökuntaa lomautettaisiin pariksi viikoksi ensi vuonna. Se on kuitenkin kertaratkaisu vailla pysyvää vaikutusta. Mikäli kuitenkin halutaan merkittäviä pysyviä vaikutuksia kunnallistalouden parantamiseksi on niitä löydettävissä kuntien hallinnon tehostamisessa kuntarakenteita muuttamalla. Tästä esimerkkinä todettakoon, että puheena olevan kuntaliitosselvityksen yhteydessä on havaittu, että alueen kunnissa toimii rakennusvalvontatehtävissä yhteensä 11,5 henkilöä, kun vastaavan suuruisissa kunnissa sekä asukasluvultaan että pinta-alaltaan on vain viisi tai kuusi henkilöä. Eli alueen kunnissa maksetaan tästä palvelusta vuosittain liikaa noin miljoona markkaa. [– –] Kuntien suunniteltu yhdistyminen Vakka-Suomessa merkitsisi sitä, että nykyisestä viiden kunnan ja kolmen kuntainliiton päällekkäistä hallintoa hoitaisi yhdistymisen jälkeen vain yksi valtuusto, yksi hallitus ja yhdet lautakunnat. Turun Sanomat 14.8.1991, kaupunginjohtaja Erkki Lahikainen, Uusikaupunki

> VIIDEN VAKKASUOMALAISEN KUNNAN LIITOSSUUNNITELMA on tuonut selvästi esiin hallintokoneiston tavattoman massiivisuuden alueen kokoon ja asukasmäärään nähden. Liitoshankkeesta käydyssä keskustelussa on sanottu, että asiaa ei pidä katsella pelkästään taloudellisesta näkövinkkelistä, tunteilla on politiikassa oltava oma sijansa. Tunteet ovat olleet liitosta vastaan. Jos kuntaliitos kariutuu, ei olemassa olevaa hallintokoneistoa päästä olennaisesti purkamaan. Sen kustannukset painavat raskaasti köyhtyvien kuntien taloutta; veroäyrin hinta on jo karkaamassa käsistä. Turun Sanomat 30.12.1991, pääkirjoitus

Valtakunnalliseen keskusteluun nostettiin esimerkkejä kuntien talouden kehityksestä paikallisesti. Tulojen ja menojen välinen kuilu oli kasvavamassa entisestään, koska myös äyrin hinnan korottaminen ja velanotto olivat syvenevän laman tilanteessa huonoja vaihtoehtoja. Turun Sanomissa julkaistussa kommenttipuheenvuorossa kuvattiin Yläneen kunnan talousahdinkoa:

> KASVAVAT MENOT JA VÄHENEVÄT TULOT merkitsevät vaikeuksia kaikille hallinnonaloille, eikä syvenevä lama ja maa- ja metsätalouden supistuminen lupaa hyvää Yläneelle. [Verohallituksen] Verosotkujen takia emme edes tiedä normaalisti millaista verokertymää voimme odottaa jo eletyiltä vuosilta. Äyrinhintamme on yli maakunnan keskitason ja velanotto tällä korkotasolla siirtää vain vaikeuksia tuleviin vuosiin. Maksut ja taksat on jo

> hinattu ärsyttävän ylös. Onpa omaisuuttakin myyty. Sitä tosin vieläkin on runsaasti ja toisarvoisesti sijoitettuna, nimenomaan nettomenojen kasvu huolestuttaa ja jättää kovin vähän pelivaraa investoinneille, joita niitäkin aina pitäisi voida tehdä. Turun Sanomat 11.10.1991, kunnanhallituksen puheenjohtaja Usko K. Uotila, Yläne

Paikallisissa liitoskeskusteluissa avaukset mahdollisten liitosselvitysten käynnistämiseksi kytkettiin kuntien heikkoihin talousnäkymiin. Säästöpuheiden myötä aktualisoitui kysymys palvelujen kehityksestä liitoskuntien alueilla. Tavoitteissa näytti olevan sisäänkirjoitettuna, että säästöt edellyttäisivät palvelupisteiden lakkauttamista ja palvelujen keskittämistä. Ratkaisuna nähtiin se, että kunnat voisivat kohdistaa yhdistymissopimuksessa osan yhdistymisavustuksista kunnan palveluiden kohentamiseen. Jatkossa yhdistyvän kunnan kehittämisestä päätettäisiin sitten *vieraalla kirkolla*:

> NÄISSÄ OLOISSA jonkun on uskallettava esittää myös kolmatta vaihtoehtoa. Jonkun on uskallettava puhua ääneen kuntaliitoksesta. Entäpä jos lama ei hellitä vuosikausiin? Entäpä jos Yläneellä ei kerta kaikkiaan ole jatkossa mahdollisuutta toimia itsenäisenä kuntana? Tämän vaihtoehdon laskelmat olisi myös tehtävä. Elämä ei pääty kuntaliitokseen. Olen omakohtaisesti kokenut yhden sellaisen plussat ja miinukset. Kuntaliitoksen säästö ei niinkään koskisi ruohonjuuritasoa. Ainakin osa kyläkouluistakin saattaisi säilyä. Kunnanviraston luonne muuttuisi. Päällikkötason viroissa tulisi siirtoja. Ehkä luontainen poistuma riittäisi. Yläaste joutuisi pyörien päälle, mutta se onkin ollut liian pieni ja sinällään teholtaan heikko. Tiettyä rationalisointia tietysti tulisi mutta me osallistuisimme omalla painoarvollamme uuden kunnan päätöksiin. On tutkittu, että isompaansa liittyneet ovat yleensä saaneet esim. valtuustopaikkoja prosenttiosuuttaan enemmän. En yllytä kuntaliitokseen. Yllytän sen mahdollisuuksien tutkimiseen. Joku lukijoista odottaa jo mainintaa liitokselle myönnettävistä valtion porkkanarahoista. Soitin varsin korkea-arvoiselle virkamiehelle ja kysyin asiaa. Hän pyysi saada soittaa vartin päästä ja ilmoittaa laskelmistaan. Hänen mukaansa Yläne saisi kolmena ensimmäisenä vuonna yhteensä 12.3 milj.mk, josta 5,2 milj. mk ensimmäisenä vuotena. Näillä rahoilla rakennettaisiin varsin mittavat vanhusten hoivakodit kirkolle, ja muita järin kiireellisiä rakennushankkeita meillä ei olekaan. Metsien myynnillä ym. voitaisiin tuntuvasti lisätä vielä itse päätettäviä investointeja ja tinkiä liittymissopimukseen vielä lisäetuja. Lopuista sitten jo päätettäisiin vieraalla kirkolla. Liitoskumppanin saamat edut olisivat alueen ja väestön kasvu ja sen myötä arvostetumpi asema sekä kantokykyluokan laskeminen ja sen mukanaan tuomat edut. Itsenäisyydellä on hintansa. Tuota kirjoittaessanikin tunnen olevani sydämessäni yläneläisistä yläneläisin, täällä syntynyt, täällä kasvanut. Kaikilla ei asia näin ole. Turun Sanomat 11.10.1991, kunnanhallituksen puheenjohtaja Usko K. Uotila, Yläne

Marraskuussa 1991 Äänekosken kaupungin ja Konginkankaan kunnan liitoshanke oli edennyt päätöksentekovaiheeseen. Keskisuomalaisen pääkirjoituksen mukaan Kongin-

kankaan kunnalla oli kaksi vaihtoehtoa, joko ”liittyä ajoissa isompaan elinvoimaiseen kuntaan ja taata sopimuksellisesti palvelut vastaisinakin vuosina” tai ”hyväksyä hiljaisesti näivettyminen ja palvelujen heikentyminen”. Palvelujen tasapuolista kehitystä voitaisiin ohjata kuntien yhdistymissopimuksen avulla:

> KONGINKANKAAN TILANNE ON PERIN TUTTU. Tuhannenkuudensadan asukkaan kunnan on vaikea menestyä kasvavissa haasteissa aikana, jolloin verotulot supistuvat ja velvoitteet vaativat enenevästi voimavaroja. Vaihtoehtoja on niukasti, kenties vain kaksi. Toinen malli on liittyä ajoissa isompaan elinvoimaiseen kuntaan ja taata sopimuksellisesti palvelut vastaisinakin vuosina. Toinen vaihtoehto on hyväksyä hiljaisesti näivettyminen ja palvelujen heikentyminen. Myös tämä tie saattaa viedä kuntaliitokseen pitkällä tähtäyksellä, mutta tällöin prosessi olisi hallitsematon, suuremman ehdoilla tapahtuva. [– –] Mikäli Konginkangas liittyy Äänekoskeen, näin kehkeytyvän kunnan asukasluku on noin 13 500. Se on elinvoimainen yksikkö, mutta vielä niin pieni, että sen rakentamisessa on mahdollista toteuttaa kansanvaltaa ihanteellisen laajuisena. Suorastaan jännittävää olisi nähdä, miten vaikutusvaltaisen aseman monet kyvykkäät konginkankaalaiset luottamushenkilöt ottaisivat Äänekosken kaupungissa. Tällöin konginkankaalainen ääni saisi yhä vahvempaa painoarvoa myös maakunnallisesti. Keskisuomalainen 25.11.1991, pääkirjoitus

Keskustelu talouskriisistä muutosvoimana nosti esiin jännitteen kuntaliitoksilla tavoiteltavien *rationalisointihyötyjen* ja niiden seurauksena mahdollisesti tapahtuvan palvelujen keskittymiskehityksen välillä. Vasta-argumenttina toimintojen keskittymiseen ja palvelujen heikkenemiseen liittyville uhkakuville esitettiin, että suurkunnan eri osien tasapuolinen kehittäminen ja palvelujen saatavuus tulevaisuudessa taattaisiin yhteisellä sopimuksella.

Seutuistuminen johdattelee muutokseen

1990-luvun alussa kuntarakennekeskusteluun alkoi läpäistyä puhe seutuistumisesta ja alueellisuuden merkityksestä. Yhtenä lähtökohtana oli keskustelu EY- ja EMU-jäsenyyksien sekä talouden kansainvälistymisen merkityksestä kuntien toimintaedellytysten kannalta. Päätelmien tekeminen integraation vaikutuksista koettiin toistaiseksi epävarmaksi. Asiantuntija-arvioissa korostettiin kuitenkin, että EY:n sisämarkkinoiden kehitys johtaisi kilpailun kiristymiseen, alueelliseen keskittymiseen ja alueellisen yhteistyön korostumiseen. Maakunnat ja alueet nousivat yhdentymiskehityksen myötä keskeiseen rooliin:

> EUROOPAN YHDENTYMISKEHITYKSEN myötä maakuntien ja kuntaliittoutumien merkitys kasvaa. Useissa erilaisissa tutkimuksissa on esitetty visioita siitä, kuinka kansallisvaltioiden merkitys tulevaisuudessa vähentyy ja maakunnat hoitavat kansainväliset yhteytensä itse. Meneillään olevassa kehityksessä kuntien painoarvo jatkuvasti laskee, ja niiden on entistä

> vaikeampi saada ääntään kuuluviin. Ainoastaan liittoutumalla voidaan tätä kehitystä ehkäistä. Aamulehti 21.4.1990, tutkimusassistentti, Arto Haveri, Suomen Akatemia

Kuntien asemaa ja roolin muutosta koskevissa argumenteissa alkoi korostua kuntien keskinäisen riippuvuuden merkitys, joka sai perustelunsa toimintaympäristön muutoksesta:

> KUNTIEN YHTEISTYÖ ON KUUMA PUHEENAIHE niin kunnallishallinnossa kuin aluepolitiikassa. Kuntien yhteistyöstä toivotaan pelastusta vaikeissa ongelmissa kamppaileville pienkunnille, sekä potkua maakuntien yhdistymiselle Eurooppaan. Aamulehti 21.4.1990, tutkimusassistentti, Arto Haveri, Suomen Akatemia

Rakennemuutoksen seuraukset näkyivät taantuvissa teollisuuskaupungeissa, niiden lähikunnissa ja syrjäisen maaseudun kunnissa. Rakennemuutos, kuntien palvelutehtävien lisääntyminen ja uhka työvoiman saannin vaikeutumisesta näyttivät edellyttävän kuntayhteistyön syventämistä *toiminnallisten talousalueiden, talous- ja työssäkäyntialueiden* tai *seudun* muodostaman alueen puitteissa:

> SUOMI SUUNTAUTUU TALOUSALUEKOHTAISIIN kehityskeskuksiin. Tämä tarkoittaa maakunnallisten keskusten vahvistumista, seudullisen näkemyksen ja yhteistyön lisääntymistä sekä keskusta ympäröivien alueiden kehittymistä vyöhykkeittäin. Ongelmaksi muodostuvat kehityskeskusten välialueet ja siellä erityisesti syvä maaseutu. [– –] Kuntien välisestä kilpailusta siirrytään alueiden väliseen kehityskamppailuun. Aamulehti 4.6.1990, kunnansihteeri Vesa Perälä, Hämeenkyrö

Uusia yhteistyöratkaisuja kaivattiin. Alueellisia yrityspalvelu- ja kehitysyhtiöitä oli perustettu jo 1980-luvulla. Osana *yhdentyvää maakuntien Eurooppaa* kuntien yhteistyön merkitys alkoi korostua erityisesti elinkeino- ja aluepolitiikassa. Pienten kuntien resurssien ei katsottu enää riittävän selviytymiseen yksin tällaisessa kehityksessä. Tavoitteeksi oli asetettava *verkostotalouden* idean mukainen *yhteistyöverkostojen monipuolinen hyväksikäyttö:*

> TOSIASIA KUITENKIN ON, ETTÄ KUNTIEN ON SUORASTAAN PAKKO tiivistää yhteistoimintaansa elinkeinojen hoidon alalla selviytyäkseen kovenevasta kansainvälisestä kilpailusta. [– –] Elinkeinojen kehittämiseen käytettävät varat pikkukunnissa ovat varsin rajalliset. Lapin Kansa 20.9.1990, elinkeinoasiamies Kari Taskula, Suomen Kunnallisliitto

Maakuntakeskusten kehittämisedellytyksiä pyrittiin vahvistamaan Holkerin hallituksen aluepoliittisen toimintalinjauksen pohjalta. Kunnat olivat ryhtyneet valmistelemaan niin kutsuttuja keskusseutujen kehittämisohjelmia. Alueellisiin kehittämisohjelmiin perustuva toimintatapa vakiintui lainsäädännöllisesti vuonna 1989. Aluepoliittiseen

keskusteluun oli noussut uusia painotuksia, kuten omaehtoinen kehittäminen, uuden teknologian merkitys, innovatiivisuus, alueellinen identiteetti ja verkostotalous. Muutos enteili siirtymistä ohjelma- ja osaamisperusteiseen aluekehittämiseen. Varsinainen ohjelmaperusteiseen alueelliseen kehittämiseen johtanut uudistus käynnistyi vuonna 1991. Uudistuksen perusteena olivat läntisen Euroopan integraatio, rajojen avautuminen lähialueilla ja myös talouden muuttuva logiikka. Suomi liittyi vuoden 1995 alussa Euroopan Yhteisöön. Aluepoliittista uudistusta valmisteltaessa varauduttiin kansallisen aluepolitiikan kytkeytymiseen Euroopan unionin alue- ja rakennepoliittiseen toimintamalliin:

> KESKUSSEUTUJEN KEHITTÄMISOHJELMIEN valmistelu liittyy osana uuteen aluepolitiikkaan, jonka tarkoituksena on tukea sellaisia taloudellisia ja hallinnollisia prosesseja, jotka tuottavat elinkelpoisia, hyvinvoivia ja innovatiivisia keskuksia. Maakuntakeskusten kehittämistä tukeva aluepolitiikka on katsottu pääkaupunkipainotteisen kehityksen välttämättömäksi vastapainoksi. Vuoden aikana on lähes kolmessakymmenessä keskuksessa ja niitä ympäröivissä kunnissa laadittu seudullisia kehittämisohjelmia, joita parhaillaan käsitellään keskushallinnossa ja joista saatavat tulokset on tarkoitus saattaa nopeasti hallituksen tietoon tarvittavia kannanottoja varten. Keskusseutujen kehittämisohjelmien valmistelu on ollut poikkeuksellisen merkittävä kunnallinen yhteistyöponnistelu ja seudullinen voimainkoetus. Käynnissä oleva alueraken teiden muutos ja sitä muokkaava yritystoiminnan tuotantotavan ja toimintaedellytysten muuttuminen on virittänyt siihen kunnallisia virka- ja luottamushenkilöitä, aluehallintoviranomaisia ja yritystoiminnan edustajia. Etelä-Suomen Sanomat 23.7.1990, aluepoliittisen osaston päällikkö Erkki Laatto, sisäasiainministeriö

Mikkelin seudulla suunniteltiin viiden kunnan eli Mikkelin kaupungin, Mikkelin maalaiskunnan, Anttolan, Hirvensalmen ja Ristiinan kuntien yhteistyön tehostamista. Taustalla oli Mikkelin keskusseudun kehittämisohjelma. Kehittämisohjelmat perustuivat sisäasiainministeriön antamiin keskustenkehittämisohjelmien laadintaohjeisiin. Vastaavaa kehittämistyötä tehtiin useissa kasvukeskuksissa koko maassa. Paikallisesti velvoite yhteisten suunnittelujärjestelmien luomiseen herätti myös pidemmälle meneviä ajatuksia. Ristiinan kunnanjohtaja Helge Häkkinen vetosi kiristyvään kunnallistalouteen, keskusseutujen kilpailuun sekä Mikkelin asemaan läänin pääkaupunkina toivoen muilta seudun kunnilta ennakkoluulottomia ratkaisuja:

> VIIDEN TAI KUUDEN KUNNAN suur-Mikkeli olisi lähes 55 000 asukkaan suuruinen, vastaten nykyistä Lappeenrantaa, Vaasaa tai Kotkaa. Naapuriläänien pääkaupungeista Kuopiosta ja Jyväskylästä se jäisi vielä kuitenkin roimasti jälkeen. Pinta-alaltaan suur-Mikkeli ylittäisi em. kaupungit kuitenkin selvästi, mutta olisi noin puolet esimerkiksi Kuhmon kaupungin pinta-alasta. [– –] Ennen kaikkea näen suur-Mikkelin perustamisen välttämättömyyden ja hyödyn kuitenkin koko Mikkelin työssäkäyntialueen ja miksei koko lääninkin kehityksen kannalta. Suur-Mikkelin vetovoima ja

> mahdollisuudet valtakunnanosakeskuksena ovat luonnollisesti aivan toiset kuin nykyisen Mikkelin tai Mikkelin seudun. Tällä on ensiarvoisen suuri merkitys koko alueen imagon sekä välitön elinkeinoelämän kehitykseen. Kun Eurooppakin yhdentyy, miksei myös Mikkeli seutu yhdentyisi. Länsi-Savo 2.9.1990, kunnanjohtaja Helge Häkkinen, Ristiina

Seutuistumisesta muodostui kuntien paikallishallinnon uudelleenorganisoitumista ohjaava doktriini. Koska kansainvälinen kilpailu korostaisi kuntien elinvoimaisuuden merkitystä, yhteistoiminta ja alueellisten resurssien kokoaminen olisi ensiarvoisen tärkeää. Yhteistyöalueiden katsottiin toistaiseksi hakevan muotoaan. Lopullisten toiminnallisten aluekokonaisuuksien arvioitiin syntyvän vasta pidemmällä aikavälillä. Seuduista muodostuvat suurkunnat esiintyivät silti toistuvasti keskustelussa:

> UUSI OPEROINTITASO ALUEPOLITIIKASSA syntyy [Kansliapäällikkö Juhani] Perttusen mukaan toiminnallisille alueille eli seutukuntatasolle. Tähän valmistaudutaan muun muassa keskusten kehittämisohjelmilla, joita parhaillaan tehdään. Perttunen haastoikin talousalueet, kuten Ylä-Savon tai Kalajokilaakson entistä tiiviimpään yhteistyöhön. Kaleva 4.10.1990, uutinen

> TYÖSSÄKÄYNTI JA ALUEELLINEN TOIMINTA kytkeytyvät entistä voimakkaammin toisiinsa. Monin paikoin kuntien rajat saattavat olla palveluille haitallista kansalaisten käytännön elämän kannalta. Kuntien on kiinnitettävä erityistä huomiota elinkeinopolitiikkaansa. Tulomuodostus ja työllisyys alueella ovat kunnallisen hyvinvointistrategian perustavanlaatuisia osia. Niiden perusteet muotoutuvat työssäkäyntialueittain, paikallisten työmarkkina-alueiden tasolla, joilla yksilö voi vaihtaa työpaikkaa ilman, että asuinpaikan tarvitsisi muuttua tai toisinpäin. Työssäkäyntialue on luonnollinen yrityselämän uusiutumisesta huolehtimisen aluetaso. Työssäkäyntialueen suhteellinen menestys tai taantuminen perustuu alueella toimivien elinkeinoelämän yksiköiden menestymiseen, teknologiaan ja markkinoiden kehityksen niille avaamiin mahdollisuuksiin. Aluekehityksen perusteet ovat siis yhteisiä kyseiselle alueelle ja niiden hyväksikäyttämiseen on olemassa yhteinen intressi. Keskeistä osaa kunnallisesta strategiasta voidaan menestyksellä toteuttaa nimenomaan työssäkäyntialuetasolla. Työssäkäyntialuekuntiin siirtyminen olisi selkein tapa organisoida kuntien strateginen suunnittelu ja toiminta, jolla ne pyrkivät luomaan edellytyksiä selviytyä hyvinvointitehtävistään. Turun Sanomat 26.1.1991, toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen, Suomen Kaupunkiliitto

> VAHVA KUNNALLISHALLINTO, TYÖSSÄKÄYNTIALUEISIIN PERUSTUVA aluepolitiikka sekä voimakas yhteistyö kuntien ja yritysten välillä ovat Suomen Kaupunkiliiton johtajan Jussi-Pekka Alasen mukaan rakennemuutoksen keskeisiä hallintakeinoja. [– –] Projektipäällikkö Kauko Aronen totesi, että työ- ja toimeentulomahdollisuudet keskittyvät nimen-

> omaan kaupunkiseuduilla. Suomessa on 21 tällaista yksikköä, joissa kussakin on yli 20 000 asukasta. Yhteensä niissä asuu 4,8 miljoonaa asukasta eli lähes jokainen suomalainen. Alanen arvioi, että vuoteen 2000 mennessä Suomeen on muodostunut n. 150 paikallishallinnon yksikköä, suurkuntaa tai kuntayhtymää. Etelä-Suomen Sanomat 7.3.1991, uutinen

”Seutuistuminen romuttaa nykyisen aluehallinnon”, tiivisti Länsi-Savo 16.3.1991 uutisessa Mikkelin läänin tulevaa aluerakennetta koskevasta Etelä-Savon seutukaavaliiton selvityksestä. Mikkeli lääniin oli syntymässä viisi keskusseutua ja yhdeksän maaseutua:

> SUOMEN KEINOTEKOISIIN KUNTA- JA LÄÄNIRAJOIHIN perustuva hallintojärjestelmä ei kestä, kun kansainvälinen kaupungistuminen ja keskittyminen kiihtyy. [– –] Taloudellinen kasvu johtaa seutukaavatutkija Jukka Vepsäläisen mukaan keskittymiseen ja kasautumiseen kaikilla aloilla. Aluerakenteessa se merkitsee seutuistumista, yhä suurempien alueyksiköiden syntymistä. [– –] Mikkelin läänissä keskusseudut muodostuvat nykyisten kaupunkien ympärille siten, että Kuopion läänissä oleva Varkaus lasketaan yhdeksi keskukseksi. Maaseudulla menestyvät suuret maalaiskunnat, kuten Mäntyharju, Juva, Kangasniemi ja Heinävesi, jotka sijaitsevat keskusverkkoyhteyksien ympärillä. Pienten ja syrjässä pääväyliltä sijaitsevien kuntien tulevaisuus on epävarmempi. Länsi-Savo 16.3.1991, uutinen

Seudullinen yhteistyö alkoi vakiintua uuden työssäkäyntialueiden pohjalta tapahtuvan organisoitumisen kattokäsitteeksi. Yritysten, koulutusorganisaatioiden ja kolmannen sektorin yhteistyöllä katsottiin luotavan kunnille paremmat edellytykset tehostaa elinkeinopolitiikkaansa ja etsiä keinoja alueellisen kehityksen turvaamiseksi. Tässä yhteydessä alettiin puhua verkostotaloudesta ja yritysten kilpailukyvyn perustumisesta yhteistyöverkostojen monipuoliseen hyväksikäyttöön:

> ALUEELLISESSA KEHITTÄMISESSÄ on uutta seudullisen yhteistyön ja päätöksenteon korostuminen. Esimerkiksi alueen elinkeinopoliittisen strategian toteuttaminen edellyttää sellaisen organisaation luomista, joka kykenee tarkastelemaan asioita koko talousalueen näkökulmasta ja joka voi tehdä resurssien käyttöä koskevia päätöksiä. Talousalueiden merkitys taloudellisia päätöksiä tekevinä yksiköinä tulee siis korostumaan perinteisten talousyksiköiden – kuluttajien, yritysten ja julkisyhteisöjen – ohella. Iisalmen Sanomat 10.6.1991, uutinen

Vuonna 1992 Suomessa alettiin valmistella Euroopan talousalueen pientalous- ja seutukuntajakoa. Seutukuntajakoa oli tarkoitus käyttää aluepoliittisista tuista päätettäessä. Seutukuntien eli *toiminnallisten kuntaryhmien* kokoaminen muodostui haastavaksi prosessiksi. ”Seutukuntajaosta uusi kiistanaihe lääniin”, otsikoi Länsi-Savo uutisen kaupunkiseudun ja ympäröivien maaseutukuntien välisistä jännitteistä ja tulevista kehitysalue-etuuksista:

> JAKOA POHDITTAESSA neuvottelukunnassa nousivat selvästi esille eri alueiden seutukohtaiset intressit. Itä-Savon edustajana kokouksessa oli mukana Savonrannan kunnanjohtaja Jukka Puolakka. Vaikka hän ei ole neuvottelukunnan jäsen, hän ajoi läpi mallin, joka jakaa Itä-Savon kahtia, Savonlinnan seutuun ja koillisen kolkan Savonrannan, Enonkosken, Kangaslammin ja Heinäveden, muodostamaan omaan alueeseen. Puolakka perusteli tätä sillä, että näin koilliskulman köyhät kunnat pääsevät paremmin yksikkötason kehitysalue-etuuden piiriin. Puolakka ei ottanut kantaa siihen, mitä tapahtuu jäljelle jääville Savonlinnan kaupunkiseudun kunnille. Esitys hyväksyttiin. Keskelle lääniä Rantasalmen Marja-Leena Ruuskanen (kesk.) vaati neljän kunnan, Juvan, Rantasalmen, Sulkavan ja Puumalan, yhteisen alueen perustamista. Myös tämä hyväksyttiin. Ruuskasen perustelu oli se, että maaseutukunnat eivät halua olla tukemassa kaupunkikuntien kehitystä. Länsi-Savo 28.5.1992, uutinen

Puhe seutuistumisesta sekä toimenpiteet toiminnallisten seutujen vakiinnuttamiseksi kumpusivat tulkinnoista, joita kuntien toimintaympäristön muutoksesta oli tehty. Nämä puhetavat ja toimenpiteet alkoivat myös aktiivisesti muokata vallitsevia käsityksiä kuntien toimintaympäristöstä. Kuntien seudullisiksi yhteistyötavoitteiksi asetettiin monia niistä seikoista, joilla perusteltiin myös kuntaliitoksia. Valtadiskurssissa peruspalvelujen turvaamiseen ja elinvoimaisuuden vahvistamiseen näytti johtavan kaksi vaihtoehtoista tietä.

Alueellisen kilpailukyvyn haaste

EY:n ja aluekehityksen uudet suuntaviivat nostivat *talousalue-* eli *seutukuntaperusteisen yhteistyön, maakunnat* ja *alueellisen elinvoimaisuuden* kuntien kehittämisedellytyksistä käytävän keskustelun ytimeen. Keskisuomalainen tiivisti 14.8.1990 pääkirjoituksessaan: ”Tuskin enää on sellaista yhteiskunnan osa-aluetta, joka ei olisi joutunut selvittelemään valmiuttaan Euroopan yhdentymiseen. Myös kunnallinen sektori on ehtinyt viritellä sisäisiä pelkotiloja siitä, selviytyykö se nykykunnossaan integraation rasituksista vai olisiko jotakin vielä tehtävissä. Varsin todennäköisesti osa valtiollisesta päätäntävallasta siirtyy yhdentymisen myötä Brysselin monikansalliselle koneistolle. Tämän mukaisesti alueellinen näkökulma, maakunnallinen ajattelu, saa uutta painoarvoa.”

Valtadiskurssi aktualisoi eräänlaisen kilpailukykydiskurssin, jonka ytimessä oli puhe alueiden eli maakuntien ja seutukuntien välisestä kilpailusta. Kilpailukykydiskurssi tiivistyi erityisesti maakuntien keskuskaupunkien ja niiden lähikuntien liitoshankkeissa. Myös useissa kaavailluissa monikuntaliitoksissa eli *suurkuntia* koskevissa keskusteluissa keskeiseksi argumentiksi muodostui kuntien maakunnallisen tai valtakunnallisen painoarvon vahvistuminen. Kuntaliitos tarjoaisi keinon koota yhteen alueellisia tai kaupunkiseudullisia voimavaroja ja vahvistaa kunnan asemaa elinkeinoelämän kehittämismahdollisuuksien ja alueellisen edunvalvonnan näkökulmasta.

Useita suuria kaupunkeja hiersi lisäksi kaupungin ja lähikunnan muodostama reikäleipäasetelma. Paikallisessa keskustelussa korostettiin, että reikäleipäasetelma vaikutti koko kaupunkiseudun kehitykseen. Sisäkkäisten kuntien maapolitiikan ja

palvelurakenteiden kehittämisen edellytykset kietoutuivat erottamattomasti toisiinsa. Yhdistyneinä ja väestöpohjaltaan vahvistuneina kuntien katsottiin voivan paremmin kohdentaa voimavaransa asukkaiden palveluun. Keskeiseksi argumentiksi nousivat ensisijaisesti *alueen kilpailukyky* ja *valtakunnallisen painoarvon vahvistaminen.* Tavoitteeksi muodostui *vetovoimainen seutu* tai *valtakunnallisesti vetovoimainen maakuntakeskus:*

> LÄHIVUOSIEN SUOMESSA KAIVATAAN kuitenkin sellaisia kuntayksiköitä, joilla on voimaa ja kykyä suuntautua suoriin kontakteihin ulkomaille. Sellaisia ei itsestään selvästi ole, pääkaupunkiseutua ehkä lukuun ottamatta. Ne olisi siis luotava – vapaaehtoisella pohjalla. On helppo määritellä muutamia niistä edellytyksistä, joita tällainen kuntayksikkö tarvitsee; riittävän voimakkaan talouden, monitieteisen yliopiston ja kukoistavan yritystoiminnan. Jyvässeutu täyttäisi nämä vaatimukset siinä missä pääkaupunkiseutu ja eräät muut maamme yliopistokaupungit lähialueineen. Jyvässeudulta on puuttunut ainoastaan riittävän selkeä yhteinen tahto luoda kuntayksikkö, jolla on mahdollisuudet menestyä myös uuden ajan Euroopassa. Ahtaat kunnalliset hallintorajat ovat sittenkin toissijainen kysymys eurooppalaisen elinvoiman synnyttämisen rinnalla. Keskisuomalainen 14.8.1990, pääkirjoitus

Kaupunkien ja niitä ympäröivien maalaiskuntien liitoshankkeiden kohdalla vedottiin siihen, että nykyisellä kuntarakenteella kunnat tuhlasivat rahaa. 1990-luvun alussa säädetyn kuntien vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamiseen tarkoitetun lain yhtenä lähtökohtana oli kaupungin ja sitä ympäröivän kunnan hallinnollisesta erillisyydestä kuntien toiminnalle, palvelujen taloudelliselle järjestämiselle ja palvelujen saatavuudelle aiheutuvat ongelmat (HE 222/1990). Heinolan kaupungin ja Heinolan maalaiskunnan kuntaliitos tuli vireille 1990-luvun alussa. Liitos toteutui vuonna 1997. Vastaavia ”reikäleipäliitoshankkeita” oli esillä monissa muissakin *sylikkäin elävissä kunnissa Porvoosta Rovaniemelle.* Keskustelussa näiltä vaadittiin liitosratkaisuja:

> KUN KAUPUNKI JA KUNTA OVAT KASVANEET toiminnalliseksi kokonaisuudeksi, historiallinen hallintoraja haittaa molempia. Yhdistymällä kunnat vahvistavat väestöpohjaansa ja pystyvät paremmin kohdentamaan voimavaransa asukkaiden palveluun. Yksi isompi yksikkö saa myös valtakunnallisesti enemmän painoarvoa ja merkitystä kuin kaksi pienempää. Heinoloiden edistysaskel todistaa, että edut lisäävät neuvotteluhalua pakkoliitosviittauksia tai muita uhkailuja tehokkaammin. Parasta onkin antaa kuntien päätyä itse edullisimpaan vaihtoehtoon. Toiset kehittävät yhteistyötään vähitellen, toiset tekevät ratkaisun kerralla. Helsingin Sanomat 6.9.1990, pääkirjoitus

Jyväskylän seudulla nostettiin esiin myös *vaihtoehtoinen strategia* eli kuntien yhteistyön vahvistaminen. Jyväskylän seudun kuntien pyrkimyksenä oli edistää Jyvässeudun yhteistyötä kuntayhtymäkokeilulla ja yhtiöittämisillä. Paikallisissa kuntarakennekeskusteluissa punnittiin yhteistyön tiivistämisestä tai kuntaliitoksesta syntyviä säästöjä sekä yhdistymistuen suuruutta. Keskustelussa otettiin vilkkaasti kantaa vaihtoehtoisten strategioiden puolesta ja niitä vastaan:

> MIKÄLI TAAS TOTEUTETAAN KUNTALIITOS, ns. porkkanarahaa valtio antaisi ensimmäisenä vuonna 35 miljoonaa markkaa ja kahtena seuraavana vuonna 80 ja 60 prosenttia tästä summasta, siis yhteensä 84 miljoonaa markkaa. Jyvässeudun kahden suuren kunnan näkymiä selvitelleen työryhmän lukemat osoittavat kiistatta yhteistyön merkitsevän huomattavia kustannussäästöjä. Summien yksityiskohdista voidaan olla tiettyyn rajaan saakka erimielisiä, mutta säästöjen syntymistä tuskin kukaan kykenee asettamaan vakavasti kyseenalaiseksi. Työryhmän kaavailut kelpaavat hyväksi pohjaksi. Keskisuomalainen 10.12.1990, pääkirjoitus

> NYKYISELLÄÄN JYVÄSSEUDULLA HASSATAAN kymmeniä ja satoja miljoonia markkoja ikään kuin rahaa olisi käytettävissä liiallisesti. Kustannussäästöillä kyettäisiin rakentamaan Jyvässeudulla olennaisesti nykyistä vahvempi palveluverkosto. Jyvässeudun yhteistyössä olisi päästävä eteenpäin. Keski-Suomeen pitäisi muodostaa 100 000 asukkaan keskuskaupunki, joka omaisi voimakkaan ja monipuolisen valtakunnallisen imagon ja toimisi samalla maakunnan entistä dynaamisempana veturina. Kun pikainen kuntaliitos ei luontune, yhteistyötä on luotava muilla menetelmillä. Keskisuomalainen 10.12.1990, pääkirjoitus

> NYKYINEN REIKÄLEIPÄASETELMA JARRUTTAA myös Rovaniemen seudun hallinnon järkeistämistä sekä palvelujen ja kokonaissuunnittelun kehittämistä. Kaupungin ja maalaiskunnan tähänastiset alueliitokset ovat olleet tarpeellisia, tonttipulaa potevalle kaupungille suorastaan välttämättömiä. Samalla on kuitenkin jouduttu huomaamaan, että kuntarajat ovat muodostuneet paikoin kovin keinotekoisiksi. Siksi Rovaniemen kaupungin ja sitä ympäröivän maalaiskunnan on syytä nopeasti heittää turha kyräily ja kateus pois ja pyrkiä avoimeen keskusteluun ja suunnitteluun. Lapin Kansa 2.2.1991, pääkirjoitus

Kommenttipuheenvuorossa ”Vapaaehtoinen yhdistyminen rovaniemeläisten etu” kirjoittaja vetosi tuleviin, kunnallistalouden kannalta vaikeisiin aikoihin. Tulevat vuodet merkitsisivät henkilöstövähennyksiä ja investoinneista luopumista. Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen perusteluiksi nousivat kuntien mahdollisuudet tehokkaampaan kaavoitukseen ja hallinnon uudelleenjärjestelyistä syntyviin säästöihin:

> KUNNALLISTALOUDESSA on edessä valkeat ajat tärkeistä investoinneista joudutaan luopumaan ja kunnalliset palvelut joudutaan tuottamaan pienemmällä henkilökuntamäärällä ja vähenevillä määrärahoilla. Rovaniemen kaupungin ja maalaiskunnan mahdollinen yhdistyminen 1.1.1993 alkaen olisi kaikilla järkisyillä myönteinen asia. Maankäyttö tehostuisi, päällekkäisiltä investoinneilta vältyttäisiin, hallinnon menot pienenisivät ja kunnat saisivat enemmän valtionosuutta. Yhdistynyt Rovaniemi pärjäisi entistä paremmin myös läänien pääkaupunkien välisessä kilpailussa. Kokemuksen perusteella

> on selvää, ettei kuntien viranhaltijoiden osalta tapahdu mitään Rovaniemen kaupungin ja maalaiskunnan yhdistämiseksi. Katseet on käännettävä edistyksellisten luottamushenkilöiden puoleen. Tältä osin Rovaniemen maalaiskunnan kunnanvaltuuston uuden puheenjohtajan Pekka Narkauksen käsitykset ovat olleet toiveita herättäviä. Nyt on selvästi uuden valmistelun aika. Lapin Kansa 21.4.1991, kunnansihteeri Kimmo Sarapää, Ranua

Alueellinen kilpailukyky korostui myös muihin maakuntakeskuksiin kohdistetuissa kuntaliitosodotuksissa. ”Superkunta Etelä-Karjalaan”, otsikoi lappeenrantalainen päättäjä kirjoituksensa Etelä-Saimaa-lehdessä. Puheenvuorossa esitettiin, että ”kuntien alueellisen yhteistyön parantamiseksi on perustettu yhteistyö- ja kehittämiselimiä” ja toisaalta yhteistyön tiivistämiseksi oli esitetty myös ajatuksia *talousaluekunnan* perustamisesta. Jälkimmäinen esitys olisi merkinnyt sitä, että alueellisen ja toiminnallisen kokonaisuuden muodostavat kunnat yhdistyisivät yhdeksi *vahvaksi kuntayksiköksi:*

> LAPPEENRANNAN TYÖSSÄKÄYNTIALUE KÄSITTÄÄ noin 100 000 ihmistä laskentatavasta riippuen. Mikäli tälle alueelle perustettaisiin suurkunta, ottamatta kantaa siihen mitä kuntia siihen kuuluisi, voitaisiin tilannetta verrata Oulun kaupunkiin, jonka väestömäärä oli viime vuoden lopussa 101 000. Oulun kaupungin kokonaismenot tämän vuoden budjetissa ovat noin 3,15 miljardia markkaa, henkilöstömäärä 7 500 ja investoinnit hieman yli 400 miljoonaa markkaa. Mikäli Etelä-Karjalassa yhdistettäisiin useampia kuntia, olisi toiminnan järkeistämisessä helposti saatavissa 10 prosentin kustannussäästöt vuositasolla. Kokonaismenoista laskien syntyisi vuosisäästöä 300 miljoonaa markkaa. Tällä voitaisiin rahoittaa alueen nykyiset vuosittaiset investoinnit ja pitää veroäyrin korotuspaineet kurissa. Henkilöstöä voitaisiin vähentää toimintoja yhdistäen luontaisen poistuman avulla irtisanomiset välttäen. Valtiovalta tukisi vielä yhdistämistä porkkanalailla kolmen vuoden aikana yhteensä 35 miljoonalla markalla. Näinkin suuren avustuksen, yksi penni Lappeenrannan veroäyrissä, luulisi houkuttelevan kuntaliitoksiin. Myös asukkaiden tarvitsemat välttämättömät peruspalvelut voitaisiin turvata kohtuullisella verorasituksella heikkenevissä taloudellisessa tilanteessa. Tämän lisäksi Etelä-Karjalan iskukyky säilyisi taisteltaessa muiden talousmaakuntien kanssa yhtenevässä Euroopassa. Etelä-Saimaa 5.10.1991, kaupunginvaltuutettu Timo Vainikka, Lappeenranta

Valtadiskurssissa nojauduttiin talouden ja aluepolitiikan alueelta tutuksi tulleeseen kilpailukykydiskurssiin. Kilpailukykydiskurssi tiivistyi erityisesti maakuntien keskuskaupunkien liitoshankkeiden yhteydessä. Sen ytimessä olivat *vahva imago* ja *vetovoimainen* asuin- ja yritystoimintaympäristö. Muutamat keskustelun kohteena olleista maakuntakeskuksista olivat reikäleipäkuntia. Näitä koskevissa muutosvaatimuksissa kietoutuivat yhteen kuntien talouden heikkeneminen, byrokratiadiskurssi eli erityisesti hallinnon ja palvelujen päällekkäisyyksien karsimisesta syntyvät säästöt sekä myös kilpailudiskurssi.

Valtionosuusjärjestelmän uudistus – vastuun siirtäminen

Keskustelu kuntien valtionosuusjärjestelmän muutoksesta kytkeytyi monin tavoin kuntarakenteen muutostarpeesta käytyyn keskusteluun. Valtionosuusuudistuksen tavoitteet muotoutuivat osaksi valtadiskurssissa voimistuvaa vaatimusta, joka painotti kuntien omaa vastuuta ja velvollisuutta arvioida edellytyksiään toimia itsenäisenä. Vuonna 1993 toteutettu valtionosuusjärjestelmän muutos merkitsi siirtymistä tehtäväkohtaisesta ja menoperusteisesta järjestelmästä yleisiin ja laskennallisiin valtionapuihin. Valtionosuusjärjestelmän uudistus eteni pääministeri Holkerin hallituksen aikana valiokuntakäsittelyyn ja uudistus saatiin hyväksyttyä pääministeri Ahon hallituskaudella. Vuonna 1992 valtionosuusjärjestelmän valmistelu oli edennyt jo pitkälle. Valmisteluvaiheessa uudistuksen tavoitteena katsottiin olevan erityisesti sen, että *kunnat voisivat itse päättää mihin tarkoitukseen ne käyttävät saamansa valtionosuudet.* Kun vanha järjestelmä *ei suosinut säästämistä eikä lisännyt kustannusvastuuta,* uudistus *kannustaisi kuntia omatoimisiin säästöihin.* Olemassa olevan järjestelmän todettiin *sitovan kuntia* ja *taloudellisen ennakoitavuuden katsottiin olevan vaikeaa.* Uusi järjestelmä asettaisi kunnat kokonaan uudenlaiseen tilanteeseen:

> UUDEN VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN tuoma vapaus vaatii entistä enemmän taloudenhoitokykyä. Kuntien havaintokyky onkin pakon edessä hiukan paranemassa. Ne ovat karsineet byrokratiaa hallintoyhteistyöllä ja kuntaliitoksistakin puhutaan taas ääneen. Suomessa on aivan liian monta liian pientä kuntaa ja kuntaliitos olisi monissa tapauksissa ylivoimainen säästökeino. Sekään ei saa olla kokonaan pois suljettu vaihtoehto. Helsingin Sanomat 12.4.1992, pääkirjoitus

Uudistuksen tavoitteista käytiin laajasti keskustelua. Uudistus implikoi muutostarvetta paitsi kuntien hallintorakenteiden ja henkilöstön kannalta myös kuntarakenteiden kannalta. Keskustelussa korostettiin, että uudistuksen seurauksena *vastuu hallinnon ja palveluiden järjestämisestä* ja tehokkuudesta tulisi olemaan entistä selvemmin kunnilla itsellään:

> SUOMEN KUNNALLISHALLINTO ON HOLHOTTU JA YLIORGANISOITUNUT. Hyvinvointivaltion rakentamiseksi kuntia on kannustettu tarjoamaan lisää palveluita. Se on saatu aikaan valtionapujärjestelmällä, joka tehtäväkohtaisena on tarjonnut valtion rahaa, mitä erilaisimpiin kohteisiin. Useimmiten valtionapu on kattanut vain pienen osan kyseisen tehtävän todellisista kustannuksista. Kehitystä ovat vauhdittaneet valtion sektoriviranomaisten laatimat runsaat asetukset, normit ja viimeksi säädetyt runsaat subjektiiviset oikeudet. Kuntien suunnittelu on tähän asti ollut pelkkää laajennusten suunnittelua. Nyt on edessä kunnallishallinnon rakenteiden purkaminen. Siinä yhteydessä on tutkittava, mitkä palvelut on tarkoituksenmukaista tuottaa kunnan itse ja mitkä hankkia ulkopuolelta. Kaikesta tarpeettomasta on päästävä eroon. Organisaatiot on saatava kevyiksi. Voidaan puhua jopa miniorganisaatiosta. Samalla on puhdistettava valtion asettamat

> normit ja jätettävä päätöksenteko kuntien omaan harkintaan. Karsintaa on tehtävä sekä valtion että kuntien organisaatioissa. Hallinnon portaita on liikaa, kuntia ja kuntainliittoja liikaa, läänejä ja valtion sektoriviranomaisia on liikaa. Suomi ei ole köyhä niin kauan kuin sillä on varaa pitää näitä organisaatioita. Kuntakoko ei kuitenkaan ole ratkaiseva tekijä hallinnon rationalisoinnissa. Etelä-Suomen Sanomat 14.8.1992, Heikki Helin

Uudistus ja kuntarakenteen muutostarve kytkettiin monella taholla yhteen. Lapin Kansa kertoi, että Kokoomus halusi vähentää kuntien määrän puoleen nykyisestä. Puolueen puheenjohtaja Pertti Salolaisen mukaan tämän tulisi tapahtua vapaaehtoisin kuntaliitoksin, joita uudistuva valtionosuusjärjestelmäkin edistäisi:

> KOKOOMUS haluaa puheenjohtajansa Pertti Salolaisen mukaan vähentää kuntien määrän Suomessa puoleen nykyisestä. Tämä tapahtuisi vapaaehtoisin kuntaliitoksin, joita uudistuva valtionosuusjärjestelmäkin Salolaisen mielestä edistää. Kokoomuksen asettama tavoite on periaatteessa aivan oikea. Enemmän nippelitekniikan puolella on kysymys siitä, pitäisikö kuntia vähentää puoleen nykyisestä vai olisiko jokin toinen luku paremmin oikeaan osunut. Tärkeintä on, että tavoitteeseen pääsyn keinot eivät jää hyväuskoisuuden varaan. Lapin Kansa 25.9.1992, pääkirjoitus

Helsingin Sanomissa julkaistussa kommenttipuheenvuorossa todettiin, että valtionosuutta koskeva lakiuudistus lisäisi kuntien itsenäistä varainkäyttöä, mutta se sisältäisi vieläkin ”liiaksi automaattisen rahanjaon piirteitä”. Kunnallishallinnon rahoitusvaje oli yli 12 miljardia markkaa. ”Syöksykierre on saatava pysähtymään. Se ei onnistu, elleivät kunnat kykene reagoimaan muutostilanteisiin nykyistä tehokkaammin. Reagoinnin jarruna on ollut liian normatiivinen kunnallishallinnon ohjausjärjestelmä”, kirjoittaja totesi. Kuntien valtionosuusjärjestelmää olisi kehitettävä entistä voimakkaammin siihen suuntaan, että kuntien rahoitusvastuuta lisättäisiin. Tämä puolestaan ohjaisi tehokkaasti kuntia yhdistymiseen:

> UUDISTUS ON ASKEL kohti kuntien itsenäisempää varainkäyttöä, mutta sisältää vieläkin liiaksi automaattisen rahanjaon piirteitä. Uudistamista olisikin jatkettava siten, että kukin kunta itse vastaisi palvelujensa rahoittamisesta. Valtion tuki olisi vasta toissijainen. Jos jokin kunta ajautuisi pysyviin rahoitusvaikeuksiin, olisi sen ensisijaisesti etsittävä ratkaisua yhteistoiminnasta naapurikuntien kanssa. Tämä vauhdittaisi sellaisia kuntaliitoksia, jotka ovat kokonaiskustannusten vähentämiseksi perusteltuja. Helsingin Sanomat 12.11.1992, palvelussuhdejohtaja Hannu Tulensalo, Helsinki

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen tavoitteena oli kuntien vastuun lisääminen palvelujen järjestämisestä ja menojen kehityksestä. Valtadiskurssi vahvisti osaltaan käsitystä siitä, että uuden rahoitusjärjestelmän puitteissa kunnan kyky selviytyä tehtävistään edellyttäisi vahvaa taloutta. Mikäli kunnalla ei olisi riittäviä voimavaroja selviytyä muutoksessa, järjestelmä ohjaisi oikeutetusti yhdistymisiin.

Yhteistyöstä realistinen vaihtoehto liitokselle?

Keskustelu kuntien välisen yhteistyön merkityksestä tihentyi. Valtadiskurssissa alkoi voimistua kuntien rajojen muuttamisen ohella pyrkimys niiden ylittämiseen yhteistoiminnan avulla. Kunnissa käynnistettiin hankkeita erilaisten yhteistyömuotojen kokeilua ja kehittämistä varten. Sisäasiainministeriön mukaan aiemmin yhteistyössä oli ollut kyse lähinnä naapurikuntien välisestä tiedonvaihdosta ja epävirallisista keskusteluista vailla sektorirajat ylittävää kokonaisvaltaista kehittämiskeskustelua ja pidemmälle vietyä ja organisoitua yhteistyötä. (Kuntien yhteistyö…1991, 17–18.) Samanaikaisesti valmisteltiin kuntayhtymää koskevaa lainsäädäntöä. Kuntayhtymää koskevat säännökset astuivat voimaan vuonna 1993. Uusi järjestely kohtasi myös kritiikkiä. Aikojen saatossa *kuntarakenteen muodostaman ongelman* poistamiseksi oli esiintynyt monenlaisia pyrkimyksiä:

> MIELIVALTAISESTI JOSKUS AIKOJEN ALUSSA vedetyt hallinnolliset rajat pitävät sisällään kokonaisuuksia, joiden järkevyyttä taloudenhoidon kannalta voidaan pitää joissakin tapauksissa kyseenalaisena. Tämä epäkohta on synnyttänyt ikuisesti vellovan keskustelun rajatarkistusten tarpeesta, suurempien kuntakokonaisuuksien synnyttämisestä, itsehallintoalueista, ja viimeksi kuntayhtymistä. Keskisuomalainen 14.8.1990, pääkirjoitus

Satakunnan kansa kirjoitti kuntien yhteistyöstä otsikolla: ”Yhteistyö vaihtoehto kuntaliitoksille”. Sisäasiainministeriö oli vuoden 1990 alussa nimittänyt työryhmän, jonka tehtävänä oli seurata kuntien yhteistoimintaan liittyviä kokeiluja ja selvittää kuntayhteistyön mahdollisia lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia esteitä. Kuntien yhteistyön etenemiseen näytti liittyvän suuria haasteita. Uutisessa kerrottiin sisäasiainministeriön mukaan olevan ”selvää, että suurimmat esteet yhteistoiminnalle ovat kulttuuriperinteet ja asenteet kuin hallinto tai lainsäädäntö.” Säästöjä kuitenkin tarvittaisiin. Euroopan integraation myötä kilpailu kiristyisi. Valtiovalta kannusti kuntia yhteistyöhön:

> KUNTIEN YHTEISTYÖ ON LISÄÄNTYMÄSSÄ VOIMAKKAASTI ja uusia yhteistyöalueita perustetaan jatkuvasti. Sisäasiainministeriö seuraa aktiivisesti kokeiluista saatavia kokemuksia, sillä vapaaehtoinen yhteistyö on keskeinen vaihtoehto kuntaliitoksille. Ministeriön asettama kuntien yhteistyökokeilujen seurantatyöryhmä vieraili eilen Kankaanpäässä, jossa alkanut Pohjois-Satakunnan kuntien yhteistyö on myös seurannan kohteena. – Valtiovalta kannustaa kuntia vapaaehtoiseen yhteistyöhön, jolla on saavutettavissa taloudellisia säästöjä palvelutasoa laskematta. Erityisen merkittäviksi nähdään kuntien yhteistyön edut elinkeinoelämän kehittämisessä, toteaa työryhmän puheenjohtaja, apulaisosastopäällikkö Antti Uusi-Hakala sisäasiainministeriöstä. Hänen mukaansa Euroopan yhdentyminen ja kilpailun kiristyminen pakottavat kunnatkin hakemaan yhteistyötä. Satakunnan Kansa 21.9.1990, uutinen

Kuntayhtymältä odotettiin paljon. Uudistuksen keskeinen tavoite liittyi kuntainliittojärjestelmän epäkohtien poistamiseen. Kuntainliitot olivat *etääntyneet kuntien*

päätöksenteosta. Niiden todettiin olevan *raskaita, kalliita* eikä *kovin demokraattisia.* Siinä missä kuntainliitot hoitivat pääasiallisesti vain yhtä asiaa, esimerkiksi sairaaloita tai vanhainkoteja, kuntayhtymän odotettiin myös tarjoavan edellytykset *laaja-alaiselle* ja *useita toiminnan sektoreita kattavalle yhteistyölle*. Kuntayhtymää koskevia säädöksiä valmisteltaessa oli esitetty, että kuntayhtymän valtuusto valittaisiin joko suoralla kansanvaalilla tai sen valitsisivat yhtymän jäsenkuntien kunnanvaltuustot. Päättäjien valinta suorilla vaalilla sekä muut kuntayhtymän hallinnon järjestämistä koskevat uudenlaiset mahdollisuudet näyttivät muodostuvan vastaukseksi myös kunnallisen itsehallinnon ja demokratian vahvistamiseen kohdistettuihin vaatimuksiin. Vuonna 1993 voimaanastuneisiin kuntayhtymää koskeviin säännöksiin ei kuitenkaan sisällytetty mahdollisuutta yhtymävaltuuston valitsemiseen suorilla vaaleilla.

Keskustelu alkoi yhä selvemmin rakentua eräänlaiselle kaksikärkiselle sopeutumisstrategialle. Kuntayhteistyötä ja -liitoksia olisi saatava aikaiseksi heikkenevien kunnallistalouden näkymien ja kiristyvän kilpailun vuoksi. Keskeiseksi argumentiksi nousi kuntayhtymän mahdollistama vaihtoehto kuntaliitokselle. Kuntarakennekeskustelun yhteydessä kuntayhtymää markkinoitiin *uutena hallinnollisena rakenteena ilman kuntaliitosta* sekä *kuntaliitosta kevyempänä vaihtoehtona.* Kainuun Sanomat otsikoi: ”Kunnille liitosmiljoonia, kuntayhtymät kehitteillä”. Hallitus oli antamassa lakiesitystä kuntien vapaaehtoisten yhdistymisten kannustamisesta. Selvitettävänä olivat myös kuntayhtymän oikeudelliset edellytykset ja asema peruskuntiin nähden. Myös valtion informaatio-ohjauksella pyrittiin edistämään kaksikärkistä strategiaa. Kuntayhtymä näyttäytyi yhtäältä kuntaliitoksen vaihtoehtona tai toisaalta välivaiheena kuntaliitokselle:

> KUNTAYHTYMÄ OLISI KOKONAAN UUSI YHTEISTOIMINNAN MUOTO ja antaisi vaihtoehdon entisille kuntaliitoksille. Nummelan mukaan kuntayhtymä voisi myös olla välivaiheena edettäessä kohti täydellistä kuntaliitosta. Kuntayhtymälle valittaisiin vaaleilla oma hallintonsa. Kuntayhtymä olisi siis vastuussa kuntalaisille, eikä kunnille kuten kuntainliitot ovat. Kunnat voisivat vapaaehtoisesti perustaa kuntayhtymiä talousalueidensa infrastruktuurin rakentamista varten. Myös opetus- ja sosiaali- ja terveystoimen palvelutoiminta voitaisiin antaa uudelle kuntayhtymälle. Palo- ja pelastuspalvelun yhteistyö on myös yksi esimerkki. Kuntainliittoja on Nummelan mukaan usein arvosteltu käenpojiksi, joiden hallinto ja byrokratia on paisunut ja kangistunut. Kuntayhtymissä ei Nummelan mukaan olisi tätä vaaraa, koska ne olisivat vastuussa suoraan kuntalaisille. Nummelan mukaan kuntayhtymien käyttökelpoisuus olisi toimikunnan esitysten jälkeen melko pian arvioitava. Mikäli asiassa halutaan edetä käytännössä, seuraavissa vuoden 1992 kunnallisvaaleissa voitaisiin jo samalla valita edustajia ensimmäisten kuntayhtymien luottamusmieshallintoon. Kainuun Sanomat 13.10.1990, uutinen

Kuntayhtymästä pyrittiin luomaan kuntaliitokselle vaihtoehtoinen ratkaisu taloudeltaan heikkojen kuntien ja kaupunkiseutujen sisäkkäisistä kuntarakenteista aiheutuneisiin ongelmiin. Keskustelussa kuitenkin toistui myös vaatimus kuntaliitosten edistämisestä:

> KUNTAJAON KEHITTÄMINEN on [osastopäällikkö] Nummelan mielestä edelleen ajankohtaista, mutta muutoksia on jatkossakin käsiteltävä tapauskohtaisesti. Kuntajaosta johtuvia ongelmia voitaisiin Nummelan arvion mukaan ehkä ratkaista myös kehittämällä uudentyyppistä kuntamuotoa, kuntayhtymää, jossa yhtymävaltuustoille annettaisiin tehtäväksi huolehtia yhteisistä peruspalveluista peruskuntien jäädessä muussa suhteessa yleisen toimialan omaaviksi yksiköiksi. Näin voitaisiin purkaa myös pieniä kuntainliittoja ja palauttaa niiden tehtäviä kunnallisen itsehallinnon piiriin. Kuntayhtymämuodon mahdollisuudet ratkaista erityisesti pienten kuntien ja eräiden vaikeiden kaupunkiseutujen kuntajaosta johtuvia ongelmia ovat parhaillaan selvittelyn alla. Selvitystyötä tehdään pika-aikataululla yhteistyössä kuntien keskusjärjestöjen kanssa. Lainsäädännön mukaan kuntajaon tarkoituksenmukaisuus on valtioneuvoston harkinnassa, mutta valtioneuvoston käytäntö on korostanut kuntien tahtoa. Kuntarakenne on siksi edelleen pienkuntavaltainen. 460 kunnasta alle 4 000 asukkaan kuntia on 194 ja alle 10 000 asukkaan kuntia 351. Nummela totesi pienten kuntien sijoittuvan alimpiin kantokykyluokkiin ja olevan täysin riippuvaisia valtionosuuksista ja sijoittuvan silti äyrinhintahaitarin yläpäähän. Näiden kuntien itsehallinnollinen ja taloudellinen liikkumavara on käytännössä hävinnyt. Turun Sanomat 30.11.1990, uutinen

> ON ETSITTÄVÄ UUSIA KUNTIEN YHTEISTYÖTAPOJA ja kenties kehitettävä uutta kuntayhtymämuotoa, mutta siitä huolimatta valtiovallan on kannustettava myös kuntien yhdistymisiä. Kuntaliitokset lienevät yhä useammin vaihtoehto palvelujen takaamiseksi väestölle 1990-luvulla. Ne purkaisivat myös osaltaan pieniä kuntainliittoja ja palauttaisivat näiden tehtävät kunnallisen itsehallinnon piiriin. Kaleva 15.11.1990, uutinen

Yhtäältä kuntayhtymämallin valmistelu sai tukea näkökulmasta, jonka mukaan *kuntien rajat on rikottava, jos ne aiotaan säilyttää.* Toisaalta jo valmisteluvaiheessa käynnistyi keskustelu siitä, mikä merkitys lakiuudistuksella olisi kuntajaon uudistustavoitteiden kannalta. Keskustapuolue asemoitiin kuntarakennekeskustelussa muutoksen jarruksi. Kuntaliitoksiin kohdistuneen vastustuksen vuoksi kuntayhtymämallille oli tilaus. Demarin uutisessa maltillista kantaa edusti näkemys, jonka mukaan kuntayhtymä voitaisiin ajatella eräänlaisena kuntien *esiaviollisena suhteena,* joka saattaisikin myöhemmin johtaa yhdistymiseen:

> – JOS KUNNAT MYÖHEMMIN päätyvät siihen, että lyödään hynttyyt lopullisesti yhteen niin hyvä on. Hän [osastopäällikkö Arto Laitinen, Suomen Kaupunkiliitto] kiistää, että kyseessä olisi ”metku”, jolla pakkoliitoksia alustettaisiin. – Kaikki myöntävät – Keskusta mukaan luettuna, ymmärtääkseni, ettei kuntarakenteemme ole ajanmukainen ja sitä pitäisi kehittää. Tämä onkin vain yksi idea, ikään kuin ”esiaviollinen suhde”, Laitinen kuvailee. Demari 5.2.1991, uutinen

Valtadiskurssissa yhteistyö ei kuitenkaan kokonaan poistaisi tarvetta kuntaliitoksiin. Yhteistyö olisi vaihtoehto, joka saattaisi myös lopulta johtaa kuntaliitokseen:

> ALUEPOLITIIKASTA hallituksessa vastaavan Puhakan mukaan laajakaan yhteistyön lisääminen ei kokonaan poista tarvetta kuntaliitoksiin. Työryhmän puheenjohtaja, apulaisosastopäällikkö Antti Uusi-Hakala sisäministeriöstä taas pitää yhteistyötä yli kuntarajojen vaihtoehtona kuntaliitoksille, mutta toisaalta yhteistyön lopputuloksena saattaa olla kuntien liittyminen yhteen. Kouvolan Sanomat 14.2.1991, uutinen

> KUNTAPORRASTAKIN ON VAHVISTETTAVA ja sen toimintaa taloudellistettava. Siksi on harkittava nykyisen kuuden seutukunnan muuttamista kuntayhtymiksi ja niiden, jos kokemukset sitä puoltaisivat, kehittämistä aikanaan kunniksi. Karjalainen 3.6.1991, pääkirjoitus

Kommenttipuheenvuorossa Etelä-Saimaassa todettiin, että Etelä-Karjalassakin oli useaan otteeseen esitetty ajatuksia kuntien yhdistämisestä. Kustannussäästöjen kannalta realistisempana vaihtoehtona pidettiin kuitenkin kuntien alueellisen yhteistyön lisäämistä. Kirjoittaja esitti, ettei yhteistyöstä muodostuisi merkittävää kustannussäästöä ja toiminnan tehostumista, ellei siinä päästäisi uudelle tasolle. Ratkaisuksi muodostuisi kuntayhtymä, tai vielä pidemmälle menevässä vaihtoehdossa talousalueen kunnista muodostettava uusi kunta. Puntarissa olivat kuntaidentiteetin ja autonomian säilyminen kuntayhtymässä ja kuntaliitoksista saatavat yhdistymisavustukset:

> KUNTAYHTYMÄN PUITTEISSA KUNNAT voisivat säilyttää identiteettinsä ja alueellisen toimintavapautensa. Kuntayhtymä olisi peruskuntien yhteistyömuoto, joka toimisi tavallisena hallinnollisena perusyksikkönä, peruskuntana. Kuntayhtymän ylin päättävä elin, valtuusto, valittaisiin suoralla kansanvaalilla. Kuntayhtymälle voitaisiin muun lainsäädännön estämättä antaa hoidettavaksi myös sellaiset tehtävät, jotka kunnat ovat velvollisia lain tai valtion viranomaisen määräyksen perusteella hoitamaan yhdessä. [– –] Kuntien alueellisen yhteistyön parantamiseksi on sisäasiainministeriön aloitteesta perustettu yhteistyö- ja kehittämiselimiä. Yhteistyön tiivistämiseksi on esitetty ajatuksia talousaluekunnan perustamisesta. Esitys merkitsee sitä, että alueellisen ja toiminnallisen kokonaisuuden muodostavat kunnat myös organisatorisesti yhdistyisivät yhdeksi vahvaksi kuntayksiköksi. Asian pontimeksi valtiovalta on säätänyt niin sanotun porkkanalain (1266/90), jolla taloudellisesti kannustetaan kunta vapaaehtoisiin kuntaliitoksiin. Laki on voimassa vain vuoden 1993 alkuun. Esimerkiksi Savitaipale ja Suomenniemi saisivat liittyessään 25 miljoonaa markkaa yhteensä kolmen vuoden aikana. Etelä-Saimaa 5.10.1991, kaupunginvaltuutettu Timo Vainikka, Lappeenranta

Lapin Kansassa julkaistussa kommenttipuheenvuorossa kyseenalaistettiin hyötyjen saavuttaminen kuntayhtymän avulla ja kannustettiin Lapin kuntia kuntaliitoksiin.

Kirjoittajan mukaan kantokykyluokkien määräytyminen joidenkin kuntien osalta aiempaa alemmalle tasolle merkitsisi Lapille 60–70 miljoonan markan lisätuloja vuodessa. Kirjoittaja totesi, että näin ”torjuttaisiin merkittävästi valtionosuusuudistuksen Lapille uhkaamaa lisälaskua”. Yhdistymisen edut vaikuttivat ylivoimaisilta:

> KUNTAYHTYMÄAJATUKSILLE ei tarvitse uhrata aikaa. Kuntayhtymät ovat kuntien esiaviollisia suhteita ja siinä mielessä tarpeettomia, koska kunnat ovat niitä jo pitkään harjoittaneet kuntaliittojen ja sopimusten kautta. Kuntayhtymä on oljenkorsi, johon heikot kunnat kapsahtavat ja yrittävät pelastaa, mitä pelastettavissa on. Se ei kuitenkaan ole kestävän kehityksen perusta. Uusi kuntaliitos merkitsee monia hyviä asioita: – alueellinen yhteistyö vahvistuu ja painoarvo nousee – rajojen merkitys palvelujen tuotannon ja käytön osalta poistuu, tarkoituksenmukaisuus lisääntyy. Lapin Kansa 12.9.1991, nimimerkki Kaiho Vapaus

Helmikuussa 1992 Helsingin Sanomissa julkaistiin pääkirjoitus otsikolla ”Yhteistyö ottaa lujille”. Lehti kertoi, että kaksi vuotta yhteistyömahdollisuuksia kartoittanut työryhmä oli päätynyt *odotettuun tulokseen*, jonka mukaan kuntien yhteistyön etenemisen esteet eivät olisi hallinnollisin tai juridisin keinoin ylitettävissä:

> PIINTYNEET TOIMINTAJÄRJESTELMÄT, AHTAAT ASENTEET JA TAHDON PUUTE estävät kuntia keskittämästä voimiaan. Lait ja asetukset jarruttavat yhteistyötä huomattavasti vähemmän. Pohjois-Satakunnan ja Ylä-Savon talousalueiden kokeiluissa kävi ilmi, että yhteistyö juuttuu liian helposti johonkin epäolennaiseen pikkuseikkaan. Kun demokraattiseen järjestelmäämme sisältyy oikeus tehdä virheitä ja oppia kantapään kautta, pakkoliitokset eivät tule kysymykseen. Väkisin ei päästä toivottuihin tuloksiin, vaan lietsotaan vain kaunaa ja eripuraisuutta. Siksi työryhmä menettelee viisaasti hahmotellessaan kunnille uutta yhteistyömallia, kuntayhtymää. Kuntayhtymän on tarkoitus korvata kuntainliittojärjestelmä ja antaa joustavat mahdollisuudet harjoittaa eriasteista yhteistyötä. Uusi yhteistyömuoto sisällytettäisiin kunnallislakiin, joka edellyttäisi, että yhtymällä on kansanvaltaisesti valittu, ylin päättävä elin. Muutoin kukin yhtymä järjestäisi toimintansa jäsenkuntiensa tahdon ja tarpeiden mukaan. Nykyisessä ahdingossa kuntien yhteistyöryhmä ei kiirehdi liikaa ehdottaessaan, että kunnallislain muutos otetaan eduskunnan käsittelyyn vielä tänä keväänä. Silloin se ehtisi voimaan ensi vuoden alusta, jolloin kuntainliitot muutamin poikkeuksin muuttuisivat kuntayhtymiksi. Laki ei vielä pakottaisi kuntia mihinkään. Ne voisivat odotella ja ihmetellä, mutta halukkaat saisivat purkaa monet organisaatiot ja siirtää tehtävät yhden elimen hoitoon. Helsingin Sanomat 3.2.1992, pääkirjoitus

Kunnallislain osauudistuksen ja valtionosuusuudistuksen katsottiin avaavan uusia mahdollisuuksia kuntien talouden tervehdyttämiseen ja kuntien väliseen yhteistoimintaan. Turun Sanomat 20.1.1992 ennakoi vireillä olleen Loimaan kaupungin ja Loimaan

kunnan yhdistymispäätöksen olevan kielteinen ja totesi, että viisi vuotta kestäneiden liitoskeskusteluiden voimavarat olisi suunnattava yhteistyön kehittämiseen. Vaihtoehtoina olisivat laaja sopimuspohjainen yhteistyö tai kuntayhtymä. Kuntayhtymä nostettiin takeltelevien kuntaliitoshankkeiden vaihtoehdoksi kuntaliitoskeskusteluissa eri puolilla Suomea:

> HEINOLASSA myös kaupungin puolella on tunnustettu, että liitos voidaan haudata. Kaupunki ja maalaiskunta ovat käynnistäneet jo vapaaehtoisten yhteistyöhankkeiden neuvottelut. Mikkelin seudulla edetään vapaaehtoisen yhteistyön linjoilla. Kunnat myös odottelevat sitä, mitä mahdollisuuksia kunnallislain osauudistuksen sisältämä kuntayhtymä toisi yhteistyöhön. Länsi-Savo 1.2.1992, uutinen

Savon Sanomat kertoi 10.2.1992, että ”esitys vuoden 1993 alussa voimaan tulevasta kunnallislain osauudistuksesta antaa kunnille myös vapaat kädet päättää keskinäisestä yhteistyöstä. Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen jälkeen kunnat voivat puolestaan jakaa rahakakkunsa kunnan sisällä ja järjestää kunnalliset palvelut parhaaksi katsomallaan tavalla.” Kuntayhtymä olisi vaihtoehtoinen ratkaisu, jonka avulla voitaisiin laajimmillaan hoitaa valtaosa peruskuntien tehtävistä. Samalla saavutettaisiin *suurkunnan edut tapauksissa, joissa kuntien kokonaisliitoksiin ei ole halukkuutta*. Kuntayhtymä poistaisi *pelon pakkoliitoksista* ja kannustaisi kuntia yhteistyöhön, mutta toisaalta *kuntaliitoksia ei kuitenkaan kannattaisi haudata kokonaan.*

Myös kuntien yhteistyön etenemistä pidettiin kuitenkin haasteellisena. ”Onko kuntien yhteistyö edelleen vain puhetta”, kysyi apulaiskaupunginjohtaja Kari Salmi Etelä-Suomen Sanomat -lehdessä. Hän totesi, että useimmiten yhteistyöhankkeetkaan eivät olleet onnistuneet, koska jonkin kunnan katsotaan hyötyvän muiden kuntien kustannuksella. Haastetta tulisi riittämään myös yhteistyön edistämisen saralla:

> VIREILLÄ OLEVA KUNNALLISLAIN MUUTOS, joka mahdollistaa kuntayhtymien muodossa kuntien pitkällekin menevän yhteistoiminnat kuntien sinänsä menettämättä itsenäisyyttään – edesauttaisi järkevän yhteistyön käynnistämistä, mutta vaikeaa se tulee edelleen olemaan Lahdenkin alueella. Etelä-Suomen Sanomat 4.7.1992, apulaiskaupunginjohtaja Kari Salmi, Lahti

Kirjoittaja totesi, että joissakin yhteyksissä oli leikkimielellä puhuttu Hollolan, Lahden ja Nastolan muodostamasta suurkunnasta Päijät-Hämeessä. Kun kerran kuntien yhteistyön tavoitteet olivat laajentuneet käsittämään *kustannussäästöjä, palvelutason parantamista, toimintojen rationalisointia, henkilöstön kasvun supistumista, edunvalvonnan tehostamista sekä maankäyttöä, hankintoja ja asuntopolitiikkaa*, olisi myös yhdistymistä syytä harkita perusteellisesti:

> JOS HOLLOLA, LAHTI JA NASTOLA muodostaisivat suurkunnan ja päällekkäisyyksiä ja rinnakkaisorganisaatioita puretaan, niin syntyy suuriakin säästöjä. Hyvin hoidettuna tämänlaiset toimenpiteet voidaan kyllä hoitaa

> niin, että palvelutaso säilyy ja ehkä koheneekin alueella oli sitten kysymys ihan ydinkeskustasta tai laidemmalla olevista alueista. Tällaista karsimista on esimerkiksi koulutoimen hallinnossa, jossa kaikilla kunnilla on varsin yksilöityneet organisaatiot, jotka tekevät pääosin täsmälleen samoja asioita. On myös asioita, joissa riidat ”helpottuisivat” jos olisi vain yksi omistajataho. Koulutoimi voi tässäkin olla esimerkki, sillä nythän kaupunki ylläpitää monenlaatuista omaa koulutoimintaa, eikä omistuksen suhteen – kaupungin sisällä ole mitään riitaa. Sama voisi olla terveystoimessa. Isompien kuntien olisikin huomattavasti järkevämpää ja rationaalisempaa tehdä sopimuksia keskenään erilaatuisen toiminnan järjestämisestä. Etelä-Suomen Sanomat 4.7.1992, apulaiskaupunginjohtaja Kari Salmi, Lahti

Valtadiskurssissa vedottiin siihen, että kuntien taloudellinen tilanne oli heikkenemässä nopeasti. Säästöjä oli saatava syntymään *kuntien yhdistämisestä tai yhteistyöstä*. Kuntayhtymää koskevan säädösvalmistelun aikana kuntayhteistyö alkoi vakiintua toiseksi vaihtoehdoksi kuntaliitoksen rinnalle. Kunnille oli näin tarjolla kaksi vaihtoehtoa, joiden avulla ne voisivat koota voimavaroja talousvaikeuksien helpottamiseksi ja alueellisen kehityksen vahvistamiseksi. Kuntayhtymä nostettiin vaihtoehdoksi liitoksille erityisesti useissa maakuntien keskuskaupunkien ja niiden lähikuntien liitoshankkeissa sekä monikuntaliitoksia koskeneissa keskusteluissa. Toisaalta keskeiseksi nostettiin ylipäätään yhteistyön edistäminen muun sopimusyhteistyön ja kuntien oma-aloitteisin hankkein.

Vaihtoehtona maakuntaitsehallinto

1990-luvun alkuvuosina käytiin vilkasta keskustelua aluehallinnon tai *väliportaan* uudistamisesta. Diskursiivisesta näkökulmasta halutaan korostaa todellisuuden määrittelemisen tapoja ja sitä koskevia kamppailuja. Maakuntahallinnon uudistamisen viriäminen aktualisoi keskusteluvyyhden tai määrittelykamppailun, paitsi maakuntahallinnon kehittämisen suuntaviivoista, myös läänien ja kuntarakenteen kehittämisen suunnista. Se, miten pitkälle päätösvaltaa voitaisiin hajauttaa maakuntiin tai kuntiin ja mitkä olisivat uudistamisen implikaatiot kuntarakenteen kannalta, konstruoitui vahvasti puoluepoliittisin jakolinjoin.

Keskustelu maakuntahallinnon kehittämisestä sisälsi sekä pyrkimyksen vaaleilla valitun maakuntaitsehallinnon synnyttämiseen että maakuntahallinnon kehittämiseen kuntaperusteisesti. Ensin päätettiin kuitenkin maakuntajaosta. Vuonna 1991 valmistui esitys ”toiminnallis-taloudellisesta maakuntajaosta”. Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen jakautumisesta toiminnallis-taloudellisiin alueisiin annettiin 8.7.1992. Vuoden 1992 alussa valtioneuvosto asetti laajan maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishankkeen, jonka osana oli myös maakuntahallinnon kehittäminen. Osana hanketta valmisteltiin mietintö maakuntayhtymiä koskevaksi lakiesitykseksi.

Maakuntahallinnon kehittämistavoitteista ja niiden implikaatioista käytiin jo kesällä 1990 kiivasta keskustelua. Maakuntaliittojen Keskusliiton hallituksen puheenjohtaja Pertti Hietala korosti 14.8.1990 Savon Sanomissa, että erotuksena maakuntahallinnosta *maakuntaitsehallinto* merkitsisi verotusoikeutta myös maakunnille. Hän ei pitänyt

ratkaisua realistisena. Maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen pohjalta syntyneet uusimuotoiset kuntainliitot olivat aloittamassa toimintaansa. Hietala totesikin, että ”uudet monitoimialaiset kuntainliitot tulevat merkittävästi vahvistamaan maakuntien kansanvaltaista päätösvaltaa ja tehostamaan alueellista kehittämis-, suunnittelu- ja edunvalvontatyötä maakuntiemme parhaaksi”.

Keskustelu toi vahvasti näkyviin poliittisten puolueiden vastakkaiset valtapoliittiset näkökohdat. Etelä-Suomen Sanomat kirjoitti 23.8.1990 otsikolla ”Keskusta suoraan asiaan”, että maakuntahallinnon kehittämisen suuntaa ei sanelisi Suomen ETA-jäsenyys, vaikka Keskusta näin esittikin. Lehti viittasi kansanedustaja Esko Ahon maakuntaitsehallinnon puolesta esittämään puheenvuoroon kirjoittaen: ”Puheenjohtaja Esko Aho heitteli Keskustan eduskuntaryhmän kesäkokouksessa myös vähemmän kannatettavia ajatuksia. Hän pani maakuntaitsehallinnon toteuttamisen Suomen ETA-sopimuksen ehdoksi. Kytkentä on outo. Lieneekö taustalla se usein esitetty visio, että yhdentyneessä Euroopassa alueellinen identiteetti korostuu. Joka tapauksessa ETA-sopimusta tehdään niin kiireellisessä aikataulussa, ettei maakuntaitsehallinnon kaltainen ikuisuusasia ehdi vauhtiin mukaan.” Yksi keskeisimmistä vasta-argumenteista maakuntaitsehallinnon perustamiseen oli, että uusi hallintoporras lisäisi hallinnon monimutkaisuutta ja kustannuksia. Keskustelussa vastustettiin sangen voimakkaasti maakuntahallinnon vahvistamista ja vaadittiin sen sijaan muutoksia kuntajakoon:

> MAAKUNTAITSEHALLINNON LIIMAAMINEN nykyisten hallintorakenteiden päälle ei sitä paitsi tuota muuta kuin kustannuksia. Selvitettäköön perusteellisesti, minkälainen aluejako Suomelle on luonteva ja toimintakykyinen ja annettakoon sen jälkeen kyytiä nykyisille kunnan- ja lääninrajoille. Näin saataisiin sisältöä muun muassa vapaakuntakokeilulle, joka ei voi johtaa kunnon tuloksiin nykyisellä kuntajaolla. Keskusta ei kuitenkaan innostu kuntauudistuksesta, koska sen tavoitteena häämöttävät keskustajohtoisista kunnista koostuvat keskustajohtoiset maakunnat. Etelä-Suomen Sanomat 23.8.1990, pääkirjoitus

Keskustan pää-äänenkannattaja Suomenmaa kommentoi, että Ahon kannanoton varsinainen perustelu liittyi Euroopan integraation myötä kehittyvään verkostotalouteen:

> YHDENTYVÄSTÄ EUROOPASTA tulee nimenomaan verkostojen Eurooppa. [– –] Verkostotaloudessa maakuntien yrityksillä on mahdollisuudet suoraan ulkomaankauppaan. Helsinkiä ei tarvita nykyisessä mielessä välittäjänä maakuntien ja maailman välissä. Verkostotaloutta tukeva maakuntaitsehallinto on suora seuraus työnjaon syvenemisestä – vain tätä ei havaittu korostettaessa tuotannon mittakaavaetuja. Maakunta on sekä riittävän pieni että riittävän suuri yksikkö operoimaan maailmalla. [– –] Menestyäkseen kunkin maakunnan on löydettävä oma taloudellinen strategiansa. Maakuntahallinnon kautta tähän on mahdollisuus. Itsehallinnon ja jonkinasteisen budjettivastuun kautta maakunta voi rakentaa yritystoiminnalle ja kulttuurielämälle suotuisat rakenteet. Tärkeintä on, että muodostuu poliittinen tahto ja sitoutuminen maakunnan kehitystavoitteista. Suomenmaa 24.8.1990, pääkirjoitus

Kirjoittaja Helsingin Sanomissa vaati kunnallishallinnon tilalle *talousmaakuntahallintoa.* Vastikään virallisesti määritellyt talousmaakunnat näyttivät muodostavan *historiallisesti* ja *toiminnallisesti luonnollisen* lähtökohdan uudelle kuntarakenteelle. ”Viime vuosina kunnat ovat rakennuttaneet loisteliaita kunnanvirastoja ikään kuin varmistamaan omaa itsehallintoaan”, kirjoittaja totesi. Hän esitti, että nykyiset kunnat olivat suunnittelualueina liian pieniä ja epätarkoituksenmukaisia. Kuntarakenteeseen kohdistettu kritiikki muotoutui vaatimukseksi kunnallishallinnon kokoamisesta talousmaakuntien muodostamiksi hallintoyksiköiksi:

> EIKÖ VOITAISI KERTAHEITOLLA siirtyä pirstoutuneesta ja resurssipulaa potevasta kunnallishallinnosta ja sekavasta kuntainliittojen hallintoviidakosta järkevään talousmaakuntapohjaiseen aluehallintoon. Aluehallintoyksikkönä olisi selkeästi talousmaakunta, jonka sisältä kuntarajat poistettaisiin. Talousmaakuntien puitteisiin koottaisiin nykyinen kunnallishallinto, sekava ja epäyhtenäinen kuntainliittojen toiminta, kehnoon aluejakoon takertunut lääninhallinto ja tarpeellisessa määrin näihin liittyvä toiminta keskusjärjestöissä, keskusvirastoissa ja ministeriöissä. Myös valtion piirihallinto olisi kaikilta osin järjestettävä talousmaakuntiin. Toiminnallinen talousmaakunta on kuin valtio valtiossa sanan positiivisessa merkityksessä. Talousmaakunnat toimivat omista lähtökohdistaan, niillä on oma historiansa, oma kulttuurikehityksensä, oma talouskehityksensä. Niillä on myös omat mahdollisuutensa tämän maailman muuttuvissa olosuhteissa. Ne tuottavat, ne kuluttavat. Ne suunnittelevat ja kehittävät alueensa toimintoja ja taloutta alueen asukkaiden ehdoilla, valtakunnan kehittämistavoitteiden mukaan, yhteisesti sovittujen pelisääntöjen puitteissa. Helsingin Sanomat 3.1.1991, Arto Jokela, Kokkola

Kainuun Sanomat asettui tukemaan pyrkimystä keventää maakuntahallintouudistuksella valtion aluehallintoa. Lehti epäili kuitenkin, tämä olisi vastoin SDP:n ja Kokoomuksen valtapyrkimyksiä:

> MAAKUNTAHALLINTO, johon tulisi tehtäviä valtion keskushallinnolta, lääneiltä, valtion piirihallinnolta, kuntainliitoilta ja kunnilta täyttäisi hallinnon keventämisen vaatimukset. Maakuntahallinnon tulisi olla ainoa porras kunnallishallinnon ja valtion keskushallinnon välillä. Maakuntahallinnolle näytetään lastattavan kohtuuttomiakin taloudellisuus- ja toimivuusvaatimuksia. Liikojen vaatiminen johtuu siitä, että vallan päästäminen maakuntiin ei sovi kovin hyvin sosiaalidemokraattien ja Kokoomuksen omiin valtakuvioihin. Kokoomuksella ja SDP:llä ovat hyvät valta-asemat valtakunnassa ja etelän väestökeskittymissä. Nämä puolueet voivat hallita maata keskushallinnon ja sen pitkien käsien eli lääninhallitusten kautta. Maakuntahallinto tekisi Keskustasta maan mahtipuolueen. Se olisi voimatekijä muutamaa eteläisintä maakuntaa lukuun ottamatta koko valtakunnassa. Kainuun Sanomat 1.3.1991, pääkirjoitus

> KUN KUNTAINLIITTOJEN, VALTION PIIRIHALLINTOVIRANOMAISTEN JA LÄÄNINHALLITUSTEN tehtävät kerätään maakuntien väen hoidettavaksi, ei kuntien ja valtion väliin muita portaita enää tarvita. Malli on koko läntisessä Euroopassa hyväksi ja toimivaksi havaittu. [– –] Meillä maakuntahallinnon luominen on kaatunut puoluepoliittisiin valtapyrkimyksiin. Sosiaalidemokraatit ja Kokoomus ovat kynsin hampain pitäneet kiinni omista vahvoista hallintolinnakkeistaan, keskusvirastoista ja lääneistä. Valitettavasti edes rahapula ei näytä asenteita muuttavan. SDP:n äänenkannattaja otsikoi Pekkarisen ehdotuksen kirveslinjaksi. Nurinaa kuuluu myös Kokoomuksen leiristä. Kainuun Sanomat 17.7.1991, pääkirjoitus

Uutta maakuntajakoa koskevan esityksen oli määrä edetä hallituksen käsittelyyn keväällä 1992. Samaan aikaan hallitus valmisteli myös maakuntakokeilun käynnistämistä; lopulliset hallintomallia koskevat ratkaisut oli määrä tehdä vuosikymmenen loppuun mennessä. Poliittisilla puolueilla näytti olevan varsin erilainen käsitys maakuntahallintoa koskevan uudistuksen tavoitteista:

> MAAKUNTAJAKO on perustana useille hallituksen käynnistämille hankkeille, kuten maakuntahallintokokeilulle, valtion alue- ja piirihallinnon järjestämiselle ja aluepoliittiselle uudistukselle. Hankkeen moottorina on sisäministeri Mauri Pekkanen (kesk.). Hallituspuolueet ovat periaatteessa yksimielisiä maakuntajaon tarpeellisuudesta. Jaon perusteella suunniteltavasta hallintokokeilusta on sen sijaan suuria näkemyseroja. Maakuntien aseman korostaminen on Keskustan pitkään hellimä ajatus. Kokoomus taas jättäisi maakuntaportaan perustamatta ja uudistaisi hallinnon kaksiportaiseksi siten, että tehtävät jaettaisiin valtion ja kuntien kesken. Kunnat voisivat perustaa keskenään kuntayhtymiä. Rkp suhtautuu maakuntahallintoon epäillen. Sen pelätään heikentävän ruotsinkielisen väestönosan asemaa. [– –] Keskustan piirissä pisimmälle menevien ajatusten mukaan maakunnat saisivat jopa oman verotusoikeuden ja omat ”maakuntahallitukset”. Kokoomusta tällaiset ajatukset kauhistuttavat SDP:stä puhumattakaan. Maakuntahallinto poliittisine elimineen kasvattaisi Keskustan valtaa suurimmassa osassa Suomea. Helsingin Sanomat 8.4.1992, uutinen

> ALUEHALLINNOLLE ON HAETTU jatkuvasti uusia muotoja ja rajoja. Luonnollisen muutostarpeen rinnalla siihen on vaikuttanut poliittinen valtataistelu alueellisesta määräysvallasta. Jos ote maakunnallisissa organisaatioissa on koettu heikoksi, on tilaisuuden tullen perustettu uusi ja miehitetty se omilla edustajilla. Selkein esimerkki valtataistelusta ovat olleet maakuntaliitot ja seutukaavaliitot. Puolueiden puumerkit ovat nähtävissä tässäkin ratkaisussa. Kun Keskusta ja Kokoomus eivät päässeet yksimielisyyteen siitä, jääkö uusien rajojen sisälle ”alueita” vai ”maakuntia”, muotoiltiin niille nimihirviö ”toiminnallis-taloudelliset maakunnat”. Länsi-Savo 10.7.1992, pääkirjoitus

Valtioneuvosto vahvisti uuden maakuntajaon loppukesällä 1992. Samanaikaisesti kuitenkin keskustelu aluehallinnon kehittämisestä ja maakuntien tulevaisuudesta jatkui. Keskustelussa oli laajasti esillä valtion aluehallinnon (lääninhallitukset ja piirihallintoviranomaiset) keventäminen ja tehtävien siirtäminen maakunnille tai kunnille. Helsingin Sanomat arvosteli 13.7.1992 pääkirjoituksessaan maakuntahallintoa koskevia uudistussuunnitelmia siitä, että ne vaikeuttaisivat kuntarakenteen muutoksia: ”Hallituksen mallista tulee kallis myös siksi, että se hidastaa nykyisen pienkuntavaltaisen kuntarakenteen uudistumista. Miksi kunnat yhdistyisivät valtionosuusuudistuksesta huolimatta, jos maakuntahallinto kasvattaa pienten kuntien suhteellista valtaa suuriin verrattuna?”

Helsingin Sanomat myös arvosteli uudistusta ajanutta Keskustapuoluetta siitä, että ”meikäläiset toiminnallis-taloudelliset maakunnat” olivat aivan liian pieniä verrattuna eurooppalaiseen alueen konseptiin. Integraatio ei velvoittaisi Suomea mihinkään määrättyyn hallintomalliin. Sen sijaan tulisi painottaa kuntaliitosten merkitystä: ”Keskustan työryhmä kehitteli nyt hallituksessa päätetyn maakuntahallintoidean kolme vuotta sitten eli ennen tietoa, että Suomi pyrkii EY:n jäseneksi. Kansallisromanttinen pienten kuntien malli on auttamattomasti vanhentunut. Se ei vastaa euroajattelua. Hallintoa pitäisi kehittää yhdistämällä pieniä kuntia ja karsimalla lääninhallitusten tehtäviä”.

”Maakuntaitsehallinto olisi turha lisäporras”, otsikoi myös Aamulehti. ”Kokoomuksen puheenjohtaja Salolaisen mukaan Kokoomus ei kannata maakunnallista itsehallintoa. Se toisi hänen mukaansa vain yhden uuden portaan lisää kuntien ja läänien välille. – Puhumattakaan siitä, että maakuntahallinto saisi esimerkiksi verojenkeruuoikeuden. Läänien lukumäärää Kokoomus ei halua lisätä, vaan pikemminkin se on valmis vähentämään lukumäärää nykyisestään. Salolainen ei kuitenkaan tiistaina Helsingissä pidetyssä tiedotustilaisuudessa halunnut nimetä läänejä, jotka voitaisiin luontevasti yhdistää”, lehti kirjoitti. Aamulehden mukaan Kokoomuspuolue kannusti kuntia kuntayhtymien perustamiseen sekä vapaaehtoisiin kuntaliitoksiin:

> MAAKUNTAITSEHALLINNON TILALLE Kokoomus ajaa kuntayhtymiä. Samalla toivotaan, että kuntien lukumäärä vähenisi rutkasti. Nyt kuntia on 440. Salolaisen mukaan kukaan ei näkisi pahaa unta, vaikka lukumäärä romahtaisi puoleen. Kokoomus ei ole kuitenkaan pakkoliitosten kannalta, vaan kaikki perustuisi vapaaehtoisuuteen. Tavoitteena olisivat hyvin toimivat kunnat. – Kunnat voisivat kuntayhtymien kautta järkeistää monia toimintojaan saaden aikaan huomattavaa säästöä. Pikku hiljaa kunnat tajuaisivat, että välillä oleva rajakin voitaisiin poistaa, haaveilee Salolainen. Aamulehti 16.9.1992, uutinen

Suunnitteilla ollutta maakuntahallintokokeilua ei toteutettu. Sen sijaan maakuntahallintoa koskeva uudistus toteutettiin selvitysmies Kauko Sipposen (1992) esityksen mukaisesti perustamalla kuntayhtymistä muodostuvat maakuntien liitot. Selvityksessä ei esitetty maakuntatason alueellisen itsehallinnon synnyttämistä suoraan demokraattisesti valittavilla toimielimillä tai verotusoikeutta maakuntatasolle. Vastuu alueiden kehittämisestä, suunnittelusta ja edunvalvonnasta sekä viranomaistoiminnan yhteensovittamisesta siirrettiin lääninhallituksilta maakuntien liitoille.

Hallinnon kehittämisen suuria suuntaviivoja koskevat premissit määrittyivät usein puoluepoliittisten lähtökohtien ja tavoitteiden ilmentymiksi. Maakuntia ja kuntia koskevassa keskustelussa Keskustapuolue asemoitui maakuntien itsehallinnon kannattajaksi. SDP ja Kokoomus puolestaan asemoituivat kuntarakenteen uudistuspolitiikkaa ajaviksi. Valtadiskurssi korosti jälkimmäistä pyrkimystä, kuntarakenteen muutos sai tulevaisuuden suuntaviivoja koskevassa keskustelussa hallitsevamman aseman.

Mistä tulevat kuntaliitosten hyödyt?

Lamautuvalla julkisella sektorilla vaadittiin säästöjen synnyttämiseksi kuntaliitoksia. Toisaalta valtadiskurssissa käytiin jatkuvaa määrittelykamppailua siitä, olisiko kuntaliitosten avulla ylipäätään saavutettavissa säästöjä. Vuonna 1992 tämän keskustelun herättäjänä toimi muun muassa Kunnallisalan kehittämissäätiön ja Liiketaloudellisen tutkimuslaitoksen tutkimus (Stüber 1992) kunnan koon ja palvelutuotannon yksikkökustannusten välisistä yhteyksistä. Tutkimus oli osoittanut kuntakoon ja palvelukustannuksen väliset yhteydet heikoiksi. Keskustelua käytiin siitä, voitaisiinko tutkimuksen tulosten perusteella vetää johtopäätös, jonka mukaan kuntien yhdistämisen avulla ei olisi saavutettavissa säästöjä. Kuntaliitosten tarvetta pyrittiin puolustamaan tutkimuksen tuloksista huolimatta:

> KUNTIEN YHDISTÄMINEN on varmasti useimmilla ”Miten saneeraisin Suomen kuntoon” -listoilla viiden tai kymmenen kärkiehdotuksen joukossa. Valtiovarainministeri Iiro Viinanen harventaisi kunnat 150:een. Pääjohtaja Tauno Matomäki ei voi ymmärtää, mitä tarkoitusta varten kunnan- tai kaupungintaloja tulee vaikkapa Porista Helsinkiin päin ajeltaessa vastaan seitsemän minuutin välein. Kuluneella viikolla julkistettiin Liiketaloustieteellisen tutkimuslaitoksen selvitys, joka kuulemma kaatoi vettä kuntaliitoksia ajaneiden niskaan. Sen pääsanoma oli olevinaan, ettei kuntien yhdistäminen automaattisesti tuo säästöjä. Palvelujen kustannukset tosin laskivat aluksi kunnan väkiluvun kasvaessa, mutta sitten alkoi jo vaikuttaa moni muu seikka, esimerkiksi palvelujen järjestämistapa, väestörakenne ja kunnan sijainti. Mielestäni tutkimuksen johtopäätös oli hieman väkisin väännetty. Yhdistyminenhän näytti joka tapauksessa tuovan pienten kuntien tapauksessa säästöjä. Sellainen sanoma selvitykseen ehkä sisältyi, että kuntaliitoksesta saatavia lyhyen aikavälin säästöjä on liioiteltu. Yksityisellä sektorilla muoti on jatkuvasti vaihdellut siinä, mitkä ovat pienuudesta ja suuruudesta tai itsenäisyydestä ja keskusjohtoisuudesta saatavat hyödy. Mutta jos kuntajako tehtäisiin vasta nyt, maata tuskin jaettaisiin 460 kuntaan, joiden väkimäärä vaihtelisi puolesta miljoonasta 139 asukkaaseen. Satakunnan Kansa 18.7.1992, pääkirjoitus

Valtadiskurssi taipui kuitenkin painottamaan vapaaehtoisuuteen perustuvien kuntaliitosten kannustamista. Tässä yhteydessä myös Euroopan paikallisen itsehallinnon asiakirjan implikoima koskemattomuus muodostui tärkeäksi referenssiksi. Peruskirja puolusti kuntien itsemääräämisoikeutta. Pienten kuntien olemassaoloa ei voitaisi

kyseenalaistaa myöskään suoraan tutkimustilastojen valossa. Liitosten ei siis tulisi olla itsetarkoitus, vaan talouden sanelema ratkaisu. Satakunnan Kansa otsikoi pääkirjoituksensa: ”Tilasto ei aja kuntia yhteen – ’routa’ ajaa?” Yleisen taloustilanteen heikentymisen ja valtionosuusjärjestelmän uudistuksen arvioitiin joka tapauksessa saavan pienten ja taloudelliselta tilanteeltaan heikkojen kuntien päätöksentekijät pohtimaan kuntaliitoksen mahdollisuutta:

> UUSISTA KUNTALIITOKSISTA EI pidä tehdä itsetarkoitusta. Eikä missään tapauksessa pidä käyttää pakkoa – se olisi vastoin koko sitä alueellisen itsehallinnon uutta henkeä, jota nyt viritellään. Mutta on varmaa, että yhdistymistä ruvetaan katselemaan köyhissä kunnissa aivan toisella silmällä, kun valtionapujärjestelmä muuttuu eikä kukaan enää ole viime kädessä vastaamassa siitä, että kunta selviää. Kun veroja ei enää voi nostaa eikä velkaa lisätä, ovat keinot vähissä. Turvallisuudenkaipuu panee katselemaan ympärille ehkä vähän samaan tyyliin kuin monissa osuuskunnissa ja pienissä paikallispankeissa. Satakunnan Kansa 18.7.1992, pääkirjoitus

Turun Sanomat kallistui myös kyseenalaistamaan kuntakoon ja tehokkuuden välisen suhteen. Pääkirjoituksessa kerrattiin kustannusten erojen muodostuvan kunnan sijaintiin, alue- ja väestörakenteeseen sekä palvelujen tuotantotapaan liittyvistä tekijöistä. Sen sijaan lehti kysyi, mitkä olisivat kunnan poliittisten voimasuhteiden vaikutukset palvelukustannuksiin. Vaikka taloudellisten hyötyjen saavuttaminen olisi kyseenalaista, pienimpien kuntien kannalta yhdistymistarve oli joka tapauksessa ajankohtainen:

> SUURI KUNTA ei ole taloudellisempi kuin pieni. Koko ei ratkaise kunnan palvelujen tuottamisen kalleutta. Erot selittyvät pikemminkin kunnan sijainnilla, väestörakenteella ja tavalla, jolla palvelut on tuotettu. Tähän päädyttiin liiketaloustieteellisen tutkimuslaitoksen selvityksessä, jossa etsittiin taloudellisesti ihanteellista kuntakokoa. Samalla selvisi, etteivät kuntaliitokset välttämättä tuo säästöjä. Osa tutkimuksen tuloksista on itsestäänselvyyksiä. Peruskoulu on ilman muuta kalliimpi kunnassa, jossa väkeä on vähän, etäisyydet pitkät ja oppilaat joudutaan osin majoittamaan, kuin pienessä ja tiiviisti asutussa kunnassa. Sen sijaan olisi odottanut selvitykseltä täsmällisempää tietoa esimerkiksi päivähoitokustannusten vaihtelujen syistä. Arvailut, joiden mukaan pienissä kunnissa äidit ovat enemmän kotona kuin suurissa kunnissa, jäävät arvailuksi, vaikka voivatkin olla oikeansuuntaisia selityksiä. Selvitys ei myöskään kerro kunnan poliittisen voimasuhdejakauman vaikutusta kunnan palveluiden järjestämiseen ja menoihin. Siihen ei tiettävästi tohdittu käydä käsiksi. Ruotsissa on havaittu, että punaisuus lisää palvelujen yksikkökustannuksia. Ylimalkaiset viittaukset palvelujen järjestämistapaan sisältänevät myös poliittisia syitä. Edelleenkään ei ole tietoa esimerkiksi siitä, lisääntyvätkö poliittiset päällystakkivirat kunnan koon mukana. Vaikka tutkimus osoittikin, ettei kuntaliitoksista useinkaan taloudellista hyötyä tule, yhden, kahden ja kolmenkin tuhannen asukkaan

> kunnat joutuvat jatkuvasti pohtimaan olemassaolonsa mielekkyyttä. Turun Sanomat 16.7.1992, pääkirjoitus

Kunnallistalouden kehitysnäkymät näyttivät heikoilta. Uutiset kertoivat kunnallistalouden pysyvän kireänä koko 1990-luvun. Länsi-Savo esitteli uutisessaan *Sailaksen esityksen* eli valtiovarainministeriössä valmistellun säästöohjelman, joka sisälsi ajatuksen kuntaliitosten lisäämiseksi julkishallinnon säästöjen aikaansaamiseksi. Esitys käynnisti vilkkaan keskustelun kuntaliitoksilla saavutettavista säästöistä. Länsi-Savo otsikoi: ”Sisäasiainministeriö ei usko Sailaksen esityksen toteutuvan. Kuntaliitoksista ei ole todellisiksi säästöiksi”. Uutisessa sisäasiainministeriö esitti varauksellisen kannan kuntaliitoksilla saavutettaviin hyötyihin. Kuntakoon ja kustannusten väliset suoraviivaiset yhteydet kyseenalaistettiin ja korostettiin, että palveluiden kustannustasoon vaikuttaa palveluiden järjestämisen tapa. Näin ollen liitoksen tarpeellisuuden arvioiminen edellyttäisi näihin seikkoihin liittyvää tapauskohtaista harkintaa:

> – KUSTANNUKSET EIVÄT OLE KIINNI KUNTAKOOSTA, vaan siitä, kuinka palvelut tuotetaan, sanoo hallitusneuvos Aulikki Mentula. Valtionvarainministeriön budjettipäällikön Raimo Sailaksen säästölistassa on erikseen todettu, että julkishallinnossa on haettava säästöjä edistämällä kuntaliitoksia. Liitoksia tulisi tehdä ennen muuta reikäleipäkunnissa. Valtionvarainministeriön esitys ei yllättänyt sisäministeriön kunta- ja aluekehitysosastoa. Rahaministeriön virkamiesten näkemyksiä kuntaosasto pitää hieman amatöörimäisinä. – Voi tietysti olla, että valtionvarainministeriöllä on olemassa tarkkoja laskelmia mahdollisista kuntaliitosten tuomista säästöistä. Aivan näppituntumalla ei uskalla kuitenkaan sanoa, mitä säästöjä liitokset toisivat; jokainen liitos on tutkittava tapauskohtaisesti, sanoo Mentula. Kuntakoko ei ratkaise. [otsikko] Sisäministeriö on teettänyt ja myös itse tehnyt laskelmia liitosten eduista. Toistaiseksi ei ole havaittu, että pelkällä liitoksella saataisiin aikaa todellisia säästöjä. Hänen [hallitusneuvos Mentulan] mukaansa keskeistä on se, millä kustannuksilla palvelut kuntalaisille tuotetaan. – Isossa kunnassa eivät kulut välttämättä ole sen halvempia. Länsi-Savo 8.9.1992, uutinen

Keskustelussa kallistuttiin sille kannalle, että kuntakoon ja tehokkuuden suhde on kiistanalainen. Samalla näytti kuitenkin olevan *väistämätöntä*, että 460 kunnasta muodostuva kuntakenttä käsitti huomattavasti päällekkäistä ja tarpeetonta hallintoa, virkoja ja toimintaa:

> BUDJETTIPÄÄLLIKKÖ RAIMO SAILAKSEN mukaan nimetyssä säästöohjelmassa on maininta kuntien yhdistämisestä. Seuraavalla kunnallisvaalikaudella asia varmasti onkin esillä tähänastista laajemmin. Vaalitaistelun teemaksi kuntien yhdistäminen ei kuitenkaan näytä kelpaavan. Paljon on kiistelty siitä, saadaanko kuntia yhdistämällä ylipäätään säästöjä. Jotkut tilastoihin pohjaavat tutkimukset ovat osoittaneet, että pienissä kunnissa tietyt palvelut on hoidettu jopa halvemmalla kuin suurissa. Kaiken kaikkiaan on

> kuitenkin selvää, että maan jakautuminen peräti 460 kuntaan on taloudellisesti järjetöntä. Sen on pakko tietää mm. tarpeettomia hallintoelimiä, virkoja, turhia investointeja ja päällekkäistä suunnittelutyötä. Kuntajako perustuu historiaan. Jos se voitaisiin "nollata", ei uusi jako olisi varmasti lähelläkään nykyistä. Yhtä paljon kuin pelkkä tekniikka – esimerkiksi kulkuyhteydet ja viestintä – ovat muuttuneet myös kuntien tehtävät. Kuntien yhteistyötä kehittämällä voidaan säästää jonkin verran, mutta ei niin paljon kuin kuntia suoraan yhdistämällä. Satakunnan Kansa 28.9.1992, pääkirjoitus

Perustelut liitostarpeille kietoutuivat argumenttiin, jonka mukaan suomalaisen julkishallinnon rakenne ja toimintatavat kaipasivat uudelleenarviointia. NPM-ajattelun läpäistyminen paikallishallinnon kehittämistä koskevaan keskusteluun merkitsi samalla uudenlaista määrittelypyrkimystä suhteessa kuntien toimintatapoihin ja hallinnon rakenteisiin. Yksityisellä sektorilla kustannustietoisuus, joustavuus, verkostoituminen ja alihankkijuuteen perustuvat toimintamallit tekivät tuloaan. Myös julkiselle sektorille peräänkuulutettiin *tulosvastuullisuutta* ja *yrittäjämäisyyttä*. Kuntien rooli oli muuttumassa palvelujen *tuottajista* palvelujen *koordinoijiksi.* Kuntien palvelutuotanto voitaisiin järjestää *verkostomaisesti* yli hallintokuntien ja kuntarajojen *yksityisten palvelutuottajien kesken.* Kunnan omat organisaatiot voitaisiin *supistaa minimiin*. Keskustelussa alkoi vahvistua managerialistinen asiakkuutta korostava näkökulma, joka tarjosi uudenlaisen viitekehyksen kuntien hallintorakenteiden ja toiminnan uudistamista koskevien tavoitteiden määrittelyyn:

> SUOMALAISEN JULKISHALLINNON rakenne ja toimintatavat kaipaavat ennakkoluulotonta uudelleen arviointia ja määrätietoista muuttamista. Julkiset palvelut, niiden todellinen tarve, tuottamistapa, rahoitus ja hallinnointi on syytä käydä konkreettisesti läpi. Jotta Suomi menestyisi kansainvälisessä muutoksessa, myös julkishallinnossa on saatava aikaan nykyistä selkeämpi työnjako ja vastuun määrittely. Nyt on muutosjohtajien aika. Tavoitteena on oltava kansalaisten joustava ja kustannustietoinen palveleminen hallinnoinnin sijasta. Se merkitsee eri hallintotasojen toiminta-ajatusten muuttamista toisiaan tukeviksi ja johtamistapojen uudistamista kansalaisten tarpeista – alhaalta ylös – ohjautuviksi. [– –] Myöskään nykyiset kuntarajat ja kuntarakenne eivät saa olla liian pyhiä. Tehtävät, joiden suorittamisessa yksittäiset kunnat ovat joko toiminnallisesti tai taloudellisesti liian pieniä yksiköitä, on hoidettava kuntien välisenä yhteistyönä, yhteistyössä valtion kanssa tai yksityissektorin palveluja hyväksi käyttäen. Helsingin Sanomat 16.7.1992, varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, Suomen Kaupunkiliitto

Valtadiskurssissa puhe kuntaliitoksilla aikaansaatavista säästöistä kiertyi *hallintokulujen* ympärille. Argumentteja liitostarpeen puolesta esitettiin perustelematta tarkemmin sitä, tarkoitetaanko hallinnolla myös palvelujärjestelmiä ja niiden hallintoa vai vain kuntien keskushallintoa toimintoineen. Peruspalveluiden ylläpitämiseen tarvittavan hallinnon purkamiseen viittaavien argumenttien esittäminen liitospuheen yhteydessä olisi kenties herättänyt kielteisiä mielikuvia palveluiden heikentymisestä. Toisaalta kuntien

keskushallinnon karsimisesta syntyvien säästöjen mahdollisuus kyseenalaistettiin sillä perusteella, että koska keskushallinnon kustannukset muodostivat vain marginaalisen osuuden kuntien menoista, ei niistä syntyisi yhdistämisen myötä merkittäviä säästöjä. Toisaalta hallintoa näytti joka tapauksessa olevan liikaa, kun näkökulmaa laajennettiin myös kuntainliittojen ja muiden yhteistyöorganisaatioiden *päällekkäisyyksiin* ja *tehottomuuteen:*

> PÄÄJOHTAJA TAUNO MATOMÄEN ajellessa Helsingistä Poriin vilahtelee tien ohessa seitsemän minuutin välein kunnan- ja kaupungintaloja. Tätä pääjohtajan on vaikea ymmärtää (Satakunnan Kansa 18.7.1992). Liiketaloudellisen tutkimuslaitoksen johtaja Jarmo Granfeltin mukaan hallintomenot ovat kuitenkin kunnissa niin pienet, että kokonaisuuden kannalta ne ovat melko merkityksettömiä (IS 15.7.1992). Pelkät hallintomenot yhdessä kunnassa voivat olla pieni osa kokonaismenoista. Jos muutetaan näkökulmaa ja katsotaan kokonaisuutta, maassa on 460 kuntaa, 346 kuntainliittoa ja 28 muuta kuntayhteisöä. Niissä onkin yhteen laskien hallintoa jo paljon. Laskelma pahenee vielä sillä, että kussakin kunnassa on toiminnat on organisoitu saman valtion vaatiman sektorirakenteen mukaan, jolloin organisaatioista on tullut päällekkäisiä, kapea-alaisia ja tehottomia. Muodollisia hallintomenoja suurempi tehottomuus piileekin päällekkäisissä organisaatioissa. Samalla paikkakunnalla on kuntien kustantamaa hallintoa liikaa. Esimerkiksi Lahdessa on kaupungin organisaatioiden lisäksi keskussairaalan, ammattikoulukuntainliiton ja Päijät-Hämeen liiton organisaatiot. Näissä löytyy sekä hallintoa että toimintaa päällekkäin. Etelä-Suomen Sanomat 5.9.1992, Heikki Helin

Kuntaliitosten hyödyt riippuivat siitä, miten hallintoa uudelleenorganisoitaisiin niiden yhteydessä. *Uudelleen piirrettyjen organisaatiolaatikkojen* tulisi vähentää henkilöstöä, muuten uudistukset ovat tarpeettomia. Vaikka kuntapuolella tähän ei ollut totuttu, yrityspuolella se oli *päivittäistä toimintaa*. Etelä-Suomen Sanomissa julkaistussa artikkelissa esimerkkinä oli koko Päijät-Hämeen kattava kuvitteellinen kuntaliitos: ”Kuntalaisille tarpeettoman hallinnon kustantamisesta ei ole mitään hyötyä. Jos Päijät-Hämeen kolmentoista kunnan ja kahden suuren kuntainliiton hallinnosta voidaan säästää vaikka satakunta virkaa, puhutaan jo suuremmista summista. Ilmeisesti vähennykset voisivat olla todellisuudessa paljon suuremmat. Lisäksi toimintojen uudelleenorganisointi poistamalla päällekkäisyydet toisi toiminnallisia säästöjä, jotka esimerkiksi ammatillisessa opetuksessa ja terveydenhuollossa olisivat merkittäviä.” Kuntien yhdistymisen tilanteessa ei ollut hyödynnetty mahdollisuutta saavuttaa säästöjä henkilöstön vähentämisellä:

> JOS TEHDÄÄN SUORAVIIVAISIA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ sen perusteella siitä, mitä tehdyistä kuntaliitoksista on seurannut kuntien taloudessa ja palvelutuotannossa, ei saada oikeaa kuvaa liitosten hyödyistä. Kunnallishallinnon saneerauksen ongelmana on ollut, että kaikille on kuntaliitoksissa turvattu työpaikat, monille jopa suuremmalla palkalla. Kun kunnat on

> liitetty yhteen, on seurauksena ollut kaksinkertainen hallinto-organisaatio, jonka laihtuminen luonnollisen poistuman kautta on vienyt kohtuuttoman pitkän ajan. Näin ollen tehtyjen kuntaliitosten perusteella ei ole mahdollista ilmeisestikään osoittaa suuria säästöjä. Jälkeenpäin on mahdotonta laskea sitä, paljonko olisi ollut tarkoituksenmukaisen organisaation ja todellisen organisaation ero. Jos nykytilanteessa tehdään kuntaliitoksia, on tulevat organisaatiot tutkittava tarkoin ja kaikki ylimääräinen henkilöstö irtisanottava. Näin ei kuitenkaan ole tehty yhdessäkään kuntaliitoksessa tähän asti. Etelä-Suomen Sanomat 5.9.1992, Heikki Helin

Keskustelussa tuotiin esiin, että yleisellä tasolla kuntakoon ja kustannusten väliset yhteydet sekä liitosten vaikutukset olivat kiistanalaisia. Erityisesti tämä koski perusteluita, joissa tuotannon laajuusetuihin perustuvia tehokkuuskriteereitä sovelletaan kunnan kokoon. Kiistämätöntä näyttöä kunnan koon ja sen taloudellisen tehokkuuden yhteydestä ei voitu esittää. Valtadiskurssissa nojauduttiin vahvasti byrokratiadiskurssiin. Käytännössä kuntaliitosten tulokset ratkaisisi se, miten kuntien organisaatiota uudistettaisiin liitosten yhteydessä. Yhdistymisiin liittyi rationalisoinnin mahdollisuuksia, joita ei tähän asti ollut riittävästi hyödynnetty.

Tehoaako porkkana vai ei?

Uusimuotoisen yhdistymisavustuksen voimassaoloaikana syntyi viisi kuntaliitosta. Vuoden 1993 alussa Kalannin kunta yhdistettiin Uuteenkaupunkiin, Konginkankaan kunta Äänekosken kaupunkiin, Rauman maalaiskunta Rauman kaupunkiin, Säynätsalon kunta Jyväskylän kaupunkiin ja Tenholan kunta Tammisaaren kaupunkiin. Vuonna 1993 toteutuvia kuntaliitoksia koskevassa keskustelussa keskeiseksi argumentiksi kohosi se, että vaikka hallitus oli vauhdittanut kuntaliitoksia tarjoamalla yhdistymishaluisille kunnille selvää rahaa ja tietyin edellytyksin myös helpotusta kantokykyluokitukseen, liitoksia oli toteutunut varsin vähän.

Uusi valtionosuusjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1993. Uudistuksen vaikutuksista kuntien liitoshalukkuuteen esitettiin monensuuntaisia arvioita. Yhtäältä uudistuksen epäiltiin vaikuttavan siten, että kuntien yhdistymisen johdosta kohenevan kantokykyluokan taloudelliset vaikutukset mitätöityisivät. Toisaalta uudistuksen arvioitiin merkitsevän kuntien taloudellisen vastuun lisääntymistä ja yhä useampien kuntien asettumista kuntaliitoksen kannalle. Tammikuussa 1992 kerrottiin kuntien laskevan kuumeisesti kantokykyluokkien ennakkopäätösten perusteella, miten suuria valtionapuja kuntaliitoksesta heltiäisi: ”Porkkanarahan valtio antaa kolmena vuonna ja kantokykyluokan edullisuus on varmaa saman ajan.” Odotettua harvempien kuntien arvioitiin tarttuvan valtion tarjoamiin yhdistymistukiin:

> KUNNAT OVAT VIIME VUOSINA sangen nihkeästi päätyneet liitoksiin, joista tosin käydään ikuisuustaistelua. Vauhdittaakseen hankkeita sisäministeriö keksi porkkanarahan. Eduskunta näki parhaaksi vaatia porkkanarahan lisäksi ennakkopäätökset yhdistyneen kunnan kantokykyluokasta. [– –] Liitoshankkeiden toteuttamista häiritsee se, että uusi valtionapujärjestelmä

> toteutuu vuodesta 1993 alkaen ja vesittää monien kunnallismiesten mielestä liitoksen vuoksi parannetun kantokykyluokituksen. Lisäksi parhaillaan on tekeillä kunnallislain uudistus ja kuntien yhteistyömahdollisuuksia on tarkoitus helpottaa. Helsingin Sanomat 14.1.1992, uutinen

Porkkanarahoihin oli tartuttu *yllättävän nihkeästi*. Keskustelussa muistutettiin toistuvasti, että vapaaehtoisilla kuntaliitoksilla alkoi olla kiire, koska valtion porkkanarahojen jako oli pian päättymässä. Keskustelussa artikuloituivat myös kuntien – erityisesti pienten kuntien – haluttomuus edetä liitokseen *talouden realiteeteista* eli talousvaikeuksista huolimatta. Keskustelussa aktualisoituivat myös puoluepoliittiset asetelmat. Liitoksia vastustivat *pienet maalaiskunnat Keskustan valta-alueilla.* Liitosten kannattajia puolestaan olivat *sosiaalidemokraatti- ja kokoomusvetoiset teollisuuskaupungit Etelä-Suomessa. Pienten ja konkurssikypsien* kuntien ohella paine kasvoi reikäleipäkuntien yhdistämiseksi. Keskustelua reikäleipäliitoksesta käytiin Rauman kaupungin ja maalaiskunnan, Heinolan kaupungin ja maalaiskunnan, Lohjan kaupungin ja maalaiskunnan, Porvoon kaupungin ja maalaiskunnan sekä Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan välillä. Näissä tapauksissa porkkanoiden tehottomuuden arvioitiin johtuvan siitä, että reikäleipäasetelma näytti olevan yhden kunnan haitta ja toisen hyöty:

> KUNTIEN ”ITSENÄISYYDEN” MENETTÄMISEN pelko elää yhä sitkeässä. Erityisen outoa on se, että vallankin Suomen Keskustan valta-alueilla pienet, konkurssin rajamailla elävät maalaiskunnat ovat jättäneet valtion kädenojennuksen tyystin huomiotta. Myönteisin vastaanotto ”porkkanarahoille” on toistaiseksi ilmentynyt Etelä-Suomen teollisuuspaikkakunnilla. Alueilla jotka yleisesti luetaan sosialidemokraattien ja kokoomuksen vahvoihin ympäristöihin. Tätä nykyä on vireillä puolisenkymmentä vakavasti otettavaa vapaaehtoisuuteen perustuvaa kuntaliitoshanketta. Niille yhteisenä nimittäjänä on niin kutsuttu ”reikäleipäkunta” tilanne, jossa vahvan kaupungin ympärille on ryhmittynyt maalaiskunta tai maalaiskuntia, jotka hyödyntävät keskuksen palveluita veromarkkojen valuessa kaupungin ulottumattomiin. On myös tulkintoja, jotka lähtevät siitä, että ”reijällä on taipumus pitemmän päälle syödä koko leipä”. Demari 22.1.1992, pääkirjoitus

Taloudellisen laman myötä kunnilta odotettiin *itsenäisyyden abstraktien arvojen vaalimisen* sijaan *talousrealismia.* Keskisuomalainen kertoi pääkirjoituksessaan 23.1.1992, että Rauman kaupungin ja Rauman maalaiskunnan vuonna 1993 toteutumassa olleeseen liitokseen päädyttiin nimenomaan siksi, että yhteisillä eväillä kunnat katsoivat pystyvänsä vastaamaan tulevaisuuden tuomiin haasteisiin paremmin kuin erillisiä päällekkäistoimintoja ylläpitäen. ”Tilanteessa, jossa näkymät kuntien verotulokehityksestä ovat synkät ja palveluiden järjestämisessä on muutoinkin vaikeuksia, luulisi kuntien mielihyvin tarttuvan valtion runsaskätisiin tarjouksiin sekä yhteisvoimin saavutettaviin säästöihin ja synergiaetuihin”, lehti kirjoitti. Lopulta lehti esitti yhdistymisavustuksiin vedoten varsin selvän kannan Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan liitoshankkeessa:

> VIELÄ TOISTAISEKSI SELVITTÄMÄTTÖMISTÄ SYISTÄ kunnissa kuitenkin elää vahvempana usko itsenäisyyden abstrakteihin arvoihin kuin selvään talousrealismiin. Yhdistymiseen suhtaudutaan kuin menetykseen, siitä puhumista kartetaan ja asian esille ottamista lykätään, kunnes tulee varmuus siitä, että valtion porkkanatarjous ei ole enää voimassa. Sen jälkeen asia onkin pitkäksi ajaksi pois päiväjärjestyksestä. Jyväskylän seudulle, siis kaupungille ja maalaiskunnalle, valtio tarjoaa kantokykyluokkamuutoksen muodossa selvää riihikuivaa ylimääräistä rahaa 25 miljoonaa markkaa vuodessa, mikäli kunnat yhdistyvät. Tämän päälle tulevat vielä 35 miljoonan markan porkkanaraha sekä yhdistymisen tuottamat säästöt. Tarjouksesta ei luulisi olevan varaa kieltäytyä. Erillään olo on kummankin osapuolen kannalta vain tulevien tappioiden maksimointia. Keskisuomalainen 23.1.1992, pääkirjoitus

Valtadiskurssissa artikuloitui myös kysymys kielteisten kuntaliitospäätösten syistä. Eikö muutostarvetta tunnisteta vai eikö sitä tunnusteta:

> TALOUDEN KOVAT tosiasiatkaan eivät lyhyessä ajassa pysty murentamaan jääräpäisiä asenteita ja uskoa totuttuihin hallintomalleihin. Kunnissa laman myötä kasvanut kiinnostus kuntaliitoksiin ja muuhun yhteistyöhön on tuottanut vain vähän konkreettisia tuloksia. Pari kolme kuntaliitosta on syntymässä, mutta enemmistö hankkeista on kaatumassa joko vastustavaan kansanäänestystulokseen tai jonkin osapuolen kielteiseen valtuustopäätökseen. Tunteet kuohahtelevat mielenosoituksiksi ja ratkaisut vaihtelevat äänen tai kahden verran samankin valtuuston eri istunnoissa. Vaikka talous on hunningolla, monet valtuutetut pitävät kiinni omasta asemastaan ja kunnan riippumattomuudesta kynsin hampain. Vilpittömästi saatetaan myös pelätä, että liitos huonontaa oloja entisestään. Kenties tuntuu turvalliselta säilyttää vanhat, tutut mallit. Kun maailma muuttuu nopeasti ympärillä eikä tulevaisuudesta ole mitään varmuutta. Helsingin Sanomat 3.2.1992, pääkirjoitus

Turun Sanomat kommentoi kuntaliitoshankkeita kriittisesti otsikolla ”Porkkana tehoaa eli ei”. Vakka-Suomessa viiden kunnan *suurhanke kutistui* lopulta Uudenkaupungin ja Kalannin kunnan kuntaliitokseen. ”Vielä vähäisemmiksi ovat jääneet villat Loimaalla, jossa kaupunki on turhaan kosinut maalaiskuntaa yhteyteensä”. Samoin oli käynyt länsiuusmaalaisen Pohjan kunnan ja Karjaan kaupungin kesken. Tenholan kunta oli päättänyt esittää liittymistä Tammisaareen. Auranmaalla kuntia oltiin *lykkimässä yhteen* kansalaisaloitteen voimin. Suunnitelma Rauman kaupungin ja Rauman maalaiskunnan yhdistämisestä oli kuitenkin toteutumassa. Liitoksiin haluttomien kuntien tulevaisuudennäkymiä ei pidetty hyvinä. Taloudellisen tilanteen katsottiin ajavan liitoksiin joka tapauksessa:

> VALTIOVALLAN YRITYS MOTIVOIDA kuntia taloudellisin eduin keskinäisiin yhdistymisiin on tuottanut vaihtelevia tuloksia. Ns. porkkanaraha eli kunnille maksettava liitostuki on kiirehtinyt päätöksiä parhaiten siellä, missä

> asenteet ovat muutoinkin olleet ajatukselle suosiollisia. [– –] Kunnallinen itsehallinto ja itsenäisyys ovat suomalaisille perinteisesti kalliita arvoja. Niiden tähden ollaan valmiit kieltäytymään tuntuvistakin taloudellisista eduista. Vakkasuomalaisten kuntien kassaan olisi suurliitoksen myötä kilahtanut pyöreät 80 miljoonaa markkaa porkkanarahaa. Silti pienet ja vähävaraiset Vehmaa, Kustavi ja ilmeisesti myös Taivassalo haluavat sinnitellä vastakin yksinään sen sijaan, että lähtisivät rakentamaan Uudenkaupungin ympärille vaurasta ja elinkelpoista suurkuntaa. Valtion liitosavustuksen ajallinen takaraja umpeutui tammikuun lopussa. Monet kunnallisjohtajat pelkäävät, että ekstraedun mahdollisuus oli lajissaan ensimmäinen ja viimeinen. Uusia yllykkeitä valtion ei tarvitse tarjota, koska taloudellinen tilanne ajaa heikot kunnat liitoksiin lähivuosina ilman porkkanoitakin. Turun Sanomat 5.2.1992, pääkirjoitus

Turun Sanomat uutisoi helmikuussa 1992, että ministeriöön oli tullut kolme liitoshakemusta ja kahta hakemusta odotettiin saapuvaksi lähiaikoina. Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan sekä Loimaan kaupungin ja Loimaan kunnan liitoshankkeet nousivat valtakunnalliseen kuntarakennekeskusteluun osapuolina olevien kuntien eriävien näkemysten vuoksi. Turun Sanomat kuvasi uutisessaan sisäasiainministeriön linjauksia otsikolla ”Ministeriö miettii eripuraisen kunnan vastakkaisten näkemysten painoarvoa”:

> YKSIKIN RIIDANALAINEN HAKEMUS saa liitosvaakakupin kuitenkin keikkumaan. Huonoja esimerkkejä liitoksista ei haluta. Tähän mennessä ministeriöön on saapunut liitosesitykset Äänekosken ja Konginkankaan valtuustoilta, Tammisaaren ja Tenholan valtuustoilta sekä Rauman ja Rauman maalaiskunnan valtuustoilta. Uudet liitosesitykset tulevat ainakin vielä Vakka-Suomesta Uudenkaupungilta ja Kalannilta Taivassalon liittymisen ollessa epävarma sekä Jyväkylästä ja Säynätsalosta. Lisäksi muhimassa on Jyväskylän ja Jyväskylän maalaiskunnan mahdollinen, mutta hyvin epätodennäköinen liitos. Liitoshakemusten esittelijänä oleva hallitussihteeri Pekka Järviö ministeriöstä sanoo, että kunnanvaltuustossa eripuraisina tehdyt liitoshakemukset joutuvat erityisen tarkkaan seulaan. Seulan läpi menneet ovat liitosasiassa vahvoilla. Tosin, kun valtioneuvosto eli poliitikot tekevät asiassa lopullisen päätöksen, yllätyksetkin ovat mahdollisia. [– –] Kuntajaon muuttamisen yleisenä edellytyksenä on, että muutos on perusteltu tarkoituksenmukaisen yhdyskuntamuodostuksen edistämiseksi. Kunnallishallinnon palvelujen järjestämisen helpottaminen, väestöpohjan ja taloudellisten voimavarojen vahvistaminen taikka joku muu tärkeä syy on myös muuttamisen edellytyksenä. Turun Sanomat 9.2.1992, uutinen

Savon Sanomat kirjoitti 10.2.1992 uutisessaan: ”Kaikkiaan valtakunnassa muhii parikymmentä liitoshanketta. Tavallisesti kaupunki ottaisi pienemmän naapurinsa ilolla vastaan, mutta maalaiskunta pitää kiinni itsenäisyydestään vaikka vekselivetoisena”. Savon Sanomat kirjoitti, että sisäasiainministeriö oli tyytyväinen toteutuneisiin liitok-

siin. Porkkanalaki oli purrut *odotettua paremmin*, kuntaliitoksia toteutuisi enemmän kuin koko 80-luvulla:

> SISÄASIANMINISTERIÖ on iloisesti yllättynyt kuntaliitoksia vauhdittamaan räätälöidyn porkkanalain tehosta. Yhteistä porkkanaa puremaan lähtee kerralla ensi vuoden alussa enemmän kuntia kuin koko viime vuosikymmenellä yhteensä, saldo jäi 80-luvulla kolmeen liitokseen. Neuvotteleva virkamies Rainer Alanen kertoo, ettei ministeriöllä ollut kuntaliitoksissa mitään määrällistä tavoitetta. Mihinkään vyöryyn ei uskottu, ja näinkin suuri liitoshakemusten määrä on suurempi kuin kuviteltiin. – Oleellista on, että porkkanalaki on saanut kunnissa keskustelun liikkeelle. Seuraavien kolmen tai neljän vuoden kuluessa ehkä enemmänkin kuntia kypsyy kuntaliitoshakemukseen. – Hankkeitahan on vireillä kaikkiaan parikymmentä. Se on aika iso määrä. Alasen mukaan porkkanaa ei aiota vaihtaa piiskaan. – Nykyisen hallituksen ohjelmassahan on todettu, ettei pakkoliitoksiin mennä. Kuntaliitoksia karttavat kunnat ovat ottaneet ohjat omiin käsiinsä ja pyrkivät selviämään itse vaikeuksistaan. Porkkanalain taloudellinen hyöty on mittava, useimmissa tapauksissa yli 10 miljoonan markan. Silti läheskään kaikki kuntaliitoskeskusteluun osallistuvat kunnat eivät täkyyn tarttuneet. Pelottaako tulossa oleva valtionapujärjestelmä sitten pienempiä kumppaneita? – Kyllä se varmaan pelottaa kaikissakin tapauksissa. Kuntaliitosten vauhdittaminen sattui vähän huonoon ajankohtaan. Jos tilanne olisi sellainen, ettei mitään uudistusta olisi tulossa vuoden 1993 alusta, olisi kunnilla ollut taloudellisten vaikutusten arviointi lujemmalla pohjalla kuin nyt. – Vaikka valtionosuusuudistuksessa lähdetään siitä, ettei kuntakohtaisesti tilanne kovin paljon muutu, on sellaisessa uudistuksessa aina joitakin epävarmuustekijöitä. Savon Sanomat 10.2.1992, uutinen

Helsingin Sanomat uutisoi 19.2.1992, että osa kiperistä yhdistymisneuvotteluista jumiutui sisäasiainministeriön hoputukseen: ”Koska hallitus tarvitsee päätöksen pohjaksi lausuntoja, sisäministeriö laski, että kuntien pitää päättää liitoksesta ennen tammikuun loppua tai heti sen jälkeen. Hoppuilu ärsytti kiperät liitosneuvottelut, ja monet hankkeet jumiutuivat siihen.” Odotukset olivat kohdistuneet erityisesti reikäleipäkuntien liitoksiin. Tältä osin liitosten vähyys hämmästytti:

> SISÄASIAINMINISTERI Mauri Pekkarinen (kesk.) valittelee liitoksien vähyyttä ja ihmettelee, ettei porkkanaraha kiinnostanut. Pekkarinen myöntyy yksilöimään sen verran, että nimenomaan reikäleipäkunnista pitäisi päästä. ”Kun kaupunki jää täysin naapurikunnan sisään, nämä muodostavat yhtenäisen yhdyskunnan. Tällaista aluetta pitäisi kehittää kokonaisuutena”, jyväskyläläinen Pekkarinen selventää. Helsingin Sanomat 19.2.1992, uutinen

> MYÖS SUOMEN KUNNALLISLIITTO olisi yhdistellyt reikäleipäkunnat, mutta sen lisäksi varatoimitusjohtaja Leif Engfelt näkee erityisesti Varsinais-Suomessa ja Satakunnassa aivan liian paljon pieniä kuntia. Kuntakarttaan olisi

> pitänyt saada selkiintymistä. Hän yllättyi, ettei liitoksia syntynyt enempää. Engfeltin lausunto on ristiriidassa Kunnallisliiton tekemän tutkimuksen kanssa, jonka mukaan pieni kunta tuottaa palvelut halvemmalla kuin suuri. Kuitenkin Engfelt kannattaa liitoksia juuri taloudellisilla syillä. Suomen Kaupunkiliiton varatoimitusjohtajan Pekka Alasen mukaan kunnissa ”ei ollut kypsyyttä riittävästi. Kunnissa olisi hyvä laskea, mitä palvelut maksavat, mutta kustannustietoisuus on vähäistä. Meillä puhutaan liitoshankkeissa aina ensin hallinnosta”. ”Kuntien yhteistyöllä ei saavuteta samaa taloudellista hyötyä, minkä yhteinen kunta pystyy hankkimaan”, Alanen korostaa. Tosin Alasen mukaan kaksi köyhää kuntaa ei tuo yhdessä yhtä rikasta. Hän kuitenkin odotti, että nykyinen taloudellinen tilanne olisi johtanut useampiin kuntaliitoksiin. Alanen uskoo, että lama ajaa yhteistyöhön. Yhteistyötä lisäävät EY-jäsenyys ja ensi vuodon alusta voimaan tuleva kunnallislain muutos: kuntayhtymät monipuolistavat ja helpottavat yhteistoimintoja. ”Ja lopulta kunnat yhdistyvät.” Helsingin Sanomat 19.2.1992, uutinen

Monelta suunnalta esitettiin näkemyksiä, että kuntaliitosten vauhdittamiseksi tehty porkkanalaki ei ollut tuottanut toivottua tulosta. Lapin Kansa nosti esiin puoluepoliittisen asetelman, jonka mukaisesti liitokset ja sitä kautta luottamushenkilöpaikkojen väheneminen eivät olisi sisäministeri Pekkasen edustaman Keskustapuolueen etujen mukaisia. Kuntaliitosten vähäisyys paikantui pelkoon kuntien poliittisten voimasuhteiden muutoksista:

> SISÄASIAINMINISTERI MAURI PEKKARINEN on ihmetellyt liitosten vähäisyyttä ja samalla sitä, että porkkanaraha ei ole kiinnostanut kuntia. Ministeri ei kuitenkaan ole aivan puhtain jauhoin liikkeellä. Yksi syy kiperien ja etukäteenkin vaikeiksi tiedettyjen liitosneuvotteluiden jumiutumiseen on juuri hallituksen hoppuilu asiassa. Siihen ministeri Pekkarisen näkemykseen, jonka mukaan erityisesti niin sanotut reikäleipäkunnat tulisi yhdistää, voi täydellä syyllä yhtyä. Ministerin näkemyksen kanssa samalla linjalla on myös Suomen Kunnallisliiton varatoimitusjohtaja Leif Engfelt. Hän kannattaa kuntaliitoksia nimenomaan taloudellisista syistä. Porkkanarahan vähäistä kiinnostusta puntaroitaessa Suomen Kaupunkiliiton varatoimitusjohtaja Pekka Alanen on lähimpänä totuutta todetessaan, että kustannustietous on vähäistä. Meillä puhutaan liitoshankkeissa aina ensin hallinnosta. Alasen lausunnon voi suomentaa siten, että kuntaliitosten suurin este on edelleen pelko luottamuspaikkojen uusjaosta, ja etenkin paikkojen menettämisestä. Kun on voinut vuosikaudet tai jopa vuosikymmenet istua ja nauttia useammankin lautakunnan paikasta ja kunnallisten luottamustoimien mukanaan tuomasta arvonannosta, pelätään, että kuntaliitos veisi paitsi paikat myös arvostuksen. Sellaiseen on tietenkin vaikeata suostua, siitä huolimatta, että kuntaliitos olisi parempi vaihtoehto kuin riutua ja kitua kunnallisen itsehallinnon kustannuksella. Keskustapuolue on tunnetusti ollut kunnallisen itsehallinnon kiivaimpia puolestapuhujia. Tietynlaista asenteiden muutosta järkevämpään suuntaan osoittaa osaltaan niin sanottu porkkanalaki ja myös

> ministeri Pekkarisen lausunto. Tosin ministeri pitää tärkeänä vain reikäleipäkuntien yhdistämistä. Muilta osin Pekkarisen lausunto jättää tulkinnan mahdollisuuksia. Ministeri on aiheellisesti ihmetellyt sitä, että porkkanaraha ei ole kiinnostanut enempää. Samalla hän on kuitenkin unohtanut sen tosiasian, että vaikka Keskustapuolueen johdossa ollaan omaksumassa jossain määrin myönteisempää suhtautumista kuntaliitoksiin, niin puolueen jäsenistö ei aivan hevillä ole valmis luopumaan lautakuntapaikoistaan. Lapin Kansa 22.2.1992, pääkirjoitus

Keskustelua leimasi epätietoisuus kuntien yhdistymisavustusten tulevaisuudesta. Määräaikaisten yhdistymisavustuksia koskevien säädösten mahdollisesta uudistamisesta ja avustusten suuruudesta esitettiin ristiriitaisia arvioita. Yhtäältä sisäasiainministeriö esitti, että yhdistymisavustukset olisivat päättymässä, koska valtionosuusuudistuksen toteuduttua valtiolla ei olisi enää tarvetta kannustaa kuntien yhdistymiseen. Kun valtionosuus olisi laskennallinen, valtiovallan näkökulmasta olisi yhdentekevää, minkä kokoisia kunnat olisivat. Toisaalta kerrottiin, että uusista yhdistymisavustuksista tultaisiin säätämään edellisten määräajan umpeuduttua. Näin ollen yhdistymisavustuksia koskevista säädöksistä muodostui kuntarakennekeskustelun tasolla sekä keppi että porkkana:

> LEX JYVÄSKYLÄNÄ syntyneen lain tarkoituksena oli auttaa kuntia liittymään yhteen. Myöhemmin tätä porkkanalakia parannettiin vielä houkuttelevammaksi. Liittymisavustus lasketaan asukasmääristä monimutkaisten kerrointen mukaan siten, että kolmena vuonna avustusta saa yhteensä korkeintaan 35 miljoonaa markkaa. Lisäksi käytössä on yhdistymisavustus, joka pohjaa asukkaiden äyrimääriin. Kun hallitus antoi vielä yhdistyneen kunnan kantokykyluokkaan helpotuksia, on kunnissa laskettu hyötyjä ja haittoja useaan otteeseen ja monen kaavan mukaan. Valtio hyötyy kuntaliitoksesta, sillä valtionosuudet pienenevät. ”Kun valtionosuusuudistus toteutuu ensi vuoden alusta, valtion tuki perustuu asukasmääriin eikä esimerkiksi yksittäisiin rakennusinvestointeihin. Silloin valtio ei enää hyödy kuntaliitoksesta”, sanoo ylijohtaja Juhani Nummela sisäministeriöstä. Hänen mukaansa porkkanarahajärjestelmää ei tämän jälkeen jatketa. Helsingin Sanomat 19.2.1992, uutinen

Keskustelussa valtiota vaadittiin noudattamaan yhdistysavustuksien suhteen pitkäjänteisempää linjaa siten, että kunnat eivät joutuisi hätäilemään ratkaisussaan porkkanalakien jatkuvien muutosten vuoksi. Määräaikaisen porkkanalain aiheuttama kiireellisyys katsottiin osasyyksi sille, että yhdistymispäätöksiä syntyi odotettua harvemmissa hankkeissa:

> KUNTIEN AJAMINEN LIITOKSIIN käyttämällä houkuttimena valtion porkkanarahoja on synnyttänyt monin paikoin lähes samanlaisia henkilösuhde- ja päätöksenteko-ongelmia, kuin tapahtui 70-luvun pakkoliitosten yhteydessä. Porkkanarahoihin kytketty raippa-aikataulu ja keinon kerta-

> käyttöluonne selittävät paljolti porkkanakeiton kitkerää makua. Tiukka aikataulu ja keiton tarjoaminen kertakäyttölautasilta ovat saaneet monet kunnallishenkilöt toimimaan ”nyt tai ei koskaan” -hengessä ja prässäämään liitosta sisäministeriön tahtomalla tavalla kuin takavuosien pakkoliittäjät konsanaan. Soppajono näyttää kuitenkin jäävän odotettua lyhyemmäksi ministeriön myöntämästä lisäajasta huolimatta. Parin kuukauden pituinen valmistelu- ja päätöksentekoaika olikin mieletön, nyt sentään puhutaan jo lain määrittelemästä määräajasta. Sekin päättyy kesäkuussa, jos liitokset halutaan toteuttaa ensi vuoden alusta, kuten kertakäyttöisyys edellyttää. Muutama liitos tosin syntyy, mutta on hyvä syy otaksua, että niin olisi hivenen rauhallisemmalla aikataululla tapahtunut ilman valtion miljooniakin. [– –] Porkkanarahoissa aikatauluvaatimuksineen on aineksia raipan käytöstä. Valtion tahto toteutuisi paremmin, jos liitosten yhteydessä maksettava erityisavustus olisi pysyvä käytäntö tai ainakin, jos mahdollisuus erityisavustuksiin turvattaisiin riittävän pitkän valmisteluajan tuloksena tehtävissä ratkaisuissa. Kouvolan Sanomat 20.2.1992, pääkirjoitus

Lapin Kansan mukaan alkoi yhä enemmän vaikuttaa siltä, että ”vapaaehtoisten kuntaliitosten ainoa onnistumisen edellytys on aika. Kun kunnallispoliitikot jonkin ajan kuluttua ainakin osaksi vaihtuvat, on syytä toivoa vaihdoksen tuovan mukanaan järkevämmän sekä vähemmän tunnepohjaisen ja epäitsekkään suhtautumisen kuntaliitoksiin.” Lehti kysyi: ”Missä viipyy esimerkiksi Rovaniemen kaupungin ja maalaiskunnan poliittinen rohkeus katsoa tulevaisuuteen avoimin ja oivaltavin silmin, joilla voitaisiin ajaa molempien osapuolien etua.” Toistaiseksi Kokoomus oli jättänyt rauhaan Keskustalle lähes *pyhän asian* eli kunnallisen itsehallinnon kajoamattomuuden:

> KOKEMUS ON OSOITTANUT, että sitä tietä asia ei edisty – ei vaikka olisi millaista porkkanaa tarjolla. Kokemukseen perustuen voidaan ennakoida, että uudistuva valtiontalousjärjestelmäkään ei vapaaehtoisia kuntaliitoksia vauhdita – ei ainakaan ministeri Salolaisen toivomalla vauhdilla. Vapaaehtoisten kuntaliitosten toteutumisen keskeisin este on ollut ja on edelleen lähinnä keskustalaisten mutta toki myös muiden puolueiden vanhemman polven kunnallispoliitikkojen halu pitää kunnallisen itsehallinnon säilyttämisen nimellä kiinni kynsin hampain omasta asemastaan kunnallishallinnossa. Sekä kuntien toimivuuden että myös kuntalaisten kannalta kuntaliitokset olisivat monissa tapauksissa tervetullut apu tilanteen korjaamiseksi. Näin on siitäkin huolimatta, että kuntaliitoksissa on myös omat nurjat puolensa. Saavutettavien etujen – joista tärkeimpiin voidaan lukea huomattavat säästöt – määrä on kuitenkin useimmissa jo koetuissa kuntaliitoksissa ollut huomattavasti suurempi kuin menetykset. Tämän vuoksi voidaankin ihmetellä, miksi tässä vuosikymmeniä jauhetussa asiassa on vapaaehtoisesti tapahtunut kovin vähän. Sekään ei ole auttanut, että tarjolla on ollut jos jonkinlaista porkkanaa. Kokoomuksen puheenjohtajan kannanotto voidaan tulkita myös niin, että toiselle päähallituspuolueelle Keskustalle lähes pyhä asia – kunnallisen itsehallinnon kajoamattomuus – on Kokoomuksen taholta jätetty

> toistaiseksi rauhaan turhien riitojen välttämiseksi. Lapin Kansa 25.9.1992, pääkirjoitus

Vuoden 1993 alusta kunnallislain osittaisuudistuksen yhteydessä annetun kuntajakolain lakimuutoksen (980/1992) mukaan kunnan lakkauttamista ja perustamista ei enää määrättäisi toimeenpantavaksi, jos toimenpiteiden kohteena olevan kunnan valtuusto vastustaisi muutosta. Kaleva otsikoi uutisensa: ”Kuntaliitokset täysin kuntien halusta kiinni”. ”Sisäasiainministeriön ylijohtaja Juhani Nummela myönsi Pohjois-Pohjanmaan kunnallispäivillä Oulussa, että kuntajaon tulevaisuus on vaikea aihe puhua. Nummelan sanoma rakentui silti selvästi: ensi vuoden alussa tulee voimaan laki, joka nimenomaan estää pakkoliitosten mahdollisuuden. Tähän asti pakkoliitokset olisivat olleet mahdollisia, mutta valtioneuvoston käytäntö on korostanut kuntien tahtoa.” Lakimuutoksen mukaan kokonaisia kuntia koskevat pakkoliitokset olisi mahdollista toteuttaa vain kussakin yksittäistapauksessa säädetyllä lailla. Uutisessa kerrottiin myös, että vapaaehtoisia liitoksia valtiovalta pyrkisi vauhdittamaan myös jatkossa. Valmisteilla oli uusi *porkkanalain tyylinen houkutin:*

> SUOMESSA ON NYT 460 KUNTAA, kun niitä enimmillään oli 500. Ensi vuoden alussa neljä kuntaa lakkaa olemasta kuntaliitosten vuoksi. Porkkanalain avulla tehtiin siis vain yhden prosentin supistus kuntalukuun. Nummela patisteli eilenkin reikäleipäkuntia miettimään jatkoa. Jos missä, niin niissä on voimavarojen tuhlausta. Mutta muutos niissäkin on kunnista itsestään kiinni. ”Kun kuntaroolin kehitys korostaa kuntien paikallista demokratiaa, eivät radikaalit pakkotoimet olisi tavoitteen kannalta sopusoinnussa.” Alle 4 000 asukkaan kuntia Suomessa on lähes 200. Vastaavasti yli 10 000 asukkaan kuntia on vain runsaat sata. ”Pienen asukaspohjan kunnat sijoittuvat alimpiin kantokykyluokkiin. Monet pysyvät pystyssä vain valtion tuen varassa. Silti ne sijoittuvat äyrin hintahaitarin yläpäähän. Kuntarakenne vaatii kuntien tuloerojen tasauksen ja toiminnan tukemiseen tähtäävien valtion rahoitusjärjestelyjen jatkamista.” Kuntarakennetta muuttavaksi tekijäksi Nummela katsoi seutuistumisen. Kaleva 27.10.1992, uutinen

Yhdistymisten taloudellisten kannustimien merkittävä kasvattaminen oli luonut suuret odotukset kuntaliitosten toteutumiselle. Valtadiskurssissa kunnilta odotettiin itsenäisyyden abstraktien arvojen vaalimisen sijaan talousrealismia. Kuntien verotulokehityksen näkymät olivat synkät ja palveluiden järjestämisessä oli jo vaikeuksia, kuntien odotettiin tarttuvan valtion tarjoamiin yhdistymisavustuksiin. Yhtäältä porkkanalain katsottiin purreen odotettua paremmin, koska liitoksia näytti toteutuvan enemmän kuin edellisellä vuosikymmenellä yhteensä. Toisaalta pettymys oli ilmeinen. Valtadiskurssin näkökulmasta realisoitui kysymys siitä, eikö muutostarvetta tunnisteta kunnissa vai eikö sitä vain tunnusteta.

6 Reaktiivinen vastadiskurssi nousee

Euroopan kunnallissopimus ratkaisee kiistan?

Euroopan neuvoston laatiman Kunnallisen itsehallinnon peruskirjan eli ”kunnallissopimuksen” voimaansaattaminen nousi keskeiseksi kuntarakenteen kehittämistä koskevassa keskustelussa. Se muodosti yhden ulottuvuuden kuntarakennekeskustelua hallitsevan valtadiskurssin vastavoimaksi muodostuneen vastadiskurssin puitteissa. Suomi ratifioi sopimuksen lokakuussa 1991. Peruskirjan johtolauseessa todetaan, että kunnalliset luottamuselimet kuuluvat jokaisen demokraattisen valtiomuodon olemassaolon perustaan. Suomessa käytiin keskustelua siitä, millä tasolla tätä oikeutta voitaisiin kaikkein välittömimmin harjoittaa. Samalla aktualisoitui myös kysymys maakuntaitsehallinnosta:

> KUNNALLISEN ITSEHALLINNON PERUSTA on nimenomaan paikallishallinto. Sitä on syytä painottaa, koska on valitettu Suomen joutuvan häpeään, kun sillä ei ole monen muun maan tapaan maakuntaitsehallintoa. Siitä vaatimuksesta, että Eurooppa on myös maakuntien Eurooppa, ei pidä tehdä maakuntaitsehallinnon vaatimusta. Kainuu ja Ranskan Bretagne painivat eri sarjassa; pikemminkin Suomi on tässä mielessä maakunta Euroopan maakuntien rinnalla. Helsingin Sanomat 6.3.1990, neuvotteleva virkamies Aulis Pöyhönen, sisäasiainministeriö

Vastadiskurssissa peruskirjan ratifioimisen myötä *ylhäältä alas* suuntautuvat ankarat kuntarakenteen muutosvaatimukset näyttivät muodostuvan perusteettomiksi. Peruskirjan nähtiin korostavan ennen muuta kuntien yhteistyön merkitystä:

> ON KYSYTTY, VAATIIKO KUNNALLISSOPIMUS suurempia kuntia kuin esimerkiksi Suomessa nyt on. Ei vaadi. Päinvastoin sopimuksesta huokuu se henki, että kunnan rajoja saisi vain ääritapauksissa muuttaa vastoin kunnan ja kuntalaisten tahtoa. Muiden maiden kuntiin verrattuna Suomen kuntia ei voida väittää pieniksi. Ruotsi on tietenkin vertailumaissa poikkeus, mutta missään muussa maassa ei olekaan tehty sen luokan kuntauudistusta kuin siellä. Ranskassa, jonka hallintoa me suomalaiset aina presidentin vaalitapaa myöten ihailemme, on tuhansia Suomen pienkuntia vastaavia kuntia. Ranskan äskettäin toteuttama valtionosuusuudistuskin ottaa erikseen huomioon pienet kunnat. Sen sijaan, että kunnallissopimus peräänkuuluttaisi suurempaa kuntakokoa, se korostaa kuntien yhteistyön

> merkitystä. Yhteistyö lisäisi tehokkuutta ja olisi tärkeätä myös silloin, kun pienen kunnan omat mahdollisuudet eivät riitä tehtävistä suoriutumiseksi. Meillä esitetyt kovat kuntauudistusten vaatimukset eivät näytä oikein olevan sopusoinnussa kunnallissopimuksen kanssa. Helsingin Sanomat 6.3.1990, neuvotteleva virkamies Aulis Pöyhönen, sisäasiainministeriö

Suomessa käytiin runsaasti keskustelua siitä, olisiko peruskirjan edellyttämä kunnallisen itsehallinnon suoja Suomessa riittävä. Kirjoittaja muistutti kunnallissopimuksen lähtökohtana olevan, että kunnallinen itsehallinto tulisi turvata vähintään lailla, mieluiten kuitenkin perustuslailla. Kirjoittaja totesi asian olevan Suomessa järjestyksessä, sillä hallitusmuodon 51. pykälän mukaan kuntien hallinnon tuli perustua kansalaisten itsehallintoon sen mukaan kuin siitä lailla erikseen säädetään. ”Siitä, onko kunnallishallinto meillä riittävästi turvattu, kuulee monia mielipiteitä. Harvinaista ei ole, että kunnallismies katsoo itsehallinnon olevan peräti kriisissä. Ongelmaa pyritään paraikaa ratkaisemaan muun muassa vapaakuntakokeilulla, jossa alkuperäisen käsitteen mukaan on kysymys valtion ja kuntien välisistä suhteista”. Sopimuksen mukaan kunnilla olisi oikeus käyttää suojakeinoja, jos valtio uhkaisi niiden toimintavapautta. *Todellisen kunnallisen itsehallinnon* toteutuminen kytkettiin kuitenkin kuntien käytettävissä oleviin voimavaroihin:

> KUNTIEN OIKEUSSUOJA ASKARRUTTAA Suomenkin viranomaisia. Kysymys on siitä, onko kunnillamme sellainen oikeussuoja, että Suomi voi ilman varaumaa allekirjoittaa ja ratifioida kunnallissopimuksen. Varaumalla tarkoitetaan sopimuksen jonkin määräyksen poissulkemista. Jos verrataan Suomen ja muiden maiden oikeussuojajärjestelmiä, on mielestäni pääteltävissä, ettei Suomen tarvitse varaumaa esittää. Muut Pohjoismaat, joiden järjestelmä on melko samanlainen kuin meidän, eivät ole pitäneet varaumaa aiheellisena. Todellisen kunnallisen itsehallinnon perustaa on myös se, että kunnilla on käytettävissään riittävästi varoja ja että varojen käyttö on niiden vapaasti päätettävissä. Helsingin Sanomat 6.3.1990, neuvotteleva virkamies Aulis Pöyhönen, sisäasiainministeriö

Myöskään vastadiskurssissa vaatimusta toimintojen tehostamisen tarpeesta ei kiistetty. Valtadiskurssi ja vastadiskurssi kohtaavat siinä tavassa, jolla kuntien taloudellisten ja toiminnallisten edellytysten katsottiin olevan muuttumassa, vaikka muutoksen implikaatiot diskursseissa muodostuivatkin erilaisiksi. Vastadiskurssissa tiivis ja tuloksellinen kuntien yhteistyö tai seutuyhteistyö näyttäytyi vaihtoehtona, joka kokoaisi alueelliset voimavarat ja toisi myös kuntalaisten kannalta parhaan lopputuloksen. Kuntien yhteistyö ja työnjaon edistäminen palvelutuotannossa mahdollistaisi henkilöstövoimavarojen tehokkaan käytön ja voisi johtaa rajojen poistumiseen joustavasti. Kuntayhtymä voisi tuoda yhteistyöhön mukaan uusia elementtejä ja sitoa kuntien poliittiset päättäjät alueen kehittämiseen.

Keskusteltaessa liitostarpeista erityisesti pieniä kuntia kehotettiin tiedostamaan, että hyvin toimivan maakunnallisen yhteistoiminnan ja muun kuntayhteistyön avulla moni kunta voisi säilyttää itsenäisyytensä. Kunnan itsenäisyys aktualisoitui arvona ja

päämääränä, jota uhkaavien pakkotoimenpiteiden välttämiseksi oli edistettävä kuntien välistä yhteistyötä:

> VAIKKA KUNTIEN PAKKOLIITOKSISTA ilmeisesti ainakin toistaiseksi on luovuttu, niin valtionhallinnossa valmistellaan kaiken aikaa suunnitelmia kuntajaotuksen muuttamiseksi. Paineita pieniä kuntia kohtaan kasvatetaan, ja toisaalta niille tullaan tarjoamaan vapaaehtoisten liitosten syntyessä taloudellisia etuja. Aivan yksin pienet kunnat eivät kykene puolustautumaan kuntaremontteja vastaan. Siksi ne tarvitsevat tuekseen sekä maakunnallista yhteistoimintaa että yhteistyötä naapurikuntien kanssa. Tällaisessa yhteistyössä kuntien oma itsenäisyys säilyy, mikä on arvo jo sinänsä. Ilkka 18.5.1990, pääkirjoitus

Keskustelussa todettiin Euroopan kunnallissopimuksen periaatteena olevan, ettei hallinnollisia rajoja enää voitaisi muuttaa neuvottelematta asianomaisten kuntien kanssa. Pakkoliitokset olisivat siis *yleiseurooppalaisen käytännön vastaisia*. Julkisen sektorin tehostamistarve näytti kuitenkin muodostuvan vastaansanomattomaksi tosiasiaksi. Tehokkuusvaatimuksiin oli vastattava kuntien yhteistyöllä:

> EUROOPAN KUNNALLISSOPIMUKSEN mukaan kunnallinen itsehallinto on järjestettävä lainsäädännöllä, jopa perustuslailla. Tämä vahvistaa ihmisten oikeutta julkisten asioiden hoitamisessa. Kunnallinen itsehallinto on peruslähtökohta ja se merkitsee sitä, että kunnilla on suojautumismahdollisuus valtiota vastaan. Kuntien yhdistäminen ei näytä olevan kunnallissopimuksen mukaan mahdollista vastoin kuntien ja siten kuntalaisten tahtoa. Tämä perusperiaate ei luo pohjaa kuntien yhdistymiselle, siksi tehokkuusvaatimuksen täyttämiseen on pyrittävä voimakkaalla kuntien välisellä vapaaehtoisella yhteistyöllä. Aamulehti 4.6.1990, kunnansihteeri Vesa Perälä, Hämeenkyrö

Vastadiskurssissa kotiseudun *ainutkertaisuudella* ja *alueellisella identiteetillä* on välitön yhteys olemassa oleviin kuntayhteisöihin ja niiden pysyvyyteen. Muutos jälkimmäisessä muuttaisi myös ensin mainittuja. Kuntayhteistyöllä ei sen sijaan tällaisia vaikutuksia olisi:

> YHTEISTYÖAJATUSTA OLISI HELLITTÄVÄ, ettei se pääse sammumaan. Kasvava ulkoinen paine on sille selvä uhka. Vahvoilla on houkutus hylätä heikot. Paineensietokykyä koetellaan nyt kaikilla tasoilla, kylistä maanosiin saakka. Kun kaikki eivät voi voittaa koko yhteisöjen meressä mitataan toinen toistaan. Kyseessä on hallinnon darwinismi: vahvat syövät heikot. Mutta ulkoinen paine sisältää myös mahdollisuuden. Talouselämässäkin pienet yksiköt hakevat yhteistyöstä suojaa suuria ja vahvoja vastaan. Vain yhteistyöllä ja työnjaolla pienet talousyksiköt viimekädessä perheyritykset ovat selviytyneet isoistensa suista. Yhteistyön ohella pienet hallinnolliset yksiköt voivat turvautua talouselämän tavoin pienuuden ekonomiaan. Pieni

> voi olla kaunista myös julkisella sektorilla. Ja miksipä eivät kaksi pientä voi vaihtaa palveluksia, kuten Juhani Koskinen esittää. Miksi kahdella pienellä kunnalla ei esimerkiksi voisi olla yhteistä vesilaitosta, yhteisiä kouluja, yhteisiä vapaa-ajanviettopalveluita, miksei yhteistä virkakuntaakin? No miksi sitten tarvitaan rajaakaan välissä! Minusta rajapyykkejä ei pitäisi olla kaatamassa ensihätään. Omaleimainen kotiseutu ja perusoikeus ja ehdoton voimavara, kunhan se vain oikein ymmärretään. Siltä pitää osata käyttää kaikki hyödyt, mutta karsia pois haitat. Oikea kotiseutuhenki ei ole itsekkyyden ilmentymä. Se on tervettä omanarvontuntoa, suoja oman mitättömyyden tunnetta vastaan. Savon Sanomat 17.7.1990, toimittaja Erkki Ryynänen, Savon Sanomat

Kuntien ja valtion suhteiden keskeinen haaste näytti olevan keskushallinnon epäluottamus pieniä kuntia kohtaan:

> HOLKERIN HALLITUKSEN KÄYNNISTÄMÄ laaja hallinnonuudistus ei etene pulmitta. Hankalin ja samalla tärkein ratkaisu on kuntien ja valtion välinen suhde. Pienet kunnat ja ministeriöiden epäluottamus kuntien palvelutahtoon ovat sen ongelmat. Tässäkin yhteydessä tarkasteluun noussut kuntaliitosten asema on muuttumassa. Yhä useammin syntyy kuntien sopimuksia palvelujen tuottamisesta yhdessä. Tätä tulisi niin hallinnonuudistuksen ministeriövaliokunnan pääsihteeri Heikki Joustien kuin Kunnallisliiton toimitusjohtaja Leif Engfeltin mukaan suosia. Vapaaehtoinen sopimusperusteinen yhteistyö kuntien kesken parantaa kuntien asemaa ja takaa hyvät palvelut. Joustien mukaan on käynnistynyt kokeiluhankkeita, joiden tulokset aikanaan vaikuttavat ratkaisuun pienten kuntien asemasta. Savon Sanomat 10.9.1990, uutinen

Vastadiskurssi muodostuu vastareaktiona valtadiskurssille, joka edellyttää sopeutumista tehokkuusvaatimuksiin ja taloudellisen laman vaikutuksiin kuntarakenteita muuttamalla. Vastadiskurssissa kunnat representoituvat itsehallinnollisina alueyhteisöinä, joiden ainutkertaisuus ja identiteetti on uhattuna kuntaliitoksissa. Samalla aktualisoituu myös premissi, joka korostaa kunnan aluetta koskevaa itsemääräämisoikeutta. Vastadiskurssin näkökulmasta pyrkimys kuntarakenteen muutokseen ei ole legitimoitavissa. Vastadiskurssissa tunnistetaan myös toimintaympäristön muutoksen edellyttämä sopeutumisen tarve, mutta kuntaliitosten sijaan ratkaisuksi esitetään kuntien yhteistoimintaan kytkeytyviä ratkaisuja.

Epäilyttäviä myötäjäisrahoja

Vuonna 1990 astuivat voimaan uudet kuntien yhdistymisen kannustamista koskevat säännökset. Syksyllä 1990 hallitus sopi budjettiriihessä kuntaliitosten kannustamisesta vuosina 1992–1993. Lain valmistelu nostatti kaksi keskusteluaaltoa, joissa vastadiskurssi voimistui. Ensimmäinen aalto syntyi keväällä 1990, kun lakiesitys oli valmisteltavana ja toinen lakiesityksen siirryttyä eduskunnan käsittelyyn. Uusi Suomi uutisoi Suomen

Kunnallisliiton suhtautuneen myönteisesti porkkanoihin, mutta epäilleen niiden vaikutuksia. Sisäasiainministeriön näkökulmasta taas liiton varauksellinen asennoituminen oli tarkoitushakuista politikointia siihen suuntaan, ettei liitoksia välttämättä toivottukaan:

> SUOMEN KUNNALLISLIITON toimitusjohtaja Mikko Jokela (kesk.) ei usko sisäasiainministeriössä valmisteilla olevan ”porkkanalain” juurikaan innoittavan vapaaehtoisiin liitoksiin. Silti kunnallisliitto Jokelan mukaan suhtautuu kyseiseen lakiin myönteisesti. Jokela sanoo kunnallisliiton ja kaupunkiliiton yhdessä todenneen, ettei kantokykyluokitusta tule sotkea tuon lain toteuttamiseen. Lakiluonnoksessa on yhdistyville kunnille varattu mahdollisuus sijoittaa uusi kunta siihen kantokykyluokkaan, jossa heikompi oli ennen yhdistymistä. Jokelan mielestä hallituksen tulisi lain perusteluissa kertoa, miksi se haluaa yhdistää pieniä kuntia. ”Pelkään, että hallituksella on sellainen usko että kunnallistaloudessa toimivat samat lainalaisuudet kuin talouselämässä. Eli mitä suurempi kunta väkiluvultaan on, sitä halvempi siellä on tarjota palveluja”. [– –] Sisäasiainministeriössä kunnallisliiton varauksellisuudessa nähdään politikointia. Jokelan mielestä sisäasiainministeriö vain haluaa porkkanalakinsa, koska se ei tällä hallituskaudella juuri muuta ole saanut aikaan. Uusi Suomi 10.5.1990, uutinen

Porkkanalain valmistelu kytkettiin julkisessa keskustelussa menojen kasvupaineisiin ja verotulojen ennakoituun heikkenemiseen. Tässä yhteydessä oli esillä sisäasianministeri Jarmo Rantanen. Länsi-Savo uutisoi ministeri Rantasen kannanoton yhdistämisten puolesta. Lehti oli porkkanalain vaikutusten suhteen jokseenkin epäilevällä kannalla:

> SUHDANNE-ENNUSTEET näyttävät valtiolle jopa taloudellista umpikujaa ellei menoille aseteta tiukkoja rajoja. Monet uskovat, että budjetin laadinnassa keskitytään tuloratkaisuun enemmän kuin kuntien ongelmiin. [– –] Ministeri Rantanen näkee parhaaksi ratkaisuksi kuntien yhdistämiset tai kuntien liittymät. Tämän suuntauksen edistämiseksi valtio on aikeissa jakaa porkkanoina asukaskohtaista tukea, verotulotäydennystä ja uudella lailla määräytyvää kantokykyluokitusta. Mainittuja etuisuuksia koskeva kuntaliitoksia edistävä tilapäislaki on suunnitteilla. Miten kunnat ja asukkaat etuisuuksiin suhtautuvat, on asia erikseen. Länsi-Savo 12.5.1990, pääkirjoitus

Toisaalta esitettiin tuohtuneita kannanottoja siitä, että *kuntaliitosten vauhdittaminen* oli otettu valtion seuraavan vuoden budjetin yhdeksi erityisaiheeksi. Etelä-Saimaa kertoi 6.8.90 lainvalmistelun herättäneen vastustusta otsikolla ”Myötäjäisraha kyseenalainen kannustin kuntaliitoksiin”. Keskustelussa lakiesitys konstruoitui hallituspuolueiden pyrkimykseksi horjuttaa Keskustapuolueen asemaa kuntakentässä. Lakialoitetta koskevassa keskustelussa kuntaliitosten kannustamiseen tähtäävää politiikkaa konstruoitiin laajemminkin puoluepoliittisten lähtökohtien ja tavoitteiden kautta. Pääkirjoituksessa esitettiin, että *rynnäkön* taustalla näkyvät puhtaasti *poliittiset* ja *vaalitaktiset* syyt. Vastadiskurssissa valtataistelun moralistinen kritiikki palveli ainutkertaisen kotiseudun

ja kuntayhteisöjen koskemattomuuden puolustamista:

> ERI PUOLILTA SUOMEA TULEE TIETOJA, joiden mukaan hallituksen uusin suunnitelma kuntien yhdistämiseksi on melkoisessa vastatuulessa. Viimeisin porkkana oli asukasta kohti jaettava kahdeksansadan markan myötäjäisraha sille uudelle suurkunnalle, johon pienempi liitetään. Myös oman maakunnan kunnalliset päättäjät tuntuvat olevan varsin yksimielisiä siitä, että tällainen lahjontaan viittaava rahalla pelaaminen ei ole oikea tapa kannustaa kuntia liittymään toisiinsa. Yhteistoimintaahan kunnat harjoittavat jo nyt hyvin laajalla rintamalla ja se tuntuu vain lisääntyvän. Kun asiat näin tulevat entistä paremmin hoidetuksi, miksi hallitus jälleen kerran on palannut entisiin asemiin ja ryhtynyt rahan voimalla pakottamaan kuntia liittymään yhteen? Tämänkertaisenkin rynnäkön taustalla näkyvät erittäin selvästi puhtaasti poliittiset ja vaalitaktiset syyt. Hallitus arvelee, että nyt on aika vyöryttää hallituspuolueiden kannatusta kotiinpäin liittämällä vaikkapa keskustavoittoisia kuntia punamustan hallitsemiin kuntiin hyvissä ajoin. Muutama pieni ja poliittisen opposition hallitsema kunta liitettynä ”oikealla asialla” olevaan isompaan toisi tuloksena hallitukselle mieleisen valtuuston seuraavalla kerralla. Näissä rahalla houkuttelemisen keinoissa on arveluttavinta se, että houkuttelijat unohtavat kokonaan, miten kauan kunnallinen itsehallinto on Suomessa ollut luomassa kotiseutuun kohdistuvaa samaistumista, identiteettiä. Suomalaiset tuntevat olevansa synnyinkuntansa ”kansalaisia”. Vain hyvin harvoin tämä totuus tulee esille ylhäältä hallituksen kammareista jaettavissa laeissa ja asetuksissa. Valtion koko virkakoneisto on valjastettu käskynhaltijamentaliteetilla. Viisas ja aina oikeassa oleva byrokratia päättää sisällään, miten alamaisia on kohdeltava ja miten heidän ympäristöään sekä kotiseutuaan käsitellään. Vähitellen ihmiset ovat kuitenkin heräämässä huomaamaan, miten onttoja ja kestämättömiä tällaiset ukaasit itse asiassa ovat. Hävittämällä perinteiset kunnat Suomen kannalta luodaan yhä lisää juurettomuutta ja kaltoin kohdelluksi tulemisen tunteita, vaikka liitettävän kunnan asukkaat toisivatkin myötäjäisinä uuteen suurkuntaan 800 markan summan. Etelä-Saimaa 6.8.1090, pääkirjoitus

Liitosten edistäminen kytkettiin toisaalta myös siihen keskittämisen tai keskittymisen logiikkaan haittavaikutuksineen, jota alueellinen kehitys näytti osoittavan valtakunnallisella tasolla. Tämän ehkäisemiseksi keskustelussa vaadittiin sellaisia aluepoliittisia instrumentteja, joilla kehityksen suunta olisi muutettavissa:

> ASUNTOJEN KALLEUS, KESÄMÖKKIEN KORKEAT HINNAT, LIIKENTEEN RUUHKAUTUMINEN ja muut Suomea nyt kohtaavat yhteiskunnalliset ongelmat eivät ratkea myötäjäisrahan kaltaisella porkkanalla vaan uuden ja kansanvaltaiselta pohjalta kumpuavan aluepolitiikan voimalla. Sen vallitessa ihmiset saavat asua ja tehdä työtä sekä virkistäytyä valitsemassaan paikassa, yleensä kotiseudullaan. Etelä-Saimaa 6.8.1090, pääkirjoitus

Kuntarakennekeskustelussa huomion kohteena olivat yleensä pienten kuntien talousvaikeudet. Kiinnostuksen kohteena olivat myös reikäleipäkunnat. Reikäleipäliitosten vastustamisen argumentiksi nousi usein, että keskuskaupungin taloudellinen tilanne oli maalaiskuntaa heikompi. Kuntien taloudellisten tilanteiden erot paikannettiin sisäkkäisen yhdyskuntarakenteen maapolitiikkaan ja palvelurakenteisiin syntyneisiin vääristymiin. Vastadiskurssissa nousi toistuvasti esiin myös valtioneuvoston vahvistamien pakkoliitosten mahdollisuus. Keski-Pohjanmaassa nostettiin esiin Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan haasteellinen tilanne, mutta kiistettiin tiukasti pakkoliitosten täytäntöönpanon oikeutus. Samalla keskustelussa aktualisoitui argumentti siitä, että kuntien kannustaminen kuntaliitoksiin ja pyrkimys kuntajaon muutosten myötä keskimäärin suurempiin kuntiin oli puoluepoliittisten – tässä tapauksessa SDP:n – valtapolitiikan sävyttämä:

> MINISTERIÖ HALUAISI VAUHDITTAA ERITYISESTI niin sanottujen reikäleipäkuntien yhdistymisiä. Näissä tapauksissa liitos sopisikin isommalle kaupungille, mutta ympäröivä maalaiskunta ei ole ilahtunut yhdistymishaluista. Esimerkiksi Jyväskylässä, Heinolassa, Mikkelissä, Porvoossa ja Lohjalla kaupungit olisivat halukkaita liittymään ympäröiviin maalaiskuntiin, mutta viimeksi mainitut eivät ole olleet kovinkaan ilahtuneita kaupunkilaiskosintoihin. Oikeastaan liitoksista puhuminen on vain kiihottanut mainittujen maalaiskuntien itsenäisyyttä. Jyväskylän maalaiskunta aloitti nopeasti uuden kunnanviraston suunnittelun ja rakentamisen, kun naapurikaupunki lisäsi kiinnostustaan liittää maalaiskunta kaupunkiin. Reikäleipäkuntien tilanne on kieltämättä hiukan epänormaali, sillä vireää kaupunkia ympäröivinä maalaiskunnat kykenevät ottamaan kaupungista suuren hyödyn. Hyvin useassa tapauksessa maalaiskunnat keräävät muhkeat verotulot kaupungin työpaikkojen kustannuksella. Myös elinkeinopolitiikassa maalaiskunnat voivat usein hyödyntää sijaintiaan naapurikaupunkiaan tehokkaammin. Väkivaltaisten pakkoliitosten ajaminen on ehdottomasti väärää politiikkaa. Kuntien ja kaupunkien uskoisi kykenevän asialliseen ja sopuisaan yhteistyöhön ilman kuntaliitoksiakin. Toisaalta, jos jotkut kunnat ja kaupungit haluavat vapaaehtoisesti liittyä toisiinsa, ei siihen pitäisi ulkopuolisilla olla huomautettavaa. Sisäministeriö pyrkii näitä liittymishaluja vauhdittamaan, sillä ainakin sosiaalidemokraattisen sisäministerin mielessä kangastelee mahdollisimman isojen ja vahvojen kuntayksiköiden muodostaminen. Keski-Pohjanmaa 24.8.1990, pääkirjoitus

> HOLKERIN RAKENNEMUUTOSHALLITUS on ottanut yhdeksi teemakseen kunnallishallinnon kehittämisen. Sisäministeriksi valitulla Jarmo Rantasella on tähän työhön oivat edellytykset, onhan hän siviilissä Tampereen kaupunginjohtaja. Toistaiseksi näiden kunnallishallinnollisten uudistusten tulokset ovat kuitenkin jääneet vähäisiksi. Oikeastaan ainoa näkyvä tulos, minkä kunnat ovat käsiinsä saaneet on, että kuntien taloudelliset rasitukset lisääntyvät valtion kustannuksella. Sisäministeriössä haluttaisiin kuitenkin tehdä kuntakartassa perusremontti. Mammuttikunnat ovat aina olleet

> sosiaalidemokraattien erityisessä suojeluksessa. Viimeinen laajempi kuntaliitosten aalto ajoittui parikymmentä vuotta sitten sosiaalidemokraattisen vähemmistöhallituksen valtakaudelle. Nyt kuntaliitoksia halutaan edelleen vauhdittaa. Pakkoliitoksista ei enää puhuta, mutta liitosten houkuttelemiseksi on kehitelty erityisiä porkkanoita, joilla liitosten aiheuttamat haavat uskotaan voideltavan kunnissa terveiksi. Toistaiseksi tulokset ovat kuitenkin olleet laihat, sillä yhdessäkään kunnassa ei ole innostuttu yhdistymisiin. Keski-Pohjanmaa 29.10.1090, pääkirjoitus

Vastadiskurssin implikoima valtadiskurssin ja vastadiskurssin välinen jännite on voimakas. Vastadiskurssissa aktualisoituvat toistuvasti viittaukset vastoin kuntien tahtoa toimeenpantavien liitosten eli *pakon* mahdollisuuteen ja sen torjumiseen. Myös kuntaliitosten taloudellisten kannustimien nähdään äärimmillään uhkaavan itsemääräämisoikeuden premissiä. Vastadiskurssissa aktiivinen pyrkimys kuntarakenteen muutokseen yhdistetään muutoksen mahdollistamiin poliittisiin valtapyrkimyksiin. Arvio johtaa myös valtapyrkimysten moralistiseen kritiikkiin sillä perusteella, että se uhkaa jotain itseisarvoisesti tärkeämpää eli ainutkertaisten itsehallinnollisten kuntien asemaa.

Lex Rantanen – askel kohti pakkoliitoksia?

Vuonna 1990 käynnistyi keskustelu kuntajakolain muutoksesta, jonka mukaan yhdistyviltä kunnilta ei enää edellytettäisi suunnitelmaa palvelujen järjestämisestä uudessa kunnassa. Kumottavaksi esitetyn säädöksen soveltaminen oli osoittautunut ongelmalliseksi. Säädösten kumoamista esitettiin vapaaehtoisten kuntaliitosten toimeenpanon joustavoittamiseksi. Lainmuutoksen tarkoituksena oli, että kunnallisten peruspalvelujen ja valtion paikallishallinnon palvelujen järjestämistä koskevat selvitykset olisi mahdollista tehdä liitoksen kohteena olevalla alueella paikallisesti harkittavalla tavalla. Suunnittelujärjestelmän hallinnollisen raskauden takia sitä ei enää pidetty perusteltuna. Palvelujen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa edellyttävät pykälät poistuivat kuitenkin vasta uuden kuntajakolain säätämisen yhteydessä vuonna 1997. Suunnitelmaa koskevasta vaatimuksesta luopuminen konstruoitui vastadiskurssissa hallituksen pyrkimykseksi helpottaa mahdollisuuksia kuntien pakkoliitoksiin:

> KANSANEDUSTAJA KALEVI MATTILA (KESK.) epäilee hallituksen muista puheista huolimatta ajavan kuntien pakkoliitoksia. Mattila pohjaa väitteensä hallituksen eduskunnalle antamaan lakiesitykseen kuntajaosta annetun lain suunnittelupykälien kumoamiseksi. [– –] Mattila muistuttaa, että hallitus on antanut eduskunnalle aikaisemmin lakiesityksen kuntien vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamisesta vuosina 1992–93. Se oli porkkanalaki. Nyt eduskunnalle annettu laki on tavallaan pakonomaisuutta lisäävä keppilaki. Se on valmisteltu virkatyönä sisäasiainministeriössä, toteaa Mattila. Hänen mielestään näiden kahden lakiesityksen ja viimeaikaisten keskustelujen pohjalta on vedettävissä hallituksen osalta selvä suunta: vähentää kuntien lukumäärää, ellei muuten niin pakolla. Mattilan mielestä nyt ollaan romuttamassa Suomen hallitusmuodon säännöstä, jonka mukaan kuntien

> hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Kaleva 14.11.1990, uutinen

Ilkka otsikoi uutisen lain muuttamisesta seuraavasti: ”Lainmuutos valmisteltu salamyhkäisesti. Kuntien pakkoliitokset nousemassa taas uhkaksi”. Samalla tuotiin esiin, että suunnitelman laadinnasta oli eräissä tapauksissa kieltäydytty tarkoituksellisesti liitosprosessin etenemisen estämiseksi:

> ON SELVÄ TARKOITUS helpottaa pakkoliitoksia, sanoo osastopäällikkö Lasse Ristikartano Suomen Kunnallisliitosta. Hän kummastelee hallituksen esityksen valmistelua: liitolta ei ole kysytty asiasta lausuntoa eikä se ole millään tavalla päässyt vaikuttamaan sisäministeriön hankkeeseen. Ristikartano sanoo, että lainmuutoksen taustalla on Porvoon maalaiskunnan kieltäytyminen osallistumasta suunnitelman laatimiseen. Uudenmaan lääninhallitus teki toista vuotta sitten esityksen Porvoon kaupungin ja maalaiskunnan yhdistämisestä. Kun maalaiskunta on koko ajan kieltäytynyt lain edellyttämän suunnitelman laatimisesta, on hanke jämähtänyt pattitilanteeseen. Ilkka 16.11.1990, uutinen

Ilkan uutisen mukaan oppositiopuolue Keskusta vastusti eduskunnassa lakiesitystä: ”Kansanedustaja Jukka Vihriälän mukaan puolue tulee esittämään hallituksen esityksen hylkäämistä. – Laki on käytännössä estänyt pakkoliitokset.” Ilkka kirjoitti Vihriälän todenneen, että jos pakollinen yhteinen suunnitelma korvattaisiin vapaamuotoisilla paikallisilla selvityksillä, ei yksittäinen kunta pystyisi taistelemaan pakkoliitosta vastaan. Uutisen mukaan Suomen Kaupunkiliiton kanta lakiesitykseen oli myönteinen, mutta se korosti kuntajakoa kehitettävän hallitusohjelman mukaisesti vapaaehtoisin muutoksin: ”Kaupunkiliitto on ilmoittanut, ettei se vastusta hallituksen esitystä. Se muistuttaa kuitenkin, ettei lausunto ole kannanotto itse pakkoliitosasiaan. Pariin vuosikymmeneen ei pakkoliitoksia ole tehty. Holkerin hallituksen ohjelma lupaa edistää vapaaehtoista kunnallisen jaotuksen muutosta.” Myös pyrkimys kuntaliitosten toimeenpanon edellytysten joustavoittamiseen kytkettiin pakkoliitoksiin.

Tehokkuuskeskustelua

Vastadiskurssissa kuntaliitosten tarve kyseenalaistui tehokkuusdiskurssin vaihtoehtoisella muotoilulla. Kunnan koon ja sen toiminnan taloudellisen tehokkuuden välinen yhteys pyrittiin kyseenalaistamaan: *pienillä on pienet kustannukset – pieni ja tehokas yksikkö saattaa olla taloudellisempikin kuin suuri* tai *pienikin kunta pystyy toimimaan hyvin ja taloudellisesti*. Keskustelussa toistuivat argumentit suurten organisaatioiden tehottomuudesta, tuotannon laajuusetujen kyseenalaisuudesta kunnallisessa palvelutuotannossa sekä suurempien kuntien muodostamisen kielteisistä vaikutuksista palveluiden saatavuuteen ja kuntalaisten poliittiseen osallistumiseen. Toinen tapa kiistää tehostamisen mahdollisuudet oli se, että *kiistämätöntä näyttöä* tai *yksiselitteisiä tutkimustuloksia* tehokkuuden lisääntymisestä ja säästöjen syntymisestä kuntaliitoksen seurauksena ei ollut voitu esittää.

Vastadiskurssin näkökulmasta ylipäätään *massaetujen* saavuttaminen työvoimavaltaisessa kunnallisessa palvelutuotannossa olisi kyseenalaista. Hallintoyksiköiden koon suureneminen lisäisi byrokratiaa ja kasvattaisi kustannuksia:

> KESKITETYT SUUREHKOT HALLINTOYKSIKÖT ovat harvoin tuloksiltaan tehokkaimpia. Tästä on riittävästi tutkimustuloksia. Peruspalvelujen hoitaminen on ihmiskeskeistä toimintaa. Suuret organisaatiot vaativat toiminnan organisointiin ja ohjaukseen byrokratiaa. Palveluja suorittaa kokonaistyöntekijämääristä entistä pienempi osuus. Käyttömenot ovat monissa pienissä kunnissa alhaisemmat kuin suurissa. Markasta pidetään päätöksenteossa lujasti kiinni. Neuvotteleva virkamies, entinen osastopäällikkö Aulis Pöyhönen sisäministeriöstä on todennut, että massaedut eivät koske pääosaa kunnallista palvelutuotantoa. Kuntabyrokratioiden yhdistäminen on aiheuttanut usein veroäyrin hinnan nousua eikä menojen vähentymistä. Länsi-Savo 6.1.1991, kunnanjohtaja, Mikkelin seudun kuntien yhteistyöprojektin päällikkö Aulis Oittinen, Anttola

Vastadiskurssissa pienten kuntien yhdistämisen katsottiin nousseen säästövaatimusten maalitauluksi perusteettomasti. Pyrkimys kuntarakenteen muutokseen ohitti täysin kuntayhteisön hallinnollisen joustavuuden sekä kuntalaisten aktiivisuuden, yhteistoiminnan ja vastuunoton pienissä kunnissa. Kuntaremonttien myötä *pienten kuntien vilkkaat paikallispyrkimykset yrittäjyydessä, kulttuurissa, yhdistystoiminnassa, etujen ajamisessa, palvelujen läheisyydessä, talkoohengessä ja muussa vireydessä* joutuisivat vaakalaudalle:

> KUNNALLA MENEE HYVIN, jos se omaa identiteetin, imagon, vahvat perinteet ja hyvän yhteishengen. Pienissä kunnissa voidaan vähällä rahalla tehdä paljon. Moninainen vapaaehtoinen toiminta auttaa, kun raha ei riitä. Byrokratia on kevyt ja toimenkuvat rajattomat. Vapaaehtoisen työn rahallinen arvo tulisi tutkia. Vasta tämän jälkeen voidaan arvioida kuntakoon taloudellisuutta. Keski-Pohjanmaa 28.2.1991, kunnanjohtaja Sten Varila, Vimpeli

> TÄLLAISESSA ASUKASKOHTAISESSA MITTAUSJÄRJESTELMÄSSÄ unohdetaan ns. vielä mittaamattomat tekijät, jotka ovat pienten kuntien tyypillistä toimintaa. Pienissä kunnissa on monta korvaavaa toimintaa niille sektoreille, joihin kunnilla ei ole varaa tai jonka se katsoo työnjaollisesti kuuluvan muille tahoille. Tämä tarkoittaa erilaista yhdistys- ja seuratoimintaa, talkootyötä jne. Esimerkkinä tästä olkoot talkoilla rakennetut monitoimitalot, jääkiekkokaukalot, tievalot jne. Samoin kunnan byrokratia on tällaisissa kunnissa kevyt, joustava ja melkeinpä rajattomat toimenkuvat ovat kuvaavia viran- ja toimenhaltijoille. Edellä mainittujen toimintojen rahallinen arvo tulisi nyt kohtuuden nimissä arvioida. Keski-Pohjanmaa 28.2.1991, kunnanjohtaja Sten Varila, Vimpeli

Vastadiskurssissa herätti vastustusta ajatus siitä, että valmisteilla olleen valtionosuusuudistuksen avulla pyrittiin vaikuttamaan kuntien taloudellisiin toimintaedellytyksiin tavalla, joka ajaisi pienet ja voimavaroiltaan heikot kunnat liitoksiin. Byrokratiadiskurssi muodostui perusteeksi vastustaa suurempien kuntien muodostamista:

> PIENTEN KUNTIEN LOPETTAMINEN on ollut maataloustuen vähentämisvaatimuksen ohella konkreettisin säästöesitys viime vuosien keskustelussa. On myös nähty, että kuntien valtionosuusjärjestelmän muuttamisen tavoitteena pitäisi olla pienten kuntien ajaminen vapaaehtoisiin pakkoliitoksiin. Suuri ei kuitenkaan ole enempää kaunista kuin tehokastakaan. Suuressa organisaatiossa organisaation itsensä aiheuttama koordinoinnin, suunnittelun ja hallinnoinnin määrä kasvaa ja suuruuden ehkä muutoin tuoma hyöty katoaa moniportaisen organisaation harjoittamaan tuhlaukseen. Suomenmaa 15.5.1991, kansanedustaja Matti Vanhanen

Kuntaliitos ei voisi olla suora vastaus pitkien etäisyyksien ja alueellisesti heikkojen toimeentulon edellytysten muodostamiin haasteisiin. Vastadiskurssissa – reaktiivisessa positiossa – aktualisoitui puhe *historiallisista peruskunnista* sekä ainutkertaisesta *paikallisesta kulttuurista*, *identiteetistä* ja demokratianäkökohdista, joiden nojalla niiden asema oli turvattava:

> KUNTIEN PINTA-ALA JA ASUKKAIDEN TULOTASO ovat huomattavasti ratkaisevampia tekijöitä. Jos asukkaat ovat köyhiä, ei kuntakaan voi voida hyvin. Jos välimatkat ovat suuria, eivät ne lyhene kuntia yhdistämällä. Uskon itse, että kuntien keskinäisellä yhteistyöllä voidaan saavuttaa ne suuren yksikön tuomat edut, joita kuntia yhdistämällä tavoitellaan. Mutta säilyttämällä historialliset peruskuntamme itsenäisinä, säilytetään samalla paikallisen kulttuurin, identiteetin ja kansanvallan kannalta etuja, joita ei voi rahalla ostaa. Suomenmaa 15.5.1991, kansanedustaja Matti Vanhanen

Kuntaliitoksia ei pidetty oikeina lääkkeinä talouden syöksykierteeseen. Valtion budjettipäällikkö Raimo Sailas oli esittänyt, että kuntaliitokset olivat talouspolitiikan vakauttamiskeinona välttämättömyys. Ilkka uutisoi reaktioista seuraavasti: ”Sailas ei ole mikään ammattilainen tässä asiassa, jyräytti Suomen Kunnallisliiton varatoimitusjohtaja Leif Engfelt.” Lehden mukaan ”Engfelt kertoi lehdistölle kuntatutkimuksen selvästi osoittavan, että pieni kunta käyttää selvästi vähemmän markkoja asukastaan kohti kuin suuri ja että ne ovat säästäväisempiä, vaikkeivät olekaan tinkineet peruspalveluistaan.” Lapin Kansa uutisoi 25.7.1991 Kunnallisliiton toimitusjohtaja Mikko Jokelan myöntäneen, että joissakin tapauksissa kuntaliitoksista voisi – järkevästi toteutettuna – olla hyötyä, mutta yleispäteväksi lääkkeeksi niistä ei olisi. Sen sijaan kuntia kyllä patistettiin talouden tervehdyttämistalkoisiin. Ratkaisuksi esitettiin muun muassa kuntien yhteistyön lisäämistä, ostopalveluja sekä palvelumaksuja. Parantamisen varaa olisi, sillä *taloutta ei ollut hoidettu tavalla, joka olisi kunniaksi kunnille.*

Toisinaan vastadiskurssi näytti taipuvan tai tekevän myönnytyksen valtadiskurssin suuntaan. Keskustelussa osoitettiin jonkinasteista hyväksyntää kuntien vapaaehtoisia

liitoksia kohtaan. Usein tällaista jäsennystä kuitenkin seurasi argumentti, jossa liitoksista syntyvien säästöjen kokonaistaloudellinen merkitys kyseenalaistettiin tiukasti. Vastadiskurssissa aktualisoitui argumentti siitä, ettei pienten kuntien kustannusten hillitsemisellä olisi mahdollista saavuttaa kuntatalouden kannalta merkittäviä säästöjä: *asukasluvun perusteella sadan suurimman kunnan talousarviot muodostavat kunnallistaloudesta noin kolme neljäsosaa. Eli toisin sanoen meidän täytyy ottaa pienemmästä päästä noin kolme sataa viisikymmentä kuntaa ennen kuin ne määräävät kunnan taloudesta vain noin yksi neljäsosaa! Monet pienet kunnat ovat melko hyvin toimeentulevia* ja *on syytä todeta, että kansantalouden kannalta pienkuntakysymys ei ole ongelma*.

Vastadiskurssissa nousi myös esiin kysymys julkisen sektorin sopeuttamistarpeesta, mutta pyrkimykset hakea ratkaisua tilanteeseen kuntarakenteen muutoksista kyseenalaistettiin. Tuotannon laajuusedut paikantuivat hyödyketuotannon alueelle. Julkisen hallinnon alueella suurten yksikköjen katsottiin paisuttavan byrokratiaa:

> JOTAIN KUNTASEKTORILLA ON PAKKO TEHDÄ, sillä se on keskeinen osa julkista sektoria, joka ei voi enää välttyä yhteiskunnan avoimen sektorin parhaillaan kokemalta sopeutumisprosessilta. Jos julkinen, suljettu sektori ei mukaudu, avoimen sektorin kantokyky käy yhä heikommaksi. Heinänkorsikin voi nyt katkaista kamelin selän. Keskustelu julkisen sektorin remontista on ollut liian mielikuvituksetonta ja vaihtoehdotonta. Tähän saakka se on juuttunut lähinnä pakkoliitoksiin. Vasta pakon edessä herätään muihin vaihtoehtoihin, kuten esimerkiksi laaja-alaiseen yhteistyöhön. Julkisen sektorin saneerauksessa olisi päästävä sellaisesta päähänpinttymästä, että suuri yksikkö on automaattisesti tehokas ja vastaavasti pieni yksikkö edustaa aina tehotonta hallinnointia. Asia saattaa joskus olla jopa juuri päinvastoin. Hyödyketuotannossa suurtuotannon edut ovat kiistattomat, palveluiden ja hallinnon piirissä suurtuotannolla on hyvin suuri taipumus muuntua pahamaineiseksi byrokratiaksi. Pienessä yksikössä ei voi hautautua paperipinojen taakse päiväkausiksi, vaikka lakisääteiset virat ja toimet voivatkin olla raskaita ylläpitää. Kajaanin kaupungin esittämä malli miltei lähes maakunnallisen kunnan muodostamisesta vaikuttaa oudolta ja epärealistiselta. Maakuntakeskus olisi luonnottoman suuri ja vahva suhteessa maakuntaan. Savon Sanomat 1.8.1991, pääkirjoitus

Savon Sanomien pääkirjoituksessa esitettiin, että kuntaliitoksen sijaan Kainuussakin olisi perusteltua ryhtyä tiiviiseen yhteistoimintaan neljän rajanaapurin kesken. Samalla ehdotettiin kunnille velvoitteita yhteistyöhön sekä toimenpiteitä yhteistyön esteiden raivaamiseksi:

> KUNTARAJA ON KIELTÄMÄTTÄ SUOMESSA LIIAN KORKEA sekä asenteellisesti että toiminnallisesti. Kunnat tulisi suorastaan velvoittaa yhteistoimintaan mm. raja-alueiden koulutus-, kulttuuri- ja terveyspalvelujen tuottamisessa, koska niitä pidetään yllä korkean valtionavun turvin. Rajoja voitaisiin madaltaa myös elinkeinopolitiikassa ja henkilöstöpolitiikassa. Yhteiset viran- ja toimenhaltijat eivät saa kaatua asuinkuntaan ja verotukseen.

> Jos laki estää veromarkkojen jaon ja muun järkevän yhteistyön, lakia on kiireemmiten muutettava. Savon Sanomat 1.8.1991, pääkirjoitus

Pitkien etäisyyksien maassa esimerkiksi harvaan asutun maaseudun palvelukustannukset muodostuisivat väistämättä suhteellisesti korkeammiksi. Yhdistämisen sijaan säästöjä voitaisiin hakea yhteistyöllä:

> SUOMESSA ON LUONNOLLISTA, että pienissä kunnissa palvelujen järjestäminen tulee kalliimmaksi pitkien matkojen ja harvan asutuksen vuoksi. Siinä maaseutualueen palvelujen kalleus pysyy, vaikka kuinka kuntia yhdisteltäisiin. Toki löytyy paljon myös sellaista, joka suuruuden myötä synnyttää säästöä. Näihin säästöihin on kuitenkin yhtä hyvä mahdollisuus päästä seutuyhteistyöllä. Keskisuomalainen 13.11.1991, Risto Lepänjuuri, Sumiainen

Vuoden 1991 loppupuolella käytiin keskustelua porkkanalaista ja käynnistyneistä kuntaliitoshankkeista. Yhdistymisavustusten todettiin innoittaneen reikäleipäkuntien ohella useita muita kuntaryhmiä liitoshankkeeseen. Vastadiskurssissa kyseenalaistettiin kuntien yhdistymisen edistämiseen tähtäävä politiikka taloudellisine kannustimineen. Sen sijaan vaadittiin taloudellisten resurssien suuntaamista kuntien elinkeinopolitiikan vahvistamiseen ja kuntien yhteistyön tukemiseen. Valtionosuuksien ja kunnallislain uudistamisen myötä pienissä kunnissa voitaisiin toimia entistä joustavammin ja sitä kautta selviytyä niille asetetuista tehtävistä. Ajatuksena oli, että mikäli valtiovalta vähentäisi ohjaustaan, kunnat voisivat kehittää toimintaansa omien tarpeidensa mukaan eikä ”sektoriviranomaisten tarpeista käsin”. Pienissä kunnissa suuri osa palveluista voitaisiin hankkia ulkopuolisilta palvelutuottajilta tai naapurikunnilta:

> JOS TULEVAISUUDESSA KUNNILLE suodaan suurempaa vapautta, pienet kunnat pystyvät käyttämään niitä hyvin ja varmasti osaltaan luopumaan siitä jähmeydestä, johon valtion määräykset ja tarkkailu ovat kunnat ajaneet. Pienistä kunnista voidaan sanoa samaa kun pienistä yrityksistä, että ne suhdannevaihteluissa ovat mukautuvia. Pienten yksiköiden yhteishenki on yleensä hyvä, liekö siinä syytä kykyyn ja kekseliäisyyteen selviytyä. ”Kunnat pitäisikin asettaa Suomessa samalle viivalle kilpailemaan oikeudenmukaisin pelisäännöin. Ehkäpä nämä pelisäännöt ovat tulossa. Silloinkaan kuolinjärjestys ei saattaisi olla suuruusjärjestys. Oikeastaan tälle valtion keksimälle kuntien liitoksia edistämään tarkoitetulle ns. porkkanarahalle voitaisiin antaa uusi nimi veltostamisraha. Siinä syrjäkulmaksi ja heikoksi leimattu autetaan tumput suorana kuiville. Samoilla rahoilla voitaisiin tukea kuntien elinkeinotoimintaa ja kehittämistyötä ja auttaa näin liitosuhan alaisia kuntia selviytymään hetkittäisten vaikeuksien yli, sekä edistää seutuyhteistyötä. Suuruuden suuntaan kumartaminen ei ole tätä sallinut. Keskisuomalainen 13.11.1991, Risto Lepänjuuri, Sumiainen

Valtion keskushallinnon suunnasta esitettyjen tehokkuusvaatimusten katsottiin kuvastavan valtionhallinnon näkemystä *kunnallishallinnon perustarkoituksesta* laajemminkin. Kuntarakenteen muutosvaatimuksissa laiminlyötiin läheisyysperiaatetta. Kuntaliitos vaikuttaisi asukasluvun sekä kunnan maantieteelliseen koon suurenemiseen. Johtaessaan suurempiin kuntiin yhdistyminen merkitsisi myös palveluiden organisoimista suurempiin yksiköihin, ja kuntalaisen asuinpaikasta riippuen keskittymistä aiempaa kauemmaksi. Vastadiskurssissa syntyi asetelma, jonka mukaan vastakkain olivat valtionhallinnon tehokkuuspyrkimykset ja kansalaisten oikeus siihen, että palvelut tuotetaan ja palveluita koskevat ratkaisut tehdään mahdollisimman lähellä kansalaista:

> JULKISESSA KESKUSTELUSSA usein juuri valtion viranomaiset puhuvat yksipuolisesti kuntaliitosten puolesta väittäen niiden tuovan kunnallishallintoon tehokkuutta ja julkiseen talouteen säästöä. Arvuuttelu kuntien lukumäärästä on saanut surkuhupaisia piirteitä mm. valtionvarainministerin esittäessä kuntien karsimista 34:ään (nyt 460). Sokea usko ison kunnan paremmasta tehokkuudesta ja taloudellisuudesta on suuri. Nämä väitteet ison tehokkuuden lisääntymisestä ja talouden säästöistä voi perustelemattomina ja tutkimattomina jättää omaan arvoonsa. Valtionvarainministerin suhtautuminen kuntiemme kykyyn hoitaa perustehtäväänsä on tässä asiassa huolestuttavampaa, koska se voi osoittaa laajemminkin, kuinka valtion hallinnossa suhtaudutaan kunnalliseen palvelujärjestelmään. Kuntien tehtävänä on järjestää kansalaisille paikallisesti, mahdollisimman lähellä ja kuntalaisten toivomalla tavalla heidän haluamansa peruspalvelut. Hallintoyksikön pienuutta ja kansalaisläheisyyttä ei voida pitää toimivuus- ja tehokkuusongelmana. Mutta suuremmissa kuntayksiköissä ajaudutaan taas usein hallinto-, osallistumis-, ja vaikuttamisongelmiin, jotka yritetään sitten ratkaista monilla uusilla alue-, osa-alue- ja piirijärjestelmillä – siis vanhaa paikataan uudella hallinnolla! Lapin Kansa 28.11.1991, tutkimusasiamies Veli Pelkonen, Suomen Kunnallisliitto

Vaatimuksia kuntien rahoituksen kohentamiseksi ei taloudellisen laman vuoksi juurikaan esitetty. Sen sijaan nostettiin esiin tarve kuntien ja valtion tehtäväjaon muutoksiin. Niiden avulla katsottiin voitavan paitsi palauttaa tasapaino kuntien velvoitteiden ja voimavarojen välille, myös vahvistaa itsenäisen päätösvallan edellytyksiä:

> JOS VALTIOVALTA on vilpittömästi huolissaan kuntien itsehallinnon toimivuudesta ja kunnallistalouden laajenemisesta, niin silloin tulisi puuttua suoraan kuntien taloutta aiheettomasti rasittaviin tekijöihin. Tällaisia kunnallistaloutta rasittavia ja kunnallishallinnolle varsinaisesti kuulumattomia tehtäviä ovat mm. eräät rahoitustehtävät, kuten kansaneläkkeen asumistuen ja lisäosan rahoittaminen: tässä asiassa kunnille on jäänyt vain rahoitusvastuu eikä ollenkaan päätösvaltaa. Muutoinkin toivoisi, että valtiovalta esittäisi uudelleenarviointeja valtion ja kuntien työnjakoon. Yhteisenä tavoitteena tulisi olla kuntien voimavarojen vapauttaminen turhista tehtävistä varsinaiseen palvelutehtävään. Lapin Kansa 28.11.1991, tutkimusasiamies Veli Pelkonen, Suomen Kunnallisliitto

> KUNTIEN KOKOA JA LUKUMÄÄRÄÄ tärkeämpi on kuntien tehtävistä puhuminen. Jokaisen kunnan yksi ja ainoa tehtävä on asukkaittensa peruspalvelujen turvaaminen. Siksi kuntien määristä puhuminen voitaisiin lopettaa ja ryhtyä perusteellisemmin katsomaan, kuinka kunnat perustehtävästään selviävät. Keski-Pohjanmaa 12.3.1992, pääkirjoitus

Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Heikki S. von Hertzen oli osallistunut lamaa koskevaan säästökeskusteluun ja esittänyt kuntien lukumäärän supistamista pakkoliitoksilla. Ilkka kuvasi kansliapäällikön esityksen innoittamana puolueiden vastakkaisia pyrkimyksiä kuntarakenteen kehittämisessä. Ilkka paikansi vastakohta-asettelun valtion keskushallinnon virkamiesten ja kunnallisen poliittisen päätöksenteon välille. Ensin mainitut ajavat kuntauudistusta, mutta ratkaisuvalta on kuntalaisten valtuutuksella jälkimmäisillä. Keskustelussa vedottiin toistuvasti Ruotsissa 1960–1970-luvuilla toteutettuun kuntauudistukseen, ruotsalaisten kielteisiin kokemuksiin suurkuntien vaikutuksista ja sen seurauksena tapahtuneisiin kuntien uudelleenjakautumisiin. Vastadiskurssissa tunnustettiin kuitenkin säästöjen tarve ja se, että kunnissa olisi edelleen myös säästämisen varaa. Itsehallinnon perimmäinen olemus kiinnittyi kuitenkin itsenäisenä säilymiseen. Ratkaisuksi nousi kuntien välisen yhteistyön lisääminen:

> SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN KANSLIAPÄÄLLIKKÖ HEIKKI S. VON HERTZEN esitti vastikään kuntien lukumäärän pudottamista nykyisestä 460:sta 70:een. Suurkunnat tulisivat von Hertzenin mielestä taloudellisemmiksi. Suurkuntaidea ei ole uusi. 70-luvun alussa sitä ajoivat sosiaalidemokraatit, jotka halusivat pakkoliitoksin muuttaa kuntarakennetta perusteellisesti. SDP:n esikuva oli silloinkin Ruotsi. Nyt kokoomuslainen von Hertzen lämmittää saman ajatuksen. Suurkunnat eivät toimi automaattisesti halvemmin kuin pienetkään. Moni tutkimus osoittaa päinvastaista. Suurkuntiin liittyy myös haittoja, joista suurin on byrokratia ja kansalaisten etääntyminen päätöksentekijöistään. Ruotsissa ollaan suurkuntia purkamassa. Kokoomuspuolue vaatii avoimesti suurkuntia, vaikkakaan ei tohdi suoraan vaatia pakkoliitoksia, kuten SDP. Se hylkii myös maakuntahallintoa, jonka avulla pienetkin kunnat voisivat säilyttää itsensä ja identiteettinsä. Kunnallisvaaleissa on monen kunnan osalta kysymys myös olemassaolosta. Tässä maassa riittää virkamiehiä, jotka osaavat mielestään vetää kuntien rajat. Onneksi valta niissäkin asioissa on kuntalaisten omissa käsissä. Säästää pitää ja kuntasektorilla säästämisen varaa on paljon. Mutta mitään syytä ei ole näennäissäästöjen varjolla ryhtyä kaavamaisesti lopettamaan kuntia, historiallisesti kasvaneita yksiköitä, joihin niiden asukkaat liittyvät ylisukupolvisin tunnesitein. Jos kuntien asukkaat vapaaehtoisesti näkevät niinkin pitkälle menevän yhteistyön naapurien kesken järkeväksi, niin se käy. Mutta politikoivien helsinkiläisbyrokraattien piirustuspöydillä niitä päätöksiä ei tehdä. Kunnallisvaaleissa äänestetään myös kunnallisen itsehallinnon perimmäisestä olemuksesta. Ilkka 18.10.1992, pääkirjoitus

Taloudellisen kriisin voimistamat vaatimukset kuntarakenteen muutoksesta törmäsivät vastadiskurssiin. Vastadiskurssissa kunnan koon ja sen taloudellisen tehokkuuden välinen yhteys kyseenalaistettiin vetoamalla byrokratiadiskurssiin: suuret yksiköt merkitsevät enemmän byrokratiaa. Monet pienen kunnan erityispiirteet näyttäytyivät kunnan hyvinvointitehtävän tehokkaan hoitamisen ja kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta vahvuuksina. Vastadiskurssin näkökulmasta kuntarakennekeskustelussa ovat vastakkain tehokkuustavoitteet ja kansalaisten oikeus siihen, että palvelut tuotetaan ja palveluita koskevat ratkaisut tehdään mahdollisimman lähellä kansalaista.

7 Valtadiskurssi voimistuu 2000-luvun alussa vastauksena toimintaympäristön muutokseen

Sulkakynävaiheen kuntarakenne

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen alussa käytiin useaan otteeseen keskustelua entistä rajummista toimenpiteistä kuntarakenteen kehittämiseksi. Lipposen toisen hallituksen ohjelman mukaisesti hallituksen tuli ”edistää aktiivisesti kuntarakenteen kehittämistä nykyisen kuntajakolain mukaisesti”. Alkuvuodesta 2002 keskustelua käytiin alue- ja kuntaministeri Martti Korhosen avausten ympärillä. Pohjolan Sanomat uutisoi ministerin todenneen, että kuntien ja muut hallintorakenteet joutuvat lähitulevaisuudessa perusteellisen uudelleenarvioinnin kohteeksi. Kuntarakenteet joutuisivat EU:n rahastokauden päättyessä *remonttiin*. Valtadiskurssissa nojauduttiin vahvasti toimintaympäristön muutosdiskurssiin, jonka ytimessä olivat väestömuutokset eli väestön keskittyminen ja ikääntyminen seurannaisvaikutuksineen. Vertaus, jonka mukaan kuntarakenne edusti sulkakynien aikaa, vahvisti premissiä, jonka mukaan kunnat eivät nykyisin rakentein enää voisi vastata toimintaympäristön muuttuviin vaatimuksiin:

> MINISTERI KORHONEN sanoi kuntien tuudittautuneen sulkakynävaiheeseen, jota mikään ei voi heiluttaa. Hän totesi, ettei voida kuvitellakaan tilannetta, jossa hallintokoneisto ei seuraa aikaa. Minkään yksittäisen rakenteen mullistamiseen ministeri ei usko, vaan tuumaa edessä olevan läpikotainen rakenteiden tarkastelu lähitulevaisuudessa. Silloin tarkastettavien rakenteiden listalle joutuvat niin maakunnat, läänit, TE-keskukset kuin kunnat ja kaupungitkin. Pohjolan Sanomat 8.1.2002, uutinen

Valtadiskurssissa aktualisoitui näkökulma, jonka mukaan kuntarakenne on *väline eikä itseisarvo*. Näin ollen kuntarakenteen olisi sopeuduttava toimintaympäristön muutosten edellyttämällä tavalla. Keskustelu kuitenkin osoitti, että kysymystä valtion toimivallan laajentamisesta kuntajaon kehittämisessä oli lähestyttävä edelleen varoen. Turun Sanomat kertoi 9.1.2002 ministerin peräänkuuluttaneen pakon sijaan kunnilta vastuuta ja aloitteellisuutta vapaaehtoisten liitosten toteuttamiseen. Pienten kuntien olemassaolon edellytykset kyseenalaistuivat vahvasti. Mitä pienemmästä kunnasta oli kyse, sitä suuremmassa vaarassa sen talous olisi. Pari vakavaa sairaustapausta voisivat keikauttaa kunnan talouden ylösalaisin:

> HALLINTO ON VÄLINE, jonka tehtävänä on tuottaa palveluja kansalaisille mahdollisimman tehokkaasti, toimivasti, laajasti ja runsaasti. Jo nyt, mutta

> varsinkin tulevaisuudessa, tähän tarvitaan vahvempia kokonaisuuksia. Ei muutaman sadan asukkaan väestöpohjalla tulevaisuutta rakenneta, Korhonen korostaa. Hänen mukaansa näkymät ei ole kovin häävit sellaisessa kunnassa, jossa pari ohitusleikkausta panee talouden täysin sekaisin. – Nyt sitä itsemääräämisoikeuden antamaa vastuuta mitataan. Onko kuntien isillä ja äideillä rohkeutta ja voimaa ja näkökulmaa tehdä sellaisia päätöksiä, jotka vaikuttavat myös rakenteisiin. Pakkoliitoksista Korhonen ei siis ainakaan vielä halua puhua, mutta sanoo, että jos mitään sellaista ei tapahdu, mitä järkevästi ajatellen pitäisi, valtiovallan on pakko miettiä muita vaihtoehtoja. Turun Sanomat 9.1.2002, uutinen

Kuntien verotulot olivat edellisenä vuonna kasvaneet. Myös valtionosuuksien kasvu oli ylittänyt selvästi talousarvioissa ennakoidun. Näköpiirissä ollut kuntatalouden koheneminen ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, ettei uudistuksiin ryhdyttäisi:

> MINISTERI KORHOSEN mukaan tämä ja ensi vuosi ovat kuntatalouden kannalla parhaita vuosikausiin. Valtionosuuksia kunnat saavat erilaisten päätösten perustella noin 1,5 mrd. markkaa enemmän kuin viime vuonna. Lisäksi kuntatalouden sisällä tapahtuu runsaan 2 miljardin tulonsiirto rikkailla köyhille. Korhosen mukaan nyt on kysymys siitä, miten kunnat tämän leiviskän hoitavat. Joka tapauksessa rahansiirtojen pitäisi ministerin mukaan merkitä, että heikkojen kuntien tilanne paranee; negatiivisen vuosikatteen kunnissa tapahtuu selkeä muutos parempaan. – Mutta tämä ei saa johtaa siihen, että kohentunut talous vain vahvistaa vanhoja rakenteita. Että se valaa betoniin kaiken vanhan ja estää muutoksen, Korhonen painottaa. Turun Sanomat 9.1.2002, uutinen

Tiedotusvälineet tarttuivat hanakasti erityisesti ministeri Korhosen esittämään arvioon, että viiden miljoonan asukkaan Suomessa on 20 miljoonan asukkaan hallinto. Vasemmistoliiton äänenkannattajalehti Kansan Uutiset esitti tukensa ministerin kannanotolle ja vetosi siihen, että kuntien taloudellisen aseman eriytyminen saattaisi kuntalaiset epätasa-arvoisempaan asemaan. Vallitsevan kuntarakenteen seurauksena peruspalveluihin kipeästi tarvittavia resursseja hukkui kuntarakenteesta johtuviin päällekkäisyyksiin. Keskustelu toi näkyväksi jännitteen, joka liittyy yhtäältä julkilausuttuihin tavoitteisiin virtaviivaistaa yhdistyvän kunnan palvelurakenteita sekä toisaalta näiden toimenpiteiden vaikutuksista palvelujen saavutettavuuteen kunnan eri osissa. Näkemys, jonka mukaan kuntaliitokset edistävät palvelujen heikkenemistä, kiistettiin:

> KORHONEN PELKISTI SANOMANSA HYVIN: viiden miljoonan asukkaan maassa on kahdenkymmenen miljoonan asukkaan hallinto. Kenen etu se on? Vaikea on ainakin uskoa, että tavalliset kuntalaiset siitä kovin paljon hyötyisivät. Yhtä kiistaton tosiasia on, että maamme kunnissa resurssit eivät jakaudu tasan. Kuntalaiset ovatkin maan eri kunnissa (ja isoissa kaupungeissa niiden sisälläkin) varsin eriarvoisessa asemassa. Peruspalveluihin kuten opetukseen sekä terveys- ja sosiaalitoimeen kipeästi tarvittavia resursseja

> hukkuu väistämättä kuntarakenteesta johtuviin päällekkäisyyksiin. Yksittäisiä hallintoa pyörittäviä virkamiehiä ei tästä pidä syyllistää. He varmasti tekevät sen, mikä heidän pitääkin tehdä. Vika on rakenteissa, jotka ovat syntyneet joskus sulkakynien aikaan entisten alamaisia holhoamaan perustettujen seurakuntien pohjalta. Kuntaliiton toimitusjohtaja Risto Parjannehan haukkuu mm. tässä lehdessä julkaistavassa haastattelussa väärää puuta. Ei kai kukaan kuntien vähentämistä vaativa halua heikentää kunnallisia peruspalveluja. Luulisin, että tavoite on tasan päinvastainen. Kansan Uutiset 10.1.2002, toimittaja Jouko Joentausta

Tunteita, identifioitumista kuntaan ja suurta kannatusta nauttivaa laajaa itsemääräämisoikeutta kuntajakoasioissa ei kuitenkaan noin vain ohitettaisi. Vasemmistoliiton äänenkannattaja asetti toivonsa siihen, että kuntayhteistyön lisäämien *avaisi nurkkapatrioottien silmät* muutokselle:

> OMAN KUNNAN NIMEEN liittyy uskomattoman paljon samanlaisia kiintymyksen tunteita kuin rakkaaseen ihmiseen. Moni ehkä rakentaa koko identiteettinsä kunnan kautta. On hienoa olla loppilainen tai lappilainen, ehkä myös luvialainen tai lavialainen. Vaikka tunnesiteet varmaan höllentyvät muuton myötä, niin nekin on päätöksiä tehtäessä aihetta ottaa huomioon. Pakkoliitoksia poliitikot eivät ole valmiit tekemään vaikka joissakin tapauksissa saattaisi olla aihettakin. Kunnallinen itsemääräämisoikeus on meillä niin vahva, että pakko on miltei kokonaan poissuljettu vaihtoehto. Keinot alkavat kuitenkin olla silloin vähissä, kun puhe ei auta ja lyödäkään ei saa. Seutukuntayhteistyöstä on jo myönteisiä kokemuksia miltei jokaiselta maan kolkalla. Yhteistyön lisäämien yli kuntarajojen ja siitä saadut hyödyt toivottavasti avaavat vähitellen vannoutuneimpienkin nurkkapatrioottien silmät. Hallintorakennelmanahan kunta on vain väline eikä mikään päämäärä sinänsä. Kansan Uutiset 10.1.2002, toimittaja Jouko Joentausta

Ennusteet kuntien henkilöstön eläköitymisen kiihtymisestä nostivat työvoimapulan jälleen ajankohtaiseksi. Kuntaliitokset voisivat tarjota avun henkilöstön saatavuuteen liittyviin ongelmiin esimerkiksi syrjäseudulla. Toisaalta eläköitymisen kiihtyminen avaisi mahdollisuuden myös joustaviin henkilöstöratkaisuihin ja organisaatioiden virtaviivaistamiseen kuntien yhdistyessä:

> KUNNISTA LÄHTEE ALLE 10 VUODEN SISÄLLÄ eläkkeelle noin 130 000 työntekijää. Koko tätä määrää ei ole mahdollista lähestulkoonkaan korvata rekrytoimalla uutta väkeä työmarkkinoilta. Samaan aikaan valtiolta lähtee 80 000 työntekijää eläkkeelle. Syrjäseutujen lääkäripula on tässä vasta alkusoittoa. Kiristyvä työvoimakilpailu leviää myös muihin erityistä ammattitaitoa vaativiin eikä välttämättä edes kovin hyvin palkattuihin kunta-ammatteihin. Korhosen mielestä kuntien pitäisikin käyttää eläköitymiskehitys rakenteidensa virtaviivaistamiseen. Korhosen mukaan kunnilla on korkeintaan 10 vuotta aikaa hoitaa kuntarakenne järkevälle tolalle. Ellei tässä

> edetä vapaaehtoistietä, valtiovalta joutuu miettimään muita vaihtoehtoja. Korhonen ei puhu pakkoliitoksista, muttei voi muuta tarkoittaa. Kainuun Sanomat 10.1.2002, pääkirjoitus

Kuntarakenteen muutoksen tiellä oli tunnistettavissa olosuhdetekijöitä, jotka osaltaan vaikuttivat siihen, ettei paikallista aloitteellisuutta yhdistymiseen esiintynyt. Esimerkkinä näistä oli haluttomuus yhdistymiseen niissä kasvukeskuskaupunkien läheisissä kunnissa, joille oli sijaintinsa perusteella kehittynyt vahvat taloudelliset toimintaedellytykset. Laajana, yhtenäisenä pienten kuntien vyöhykkeenä huomion kohteeksi keskustelussa nousi monesti maantieteellisesti ja väestömäärältään pienten kuntien Varsinais-Suomi. Toisaalta pinta-alaltaan laajojen ja harvaanasuttujen kuntien yhdistymisen edut näyttivät kyseenalaisemmilta:

> VAPAAEHTOINEN KUNTALIITOSKEHITYS on tähän asti ollut erittäin hidasta, vaikka sitä on tuettu valtion porkkanarahoin. Viimeisen kymmenen vuoden aikana kuntamäärä on supistunut vain 12:Ila. Yleisimpiä kuntaliitokset ovat aina olleet maakunta- ja aluekeskusten, pienehköjen kaupunkien, liepeillä, eikä välttämättä suurempien kaupunkien kyljessä. Kehittyvimmät kaupungit ovat tarjonneet myös lähikunnilleen kehitysmahdollisuuksia, minkä takia ne ovat voineet pysyä itsenäisinä. Myöskään syrjäiset kunnat eivät ole helposti lyöneet hynttyitään yhteen. Viimeisen kymmenen vuoden aikana ei ole tapahtunut yhtään tämmöistä liitosta. [– –] Kuntarakennetta ei voidakaan arvioida pelkästään asukasluvun mukaan vaan kuntien pitää olla sisäisiltä etäisyyksiltään hallittavia kokonaisuuksia. Utsjoen ja Enontekiön kuntia ei voida lyödä yhteen, vaikka yhteinen asukasluku ei nousekaan kuin 4 500:aan. Selvästi määrätietoisempaa harvennusta sopiikin tehdä väki- ja kuntarikkaiden maakuntien sisällä. On vaikea sanoa, mikä olisi tavoiteltava asukasminimi, mutta tuskinpa se voi olla paljoakaan 5000 asukasta pienempi. Yli puolet Suomen kunnista on tätä lukua pienempiä. Tavoitetaso on pitää asettaa selvästi korkeammalle. Kainuun Sanomat 10.1.2002, pääkirjoitus

Liian yleispiirteisesti esitetyiltä hallintobyrokratian karsimistavoitteilta näytti kuitenkin puuttuvan uskottavuus. Tiukka kuntien hallintorakenteisiin kohdistuva uudistusvaatimus kilpistyi osittain myös siihen, että se kohdistui voittopuolisesti kunnallishallintoon:

> EIPÄ ONGELMIA TARVINNE sen kauempaa hakeakaan. Ei siis muuta kuin kolme neljännestä [kunnista] matalaksi, niin ei huolta. Samanlaisen heiton teki toki jo Korhosen edeltäjä, hallintomme viimeisin Suuri Uudistaja, ministeri Jouni Backman. Näissä heitoissa on ongelmallisinta se, että ne tehdään sopivan epämääräisesti. Ainakin haastattelun mukaan Korhonenkin puhuu hallinnosta yleensä – ei siis erottele valtion ja kuntien hallintoa. Julkisuudessa ei ole nähty Korhosen vaativan ainakaan valtion keskushallinnon rajua supistamista, joten voisiko tästä päätellä, että sillä puolella ei ole liikaa; mitenkä voisikaan: 90-luvun valtion hallinnon rationalisoinnin eräs

> lopputulos oli se, että keskushallinnossa väki lisääntyi 5000:lla. Pohjolan Sanomat 13.1.2002, pääkirjoitus

2000-luvun alussa vaatimukset toimenpiteistä kuntarakenteen kehittämiseksi vahvistuivat. Äärimmillään valtadiskurssissa toimintaympäristön muutokset näyttäytyivät sen kaltaisena, ettei kunnilla olisi minkäänlaisia edellytyksiä selviytyä muutoksista vallitsevalla kuntarakenteella. Kuntia oli liikaa siellä, missä ei enää muuttoliikkeen ja viime vuosikymmenien väestökehityksen myötä ollut asukkaita. Pienetkin talouden muutokset heittelisivät näitä kuntia voimakkaasti. Kasvualueilla tarvittavia voimavaroja haaskaantui tarpeettomien rakenteiden ylläpitämiseen syrjäseudulla. Näin valtadiskurssissa aktualisoitui näkökulma, jonka mukaan kuntarakenne ei saanut olla itseisarvo, vaan kuntien olisi sopeuduttava toimintaympäristön muutoksiin kuntaliitosten avulla.

Seutuyhteistyön vahvistaminen

Seutuyhteistyö oli 2000-luvulle tultaessa saanut keskeisen aseman kuntien toimintaympäristön muutosta ja sopeutumista koskevassa puheessa. Lipposen toisen hallituksen ohjelman tavoitteeksi oli asetettu seutukuntayhteistyön lisääminen. Pyrkimyksenä oli, että *seutukuntayhteistyön lisäämistä tuetaan muuttuvien palvelutarpeiden tyydyttämiseksi, menestyksellisen elinkeinopolitiikan harjoittamiseksi sekä maankäytön suunnittelun ja ympäristönhuollon toteuttamiseksi.* Lisäksi hallituskauden aikana oli tarkoitus selvittää vapaaehtoisen seutukuntayhteistyön laajenemisen ja syvenemisen edellyttämät lainsäädäntö- ja rahoitusjärjestelmämuutokset.

Hallituksen linjausten mukaisesti vuonna 2000 käynnistettiin niin kutsutun Seutukuntien tuki (SEUTU) -hankkeen valmistelu. Hankkeen lähtökohtana oli näkemys, että rakenteellinen ja toiminnallinen sopeutuminen on edellytys sille, että kunnat selviytyvät palvelu- ja elinkeinopoliittisista tehtävistään. Kokeilulainsäädännön valmistelun (HE 248/2001) yhteydessä kuntarakenteen muutosten katsottiin osoittautuneet liian hitaaksi. Kokeilualueille säädetyn erityislainsäädännön tavoitteena oli hankkia kokemuksia siitä, miten vapaaehtoisella seutukuntapohjaisella yhteistyöllä voidaan muun muassa turvata palveluja, vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja kehittää seudullista yhdyskuntarakennetta. (Emt.)

Vuonna 2001 käynnistettiin valtioneuvoston erityisohjelma Aluekeskusohjelma, jonka tavoitteena oli edistää kaupunkiseutujen elinvoimaa ja kilpailukykyä. Ohjelman tavoitteeksi asetettiin Suomen aluerakenteen tasapainoinen kehitys, joka nojaisi toiminnallisten, työssäkäyntiin ja yhteistoimintaan perustuvien kaupunkiseutujen verkostoon. Aluekeskusohjelmaan nimettiin runsaat kolmekymmentä maakunnallista tai seudullista keskusaluetta. Ohjelmatyö käynnistyi alueilla vuoden 2002 alussa.

Karjalainen kirjoitti 17.1.2002, että EU:n seuraavan rakennekehittämiskauden kehittämiskohde olisi *monikeskeinen kaupunkipolitiikka*. Suomi olisi siinä jo pitkällä kehittäessään kaupunkiseutujen elinkeinopolitiikkaa. Aluekeskusohjelman tavoitteeksi oli asetettu, että ohjelmakauden päättyessä vuoden 2006 lopussa aluekeskuksilla olisi toimivat seudulliset yhteistyöstrategiat ja päätöksenteon rakenteet. Kysymys kuntarakenteen uudistamisesta ja kuntien välisestä seutuyhteistyöstä vaihtoehtoisina sopeuttamisstrategioina artikuloitui myös aluekeskusohjelmatavoitteiden yhteydessä. Jos yh-

teistyössä ei nyt saavutettaisi edistysaskelia, olisi kuntaliitoksia harkittava vakavasti:

> [Aluekeskusohjelman projektijohtaja] LAIHO VIITTASI SEUTUISTUMISPROSESSISTA TEHTYIHIN TUTKIMUKSIIN ja sanoi kaiken sujuvan hyvin ja kohteliaasti yhteiseen tahtotilaan asti, kunnes toteutusvaiheessa nousevat jännitteet esiin. Laiho siteerasi tutkimusjohtaja Antti Hautamäkeä, joka kysyy, pitääkö edellyttää lopulta kuntien yhdistymistä, ennen kuin saadaan aitoja tuloksia. Karjalainen 17.1.2002, uutinen

Tulkinnat seutuistumisen vaikutuksista ohjasivat keskustelua: *taloudellinen globalisaatio vaikuttaa kuntatasolla seutuistumisena*. Peruskunnan merkitys vähenisi ja työssäkäyntialueen merkitys kasvaisi. Aluekeskusohjelman puitteissa kokeiltaisiin erilaisia *seutuistumisen ratkaisuvaihtoehtoja* käytännössä. Uutisessa kerrottiin myös Joensuun seudun aluekeskusohjelman käynnistymisestä. Alueen tavoitteena oli elinkeinojen kehittäminen tukemalla seudun *omille vahvuuksille rakentuvaa omaehtoista ja itseään vahvistavaa kasvua*. Joensuun seudun ohjelma kattoi myös hyvinvointialan, informaatioteknologian ja raja- ja lähialueyhteistyön. Palvelut pyrittäisiin turvaamaan yhteistyössä muiden kanssa. Yhteistyöverkostojen määrittely oli avoin mahdollisuuksille:

> – OHJELMAA LÄHDETÄÄN TOTEUTTAMAAN samalla laajapohjaisen seudullisen ja toimialakohtaisen yhteistyön ja laajan kumppanuuden hengessä Keski-Karjalan seutukunnan kanssa. Ovet ovat avoinna yhteistyölle myös Pielisen-Karjalan ja Ilomantsin seutukuntien kanssa. Joensuun yliopiston rehtori Perttu Vartiainen kertoi näkevänsä ”heikkoja signaaleja” Joensuun paremmasta tulevaisuudesta, mitä uusimmat tutkimustuloksetkin tukevat. – Minusta Joensuussa voidaan jo vähitellen uskoa omiin vahvuuksiimme ja mahdollisuuksiimme. Erityisen tärkeää on saada tämä positiivinen kehityskuva myös valtakunnalliseen tietoisuuteen. Ei minään mainos- tai imagokampanjana vaan konkreettisina tekoina ja tapahtumina. Karjalainen 17.1.2002, uutinen

2000-luvulle tultaessa kuntahallinnon kehittämiseen oli vakiintunut kaksikärkinen sopeuttamisstrategia. Pyrkimyksenä oli edesauttaa aktiivisesti kuntaliitosten ja seutuyhteistyön edistämistä. Tässä valtadiskurssi ja vastadiskurssi kohtasivat. Itä-Häme kirjoitti 18.1.2002 seutuyhteistyötä edistävien toimenpiteiden ja Seutuhankkeen olevan vastaus *hitaasti etenevään kuntarakenteen muutokseen*:

> SISÄASIAINMINISTERIÖSSÄ on sellainen näkemys, että nykyisellä kuntajaolla ei pystytä järjestämään kaikkia palveluja. Kuntien pakkoliitoksiin ei kuitenkaan haluta mennä. [– –] Pekka Kilpi totesi, että missään Euroopassa tai maailmassa kunnilla ei ole yhtä suurta päätösvaltaa ja tehtäväkenttää kuin Suomessa. Kun rahasta on pulaa, kaikista tehtävistä ei pystytä selviämään kunnialla. Viime vuosina kunnille on tullut lisää tehtäviä, myös sellaisia, jotka eivät sovellu pienellä alueella toteutettaviksi. Esimerkiksi elinkeinoasioissa oikeastaan kaikki Suomen kunnat ovat liian pieniä. Vallalla on ollut sellainen

> käsitys, että kunnan koolla ei ole väliä, mutta näyttää kuitenkin siltä, että ongelmat kasaantuvat pienempiin kuntiin, Pekka Kilpi totesi. Koska kuntien pakkoliitokset eivät ole lain mukaan mahdollisia, sisäasiainministeriö tukee vapaaehtoisia liitoksia yhdistymisavustuksilla. Kuntaliitoskeskustelut ja selvitykset ovatkin lisääntyneet, mutta Pekka Kilven mielestä yhdistymisvauhti on niin liian hidas. Siksi kuntien välistä yhteistyötä pitää lisätä ja siinä paljon odotuksia pannaan seudulliseen yhteistyöhön. Itä-Häme 18.1.2002, uutinen

Kokeilulainsäädäntö tarjoaisi mahdollisuuksia kunnallisen päätöksenteon siirtämiseksi kuntayhtymää keveämmille yhteenliittymille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. ”Valtaporkkanana seutukunnat saavat oikeuden antaa valtion päätöksistä lausuntoja, joista voidaan poiketa vain painavin perustein. Kunnat voivat sopia myös yhteisöveron kunnille tulevan osuuden ohjaamisesta seutukunnalle. Myöhemmin tullee myös esitys seutukuntavaltuustosta. Seutukunnat voivat itse päättää, mitkä keinot ne ottavat käyttöön”, Itä-Häme kuvasi. ”Kovemmat otteet käyttöön, ellei seutuyhteistyön tie vedä”, kuului otsikko. Uutisen mukaan sisäasiainministeriön ylijohtaja Pekka Kilpi totesi, että seudullista yhteistyötä pitäisi lisätä nopeasti, ellei kuntaliitoksia haluttaisi: ”Avainsana on seudullinen yhteistyö, mutta ellei se tie ala vetää, niin valtiolta saattaa löytyä valmiuksia kovempiinkin otteisiin.”

Seutuhankkeen käynnistämisen yhtenä perusteluna siis oli, että kuntaliitosten tie nähtiin hitaaksi. Toisaalta kuntayhteistyön hitaus näytti muodostuvan päteväksi argumentiksi kuntaliitoksen puolustamiseen. 1990-luvun alkuun verrattuna seutuyhteistyön edistämisen haasteet alkoivat jo olla arkipäivää. Yhteistyöstä näytti seuraavan monimutkaista hallintoa. Mahdollinen demokratiavaje voitaisiin torjua yhdistämällä kunnat:

> NYKYISTÄ YHTEISTYÖTÄ LEIMAA JÄYKKYYS, hitaus ja tehottomuus. Asioita vatvotaan monipolvisesti ja päätetään moninkertaisissa organisaatioissa. Ratkaisun synnyttyäkin sitoutumisessa on toivomisen sijaa. Paras pohja yhteistyölle olisi koko alueen kattava kunta. Valmistelu, ratkaisu ja toteutus onnistuisi yhdellä käsittelykierroksella. Kustannukset ja hyödyt jakautuisivat ilman monimutkaisia laskutoimituksia ja naapurin epäilyjä. Suurkunta ei välttämättä rajaa demokratiaa, kun kunnalliskulttuuri on avointa, keskustelevaa ja päättäjät sitoutuvia. Kaupunginosa- ja kylädemokratiaa on mahdollista kehittää asukasyhteisöjä tukemalla. Kymen Sanomat 26.1.2002, pääkirjoitus

Valtadiskurssissa kaksikärkinen strategia saavutti hyväksynnän. Seutuyhteistyö edusti kompromissia liitoshaluttomuuden sekä niiden tarpeiden välillä, jotka kohdistuivat elinkeinojen ja palvelurakenteiden kehittämiseen voimavarojen kokoamiseksi:

> JOS EDUSKUNTA HYVÄKSYY KOKEILULAIN, halukkailla seutukunnilla on mahdollisuus laaja-alaiseen yhteistyöhön. Seutukunta voi käytännössä toimia miltei kunnan tavoin, jos vain kunnanvaltuustoilta löytyy tahtoa.

> Paikallisen itsehallinnon rationalisointi on edennyt takkuisesti. Vapaaehtoisten kuntaliitosten tie on toivottaman hidas. Yleisellä tasolla lähes kaikki myöntävät, että Suomessa haaskataan resursseja hajanaiseen kunnallishallintoon. Liian monet edut ovat kuitenkin kiinnittyneet vanhoihin rakenteisiin, jotta asianosaiset kykenisivät niitä itse purkamaan. Seutuyhteistyö on yritys ohittaa huonomaineinen kuntaliitos. Alkuvaiheessa kahdeksan seutukuntaa kokeilee erilaisia yhteistyömalleja. Kaikkien tavoitteena on kehittää kuntien palveluja ja hallintoa seudullisina kokonaisuuksina. Kuntaliitoksissa pelottaa niiden lopullisuus. Kun kunnat on pantu yhteen, paluutietä ei ole. Seutuyhteistyöstä voi yksittäinen kunta peruuttaa pois, jos antimet eivät tyydytä. Kymen Sanomat 6.2.2002, pääkirjoitus

Yhteistyö merkitsi vaihtoehtoista strategiaa kuntien voimavarojen kokoamiselle. Pyrkimys toiminnallisten seutujen vakiinnuttamiseen oli jo johtanut laajoihin yhteistyöohjelmiin, hankkeisiin ja organisaatioihin. Pohdinta seudullisen hallinnon tason todellisista implikaatioista velloi kuitenkin taustalla. Yhteistyön edistämiseen kytkeytyi myös laajasti odotuksia siitä, että yhteistoiminnan myötä vahvistuva kuntien keskinäinen luottamus loisi edellytykset kuntien yhdistymiselle:

> LUOTTAMUKSEN KASVAESSA paranevat kuntaliitoksen edellytykset. Seutuyhteistyössä ei ole järkeä, jos se vain luo yhden uuden hallintoportaan kuntien ja maakuntien väliin. Tavoitteena täytyy olla yhtenäisen talousalueen kattavan rakenteen luominen. Tähän voidaan päästä vain, jos seutuyhteistyö alusta alkaen ankkuroituu kansalaisyhteiskuntaan. Seutupolitiikan täytyy olla avointa, demokraattista ja vaaleilla valittujen peruskuntien luottamushenkilöiden kontrollissa. Kotkan-Haminan seutu aloitti ensimmäisten joukossa seutuyhteistyön yli vuosikymmen sitten. Lupaava alku lässähti nopeasti. Etelä-Kymenlaakson rakenne on hankala ja synnyttää helposti aiheettomiakin epäluuloja yhteistyön esteeksi. Keskuskaupunki Kotka on kooltaan jättiläinen verrattuna muihin kumppaneihin. Etelä-Kymenlaakson yhteistyössä haetaan nyt uutta vaihdetta. Kymen Sanomat 6.2.2002, pääkirjoitus

> KUNTALIITON KAUPUNKITUTKIMUSPÄÄLLIKKÖ KAUKO ARONEN arvioi Inarissa torstaina, että eduskunnan hyväksyntää odottava laki seutuyhteistyökokeilusta tavoittelee vastaavia päämääriä kuin kuntaliitos – voimavarojen keskittämistä. Liitoshalukkuuden lisäämistä ei kokeiluun ole kirjattu. Sodankylän, Inarin ja Utsjoen käsittävän Pohjois-Lapin seutukunnan päättäjien yhteistyöseminaariin osallistunut Aronen sanoi, että toimintojen yhdistäminen voi kuitenkin ajan myötä monilla alueilla pehmentää karsastusta, jota monet nyt tuntevat kuntaliitosta kohtaan. Kaleva 15.2.2002, uutinen

Kilpailukykyiset kaupunkiseudut vai seutukaupungit?

Maakuntien ja seutujen elinvoimaisuuden ja alueellisen kilpailukyvyn vahvistaminen korostui paikallisissa kuntaliitoskeskusteluissa jo 1990-luvun alussa. Myös 2000-luvulla valtadiskurssi nojautui kilpailukykydiskurssiin. Kilpailukyky oli keskeinen teema paikallisissa puheenvuoroissa suurten kaupunkikeskusten ja niiden ympäryskuntien liitosten puolesta. Suurkuntien visiointiin päädyttiin muun muassa Ääneseudulla, Porin seudulla sekä Etelä- ja Pohjois-Kymenlaaksossa. Kaupunkiseudun kuntia koskevaan kuntaliitosselvitykseen asti edettiin Saimaankaupunki-hankkeessa. Kaupunkiseuduista yhdistymiseen päädyttiin Joensuun, Kiihtelysvaaran ja Tuupovaaran sekä Kuopion ja Vehmersalmen hankkeissa.

Kuopion seudulla käyty keskustelu on esimerkki kehittämistavoitteiden ristiriitaisuudesta kaupunkiseutujen sisällä. Yhtäältä kuntien yhdistymisen avulla katsottiin olevan mahdollista kehittää alueen yhdyskuntarakennetta sekä koko alueen kilpailukykyä ja vetovoimaa yritysten ja asukkaiden parhaaksi. Toisaalta kasvukeskusten hyvin toimeentulevat lähikunnat eivät välttämättä olleet halukkaita kuntaliitoksiin. Kuntaliitoksia vastustettiin siksi, että vaikutusmahdollisuudet oman alueen kehittämiseen heikkenisivät kuntaliitoksen myötä. Keskustelu kietoutui myös puolueiden valtapoliittisiin asemiin paikallispolitiikassa ja valtakunnan politiikassa.

Suurten kaupunkien ympäryskuntien suhtautumista liitoksiin kuvattiin asetelmiltaan ja asenteiltaan jähmeiksi. Savossa Kuopion kaupunkia ja Siilinjärven kuntaa patistettiin yhteistyö- ja yhdistymisselvitykseen. Pienemmän yhdistyvän kunnan vaikutusmahdollisuudet voitaisiin turvata, kuten nykyisissä kaupunginosissakin. Kuntaliitoksen nähtiin kohentavan alueen vetovoimaisuutta elinkeinoelämän näkökulmasta. Työpaikkojen ja verotulojen myönteinen kehitys kohentaisi palveluiden rahoituspohjaa:

> PIENTEN KUNTIEN EDUSTAJAT VETOSIVAT mm. demokratiaan liitosten myötä. Tässä yhteydessä demokratia-argumentti tarkoittaa pelkoa poliittisen vallan menettämisestä väestöllisesti suuremmalle osapuolelle. Lähes Siilinjärven kokoisella Petosen kaupunginosalla tai vaikkapa Kuopion etäpäätteellä, Riistavedellä on taatusti vaikuttamismahdollisuuksia, vaikka sillä ei ole omaa hallinto-organisaatiota. Kun nostin elinkeinopolitiikan tilaisuudessa esille, vastattiin, ettei elinkeinoelämä määrää kuntaa. Ei määräkään, mutta vastaa työpaikkojen ja verotulojen kehityksestä sekä palveluiden rahoituspohjasta. Elinkeinoelämä ja kaavoitusstrategia ovat yhteydessä toisiinsa ja vaikuttaa maakunnan väestön kasvuun ja hyvinvointiin. Savon Sanomat 19.1.2002, kaupunginvaltuuston ja maakuntahallituksen jäsen Ismo Vornanen, Kuopio

Vaikka kuntien verkottuminen ja yhteistyö olisi suotavaa, olennaista olisi selvittää kuntaliitoksen vaikutus seutukuntien väliseen kilpailukykyyn:

> SIILINJÄRVEN JA KUOPION VERKOTTUMINEN JA YHTEISTYÖ on suotavaa. Meillä on kuitenkin vaara menettää kilpailullisia asemia Joen-

> suulle, Imatran ja esimerkiksi Porin seudulle. Näillä seutukunnilla selvitystyö kuntaliitoksista on jo meneillään. Byrokratialla ja julkisilla organisaatioilla on aina taipumus säilyttää itsensä. Selvitys yhdistymishaitoista ja eduista olisi aloitettava välittömästi, kuten nopeasti toimintaympäristön muutoksiin reagoivat seutukunnat Suomessa tekevät. Savon Sanomat 19.1.2002, kaupunginvaltuuston ja maakuntahallituksen jäsen Ismo Vornanen, Kuopio

Valtadiskurssissa liitoshankkeita arvioitiin siitä näkökulmasta, mikä kuntaliitoksella vahvistettujen keskusten asema olisi kaupunkiseutujen välisessä kilpajuoksussa. Savon Sanomat totesi, että Saimaan kaupunkihankkeella oli nyt hyvä etumatka kilpailijoihinsa nähden. ”Lappeenrannan, Joutsenon ja Imatran kaavailema Saimaankaupunki-hanke hahmottuu vähitellen. Kaikki kunnat ilmaisivat jo jokin aika sitten halukkuutensa ainakin selvittää hankkeen edut ja varjopuolet”. Etelä-Karjalassa ehdittäisiin käydä läpi kunnallisen päätöksenteon vaiheet ja mahdollinen kansanäänestys niin, että liitos voisi toteutua vuoden 2005 alkaessa. ”Toinen suuri kuntien yhdistymishanke muhii lännessä. Siellä yhdistetään Poria ja sen ympäristökuntia suureksi Karhukaupungiksi”, lehti jatkoi. Monelta taholta korostettiin, että yhteistyöhön olisi helpompi ryhtyä, mutta sen avulla ei päästäisi yhdistymistä vastaaviin vaikutuksiin. Kilpailukyvyn kova ydin oli maapolitiikassa, jonka kannalta erillisten kuntien intressien yhteensovittaminen olisi erittäin vaikeaa:

> MOLEMPIEN HANKKEIDEN PÄÄPONTIMENA on seutukunnan elinkeinopoliittisen kilpailukyvyn parantaminen suhteessa kilpaileviin seutukuntiin. Kuntien hallinnossa ja palvelujen tuottamisessa mahdollisesti saatavat säästöt ovat tietysti tärkeitä, mutta pelkästään niiden varaan yhteistyötä ei rakenneta. Myös muut seutukunnat kohentavat kilpailukykyään ollakseen valmiita seuraavaan nousuun. Joensuun ympärille perustettiin alueellinen kehitysyhtiö. Jyväskylässä sellainen on toiminut jo vuosia. Kuopiossa luotetaan vanhakantaisempaan malliin. Myös täällä vannotaan yhteistyön nimeen, mutta sitä kehitetään kuntien kesken niin, etteivät lastut juuri ulospäin lentele. [– –] Siilinjärvellä on tehty oikein valtuustosopimus siitä, ettei kuntaliitosta ryhdytä valmistelemaan ainakaan tällä valtuustokaudella. Se kestää vuoden 2004 loppuun, eli Saimaan kaupungin syntymään, jos kaakkoinen hanke etenee nykyisellä vauhdillaan. Karhukaupunkikin saattaa niihin aikoihin olla loppusuoralla. Jos Kuopion seudulla ei haluta pudota tästä kyydistä, olisi täälläkin tapahduttava jotain ennen valtuustokauden loppua. Savon Sanomat 20.1.2002, pääkirjoitus

> KUNTALIITOS ON NIIN RUMA SANA, että moni hyvä hanke sortuu pelkästään siihen. Yhteistyö kuulostaa paljon kauniimmalta. Sen taakse on helpompi saada sekä poliitikkoja että heidän äänestäjiään. Yhteistyössä on varmasti myös todellisia hyviä puolia. Asioita voidaan sen puitteissa kehittää ilman, että kukaan tuntee tulevansa runnotuksi. Ihmiset voivat erilaisissa yhteistyökuvioissa säilyttää myös paikallisen identiteettinsä, jonka merkitystä yhdentynyt Eurooppa vain korostaa. Ne eivät ole ollenkaan väheksyttäviä

> asioita. Mitalin toiselta puolelta löytyy sitten se tosiasia, että perinteisen yhteistyön keinoin on vaikea pureutua kuntien kilpailukyvyn kovaan ytimeen. Palvelujen lisäksi sieltä löytyy sellaisia tekijöitä kuin maa- ja kaavoituspolitiikka, jotka luovat perustan myös elinkeinojen menestykselliselle kehittämiselle. Niiden harjoittaminen pelkän yhteistyön varassa on perin vaikeaa, kuten vaikkapa pääkaupunkiseudulla pitkään harjoitettu yhteistyö osoittaa. Savon Sanomat 20.1.2002, pääkirjoitus

”Ennakkoluulottomuutta kaivataan Kuopion seudulla”, jatkoi Savon Sanomat seuraavana päivänä. Lehti kertoi, että Kuopiossa Kokoomuksen valtuustoryhmä valmisteli aloitetta koko Kuopion seutukuntaa koskevan kuntaliitoksen selvittämiksi. Yhteistyö ei näyttänyt johtaneen tyydyttäviin tuloksiin:

> VAIKKA KYSYMYS ONKIN VAIN SELVITYKSEN TEKEMISESTÄ, ei lopullinen tarkoitus jää epäselväksi: kokoomusryhmän tavoitteena on noin 115 000 asukkaan uusi kunta, joka muodostettaisiin yhdistämällä Kuopio, Siilinjärvi, Karttula, Maaninka ja Vehmersalmi. [– –] Jos kuntaliitoksia halutaan voimaan vuoden 2005 alkuun, on selvitysten tekemisestä päätettävä tämän vuoden aikana. Kunnanvaltuustojen on tehtävä myönteiset päätökset ensi vuoden alkupuolella ja kansanäänestykset on järjestettävä ensi vuoden loppuun mennessä. Kuopion kokoomusvaltuutetut ovat oikealla asialla. Kuopion seutukunta muodostaa ehjän kokonaisuuden, jolla on hyvät mahdollisuudet nousta samaan kasvuvauhtiin vaikkapa Oulun ja Jyväskylän kanssa. Paljon on kiinni siitä, miten tehokasta elinkeinopolitiikkaa Kuopion seudulla kyetään harjoittamaan. Ilman Kuopion seudulle tulevia uusinvestointeja kasvu jää hitaaksi ja verotulot pienemmiksi. Se taas merkitsee vääjäämättä niukempia hyvinvointipalveluita. Osaamisesta aallonharjalle nouseminen ei ole kiinni, sen ovat viime vuodet osoittaneet. Kuopio ja sen ympäristökunnat ovat tiivistäneet yhteistyötään, mikä on hyvä asia. Tosiasia kuitenkin on, että paljosta puheesta ja yrityksestä huolimatta yhteistyö ei ole ollut riittävän tehokasta. Savon Sanomat 21.2.2002, pääkirjoitus

Paikallisissa kuntaliitoskeskusteluissa kehotettiin kohdistamaan katse tulevaisuuteen. Mahdollinen kuntaliitos syntyisi tulevaisuuden, ei tämän päivän tarpeiden takia. Menestymisen edellytyksenä olisi voimavarojen kokoaminen, palvelutuotannon tehokkuus ja elinkeinoelämän elinvoimaisuus. Tässä suhteessa Saimaankaupungista käytävän keskustelun todettiin polarisoituneen voimakkaasti; vastakkain olivat *jo kuntaliitokseen sitoutuneet* ja ne, jotka haluisivat *kaiken pysyvän ennallaan.* Kasvun ja elinvoimaisuuden edellytykset kytkettiin tiiviisti kuntien yhdistymiseen:

> KUNNAT LIITTOUTUVAT HUOMISEN SUOMESSA yhä tiiviimmin. Kuntaliitoksiakin syntyy. Uusien työpaikkojen saaminen, yrittäjähengen voimistaminen, koulutus ja tutkimus ovat kilpailuyhteiskunnassa menestymisen ehto. Väliinputoajan osa ei valitettavasti ole kovin häävi. Alkumetrien selvitystyössä minua vaivaa kannanottojen ehdottomuus. Monet

> kuntaliitokseen sitoutuneet ja selvitystyöhön tarmonsa upottaneet poliitikot ovat jo kantansa valinneet, lopullisesti, milliäkään siitä perääntymättä. Neuvoa-antava kansanäänestyskin on heille kauhistus. Toisella puolella ovat ne kotiseuturakkauden sokaisemat idealistit, jotka pelkäävät oman identiteettinsä puolesta. Kirkasotsaiset kylähullut haluavat kaiken pysyvän ennallaan nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa. Ei meitä mikään suuri onnettomuus tai maailmanloppu kohtaa, vaikka hylkäämme kuntaliitoksen. Mahdollisuudet kehittää Etelä-Karjalaa vireänä ja houkuttelevana seutukuntana kokevat vain kovan kolauksen. Voimme luopua kasvuhakuisuudesta. Jäähän tänne onneksi Saimaa, josta elämänvoimaa voivat ammentaa ruuhka-Suomen rikkaat ja kiireiset ihmiset. Onko kasvu tavoittelemisen arvoista? On se, jos haluamme, että täällä asuvat ihmiset viihtyvät, saavat töitä, pitävät yhtä ja haluavat rakentaa tätä maakuntaa. Etelä-Saimaa 25.2.2002, päätoimittaja Jorma Hernesmaa, Etelä-Saimaa -lehti

Kilpailudiskurssin vahvistuminen keskustelussa näytti johtavan pudotuspeliin, jossa menestymisen ehtona olisivat kuntaliitokset. Kilpailukykydiskurssi tiivistyi erityisesti maakuntien keskuskaupunkien liitoshankkeiden yhteydessä. Alueen vetovoimaisuus ja kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaiset kaavoitusstrategiat saisivat vauhtia kuntaliitoksesta. Tätä kautta kuntaliitos vaikuttaisi koko seudun tai maakunnan väestön kasvuun ja hyvinvointiin.

Muuttoliike, väestön väheneminen ja ikääntyminen

2000-luvulla valtadiskurssin tärkeimmäksi premissiksi nousi kuntien toimintaympäristön muutos. Väestöä oli 1990-luvulta lähtien kiihtyvällä tahdilla muuttanut kunta- ja kaupunkitaajamiin. Muuttoliike ja väestön ikääntyminen näyttivät yhä selvemmin jakavan kuntia *menestyviin* ja *menettäviin*. Väestömuutokset olivat johtamassa syrjäseuduilla huoltosuhteen heikentymiseen, kun työikäiset ja opiskelijat muuttivat kasvukeskuksiin tai suurempiin taajamiin ja vanhusväestö jäi sijoilleen. Muutokset uhkaisivat kuntien edellytyksiä selviytyä tehtävistään. Keskustelu kiertyi entistä enemmän palvelujen turvaamisen ympärille.

Valtadiskurssi nojautui siis entistä voimakkaammin toimintaympäristön muutosdiskurssiin. Kuntien tulevaisuuden haasteiksi näyttivät muodostuvan muutokset niin toimintaedellytyksissä kuin -vaatimuksissakin. Nopeasti lisääntyvä vanhusten määrä rasittaisi tulevina vuosina kuntien taloutta. Sosiaali- ja terveysmenot kasvaisivat ennen näkemättömästi. Ikääntyvän väestön palvelutarpeiden ohella keskeiseksi haasteeksi oli muodostumassa kilpailu työvoimasta. Talouspoliittisia ratkaisuja oli 1990-luvulta lähtien ohjannut pyrkimys kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamiseen; avainsanoja olivat verokilpailu ja eurooppalainen veroharmonisointi. Edellytykset veropohjan kasvattamiselle ja jakoperusteet kansallisella tasolla näyttivät kiristyvän samaan aikaan, kun menot uhkasivat kasvaa merkittävästi. Vaatimus kuntarakenteen muutoksesta sai perustelun: miten muutoin muuttotappiollisten ja väestöltään vanhenevien kuntien varat riittäisivät kasvaviin menoihin.

Keskustelussa maalattiin varsin lohduton kuva joidenkin kuntien talouden tilasta. Keskisuomalainen mainitsi Utsjoen, Pelkosenniemen ja Savukosken olevan hankalimmassa tilanteessa painiskelevia kuntia, mutta muistutti erittäin heikossa taloudellisessa asemassa olevia kuntia löytyvän myös muualta Suomesta. Vaikka yhdistymisten synnyttäminen olisi hidasta, yleisenä suuntauksena tulisi olla siirtyminen suurempiin kuntiin:

> MUUTAMAT KUNNAT ELÄVÄT PAHAA TALOUDELLISTA KRIISIÄ. Muuttoliike on imenyt työikäisen väestön parhaimmiston. Jäljelle ovat jääneet vanhukset, sairaat ja vajaakuntoiset. Työttömyys runtelee yleistä toimeliaisuutta ja latistaa uskon huomiseen. Terveydenhuollon ja sivistyksen palvelujen ylläpito tuottaa yhä enemmän vaikeuksia. Veroprosentin nostaminen ei ole ollut aikoihin mikään ratkaisu. Se on pikemminkin synkistänyt elämänasennetta. [– –] Kuntajaotukseen puuttuminen on eräs väylä eteenpäin. Menetelmä on hankala, jos kuntalaiset haraavat liitoksia vastaan niin kuin yleensä ilmenee. Lisäksi yhdistymisten synnyttäminen on hidasta. Siihen hupenee vuosia parhaassakin tahdissa. Silti yleinen näky on astuminen suureneviin kuntiin. Näin säästetään byrokratian menoissa ja vältytään päällekkäisiltä investoinneilta. Suuri yksikkö on yleensä vankempi kuin pieni. Suomi selviytyisi erinomaisesti noin 300:lla kunnalla, kun nyt niitä on noin 450. Keskisuomalainen 2.2.2002, pääkirjoitus

Kuntien taloudellisten toimintaedellytysten eriytyminen oli johtanut tilanteeseen, jossa osalle kunnista valtion harkinnanvaraiset tuet olivat elinehto. Kuntaliitosten ohella näiden kuntien ongelmien ratkaisemiseksi esitettiin myös varsin provokatiivista ratkaisua:

> ONKIN YLIPÄÄTÄÄN AJATELTAVISSA, että maamme harvaan asutuimmilla ja vain nimellisen tuottavan elinkeinotoiminnan omaavilla alueilla esiintyy itsenäinen kunnallishallinto myös tulevina vuosikymmeninä? Vai olisivatko muutamat hankalimmat alueet julistettava suoraan valtionhallinnon vastuulle? Malli maistuu periaatteellisesti arveluttavalta, sillä kansalaisiin on syvälle juurtunut kansanvaltainen paikallishallinto, mutta miksi valtio ei ottaisi vastuuta itselleen, jos muut lääkkeet eivät tepsi? Myös tällöin asukkaiden mielipide kyetään kanavoimaan yhteiseen käyttöön. Miksi tekohengitetään aivan toivottomia. Keskisuomalainen 2.2.2002, pääkirjoitus

Kymen Sanomat kertoi, että mielipidetiedustelun mukaan enemmistö Kymen vaalipiirin asukkaista suhtautui suopeasti kuntaliitoksiin. Kaupungilla ja pienemmillä kunnilla näytti kuitenkin olevan eri syyt kuntaliitosratkaisuun päätymiseen. Pienen kunnan kohdalla kyse oli *selviytymisestä* ja kaupungin kohdalla *imagon vahvistamisesta*. Tarve ja halut eivät näyttäneet kuitenkaan kohtaavan, sillä kaupunkien asukkaat olivat maalaiskuntien väestöä valmiimpia liitoksiin. Äärimmillään valtadiskurssissa pienten kuntien muunlaiset omat selviytymisstrategiat konstruoituivat *epämääräisiksi*:

> KUNTALIITOKSET OLISIVAT TARPEELLISIA juuri monille pienille kunnille peruspalvelujen turvaamiseksi. Useimman kaakkoissuomalaisen kaupungin väestöpohja on riittävän suuri palvelujen taloudelliseen tuottamiseen. Kuntaliitoksesta on suurille kaupungille hyötyä lähinnä mielikuvien tasolla: suurempi asukasluku antaa paremman lähtökohdan mm. valtakunnallisessa kaupunkien välisessä kilpailussa yrityksistä. Monien pienten kuntien selviytymisstrategiat ovat hyvin epämääräisiä. Esimerkiksi Pyhtäällä useimmat päättäjät arvelevat liitoksen Kotkaan olevan edessä ennemmin tai myöhemmin. Silti useimmat kokevat itsenäisyyden säilyttämisen mahdollisimman pitkään arvona sinänsä; jopa niin pyhänä, ettei liitoksen etuja ja haittoja saa edes selvittää. Näin ristiriitainen asenne ei voi olla kovin hedelmällinen lähtökohta kunnan pitkäjänteiselle kehittämiselle. Kymen Sanomat 12.2.2002, pääkirjoitus

Keskisuomalainen korosti kuntarakenteen muutosta kokonaisvaltaisempaa otetta kuntien velkaantumisen ja kurjistumisen hallitsemiseksi. Otsikko kuului: ”Kuntakoneisto lonksuttaa uhkaavasti.” Tulevina vuosina *kohti talouskurimusta liput liehuen purjehtiva köyhien kuntien armada* joutuisi arvioimaan itsenäisen toimintansa edellytyksiä kriittisesti. Pääkirjoituksessa otettiin poikkeuksellisesti voimakkaasti kantaa myös kuntien voimavarojen lisäämisen puolesta. Valtion tehtävänä oli huolehtia, että kuntien lakisääteiset tehtävät ja rahoitus olisivat tasapainossa. Kuntien vastuulla olisi palvelutuotannon tehostaminen:

> OSA KUNNISTA ELÄÄ JA TOIMII HYVIN. YHÄ SUUREMPI OSA velkaantuu ja kurjistuu hupenevien tulojen, ikääntyvien asukkaiden ja lisääntyvien palveluvelvoitteiden ristipaineessa. Kuntaverkon toimintakyky ei täysin enää ole paikallisen tason hallinnassa. Valtiotahon rahallista pelastusrengasta kaivataan monaalla. Valtion rahoitusrooli on kuitenkin kaiken aikaa kaventunut. Ristiriitaa kasvattaa vielä se, että valtakunnanpäättäjät ovat viime vuosina vain lisänneet julkisen palvelun määrä- ja laatunormeja. Piiskaksi tehottomana pidetylle kuntasektorille on kaavailtu monenmoisia ohjaus-, valvonta ja sanktiokeinoja. Useassa tapauksessa kuntasektorin kipeimpiä ongelmapaikkoja voitaisiin hoitaa ennakkoluulottomalla voimien yhdistämisellä, jopa kuntia yhteen liittäen ja palvelutuotannon pohjaa laajentaen. Liitokset eivät kuitenkaan näytä kuuluvan kuntapäättäjien talousajattelun suosikki-ideoihin. Päinvastoin itsenäisenä sinnitteleminen nähdään huomattavasti arvokkaampana asiana kuin peruspalvelujen takaaminen asukkaille myös tulevaisuudessa. Kohti talouskurimusta liput liehuen purjehtiva köyhien kuntien armada saattaa kuitenkin joutua arvottamaan asioita uudelleen, kun lähivuosina kolmannes kuntien tämän hetken henkilöstöstä siirtyy eläkkeelle, eikä ihan pikkupaikkakunnille saada perustyötä tekevää osaavaa joukkoa ollenkaan. Valtion ja kuntien yhteistoimintasuhteet olisi saatava kestävälle pohjalle nopeasti, jotta edessä oleviin haasteisiin pystyttäisiin vastaamaan. Vaikka palvelutuotannon määrällinen ja laadullinen päävastuu yhä edelleen säilyy kuntatasolla, valtiovallan on luotava edellytykset siihen,

> että nämä velvoitteet myös pystytään täyttämään. Säädettäessä kunnille uusia palvelutehtäviä, vähimmäisvaatimus on, että samalla huolehditaan niiden rahoituksesta. Kuntatasolla palvelupuolen tuloksellisuus on nostettava huippuun hakemalla tehokkaimmat tavat toimia. Pääasia on, että kansalaiset saavat tarvitsemansa julkiset palvelut kotikunnassaan, eikä eriarvoisuutta tässä suhteessa pääse syntymään. Keskisuomalainen 15.2.2002, pääkirjoitus

Kuntien eriytyvä kehitys ja sen seurauksena virinneet kuntaliitoskeskustelut kytkettiin myös siihen, että valtionosuusjärjestelmän ja yhteisöverolainsäädännön uudistusten vaikutukset olivat nyt alkaneet tuntua. Uudistusten vaikutusten epäiltiin olevan epäedullisimmat väestöltään pienille kunnille:

> KUNTIEN, ETENKÄÄN PIENTEN KUNTIEN taloustilanteessa ei ole odotettavissa kohenemista, vaikka viime vuoden vuosikatteet edellisvuoteen verrattuna paranivat. Sisäasiainministeriön ylijohtaja Cay Sevónin mukaan valtionosuus- ja yhteisöverouudistus kohtelevat pieniä kuntia jonkin verran huonommin kuin isoja, mutta lähiaikoina ei muutosta ole luvassa. Turun Sanomat 20.2.2002, uutinen

2000-luvulla vahvistuva toimintaympäristön muutosdiskurssi nostaa palvelujen turvaamisen valtadiskurssin keskiöön. Muutostarpeen artikuloinnissa painottuvat kuntien kehityksen alueellinen eriytyminen, väestömuutokset ja kuntien menojen kasvu. Valtion ei juuri odotettu ottavan suurempaa vastuuta alati kasvavista kustannuksista. Valtadiskurssissa kuntien odotettiin kantavan vastuunsa siitä, että toimintaympäristön muutokseen varauduttaisiin myös kuntaliitoksin. Kuntaliitokset oli tehtävä ennen kaikkea palvelujen turvaamiseksi tulevaisuudessa.

Kunnat strategisen valinnan edessä

Kuntaliitoksiin kannustettiin entistä suuremmilla avustuksilla ja yhteistyöhön useilla kansallisilla hankekokonaisuuksilla. Vuonna 2002 astui voimaan kuntajakolain muutos, jonka avulla valtio pyrki kohentamaan yhdistymisavustusten kannustavuutta. Aiemmin yhdistyvät kunnat saivat kahden vuoden ajan kunnan asukasluvusta riippuvaa yhdistymisavustusta. Lakimuutoksella yhdistymisavustuksen kestoa pidennettiin viiteen vuoteen, ja yhdistymisavustuksen enimmäismäärää nostettiin 4,2 miljoonasta eurosta 6,73 miljoonaan euroon. Kuntajaon muutoksen edistämiseksi otettiin lisäksi käyttöön niin kutsuttu harkinnanvarainen investointi- ja kehittämishankkeiden tuki. Sisäasiainministeriö saattoi myöntää kunnille kuntajaon muutoksen edistämiseksi tukea elinkeinotoimen, yhdyskuntarakenteen, ympäristönsuojelun, opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon investointi- ja kehittämishankkeisiin.

Kuntaliitosneuvotteluja käytiin vilkkaasti eri puolilla maata. Yhdistymisen mahdollisuutta selvitettiin kymmenissä kunnissa. Uudet avustukset ja kuntien kasvanut kiinnostus liitosselvityksiä kohtaan herättivät mediassa runsaasti keskustelua. ”Jos liitos halutaan vuonna 2005, se on pantava kiireesti vireille”, otsikoi Helsingin Sanomat uutisensa. ”Ainakin 50 kunnassa tunnetaan mielenkiintoa kuntaliitokseen tai asiasta

on jo aloitettu keskustelut luottamushenkilö- ja virkamiestasolla", lehti jatkoi. Kuntia ajoivat liitoksiin talous, tehokkuus ja porkkanat:

> VALTIOVALLAN HOUKUTUKSET KUNTALIITOKSIIN eivät ole viime vuosina purreet, mutta tällä hetkellä kiinnostusta on enemmän kuin aikoihin. Kuntia ajavat yhteistyöhön ja liitoksiin toiveet talouden ja tehokkuuden paranemisesta ja hyvänä porkkanana ovat tuntuvasti kohentuneet yhdistymisedut. Turun Sanomat 20.2.2002, uutinen

Kuntaliitokset ja kuntien välinen seutuyhteistyö olivat vakiintuneet vaihtoehtoisiksi sopeuttamisstrategioiksi. Ylhäältä alaspäin ohjaamisen sijaan muutostarpeen arviointi oli ymmärrettävä kunnan *strategisena valintana*. Tutkimukset eivät voisi antaa yleispätevää vastausta siihen, mikä on oikea kuntakoko tai milloin tulisi valita yhteistyö. Oikea ratkaisu tulisi löytää kunkin kunnan oman strategisen valinnan tuloksena:

> KUNTALIITOSTEN ETUJEN JA HAITTOJEN tutkiminen vaatii käsityötä, se on ainutkertainen prosessi. Yhtenäistä ja kaikille sopivaa ratkaisua ei ole olemassa, eikä oikeaa kuntakokoa voi määritellä standardinomaisesti. Näin sanoo kunnallispolitiikan professori Arto Haveri Tampereen yliopistosta. Hänen mukaansa kuntarakenteen muuttaminen ylhäältä ohjatusti on erittäin ongelmallista, sillä keskeistä on kunnan oma strategian valinta. Keskustelua "oikeasta'" kuntamäärästä hän pitää teoreettisena ja poliittisena. Haverin mukaan keskustelu kuntaliitoksista kytkeytyy useimmiten taloudellisiin vaikutuksiin. Aihetta ei ole kuitenkaan tutkittu riittävästi ja nekin vähät tutkimukset, joita on tehty, ovat tuloksiltaan ristiriitaisia. Tilanne kasvukeskus- ja muuttotappioseuduilla on perin erilainen. Myös kuntien tavoissa organisoida palvelunsa on suuria eroja, Haveri muistutti. Kainuun Sanomat 21.2.2002, uutinen

Muutostarpeen arviointi kytkettiin kunnan elinvoimaisuuden konseptiin. "Elinvoimainen kunta on demokraattisesti toimiva ja osallistumista edistävä. Se tarjoaa asukkailleen laadukkaita palveluja taloudellisesti ja tehokkaasti ja on oman alueensa elinkeinojen ja yhdyskuntarakenteen aktiivinen ja voimakas kehittäjä, Haveri luetteli", siteerasi Helsingin Sanomat 20.2.2002. Kuntien etujärjestö, Suomen Kuntaliitto korosti myös kunnan strategiseen valintaan perustuvaa ratkaisua. Kuntia kannustettiin harkitsemaan itsenäisenä kuntana toimimisen, yhteistyön ja kuntaliitoksen vaihtoehtoja ottaen huomioon tulevaisuuden haasteet. Muutostarpeen arvioimisen avainsanoiksi muodostuivat *kunnan elinvoimaisuus ja toimintakykyisyys*.

Valta- ja vastadiskurssin konsensukselle rakentuneen kaksikärkisen strategian tielle kasautui kuitenkin haasteita. Yksi niistä oli uhkakuva raskaan seututason hallinnon rakentumisesta olemassa olevien hallinnon tasojen lomaan:

> KUNTALIITON TOIMITUSJOHTAJA Risto Parjanne arveli, ettei laajakaan kuntayhteistyö jatkossa riitä, vaan liitoksia tehdään. – Kuntaliitoksia ei toteuteta pakolla, mutta arvelen, että jos kuntatasolla ei tehdä mitään,

> hyökyaalto ennemmin tai myöhemmin tulee ja pyyhkäisee rankasti yli, toimitusjohtaja Risto Parjanne arvioi näkymiä. Hän myös varoitteli menemästä seutuyhteistyössä liian pitkälle. – Olen seutuistumisen vankka kannattaja, mutta mielestäni ei kannata ryhtyä luomaan kunnan ja maakunnan välille raskasta hallintoa. Kuntaliitto kannustaa kuntia ensin selvittämään omaa elinvoimaisuuttaan ja toimintakykyjään ja tekemään itsetutkiskelun pohjalta strategiset valinnat, joko itsellisyyden, yhteistyön tiivistämisen tai kuntaliitoksen. Elinvoimaisuuden ja toimintakyvyn selvittämiseksi on Kuntaliitto laatinut kuntakentälle strategiamallin, jota parhaillaan testataan. Turun Sanomat 20.2.2002, uutinen

Valtadiskurssissa tämä kuntayhteistyön dilemma puolsi kuntaliitoksia. Seutuyhteistyön suhteen oli oltava varuillaan, ettei *valta karkaisi kunnilta* uusille hallinnon tasoille:

> JOS KUNNAN JA MAAKUNNAN VÄLIIN tulee uusi hallintorakenne, pienet kunnat eivät enää hallitse seudullisia toimijoita. Valta karkaa. ”Eikö silloin olisi selkeämpää tehdä ratkaisu uuden kunnan perustamisen puolesta pieniä kuntia yhdistämällä, jolloin valtuusto, hallitus ja lautakunnat säilyttäisivät päätöksenteon omissa käsissään?” Kainuun Sanomat 21.2.2002, uutinen

Keskustelussa kiinnitettiin huomiota keskushallinnon esitettämiin näkemyksiin kuntarakenteen kehittämistarpeista: yhtäältä *pieniä varattomia kuntia* oli liikaa, toisaalta *viisauden piti löytyä paikallisesti*. Punainen lanka löytyi kuitenkin siitä, että palvelujen *järkevän hoitamisen* tulisi olla ensisijaista:

> SISÄASIAINMINISTERIÖSSÄ on monella suulla paljoksuttu kuntien monilukuisuutta. Pihlajaniemen mukaan oikeasta koosta ja määrästä ei ole kaavamaista ihannemallia. Jokaista liitosajatusta pohditaan tapauskohtaisesti. Olosuhteet sirpaleisessa lounaiskolkassa ovat täysin erilaiset kuin koillisessa ja pohjoisessa. Neuvotteleva virkamies mainitsee pahimmaksi ongelmaksi tasapainottomuuden. Suomessa on liikaa heikkoja ja pieniä kuntia. Keskipohjanmaa 22.2.2002, uutinen

> VALTIOSIHTEERI RAIMO SAILAS innostui perjantaina Keski-Suomen Opistolla, kun tiedustelin, minkä kokoisiksi pieniä kuntia pitää yhdistää. Vanha kulunut puheenaihe, josta ei enää pitäisi kysyä. Viisauden pitää löytyä paikallisesti. Pakkoliitoksia ei voi tehdä kuin eduskunta. Valtio koettaa innostaa liitoksia houkutuksin. Paikallisten päättäjien pitäisi Sailaksen mielestä lopulta huomata, että tärkeintä ei ole porkkanaraha ja muu valtion tuki vaan palvelujen järjestäminen hyvin. Keski-Uusimaa 22.2.2002, uutinen

Turun Sanomat totesi, että kansalliset allokaatioratkaisut olivat heikentäneet erityisesti niiden kuntien toimintaedellytyksiä, joita toimintaympäristön muutos koetteli raskaimmin. Kuntien rahoitusjärjestelmää epäiltiin käytettävän siihen, että kuntia ajettiin

vapaaehtoisiin pakkoliitoksiin. Koska kuntakoon ja palvelutuotannon tehokkuuden välinen suhde oli kiistanalainen, strateginen valinta oli kuitenkin jätettävä kunnille:

> MONEN KUNNAN PÄÄTTÄJIEN MIELESTÄ kuntia muutenkin ajetaan vapaaehtoisiin pakkoliitoksiin. Ohjausvälineenä tässä patistuksessa käytetään vero- ja valtionosuusjärjestelmiä, jotka eivät riittävästi tasaa kuntien välisiä taloudellisia eroja. Tulevien vuosien ehtyvät resurssit, väen väheneminen ja vanheneminen huolettavat oikeutetusti maaseudun kunnissa vastuullisia päättäjiä. Joka kuntaliitoshanke yleensä synnyttää myös ankaraa vastustusta. Toisinaan hyvinkin kiivasta kamppailua käydään niin järjen kuin tunteen argumentein. Tutkittu tietokaan ei anna selvää viittaa suunnasta ja oikeasta kuntakoosta. Toisten mielestä koolla on väliä, toisten taas ei. Tutkimuksista löytyy perusteita niin pienten kuntien itsenäisyyden puolustajille kuin liitoksen kannattajille. Yksimielisesti ja laajasti hyväksyttyä optimikokoa ei ole. Asukasluvun ohella vaikuttaa myös maantiede ja kunnan alueellinen koko. Liitokseen päätyminen on kussakin tapauksessa strateginen valinta, jossa tavoitteena on kunnan toimintakyvyn ja elinvoimaisuuden parantaminen sekä palvelutason säilyttäminen. Turun Sanomat 4.3.2002, pääkirjoitus

Puhe kuntien erilaistumiskehityksestä aktualisoi myös tasa-arvodiskurssin. Erilaistumisen myötä vaakalaudalla olisi kuntien tasa-arvon lisäksi kansalaisten tasa-arvo. Turun Sanomien ja Uusimaa-lehden pääkirjoituksissa artikuloitui keskeinen kuntarakennekeskustelun dilemma, joka liittyy tasa-arvoon. Voimavarojen tehokkaan kohdentamisen ja laajuusetujen näkökulmasta kuntarajojen nähtiin olevan kansalaisten tasa-arvoisuuden esteenä. Paradoksaalisesti kuntarajojen katsottiin olevan myös tasa-arvoisen kehittämisen takeena. Valtadiskurssin puitteissa deterministinen uskomus, jonka mukaan kuntien reuna-alueiden palvelut lakkautettaisiin kuntaliitoksen jälkeen, oli hylättävä. Yhdistyneen kunnan kehittämistä koskevat ratkaisut riippuisivat poliittisista päätöksentekijöistä ja heitä äänestäneistä kuntalaisista:

> LIITOKSESSA EI KYSYMYS ole vain kuntien välisestä tasa-arvosta, vaan myös eri kunnissa asuvien kansalaisten tasa-arvosta. Nyt suomalaiset voivat asuinpaikkansa vuoksi olla palveluitten suhteen hyvinkin eriarvoisessa asemassa. Korkean kunnallisveron kunnassa eivät palvelut ole parhaat – pikemminkin nykyisin asianlaita on juuri päinvastoin. Väistämättä liitos ei tarkoita kaiken keskittämistä, pienten kyläkoulujen tai terveysasemien lopettamista – asia on päättäjien ja heidän äänestäjiensä käsissä. Mutta on muistettava, että kunnan itsenäisyys ei myöskään pelasta kyläkouluja, jos talous on kuralla. Kylien ja kaupunginosien asema voi isomman kunnan osana jopa korostua. Turun Sanomat 4.3.2002, pääkirjoitus

Strategisen valinnan mahdollisuuden korostuminen merkitsi sitä, että liitos- ja yhteistyöratkaisut haluttiin tehtävän paikallisesti. Tätä perusteltiin ennen kaikkea sillä, että paikallisten valintojen kautta luotaisiin parhaat edellytykset palvelujen turvaamiselle. Valtadiskurssissa puhe palvelujen turvaamisesta kietoutuu voimakkaasti myös tasa-ar-

vodiskurssiin. Kansalaisten tuli saada tasapuoliset palvelut kunnissa eri puolella maata. Tässä suhteessa kunnan omaa valintaa korostavan politiikan ja tasa-arvodiskurssin yhteensovittaminen muodostui aika ajoin jännitteiseksi. Valtadiskurssissa kuitenkin korostui se, että kuntarakenteen muutoksen kautta peruspalvelut voitaisiin taata tasa-arvoisesti kaikille ja erityisesti taloudelliselta asemaltaan heikentyneiden kuntien kuntalaisille. Toisaalta samalla aktualisoitui myös kysymys siitä, missä määrin liitosratkaisut uhkaisivat palveluiden saatavuutta paikallisesti – syrjäseutujen näkökulmasta.

Porkkana ja keppi – liitokset, yhteistyö tai maakuntakortti

Keskustelua kuntalaisten hyvinvoinnin turvaamisesta siivitti uutisointi heikon vuosikatteen kunnista. Heikko vuosikate paikantui pienten, maaseutumaisten ja syrjäisten kuntien ongelmaksi. Viestimissä laajasti käsiteltyjen tilastotietojen perusteella vuonna 2001 maassa oli yhteensä 95 kuntaa, joissa vuosikatteet olivat negatiiviset. Näistä kunnista 83 oli alle 6000 asukkaan kuntia. Enemmistö negatiivisen vuosikatteen kunnista sijaitsi Etelä-Savon, Keski-Suomen, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakunnissa. Palveluja ei voitaisi kehittää, jos talous olisi *kuralla*:

> TILASTOT KERTOVAT VASTAANSANOMATTOMASTI, että rahoitusvaikeudet ovat nimenomaan pienimpien kuntien riesa. Kun kuntien rahoituksen riittävyyttä on arvioitu eteenpäin, ensi vuonna negatiivisen katteen kunnista valtaosa on alle 6 000 asukkaan kuntia. Negatiivinen vuosikate tarkoittaa, että kunnan menot ovat tuloja suuremmat, eikä investointeihin jää omaa rahaa. Itsenäisyys voi näyttää arvokkaalta, mutta totuus on, ettei palveluja voida kehittää, jos talous on kuralla. Hankalimmassa asemassa ovat ne maaseutukunnat, joissa alhainen syntyvyys ja muuttotappiot johtavat kaupan ja palveluiden väistämättömään alamäkeen. Itä-Uudenmaan kunnat ovat väkimäärältään melko pieniä ja niiden taloudelliset ongelmat ovat hyvinkin tuttuja. Oikeastaan vain Pernaja on maakunnan kunnista Porvoo mukaan luettuna ainoa, jolla menee todella hyvin. Muilla on enemmän tai vähemmän isoja ongelmia taloutensa ja investointiensa kanssa. Silti edes pohdiskelevaa keskustelua kuntaliitosten mahdollisuuksista ei käydä Loviisan ja Ruotsinpyhtään poikkeusta lukuun ottamatta. Uusimaa 6.3.2002, pääkirjoitus

Keväällä 2002 kuntarakennekeskusteluun muodostui juonne, jossa maakuntaitsehallinto eksplikoitui vastaukseksi kuntien hallinto- ja palvelurakenteiden uudelleenorganisoinnin ja peruspalvelujen turvaamisen haasteisiin. Ensisijaisena lähtökohtana oli kuitenkin kuntarakenteen muutos. Hallituksen ponnisteluista huolimatta kuntien talousvaikeudet jatkuivat. Kuntalaisten palvelujen turvaamista oli kuitenkin pidettävä ensisijaisena tavoitteena:

> [ALUE- JA KUNTAMINISTERI] KORHONEN KATSOO hallituksen panostaneen merkittävästi kuntien talouden tukemiseen. ”Tästä huolimatta

> keskustelu yksittäisten kuntien talousvaikeuksista jatkuu ja kuntatalouden vakauttaminen näyttää edelleen olevan tuskallisen vaikeaa", hän arvioi. Korhonen arveli, että toteutetuissa kuntaliitoksissa syrjäalueiden palvelut on pystytty järjestämään hyvin tyydyttävällä tai mallikelpoisella tavalla. Kuntarakenteiden muuttamisen haitoista puhuttaessa on Korhosen mukaan päällimmäisenä se, että asukkaat pitävät tärkeimpänä peruspalvelujen turvaamista muuhun maahan nähden kohtuullisella verorasituksella. "Heille on tunnekuohujen laannuttua sivuseikka kuka ne tuottaa, olkoonpa se kunta tai valtio tai vaikka yksityinen taho", hän sanoi. Helsingin Sanomat 6.3.2002, uutinen

Helsingin Sanomat totesi, että ministeri Korhonen haluaisi keskustelua *maakuntaratkaisusta*. Ministeri kuvasi muutoksen merkitsevän muiden Pohjoismaiden ja Keski-Euroopan tapaan vaaleilla valittujen maakunnallisten elinten perustamista. Maakunnille voitaisiin antaa verotusoikeus ja olennainen osa peruskuntien tehtävistä ja voimavaroista. Helsingin Sanomat kertoi ministerin avustajakunnasta kuitenkin todetun, että laajasta itsehallinnosta ei ollut meneillään lainsäädäntöhanketta. Lehden mukaan Korhosen itsehallintoajatus oli nimetty *vaaleanpunaiseksi ajatukseksi*. Aiemmin pääministeri Paavo Lipponen oli nimennyt *siniseksi ajatukseksi* suunnitteilla olleen Kainuun maakuntahallintokokeilun.

Kunta- ja aluehallinnon kehittämistä koskevassa keskustelussa maakuntaitsehallinnon idea oli aiemmin kuulunut Keskustapuolueen repertuaariin. "Toistaiseksi tätä vaihtoehtoa ei ole Suomessa nähty voimavarojen käytön kannalta tarkoituksenmukaisena. Lisäksi uuden hallinto- ja palvelujentuotantoportaan perustaminen keskushallinnon ja kuntien välille muuttaisi kuntien roolia peruuttamattomasti", kertoi Kansan Uutiset ministerin sanoneen. Kansan Uutiset uutisoi alue- ja kuntaministeri Korhosen todenneen kunnille: "Peruspalvelut pois jos kuntarakenne ei muutu." Jos kuntaliitosten tie kangertelisi, eivätkä toimenpiteet seutuyhteistyön edistämiseksi johtaisi tuloksiin, olisi vaihtoehtona kuntien tehtävien laajamittainen siirtäminen maakuntien hoidettaviksi. Maakuntaratkaisun esiin nostaminen kietoutui siis kansalaisten tasa-arvon puolustamiseen:

> ALUE- JA KUNTAMINISTERI MARTTI KORHONEN (vas.) arvelee, että ainakin suurin osa peruspalveluista tulee siirtää vaaleilla valittavien maakunnallisten elinten hoidettavaksi, jos kuntien yhteistyössä ei saada aikaan olennaisia parannuksia. Huolimatta hallituksen viime vuonna tekemistä merkittävistä panostuksista kuntien talouden tukemiseen keskustelu kuntien talousvaikeuksista jatkuu. [– –] Sen [seutuyhteistyön] onnistuminen on nykyisen hallintomallin kannalta kohtalonkysymys. – Jos kuntien yhteistyö ei kuitenkaan tuota oleellista muutosta nykytilanteeseen, eikä kuntarakennetta haluta laajemmin uudistaa joudutaan pakostakin pohtimaan myös muita vaihtoehtoja kansalaisten perusoikeuksien toteutumiseksi takaamiseksi, totesi Korhonen. Silloin ollaan kuntaministerin mukaan tilanteessa, jolloin myös Suomessa voisi olla syytä pohtia toisen asteen itsehallinnon perustamista

> vastaamaan peruspalveluista tai suurimmasta osasta niistä. Kansan Uutiset 6.3.2002, uutinen

Pohjalainen arvioi, että vasemmistopuolueen edustajan tiukka vaatimus kuntarakenteen muutostarpeen osalta sai aivan erilaisen painoarvon, kuin mitä vastaava esitys keskustalaisministerin taholta olisi saanut:

> KORHOSEN HENKILÖKOHTAINEN ongelma on, että hän edustaa Vasemmistoliittoa. Vajaan kymmenen prosentin kannatuksella kunnallisvaaleissa Vasemmistoliitosta ei ole antamaan tukevaa selkänojaa niin tunneherkässä ja monien henkilökohtaisia intressejä sivuavassa asiassa kuin kuntarakenteen muuttamisessa vastaamaan tämän vuosisadan oloja. Olisi aivan eri asia, jos keskustalainen kuntaministeri puhuisi uudistustarpeesta samaan tapaan kuin Korhonen. Pohjalainen 7.3.2002, pääkirjoitus

Yleisesti keskusteltiin myös siitä, että syynä paikallisten kuntajakoratkaisujen hitaalle etenemiselle olivat *valtion toimenpiteet*. Kuntien rahoitus oli ollut jatkuvassa myllerryksen tilassa. *Pelisäännöt* olivat vaihtuneet liian tiuhaan. Kymen Sanomat muistutti meneillään olevista liitoshankkeista ja yhteistyökokeiluista ja vaati kunnille *työrauhaa*:

> VAIKKA KUNTARAJAT MUUTTUVAT tuskastuttavan hitaasti, ovat kunnat olleet sisäisen myllerryksen kourissa vuosikymmenen ajan. Tästä on pitänyt huolta valtiovalta, joka on rajulla kädellä leikannut tukeaan peruspalveluille. Kunnat ovat myös hakeutuneet entistä laajemmin keskinäiseen yhteistyöhön. Erilaisia malleja on testausvaiheessa eri puolilla maata. Kuntaliitoksiakin on työn alla poikkeuksellisen paljon. [– –] Kunnat tarvitsevat nyt ennen kaikkea työrauhaa. Valtiovalta ei saisi enää muuttaa valtionosuusjärjestelmiä eikä leikata kuntien verotuloja. Vakaita vuosia tarvitaan myös kuntaliitostarpeiden arvioimiseksi. Pelisääntöjen alituinen vaihtuminen voi olla yksi tekijä, joka on hidastanut vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Pienten kuntien päättäjät ovat vetäytyneet katsomoon, kun ei ole luotettavaa pohjaa laskea, pärjääkö tulevaisuudessa paremmin yksin vai yhdessä naapureiden kanssa. Kymen Sanomat 8.3.2002, pääkirjoitus

Keskustelu maakuntaratkaisuista jatkui. Esitys maakuntaitsehallintoon perustuvasta ratkaisusta sai osakseen voimakasta kritiikkiä. Maakuntahallinnon vahvistamiseen todettiin liittyvän riski byrokratian kasvusta. Peruspalvelujen siirtäminen maakuntaliitoille ei toisi mitään lisäarvoa, pikemminkin vain uutta hallintoa vanhan päälle. Pahimmillaan se söisi voimavaroja palveluista hallintoon. Maakunnan kokonaisuutta koskevien ja muiden alueellisten kehittämistavoitteiden yhteensovittaminen muodostuisi entistä vaikeammaksi: *kun palveluverkon mitoitus tuottaa nykyisissäkin kunnissa ristiriitoja, ongelmat vain kasvaisivat vaikeammiksi.* Korhosen esitys tulkittiin pyrkimykseksi vauhdittaa kuntaliitosratkaisuja:

> TÄMÄ HEITTO LIENEE SYYTÄ LUKEA Korhosen työkaluihin. Lasten kasvattajilla ja ministereillä on aina valmiina keinot uhkailuun, lahjontaan ja kiristykseen. Kun valtion tukirahat ovat yhdistyville kunnille porkkanoita, niin maakuntakortin väläyttäminen palvelee hyvin uhkailuaseena. Tosiasiassa seudullisen yhteistyön varaan rakentuva toiminta tuottanee paremman tuloksen kuin byrokratian monimutkaistaminen. Kouvolan Sanomat 10.3.2002, päätoimittaja Ville Pohjonen

> KORHOSEN ESITYS saa heti osakseen kovaa kritiikkiä. Kuntaliiton toimitusjohtaja Risto Parjanne kiteyttää ongelmat hankkeen byrokraattisuuteen (HS 6.3.): Käytännössä luotaisiin yksi hallintoporras lisää, joka itse vaatisi kustannuksia. Niinpä veroasteen noususta voidaan olla varmoja. Onkin hieman vaikea ymmärtää, mitä Korhonen ajaa takaa. Ilmeisesti puhe on otettava keskustelun herättäjänä ja pelotteena kuntien suuntaan, jotta kuntaliitoskeskustelut eri puolilla Suomea saisivat vauhtia. Oli kuntien ja maakunnallisten tehtävien järjestelymalli mikä hyvänsä, kaiken pitäisi tähdätä toimintojen ja palvelujen tehostamiseen ja parantamiseen sekä myös kustannusten laskuun. Näin ei lisäbyrokratian synnyttämisessä varmasti käy. Keski-Uusimaa 11.3.2002, pääkirjoitus

Ministeri Korhosen käynnistämässä keskustelussa kiteytyi pyrkimys löytää ratkaisu kuntien eriytymiseen vaihtoehtoisesti kuntarakenteen muutoksen tai maakuntaratkaisun kautta. Korhonen muistutti, että hallitus oli edellisenä vuonna tehnyt merkittäviä kuntataloutta koskevia ratkaisuja. Rahaa oli suunnattu erityisesti niille kunnille, joiden omat verotulot olivat vähentyneet työttömyyden, muuttotappion tai muun syyn takia. Voimavarojen lisäämisen tai tasaamisen kautta ratkaisuun ei ollut päästy.

Korhonen totesi, että pienkuntavaltainen ja hajanainen kuntarakenne vaikeutti valtionosuusjärjestelmän kehittämistä. Jotta kuntien ja valtion rahoitussuhteen oikeellisuutta olisi mahdollista arvioida ja valtionosuusjärjestelmää kehittää, tulisi perustana olla nykyistä selkeämpi ja yhtenäisempi kuntarakenne. Valtion rahoitusvastuun oikeaa tasoa olisi vaikea määritellä niin kauan, kuin eri kuntien talous kehittyisi hyvin erisuuntaisesti. Jos kuntien talouden kehitys saataisiin kulkemaan yhdensuuntaisesti, olisi helpompi jatkossa arvioida myös sitä, oliko kuntien ja valtion välinen rahoitussuhde kohdallaan vai tulisiko valtion rahoitusvastuuta muuttaa. Tulevaisuudessa väestö- ja elinkeinorakenteisiin liittyvien olosuhde-erojen ennustettiin kasvavan entisestään:

> VALTIO ON VIIME KÄDESSÄ VASTUUSSA siitä, että kuntien rahoitus on tasapainossa niiden tehtävien kanssa, joita kunnille on lainsäädännössä määrätty hoidettavaksi. Tasapainon löytäminen näyttää kuitenkin yhä kovin vaikealta, vaikka nykyisen hallituksen aikana valtion ja kuntien välistä vuoropuhelua on yritetty aidosti kehittää. Valtion vastuu peruspalveluista ja kuntien itsehallinnollinen oikeus päättää menoistaan ja toimintatavoistaan ovat vaikeasti yhteen sovitettavia. Keskisuomalainen 20.3.2002, alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen

> MAAMME KUNNISTA vajaa viidennes on sellaisia, joissa on alle 2000 asukasta ja reilusti yli 300 kunnassa on alle 10 000 asukasta. Kuntien väestörakenne, elinkeino- ja muut olosuhteet ovat lisäksi kovin erilaisia ja kuntien välisten olosuhde-erojen ennustetaan vieläpä kasvavan. Tämänkaltaiseen kuntajärjestelmään on käytännössä vaikeata rakentaa valtionosuusjärjestelmää, joka olisi kaikkien kuntien kesken oikeudenmukainen ja valtion ja kuntien välillä kohtuullisen kustannustehokas. Keskisuomalainen 20.3.2002, alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen

Kuntauudistuksen siemenet

Vuonna 2002 valtadiskurssia siivittivät toinen toistaan vakavammat uutiset kuntien talouden kehityksestä. Kesäkuussa uutisoitiin ennusteista, joiden mukaan kuntien taloudellinen tilanne heikkenisi tulevana vuonna selvästi. Savon Sanomat kirjoitti: ”Jokainen ymmärtää, että se tie on kuljettu loppuun varsinkin niissä kunnissa, joiden talous jo entuudestaan on tiukimmilla.” Lehden mukaan tällaisia kuntia löytyi runsaasti Etelä-Savosta, jonka kuntatalous olisi maan heikoin, jos mittarina pidettäisiin kuntien kattamatonta alijäämää. Tulot olivat pienenemässä ja menot kasvamassa:

> SUOMEN KUNTALIITTO JULKISTI pari päivää sitten arvion, jonka mukaan kuntatalouden tila heikkenee selvästi ensi vuonna. Arviota perustellaan mm. sillä, että kunnallisverotuoton kehitys on jäämässä jälkeen kuntien kustannustason noususta, koska verovähennyksiä on jo vuosia toteutettu kuntien kustannuksella. Sitkeästi korkealla pysyttelevä työttömyys ja yleinen talouskasvun hidastuminen heijastuvat tässä suhteessa suoraan myös kuntien talouteen. Kustannuksia puolestaan hinaavat ylöspäin jo toteutetut ja tulevaisuudessa kuntien taloutta ”uhkaavat” palkankorotukset sekä yleinen kustannustason nousu. Lisäksi kuntataloutta painaa lamavuosista saakka kertynyt suuri investointisuma, jonka purkamista ei voi viivyttää loputtomiin, jos kunnat mielivät jatkossakin hoitaa perustehtävänsä. Kyse on sellaisista asioista kuin koulujen, terveyskeskusten sekä katu- ja vesijohtoverkostojen rappeutumisesta. Paljon puhuttu kunnalliseen kilpailukykyyn satsaaminen on harvojen huvia, sillä neljännes maan kunnista joutuu tekemään koko ajan lisää syömävelkaa. Savon Sanomat 29.6.2002, pääkirjoitus

Samaan aikaan avauksia kuntaliitosten toteuttamiseksi tehtiin yhä enemmän. ”Parempi yhdistymissavustus pani vauhtia kuntaliitoksiin. Kuntatalouden kiristyminen toimii taas keppinä”, Etelä-Saimaa totesi. Eriasteisia kuntaliitoskeskusteluja oli meneillään 20–30 seudulla. Yhteensä näissä oli mukana vajaat 50 kuntaa. Sisäasiainministeriö oli asettanut selvitysmiehen valmistelemaan Loimaan kaupungin ja Loimaan kunnan yhdistymistä. Varsinais-Suomessa oli käynnissä selvitystyö myös Mynämäen ja Mietoisten kesken. Toinen sisäasiainministeriön asettama kuntajakoselvitys koski Längelmäen kunnan liittämistä Oriveden tai Jämsän kaupunkiin. Rovaniemellä selvitettiin kaupungin ja maalaiskunnan yhdistymisen mahdollisuutta. Pohjois-Karjalassa Tohmajärvi ja Värtsilä selvittivät yhdistymistä. Porin seudulla keskusteltiin kahdeksan kunnan ja 100 000

asukkaan Karhukaupungista. Satakunnassa lisäksi Kullaan kunta harkitsi liitosta Porin ja Ulvilan kanssa. Myös Saimaankaupungin selvitystyö oli edelleen käynnissä. Päätöksen yhdistymisestä vuoden 2003 alussa olivat jo tehneet Pattijoki ja Raahe sekä Hamina ja Vehkalahti. Seinäjoki ja Peräseinäjoki olivat päättäneet yhdistyä vuoden 2005 alussa. Vilkastuneet liitoskeskustelut kytkettiin ennen kaikkea taloudellisen tilanteeseen sekä valtion tarjoamiin yhdistymisavustuksiin:

> SUOMESSA ON VIREILLÄ HARVINAISEN PALJON vapaaehtoisia kuntaliitoshankkeita, joista tosin valtaosa on vasta keskustelun asteella. – Tavallaan tämä on ajankuva. Kuntaliitosten pohtiminen on vilkastunut ehkä kahdesta syystä. Valtio lisäsi yhdistymisavustuksia tämän vuoden alussa ja toisaalta keppinä toimii joidenkin kuntien taloudellisen tilanteen kiristyminen, totesi sisäministeriön neuvotteleva virkamies Toivo Pihlajaniemi. Hänen mukaansa on kuitenkin vaikea sanoa, kuinka monet yhdistymishankkeet lopulta johtavat ratkaisuun. Hän arveli tapausten kuitenkin lisääntyvän. Myös Suomen kuntaliiton kuntakehitys- ja tutkimusyksikön päällikkö Kaija Majoinen arvioi valtion budjetin entistä suurempia porkkanoita yhdeksi syyksi kuntien halukkuuteen neuvotella yhdistymisistä. – Toinen tekijä ovat toimintaympäristömuutokset, kuntien tiukka taloudellinen tilanne, tulevaisuuden haasteet ja alueellinen edunvalvonta. Etelä-Saimaa 1.7.2002, uutinen

Valtadiskurssissa korostui, että muutostarve oli ollut pakko hyväksyä myös paikallisesti. Ongelmia oli erityisesti pienillä ja syrjäisillä kunnilla, mutta haasteita riittäisi myös väestöään kasvattavissa kunnissa. Käsitys valtion budjettirajoituksista oli sisäistetty. Valtion edellytyksiä tulla rahoituksen osalta vastaan pidettiin olemattomina. Kuntien olisi tartuttava ongelmiin itse ja uudistettava rakenteitaan:

> KUNTAJAOTUKSEN UUSIIN TUULIIN ON PITKÄLTI SYYNÄ RAHA. Kunnissa talous on kiristynyt selvästi. Budjettivaikeudet panevat päättäjät etsimään toimintojen tehostamista ja uusia ratkaisuja. Yhtenä keinona on kuntarajojen yli tapahtuva yhteistyö, jolla monella alalla onkin saavutettavissa merkittäviä säästöjä. Kuntien päättäjät ja kuntalaiset ovat joutuneet myös toteamamaan, ettei ulkopuolelta kukaan ojenna pelastavaa kättä. Ongelmiin on tartuttava itse. Kuntien on itse ratkaistava, miten säilyttää vähintäänkin nykyinen palvelutaso ilman, että verotusta kiristettäisiin merkittävästi. Rahaa ei ole saatavissa ainakaan valtiolta, joka itse tuskailee uusien alijäämäongelmiensa kanssa. Pikemminkin on odotettavissa, että kunnille tulossa uusia rasitteita. Tai niiden saamaa verokertymää heikennetään edelleen esimerkiksi tulevan tupo-ratkaisun yhteydessä. Keski-Uusimaa 3.8.2002, pääkirjoitus

Loppukesällä 2002 käynnistyi keskustelu uuden hallitusohjelman valmistelusta. Helsingin Sanomat otsikoi: ”Kuntarakennetta odottaa raju muutos”. Lähtökohdat uuden hallituksen työlle nähtiin haastaviksi: *Kuntakenttä kihisi. Vireillä, suunnitteilla*

ja puheissa oli enemmän liitoshankkeita kuin koskaan aiemmin. *Rohkeimpien arvioiden mukaan kuntien määrä romahtaisi alle sadan.* Toisaalta valtio oli vauhdittanut kuntien yhteistyötä aluekeskusohjelmalla ja seutukuntakokeilulla. Kehitys toisi mukanaan yhtäältä yhä *suurempia kaupunkikeskuksia* ja toisaalta *yhteistoimintaan tukeutuvia seutukuntia*. Lehti kirjoitti alue- ja kuntaministeri Korhosen todenneen, että oli aika käynnistää kvanttihyppyä muistuttava kuntarakenteen uudistus, jossa mentäisiin ”samaan aikaan eteenpäin ja ylöspäin”. Keskustelu enteili myöhemmin myös kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa esille nousseita vaihtoehtoja, sillä myös maakunnallinen ratkaisu oli esillä. Valmisteilla ollut Kainuun hallintokokeilu toimi esimerkkinä:

> MINISTERIÖ VALMISTELEE MYÖS KUNTARAKENTEEN UUDISTUSTA, jossa kuntien lainmukaiset tehtävät ja rahoitus jaettaisiin eri tavoin kuin nykyään. Yksityiskohtia ei vielä kerrota. Nyt tuotetaan materiaalia ja toimintamalleja seuraavia hallitusneuvotteluja varten. Ne käydään kevään 2003 eduskuntavaalien jälkeen. Pohjois-Savon maakuntajohtaja Antti Mykkänen pitää lakiehdotusta Kainuun mallista megaluokan uudistuksena. ”Toteutuessaan se lyö laudalta monet kuntaliitos- ja yhteistyömallit. Ne ovat pientä näpertelyä kokonaisuudistukseen verrattuna”, Mykkänen sanoo. Mallissa on kysymys siitä, että vaaleilla valittu maakuntavaltuusto saisi suuren päätösvallan eräissä alueen asioissa, kuten perusterveydenhuollossa, toisen asteen koulutuksessa ja alueen elinkeinoelämän tukemisessa. Samalla valtion määräysvaltaa kavennettaisiin. Muun muassa päivähoito ja peruskoulut jäisivät edelleen kuntien itsensä päätettäviksi. Kysymyksen kuntien määrästä epäolennaiseksi, kun valtionavusteiset päätehtävät – kuten koulutus ja sosiaalipalvelut – järjestettäisiin maakuntakohtaisesti. Etuina ovat kansanvaltaisuus, alueen vastuu itsestään ja valtion rahoituspolitiikka: rahat annetaan yhtenä könttänä, mutta ei ennen kuin hallintorakenteet on yhdistetty. Mykkäsen mielestä Kainuun malli soveltuu kaikkialle muualle Suomeen paitsi pääkaupunkiseudulle, joka tarvitsee erityislain. Helsingin Sanomat 25.8.2002, uutinen

”Suomen kuntakartan rajat piirretään uudelleen seuraavan 20 vuoden aikana. Varsin yleinen arvio jo kauan on ollut, että kuntien määrä putoaa alle neljännekseen nykyisestä 448 kunnasta”, kommentoi Länsi-Savo keskustelua. Länsi-Savon mukaan ministeriössä valmisteltiin *kuntarakenneuudistusta.* Lisäksi uuden hallituksen odotettiin uudistavan menettelyä kuntien voimavarojen ja tehtävien yhteensovittamiseksi. Käynnissä oli niin sanotun peruspalvelubudjetin valmistelu:

> SISÄMINISTERIÖ VALMISTELEE kuntarakenteen uudistusta, jossa valtion ja kunnan suhteet määritellään uudelleen. Kuntarajoja ministeriö ei piirrä, mutta linjauksillaan se voi tukea niiden muotoutumista. Lakisääteisistä tehtävistä, kuntien ja valtion työnjaosta ja erityisesti rahoituksesta, soisi löytyvän mallin, joka lopettaisi nykytyylisen jatkuvan kärhämöinnin. Vaikka niin sanottu kuntapuolue on eduskunnan suurin, valtion ja kuntien suhteet tuntuvat kiristyvän viimeistään budjettineuvottelujen yhteydessä. Länsi-Savo 26.8.2002, pääkirjoitus

Pohjalaisen toimittaja pohdiskeli hallitusohjelmaa koskevan keskustelun yhteydessä, kuinka monissa selvityksissä ja kannanotoissa vuosien varrella olikaan mahdettu sanoa, että *sata on oikea kuntien lukumäärä*. ”Maaginen sata kuntien lukumääräksi putkahti jälleen julkisuuteen viime viikolla, kun tuli tieto sisäministeriössä valmisteltavasta hankkeesta, joka johtaisi suureen muutoksen kuntarakenteessa”, lehti totesi. Ministeri Korhosen mukaan ministeriön tarkoituksena oli tuottaa materiaalia ja toimintamalleja kevään 2003 hallitusneuvotteluja varten. Vaalien tulos ja tuleva hallituspohja ei ollut tiedossa. Seuraavan hallituksen tähtäimessä voisivat olla yhtä hyvin uudet kuntarakenteet kuin maakuntarakenteetkin:

> NYKYINEN KUNTARAKENNE ETÄÄNTYY ELÄVÄSTÄ ELÄMÄSTÄ. Lipposen hallitusten kaudella oppositio on arvostellut hallitusta siitä, ettei valtio avusta kuntia riittävästi. Jos Keskusta menee hallitukseen, sekin joutuu myöntämään, ettei tilanne korjaannu vain jakamalla lisää rahaa. Kun perusrakenne on yli-ikäinen, sitä pitää voidella suurilla ylimääräisillä rahamäärillä, jotta kitinät lakkaavat kuulumasta. Ministeri Korhonen on salaperäinen ministeriön kuntarakenneselvityksestä kertoessaan. Yksityiskohtia ei paljasteta. Korhonen on kuitenkin aikaisemmin ajatellut ääneen kuntien ja valtion tehtävien sekä rahoituksen jakamisesta toisin kuin nykyään. Tämä saattaa viitata siihen, että kunnan merkitystä kavennettaisiin. Johtaisiko se sitten maakunnalliseen verotukseen kunnallisen lisäksi. Pohjalainen 27.8.2002, toimittaja Matti Kupari, Pohjalainen

Sisäasiainministeriössä kerrottiin valmisteltavan hallitusneuvotteluihin ohjelmaa, jolla valtion ja kuntien suhteet järjesteltäisiin uudelleen. Vain elinkeinorakenteeltaan vahvat kunnat säilyttäisivät itsenäisyytensä, muut joutuisivat tukeutumaan yhteistoimintaan. Kainuun Sanomat kertoi, että kuntarakennetta olisi tarkoitus uudistaa niin, että nykyiset lakisääteiset tehtävät ja rahoitus jaettaisiin tulevaisuudessa eri tavalla. Viitteitä kerrottiin olevan myös siitä, että uudistuksen pohjana tulisi olemaan Kainuun malli eli koulutuksen ja sosiaalipalvelujen järjestäminen maakunnallisesti:

> KAIKEN TAKANA ON tietenkin säästöjen hakeminen. Väki vanhenee, mutta kunnille ei ole lisärahaa luvassa ilmeisesti tulevinakaan vuosina. Palvelut pitäisi siis tuottaa nykyistä järkevämmin ja halvemmalla. Se voi kuulostaa utopistiselta. Toisaalta työnjaolla voidaan saada hyviäkin tuloksia aikaan. Kuntien pitäisi siis ryhtyä entistäkin pontevammin puuhaamaan vapaaehtoisia liitoksia. Niitä onkin suunnitteilla jo kymmeniä. [– –] Ministeriön suunnitelmien on tarkoitus olla valmiit kevääseen mennessä. Kukaan ei kuitenkaan tiedä, ketkä silloin hallitukseen ovat menossa, ja aikovatko he edes ryhtyä uudistusta puuhaamaan. Kainuun mallin pohtijoille sisäministeriön suunnitelmien soisi silti antavan lisää pontta. Näyttää siltä, että ellei vapaaehtoisia järjestelyjä synny, kuntakenttä mullistetaan ennen pitkää lainsäädännön avulla. Kainuun Sanomat 28.8.2002, pääkirjoitus

Huomio kiinnittyi kuntarakenteiden ja maakuntien tasolta myös palveluihin. Vaikka kuntaliitokset olisivat toivottavia, ne eivät välttämättä olisi riittävä ratkaisu kunnallisten palvelujen tuottavuusongelmiin. Suurten rakenteellisten ratkaisujen ohella olisi pureuduttava *palvelujen tuotantojärjestelmien uudistamiseen:*

> [KUNTALIITON VARATOIMITUSJOHTAJA] TIMO KIETÄVÄINEN JÄÄ ENSISIJAISESTI KAIPAAMAAN, ei pelkästään kunnallisten palvelujen, vaan koko julkisten palvelujen tuotantojärjestelmien uudistamista. Siinä tarvitaan lisää tuottavuutta, tuloksellisuutta ja parempaa kustannus-laatusuhdetta. Selvänä Kietäväinen pitää sitä, että kuntien rajojen merkitys vähenee. Väärä johtopäätös on Kietäväisen mukaan puolestaan se, että kuntaliitosten kautta kyettäisiin ratkaisemaan kunnallisten palvelujen tuotanto-ongelmat. Liitoksilla kyetään saamaan etuja aikaan siellä missä on suuret päällekkäisyydet. Suomenmaa 28.8.2002, uutinen

Alijäämäisen kuntatalouden tilanteessa oli pyrittävä sopeuttamiseen kuntaliitoksilla ja yhteistyöllä. Ennen kaikkea kuntien olisi rationalisoitava palvelutuotantoaan. Vastoin kuntien tahtoa toteutettavien liitosten ongelmana olisikin se, että ne vesittäisivät aidon uudistushalun kunnissa:

> KUNTALIITOKSET JA KUNTIEN YHTEISTYÖ kulkevat käsi kädessä. Jos kunnat kykenevät uudistamaan palvelujaan nykyistä tehokkaammin yli kuntarajojen, niin kuntaliitosten tarve vähenee. Samalla vähenee myös kuntarajojen merkitys. – Jos jokainen kunta työskentelee niin kuin nyt, niin totta kai silloin lähdetään entistä voimakkaammin hakemaan rationalisointietua kuntaliitosten kautta ja silloin liitosten määrän tarve kasvaa. Sen takia on hyvin tärkeää, että kunnat rationalisoisivat itse palvelutuotantoaan. [– –] Vastoin kuntien tahtoa hallitsemattomasti toteutetut liitokset eivät Kietäväisen mukaan toisi kuviteltua rationalisointietua, koska vanhat kunnat jäisivät suurkuntien sisään elämään omaa elämäänsä. Suurkunta ei toimisi strategisesti yhtenäisenä. – Siinä olisi pahasti hiekkaa rattailla. Tehokkuus- ja tuloksellisuusvaatimukset eivät toteutuisi. Suomenmaa 28.8.2002, uutinen

Kuntatalouden heikot näkymät johtivat spekulaatioihin siitä, että seuraava hallitus laittaisi kuntakentän tavalla tai toisella remonttiin. Kuntien taloustilanteen ja korotettujen yhdistymisavustusten seurauksena kuntaliitoshankkeita näytti käynnistyvän ennen näkemättömän runsaasti. Tämä ja puheet suurista remonteista herättivät kuitenkin keskustelua siitä, että kuntarakenteiden muutoksen sijaan tuottavuuden kehitys ratkaistaisiin palvelujen organisoimisen tasolla.

Kuntien tulojen tasaus vai pudotuspeli?

Kuntien väliset tulonsiirrot nousivat osaksi kuntarakennekeskustelua. Lähtökohtana olivat hyvin toimeentulevien kuntien taloudelliseen asemaan kohdistuneet muutokset,

jotka hyödynsivät vaikeammassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia. Vuonna 2002 tehtiin niin sanottu kuntatalouden vakautusratkaisu, jossa valtio luopui arvonlisäveron takaisinperinnästä ja kuittasi vastaavan määrän kuntien yhteisövero-osuudesta. Ratkaisu oli valtion näkökulmasta kustannusneutraali. Menettäjinä olivat sellaiset kunnat, joissa yhteisöveroa kertyi muita enemmän, ennen muuta Helsinki ja Espoo. Samalla uudistettiin valtionosuusjärjestelmän verotulotasausjärjestelmää siten, että verotulojen tasausvähennyksen rajoite poistettiin. Rajoitteen johdosta tasausrajan ylittäneistä kuntien laskennallisista verotuloista ei ollut saanut siirtää 15 prosenttia enempää verotulotasaukseen. Kaikkein vauraimpien kuntien katsottiin hyötyneen rajoitteesta. Muutokseen kohteena olleissa kunnissa sopeutumista vaikeutti kuitenkin se, etteivät ne voineet ajoissa varautua vakauttamisratkaisussa sovittuihin muutoksiin. (Valtiovarainvaliokunnan mietintö 44/2002.) Kuntien rahoitusjärjestelmää arvosteltiin siitä, että se kyllä *tasasi*, mutta ei *kannustanut*:

> KUNNAT EROAVAT TOISISTAAN paitsi koon ja sijainnin myös taloudellisen kantokyvyn mukaan. Toimeentulevien rinnalla ovat konkurssikypsät. Esimerkkinä taloudellisesti kuralla olevasta kunnasta Myllymäki käyttää Pelkosenniemeä, jonka veroprosentti on 19.75. Kunnan tulot koostuvat verotuloista, valtionosuuksista ja harkinnanvaraisista avustuksista. Ne eivät kuitenkaan tahdo riittää edes minimaalisen palvelutason ylläpitoon. Köyhien auttaminen on toki oikeudenmukaista. Mutta asiaa voi tarkastella toisinkin päin. Järjestelmä leikkaa omillaan pärjäävän kunnan verotuloja ja siirtää niitä letkuissa oleville kunnille. Myllymäen mukaan verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus palkitsee staattista kunta-ajattelua ja rankaisee onnistuneen kuntapolitiikan harjoittajia. Turun Sanomat 22.9.2002, pääkirjoitus

Helsingin Sanomat kirjoitti, että nykyinen valtionosuus- ja verotulojentasausjärjestelmä oli pahoissa vaikeuksissa. Uutisotsikossa sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Kari Häkämies totesi ”Robin Hood -politiikan tuleen tiensä päähän”. Äärimmillään valtadiskurssissa konstruoitui käsitys, jonka mukaan elinkelvottomien kuntien elättämisellä vietäisiin edellytykset myös hyvin toimeen tulevien kuntien menestykseltä. Tasausjärjestelmän katsottiin johtavan tasausta maksavien kuntien velkaantumiseen. Keskustelu sai aluepoliittisten prinsiippien uudelleenmäärittelyn piirteitä; heikkojen ylläpitämisestä katsottiin muodostuneen vahvojen taakka:

> NYT KATSOTAAN VAIN SITÄ, että jokaisen kunnan asukas saa palvelut – myös elinkelvottomassa kunnassa. ”Vaarana on, että tämä johtaa kaikkien tasaiseen köyhyyteen. Nekin, jotka nyt ovat tietyllä tavalla varakkaita, alkavat köyhtyä, koska niihin kohdistuvat vaatimukset ovat niin suuret. Vaikka rahaakin on, se ei riitä kaikkeen tarpeeseen.” Häkämies kritisoi nykytilannetta pään laittamiseksi pensaaseen. Korulausein puhutaan, että Suomi voidaan pitää asuttuna Hangosta Utsjoelle. ”Se on harhaa.” ”Pitää hyväksyä ajatus, että joidenkin kuntien on pakko menestyä paremmin kuin muut, jotta koko Suomi menestyisi. Sitä ei uskalleta sanoa ääneen.” Häkämies sanoo, että

> elinkelvottomille kunnille ei pidä antaa tekohengitystä. Helsingin Sanomat 24.9.2002, uutinen

Keskustelu kiertyi kuntarakenteen ympärille. Seuraavan hallituksen tulisi ratkaista kysymys köyhien elättämisestä ja kuntarakenteesta. ”Muutaman poikkeuksen Häkämies hyväksyy. Jotkut alueet esimerkiksi Lapissa. Siellä ei päde sama logiikka kuin muualla, koska siellä köyhä on köyhän vieressä”, uutinen jatkui. Ratkaisevaa olisi, miten Helsingin seutu pärjäisi. Koko Suomen näkökulmasta pääkaupunkiseudun olisi pärjättävä; sen kilpakumppani ei löytyisikään Suomesta vaan muualta Euroopasta. Pääkaupunkiseudulle on suotava menestys ja mahdollisuudet:

> ”ROBIN HOOD -POLITIIKKA on tullut tiensä päähän. Tämä on avoin poliittinen kysymys, josta valmistelemme materiaalia uutta hallitusohjelmaa varten. Seuraavan hallituksen pitäisi päättää, minkälaiseen kuntarakenteeseen pyritään, jotta Suomi ja maakunnat ovat kilpailukykyisiä.” Vantaan kaupunginjohtaja Erkki Rantala pitää tasausjärjestelmää sinänsä tarpeellisena, se kuuluu hänestä verotuksen sosiaalipoliittiseen osaan. Toinen asia on, miten suuria tasauksia tehdään. ”Tällaisella tasauksella on taipumus ylläpitää vanhoja rakenteita. Se turvaa nykyisen toiminnan eikä luo kehitystahtoa.” Helsingin Sanomat 24.9.2002, uutinen

”Sisäministeriön kokoomuslaisen kansliapäällikön Kari Häkämiehen äskettäinen lausunto, jonka mukaan tekohengitys elinkelvottomille kunnille pitää lopettaa, on herättänyt melkoisen myrkän”, kirjoitti Satakunnan Kansa. Verotulojen tasaus ei näyttänyt toistaiseksi johtaneen kaikkien kuntien tasaiseen köyhyyteen. Tasausjärjestelmästä luopumista pidettiinkin varsin kohtuuttomana ratkaisuna, mutta jonkinlaisen korjausliikkeen katsottiin olevan tarpeen:

> HÄKÄMIES RÄVÄYTTI, että kuntien pitäisi selvitä itse, koska tukipolitiikka ei voi olla ratkaiseva elementti. Tämä merkitsisi melkoista kuntien tappolinjaa, sillä ilman tukimarkkoja todella moni kunta olisi konkurssikypsä. Vaikka kuntien määrän vähentämistarpeesta voi olla samaa mieltä, keinona tämä on kuitenkin liian raju. Mutta totta on toisaalta sekin, että tasauksella paljolti ylläpidetään vanhoja rakenteita. Se puolestaan saattaa vähentää ja varmasti vähentääkin kehitystahtoa ja jättää monet kunnat junnaamaan vanhoissa poteroissaan. Jotain rukkaamista verotulojen tasausjärjestelmä varmasti kaipaa, sillä eihän sekään tietysti ole oikein, että maksavat kunnat joutuvat ottamaan lisää velkaa pystyäkseen maksamaan tasauseuronsa. Satakunnan Kansa 29.9.2002, pääkirjoitus

Yhtäältä syyllistä kuntien väliseen nollasumma-peliin haettiin valtion suunnalta. Kirjoittaja Itä-Häme-lehdessä totesi otsikolla ”Kuntien pudotuspeli”, että Kuntaliitolla valtio ja valtiovarainministeriö olivat *pyyhkineet pöytää*. ”Kuntien ja valtion keskinäinen yhteistyö on pelkkää teatteria. Valtiovarainministeriö tekee mitä haluaa.” ”Kunnat ovat joutuneet taistelemaan vähenevistä rahoista ja valtio on voinut seurata sivusta tätä

kiistelyä.” Toisaalta menestyvien kuntien aseman vaikeutumisen katsottiin vaikuttavan koko maan menestykseen:

> PITÄÄ HYVÄKSYÄ AJATUS, että joidenkin kuntien on pakko menestyä paremmin kuin muut, jotta koko Suomi menestyisi. Sitä ei uskalleta sanoa ääneen. Näin sanoi kuntaministeriön kansliapäällikkö Kari Häkämies (HS 24.9.2002). Ajatus on itsestäänselvyys, mutta se on tabu. Itä-Häme 5.10.2002, nimimerkki Kassara

Turun Sanomat tiivisti keskustelun verotulojen tasauksesta: ”Vuonna 1997 luovuttiin kuntien kantokykyluokituksesta ja siirryttiin uuteen verotulotasausjärjestelmään. Hillityksi Robin Hood -malliksi kuvailtua systeemiä ehdittiin toteuttaa viisi vuotta ennen kuin kuluvan vuoden alusta alettiin soveltaa todellista otetaan rikkailta, annetaan köyhille -periaatetta.” Verontasaus vedettiin ”kamreerien kammareista julkisuuteen pääkaupunkiseudun talousongelmien myötä”. Turun Sanomien mukaan puheet koventuivat, kun pääkaupunkiseudun kuntatalouksia alkoivat horjuttaa pieniä kuntia suosinut luopuminen arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä ja kuntien yhteisövero-osuuden raju leikkaus. Tilannetta oli edelleen pahentanut yleinen talouden heikkeneminen. Ymmärrystä tasauksen saajillekin kuitenkin löytyi, eikä tasauksen poistoa haluttu kuntarakenteen uudistamisen vipuvarreksi:

> OLOJA KEHÄKOLMOSEN ULKOPUOLELLA vähänkään tuntevat eivät silti tosissaan ehdota tasauksesta luopumista. Se johtaisi heikoimmassa asemassa olevien kuntien välittömiin konkursseihin. Esimerkiksi Varsinais-Suomen korkeinta tasausta saavalle Vehmaalle raha on äärimmäisen tärkeä. Tasaus on runsas kolmannes kunnan laskennallisesta verotulosta. Aivan niin pienillä tuloilla kunnan ei todellisuudessa tarvitse selvitä, sillä verotus on jouduttu vetämään lähes kaksi prosenttia maan keskiarvoa kireämmäksi. Tasauskeskustelussa saajakunnat on haukuttu elinkelvottomiksi. Lähtökohtana arvostelussa on ollut ajatus pienen kunnan tehottomuudesta, kertakaikkisesta periluuseriudesta. Tosiasiassa tasauksessa ei kuitenkaan ole lainkaan kyse kunnan toiminnasta. Tasauksen perusteena ovat vain kunnan verotulot. Tulojen vähäisyys siis on tuen syy, ei verorahojen tehoton käyttö. Turun Sanomat 7.10.2002, pääkirjoitus

Vaikka tasauspolitiikasta luopumista ei varauksetta kannatettukaan, puhe *elättäjistä ja elätettävistä* oli voimistunut:

> JOS SUOMEN KUNNAT LAITETTAISIIN PERÄKKÄIN JONOON, olisi kuntakeskuksia neljän kilometrin välein. Karrikoitu esimerkki osoittaa hyvin Suomen kuntarakenteen järjettömyyden, jonka kustannuksia me Espoossa ja Helsingissä maksamme. Kun Espoo maksaa 2–3 veroäyripennin verran tämän organisaation ylläpidosta, on meillä oikeus vaatia, ettei 448 kunnassa esitellä, valmistella, tarkasteta ja tarjota samoja palveluja ja vielä niin, että palvelut on haettava kirkonkylästä 40 kilometrin päästä, vaikka

> naapurikirkonkylä olisi 10 kilometrin päässä. Pidämme rahojen pakkosiirroin kannattamattomia kuntia hengissä. Kun rahaa tulee meiltä ilmaiseksi, ei tarvitse miettiä kuntaliitoksia. Espooseen muuttaa joka vuosi väkeä yli keskisuuren kunnan (mediaanikeskiarvo) koko väkimäärän – 5000 asukasta tänäkin vuonna. Muuttajat ovat usein palveluja tarvitsevia lapsiperheitä. Espoossa valmistuu ensi vuonna 20 uutta tai korjattua koulua, joissa on 2600 lasta. Espoossa asuu ehkä noin 50 keskikokoisen kunnan verran lapsia ja nuoria. [– –] Tilanne on kestämätön. Helsinki ja Espoo ovat joutuneet lainanoton ja palvelujen karsimisen syöksykierteeseen, jonka pohjaa ei näy. Peruspalvelut tulee taata tasa-arvoisesti kaikille kansalaisille, mutta rahojen pitää mennä palvelujen tuottamiseen – ei päällekkäiseen byrokratiaan 448 kunnassa. Helsingin Sanomat 13.10.2002, kulttuurilautakunnan puheenjohtaja, varavaltuutettu (sd.), Juhani Hakala, Espoo

Valtadiskurssi solmi yhteen kuntarakenteen uudistamisen sekä kaupunkiseutujen aseman vahvistamisen alueellisessa kehittämispolitiikassa. Valtion talouden ennakoitiin kiristyvän, näin ollen tulisi keskustella siitä, miten nykyisillä voimavaroilla selviydytään. Jos maa haluttaisiin pitää edes auttavasti kokonaan asuttuna, tarvittaisiin menestyviä keskuksia, joilla on veturivaikutus aluetalouteen. Voimavaroja ei voitaisi vanhan aluepolitiikan tavoin loputtomasti suunnata kaikkein heikoimmille. Heikosti toimeen tulevien kuntien ratkaisuna tulisi olla kuntaliitokset.

Mahdoton yhtälö

Kuntien toimintaympäristö näytti olevan voimakkaiden muutosvoimien pyörteessä, mutta jokin oli silti ennallaan. Jo 1990-luvun alussa kunnallishallinnon rakenteet ja toimintatavat konstruoituivat pitkälti siitä, minkälaisia muutoksia niissä ei ollut tapahtunut. Kuntia arvosteltiin siitä, että niissä ei ollut toteutettu vastaavia muutoksia kuin talouden rakennemuutoksen myötä yrityssektorilla oli tehty. Tässä suhteessa valtadiskurssin argumentit olivat 2000-luvulla samat. Ero oli vain siinä, että kuntiin kohdistuvilla talouspaineilla ei ollut enää sitä väliaikaisuuden tuntua, joka liittyi laman puristukseen. Supistuspaineista oli tullut pysyviä. *Uudessa kilpailuyhteiskunnassa* oli turha odottaa valtiolta loputtomasti lisäresursseja alati kasvaviin menoihin.

Paineet maltilliseen veropolitiikkaan sekä hyvinvointimenojen ennustettu kasvu muodostivat ennen näkemättömän vaikean yhtälön. *Bisnesmaailmassa* muutoksiin reagoitaisiin aktiivisesti ja oikea-aikaisesti. *Sen on pakko elää reaaliajassa, koska euro on hyvä konsultti.* Kuntiin kohdistui nyt paineita sopeuttaa rakenteitaan:

> ELLEI YRITYS REAGOI OIKEA-AIKAISESTI toimintaympäristönsä muutoksiin, sen asema toimijana alkaa heiketä. Verrataanpa kuntakenttää vastaavassa tilanteessa. Muutostilanteesta kirjoittaa kuvaavasti Suomen Kuntaliiton toimitusjohtaja Risto Parjanne: ”Viime vuosikymmenen alun taloudellisen laman aikana kuntien rahoitus joutui suuriin vaikeuksiin. Valtio vähensi suhteellista rahoitusosuuttaan alle puoleen. Valtio maksaa tällä hetkellä kaikista kuntien käyttömenoista 14–15 %. Pääosin kunnallisvero-

> vähennyksiin tehdyt lisäykset ovat merkinneet kuntien tulopohjassa viime vuosina noin neljän miljardin markan menetyksiä. Mikäli hitaan talouskasvun ja sen seurauksena huonon tulokehityksen aikana jatketaan kuntiin kohdistuvaa veronalennuspolitiikkaa, seuraamukset kuntien kykyyn vastata hyvinvointiyhteiskunnan velvoitteista ovat kohtuuttomat." Parjanne kuvaa hyvin kuntiin kohdistuvia taloudellisia paineita. On oletettavaa, että uudessa kilpailuyhteiskunnassa kuntien valtiolta saamat verotulot ja valtionosuudet eivät paljon muutu, vaikka tarve lisääntyy. Keskisuomalainen 3.10.2002, kunnanjohtaja Teppo Sirniö, Petäjävesi

Kuntien perustehtävässä ei ollut tapahtunut isoja muutoksia, mutta talouden muutokset olivat tuoneet paineita muuttaa toimintatapoja. Tarvittaisiin vähemmän pieniä heikkoja kuntia ja voimakkaampaa kasvukeskuspolitiikkaa:

> KUNNAT OVAT TOIMINNOILTAAN JA PALVELURAKENTEILTAAN samanlaisia kuin ne olivat 1990-luvun alussa. Tätä muuttumattomuutta puolustavat kuntien lakisääteiset tehtävät. Toisaalta uusi lainsäädäntö ohjaa kuntia tuottamaan palveluja uudella tavalla, eli tekemään enemmän yhteistyötä, ostamaan palveluja toisilta kunnilta tai tuottamaan niitä yhdessä, ostamaan palveluja yksityiseltä sektorilta ja kilpailuttamaan palvelujen tuottajia. Palvelurakenteiden muutospaineet tuntuvat kahdella tasolla. Yksittäinen pieni kunta on tulevaisuudessa riittämätön vastaamaan kuntalaisten palvelutarpeeseen. Pienen kunnan supistuva palveluorganisaatio on haavoittuva ja yksien henkilöiden pyörittämänä. Tapauskohtaisesti tarvitaan kuntaliitoksia, ja niitä tulee. Toinen muutospaineessa oleva sektori ovat kasvukeskukset, joiden merkitys koko maan ja erityisesti oman alueensa kehittäjänä lisääntyy. Kasvukeskuspolitiikan ja rakenteen on uudistuttava. Tarvitaan entistä isompia toimintakokonaisuuksia, joiden toimissa on voimaa ja joka kykenee entistä paremmin reagoimaan toimintaympäristönsä muutoksiin. Keskisuomalainen 3.10.2002, kunnanjohtaja Teppo Sirniö, Petäjävesi

EU-jäsenyyden katsottiin luoneen paineita sille, että palvelujen tuottamisesta syntyvää verorasitusta tulisi keventää. Harmonisointi oli verotuksen osalta vasta alussa, mutta sen merkityksen arvioitiin kasvavan. Kun harmonisointipaineista johtuva verotuksen keventäminen ja palvelujen laadun ja määrällisen kysynnän kasvu kohtaisivat, oltaisiin suurten haasteiden edessä. Viimeisen kymmenen vuoden aikana kuntien valtionosuuksia oli jo leikattu voimakkaasti. Etenkin pienet kunnat olivat erittäin *tiukan talouden kourissa* ja niiden *kyky huolehtia edes nykyisten palvelujärjestelmien ylläpidosta ontui pahasti*. Kansallisen terveyshankkeen yhteydessä oli päädytty esittämään, että perusterveydenhuolto järjestettäisiin seudullisina kokonaisuuksina, joiden väestöpohja olisi 20 000–30 000 asukasta. Tämä väestöpohjakeskustelu muodosti referenssin tavoiteltavan kuntakoon määrittelylle:

> VIIMEISIN KUSTANNUS-LAATU -KRIISI on terveydenhuollon alueella. Ikärakenteen muutos tulee vaatimaan uudenlaista panostusta myös vanhus-

> tenhuoltoon ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöhön. Palvelujärjestelmien rahoitus ei voi tapahtua käyttötalouden osalta vieraan pääoman turvin ja kun valtiovalta ei kohdenna rahoitusta kunnille entisessä määrin, kunnat ovat pakotettuja nostamaan tuloveroprosenttejaan. Eriarvoisuus maan eri osissa tulee kasvamaan. Olen puhunut nimenomaisesti pienten kuntien ongelmasta. Mikä on sitten pienkunta? Näen tänä päivänä, että kuntakoon tulisi olla taajaan asutuilla alueilla kuten Varsinais-Suomessa nykyistä huomattavasti suurempi eli juuri siinä kokoluokassa, johon muutama viikko sitten mietintönsä jättänyt terveydenhuollon kehittämistä pohtinut työryhmä päätyi terveyspalvelujen osalta. Terveyspalveluissa väestöpohjan tulisi olla sitäkin suurempi. Esimerkiksi ammatillisen koulutuksen kuntayhtymät ovat jo nyt väestöpohjiltaan laajoja ja niissäkin on yhä spesialiteettien osalta väestöpohjien laajentamistarpeita. Vakka-Suomen Sanomat 4.10.2002, kunnanjohtaja Eero Kiiski, Mynämäki

Lisärahoituksen osalta valtion kädet olisivat sidotut, eikä uusikaan hallitus voisi muuttaa muuttoliikkeen suuntaa:

> MUODISSA ON NYKYÄÄN VALTION SYYTTELY. Totta onkin, että valtio on vähentänyt avustuksiaan kunnille merkittävästi 1990-luvulla. On kuitenkin epärealistista ajatella, että velkainen valtio voisi nyt tai tulevaisuudessakaan avustaa velkaisia kuntia. [– –] Muutosta tilanteeseen eivät tuo ensi kevään eduskuntavaalit. Kokemus sotien jälkeiseltä ajalta osoittaa, että sitä taloudellista kehitystä, jossa väestö pakkautuu Etelä-Suomeen tai suuriin keskuksiin, on vaikea hallita. Mitään merkittävää muutosta toiseen suuntaan on turha odottaa olipa seuraavassa hallituksessa sosiaalidemokraatit, keskusta tai kokoomus. Vaalikampanjan aikaisessa sanahelinässä tullaan antamaan katteettomia lupauksia syrjäseutujen kehittämiseksi. Turun Sanomat 11.10.2002, koulutuslautakunnan puheenjohtaja Timo Jalonen (sd.), Raisio

Monien vireillä olleiden liitosten todettiin perustuvan siihen, että toinen kunnista oli ajautumassa taloudelliseen umpikujaan. Monet muistuttivat, että *ajan merkit* olisi syytä lukea oikein ja pitää ohjakset omissa käsissä. Paikallisen keskustelun lomassa aktualisoitui kuitenkin myös ennuste siitä, että elleivät kunnat itse toimisi aktiivisesti kuntaliitosten suhteen, valtio ryhtyisi toimenpiteisiin kuntarakenteen uudistamiseksi. *Nykyisellä kuntarakenteella* peruspalveluja ei kyettäisi turvaamaan. Toisaalta keskustelussa nousi pintaan myös kuntien ja valtion vastuut hyvinvointipalvelujen rahoituksessa:

> PERTTULA OTAKSUU, että keppiä on ennen pitkää tulossa valtiolta porkkanarahojen lisäksi. Hän oli samaa mieltä kuin kuortanelaissyntyinen professori Arvo Myllymäki, joka on arvioinut kirjassaan, että jos kunnissa ei kyetä johtopäätöksiin, kuntakenttä järjestellään uudelleen valtion vahvan ylivallan alaisena. Pelkillä kuntaliitoksilla ei asioita Perttulankaan mukaan hoideta. Valtiovallan on lisättävä rahoitustaan, että kunnat selviytyvät perus-

palvelutehtävistään. Nykyistä tilannetta hän kuvasi roikkumiseksi löysässä hirressä. Henki pihisee juuri ja juuri. Odotellaan vain ihmettä, joka tulisi ja pelastaisi. Erityisesti hän pahoitteli valtiovallan joidenkin edustajien moitteita, että kunnissa rahat loppuvat kun asioita ei osata hoitaa. Hän muistutti, että 80–85 prosenttia menoista on sellaisia, joihin kunta ei voi vaikuttaa. - Lopussa onkin sitten paljolti kyse siitä, tuodaanko puut pitkinä vai pilkottuina, Perttula veisteli. Nykytilanne ei ole hyvä kenellekään. Kunnat ja valtio vain syyttelevät toisiaan ja jakelevat toinen toisilleen hyviä neuvoja siitä, kuinka asioita pitäisi hoitaa. Pohjalainen 15.10.2002, uutinen

Yhtäältä epäiltiin valtion harjoittavan tietoista budjettiohjausta kuntien saattamiseksi yhteen. Toisaalta keppiä myös toivottiin. Pohjalainen totesi, että *keppiä on kyllä jo annettu*. Se vain oli tehty *niin taitavasti, että sitä ei välttämättä huomaa*. Arvioitiin, että kun pakkoliitoksiin ei ole rohjettu mennä, asiaan pyritään vaikuttamaan budjettiteitse.

Tilannearvio oli se, että kuntakentässä tilanne oli tajuttu ja tästä syystä vireillä oli ennätysmäärä kuntaliitoksia. Pohjois-Karjalassa orastivat Kiihtelysvaaran ja Joensuun kuntaliitoskeskustelut. Hankkeeseen tuli mukaan myös Tuupovaaran kunta. Taloudellinen tilanne oli saanut päättäjät harkitsemaan yhdistymisselvityksen käynnistymistä:

KIIHTELYSVAARAN LIITOSTARPEET otti muutama viikko sitten puheeksi Kiihtelysvaaran kunnanhallituksen puheenjohtaja Pekka Puustinen (kesk.) toteamalla Karjalaisessa, että kunnalla on varaa enää yksien kunnallisvaalien järjestämiseen. Vaalit ovat kahden vuoden päästä. Sen jälkeen joutuu kunta tekemään pysyviä ratkaisuja, ellei valtakunnan politiikka peräti mullistu. Kaupungin päättäjiltä ei Puustisen toteamukseen kuulunut kuraustakaan. Korkeintaan leukailtiin kahvipuheissa, että vastaan otetaan vain eurokuntoisia liittyjiä, käyttöomaisuutensa myyjät ja muut tyhjätaskut älkööt vaivautuko. Karjalainen 15.10.2002, uutinen

PIENILLÄ KUNNILLA OLE KAUAN varaa pitää nykyistä palveluverkkoaan yllä. Tiukkaa tekee jo nyt täyttää seutuyhteistyön sovitut velvoitteet. Kunnat joutuvat kovasti miettimään, miten selviytyä. Tässä vaiheessa edetään kuitenkin yhteisten palvelujen järjestämisen ja seutuselvityksen kautta, Hirvonen linjaa. Samalla hän korostaa, ettei SDP missään tapauksessa vastusta kuntaliitoksia. Itse asiassa niitä häämöttää tulevaisuudessa. – En sano, ettei Joensuu huoli Kiihtelysvaaraa, mutta näemme seudun yhteisenä. Jos Kiihtelyksestä tulee aloite, siitä keskustellaan. Eurokuntoon nousemista ei voida vaatia. Eivät nämä kunnat ole nousussa, vaan useimmat alaspäin menossa, Hirvonen pohtii. Karjalainen 15.10.2002, uutinen

Talous oli ajamassa myös Parikkalan, Saaren ja Uukuniemen kunnat liitosselvitykseen:

SAAREN JA UUKUNIEMEN TALOUDELLISET EDELLYTYKSET ITSENÄISINÄ KUNTINA jatkamiseen ovat tulleet tiensä päähän. Pakkasella

> olevalla vuosikatteella ei pitkälle pyristellä. Kun koko maan kunnallistalous on ensi vuonna kääntymässä alijäämäiseksi, joudutaan yhteistyötä lisäämään myös suhteellisen vahvoissa kuntayksiköissä. [– –] Kärkikuntien järkevin vaihtoehto on yhdistää Saari ja Uukuniemi Parikkalaan. Etelä-Saimaa 11.11.2002, pääkirjoitus

Pienten kuntien ohella myös monien seutukeskusten ja maakuntakeskusten tulevaisuus näyttäytyi jokseenkin epävarmana. Vain muutamat kasvukeskukset voisivat luottaa hyvään tulevaisuuteensa ilman jatkuvaa ponnistelua ja erityistoimenpiteitä. Pieksämäen maalaiskunnan, Jäppilän ja Virtasalmen kuntaliitoshankkeessa taloudellisen liikkumavaran odotettiin myös kohentuvan henkilöstöratkaisuilla ja yhdistymisavustuksilla:

> LIITOS PELASTAA tappiollisten kuntien talouden vuosiksi. Porkkanaraha antaa liikkumavaraa, verotus pysyy ainakin aluksi nykytasolla Pieksämäen ympärille syntyvässä uudessa kunnassa. Todennäköinen Pieksämäen maalaiskunnan, Jäppilän ja Virtasalmen kuntaliitos näyttää pelastavan vuosiksi uuden kunnan talouden. Erillisinä yksikköinä näiden kuntien yhteenlaskettu tulos painuisi roimasti tappiolle. Uuden kunnan vuosikatteen nousu selittyy lakisääteisellä ”porkkanarahalla”, jota valtiolta saadaan viiden vuoden aikana yhteensä 5,7 miljoonaa euroa. Savon Sanomat 18.11.2002, uutinen

Liian monimutkaista hallintaa

2000-luvulle tultaessa seutuyhteistyö oli etabloitunut osaksi kuntien muutostarvetta, sopeutumista ja uudenlaista hallintatapaa koskevaa keskustelua. Keskeisenä kuntien tehtäviin ja uudelleenorganisointiin vaikuttavana tekijänä nähtiin olevan parantuneiden liikenneyhteyksien, autoistumisen ja tietotekniikan kehityksen myötä tapahtunut seutuistuminen. Koska palveluasiointi ja asuntomarkkinat ylittivät kuntarajat, hallinnollisten rajojen merkitys ihmisten ja yritysten päivittäisessä toiminnassa oli muuttunut. Seutuyhteistyön toteuttaminen edellytti seututason *strategista johtamista* ja *seudun yhteisten toimintojen ja palvelujen suunnittelua*.

Monien valtakunnallisesti ohjattujen ja paikallisten hankkeiden kautta oli karttunut kokemuksia seutuyhteistyön edistämisestä. Kokemusten myötä alettiin kuitenkin yhä enemmän keskustella myös yhteistyöjärjestelmien ja -prosessien problematiikasta. Seudullisen yhteistyön johtaminen tapahtui *jatkuvassa jännitteessä*. Monet *vauhdikkaasti liikkeelle lähteneet* yhteistyöhankkeet olivat *karahtaneet karille tai vaipuneet unholaan*. Kaikilla seuduilla ei ollut ymmärretty *oman kunnan riippuvuutta muista seudun kunnista*. Seutuyhteistyön kehittymistä olivat hidastaneet *pelko työpaikan tai aseman menettämisestä* tai *kehittämisen keskittymisestä* keskuksiin. Jotta yhteistyötä voitaisiin aidosti pitää vaihtoehtona liitoksille, tulisi syvällisestä yhteistyöstä jo saada näyttöä:

> MYÖS YHTEISTYÖN KEHITTÄMISELLÄ voidaan päästä pitkälle. Silloin puhutaan kuitenkin todellisesta, varsin pitkälle ulottuvasta yhteistyöstä,

> jollaisesta Pohjois-Savossa ei liiemmin esimerkkejä löydy. Savon Sanomat 16.1.2003, pääkirjoitus

Yhteistyön saaminen käyntiin *edes auttavasti* näytti kestävän kauan. Toisaalta kun suunnitelmia ryhdyttiin toteuttamaan, näytti yhteinen päätöksentekoko muodostuvan *luvattoman monipolviseksi ja raskaaksi*. Valtadiskurssissa kuntien yhteistyön aikaansaannoksia koskevat kriittiset äänenpainot alkoivat vahvistua. Karjalainen kannusti pääkirjoituksessaan niin Saimaankaupunki-hankkeen kuin Joensuun seudun kuntienkin päätöksentekijöitä poliittiseen rohkeuteen kuntaliitosten suhteen. ”Kunnallisella sektorilla on turha jatkuvasti syyttää vaikeuksista valtiovaltaa silloin, jos omassa päätösvallassa olevia keinoja ei käytetä loppuun saakka. Minkäänlainen hallituspohja ei kykene tulevaisuudessa kaivamaan Ukko-Kruunun kirstusta riittävästi euroja kunnallisbyrokratian pyörittämiseen, jos nykyinen kuntarakenne säilytetään.” Kuntien yhdistäminen näyttäytyi kunnan toimivallan ja päätöksenteon tehokkuuden näkökulmasta yhteistyötä toimivampana ratkaisuna:

> AIKAA KULUU palavereihin, joilla ei kuitenkaan ole todellista päätösvaltaa. Nyt vaadittaisiin ennen kaikkea poliittista rohkeutta niin luottamushenkilöiltä kuin johtavilta virkamiehiltäkin. Eduskuntavaalit antaisivat jollekulle Jytyalueen johtavalle ehdokkaalle oivallisen tilaisuuden profiloitua. Suur-Joensuusta olisi rakennettavissa tiedon, talouden ja kulttuurin metropoli, jolle karjalaisuuden luoma eksotiikka antaisi edellytykset kilvoitella itäisen Suomen merkittävimmän keskuksen asemasta. Kuntien yhteistyön todellinen lisääminen sekä kuntaliitokset ovat ne lääkkeet, joilla kuntasektori voi vastata tämän hetken haasteisiin. Karjalainen 20.1.2003, pääkirjoitus

Kaiken kaikkiaan 2000-luvulla aktualisoitui tilanne, jossa oli tehtävä monenlaisia uutta hallintatapaa koskevia ratkaisuja. Hallinnonuudistusten myötä kunnat olivat saaneet lisää vapauksia järjestää palveluita paikallisesti parhaaksi katsomallaan tavalla. Palvelut oli mahdollista järjestää erilaisin kuntien välisin sopimusjärjestelyin tai ostopalveluna tai kumppanuussuhteessa yksityiseltä sektorilta. Valtionhallinto oli höllentänyt ohjausta, ja kuntien rahoitusperusteita oli muutettu perustavanlaatuisesti. Toimintaympäristön muutos näytti edellyttävän uudenlaisia sopeutumisstrategioita, joita koskevat ratkaisut näyttivät siirtyneen entistä selvemmin kunnille itselleen:

> KUNTIEN SOPEUTUMINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN muutoksiin tapahtuu kuntien omien valintojen kautta alhaalta ylöspäin -kehityksenä. Valtio ei ainakaan toistaiseksi ole halunnut ohjata kehitystä voimakkaasti johonkin tiettyyn suuntaan. Kuntien toimintaa luonnehtii yhä enemmin itseohjautuvuus, mikä merkitsee sitä että kunnat ovat omillaan, riippuvaisia omista toimenpiteistään. Kun ulkopuolelta tulevat paineet lisääntyvät ja valtionhallinto on heikentänyt ohjaus- ja rahoitusotettaan, kuntien on entistä painokkaammin etsittävä uusia keinoja kehittää toimintojaan. Toisilla on kehittymiseen paremmat lähtökohdat kuin toisilla ja siksi kehitys erilaistuu. Itseohjautuvalle kunnalle on ominaista tulevaisuuskierre, jossa

> elinkeinotoiminta, kunnallistalous ja palvelut kiertyvät toisiinsa voimakkaasti vaikuttaviksi syy-seuraussuhteiksi. Tulevaisuuskierre voi olla joko laajeneva ja ylöspäin suuntautuva, jolloin voimakas paikallistalous ja innovatiivinen kehittäminen luovat perustan kunnan vakavaraisuudelle ja sitä kautta monipuolisille ja laadukkaille palveluille tai se voi olla pahimmillaan supistuva noidankehä, josta on valkea löytää ulospääsyä. Kaleva 8.2.2003, professori Arto Haveri, Tampereen yliopisto

Niin valtakunnallinen kuin paikallinenkin kehitys näytti johtavan hallinnan erilaistumiseen. Maahan näytti olevan syntymässä vahvoja kaupunkiseutuja ja maakuntahallintoratkaisuja. Toisaalta kauimpana kasvukeskuksista oli kuntia, jotka olivat entistä riippuvaisempia valtion rahoituksesta. Kuntien ratkaisut olivat voimakkaasti eriytymässä ja paikallinen hallinta oli muuttumassa entistä monitahoisemmaksi:

> ALHAALTA YLÖSPÄIN kehittyvän pirstaloituvan kuntajärjestelmän haittapuolia ovat hallintojärjestelmän sekavuus ja monimutkaisuus ja jatkuvassa rasittavassa muutoksen tilassa eläminen. Kansalaisten on myös entistä vaikeampaa hahmottaa hallintoa, tietää kuka mistäkin palvelusta vastaa ja miten palveluun voidaan vaikuttaa. Tilanne näkyy jo nyt myös koordinoinnin ongelmina niin valtakunnallisella kuin paikallisellakin tasolla. Ohjelmaviidakossa samoja asioita tehdään yhtä aikaa monessa paikassa. Myös lainsäädännöllä on vaikeuksia pysyä sekavan hallinnon muutoksessa mukana. Tapahtumassa olevaa kehitystä voidaan arvostella erityisesti sekavuudesta ja monimutkaisuudesta. Kun erilaiset hallintomallit yhdistyvät valtakunnallisten ohjelmien sekä alueellisten ja paikallisten projektien viidakkoon, asiantuntijallakin menee sormi suuhun järjestelmää tarkastellessaan. Ellei kuntien tehtäviin tai rahoitukseen puututa, näkyvissä olevat vaihtoehdot ovat kuitenkin huonompia. Valtakunnan tasolla tehtävät standardiratkaisut voisivat yksinkertaistaa hallintoa mutta ne ovat ongelmallisia kuntien itsehallinnon kannalta ja tuottavat usein paikallisiin olosuhteisiin sopimattomia ratkaisuja. Näkisimme mielellään, että asiat olisivat yksinkertaisia, suoraviivaisia ja helposti hallittavissa. Lieneekö toive enää realistinen monimutkaisessa maailmassa. Monimutkaisuutta on valkea hallita yksinkertaisuudella. Näyttää siltä, että murroksen ajalla joudumme ainakin väliaikaisesti sietämään monimutkaista hallintojärjestelmää. Kaleva 8.2.2003, professori Arto Haveri, Tampereen yliopisto

Valtionhallinnossa kehitys ei ollut jäänyt huomaamatta. Valtiovarainministeriön edustaja kirjoitti kommenttipuheenvuorossaan: ”Parempaa vastinetta veroeuroille. Palvelu- ja kuntarakenteet remonttiin”, että palvelujärjestelmien kehitysnäkymiä varjostivat huoli verotulojen hiipumisesta sekä väestö-, alue- ja perherakenteiden muutokset. Kansalaisten palveluodotukset kasvoivat kuitenkin jatkuvasti. Kehityksen suuntaa olisi kuitenkin muutettava, sillä vaakalaudalla oli kansallisesti erittäin merkittävät kysymykset:

> ASIAKASLÄHTÖISTEN JA KOKONAISTALOUDELLISTEN PALVELUJEN kehitystyötä voi haitata lainsäädäntö, taloudellinen ohjaus, moniportainen ja pirstaleinen hallinto sekä eri organisaatioiden ja ammattiryhmien erisuuntaiset intressit. Myös palvelujärjestelmien ja sosiaaliturvan pirstaleisuus aiheuttaa hyvinvointitappioita ja turhia kustannuksia. Esimerkiksi vastuu terveydenhoidosta, sosiaalipalveluista sekä odotus- ja toipumisaikojen etuuksista jakaantuu monelle taholle. Kuntien järjestämisvastuulle säädettyjen palveluiden merkitys on suuri kansalaisten hyvinvoinnin, maan kilpailukyvyn ja julkisen talouden tasapainon kannalta. Turun Sanomat 11.3.2003, neuvotteleva virkamies Raili Mäkitalo, valtiovarainministeriö

2000-luvulle tultaessa valtadiskurssin keskiössä oli huoli siitä, että hyvinvointipolitiikkaan kohdistuvien odotusten ja yhteiskunnan mahdollisuuksien välinen kuilu uhkasi syvetä entisestään. Kansalaisilla tulisi olla oikeus saada mahdollisimman laadukkaat ja tasapuoliset peruspalvelut. Nykyisillä palvelujen tuotantomalleilla ja palvelu- ja kuntarakenteilla peruspalvelut olisi vaikea turvata varsinkin taantuvilla alueilla. Kuntakohtaiset kustannuserot näyttivät osoittavan uudenlaisen väestöpohjiin perustuvan tarkastelun olevan tarpeen. Keskusteluun nousi yhä useammin kysymys tarkoituksenmukaisista väestöpohjista palvelujen järjestämiselle:

> MONISSA PALVELUISSA palvelujen järjestäminen optimaalisella tavalla edellyttäisi nykyisistä kuntarajoista poikkeavia väestöpohjia. Hyvinvointipalvelujen kuntakohtaiset kustannukset vaihtelevat erittäin paljon. Vaikka osa kustannuseroista selittyy tarve- ja olosuhdetekijöillä ja taloushallinnon käytännöillä, merkittävälle osalle kustannuseroja ei löydy selitystä. Esimerkiksi terveydenhuollon ja laitoshoidon asukaskohtaisissa menoissa on kaksinkertaisia eroja ikä- ja sairastavuuserotkin huomioon ottaen. Laatuerot voivat olla jopa kahdesta kahdeksankertaisia. Tehostamisvaraa on siis myös sellaisella sektorilla, missä tulevat menopaineet ovat tulevaisuudessa suurimmat. Turun Sanomat 11.3.2003, neuvotteleva virkamies Raili Mäkitalo, valtiovarainministeriö

Hyvinvointipalvelujen turvaaminen näytti edellyttävän lainsäädännöllisesti ohjattuja rakenteellisia uudistuksia, uusia toimintatapoja ja teknologiaa. Seuraavan hallituksen tehtäväksi eksplikoitui *palvelu- ja kuntarakenteiden* uudistaminen:

> SEURAAVAN VUOSIKYMMENEN PUOLIVÄLIIN mentäessä olisi uudistettava palvelu- ja kuntarakenteita sekä sosiaaliturvaa siten, että varmistetaan myös pitkällä aikavälillä hyvinvointipalvelujen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Edessä on vaativa monen asian samanaikainen uudistusprosessi. Hyvinvointiyhteiskunnan turvaaminen ei ole ainoastaan kunta-valtiosuhdetta tai palvelujen lisärahoitusta koskeva kysymys. Eduskuntavaalien tiimoilla olisi luontevaa keskustella siitä, millaisia uudistuksia poliittiset päätöksentekijät katsovat tarvittavan palveluihin, niiden rahoitukseen ja järjestämiseen sekä palvelujen käyttöön välittömästi liittyviin sosiaaliturvaetuuksiin. Pohja uudistuksille luodaan lainsäädännöllä. [– –] Tarvitaan uusia toimintamalleja,

> hyvinvointijärjestelmien rakenteellisia uudistuksia sekä teknologian asiakaslähtöistä soveltamista, samalla kun toimintatapoja uudistetaan. Muutokset ovat tarpeen ja mahdollisia, koska myös julkisen sektorin henkilöstö eläköityy rajusti. Kuntasektorilta jää eläkkeelle 130 000 henkilöä vuoteen 2010 mennessä. [– –] Hyvinvointipalveluja voidaan tehostaa kehittämällä osaamista ja laadunhallintaa, tehostamalla teknologian ja investointien käyttöä sekä uudistamalla rakenteita, tuotantotapoja ja toimintamalleja, johtamista ja palvelutuotannon ohjausta. Turun Sanomat 11.3.2003, neuvotteleva virkamies Raili Mäkitalo, valtiovarainministeriö

Toimintaympäristön muutos näytti väistämättömästi uhkaavan hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuutta. Voimavarat ja tehtävät olivat ajautumassa epätasapainoon, jonka ratkaisuna voisi olla vain tuottavuuden kohottaminen. Osaltaan valtadiskurssissa nousi ääniä, joiden mukaan omaksutun kaksikärkisen sopeuttamisstrategian katsottiin vastaavan liian hitaasti tuottavuustavoitteisiin.

Tulevaisuuden kuntafuusiot

Keväällä 2003 keskustelua siivitti tulevaisuuden kuntarakennetta koskeva tutkimus. Kuntaliiton ja Tampereen yliopiston tutkimuksessa (Haveri ym. 2003) oli selvitetty kuntien poliittisen ja viranhaltijajohdon sekä muiden asiantuntijoiden näkemyksiä kuntarakenteen muutostarpeista. Valtadiskurssin voimakas kuntarakenteen muutosvaatimus sai tukea. Perusteluna oli kuntien toimintaympäristön muutos: väestön keskittyminen, ikääntyminen ja palvelutarpeiden muutokset tulevaisuudessa. Ennusteet kuntarakenteen kehityksestä olivat rajuja:

> KUNTIEN MÄÄRÄN uskotaan putoavan noin sadalla vuoteen 2007 mennessä, eli noin 350 kuntaan. Vuoteen 2017 mennessä kuntia arvioidaan olevan enää vajaa kolmisensataa. Nopeaa pudotusta ennakoivat luvut eivät edusta tutkijoiden näkemystä, sillä asiantuntijaryhmässä on kuultu myös kuntien luottamushenkilöitä ja kuntajohtajia. Länsi-Savo 14.3.2003, pääkirjoitus

> NELJÄN-VIIDEN SEURAAVAN VUODEN kuluessa kuntien kokonaismäärä tippuu noin sadalla ja vuoteen 2017 mennessä kuntia on Suomessa enää alle 300. Joukosta karsiutuvat ensin tietenkin vähäväkiset, alle 500 asukkaan yksiköt, joita on nyt kahdeksan. Alle tuhannen veronmaksajan 15:sta kunnasta varmaan moni sulautuu suurempaan naapuriin, eikä alle 2000:n asukkaan 66:sta kunnasta kaikki jaksa sinnitellä pitkään itsekseen. Keskisuomalainen 14.3.2003, pääkirjoitus

Tutkimustulokset tulkittiin merkkinä vahvistuneesta muutosvalmiudesta. Keskustelussa valta- ja vastadiskurssin kohtaamisesta syntynyt kaksikärkinen sopeuttamisstrategia sai edelleen tukea. Kuntaliitoksilla ei katsottu voitavan ratkaista kuntien ongelmia, vaan lisääntyvällä kuntayhteistyöllä voisi lähivuosina olla vielä liitoksiakin suurempi merkitys:

> MIELENKIINTOISTA TULOKSISSA ON, että suurin osa vastaajista pitää kuntarakenteen muutosta toivottavana ja myös todennäköisenä. Tulos tarkoittaa sitä, että pahimmat henkiset esteet liitosten edestä ovat vähitellen väistymässä. Karu arki kunnissa jättää väistämättä vanhat peikot varjoonsa. Kuntaidentiteetin säilyttäminen ja läheinen päätöksenteko ovat kauniita arvoja, mutta tosipaikan tullen niistä on jo osattava luopua. Hirttäytyminen pelkkään kuntaidentiteettiin rapistuvien palvelujen kustannuksella ei olisikaan lopulta kuntalaisen edun mukaista. Kuntaliitos ei silti ole taikasana, jolla kuntien ongelmat lennätetään taivaan tuuliin. Harvaan asutuissa suurissa kunnissa tehokkuusetuja ei kyetä saavuttamaan, sillä hallintorajojen pyyhkiminen ei vähennä fyysisiä etäisyyksiä metrilläkään. Kunnat ovat oppineet tekemään jo yhteistyötä, ja aluekeskus- ja seutukokeilut ovat antaneet lisäpontta yhteiselle palvelutuotannolle. Kuntarakenteen kannalta seudullisella yhteistyöllä on kaksi vastakkaista merkitystä. Tiivis yhteistyö vähentää liitospaineita – tai johtaa vähitellen luontevaan liitokseen. Tavoittelemisen arvoisia pyrkimyksiä siis molemmat. Länsi-Savo 14.3.2003, pääkirjoitus

Helsingin Sanomat piti arviota optimistisena: ”Neljä vuotta tuntuu kovin lyhyeltä ajalta selviytyä tähän asti hitaiksi ja tuskallisiksi osoittautuneista liitostapahtumista.” Vuoden 2003 maaliskuuhun mennessä tehtyjen päätösten perusteella kuntien määrä oli vähenemässä seuraavana vuonna kahdella. Käynnissä olleiden yhdentoista kuntaliitosselvityksen toteutuminenkin olisi vähentänyt kuntien määrää kuudellatoista. ”Epäilemättä kuntien lisääntynyt kustannusvastuu palveluista, ikärakenteen muutos, kilpailukyvyn vahvistamistarve ja pyrkimys sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen saavat ne entistä useammin miettimään kuntaliitosten mahdollisia etuja, kuten kolme neljäsosaa asiantuntijoista arvioi”, lehti kirjoitti. Ennusteiden toteutuminen näytti kuitenkin edellyttävän tehokkaita positiivisia tai negatiivisia sanktioita:

> SILTI VAJAAN NELJÄSOSAN KÄSITYS liitosten epätodennäköisyydestä tuntuu vakuuttavammalta kuin optimistiset liitosodotukset. Siksi vaikeata yhdistymisprosessi on usein ollut. Epäilijöiden mukaan toivottu ja nopea kuntarakenteen muutos on mahdollinen vain ponnekkain ohjaustoimin, entistä suuremmin avustuksin tai pakkoliitoksin. Helsingin Sanomat 17.3.2003, pääkirjoitus

Haasteena oli se, että kuntien koon suurenemisen myötä demokratiaan ja tehokkuuteen liittyvien rationaliteettien epäiltiin lyövän toisiaan korville:

> KUNTAJAOSSA ON KYSE yhtäältä taloudesta ja palvelujen ylläpitämisestä sekä toisaalta yhteisöllisyydestä ja paikallisdemokratiasta. Isompi kuntakoko helpottaa taloudellista menestymistä, mutta pieni kuntakoko tarjoaa asukkaille mahdollisuuden vaikuttaa ja kokea yhteenkuuluvuutta. Kainuun Sanomat 14.3.2003, uutinen

Näytti siltä, että tehokkuuden tavoittelussa kuntakoon suurenemisen kielteiset vaikutukset demokratiaan olisi hyväksyttävä väistämättöminä. Kuntalaisvaikuttamisen

edellytykset näyttäytyivät kyseenalaisina myös vaikeissa olosuhteissa toimivissa pienissä kunnissa:

> TOISEEN VAAKAKUPPIIN voi tietysti heittää näkemyksiä demokratian ja kansalaisaktiivisuuden vähenemisestä suurissa yksiköissä. Mutta vieraantunut saattaa kuntalainen olla myös köyhällä ja palvelukyvyttömällä pienreviirillään. Itä-Häme 14.3.2003, pääkirjoitus

Kuntaliitoksia puolustettiin kunnallisen demokratian toimivuudella. Kuntien yhteistyössä ja verkostomaisessa toiminnassa olisi se riski, että päätöksenteko etääntyisi kuntalaisesta. Jos kuntapalvelujen haluttaisiin edelleen olevan kansanvaltaisessa ohjauksessa, tulisi voimavarat yhdistää kuntaliitoksin:

> YHTEISTYÖ ON VÄLTTÄMÄTÖNTÄ, mutta sillä on omat painolastinsa eikä se ole yhteismitallinen vaihtoehto liitoksille. Yhteistyö on jo nyt ketjuuntunut vyyhdeksi. Kunnan oma organisaatio, sopimukset, palvelujen ostot, kuntayhtymät, maakuntien liitot ja valtion keskushallinnon etäispäätteet sekä monenkeskeiset yhteistyöryhmät muodostavat sekavan kokonaisuuden. Elinkeinotoiminta on yhtiöitetty ja seutuistettu tehokkuuden nimissä. Päätöksenteko on etääntynyt kerran neljässä vuodessa äänestävän kuntalaisen ulottumattomiin. Toisaalla kuntalaisia pyritään aktivoimaan yhteistoimintaan ja osallistumiseen. Todellinen asioiden hoito ja kansalaisaskartelu kulkevat omia polkujaan. Jos palvelujen tuottamista ja demokratiaa halutaan sovittaa yhteen, organisaatioita on selkeytettävä kuntaliitoksin. Kymen Sanomat 14.3.2003, pääkirjoitus

Valtadiskurssissa kuntarakenteen muutoksen vastustajien strategiana oli kyseenalaistaa liitosten hyödyt. Perusteena oli se, että yhdistymisissä säästyivät vain kuntien hallinnon päällekkäisyydestä aiheutuvat vähäiset kulut. Vastalauseena esitettiin, että kokonaisuudesta irrotettuna hallinnosta syntyvät säästöt saattoivat vaikuttaa marginaalisilta. Mutta kysymys ei olisi marginaalinen, jos itsenäisenä pysyttely talousvaikeuksien kourissa merkitsisi kunnan kehittämisestä tinkimistä. Pienten kuntien organisaatioiden ohuus näyttäytyi kunnan kehittämisen näkökulmasta haavoittuvuutena:

> PUOLANGAN PIENKUNTAPÄIVILLÄ viime viikolla näkyy vedotun siihen, että pienissä kunnissa ei ole enää turhaa byrokratiaa. Ei varmaan olekaan. Nyt voisikin jo kysyä, onko sitä niissä enää tarpeeksikaan. Jääkö aikaa ja onko riittävää osaamista eri toimialojen strategiseen suunnitteluun vai hoidetaanko vain päälle kaatuvat asiat? Kuka esimerkiksi perehtyy siihen valtavaan määrään tutkittua tietoa ja uusia innovaatioita, jota kuntienkin käyttöön tuotetaan, ja kuka välittää sen lattiatasolle? Jos hallinto nirhataan oikein ohueksi, kuka enää ehtii organisoimaan edes sitä paljon puhuttua kuntien yhteistyötä ja selvittämään, missä asioissa ja minkä muotoisena sitä tarvitaan? Tästäkin näkökulmasta kuntarakenteesta pitäisi välillä keskustella. Kainuun Sanomat 8.4.2003, toimittaja Pirkko Keskinen

Uuden hallituksen kuntarakennelinjaukset olivat suuren mielenkiinnon kohteena. Keskusta oli menossa hallitukseen, ja tähän asti sen todettiin asettuneen kuntaliitosten tielle. Nyt uuteen hallitusohjelmaan vaadittiin tehokkaita keinoja kuntarakenteen tervehdyttämiseksi. Kysymystä kuntaliitoksista ei tulisi tällä kerralla ohittaa:

> MIELENKIINTOISTA on nähdä, löytyykö keskusteluun kuntarakenteesta uusia sävy, vauhdittuvatko liitokset, kunhan hallitus vaihtuu ja alue- ja kuntaministeriksi tulee joku keskustalainen. Näihin aikoihin kaava on ollut aina se sama: Ministeri tai joku korkea ministeriön virkamies puhu seminaarissa ja patistaa kuntaliitoksiin. Kohta nousee vastaamaan joku kepulainen ja toistaa tutut hokemat vapaehtoisuudesta ja kuntien välisestä yhteistyöstä. Sitten on taas keskustelu siltä erää käyty. Kainuun Sanomat 8.4.2003, toimittaja Pirkko Keskinen

Kuntarakenteen tulevaisuuden muutostarpeita koskeva tutkimus herätti keskustelun, jossa korostettiin kuntakentän olevan valmis varsin rajuihin muutoksiin. Muutokseen johtaisivat ennen kaikkea väestömuutokset ja palvelutarpeiden kehitys tulevaisuudessa. Kuntarakennekeskustelussa aktualisoitui haaste tehokkuustavoitteiden ja demokratian yhteensovittamisesta. Valtadiskurssissa tämä sai vahvasti dualistisia piirteitä. Tehokkuuden tavoittelussa tähdättiin palvelujen turvaamiseen. Tätä kautta voitettaisiin siinä, missä kenties demokratian ulottuvuudella hävittäisiin. Toisaalta ennusteiden toteutuminen näytti edellyttävän kunnille suunnattuja sanktioita ja katseet kohdistuivat uuteen hallitukseen.

Elinkelvottomat kunnat ja nimellinen itsehallinto

Kesällä 2003 julkisuudessa käsiteltiin tutkimusta, jonka mukaan kuntien määrä *pitäisi puolittaa nykyisestä*. Tampereen yliopiston kauppatieteiden laitoksella toteutetun tutkimuksen (Mathur, Ryynänen & Nystedt 2003) mukaan toimiva itsenäinen kunta vaatisi vähintään 8 000 asukasta. Suurinta huomiota herätti mainittu 8 000 asukkaan kriteeri ja sen perusteella esitetyt ratkaisut kuntarakenteen uudistamiseksi. Keskustelussa aktualisoitui kiinnostavalla tavalla myös kysymys *elinkelpoisesta* kunnasta. Elinkelpoisuudessa oli kyse ennen kaikkea kunnan omarahoitusosuudesta. Valtadiskurssissa suuntauduttiin pohdiskelemaan, voitaisiinko itsenäisyydelle asettaa raja-arvoja. Aiemmin elinkelpoisuudesta oli keskusteltu suhteessa kunnan asemaan verotulojen tasausjärjestelmässä. Tässä yhteydessä elinkelpoisuudelle haettiin kriteeriä riittävän tulo- ja väestöpohjan määrittelystä:

> NYKYISTEN 446 kunnan sijasta elinkelpoisten ja itsenäisten kuntien määrä olisi tulevaisuudessa enimmillään 236 kuntaa. Puolittamiseen on päädytty Tampereen yliopiston kauppatieteiden laitoksen tutkimuksessa. Siinä kuntien elinvoimaisuutta arvioitiin tiettyjen riskitekijöiden valossa. ”Selkeästi määriteltyjen kriteerien pohjalta tullut selkeä tulos”, sanoo tutkimuksen avustava asiantuntija Markku Ryynänen Kelasta. Tutkimuksessa tarkasteltiin väkilukuennustetta vuoteen 2015 asti sekä huoltosuhdetta eli sitä, kuinka paljon

> työssä käyviä on suhteessa muuhun väestöön. Tarkasteltavana olivat myös kuntien työmarkkinat ja taloudellinen aktiivisuus. Tutkimuksessa arvioitiin myös, minkä kokoisen kunnan verotulot riittävät itsenäisen kunnan pyörittämiseen. ”Verotulojen tasaus on karua kertomaa. Joillakin alueilla ei pärjätä ilman, että vauraammilta alueilta saadaan tasauksia. Jos omat rahat eivät riitä, itsenäisyysaste ei ole kovin iso”, Ryynänen sanoo. Rajuimmin kuntien määrää tulisi vähentää Ahvenanmaalla, jossa vain joka viides kunta säilyisi itsenäisenä. Vähiten supistamiseen on tarvetta Uudellamaalla, Kymenlaaksossa ja Vaasan seudulla. Tutkimuksen mukaan kunnassa on oltava vähintään 8 000 asukasta, jotta se pystyy toimimaan itsenäisesti. ”Verotulot nuppia kohden eivät tilastojen mukaan riitä alle 8 000 asukkaan kunnassa itsenäisen kunnan pyörittämiseen. Huoltosuhde ja elinkeinoelämä on sellainen, että eletään muiden kuntien varoilla.” Ryynäsen mukaan jossain vaiheessa pienet kunnat eivät enää pysty takaamaan asukkaiden peruspalveluja. ”Jos uhkakuvia ei kunnolla tiedosteta tai hyväksytä, elinkelpoisen kunnan mallia ei pystytä rakentamaan.” Helsingin Sanomat 1.6.2003, uutinen

> JOS KUNTA EI OLE TALOUDELLISESTI ITSENÄINEN, voiko se olla demokraattisessa mielessäkään kovin itsenäinen, tutkimus ihmettelee. Vaikka tutkijakolmikko ehdottaakin yksityiskohtiin meneviä esityksiä kuntaliitoksista, se toteaa samalla, että itsehallinnollisia kuntia ei voi painostaa liitoksiin. Aamulehti 31.5.2003, uutinen

”Tutkimus vyöryttää ensin riittävän kuntakoon kriteerit esiin, käy läpi analyysit ja kertoo lopputuloksen, jopa kunta kunnalta ja maakunnittain eriteltynä. Tutkimusmenetelmä tunnistaa 309 riskikuntaa, joiden olemassaolon edellytykset ovat jo lähitulevaisuudessa vaarassa”, kertoi Aamulehti uutisessaan 31.5.2003. Alueelliset ykköslehdet kuvasivat, mitkä maakunnan kunnista voisivat tutkimuksen mukaan jatkaa toimimista nykyisen kaltaisina:

> PIRKANMAALLA 21 kuntaa remontin tarpeessa. Pirkanmaalla on tänään julkistettavan tutkimuksen mukaan vain 12 sellaista kuntaa, jotka voivat jatkaa toimimista nykyisen näköisenä ja kokoisena. Tutkijoiden mielestä loput 21 nykyistä kuntaa tarvitsevat Iiitoksia voidakseen tuottaa tarvittavat palvelut. Muun muassa Juupajoki ja Längelmäki eivät kahdestaan vielä muodosta elinvoimaista kuntayksikköä. Tutkijat ehdottavat, että niiden pitäisi liittyä osaksi Orivettä. Neljä pientä vahvaksi yhdessä. Sahalahti, Kuhmalahti, Pälkäne ja Luopioinen voisivat nelisin muodostaa elinvoimaisen kunnan, mutta esimerkiksi Sahalahden ja Kangasalan liitos hyödyttäisi vain ensiksi mainittua, mutta heikentäisi Kuhmalahden, Pälkäneen ja Luopioisten uudelleenorganisointia. Hämeenkyrö saa tutkijoilla synninpäästön, mutta heidän mielestään Viljakkala, Suodenniemi ja Mouhijärvi pitäisi liittää siihen, ja Kihniöstä ja Virroista pitäisi muodostaa yksi kunta. Kanta-Hämeessä tutkijat liittäisivät muun muassa Humppilan, Jokioisen ja Ypäjän Forssaan, Kalvolan Hattulaan sekä Hauhon, Tuuloksen ja Lammin yhteen. Aamulehti 31.5.2003, uutinen

> EI TÄSSÄ TOIMINNAN KANNALTA niin suurta kriisiä ole tällä hetkellä, mutta tulevaisuudessa kuntien määrä tulee olemaan varmaankin pienempi, hän [Pohjois-Karjalan maakuntajohtaja Pentti Hyttinen] sanoo. Tutkimuksen esittämästä 8 000 asukkaan alarajasta Hyttinen toteaa, että Suomessa on hyvin toimivia kuntia, joissa on vähemmän asukkaita ja huonosti toimivia, joissa on enemmän. Karjalainen 2.6.2003, uutinen

Lapin Kansa korosti, että kuntaliitokseen on suhtauduttava ennakkoluulottomasti. Lehden mukaan kuitenkin *paperilla oli liiankin helppo näyttää*, mitkä kunnat olisivat erilaisten tunnuslukujen valossa tuhoon tuomittuja. Numerojen lisäksi olisi muistettava myös paikalliset olosuhteet ja paikallisen ihmisen etu keskittävien voimien kourissa:

> KUN LAPISSA NYT ON 22 KUNTAA, olisi niitä tutkimuksen ehdotuksen mukaan jatkossa enää 11. Kunnista säilyisi näin vain puolet. Jokaisessa kunnassa voidaan tutkimuksen valossa tarkastella tunnuslukuja ja miettiä, kuuluuko oma kunta voittajiin vai häviäjiin. Kuntien määrän supistamisesta ja kuntaliitoksen tarpeellisuudesta on puhuttu jo pitkään. Nyt tehdyn tutkimuksen kanssa samansuuntaisia, joskin varovaisempia mielipiteitä on esitetty yhteiskunnan eri portaista. Kuntien tiukka talous ja hiipuvat resurssit ovat vauhdittaneet keskusteluja myös pohjoisessa. Pisimmällä ollaan Pelkosenniemellä, joka on jo käynyt neuvotteluja kahden naapurinsa kanssa mahdollisesta kuntaliitoksesta. Suomen kuntakarttaa katsomalla voi helposti havaita, ettei kuntien lukumäärän puolittaminen ole yhtä helppoa kaikilla alueilla. Jossakin Keski-Pohjanmaan pinta-alaltaan pienten kuntien alueella yhdistäminen onnistuu huomattavasti helpommin kuin Lapin selkosilla. Palvelut pitää pystyä järjestämään asukkaille myös mahdollisen yhdistymisen jälkeen. Lapin Kansa 2.6.2003, pääkirjoitus

Toisen samanaikaisesti valmistuneen tutkimuksen (Ovaska 2003) mukaan pienikin kunta voisi selviytyä palvelutehtävästä ja tuottaa palvelut taloudellisesti. Muutoksen katsottiin kuitenkin olevan välttämätön, kun liitostarvetta tarkasteltiin tulevaisuuden haasteiden näkökulmasta:

> SEN PUOLESTA, ETTÄ PIENET KUNNAT ovat mainettaan parempia palveluiden tuottajia, puhuu myös Turun yliopistossa juuri tarkastettu Esko Ovaskan väitöskirja. Ovaskan mukaan ongelmakuntia eivät ole välttämättä pienet kunnat, vaan vaikeassa tilanteessa olevia kuntia on kaikissa kokoluokissa. Tutkimuksen mukaan suuri osa Varsinais-Suomen pienkunnista tuottaa kohtuullisen edullisia ja hyvin kuntalaisten tarpeet kattavia sosiaali- ja terveyspalveluja. Tamperelaistutkimuksessa Varsinais-Suomen pienten kuntien asema nähdään paljon synkempänä. Tutkimuksen mukaan alueen väestöpohja ja taloudellisen toiminnan taso ei pysty pitämään pystyssä kuin 28 itsenäistä kuntaa nykyisistä 56 kunnasta. Mainitut tutkimukset eivät välttämättä ole ristiriidassa keskenään. Ovaskan tutkimus keskittyy nykytilanteeseen kun taas tamperelaistutkimus katsoo vuoteen 2015. Huol-

> tosuhde heikkenee Suomessa poikkeuksellisen nopeasti, mikä saattaa monen kunnan ahtaalle. Kunnilla on pian edessään totuuden hetki. Turun Sanomat 3.6.2003, pääkirjoitus

Keskustelu kuntien tavoitteellisesta väestöpohjasta tihentyi. ”Toimivan terveyskeskuksen vähimmäisväestöpohjaksi asiantuntijat ovat määrittäneet 25 000 henkeä. Tuon asukasmäärärajan ylittää vain 35 kuntaa. Samaan kohtaan voi vetää rajan, jos pohtii toimivan ammattikoulun tai lukion vähimmäisväestöpohjaa. Silti Suomessa 107 kuntaa kutsuu itseään kaupungiksi. Edellä käytetyt raja-arvot ovat hyvää vauhtia vanhentumassa. Esimerkiksi Etelä-Suomen läänin terveydenhuollon koordinaattori Tauno Telaranta suosittaa Kymenlaaksoon kahta terveyskeskusta. Ammattikouluja on yhdistelty eri puolilla maata yli kuntarajojen”, kirjoitti Kymen Sanomat. Valtadiskurssissa kaksikärkisen sopeuttamisstrategian legitimiteetti kyseenalaistui myös sitä kautta, että pienillä kunnilla oli enää vähän päätösvaltaa ja seutuyhteistyö näytti johtavan sen vähenemiseen entisestään. Lähitulevaisuudessa yhteistyöhön perustuvaa sopeuttamisstrategiaa olisi tarkasteltava kriittisesti:

> PIENISSÄ KUNNISSA ITSEHALLINTO on enää nimellistä. Ja yhä pienemmäksi liikkumatila käy, kun useimmat palvelut järjestetään erilaisin seudullisin ja maakunnallisin yhteistyösopimuksin. Tosiasiallinen päätäntävalta karkaa yhä kauemmaksi. Siitä huolimatta rajojen koskemattomuutta puolustetaan itsepetoksella: läheisyydellä ja demokratialla. Vapaaehtoisten kuntaliitosten tie on osoittautunut toivottoman hitaaksi. Edellinen hallitus käynnisti seutuyhteistyön. Sille täytyy antaa aikansa. Mutta vuoden, parin sisällä on syytä rehellisesti arvioida seutuyhteistyön tuloksia ja tulevaisuuden näkymiä. Kun kuntajaotus on yhden tiensä päässä, on valtiovallan osoitettava uusi tie. Ja sen tien on johdettava suhteellisen nopeasti nykyistä suurempiin kuntayksiköihin. Kymen Sanomat 4.6.2003, pääkirjoitus

Voimistuneet puheet elinkelvottomista kunnista pyrittiin kuitenkin asettamaan mittasuhteisiinsa. Pienimpien kuntien lakkauttamisella ei ratkaistaisi kuntatalouden ongelmia. Uuden hallituksen kerrottiin haluavan edistää vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Jatkossakin kuntaliitokset oli perustettava tapauskohtaisiin ratkaisuihin. Jos kunnan yhdyskuntarakenteen kehitys tai väestökehitys veisi elinvoimaisuuden edellytykset, liitosratkaisua olisi syytä harkita:

> KUNTATALOUDEN ONGELMAA koko maan mittakaavassa ei ratkaista kuntaliitoksilla, sanoi alue- ja hallintoministeri Hannes Manninen (kesk.) Etelä-Savon kunnallistalousseminaarissa Savonlinnassa perjantaina. Hän totesi kuitenkin, että yksittäisen kunnan talousongelmiin liitos voi olla ratkaisu. Manninen muistutti, että Suomen 76 pienimmän kunnan kaikki menot muodostavat alle kaksi prosenttia kuntien kokonaismenoista. – Siis vaikka 76 pienintä kuntaa lopetettaisiin kokonaan eikä niissä asuville ihmisille järjestettäisi enää mitään palveluja, kuntasektorin menot pienenisivät vain 1,9 prosentilla. Summa on pienempi kuin vuosittainen valtionosuusleikkaus

> on ollut, Manninen sanoi. Mannisen mielestä kuntaliitokset eivät sinänsä ole hyvä tai huono asia, vaan jokainen kuntaliitos on mietittävä tapauskohtaisesti. – Kuntaliitos saattaa olla järkevää reikäleipäkunnissa ja muutenkin jos kuntakeskukset sijaitsevat lähekkäin. Samoin, jos kunnassa syntyy esimerkiksi alle kymmenen lasta vuodessa, kannattaa katsoa, onko kunnalla edellytyksiä jatkaa itsenäisenä. Länsi-Savo 7.6.2003, uutinen

Valtadiskurssissa vahvistui puhe kunnan elinvoimaisuudesta. Itsehallinto edellyttäisi myös elinvoimaisuutta. Jos kunnan tulonlähteet olisivat pääasiallisesti valtion rahoituksen varassa, ei itsehallinnosta juuri voittaisi puhua. Kuntien elinvoimaisuuden edellytyksiä oli arvioitava ennen kaikkea tulevaisuuden haasteiden näkökulmasta. Erityisen huolen kohteeksi muodostuvat väestö- ja elinkeinorakenteeltaan heikkenevään kehityskierteeseen joutuneet kunnat. Niiden edellytykset selviytyä kunnan kestävän kehityksen ja palvelujen turvaamisesta muuttuvissa olosuhteissa näyttävät heikoilta.

Kuntakiista hiertää hallitusta

Kesällä 2003 käynnistyi keskustelu, joka koetteli tuoreen hallituksen linjauksia kuntarakenteen kehittämisestä. Helsingin Sanomat otsikoi: ”Puolet pois, sanoi Kalliomäki kunnista. Valtiovarainministeri haluaa lisää tehoa julkiseen hallintoon.” Uutisen mukaan hallituksen talouslinjaukset rakentuivat viidestä palikasta: pääseminen eroon suhdannetaantumasta, vahva talouskasvu työllisyystavoitteiden saavuttamiseksi, työllisyyden lisääminen vähintään 100 000 hengellä, valtiontalouden tasapaino 100 000 henkilön työllistämisen kautta sekä menojen leikkaaminen alijäämän kasvaessa suuremmaksi kuin 2,75 prosenttia kansantuotteesta. Yhden palikan kaatuminen merkitsisi muidenkin menemistä nurin. Hyvinvointijärjestelmän rahoituspohja olisi kiinni siitä, että talouden rakenteet saataisiin työllistämistä tukeviksi. Valtiovarainministeriön perinteinen kamreerinäkökulma ulottui myös kuntarakennekeskusteluun. Työllisyyden ohella toinen suuri rakenneongelma oli se, että kuntarakenne ylläpiti tehottomuutta:

> KUNTIA ON hänen mielestään aivan liian paljon. Kalliomäellä on valmis lääke: ”Puolet pois, se on hyvä määritelmä.” Kunnat eivät välttämättä kovin innokkaasti halua yhdistyä. ”Sitten ne ohjataan tarvittaessa voimakkaillakin toimilla muodostamaan toimintayksikköjä, joissa on vähintään 8 000 asukasta. Sitä pidetään tutkimuksissa kunnan tehokkaan toiminnan rajana. Parhaita tuloksia saadaan 30 000 asukkaan yksiköissä.” Helsingin Sanomat 15.6.2003, uutinen

Aamulehti kirjoitti pääkirjoituksessaan 17.6.2003, että kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus olisi edessä parin vuoden päästä: ”Kalliomäki sanoo suoraan, että uudistus toteutetaan tavalla, joka ei anna kunnille mahdollisuutta jämähtää paikoilleen.” Kalliomäen ulostuloa arvosteltiin siitä, etteivät voimakkaat toimet vastanneet hallitusohjelman tavoitteita. Helsingin Sanomat uutisoi: ”Kuntavaikuttajat nihkeitä Kalliomäen mallille. Hannes Manninen: Ei ole mitään kuntien ihannemäärää. Risto

Parjanne: Kalliomäellä mekanistinen näkemys kuntakoosta. Alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen (kesk.) ja Suomen kuntaliiton vetäjät suhtautuvat varsin nihkeästi valtiovarainministeri Antti Kalliomäen (sd.) näkemyksiin kuntien pakottamisesta yhteistyöhön."

Sosiaalidemokraattinen puoluelehti Demari kommentoi tilannetta otsikolla "Keskusta väistää kuntakeskustelua". Keskusteluun avautui puoluepoliittinen näkökulma. Samalla artikuloituivat puolueiden valtapoliittiset asetelmat kuntarakenteen suhteen:

> KUNTAMINISTERI Hannes Mannisen (kesk.) mukaan ei ole olemassa kuntien ihannemäärää, eikä sitä ainakaan ylhäältä päin voi määrätä (HeSa 16.6.). Keskustalta ei ole uutta suhtautua nuivasti kuntarakenteen uudistuksiin. Rakentuuhan puolueen poliittinen asema paljolti juuri lukuisiin kuntiin. Määrän vähentäminen pienentäisi samalla keskustavaikuttajien määrää, ja mikä puolue sellaiseen vapaaehtoisesti suostuisi. Nykyisen kuntarakenteen järkevyys on voitava kyseenalaistaa, vaikka se keskustaa kirpaisisikin. Siilipuolustus sopii huonosti nykyaikaan. Sellaisen hallitusyhteistyön ajat ovat kaukana takanapäin. Demari 17.6.2003, pääkirjoitus

Sanomalehdet kertoivat eripuran kuntien vähentämisestä jatkuvan. SDP:n ja Keskustan perinnekiistalle olisi löydettävä ratkaisu. Satakunnan Kansa analysoi, että valtiovarainministerin puheissa kunnat näyttivät redusoituneen *yksiköiksi*. Otaksumana oli, että valtionosuusuudistuksella pystyttäisiin tehokkaasti vaikuttamaan kuntarakenteen kehitykseen. Suoranaisten pakkoliitosten mahdollisuutta pidettiin hallituksen kokoonpanon huomioon ottaen epätodennäköisenä:

> VALTIOVARAINMINISTERIN MUKAAN parhaita tuloksia saadaan vasta yli 30 000 asukkaan yksiköissä. Mielenkiintoista on, ettei enää puhuta suoraan kunnista, vaan yksiköistä. Tällaisessa hieman omituisessa yksikkömallissa kunnat voisivat säilyttää omat nimensä, mutta toimisivat toimintayksiköiden alla. Joka tapauksessa kuntaremonttia on syytä kiirehtiä. Se voi olla vaikeaa, sillä se saattaa nostattaa todellista toraa hallituksessa SDP:n ja keskustan välille. Keskusta ei ole kovin halukas isoon kuntaremonttiin, koska valtaosa pienistä kunnista on selkeästi keskustalaisia. Suoranaiset pakkoliitokset lienevätkin nykyisen hallituspohjan aikana poissuljettuja, mutta jotain on syytä tehdä ennen vuoden 2005 valtionosuusjärjestelmän uudistusta, koska se ei ainakaan kannusta ylläpitämään nykyistä kuntamäärää. Satakunnan Kansa 17.6.2003, pääkirjoitus

Kuntapolitiikasta näytti muodostuvan keskustavetoiselle hallitukselle kova pala purtavaksi. Hämeen Sanomat kirjoitti, että "Kalliomäki oli tuskin ehtinyt suunsa sulkea, kun keskustalainen alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen torjui esityksen perusteellisesta kuntaremontista. Mannisen mielestä ihanteellista kuntakokoa ei ole olemassakaan. Hän myös teki selväksi, ettei hallitus ole ryhtymässä asiassa voimakkaisiin toimiin." Valtadiskurssissa argumentti elinkelpoisuudesta nousi kuitenkin keskeiseksi:

pienten kuntien talousahdingossa ei käsitteellä kunnallinen itsehallinto olisi käyttöä edes juhlapuheissa. ”Keskusta voisi siirtyä kuntaliitoksissa vihdoin 2000-luvulle, sillä pikkurahalla mikään hallitus ei voi järjestää edes tilapäistä tekohengitystä Suomen 446 kunnalle”, Hämeen Sanomat totesi. Keskustan vastustus kytkettiin valtapolitiikkaan. Kuntaliitoksilla olisi ikäviä vaikutuksia puolueen asemaan kuntakentässä. Valta-asemien puolustamisen sijaan vaadittiin peruspalvelujen puolustamista:

> KESKUSTA ei yksinkertaisesti ole hallituksessa, joka ryhtyy toteuttamaan Kalliomäen mallia. Keskustalle pienet kunnat luottamushenkilöineen ovat korvaamattomia. Valtuustopaikoista keskustan hallussa on lähes 38 prosenttia. SDP:n osuus on 20,8 ja Kokoomuksen 16,5 prosenttia. Keskustalla on 4 625 ja demareilla 2 559 valtuutettua. Keskusta häviäisi eniten pienkunnissa, joita Kalliomäki on liittämässä yhteen. Keskusta ei halua olla antamassa potkuja keskustalaisille luottamushenkilöille. Suomessa on 446 kuntaa. Kukaan ei voi vakavissaan väittää, etteikö aihetta olisi kuntaliitosten vyöryyn. Kalliomäen ja Mannisen tavoin on turha takertua inttämään kuntien oikeasta määrästä ja ihanteellisesta kuntakoosta. Keskeistä on tässäkin asiassa liike, joka lakkauttaa elinkelvottomia pieniä kuntia ja kokoaa kunnallista voimaa yhteen riittävän suuriksi kuntayhteisöiksi. Kalliomäki tarjoaa kunnille vapaaehtoista pakkoa. Valtiovarainministeri ansaitsee tunnustuksen rehellisyydestä, sillä maalla ei ole varaa pitää yllä pienkuntia. Järkevillä kuntaliitoksilla – myös kuntien yhteistyötä kehittämällä – saavutetaan ajan myötä selvää säästöä. Kunnan tehtävä on turvata peruspalveluja, eikä palvoa kunnan vaakunaa, rajoja ja kunnanjohtajan työpaikkaa. Hämeen Sanomat 17.6.2003, pääkirjoitus

Toisaalta muistutettiin kuitenkin siitä, että Suomi on maa, jossa alueelliset erot väestö- ja elinkeinorakenteissa olivat suuret. Tämä osaltaan kyseenalaisti edellytykset arvioida kunnan taloudellista itsenäisyyttä suoraviivaisesti. Lisäksi kuntien velvoitteiden lähtökohtana oli valtion rahoitus. Tästä huolimatta valtiovarainministerin kuntavision mukaisia toimenpiteistä kuitenkin tarvittaisiin. Kuntarakennetta oli uudistettava, mutta ei vastoin kuntalaisten tahtoa:

> VALTIOTIETEEN TOHTORI Esko Ovaska kirjoittaa Helsingin Sanomissa (Vieraskynä, 16.6.), että kuntien vähimmäiskoon määrittely taloudellisen itsenäisyyden perusteella on Suomen järjestelmässä absurdia. Valtion rahoitusvastuiden ja kuntien velvoitteiden vuoksi Suomessa ei ole ainoatakaan kuntaa, joka voisi olla edes periaatteessa taloudellisesti itsenäinen. [– –] Vaikka Kalliomäen kuntavisio ei siis kanna kaikilta osin, hänen perusnäkemyksensä saa laajaa kannatusta. Suomessa ei todellakaan tarvita 450 kuntaa. Selvityksillä kyetään tarkoin laskemaan liitosten taloudelliset vaikutukset, mutta vielä tärkeämpää on, että asiat keskustellaan selväksi kuntien asukkaiden kesken. Vastoin kuntalaisten tahtoa liitokset eivät tietenkään onnistu, eikä sellaisia pidä edes yrittää. Pohjolan Sanomat 17.6.2003, pääkirjoitus

Keskustelussa tuotiin myös esiin, että kuntarakenteiden sijaan *menot olivat palveluissa.* Näin vaadittiin myös kuntien toimintojen ja palveluiden läpikäymistä palvelustrategioiden avulla *kuntalukujen heittelyn* sijaan. Kuntalaisten palvelujen turvaamisen lähtökohtana tulisi olla palvelujen, ei *rakenteiden* uudistaminen:

> PARJANNE MYÖNTÄÄ, että kuntien talous ja tuottavuus vaatii nostamista, mutta ei syytä pieniä kuntia. – Menot ovat palveluissa. Nimenomaan pienissä kunnissa esikuntaelimet ovat jo 1990-luvun alun lamassa poistettu, jos nyt niitä on koskaan ollutkaan. Rakenteista ei saa enää irti säästöjä. – Kuntien palvelut ovat erilaisia keskenään. Lähipalvelut kuten päivähoito, esikoulu ja peruskoulu on järjestettävä. Toiset palvelut vaativat isompaa asukaspohjaa kuten lukio, ammatillinen koulutus tai erikoissairaanhoito. [– –] Kuntaliiton toimitusjohtaja Parjanne haluaa toimintojen ja palveluiden läpikäymistä lukujen heittelyn sijaan. – Tulisi tehdä palvelustrategioita ja hakea sieltä vaihtoehtoja. Kuntien yhteistyökysymykset ovat tärkeitä. Niitä voivat olla seutuyhteistyö, hankintarenkaat yhteiset yhtiöt ja -sopimukset. Kuntaliitos on yksi vaihtoehto ja se tulee meidän mielestämme olla vapaaehtoista. – Kuntalaisten palvelujen turvaaminen on kaikessa lähtökohtana. 17.6.2003, Suomenmaa, uutinen

Kaikki olivat huolissaan kuntalaisten palvelujen turvaamisesta. Helsingin Sanomat kertoi 18.6.2003, että valtiovarainministerin kannanotot kytkeytyivät tuoreeseen hyvinvointipalvelujen turvaamista koskevan muistioon. Se sisälsi myös kuntarakenteeseen liittyvän kannanoton: ”Valtiovarainministeriön tiistaina julkistama muistio puolustaa kuntaliitoksia. Hyvinvointipalvelujen turvaaminen -muistiossa epäillään, että nykyisin kunnat ovat liian pieniä voidakseen turvata julkiset palvelut suomalaisille.” Puhe kuntarakenneremontista ratkaisuna heikkenevän taloustilanteeseen ja palvelujen turvaamiseen aktualisoi keskustelun voimavaroista ja tehtävistä. Valtion suunnalta luvassa ei kuitenkaan olisi lisää voimavaroja, vaan enemminkin lisää vastuuta:

> VALTIOVARAINMINISTERIÖ on perinteisesti ollut nihkeä antamaan kunnille lisää rahaa. Ministeriössä yleensä ajatellaan, että mahdolliset kuntatalouden uudistukset on pystyttävä tekemään kustannusneutraalisti eli valtion menot eivät saa kasvaa. Edellinen valtiovarainministeri Sauli Niinistö (kok.) muistutti usein, että kuntien on hoidettava taloutensa ongelmat sisäisesti ilman valtion apua. Nykyinen valtiovarainministeri Antti Kalliomäki (sd.) on edeltäjäänsä vielä tiukempi. Helsingin Sanomat 24.6.2003, pääkirjoitus

Kuntarakenteen ohella myös kuntien tehtävien ja voimavarojen välinen suhde yritettiin pitää esillä. Tätä varten oli valmisteltu peruspalveluohjelma:

> ON EREHDYS luulla, että kaavamaisesti kuntia yhdistämällä saataisiin nopeasti säästöjä. Palveluiden määrä ja niihin liittyvät velvoitteet, tehokas organisointi sekä viime kädessä talouskehitys ratkaisevat tulokset. Keskeisintä olisi säännellä palveluiden määrää suhteessa nähtävissä olevaan talouskehityk-

> seen. Velvoitteiden ja tulorahoituksen välille voidaan saada aikaan parempi tasapaino vaalikauden mittaisen peruspalveluohjelman avulla. Helsingin Sanomat 10.7.2003, toimitusjohtaja Risto Parjanne, Suomen Kuntaliitto

Lehdet kiteyttivät, että hallitusta hiertäneen kuntakiistan johdosta kuntakentässä oli tietty odotuksen maku. *Kenttä ikään kuin odotti, että mille aletaan:*

> KIELTÄMÄTTÄ KUNTASEKTORILLA on myös päähallituspuolueitten välillä selkeä jännite; näkemykset, mitä pitäisi tehdä, menevät eri suuntiin. Lähiajat näyttävät, voiko jännitys olla parhaimmillaan hedelmällinen vai viekö se päätöksenteon vesittymiseen. Pohjolan Sanomat 15.7.2003, pääkirjoitus

> MANNINEN EI SUOSTUNUT KESKUSTALLE – ylipäätäänkin – tarjottuun roolin kuntaliitosten ja yleisemminkin kuntakulttuurin muutosten vastustajana. Kun maailma muuttuu, se koskee myös kuntia, niille asetettujen tarpeitten tyydyttäjänä. Palvelurakenne on muutospaineitten kourissa; pitää vain tietää, mihin pyritään ja mitä tehdään. Pohjolan Sanomat 15.7.2003, pääkirjoitus

Suomenmaa tiivisti tilanteen seuraavasti: ”Hallitus aikoo edistää vapaaehtoiselta pohjalta tapahtuvia kuntaliitoksia. Liitoksia ei alue- ja kuntaministeri Hannes Mannisen mukaan tehdä vain liitosten vuoksi, vaan tavoitteena on nimenomaan asukkaiden palvelujen turvaaminen myös tulevaisuudessa.” Hallitus tukisi edelleen kuntaliitoksia koskevien selvitysten tekemistä avustuksilla, ja kuntien yhteistyön esteitä pyrittäisiin poistamaan. Kaksikärkisen sopeuttamisstrategian legitimaatio näytti kuitenkin joutuvan koetukselle. Voitaisiinko kahden vaihtoehtoisen ratkaisun varassa jatkaa:

> KUNTA- JA SEUTURAKENTEESTA on käynnissä vilkas keskustelu. Vireillä on useita hankkeita, jotka tähtäävät vahvempiin seudullisiin ja maakunnallisiin rakenteisiin julkisten palvelujen tuotannossa ja hallinnon järjestämisessä. Hankkeisiin kohdistuvien odotusten perusteella voisi luulla, että hallinto itsessään luo elinvoimaa ja myönteistä kehitystä alueille. [– –] Saavutettavuuden näkökulmasta kaupunkiseutumme ovat laajentuvan Euroopan kartalla pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta syrjässä. Epäedullinen sijainti on voitettava olemalla vielä parempi osaamisessa, markkinoinnissa, tuotannon tehokkuudessa, turvallisessa ja viihtyisässä elinympäristössä ja ennen kaikkea yhteistyöverkostojen rakentamisessa. Kilpailussa pärjäämisen näkökulmasta vahvojen kunta- tai seuturakenteiden tarpeellisuuden tulisi olla itsestäänselvyys. Molempiin ei yhtäaikaisesti liene pienessä maassa varaa. Helsingin Sanomat 22.9.2003, aluekeskusohjelman projektijohtaja Ulla-Maija Laiho, sisäasiainministeriö

Ei säästö vaan palvelujen turvaaminen

Syksyllä 2003 kysymys kuntaliitoksista ja säästöistä nousi otsikoihin, kun Valtion taloudellinen tutkimuslaitos ja Palkansaajien tutkimuslaitos julkistivat tutkimuksen (Moisio & Uusitalo 2003) kuntaliitosten taloudellisista vaikutuksista. Sisäasiainministeriön toimeksiannosta toteutetussa tutkimuksessa selvitettiin kuntien yhdistymisen taloudellisia vaikutuksia vuoden 1970 jälkeen tehdyissä kuntaliitoksissa. Vuosina 1970–1982 tapahtuneet liitokset olivat pienentäneet ainoastaan yleishallinnon kustannuksia, joilla ei nähty olevan kunnan kokonaistalouden kannalta suurta merkitystä. Kuntaliitoksista ei ollut koitunut odotettuja säästöjä, vaan liitokset olivat kasvattaneet yhdistyneiden kuntien kokonaismenoja. Keskustelussa tapahtui merkittävä käänne; *palvelujen turvaaminen* nousi *säästöjen* sijaan keskeiseksi:

> SISÄASIANMINISTERIÖN KUNTAOSASTON ylijohtaja Cay Sevón arvioi, että uudesta tiedosta huolimatta valtio jatkaa kuntaliitosten tukemista. Valtio korotti viime vuoden alussa yhdistymisavustuksia kannustaakseen kuntia liitoksiin. Lisäys näkyy vilkastuneena yhdistymisintona. ”Kuntaliitoksen ensisijainen tavoite ei välttämättä ole taloudellinen hyöty, vaan palvelujen turvaaminen myös tulevaisuudessa. Pienenkin säästön siirtäminen yleishallinnosta palveluihin on hyödyllistä”, ylijohtaja kommentoi tutkimustietoa keskiviikkona. Valtion tukea tulisi Sevónin mukaan voida kuitenkin tulevaisuudessa myöntää liitosten lisäksi myös kuntien ”syvän yhteistyön” tukemiseen. Helsingin Sanomat 2.10.2003, uutinen

Tutkimuksen tuloksista käynnistyi vilkas keskustelu. Tulokset näyttivät antavan eväitä *niin kuntaliitoksen kannattajille kuin vastustajille*. Yhtäältä tutkimus ei todistanut *kuntaliitoksia hyödyttömiksi,* toisaalta tutkimustulos mursi *sitkeän myytin siitä, että Suomessa säästettäisiin suuri määrä veronmaksajien rahaa, jos kuntien määrä saataisiin pudotettua nykyisestä 446 kunnasta esimerkiksi puoleen.* Keskustelussa nousivat esiin kuntaliitosten vaikutusten taustalla olevat kontekstuaaliset tekijät. Osan tutkimustuloksista näytti selittävän aiemmin käytössä ollut kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä, jossa valtion tuki määräytyi prosenttiosuutena menoista. Kannustimet säästöille olivat näin ollen olleet vähäiset. Kuntaliitokset olivat siis *aikansa lapsia*:

> VASTUSTAJAT VOIVAT VEDOTA siihen, että selvityksen mukaan 1970-luvun kuntaliitokset eivät tuoneet liitoskunnille kokonaissäästöjä, vaan päinvastoin lisäsivät niitä. Liitokset eivät siis ole taloudellisesti kannatettavia. Tulos yllätti tutkijatkin, jotka lähtivät alunperin laskemaan liitosten tuomia säästöjä. Ensi hämmästyksen jälkeen kävi ilmi, että tuon ajan valtionosuusjärjestelmä selitti rahanmenon. Kunnat saivat valtionapua tietyn prosenttimäärän kustannuksista, olivatpa kustannukset kuinka suuret tahansa. Niinpä paineet säästämiseen olivat vähäiset. Kuntaliitosten kannattajat voivatkin tukeutua muuttuneeseen valtionosuusjärjestelmään. Nyt valtionapua annetaan laskennallisin perustein tietty määrä, johon kunnan on tyytyminen, olivatpa sen menot millaiset hyvänsä. Etelä-Saimaa 4.10.2003, pääkirjoitus

Kuntaliitoksia ei ollut valtionosuusjärjestelmän uudistamisen jälkeen tapahtunut tarpeeksi tilastolliseen vertailuun. Uudenlaisessa kontekstissa liitosten vaikutuksia oli mahdotonta luotettavasti arvioida. 1990-luvun liitoksilla näytti kuitenkin tutkimuksen mukaan olleen menojen kasvua hillitsevä vaikutus:

> TUTKIJAT SELVITTIVÄT myös 1990-luvun kuntaliitoksia. Niitä on vain yhdeksän, minkä vuoksi tuloksia ei pidetä tilastollisesti merkitsevinä. Seuranta-aika on liian lyhyt. Tutkijoiden varovaisuudesta huolimatta tuoreimmat kuntaliitokset osoittautuvat taloudellisesti kannattaviksi. Liitosten jälkeen käyttömenot asukasta kohden pienenivät merkittävästi. Yleishallinnon menot putosivat, vaikka työntekijöillä on viiden vuoden irtisanomissuoja. Kuntaliitoksia harkitsevien onkin tukeuduttava tuoreisiin liitostietoihin, jotka tilastollisista puutteistaan huolimatta antavat selvästi liitosmyönteisen viestin. Helsingin Sanomat 3.10.2003, pääkirjoitus

Tutkimuksen myötä keskustelussa päästiin ikään kuin liitosten vaikutusten taakse. Keskustelussa nousi esiin, että liitoksen jälkeisinä vuosina on usein voimassa erilaisia ”turvatakuita”, joilla liitokseen on saatu mukaan myös siihen kielteisesti tai nihkeästi suhtautuneita luottamushenkilöitä ja virkamiehiä. Esimerkiksi kuntien palveluksessa olevien työpaikat tai tietyt palvelut oli taattu vuosiksi eteenpäin. Näin ollen *tehokkuuden suurena jarruna* on se, että liitospäätökset joudutaan *ostamaan luottamus- ja virkahenkilöiltä.* Ketään ei irtisanottu viiteen vuoteen ja usein sopimukset *unohtuivat päälle vielä sen jälkeenkin, kun aikarajat umpeutuivat. Samat rakenteet* pysyvät voimassa viiden vuoden jälkeenkin, joten *menot jatkavat kasvamistaan*. Yhtäältä useissa aiemmissa liitoksissa sovellettu irtisanomissuoja oli turvannut kuntien henkilöstön aseman vuosiksi, toisaalta ajat olivat muuttumassa:

> TOISAALTA se on ollut monen työntekijän onni ja pelastus, että kuntasektorin ”salcompit” eivät ole lauenneet sillä hetkellä kun liitossopimukseen kirjatut irtisanomiskiellot umpeutuvat. Syvimpinä lamavuosina kuntienkaan pitkämielisyys ei ollut mikään itsestäänselvyys. Maailma muuttuu ja kuntamaailma sen mukana. 1960- ja 70-luvuilla kuntaliitoksia tehtiin aivan eri ympäristössä ja tarpeista kuin parikymmentä vuotta myöhemmin. Murros ja muutos on jatkunut. Nyt liitoskeskustelujen taustalla ovat aiempaa selvemmin seutukunnalliset tarpeet. Alueellisen vetovoiman ja hyvinvoinnin avaimet liitetään myös nykyistä suurempiin hallinnollisiin kuvioihin. Pohjolan Sanomat 3.10.2003, pääkirjoitus

> MENOSÄÄSTÖJÄ ON JARRUTTANUT myös se yleinen periaate, ettei kuntaliitosten yhteydessä irtisanota ketään viiteen vuoteen. Kun virkarakenteen päällekkäisyyksiä ei ole voitu poistaa, rationalisointihyödyt ovat jääneet vähäisiksi. Tämän tutkimuksen perusteella kuntaliitoksia ei voi siten leimata turhiksi, vaan niitä on syytä yhä suosia. Aamulehti 3.10.2003, pääkirjoitus

Taloudellisten hyötyjen saavuttaminen näytti edellyttävän perusteellista ja tavoitteellista hallinto- ja palvelurakenteiden uudelleenorganisointia:

> OSASELITYS kuntaliitosten vähäisiin taloudellisiin hyötyihin on vaikean päätöksen ostaminen erilaisilla lupauksilla, jotka jättävät palveluverkoston ylimitoitetuksi. Esimerkiksi mallitapauksena Lohja ylläpitää tutkijoiden mukaan edelleen kahden kunnan kokoista koulu- ja kirjastoverkkoa. Turun Sanomat 3.10.2003, pääkirjoitus

> KUN LIITOKSIA ON PERUSTELTU nimenomaan säästöillä, pelkästään tätä perustetta ei voida enää käyttää. Tässä niin valtiovalta kuin kuntaliitoksia esittäneet kuntapäättäjätkin ovat syyllistyneet asioiden yksinkertaistamiseen. Kansalaisille on luotu mielikuva, että kuntaliitokset ovat automaatio, joka ratkaisee oikopäätä kaikki ongelmat. Näin ei tietenkään ole, minkä useimmat kansalaiset myös ymmärtävät, ja se puolestaan lienee lisännyt kuntaliitosten vastustusta. Tavallisia kansalaisia ei pidä aliarvioida. Kuntaliitokset ovat mahdollisuus. Niiden myötä on mahdollista järjestää uudelleen ja järkeistää suuremman alueen palvelutarjonta. Kyse on toimintojen tehostamisesta, mikä ei ole mahdollista ilman kuntapäättäjien rohkeutta uusiin päätöksiin. Tutkimuksessakin todetaan, että yhdistyneissä kunnissa on mitä ilmeisemmin suunnattu yhdistymistuet ja säästöt uuteen kulutukseen ja että rakennemuutokset kuntaorganisaatiossa ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Palvelujen järkeistämiselle nykyistä suuremmat kuntakoot avaavat uusia mahdollisuuksia. Karjalainen 3.10.2003, pääkirjoitus

Merkittävä osa aiempien vuosien liitoksista oli toteutettu toisen kunnan taloudellisen tilanteen heikentymisen vuoksi. Tällä arveltiin olleen vaikutusta myös menojen kehitykseen yhdistyneessä kunnassa. Näin ollen heikosti toimeen tulevia kuntia kiirehdittiin tekemään liitosratkaisunsa ajoissa, ennen kuin niiden taloudellinen tilanne on selvästi heikentynyt:

> KUNTA VOI OLLA NIIN SUURISSA TALOUDELLISISSA VAIKEUKSISSA, että se ei pysty selviytymään palveluvelvoitteestaan. Silloinkin kuntaliitos on hyväksyttävä ratkaisu, vaikka yhdistyneiden kuntien menot kasvaisivat. Kuntien tehtävänä on palvella asukkaitaan eikä toimia liiketaloudellisin periaattein menoja supistaen. Helsingin Sanomat 3.10.2003, pääkirjoitus

> YHDISTYNEIDEN KUNTIEN KULUT KASVOIVAT vertailukunnissa nopeammin osin sen takia, että liitoksen toinen osapuoli oli niin huonossa taloudellisessa tilanteessa, että yhdistyminen oli ainoa keino turvata palvelujen tuottaminen. Niin vaikeaa kuin päätöksenteko muussa pakkotilanteessa onkin, liitosratkaisut olisi pystyttävä tekemään ajoissa. Valtuutettujen ja kuntalaisten tulisi nähdä yhdistymisessä pitkäaikaisia hyötyjä eikä vain akuutin kriisin ratkaisua. Turun Sanomat 3.10.2003, pääkirjoitus

Keskustelussa korostettiin, että liitoksilla tavoiteltiin säästöjen ohella myös alueellista vetovoimaisuutta, tulopohjan vahvistumista ja sitä kautta edellytyksiä palvelujen turvaamiselle. Tämä siirtymä kiteytti voimistuvan puheen varautumisesta toimintaympäristön muutoksen mukanaan tuomiin haasteisiin. Liitokset olisivat perusteltuja, koska niiden avulla palvelutaso voitaisiin turvata nykytilannetta paremmin. Kuntaliitosten hyötyjä arvioitaessa olisi otettava huomioitava niiden vaikutus palvelutasoon, maankäyttöön, kaavoitukseen ja suuremman kunnan painoarvoon. Samalla aktualisoitui kilpailukykydiskurssi. Liitosten kautta syntyvien asukasluvultaan suurempien ja voimavaroiltaan vahvempien kuntien vaikutus seutukunnan tai maakunnan alueellisen kilpailukykyyn olisi merkittävä:

> ERITTÄIN MERKITTÄVÄ on tutkimusjohtaja Moision huomautus, että kunnilla voi olla liitoksiin talouden ohella monia muitakin syitä, kuten palvelujen parannus tai niiden heikentymisen estäminen ja varautuminen suurten ikäluokkien eläköitymiseen. Varsinkin viimemainittu on viisasta varautumista. Kovin pienet kunnat saattavat joutua kestämättömiin vastuisiin ikärakenteen mullistuessa ratkaisevasti. Veroa maksavaa aktiiviväestöä voi olla yksinkertaisesti liian vähän, jotta palveluasuntojen rakentamiseen ja hoitohenkilökunnan palkkaamiseen olisi tarpeeksi rahaa. Pahana ei voi pitää sitäkään, että halutaan taata asukkaille mahdollisimman hyvät palvelut. Kunnon liikuntatilat, laadukkaat kirjasto- ja muut kulttuuripalvelut puhumattakaan tasokkaasta koulutuksen järjestämisestä ovat asioita, joihin kovin pienen kunnan resurssit eivät riitä. Yhteistoiminta auttaa monesti, mutta ei aina täysimittaisesti. Myös elinkeinotoimen kehittäminen edellyttää kunnalta kohtuullista kokoa. Siksi kuntaliitoksia tarvitaan edelleen kipeästi. Kaleva 3.10.2003, pääkirjoitus

> KUNTALIITOSTEN HYÖTYJÄ arvioitaessa on myös huomioitava niiden vaikutus esimerkiksi maankäyttöön, kaavoitukseen ja liikenteeseen. Suurkunta voi myös olla oman alueensa talousveturi ja tuoda siten elinvoimaa ja kilpailukykyä paitsi itselleen myös muille. Sisäministeriö ei tutkimustuloksesta hätkähtänyt. Reaktio on täysin oikea. Valtion on jatkettava kuntien houkuttelemista vapaaehtoisiin liitoksiin. Kaleva 3.10.2003, pääkirjoitus

Johtopäätöksenä näytti olevan, että *kuntaliitoksia kannattaa jatkaa*. Olennaista oli se, että yhdistynyt kunta voisi palvella kuntalaisia paremmin kuin yksittäiset kunnat ennen liitosta. Pelkkä talouteen tuijottaminen ei antaisi oikeaa kuvaa liitosten hyödyistä tai haitoista. Tutkimuksessa ei ollut tarkasteltu yhdistyneiden kuntien palvelutason kehittymistä. Tästä syystä syntymättömiä säästöjä ei tullut käyttää argumenttina kuntaliitosten vastustamisessa. Yhdistymisen myötä vapautuneita resursseja olisikin suunnattava palveluihin. ”Mitä pahaa siinä on, vaikka hallintomenoista säästyneet eurot nyt menisivätkin sosiaali- ja terveydenhuollon tai opetustoimen tarpeisiin?”, totesi Uusimaa pääkirjoituksessaan 3.10.2003. Kuntaliitos olisi tarpeellinen, jos se parantaisi palvelujen tarjontaa:

> KESKEISIN PUUTE TUTKIMUKSESSA on – kuten tutkimuksen yhteenvedossa tunnustetaan – ”täydellinen tietämättömyys kuntien palvelujen tasosta”. Kuntien tehtävänähän ei ole menojen minimoiminen vaan mahdollisimman korkeatasoisten palvelujen tuottaminen. Kun palvelujen laatua ei menojen lisäksi tutkittu, mahdollinen palvelujen paraneminen jää pelkkien arvailujen varaan. Yleishallinnon menojen vähentymisen sekä samalla opetus- ja terveystoimen menojen lisääntymisen voi tulkita yhtä lailla niin, että kunnat ovat siirtäneet kuntalaisia hyödyttävällä tavalla resursseja hallinnosta palvelutuotantoon. Karjalainen 3.10.2003, pääkirjoitus

> SILTI MYÖSKÄÄN HALLINTOMENOJEN SÄÄSTÖJÄ ei pidä vähätellä. Ne antavat aina tilaa muiden tehtävien hoidolle. Monet yhdistyneet kunnat ovat turvanneet asukkailleen palveluja, joihin pienillä kunnilla ei olisi mitään mahdollisuuksia. Joiltakin osin menot ovat varmasti kasvaneetkin enemmän kuin muissa kunnissa. Syitä on monia. Niihin kuuluu tieto, että yhdistyneet kunnat ovat uskaltaneet elää väljemmin kuin monet yksin pysytelleet. Kaleva 3.10.2003, pääkirjoitus

Etelä-Saimaa siirsi keskustelun säästöistä, tehokkuudesta ja palvelutasosta paikalliseen kontekstiin. Työvoimavaltaisella sektorilla tuottavuuden parantamisella olisi omat reunaehtonsa. Keskeisellä sijalla tulisi olla kuntalaisten palvelujen saatavuuden turvaaminen, mutta myös kustannussäästöihin haluttiin uskoa:

> TÄHÄN VETOAVAT Saimaankaupungin puuhamiehet. He uskovat myös, että tuottavuutta voidaan parantaa palvelurakenteita muuttamalla ja puhuvat ainakin kolmen prosentin säästöistä. Tuottavuuden parantaminen kunnan töissä tarkoittaa, että samat työt tehdään entistä pienemmällä väkimäärällä. Muuta keinoa työvoimavaltaisella kunta-alalla ei ole tuottavuuden lisäämiseen. Saimaan kaupungin kohdallakin tämä on kerrottu: väki vähenee ja palkkamenot pienenevät. Kustannustehokkuus on lähtökohtaisesti myönteinen sana: kunnasta puhuttaessa täytyy kuitenkin muistaa, että kunnan tehtävä on tarjota kuntalaisille palveluja näiden maksamia veroja vastaan. Etelä-Saimaa 4.10.2003, pääkirjoitus

Kysymys säästöistä kytkettiin siihen, mitkä oikeastaan olivat kuntaliitoksen tavoitteet. Säästöt syntyisivät vain tietoisten voimavarojen uudelleenallokointiratkaisujen tuloksena. Kuntien yhdistymisille referenssiksi nousivat yritysfuusioihin liittyvät reunaehdot ja tuottavuusnäkökohdat. Säästöt edellyttäisivät tehokkuutta parantavia palveluverkon ja toimintatapojen uudistuksia. Myös vastuullisuus kuntalaisille edellyttäisi, että palvelut tuotettaisiin tehokkaasti:

> ON SELVÄÄ, että vanhoilla kustannus- ja palvelurakenteilla kuntaliitos johtaa lähes poikkeuksetta kustannustehottomaan toimintaan ja menojen nopeampaan kasvuun. Rationalisointitoimien tarpeellisuutta koulu-, terveys- ja sosiaalitoimessa ei nähtävästi ymmärretä tai osata perustella kuntalaisille,

> vaikka sitä kautta olisi saatavissa merkittäviä säästöjä. Tällaisia esimerkkejä on useita. Jos yritysmaailmassa toimittaisiin yhtä nurinkurisesti, yritysfuusioiden tuloksena olisi roppakaupalla konkursseja. Kunnat eivät tietenkään ole liikeyrityksiä eikä niiden toimintaa tule arvioida liiketaloudellisilla kriteereillä. Tästä huolimatta taloudelliset realiteetit on otettava huomioon myös kuntien päätöksenteossa. Kustannustehokkuuden parantaminen on selkeästi halvin ja järkevin tapa parantaa palveluiden saatavuutta ja kuntatalouden kestävyyttä. Kuntalaisten kannalta ei luulisi olevan yhdentekevää käytetäänkö maksetut veroeurot järjettömän palveluverkon ja tehottomien toimintamallien ylläpitämiseen vai tehdäänkö uudistuksia, joilla turvataan kuntalaisille tärkeät hyvinvointipalvelut myös tulevaisuudessa. Kaleva 10.10.2003, kansantalousosaston ylijohtaja Anne Brunila, Valtiovarainministeriö

Kriittinen keskustelu kuntaliitosten vaikutuksista käänsi huomion palveluihin. Nykypäivän verkkouutiset kertoi, että alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen kiinnittäisi julkisessa keskustelussa kuntarakennetta enemmän huomiota palvelurakenteisiin, uusien organisaatiomallien kuten tilaaja-tuottaja -ratkaisujen, erilaisten palveluiden tuotantotapojen ja tietoyhteiskunnan tarjoamiin mahdollisuuksiin. Samat painotukset nousivat myöhemmin osaksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksen ohjelmallisia tavoitteita:

> MANNINEN LUONNEHTII käytyä keskustelua kuntarakenteesta juupas-eipäs -kinasteluksi. – Kuntarakenteen sijasta on huomio kiinnitettävä palvelurakenteisiin. Katseet on käännettävä siihen, mitä on tehtävissä kuntien välisen yhteistyön lisäämiseksi, tuottavuuden parantamiseksi ja kuntarakenteen elinvoimaisuudesta huolehtimiseksi. Palveluiden ylikunnallinen järjestäminen antaa hänen mukaansa mahdollisuuksia luoda ja hyödyntää markkinamekanismeja tehokkaammin kuin varsinkin pienimmät kunnat pystyvät omin avuin tekemään. – Esimerkiksi tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen palveluiden järjestämisessä on usein todellinen vaihtoehto vain seutukuntatasolla. Mannisen mukaan kuntien yhdistymiselle tulisi asettaa nykyistä selkeämmät tavoitteet sekä painottaa sellaisia rakenteellisia uudistuksia, joilla yhdistyneiden kuntien kustannustehokkuutta voidaan kestävällä tavalla parantaa. Vielä tärkeämpää on huolehtia siitä, että kuntien välisen syvenevän yhteistyön taloudelliset ja muut kannustimet ovat riittäviä. Nykypäivä verkkouutiset 22.10.2003, uutinen

Kokemukset kuntaliitoksista sekä tutkimus olivat osoittaneet, että säästöjen saavuttaminen oli haasteellista. Valtadiskurssissa palvelujen turvaaminen nousikin säästöjä keskeisemmäksi argumentiksi. Kuntaliitoksilta odotettiin kuitenkin vaikuttavuutta. Kuntarakennekeskustelussa vaatimukset kuntaliitoksille asetettaville tavoitteille alkoivat tiukentua. Vuonna 2004 tehtiin kuntajakolain muuttamista koskeva lakiesitys, jolla pyrittiin korostamaan tehostamisen merkitystä uuden kunnan hallinnon ja palveluiden järjestämisessä. Lain myötä kuntien tuli liittää yhdistymissopimukseen suunnitelma siitä, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi.

Kuntaliitokset päättäjärealismia

Vuoden 2005 alussa kuntien yhdistymisessä oli toteutumassa historiallinen piikki. Tuolloin toteutui 10 kuntaliitosta. Yli 30 vuoteen ei samana vuonna ollut toteutunut yhtä monta kuntaliitosta. Tammikuussa 2004 kaikista liitoksista ei vielä ollut päätöstä, mutta kuntaliitosaaltoa osattiin jo odottaa. Useita liitoskeskusteluita käytiin talouden saneleman pakon edessä. Kuntien talouden alijäämäisyys puhutti myös valtakunnan päättäjiä. Toistuvasti alijäämäisten kuntien talouden korjaamiseksi esitettiin myös sanktioita:

> ON MYÖS KUNTIA, joissa harjoitetaan suunnitelmallista itsepetosta ja laaditaan budjetit tietoisesti alijäämäiseksi, vaikka muuhunkin olisi mahdollisuuksia. Ilmeisesti kuntaministeri Manninen viittasi juuri tällaisiin kuntiin muistuttaessaan kuntahallinnon vanhasta totuudesta: jos tulot eivät muuten riitä, on kannettava lisää veroja. On ymmärrettävää, että veroprosentin nostamista karsastetaan. Korkea veroprosentti vähentää kunnan houkuttelevuutta. Veronkorotuksiin ei pidäkään ryhtyä ennen kuin löysät kunnan menorakenteesta on kuorittu, mutta jos muu ei auta, on karvaskin lääke joskus nieltävä. Jonkinlaiseksi henkiseksi kuntaveron ylärajaksi näyttää Suomessa muodostuneen 20 prosenttia. Sekin on kuitenkin pakko ylittää, jos muuta keinoa ei ole. Todennäköistä on, että lähivuosina yhä useampi kunta joutuu astumaan maagisen rajan yli. Muuten edessä saattaa olla taloudellinen katastrofi, niin kuin Manninen Iisalmessa pelotteli. Mannisen puheenvuoro kertoi selvästi, että hallitus suunnittelee tiukempaa otetta kuntiin, jotka eivät vapaaehtoisesti pane talouttaan lain edellyttämään kuntoon. Mitä keinoja voitaisiin käyttää, sitä Manninen ei kerro. Se lienee selvää, että kuntien on turha odottaa valtiota apuun ainakaan niin, että valtion ja kuntien välinen kustannusten jako radikaalisti muuttuisi. Kuntien on aika katsoa totuutta rehellisesti silmiin. Savon Sanomat 10.1.2004, pääkirjoitus

Kuntien velkaantuminen oli syvenemässä. Euroopan talous- ja rahaliiton jäsenyydelle asetetut julkisen talouden tasapainokriteerit myötävaikuttivat myös kuntien taloudesta käytävässä keskustelussa. Alijäämäisyydestä oli päästävä eroon ja tuottavuus oli saatava nousuun:

> KASVU- JA VAKAUSSOPIMUS koskee koko julkista taloutta. Kuntien velkaantuminen tulee rasittamaan julkista taloutta ja tasapainoa suhteessa EMU-kriteereihin. [Sisäasiainministeriön ylijohtaja] Sevón korostaa, että ennen kaikkea kuntien alijäämäisyys vaikeuttaa peruspalvelujen järjestämistä. ”Nyt ei näy helppoja ulospääsyteitä. Kaikki hankkeet tuottavuuden edistämiseksi kunnissa tuottavat vasta muutamien vuosien päästä.” Helsingin Sanomat 12.1.2004, uutinen

Pelkosenniemi oli yksi niistä kunnista, joka kamppaili vuosittain alijäämäisen tilinpäätöksen kanssa. Pelkosenniemellä tehdyn kansalaiskyselyn perusteella yli 90 prosenttia

kyselyyn vastanneista kuntalaisista halusi säilyttää kunnan itsenäisenä myös jatkossa. Kunta oli käynyt alustavia liitosneuvotteluja niin Sodankylän kuin Kemijärvenkin kanssa. Lapin Kansa kirjoitti, että kyselyn tulos ei kuitenkaan auttaisi kuntaa ulos talousvaikeuksista. Kun kuntaliitosta ei tehtäisi, tarvittaisiin kuntalaisilta sopeutumista leikkauksiin ja myös valtiovallan tukea:

> EDESSÄ OVAT SAMAT VAIKEUDET kuin olivat ennen liitoskaavailuja. Kuntatalous on tiukalla myös jatkossa ja monien mielestä kipeitäkin ratkaisuja joudutaan tekemään. Voidaan tietenkin kysyä, olisiko kuntaliitos ratkaissut kaiken. Kun kyselyn tulos oli näin yksituumainen, voi odottaa, että pelkosenniemeläiset ovat valmiita toimimaan yhteistyössä oman. kuntansa hyväksi ja tarvittaessa hyväksymään myös sellaisia ratkaisuja, jotka eivät ole mukavia. Taloutta on hoidettava tiukasti ja säästöjä on etsittävä vaikka vaihtoehdot ovatkin vähissä. Kunnan päättäjät ovat luvanneet huomioida kuntalaisten tahdon tulevissa ratkaisuissaan. Kun näin on, on kuntaa pystyttävä luotsaamaan niukkuuden aallokossa myös jatkossa. Toivoa tietenkin voi, että valtiovalta tulee jollakin uudella ja ratkaisevalla tavalla perämieheksi. Lapin Kansa 22.1.2004, pääkirjoitus

Monet vireillä olleista kuntaliitoksista näytti ratkaisseen taloudellinen ahdinko. Kiihtelysvaaran kuntaliitospäätöksen edellä Karjalaisen päätoimittaja kirjoitti otsikolla ”Iso imago ja hajautetut palvelut, liian usein vain väärinpäin”. Eli jos liitosta ei toteutettaisi, palvelut heikkenisivät:

> KOVASTI TOIVOTTAVAA olisikin, että Joensuun seudulla edettäisiin nimenomaan kuntaliitosten kautta. Näin imagonnousun tuoma etu voitaisiin muuttaa myös rahaksi tulevina työpaikkoina ja palveluina. Myös rahallinen kuntaliitosavustus on merkittävä etu. Jos kuntaliitokset eivät toteudu, pienemmissä kunnissa joudutaan tulevaisuudessa taloudellisesti ahtaisiin oloihin. Tällöin palvelut keskittyvät entistä enemmän suuriin yksiköihin kauaksi omalta alueelta. Eli käy juuri niin kuin ei pitäisi, palvelut etääntyvät kauaksi suuryksiköihin, mutta imago jää kuihtuvan kunnan mukaiseksi. Karjalainen 25.1.2004, vastaava päätoimittaja Pekka Mervola

Lappeenrannan, Imatran, Joutsenon ja Rautjärven kuntaliitos oli kariutunut. Kaikkien kuntien päättäjät eivät olleet yhdistämisen kannalla. Hankkeelta puuttui myös kuntalaisten enemmistön tuki. Arviot vaihtoehtoisista selviytymiskeinoista olivat pessimistisiä:

> SELVITYSMIEHEN mukaan Saimaankaupunki olisi padonnut seudun kuntien taloudellisia ongelmia. Uusi suurkaupunki olisi järjestänyt asukkailleen palvelut tehokkaammin, jolloin kuntatalous olisi pysynyt tasapainossa. Kun liitoksia ei tapahdu, alueen kaupunkien ja kuntien taloudellinen tilanne on selvitysmiehen mukaan huolestuttava. Eripuraiset kunnat joutuvat sopeuttamaan palveluitaan ankaralla otteella. Saimaankaupungin kaltaisia hank-

> keita on helppo pysäyttää, mutta maailma ei pysähdy, selvitysmies Turunen tyytyykin nyt sanomaan. Hänen lisäyksensä on kuitenkin huomattava: Nyt pitää löytää joku uusi tapa hoitaa asioita yhdessä. Karjalainen 27.2.2004, pääkirjoitus

Sen sijaan talous ajoi toiseen yhdistymiseen Etelä-Karjalassa. Parikkalan, Saaren ja Uukuniemen kunnat yhdistyisivät seuraavana vuonna. ”Euro on edelleen kuntapäättäjien paras konsultti”, todettiin kuntien ratkaisusta:

> SAAREN JA UUKUNIEMEN vastuulliset poliitikot ja virkamiehet hoitivat yhdistymishankkeen Parikkalan kanssa kiitettävän nopeaa vauhtia, kun he näkivät pikku kuntien itsenäisyyden mahdottomaksi tulevina vuosina. Yhdistämistä vastustaneen Uukuniemi 2000-ryhmän vetäjä Hilkka Pirhonen totesi valtuuston kokouksessa ihan oikein, että kyse oli pikakuntaliitoksesta. Yhdistymisneuvottelut kestivät vain puoli vuotta, joskin ensimmäiset tunnustelut tehtiin noin vuosi sitten. Siitä huolimatta vauhti oli ennen näkemättömän hurja. Suurin piirtein samaa kiirettä pitivät Pohjois-Karjalan kaksi pikkukuntaa, Tuupovaara ja Kiihtelysvaara, jotka halusivat yhdistyä Joensuuhun. Etelä-Saimaa 23.3.2004, toimittaja Urpo Laaninen

Kesällä 2004 kerrottiin barometrista, jonka mukaan monet kuntapäättäjät uskoivat oman kuntansa yhdistyvän toiseen kuntaan seuraavan kymmenen vuoden kuluessa. Joka neljäs kuntapäättäjä uskoi, että oma kunta olisi vuoteen 2014 mennessä liittynyt toiseen. Helsingin Sanomat kirjoitti 10.6.2004: ”Kuntia yhdistymiseen kannustanut ja kovistellut Hannes Manninen sanoo, että tutkimuksen osoittama kuntien yhdistymistahti on riittävä. Kyllä me tämän tahdin kanssa voimme pärjätä.” Karjalainen totesi 11.6.2004 *kuntaliitosten olevan jo päättäjärealismia*.

8 Vastadiskurssin vaihtoehtoiset ratkaisut

Sosiaalinen pääoma pienen kunnan menestystekijä

Vuoden 2002 alussa keskusteltiin vilkkaasti alue- ja kuntaministeri Korhosen esittämistä ajatuksista kuntarakenteen radikaaliksi uudistamiseksi. Paine kuntaliitoksiin kohdistui erityisesti pienimpiin kuntiin. Vastadiskurssissa puolustauduttiin tuomalla esiin pienten kuntien vahvuuksia. Keskusteluun noussut sosiaalisen pääoman käsite toi näkyväksi *sen jonkin* pienissä kunnissa. Turun Sanomissa julkaistussa artikkelissa kerrottiin Turun ammattikorkeakoulun ja Turun yliopiston hankkeesta, jossa tutkittiin pienten, alle 2500 asukkaan kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistapoja sekä kuntalaisten tyytyväisyyttä ja hyvinvointia. Kirjoittaja kysyi: ”Onko pienillä kunnilla mahdollisuuksia? Voiko pieni kunta tuottaa kuntalaisten tarpeet tyydyttäviä, oikeudenmukaisia, taloudellisia ja kustannustehokkaita palveluja?”

Kuntien menestymisessä esiintyviä eroja tarkasteltiin sosiaalisen pääoman eli muun muassa sosiaalisten verkostojen ja niihin sisältyvien luottamussuhteiden kautta. Kirjoittaja totesi, että nämä yhdessä muodostivat ”verkoston jäsenten käyttöön pääoman tai resurssin, joka on tarpeen vaatiessa verkoston jäsenten yhdessä tai erikseen liikuteltavissa ja käyttöön otettavissa.” Sosiaalisella pääomalla näytti olevan yhteys taloudelliseen kielenkäyttöön, jolla palvelujen tuottamista yleensä arvioitiin:

> ERITYISESTI LÖYDETYT JA MELKO KIISTATTOMAT YHTEYDET sosiaalisen pääoman ja hyvän hallinnon, demokraattisuuden ja taloudellisen toimeliaisuuden välillä ovat nostaneet käsitteen julkisuuteen ja tutkimuksen kohteeksi. Puhe sosiaalisesta pääomasta tuo sosiaaliset tekijät korostuneemmin tuotannontekijöiksi ja ylipäätään merkityksellisiksi asioiksi taloudellisten ja persoonallisten seikkojen rinnalle yritettäessä ymmärtää yhteisöjä ja niiden yksittäisten jäsenten toimintaa. [– –] Puhuminen pääomasta viittaakin talouteen. Mutta ihmisten jokapäiväisessä elämässä sosiaalinen pääoma on hyvinvointiin, elämänlaatuun, osallistumiseen sekä elämän sujuvuuteen ja turvallisuuteen viittaava yhteisön ominaisuus. Näin sosiaalisen pääoman käsite on tavallaan silta kahden, usein vastakkaisena pidetyn alueen taloudellisen toiminnan ja sosiaalipolitiikan välillä. Turun Sanomat 12.1.2002, tutkija, valtiotieteiden lisensiaatti Esko Ovaska, Turun ammattikorkeakoulu

Sosiaaliset tekijät tuotannontekijöiksi -näkökulma nousi ikään kuin vastineeksi valtadiskurssin premissille, jonka mukaan kuntarakenteen muutostarvetta perustelivat tuotannon laajuusedut ja muut tehokkuustekijät. Sosiaalisen pääoman käsite soveltuisi hyvin

alueellisiin vertailuihin, joissa *ihmissuhteilla ja ihmisten vastavuoroisella kanssakäymisellä ja luottamuksella* on keskeinen merkitys ihmisten arkipäivässä. Lisäksi kyseenalaistui oletus siitä, että pienten kuntien yhdistymisen tuloksena syntyisi suurempi, yhdyskuntarakenteeltaan toimiva ja palvelurakenteiltaan virtaviivainen uusi kunta:

> KUNTALIITOSVAATIMUKSET ovat olleet kovin ristiriitaisesti perusteltuja, joita esimerkiksi Krister Ståhlberg ja Siv Sandberg ovat kritisoineet. Kuntaliitosvaatimukset ovat esimerkiksi perustuneet ns. raideolettamukseen. Sen mukaan yhdistettäessä pieniä kuntia saadaan tulokseksi suuri kunta, joka vastaa olosuhteiltaan jo olemassa olevia kuntia. Kuitenkin tuloksena olisi ehkä pinta-alaltaan laaja kunta, joka olisi asutusrakenteeltaan erittäin pirstoutunut. Tuollaisen kunnan edellytyksiä tuottaa palveluja ei voida verrata johonkin jo olemassa olevaan samankokoiseen taajamakuntaan. Toinen vastaava oletus on ns. automaattioletus, jonka mukaan kahden yksikön yhdistäminen poistaa automaattisesti kaikki päällekkäistoiminnot eikä ratkaisu muuta muita olosuhteita. Turun Sanomat 12.1.2002, tutkija, valtiotieteiden lisensiaatti Esko Ovaska, Turun ammattikorkeakoulu

Vastadiskurssissa korostui näkemys siitä, että on olemassa hyvin toimeentulevia pieniä kuntia ja huonosti toimeentulevia pieniä kuntia. Puhe pienistä kunnista kategorisesti ”pulmakuntina” johtaisi harhaan. Erottelemalla pienet kunnat niihin, jotka olivat 1990-luvulla olleet muuttovoittoisia ja niihin, jotka olivat kärsineet muuttotappiosta, myös kuntien kustannukset näyttäytyivät erilaisina:

> ALLE 2 500 ASUKKAAN pienet [muuttovoittoiset] ”etenijäkunnat” tuottavat nettokustannuksilla mitaten kaikkein edullisimmin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kun niiden kustannuksia verrataan suurempien kuntien keskimääräisiin kustannuksiin. ”Pieniä etenijöitä” Varsinais-Suomessa on 12 kappaletta eli lähes puolet alle 2 500 asukkaan pienkunnista. Huomion arvoista kuviossa on myös se, että Varsinais-Suomen kalleimmat palvelut koko tarkasteIluIIa ajanjaksolla tuotti maamme suurimpiin kaupunkeihin lukeutuva Turku. Kunnan koko ei selitä vaihtelua. Turun Sanomat 12.1.2002, tutkija, valtiotieteiden lisensiaatti Esko Ovaska, Turun ammattikorkeakoulu

Vastauksena valtadiskurssissa aktualisoituneeseen puheeseen pienten kuntien elinkelvottomuudesta pyrittiin analysoimaan, mitkä tekijät kuntien menestystä selittävät:

> KUNNAN MENESTYMINEN näyttäisi selittyvän suurelta osin useista muista tekijöistä. Vastauksia voidaan hakea ainakin viidestä suunnasta: 1. Onko eroissa kysymys siitä, että kuntien voimavarat ovat erilaiset? Näin kuntien taloudellinen tila ja sen muutokset, verotulot, veIka ja valtionosuudet vaikuttavat siihen miten paljon kuntien on mahdollisia käyttää sosiaali- ja terveydenhuoltoon. 2. Selittyvätkö kuntien erot sillä, että asukkaiden tarpeet ovat erilaiset? TälIöin esimerkiksi väestörakenne, huoltosuhde jne.

> vaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon menojen vaihteluun. 3. Onko syynä kuntien erilainen palvelurakenne? Tällöin eroja selittäisi aikaisempien vuosikymmenten aikana pystytetty palvelurakenne kunnassa. 4. Johtuvatko erot siitä, että kunnissa toteutetaan erilaista sosiaali- ja terveyspolitiikkaa? Tällöin eroja selittävät parhaiten kunnallispoliittiset painotukset riippumatta valtion ohjauksen tiukkuudesta. 5. Onko erojen syynä kuntien erilainen kyky tuottaa tehokkaasti ja tuottavasti palveluja? Tuotetaanko samanlaisilla resursseilla enemmän palveluja ja/tai saadaanko samoilla resursseilla enemmän hyvinvointivaikutuksia? Turun Sanomat 12.1.2002, tutkija, valtiotieteiden lisensiaatti Esko Ovaska, Turun ammattikorkeakoulu

Osa pienistä kunnista menestyi myös palvelukustannusten eroilla mitattuna. Tässä eräänä selittävänä tekijänä todettiin olevan juuri sosiaalisella pääomalla kuvatut tekijät. Pienellä kunnalla olisi edellytykset erityislaatuiselle sosiaaliselle järjestykselle. Siten niillä olisi edellytykset myös omanlaisilleen ratkaisuille hyvinvointitehtävän hoitamisessa sekä ennen muuta näiden myötä syntyvälle hyvinvoinnille. Vastadiskurssissa tällaiset kuntayhteisöt artikuloituivat itseisarvoisen tärkeinä:

> KUNTIEN VÄLISTEN EROJEN ymmärtäminen ja selittäminen onkin nähty vaikeaksi. Tosiasiallisesti syitä kuntien välisiin eroihin palvelujen kustannuksissa ei kovin hyvin tunneta. Kunnallinen itsehallinto tuottaa ilmeisesti ja monitasoisia yhteyksiä havaittuihin eroavaisuuksiin. Sosiaalinen pääoma voi olla puuttuva rengas kuntien välisten eroavaisuuksien ymmärtämisessä. Pienten kuntien vahvuuksiksi on sanottu mm. kansanvaltaisuutta, voimakasta paikallista sitoutumista, päätöksenteon edustavuutta, joustavuutta sekä laajaa osallistumista. Myös olemassa olevaan palvelurakenteeseen pienten kuntien asukkaat ovat yleisemmin tyytyväisiä kuin suurempien kuntien asukkaat. Keskustelussa Suomen kuntien lukumääristä tuntuukin joskus unohtuvan se, että pieni kunta on elämisyhteisö, joka vaikuttaa kansalaisten hyvinvointiin jo olemassaolollaan sinänsä. Sen erityisyys on yhteisön sosiaalisissa suhteissa ja tietynlaisessa sosiaalisessa pääomassa, joilla voi olla paljonkin merkitystä palvelurakenteen muotoutumisessa ja viime kädessä kuntalaisten hyvinvoinnissa ja jopa terveydessä. Turun Sanomat 12.1.2002, tutkija, valtiotieteiden lisensiaatti Esko Ovaska, Turun ammattikorkeakoulu

Kuormittuvat kasvukeskukset ja autioituvat kylät?

Maassa velloi keskustelu kuntarakenteen uudistustarpeista. Keskustelussa tuotiin esiin, että negatiivinen kate olisi nimenomaan pienten, alle 6 000 asukkaan kuntien ongelma. Huomio kiinnittyi kuntien talouden eriytyvän kehityksen syihin. Koko kuntataloudessa menot näyttivät kasvavan koko ajan tuloja nopeammin. Syynä oli erityisesti terveys- ja sosiaalipalvelujen tarpeiden kasvu. Väestön ikääntyminen, uusien hoitomahdollisuuksien kehittäminen ja palvelujen laatuodotusten kasvu kasvattivat menopaineita. Huomio kiinnittyi valtion allokoimiin voimavaroihin. Epäiltiin, ettei

kuntien rahoitusjärjestelmä reagoinut riittävästi toimintaympäristön muutoksen vaikutuksiin erityyppisissä kunnissa:

> SUURI KYSYMYS on kuntien taloudellisten edellytysten erilaistuminen. Kun erilaistuminen on nopeaa, pitäisi kuntatalouden rahoitusjärjestelmien reagoida tähän myös nopeasti. Kuntien villiä erilaistumista kuvaa myös se, että harkinnanvaraista rahoitusavustusta haki vuonna 2000 kaikkiaan 286 kuntaa, joiden hakemusten yhteissumma oli 1 282 miljoonaa markkaa. Vaikka osaa kunnista syytetään siitä, että ne hakevat avustusta vain tavan vuoksi, herää ajatus, että koko järjestelmässä on jotakin rakenteellista vikaa. Viime vuosina rahoitusjärjestelmiä on uudistettu tiuhaan tahtiin, vieläpä niin, ettei edellistä ole saatettu loppuun, kun jo uusi on tulossa. Sisäministeriö arvioi kuntien rahoitustilanteen paranevan 2000–04, mutta pienkuntien tilanteen pysyvän ongelmallisena. Suomenmaa 23.1.2002, keskustanuorten vpj. Mirja Vehkaperä, Haukipudas

Huomio kiinnittyi myös muuttoliikkeen aiheuttamiin *hallitsemattomiin paineisiin* erityisesti pääkaupunkiseudulla. Muuttoliike ja keskittyvä alueellinen kehitys nousivat vahvasti esiin. Väestöä oli siirtynyt jo pitkään melkein ennätysvauhtia syrjäseuduilta taajamiin. Ongelmat kärjistyivät nopeasti sekä lähtöalueilla että vastaanottoalueilla. Syrjäseuduilla huoltosuhde oli muuttumassa kestämättömäksi. Samalla asuntoja ja kunnan laitoksia jäi käyttämättä. Taajamista vuorostaan puuttui asuntoja ja palveluja. Kehitys ei näyttänyt olevan kestävällä pohjalla. Tästä syystä vaadittiin kasvukeskus- ja kaupunkipolitiikan uudelleenarviointia:

> ESPOO, VANTAA JA HELSINKI ovat jo rakentaneet työpaikkoja ja asuntoja maaseudulta muuttaneille ja ovat pakotettuja kaavoittamaan asuntorakentamista ja työpaikkarakennuksia yrityksille ruuhkautuvalle pääkaupunkiseudulle. On puhuttu pääkaupungin imusta. Tämän kehityksen suunta ja näköala on asetettava kyseenalaiseksi. Asunto-ongelman lisäksi kasvukeskuksia vaivaa jatkossa yhä lisääntyvä työttömyys. Viime talvena asetettu Aluekeskus- ja kaupunkipoliittinen yhteistyöryhmä on nimennyt teemaryhmän selkiyttämään suurten kaupunkien politiikkaa. Mallia on haettu nyt Ruotsista. Tavoite on nostaa esiin maamme suurimpien kaupunkien kasvuun liittyviä ongelmia ja ratkaisumalleja. Ryhmä keskittyy maankäyttöön ja asumiseen sekä keinoihin torjua alueiden sosiaalista eriarvoistumista, huono-osaisuutta ja sosiaalista syrjäytymistä. Työ on tullut tarpeeseen. Maamme kasvukeskus- ja kaupunkipolitiikka on ollut hallitsematonta. Suomenmaa 23.1.2002, keskustanuorten vpj. Mirja Vehkaperä, Haukipudas

Maaseutua autioittava ja kasvukeskuksia kuormittava kehitys herätti huolestusta. Kehitykselle vaadittiin vaihtoehtoja: ”Nyt tarvitaan kaupunkirajat ylittävää suunnittelua. Olisiko 15 000–20 000 asukkaan kaupunkikylämäinen taajama tai kasvukeskus jo asukasmäärältään riittävä toimivaksi työpaikkojen ja asumisen muodoksi? Sieltä löytyisivät sosiaaliset ja kaupalliset palvelut, kävelykeskusta, teolliset pk-yritykset,

muut työpaikat ja liikenneyhteydet." "Ihanteellisintahan olisi, että asukkaat voisivat tehdä työ-, ostos- ja koulumatkat jalan tai ainakin julkisten kulkuneuvojen avulla. Autoriippuvuuteen, liikenteen kasvuun, melu- ja ympäristöongelmiin on tartuttava ripeästi ruuhkasuomessa." Ratkaisuissa olisi kuultava kuntalaisia:

> KYLÄKAUPUNKEJA JA TIIVIIMPÄÄ SEUDULLISTA YHTEISTYÖTÄ tarvitaan, jotta köyhtyvä ja tyhjentyvä maaseutu saa uutta henkeä ja potkua. Aluekeskusohjelmat eivät saa jättää reuna-alueita yksin. Erilaisia malleja elinolojen parantamiseksi ja elämisen mahdollistamiseksi niin kaupungeissa kuin maaseudulla on luotava pikaisesti. Tämä merkitsee myös valtiolta tahtoa ja rahoitusta. Kuntalaisten tyytyväisyyttä oman asuinkuntansa palveluihin on syytä tarkastella aika ajoin. Äänestykset kuntaliitoksista osoittavat kuntalaisten haluttomuuden piirtää kuntarajoja uudestaan. Päättäjien, niin valtakunnan kuin paikallisellakin tasolla on kuunneltava kansalaisten mielipidettä herkällä korvalla. Kylmät tunnusluvut kuntataloudesta pistävät monet päättäjät ristiriitaiseen asemaan. Suomenmaa 23.1.2002, keskustanuorten vpj. Mirja Vehkaperä, Haukipudas

Vastadiskurssissa huomion kohteeksi nousi toistuvasti jännite kuntaliitoksilla tavoiteltavien rationalisointihyötyjen ja maaseututaajamien kehityksen välillä. Ainoaksi tavaksi säästää pelättiin jäävän palvelujen keskittäminen ja palvelupisteiden lakkauttaminen, ja tästä syystä kuntalaisten joutuminen eriarvoiseen asemaan asuinpaikastaan riippuen. Samalla aktualisoitui näkemys kunnasta puskurina pyrkimykselle keskittää kuntien toimintoja tehostamisen ja säästöjen nimissä. Liitokset johtaisivat kuntien reuna-alueiden palvelut ja kehittämisen negatiiviseen kierteeseen, joka entisestään kiihdyttäisi asukkaiden siirtymistä suurempiin taajamiin. Länsi-Savo uutisoi: "Maaseutututkijat pelkäävät: Monen kunnan liitokset ovat naula kylien arkkuun." Kuntarakenteen muutoksen avulla tavoiteltavan palvelutuotannon tehostamisen ja säästöjen legitimiteetti kyseenalaistettiin. Kuntaliitokset katsottiin edistävän kuntien palveluiden keskittymistä. Liitokset merkitsisivät kuntien reuna-alueiden palveluille *saattohoitoa*:

> PIENTEN KUNTIEN HALLINNOLLINEN YHDISTÄMINEN on yksi naula lisää maaseutukylien arkkuun. Kuntien lakkauttaminen johtaa vääjäämättä kansanvallan vähenemiseen ja pikku hiljaa myös palvelut siirtyvät yhä kauemmas kylistä ja niiden asukkaista. – Kunta on maaseudulla ihmisen turva. Asukkaiden kannalta on ihan eri asia, jos on viisi kuntaa ja viisi valtuustoa kuin jos samalla alueella on yksi iso kunta ja yksi valtuusto, huomauttavat tutkimusjohtaja Torsti Hyyryläinen ja erikoistutkija Petri Kahila Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskuksesta. – Valtuustoissa olevilla luottamushenkilöillä on paljon tietoa ja halua tehdä työtä alueensa hyväksi. Kun kuntia yhdistetään, näiden asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuudet vähenevät, miehet uskovat. Sivukylät jäävät auttamatta paitsioon. Kahilan mukaan esimerkiksi Ruotsissa puhutaan jo demokratiavajeesta. Siellä on yhdistetty paljon kuntia ja luvattu samalla, että demokratia toteutuu kaikesta huolimatta. Nyt asukkaat ovat raivoissaan, kun

palvelut ovat hiljalleen alkaneet siirtyä seutukuntakeskuksiin. Samanlainen uhka on tutkijoiden mielestä olemassa Suomessakin. – Sivukylien asukkaiden kannalta pitäytyminen omassa kunnassa on parempi ratkaisu. Kylältä saattaa nyt olla 30 kilometrin matka palvelujen ääreen, mutta jos kuntia yhdistellään ja palveluja siirretään seutukeskuksiin, matka saattaa kaksin- tai jopa kolminkertaistua, Kahila pohtii. Sellainen politiikka kostautuu, koska palveluja vailla olevalle kylälle eivät nuoret perheet ja yrittäjät tule jatkuvuutta takaamaan. – Siellä voi ehkä lopulta elää joukko eläkeläisiä. Alueelle tarjotaan sitten tutkija Pertti Rannikon sanoin ”hyvinvointivaltion saattohoitoa” eli palvelut, kunnes viimeinen lähtijä sammuttaa valot, Hyyryläinen kärjistää. Länsi-Savo 30.1.2002, uutinen

Hyvinvointivaltion paikallinen alasajo?

Vastadiskurssissa kuntarakenteen muutos artikuloitui merkittävänä yhteiskuntapoliittisena kysymyksenä erityisesti siitä syystä, että sillä oli vahva yhteys päätöksenteon läheisyyteen. Tästä näkökulmasta kuntien olemassaolon oikeutti se, että palvelut voitaisiin turvata mahdollisimman pitkälti kuntalaisten tarpeiden mukaisesti. Vastadiskurssissa tukeuduttiin myös tasa-arvodiskurssiin; nimenomaan pienet kunnat edustivat yhteiskuntapolitiikkaa, jolla turvattaisiin tasa-arvoisemmat lähtökohdat kaikille kansalaisille. Tätä uhkaisi kehitys, jossa kuntaliitoksissa ainoaksi tavaksi säästää jäisi palvelujen keskittäminen, palvelupisteiden lakkauttaminen ja tästä syystä väestön asettaminen eriarvoiseen asemaan asuinpaikastaan riippuen. ”– Mitä kunta merkitsee? Se merkitsee, että on olemassa koulutettu kokopäivätoimisesti palkattu porukka, jonka tehtävänä on puolustaa juuri sen kunnan asukkaiden asemaa, kun jaetaan kaikkea yhteiskunnan hyvää.” Pienkunta tulisi nähdä kuntalaistensa etujärjestönä. Palveluiden heikkeneminen kuntaliitosten myötä vahvistaisi kasvukeskuksia kuormittavaa kehitystä:

– PIENKUNTAPOHJAINEN SUOMI on jakopoliittisesti tehokkaampi ratkaisu kuin suurten kuntien Suomi. [– –] Kuntien yhdistymistä ajavat eivät Ståhlbergin mukaan ole muistaneet inhimillistä mittakaavaa. Hän moittii poliitikkoja kyynisestä manipuloinnista. Nyt luodaan hänen mukaansa rakenteita, jotka myöhemmin pakottavat yksittäisiä ihmisiä muuttamaan heille uuteen asuinympäristöön. – Tämä muuttoliike vain nostaa yhteiskuntarakenteen kustannuksia. Meillä jää jo nyt 70- ja 80-luvulla rakennettuja hienoja palvelulaitoksia vajaakäyttöön suuressa osassa maassa, kun taas niin rikkaassa kunnassa kuin Espoossa ei pystytä tarjoamaan hyvin toimivia kouluoloja. Ståhlbergin mielestä muuttoliikkeen inhimilliset kustannukset voivat olla arvaamattomat. – Se näkyy sitten tulevina vuosina erityisesti taajamaseuduilla, joissa on vaikea pitää yhteiskuntarakenne ja sosiaalinen rakenne toimivana. Etelä-Saimaa 3.3.2002, uutinen

Vastadiskurssissa korostui kuntien voimavarojen uudelleenmäärittelyn tarve. *Valtionosuusuudistus ja yhteisöverouudistus toimivat erittäin ongelmallisella tavalla*. Se, että syrjä-Suomi syrjäytyi entisestään, oli *vastoin perinteistä hyvinvointivaltion politiikkaa*.

Valtionosuusjärjestelmää vaadittiin uudistettavaksi siten, että heikkojen kuntien tilanne otetaan huomioon. Sen sijaan että tuijotettaisiin kuntien lukumäärää, säästöjä tulisi hakea seutuyhteistyöstä ja palvelujen tuottavuuden kohottamisesta:

> SEUTUKUNTAYHTEISTYÖLLÄ voidaan säästää kuntien menoja. Ståhlberg näkee siinä varjopuoliakin. Jos seutukuntien tehtäviä lisätään paljon, kyky nähdä todelliset säästökohteet voi kadota. Oikeita eväitä ollaan hänen mukaansa hakemassa aluekeskusohjelmassa, seutukuntakokeilussa ja Sitran Oppivat seutukunnat – kokeilussa. – Näissä saattaa löytyä aivan merkittäviäkin säästökohteita. Kolme neljäsosaa kuntien menoista kuluu peruspalveluihin. Nimenomaan näissä pitäisi Ståhlbergin mukaan löytää säästöjä. Etelä-Saimaa 3.3.2002, uutinen

> KOSKA RAHAA EI OLE TULOSSA LISÄÄ, on etsittävä kokonaan uusia säästökeinoja. – Palvelujärjestelmät on saatava tuottamaan enemmän palveluja samalla kustannuksella. Ståhlbergin mukaan ratkaisu löytyy kilpailuttamisesta yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välillä. Tilaaja-tuottaja-malli, ostosopimukset ja toiminnan ohjaus takaisivat palvelujen laadun. Myös koululaitoksen pitäisi Ståhlbergin mielestä suuremmassa määrin kilpailuttaa palveluja. Hän muistuttaa, että ammatillinen jatkokoulutushan toimii jo tällä periaatteella. Lisää palvelujen tarjoajia Ståhlberg toisi markkinoille yhtiöittämällä sairaaloita. Kun kunnat voisivat ostaa palvelunsa kilpailuttamalla sairaaloita, sairaanhoitopiirit muuttuisivat tarpeettomiksi. Etelä-Saimaa 3.3.2002, uutinen

Samalla nousi esiin kysymys voimavaroista ja tehtävistä. Kuntien tehtäviä eli kuntalaisten palveluja olisi kuitenkin äärimmäisen vaikea karsia. Myös palvelujen maksullisuuden laajentamiseen liittyisi omat vaikeutensa:

> KUNTIEN TEHTÄVIÄ ON ESITETTY KARSITTAVAKSI vain peruspalveluihin: sosiaalihuoltoon, koulutukseen, terveydenhoitoon ja infrastruktuurin eli sähköverkon, tiestön ja vesi- ja viemäriverkon ylläpitoon. Viimeksi tästä puhui valtiovarainministeri Sauli Niinistö (kok.). – Kunnan palvelut ovat kasvaneet historian saatossa. Ne ovat todistaneet tarpeellisuutensa, Ståhlberg toteaa. Hän muistuttaa, että urheilu kohottaa kuntalaisten kuntoa ja säästää terveyskustannuksissa, kirjastot ovat puolestaan osa sivistystä, jolla huolehditaan koulutustasosta ja kilpailukyvystä. – Ne tehtävät, joita voitaisiin karsia, ovat hyvin vähämerkityksellisiä. Kuntien rahoitusta ei niillä ratkaista. Niinistö patisti kuntia perimään kuntalaisilta sitä enemmän palvelumaksuja, mitä kauempana palvelut ovat kuntien peruspalveluista. – Suomessa syntyisi todellinen huuto, jos kirjastot muuttuisivat maksullisiksi, Ståhlberg varoittaa. Hän kehottaa olemaan yleensäkin varovainen kuntalaisten oman maksuosuuden lisäämisessä. – Palvelumaksujen nostaminen on regressiivistä verotusta. Sairastavuus kytkeytyy sosiaalisiin olosuhteisiin, sillä palveluja tarvitsevat eniten heikossa asemassa olevat ihmiset. Kun yhä suurempi osa palvelusta

> maksaa, niin heikossa asemassa oleva maksaa suhteellisesti enemmän kuin hyvässä asemassa oleva. Tämä on progressiivisen verotuksen vastakohta, Ståhlberg painottaa. Etelä-Saimaa 3.3.2002, uutinen

Vastadiskurssissa tukeuduttiin myös tasa-arvodiskurssiin. Vastadiskurssissa tasa-arvodiskurssin implikoimat merkitykset kääntyivät valtadiskurssiin nähden ylösalaisin. Pienet kunnat edustivat yhteiskuntapolitiikkaa, jolla turvattaisiin kuntien palveluita koskevien ratkaisujen tekeminen mahdollisimman lähellä kuntalaisia. Tämä päätöksenteon läheisyys muodostaisi myös kontrollin sille, ettei palveluita kehitettäisi suurten keskusten ehdoilla ja syrjäisempien alueiden kustannuksella. Näin turvattaisiin tasa-arvoisesti palvelut kansalaisille. Vastadiskurssissa aktualisoitui pelko siitä, että kuntarakenteen muutosvaatimuksissa olisi kysymys hyvinvointivaltion paikallisesta alasajosta.

Voimavarojen ja tehtävien uudelleenarviointi?

Talouden realiteetit näyttivät johtavan siihen, että kuntien tehtävät oli voitava kyseenalaistaa. Äärimmillään vastadiskurssissa edellytettiin, että kuntien tehtäviä tulisi karsia huomattavasti. Kirjoittaja Helsingin Sanomissa vaati keskustelua *hyvinvoinnin olemuksesta*. Hän totesi, että käsillä olivat viimeiset hetket *pelastaa hyvinvointiyhteiskunnan ydin keskittymällä siihen, mikä on tärkeintä*. Tämä vaatisi priorisointia. Kuntien tehtäviä ja vastuita olisi arvioitava uudelleen. Tehtäviä tulisi siirtää pois 'julkisen' vastuulta:

> ON TODELLAKIN KORKEA AIKA jatkuvan hyvinvointi-käsitteen laajentamisen asemasta ohjata keskustelua siihen, mikä on se julkisen palvelutuotannon perustaso, joka kansalaisille heidän asuinpaikastaan ja sosiaalisesta asemastaan riippumatta taataan ja mikä on se kustannusvastuu, johon jokaisen palvelujen käyttäjän tulee sitoutua. Hulluttelu ilmaispalveluilla ja subjektiivisilla oikeuksilla on hämärtänyt taloudellisen vastuullisuuden rajat. Näyttää siltä, että hyvinvointi-käsitteen varjolla ennen kaikkea kunnilta vaaditaan jo osin luonnottomiakin tehtäviä. Kansalaisilta on kadonnut omavastuisuuden käsite jopa jokapäiväisissä asioissa. Uusien palvelujen kasvuvauhti on enenevässä määrin jättämässä jalkoihinsa sellaisia perusasioita, jotka olemme kunniakkaasti pystyneet hoitamaan jo vuosikymmenien ajan (peruskoulutus, perusterveydenhuolto, perustoimeentulo). Joidenkin kuntien julkitulleet talousongelmat kertovat hallitsemattomasta tilanteesta koko yhteiskunnassa. On viimeiset hetket pelastaa hyvinvointiyhteiskunnan ydin keskittymällä siihen, mikä on tärkeintä. Emme tarvitse uusia palveluja, mutta tarvitsemme kykyä luopua toisarvoisista palveluista jättämällä ne pois julkisen hallinnon vastuulta. Helsingin Sanomat 7.2.2002, kunnanjohtaja Ahti Puumalainen, Juuka

Kuntien voimavarojen ja tehtävien epätasapaino paikantui valtion rahoitusosuuden kaventumiseen. Valtiota vaadittiin turvaamaan ihmisten hyvinvointi. Samalla eksplikoitui käsitys, jonka mukaan riittämättömien resurssien tilanteessa myös vaihtoehtoinen sopeuttamisstrategia eli seutuyhteistyö muodostuisi riittämättömäksi. Kuntaliitosten

ehdoksi esitettiin kriteerien laatimista palvelujen saavutettavuudelle. Näin tuottavuuden kohottamiseen ja kustannussäästöihin ei pyrittäisi vain palveluja keskittämällä:

> HYVINVOINNILLA ON KAKSI SELKEÄÄ UHKAA. Toinen on kansallisesta yhteisvastuusta luopuminen, joka vaivihkaa on viime vuosina toteutettu luopumalla valtionosuusjärjestelmän erinomaiseksi osoittautuneesta resurssien tasauksesta. Valtion rahoitusosuus on romahdusmaisesti laskenut. Kunnat on jätetty selviämään omillaan, ja valtiovalta pyrkii siirtämään oman vastuunsa seutukunnille, myyttisille kuntaryhmille, joilla sinänsä ei ole muuta voimavaraa kuin tasata keskenään omat tulonsa. Hyvinvointipalvelujen kriisi on onnistuneesti verhottu puheisiin kuntarakenteesta ja kuntien määrän vähentämisestä. Erityisesti ministeri Matti Korhosen ajama linja tässä suhteessa on hyvinvoinnin tuho. Kustannussäästöjä syntyy vain keskittämällä palveluja nykyistä kauemmaksi kuntalaisista ja etääntyminen merkitsee monissa tapauksissa hyvinvoinnin ytimen unohtamista. Kuntaliitoksella ei ole merkitystä, jollei sillä vähennetä palvelupisteiden määrää. On turha kuvitella, että liitokset olisivat yksi ainoa tapa turvata hyvinvointipalvelut. Muita lääkkeitä valtiovalta ei ole edes esittänyt. Olisi puhuttava asioista oikeilla kirjaimilla. Palvelun saamisen ajan (kilometreinä tai tunteina) pitäisikin olla hyvinvoinnin olemuksen mittareita ja kansalaisille tulisi tässäkin suhteessa taata tasa-arvoinen kohtelu. Mittarin tultua käyttöön minäkin hyväksyisin keinovalikoimaan kuntaliitokset palveluverkoston trimmaamiseksi. Helsingin Sanomat 7.2.2002, kunnanjohtaja Ahti Puumalainen, Juuka

Vastadiskurssissa aktualisoitui näkemys, jonka mukaan valtio oli osoittautunut *epäluotettavaksi yhteistyökumppaniksi.* Valtion taloudellisen kantokyvyn heikkeneminen 1990-luvulla oli merkinnyt kovia aikoja kunnille. Kunnat olivat silti hoitaneet lakisääteiset palvelut valtionosuusleikkausten pienentämillä resursseillaan. Tästä syystä kantokyvyltään heikoimmat kunnat eivät enää suoriutuisi tehtävistään, etenkään kun yksipuolinen muuttoliike oli vienyt niiltä elinvoiman:

> VALTIOVALTA YRITTÄÄ täysin voimin saada aikaiseksi kuntaliitoksia kuntamenoja vielä vähentääkseen. Tämäkin vielä, kun koulutoimesta, terveydenhuollosta, vanhuspalveluista ja kunnan hallinnosta on otettu ”löysät” pois. Tuntuu, että kuntia ja kuntalaisia yritetään saada puhumaan ja puuhastelemaan jotain muuta kuin moittimaan ministereitä ja kansanedustajia valtion toimista, jotka ovat ajaneet kunnat suurimmalta osin nykytilaan. Suurin ja todellisin syy kuntien pahoinvointiin on valtiovallan 90-luvulla tekemät leikkaukset ja vastuun pakoilu, kun se jätti kunnat tuuliajolle. Nyt se sitten syyttää kuntapäättäjiä peruspalveluiden huonosta hoidosta. Keskipohjanmaa 24.2.2002, Tuomo Oinonen, Toholampi

Vastadiskurssissa aktualisoitui näkökulma, jonka mukaan pyrkimys kiinnittää huomio kuntarakenteisiin veisi huomion pois valtion toimenpiteistä, jotka vähensivät kuntien voimavaroja. Kuntien yhdistämisestä puhuttiin sen takia, että todellisiin ongelmiin, jotka edellyttäisivät kuntien rahoituksen uudelleenarviointia, ei haluttu tarttua.

Vaihtoehtoisia sopeuttamisratkaisuja

Ratkaisuna talousvaikeuksiin, sopeuttamisen tarpeeseen ja kuntaliitosten kielteisiin vaikutuksiin esitettiin erilaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja. Kirjoittaja Keskisuomalaisessa kertoi, että 1990-luvun talousvaikeuksien ja saneerausohjelmien jäljiltä monella keskisuomalaisella kunnalla alkaisivat olla keinot vähissä, erityisesti jos noudatettaisiin kuntalain säännöksiä, jotka edellyttävät talouden tasapainottamista kolmen vuoden kuluessa. Kirjoittaja esitti talouden kohentamiseksi ja *rajan kirojen* murtamisen ratkaisuksi mallia, jossa palveluiden järjestämisvastuuta siirrettäisiin kuntien muodostamille alueille:

> KUNTIEN VÄLINEN YHTEISTYÖ on jäämässä ainoaksi keinoksi, jolla vielä voidaan vaikuttaa talouden tervehdyttämiseen. Seuraavana ovat sitten edessä pakolliset kuntaliitokset. Käytännössä lähes kokeilematon yhteistyön muoto on kuitenkin ns. aluekuntamalli, jota kehiteltiin Keurusselkä-hankkeessa. Toinen nimitys voisi olla yksioikoisesti kunta-alueiden muodostaminen. Aluekunta tai kunta-alue ei tarkoittaisi esim. valtionhallinnon puhdasta kihlakuntajakoa tai muuta seutukuntajakoa. Se tarkoittaisi ennen kaikkea sitä, että naapurikunnat muodostaisivat sellaisen aluekunnan, jossa säilytettäisiin peruskuntien itsenäisyys. Kuitenkin ennen kaikkea rahaa vaativat suurten hallintokuntien tehtävät, vähintäänkin sosiaali-, terveys- ja koulutoimi sekä mahdollisuuksien mukaan tekninen toimi hoidettaisiin yhteisesti. Tällöin palvelutuotanto pelaisi niin, etteivät kuntarajat kahlitsisi toimintaa. Edellä mainituilla sektoreilla olisi yksi alueellinen johtaja, muut viranhaltijat olisivat yhteiskäytössä. Edelleen koulupiiri- ym. rajat eivät mutkistaisi koululaiskuljetuksia, esikoulua, peruskoulua tai lukiota. Keskisuomalainen 14.2.2002, emeritus kaupunginjohtaja, kunnallisneuvos, konsultti, Osmo Kärkkäinen, Keuruu

Keskipohjanmaa kertoi helmikuussa 2002, että vuodenvaihteessa kuntarajat pysyivät valtakunnan kartalla ennallaan. Yhdistymispuheiden todettiin aiheuttavan paljon porua, mutta tuottavan vähän villoja. Uutisessa kuvattiin Lestijokilaakson kuntien päättäjien uskovan yhteistyöhön liitosten sijasta. Pienillä kunnilla olisi valmiutta vastata voimavarojen ja tehtävien yhteensovittamisen haasteeseen kuntien yhteistyön avulla. Uudenlaisena ratkaisuna mainittiin erikoistuminen eli kuntien välinen työnjako palvelujen järjestämisessä: ”yksi kunta tekee tätä ja toinen tuota.” Kunnat aikoivat edetä nimenomaan kuntayhteistyön kautta:

> LESTIJOKILAAKSON ALUEEN KUNNISSA USKOTAAN kuntien tekemään yhteistyöhön, jonka arvellaan vain vahvistuvan lähitulevaisuudessa. Sitä vastoin kuntaliitoksista puhumista taas vältetään eikä liitoksen tuomaan satoon myöskään uskota. Tätä mieltä on esimerkiksi Lestijärven kunnanjohtaja Ari Kinnunen. Hänen mukaansa ainakin pienessä Lestijärven kunnassa uskotaan siihen, että palvelut taataan parhaimmin paikallisesti. – Se on yleinen ajattelu meillä. Toisaalta yhteistyötä tehdään jo nyt paljon

> naapurikuntien kanssa. Yleensäkin kunnissa mietitään nykyisin yhteisten palvelujen järjestämistä. Kinnusen mukaan Lestijärvellä se onkin varsin luonnollista, koska pienessä kunnassa kaikkien palvelujen hoitamista joudutaan miettimään isompaa perusteellisemmin. Lestijärvi raja-alueen kuntana on hakenut kumppaneita myös maakuntarajojen yli. Esimerkiksi kansalaisopisto pyörii yhteisenä Reisjärven ja Kinnulan kanssa. Lisäksi muun muassa terveystarkastus- ja eläinlääkäripalveluissa maakuntarajat ylittyvät joustavasti. Eniten Lestijärveltä tehdään yhteistyötä Toholammin kanssa, sillä muun muassa terveydenhoitopalveluissa voimia on koottu. Kinnusen mukaan kuntien kesken hiljattain sovittu uusin yhteistyökuvio kuvastaa hyvin kuntahallinnon nykytilaa. – Maatalouslomituspalvelut siirrettiin viime vuoden lopulla Toholammin kunnan hallinnoimaksi, mutta samaa työtä ja samalla periaatteella meidän lomittajamme tekevät nyt kuin aiemminkin. Kinnusen mukaan lomituspalvelujen järjestelyissä myös ylempää tullut paine isommista yksiköistä vauhditti yhteistyön aloittamista. Keskipohjanmaa 22.2.2002, uutinen

Vastadiskurssissa seutuyhteistyö tarjosi vaihtoehdon, joka ei uhannut kuntien asemaa. Seudulliset ratkaisut eivät kuitenkaan olleet ainoita esitettyjä ratkaisuja. ”Kuntapäättäjät kantavat huolta oman kunnan kyvystä pitää kuntalaiset tyytyväisenä ja saada uutta väkeä. Valtiovalta haluaa kuntapäättäjien ohella tehokkuutta palvelutuotantoon – kuntalaiset puolestaan hyvät ja edulliset palvelut. Ihmisten määrän ja ikärakenteen kehitys, kuntien tehtävien hoito ja julkisten voimavarojen niukkuus ovat yhtälö, joka vaatii nykyistä järeämpiä otteita.” Kunnallishallintoa esitettiin uudistettavaksi siten, että kunnan tai seutukunnan sijaan kehittämistehtävien ja palvelujen järjestämisvastuun tulisi olla demokraattisesti valitulla maakunnallisella hallinnolla. Järjestämisvastuun siirtäminen mahdollistaisi sekä kuntien säilymisen että palvelujen turvaamisen:

> JATKOSSA ON VIELÄ SELKEÄMMIN erotettava palvelujen järjestämisvastuu ja toteutus. Järjestämisvastuu voi olla vaikkapa maakuntatasolla, mutta toteutus kunnissa joko julkisena, yksityisenä tai kolmannen sektorin toteuttamana. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on ns. ikuisuuskysymyksenä ollut huono hoidon porrastus perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä. Samanaikaisesti katsotaan aivan oikein, että sosiaali- ja terveydenhuollon sisällä pitää olla tiivis yhteys. Niitä ei voida tarkastella erillisinä asioina. Erityisesti Itä-Suomessa kunnittainen tai seuduittainen palvelujen järjestäminen ei tule läheskään kaikilla alueilla toimimaan. Siksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta on tarkasteltava maakunnallisesti. Näin samaan kokonaisuuteen saadaan erikoissairaanhoito, perusterveydenhuolto ja sosiaalitoimi. Uskon, että pidemmällä aikavälillä Itä-Suomessa ja laajemminkin hoidetaan kansanvaltaisen päätöksenteon alla kaikki keskeiset kehittämisasiat, alueellisen tahdon määrittely, sivistys- ja hyvinvointipalvelujen järjestämisvastuu, valtion elinkeino- ja muut aluehallinnon toiminnot. Tämä ei tuo uutta byrokratiaa, vaan karsii entistä. Lisäksi näin turvataan parhaiten peruspalvelut. Savon Sanomat 20.4.2002 maakuntajohtaja Antti Mykkänen, Pohjois-Savo

Pohjois-Savossa suunnitteilla ollut ammattikorkeakoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen maakunnallinen uudelleenorganisointi sekä samanaikainen pelastustoimen järjestäminen maakunnallisesti viitoittivat tietä uusille ratkaisuille. Seutuyhteistyö sopeuttamisstrategiana sai kritiikkiä osakseen. Maakuntatason ratkaisut tekisivät tämän *neljännen hallintoportaan* tarpeettomaksi:

> NELJÄS HALLINTOPORRAS on tarpeeton. Kuntayhteistyö on pitkään ollut avainsana tuotettaessa peruspalveluja ja kehitettäessä elinkeinoja. Viime aikoina on vannottu seudullisuuden nimiin. Itse en niin tee, koska en usko siihen kaiken ratkaisevana lääkkeenä pitkällä aikajänteellä. Toki erimuotoisella seututyöllä on saatu paikoin hyviä tuloksia. Palveluja on järjestetty uudelleen. On perustettu seudullisia kehittämisyhtiöitä ja laadittu ohjelmia. Tästä huolimatta ei ole mielekäs luoda neljättä hallinnon porrasta seututasolle. Se jos mikä loisi uutta byrokratiaa. Savon Sanomat 20.4.2002 maakuntajohtaja Antti Mykkänen, Pohjois-Savo

Paikallisissa kuntaliitoskeskusteluissa arvioitiin kuntien taloudellisia toimintaedellytyksiä ja mahdollisuutta selviytyä kunnan omin toimenpitein. Kuntien yhdistymisen vaihtoehdoksi artikuloitui kuntien välinen yhteistyö. Se mahdollistaisi kuntien päätösvallan harjoittamisen palvelujen järjestämisessä:

> ITSENÄISENÄ KUNTANA Mietoinen voi aina valita kumppaninsa, osana uutta suurkuntaa meitä viedään kuin pässiä narussa. Pelkään pahoin tällaisen kehityksen jättävän mietoislaiset tulevaisuudessa syrjäkylän asukkaiksi. [– –] Mietoisten kunnan tämän hetkinen ja tuleva taloudellinen tilanne ja palvelutaso huomioon ottaen, en näe mitään tarvetta kuntaliitokseen. Lisäksi kun ottaa huomioon tapahtuneen kehityksen ja Mietoisten kunnan varsinkin viime vuosina harjoittaman uudistushakuisen, jopa joskus ennakkoluulottomankin, tavan kehittää palveluja asukkailleen näen parhaana vaihtoehtona Mietoisten tulevaisuuden itsenäisenä kuntana. Itsenäisyys ei kuitenkaan poista tarvetta tehdä yhteistyötä toisten kuntien kanssa, päinvastoin. Vakka-Suomen Sanomat 8.2.2002, kunnanjohtaja Kauko Rautio, Mietoinen

”Onko kuntakoon kasvattaminen ainoa mahdollisuus, jolla kuntien elinvoimaa voidaan kehittää?” kysyi kirjoittaja Vakka-Suomen Sanomissa esimerkkinään Mietoisten ja Mynämäen yhdistymishanke. Paikallisessa puheenvuorossa konstruoitui kehityskulku, jonka lähes väistämättömänä lopputuloksena olisi kehittämisen painopisteen siirtyminen uuden kunnan suurempaan taajamaan:

> PINTAPUOLISESTI asiaa tarkasteltaessa kahden, tai useamman kunnan yhteenliittymällä, kunnan tarjoamat palvelut pystytään järjestämään taloudellisemmin ja korkeatasoisemmin, kuin kahdessa erillisessä kunnassa. Tämä kuitenkin edellyttää palvelujen keskittämistä yhteen pisteeseen. Hyödyn saaminen edellyttää myös, ettei yhdistettävien kuntien kesken ennen liitosta ole ollut merkittävää yhteistyötä. Mietoinen on pieni kunta, joka enklaavi-

> alueiden pakkolunastuksen jälkeen tulee olemaan entistä pienempi. [– –] Mietoisten kunta on järjestänyt tähänastisen palvelutarjontansa jo vuosikymmenten kokemuksella, yhteistyössä pääosin Mynämäen kunnan kanssa. Nämä kyseessä olevat palvelut on järjestetty pääsääntöisesti Mynämäen kunnan alueella. Mynämäen keskustaajama onkin näiden vuosien aikana kehittynyt ns. kaupunkimaiseksi taajamaksi ehkä juuri tämän yhteistyön ansiosta. Antaisikohan näiden kahden kunnan keskustelun alla oleva yhteenliittymä enää merkittävää lisäpotkua sen kehittymiselle muussa tapauksessa kuin sijoittamalla loputkin Mietoisten kunnan investointirahoista tähän yhteen kuntakeskukseen? Mikä olisi sen jälkeen Mietoisten kohtalo, mikä maantieteellisenä alueena joka tapauksessa jää sijoilleen? Onko lopputulos samanlainen, kuin entisen Karjalan kunnan kohdalla, mikä kuntaliitoksen seurauksena on hyvää vauhtia autioitumassa, niin kuin lehdistä olemme saaneet lukea. Kunnan omistamat kiinteistöt myydään tarpeettomina ja viimeinenkin kyläkauppa on sulkenut ovensa asukkaiden vähenemisen seurauksena. Alueen kehittämisestä ei olla enää liitoksen jälkeen nähty tarpeelliseksi, eikä näin ollen määrärahoja ole sinne osoitettu. Vakka-Suomen Sanomat 7.3.2002 Martti Heikkilä, Mietoinen

Vastadiskurssissa porkkanaraha merkityksellistyi valtiovallan houkuttimeksi, jonka tarkoituksena oli vähentää valtion kunnille maksamia tukia. Avustuksia pidettiin merkittävinä, mutta ei niin merkittävinä, että niillä turvattaisiin molempien yhdistyvien kuntien keskeisten taajamien kehittäminen:

> PORKKANARAHA ON VALTIOVALLAN houkutin kuntien yhteen liittämiseksi. Houkutusrahojen ensisijainen tarkoitus on vähentää valtion maksamia apuja kuntien suuntaan. Liitokseen luvatut n. 6,4 miljoonaa euroa on iso kasa rahaa. Sillä ei kuitenkaan pystytä kahta kuntakeskusta ylläpitämään, kun otetaan huomioon myös liitoksen jälkeen alenevien valtioapujen määrä. Vakka-Suomen Sanomat 7.3.2002 Martti Heikkilä, Mietoinen

Kirjoittaja haki seutuyhteistyöstä vaihtoehtoa liitoskeskustelulle. Myös sen tavoitteena oli *voimavarojen kokoaminen ja alueellisen hyvinvoinnin ja elinvoimaisuuden turvaaminen tulevaisuudessa*. Seutuyhteistyö yli kuntarajojen ja yli seutukuntarajojen antaisi mahdollisuuden kuntien itsenäisyyden säilyttämiseen:

> SEUTUYHTEISTYÖSSÄ PIENETKIN KUNNAT säilyttäisivät toimivaltansa oman alueensa kehittäjinä. Lisäksi tällä turvattaisiin kuntien identiteetit, millä on erittäin suuri merkitys ihmisille, jotka ovat oman kotikuntansa asuinpaikakseen valinneet. Vakka-Suomen Sanomat 7.3.2002 Martti Heikkilä, Mietoinen

Vastadiskurssissa kunnan kehittämisen ja palvelujen turvaaminen mahdollisimman lähellä kuntalaisia nousevat keskeisiksi. Aluetta koskeva itsemääräämisoikeus ja pysyvyys kietoutuvat myös alueellisen identiteetin säilymiseen. Nämä vastadiskurssin premissit

tuottivat monenlaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja sille, että kunnat voisivat säilyä nykyisellään toimintaympäristön paineista ja palveluihin kohdistuvista uhkista huolimatta.

Kuntarakenne poliittisena pelinappulana

Vastadiskurssissa kyseenalaistettiin se, että tehokkuustavoitteet voitaisiin saavuttaa kuntaliitoksin muodostettavissa *suurkunnissa.* Päinvastoin suuruuden ekonomian kääntöpuolena nähtiin olevan hallinnon tehottomuus ja heikko responsiivisuus. Yhdistäminen uhkaisi myös kuntien välisen *terveen kilpailun* edellytyksiä:

> MONISSA TAPAUKSISSA SUUREN KUNNAN eli kaupungin sisällä on vaikeaa järjestää asukkaille oikein kohdentuvia palveluja. Usein tehokasta ja järkevää todellisiin tarpeisiin osuvaa palvelua saataisiin aikaiseksi kuntien ja seutujen välisellä yhteistyöllä. Suuren kunnan sisällä palvelujen mitoitus ja räätälöinti ovat liian usein punainen vaate virkamiehille. Kuntaliitoksia pitäisi uskaltaa katsoa myös naapureiden välisen terveen kilpailun kannalta. Kaikkialla yhteiskunnassa on nähty, että terve kilpailu parantaa palveluiden laatua. Tämä koskee myös julkista elämää. Keinotekoisia suurkuntia ei pitäisi luoda, koska niissä palvelut tökkäävät organisaatiopöhöön, byrokratiaan sekä hallinnon ja kansalaisten väliseen kuiluun. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun kunnissa monet seikat edellyttäisivät jopa Helsingin, Espoon ja Vantaan kuntaliitosta. Asukkaiden kannalta taas pääkaupunkiseutu olisi ehkä jaettava viiteenkymmeneen pienkuntaan, jotta ymmärrys hallinnon ja asiakkaiden tarpeiden välillä lähenisi ihmisen käsityskyvyn rajoja. Yhteiskuntatieteilijät ovat koko lailla aukottomasti laskeneet, että kuntakoolla on merkitystä. Eräs tulos on, että tehottomimpia ovat pinta-alaltaan laajat ja harvaan asutut kunnat. Suomenmaa 12.4.2002, toimittaja Alpo Merilä

Äärimmillään vastadiskurssissa aktualisoitui myös näkemys, jonka mukaan valtiovalta pyrkisi *kiihdyttämään* kuntien rahoituksen kautta *tehottomien yksiköiden* muodostamista. Myös harvaanasuttu mutta pinta-alaltaan pieni kunta voisi olla *tehokas julkisen palvelutuotannon yksikkö*. Kysymys kuuluikin, eikö tätä haluttu poliittisista syistä tunnustaa:

> NYT ONKIN KYSYTTÄVÄ, miksi Lipposen hallitus on ollut kiihdyttämässä valtionosuusuudistuksella ja budjettipolitiikalla keinotekoisia kuntaliitoksia. Mitä järkeä on luoda maahamme esimerkiksi pinta-alaltaan laajoja mutta vähäväkisiä suurkuntia. Miksi luoda uusia tehottomia yksiköitä? Suurissa kunnissa palvelujen järjestäminen tehokkaasti ja osuvasti on taloudellisesti riskialttiimpaa. Oikeaa politiikkaa on tehdä jokaisesta kuntaliitoshankkeesta yksilöity selvitys, sen todellisista liitoksen eduista ja haitoista. Samalla on muistettava että uudenlaisia toimintatapoja on kokeiltava ja löydettävä yhteistyötä yli perinteisten rakenteiden. Vaatimukset kustannustehokkuuden lisäämiseksi kun kasvavat. Suomenmaa 12.4.2002, toimittaja Alpo Merilä

Politiikan rooli kuntarakennekeskustelussa nousi aika ajoin tarkastelun kohteeksi. Voimakkaat kuntarakenteen muutosvaatimukset näyttäytyivät paitsi poliittisesti riskialttiina myös kuntalaisen näkökulmasta kyseenalaisina. Sen sijaan kuntarakenteen muutosta tulisi tarkastella ainutkertaisina paikallisina prosesseina. Puoluepolitikoinnilla ja valtapoliittisilla pyrkimyksillä saattaisi olla demokratian kannalta vakavia seurauksia:

> POLITIIKKANA KUNTALIITOKSET ovat valtakunnan tasolla mille tahansa puolueelle riski. Niin kuntaliitosten vastustaminen kuin niiden ajaminenkin kokonaisen puolueen voimalla näyttäytyy kuntalaisille kunnasta riippuen kovin outona. Kahta samanlaista kuntaliitoshanketta kun ei ole. Raahen ja Pattijoen tai Rovaniemen ja sen maalaiskunnan asukkaat näkevät liitoksen aivan eri tavalla kuin Lappeenrannan, Joutsenon ja Savonlinnan Saimaan kaupungin hankkeen osalliset. Näin maallikolle kuntakoko on enemmän kulttuurikysymys kuin yhteiskuntapoliittinen ongelma. Hankalin tapaus kunnallisen demokratian kannalta on jos kuntaliitoksien ajajien eettinen pohja ei kestä. Näin on jos taustaksi osoittautuukin esimerkiksi vaalitaktinen syy. Se ei ole omiaan lähentämään kansalaisia ja kuntayhteisöä saati kansalaisia ja puolueita. Britanniassa Thatcherin tekemä NHS:n (National Health Servicen) remontti oli poliittinen työväenpuoluetta vastaan suunnattu isku. Seurauksena oli asukkaiden mielenkiinnon herpaantuminen koko kunnallishallintoon. Yrittääkö Lipponen samaa? Kunnat ovat mainettaan parempia yhteiskunnan perussoluja. Sosiaalidemokraateilta näyttää Lipposen hallituksissa unohtuneen niiden demokraattinen ja yhteisöllinen perusta. Kuntien kurjistaminen syö myös yhteiskunnan demokratiapääomaa. Suomenmaa 12.4.2002, toimittaja Alpo Merilä

Vastadiskurssissa *kuntarakenteen muutostarve* pyrittiin kyseenalaistamaan. Yksittäisen kunnan tai kuntalaisen näkökulmasta kuntarakenteen muutostarve ei ollut mielekäs näkökulma. Kaikki kuntaliitoshankkeet lähtökohtineen ja tavoitteineen olisivat ainutkertaisia. Kysymys kuntarakenteen muutostarpeesta määrittyi poliittiseksi valtataistelun pelinappulaksi ja sen legitimaatio oli koetuksella.

Tarpeellinen kansanvallan perusyksikkö

Aika ajoin keskusteluun nousi myös Suomen ja Ruotsin kuntarakenteen vertailu. Kirjoittaja Kouvolan Sanomissa totesi seuraavasti: ”Suomen ja Ruotsin kuntarakenteet ovat erilaisia. Naapurissa toteutettiin suuri kuntaliitos silloin, kun se meillä kariutui. Ajattelutapa oli tuolloin molemmissa maissa samankaltainen. Hyvinvointivaltioiden rakentaminen edellyttää suurempia paikallisia yksiköitä, mutta valtaa on samalla hajautettava paikallisille tasoille. Suomen kuntien keskikoko on noin 11 000 asukasta sekä Ruotsin vastaava luku on 30 000 asukasta. Koska Ruotsin kunnat ovat olleet noinkin pitkään tuon kokoisia, luulisi tyytyväisyyden kuntajakoon olevan suurempaa Ruotsissa kuin Suomessa.” Ruotsin esimerkki asettui kyseenalaiseen valoon: ”Monet Ruotsin kunnat ovat tehneet hallitukselle esityksiä kuntien jakamisesta pienemmiksi yksiköiksi. Esitykset eivät ole olleet hallituksen mieleen, mutta silti kuntien virallinen määrä on

kuitenkin kasvussa.” Ruotsissa perustetut kunnanosaa edustavat toimielimet nousivat vahvasti esiin. Niiden toimivuudesta ei kuitenkaan katsottu olevan yksimielisyyttä:

> TÄTÄ KUNTAMÄÄRÄN PIENTÄ NOUSUA tärkeämpi asia on kuitenkin se, että monet Ruotsin kunnista ovat jakautuneet kunnanosalautakuntien alaisiksi alueiksi. Näitä lautakuntia on perustettu, koska kansanvaltaisuuden edellytyksiä halutaan parantaa ja koska palvelutuotanto halutaan viedä lähemmäksi kuntalaisia. Kunnanosalautakunnat edustavat eräänlaista kuntien valejakoa ja niiden toimivuudesta ollaan eri mieltä. Kouvolan Sanomat 25.4.2002, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Jukka Nyberg, Kuusankoski

Etelä-Saimaa kuvasi pääkirjoituksessaan 13.5.2002 kuntalaisten suhtautuvan varsin kielteisesti Saimaankaupunki-hankkeen puitteissa suunnitteilla olleeseen neljän kunnan yhdistymiseen: ”Imatralla pelätään edelleen Lappeenrannan hegemoniahaluja, Lappeenrannassa liitos koetaan lähinnä kehitysmaa-apuna muulle maakunnalle. Joutsenolaiset halajavat kaupunkistatusta, eivätkä rautjärveläiset oikein tiedä, mitä he haluavat.” Yhdistynyt kunta olisi liian suuri. Yhdistymisestä seuraisi hallinnon tehottomuutta. Samalla artikuloitui varauksellinen suhtautuminen kunnanosahallintoon:

> SUOMEN OLOISSA Imatra, Lappeenranta ja Joutseno ovat suuria kuntia asukasluvuiltaan, maapinta-alatkin ovat kohdallaan. Joutsenokin kuuluu kaikista kunnista suurimpaan neljännekseen, Imatra jopa 109 kaupungista suurimpaan neljännekseen. Lappeenrantaa suurempia on ainoastaan kymmenen kuntaa/kaupunkia Suomessa. Tämän kokoisten hajanaisten kuntien yhdistäminen yhdeksi kaupungiksi muka toimintojen turvaamiseksi on täysin tarpeetonta ja vahingollista, hallinnon kääntyessä kankeaksi, kalliiksi ja tehottomaksi. Moniin tärkeisiin asioihin ei ole aikaa paneutua, kun on keskityttävä suuriin linjoihin ja asiakokonaisuuksiin. Mahdolliset paikalliset osavaltuustot taas lisäävät hallinnon volyymiä eivätkä suinkaan kevennä sitä. Kovaa riitelyä ja tehottomuutta asioiden hoidossa on myös odotettavissa ”kaupunginosien” välillä, palvelujen karsimista ja priorisointia toimintojen yhdistämisen yhteydessä. Etelä-Saimaa 16.5.2002 kaupunginvaltuutettu (vihr.), Saimaankaupunki-hankkeen seurantaryhmän jäsen Ritva Kärmeniemi, Imatra

> KANSALAISTEN ÄÄNESTYSAKTIIVISUUS kunnallisvaaleissa on ollut voimakkaasti laskeva viimeisimmissä vaaleissa. Saimaan kaupungin muodostamisella tätä kansanvallan kannalta kielteistä kehitystä vauhditettaisiin. Kansalaisten osallistumismahdollisuudet vähenisivät, kun neljän kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen sijaan tulee vain yksi ja lautakuntaorganisaatio supistuu samassa suhteessa. Mahdollisesti perustettavat kunnanosaelimet olisivat vailla tosiasiallista päätösvaltaa ja asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet vähenisivät oleellisesti. Sanalla sanoen kansanvalta kaventuisi. Etelä-Saimaa 29.6.2002 oikeustieteen lisensiaatti Risto Hovi

Keskustan varapuheenjohtaja kirjoitti Etelä-Saimaassa 16.5.2002: ”Markkinavoimat ja kylmä raha eivät voi sanella kaikkea.” ”Maakunnallista ja seudullista yhteistyötä on kehitettävä erityisesti elinkeinoelämän alueella. Myös aluekeskusohjelmaan sisältyvien hankkeiden myötä voimme saada kasvun hyödyt menettämättä omaa identiteettiämme ja itsenäisyyttämme.” Kirjoitus nousi vastineeksi ministeri Korhosen kuntarakenteen uudistusvaatimuksille. Kun SDP ja Kokoomus olivat hallitusvastuussa *suuria kuntayksiköitä ja yhtenäistä metropolihallintoa ajettiin voimakkaasti*. Pienten yksiköiden ja demokratian läheisyyden näkökulmat olivat pannassa. Keskustan mahdollisen vaalivoiton ja hallitusaseman myötä kunnanosahallinto ja maakuntaitsehallinto tulisi asettaa uudistamisen lähtökohdaksi. Vaikka kuntia toisinaan yhdistyisikin, paikallistason hallintoa ja kansanvaltaa tulisi vahvistaa:

> EI OLE MITÄÄN HALLINNOLLISTA OPTIMIA, minkä kokoinen kunta parhaiten selviää tehtävistään. Pikemminkin koko sanelee sen, millaisista tehtävistä kunta itse selviää ja missä tehtävissä sen on harjoitettava yhteistyötä muiden kanssa. Hallinto-opillisten kaavioiden sijasta historia ja paikallisperinteet sanelevat luultavasti suurimmassa osassa Eurooppaa kuntarakenteen. Kun Keski-Euroopassa ajelee, ei tarvitse ihmetellä, mihin perustuvat käsittämättömän suuret kuntamäärät. Asutus on historiallisesti keskittynyt kyliin, kirkon, kappelin tai pienen torin ympärille. Hallinto on syntynyt tämän ihmisten luontaisen lähipiirin tarpeisiin. Yhteiset asiat on hoidettu tutun lähipiirin kesken, samalla joukolla, jonka kanssa käydään kauppaa, rakennetaan, kynnetään ja juhlitaan. Kannattaako paikallistason hallinto ja kansanvallan perusyksikkö irrottaa tästä perinteestä? Vastaukseni on: ei kannata. On luonnollista, että väestömuutosten myötä kuntia yhdistyy koko ajan. [– –] Kun opintomatkaa EU-maiden paikallishallintoon syventää, huomaa monta yhdistävää piirrettä. Monet suurkaupungit on sisäisesti jaettu jopa kymmeniksi kaupunginosahallinnoiksi tai itsenäisiksi kaupungeiksi. Tällaista keskustelua Suomessa ei sinipunakaudella käydä. [– –] Suomen kunnallishallinnon kehittämisessä keskustajohtoisen hallituksen on lisäksi asetettava lähtökohdikseen kuntien välisen yhteistyön lisäämismahdollisuuden yhdistettynä maakuntaitsehallinnon kehittämiseen. Tästä ns. Kainuun malli antaa yhden viitteen, mutta se ei välttämättä vielä ole oikea mallina. Suomenmaa 11.7.2002, Keskustan varapuheenjohtaja Matti Vanhanen

Monenlaisia reaktioita

Julkisessa keskustelussa vellovia kuntarakennetavoitteita arvioitiin monesta näkökulmasta. Kirjoittaja Keskisuomalaisessa totesi, että kuntaliitoksessa tavallisimmin pieni 1 000–3 000 asukkaan kunta liitetään isompaan naapurikuntaan, jossa asukkaita on yli 10 000. Kuntien vapaaehtoiset ja lakimääräiset velvoitteet ovat velkaannuttaneet pienkunnan ja saattaneet sen taloudelliseen ahdinkoon. Vastadiskurssin näkökulmasta puheet elävän maaseudun ylläpitämisestä ja kuntaliitosten tarpeesta olivat ristiriidassa keskenään:

> USEIMMITEN VASTAANOTTAVAN KUNNAN palvelut, rakennuskanta ja henkilökuntakin monilla aloilla riittää pienkunnan tuomaan väestönlisäykseen. Tavallisesti väestönkasvu on vain 10–20 %. Pahin haittapuoli liitoksessa on, että pienkunnan palvelut jäävät kovin kauaksi käyttäjistä. Entinen pienkunta kuihtuu. Parinkymmenen vuoden kuluttua siellä on asukkaita jäljellä vain kolmasosa. Siellä voi olla sekatavarakauppa, pari koulua, asiamiesposti ja jonkin pankin palveluja muutama tunti viikossa. Vielä voi olla pari-kolme vanhusten rivitaloa. Tästä eteenpäin kaikki tärkeä rakennetaan emokunnan puolelle. Senkin ymmärtää, siellähän ihmisetkin ovat. Paljon puhutaan elävän maaseudun puolesta vähän niin kuin ihannoiden. Käytännön toimet kyllä menevät eri suuntaan. Kun jokaisen maitopurkin ja lehmänlääkkeen vuoksi joudutaan autolla ajamaan yli sata kilometriä ja jos talvella pitkä yksityistie joudutaan auraamaan lumesta kolmekin kertaa viikossa, tulee jo kallista. Työpaikat, kenellä niitä on, ovat tavallisesti kaukana. Keskisuomalainen 13.7.2002, kaupunginvaltuutettu Pauli Pihlajaniemi, Keuruu

Uuden kunnan kokonaisuudessa kunnan reuna-alueista tulisi suhteellisesti korkeampien palvelukustannusten vuoksi pelkkä kuluerä. Näivetetyksi tulemisen ehkäisemiseksi oli kokeiltava *riisuttua mallia:*

> MITÄ SITTEN PITÄISI TEHDÄ, että pienkunta säilyisi omana kuntanaan. Pitäisi saada kuluja pienenemään. Kannattaisi tarkasti harkita mitä kannattaa rakentaa tai ylläpitää. Mikä vain olisi mahdollista, pitäisi ottaa ostopalveluina muilta. Se olisi useasti molempien etu. Hyvät suhteet kannattaa säilyttää joka suuntaan. Maakuntaraja ei ratkaise. On luovuttava harhasta, että oikea tonttipolitiikka tuo väkeä kuntaan. Ei pitäisi kaavoittaa ja tehdä kallista kunnallistekniikkaa alueille, joille tuskin koskaan rakennetaan. Tonttipolitiikka on kasvavien kaupunkien, ei niinkään pienten muuttotappiokuntien ongelma. Sitten asian karu kääntöpuoli. Ei mene kauan liitoksesta kun pienkunta joutuu ottolapsen asemaan. Kaikki sinne myönnetty raha alkaa tuntua enemmistöstä turhalta, koska sieltä tulee vähän verotuloja. Väki on matalapalkkaista, maanviljelijät mukaan lukien. Koululaiskuljetukset tulevat erittäin kalliiksi. Alueelle suunnatut terveys- ja sosiaalimenot ylittävät keskiarvon pitkien matkojen ja lisääntyneen ajankäytön vuoksi. Pitkien yksityisteiden avustukset maksavat. Jo koululaiskuljetusten vuoksi teiden pitää olla kunnossa. Luottamushenkilöitä alueelta tulee vähän. Heidän valtansa on tavallisesti varsin vähäinen. Kannattaa ajatella toisenkin kerran ennen kuin luopuu itsenäisestä kunnasta. Ensin pitää ainakin kokeilla ”riisuttua mallia”. Keskisuomalainen 13.7.2002, kaupunginvaltuutettu Pauli Pihlajaniemi, Keuruu

Maaseudun elinolosuhteiden kehitys nousi suureksi huolenaiheeksi. Keskisuomalaisessa kirjoittaja viittasi Jyväskylän kaupungin päättäjien keskusteluun kuntaliitoksesta: ”Kauko Tuupainen ja Juhani Starczewski pohtivat tällä palstalla kuntien yhdistämistä. En voi kuin ihmetellen kysyä, kuka pakottaa Petäjäveden isännän tai emännän

lähtemään Onnelan kylältään lähes 50 kilometrin päähän Jyväskylän Puistokadulle selvittämään jokapäiväistä asiaa, minkä on vuosikymmenet hoitanut kunnantalolla." Vaihtoehdottomuus ei ollut uutta: "Suomi ajettiin EU:hun vakuuttamalla, ettei ole vaihtoehtoja. Keski-Suomen lääni kuopattiin vain muutaman kyseenalaisen markan säästön tähden", ja linja näytti jatkuvan. Maakunnat kuihtuisivat muutamien keskustaajamien provinsseiksi:

> NYT KUNTIA YHDISTETÄÄN ja todetaan, ettei ole muuta tietä kuin keskittäminen. Kuka sanoo, että näin on tapahduttava? Maakunnat kuihtuvat muutamien keskustaajamien provinsseiksi. [– –] Jos Tuupainen sanoo, että kuntalainen päättäköön itse, näkeekö nälkää vai liittyykö isoon veljeensä, niin manipuloiva sanoma on selkeä. Pian Suomen väestöstä puolet asuu Keravan eteläpuolella. Muuttoliike vain kiihtyy. Joku ohjaa kehitystä ja sanomme, että asialle, markkinavoimille ei voi mitään. Siinä Tuupainen on varmasti oikeassa, ettei Jyväskylän tai Petäjäveden kunnanvaltuutettu pysty tätä junaa pysäyttämään, ei vauhtia hiljennä lääninhallituskaan, mutta Helsingistä löytyy kuski, jolla on mahdollisuus painaa jarrua. Suomi on elänyt vuoroin Venäjän ja Ruotsin vallan alla. Olemme kuuliaista ja nöyrää kansaa. Teemme ja hyväksymme, kun meille sanotaan, ettei ole muuta vaihtoehtoa. Haluaisin kyllä nähdä sen Helsingin herran, joka väittää tietävänsä tai tuntevansa jonkin maalaiskunnan asiat paremmin kuin kuntalainen itse tai sen keskustaajaman kalifin, joka vakuuttaa, että Petäjäveden isäntä saa paremmat palvelut mielekkäämmin 50 kilomerin päästä, kuin itsenäisestä omasta kunnasta. Jos emme käännä junan suuntaa, isännänkin on hypättävä junaan. Kun maaseutukuntien talous kontrolloidusti ajetaan mahdottomaan tilaan, ei siinä kunnanjohtajan poppakonstit riitä taikomaan varoja peruspalveluiden ylläpitämiseksi. Keskisuomalainen 27.8.2002, kaupunginvaltuutettu Ilari Kotimäki, Jyväskylä

Valtadiskurssin ja vastadiskurssin lähentyminen näkyi kuitenkin toisinaan siinä, että kuntarakenteen muutoksen tavoitteleminen kokonaisratkaisuna hylättiin, mutta tapauskohtaisesti kuntaliitos hyväksyttiin. Liitosten hyötyjä ja haittoja tulisi arvioida tilannekohtaisesti. Keskustan puoluelehdessä keskustalaisia päättäjiä kehotettiin arvioimaan kuntaliitoksia taloudellisten vaikutusten ohella myös kansanvaltaisuuden ja osallistumismahdollisuuksien kannalta. Vaihtoehdoksi kuntaliitoksille nostettiin kuntien yhteistyö ja sen taloudellinen tukeminen. Seuraavan hallituksen savottana olisi kuitenkin voimavarojen ja tehtävien tasapainon palauttaminen:

> KUNTALIITOKSILLA TÄSTÄ ONGELMAVYYHDESTÄ ei päästä eroon. Kuntaliitoksia ei silti pidä ehdottomasti torjua. Niistäkin on olemassa hyviä kokemuksia. Jokainen liitostilanne on erilainen, hyödyt ja haitat eivät ole kaavamaisia. Nyt liitoksia pohditaan useammassa paikassa kuin koskaan ennen. Toivon, että taloudellisten vaikutusten rinnalla keskustalaiset päättäjät selvittävät mahdollisten liitosten vaikutukset myös kunnalliseen demokratiaan, ihmisten kuntaidentiteettiin ja vaikutusmahdollisuuksiin

> lähiyhteisössään. [– –] Monesti kuntaliitosta parempi tapa vahvistaa palveluiden rahoituspohjaa on viedä naapurikuntien yhteistyötä ”niin pitkälle kuin sielu sietää”. Näinhän jo tehdäänkin, luultavasti paljon enemmän kuin Helsingin herrat tietävätkään. Yhteistyössä kuntien kesken mietitään niin suurten kuin pienienkin asioiden järjestämistä taloudellisesti ja tehokkaasti. Valtio voisi miettiä ns. porkkanarahan suuntaamista myös itsenäisten kuntien pitkälle viedyn yhteistyön palkitsemiseen, ei pelkästään kuntien lukumäärän vähentämiseen. Seuraavan hallituksen yksi suuri savotta on tasapainon palauttaminen kuntien ja valtion väliseen taloudenpitoon. Suomenmaa 10.10.2002, puoluesihteeri Eero Lankia, Suomen Keskusta

Vastadiskurssissa tililinjalle joutuivat kuntataloutta koskevat ratkaisut. Kuntakentän taloudelliset ongelmat kytkettiin valtion ja kuntien taloussuhteiden muuttumiseen kuntakentän tappioksi. Tilannetta pahensi kuntien keskinäisten *erojen repeäminen*. Viestit tulevan vuoden talousnäkymistä olivat selvät: *ainakaan valoisampaan päin eivät julkisen sektorin talousnäkymät ole menossa.* Vastuunkantajia ei kuitenkaan haettu yksinomaan valtionhallinnosta. Valtion vastuunoton ohella tarvittaisiin myös kuntien vastuunottoa. Yhteisen palvelutuotannon edistämisessä konkretia näytti unohtuvan *jonnekin oman edun puolustamisen ja kuntaliitoskeskustelun välimaastoon:*

> TÄRKEINTÄ ON kuitenkin suunnata katse tulevaisuuteen ja pyrkiä löytämään keinoja turvataksemme kuntalaisten palvelut. Valtiovallan osanotto talkoisiin on erittäin tärkeää, mutta kuntakentän on pystyttävä myös itse aidosti uusiutumaan. Pohjois-Savossa keinojen etsiminen tuntuu olevan hidasta puuhastelua. Eri seutukunnat luovat omia strategioitaan, kuntapareina hapuillaan uusia ratkaisuja, mutta todellisia päänavauksia yhteisen palvelutuotannon suuntaan ei ole saatu aikaan. Väkisinkin tulee mieleen, että Savossa toimitaan vasta sitten kun on pakko. Puhutaan yleisellä tasolla seutuyhteistyöstä, seutujen välisestä yhteistyöstä, maakunnan yhteistyöstä. Kuitenkin konkretia tahtoo unohtua jonnekin oman edun puolustamisen ja kuntaliitoskeskustelun välimaastoon. Savon Sanomat 26.11.2002 kunnanvaltuuston puheenjohtaja (kesk.) Kimmo Valta, Maaninka

Talousongelmien edessä aktualisoitui myös näkemys kuntien kyvyttömyydestä ja haluttomuudesta saada aikaan muutoksia. Vaadittiin myös ennakkoluulotonta keskustelua aivan uusista toimintatavoista, joilla kuntakenttä voisi uudistaa ja tehostaa toimintatapojaan kunta-, kuntapari-, seutu- ja maakuntatasolla. Kykenemättömyys vaihtoehtoihin paikantui erityisesti suurempiin kuntiin, jotka olivat liikkeellä *vain kuntaliitosasioissa*:

> KUNTIEN TALOUDEN JA TOIMINNAN ONGELMANA on muutoshaluttomuus. Yleistäen voitaneen todeta, että mitä suurempi kunta, sitä vaikeampi purkaa on sen pöhöttyneitä palvelurakenteita. Näissä tilanteissa kuntaliitos voi olla lyhyellä tähtäimellä helppo ratkaisu, suuremmalle liitoskumppanille. Fuusion yhteydessä saadaan pienemmästä kumppanista

> lisää purtavaa raskaaseen koneistoon. Kuntaliitos on parhaimmillaan, kun kumppaneina ovat kunnat, joilla on jo ennakolta yhteisiä palvelurakenteita. Niiden alueet ja toiminnat limittyvät toisiinsa ja liitoksesta voidaan osoittaa olevan selvää vääntövaikutusta alueen kehittämiseen. Tarvitsemme selviä vaihtoehtoja liitoskeskustelulle, joka nousee esiin suurempien kuntien tarpeista. Kuntien on luotava palvelurakenteensa ja organisaationsa uudelleen. Toimintaa on tehostettava suorittavan työn suuntaan. Otetaan esimerkkinä vaikka palkka- ja taloushallinto. Kuinka kauan meillä on varaa pitää joka kunnassa yllä koneistoa, joka ei mitenkään vaikuta edesauttavasti tavallisen kuntalaisen arkeen. [– –] Milloin pääsemme tilanteeseen, että ”suurkaupunkimme” Kuopion poliitikot alkavat olla maakuntaan päin aktiivisia muutenkin, kuin viljelemällä kuntaliitoskeskustelua. Savon Sanomat 26.11.2002 kunnanvaltuuston puheenjohtaja (kesk.) Kimmo Valta, Maaninka

Toisinaan vastadiskurssi taipui valtadiskurssin suuntaan ja kuntaliitoksia kohtaan osoitettiin hyväksyntää taloudellisen välttämättömyyden edessä. Uudelta hallituskaudelta odotettiin vakautta ja kuntien rahoituspohjan turvaamista. ”Suomessa on 267 pientä eli alle 6 000 asukkaan kuntaa”, kirjoitti Kaleva. Kuntaliitoksilla ei palvelukustannuksia laskettaisi. Vapaaehtoisten kuntaliitosten mahdollisuus tuli kuitenkin sallia:

> UUDET KUNNILLE LANGETETTAVAT velvoitteet ja kuntien pakkoliitokset ovat pienkuntaväelle kauhistus. Pienten kuntien neuvottelukunnan puheenjohtaja Mirjami Maanpää toivoi uuden hallituksen tuovan toimillaan kunnille vakautta, mahdollisuutta suunnitelmallisuuteen ja työrauhaa. Maanpään mukaan alueellisesti tasavertaisesta kehityksestä on turha puhua, jos siihen ei haluta satsata kunnolla rahaa. ”Toivottavasti kuntaliitoksiin ei pakoteta jatkossakaan. Kunnan tehokkuus ei riipu sen koosta, vaan hyviin tuloksiin voidaan päästä vapaaehtoisella yhteistyöllä. Peruspalvelut tuotetaan ihmisvoiniin, eikä kuntarajojen siirtäminen tee niitä yhtään halvemmiksi. Kuntien hallinnosta säästöjä on enää turha etsiä”, Mirjami Maanpää vakuutti. [– –] [Alue- ja kuntaministeri] Mannisen mukaan nyt on tullut aika turvata kuntien rahoituspohja. ”Hallitusohjelmaan on sisällytettävä kuntien rahoitusjärjestelmän uudistaminen, valtion ja kuntien välinen tehtävän jako on selvitettävä ja varmistettava kuntien velvoitteiden ja rahoituksen tasapaino. Kuntaliitoksilla ongelmia ei ratkota, sillä kuntien palvelujärjestelmien kustannuserot eivät johdu kuntakoosta, Manninen korostaa.” Hannes Manninen kannattaa kyllä vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Kaleva 4.4.2003, uutinen

Arvopohjan erilaisuus

Tutkimusten myötä keskusteluun nousi monenlaisia aineksia. Erään tutkimuksen (Ovaska 2003) mukaan näytti siltä, että suuri osa pienkunnista tuotti kohtuullisen edullisia ja hyvin kuntalaisten tarpeet kattavia sosiaali- ja terveyspalveluita. Tutkimuksellisesti oli myös voitu osoittaa, että pienten kuntien asukkaat pitävät palveluita korkeatasoisina, kattavina ja hyvin saavutettavina. Vastadiskurssissa tämä näkökulma nousi keskeiseksi:

> OVASKAN TUTKIMUSTULOS on varsin hyvin linjassa Pohjois-Savon liiton tekemän selvityksen kanssa, jossa mitattiin pohjoissavolaisten kuntien kuntatalouden voimavarojen eroja viime vuoden menestyksen pohjalta. Selvityksen mukaan parhaat kunnallistalouden voimavarat on vajaan 23 000 asukkaan Iisalmen kaupungilla. Runsaan 87 800 asukkaan Kuopiolla on toiseksi parhaat voimavarat, mutta kolmanneksi parhaiten on menestynyt vajaan 3 100 asukkaan Tuusniemi. Pohjois-Savon osalta merkille pantavaa on se, että kymmenen menestyneimmän kunnan joukossa lähes puolet on alle 5 000 asukkaan tai sen pinnassa olevia kuntia eli Tuusniemen lisäksi Maaninka, Tervo, Sonkajärvi ja Varpaisjärvi. Esimerkiksi suurteollisuudestaan ja korkeasta teknologiasta tunnettu Varkauden kaupunki ei yllä kymmenen menestyneimmän kunnan joukkoon. Tämä antanee ajattelemisen aihetta Varkauden kaupungin piirissä. Ovaskan väitös ja nämä esimerkit tuovat hyvän lisän kunnista käytävään hyvinvointikeskusteluun. Kuntasektoria tarkastellaan pääsääntöisesti vain eurojen valossa. Tällöin ainoana ratkaisuna nähdään vain voimakkaita kasvukeskuksia painottavia toimenpiteitä. Mitalin toiselta puolelta löytyy tarkastelukulma, jossa ratkaisuissa otetaan huomioon ihmisten tarpeet ja tasapuolisuus. Uudet toimintatavat, verkostoituminen ja rajat ylittävä yhteistyö tulee kuulua niin suurten kuin pientenkin kuntien keinovalikoimiin, joilla palvelut voidaan turvata. Savon Sanomat 31.5.2003, toimittaja Erkki Paukkunen

Keskipohjanmaa kommentoi pääkirjoituksessaan Tampereen yliopiston kauppatieteiden laitoksella toteutettua tutkimusta, jonka mukaan toimiva itsenäinen kunta vaatisi vähintään 8 000 asukasta. ”Näkymä toteutuisi, jos virallisen Keski-Pohjanmaan kuntaluku putoaisi kahdestatoista neljään. Jyrkemmin määrä vähenisi vain Ahvenanmaalla.” Lehti jatkoi, että ”Turun yliopistossa viime viikolla tarkastettu väitöskirja päätyy aivan toisenlaiseen tulokseen. Sen mukaan pienkunnat eivät suinkaan ole kuntarakenteen pulmakohtia. Ongelmakuntia löytyy kaikenkokoisista.” Pääkirjoituksessa tutkimustulosten eroavaisuudet paikantuivat *arvopohjan erilaisuuteen.* Havainto johti perustavaa laatua olevan kysymyksen äärelle:

> KESKENÄÄN RISTIRIITAISILTA näyttävät selvitykset voivat olla sinällään oikein laadittuja. Tulosten erilaisuus saattaa olla seurausta lähtökohtana olevan arvopohjan erilaisuudesta. Mitkä ovat ne tärkeimmät asiat, joiden perusteella kunnan hyvyyttä tai heikkoutta mitataan? Keskipohjanmaa 3.6.2003, pääkirjoitus

Kuntaliitos olisi valinta. Se olisi valinta, jolla lakkautettaisiin kuntalaisia lähinnä oleva alueen kehittämisestä vastaava yksikkö. Jokainen kunta oli siis alueestaan vastaava *kehittämiskeskus:*

> KUNTALIITOKSIA VASTAAN puhuu Mannisen mielestä se, että jokainen kunta on jonkintasoinen kehittämiskeskus. Jokaisen kunnan virkamiehet ja luottamushenkilöt miettivät, miten oman kunnan asukkaille voidaan luoda

> hyvät elämisen olosuhteet. – Jos yhdistetään toisiinsa kaksi kuntaa, joiden kuntakeskukset sijaitsevat kaukana toisistaan, menetetään väistämättä yksi kehittämiskeskus. On luonnollista, että uuden kunnan virkamiehet ja luottamushenkilöt keskittyvät ensisijaisesti miettimään uuden keskuksen ja sen lähiympäristön kehittymistä, Manninen arvioi. – Aina on mietittävä, onko yhdistämisestä saatu hyöty suurempi kuin kehittämiskeskuksen menettäminen. Valtion rahallista tukea kuntaliitoksille ei Mannisen mielestä kuitenkaan ole syytä lopettaa. Länsi-Savo 7.6.2003, uutinen

Kuntarakennekeskustelun todettiin vilkastuneen entisestään siksi, että *kunnallistalouden vaikeudet olivat yltäneet pääkaupunkiseudulle*. Äänenpainot *liioista kunnista* ja *elätettävistä kunnista* olivat voimistuneet. Vastadiskurssissa vedottiin siihen, että elinkelpoisuus-keskustelussa tuntui täysin unohtuneen vallitsevan järjestelmän aluepoliittinen ulottuvuus. Vain yhteisesti allokoiduilla voimavaroilla kunnat kykenisivät palvelemaan kuntalaisia riippumatta alueellisista olosuhteista:

> KUNTIEN VÄHIMMÄISKOON MÄÄRITTELY taloudellisen itsenäisyyden perusteella on Suomen kunnallishallinnon järjestämisen kannalta tarkasteltuna lähes absurdi. Valtion rahoitusvastuiden ja kuntien velvoitteiden vuoksi Suomessa ei ole ainuttakaan kuntaa, joka voisi olla edes periaatteessa taloudellisesti itsenäinen. Julkisten hyvinvointipalvelujen ja kansalaisten sosiaalisen turvallisuuden kannalta voi perustellusti toivoa, ettei mahdollisimman suuri taloudellinen itsenäisyys olisi tulevaisuudessakaan kuntakoon kriteeri. Kaikkien kuntien tarkastelu samoilla mittareilla ei ole kovin viisasta. Helsingillä ja Utsjoella tai pienillä saariston kunnilla ei ole paljoa yhteistä toimintatavoissa, saati taloudellisissa, poliittisissa, sosiaalisissa tai kulttuurisissa lähtökohdissa. Jos kunnat asetetaan analyysissä samalle viivalle ilman kuntien erityispiirteiden huomioimista, tarkoittaa se aluepoliittisten kysymysten totaalista ohittamista. Helsingin Sanomat 16.6.2003, yliopettaja, valtiotieteen tohtori Esko Ovaska, Turun ammattikorkeakoulu

Kuntia koskevaan keskusteluun peräänkuulutettiin vastakohtaisuuden ylittäviä näkökulmia. Tapa, jolla erilaisia, vastakkaisia premissejä nostettiin keskusteluun, ei luonut rakentavaa perustaa kuntien uudistamista koskevalle keskustelulle:

> KESKUSTELU KUNNISTA tarvitsee välttämättä monipuolisempaa argumentaatiota. Kiistely kuntakoosta onkin heijastusta vain erilaisista kuntaa koskevista intresseistä. Toisaalta puolustetaan paikallisia sosiaalisia ja kulttuurisia merkityksiä, toisaalta painotetaan hyvinvointivaltion kansalaisten oikeutta palveluihin asuinpaikasta riippumatta. Lopulta keskusteluun tuodaan ”arvovapaita”, ahtaassa taloudellisessa kehyksessä liikkuvia kannanottoja. Kunta on kokonaisuus, jossa on useita merkityssisältöjä. Vain yhtä puolta korostamalla lyödään korvalle toista, ja seurauksena on eipäs-juupas-keskustelu. Helsingin Sanomat 16.6.2003, yliopettaja, valtiotieteen tohtori Esko Ovaska, Turun ammattikorkeakoulu

Kuntarakennekeskustelusta abstrahoitui ristiriita, jossa oli kysymys arvoista ja kuntien kehittämisen perimmäisistä tavoitteista. Taloussyillä ja palvelujen turvaamisella perusteltu pyrkimys kuntaliitoksiin törmäsi vastadiskurssissa pelkoon kuntien kehittämislogiikan peruuttamattomasta muutoksesta suuremmissa kuntayksiköissä. Valtadiskurssin taipuminen näkyi kuitenkin esitetyissä ratkaisuissa: ”Kuntaliitokset voivat olla järkeviä, mutta myös kuntien itsenäisyyden kunnioittaminen ja kuntien välisen yhteistyön lisääminen on tärkeää.” Muutoksen tulisi tapahtua kuntien asukkaiden mielipiteitä kunnioittaen ja kaikenkokoisia kuntia ja alueita koskevien monipuolisten ja kriittisten pohdintojen seurauksena.

Shokkihoitoa vai vaihtoehtoista aluepolitiikkaa?

Keskustelu kuntataloudesta sai puhtia, kun valtiovarainministeri Antti Kalliomäki (sd.) esitti kesäkuussa 2003 Helsingin Sanomien haastattelussa, että julkista hallintoa tehostettaisiin kuntien määrän puolittamisella. Valtion tulisi voimakkaasti ohjata kuntia liitoksiin. ”Monimutkaisia ja vaikeaselkoisia ongelmia on hyvä lähestyä shokkihoidolla, jos mielii ravistella mediaa ja poliitikkoja näiden herkullisten vuotoskandaalien aikana”, kirjoitti Suomenmaa pääkirjoituksessaan viikkoa ennen Anneli Jäätteenmäen hallituksen eroa Irak-vuoto -skandaalin seurauksena. Vastadiskurssissa suoraviivaisia käsityksiä kuntarakenteen kehittämistarpeesta pyrittiin kyseenalaistamaan. Kehittämistarpeet näyttäisivät erilaisilta, kun niitä tarkasteltaisiin erilaisten kuntien näkökulmasta ja maan eri osista:

> KUNTIA ON 446 JA MÄÄRÄ NÄRÄSTÄÄ MONIA. Erityisesti paheksutaan pienten kuntien olemassaoloa. Pienissä, itsenäisissä yksiköissä tuntuu olevan jotakin epäilyttävää. Asiat näyttävät kuitenkin erilaisilta, jos niitä katsotaan Helsingin ydinkeskustasta tai vaikkapa Maskusta, Kinnulasta tai Savukoskelta. Suomenmaa 17.6.2003, pääkirjoitus

”Ei kai kukaan tosissaan usko, että kuntien ongelmat poistuvat, jos ne pannaan yhteen. Jotakin toki tapahtuu: syrjäseutujen pikkukunnista katoaa hyviä veronmaksajia, muutama kunnanvirasto jää tyhjilleen ja kuntalaisten palvelut karkaavat entistä kauemmaksi. Muuttovoittokunnissa joudutaan ratkomaan entistä suurempia koulu- ja terveydenhoitopulmia ja sammuttelemaan joka toinen katuvalo kesäkuukausien ajaksi, kun pitää säästää”, Suomenmaa kirjoitti. Lehti kirjoitti, että reikäleipäkuntien yhdistäminen olisi ”useimmiten pelkästään järkevää ja saattaapa muutama kunta yhdistyä muutenkin läheiseen kaupunkiin”. Tarve kurinalaiselle menopolitiikalle tunnustettiin, mutta pienissä kunnissa siihen *oli jo sopeuduttu*. Hyvinvointipalvelujen turvaaminen edellyttäisi priorisointia, mutta maan pienimpien kuntien raivaamisella ei olisi saavutettavissa kokonaismenojen kannalta merkittäviä säästöjä. Pakkoliitoksilla ei myöskään uskottu voitavan turvata palveluita:

> VALTIOVARAINMINISTERIÖN hommiin kuuluu jakaa keppiä ja porkkanoita. Kuntien rahakirstuja vartioivia virkamiehiä ja poliitikkoja on hyvä pitää hereillä. Järjen käyttöä pitää suosia, mutta monelle virastoituneelle

> pääkaupunkiseudun päättäjälle saattaa olla yllätys, että järki on jo pienissä kunnissa otettu laajasti käyttöön. Hallitukset ovat pitäneet huolta, että rahaa on tullut useimmille kunnille niukasti valtion pussista. Yhteistyötä osataan tehdä ilman erillistä oppituntia. Palvelutuotantoonkin on etsitty edullisia tuotantomalleja. Jos valtion tulot vähenevät oikein rajusti nykyisestä, hyvinvointipalvelut pelastuvat, jos jostakin palvelusta luovutaan. Siinäpä sitä on pähkäiltävää, pannaanko leikkuriin päivähoito, koulut, terveydenhoito vaiko vanhusten palvelut. Vaikka Suomessa olisi tulevaisuudessa vain kolme kuntaa ja kaikki palvelut halutaan pitää nykyisinä, kuntien pakkoliitoksista saadut säästöt eivät palveluita pelasta. Suomenmaa 17.6.2003, pääkirjoitus

Vastadiskurssissa konstruoitui käsitys siitä, että keskustelua leimasi varsin valtiokeskeinen kuntakäsitys. Sen puitteissa kuntien rooliksi muodostuisi vain toimiminen välineellisesti keskushallinnon määräysten toteuttajina. Vastadiskurssissa vaadittiin kategoristen toimenpiteiden sijaan vapaaehtoisia ratkaisuja. Tätä puoltaisi myös se, että kunnat tunsivat parhaiten oman toimintaympäristönsä. Erilaisissa kunnissa tulisi voida päätyä erilaisiin ratkaisuihin:

> KUNNAT OVAT OMAEHTOISEN KEHITYKSEN muodostamia paikallisyhteisöjä. Kunnallinen itsehallinto on yhteiskuntaa rakentava perusarvo, johon ei saa koskea ilman kunnan suostumusta. Siten valtion taholta tapahtuva kuntien ”pakkonaittaminen” on perustuslaissa suojatun kunnallisen itsehallinnon totaalista halveksimista ja osoittaa, että valtion taholla elää käsitys kunnista vain pelkkinä keskushallinnon määräysten sokeina toteuttajina ja valtion pitkänä kätenä vailla omaa tahtoa ja omaa itsenäistä päätöksentekoa. Kunnille ja kunnalliselle itsehallinnolle tulee yhteiskunnassamme antaa muukin arvo kuin pelkkä välinearvo ja keskustelu kuntien tulevaisuudesta vaatii muitakin ulottuvuuksia kuin pelkän kuntaliitoskeskustelun. [– –] En ole ehdottomasti kuntaliitoksia vastaan, vaan kunnista itsestään lähteviä kuntaliitoksia ja kuntarajojen tarkistuksia voidaan tehdä, mutta valtiolähtöistä ”kuntien sosialisointia” en hyväksy. Muutosten tulee tapahtua kuntien asukkaiden mielipiteitä kuunnellen ja kaikenkokoisia kuntia ja alueita koskevien tarkastelujen tuloksena. Helsingin Sanomat 30.6.2003, kunnanjohtaja Esko Rautiainen, Mellilä

Kommenttipuheenvuorossa Helsingin Sanomissa arvioitiin keskustelun saamaa käännettä seuraavasti: ”Kuntauudistuskeskustelu sai taas vauhtia, kun tuore valtionvarainministeri Antti Kalliomäki (sd.) oli valmis pudottamaan kuntien lukumäärän puoleen. Samanlaisia ajatuksia ovat esittäneet hänen edeltäjänsäkin, viimeksi Sauli Niinistö (kok.). Näyttää siltä, että kuntien lukumäärän puolittaminen on hallitukselle yhtä vaikeata kuin työttömyyden puolittaminen. Kalliomäen esityksessä on uutta se, että hän haluaisi muuttaa kuntien valtionosuusjärjestelmää niin, että se kannustaisi kuntia liitoksiin. ”Onko tästäkään apua?” kysyi kirjoittaja. Kuntauudistus ei ollut edistynyt, ”vaikka sen eteen on jo tehty melkein kaikki se, mitä tehtävissä on.”. Syy paikantui puoluepolitiikkaan ja etujärjestöpolitiikkaan:

> KUNTAUUDISTUKSEN EDISTYMÄTTÖMYYTTÄ on tarkasteltava valtakunnan ylätasolla. Vastuussa ovat puolueet ja siinä erityisesti sosiaalidemokraatit ja keskustapuolue: Keskusta on tukenut kuntarakenteen säilyttämistä ja SDP kuntien yhteen liittämistä, jälkimmäinen jopa pakolla. Kokoomus on tukenut kuntien yhteen liittämistä, joskin aktiivisemmin vasta sen jälkeen, kun se pääsi irti oppositiosta. Rkp:n huoli kuntauudistuksessa on vain ruotsinkielisen väestön aseman säilyttämisessä, missä se on pärjännyt hyvin. Vasemmistoliitto on seurannut SDP:tä. Käytännössä kuntauudistuksen jarrumiehenä on ollut Suomen kunnallisliitto ja sen edeltäjä Maalaiskuntien liitto. Suomen kaupunkiliiton politiikkana oli erityisesti kaupunkeja ympäröivien maalaiskuntien liittäminen kaupunkeihin. Kun kuntien keskusjärjestöt yhtyivät noin kymmenen vuotta sitten, kunnallisliitto asetti yhdistymiselle kynnyskysymyksen, että pienten kuntien kimppuun ei käydä. Nyt kuntaliitto ei oikein tiedä, miten se sanansa asettaisi, kun sen mieltä kysytään. Helsingin Sanomat 15.7.2003, Aulis Pöyhönen, Espoo

Uudistusta voimakkaasti ajavan kuntajakopolitiikan edistäminen olisi ”valtakunnan tasolla mille tahansa puolueelle riski”. Kuntarakennekysymyksen ratkaisu näytti epäonnistuneen puoluepolitikoinnin ohella myös osaamattoman hallinnoinnin vuoksi:

> KÄYTÄNNÖN AVAINASEMASSA on kuitenkin sisäasiainministeriö ja sisäasiainministerit (kuntaministerit). Kumma kyllä SDP ei ole juurikaan ollut kiinnostunut sijoittamaan ykkösketjuaan sisäasiainministereiksi, kun taas Keskustapuolue on pitänyt tästä huolen. Kuntaliitosten ajajille syntyi yllättäen paalupaikka, kun muodostettiin Harri Holkerin hallitus (1987–91), jonka enemmistön muodostivat SDP ja Kokoomus. Holkerin ”rakennemuutoshallitus” halusi lähteä uudelta pohjalta ryhtymällä kutsumaan kuntauudistusta kuntarakenteen muutokseksi. Vaikka hallitus aloitti ryminällä suunnilleen ”syö kunta päivässä” -politiikalla, se talttui pian ”Kepun pelossa”, so. hallitus pelkäsi, että liian voimakas kuntauudistuspolitiikka johtaisi vääjäämättä Keskustan vaalivoittoon seuraavissa kunnallisvaaleissa. Taitamattomalla politiikalla hallitus rakensi jopa esteitä kuntajaon edistymiselle. Se poisti muun muassa kuntien liittämismahdollisuuden vastoin niiden tahtoa. Myöhempien hallitusten sisäasiainministerit Jouni Backman (sd.) ja Martti Korhonen (vas.) olivat lähes yhtä avuttomia kuntarakenteen kehittämisessä. Nykyisen sisäasiainministerin Hannes Mannisen (kesk.) kriittisestä suhtautumisesta kuntajaon kehittämiseen olemme jo saaneet kuulla. Koska Manninen on – oman pariakymmentä sisäasiainministeriä (1972–97) palvelleena kokemukseni ja havaintojeni mukaan – kaikkien aikojen pätevin ”kunnallisministeri”, sopii odottaa, että ratkaisu kuntauudistukseen löytyy vihdoinkin. Helsingin Sanomat 15.7.2003, Aulis Pöyhönen, Espoo

Ensisijaiseksi ratkaisuksi nousi kuntien yhteistyö. Kuntaliitoksia voitaisiin toteuttaa tarpeen tullen. Kuntaliitoksiin ohjaavan valtionosuusjärjestelmän ja yhdistymisavustusten heikko menestys osoitti, että toistaiseksi kuntarakennekysymystä ei ollut voitu ratkaista rahalla:

> USKON, ETTÄ AINOA OIKEA TIE on kuntien yhteistyön kehittäminen. Toki liitoksiakin tapahtuu aina silloin tällöin, oli hallitus millainen tahansa. Koska kuntauudistus ei ole edennyt luonnollista tietä, hallitus on ryhtynyt käyttämään ruhtinaallisia porkkanoita, taloudellisia houkuttimia. Ministeri Backman pani alulle uuden kehityksen: hänen avustajansa, kuntien valtionosuuksien uudistamisen selvitysmiehen Heikki Kosken (sd.) ehdotuksesta kuntien valtionosuusjärjestelmä säädettiin suuria kuntia suosivaksi. Tavoitteena oli myös kannustaa pienempiä kuntia liittymään suurempiin kuntiin, mikä selkokielellä ilmaistuna tarkoitti sitä, että pienten kuntien talous ajetaan niin ahtaalle, että niillä ei ole lopulta muuta mahdollisuutta kuin liittyä suurempiin ja vauraampiin kuntiin. On syytä ihmetellä, miksi järkevistä kuntaliitoksista pitää ylipäätänsä valtion, välillisesti toisten kuntien ja lopulta meidän veronmaksajien maksaa. Olisiko ministeri Kalliomäen ehdotuksesta apua? Tuskin, koska kokemuksen mukaan suurellakaan rahalla kuntien itsenäisyys ei näytä olevan ostettavissa; rahastahan hänenkin ehdotuksessaan täytyy olla kysymys. Helsingin Sanomat 15.7.2003, Aulis Pöyhönen, Espoo

”Mikäli porkkana ei auta, niin keppiä löytyy montaa sorttia. Näin todettiin nykyisen hallituksen ministerin suulla jokin aika sitten”, todettiin toisessa kommenttipuheenvuorossa Helsingin Sanomissa. Keskustelu ohjautui kuntaliitosten kerrannaisvaikutuksiin *suomalaisen yhteiskunnan* kannalta. Liitosten kustannusvaikutukset olisivat säästöjä suuremmat ja muuttaisivat oleellisesti suomalaisen yhteiskunnan rakenteita. Kuntarakenteen kehityksen ohjaaminen rinnastui kehitysapuun: ”Yleisesti hyväksyttynä periaatteena kansainvälisessä kehitysavussa on ollut antaa apua kohdealueella pyrkien saamaan kyseisen maan yhteiskunta toimivaksi ja itsestään korjautuvaksi. Näin on pystytty estämään hallitsematonta maastamuuttoa, joka aiheuttaa tyhjiön lähtömaahan ja valtavia taloudellisia ja sosiaalisia paineita muuton kohteina olevissa maissa.” Kuntaliitosten vaikutukset eivät olisi kaikilta osin hallittavissa. Kuntaliitosten myötä keskittyvät palvelut ajaisivat väestöä entistä voimakkaammin keskuksiin. Liitoksia oli perusteltu tehokkuuden ja kustannusvastaavuuden parantumisella sekä synergiavaikutuksilla muun muassa sosiaali- ja terveystoimen ja opetustoimen alueella. Kirjoittaja totesi, että vaikka tämä tuntui riittävän valtakunnallisella tasolla kuntaliitosten oikeutukseksi, viime kädessä olisi kysymys *kuntalaisesta, ihmisestä*:

> ON SELVÄÄ, ETTÄ MIKÄLI PALVELUT ASUINPAIKAN LÄHELLÄ HUONONEVAT, niin tilaisuuden tullen muutetaan lähemmäksi palveluita ja mahdollisia työpaikkoja. Haastateltuani reuna-alueiden ihmisiä malleilla, joissa esimerkiksi lukio tai terveyskeskus siirtyvät noin 30 kilometriä etäämmälle, olivat tulokset yllätyksettömät. Työikäinen väestö siirtyy muualle. Perusteluina esitettiin lisäksi poikkeuksetta väestön vähenemisen myötä seuraavassa vaiheessa muiden palveluiden huononemista, kuten kaupan ja kirjastopalveluiden häviämistä. On rationaalisempaa muuttaa kuin matkustaa kalliin ja kallistuvan energian aikana. Kaikilla päivittäiseen matkustamiseen ei ole edes mahdollisuuttakaan. Toinen tärkeä muuttopäätöksen syy on

> vähenevät työpaikat reuna-alueilla. Nämä poistuvat työpaikat koskettavat useinkin enemmän koulutettua väestönosaa, ja heidän muuttoherkkyytensä on suuri. Helsingin Sanomat 13.8.2003, Arto Bäcklund

Laajamittaisten kuntaliitosten seurauksena *kuntakeskukset näivettyvät ja rappioituvat*, *palvelut katoavat*, *yksityistiestön hoito vaikeutuu*, *yksityismetsien hoito vaikeutuu*, puhumattakaan *suomalaisen maalaiskulttuurimaiseman säilyttämisestä*. Lisäksi *kannattavaan julkisen liikenteen hoitoon ei ole mahdollisuuksia*. Tilalle esitettiin vaihtoehtoista aluepolitiikkaa, erilaisia verotukseen ja elinkeinon harjoittamiseen kohdistuvia helpotuksia:

> KUNTALIITOKSET OVAT VAKAVA UHKA, niin taloudellisesti kuin sosiologisestikin, maamme tasapainoiselle alueelliselle kehitykselle. Huolimatta siitä, että koko maamme alueen tasapuolisen ja kehittymisen mahdollistava aluepolitiikka on kallista, on se kuitenkin suhteutettava muuttoliikkeestä aiheutuviin lisäkuluihin ja kuntalaisten haluun asua nykyisissä kotikunnissaan. Keinoina voisivat olla muun muassa alueellisesti painotettu verotus, mittavat verohelpotukset haja-asutusalueilla toimiville yrityksille ja valtion osallistuminen laajakaistaisen tietoliikenneväylän rakentamisen kustannuksiin myös reuna-alueille. Helsingin Sanomat 13.8.2003, Arto Bäcklund

> LIITOKSISTA PUHUMINEN JA NIIDEN TOTEUTTAMINEN on vaikeaa, kun niiden tuomat eväät ovat aika vähäiset. Niillä saavutetaan joitain etuja, mutta aina on seurauksena menetyksiä. Palveluja keskitettäessä menee työpaikkoja ja muitakin rakenteita katoaa. Toisaalta kunnilla on edelleen oma aloitteellisuus eli ne ratkaisevat, yhdistyäkö vai ei. Useimmat valitsevat jatkossakin tiiviin yhteistyön naapureiden kanssa. Se lienee ihan kelpo tie, jos vaihtoehtona on alle kymmenen prosentin taloudellinen hyöty ja kuihtuminen joka tapauksessa. Porkkanarahojen sijaan valtiovalta voisi pohtia, miten palauttaa maaseudulle ja kaupunkeihin todellisia työpaikkoja, joita laman aikana katosi. Keskittäminen ei niitä ainakaan tuo. Keskipohjanmaa 7.9.2003, pääkirjoitus

Vastadiskurssissa pyrittiin purkamaan suoraviivaisia konstruktioita *kuntarakenteesta*, joka olisi muokattavissa hallitusti. Pakkotoimenpiteillä tai taloudellisilla kannustimilla muutos voitaisiin kenties saada aikaan, mutta tällöin haasteeksi muodostuisivat kuntarakenteen muutoksen laajat kerrannaisvaikutukset. Pitkän tähtäimellä kuntaliitosten katsottiin vahvistavan voimakkaasti keskittyvää alueellista kehitystä. Kuntaliitosten pelättiin johtavan kuntien kehittämisen keskittymiseen kuntien sisällä. Syrjäisillä alueilla ja pienissä taajamissa asuvien ihmisten olisi seurattava perässä.

9 Kamppailu kuntien tehtävien, voimavarojen ja rakenteiden suhteesta

Tutkimuksen tavoitteena oli analysoida kuntarakennetta koskevaa keskustelua. Tarkastelin kuntarakennekeskustelua näkökohtineen, asemineen, vaatimuksineen ja osapuolineen diskursiivisena kamppailuna. Tavoitteena oli tutkia kuntarakennekeskustelussa ilmeneviä hallinnan rationaliteetteja eli tapoja perustella yhteiskunnallisia ja poliittisia päämääriä. Tutkimusasetelma rakentui siten, että kuntarakennetta koskevaa julkista keskustelua tarkasteltiin kahdella ajanjaksolla eli 1990-luvun alun ja 2000-luvun alun konteksteissa. Valitsin nämä ajanjaksot siksi, että niiden välisenä aikana kunnat kohtasivat voimakkaan taloudellisten suhdanteiden muutoksen, muuttoliikkeen, kansainvälistymisen, Euroopan integraation sekä laajojen julkishallintoa koskevien uudistusprosessien vaikutukset. Tarkoituksenani oli eritellä niitä muuttuvia historiallisia olosuhteita ja ehtoja, joiden puitteissa diskurssit rakentuvat.

Tutkimuksen perusteella tulkitsen, että kuntarakennekeskustelua koskevassa määrittelykamppailussa on kysymys kuntien *tehtävien*, *voimavarojen* ja *kuntarakenteen* suhteesta. Hyvinvointivaltiollisena tavoitteena on usean vuosikymmenen ajan ollut turvata kansalaisille varallisuudesta ja asuinpaikasta riippumaton sosiaalinen turva ja peruspalvelut. Monet näistä kansalaisten perusoikeuksinakin määritellyistä tehtävistä on asetettu kuntien tehtäväksi. Kunnilla on oikeus omiin voimavaroihin, vaikka kuntien verotusoikeuden ja taloudenpidon monet elementit ovatkin valtion muotoiltavissa. Valtio myös allokoi kunnille voimavaroja tehtävien toteuttamiseksi. Kunnat alueineen muodostavat kuntarakenteen. (ks. myös Pystynen 1965, 53–57.)

Kunnille osoitettujen tehtävien ja voimavarojen merkitys on kansantaloudellisesti ja jakopoliittisesti keskeinen. Kuntarakennekeskustelun solmukohdassa käydään kamppailua tehtävien, voimavarojen ja kuntarakenteiden hallinnasta. Voimavaroissa tai tehtävissä tunnistettu muutos käynnistää tarpeen sopeuttaa toista kahdesta muusta elementistä. Kulloisistakin sopeuttamisen tulkinnoista muodostuvat omanlaisensa uudistamisen hallinnolliset rationaliteetit.

Kuntarakennetta koskeva määrittelykamppailu on tullut näkyväksi tilanteissa, joissa kuntien tehtävään tai taloudellisiin voimavaroihin on voitu osoittaa kohdistuvan voimakas paine. Hyvinvointivaltion laajenemisen vaiheessa kuntien tehtävät lisääntyivät, ja kuntarakennekeskustelu aktualisoitui erityisesti tehtäviin kohdistuneiden vaatimusten kautta. Tasa-arvoisen palvelutuotannon edellytysten luominen kaikkiin kuntiin vaati ponnisteluja, jotka osaltaan aktualisoivat 1960-luvulla virinneen pyrkimyksen kuntarakenteen uudelleenmäärittelyyn eli niin sanottuun kuntauudistukseen. Riittävää poliittista tahtoa muutoksen toteuttamiseen ei kuitenkaan ollut. Haasteeseen kyettiin vastaamaan taloudellisen kasvun ja vahvan voimavarojen tasausjärjestelmän

avulla. Kuntien tehtäväalue saavutti lähes nykyistä vastaavan laajuutensa 1990-luvulle tultaessa. Kuntien tehtäviä, voimavaroja ja kuntarakenteita koskevan suhteen määrittelyä voidaan kutsua tehtävä-voimavarat-rakenne -rationaliteetiksi. Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana se on aktualisoitunut ennen kaikkea taloudellisiin voimavaroihin kohdistuneiden paineiden kautta.

Kuntarakennetta koskevan keskustelun nostaminen tarkastelun kohteeksi on tutkimuksellinen konstruktio. On selvää, ettei kuntarakennetta koskevaa keskustelua voi irrottaa kuntien tehtäviin ja voimavaroihin liittyvistä ratkaisuista. Keskusteltaessa kuntarakenteesta tullaan samalla ottaneeksi kantaa myös siihen, mitkä ovat kunnan asema, tehtävät ja voimavarat. Tutkimus osoittaa, että kuntien itsehallinto muotoutuu jatkuvasti uudelleen kuntia koskevissa poliittisissa, taloudellisissa ja hallinnollisissa keskusteluissa ja käytännöissä. Itsehallinto rakentuu kuntien tehtäviä, voimavaroja ja kuntarakennetta koskevista määrittelyistä. Itsehallinto on jatkuvan uudelleenmäärittelyn ja sitä kautta myös jatkuvan muutoksen kohteena.

Kuntarakennekeskustelun diskursiivinen rakentuminen

Hallitseva valtadiskurssi ja reaktiivinen vastadiskurssi

Yhteiskuntapoliittista kiistelyä näkökohtineen, asemineen ja osapuolineen voidaan tarkastella diskurssien näkökulmasta. Pitkään jatkuttuaan diskurssit saavat niitä enemmän tai vähemmän vastaavat institutionaaliset muotonsa myös resurssien ja vallanjaon periaatteina. (Alasuutari 1996, 18.) Foucault'lta vaikutteita saaneissa lähestymistavoissa analysoidaan yhtäältä diskurssin valtaa ja toisaalta vallan diskursiivisuutta. Tässä yhteydessä ei oteta kantaa siihen, ovatko diskurssit tosia vai eivät. Sen sijaan ollaan kiinnostuneita siitä, miten 'totuudet' tuotetaan, miten niitä käytetään ja miten niiden vaikutukset varmistetaan.

Myös kuntarakenteeseen liittyvissä keskustelussa ja kannanotoissa diskurssit mahdollistavat käsiteltävän aiheen näkemisen tai esittämisen eri tavoin. Pelkkä ilmiön nimeäminen tai kategorisoiminen kiinnittää siihen joukon muita ominaisuuksia, odotuksia, hahmotustapoja sekä instituutioita ja käytäntöjä uusintavia ja muuntavia merkityksiä. Tutkimuksen keskeisenä kysymyksenä oli, minkälaisten diskurssien puitteissa kuntarakennetta koskeva keskustelu rakentuu. Tähän liittyy myös pohdiskelua siitä, miten ja miksi tietty diskurssi muodostuu muita jäsennyksiä hallitsevammaksi.

Edellä totesin, että kuntarakennekeskustelu on määrittelykamppailua, joka koskee kuntien tehtäviä, voimavaroja ja kuntarakenteita. Tutkimuksessa kysyttiin myös, miten kuntarakennetta koskevat diskurssit säätelevät kuntien asemaan, tehtäviin ja voimavaroihin liittyviä hallinnan rationaliteetteja ja päämääriä. Kuntarakennekeskustelua hallitsee diskurssi, jonka olen nimennyt diskurssin **valtadiskurssiksi**. Kuntarakennekeskustelu kokonaisuudessaan on valtadiskurssin aktualisoima. Valtadiskurssin puitteissa keskeiseksi muodostuu sellainen muotoilu tai rationaliteetti, joka asettaa kuntarakenteiden uudistamisen muiden ratkaisujen edelle. Valtadiskurssi korostaa voimakkaasti vaatimusta kuntarakenteen muutoksesta väestöpohjaltaan suurempien kuntien muodostamiseksi.

Valtadiskurssissa kuntarakenne edustaa hallinnon rakenteita, ja hallintoa koskevan yleisluontoisen rationaliteetin mukaisesti hallinnon rakenteet ovat alisteisia tehtäville. Lisäksi hallinto on riippuvainen myös voimavaroista. Kun tehtävissä ja voimavaroissa tapahtuu muutoksia, hallinnolliset rakenteet sopeutuvat näihin muutoksiin. Tehtävien ja voimavarojen muutos aktualisoituu usein toimintaympäristön muutoksen seurauksena. Valtadiskurssissa on kysymys pyrkimyksestä kuntien koon säätelyyn ja tätä kautta niiden toimintaedellytysten ja voimavarojen vahvistamiseen. Valtadiskurssissa nojaudutaan *toimintaympäristön muutosdiskurssiin*; rakenteiden on sopeuduttava muutosten edellyttämällä tavalla.

Tutkimuksen perusteella kuntarakenne voidaan ymmärtää praktisena ilmiökenttää jäsentävänä representaationa, jolla viitataan kuntien aluejakoon ja niiden muodostamaan alueelliseen ja tilalliseen kokonaisuuteen[26]. Valtadiskurssin näkökulmasta käsite saa kuitenkin myös poliittisen muotoilun. Kuntarakenne käsitteenä representoi kunnat osana hallintoyksiköiden muodostamaa kokonaisrakennetta, jonka piirteitä voidaan mitata, arvioida ja muuttaa: *Paavo Lipponen katsoo nykyisen kuntarakenteen olevan auttamattomasti vanhentunut*. Kokonaisuudesta, johon kuntarakenteella viitataan, tulee 'hallittava'. Kuntarakenne-käsitteestä tulee hallinnan väline ja näkökulma, joka syrjäyttää muita mahdollisia tapoja representoida kuntia.

Olen nimennyt toisen keskustelusta identifioimani diskurssin **vastadiskurssiksi**. Vastadiskurssi rakentuu vastareaktioksi valtadiskurssin muotoilulle, jossa sopeutumisen toimintaympäristön muutokseen odotetaan tapahtuvan kuntarakenteiden kautta. Vastadiskurssissa kuntarakenne käsitteenä aktualisoituu lähinnä viittauksissa valtadiskurssin mukaisiin argumentteihin. Vastadiskurssissa käsitys kunnista ohjailtavana ja hallittavana kuntarakenteena kyseenalaistetaan. Kunnat representoituvat ainutkertaisina itsehallinnollisina alueyhteisöinä. Vastadiskurssin keskeinen rationaliteetti on sovittaa yhteen kunnan dualistisen tehtävän eri vaatimukset eli kansalaisten itsehallinnon toteutuminen ja palvelutehtävien täyttäminen. Yhteensovittamisen lähtökohtana on vahva premissi kunnan kehittämisen ja palvelujen turvaamisesta mahdollisimman lähellä kuntalaisia. Vastadiskurssissa aktualisoituu myös premissi, joka korostaa kunnan aluetta koskevaa itsemääräämisoikeutta. Vastadiskurssin näkökulmasta pyrkimys kuntarakenteen muutokseen ei ole legitimoitavissa.

Diskurssien keskeisinä ulottuvuuksina ovat valtadiskurssissa vaatimukset muutosten aikaansaamiseksi kuntarakenteessa sekä tämän kiistäminen vastadiskurssissa. Vastadiskurssissa tunnistetaan myös toimintaympäristön muutoksen edellyttämä sopeutumisen tarve, mutta kuntaliitosten sijaan ratkaisuksi esitetään muita keinoja. Vastadiskurssissa nousee voimakkaasti esiin tyytymättömyys kuntien tehtävien lisääntymisestä ja valtion rahoituksen kehityksestä. Vastadiskurssin näkökulmasta uudelleenmäärittely voi tapahtua myös voimavarojen ja tehtävien uudelleenmäärittelyn kautta.

26 Retoriikassa metonymialla tarkoitetaan reduktiota, jonka avulla monimutkainen kokonaisuus redusoidaan yhteen siihen liittyvään konkreettiseen ominaisuuteen. Tässä mielessä kuntarakenne on myös metonymia, johon monimutkainen instituutioiden, sosiaalisten suhteiden ja toimijoiden kooste on redusoitu.

Vastadiskurssissa puhe itsehallinnon olemuksesta nousee valtadiskurssia eksplisiittisemmin esiin. Tämä tulee esiin esimerkiksi siinä, miten *valtiojohdon* tai *keskushallinnon* katsottiin suhtautuvan kuntien kykyyn hoitaa perustehtäväänsä. Valtionhallinnon edustajien esittämien kuntarakenteen muutosvaatimusten katsottiin osoittavan *perustavanlaatuista eroa valtion hallinnon ja kuntakentän näkemyksissä kunnallishallinnon merkityksestä*. Näin konstruoituu vastakkainasettelu erilaisten itsehallintokäsitysten välille. Vastadiskurssissa konstruoituu eräänlainen 'esivaltavaltiollisesti' painottunut käsitys itsehallinnosta, jota on pyrittävä torjumaan. Tämän käsityksen mukaisesti kunnallinen itsehallinto nähdään vain ikään kuin täytäntöönpanevana valtionhallintona. (ks. Ryynänen 1999.)

Kuntajakoa koskevissa säädöksissä ja valtioneuvoston päätöksissä on viimeisen parinkymmenen vuoden ajan ollut lähtökohtana kuntien itsenäinen päätösvalta. Valtadiskurssin implikoiman rationaliteetin ja vastadiskurssin välinen jännite on kuitenkin niin voimakas, että *pakko* ja *pakkoliitokset* aktualisoituvat vastadiskurssissa toistuvasti. Viittaukset 1960-luvun kuntauudistuksen suunnitteluun ja pakkoliitoksiin siivittivät vahvasti esimerkiksi keskustelua vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamiseen tarkoitetuista säädöksistä 1990-luvun alussa. Koska valtadiskurssin hallinnollinen rationaliteetti on vastadiskurssissa aktualisoituvan alueellisen itsemääräämisoikeuden näkökulmasta kiistettävä, vastadiskurssissa argumentaatio siirtyy pakon viitekehykseen. Äärimmillään myös kuntaliitosten toimeenpanon edellytysten joustavoittamisen ja taloudellisten kannustimien on katsottu uhkaavan itsemääräämisoikeuden premissiä.

Tehokkuus valtaa alaa hallinnan rationaliteettina

Hallinnan analytiikan kohteena ovat poliittisen vallan rationaaliset ja tiedolliset ulottuvuudet. Tarkoituksena on osoittaa, miten kuntarakennetta koskeva hallinnan tila muotoutuu ja lävistetään muilla puhetavoilla, kuten tieteellisillä, moraalisilla ja eettisillä retoriikoilla. Foucault'n mukaan modernissa hallinnassa on tärkeä kyetä tuottamaan sellaisia totuuksia ja tieteellispohjaisia havaintoja, joiden avulla todellisuus voidaan käsitteellistää hallinnan periaatteiden mukaisesti. Foucault (1980d, 131) puhuu totuuden politiikasta eli siitä, miten esimerkiksi tieteellisesti tuotetuilla totuuksilla perustellaan poliittisen hallinnan muotoja. Modernissa hallinnassa yhteiskunnan käsitteellistäminen taloudellisena yksikkönä ja koneistona on oma hallinnan tapansa. Myös tehokkuuden vaatimus on osa hallinnan tekniikkaa. Erilaiset tehokkuuden arviointitavat näyttävät tuottavan tosiasioita, joita puolestaan käytetään poliittisen hallinnan tukena.

Vetoaminen *tehokkuusdiskurssiin* eli pyrkimykseen tehokkuuteen nojaavaan hallintaan aktualisoitui myös kuntarakennekeskustelussa. 1990-luvulla valtadiskurssissa kuntarakenteeseen kohdistuneiden muutosvaatimusten keskeisenä premissinä olivat kuntien toimintaedellytyksissä havaitut muutokset. Moottorina tehokkuuteen nojaaville toimille julkisella sektorilla oli lamaa seurannut talouskriisi. Tarve julkisen talouden tasapainottamiseen ja kuntatalouden supistamiseen kytkeytyi työttömyyden kasvusta johtuvaan julkisten menojen kasvuun ja verotulojen romahtamiseen. Samaan aikaan käytiin keskustelua talouden rakennemuutoksesta, jonka katsottiin edellyttävän sopeuttamistoimenpiteitä myös julkisella sektorilla. Paineet kohdistuivat erityisesti kuntien hallintorakenteisiin ja henkilöstön määrään.

Vaikka hallinnon tehostamisesta oli puhuttu jo 1980-luvulla, vasta 1990-luvulla yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa tapahtui siirtymä hyvinvointivaltion palvelujärjestelmien rakennusvaiheesta resurssien tehokasta käyttöä ja rationalisointia painottavaan ajatteluun (ks. Salovaara-Moring 2004). Hyvinvointivaltion rakenteiden virtaviivaistamisesta ja palvelutuotannon tehostamisesta muodostui julkiseen sektoriin kytkeytyvän keskustelun ydin. Puhuttiin hyvinvointivaltion ekspansion jälkeisestä hyvinvointivaltiollisen regiimin asteittaisesta muutoksesta, jonka syynä oli hyvinvointivaltion törmääminen yhtäältä taloudellisiin ja toisaalta ideologisiin rajoihinsa.

Kuntarakennekeskustelun analysointi osoitti, että valtiontalouden epätasapainon syventyessä myöskään kuntien vastuuta säästötalkoissa ei enää vahvasti kyseenalaistettu. Julkisten palveluiden ja menojen jatkuva lisääntyminen ei ollut enää mahdollista. Kun julkinen sektori leimattiin ylipaisuneeksi ja tehottomaksi, kriittinen katse kohdistui myös kuntarakenteisiin. *Byrokratiadiskurssi* nousi valtadiskurssin keskiöön. Valtadiskurssissa kuntien kokoa tuli suurentaa ja kuntien lukumäärää vähentää.

Valtadiskurssin hallinnollinen rationaliteetti rakentui taloudellisen tehokkuuden varaan. Suuremmassa yksikössä palvelujen tuottaminen olisi edullisempaa. Olen soveltanut diskurssien analysoinnissa A. J. Greimasin ideaa kertomuksissa artikuloituvista aktanteista ja niiden toiminnasta. Aktanttianalyysin käsittein valtadiskurssissa lähettäjäaktanttina toimivat taloudellisen laman aiheuttamat säästöpaineet, jotka synnyttävät tarpeen kuntarakenteen muutokselle. Kuntarakenteen muutos muodostaa objektiaktantin, jonka avulla pyritään tehostamaan kuntien toimintaa ja turvaamaan palvelut kuntalaisille eli vastaanottaja-aktantille. Subjektiaktantti konstituoituu vain viitteellisesti, sillä pyrkimys kuntarakenteen muutokseen koskee lähtökohtaisesti ’kaikkia’.

Tehostamisvaatimuksen tueksi eli auttaja-aktantiksi aktualisoituu byrokratiadiskurssi eli puhe hallinnon päällekkäisyyksistä ja tehottomuudesta. Ylimääräinen byrokratia synnyttää tarpeen virtaviivaistaa ja keventää hallintoa ja palvelujen tuotantoa kuntaliitosten avulla. Byrokratia on auttaja-aktantin asemassa, varsinaisena lähettäjäaktanttina on siis lama ja sen aiheuttamat saneeraus- ja säästötarpeet. Vastustaja-aktantin muodostaa se, että muutostarvetta ei tunnisteta tai tunnusteta kunnissa tai ylipäätään. Ratkaisuista vastuussa olevat näyttäytyvät vastuuttomina. Paikalliset päätöksentekijät joko *ajavat omaa etuaan* tai eivät *ymmärrä omaa etuaan*. Jälkimmäiseen näyttävät syyllistyvän myös kuntalaiset.

Tehokkuus poliittisen hallinnan tekniikkana muodostuu kuntarakennekeskustelussa lähes kyseenalaistamattomaksi. Tehostamispyrkimysten päämääränä on palvelujen turvaaminen. 1990-luvun alussa korostui enemmän byrokratian purkaminen. 2000-luvulla vahvistuva toimintaympäristön muutosdiskurssi sanelee julkisen talouden reunaehdot ja tehokkuudesta muodostuu palvelujen turvaamisen välttämätön ehto. Puheessa kuntalainen asemoituu hyvinvointiyhteiskunnan palveluiden oikeutetuksi vastaanottajaksi ja tässä mielessä poliittis-hallinnollisen tavoitteenasettelun ytimeen. Yksi tapa esittää asia on, että kuntalainen tarvitsee palveluita, ei kuntarajoja: *Tarpeellista olisi kaikkialla pienten kuntien maakunnassamme pohtia, mihin kuntalaiset kaikkia kuntia oikein tarvitsevat ja jokaista liitoshanketta pitäisi muistaa tarkastella kuntalaisen näkökulmasta. Kuntalainen tarvitsee laadukkaita palveluja, mutta entistä harvemmin keinotekoisia hallintorajoja.*

Nojautuminen tehokkuusdiskurssiin yhdistää myös erilaisista poliittisista lähtökohdista nousevia argumentteja. Tehokkuus artikuloituu niin valta- kuin vastadiskurssissakin. Tehokkuuden parina keskustelussa on eräänlainen jatkuvan kriisin politiikka. Kuntatalouden osalta taloudenhoito näyttää olevan pyrkimystä tilaan, jota ei koskaan saavuteta. Näin se näyttää aina vaativan poikkeuksellisia toimenpiteitä ja tiukkaa itsekuria. (Ks. myös Kantola 2002.) Keskustelu koskeekin lähinnä sitä, miten tehokkuus saavutetaan. Vastadiskurssissa hylättiin valtadiskurssissa esiinnousevat pyrkimykset hakea ratkaisua tilanteeseen kuntaliitoksista. Sen sijaan ratkaisuksi julkisen sektorin säästö- ja rationalisointipaineisiin esitettiin kuntayhteistyön mahdollisuutta ja muita palvelutuotannon tehostamiseen tähtääviä toimenpiteitä.

Vastadiskurssissa lähettäjäaktanttina toimivat julkiseen keskusteluun nousevat argumentit kuntarakenteen muutostarpeesta. Kunnan aluetta koskevan itsemääräämisoikeuden puolustaminen kuntarakenteen muutospyrkimystä vastaan muodostaa objektiaktantin. Subjektiaktantin muodostavat kunnat ainutkertaisina itsehallinnollisina alueyhteisöinä. Vastaanottaja-aktanttina ovat kunnat ja kuntalaiset.

Vastadiskurssissa muodostuu siis keskeiseksi premissi, joka korostaa kunnan aluetta koskevan itsemääräämisoikeuden säilyttämistä. Kuntarakenteen uudelleenmäärittelylle esitettyjä perusteluita pidetään kiistanalaisina. Erityisesti tämä koskee perusteluita, joissa tuotannon laajuusetuihin perustuvia tehokkuuskriteereitä sovelletaan kunnan kokoon. Kunnan koon ja sen taloudellisen tehokkuuden välinen yhteys kiistetään. *Kiistämätöntä näyttöä* tai *yksiselitteisiä tutkimustuloksia* niiden yhteydestä ei ole voitu esittää. Päinvastoin suurten kuntien tehokkuus kyseenalaistetaan vetoamalla byrokratiadiskurssiin: hallinto synnyttää lisää hallintoa. Vastadiskurssissa artikuloituu itseisarvoisen tärkeänä pienen kunnan erityislaatuinen sosiaalinen järjestys ja sen luomat vaihtoehtoiset edellytykset kunnan hyvinvointitehtävän tehokkaalle hoitamiselle ja kuntalaisten hyvinvoinnille.

Valtadiskurssissa kuntarakenteen muutostarve sai 1990-luvulla perustelunsa myös *koko kansantalouden* tai *kuntatalouden* tasolla saavutettavista säästöistä. Vastadiskurssissa aktualisoitui puolestaan argumentti siitä, ettei pienistä kunnista aiheutuvien kustannusten hillitsemisellä ole saavutettavissa merkittäviä säästöjä koko kuntatalouden näkökulmasta. Niiden yhdistymisestä syntyvät säästöt näyttäytyvät merkityksettöminä: *sadan pienimmän kunnan lakkauttaminen toisi vain vähän yli prosentin luokkaa olevat säästöt*.

Vastadiskurssissa liitoksista syntyvät säästöt kyseenalaistettiin tiukasti myös siksi, että ne kytkettiin keskittämisen logiikkaan. Säästöjä ei pidetty realistisina, koska liitoksen jälkeenkin palvelut olisi ylläpidettävä kuntakeskusten ohella myös muissa taajamissa ja harvaanasutulla seudulla. Vastadiskurssi aktualisoi asetelman, jossa vastakkain olivat tehokkuustavoitteet ja kansalaisten oikeus siihen, että palvelut tuotetaan ja palveluita koskevat ratkaisut tehdään mahdollisimman lähellä kansalaista. Säästöjen moraalinen merkitys kyseenalaistui sitä kautta, että palvelujen etääntyminen merkitsisi suurten kuntien reuna-alueiden ja syrjäseutujen näkökulmasta hyvinvointivaltion paikallista alasajoa.

2000-luvulla kuntaliitosten yhteydessä ei juuri enää puhuttu kokonaissäästöistä. Palvelujen turvaaminen nousi säästöjä keskeisemmäksi argumentiksi: *Kuntaliitoksen*

ensisijainen tavoite ei välttämättä ole taloudellinen hyöty, vaan palvelujen turvaaminen myös tulevaisuudessa. Yleispiirteiseltä hallintobyrokratian karsimistavoitteelta puuttui 2000-luvun kontekstissa uskottavuus. *Löysät* oli lamavuosien ja laskennallisen valtionosuusjärjestelmän myötä karsittu pois hallinnosta ja palveluista.

2000-luvulla tarve kuntarakenteen muutokseen kytkeytyy edelleen palvelujen turvaamiseen kuntalaisille. Lähettäjäaktantiksi muodostuu toimintaympäristön muutos 1990-lukua laajemmin. Muutostarpeen artikuloinnissa painottuu toimintaympäristön muutosdiskurssi. Tulevaisuuden toimintaympäristön muutokset edellyttävät toimenpiteitä palvelujen turvaamiseksi. Perusteluina ovat muuttoliikkeestä ja yritysten toimintalogiikoiden muutoksista seurannut kuntien taloudellinen eriytyminen sekä väestön ikääntymisestä ja palveluvaatimusten muutoksista johtuva jatkuva palvelukustannusten kohoaminen. Tulevaisuus painottuu vahvasti.

Poliittisten rationaalisuuksien eräänä piirteenä on se, että niillä on omat ilmaisutapansa ja sanastonsa, eli ne ovat idiomaattisia (Helén 2004, 210–21; Rose 1999, 24–31, 47–51). 2000-luvulle tultaessa tehokkuusvaatimuksen rinnalle nousee entistä vahvemmin myös vaatimus *tuottavuudesta*. Tehokkuuden ja tuottavuuden käsitteillä on taloustieteessä omat, osin kiistanalaisetkin merkityksensä. Julkisen hallinnon kehittämistä koskevaan hallinnan käsitteistöön ne ovat vakiintuneet liiketaloudellisten keskusteluiden kautta. Myös kuntarakennekeskustelussa molemmat näyttävät täyttävän tietyn rationaliteetin tarpeen ja tulleen juuri siksi omaksutuksi. Niiden avulla on onnistuttu uskottavasti suuntamaan keskustelua ja käytäntöjä haluttuun suuntaan. Lopulta ne ovat alkaneet kuin itsestään jäsentää keskustelua. Tehokkuuskäsite suuntautui 1980–90-luvulla byrokratisoituneen hallinnon virtaviivaistamiseen. Tuottavuus on astunut mukaan kuvaan, kun hallinto on kertaalleen virtaviivaistettu, mutta olemassa olevilla voimavaroilla pitää edelleen saada aikaan vielä enemmän.

Diskurssin merkitysvaikutukset tulevat usein vahvistetuksi figurativisoinnilla eli esimerkiksi kielikuvilla ja vertauksilla. Teemoihin voidaan liittää tiettyjä merkityksiä myös esimerkiksi rinnastamalla tai kontrastoimalla ilmiöitä toiseen aikaan tai paikkaan. Tämä on osa diskursiivista strategiaa, joka voi perustua diskurssin pätevyyden korostamiseen tai kilpailevien diskurssien figuratiiviseen kritiikkiin. Jo 1990-luvun kuntarakennekeskustelussa tulevaisuuden haasteiden merkitystä vahvisti eräänlainen modernisaatiotarina eli kertomus taloudellisten ja tuotannollisten suhteiden muutoksen, väestön liikkuvuuden ja uudenlaisten kommunikaatioyhteyksien vaikutuksista julkisen hallinnon rakenteisiin ja toimintaan. Muutostarinan rakentuminen valtadiskurssissa on kokonaisvaltaista, mutta se tiivistyy tiettyyn ajallis-paikalliseen vertauskuvaan. Sen mukaan kuntarakenne on peräisin hevospelien tai sulkakynien ajalla muotoutuneiden seurakuntien hallinnon rajoista. Se on jo sinällään epätarkoituksenmukainen ja vanhentunut, ja kuntien on mukauduttava toimintaympäristön muutokseen.

Tasa-arvo ambivalentti lähtökohta uudistamiselle

Poliittisille rationaalisuuksille on tyypillistä moraalinen muoto. Tiettyjen moraalisten tavoitteiden ja periaatteiden on määrä ohjata hallitsemiskäytäntöjä. Tällainen moraalinen muoto on tunnistettavissa esimerkiksi sellaisista periaatteista kuin ”yhteiskunnan turvaaminen”, ”tasa-arvoisuus” tai ”oikeudenmukaisuus”. (Helén 2004, 210–211; Rose 1999, 24–31, 47–51.) Hyvän esimerkin rationaliteettien moraalisista muodoista tarjoavat uudistuksille esitetyt perustelut. Ylikankaan (1990, 99) mukaan erilaisten hallinnollisten uudistusten perusteluiden pitäisi paljastaa, minkä vuoksi asianomaiseen reformiin on ryhdytty. Mutta hallinnollisia uudistuksia on miltei aina perusteltu viittaamalla yhteisen hyvän ja kansan parhaan edistämiseen. Julkituodut perustelut eivät kuitenkaan ole välttämättä sama asia kuin tarkoitetun hankkeen syy. Perustelut on tarkoitettu ennen muuta edistämään reformin läpimenoa ja hyväksymistä. Uudistukset toteuttavat erilaisia arvoja, intressejä ja tarkoitusperiä, jotka ovat julkilausutuista perusteluista osin tunnistettavissa ja osin eivät.

Tietynlainen poliittisen hallinnan moraalinen muoto on tunnistettavissa myös kuntarakennekeskustelussa. Kuntalainen asemoituu hyvinvointipolitiikan kohteeksi ja kuntien palveluiden vastaanottajaksi ja puhe palvelujen turvaamisesta kietoutuu *tasa-arvodiskurssiin*. Kuntarakennekysymyksen yhteydessä tasa-arvon periaate näyttäytyy ambivalenttina. Toimiminen yhden periaatteen mukaan näyttäisi johtavan konfliktiin toisen korkealle arvostetun periaatteen kanssa. Valtadiskurssissa tasa-arvoperiaate muotoillaan siten, että kuntarakenteen muutoksen kautta peruspalvelut voitaisiin taata tasa-arvoisesti kaikille ja erityisesti taloudelliselta asemaltaan heikentyneiden kuntien kuntalaisille.

Vastadiskurssissa aktualisoituu huoli, jonka mukaan kuntaliitoksissa ainoaksi tavaksi säästää muodostuvat palvelupisteiden lakkauttaminen ja palvelujen keskittäminen. Vastadiskurssissa tulkinta kuntarakenteen muutoksen vaikutuksesta tasa-arvoon on, että väestö joutuisi asuinpaikastaan riippuen eriarvoiseen asemaan paikallisesti. Riskinä nähdään olevan, että *suurten kuntien sisällä eriarvoisuus kasvaisi.* Kuntarakenteen muutoksen premissinä oleva tasa-arvon määrittely kansallisella tasolla törmää tasa-arvon määrittelyyn, jonka kiinnekohtana ovat kuntarakenteen muutoksen vaikutukset paikallisella tasolla.

Vastadiskurssissa keskeinen premissi on kunnan kehittämisen ja palvelujen turvaaminen mahdollisimman lähellä kuntalaisia. Vastadiskurssissa korostuu läheisyysperiaate. Päätöksenteon läheisyys kytketään tiiviisti mahdollisuuteen vaikuttaa alueen kehittämisen ehtoihin. Ajatuksena on, että olemassa oleva paikallinen demokraattinen päätöksenteko turvaa paikalliset tarpeet, kansalaislähtöisen päätöksenteon ja hallintotehtävien hoitamisen. Vastadiskurssissa kyseenalaistetaan edellytykset turvata kunnan eri osien kehittämistä koskeva päätösvalta yhdistyneissä suuremmissa kunnissa. Vastadiskurssissa keskeistä on ennen kaikkea palvelujen turvaaminen mahdollisimman lähellä kuntalaisia. *Demokratianäkökulmasta* jokainen kunnista on olemassa siksi, että nämä palvelut voitaisiin turvata mahdollisimman pitkälti *kuntalaisten tarpeiden* mukaisesti.

Vastadiskurssissa aktualisoituu pelko *keskittävien voimien* vaikutuksista ja *sivukylän asemaan* joutumisesta. Pelko kohdistuu siihen, että kuntarakenteen muutoksessa on kysymys hyvinvointivaltion paikallisesta alasajosta. Tästä syystä pienkunnat on nähtävä

painostusryhminä. Pienkunnan viranhaltijat puolustavat juuri oman kuntansa väestöä, käytännössä siis pienkunnat ovat *mitä tehokkain jakopoliittinen väline*. Pienkuntarakenne on *luultavasti vahvin oikeudenmukaisuuden tae, mikä maastamme löytyy.* Ilman omien viranhaltijoiden panosta *pienten ja syrjäisten seutujen asukkaiden ääni ei kuuluisi kauas, jos kuuluisi ollenkaan.* Tämä vastadiskurssin ulottuvuus määrittyy kuitenkin usein kunnan päätöksentekijöiden ja kuntalaisten kyvyttömyydeksi tunnistaa kunnan toimintaedellytyksien muuttumista ja tehdä oikeanlaisia johtopäätöksiä.

Kuntarakennekeskustelussa keskustelu demokratian olemuksesta muuttui usein kamppailuksi kuntakoon yhteyksistä demokratian eri ulottuvuuksiin. Yhtäältä siis *kunnallisen demokratian toteutuminen on arvo sinänsä,* mutta toisaalta *kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet säilyvät myös isommissa yksiköissä*. Yhtäältä todettiin, että kuntakoon suurenemisen kielteiset vaikutukset demokratiaan olisi hyväksyttävä väistämättöminä. Toisaalta kysymys demokratiasta näyttää olevan ratkaistavissa siten, että *uudet tietotekniset ja informaatioteknologiset mahdollisuudet parantavat demokratiaa monin tavoin. Äänestäminen ja suora kommunikointi eivät enää ole ainoat yhteydenoton muodot kuntiin päin.* Toisaalta *edustuksellisen demokratian toteutuminen saattaa pienissä kunnissa olla vaikeaa, mutta ei se suurissakaan kunnissa mitenkään ongelmatonta ole. Mikäli taas demokratialla tarkoitetaan kansalaisten osallistumista, on vaikea kuvitella kansalaisten osallistuvan vilkkaammin suurissa kuin pienissä kunnissa.*

Vastadiskurssissa nousee esiin epäily siitä, että kuntarakenteen määrittelypyrkimyksillä on yhteys valtion ja kuntien välisen ohjaussuhteen muuttamiseen ja sentralisointipyrkimyksiin. Tämä kiteytyy ajatuksessa, jonka mukaan valtio pyrkii *tasapäistämään kunnat* voidakseen paremmin ohjailla kuntia palvelutuotannon tehostamiseksi. Valtion olisi yksinkertaisempi kiristää homogeenisemman kuntarakenteen ja harvalukuisempien kuntien ohjausta: *rahat ja ohjeet voitaisiin jakaa harvemmalle*. *Päätökset tehtäisiin harvemmissa keskuksissa*. *Tämä merkitsisi lisääntyviä mahdollisuuksia keskittää palveluja tehokkuuden nimissä*. Tämä valtadiskurssin ääriulottuvuudessa artikuloituva käsitys uusintaa osaltaan vastakkainasettelua, jossa kunta nähdään yhtäältä yksiselitteisesti palveluja tuottavana hallintoyksikkönä ja toisaalta ainutkertaisena paikallisena itsehallintoyhteisönä.

Tutkimus osoittaa, että kuntarakennekeskustelussa on kysymys myös kansalaisten hyvinvoinnista huolehtimisen periaatteen eli sosiaalipoliittisen subjektiuden ja poliittisen subjektiuden eli poliittisen itsemääräämisoikeuden yhteensovittamisesta. Tasa-arvon ja poliittisen subjektiuden yhteensovittamisen haaste näkyy siinä, että kuntalaisen representaatiot ovat diskursseissa yhteensovittamattomia. Tämä on myös se osa kuntarakennekeskustelua, jossa kuntalainen tematisoituu selvimmin esiin. Yhtäältä todetaan, että kuntalainen ei ole kiinnostunut kunnan alueesta tai olemassaolosta vaan sen tuottamista palveluhyödykkeistä. Toisaalta monien yhdistymisprosessien kerrotaan osoittavan, että nimenomaan *kuntalaiset pitävät itsepintaisesti kiinni kuntarajoista.* Tällöin katsotaan, että kuntalainen ei ole riittävän hyvin informoitu kuntaliitoksen merkityksestä *toiminnalle laadullisesti ja määrällisesti kuntalaisen kannalta*.

Vastadiskurssissa aktualisoituu vahvasti eräänlainen ”omavaraisuusstrategia”. Kuntarakenteen muutoksella katsotaan tavoiteltavan mittakaavaetuja, voimavarojen ja kehittämisen keskittämistä sekä palveluiden karsimista. Omavaraisuusstrategia merkitsee, että kunta pyrkii sen voimavaroihin suhteutettuun palvelujen tarjontaan

ja laatuun. Jos kunnan voimavarat riittävät, voidaan palvelutaso sovittaa jopa joitakin muita kuntia paremmaksi. Insentiiviä yhdistymiseen ei tällöin ole. Voimavarojen puutteessa kunta voi koettaa *riisuttua mallia* eli tinkiä palvelutasosta pitääkseen kiinni omavaraisuusstrategiasta. Valtadiskurssissa aktualisoituva rationaliteetti kuntarakenteen muutostarpeesta törmää vastadiskurssin paikallisuuden rationaliteettiin, jonka lähtökohtana on läheisyysperiaate ja perinteisesti vahva omavaraisuusstrategia.

Kuntaidentiteetin rakennuspuita

Kuntarakennekeskustelussa nousee esiin kysymys paikallisesta identiteetistä ja sen säilymisen edellytyksistä. Kuntarakennekeskustelussa identiteetti näyttäytyy kiistanalaisena ja kontekstisidonnaisena. Kun vaatimuksena on kuntarakenteen muutos, kyseenalaistetaan identiteetin riippuvuus hallinnosta: *Eihän identiteetti ole hallintoa* tai *kuntarakenteen on oltava sellainen, että alueen asukkaat saavat tasapuolisesti mahdollisimman hyvät palvelut. Vahva kotiseutuidentiteetti ei ole kiinni hallinnollisista rajoista.* Vastadiskurssissa aluetta koskeva itsemääräämisoikeus ja kunnan kehittämisen ja palvelujen turvaaminen mahdollisimman lähellä kuntalaisia kietoutuvat alueellisen identiteetin säilymiseen: *säilyttämällä historialliset peruskuntamme itsenäisinä säilytetään samalla paikallisen kulttuurin, identiteetin ja kansanvallan kannalta etuja, joita ei voi rahalla ostaa.*

Identiteetillä viitataan yhtäältä kunnan ja sen alueen identiteettiin eli sen rakenteellisiin piirteisiin, luonnonolosuhteisiin ja kulttuuriin. Toisaalta identiteetillä viitataan ihmisten samastumiseen alueeseen. (ks. myös Paasi 1986; Zimmerbauer 2006.) Esimerkiksi neuvoa antavan kansanäänestyksen seurauksena rauenneen tai muutoin kariutuneen yhdistymishankkeen viitataan kaatuneen asukkaiden vastustukseen, koska *paikallinen identiteetti* vaikuttaa suuresti asenteisiin. Usein liitosten vastustaminen artikuloituu *tunneasiaksi*. Identiteetti kytketään monesti sellaisiin seikkoihin kuin 'muutoksessakin säilytettävä' ja 'vaalimisen arvoinen'. Identiteetti-käsite ja siihen liittyvät diskurssit sisältävät usein ikään kuin itsessään konservatiivisen lähtökohdan, joka estää ilmiön kriittisen tarkastelun (Paasi 1998, 174.) Vetoaminen kuntien merkitykseen alueen identiteetin tai ihmisten alueelliseen identiteetin kannalta konstruoidaan myös epärationaaliseksi takertumiseksi: *Pienten kuntien puolustajat perustelevat kantaansa myös kotiseutuidentiteetillä. Vastustajat sanovat, ettei tämän luokan tunneasiaa pitäisi jättää vauraampien maksettavaksi.*

Kuntarakennekeskustelussa paikallinen identiteetti on jotain sellaista, mikä paikantuu nimenomaan pieniin kuntiin. Myös Pyyn (2005) mukaan kuntiin kytkeytyvässä identiteettikeskustelussa identiteetti saa suhteellisen staattisia tunnetilan tai paikkatunteen merkityksiä. Toisaalta kunta voi saada myös merkityksiä, joissa identiteetti on pikemminkin toimintatila, jännitteinen ja seuraamuksia omaava. Esimerkiksi Saimaankaupunki-hankkeen yhteydessä nousee esiin vaihtoehtoisten identiteettien mahdollisuus: *Vastustajat kannattavat moniäänistä alueellista omakuvaa, kun hankkeen puuhamiehet ja -naiset näkevät eteläkarjalaisuuden asukkaita yhdistävänä tekijänä. Identiteetistä on ikään kuin tullut kauppatavaraa.*

Identiteetti on haasteellinen ilmiö, koska se pakenee määrittelypyrkimyksiä. Emme voi tietää, missä määrin alueellinen identiteetti kulloisissakin muutoksissa vaipuu

vain muistinvaraiseksi käsitykseksi tai missä määrin sitä konstruoidaan eli ylläpidetään edelleen (Zimmerbauer 2006, 120). Kuntarakenteen muutostarpeen puolesta argumentoitaessa vastuuta identiteetin ylläpitämisestä yhteisöllistetään tai palautetaan yhteisölliseen: *Paikallinen identiteetti voi toki elää virallisista rajoista huolimatta. Paikallisuuden voimalla löydetään tarkoituksenmukaisimmat keinot järjestellä asiat.* Yhteisön jäsenistä itsestään riippuu, onko yhteisöllä sille merkitystä identifioitumisen kannalta tai rakentuuko alueelle tunnistettava identiteetti: *Lopulta identiteetissä ei voi olla kysymys siitä, mihin hallintoyksikköön ihmiset kuuluvat. Sen on rakennuttava ruohonjuuritasolle, vahvalle paikalliselle kansalaisyhteiskunnalle.* Kun hallinnollinen yksikkö lakkaa olemasta, identiteetin ylläpitämisen tueksi on konstruoitava esiin tietylle alueelle rajautuvien *asukkaiden yhteisö, kansalaisyhteiskunta* tai *ihmiset itse*.

Totuuden politiikka rakentuu diskursseissa

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on ollut kytkeä yhteen kuntarakennekeskustelussa aktualisoituvien diskurssien analysointi ja hallinnan muotoutumisen tarkastelu. Tämän tehtävän kannalta keskeinen on myös Foucault'n käsite totuuden politiikka. Totuuden politiikassa on kyse siitä, miten tietynlaisia poliittisen hallinnan muotoja perustellaan eri tavoin tuotetuilla totuuksilla. Foucault'laisittain diskurssien analysoimisen tavoitteena on eritellä niitä olosuhteita ja ehtoja, joiden puitteissa diskurssi artikuloituu ja saa totuusarvon.

Seuraavaksi esitän totuuden politiikan rakentumisen kuntarakennekeskustelusta tunnistamieni diskurssien puitteissa, tukeutuen greimasilaisiin ideoihin todellisuusvaikutusten synnyttämisestä ja tiedonmuodostuksesta diskursseissa. Lähtökohtana tässä on ajatus siitä, että diskurssien ymmärretään rakentuvan kolmella eri tasolla. (Greimas ja Courtés 1979). Jotta mikään diskurssi ylipäänsä oli mahdollinen, sen täytyy tavalla tai toisella synnyttää todellisuusvaikutus; siis tuottaa oma vakavastiotettavuutensa. Jotain täytyy olettaa olevan olemassa vähintäänkin mahdollisena tiedonmuodostuksen kohteena, jotta diskurssi ylipäänsä voisi kehkeytyä. Diskurssista voidaan erottaa ensinnäkin **referentiaalinen taso**. Tällä tasolla konstituoituu diskurssin tiedonmuodostuksen kohde eli subjektin ja objektin välille muodostuu ero. Toisaalta subjektin peittyminen saattaa olla keskeistä diskurssin todellisuusvaikutuksen rakentumisen kannalta. (Ahonen 1984c, 320–322.)

Toiseksi voidaan erottaa **kognitiivinen taso**. Kognitiivisella tasolla tapahtuu tiedon hankinta, muodostus ja välitys. Se voi tapahtua esimerkiksi intertekstuaalisuuden kautta. Kehkeytyessään diskurssi ikään kuin työstää aikaisempien tai ylipäätään muiden diskurssien sisältöjä. Kolmas diskurssin taso on **objektiivinen taso**. Se luonnehtii tiedon kohteita sekä niihin kohdistuvia toimenpiteitä. Diskurssin muotoutuessa referentiaalinen ja kognitiivinen taso peittyvät. Tällöin objektiivinen taso näyttäytyy kiistattoman 'todellisuuden' luonnehdintana tai 'heijastuksena'. Todellisuusvaikutelma syntyy siitä, että diskurssi näyttää kuvaavan tiedon kohteita, asioita 'siten kuin ne ovat'. Objektiivisella tasolla aktualisoituvia tiedon kohteita ei suhteuteta muihin diskursseihin. Niiden peittyminen johtaa siihen, että diskurssi näyttää olevan riippumaton muista diskursseista. (Ahonen 1984a, 186–192; Ahonen 1984c, 320–322.)

Valtadiskurssin rakentumista voidaan eritellä seuraavasti (ks. taulukko 5):

Valtadiskurssin referentiaalisella tasolla muodostuu diskurssin tieto kuntarakenteesta 'hallittavana' kokonaisuutena. Kognitiivisella tasolla aktualisoituu kuntarakenteen muutosvaatimuksen ydin tai keskeiset premissit. Näitä ovat toimintaympäristön muutos, vaatimus tehokkuudesta ja tuottavuudesta sekä alueellinen kilpailukyky ja byrokratia. Nämä premissit aktualisoituvat viittauksina toisiin laajempiin diskursseihin, kuten toimintaympäristön muutosdiskurssiin, tehokkuusdiskurssiin, kilpailukykydiskurssiin ja byrokratiadiskurssiin. Kuten edellä todettiin, valtadiskurssissa reflektoidaan myös identiteettikeskusteluita, tasa-arvoa ja demokratiaa. Objektiivisella tasolla aktualisoituu rationaliteetti, joka asettaa kuntarakenteen uudelleenmuotoilun voimavarojen ja tehtävien sopeuttamisen edelle.

Taulukko 5. Valta- ja vastadiskurssin rakentuminen

TIEDON MUODOSTUS	REFERENTIAALINEN TASO	KOGNITIIVINEN TASO	OBJEKTIIVINEN TASO
	"Tiedon muodostuksen kohde syntyy"	**"Tieto muodostetaan esimerkiksi muiden diskurssien sisältöjen avulla"**	**"Luonnehtii tiedon kohteita ja niihin kohdistuvia toimenpiteitä"**
	Objekti ja subjekti erottuvat	**Premissit ja diskurssit aktualisoituvat**	**Referentiaalinen ja kognitiivinen taso peittyvät ja syntyy todellisuusvaikutus**
VALTA-DISKURSSI	Konstruoi kuntarakenteen 'hallittavana' kokonaisuutena (obj.)	**Ytimessä** – Toimintaympäristön muutosdiskurssi – Tehokkuusdiskurssi – Kilpailukykydiskurssi – Byrokratiadiskurssi **Reflektoituja** – Alueellinen identiteetti – Demokratian määrittelyt – Tasa-arvo	Kuntarakenteen muuttaminen Kuntien voimavarojen ja tehtävien uudelleenmäärittelyn sijaan kuntarakenteen uudelleenmäärittely
VASTA-DISKURSSI	Pyrkimys kyseenalaistaa (obj.) käsitystä kuntarakenteesta 'hallittavana kokonaisuutena', ainutkertaiset kunnat lähtökohtana (subj.)	**Ytimessä** – Premissi kunnan kehittämisen ja palvelujen turvaamisesta mahdollisimman lähellä kuntalaisia – Premissi aluetta koskevasta itsemääräämisoikeudesta – Alueellinen identiteetti **Reflektoituja** – Toimintaympäristön muutosdiskurssi – Tehokkuusdiskurssi – Kilpailukykydiskurssi – Byrokratiadiskurssi	Ainutkertaiset kunnat lähtökohtana Kuntien voimavarojen ja tehtävien uudelleenmäärittely

Kahden tutkimuksessa tarkastellun ajanjakson puitteissa rakentuu erilainen 'kertomus' kuntien toimintaympäristön muutoksen ja nykyisen kuntarakenteen yhteensovittamat-

tomuudesta. 1990-luvulla kertomus rakentui sellaisista elementeistä kuin talouden rakennemuutos, lama ja säästötoimenpiteet sekä julkisen sektorin muutosvaatimus. 2000-luvulla toimintaympäristön muutosdiskurssin ytimeen ovat nousseet globalisoituva talous, valtion budjettitalouden liikkumavaran kaventuminen, väestörakenteen muutos, alueellisen kehityksen eriytyminen sekä kuntien voimavarojen ja tehtävien yhteensovittamisen haasteet niin väestöä saavissa kuin menettävissäkin kunnissa.

Vastadiskurssissa valtadiskurssin artikuloimaa representaatiota 'kuntarakenteesta hallinnan kohteena' pyritään purkamaan. Sen sijaan diskurssissa korostuu se, että kunnat representoidaan ainutkertaisina itsehallinnollisina alueyhteisöinä. Vastadiskurssin ytimessä keskeisiksi premisseiksi muodostuvat kunnan kehittämisen ja palvelujen turvaaminen mahdollisimman lähellä kuntalaisia, aluetta koskeva itsemääräämisoikeus, paikallisuuden ja pysyvyyden merkitys alueellisen identiteetin näkökulmasta. Aluetta koskevan itsemääräämisoikeuden premissin näkökulmasta pyrkimys kuntarakenteen uudelleenmäärittelyyn ei ole legitimoitavissa. Samat diskurssit saatetaan valjastaa palvelemaan hyvin erilaisia strategioita. Vastadiskurssissa monet valtadiskurssissa aktualisoituvat diskurssit tulevat myös reflektoiduksi. Mutta ne tulevat kyseenalaistetuiksi tai asettuvat eri valoon. Samoin tapahtuu vastadiskurssin aktualisoimille diskursseille valtadiskurssissa.

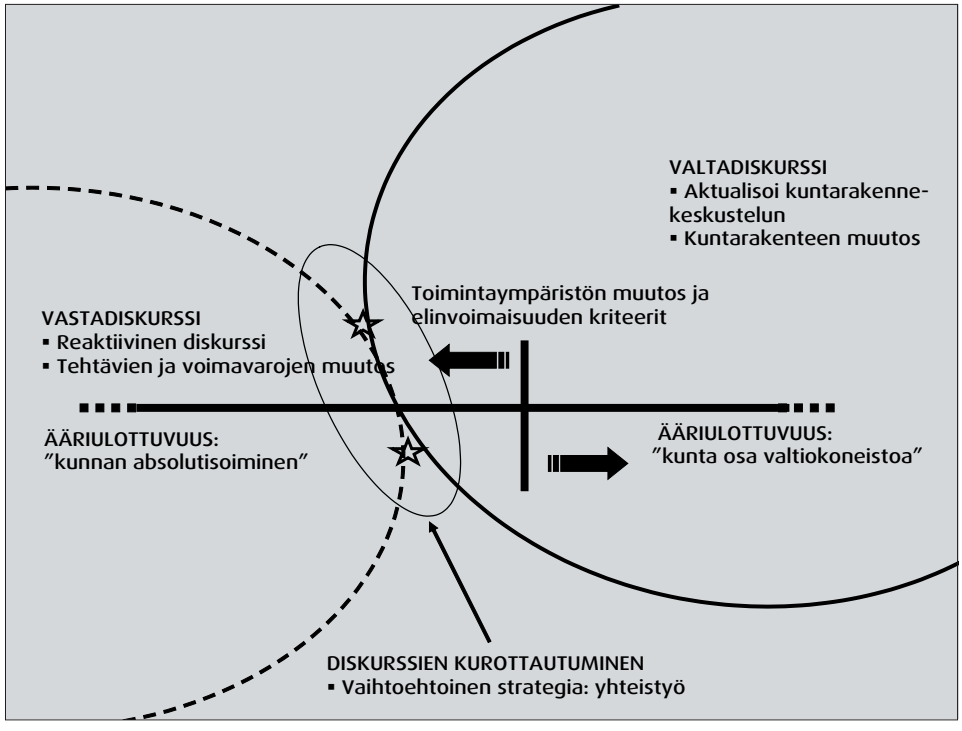
Tutkimuksessa tulisi aina arvioida valittujen teoreettis-filosofisten lähtökohtien ja menetelmällisten ratkaisujen yhteensopivuutta (Eskola & Suoranta 1998). Tutkimuksen teoreettisena lähtökohtana oli Foucault'lta omaksuttu käsitys diskursseista tiedon muotona. Edellä sovelsin myös A.J. Greimasin ideoita diskurssien artikuloitumisen prosessista. Yhtäältä näiden lähestymistapojen ero kiteytyy siinä, että greimasilaisessa analyysissä katsotaan olevan kyse ennen kaikkea siitä, *kuinka* tekstit merkitsevät, eikä siitä, *mitä* ne merkitsevät (Silvo 1988, 41). Analyysin toteuttaminen osoitti, että lähestymistapojen kytkeminen yhteen oli kuitenkin hedelmällistä. Hedelmällisyys kytkeytyi toisiaan täydentävyyteen. Diskurssien rakentumisen analyysin mahdollisti yhtäältä foucault'lainen kiinnostus diskursseihin tiedon muotona ja toisaalta greimasilainen kiinnostus diskursiivisilla tasoilla tapahtuvaan tiedon muodostukseen. Myöhemmällä greimasilaisella diskursiivisten rakenteiden analyysillä katsotaankin olevan koko kulttuuria koskevia ulottuvuuksia ja jopa yhtymäkohtia tiedon ja vallan suhteita käsittelevien Foucault'n (1998, 2000b) tutkimusten kanssa (Ahonen 1984c, 326, ks. myös Tarasti 1979, 140).

Diskursiiviset katkokset ja jatkuvuudet

Itsehallinto edellyttää elinvoimaisuutta

Diskurssit saattavat olla sisäisesti ristiriitaisia. Jokin yhdessä diskurssissa artikuloituva ilmiö saattaa lähentyä toista diskurssia tai ottaa siitä etäisyyttä. Myös valta- ja vastadiskurssien äärimmäisissä ulottuvuuksissa artikuloitui jotain, mikä oli kokonaisuuteen nähden marginaalista. Valtadiskurssin äärimmäisessä ulottuvuudessa kunta on osa valtiokoneistoa. Kunnan alue ja toiminta on säädeltävissä sille asetettujen tehtävien mukaisesti. Vastadiskurssin äärimmäisessä ulottuvuudessa puolestaan artikuloituu

kunta itseisarvoisena itsehallintoyhteisönä. Kunnat ikään kuin 'absolutisoidaan'. Niiden säilyminen nykyisellään muodostuu itseisarvoiseksi. Näiden kuntakäsitysten väliin muodostuu jatkumo, jonka olen nimennyt itsehallintojatkumoksi. Jatkumossa on kysymys kunnan itsenäisyyden edellytysten määrittelystä ja kriteereistä. Kuntarakennekeskustelussa aktualisoituvien diskurssien puitteissa liikutaan tällä jatkumolla (kuvio 6.).



Kuvio 6. Diskurssien välinen itsehallintojatkumo ja diskurssien taipuminen toisiaan kohti

2000-luvulla vahvistuu puhe kunnan elinvoimaisuudesta. Laman vaikutukset on nähty ja koettu, mutta kuntien rahoituksen ja velvoitteiden epäsuhta on silti edelleen esillä. Kuntien rahoitusjärjestelmän muutokset nostivat esiin kuntien tulopohjan haavoittuvuuden suhteessa talouden paikallisen kehitykseen, eli yritysten sijoittumiseen, elinkeinotoiminnan ja asukasmäärän kehitykseen sekä muissa verotettavissa lähteissä tapahtuviin muutoksiin. Tämä puhe alkaa säädellä liikettä itsehallintojatkumolla. Valtadiskurssissa vahvistuu määrittely, jonka mukaan ollakseen itsehallinnollinen ja voidakseen olla itsenäinen kunnan tulee olla *elinvoimainen.* Monien kuntien osalta elinvoimaisuus ei näytä toteutuvan, vaan niillä tulisi olla väestö- ja elinkeinopohjansa kautta nykyistä suuremmat voimavarat. Suuremmilla kunnilla on myös pieniä paremmat mahdollisuudet kantaa taloudellisiin *suhdanteisiin liittyviä riskejä*.

Valtadiskurssin keskiöön nousevat kasvukeskuksiin suuntautuneen muuttoliikkeen, ikääntymisen sekä elinkeinojen ja työllisyyden alueellisen kehityksen vaikutukset

kuntien toimintaedellytyksiin. Elinvoimaisuus kytketään välittömään tai ennustettuun taloudellisen tilanteen heikkenemiseen. Erityisen huolen kohteeksi muodostuvat väestö- ja elinkeinorakenteeltaan heikkenevään kehityskierteeseen joutuneet kunnat. Niiden edellytykset selviytyä kunnan kestävän kehityksen ja palvelujen turvaamisesta muuttuvissa olosuhteissa näyttävät heikoilta. Elinvoimaisuus ei kytkeydy ainoastaan heikkoon taloudelliseen asemaan vaan myös kuntien keskinäisiin riippuvuuksiin toiminnallisesti, palveluiden ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta. Kunnan on selviydyttävä palveluiden järjestämisestä ja muista kunnalle kuuluvista tehtävistä – ja tässä suuri väestöpohja ja riittävät taloudelliset voimavarat muodostuvat kriittisiksi. Vaihtoehtoiset tulkinnat jäävät elinvoimaisuuden ennakkoehtoja koordinoivan hallinnan taakse (ks. Tanskanen 2005).

Toisinaan vastadiskurssi näytti ikään kuin kurottautuvan valtadiskurssin suuntaan siinä mielessä, että siinä osoitettiin hyväksyntää kuntien yhdistymistä kohtaan. 2000-luvun alussa yhä useampi yhdistymisselvityshanke näytti kehkeytyvän kuntaliitokseksi. Vastadiskurssin premissi kunnan ja palvelujen kehittämistä koskevan päätöksenteon säilyttämisestä mahdollisimman lähellä kuntalaisia taipuu taloudellisen välttämättömyyden edessä. Samoin käy aluetta koskevasta itsemääräämisoikeuden premissin. Yhdistyminen muodostuu toisen kunnan taloudellisen aseman tai alueen voimavarojen kokoamisen kannalta kriittiseksi. Vastadiskurssissa 'ainutkertaiset itsehallintoyhteisöt' taipuvat 'ainutkertaisiin paikallisiin yhdistymisprosesseihin'.

Diskurssien taipumisessa keskeiseksi päämääräksi muodostuu kuntalainen. Kunnan on kyettävä huolehtimaan kuntalaisten palveluista ja asuinympäristön kestävästä kehityksestä. Tässä myös diskursseissa rakentuvat käsitykset tasa-arvosta kohtaavat. Vastadiskurssissa päätöksenteon läheisyydestä ja sitä kautta saavutettavasta tasa-arvosta ollaan valmiita tinkimään. Diskurssien taipuessa noukitaan premissejä molemmista diskursseista. Myös itsehallinnollinen omavastuisuus ja omavaraisuus edellyttävät elinvoimaisuutta – ja elinvoimaisuus voidaan turvata kunnan suuruuteen, väestöpohjaan ja riittäviin taloudellisiin voimavaroihin nojautuen[27].

Kuntarakennekeskustelu ja valtapolitiikka

Politiikkaan kytketään yhtäältä yhteisyys ja toisaalta erimielisyys. Politiikan ymmärretään merkitsevän valtataistelua ja yhteisten asioiden hoitamista. Puhumme usein yhteiskunnallisten kiistakysymysten "politisoitumisesta". Politisoitumisella viitataan

27 Tässä on yhtymäkohta Pystysen (1965) tapaan kuvata kuntakoon määrittelyn problematiikkaa "itsehallintoaspektin" ja "yleishallintoaspektin" käsitteiden avulla. Itsehallintoaspektin kannalta ei ole mahdollista määritellä optimaalista kunnan suuruutta. Tarpeen kunnan koon määrittelylle asettavat kunnan tehtävät. Mikäli kunnille ei lainsäädännöllä asetettaisi tehtäviä, voisi itsehallintoon kytkeytyvän omavastuisuuden periaate – yhteisten asioiden hoitaminen ja niiden kustannuksista huolehtiminen – toteutua periaatteessa miten pienessä yhdyskunnassa tahansa. Koska kunnat olivat pyrkineet lisäämään väestöään parantaakseen mahdollisuuksiaan kunnallisten palvelujen tuottamiseksi, yleishallintoaspekti eli kunnan edellytykset hallinnollisesti ja taloudellisesti tehokkaaseen näyttivät olevan "yhteiskunnassa voimakkaampia". Näin myös itsehallintoaspektin ulottuvuudet, kuten demokratian läheisyys ja edellytykset ehkäistä virkavaltaistumista tuli hyväksyä "sellaisina kuin ne suurissa kunnissa täyttyvät". (ks. Pystynen 1965, 300–301, 315.)

siihen jännitteeseen, joka syntyy politiikan yhteisyyden ja erimielisyyden välille. Politisoituessaan tietty vakiintunut toimintapolitiikka tai toimintatapa kyseenalaistuu, jolloin sen ympärille muodostuu kiista tai konflikti siitä, miten asioita pitäisi hoitaa. Kuntarakenteen muutoksen kannatus ja vastustus konstruoituu puoluepoliittisin jakolinjoin. SDP ja Kokoomus edustajineen asemoituvat aktiivista kuntarakenteen uudistuspolitiikkaa ajaviksi. Keskustapuolue asemoituu kuntaliitoksia ja yleisesti kuntarakenteen muutosta vastustavaksi. Usein erityisesti diskurssien äärimmäisissä ulottuvuuksissa aktualisoituvat premissit määritellään puoluepoliittisten lähtökohtien ja tavoitteiden ilmentymiksi.

Kuntarakennekeskustelun keskeisenä arvostelmien ja premissien artikuloitumisen solmukohtana on puoluepolitiikka. Puolueiden ymmärretään kanavoivan arvoja ja intressejä. Täyttääkseen tehtävänsä niiden on turvattava valta-asemansa ja jatkuvuutensa. Usein puolueiden ymmärretään olevan vastakkaisten intressien tilanteessa. Intressiristiriitaan kytkeytyy ajatus nollasumma-pelistä, jossa kaikki eivät voi voittaa. Yksi ratkaisu erottelee voittajat ja häviäjät. Tämä tekee intresseistä ylihistoriallisia ja annettuja. Intressiristiriitoihin perustuvasta näkemyksestä puuttuu konflikteissa olennainen, merkitysten ja määrittelykamppailujen ulottuvuus, joka liittyy toimijoiden keskinäiseen vuorovaikutukseen. (Laine & Peltonen 2003, 57; Väyrynen 2001, 117–118.) Diskursiivisesta näkökulmasta halutaan korostaa todellisuuden määrittelemisen tapoja. Konflikteissa on kyse siitä, mitkä määritelmät todellisuudesta saavat hallitsevan aseman.

Kuntarakenteeseen kohdistuvat vaatimukset ja niiden vastustaminen määritellään usein puolueiden valtapoliittisten tavoitteiden ilmentymiksi. Valtapolitiikka kytketään poliittisten puolueiden eriytyneeseen asemaan kuntakentässä. Kuntarakenteen muutoksesta seuraisi uudenlaisia strategisia tilanteita ja valtapoliittisia asemia. Valtapoliittiset asemat, kunta- ja aluerakenteiden kehittäminen sekä keskushallinnon ja paikallisen tason toimivaltasuhteiden uudelleenmäärittely kietoutuvat toisiinsa. Esimerkiksi perinteisten suurten puolueiden Keskustan ja SDP:n valta-asemat tuottavat vastakkaisia jäsennyksiä siitä, miten ja kenen ehdoilla hallinnan muodot rakentuvat.

Kun jokin ilmiö määrittyy poliittiseksi valtataisteluksi, siihen kohdistuu moralistista kritiikkiä. Valtataistelun kohteena olevan muutosvaatimuksen tai sen vastustamisen taustalla tunnistetaan olevan *puhtaasti poliittiset* ja *vaalitaktiset* syyt (ks. Hyvärinen 1996). Hyvärinen (emt., 188) toteaa, että politiikan pahuus yritetään noitua valta-asemiin, ikään kuin vallasta riisuttua puhdasta politiikkaa tai vallan tahraamattomia uudistajia olisi olemassa. Foucault'laiseen totuuden politiikan käsitteeseen kytkeytyy ajatus siitä, ettei valtaa nähdä itsessä tai omassa leirissä. Puolueet tuottavat itsensä ja vastustajansa kuvaamalla tuotetut väärät valtasuhteet. Valtaa katsotaan harjoitettavan vain vastustajan leirissä. Kun valta on joidenkin toisten käsissä, se perustuu *vääriin valta-asemiin* ja näiden valta-asemien tavoittelu näyttäytyy kyseenalaisena. (Hyvärinen 1996.)

Kuntarakennekeskustelussa hallintatapa saa ajoittain epäpoliittisen sävyn, ikään kuin kysymys olisi yksinomaan funktionaalisista kysymyksistä. Mutta usein kysymys on poliittisen vallanjaon jännitteistä. (ks. Lähteenmäki-Smith 2002, 39; Niemi-Iilahti ym. 2002, 35–36.) Pienten ja tai maaseutumaisten kuntien yhdistyessä suurempiin kaupunkeihin kaupunkien valtapuolueet Sosiaalidemokraattinen puolue ja Kokoomus

vahvistaisivat asemaansa. Keskustapuolue menettäisi kuntarakenteen muutoksessa valta-asemansa perinteisillä vahvoilla tukialueillaan: *Keskustan poliittinen voima kun nojaa pienkuntaverkostoon. Se saa hyvää selustatukea RKP:stä, jolle myös kävisi huonosti, jos sen kannattajakunnat yhdistettäisiin suuriin kuntiin.*

Erityisen voimakkaasti valtapoliittinen kamppailu nousi esiin keskustelussa siitä, tarvitaanko maassamme vahvan kunnallisen itsehallinnon rinnalle myös maakunnallista itsehallintoa. Keskusta kantaa Maalaisliiton perinnettä alueellisen tasa-arvon ja maaseudun puolestapuhujana. Maakuntahallinnon puolustaminen tulkitaan pyrkimykseksi keskusten ja syrjäisten alueiden hallinnolliseen yhteennivomiseen sekä Keskustan aseman vahvistamiseen näin syntyvässä maakuntatason päätöksenteossa.

Molemmilla tarkastelujaksolla hallituskausi vaihtui ja hallituskoalitio muuttui merkittävästi. Parlamentaarisessa demokratiassa valta ja vastuu jaetaan uudelleen vaaleissa. Hallituksen vaihdos merkitsee mahdollisuutta arvioida asioita uudelleen ja tehdä uusia valintoja. Kuntarakennekeskustelussa hallitusten vaihdokset kuitenkin näyttävät merkitsevän epäjatkuvuutta. Näkemykset kuntarakenteen kehittämistarpeista politisoituvat voimakkaasti, ja keskustelun syklit muodostuivat vaalikauden mittaisiksi. Hallituksen vaihtuessa uusi koalitio linjaa tavoitteensa. Erityisesti yhdistymisten kannustamiseen suunnattujen avustusten osalta valtion kuntajakopolitiikka määrittyy katkokselliseksi, ja sitä kautta samalla myös *painostuksen* välineeksi: *kyseessä eivät ole pienet porkkanarahat vaan todellinen panostus uuden kuntarakenteen synnyttämiseen. Hallitus vaihtuu kuitenkin pian, eikä uudesta hallituspolitiikasta tai ainakaan sen yksityiskohtaisista painotuksista ole mitään varmuutta*.

Kaiken kaikkiaan valtapolitiikka kietoutuu välittömästi muutoksen dynamiikkaan. Kuntarakennekeskustelun solmukohdassa käydään poliittista kamppailua tehtävien, voimavarojen ja kuntarakenteiden hallinnasta. Tähän liittyy kuitenkin dilemma. Foucault'laisen totuuden politiikan näkökulmasta ei voida erottaa toisistaan poliittista keskustelua ja 'täysin rationalistisia' premissejä ja argumentteja. Totuuden politiikan käsite kuvaa sitä, että toden ja epätoden määrittely on politiikkaa ja vallankäyttöä; totuutta ei voida löytää, vaan se täytyy tehdä. Millä perusteella muutos siis tehdään tai jätetään tekemättä? Dilemma on siinä, että vaatimus neutraalista politiikasta voitaisiin tulkita pyrkimykseksi kieltää politiikan merkitys. Samalla vaatimus kyseenalaistaisi ajatuksen politiikan aktiivisesta roolista yhteiskunnassa. Eikö politiikka saakaan muuttaa yhteiskuntaa? (vrt. Kantola 2002.)

Konsensus sopeuttamisstrategiasta

Kuntarakennekeskustelussa vahvistui 1990-luvulla lähtien konsensus strategiasta, joka kuroo valtadiskurssin ja vastadiskurssin lähemmäksi toisiaan. Toimintaympäristön muutosdiskurssi on läpitunkeva: kuntien on tavalla tai toisella sopeuduttava muutoksiin. Konsensus syntyy siitä, että sopeutuminen voi tapahtua myös kuntien yhteistyöllä. Koska vastadiskurssissa aluetta koskeva itsemääräämispremissi on vahva, ratkaisuksi muodostuu kuntien rajojen muuttamisen sijaan niiden ylittäminen yhteistoiminnan avulla. Yhteistyö ei välittömästi uhkaa premissiä kunnan kehittämisen ja palvelujen turvaamisesta mahdollisimman lähellä kuntalaisia. Olennaista on riittävän kokoisten kunnallisia palveluja järjestävien yksikköjen verkoston aikaansaaminen joko kuntalii-

toksin tai kuntien yhteistyöllä.

1990-luvulla käynnistynyt hallinnon ohjausjärjestelmien asteittainen muutos vapautti kunnat organisoimaan vapaammin tehtäviään. Kuntien yhteistoiminnan edistäminen nousi näkyvään asemaan, kun valtio ryhtyi edistämään sitä normi-, informaatio- ja resurssiohjauksen avulla. 1990-luvulla alkoi voimistua uudenlainen yhteistyöhorisontti ”toiminnallisten talousalueiden” tai ”seudun” muodostaman alueen puitteissa.

Tulkinta seutuistumisilmiöstä toimintaympäristön muutoksen suuntana muotoutui muutoksen tietoiseksi hallintatavaksi (Hirvonen 2002). Pyrkimys edistää seutuistumista vahvistui: *Seudut ovat maakuntia välittömämpiä, mutta kuntia vahvempia ylikansallisen kilpailun toiminnan yksiköitä.* Seutuyhteistyön avulla *nostetaan alueen kilpailukykyä, yhtenäistetään elinkeinopolitiikkaa, luodaan järkevää yhdyskuntarakennetta ja haetaan palvelutuotannossa rationalisointihyötyjä.* Seudullisiksi yhteistyötavoitteiksi asetettiin peruspalvelujen turvaaminen, kuntien elinkeinopolitiikan vaikuttavuus ja seutukunnan vetovoimaisuuden lisääminen. Vaikka kuntayhteistyön eteneminen näyttäytyi varsin haasteellisena, kuntien aktiivisuutta tai edellytyksiä yhteistyötavoitteiden saavuttamiseksi ei kyseenalaistettu vahvasti. Tästä rakentui vahva konsensus valtadiskurssin ja vastadiskurssin välille.

Valtadiskurssissa visioitiin *suurkuntiin* johtavia monikuntaliitoksia, joihin voitaisiin edetä seutuyhteistyön kautta. Keskusseutujen kehittämisohjelmien ja kuntayhtymää koskevan lainsäädännön valmistelu synnyttivät paikallisesti keskustelua mahdollisista suurkunnista eli usean kunnan yhdistymisistä. Tiivistyvän työ-, asunto- ja palvelumarkkina-alueiden tilanteessa alueen kehitys voitaisiin turvata kuntien yhdistymisen kautta. Esillä olivat muun muassa suur-Mikkeli, suur-Kouvola, Etelä-Karjalan kuntien yhdistäminen, Lahti-Hollola-Nastola, Porin seudun kuntien yhdistäminen sekä suur-Helsinki.

Valtadiskurssi nojautui talouden perinteiseen ja aluepolitiikassa vahvistuneeseen kilpailukykydiskurssiin. Kilpailukykydiskurssi tiivistyi erityisesti maakuntien keskuskaupunkien liitoshankkeiden yhteydessä. Sen ytimessä olivat *vahva imago* ja *vetovoimainen* asuin- ja yritystoimintaympäristö. Kilpailudiskurssissa kaupunki- ja kuntakentässä näytti olevan meneillään *pudotuspelivaihe*: vain voittajat pääsisivät kiinni konkreettiseen kehitykseen. Vastadiskurssissa kritisoitiin, että suur-sitä ja suur-tätä vaaditaan toteutettavaksi mielikuvan takia, vaikka palvelujen uudelleenorganisoimisen näkökulmasta seutuyhteistyö voisi olla parempi ratkaisu.

1990-luvulla kuntarakennetta koskevassa keskustelussa aktualisoitui itsehallintoa korostava aalto. Keskustelua käytiin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan hengessä. Pakkoliitosten sijaan kuntia olisi kannustettava vapaaehtoiseen yhdistymiseen. Kuntia kannustettiin yhteistyöhön kuntayhtymällä ja muilla entistä joustavammilla säädöksillä. Kuntayhtymää koskevan lainsäädännön ajateltiin tarjoavan mahdollisuudet laaja-alaiseen yhteistyöhön useilla hallinnonaloilla sekä päätösvallan siirtämiseen tälle ylikunnalliselle päätöksentekoelimelle.

2000-luvulle tultaessa sopeuttamisen ratkaisuksi muotoutui *kaksikärkinen sopeuttamisstrategia* eli pyrkimys edesauttaa aktiivisesti sekä kuntaliitosten että seutuyhteistyön edistämistä. Vastadiskurssissa tartuttiin voimakkaasti ajatukseen kuntien välisestä seutuyhteistyöstä. Seutuyhteistyön edistämisen tarve kytkeytyi osittain pyrkimykseen

purkaa kuntarakenteeseen kohdistuvia paineita. Kuntien erilaistuessa kuntayhteistyö sai yhä enemmän kansalaisten yhdenvertaisuuteen liittyviä merkityksiä. Kun valtio aktivoitui kuntayhteistyön edistämisessä, vastadiskurssissa voitiin yhtyä tähän osaan kunta- ja aluerakenteita koskevaa tavoitteenasettelua.

Kaksikärkinen strategia tai politiikka rakentui kompromissiksi, joka tarjoisi kaksi vaihtoehtoista ratkaisua kuntien toimintaympäristön muutoksen edellyttämälle sopeutumiselle. Legitimiteetti kaksikärkiselle strategialle muodostui siten, että seutuyhteistyö edusti kompromissia liitoshaluttomuuden sekä elinkeinojen kehittämistarpeiden ja palvelujen turvaamisen välillä. Kuntarakennekeskustelussa korostui ratkaisujen paikallistuminen. Kuntien valintatilanteessa ei ollut olemassa *kaavamaisia ratkaisuja* tai *yhtä lääkettä*. Kuntien *strategista valintaa* korostava puhe vahvistui.

Konsensus siitä, että sopeutumista tarvitaan, ei merkinnyt konsensusta kaksikärkisen politiikan sisällöstä kokonaisuudessaan. Tämä näkyi paikallisissa kuntaliitoskeskusteluissa. Niissä pohdittiin usein, merkitsisikö kuntien yhteistyö *kihlausaikaa* eli välivaihetta ennen yhdistymistä vai *pitkiä kihlajaisia* ilman pyrkimystäkään yhdistymiseen. Vastadiskurssissa yhteistyön vahvistumista ei haluttu kytkeä yhdistymiseen, mikä muodostui myös perusteeksi vastustaa yhteistyötä.

Kun keskustelu kuntien erilaistumisesta alkoi tihentyä, seutuyhteistyö nostettiin sopeutumisstrategiaksi niin lähtö- kuin tulomuuttoalueilla: maaseudulla seutuyhteistyöllä ratkottaisiin rakennemuutosongelmia ja kasvuseuduilla palvelutarpeiden kasvun ja maankäytön ongelmia. 'Sopeuttamista' pyrittiin edistämään resurssiohjauksella sekä uudistushankkeilla. Muun muassa Seutuhanke ja Aluekeskusohjelma toimivat ohjaavana strategisena viitekehyksenä koko seudulliselle kehittämistyölle. 2000-luvulla seutuyhteistyöstä sekä palveluiden seudullista uudelleenorganisoimiseen kytkeytyvistä instituutioista, yhteistyösuhteista ja niihin liittyvistä verkostoista alettiin käyttää käsitettä uusi paikallinen hallintatapa. Hankkeisiin osallistuvien alueiden ja seutujen tehtäväksi muodostui myös yhteisten päätöksenteko-organisaatioiden muodostaminen.

2000-luvun taitteen jälkeen käynnistyneet hankkeet nostivat esiin seutuyhteistyön edistämisen haasteet. Vähin erin alettiin esittää näkemyksiä, joiden mukaan yhteistyö oli edennyt seutuistumiskehitykseen ja valtakunnallisesti asetettuihin tavoitteisiin nähden liian hitaasti. Epäilevät äänenpainot vapaaehtoisen seutuyhteistyön etenemisestä ja tuloksellisuudesta kasvoivat: *Pessimistinen seutulainen pelkää, että kun yhteistyötä oikein voimallisesti kehitetään, tehot eivät nouse. Syntyy sopimuksia, uusia päättäviä elimiä, laitoksia ja yhtymiä. Niitä sitten ohjaavat ja väijyvät nykyiset kunnat. Hallintoa hallinnon päälle. Optimistinen seutulainen puolestaan uskoo, että hallinto ei paisu, vaan keskittyy ja tehostuu.* Kuntayhteistyön edistämiseen tähtäävä kunnallishallinnon sopeuttamisstrategia ei ollut johtanut tyydyttävään tulokseen.

Yhteistyön edistämisen yhtenä lähtökohtana oli ollut palveluiden tuottavuuden kohottaminen ja erityisosaamisen turvaaminen. Tästä näkökulmasta ei ollut edetty riittävän nopeasti: *Seutuyhteistyön hidas eteneminen harmittaa Etelä-Kymenlaakson kunnallisia vaikuttajia. Jarruttajat näkyvät peilistä, koska konkreettiset pyrinnöt törmäävät monasti samoihin päättäjiin.* Kuntien palveluyhteistyö oli edennyt pääasiassa joidenkin hallinnonalakohtaisten prosessien tai yksittäisten kehittämishankkeiden puitteissa. Yhteistyössä ei ollut saavutettu riittävän kokonaisvaltaisia, hallinnonrajat ylittäviä palvelurakenteen muutoksia: *Eri seutukunnat luovat omia strategioitaan, kuntapareina*

hapuillaan uusia ratkaisuja, mutta todellisia päänavauksia yhteisen palvelutuotannon suuntaan ei ole saatu aikaan. Kuntien toiminnan strategisesti keskeisillä alueilla, kuten peruspalveluissa, maankäytön suunnittelussa ja asumisessa ei ollut edetty odotusten mukaisesti. *Edellinen hallitus käynnisti seutuyhteistyön. Sille täytyy antaa aikansa. Mutta vuoden, parin sisällä on syytä rehellisesti arvioida seutuyhteistyön tuloksia ja tulevaisuuden näkymiä.*

Syitä kuntien yhteistyön hitaalle etenemiselle haettiin eri suunnista. Kuntaorganisaatioiden seutuistumisprosesseihin sopeutumisen odotettiin tapahtuvan hitaasti. Yhteistyön etenemisen hidasteeksi tunnistettiin kunnan taloudelliseen ja aluerakenteelliseen asemaan seudun yhteistyöalueen kokonaisuudessa liittyvät ristiriitaiset kannustintekijät. Seututason instituoitumiseen näytti myös liittyvän dilemma. Yhtäältä yhteistoiminnan ohjattavuus ja ennakoitavuus sekä vakiinnuttaminen ja laajentaminen edellyttävät instituoitunutta toimintamallia tai hallintorakennetta. Haasteeksi muodostui kuitenkin se, että *konkretia tahtoo unohtua jonnekin oman edun puolustamisen ja kuntaliitoskeskustelun välimaastoon.* Toisaalta seudullisten päätöksentekorakenteiden ja instituutioiden luominen ei ollut taannut toimivaa seudullista yhteistyötä ja yhteinen päätöksenteko näytti muodostuvan *luvattoman monipolviseksi ja raskaaksi*. Tämä aiheutti turhautumista ja kriittisyyden kasvua seutuyhteistyötä kohtaan.

Keskustelussa alkoi nousta esiin ääniä, jotka kyseenalaistivat yhä monitasoisemmaksi käyvän paikallisen hallinnan demokraattinen ohjauksen ja legitimiteetin: *Seutupolitiikan täytyy olla avointa, demokraattista ja vaaleilla valittujen peruskuntien luottamushenkilöiden kontrollissa.* Seutuhallinnan strategian myötä kasvoi huoli demokratiasta, kansalaisten oli *entistä vaikeampaa hahmottaa hallintoa, tietää kuka mistäkin palvelusta vastaa ja miten palveluun voidaan vaikuttaa.* Seutuistumisen pelättiin johtavan *demokratiavajeeseen*, joka syntyisi *palvelutoiminnan sirpaloituessa kunnan omasta organisaatiosta lukuisiin tuottajiin*. Uusia kuntien julkisoikeudellisia yhteisöjä, yksityisoikeudellisesti ja epävirallisesti organisoituja yhteistoimintamuotoja erilaisine toimijoineen, tehtävineen ja toiminta-alueineen syntyi jatkuvasti. Kehityksen kääntöpuolena nähtiin olevan päätöksenteon ja hallinnon läpinäkyvyyden väheneminen. (ks. myös Anttiroiko ym. 2003, 36–41; Ryynänen 2002a, 6.)

Seutu hyväksyttiin *toiminnallisena* tai *verkostomaisena* kategoriana, jos sen suuntaajina toimivat peruskuntien valtuustot ja hallitukset voisivat riittävästi vaikuttaa seutukehitykseen: *Seutukunta ei silti ole virallinen hallinnon taso. Se on toiminnan väline rakenteessa, jonka perusyksiköt ovat kunta ja maakunta*. Toisaalta aktualisoitui myös näkökulma, jonka mukaan *uusien hallinnon rakenteiden luomista* oli *varottava, siksi seutuyhteistyö on organisoitava kevyesti.* Keskustelu vaaleilla valittavasta seutuvaltuustosta saikin lopulta varsin kriittisen sävyn.

Lisäksi keskustelussa nousi äänenpainoja, joissa haluttiin kyseenalaistaa normatiivinen tulkinta seutuistumisesta kehitystä ohjaavana doktriinina. Tulkinta näyttäytyi sitä keinotekoisempana, mitä syrjäisemmästä alueesta oli kyse. Seutuyhteistyöhön ohjaavan doktriinin katsottiin sysäävän kysymyksen voimavaroista kokonaan sivuun: *Kunnat on jätetty selviämään omillaan, ja valtiovalta pyrkii siirtämään oman vastuunsa seutukunnille, myyttisille kuntaryhmille, joilla sinänsä ei ole muuta voimavaraa kuin tasata keskenään omat tulonsa.*

Elinvoimaisuus ja elinkelvottomuus

Kuntien rahoitusjärjestelmässä toteutetut muutokset korostivat kunnan veropohjan merkitystä ja toivat mukanaan verotulojen tasausjärjestelmän. Tasausjärjestelmä muodosti aiemman kantokykyluokituksen kaltaisen "puskurin" kuntien toimintaedellytysten tasaamiseksi. Uuden järjestelmän suurempi läpinäkyvyys käynnisti osaltaan keskustelun elättäjäkunnista ja elätettävistä kunnista: *rahojen pakkosiirrot pitävät kannattamattomia kuntia hengissä.* Pienet kunnat alkoivat merkityksellistyä elinkelvottomiksi. *Osassa niissä kunnan menot ovat tuloja suuremmat, eikä investointeihin jää omaa rahaa. Itsenäisyys voi näyttää arvokkaalta periaatteelta, mutta totuus on, ettei palveluja voida kehittää, jos talous on kuralla. Pienkunnat ovat perustelleet olemassaoloaan demokratian toteutumisen paremmuudella ja pienen yksikön tuottamalla palvelujen läheisyysperiaatteella ja jopa kustannustehokkuudella. Monissa pienissä kunnissa talous onkin kunnossa ja näennäisesti demokratia toimii, mutta palvelujen tuottamisen kustannustehokkuus on ilmeisen heikko ja investointikyky on todella vähäinen.*

Pienet kunnat merkityksellistyivät kykenemättömiksi vastaamaan kuntalaisten tarpeisiin. Tätä keskustelua siivittivät uutiset, joiden mukaan kunnissa yleistynyt talouden alijäämäisyys olisi nimenomaan pienten kuntien ongelma. Valtadiskurssissa pyritään voimakkaasti vastuullistamaan kuntia vahvistamaan voimavarojaan yhdistymällä, jotta ne selviytyisivät palvelujen turvaamisesta. *Pienen kunnan olemassaolon puolustaminen on monessa tapauksessa epätoivoista, tappioon tuomittua taistelua aikaa vastaan. Tunteeseen vetoamisesta on vähän apua silloin, kun kunnan elämisen eväät on syöty. Aivan liian monessa kunnassa velkamäärä kasvaa, palvelut heikentyvät ja verotulot kutistuvat kunnallisveron jatkuvasta kiristämisestä huolimatta. Kunnallinen itsehallinto on arvokas asia, mutta sietäisi muistaa, mihin sitä perimmiltään tarvitaan: kunnan kehittämiseksi, tulevaisuuden turvaamiseksi!*

Elinkelpoisuuden pohdiskelu johti kuntien ja valtion suhteiden pohdiskeluun. Ennen kaikkea syntyi pyrkimys määritellä itsehallintoa. Itsehallinnon määritelmää haettiin tehtävien ja voimavarojen välisen suhteen alueelta. Useimmiten itsehallinto paikannettiin kunnan toimivaltaan päättää niistä voimavaroista, jotka kunnalle jäävät lakisääteisten tehtävien suorittamisen jälkeen*:* Jos kunnallisen itsehallinnon toteutumisen lähtökohtana pidetään Euroopan unionin arviota siitä, että itsehallinto toteutuu kun kunnallisveron tuotosta jää 25 prosenttia kunnan omien päätösten toteuttamiseen, niin Suomen kunnista yksikään ei täytä EU:n määrittelemää itsehallintotasoa.

Kuntien taloudellisen liikkumatilan nähtiin kaventuneen jo 1990-luvulla lisääntyneiden velvoitteiden ja säästötoimenpiteiden seurauksena. Kunnallinen itsehallinto oli kavennettu korulauseeksi valtion päätöksillä. Kuntien tehtäviä oli lisätty ja tehty samanaikaisesti ennakoimattomia valtionosuus- ja veroleikkauksia. Nämä toimenpiteet olivat vieneet talouden liikkumavaraa kunnilta. Johtopäätöksenä oli, että mitä heikompi kunnan talous on, sitä vähäisempi on itsehallintokin eli käytännössä olematon**.**

2000-luvulla itsehallinto liitetään valtadiskurssissa äärimmillään hyvin suoraviivaisesti taloudelliseen itsenäisyyteen. Kuntarakennekeskustelussa nousee keskeiseksi valtionosuusuudistuksen myötä vahvistunut ajatus, että kunnan kyky selviytyä tehtävistään edellyttää vahvaa taloutta: *uudistamista olisikin jatkettava siten, että kukin kunta itse vastaisi palvelujensa rahoittamisesta.* 1990-luvun kuluessa vahvalle kuntataloudelle

oli ryhdytty antamaan ensisijainen asema palvelujen tuottamiskykyyn vaikuttavien tekijöiden joukossa. Kuntarakenteen tulee olla muutettavissa, jos sen avulla voidaan vahvistaa kuntien taloudellista asemaa (ks. Koski 1996a, Koski 1996b).

Vahva itsehallinto on yhtä kuin mahdollisimman pieni valtion rahoitusosuus. Pienen kunnan olemassaolon legitimiteetti kyseenalaistuu, jos se on riippuvainen sille maksettavista valtionosuuksista. Toisaalta vastadiskurssissa aktualisoituu näkemys, jonka mukaan juuri tällä tavalla kunnan edellytyksiä itsenäisyyteen ei tulisi arvioida: *Esimerkiksi Utsjoen kunnallisveroprosentti pitäisi olla yli 100, jotta kunta selviäisi edes pakollisista lakisääteisistä menoista.*

Vastadiskurssissa vaaditaan sellaisia aluepoliittisia instrumentteja, joilla kehityksen suuntaa voitaisiin muuttaa. Argumenttina esitettiin se, että esimerkiksi pääkaupunkiseudun ja syrjäseudun kuntien toimintatavoissa tai taloudessa ole juuri mitään yhteistä. Näin ollen ne eivät voisi olla poliittisesti, kulttuurisesti tai sosiaalisesti laisinkaan samalla lähtöviivalla. Jos kaikkia kuntia tarkasteltaisiin samoilla mittareilla, ottamatta huomioon kuntien erityispiirteitä, merkitsisi se *aluepoliittisten kysymysten jättämistä sivuun*. Vastadiskurssissa aktualisoituu vaihtoehtoinen tulkinta tehtävä-voimavaratrakenne -rationaliteetista, koskien kuntien tehtävää. Vastadiskurssissa esitetään, että pienikin kunta pystyy joka tapauksessa turvamaan *tietyn peruspalveluverkoston* maan eri puolilla. Pieniltä ja heikoilta ei tulisi vaatia *aina samaa kuin suurilta*. Viittauksissa aluepolitiikkaan valtadiskurssi aktualisoi toisenlaisen tulkinnan tehtävä-voimavaratrakenne -rationaliteetista. Sen mukaan kiinnittämällä huomio rakenteisiin väistetään kysymys voimavaroista: kuntaliitokset ovat *valtion vastuunpakoilua.*

Taloudellinen itsenäisyys ja elinvoimaisuus kietoutuvat monella tavoin myös demokratiaan. Suuren ja pienen kunnan demokratian toimivuuden punnitseminen päätyi useimmiten ensin mainitun eduksi: *toiseen vaakakuppiin voi tietysti heittää näkemyksiä demokratian ja kansalaisaktiivisuuden vähenemisestä suurissa yksiköissä. Mutta vieraantunut saattaa kuntalainen olla myös köyhällä ja palvelukyvyttömällä pienreviirillään.* Demokratian toimivuus kytkettiin taloudelliseen itsenäisyyteen. Kasvattaessaan kunnan tosiasiallista päätösvaltaa vahva talous vahvistaa samalla myös kunnallista demokratiaa. Vaikka kunnallisen demokratian uskottaisiin toteutuvan *niin Helsingissä kuin Savukoskella*, olisi eri asia, mitä kunnallisella demokratialla tehtäisiin, kun kunnalla ei olisi *elämisen eväitä*.

Diskursiivinen muutos

Tutkimuksen tavoitteena oli analysoida tiedon ja vallan keskinäisten suhteiden rakentumista kuntarakennetta koskevassa keskustelussa. Pyrkimyksenä oli tarkastella, miten diskurssit säätelevät kuntarakennetta koskevia hallinnan rationaliteetteja ja käytäntöjä. Foucault'ta seuraillen tutkimusta ohjaa perinteistä moninaisempi valtakäsitys. Diskurssien valtaa ei nähdä estävänä tai repressiivisenä, vaan olennaisella tavalla tuottavana valtana. Yhteiskuntaa koskeva tieto on osallisena yhteiskunnan rakenteiden tuottamisessa ja ylläpidossa.

Kuntarakennekeskustelun yhteydessä voi puhua poliittis-hallinnollisista diskursseista, joita uusinnetaan erilaisessa viranomais- ja asiantuntijapuheessa sekä poliittisessa puheessa. Poliittis-hallinnollisen diskurssin ja harjoitetun politiikan yhteys voidaan

ymmärtää siten, että diskurssi ympäröi politiikan muotoutumista. Myöskään hallintoa ei ymmärretä ”jo olemassa olevaa” hallinnoivana toimintana. Poliittis-hallinnollisilla diskursseilla nähdään olevan myös konkreettisia ja jopa materiaalisia seurauksia. Poliittis-hallinnolliset diskurssit yhdessä harjoitetun politiikan kanssa voidaan ymmärtää osin ylhäältä alas suuntautuvana pyrkimyksenä määritellä ympäröivää sosiaalista ja poliittista todellisuutta sekä tarvittavia ratkaisuja.

Foucault'laisen diskurssianalyysin kohteena on se, mikä tekee mahdolliseksi tietyn diskurssin ilmaisemisen, pitkälti riippumatta siitä, kuka tai ketkä sen ilmaisevat. Diskurssien analysoinnissa ei ole olennaista etsiä vastausta kysymykseen, kuka tai ketkä käyttävät diskursiivista valtaa, vaan tavoitteena on eritellä niitä olosuhteita ja ehtoja, joiden puitteissa diskurssi artikuloituu ja saa totuusarvon. (Foucault 1980d, 117; Foucault 1980e, 84.)

Tietty diskurssi voi tiettynä ajankohtana esimerkiksi palvella jonkin instituution ohjelmana, artikuloida joitakin käytäntöjä, toimia näiden käytäntöjen kätkemisen välineenä tai jälkikäteisenä uudelleentulkintana, tarjota käytännölle rationaliteetin tai avata sille kokonaan uuden rationaalisuuden kentän: uusia tapoja kuvitella toiminnan seurauksia, laskelmoida sen hyötyä, oikeuttaa se sekä määrittää sen kohteet ja asteet. (Foucault 1980b, 194–195; Pyyhtinen 2006, 6.)

Diskursseissa tapahtuu muutoksia, jopa murroksia. Muutos ei ilmene yksittäisenä, täsmällisenä löydöksenä. Sen sijaan diskursiivinen murros kytkeytyy muihin muutoksiin, jotka tapahtuvat yhtäältä diskurssin ulkopuolella, esimerkiksi tuotantomuodoissa, sosiaalisissa suhteissa ja poliittisissa instituutioissa. Toisaalta muutos tapahtuu myös diskurssin sisällä: kohteen määrittämisen tekniikoissa, käsitteiden määrittelyssä sekä tosiasioiden kasaantumisessa. Murroksessa yhdestä diskursiivisesta järjestyksestä toiseen on kysymys tiedon ja vallan keskinäisten suhteiden uudelleenjärjestäytymisestä. Yksi totuuden politiikka korvautuu toisella, joka osoittautuu aiempaa vieläkin selitysvoimaisemmaksi ja valtavaikutuksissaan läpitunkevammaksi. (Anttonen 1998, 118; Foucault 1980d, 111–133.)

1990-luvun alusta kuluvan vuosikymmenen puoliväliin tultaessa kuntarakennekeskustelussa tapahtui intensiivinen diskursiivinen muutos. Diskursiivinen murros kytkeytyy myös muihin muutoksiin, jotka tapahtuvat kasautuvasti diskurssin alueen ulkopuolella. 2000-luvulla tunnistetusta toimintaympäristön muutoksesta johtuen tarve palvelujen turvaamiseen muodostuu entistä kriittisemmäksi. Kuntien edellytykset palvelujen turvaamiseen kyseenalaistuvat vahvasti muuttoliikkeen, väestön ikärakenteen muutoksen ja alueellisen eriytymisen vuoksi.

Vastaaminen *ennakoituihin toimintaympäristön muutoksen synnyttämiin haasteisiin tulevaisuudessa* nousee entistä voimakkaammin esiin. Alueelliset väestömuutokset ja ikääntyminen aiheuttavat kuntien alueellisen epätasa-arvon syvenemisen. *Kuntien kannalta pahimmassa tapauksessa menot uhkaavat kasvaa samaan aikaan, kun tulot pienenevät. Kuntien taloutta tulevat lähivuosina yhä enemmän rasittamaan esimerkiksi nopeasti vanheneva väestö. Se tietää lisäpaineita terveysmenoille, jotka ovat nykyisin pääosin kuntien vastuulla. Kuntia uhkaa lähivuosina myös työvoimapula. Pienissä ja syrjäisissä kunnissa kilpailuvaltit ovat melko vähissä.*

Kuntien rahoitusperusteiden uudistaminen oli tuonut esiin kuntien tulopohjan haavoittuvuuden suhteessa talouden kehitykseen. Muutokset yritysten ja tuotannollisen

toiminnan sijoittumisessa ja asukkaiden määrässä näyttivät vaikuttavan entistä suoremmin kuntien toimintaedellytyksiin. Vastadiskurssissa epäiltiin valtion harjoittavan tietoista budjettiohjausta kuntien saattamiseksi yhteen: *Kun maaseutukuntien talous kontrolloidusti ajetaan mahdottomaan tilaan, ei siinä kunnanjohtajan poppakonstit riitä taikomaan varoja peruspalveluiden ylläpitämiseksi*.

1990-luvulla kuntien toimintaedellytysten heikkeneminen näytti kohtaavan kaikkia kuntia. 2000-luvulla nousee esiin toimintaympäristön muutokseen kytkeytyvä erilaistumiskehitys, jonka seurauksena erityisesti pienten ja syrjäisten kuntien taloudellisten ja toiminnallisten edellytysten heikentymisen katsotaan myötävaikuttavan kuntalaisten sosiaalisen ja taloudellisen epätasa-arvon syvenemiseen. Paine aktiivisiin toimenpiteisiin veropohjan kohentamiseksi on kasvanut. Kuntien elinkeinopolitiikka ja vetovoimaisuustekijät ovat nousseet kehittämiskeskustelun keskiöön. Muutokset siirtävät keskustelua entistä enemmän siihen suuntaan, että itsenäisyys edellyttää elinvoimaisuutta, voimavaroiltaan vahvoja kuntia, joilla on mistä päättää.

Valtadiskurssi alkaa voimakkaasti vastuullistamaan kuntia. Samalla ilmenee myös valtion uudenlaisen roolin sisäistyminen – selkeää vaatimusta tehtävän tai voimavarojen uudelleenmäärittelyn suuntaan ei esiinny. *Kunnissa talous on kiristynyt selvästi. Budjettivaikeudet panevat päättäjät etsimään toimintojen tehostamista ja uusia ratkaisuja. Yhtenä keinona on kuntarajojen yli tapahtuva yhteistyö, jolla monella alalla onkin saavutettavissa merkittäviä säästöjä. Kuntien päättäjät ja kuntalaiset ovat joutuneet myös toteamamaan, ettei ulkopuolelta kukaan ojenna pelastavaa kättä. Ongelmiin on tartuttava itse. Kuntien on itse ratkaistava, miten säilyttää vähintäänkin nykyinen palvelutaso ilman, että verotusta kiristettäisiin merkittävästi. Rahaa ei ole saatavissa ainakaan valtiolta, joka itse tuskailee uusien alijäämäongelmiensa kanssa. Pikemminkin on odotettavissa, että kunnille tulossa uusia rasitteita.*

Suljetun talouden hyvinvointi-ideologiaan kuului voimakkaasti tasaava aluepolitiikka ja kantokykyjärjestelmä. Globalisaation myötä vaatimus valtiokeskeisestä voimavaroja alueellisesti tasaavasta hallinnasta on muuttumassa entistä kyseenalaisemmaksi. Rahapolitiikan alueelta liikkeelle lähtenyt muutos on heijastunut yhteiskunnan muihin politiikan lohkoihin ja poliittiseen keskusteluun. Poliittisen hallinnan näkökulmasta tätä muutosta voi myös tarkastella talouspoliittisena siirtymänä sääntelyjärjestelmästä markkinavetoiseen järjestelmään, jolloin uusi markkinoiden järjestämisen tapa synnyttää myös uudenlaisia poliittisen keskustelun ja hallinnan muotoja. (Kantola 2002, 105.)

Kuntarakennekeskustelun diskursiivisessa siirtymässä on kysymys samanlaisesta sisäistetystä vastuullisuudesta, josta hallinnan analyytikot puhuvat liberaalin hyvinvointihallinnan yhteydessä. Vapauttamisen ja vastuuttamisen mentaliteetti on tunnistettavissa kuntien ja valtion suhteiden kehityksestä laajemminkin. Vahva normiperusteinen valtionohjaus edellytti valtaisan tietomäärän kokoamista kuntien palvelutuotannosta ja sen volyymistä. Järjestelmä ohjasi ja kontrolloi voimakkaasti. Sittemmin valtionosuusjärjestelmän laskennallisessa mekanismin ja muun ohjauksen tavoitteena on ollut kuntien oman vastuullisuuden lisääminen suhteessa palvelujen järjestämiseen ja menojen kehitykseen. *Kunnallisella sektorilla on turha jatkuvasti syyttää vaikeuksista valtiovaltaa silloin, jos omassa päätösvallassa olevia keinoja ei käytetä loppuun saakka. Minkäänlainen hallituspohja ei kykene tulevaisuudessa kaivamaan Ukko-Kruunun kirstusta riittävästi*

euroja kunnallisbyrokratian pyörittämiseen, jos nykyinen kuntarakenne säilytetään.

Hallinnan analyytikkojen mukaan uusliberalismi tai toisin sanoen edistynyt liberalismi synnyttää uudenlaisia hallinnan muotoja, jotka näyttävät paradoksaalisesti pyrkivän jopa entistä voimaperäisempään poliittiseen hallintaan ja kontrolliin. Näistä esimerkkinä esimerkkinä ovat markkinamallin soveltaminen yhä uusilla elämän alueilla sekä yksilöiden vastuun korostaminen. Kunta-alalla lisääntyvän vapauden suunta on ollut julkilausuttuna kehittämislinjauksena jo pitkään. Toisaalta on sanottu, että viime vuosikymmeninä kunnallisen itsehallinnon riippuvuus valtiosta on tosiasiallisesti myös kasvanut. Vastuu lakisääteisten tehtävien hoitamisesta on korostunut. Erilaisten oikeuksien säätely, kuntien velvoittaminen erityislainsäädännöllä ja subjektiiviset oikeudet ovat johtaneet itsehallinnon liikkuma-alan kaventumiseen. Valtion taholta määrätään yhä suuremmassa määrin niin kuntien tehtävät kuin tuloperustakin. (Anttiroiko ym. 2003, 42; Nummela & Ryynänen 1993, 255; Ryynänen 1999, 150.)

Hallinnan analyytikko Nikolas Rosen (1995) mukaan markkinavetoinen ajattelu joutuu turvautumaan erilaisiin hyvin pitkälle ja syvälle meneviin hallinnan tekniikoihin ja strategioihin. Erilaiset elämänalueet ja toiminnot pyritään saattamaan markkinaohjauksen piiriin ja rahalla mitattavaan muotoon, jota esimerkiksi yhteiskuntaan levinneet tulosohjauksen tekniikat edustavat. Pyrkimys on julkisen sektorin kasvun hillitsemiseen, hallinnan hajauttamiseen ja sääntelyn keventämiseen. Nämä tavoitteet pyritään toteuttamaan ohjauksella, joka tapahtuu tuottavuuteen ja tehokkuuteen kohdistuvien mittareiden avulla. (Emt., 50–60.)

Kuntarakennekeskustelun diskursiivinen siirtymä kertoo siitä, että vastaavanlainen muutos on tapahtumassa myös kuntien ja valtion välisissä suhteissa. Kyse on samalla itsehallinnon uudelleenmäärittelemisestä. Hyvinvointivaltiota rakennettaessa ja 1980-luvulla rahoitusta ohjattiin voimakkaasti infrastruktuurin ja palveluverkon ylläpitämiseen syrjäseuduilla ja heikosti toimeentulevissa kunnissa. Riippuvuus valtion rahoituksesta ei näyttäytynyt samalla tavalla ongelmallisena.

2000-luvulla kuntien ja valtion väliset suhteet saavat valtadiskurssissa uudenlaisen muotoilun. Vaikka riippumattomuus valtiosta on aina muodostanut osan itsehallinnon konseptia, se muodostuu valtadiskurssissa kuntien taloudellisen vastuullistamisen välineeksi. Vastuullistamisen sisäistämistä kuvaa se, että toisin kuin hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa taloudelliselle riippuvuudelle valtiosta ei ole legitimiteettiä. Legitimaatioperustan muutos konkretisoituu seuraavassa: *Jotain on pahan kerran pielessä, kun kunnan ainoaksi toivoksi - tulojen ja menojen tasapainottamiseksi – nähdään valtionapujen voimakas kasvattaminen. Mitä on lopulta itsehallinto, jonka keskeinen sisältö riippuu valtion ratkaisuista?*

Taloudellinen vastuullistaminen muuttuu hallitsevaksi kuntien nykytilanteen käsitteellistämisen tavaksi. *Markkinatalouden lakeja ja toimintaperiaatteita on hyvin työlästä tunkea suomalaiseen kuntakenttään, jossa kunnallisen itsehallinnon lippua hulmutetaan vielä konkurssikypsyyden partaallakin. Perimmältään kuitenkin kannattavuuden periaatteet soveltuvat hyvin myös tälle sektorille, jossa menot maksetaan pääasiassa kuntalaisten ja kunnassa toimivien yritysten verotuotoilla sekä rajallisella valtionrahalla. Menojen ja tulojen tasapaino on hyvin vaikea saavuttaa kunnissa, joissa maksajajoukko hupenee ja palvelujen tarve kasvaa väen ikääntyessä.*

Suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa välttämättömyyden retoriikka on us-

kottavampaa kuin liberalismin kaltaisten ”ismien” julistaminen (Rahkonen 2006). Varautuminen toimintaympäristön muutokseen näyttää edellyttävän, että kunnat ’sisäistävät’ paineen. Kuntien on kannettava vastuunsa elinvoimaisuudesta. Kuntien ja alueellisen kehityksen ehtoja koskevassa keskustelussa markkinoista ei ehkä puhuta markkinoina. Markkinoiden moraalinen retoriikka on kuitenkin omaksuttu. Moraalisesti oikeudenmukaisinta näyttää olevan asettaa kunnat ja muu paikallinen toimijaverkosto elinvoimaisuuden testiin.

Tutkimuksen perusteella kuntien itsehallinto rakentuu kuntien *tehtäviä, voimavaroja ja rakennetta* koskevista määrittelyistä erilaisissa kuntia koskevissa poliittisissa, taloudellisissa ja hallinnollisissa keskusteluissa ja käytännöissä. Voimakas vaatimus kuntien elinvoimaisuudesta ja elinkelpoisuudesta merkitseekin uudenlaista itsehallinnon lähtökohtien artikuloimista.

10 Lopuksi: totuus on poliittista, strategista ja häilyvää

Diskurssien analysoimisen ideana on tuoda näkyväksi niitä ajattelutapoja, joiden puitteissa elämää eletään ja lakeja laaditaan. Samalla tulisi nostaa esiin myös näkökulma vaihtoehtoisista ajattelutavoista. Näin lopuksi tutkijalla on mahdollisuus reflektoida omaa positiotaan suhteessa johtopäätöksiin. Yhtäältä ”foucault’laisuus” näytti johdattavan minut tutkimuksen tekijänä neutraalin tarkkailijan rooliin. Toisaalta moniin foucault’laisiin kriittistä tutkimusta edustaviin töihin tukeutuessani pohdin, tulisiko minun esittää tarkastelun kohteena oleviin kysymyksiin kriittisiä kannanottoja ja voinko ylipäätään välttyä siltä.

Palaan vielä hetkeksi kuntarakenteesta käytävään keskusteluun ja siinä rakentuvaan hallinnan tapaan. Sen jälkeen peilaan tuloksia käynnistyneeseen kunta- ja palvelurakenneuudistukseen. Kunta- ja aluerakenteen kehittämistä edistettiin parin vuosikymmenen ajan maltillisella kuntaliitoksiin ja seutuyhteistyöhön kannustavalla politiikalla. Myös kuntarakenteen kehittämistä koskevat linjaukset muodostuivat 1990-luvun alusta kuluvan vuosikymmenen puoliväliin asti verrattain yhtenäisiksi. Tähän ovat johtaneet puolueiden näkemyserot laajapohjaisissa hallituksissa. Suurelle muutokselle otollisten koalitioiden tilanteessakin linja on muodostunut kohtuullisen vakaaksi. Kuntia on kuitenkin yhä voimakkaammin kannustettu taloudellisesti kuntaliitoksiin.

Diskurssit eivät tieto/valta-muodostelmina ole suoraan palautettavissa poliittis-hallinnollisiin rakenteisiin. Kuntarakennetta koskevan hallinnan näkökulmasta voidaan kuitenkin sanoa jotain rakenteistakin. Näyttää siltä, että valtadiskurssi aktualisoi kuntarakennekeskustelun ja sitä kautta itsensä. Kuntarakennetta koskevan hallinnan rakentumisen näkökulmasta keskeisiksi ovat muodostuneet nimenomaan vastadiskurssin jäsennykset. Diskurssien kohtaamisessa syntyvä kaksikärkinen strategia on viety ’rakenteisiin’ lähinnä seutuyhteistyön osalta. Yhdistymiset tapahtuivat kuntien tahtoon perustuvina tapauskohtaisina ratkaisuina, ja niitä toteutettiin kuluvan vuosikymmenen puoliväliin asti suhteellisen vähän.

Seutuyhteistyö hallintatapana on perustunut kokonaisvaltaisen strategian sijaan vähittäiseen lisäykseen perustuvaan muutosstrategiaan. Suuria kertaratkaisuja ei tehty. Poliittisesti mahdollinen, vähittäinen muutosstrategia, on viety eri hallitusohjelmien läpi. Seutuyhteistyön edistäminen on tapahtunut rakentamalla uusia organisointitapoja olemassa olevien toimintojen päälle. Vähittäinen strategia on merkinnyt muutoksen hallinnointia ennen kaikkea sektoreittaisen yhteistoiminnan tietä. (Haveri 2005, Sandberg 2004.)

Kunta- ja palvelurakenneuudistus osoittaa muutosten tapahtuvan neutralisoitumisen ja politisoitumisen vuorotteluna. Politisoituessaan tietty vakiintunut toimintapolitiikka tai toimintatapa kyseenalaistuu, jolloin sen ympärille muodostuu kiista

siitä, miten asioita pitäisi hoitaa. Vuonna 2005 käynnistyneen kunta- ja palvelurakenneuudistuksen myötä politiikkaohjaus vahvistui selvästi. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puoliväliin tultaessa seutuyhteistyön ja kuntaliitosten katsottiin vastaavan liian hitaasti tuottavuustavoitteisiin. Tietyssä mielessä uudistuksen myötä paikalliseen hallintaan kohdistuva poliittinen ohjaus on askeleen verran paluuta verkostoista hierarkiaan. Monet yhteistyöhankkeet ja kapeat hallinnonalakohtaiset ratkaisut olivat edustaneet poliittisesti helppoja, mutta toiminnallisesti ja demokraattisesti epätyydyttäviä kompromisseja.

Tutkimuksen jälkimmäisen tarkastelujakson lopulla keskusteluun nousee elementtejä, joista merkit hallituksen käynnistämälle kunta- ja palvelurakenneuudistukselle ovat tunnistettavissa. Pääministeri Vanhasen hallituskaudella alettiin seutuyhteistyön edistämisen rinnalla keskustella tavoitteellisista palvelujen tuottamisen väestöpohjista, palvelurakenteiden uudistamisesta ja tuottavuudesta. Väestöpohjakeskustelu irtosi osittain kuntatasolta, kenties juuri siksi, että poliittinen kiista kuntaliitoksista voitiin väistää. Näin päästiin keskustelemaan alueellisesti laajemmista ja voimavaroiltaan vahvemmista palvelujen järjestämisen kokonaisuuksista.

Uudistuksen käynnistyminen asettaa myös tämän tutkimuksen tulokset uuteen valoon. Muutostarpeen määrittely perustuu jälleen uudenlaisille sanastoille. 1990-luvun alussa puhuttiin *byrokratiasta* ja *tehostamisen* tarpeesta, jotka paikantuivat kuntien *hallinnon rakenteisiin* ja *henkilöstörakenteisiin*. Tällä hetkellä etsimme *tuottavuuden* parantamista *palvelurakenteiden* uudistamisesta. Kuntarakenteet ovat edelleen huomion kohteena.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen käynnistivät kuntarakennekeskustelussa perinteisesti vastakkaisia kantoja edustaneet puolueet Keskusta ja SDP. Puoluepoliittiset asetelmat saivat hyvin keskeisen sijan julkisessa keskustelussa. Monet puolueiden valtapolitiikkaan kytkeytyvät seikat nousivat vahvasti otsikoihin vasta kunta- ja palvelurakenneuudistuksen myötä. Uudistuksen myötä aktualisoitui jälleen kerran myös maakuntaitsehallinnon perustaminen. Kannatus sille oli kunnissa suhteellisen vähäinen. Konsensukseen johtanut ratkaisu oli jälleen kerran kuntien yhdistyminen ja kuntayhteistyö.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa kaksikärkistä strategiaa terävöitettiin väestöpohjakriteerin määrittelyllä. Terveyspalveluissa ja osittain myös sosiaalipalveluissa tavoitteena on 20 000 asukkaan väestöpohja. Ammatillisen koulutuksen osalta väestöpohjan tulee muodostua yli 50 000 asukkaasta. Uudistuksen myötä kuntajaon kehittämisen tavoitteeksi asetetaan työssäkäyntialueeseen tai muuhun toiminnalliseen alueeseen perustuvat kunnat, vahvistetaan valtioneuvoston harkintavaltaa taloudellisesti vaikeaan asemaan joutuneita kuntia koskevissa kuntajakopäätöksissä ja kannustetaan myös taloudellisesti väestöpohjaltaan entistä suurempien kuntien muodostamiseen.

Käynnistyneestä uudistuksesta voidaan sanoa, etteivät paikallisen ja valtakunnallisen tason keskustelut kohtaa parhaalla mahdollisella tavalla. Vaikka julkilausuttuna lähtökohta on, että tuottavuuden kohentaminen tapahtuu ennen kaikkea palvelutuotannon tapoja ja -prosesseja kehittämällä, pääosaa keskustelusta käydään yksinomaan suurten rakennekysymysten ympärillä. Tätä kritisoidaan erityisesti paikallisesti. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpano tulevina vuosina synnyttää kiinnostavan lähtökohdan jatkotutkimukselle. Jatketaanko kaksikärkistä politiikkaa eli kuljetetaanko

kuntayhteistyötä ja kuntaliitoksia edelleen rinnakkain? Minkälaisia sisältöjä itsehallinto ja elinvoimaisuus tulevaisuudessa saavat? Onko kuntarakenteen muutostarpeen legalisoimisella saavutettavissa sille vahvempi legitimiteetti?

Totuuden politiikan käsite kuvaa foucault'laisessa käsitteistössä sitä, että toden ja epätoden rajojen määrittäminen on politiikkaa ja vallankäyttöä. Vallitsevan totuuden politiikan on alistettava joitakin muita tiedon muotoja ja diskursseja, jotta se voisi varmistaa valta-asemansa. Tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla voimistui muutosten ja niiden säätelyn paikallistuminen ja ylipaikallistuminen. Valtion näkökulmasta kunnissa tapahtuvista tai tapahtumatta jäävistä muutoksista muodostuu epävarmuustekijä. Keskeisin epävarmuustekijä on kuntien kehityksen eriytyminen. Uudistamisen retoriikan keskiöön on noussut palvelujen turvaaminen kansalaisille tasavertaisesti.

Poliittisessa rationalisaatiossa palveluiden turvaamisen vastinpariksi on muodostunut tuottavuuden edistäminen. Julkisella sektorilla taloustieteen taustaoletuksista kumpuava tuottavuuden käsite on kuitenkin ongelmallinen. Se ei mittaa hyvinvointia. Kuntarakennekeskustelussa hyväksytään laajalti se seikka, että kysymys kuntakoon ja useimpien taloudellisen menestyksen indikaattorien suhteesta on kiistanalainen. Kiista ei siis koske indikaattoreita vaan päämääriä. Kysymys on vastuun jakamisesta. Annetaanko myös pienten kuntayhteisöjen ottaa paikallisesti vastuu palveluista ja lähiympäristön kehittämisestä? Vai kootaanko vastuu kehittämisestä suurempien kokonaisuuksien kannettavaksi? Vaihtoehdot implikoivat erilaisia ratkaisuja kuntien voimavarojen ja tehtävien allokaation suhteen.

Totuuden politiikalla tarkoitetaan, että asioita oikeutetaan kulloisillakin totuuden diskursseilla. Tutkimuksen tarkoituksena ei voi olla ottaa kantaa siihen, ovatko nämä diskurssit tosia vai eivät. Kuitenkin on todettava, että tulkinta toimintaympäristön muutoksesta on vakuuttava ja läpitunkeva. Alueellinen kehitys, väestön ikärakenteen kehityksestä aiheutuva huoltosuhteen muutos ja sosiaali- ja terveysmenojen kasvu näyttävät todellakin jättävän meille vähän valinnan varaa. Haasteen muodostaa se, miten suunnistaa monien tärkeiden premissien ja risteävien rationaliteettien maastossa. Foucault'ta voidaan tulkita myös siten, ettei hän itse asiassa aina ole varma, onko lopullista totuutta edes olemassa. Emme voi löytää totuutta, siksi joudumme tekemään sen.

Lähdeluettelo

Ahonen, Pertti (1984a) Julkisen hallinnon, politiikan sekä niiden tutkimuksen semiotiikkaa. Hallinnon tutkimus 1984: 2. S. 185–210.

Ahonen, Pertti (1984b) Valtio-oppi ilman valtiota (I) – Semioottinen tekstianalyysi kerronnallisista rakenteista Jussi Teljon artikkelissa ”Valtio-opin tehtävät ja menetelmät”. Politiikka 1984: 3. S. 240–257.

Ahonen, Pertti (1984c) Valtio-oppi ilman valtiota (II) – Semioottinen tekstianalyysi kerronnallisista rakenteista Jussi Teljon artikkelissa ”Valtio-opin tehtävät ja menetelmät”. Politiikka 1984: 4. S. 313–327.

Ahonen, Pertti (1986) Merkitysten tulkinnan ja konkretian yhdistäminen: strukturalismin ja semiotiikan soveltamisesta hallinnon tutkimuksessa. Osa I. Hallinnon tutkimus 1986: 1. S. 107–122.

Ahonen, Pertti (1988) Valtioteoriat ja julkisyhteisöjen johtaminen. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki.

Ahonen, Pertti (1989) Hallinto hallintana. Hallinnon teorian avaimet. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki.

Ahonen, Ari (1997) Liikkeenjohdollinen tieto ja disiplinäärinen valta. Tutkielma Michael Foucault’n ajattelun relevanssista johtamis- ja organisaatiotutkimuksen kannalta. TuKKK julkaisuja 6:1997. Turun Kauppakorkeakoulu, Turku.

Airaksinen, Jenni, Nyholm, Inga & Haveri, Arto (2004) Seutuyhteistyön arki – retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä? Kunnallistutkimuksia. Seutukuntien tuki -hankkeen II väliraportti. Tampere University Press, Tampere.

Alasuutari, Pertti (1996) Toinen tasavalta. Suomi 1946–92. Vastapaino, Tampere.

Alasuutari, Pertti (1999) Laadullinen tutkimus. Vastapaino, Tampere.

Alasuutari, Pertti (2004) Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Yhteiskuntapolitiikka 69 (1). S. 3–16.

Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa (2000) Talousneuvoston työryhmä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6. Valtioneuvosto, Helsinki.

Alueiden kehittäminen (2002) ALUS-lakityöryhmän mietintö. Aluekehitysosaston julkaisu 2/2002. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Aluekeskusohjelman arviointi (2005) Arvioinnin tilannekatsaus – Seppo Laakso, Kaupunkitutkimus TA Oy. Ritsilä, Jari & Haukka, Jukka, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Andersson, Harri (1994) Euroopan alue- ja yhdyskuntajärjestelmä, hierarkioista verkostoihin. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A:28. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus, Turku.

Andersson, Jan Otto & Hautamäki, Antti & Jallinoja, Riitta & Niiniluoto, Ilkka & Uusitalo, Hannu (1993) Hyvinvointivaltio ristiaallokossa. Arvot ja tosiasiat. WSOY, Helsinki.

Antikainen, Janne (2006) Haastattelu artikkelissa: Aluekehitykselle haetaan uutta kantoaaltoa. Hannu Taavitsainen. Kuntalehti 12/2006.

Antikainen, Janne & Vartiainen, Perttu (2004) Kansallinen kaupunkiverkko ja kaupunkiseudut. Teoksessa Kaupunkiseutujen kasvun aika. Sisäasiainministeriön julkaisu 14/2004. Sisäasiainministeriö, Helsinki. S. 20–26.

Anttiroiko, Ari-Veikko (1991) Kunnan oleminen ja olemus. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 2/1991. Tampereen yliopisto, Tampere.

Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryynänen, Aimo & Siitonen, Pentti (2003) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press, Tampere.

Anttonen, Saila (1998) Valta, moraali ja yhteiskunnallis-historiallinen oppiminen. Sivistyshistoriallinen tie kansallissosialistisesta totuuden politiikasta demokratisoiviin uudelleenkoulutusohjelmiin. Oulun yliopisto, Oulu.

Aronen, Kauko (1990) Työ ja toimeentulo kaupunkiseuduilla. Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki.

Aronen, Kauko (1994) Kuntien yhteistyö ja verkostoituminen palvelutuotannossa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Bauman, Zygmunt (1999) In Search of Politics. Polity Press, Cambridge.

Beck, Ulrich (1998) Democracy without Enemies. Polity Press, Cambridge.

Bell, Allan (1991) The Language of News Media. Blackwell, Oxford.

Bengs, Christer, Heikkinen, Timo, Roininen, Janne & Schmidt-Thome, Kaisa (2002) Katsaus aluekehitystutkimukseen. Sitran raportteja 3. SITRA, Helsinki.

Bevir, Mark & Rhodes, R.A.W. (2001) Decentering British Governance: From Bureaucracy to Networks. Working Paper 2001–11 to a colloquium at the Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 9 March 2001. Saatavilla www-muodossa: http://www.igs.berkeley.edu/publications/workingpapers/WP2001–11.pdf. 12.9.2005 (Luettu 6.4.2006).

Bevir, Mark & Rhodes, R. A. W. (2003) Interpreting British Governance. Routledge, London, 2003.

Burchell, Graham, Gordon, Colin & Miller, Peter Eds. (1991) The Foucault Effect. Studies in Governmentality. University of Chicago Press, Chicago.

Burrell, Gibson (1988) Modernism, Post Modernism and Organizational Analysis 2: The Contribution of Michel Foucault. Organization Studies Vol. 9 No 2. S. 221–235.

Castells, Manuel (1996) The Information Age: Economy, Society and Culture, vol. 1: The Rise of the Network Society. Blackwell, Oxford.

Castells, Manuel (1997) The Information Age: Economy, Society and Culture, vol. 2: The Power of Identity. Blackwell, Oxford.

Castells, Manuel (1998) The Information Age: Economy, Society and Culture, vol. 3: End of Millennium. Blackwell, Oxford.

Clegg, Stewart (1994) Weber and Foucault. Social Theory for the Study of Organizations. Organization Vol. 1 No.1. S.149–178.

Dean, Mitchell (1999) Governmentality. Power and Rule in Modern Society. Sage, London.

Djupsund, Göran, Helander, Voitto & Ståhlberg, Krister (1975) Det kommunala indelningsproblemet i Finland: Reformer och konsekvenser. Statsvetenskapliga institutionen. Serie B:46. Åbo Akademi, Åbo.

Dreyfus, Hubert L. & Rabinow, Paul (1983) Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics. The University of Chigago Press, Chigago.

Eriksson, Kai (2005) Innovaatiojärjestelmä ja hallinnan kieli. Politiikka 2/2005. S.105–116.

Eräsaari, Risto (1995) Hyvinvointivaltion muodonmuutos. Teoksessa R. Eräsaari & K. Rahkonen (toim.) Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Gaudeamus, Helsinki. S. 167–188.

Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo toim. (1995) Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Gaudeamus, Helsinki.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere.

Esping-Andersen, Gôsta (1997) New Solutions in a World of Trade-Offs? Teoksessa G. Esping-Andersen (Ed.) Welfare States in Transition. New Adaptations in Global Economies. Sage, London. S. 256–267.

Fairclough, Norman (1989) Language and Power. Longman, London.

Fairclough, Norman (1997) Miten media puhuu? Vastapaino, Tampere. (Suom. Virpi Blom ja Kaarina Hazard).

Faubion, James D. (1998) Introduction. Aesthetics, Method and Epistemology. Essential Works of Foucault 1954–1984. Volume II. Penguin, London. S. XI–XXI.

Foucault, Michel (1980a) Body/Power. Teoksessa C. Gordon (Ed.) Power/knowledge. Selected interviews and other writings 1972–1977 by Michel Foucault. Harvester Press, Brighton. S. 55–62.

Foucault, Michel (1980b) Confessions of the Flesh. Teoksessa C. Gordon (Ed.) Power/knowledge. Selected interviews and other writings 1972–1977 by Michel Foucault. Harvester Press, Brighton. S. 194–228.

Foucault, Michel (1980c) Questions of Geography. Teoksessa C. Gordon (Ed.) Power/knowledge. Selected interviews and other writings 1972–1977 by Michel Foucault. Harvester Press, Brighton. S. 63–77.

Foucault, Michel (1980d) Truth and power. Teoksessa C. Gordon (Ed.) Power/knowledge. Selected interviews and other writings 1972–1977 by Michel Foucault. Harvester Press, Brighton. S. 109–133.

Foucault, Michel (1980e) Two Lectures. Teoksessa C. Gordon (Ed.) Power/knowledge. Selected interviews and other writings 1972–1977 by Michel Foucault. Harvester Press, Brighton. S. 78–108.

Foucault, Michel (1981) Omnes et Singulatim: Towards a Criticism of 'Political Reason'. Teoksessa S. McMurrin (Ed.) The Tanner Lectures on Human Value, Volume II. University of Utah Press, Salt Lake City. S. 223–254. Saatavilla www-muodossa: http://www.tannerlectures.utah.edu/lectures/foucault81.pdf. (Luettu 20.4.2005).

Foucault, Michel (1987) The Order of Discourse. Teoksessa R. Young (Ed.) Untying the Text: A Post-Structuralist Reader. Routledge & Kegan Paul, London. S. 48–78.

Foucault, Michel (1991) Governmentality. Teoksessa G. Burchell, C. Gordon & P.H. Miller (Eds.) Governmentality. University of Chicago Press, Chicago. S. 87–104.

Foucault, Michel (1997) The Birth of Biopolitics. Teoksessa P. Rabinow (Ed.) Ethics: Subjectivity and Truth. Essential Works of Michel Foucault 1954–1984. Volume I. Penguin, London. S. 73–79.

Foucault, Michel (1998) Seksuaalisuuden historia. Gaudeamus, Helsinki. (Alkup. 1976 suom. Kaisa Sivenius).

Foucault, Michel (2000a) Subject and Power. Teoksessa J.D. Faubion (Ed.) Power. Essential Works of Michel Foucault 1954–1984. Volume III. The New Press, New York. S. 326–348.

Foucault, Michel (2000b) Tarkkailla ja rangaista. Otava, Helsinki. (Alkup. 1975 suom. Eevi Nivanka).

Foucault, Michel (2002) The Archaeology of Knowledge. Routledge, London.

Fowler, Roger (1991) Language in the News: Discourse and Ideology in the Press. Routledge, London.

Fox, Charles J. & Miller, Hugh T. (1995) Postmodern Public Administration. Towards Discourse. Sage, London.

Gardberg, C. J. (1981) Kaupunkilaitos keskiajalla ja uuden ajan alussa. Teoksessa P. Tommila (toim.) Suomen kaupunkilaitoksen historia 1. Keskiajalta 1870-luvulle. Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki. S. 9–50.

Gidlund, Janerik (1983) Kommunal självstyrelse i förvandling: sammanfattning av forskningsresultat om kummunindelningsreformen. Civildepartementet, Stockholm.

Greimas, Algirdas J. (1980) Strukturalistista semantiikkaa. Gaudeamus, Helsinki. (alkup. 1966 suom. Eero Tarasti).

Greimas, Algirdas J. & Courtés, Joseph (1982) Semiotics and Language: An Analytical Dictionary. Indiana University Press, Bloomington.

Greimas, Algirdas J. & Courtés, Joseph (1979) Sémiotique: Dictionnaire raisonné de la théorie du langage. Hachette, Paris.

Habermas, Jürgen (1990) The Philosophical Discourse of Modernity: Twelve Lectures. MIT Press, Cambridge.

Hallituksen strategia-asiakirja 25.9.2003. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003. Valtioneuvosto, Helsinki.

Hannus, Aarno (1977) Uusi kunnallislaki. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja; n:o 176. WSOY, Porvoo.

Hannus, Aarno & Hallberg, Pekka (2000) Kuntalaki. WSOY, Helsinki.

Harisalo, Risto, Hoikka, Paavo & Rönkkö, Pentti (1981) Miten kunnallishallinto on ymmärrettävä? Hallinto 8/1981. S. 14–17.

Haveri, Arto (2000) Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Acta-sarja nro 124. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Haveri, Arto (2002) Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 1/2002. S. 7–21.

Haveri, Arto (2005) Uudistuksen mallit puntarissa. Visionääri-lehti. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. S. 14–16.

Haveri, Arto, Laamanen, Elina & Majoinen, Kaija (2003) Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Acta-sarja nro 155. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Haveri, Arto & Majoinen, Kaija (1997) Seudullisen yhteistyön johtaminen. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Helén, Ilpo (1995) Michel Foucault'n valta-analytiikka. Teoksessa R. Heiskala (toim.) Sosiologisen teorian nykysuuntauksia. Gaudeamus, Helsinki. S. 270–315.

Helén, Ilpo (1997) Äidin elämän politiikka. Naissukupuolisuus, valta ja itsesuhde Suomessa 1880-luvulta 1960-luvulle. Gaudeamus, Helsinki.

Helén, Ilpo (2004) Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: foucault´lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa K. Rahkonen (toim.) Sosiologisia nykykeskusteluja. Gaudeamus, Helsinki. S. 206–236.

Helin, Heikki (2005) Jatkuva kriisin pelko. Kunnallistalouden myötä- ja vastamäkeä 1990–2003. KuntaSuomi-tutkimuksia. Acta-sarja nro 174. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Hernes, Helga (1988) Scandinavian Citizenship. Acta Sociologica 31 (3). S. 199–215.

Heuru, Kauko (2003) Hyvä hallinto. Edita, Helsinki.

Heuru, Kauko, Mennola, Erkki & Ryynänen, Aimo (2001) Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.

Hindess, Barry (1997) Politics and Governmentality. Economy and Society 26 (2). S. 257–272

Hindess, Barry (1998) Neo-Liberalism and the National Economy. Teoksesssa D. Mitchell & B. Hindess (Eds.) Governing Australia: Studies in Contemporary Rationalities of Government. Cambridge University Press, Cambridge. S. 210–226.

Hirvonen, Timo (2002) Kuntien yhteistyön sisältöjä. Teoksessa T. Hirvonen (toim.) Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi? Acta-sarja nro 146. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. S. 13–68.

Holmberg, Jukka (2004) Etusivun politiikkaa. Yhteiskunnallisten toimijoiden representointi suomalaisissa sanomalehtiuutisissa 1987–2003. Jyväskylä studies in humanities 30. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Hujanen, Jaana (2000) Journalismin maakunnallisuus. Alueellisuuden rakentuminen maakuntalehtien teksteissä ja tekijöiden puheessa. Journalistiikan väitöskirja. Jyväskylä studies in communication 11. Jyväskylän yliopisto.

Husa, Sari (1995) Foucault'lainen metodi. Niin & Näin 3/1995. S. 42–48.

Hyvärinen, Matti (1996) Vallan retorinen konstruointi. Teoksessa K. Palonen & H. Summa (toim.) Pelkkää retoriikkaa. Vastapaino, Tampere. S. 175–193.

Häkli, Jouni (1994) Maakunta, tieto ja valta: tutkimus poliittis-hallinnollisen maakuntadiskurssin ja sen historiallisten edellytysten muotoutumisesta Suomessa. Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A. Vol. 415. Tampereen yliopisto, Tampere.

Hänninen, Sakari (1997) Laki, normi, valta. Foucault ja "vaarallisen yksilön" ongelma. Teoksessa S. Hänninen Sakari & J. Karjalainen Jouko (toim.) Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Gaudeamus, Helsinki.

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko toim. (1997) Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Gaudeamus, Helsinki.

Jauhiainen, Jussi S. (2000) Kaupunki, tila ja aluekehitys. Teoksessa S. Kurki, R. Linnamaa, & M. Sotarauta (toim.) 14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 5/2000. Tampereen yliopisto, Tampere. S. 34–46.

Jessop, Bob (1998) The Rise of Governance and the Risks of Failure. The Case of Economic Development. International Social Science Journal. Vol. 50 No. 155. S. 29–45.

Jessop, Bob (2000) Governance Failure. Teoksessa G. Stoker (Ed.) The New Politics of British Urban Governance. Macmillan, Basingstoke. S. 11–32

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (1991) Pohjimmaiset asuntomarkkinat: diskurssianalyysi kuntatason viranomaiskäytännöistä. Sosiaaliturvan keskusliitto, Helsinki.

Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1993) Diskursiivinen maailma. Teoreettiset lähtökohdat ja analyyttiset käsitteet. Teoksessa A. Jokinen, K. Juhila & E. Suoninen: Diskurssianalyysin aakkoset. Vastapaino, Tampere. S. 17–47.

Julkunen, Raija (1992) Hyvinvointivaltio käännekohdassa. Vastapaino, Tampere.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Tampere.

Jun, Jong S. (2006) The Social Construction of Public Administration: Interpretive And Critical Perspectives. State University of New York Press, New York.

Jutikkala, Eino (1983) Urbanisoituminen. Teoksessa P. Tommila (toim.) Suomen kaupunkilaitoksen historia 2. 1870-luvulta autonomian ajan loppuun. Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki. S. 9–28.

Kainulainen, Sakari, Rintala, Taina & Heikkilä, Matti (2001) Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. Tutkimuksia 114. Stakes, Helsinki.

Kansallinen mediatutkimus (2005) KMT lukijamäärät 2004 (lehdistötiedote). Levikintarkastus, Helsinki. Saatavilla www-muodossa: http://www.levikintarkastus.fi/. (Luettu 17.4.2005).

Kantola, Anu (2002) Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun kriisissä. Helsingin yliopisto & Loki-kirjat, Helsinki.

Kantola, Anu & Kautto, Mikko (2002) Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000-luvulla. Sitra 251. Edita, Helsinki.

Kavonius, Veijo (1990) Keskusseutujen kehittäminen. Aluekehitys ja hallinto 2/1990. S. 22–24.

Kiander, Jaakko & Vartia, Pentti (1998) Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA. Taloustieto, Helsinki.

Kickert, Walter J.M. (1997) Anglo-Saxon Public Management and European Governance: the Case of Dutch Administrative Reforms. In J.E. Lane (Ed.) Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems. Sage, London. S. 168–187.

Komiteamietintö 1894:1. Komiteamietintö muutoksiksi kunnallishallinnosta maalla.

Komiteamietintö 1976:24. Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittäminen. Järjestelmän yleiset perusteet. Kunnallistalouden neuvottelukunta. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Komiteanmietintö 1965 A:1. Pienkuntakomitean mietintö. Valtioneuvosto, Helsinki.

Komiteamietintö 1983:3. Kuntien itsehallintokomitean mietintö.

Komiteamietintö 1990:53. Kuntayhtymän periaatteet. Kuntayhtymätoimikunta. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Kooiman, Jan (1993) Modern Governance: New Government-Society Interactions. Sage, London.

Koski, Heikki (1996a) Valtion ja kuntien tehtävienjako ja valtionosuusjärjestelmä. Kuntaosaston julkaisu 9/1996. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Koski, Heikki (1996b) Kansalainen, kunta ja valtio. Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti. Edita ja Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Kosonen, Pekka (1998) Pohjoismaiset mallit murroksessa. Vastapaino, Tampere.

Kosonen, Pekka (2000) Globalisaatio sosiologisena käsitteenä. Teoksessa E. Nurminen (toim.) Sosiaalipolitiikan lukemisto. Palmenia, Helsinki. S. 353–376.

Kosunen, Virpi (1997) Laskusuhdanteesta leikkauksiin – muutosten taustaa. Teoksessa M. Heikkilä & H. Uusitalo (toim.) Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Raportteja 208. Stakes, Helsinki. S. 33–34.

Kunelius, Risto (1996) The News, Textually Speaking. Writings on News Journalism and Journalism Research. Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A. Vol. 520. Tampereen yliopisto, Tampere.

Kunnallinen työmarkkinalaitos (2007) Tilastot. Henkilöstömäärän kehitys. Kunnallinen henkilöstö 1970–2010. Saatavilla www-muodossa: http://www.kuntatyonantajat.fi. (Luettu 24.3.2007).

Kuntauudistuksen neuvottelukunta 1970. Kuntauudistuksen neuvottelukunnan ehdotus tarkistukseksi lääninhallitusten kuntauudistusta koskeviin suunnitelmiin. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Kuntien yhteistyö ja sen edistäminen (1992) Kunta- ja aluekehitysosasto. Moniste 1/1992. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Kuotola, Yrjö (1999) Kunnallisen jaotuksen perusteet. Tutkimus kunnallisen jaotuksen muotoutumiseen vaikuttavista tekijöistä. Lisensiaattitutkielma. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto, Tampere.

Laamanen, Ritva & Brommels, Mats (1998) Sosiaali- ja terveyslautakuntien päätöksenteon piirteet ja asema toimialaansa koskevalla päätöksentekoareenalla. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 3/1998. S. 223–232.

Laamanen, Ritva, Kalland, Mirjam & Häppölä, Anja (1996) Palvelurakennemuutos ja sen onnistuneisuuden arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1996:8. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Laasanen, Juhani (1999) Valtionaputasoitus, kustannusperusteisen ja laskennallisen valtionosuusjärjestelmän tasoituksen vertailu. Acta Universitatis Tamperensis 705. Tampere University Press, Tampere.

Laine, Markus & Peltonen, Lasse (2003) Ympäristökysymys ja aseveliakseli. Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959–1995. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 247. Tampere University Press, Tampere.

Lainvalmistelukunta 1920. Lainvalmistelukunnan ehdotus lainsäädännöksi kunnallisen jaoituksen muuttamiseksi. Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1920:3. Helsinki.

Lappalainen, Pertti (1992) Politiikan mahdollistuminen. Osallistuminen, suvereniteetti ja pluralistinen valtiokäsitys. Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A. Vol. 348. Tampereen yliopisto, Tampere.

Lappi, Tiina-Riitta (1998) Tabuoitu maailma: näkymättömiä kenttiä Jyväskylän kunnalliselämässä. Tutkimuksia 35. Jyväskylän etnologian laitos. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Lefebvre, Henri (1991) The Production of Space. Blackwell Publishers, Oxford.

Luostarinen, Heikki & Väliverronen, Esa (1991) Tekstinsyöjät. Yhteiskuntatieteellisen kirjallisuuden lukutaidosta. Vastapaino, Tampere.

Lähdesmäki, Kirsi (1999) New Public Management johtamisdoktriinina: NPM-doktriinin käsitteellinen tarkastelu ja sovellettavuus paikallisen elinkeinopolitiikan kontekstiin. Vaasan yliopisto, Vaasa.

Lähdesmäki, Kirsi (2003) New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wasaensia 113. Hallintotiede 7. Vaasan yliopisto, Vaasa.

Lähteenmäki-Smith, Kaisa (2002) Pohjoismainen aluehallinnot ja niiden uudistuspaineet. Nordregio, Stockholm.

Maass, Arthur A. (1959) Area and Power. A Theory of Local Government. Free Press, Glencoe (IL).

Majoinen, Kaija (2001) Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Acta-väitöskirjasarja 2/2001. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Maliranta, Mika (1999) Tuottavuus ja työpaikat. Teoksessa P. Vartia & P. Ylä-Anttila (toim.) Teknologia ja työ. Taloustieto, Helsinki. S. 61–82.

Mathur, Ajeet, Ryynänen, Markku & Nystedt, Arne (2003) Do the Northern Lights Shine Brightly? Some Late Lessons of Early Warnings from Spatial Inequalities. School Of Business Administration. University Of Tampere, Tampere.

McSwite, O. C. (2000) On the discourse movement - a self interview. Administrative Theory & Praxis, 22(1). S. 49–65.

McSwite, O.C. (1997) Legitimacy in Public Administration: A discourse Analysis. Sage, Thousand Oaks.

Miller, Peter & Rose, Nikolas (1989) Poliittiset rationalisaatiot ja hallintatekniikat. Politiikka 31:3. S. 145–158.

Miller, Peter & Rose, Nikolas (1990) Governing Economic Life. Economy and Society. Vol. 19 No. 1. S. 1–31.

Moisio, Antti (2002) Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants. Research Reports 93. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, Helsinki.

Moisio, Antti & Uusitalo, Roope (2003) Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. Kuntaosaston julkaisut 4/2003. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Moisio, Antti, Kangasharju, Aki & Ahtonen, Sanna-Mari (2001) Menestyksen mitta? Vaihtoehtoisia mittareita aluetalouden kehitykselle. VATT-tutkimuksia 84. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, Helsinki.

Myllymäki, Arvo (2002) Kuntien kujanjuoksu. Polemia-sarja nro 45. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki.

(MYTR 2004) Syrjäseudut käännekohdassa? -seminaarijulkaisu. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 18/2004. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.

Mäenpää, Olli (1997) Kuntien itsehallinto EU-Suomessa. Polemia-sarja nro 22. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki.

Mäkelä, Klaus (1990) Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa K. Mäkelä (toim.) Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Gaudeamus, Helsinki. S. 42–49.

Mäkinen, Pirjo (1992) Kuntarakenneselvitys. Esiselvitys kuntajaotuksen historiasta, nykytilasta ja tulevaisuudesta sekä jatkotutkimuksen alustava tutkimusohjelma. Kunnallisalan kehit kehittämissäätiö, Helsinki.

Mäkinen, Pirjo (1994) Kuntajakosäännökset kunnan näkökulmasta vuosina 1925–1994. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 2/1994. S. 72–80.

Mäkinen, Pirjo (1995) Kunnallisen itsehallinnon jäljillä. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut; 8. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki.

Mälkki, Mikko & Verwijnen, Jan toim. (1997) Avauksia: kaupungin anatomiaa. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

Newton, Tim (1998) Theorizing Subjectivity in Organizations: The Failure of Foucauldian Studies? Organization Studies Vol. 19 No. 3. S. 415–447.

Niemi-Iilahti, Anita (1992) Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaalimaailma. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia No. 163. Hallintotiede 11. Vaasan yliopisto, Vaasa.

Niemi-Iilahti, Anita, Stenvall, Jari & Ståhlberg, Christer (2002) Iskukykyisempi Suomi – suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Asiantuntijalausunto. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Nieminen, Ari (2005) Towards a European Society? Integration and Regulation of Capitalism. Research Reports No. 245. Department of Sociology, University of Helsinki, Helsinki.

Niemivuo, Matti (1976) Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Oikeustieteellinen tutkimus valtionapuinstituutiosta julkistenpalvelujen erityisesti keski-asteen koulutuksen määrällisen sääntelyn keinona. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 118, Vammala.

Niemivuo, Matti (1991) Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.

Nikula, Oscar (1981) Kaupunkilaitos 1721–1875. Teoksessa P. Tommila (toim.) Suomen kaupunkilaitoksen historia 1. Keskiajalta 1870-luvulle. Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki. S. 135–302.

Nummela, Juhani & Ryynänen, Aimo (1993) Kuntahallinnon vaihtoehdot – Kansallisvaltion etäispäätteestä kansalaisyhteiskunnan perustaksi. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.

Nupponen, Terttu (2000) Arkkitehdit, sota ja yhdyskuntasuhteiden hallinta. Kokemäenjokilaakson aluesuunnitelma tilansäätelyprojektina. Bibliotheca Historica 52. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki. Saatavilla www-muodossa: http://www.lib.helsinki.fi/elektra/nupponen.html. (Luettu 12.3.2005).

Ohmae, Kenichi (1995) The End of the Nation State. The Free Press, New York.

Oja, Aulis (1939) Kirkkopitäjä ja Hallintopitäjä. Teoksessa Yhteiskunnallisen järjestäytymisen historiaa. Historian aitta IX. Gummerus, Helsinki. S. 68–77.

Oulasvirta, Lasse (1996) Kuntien valtionapujärjestelmä: vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A. Vol. 494. Tampereen yliopisto, Tampere.

Ovaska, Esko (2003) Ongelma, idylli vai elämisyhteisö? Pienten kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden ja sosiaalisen pääoman tarkastelua. Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia 7. Turun ammattikorkeakoulu.

Paasi, Anssi (1986) Neljä maakuntaa. Maantieteellinen tutkimus aluetietoisuuden kehittymisestä. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 8. Joensuun yliopisto, Joensuu.

Paasi, Anssi (1998) Koulutus kansallisena projektina. “Me” ja “muut” suomalaisissa maantiedon oppikirjoissa. Teoksessa P. Alasuutari & P. Ruuska (toim.) Elävänä Euroopassa. Muuttuva suomalainen identiteetti. Vastapaino, Tampere. S. 213–250.

Paasivirta, Anssi (1991) Suomen alueellinen uusiutumisstrategia: aluepoliittinen selvitysmies Anssi Paasivirran ehdotus aluepolitiikan uudistamiseksi. Kunta- ja aluekehitysosasto. Moniste 18/1991. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa (2005) Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista 2/2005. Valtioneuvosto, Helsinki.

Parker, Ian (1992) Discourse Dynamics. Critical Analysis for Social and Individual Psychology. Routledge, London.

Perelman, Chaïm (1996) Retoriikan valtakunta. Vastapaino, Tampere.

Pietilä, Kauko & Sondermann, Klaus (1987) Luonnoksia joukkoviestinnän sosiologisen tutkimuksen metodeiksi. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Sarja B50/1987. Tampereen yliopisto, Tampere.

Pietilä, Veikko (1991) Sanoista tekoihin. ’Vieraan puheen’ vastaanotosta lehtiuutisessa. Tiedotustutkimus 14:4. S. 5–18.

Pihlajaniemi, Toivo (1998) Kuntajakolaki selityksin. Edita, Helsinki.

Pihlajaniemi, Toivo (2006) Kuntarakenne murroksessa. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 53. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki.

Pikkarainen, Eetu (2004) Merkityksen ongelma kasvatustieteessä. Lähtökohtia pedagogisen toiminnan perusrakenteen semioottiseen analyysiin. Kasvatustieteen ja opettajankoulutuksen yksikkö. Oulun yliopisto, Oulu. Saatavilla www-muodossa: http://wwwedu.oulu.fi/homepage/epikkara/merkitys/ 22.10.2004. (Luettu 4.5.2005).

Pollit, Christopher (1990) Managerialism and Public Services. The Anglo-American Experience. Blackwell, Oxford.

Pollit, Christopher (1997) Trajectories and Options. An International Perspective on the Implementation of Finnish Management Reforms. Main report of the FINREF project, Helsinki.

Pribilla, Marco (2005) Maakunnat vastaan läänit. 1990-luvun aluehallintouudistus poliittisena prosessina. Acta-sarja nro 184. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Pulkkinen, Tuija (1998) Postmoderni politiikan filosofia. Gaudeamus, Helsinki.

Pystynen, Erkki (1965) Kunnan suuruus kunnallishallinnossa: tutkimus Suomen maalaiskuntien suuruusrakenteesta ja kunnan suuruuden vaikutuksesta kunnallishallintoon. Tampereen yliopisto, Tampere.

Pyy, Ilkka (1998) Paikallisvaltion loppu? Hyvinvointivaltion murros syrjäisessä kunnassa. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja, 36. Joensuun yliopisto, Joensuu.

Pyy, Ilkka (2002) Seudulliset pääomat ja aluekehityksen suunnat. Maaseudun uusi aika 2/2002. S. 8–28.

Pyy, Ilkka (2005) Identiteettikunta. Seminaariesitys Kunnallistieteen päivillä 20.–21.10.2005, Joensuu.

Pyyhtinen, Olli (2006) Dispositiivin käsite — arkeologiasta genealogiaan. Julkaisematon versio Michel Foucault'n tiedon arkeologia tänään -luentosarjassa 27.4.2006 pidetystä luennosta. Sosiologian laitos, Turun yliopisto. Saatavilla www-muodossa: http://users.utu.fi/juanvu/foucault/pyyhtinen01.pdf (luettu 6.6.2006).

Pöyhönen, Aulis (2005) Kunnat järjestyksen kourissa – kolmas kerta toden sanoo? Kuntalehti 15/2005. S. 71–73.

Rahkonen, Juho (2006) Printattu hyvinvointivaltio. Yhteiskuntapolitiikka 5/2006.

Rajavaara, Marketta (2007) Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Kela, Helsinki.

Ranta, Raimo (1981) Suurvalta-ajan kaupunkilaitos. Teoksessa P. Tommila (toim.) Suomen kaupunkilaitoksen historia 1. Keskiajalta 1870-luvulle. Suomen Kaupunkiliitto. Helsinki. S. 51–134.

Reunanen, Esa (2003) Budjettijournalismi julkisena keskusteluna. Tekstianalyyttisiä näkökulmia suomalaiseen ja ruotsalaiseen budjettikirjoitteluun. Media Studies. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 300. Tampere University Press, Tampere.

Rhodes, R.A.W. (2000) Governance and Public Administration. Teoksessa J. Pierre (Ed.) Debating Governance: Authority, Steering and Democracy. Oxford University, Oxford. S. 54–90.

Roivainen, Inkeri (1999) Sokeripala metsän keskellä: lähiö sanomalehden konstruktiona. Tutkimuksia 2. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

Rose, Nikolas (1995) Eriarvoisuus ja valta hyvinvointivaltion jälkeen. Teoksessa R. Eräsaari & K. Rahkonen (toim.) Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Gaudeamus, Helsinki. S. 19–56.

Rose, Nikolas (1998) Vallan ja vapauden välissä: Hyveen hallinta vapaassa yhteiskunnassa. Janus 6:1. S. 1–33.

Rose, Nikolas (1999) Powers of Freedom. Reframing Political Thought. Cambridge University Press, Cambridge.

Rose, Nikolas & Miller, Peter (1992) Political Power Beyond the State: Problematics of Government. British Journal of Sociology 43 (2). S. 173–205.

Rosenqvist, Olli (2003) Kilpailukykyisen maaseudun tuottaminen keskittyvän aluekehityksen ja hegemonisen kaupunkidiskurssin oloissa. Terra 115:1. S. 3–18.

Rytkölä, Olavi (1957) Kunnallisen jaoituksen muuttaminen. Yleinen luonne ja edellytykset. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 55. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki.

Ryynänen, Aimo (1992) Kuntarakenne kunnallisen itsehallinnon kannalta eräiden maiden toteuttamien uudistusten perusteella arvioituna. Teoksessa P. Mäkinen (toim.) Kuntarakenneselvitys. Esiselvitys kuntajaotuksen historiasta, nykytilasta ja tulevaisuudesta sekä jatkotutkimuksen alustava tutkimusohjelma. Liite 7. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki.

Ryynänen, Aimo (1999) Muuttuva kunnallisoikeus. Kunnallisoikeuden käsikirja. Mermerus, Tampere.

Ryynänen, Aimo (2002a) Kansanvaltaisuus seutuhallinnossa. AKO-katsaus 1/2002. Aluekeskusohjelma. S. 6–7.

Ryynänen, Aimo (2002b) Kuntiin kohdistettavan valtionhallinnan oikeutus. Teoksessa A. Ryynänen (toim.) Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto, Tampere. S. 98–115

Saartenoja, Antti (2004) Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus alueellisessa kehittämispolitiikassa. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C 214. Turun yliopisto, Turku.

Sairinen, Rauno (2000) Regulatory reform of Finnish environmental policy. Helsinki University of Technology, Center for Urban and Regional Studies Publications A 27. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.

Salminen, Ari & Kuoppala, Kari (1985) Julkisvalta, byrokratia ja organisaatio. Otava, Helsinki.

Salovaara-Moring, Inka (2004) Media Geographies. Regional Newspaper Discourses in Finland in the 1990s. Department of Communication. University of Helsinki, Helsinki.

Sandberg, Siv (2004) Omöjliga vägval och framkomliga stigar. En granskning av beslut om den finländska lokal- och regionalförvaltningens struktur 1987–2003. Nordisk Administrativt Tidskrift 4/2004. S. 242–260.

Sandberg, Siv & Ståhlberg, Krister (1997) Kuntalaisten kunta ja valtio. Polemia-sarja nro 25. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki.

de Saussure, Ferdinand (2000) Course in General Linguistics. Duckworth, London. (Alkup. 1916).

Sharpe, L.J. (1970) Theories and Values of Local Government. Political Studies, Vol. XVIII, No. 2. S. 153–174.

Siirilä, Seppo (1993) Kaupungistumisesta seutuistumiseen. Teoksessa J. Iisakkala (toim.) Näkökulmia seutuistumiseen. Kunnallistieteiden laitos. Suunnittelusarja 54/2003. Tampereen yliopisto, Tampere. S. 25–43.

Silvo, Ismo (1988) Valta, kenttä ja kertomus. Televisiopolitiikan tulkinnat. Yleisradion suunnittelu- ja koulutustoimikunnan julkaisuja N:o 2. Yleisradio, Helsinki.

Sipponen, Kauko (1992) Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin. Selvitysmies Kauko

Sipposen ehdotus maakuntahallinnon kehittämisestä. Komiteanmietintö 1992:34. Maakuntahallintohankkeen loppuraportti. Valtioneuvosto, Helsinki.

(SM 2000). Asettamispäätös SM 0633: 00/02/02/2000. 31.10.2000.

Soikkanen, Hannu (1966) Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien Liitto, Helsinki.

Stenvall, Jari (2000) Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle. Acta Universitatis Tamperensis 759. Tampereen yliopisto, Tampere.

Stoker, G (1998) Governance as Theory: Five Propositions. International Social Science Journal. Vol. 50 No. 1. S. 17–28.

Stüber, Anne-Mari (1992) Kuntien palvelutuotannon yksikkökustannusten ja kunnan koon välinen yhteys. Liiketaloustieteellisen tutkimuslaitoksen sarja B. Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos, Helsinki.

Suvanto, Seppo (1985) Keskiaika. Teoksessa Suomen historia 2. Weilin & Göös, Espoo. S. 11–223.

Tanskanen, Liisa (2005) Paikallisen hyvinvointiyhteiskunnan haaste. Sarja Acta Universitatis Tamperensis; 1120. Tampere University Press, Tampere.

Tarasti, Eero (1979) A.J. Greimasin Semiotiikka. Sosiologia, 16:2. S. 137–144.

Temmes, Markku (1994) Hallinto puntarissa. Hallinnon uudistusten mahdollisuudet ja edellytykset. Valtiovarainministeriö. Yleisen valtio-opin laitos. Helsingin yliopisto, Helsinki.

Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1997) Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos. Edita, Helsinki.

Tiihonen, Seppo (1999) Suomen hallitusvallan kehitys. Teoksessa J. Selovuori (toim.) Valta ja byrokratia Suomessa 1809–1998. Edita & Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. S. 147–158.

Tommila, Päiviö (1984) Suomen kaupunkilaitoksen kehityslinjat. Teoksessa P. Tommila (toim.) Suomen kaupunkilaitoksen historia 3. Itsenäisyyden aika. Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki. S. 547–597.

Toulmin, Stephen (1958) The Uses of Argument. Cambridge University Press, Cambridge.

Trägårdh, Lars (1997) Statist Individualism: On the Culturality of the Nordic Welfare State. Teoksessa Ø. Sørensen & B. Stråth (Eds.) The Cultural Construction of Norden. Scandinavian University Press, Oslo. S. 253–285.

Tuchman, Gaye (1978) Making News. A Study in the Construction of Reality. Free Press, New York.

Törrönen, Jukka (1997) Intohimoinen teksti – pysäytetty kertomus suostuttelun makrorakenteena. Teoksessa P. Sulkunen & J. Törrönen (toim.) Semioottisen sosiologian näkökulmia. Sosiaalisen todellisuuden rakentuminen ja ymmärrettävyys. Gaudeamus, Helsinki. S. 221–247.

Uusitalo, Eero (1998) Elinvoimaa maaseudulle – miksi, kenelle ja miten? Maaseutupolitiikan perusteet. Otava, Keuruu.

Vartiainen, Perttu (1991) Seutuistuminen yhdyskuntasuunnittelun haasteena. Terra 103:2. S. 75–86.

Vartiainen, Perttu (1992) Seudullisen kehittäminen kuntayhteistyön haasteena. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 1/1992. S. 57–67.

Vartiainen, Perttu (1995) Kaupunkiverkko – Kuvausjärjestelmän kehittäminen kansallisiin ja kansainvälisiin tarpeisiin. Alueiden käytön osasto. Tutkimusraportti 3/1995. Ympäristöministeriö, Helsinki.

Vartiainen, Perttu (1998) Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Aluekehitysosasto. Sisäasiainministeriö. Helsinki. Luettavissa www-muodossa: http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/55dbfdeabd2cde92c225703400357fd5/$file/aluepolitiikan_kehitysvaiheet.pdf (Luettu 24.4.2005).

Vartiainen, Perttu & Antikainen, Janne (1998) Kaupunkiverkkotutkimus 1998. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/1998. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 44/2002. VaVM 44/2002 vp. Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2001. Luettavissa www-muodossa: http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/vavm_44_2002.htm (Luettu 1.7.2005).

Viitasaari, Aki & Karhu, Veli (2002) Kuntien verotulojen tasauksen viimeaikaisia uudistuksia. Teoksessa A. Ryynänen (toim.) Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002. Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopisto. S. 257–274.

Viljanen, Ville (2001) Huono-osaisuuden alueellinen kehitys 1990-luvulla. Laman ja sen jälkeisen talouskasvun vaikutukset. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Väyrynen, Raimo (1999) Globalisaatio ja yhteiskuntapolitiikka Suomessa. Yhteenveto Sitran Globalisaatio, hyvinvointi ja työllisyys -tutkimusohjelman tuloksista. Sitra, Helsinki.

Väyrynen, Tarja (2001) Culture and International Conflict Resolution. A Critical Analysis of the Work of John Burton. Manchester University Press, Manchester.

Ylikangas, Heikki (1990) Mennyt meissä. Suomalaisen kansanvallan historiallinen analyysi. WSOY, Helsinki.

Ylikangas, Heikki (1991) Paikallisen Itsehallinnon kehityksestä Suomessa. Teoksessa P. Letto-Vanamo (toim.) Suomen oikeushistorian pääpiirteet. S. 111–128.

Zimmerbauer, Kaj (2006) Kunnan deinstitutionalisoituminen. Alueellinen identiteetti kuntaliitoksessa: esimerkkinä Peräseinäjoen ja Seinäjoen liitos. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 2/2006.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 222/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lainsäädännöksi kuntien vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamisesta vuosina 1992–1993.

HE 214/1991 Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 99/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta.

HE 129/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntajakolain muuttamisesta.

HE 248/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

HE 55/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle alueiden kehittämislaiksi.

Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi 2.10.2003.

Valtioneuvoston periaatepäätös terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi 11.4.2002.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion aluejaotusten yhtenäistämisestä 8.7.1992.

Lait ja asetukset

Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksista kaupungissa. Suomen Suuriruhtinasmaan Asetuskokoelma 8.12.1873/40

Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksista maalla. Suomen Suuriruhtinasmaan Asetuskokoelma 6.2.1865/4

Kuntajakolaki 19.12.1997/1196

Kuntalaki 17.3.1995/365

Laki alueiden kehittämisestä 10.12.1993/1135

Laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi 13.1.1967/13

Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta 19.5.1925/180

Laki kuntajaosta 21.1.1977/73

Laki kuntajaosta annetun lain muuttamisesta 6.11.1992/980

Laki kuntien vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamisesta vuosina 1992–1993 28.12.1990/1266

Acta-sarjassa vuodesta 2005 lähtien ilmestyneet julkaisut

Aiemmin ilmestyneet Acta-sarjan julkaisut osoitteessa: http://www.kunnat.net -> Toimialat -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Acta-tutkimusjulkaisut

172 **Kanerva Kuokkanen: Kaupunkipolitiikan perusteluketjut ja käytännön toimet viidessä länsieurooppalaisessa maassa.** 2005. Hinta 20 euroa. Til.nro 509084.

173 **Päivi Kurikka, Kaija Majoinen ja Marianne Pekola-Sjöblom: Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001–2004.** 2005. Hinta 20 euroa. Til.nro 509019.

174 **Heikki Helin: Jatkuva kriisin pelko.** KuntaSuomi 2004 -talousanalyysi 2004. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 52. 2005. Hinta 20 euroa. Til.nro 509085.

175 **Olavi Kallio, Juha-Pekka Martikainen, Pentti Meklin, Lasse Oulasvirta: Talousjohtamisen kehityspolkuja.** Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996–2003. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 53. 2005. Hinta 20 euroa. Til.nro 509032.

176 **Sari Pikkala: Kunta päättäjän perspektiivistä.** Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 54. 2005. Hinta 20 euroa. Til.nro 509016.

177 **Kirsti Ylitalo: Palveluja yhteistyössä – kunnat valintojen edessä.** Sosiaali- ja terveyspalvelujen seudullinen yhteistyö verkostoitumiseen ja työnjakoon perustuvana monitoimijaisena mallina. 2005. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509109.

178 **Virpi Lemponen: Nyrkkitappelusta yhteiseen tulevaisuuteen.** Analyysi kolmesta kuntayhteistyön toteutuksesta. 2005. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509112.

179 **Santtu von Bruun: Kuntien tulevaisuus.** Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Kunta-alan tulevaisuusbarometri. 2005. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509103.

180 **Pentti Siitonen, Juha-Pekka Martikainen: Kunnat perusrakenteita turvaamassa.** Kuntien tekniset palvelut. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 55. 2005. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509100.

181 **Kaisa Lähteenmäki-Smith et al.: Local and Regional Reform Processes in Norden.** Aluesuunnittelun ja -kehittämisen tutkimuslaitos Nordregio on Kuntaliiton toimeksiannosta koonnut vertailevan kokonaiskuvan kunta- ja aluerakenteen uudistusprosesseista Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Analyysissa nostetaan esille yksittäisiä esimerkkitapauksia uudistuskokeiluista ja prosesseista, samoin kuin tehdään vertailuja uudistusten motivaatioiden ja toteutusmuotojen suhteen. Kaikissa tarkastelluissa maissa vallitsee yhteisymmärrys siitä, että rakenneuudistuksia tarvitaan. Uudistusten toteutusmuoto riippuu poliittisista näkemyksistä ja arvoperustasta, samoin kuin maantieteellisistä ja toiminnallisista olosuhteista. Selvitys tarjoaa mielenkiintoisia aineksia Suomessa meneillään olevaan keskusteluun ja uudistusten valmisteluun. Julkaisu on englanninkielinen. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509123.

182 **Marianne Pekola-Sjöblom, Voitto Helander, Stefan Sjöblom: Kuntalainen – kansalainen.** Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996–2004. Kuntalainen – kansalainen -tutkimus on osa KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmaa ja perustuu vuosina 1996, 2000 ja 2004 tehtyihin laajoihin kuntalaiskyselyihin 47 tutkimuskunnassa. Vuoden 2004 kyselyyn vastasi 13 256 täysi-ikäistä kuntalaista eli 53 prosenttia otoksesta. Kaiken kaikkiaan tässä tutkimuksessa peilataan yli 42 000 kuntalaisen mielipiteitä ajanjaksolla 1996–2004. Kuntalaisaineisto täyttää keskeisiltä edustavuuslähtökohdiltaan myös kansalaistutkimuksen mitat. Tutkimus antaakin Suomen oloissa poikkeuksellisen laajat mahdollisuudet tarkastella kuntalaisuuden ulottuvuuksia, kuntalaisten samastumista sekä asennoitumista edustukselliseen demokratiaan ja palvelutuotantoon. Edelleen tutkimukseen sisältyy useita kansalaismielipidettä ja osallistumista yleisellä tasolla valottavia ominaisuuksia. Tutkimustuloksia analysoidaan niin erilaisten yksilöominaisuuksien kuin kuntarakenteellisten tekijöidenkin

näkökulmista, ja erityisesti ajallista kehitystä peilaten. Tutkimus sisältää myös kuntakohtaisia tuloksia. Raportti on tarkoitettu kaikille kunta-alasta ja kuntalaisten näkemyksistä kiinnostuneille, erityisesti kuntapäättäjille, kunta-alan toimijoille ja kehittäjille. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 56. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509102.

183 **Anu Kurkinen-Supperi: Allekirjoitettu johtajuus.** Kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohtamisen ja johtajasopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta. Kunnan taitava johtaminen perustuu poliittisen ja ammatillisen johdon saumattomaan ja toimivaan yhteistyöhön. Kuntajohtamisen moni-ilmeisyyden vuoksi on viime vuosina kehitetty johtamista selkeyttäviä työkaluja, joista kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen välinen johtajasopimus on yksi keskeisiä. Johtajasopimus on kirjallinen sopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen keskeisistä pelisäännöistä, kunnanjohtajien työn tavoitteista sekä työn edellytyksistä. Tässä tutkimuksessa analysoidaan viiden eri kunnan näkökulmasta kokemuksia kuntajohtamisen ja johtajasopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta. Tutkimusaineisto koostui tutkimuskuntien kirjallisista johtajasopimuksista ja kuntajohtajien haastatteluista. Tutkimus osoittaa, että kunnan johtamisen dualistista luonnetta korostava johtajasopimus voi olla muuttuvassa toimintaympäristössä kuntajohdolle tulevaisuuden turva ja kunnalle kilpailuvaltti. Johtajasopimuksen avulla on myös mahdollista vaikuttaa onnistuneen kuntajohtamisen edellytysten toteutumiseen. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509141.

184 **Marco Pribilla: Maakunnat vastaan läänit.** 1990-luvun aluehallintouudistus poliittisena prosessina. 1990-luku oli Suomen vuosisataiselle aluehallintojärjestelmälle poikkeuksellisen suurten muutosten aikaa: luotiin uudenlainen maakuntajärjestelmä, puolitettiin läänien määrä sekä perustettiin uudet työvoima- ja elinkeinokeskukset. Tässä teoksessa luodaan kokonaiskuvaa viime vuosikymmenen aluehallinnon uudistusprosessista, kartoitetaan osauudistusten sisältöön vaikuttaneita tekijöitä sekä selvitetään, olivatko kahden poliittisesti hyvin erilaisen hallituksen aluehallinnossa toteuttamat reformit keskenään linjassa. Uudistusten tavoitteissa oli runsaasti yhtäläisyyksiä, mm. hallinnon yksinkertaistaminen ja kustannussäästöjen aikaansaaminen. Lähtökohdat ja toteutustapa sen sijaan poikkesivat toisistaan huomattavasti. Tutkimuksessa osoitetaan kulloisenkin päähallituspuolueen, Keskustan ja Sdp:n, perinteisesti toisistaan voimakkaasti poikkeavien aluehallintonäkemysten olleen 1990-luvullakin yhä voimissaan ja vaikuttaneen puolueiden linjauksiin suhtautumisessa hallinnon kehityssuuntaan. Tutkimus antaa paitsi oivan kuvan aluehallintouudistuksesta myös eväitä parhaillaan käynnissä olevan kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeen problematiikan ymmärtämiseen. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509142.

185 **Robert Arnkil, Sari Pitkänen, Pekka Rissanen: Oppimistiloja ja rajanylityksiä.** KARTUKE-tutkimus- ja kehittämisohjelman arviointi oppimis- ja kehittämistoiminnan näkökulmasta. Aurora-hankkeen loppuraportti. KARTUKE on ollut laaja vuosina 2002–2004 toteutettu tutkimus- ja kehittämisohjelma, jonka pääteemana on ollut kuntien tuloksellisuusarvioinnin kehittäminen. AURORA on lyhenne hankkeelle, jonka ensisijaisena tehtävänä on ollut tukea arviointitutkimuksen keinoin KARTUKE-ohjelman tulosten hyödyntämistä ja kuntien oppimisverkostojen kehittymistä. Kirja on AURORA-hankkeen loppuraportti, joka sisältää arviointitutkimuksen empiiriset tulokset. Teoksessa esitellään tutkimus- ja tuloksellisuusverkostosta koostuneen KARTUKE-ohjelman toimintaa ja tuloksia oppimisen ja kehittämisen kannalta. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509148.

186 **Petri Karisto: Lukkiutuneisuus vai lisäarvo?** Hankintamentaliteetti julkisten palvelujen ulkoistamiseen. Suomalaiset kunnat ovat viime vuosina alkaneet ulkoistaa julkisten palvelujen tuotantoa kasvavassa määrin yksityisille yrityksille. Tämän tutkimuksen tavoitteena on selittää, miksi kunnan palvelujen ulkoistamisella ei toistaiseksi ole saavutettu merkittäviä etuja suhteessa kunnan omaan tuotantoon. Tutkimuksen empiirisenä aineistona on julkis-yksityiseen yhteistyöhön perustunut case-tapaus Pyynikin uimakorttelin kehittämisestä Tampereella vuosina 2002–2005. Tutkimuksessa muodostetaan kuvaus kahdesta toisistaan poikkeavasta hankintamentaliteetista; kilpailuttamis-mentaliteetista sekä julkis-yksityiseen yhteistyöhön perustuvasta PPP-mentaliteetista. Hankintamentaliteetti esitetään ulkoistamisprosessiin ja sen lopputulokseen vaikuttavana mekanismina. Tutkimuksessa esitetään suomalaisen hyvinvointivaltion voivan kilpailuttamismentaliteetin ylipainotetun käytön kautta voivan jäädä sisällöltään lukkiutuneiden palvelu-tuotantomallien vangiksi, vaikka kunnille perinteisesti kuuluneita palvelumarkkinoita avattaisiinkin kilpailulle. Erityistä huomiota olisikin syytä kiinnittää kuntalaisille palvelusta koituvaan lisäarvoon sen sijaan, että itseisarvona olisi ainoastaan palvelun ulkoistaminen lukkiutunein tuotantomallein. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509149.

187 **Minna Harjajärvi, Sami Pirkola, Kristian Wahlbeck: Aikuisten mielenterveyspalvelut muutoksessa.**

MERTTU-tutkimuksen palvelukatsaus. Viimeisten 15 vuoden aikana suomalaisissa mielenterveyspalveluissa on tapahtunut suuria hallinnollisia ja rakenteellisia muutoksia. Vastuu mielenterveystyöstä on siirretty kunnille ja laitoshoitopainotteisesta mallista on tapahtunut siirtymistä kohti monipuolisten avohoitopalvelujen mallia. Samaan aikaan palvelutuottajien kirjo on laajentunut. Tämän kehityksen myötä palvelujärjestelmä on monien suotuisien kehityssuuntien ohella myös vääjäämättä pirstaloitunut. Tämä raportti on MERTTU-tutkimuksen palvelukatsaus ja kuvaus työikäiselle väestölle suunnattujen mielenterveyspalvelujen tilasta Suomessa vuoden 2004 lopussa. Raportissa käydään lyhyesti läpi mielenterveyspalvelujärjestelmässä viime vuosikymmenten aikana tapahtuneet olennaisimmat muutokset. Raportissa kuvataan mielenterveyspalvelujärjestelmää sekä esitellään kunnissa tehtyjä mielenterveystyötä koskevia hallinnollisia muutoksia. Lisäksi raportissa esitetään julkisten mielenterveyspalvelujen kehittämistarpeita tulevaisuudessa. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509150.

188 **Ilkka Mikkola: Kansa, kirjastot ja katkoshetki.** Lähikirjastojen lakkautuksia vastustavien mielipidekirjoitusten diskurssianalyyttistä tarkastelua. Suomalaista kirjastoverkkoa on 1990-luvun alusta alkaen harvennettu merkittävästi. Lukuisia lähikirjastoja on suljettu, uusia lakkautussuunnitelmia tehdään edelleen. Lähes aina nämä toimet ovat herättäneet voimakasta vastustusta ja synnyttäneet aktiivisia, joskus pitkäikäisiäkin kansalaisliikkeitä. Protestoijat eivät ole olleet vain uhatuiksi tulleiden kirjastojen asiakkaita, sillä mukana on ollut jopa ulkosuomalaisia. Näyttää selvältä, että kirjastojen puolustamisessa ei ole kyse ainoastaan yksittäisistä kirjastoista, vaan myös laajemmista merkityksistä, joita suomalaiseen kirjastolaitokseen liitetään. Tutkimuksessa näitä kirjastoille annettuja merkityksiä avataan tarkastelemalla lakkautuksia vastustavia mielipidekirjoituksia eri aikoina ja eri paikkakunnilla. Millaisia toistuvia tulkintoja lähikirjastoista ja niiden merkityksestä nousee esiin? Miten näitä tulkintoja tuotetaan? Tekstien analyysi osoittaa, miten kirjastot ovat ajan ja sosiaalisen vuorovaikutuksen myötä asettuneet edustamaan monia suomalaisessa yhteiskunnassa tärkeiksi koettuja asioita, kuten esimerkiksi tasa-arvoa, yhteenkuuluvuuden tunnetta tai kaikki kansankerrokset läpäisevän sivistyksen ihannetta. Lähikirjastokiistat onkin mahdollista nähdä symbolisina keskusteluina siitä, mitä yhteiskunnassa pidetään tärkeänä ja mitä tarpeettomana, mitä vaihtoehtoisena ja mitä väistämättömänä. Tällainen lähestymistapa voi tuoda uusia huomionarvoisia näkökulmia ristiriitojen ratkaisuyrityksiin. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509158.

189 **Voitto Helander: Seniorikansalainen voimavarana.** Havaintoja ja pohdintoja ikäpolitiikan suuntaamiseksi. Väestön ikääntyminen kaikkine seurauksineen on yksi suomalaisen yhteiskunnan suurimmista haasteista. Julkinen ikäpolitiikka on painottunut vanhushuoltoon ja vanhusten asemaan yleensäkin. Yhteiskunnan voimavarojen käytön ja riittävyyden näkökulmasta tärkeän vanhusväestön varjoon on jäänyt lukumääräisesti suuri seniorikansalaisten ryhmä. Seniorikansalaisiksi on tässä raportissa mielletty eläkkeellä olevat kansalaiset, jotka eivät ole jatkuvan hoidon tarpeen vuoksi riippuvia yhteiskunnan toimista. Raportin kohteena ovat ikäihmiset yleensä, mutta sen erittelyt painottuvat ensi sijassa seniorikansalaisiin ja heidän osallistumis- ja vaikuttamisvoimavaroihinsa. Millaisia resursseja senioreilla on ja miten he ovat niitä hyödyntäneet pyrkiessään vaikuttamaan yhteiskuntaa koskevaan päätöksentekoon? Seniorikansalaisten voimavaroja arvioidaan pääosin suhteessa toisten ikäryhmien vastaaviin. Raportissa korostetaan seniorikansalaisten merkitystä yhteiskunnan vaikutusvoimavarojen käyttäjinä ja vapaaehtoisuuteen pohjaavan kansalaispanoksen antajina. Jotta kansalaisvoimavarat voisivat tulla täysimääräiseen käyttöön, raportissa edellytetään, että tämän väestönosan resurssit ja niiden käyttömahdollisuudet arvioidaan uudelleen. 2006. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509155.

190 **Sanna Kolehmainen: Tuotteistus ja kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa.** Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen Tampereen kaupungin tuotantoyksikölle. Kuntien on etsittävä palvelutuotantoonsa uusia, kustannustehokkaita ratkaisuja. Näitä ratkaisuja etsitään yhä enemmän markkinataloudesta. Käsillä olevan tutkimuksen pohjalla on tilaaja-tuottajamalli, joka on esimerkki kuntien markkinasuuntautuneesta toimintatavasta ja jonka soveltaminen on Suomen julkisessa taloudessa ajankohtaista. Esimerkin tarjoaa Tampereen kaupunki, joka on siirtynyt tilaaja-tuottajamallin käyttöön kaikilla toimialoillaan 1.1.2007. Tilaaja-tuottajamallissa toiminnan perustana on sopimusohjaus, joka edellyttää palvelujen tuotteistamista ja kustannuslaskentaa sekä vaikuttavuuden ja laadun arviointia. Tämän tutkimuksen tavoitteina on kehittää tuotekohtaiset kustannuslaskentamallit Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tuotantoyksikölle ja arvioida tuotantoyksikön tuotteiden vaikuttavuutta ja kehitettäviä kustannuslaskentamalleja tutkimuksessa asetettavien kriteerien pohjalta. Esimerkinomaiset laskentamallit ovat sovellettavissa myös muissa

kunnissa. 2007. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509163.

191 **Jari Stenvall, Kaija Majoinen, Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala, Antti Selin: ”Mees romppeines siihen”. Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusioissa.** Kuntien yhdistymiset eli kuntafuusiot ovat olleet suoma-laisen hallinnon merkittävimpiä kehittämiskohteita keväästä 2005 alkaen. Kuntafuusioiden erityisenä vauhdittajana on kunta- ja palvelurakenneuudistus eli PARAS-hanke. Kun nykyisen johtamisajattelun mukaan tuloksellisuus on enemmän riippuvainen henkilöstön osaamisesta ja motivaatiosta kuin rakenteista, on perusteltua tutkia kuntafuusioita juuri henkilöstövoimavarojen hallinnan ja muutoksen johtamisen näkökulmasta. Tässä tutkimusraportissa tarkastellaan kuntafuusioiden alkuvaihetta ja on näin osa Lapin yliopiston, Suomen Kuntaliiton ja Työsuojelurahaston tutkimushanketta ”Henkilöstövoimavarat kuntaliitoksissa.” Tutkimuksen case-kuntina ovat Kangasala, Parikkala, Rovaniemi, Seinäjoki, Ulvila ja Äänekoski. Keskeisiä tutkimuksen aihealueita ovat muutosprosessin hallinta, johtamisjärjestelmien rakentaminen ja lähiesimiestyö, toimintakulttuurien yhteensovittaminen, työyhteisötason muutoksen hallinta sekä yksilöiden kokemukset muutostilanteessa. 2007. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509164.

192 **Sari Pikkala: Ei enää ehdokkaaksi.** Tutkimus valtuustoluopujista ja luopumisen taustoista 1996–2004. Kaikkien organisaatioiden, myös demokraattisesti valittujen päätöksentekoelinten, on uudistuttava pysyäkseen elin-voimaisina. Tässä raportissa mielenkiinnon kohteena on kunnallisvaalien yhteydessä tapahtuva valtuustojen henkilövaihtuvuus. Raportissa tarkastellaan valtuustojen henkilövaihtuvuutta yleisesti – ja valtuutettujen vapaaehtoista luopumista erityisesti. Raportissa pyritään vastaamaan mm. seuraaviin kysymyksiin: Kuinka suuri osa valtuutetuista vaihtuu vaalien yhteydessä ja missä määrin vaihtuvuus on valitsijoiden äänestys-päätösten ja missä määrin valtuutettujen vapaaehtoisen luopumisen tulosta? Keitä luopujat ovat – ovatko jotkin valtuutettujen ryhmät alttiimpia luopumaan kuin toiset? Vaihteleeko luopujien osuus kunnan ominaisuuksien? Mistä syistä luopujat luopuvat? Millaisia näkemyksiä ja ehdotuksia luottamustoimen jättävillä on valtuustotyön kehittämiseksi? Tutkimuksessa on hyödynnetty useita eri aineistoja. Luopumisen syiden kartoituksessa aineistona käytetään KuntaSuomi-tutkimuskuntien valtuustoluopujille suunnattua, vuonna 2004 tehtyä kyselyä, johon vastasi 251 valtuutettua. Lisäksi on käytetty rekisteriaineistoja sekä vuoden 2003 KuntaSuomi-päättäjäkyselyä. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 57. 2007. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509099.

193 **Pekka Aula, Kimmo Vehkalahti, Topiantti Äikäs: Kaupunkimaine.** Tutkimus kaupunkien maineen rakenteesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Kaupunkimainetutkimus käsittelee ensimmäistä kertaa suomalaisten kaupunkien maineen rakennetta ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Tarkastelussa ovat suomalaisen suurkaupunkipolitiikan kohteet Helsingistä Lappeenrantaan. Tutkimus vastaa kysymyksiin, mistä kaupunkien maine muodostuu, miten kaupungit eroavat toisistaan maineen näkökulmasta ja miten kaupunkimielikuvaa ja -kokemusta kuvaava kaupunkisuhde vaikuttaa maineeseen. Monitieteinen tarkastelu tuo kaupunkien vetovoimaa käsittelevään keskusteluun uusia käsitteitä ja tuo niiden konkreettista käyttöä lähemmäs kaupunkien viestinnästä ja maineenhallinnasta vastaavia tahoja. Kaupunkimainetutkimus on toteutettu Helsingin yliopiston viestinnän laitoksen, Helsingin yliopiston matematiikan ja tilastotieteen laitoksen sekä Oulun yliopiston maantieteen laitoksen tutkijoiden yhteisenä hankkeena. 2007. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509175.

194 **Elina Laamanen: Vapaaehtoiset pakkoliitokset?** Diskurssianalyyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. ”Sata kuntaa riittää”, ”Puolet pois!” ja ”Lopulta kuntia voi olla vain 30”. Lehtiotsikot kertovat radikaaleista vaatimuksista kuntarakenteen muuttamiseksi. Väitöskirjatutkimuksen aiheena on tavoiteltavaa kuntakokoa ja kuntaliitosten tarvetta koskeva julkinen keskustelu. Kuntakoosta on keskusteltu koko modernin kunnallishallinnon ajan. Tutkimuksessa vertaillaan 1990-luvun alun ja 2000-luvun alun kuntarakennekeskustelua. Tänä aikana kunnat kohtasivat voimakkaan taloudellisten suhdanteiden muutoksen, muuttoliikkeen, kansainvälistymisen, Euroopan integraation ja laajojen julkishallintoa koskevien uudistusprosessien vaikutukset. Kuntarakennekeskustelun rintamalinjassa ovat vastakkain pyrkimys kuntien koon uudelleenmäärittelyyn ja toisaalta kuntien itsemääräämisoikeuden puolustaminen. Kysymys on erilaisista yhteiskunnallisista ja poliittisista päämääristä. Erilaisia tapoja perustella päämääriä kutsutaan hallinnan rationaliteeteiksi. Tutkimuksessa nojaudutaan ranskalaisen yhteiskuntafilosofi Michel Foucault’n näkemykseen tiedon, vallan ja diskurssien kietoutumisesta toisiinsa. Tutkimuksessa analysoidaan muuttuvia historiallisia olosuhteita, joissa diskurssit rakentuvat. Näin piirtyy kuva siitä, miten diskurssit säätelevät kuntien tehtävien, voimavarojen ja kuntarakenteen suhteita koskevia hallinnan rationaliteetteja. 2007. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509180.

ACTA

Acta-julkaisusarjan kestotilaus

Ennakoivaa, soveltavaa ja ajankohtaista tutkimustietoa kunnista

Acta-julkaisusarja on tarkoitettu Sinulle, joka haluat käyttöösi tutkittua tietoa kuntien nykytilasta ja kehityksestä. Tutkitulla tiedolla tehdään tulevaisuutta.

Acta on Suomen Kuntaliiton tutkimustoiminnan julkaisusarja. Sarjassa ilmestyy vuosittain vähintään yhdeksän kunta-alaa monipuolisesti käsittelevää julkaisua. Acta-sarja tarjoaa ajankohtaista ja soveltavaa tutkimustietoa kunnista sekä ennakoi kuntien toimintaympäristön tulevia muutoksia.

Sarjan julkaisut käsittelevät mm. kuntien hallintoa, johtamista, demokratiaa ja palveluita. Kirjat sisältävät suomen-, ruotsin- ja englanninkielisen tiivistelmän.

Vuoden 2007 alusta alkaen Kuntaliiton Acta-väitöskirjasarja liitetään osaksi Acta-tutkimusjulkaisusarjaa.

Tarjoamme Acta-julkaisusarjan kestotilausta vuodelle 2007

Voit tilata Acta-julkaisusarjan kestotilauksena, jolloin saat kaikki sarjassa vuosittain ilmestyvät kirjat edulliseen hintaan.

- Kestotilauksen hinta on 200 euroa/vuosi (sis. alv.).
- Yksittäisen Acta-julkaisun hinta on 25 euroa (sis. alv).
- Sarjassa ilmestyy vähintään yhdeksän kirjaa.
- Kestotilaajilta ei peritä toimitusmaksuja.
- Kestotilauksen hinta laskutetaan vuosittain keväällä.

Lisätietoja kestotilauksesta:
Elna Nissinen ja Kaija Majoinen/Suomen Kuntaliitto
puh. (09) 7711, faksi (09) 771 2726

Lisätietoja Acta-julkaisusarjasta löydät kotisivultamme:
http://www.kunnat.net -> Toimialat -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Acta-tutkimus-julkaisut

ACTA

302

□ Tilaan ACTA-sarjan kestotilauksena edulliseen hintaan 200 euroa/vuosikerta (sis. alv.)

□ En tällä kertaa tee kestotilausta, mutta tilaan seuraavat ACTA-sarjan julkaisut:

vastaanottaja
maksaa
postimaksun

Tilaaja

Yhteisö/yritys

Lähiosoite

Postinumero ja -toimipaikka

Puhelinnumero

Päiväys ja allekirjoitus

Julkaisujen toimitusosoite, ellei sama kuin yllä

Suomen Kuntaliitto
Kuntakehitys ja tutkimus

Vastauslähetyssopimus
00530/75

00003 HELSINKI