

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu

# ODOTUKSET UUDESTA OULUSTA

Lehtikirjoittelu kuntakäsityksen  
esille tuojana

Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma  
Johtamiskorkeakoulu  
Pro gradu – tutkielma  
Kevät 2012  
Tiina Vilkuna

## TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

VILKUNA, TIINA: Odotukset uudesta Oulusta. Lehtikirjoittelu kuntakäsityksen esille tuojana

Pro gradu - tutkielma, 70 s

Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma

Huhtikuu 2012

---

Pro gradu - tutkielman tarkoituksena oli hahmottaa lehtikirjoitteluista välittyviä kuntakäsityksiä ja odotuksia uudesta Oulusta. Tavoitteena oli etsiä merkittävimpiä tekijöitä mitkä aiheuttavat huolenaiheita, keskustelua ja mikä kuntalaisia uudessa kunnassa kiinnostaa. Tutkimuksessa pyrin tuomaan esiin näitä keskeisiä käsitteitä, mitä kuntakäsitysten muodostumisen taustalla on. Teoriaosuudessa selvennän näiden käsitteiden taustoja ja yleensäkin kunnan asemaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Alueellisena rajauksena ovat ne kunnat, jotka muodostavat uuden Oulun vuoden 2013 alussa. Näitä kuntia ovat Oulu, Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Yli-Ii.

Pro gradu – tutkielmani aineistona toimii lehtikirjoittelu. Aineisto on kerätty Oulun alueella ilmestyvistä lehdistä: Kalevasta, Oulu-lehdestä, Rantalakeudesta ja Forumista aikavälillä lokakuu 2011 - syyskuu 2012. Aineistoni analysointiin olen käyttänyt aineistolähtöistä sisällönanalyysimenetelmää. Teoreettisen viitekehyksen muodostavat kuntien ja kuntalaisten roolit, osallisuus, kuntien toimintaympäristö, kunnallishallinto, julkisten palveluiden järjestäminen ja imago.

Tutkielman tulosten perusteella voidaan sanoa, että hyvän kuntakäsityksen muodostamiseksi on tehty uudessa Oulussa paljon töitä. Kunnat ovat ottaneet kuntalaiset monin tavoin huomioon ja pyrkineet osallistamaan heitä erilaisin keinoin. Uusia toimintamalleja on mietitty ahkerasti niin hallinnon kuin palveluidenkin puolelle. Hyvää kuvaa kunnasta on pyritty luomaan imagotyön ja markkinoinnin keinoin. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että kielteisiä odotuksia, mielipiteitä ja kuntakäsityksiä tuodaan enemmän esiin kuin

myönteisiä. Näistä huolimatta aineistosta on luettavissa se, kuinka odotukset uutta kuntaa kohtaan ovat korkealla ja luottamusta tulevaisuuteen löytyy.

Avainsanat: toimintaympäristö, kunnallishallinto, kuntarakenne, osallisuus, julkiset palvelut, imago

## Sisällysluettelo

1.	Johdanto.....	1
2.	Kunta osana suomalaista yhteiskuntaa.....	4
2.1	Kuntakäsityksen muodostuminen.....	4
2.1.1	Kunnan roolit.....	4
2.1.2	Kuntalaisen roolit .....	6
2.1.3	Kuntien toimintaympäristö .....	11
2.1.4	Hyvä kunnallishallinto .....	15
2.1.5	Kunta palveluiden järjestäjänä.....	17
2.1.6	Kunnan imago.....	20
2.2	Kuntien kehittymisen vaiheet .....	25
2.2.1	Kunnallishallinnon uudistuksia .....	26
2.3	Kuntien muutosvoimat.....	31
2.4	Kuntien tulevaisuus .....	33
3.	Aineiston analyysimenetelmä .....	36
3.1	Kuntakäsityksen koostuminen .....	38
4.	Kuntakäsitys lehtikirjoituksissa .....	40
4.1	Toimintaympäristö .....	40
4.2	Hallinto .....	43
4.3	Palvelut.....	47
4.4	Osallisuus.....	52
4.5	Imago.....	56
5.	Johtopäätökset.....	59
	LÄHTEET.....	66

## 1. Johdanto

Kuntaliitosten aiheellisuus ja tarpeellisuus herättävät tämän päivän Suomessa paljon keskustelua. Eritoten keskustelua kuntakentällä ovat kiihdyttäneet hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkusen ehdotukset kuntien yhdistämisestä työssäkäyntialueeseen pohjautuen. Ehdotetut kuntaliitokset herättävät kunnissa vastalauseita. Niissä vedotaan mm. Kunnallisen itsehallinnon peruskirjaan, jossa paikallishallinnon merkitystä korostetaan paikallisviranomaisten oikeudella hoitaa huomattavaa määrää julkisia asioita paikallisen väestön etuja silmällä pitäen (Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, 3. artikla). Huolenaiheena on, että kuntalaisille ei jää tarpeeksi mahdollisuuksia vaikuttaa paikallisiin asioihin ja lisäksi, että palvelut siirtyvät liian kauas ja vaikeasti tavoitettaviksi. Pienemmät kunnat, jotka eivät varsinaisesti kuulu mihinkään työssäkäyntialueeseen pelkäävät syrjäytymistä, koska ne jäisivät ehdotuksessa kokonaan liitosten ulkopuolelle.

Muutokset ja haasteet kuntakentällä aiheuttavat hämmennystä ja hyvin erilaisia mielipiteitä siitä, mihin suuntaan kuntia olisi tulevaisuudessa hyvä ohjata. Nämä mielipiteet heijastelevat kansalaisten ja kuntalaisten kuntakäsityksiä. Kuntakäsitykset tulevat esiin hyvin monenlaisin tavoin. Tutkimuksessani olen päättänyt perehtyä lehtikirjoitteluun kuntakäsitysten esille tuojana.

Kuntakentän muutokset ja kuntiin kohdistuvat haasteet ovat erittäin ajankohtainen asia tällä hetkellä. Niihin en sen syvällisemmin tutkimuksessani kuitenkaan perehdy. Kuntaliitoksen hyödyt, haitat ja vaikutukset jäävät myös vähemmälle huomiolle. Nämä rajaukset johtuvat siitä, että aineisto ei tuo näitä asioita niin merkittävästi esille. Yleistä keskustelua kuntaliitoksista esiintyy jonkin verran ja sitä tuon esiin kuntien toimintaympäristöstä kertovassa luvussa 2.1.3

Tutkimukseni teoriaosuuden kautta pyrin selventämään kuntien asemaa suomalaisessa yhteiskunnassa erilaisten kuntakäsitysten kautta. Kuntakäsitykset ovat muokkaantuneet aikojen saatossa sellaisiksi, mitä ne ovat tänä päivänä. Kuntakäsitysten syntyä yritän selventää sillä; miten kuntien tehtäväkenttä on kehittynyt, minkälaisiin haasteisiin ja muutospaineisiin kunnat joutuvat etsimään vastauksia, mitä uudistuksia on toteutettu ja

minkälaiselta näyttää kuntien tulevaisuus. Kaikki nämä tekijät vaikuttavat siihen, mitä kunta on tänä päivänä ja minkälainen on se kuntakäsitys, mikä lehtiartikkeleista muodostuu. Lehtikirjoittelussa useimmiten esiintyneitä käsitteitä ja huolenaiheita olivat: kunnan ja kuntalaisten rooli, kunnan toimintaympäristö, kunnallishallinnon ja palveluiden järjestäminen, sekä kuntien imago ja identiteetti. Näitä aineistosta esiin nousseita asioita käsittelen kappaleessa Mitä kunta on? – Kuntakäsityksen muodostuminen.

Tutkimuskysymykseni on: Mikä on kuntalaisten kuntakäsitys uudesta Oulusta? Lisäksi haluan vastauksia kysymyksiin: mitä uudelta kunnalta odotetaan, mitkä asiat koetaan ongelmallisiksi uudessa kunnassa, minkälaisia kysymyksiä uusi Oulu herättää ja minkälaista on kuntalaisten suhtautuminen uutta kuntaa kohtaan? Kaikkiin näihin kysymyksiin haen vastauksia Oulun alueen lehtikirjoittelusta. Aineisto koostuu Artikkeleista, kolumneista ja mielipidekirjoituksista, jotka on kerätty seuraavista lehdistä: Kaleva, Oulu-lehti, Rantalakeus ja Forum. Lehtikirjoituksia on yhteensä 150 kpl.

Lehtikirjoituksista oletan löytäväni niitä asioita ja kysymyksiä, mihin kuntalaiset eivät ole vielä saaneet vastauksia. Oletan, että aineisto tuo hyvin esiin niitä seikkoja, mitkä kuntalaisia mietityttävät uudessa Oulussa ja myös niitä tunteita mitä kuntaliitos herättää. Lehdissä kirjoitellaan paljon päätöksenteosta ja valmisteluista. Joskus kirjoittelu on provosoivaakin, mikä vuorostaan antaa kipinän kuntalaisille kirjoittaa omia ajatuksiaan ja kysymyksiään saadakseen mielipiteensä esiin muiden luettavaksi.

Tutkimukseni on laadullinen ja aineistolähtöinen. Aineistoa käyn läpi sisällönanalyysimenetelmällä. Koen, että sisällönanalyysimenetelmä sopii parhaiten tämän tyyppisen aineiston analysointiin. Lehtikirjoitukset voivat olla hyvinkin erilaisia ja toisistaan poikkeavia. Sisällönanalyysi helpottaa tällaisen aineiston pelkistämistä ja sen pääkohtien löytämistä. Menetelmällä pyritään luomaan isoistakin aineistokokonaisuuksista tiivistetty kuvaus kuitenkin kadottamatta sen sisältämää informaatiota (Tuomi, Sarajärvi 2009, 108).

Aiempaa tutkimusta tästä aihepiiristä on tehnyt mm. Elina Laamanen. Laamasen tutkimus Vapaaehtoiset pakkoliitokset (2007) on hyvin lähellä omaa tutkimustani, koska myös hän on tutkinut sanomalehdissä käytyä julkista keskustelua kuntarakenteesta. Hän analysoi lehtikirjoittelua kuntien toimintaympäristön kehityksen, hyvinvointiyhteiskunnan muodonmuutoksen ja kuntien muuttuvan roolin kautta. Hänen analyysinsa pohjautuu

diskurssien analysointiin ja vertailuun niiden ilmestymisajankohdan 1990-luvun alun ja 2000-luvun alun kesken.

Oulu ja Oulun seudun kunnat ovat toimineet yhteistyössä alueellaan monin erilaisin hankkein ja yhteistyökokeiluin. Yhteistyön lisäämiseen ja edistämiseen on pyritty koko seudun voimin organisoimalla esimerkiksi palveluita tilaaja-tuottajamallin mukaisesti. Järjestelyt on tehty niin, että mukana olevat kunnat ovat saaneet säilyttää oman päätäntävaltansa ja itsenäisyytensä. Oulu onkin ensimmäisiä kuntia Suomessa, joka on lähtenyt järjestämään yhteistyötä alueellaan. Järjestelyt ovat olleet toimivia ja niitä on jatkettu pitkään ja hyvässä hengessä. Aktiivisen yhteistyön tavoitteena on ollut säilyttää kuntien itsehallinnollinen asema. Sen takia onkin yllättävää, että uuden Oulun rakentamiseen on lähdetty.

Oulussa uuden kunnan muodostaminen lähti käyntiin kaksivaiheisesta kuntajakoselvityksestä. Ehdotus mukana oleville kunnille tehtiin toukokuussa 2010. Näitä kuntia ovat Haukipudas, Kiiminki, Oulu, Oulunsalo ja Yli-Ii. Ehdotus hyväksyttiin kesäkuussa ja päätös sinetöitiin lokakuussa 2010. Kuntaliitoksen valmisteluvaihe kestää noin kaksi vuotta uuden Oulun syntyessä 1.1.2013. Järjestelyt ja valmistelu eivät kuitenkaan lopu tähän, vaan ensimmäinen toteutusvaihe kestää vuoteen 2015 ja toinen rakennusvaihe vuoteen 2020. Prosessi on siis hyvin pitkä, mikä tietenkin on edellytys toimivalle kokonaisuudelle. (Uusi Oulu.) Käsittelen Oulun kuntaliitoksen muodostumista, rakennetta ja sen vaikutuksia uuden kunnan toimintaympäristöön tarkemmin luvussa kuntarakenne ja monikuntaliitokset.

Oulun kuntaliitosta ja sen herättämää keskustelua on mielenkiintoista tutkia useasta eri syystä. Ensimmäinen syy on se, että kuntaliitos on väestömäärältään ja alueeltaan suurimpia kuntaliitoksia Suomessa. Toinen syy on kuntaliitoksen toteutuksessa. Uusi kunta rakennetaan asteittain ja vaihe vaiheelta. Samanlaista toteutusmallia ei ole vielä muissa kuntaliitoksissa käytetty. Kolmantena huomionarvoisena piirteenä on ulkoisen arvioinnin käyttö. Arviointi kohdistuu mm. valmisteluun ja toteutukseen. (Kuntalehti 13/2011.) Oulun kuntaliitokseen tutustuminen ja sen tutkiminen tuo arvokasta tietoa kuntapäätäjille heidän suunnitellessaan tulevia kuntaliitoksia.

## 2. Kunta osana suomalaista yhteiskuntaa

### 2.1 Kuntakäsityksen muodostuminen

Mitä kunnat ovat? Ensisijaisesti voitaisiin ajatella niiden olevan hallinnollisia organisaatioita, jotka järjestävät toimintaansa kansallisesti päätetyn toimenkuvan ja tehtävien mukaan. Jokainen kunta on kuitenkin erilainen. Erilaisuutta luovat alue, ihmiset, perinteet, arvot ja kulttuuri. Jokaisen kunnan hallinto kuvastaa näitä kunnan omia erityispiirteitä. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall, Virtanen 2007, 86–87.)

Suomalainen kunta on paikallistason toimija. Nykyään kunnat pystyvät kohtuullisen hyvin päättämään itseään koskevista asioista. Kunnilla on kuitenkin monenlaisia tehtäviä hoidettavanaan. Näistä suurin osa on niin sanottuja pakollisia tehtäviä eli toisin sanoen laissa määrättyjä. Kuntien olennaisiin tehtäviin kuuluvat koulutuksesta, ympäristöstä, sosiaalipalveluista, kulttuuripalveluista ja aluekehityksestä vastaaminen. Voidaankin sanoa, että kansainvälisessä mittakaavassa Suomen kunnilla on erittäin paljon tehtäviä järjestettävänä. Vastuu kansalaisista ja kuntalaisista on suuri. (Haveri 2008, 130–132.)

Kuntakäsitys muodostuu niistä tekijöistä mistä kuntakin. Seuraavissa alaluvuissa käyn läpi kunnan erityispiirteitä ja niitä asioita, mitä lehtikirjoituksista nousi esiin tärkeimpinä keskustelua herättäneinä tekijöinä ja kuntakäsityksen muodostajina.

#### 2.1.1 Kunnan roolit

Kunnan roolin merkityksellisyys on myönnetty laajalti. Kuntien vastuulla on tärkeitä sosiaalista tasa-arvoa ylläpitäviä järjestelmiä, kuten koululaitos, sosiaali- ja terveydenhuolto, sekä henkilökohtaiset tulonsiirrot. (Ryynänen 2008, 200.) Näiden lisäksi kuntien hoidettavana on hyvin monenlaisia tärkeitä tehtäviä ja rooleja.

Stoker on tehnyt oman jaottelunsa kunnan rooleista ja jakanut ne neljään osaan. Ensimmäinen on Identiteetin luominen ja sen muodostumisen mahdollistaminen alueen asukkaille. Ihmiset sitoutuvat ympäristöönsä ja määrittelevät itseään asuinpaikkansa



perusteella. Oma asuinympäristö voi toimia ylpeyden aiheena ja paikkana, jonka oikeuksien puolesta ollaan valmiita taistelemaan. Paikan tarkoituksena on rohkaista asukkaitaan ajattelemaan ja toimimaan oman asuinympäristönsä hyväksi. Tästä johtuen paikallisuus voi usein myös määrittää asukkaidensa poliittisen identiteetin ja mielipiteet. (Stoker 2011, 21.)

Kuntien toinen rooli koskee taloudellista kehitystä. Taloudellisen kehityksen voidaan ajatella olevan yksi kunnan ydintehtävistä. Tähän kuuluu mm. maankäytön suunnittelu, kaavoitus kysymykset ja teollinen ja kaupallinen kehitys. Viimeinen kohta sisältää tärkeänä elementtinä elinkeinoelämän edistämisen, kuten yritysten kasvun ja kehityksen mahdollistamisen. Roolin voidaan ajatella koskevan myös teknisen ja sosiaalisen infrastruktuurin edellytysten luomista ja ylläpitämistä. Tekninen infrastruktuuri sisältää veden, viemäröinnin ja energian tarjonnan, teiden rakentamisen ja liikennejärjestelyiden kehittämisen. Sosiaaliseen infrastruktuuriin kuuluu ihmisten kouluttaminen ja työvoiman tietotaidon ylläpitäminen. Paikallisella hallinnolla on suuret mahdollisuudet toimia taloudellisen kehityksen edistäjänä. Paikallisuus on myös se taso, mitä voidaan pitää oleellisena alueena taloudellisen kehityksen aikaansaamiseksi. (Stoker 2011, 22.)

Kolmas rooli kytkeytyy hyvinvoinnin tuottamiseen ja uudelleenjakamiseen. Alun perin tätä roolia ja tehtävää pidettiin lähinnä perustarpeisiin liittyvien asioiden mahdollistajana, mutta nykyään se on saanut uusia ulottuvuuksia kansalaisten suuremmista koulutuksen ja kehityksen tarpeista. Tällä roolilla onkin erityinen asema paikallisten hallintotehtävien järjestelyssä. (Stoker 2011, 22.)

Viimeisenä roolina Stoker mainitsee yhteisöhallinnan. Hallintaan kuuluu laaja-alaisen vaihtoehtojen järjestäminen asukkaille, joista he voivat valita omaan elämäntyyliinsä sopivat palvelut ja kehittää itseään yhteiskunnan jäsenenä. Tarkoituksena on yhteiskunnan ja sen asukkaiden yleinen hyvinvointi. Hyvinvoinnin ylläpitäminen aiheuttaa monenlaisia haasteita, koska asukkaiden tarpeet muuttuvat yhä moninaisemmiksi. Tarpeiden tyydyttäminen vaatii kunnalta todella paljon. Kompleksisuutta aiheuttaa myös se, että rajat eri sektoreiden välillä muuttuvat häilyvämmiksi, joten vastuun jakaminen ja roolien omaksuminen vaativat uudenlaisia järjestelyitä. Yksi ratkaisu monimuotoisuuteen on verkostoitunut hallinta eri toimijoiden välisessä yhteistyössä. (Stoker 2011, 23.)

Kunnan jokaiseen rooliin tulee kohdistumaan paljon paineita ja kehitystarpeita. Muuttuva alueellinen ja paikallinen talouselämä, kilpailu ja väestörakenteen murros tuovat haasteita tehtävien suorittamiseen ja palveluiden ylläpitämiseen. Kulut ja odotukset palveluiden suhteen tulevat kasvamaan yhä. Tämä tulee aiheuttamaan lisää kuormitusta kunnille ja mahdollisesti tarpeen vastuun uudelleenjakamiseen. (Stoker 2011, 22–23.) Tuleeko paikallisuus säilyttämään yhä tärkeän asemansa kun aletaan pohtia palveluiden tuottajia ja järjestäjiä?

Tämä luokittelu on onnistuttu tekemään pienimuotoisena, vaikka kuntien vastuulla olevia tehtäviä on hyvin paljon. Senkin takia moni näistä luokista pitää sisällään paljon muuta, kuin mitä ensimmäisenä tulisi mieleen. Esimerkiksi yhteiskunnan toimivuuden kannalta erittäin oleellisina tekijöinä kaikkiin näihin luokkiin kuuluu turvallisuuskysymykset, pakotteet ja säännöt (Stoker 2011, 23–24). Luokkiin on onnistuttu hyvin sisällyttämään kunnan perustehtävät ja sen olemassaolon tärkeimmät edellytykset.

### **2.1.2 Kuntalaisen roolit**

Niin kunnalla kuin kuntalaisellakin on monia rooleja. Osa näistä rooleista on jopa päällekkäisiä. Kunnan jäsenenä kuntalaisen roolit tuovat niin oikeuksia kuin velvollisuuksiakin. (Pekola-Sjöblom, Helander, Sjöblom 2002, 19.) Myös kunnalla on omat velvollisuutensa. Yksi niistä tärkeimmistä on velvollisuus järjestää asukkailleen palveluja. Palveluajattelu tuo esiin kuntalaisen roolin palveluiden käyttäjänä. Haluaako kunta nähdä asukkaansa roolin palveluiden suhteen lähinnä kuluttajana vai asiakkaana? Asiakkaan rooli on arvokkaampi ja sisältää mahdollisuuden kuntalaisen osallisuuteen ja palveluihin vaikuttamiseen. (Majoinen, Harjula, Kirvelä, Myllyntaus, Salenius, Majava, Pauni 2008, 19.) Kuinka suuri valta kunnalla on kuntalaistensa roolien määrittelyssä? Tekeekö kunta määrittelyn jo etukäteen, vai kuinka paljon kuntalaiset pystyvät itse niihin vaikuttamaan?

Toinen tärkeä rooli kuntalaiselle on äänestäjän rooli (Majoinen ym. 2008, 19). Kuntalaisten irtautumista politiikasta pidetäänkin yhtenä suurimmista huolenaiheista (Pekola-Sjöblom ym. 2002, 24). Miten saataisiin vahvistettua kuntalaisten äänestäjän roolia? Tähän kunta pystyy tietyin osin vaikuttamaan sillä, monissako asioissa se kysyy kuntalaisilta äänestyksin

neuvoa ja mielipidettä. Tiedot vaalit ovat lakisääteisiä, mutta neuvoa-antavat äänestykset voisivat tuoda kuntalaisten mielipiteitä paremmin julki ja mukaan päätöksentekoon. Tiedottamisella on myös oma merkityksensä. Kun kuntalaiset ovat selvillä ja ajan tasalla kunnassa tapahtuvista asioista, he myös useimmiten haluavat niihin vaikuttaa.

Äänestäminen vaatii asioista selvää ottamista ja omaa aktiivisuutta tiedon keräämiseen. Yksi kuntalaisen rooleista onkin asioiden seuraaja ja tiedonhankkija (Majoinen ym. 2008, 19). Tämä rooli vaatii kuntalaiselta paljon oma-aloitteisuutta. Asioita pystytään katsomaan monesta eri näkökulmasta, kuten myös keskustelua käydään monilla areenoilla. Kuntalaisen täytyy kulkea silmät auki ja avoimin mielin pystyäksään täysin analysoimaan asioiden useita puolia. Aktiivinen kuntalainen voi myös omata vallankäyttäjän roolin toimiessaan luottamuselimestä luottamushenkilönä. Aktiivisen kuntalaisen rooli nähdäänkin kansalaisen roolina. (Majoinen ym. 2008, 19.) Tällöin hän edustaa kuntalaisia päätöksiä tehdessään.

Kuntalaisella on myös oma roolinsa kuntakäsityksen muodostumisessa. Pekola-Sjöblom (2011, 237.) erottelee kolme keskeistä kuntakäsityksen muodostajaa kuntalaisilla. Näitä ovat luottamus kunnan päätöksentekoon, palvelutyytyväisyys ja kuntasamaistuminen. Näiden ulottuvuuksien välillä on havaittavissa selkeitä yhteyksiä. Esimerkiksi jos kuntalainen suhtautuu luottavaisesti kunnan päätöksentekoon, hän on myös suurelta osin tyytyväinen palveluihin. Kuntakäsitysten muodostumiseen vaikuttaa myös kuntalaisen yksilöominaisuudet ja esimerkiksi kuntarakenteelliset tekijät.

Kaikki kuntalaisen roolit liittyvät vahvasti osallisuuteen. Kuinka vahvasti kuntalainen osallistuu eri rooliensa kautta kunnan toimintaan? Demokratia ja osallisuus käsitteiden selventäminen selittää osittain kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnallisessa päätöksenteossa. Aloitteet kansalaisten osallistumisen lisäämiseksi on yleisesti nähty demokratian edistämisenä (McLavery 2002, 4). Molemmat ovat erittäin tärkeitä tekijöitä kuntalaisen roolin vahvistamisessa aktiiviseksi ja päätöksiin vaikuttavaksi alueen asukkaaksi.

Demokratia on kansanvaltaa, joka pyrkii kansan tahdon toteutumiseen, ihmisten väliseen tasa-arvoon ja ihmisarvoiseen elämään (Harisalo ym. 2007, 94). Osallisuuden käsite puolestaan ilmentää kansalaisten oikeutta olla mukana itseään koskevassa päätöksenteossa, suunnittelussa ja valmistelussa (Harisalo ym. 2007, 102).

Demokratia on sitä, että ihmiset yhdessä etsivät ratkaisuja yhteisiin asioihin (Niiranen 2011, 220). Kunnassa tämä tarkoittaa sitä, että kuntalaisille tarjoutuu mahdollisuus osallistua yhteisten asioiden järjestelyyn ja niitä koskevaan päätöksentekoon. Se kuinka suuret mahdollisuudet kuntalaisille annetaan vaikuttamiseen, ohjaa heidän kuntalaisnäkökulmaansa ja kuntakäsityksensä muodostumista. Miten kuntalainen kokee oman kuntansa jäsenyyden? (Niiranen 2001, 223). Kokeeko kuntalainen, että hän pystyy omilla toimillaan vaikuttamaan itseään koskeviin asioihin?

Kun arvioidaan kunnan demokratian toimivuutta, on syytä kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin. Osallistuvatko kuntalaiset päätöksentekoon ja käyvätkö he esimerkiksi aktiivisesti äänestämässä, minkälaiset mahdollisuudet kuntalaisilla on vaikuttaa palveluihin ja kunnan toiminnan kehittämiseen, minkälaiset ovat kunnassa toimivan poliittisen ja ammatillisen johdon väliset yhteistyösuhteet ja kuinka avointa hallinto on? Suomalainen kunnallishallinto on kuntalaisten itsehallintoa ja kunta on olemassa kuntalaisia varten. (Majoinen ym. 2008, 139.) Ilman kuntalaisten osallistumista ei olisi toimivaa demokraattista järjestelmää (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen, Siitonen 2007, 245).

Kuntalaisten osallistuminen hyödyttää heitä itseään, samoin kuin myös hallintoa. Osallistuminen kouluttaa kansalaisia. He pystyvät paremmin ymmärtämään päätösten kollektiivisen luonteen ja ottamaan näin ollen muut paremmin huomioon. (McLaverly 2002, 186, 189.) Kuntalaisten osallistuessa hallinto saa osakseen kuntalaisten paremman luottamuksen päätöksentekoon ja menettelytapoihin. Kuntalaiset ovat myös myönteisempiä muutoksiin ja valittuihin menettelytapoihin, kun he ovat itse olleet mukana niistä päättämässä. Palvelut pystytään tuottamaan tehokkaammin ja niiden kysyntään kyetään vastaamaan pienemmillä kustannuksilla, kun ollaan tietoisia kuntalaisten kehittyvistä tarpeista. Ei ole myöskään syytä vähätellä kuntalaisten tietoja, taitoja ja resursseja, joiden merkitys huomataan erityisesti silloin, kun saadaan kaikki tavoittelemaan samoja asioita ja puhaltamaan yhteen hiileen. Osallistuminen on yksi tae innovatiivisille ratkaisuille. (Focus on citizens. 2009, 23–24.)

Mutta miten saadaan kuntalaiset osallistumaan ja kiinnostumaan kunnassa tapahtuvista asioista? Ongelmana demokratiassa ei niinkään ole osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tarjoaminen vaan se, että nykyään harvat kansalaiset jaksavat

osallistua (Harisalo ym. 2007, 95). Demokraattista järjestelmää ei voida sanoa kovin kansanvaltaiseksi, kun vain osa kuntalaisista osallistuu.

Kuntalaisten osallistumisesta on löydettävissä erilaisia mainintoja ja säädöksiä mm. perustuslaista ja paikallisen itsehallinnon peruskirjasta. Perustuslain (731/1999, 14.3§) mukaan yksilölle on luotava mahdollisuudet osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja toimintaan. Paikallisen itsehallinnon peruskirjasta (4.artikla) löytyy läheisyysperiaate, jonka mukaan toimivalta on osoitettava mahdollisimman lähelle kansalaisia ja näin ollen vähentää liiallista byrokratiaa. Kolmas erittäin painava syy osallisuuden lisäämiseen ja ylläpitoon Suomessa on se, että suomalaisilla kunnilla on Euroopan mittakaavassa erittäin laaja tehtäväkenttä. On tärkeää, että kuntalaiset pääsevät sanomaan oman mielipiteensä näiden tehtävien järjestämisestä. (Anttiroiko ym. 2007, 161.)

Pelkät osallistumisen mahdollisuudet eivät riitä, vaan on hyvä tarkastella kunnassa tarjolla olevia osallistumisen muotoja. Ovatko ne nykyaikaisia ja sellaisia mitä kuntalaisten on helppoa ja mukavaa käyttää? (Niiranen 2011, 221). Laajemman osallistumisen mahdollisuuksia voidaan lisätä esimerkiksi internetin ja kunnan verkkosivujen avulla. Täytyy muistaa kuitenkin, ettei internet kaikkine tarjoamine mahdollisuuksineen ole kuitenkaan oikotie onneen. Kaikki kuntalaiset eivät koe sitä haluamukseen osallistumisen kanavaksi. (Niiranen 2011, 226.) Huomiota on kiinnitettävä siihen, että tarjolla on mahdollisimman laaja valikoima erilaisia osallistumisen keinoja, jotka osaksi käyttävät hyväkseen myös nykyaikaisia tietoteknisiä mahdollisuuksia.

Osallistuminen on väylä syvemmän osallisuuden vahvistamiseen. Osallisuuden vahvistaminen hakee jatkuvasti uusia muotoja niin kunnissa kuin muuallakin yhteiskunnassa.(Sjöblom 2002, 78, 92.) Osallisuutta on yritetty vahvistaa mm. edellä mainituin internettiä hyödyntävin keinoin. Tällä tavoin osallistumisesta pyritään tekemään helpompaa. Mielenkiinnolla ja vuorovaikutuksen kasvattamisella on myös oma merkityksensä osallisuudessa (Sjöblom 2002, 93). Tyypillistä osallistumiselle on kuitenkin valinnan mahdollisuus ja oma päätös osallistumisesta. Oletuksena on, että kuntalainen itse kokee tarpeen osallistumiseen. (Anttiroiko ym. 2007, 249.)

Kuntalaisten osallisuuden eri muotoja on monia. Se voi olla tieto-osallisuutta, joka tarkoittaa kuntalaisten kuulemista, viestintää ja kuntalaisille tarkoitettuja kyselyitä.

Suunnitteluosallisuus menee syvemmälle kuin tieto-osallisuus. Siinä kuntalaisia otetaan mukaan suunnitteluun ja asioiden valmisteluun. Suunnittelu voi olla yhteissuunnittelua kuntalaisten ja kuntaorganisaation välillä tai kuntalaisten ilmaisemia mielipiteitä kaupunkifoorumilla. Päätösosallisuudessa ja käyttäjädemokratiassa kuntalaiset ovat mukana ilmaisemassa mielipiteitään paikallisista palveluista ja muista asuinalueita koskevista asioista. Esimerkkinä päätösosallisuudesta on kunnanosan aluelautakunta, jonka kuntalaiset ovat valinneet. Kuntalaisten omaehtoista osallisuutta kutsutaan toimintaosallisuudeksi. Tätä kuntaorganisaatio voi tukea esimerkiksi avustuksin osoittaen tukea kuntalaisten toiminnalle. (Majoinen ym. 2008, 12–13.)

Osallisuudella ei tarkoiteta pelkästään työikäisen väestön osallisuutta. Lapsia, nuoria ja ikääntyviä ei ole syytä unohtaa pyrittäessä lisäämään osallistumista. Kun aktiiviseksi kuntalaiseksi kannustaminen aloitetaan jo lapsesta ja nuoresta lähtien tuntuvat nämä toimintamuodot luontaisilta myös aikuisiällä. Esimerkkejä lasten ja nuorten osallistumisesta ovat pikkuparlamentit ja nuorisovaltuustot. Vanhusneuvostot ovat puolestaan ikääntyvien kanavia mielipiteensä ilmaisemiseen. Ikääntyvien määrän lisääntyessä monet kunnat ovat panostaneet vanhuspoliittiseen ohjelmaan ja – strategiaan. Niitä työstettäessä on vanhusneuvoston osallisuus ensiarvoisen tärkeää. (Majoinen ym. 2008, 20–21.)

Osallisuuteen ja osallistumiseen voidaan yhdistää myös joitain ongelmia. Kaikki kansalaiset eivät ole kovin kiinnostuneita politiikasta ja saattavat kokea, että heidän osallistumisellaan ei ole vaikutuksia päätöksentekoon. Myöskään kaikilla ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua. Tähän voivat vaikuttaa mm. kiireinen elämäntyyli, puutteet tiedonsaannissa ja mahdollisuuksissa ottaa asioista selvää. (Anttiroiko ym. 2007, 262–263.) Nämä osatekijät voivat muodostaa suuren riskin siitä, että osallistuminen jää hyvin vähäiseksi.

Osallistumisella on siis oltava vaikutuksia päätöksentekoon ja kunnan toimintaan, jotta kuntalaiset tulevaisuudessakin jaksaisivat osallistua (Anttiroiko ym. 2007, 267). Näennäiset mielipiteiden ilmaisuun järjestetyt tilaisuudet eivät auta kuntalaisten osallisuuden lisäämisessä. Onkin syytä pohtia osallistumisen ja vaikuttamisen kahtiajakaisuutta. Kuntalaiset eivät välttämättä halua vaikuttaa asioihin, vaikka pyrkisivätkin osallistumaan. Tarve osallistumiseen voi syntyä esimerkiksi pyrkimyksestä sosiaaliseen vuorovaikutukseen. Toisaalta kuntalaiset voivat myös yrittää vaikuttaa, vaikka kiinnostusta osallistumiseen ei sen

kummemmin ole. Osallistuminen vaatii pitkäjänteisempää halua perehtyä erilaisiin tarkoitukseen toisin kuin vaikuttaminen. (Heuru 2000, 363–364.) Vaikuttaminen voi olla hyvin lyhytjänteinenkin prosessi tai toimenpide, kuten äänestämisen. Kehittämistä, arviointia, kuten myös osallistumisesta ja vaikuttamisesta käytyä keskustelua ei ole syytä unohtaa tulevaisuudessakaan (Anttiroiko ym. 2007, 267).

Kunnissa on käynnissä toimintaympäristön muutos. Suuri muutos on tapahtunut myös kunnan asukkaiden asenteissa. He osaavat vaatia enemmän ja tietävät, että heillä on oikeuksia asioista päätettäessä. Kuntalaiset osaavat esittää vaatimuksiaan yhä enemmän, mutta eivät ymmärrä että osallistuminen ja vaikuttaminen vaativat myös heiltä panosta ja työtä asioiden myötävaikuttamiseksi. Kun osallistuminen on aktiivista, ovat päätöksetkin mitä todennäköisimmin onnistuneempia ja useammat ryhmittymät huomioonottavia. (Ryynänen 2008, 38–39.)

Lopuksi voidaan todeta, että kunnallisella demokratialla ja osallisuudella on erittäin suuri merkitys. Rousseau (1968) sanoin osallistuminen on tavoiteltavaa, koska kukaan ei pysty ilmaisemaan toisen näkökulmia ja toiveita (McLverty 2002, 185). Lisäksi asukkaiden yhteisöllinen toiminta ja osallistuminen alueen kehittämiseen vahvistavat kunnan ja seudun elinvoimaisuutta, sekä paikallista hyvinvointia. Voidaankin ajatella, että yksi kunnan päätehtävistä on kuntalaisten hyvinvointi. Hyvinvoinnin ja kuntalaisten osallisuuden lisääminen onnistuu hallinnon avoimuudella ja viestinnällä, sekä kuntalaisten kanssa käydylle vuoropuhelulla. (Majoinen ym. 2008, 11.)

### **2.1.3 Kuntien toimintaympäristö**

Kuntien toimintaympäristöllä tarkoitetaan sitä ympäristöä kokonaisuudessaan missä kunnat toimivat. Tämä ympäristö koostuu hyvin monenlaisista tekijöistä, vaikutteista ja erilaisista sidosryhmistä. Merkittäviä osa-alueita ovat talous, tulotaso, väestörakenne, muuttoliike, työpaikkojen saatavuus ja kehitys, työntekijöiden saatavuus, koulutusmahdollisuudet ja yhdyskuntarakenne. Erilaisten osa-alueiden välillä on monenlaisia vaikutteita. Näitä vaikutteita ovat mm. poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja teknologiset vaikutteet. Nämä kaikki tekijät osaltaan rakentavat kuntalaisten kuntakäsitystä. Toiset

ihmiset saattavat pitää jotain tekijää tärkeämpänä kuin jotain toista. Yleensä kuitenkin yhteisvaikutelma on se mikä merkitsee eniten.

Toimintaympäristö missä nämä edellä mainitut vaikutteet ovat tasapainossa luo hyvän pohjan tavoitella parhaita mahdollisia olosuhteita yrittämiselle ja kontaktiverkostoja eri toimijoiden välille (Äikäs 2004, 232). Tavoitteiden lisäksi tarvitaan kyvykkyyttä ja hyvä suunnitelma. Kunnilla on siis jonkinlaisia mahdollisuuksia kehittää toimintaympäristöään haluamaansa suuntaan. Hyvällä suunnittelulla, tavoitteilla ja tahtotilalla on suuri vaikutus elinvoimaisemman toimintaympäristön aikaansaamiseksi.

Minkälaiseksi kuntien sitten olisi syytä kehittää toimintaympäristöään? Mikä on sopiva kunnan koko ja toimintaympäristön laajuus? Niin pienen kuin suurenkin toimintaympäristön omaavilla kunnilla on omat hyvät puolensa. Mitä pienempi kunta, sen paremmat vaikuttamisen mahdollisuudet kuntalaisilla on. Toisaalta taas pienessä kunnassa toimintaympäristön koko ja päätökset mihin kuntalaiset voivat vaikuttaa eivät ole kovin suuria. Suuri kuntakoko on tarpeen, jotta palvelut pystyttäisiin tuottamaan tehokkaammin ja vaikuttavammin, mutta taas pienemmän toimintaympäristön omaavat kunnat pystyvät paremmin takaamaan ruohonjuuritason demokratian, paikkaan kuuluvuuden tunteen ja läheisemmät kontaktit viranomaisten ja kuntalaisten välille. (Pierre 1995, 263.)

Kuntien toimintaympäristöt ovatkin muutosten edessä. Suurten muutosten mukana tulee huoli siitä, kuinka kunta tulee selviämään tulevaisuudessa. Haasteet pakottavat kunnat miettimään omia toimintatapojaan ja tulevaisuuden strategioitaan uudelleen. Kuntaliiton käynnistämä kunta 2017-ohjelma pyrkii juuri tulevaisuuden haasteisiin varautumiseen. Ohjelma sisältää kunnille mahdollisia toimintamalleja aina vuoteen 2020 asti. (Kolehmainen 2011, 114.) Kunta 2017- ohjelmaa käsittelemme tarkemmin luvussa: Uusi kunta-kuntien tulevaisuus.

Kuntien kohtaamat haasteet ovat johtaneet siihen, että erityisesti kuntarakenne on suurten muutosten edessä ja kohtaa velvoitteita uudistumiseen. Näin myös Oulun alueella, jossa viiden kunnan monikuntaliitos on syntymässä. Mitä tekijöitä kuntaliitosten takaa löytyy ja mitkä asiat saavat kunnat yhdistymään?



Kuntajakolaisissa kannustetaan kuntia yhdistymiseen. Mitä enemmän kuntia liitoksessa on mukana, sitä suuremman yhdistymisavustuksen kunnat saavat. (Koski 2008, 11–12.) Kyse ei ole kuitenkaan pelkästään rahasta, kun yhdistymistä lähdetään pohtimaan. Oulun seudun kuntien kuntajakoselvitys käynnistyi alue- ja kuntaministeri Mari Kiviniemen määräyksellä 1.8.2009. Kuntajakoselvittäjäksi asetettiin Arto Koski. Koski teki selvityksen, onko yhdistyminen Oulun alueella kannattavaa ja muodostuuko siinä toiminnallinen kokonaisuus. (Kuntajakoselvitys 2010.) Hän päätyi selvityksessään siihen, että viiden kunnan monikuntaliitos Oulun alueella on hänen mielestään aiheellinen (Kuntajakoselvittäjän ehdotus 2010). Tämän selvityksen pohjalta uudessa Oulussa mukana olevat kunnat lähtivät viemään kuntaliitosta eteenpäin.

Monikuntaliitos määritellään sellaiseksi muutokseksi, missä on mukana vähintään kolme kuntaa ja kuntien lukumäärä vähenee vähintään kahdella. Tämä voi kuntien tapauksessa tarkoittaa laajentumista tai yhdistymistä uudeksi kunnaksi. (Koski 2008, 10.) Laajentumisen tai yhdistymisen toimivuutta lähdetään analysoimaan sen tuomista mahdollisuuksista ja uhista käsin. Suuri liitos mahdollistaa kerralla suuret muutokset, mutta muutoksen toteuttamisesta ja sen hyvästä suunnittelusta riippuu paljon. Kun suunnittelu tehdään hyvin, voidaan suuriakin kuntaliitoksia toteuttaa. Jos järjestelyissä havaitaan puutteita, on muutos syytä toteuttaa pienessä mittakaavassa. (Koski 2008, 6.)

Uuden kuntakokonaisuuden muodostuessa voidaan huomata, että muutos ei ole koskaan osiansa summa vaan se on jotain paljon enemmän. Koski (2008) nostaa esille viisi erityispiirrettä. Ensimmäinen tunnuspiirre muistuttaa, että liitoksessa on mukana monta yhdyskuntaa ja sen asukasmäärä suurenee. Kuntien erilaiset koot vaikuttavat keskinäisiin voimasuhteisiin. Pieni kunta voi tuntea haluttomuutta lähteä sellaiseen selvitykseen, missä sen lisäksi liitoksessa on mukana vain yksi suuri kunta. Pienempi kunta voi tuntea, että jää lähinnä jalkoihin päätöksenteossa. Myös äänen kuuluviin saaminen voi tuntua hankalalta. Kuitenkin jos mukaan tulee toinenkin pieni kunta, voi liitoksen lähtemisen kynnyksen madaltua huomattavasti. (Koski 2008, 16–17) Oulun kuntaliitos on juuri tällainen, missä yhden suuren kunnan kanssa liittyvät neljä selvästi väkiluvultaan pienempää kuntaa. Koska näitä pieniä kuntia on mukana neljä, voivat ne yhdessä kokea helpommaksi tuoda omia näkökulmiaan esille.

Toinen tunnuspiirre tuo esiin monen erilaisen alueen olemassaolon ja etäisyyksien pitenemisen. Palveluiden saanti ja kulkeminen uuden muodostuneen kunnan alueella riippuu paljon yhdistyvien kuntien rakenteesta ja siitä kuinka ne sijaitsevat toisiinsa nähden. Jos sijainti on hyvä ja kulkuyhteydet järkevät, ei palveluiden saaminen pitäisi hankaloitua merkittävästi ainakaan rakenteen puolesta. Tilanne on hyvä varsinkin silloin, jos alueella on luontainen pääkeskus. Pääkeskusta ympäröivät lukuisat kuntakeskukset. Kuntakeskusten muodostama verkosto liittyy kolmanteen tunnuspiirteeseen. Keskuksia lisääntyvät kuntaliitoksessa. Tämä vaatii suunnittelijoilta pitkäjänteistä kehittämistä, jotta tästä kokonaisuudesta saadaan toimiva. (Koski 2008, 17) Oulun tilannetta helpottaa se, että Oulu on luontainen pääkeskus, minne suurin osa liikkumisesta suuntautuu.

Neljäntenä tunnuspiirteenä ja ongelmana tulevat esiin liittyvien kuntien luottamushenkilöhallinnot. Kaikkien kuntien olemassa olevat luottamushenkilöt eivät voi olla selvitys- ja valmistelutyössä mukana, mikä tuo haasteellisuutta niiden järjestämiseen. Varsinkin pienet kunnat saattavat kokea vähenevät luottamushenkilöt päättävissä elimissä suureksi puutteeksi. Vähenevät luottamushenkilöt eivät ole välttämättä ainut ongelma työn järjestelyiden kannalta. Kuntien toimintakulttuurit ovat myös hyvin erilaisia, mikä otetaan esille viidentenä tunnuspiirteenä. Monenlaiset toimintakulttuurit tuovat kunnat pakon eteen henkilöstöhallinnon tehostamisessa, varsinkin ensimmäisinä vuosina. (Koski 2008, 17–18.)

Tällä hetkellä uuden Oulun monikuntaliitos on yhdistymisprosessin valmisteluvaiheessa. Tämä vaihe rajoittuu yhdistymispäätöksestä kuntien yhdistymiseen. Tämä vaihe on erittäin ratkaiseva toiminnan käynnistämisen kannalta. Oleellisesti tähän kuuluu suunnittelu- ja valmistelutehtävät, muutosvalmistelujen johtaminen ja muutoksen valmisteluun liittyvä viestintä. Viestintä on ensiarvoisen tärkeässä asemassa siinä, miten kuntalaiset arvioivat jatkossa uuden kunnan toimintaa. Kuntalaisten ensivaikutelma määrittää pitkälle sitä, miten uusi kunta koetaan jatkossa. Yleisimmin suurimmissa kuntaliitoshankkeissa valmisteluun käytetään noin puolitoista vuotta. (Koski 2008, 27–28.) Näin on myös Oulun alueella tapahtuvassa kuntaliitoksessa.

#### 2.1.4 Hyvä kunnallishallinto

Suomalainen kunnallishallinto on muodostettu vuoden 1865 kunnallisasetuksella ja vuoden 1873 kaupunkien kunnallisasetuksella. Nämä asetukset pohjasivat kuntien itsehallinnolliseen asemaan, sekä kuntalaisten mahdollisuuteen päättää omista asioistaan. (Haveri 2008, 123.) Kunnan oikeus päättää sitä koskevista asioista luo perustan hyvälle hallinnolle.

Myös perustuslakiin on kirjattu kansalaisten oikeus hyvään hallintoon. (21§) Tämän pohjalta selvennän niitä arvoja, mitkä ohjaavat kunnallishallinnon toimintaa. Ensimmäisenä ovat hyveellisyysarvot, joita ovat demokratia, enemmistöperiaate, vapaus omaan mielipiteeseen, tasa-arvo ja hyvinvointi. Toisena tulevat integriteetti-arvot; eheyden, koskemattomuuden ja loukkaamattomuuden arvoja ajavat eteenpäin kansallinen ykseys ja julkinen etu. Kolmantena ovat toimintaehtoarvot. Näitä ovat itsenäisyys, osallistuminen, hallinnon responsiivisuus ja paikallishallinnon vastuullisuus kunnan jäsenille. Viimeisenä ovat kehitysarvot. Kehittämiseen liittyy tehokkuus, kustannusten minimointi, tavoitteisiin pyrkiminen ja sosiaalis-taloudellisen kehityksen edistäminen. (Anttiroiko 1991, 147–148.)

Hyveellisyysarvoilla on osittain oikeudensuoja, kuten demokratian toteutumisesta on säädetty laissa. Näillä arvoilla pyritään takaamaan kuntalaisille tasa-arvoinen hyvinvointi. Kunta pyrkii toiminnassaan siihen, että mahdollisimman moni kuntalaisista hyötyy tehdyistä päätöksistä. Toimintaa ohjaa suuremman ryhmän edun painotus enemmistöperiaatteen mukaan. Näiden arvojen pohjalta voidaankin kysyä, kuinka on mahdollista toteuttaa kaikille tasa-arvoisia palveluita, jos enemmistön etu painaa enemmän kuin vähemmistön? Arvojen mukaan eläminen ei olekaan aina yksioikoista ja ongelmatonta.

Varsinkin kuntien yhdistymisessä toimintaehtoarvot nousevat erityisesti esiin. Nämä arvot korostavat nimenomaan kuntalaisten osallisuusmahdollisuuksia ja sitä, että heitä kuunnellaan etenkin muutostilanteissa. Tämä vaatii etupäässä hallinnolta tarkkuutta kuunnella kuntalaisten joskus hiljaistakin ääntä ja mielipidettä. Varsinkin jos kuntalaisten mielipidettä ei kysytä äänestyksin tai muuten julkisesti. Toimintaehtoarvojen lisäksi kehitysarvot ovat suuressa painoarvossa kuntaliitoksissa. Kuntien kehittäminen ja toimeentulon edistäminen ovat varmasti suurimpia syitä kuntien yhdistymiseen lähdeittäessä. Toimintaehto- ja kehitysarvojen olisikin syytä kulkea tiiviisti käsi kädessä, jotta muutokset toteutettaisiin tavoitteellisesti, hyvässä hengessä ja kaikkia kuunnellen.

Kunnallishallintoa tarkastellessa on hyvä pitää mielessä, että paikallinen hallinto ja hallinta pohjautuvat aina joihinkin syvempiin tekijöihin ja usein hyvinkin pitkälle ulottuvaan historiaan. Ulkopuoliselle henkilölle nämä tekijät eivät aina ole selvästi nähtävillä. Pohdittavaksi jääkin, mikä on kunkin kyseessä olevan kunnan tapa järkeistää toimintaansa tässä hetkessä, tietyn historian ja paikallisen tilanteen kautta ja millä tavoin kunta oikeuttaa vallankäyttönsä? (Laamanen 2007, 27).

Hallinnon järjestelyt ovat aiheuttaneet paljon keskustelua Oulun alueen lehtikirjoittelussa. Sen takia onkin hyvä perehtyä siihen, mitä hyvä hallinto- ja johtamistapa on kunnissa. Hallinnon järjestelyt nousevat usein esiin muutostilanteissa. Asioista keskusteleminen on tarpeellista, koska juuri silloin tulee pohdittua niitä tarkempia syitä, miksi asiat tehdään juuri niin kuin ne tehdään. Hyvä asioiden eteenpäin vieminen edellyttää eritoten selkeitä rooleja johdon eri tasojen välillä ja sitä, että johtavat virkamiehet toimivat juuri näiden rooliensa mukaisesti. Hallinnollisen päätöksenteon toteutus edellyttää myös tarkkaa delegointia. (Majoinen ym. 2008, 62–63.)

Hyvä kunnanhallitustyöskentely pitää sisällään strategisten vaihtoehtojen arvioinnin, uusien suuntien etsimisen, eri toimintojen tarpeellisuuden pohtimisen, sekä kunnanjohton kehittämisen. Kunnanhallitustyöskentely toimii tukena kunnanjohtamiselle. Kaikessa hallinnon ja johtamisen käytännöissä läpinäkyvyyden ylläpito toimii edellytyksenä myös osallisuudelle. Kuntalaisten täytyy tietää mihin päätökset pohjautuvat ja miten ne ovat syntyneet. (Majoinen ym. 2008, 62–63.)

Julkisuusperiaate onkin yksi hallinnon yleisperiaatteista. Se tarkoittaa sitä, että jokaisella on oikeus saada tietoa kunnassa tapahtuvista asioista ja tehdyistä päätöksistä, vaikka ne eivät suoranaisesti häntä koskisikaan. Tiedottaminen on asia, mikä liittyy julkisuuteen ja siihen kuinka kuntalaiset ovat tietoisia alueellaan tapahtuvista asioista. Kunnan on hankittava oikeutus toimilleen suoraan kuntalaisilta. Tärkeää on etenkin varhaisessa vaiheessa tapahtuva tiedottaminen, jolloin aktiivinen vuorovaikutus kuntalaisten ja päättäjien välillä on vielä mahdollista. (Majoinen ym. 2008, 102.) Lehdistö on osittain tukemassa tämän periaatteen toteutumista. Paikallislehdet toimivat hyvinä tiedottamisen kanavina.

Kunnallishallinnon järjestäytyminen ja hyvät toimintatavat perustuvat kunnallispoliittiseen päätöksentekoon. Kunnallispolitiikka voidaan jakaa kahteen erilaiseen prosessiin.

Poliittisessa prosessissa ollaan kiinnostuneita siitä, miten kunnan sisällä toimivat eri ryhmittymät pääsevät yksimielisyyteen palveluiden järjestämisen tavoista, voimavarojen jakamisesta, kunnan toiminnasta ja johtamisesta. Hallinnollisessa prosessissa tutkitaan poliittisen prosessin valintoja, niiden seurauksia ja suoritetaan arviointia niiden toimivuudesta. (Anttiroiko ym. 2007, 341–342.) Kunnallispolitiikassa erittäin tärkeää on tehtyjen valintojen ja päätösten tarkastelu, jotta kunnan toiminta säilyisi tehokkaana, tuottavana ja taloudellisena.

Kuka kunnissa sitten käyttää päätösvaltaa? Kuntalakiin kunnan päätösvaltaa käyttäväksi elimeksi on kirjattu kuntalaisten valitsema valtuusto (Majoinen ym. 2008, 91). Tämä säännös on takaus demokraattisen arvon säilymiselle kunnissa (Heuru 2000, 287). Valtuuston suorittamaan kunnallishallinnolliseen päätöksentekoon vaikuttavia asioita on useita. Niistä keskeisimpiä tekijöitä ovat kuntien asema kuntakentällä ja tämänhetkiset käytettävissä olevat resurssit. Näiden tekijöiden kautta päätöksentekijät voivat pohtia sitä, minkälaiset mahdollisuudet kunnalla on suoriutua tehtävistään. Toinen mahdollisesti vielä suurempi kysymys on se, onko kunnalla mahdollisuuksia jatkaa itsenäisenä yksikkönään.

### 2.1.5 Kunta palveluiden järjestäjänä

Julkisten palveluiden järjestäminen pohjautuu muutamiin vaatimukseen ja kuntalaisten oikeuksiin, mitkä niiden täytyy täyttää. Palveluiden tulee olla kaikin puolin kunnossa, laadukkaita, tehokkaasti tuotettuja ja helposti saatavilla olevia. (Harisalo ym. 2007, 125). Ne täytyy järjestää kaikille kansalaisille tasa-arvoisesti asuinpaikasta riippumatta. Organisointitapaan vaikuttavat myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, sekä perusoikeus. (Ryynänen 2008, 172–173.) Kunnille palveluiden hankkiminen onkin yksi suurimmista menoeristä. (Harisalo ym. 2007, 125.) Näiden faktojen kautta voimme tarkastella kuntien roolia palveluiden järjestäjänä.

Kunnilla on vastuu peruspalveluiden järjestämisestä ja oikeus päättää, miten palvelut toteutetaan. Kuntien rooli palveluiden järjestäjänä on kuitenkin muuttumassa. Rooli on siirtynyt yhä enemmän palveluiden tuottajasta niiden organisoijaksi. (Majoinen ym. 2008, 28–29.) Palveluita järjestettäessä on hyvä ottaa huomioon palveluiden prosessimainen

luonne. Palveluiden tuottamiseen ja järjestämiseen kuuluu monenlaisia vaiheita suunnittelusta kilpailuttamiseen ja sopimusten tekoon aina ulospäin näkyvään palveluun saakka. Myös asiakas osallistuu palveluprosessiin käyttäessään palveluita (Hallipelto 2008, 9, 10). Jokainen vaihe on suunniteltava ja mietittävä tarkoin. Hyvällä organisoinnilla on enemmän merkitystä, kuin sillä kuinka usealle kuntalaiselle palveluita pitäisi järjestää.

Kunnalla on nykyään useita vaihtoehtoja ratkaistessaan sitä, miten aikoo palvelut kuntalaisilleen tuottaa. (Majoinen ym. 2008, 28–29.) Kunta voi tuottaa palvelut itse, tai vaihtoehtoisesti yhteistyössä, joko muiden kuntien tai yksityisen sektorin kanssa. Palvelut voidaan myös ostaa yksityisiltä tuottajilta kilpailuttamalla tai käyttää muita järjestelytapoja. Näitä ovat esimerkiksi palvelusetelit ja tilaaja-tuottaja-malli. (Piekkola 2003, 19.) Ainoastaan viranomaistehtävät ovat sellaisia, mitä kunta ei saa siirtää muiden järjestettäväksi. Viranomaistehtävät voidaan kuitenkin toteuttaa yhteistyössä muiden kuntien kanssa. (Majoinen ym. 2008, 28–29.)

Muista järjestelytavoista yleisimmät ovat palveluseteli ja tilaaja-tuottaja-malli. Palveluseteli koskee sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Tällä setelillä kuntalainen voi hankkia palvelun yksityiseltä tuottajalta, jonka kustannuksista kunta sitoutuu maksamaan tietyn ennalta päätetyn summan. Kuntalaisen maksettavaksi jää palvelun hinnan ja palvelusetelin välinen erotus. (Hallipelto 2008, 82.) Tilaaja-tuottaja-mallissa tilaaja ja tuottaja erotetaan toisistaan. Tilaajana toimii julkinen sektori, joka tilaa palvelun joko julkiselta, yksityiseltä tai kolmannen sektorin tuottajalta. Tilaajaa ja tuottajaa yhdistää tehty palvelusopimus, jonka mukaan palvelut tuotetaan. (Hallipelto 2008, 75–76.)

Kunnan palvelutuotannossa ehkä eniten keskustelua herättää se tuotetaanko palvelut kunnan toimesta vai annetaanko ne yksityisten tuottajien hoidettavaksi. On tärkeää, että yksityisen palveluntuottajan toimintaa pyritään valvomaan ja seuraamaan. Näin pystytään varmistumaan siitä, että palvelut täyttävät edellytetyt laatuvaatimukset. Palveluita lähdetään yksityistämään yleensä siitä syystä, että tavoitellaan mahdollisimman tehokasta ja tuloksekasta palvelutuotantoa. Juuri tämä tehokkuusajattelu ajaa ihmisiä epäilemään palveluiden eettisyyttä ja hyvää laatua, aiheuttaen näin vastarintaa yksityistämistä kohtaan. Kunnantyöntekijöillä yksi syy vastarintaan on pelko oman työpaikan menetyksestä.

Yhtenä ratkaisuna palveluiden tuottamiseen ja järjestämiseen liittyviin ongelmakohtiin kunnat ovat hakeneet verkostomaisista toimintatavoista, joissa yhteistyösuhteet ovat tärkeässä asemassa. (Haveri 2008, 132.) Takana piilee ajatus siitä, että yhdessä on helpompaa saada tuloksia aikaan. Vuorovaikutuksessa syntyy uusia ideoita, jotka edistävät kehitystä. (Harisalo ym. 2007, 113–114). Verkostojen johtaminen ja organisointi vaativat kuitenkin uudenlaisia toimintatapoja, joiden opettelemisessa kunnilla on vielä tehtävää. (Haveri 2008, 132.)

Elettäessä kuntien toimintaympäristön muutoksen aikaa onkin nähty tarpeelliseksi tehdä muutoksia palveluiden tuottamisen tapoihin. Taustalla on usein kuntien pelko siitä; tulevatko palvelut riittämään, nousevatko kustannukset merkittävästi ja ovatko palvelut laadukkaita. (Aronen 2003, 10.) Kun erilaisia tuottamisen tapoja pohditaan, täytyy ottaa huomioon muutosten hyödyt ja haitat; erityisesti silloin kun palveluiden tuottamista ollaan siirtämässä kunnan ulkopuolelle. Tarkastelun kohteeksi olisi syytä saattaa ainakin tuotantotavan muutoksesta aiheutuvat transaktiokustannukset, samoin kuin jo olemassa olevan henkilöstön tulevaisuuden asema. (Aronen 2003, 12–13.) Usein tärkeimpinä hyötyinä pidetään palvelutarpeiden täyttymisen takaamista ja tehokkuutta.

Palveluiden tehokkaaseen järjestelemiseen kasaantuu paineita. Esimerkiksi kuntaliitoksissa palveluiden tarvitsijoiden määrä kasvaa entisestään, samoin kuin alue missä palveluita pitäisi olla saatavilla. Tarvitaan innovaatioita ja uuden teknologian hyväksikäyttöä palveluiden järjestämiseen (Hallipelto 2008, 37). Sähköisistä palveluista on haettu osittaista ratkaisua näihin ongelmiin. Sähköiset palvelut palvelevat paremmin kuntalaisia, koska niiden käyttäminen koetaan kohtuullisen helpoksi ja palvelut hyvin saatavilla olevaksi. Nämä palvelut eivät myöskään vaadi ylläpitoon niin paljon kunnan työntekijöitä, kuin jos palvelu järjestettäisiin muulla tavoin. Yleisesti sähköisten palveluiden ajatellaan tehostavan työtä, vähentävän kustannuksia ja olemassa olevien resurssien käyttöä, sekä parantavan kuntalaisille tarjottujen palveluiden laatua (Anttiroiko ym. 2007, 349).

Palveluiden järjestämistä ei pidä ainoastaan ajatella kuntien velvollisuutena vaan myös kuntien mahdollisuutena. Mitä paremmin palvelut järjestetään, sen tyytyväisempiä ovat asukkaat ja yritykset. He tietävät minkälaisiin palveluihin heillä on oikeus ja osaavat vaatia

laadukkuutta. Hyvin organisoidut palvelut voivat näin ollen toimia yhtenä kunnan vetovoimatekijänä ja kilpailukyvyn lisääjänä.

### 2.1.6 Kunnan imago

Imago voidaan määritellä niin, että se on kunnan tarkoituksellisesti itsestään rakentama kuva. Imagon kehittyminen tapahtuu näkyvien asioiden kautta. Sen rakentamiseen liittyy imagotyö, mitä kunnat tekevät etsiessään vastausta kysymykseen minkälaisen kuvan he haluavat itsestään antaa niin nykyisille asukkailleen kuin ulkopuolisillekin ihmisille. Imagotyöhön liittyy nykyisen tilanteen selvittäminen, strategisten valintojen tekeminen ja markkinoinnin suunnittelu ja arviointi. Haluttu imago vaatii määrätietoista työskentelyä. (Äikäs 2004, 56–57.)

Minkälainen on hyvä imago ja mihin se olisi hyvä perustaa? Ensimmäinen hyvän imagon kriteeri on pätevyys. Sen täytyy nojautua todellisuuteen, jotta se jäisi elämään. Pelkkä tosiasioihin pohjaaminen ei kuitenkaan ainoastaan riitä, vaan imagon on oltava myös uskottava. Imagon tehokkuus mielikuvien luomiseen riippuu täysin siitä pystytäänkö annettua kuvaa kunnasta uskomaan todeksi. Imagon olisi myös hyvä olla yksinkertainen, mutta vetoava ja jollain tapaa muista erottuva. (Kotler, Haider, Rein 1993 149–150.) Samat teemat, mitä muutkin kunnat käyttävät vetovoimatekijöinä eivätkä auta markkinointia ajatellen.

Kunnan imago vaikuttaa suuresti kuntalaisten kuntakäsitykseen. Usein ihmisillä on käsityksiä myös paikoista, joissa he eivät ole koskaan käyneet. (Aula, Vehkalahti, Äikäs 2007, 13.) Tässä voidaankin huomata imagon ja mielikuvan ero. Imago kehittyy työstämällä, mutta mielikuva esimerkiksi kunnasta syntyy siitä, kuinka kunta koetaan (Äikäs 2004, 56–57). Mielikuva ei siis välttämättä aina ole se, minkä kunta haluaisi ihmisten omaksuvan.

Kunnan imagoon ja mielikuviin liittyy vahvasti myös maine. Ajattelen, että maine on hyvin samantapainen asia kuin mielikuvakin. Molemmat ovat käsityksiä jostain asiasta tai henkilöstä. Kirjallisuudessa imagoon liittyviä käsitteitä onkin hyvin paljon ja usein vielä erilaisia. Kaikki yrittävät kuitenkin osaltaan selittää sitä, kuinka tietynlaista kuvaa yritetään



rakentaa, kuinka asioista syntyy kuvia rakentamattakin ja kuinka niihin mahdollisesti pystytään vaikuttamaan.

Mistä osista maine sitten muodostuu ja rakentuu? Tärkeitä maineen rakennustekijöitä ovat miljöö, johtaminen, kaupungin julkinen kuva, palvelut, innovatiivisuus ja kaupunkivastuu. Kaikki nämä osaltaan vaikuttavat maineeseen, samoin kuin erilaiset vuorovaikutustilanteet, joita kunnan ja kuntalaisten välillä on. Kuntalainen voi näiden kohtaamisten perusteella tai pelkästään kuulopuheisiin pohjaten perustaa ajatuksensa maineesta, joko kokemuksiin tai mielikuviin. Se minkälainen painoarvo milläkin osa-alueella ja kohtaamisella on maineen muodostuksessa, riippuu hyvin paljon tilanteesta ja henkilöstä itsestään. (Aula ym. 2007, 25, 31.) Kokemuksilla on jokin käytännön pohja, mutta mielikuvat voivat syntyä myös ilman mitään totuuden perää. Mielikuvia ei kannata kuitenkaan vähätellä, koska tietyn maineen saaneen alueen voi olla hankalaa päästä niistä eroon. Jos jostain mielikuvasta halutaan eroon, on paras hetki yrittää mielikuvien uudelleen rakentamista silloin, kun kunnassa tapahtuu muutoksia. Samoin tämä pätee myös siihen jos halutaan vahvistaa jotain jo olemassa olevaa mielikuvaa.

Mikä kunta ei haluaisi lisätä kilpailukykyään ja hyvää mainettaan? Imagon julkituomisessa auttaa hyvin suunniteltu markkinointi. Markkinointi vaatii toimiakseen resursseja, poliittista yhdenmukaisuutta ja pitkäjänteistä työtä kaikilta kunnan jäseniltä (Rainisto 2004, 16). Sen on myös perustuttava tosiasioihin, joita on hyvä selvittää tutkimalla (Ruohomaa 2008, 105). Tämän jälkeen kunnan täytyy päättää mikä on se imago ja sanoma, mitä kunta haluaa tuoda esiin ja mistä se haluaa tulla tunnetuksi. Toiseksi on hyvä päättää halutaanko keskittyä ensisijaisesti jo olemassa oleviin kuntalaisiin ja yrityksiin vai onko pyrkimyksenä tuoda alueelle lisää elinkeinotoimintaa ja asukkaita. Kun kunta päättää suunnata markkinointiaan ulkopuolelle, on valittavana vielä useita eri tasoja ja sidosryhmiä, mihin keskittyä. Valituksi markkinointialueeksi voi tulla esimerkiksi aluetaso, seutu- tai maakuntien taso (Äikäs 2004, 94). Kansainvälisille markkinoille suuntautuminen voi myös olla yksi vaihtoehto. Sidosryhmissä mahdollisia panostamisen arvoisia kohteita ovat asukkaat, vierailijat, yritykset, yrittäjät, sijoittajat ja ulkomaiset ostajat. (Kotler ym. 1993 143–144.)

Hyvänä markkinoinnin apuvälineenä toimii osuva slogan eli iskulause. Se on lyhyt ja ytimekäs mainoslause, joka on myös imagon rakentamisen alusta. Hyvä slogan on monikäyttöinen,

mukautuvainen eri tilanteisiin ja pohjautuu faktoihin. (Kotler ym. 1993 151–152.) Ennen sloganin julkituomista on hyvä kiinnittää huomiota siihen, palveleeko se oikeaa tarkoitustaan ja onko se suunnattu kaikille aiotuille kohderyhmille. (Rainisto 2004, 19). Imagon tuottaminen ja tiettyyn sloganiin päätyminen onkin tehtyjä valintoja. Kunta tekee valinnan siitä, mihin asioihin pohjaa alueensa markkinoinnin. Jokaisella iskulauseella ja sanalla on oma merkityksensä. Kuntaimagot heijastelevatkin hyvin yhteiskunnan tämän hetkistä tilannetta. (Zimmerbauer 2007 A, 34.)

Oulu palkkasi brändityöryhmän ja ryhmän työn tuloksena joulukuussa 2010 julkistettiin, ei pelkästään yksi vaan muutama iskulause. Oulun uudet sloganit ovat: “Uusi Oulu”, “Oulu – Smarter than ever” ja “Oulu - Capital of Northern Scandinavia”. Vaikuttaa siltä, että Oulu pyrkii englanniksi tehdyillä iskulauseillaan myös kansainvälisille markkinoille. Näillä sloganeilla pystytään houkuttelemaan myös globaaleja yrityksiä alueelle. Samoin myös alueella jo olevat, isot yritykset pystyvät käyttämään niitä omaksi hyödykseen markkinoinnissaan. Yritysten ja paikan hyötysuhde on vastavuoroinen. Kunta hyötyy alueellaan olevien yritysten imagosta, samoin kuin yritys hyötyy kunnan imagosta (Rainisto 2004,81).

Iskulauseistakin on huomattavissa, että Oulu on keskittynyt kaupunkinsa markkinoinnissa pehmeisiin vetovoimatekijöihin. Näitä ovat mm. paikan henki, innovaatio- ja dynaamisuus (Rainisto 2004, 67). Pehmeät vetovoimatekijät ovat juuri niitä, joilla paikan markkinointia kannattaa lähteä rakentamaan. Peruste tähän löytyy niiden vaikeasta jäljiteltävyydestä, ainutlaatuisuudesta ja siitä, että ne muotoutuvat pitkän suunnitteluprosessin tuloksena (Rainisto 2004, 66). Oulussa on osattu lähteä oikeaan suuntaan.

Aula ym. (2007, 66–68) ovat omassa kaupunkimaineen tutkimuksessaan saaneet Oulun kaupunkimaineesta erottumaan erityisesti vastuun, johtajuuden ja innovatiivisuuden tekijät. Nämä olivat niitä asioita, jotka etupäässä määrittivät Oulun kaupunkimainetta. Vastuulla tarkoitetaan tässä sitä, kuinka Oulu on ottanut vastuun koko Oulun seudun ja Pohjois-Suomen kehittämisestä. Lisäksi koko Oulun seutu on osoittautunut kohtuullisen yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Hyvä johtajuus tuli esille Oulun hyvänä taloudellisena tilanteena ja innovatiivisuus puolestaan aktiivisena kehittämisen ilmapiirinä monilla eri alueilla. Oulun

maineen kokonaiskuva todettiin erinomaiseksi. Nämä Aulan muutama vuosi sitten Oulusta esiin tuodut mainetekijät pitävät paikkansa myös tänä päivänä. Oulun nykyistä toimintaa voidaan hyvin kuvailla näillä sanoin.

Kuntien osalta erityisesti niiden uudistumiskyvyllä on suurta merkitystä maineen kannalta (Aula ym. 2007, 17). Uudistumiskyky tuo kunnalle hyvää mainetta. Vastaavasti huonosti johdettu uudistumisprosessi voi olla imagoa huonontava tekijä. Kunnan johto, luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovatkin tästä syystä merkittävässä asemassa kunnan maineen ylläpidossa ja kehittämisessä (Aula ym. 2007, 17). Oulun alue on tällä hetkellä suurten muutosten edessä, joten imagon muodostamisessa eletään kriittisiä hetkiä. Johdon ja kaupungin on pystyttävä artikuloimaan omat tavoitteensa haluamalleen kuntakuvalle. Pelkillä tavoitteilla ei kuitenkaan hyvää mainetta saada, vaan se edellyttää aina toimintaa. (Aula ym. 2007, 95).

Positiivisen imagon luominen pitäisi olla hyvin yksinkertaista niin kauan kun kunta toimii hyvässä hengessä kaikki huomioon ottaen. Eikö kyse ole loppujen lopuksi siitä, että kunnan vahvuuksista kerrotaan ja viestitään kunnan ulkopuolelle? Alueellisen imagon rakentaminen ei kuitenkaan ole ihan yksinkertaista. Kunta voi yrittää kehittää imagoaan järjestelmällisesti, mutta käytännössä se on melkein mahdotonta. Imago koostuu hyvin monista tekijöistä ja rakentuu erilaisten toimijoiden intressien tuloksena. Tavoitetila ei välttämättä eri toimijoiden näkökulmasta ole edes sama. Myös toimijoiden välinen vuoropuhelu ja kommunikointi omalta osaltaan rakentavat imagoa. Tässä on kyseessä aluepuhunta eli se, miten aluetta luodaan teksteinä ja symboleina. Toisin sanoen miten aluetta kielellistetään. Näin alueet kehittyvät osittain sosiaalisina konstruktioina. Kielellistämistä on hyvä ottaa esiin se seikka, että siinä tehdään aina valintoja siitä, mitä otetaan esiin ja mitä jätetään kertomatta. Näin ollen siihen liittyvät myös vallankäytön kysymykset. (Zimmerbauer 2008, 66–69.)

Lehdistöllä on myös merkittävä asema tässä aluepuhunnassa ja konstruktioiden rakentumisessa. Niillä on mahdollisuus vaikuttaa suuresti alueen identiteetin rakentamiseen omilla päätöksillään siitä, mitä lehdissä kirjoitetaan ja mikä jätetään kertomatta. Oulussa sanomalehti Kalevalla on ollut oma merkittävä roolinsa positiivisen kaupunki imagon vahvistamisessa (Äikäs 2004, 143).

Imagon rakentamista puolestaan helpottaa se, jos kuntalaiset kokevat vahvasti kuuluvansa asuinalueelleen ja he ovat samastuneet kuntaansa (Zimmerbauer 2005, 15). Samastuminen tarkoittaa yksilön kohdalla sitä, että hän kokee tietyn kohteen piirteet osaksi itseään. Aluesamastuminen edistää kuntalaisten osallistumista ja toimintaa alueen edun mukaisesti. (Zimmerbauer 2007 B, 352, 357.) Imagot ovat, kuten jo edellä on todettu sosiaalisesti konstruoituja. Jos tätä sosiaalisista käytännöistä rakentamista ja yhteisöllisyyden tunnetta ei ole, on imagon kehittyminen ja juurtuminen heikolla pohjalla. (Zimmerbauer 2005, 15.) Entä jos kuntalaiset voivat samastua asuinalueeseensa, mutta eivät koe kunnan valitsemaa imagoa omakseen? Voidaankin Zimmerbauerin pohjautuen väittää, että imagotyöhön olisi syytä lähteä alueen asukkaiden kokemuksista käsin jos halutaan imagon juurtuvan hyvin käyttöön.

Samastumisesta ja asuinalueelle kuuluvuuden tunteesta syntyy kuntalaisten identiteetti tietyn alueen asukkaina. On hyvä selvittää kuinka identiteetti eroaa imagosta ja mikä on sen merkitys imagon muodostumiselle. Identiteetti on pysyvämpää, kun taas imago on viestinnän ja markkinoinnin tulos. Imago vaatii taustalleen kuitenkin identiteetin, muutoin sitä on hankalaa lähteä rakentamaan. (Zimmerbauer 2007 B, 351.)

Jos samastuminen on voimakasta omaa kuntaa kohtaan, se voi toimia kuntaliitoksen esteenä (Zimmerbauer 2007 B, 350). Kuntaliitoksissa kuntalaisten täytyy muuttaa käsitystään omasta kunnasta. Kunnan alue, nimi, käytännöt ja moni muu asia tulee muuttumaan. Jollakin tapaa kuntalaisille täytyy saada luotua uusi identiteetti uuden alueen kuntalaisina. Kun uuden kunnan imagoa lähdetään kehittelemään, on otettava huomioon alue kokonaisuudessaan, jolloin kuntalaisten samastuminenkin on varmasti paljon nopeampaa. Kuntalaisten samastumisen kehittyminen uutta kuntaa kohtaan tulee vaatimaan pitkäjänteisyyttä ja on kaiken kaikkiaan aikaa vievä prosessi.

Minkä takia imagoa yleensä lähdetään rakentamaan? Tiivistetysti ja edellisiin kappaleisiin vedoten painavia syitä tähän antaa myös Aulan ym. (2007, 13) kaupunkimaineen tutkimus. Kunnan maine vaikuttaa konkreettisesti kunnan resursseihin, kuten kilpailukykyyn, kuntaan kohdistuviin investointeihin ja yritysten ja asukkaiden määrään. Myös Zimmerbauer (2008, 66) nostaa esiin kilpailukyyn merkityksen. Alueiden välinen kilpailu on nostanut

vetovoimatekijät ja imagon aivan uuteen merkitykseen. Koventunut kilpailu resursseista pakottaa kunnat miettimään omia erityispiirteitään.

Hyvän imagon rakentamisella alkaa olla yhä suuremmat merkityksensä kunnille. Kuntien elinvoimaisuudesta kiistellään ja kuntaliitoksista keskustellaan toimeentulemisen turvaamiseksi. Ne kunnat, jotka pystyvät luomaan hyvää mainetta, onnistuvat imagon rakentamisessa ja markkinoinnissa omaavat paremmat mahdollisuudet säilyttää itsehallintonsa ja elinvoimaisuutensa. Hyvän maineen ja markkinoinnin merkitystä ei voida kiistää.

## 2.2 Kuntien kehittymisen vaiheet

Kuntakäsitys vaihtelee kuntien kehitysvaiheiden mukaan. Yhteiskunnallisen kehityksen ollessa hallittua, pystytään harvoin määrittelemään kehitysvaiheille täsmällisiä aikarajoja. Yleensä kehitysvaiheet pohjaavat aina edellisiin vaiheisiin ja rakentuvat osittain päällekkäin. Yleisesti ottaen Kunnallishallinnon kehityskulku on myötäillyt julkishallinnon kehityskulkua jopa siinä määrin, että voidaan todeta kunnallishallinnon kaikkien merkittävien muutosten saaneen selityksensä valtion olemuksesta. (Heuru 2000, 79, 384.) Tästä syystä kuntien kehityskulkua voidaan tarkastella kunta-valtio suhteen kehittymisen näkökulmasta. Professori Risto Harisalonen mukaan tämän hetken kuumin keskustelunaihe on nimenomaan kunta-valtio-suhteen suunnittelu toimivaksi järjestelmäksi, jotta kuntien onnistuisi paremmin vastata tulevaisuuden haasteisiinsa (Lehtilä 2011, 14–15).

Kunta-valtio-suhteen tärkeimmiksi ja merkittävimiksi vaiheiksi voidaan lukea 1970–1980-lukujen hyvinvointivaltion rakentamisen ja laajentumisen aikakausi, 1980-luvun sääntelyn purku ja desentralisaatio, sekä 1990-luvun loppupuolen jälkeinen kehitys, missä on nähtävissä kuntien ja valtion välistä yhteistyötä ja kumppanuutta, samoin kuin tiukentuvaa ohjausta. (Nyholm 2011, 130.)

1970–1980-luvuilla lainsäädännöllisin keinoin yhdenmukaistettiin kuntien toimintamuotoja koko maassa. Tämä saikin aikaan sen, että kuntien palvelujärjestelmät kehittivät hyvin samankaltaisiksi. Lähinnä kunnat toimivat valtion apuna ja täytäntöönpanoinstansseina.

Kuntien itsehallinnolla ei ollut suurta painoarvoa. 1980-luvulla tähän sääntelyyn ilmeni vastareaktionä vaatimus valtionohjauksen vähentämisestä. Kunnat halusivat toimia itsehallinnollisina yksikköinä, jotka kilpailullisin keinoin pyrkisivät tehostamaan toimintaansa. 1990-luvun loppupuolesta eteenpäin ratkaisuja on pyritty etsimään enemmän yhteistyöllä ja verkostomaisilla toimintatavoilla. Valtio on kuitenkin kehittänyt koko ajan uudentyyppisiä ohjausmalleja kunnille ja voidaankin kyseenalaistaa ovatko nämä kumppanuuteen perustuvia ohjausmalleja, vai ainoastaan valtion ohjausvallan vahvistamiseen pyrkiviä keinoja? (Nyholm 2011, 131–133.)

Tänä päivänä kunta-valtio suhde on yhä hyvin monimuotoinen. Siinä on nähtävissä kumppanuutta ja verkostomaisia toimintatapoja, kuten myös valtion kuntiin kohdistamaa sääntelyä ja kuntien toimintaa valtion ohjaamina toimijoina, sekä tehtävien toteuttajina. Alueellisia eroja on kuitenkin havaittavissa. Voikin olla, että kunta-valtio suhde on määrittynyt jokaisen kunnan kohdalla omalla tavallaan. Nyt ja tulevaisuudessa valtion ja kuntien haasteet ovat yhtäläiset. Molempien täytyy huolehtia hyvinvointipalveluiden toteuttamisesta yhdessä. Haasteisiin vastatakseen valtio-kunta-suhteen täytyy olla toimiva ja syytä onkin sen uudelleenarviointiin. (Nyholm 2011, 134–137.)

### **2.2.1 Kunnallishallinnon uudistuksia**

Kuntia on vuosien saatossa uudistettu lukuisin hallinnonuudistuksin, joita tälläkin hetkellä on meneillään useita. Muutoksiin pyrkivät niin valtio kuin kunnatkin. Viimeaikaisista uudistuksista ehkä eniten huomiota ovat herättäneet Paras - hanke ja aluehallintouudistus. Aluehallintouudistuksen tavoitteena oli vähentää hallinnon pirstaleisuutta ja lisätä verkostomaisia toimintatapoja, vahvistaa alueiden ja kansalaisten omaa päätöksentekoa ja tuottaa palveluita tehokkaammin ja helpommin saatavilla oleviksi (Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi). Paras -hanke puolestaan keskittyi enemmän palvelurakenteiden uudistamiseen. Vaikuttaisi siltä, että merkittävimpien uudistuksien tavoitteena on tiivistetysti ollut kuntien itsehallinnon säilyttäminen, taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus. Pyrkimyksenä on siis luoda parhaat mahdolliset puitteet paikallisen päätäntävallan säilyttämiselle, hyvälle asuin ympäristölle, sekä laadukkaille ja tehokkaasti tuotetuille palveluille, jotka ovat kaikkien kuntalaisten saatavilla.

Suurten muutosten edessä myös kunnallishallinnollisissa uudistuksissa täytyy pyrkiä mittaviin parannuksiin toimintatavoissa. Pelkästään aluehallintouudistuksessa on mm. selkiytetty viranomaisten tehtäviä ja työnjakoa, vähennetty viranomaisten määrää, muodostettu aluejakoja toistamiseen, organisoitu lääninhallinnon tehtäviä uudelleen ja tähdätty parantamaan aluehallinnon tuottavuutta ja tuloksellisuutta (Ruohomaa 2008, 36). Tavoitteet ovat korkealla muutoksiin pyrittäessä. Pienimuotoinen uudelleenorganisointi ei riitä.

Kuntarakennetta pyritään uudistamaan myös lukuisin kuntaliitoksia. Tämä ei kuitenkaan ole vaikuttanut kuntien itsehallinnollisiin pyrkimyksiin, jotka yhä ovat vahvoja. Voidaan ajatella, että kuntarakenteen uudistamispyrkimykset ovat osittain ristiriidassa aluehallintouudistusten tavoitteiden kanssa. Aluehallintouudistuksessa kansanvaltaisuutta pyrittiin lisäämään tukemalla alueiden omia vaikutusmahdollisuuksia (Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi). Kuntarakenneuudistus ei lisää paikallistason vaikutusmahdollisuuksia suurempiin kuntarakenteisiin pyrkiessään.

Uudistukset eivät välttämättä aina olekaan linjassa keskenään, joka voi osittain johtua niiden taustalla olevista toisistaan poikkeavista kuntakäsityksistä. Uudistusten jälkeen saattaa myös tulla uusia ongelmia, mitä ei mahdollisesti ennen uudistusta ollut. Näihin ongelmiin joudutaan jälleen etsimään ratkaisuja uudenlaisin parannuksien. Uudistusten tavoitteet eivät välttämättä ehdoitta sellaisenaan toteudu reaali maailmassa. (Haveri 2011, 133, 136, 138.) Etukäteen onkin syytä tehdä tavoitteiden perinpohjainen tarkastelu. Silti kaikkien pyrkimysten vaikutuksia on hankalaa arvioida ennakkoon.

Uudistusten ongelmakohtina onkin nähty erityisesti se, miten saadaan annettu päätäntävalta suhteutettua myönnettyihin resursseihin ja miten luodaan edellytyksiä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksille (Haveri 2008, 128). Uudistusten ongelmana on usein se, että ne eivät tarpeeksi huomioi kokonaisuuksia. Ne saattavat olla kansallisesti eteenpäin lähteneitä projekteja, jotka eivät havaitse tai halua panna merkille paikallisen tason pyrkimyksiä. Uudistusten lähtökohdaksi olisi järkevää ottaa selkeä strategia, mihin pyritään. Selkeälle strategialle hyvän pohjan luo niin kansallisen kuin paikallisenkin tason strategioiden huomioiminen. Kun nämä tavoitteet saadaan yhdisteltyä ja sopimaan yhteen

periaatteiltaan, on myös todennäköisempää, että uudistukset saadaan pysyviksi käytäntöjä muuttaviksi toimintatavoiksi. (Haveri, Airaksinen 2011, 60.)

### *2.2.1.1 Paikallinen itsehallinto*

Kun kunnat perustettiin kunnallisasetuksella 1865, oli niiden itsehallinnollinen asema vankka. Muutos toiseen suuntaan alkoi vuonna 1930, jolloin valtio alkoi ohjailla kuntien toimintaa yhä enemmän. Vielä merkittävämpi muutos tapahtui vuonna 1960 kuntien päättäjävallan kaventuessa yhä entisestään. Tarve hallinnonuudistuksille tuli yhä ilmeisemmäksi. Vapaakuntakokeilu vuonna 1988 olikin ensimmäisiä uudistamiseen pyrkineitä kokeiluja. Siinä pyrittiin nimenomaan vahvistamaan kuntien heikentyntä itsehallintoa. (Haveri 2008, 123,125)

Uudistukset tulivat tarpeen, koska kunnissa itsehallinnollinen asema on yleensä koettu ja koetaan yhä edelleenkin periaatekysymyksenä. Sitä pidetään erittäin merkityksellisenä ja se pyritään säilyttämään viimeiseen asti. Kunnille ja sen asukkaille on tärkeää, että he itse saavat päättää omista asioistaan, eivätkä ole vain valtion käskyvallassa olevia paikallistoimijoita. Itsehallinnollinen ajattelu on juurtunut perusteellisesti kuntien käsitykseen omista toimivaltuuksista (Haveri 2008, 123).

Vanhana perustana paikalliselle itsehallinnolle on ollut ihmisten tarve ja halu vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin (Haveri 2008, 136). Tänä päivänä tarve osallistumiseen ei ehkä tule yhtä vahvasti esiin. Osittain tämä voi johtua kiireisestä elämäntyylistä ja siitä, että yksittäisen ihmisen vaikutusmahdollisuudet koetaan pieniksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tarvetta osallistumiseen ei ole. Se vaan voi olla hyvin pienimuotoista tai muuten taka-alalla.

Kunnallisen itsehallinnon idea perustuu siihen seikkaan, että päätöksenteon on tapahduttava mahdollisimman lähellä kuntalaisia, jotta he myös omien mahdollisuuksiensa mukaan pystyvät vaikuttamaan kunnassa tehtäviin päätöksiin. Idea vaikuttaa periaatteessa hyvin selkeältä, mutta sen toteutuksessa tulee usein esiin hankaluuksia. Kysymyksiä herää mm. siitä, mikä on tarpeeksi lähellä kuntalaista ja näin ollen mikä on se taso, millä päätöksiä pitäisi tehdä? Tapahtuuko päätöksenteko kunnan vai esimerkiksi seudun tasolla? Varsinkin



suurempien kaupunkien kohdalla toimintaympäristön järkevä järjestely ja kokonaisuus saadaan aikaiseksi koko seutua koskevalla tasolla, mihin taas yksittäisen kuntalaisen voi olla vaikeaa vaikuttaa. (Haveri, Airaksinen 2011, 51–52.)

Miten kuntien paikallinen itsehallinto mukautuu kuntien tehtäväkenttään ja kuntien vastuulla oleviin palveluihin? Mikä on julkisen sektorin rooli ja valtion osuus verrattuna kuntien paikalliseen itsehallintoon? Haveri ja Airaksinen (2011, 55–57.) ovat muodostaneet nelikentän kuvaamaan pirstoutunutta ja moniulotteista kuntakäsitystä. Siinä ensimmäinen käsitys kunnasta nojaa pitkälle paikallisen itsehallinnon perusideaan, missä kuntalaisilla on vaikutusmahdollisuuksia ja kunta pystyy itsenäisesti päättämään asioistaan. Toinen käsitys kuntien itseisarvoa korostavasta mallista on sellainen, missä kuntien omaa päätäntävaltaa kaventavat kansallisen tason sääntely ja määräykset, jättäen kunnille kuitenkin valinnan mahdollisuuden niille parhaaseen tehtävien toteutukseen.

Kolmas käsitys korostaa kuntien välinearvoa pelkästään asioiden ja tehtävien hoitajana ja palveluiden tilaajana. Tässä kuntien oma rooli on suppea ja pääasialliseksi tehtäväksi muodostuu palveluiden tilaaminen kuntalaisten käytettäväksi. Kuntalaiset ovat asiakkaan roolissa omalla mahdollisuudellaan valita tilatuista palveluista itselleen parhaiten sopiva. Neljäs käsitys korostaa myös kuntien välinearvoa. Tässä käsityksessä kunnan rooli on kuitenkin vielä suppeampi. Kunta nähdään pitkälti valtion ohjauksessa olevana yksikkönä, missä kaikki palvelut ja tehtävät järjestetään samalla tavalla paikasta ja kunnasta riippumatta. (Haveri, Airaksinen 2011, 55–57.)

Mikä on paikallisen itsehallinnon tulevaisuus? Nykyään itsehallinnollista keskustelua käydään lähinnä siitä näkökulmasta, mikä on valtion ja kuntien välinen tehtävien jako ja ohjaus. Asettaako valtio tiukat rajat kunnan toiminnalle vai saako kunta päättää omista järjestelyistään? Tärkeintä paikallisen itsehallinnon säilymiselle olisi hyvä yhteistyö ja yhteisymmärrys valtion ja kuntien välillä. Riittävä vapaus kunnille suhteessa valtioon, takaa kuntalaisille parhaan mahdollisen tavan vaikuttaa paikallisella tasolla. (Haveri, Airaksinen 2011, 61.)

### *2.2.1.2 Paras-hanke*

Oleellinen syy Kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras-hanke) liikkeelle laittamiseen oli kuntien lakisääteisten tehtävien suuri määrä verrattuna kuntien saamiin tuloihin. Yrittäessään tuottaa vaadittuja palveluita melkein kaikki kunnat olivat taloudellisissa vaikeuksissa. Palvelut täytyi kaikista huolimatta turvata kaikille kansalaisille jo perusoikeuksiin vedoten. (Ryynänen 2008, 21, 26, 29.) Oletettiin, että tähän haasteeseen löydettäisiin ratkaisu hajanaisesta kuntarakenteesta. Valtio käynnistikin hankkeen toivomuksenaan kuntien lukumäärän supistaminen. Kuntien pienempi määrä helpottaisi valtion ohjausta ja tavoitteiden toteutusta. Suuremmat kuntakoot aiheuttaisivat kuitenkin kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien vähenemisen, joka on ristiriidassa paikallisen itsehallinnon arvojen kanssa. Paras-hankkeen tavoitteena oli muodostaa järkevää kuntakokonaisuus, kuitenkin asettamatta kuntakoolle mitään velvoittavaa kriteeriä. (Möttönen 2011, 74.) Vaikka kuntakoolle ei asetettu mitään ehtoja, oli vaatimuksena kuitenkin kunnan elinkelpoisuus. Toisena pyrkimyksenä oli palvelurakenteen vahvistaminen (Ryynänen 2008, 29, 34). Perusterveydenhuollon järjestelyille asetettiin kriteeriksi 20 000 asukkaan raja. (Möttönen 2011, 74).

Hankkeen alkaessa oli jo selvää, ettei ongelmien perimmäinen syy ollut kunnissa. Vastuu palveluiden uudistamisesta jäi kuitenkin kunnille. (Ryynänen 2008, 27, 29) Kovin suuria mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja ei kuitenkaan muutosten tekemiseen annettu. Tämä käy erittäin hyvin ilmi siitä, että valtion osuus peruspalveluiden rahoituksen suhteen ei lisääntynyt (Ryynänen 2008, 31). Taloudelliset ongelmat olivat joka tapauksessa se suurin syy ongelmiin. Valtion ajatuksena näyttääkin olleen se, että pelkästään yhteistyöllä ja suuremmilla kuntakoilla pystytään parempaan ja tehokkaampaan palveluiden tuottamiseen (Ryynänen 2008, 31). Hankkeen lähtökohta ja tavoitteet vaikuttavat mielenkiintoisilta siinä määrin jos ajatellaan, että kaksi huonosti toimeentulevaa kuntaa pystyisi tuottamaan palvelut tehokkaammin kuin yksi taloudellisissa ongelmassa oleva kunta. Jos resursseja ei ole, ei ne yhdistymällä ja yhteistyöllä merkittävästi lisäänty.

Kunnat ovat kokeneet Paras-hankkeen sekavana ja heidän työtään haittaavana tekijänä. Vaikuttaa siltä, että hanke on saanut aikaan uudistustenaallon, millä pyritään ratkaisemaan Paras-hankkeen aikaansaamia ongelmia. Onko edes mahdollista muodostaa toimivia

kokonaisuuksia, kun samanlaisia määräyksiä pyritään soveltamaan kaikkiin Suomen kuntiin?  
(Möttönen 2011, 75.)

## 2.3 Kuntien muutosvoimat

Kunnan olemassaoloa ja roolia pidetään yleensä itsestäänselvytenä suomalaisessa yhteiskunnassa. Kunta ei ole yksittäinen toimija vaan nykyään entistä riippuvaisempi verkostoistaan ja ympäristöstään. Toimintaympäristön moninaiset muutokset vaikuttavat kuntien tehtävien painotuksiin. (Majoinen 2011, 324–325.) Toimintaympäristön raju muutos on varmasti myös osa syy kunnallishallinnon murrokseen. Murros aiheuttaa muutosten tarpeen palveluiden järjestämisen tapoihin, osallistumisen muotoihin, kuntarakenteeseen, kuin myös johtamisen tapoihin. (Haveri 2008, 138.)

Kirvelä on luokitellut (2011, 100). kuntien tulevaisuuden olennaisimpia ja todennäköisempiä muutosvoimia. Näitä muutosvoimia ovat globalisaatio, siirtolaisuus, aluerakenne, talous, teknologinen kehitys, kuntalaisten elämäntavat, EU:n ja valtion rooli, kuntalaisten ja julkisen vallan suhde, sekä ilmastonmuutos ja siihen reagoiminen. Tarkoituksena on hahmottaa mahdollisia tulevaisuuden haasteita ja valmistautua niihin, ei kuitenkaan elää niissä. (Kirvelä 2011, 106.)

Anttiroiko (Anttiroiko ym. 2007, 344–345.) on päätenyt myös hyvin samantyyppisiin kuntakentällä odotettavissa oleviin muutoksiin. Anttiroiko selvensi kuntien muutosaineista erityisesti aluerakenteeseen liittyviä haasteita, kuten alueellisia kehityssuuntia ja alueellista uudelleenorganisointumista. Alueellisilla kehityssuunnilla tarkoitetaan niitä muutoksia, jotka tuovat joillekin kunnille entistä suurempia ongelmia toisten kuntien lisätessä vetovoimaansa. Alueellinen uudelleenorganisointuminen on puolestaan sitä, mistä juuri Oulun tapauksessa on kyse. Muodostuu kuntaliitos, joka samalla muokkaa alueelliset ja hallinnolliset rajat uusiksi. Rajojen muuttuessa myös koko hallinto ja henkilökunta joutuvat muutosten eteen, saadessaan uusia ja erilaisia tehtäviä hoitaakseen.

Alueellinen uudelleenorganisointuminen on tyyppillistä itseohjautuville kunnille, jotka ovat kykeneviä ja halukkaita muokkaamaan edellytyksiään tulla toimeen ja parantamaan

kilpailukykyään. Uudelleenorganisointumisen on kuitenkin pitkä ja monimutkainen prosessi. (Haveri 2008, 143.) Kaikki kunnat eivät myöskään ole niin itseohjautuvia ja valmiita uudelleenorganisointumiseen. Valitettavasti muutosta vastaan on turha taistella, koska edessä on joka tapauksessa perusteellinen kuntauudistus. (Majoinen 2011, 332). Tehtävien uudelleenmäärittelyyn on siis syytä varautua. Tähän pitkään uudelleenmäärittelyyn prosessiin tarvitaan kunnan ja valtion toimijoiden välistä dialogisuutta. Vuorovaikutteisuus on tehtävien selventämisessä tarpeen. Ilman selviä tehtäviä voi myös työskentely ajautua väärään suuntaan. (Majoinen 2011, 324–325.) Uudelleenorganisointumisen prosessin läpivieminen vaatii tarkkaa suunnittelua, onnistunutta johtajuutta ja pitkäjänteisyyttä.

Sopivatko samanlaiset perustehtävät kaikille Suomen kunnille? Tätä kysymystä on hyvä pohtia tehtäviä uudelleen määriteltäessä, koska kuntien toimintaympäristöt ja mahdollisuudet haasteisiin vastaamiseen vaihtelevat suuresti. (Majoinen 2011, 326.) Kunnat voivatkin päätyä hyvin erilaisiin kehittämissuunnitelmiin uusia ja itselleen parhaita toimintasuuntia valitessaan. Tuloksena voi olla jopa jännitteitä ja toisilleen vastakkaisia alueellisia kehittämissuunnitelmia (Haveri 2008, 140).

Hallinnon toimintaympäristö vaihtuu ja tehtävien hoitaminen vaatii uudenlaisia tarkastelukulmia, jotta kaikki kuntalaiset pystytään ottamaan huomioon. Toimintaympäristön muutos pakottaa kunnat toimintatapojensa uudelleenarviointiin ja aiheuttaa näin lisätyötä. Toisaalta sanotaan, että vain muutos on pysyvää (Möttönen 2011, 65). Ehkä sellainen kunta tulee parhaiten toimeen, joka osoittaa omatoimisuutta vastata toimintaympäristönsä muutospaineisiin itsenäisesti toimien, odottamatta määräyksiä valtion taholta. Omatoimisuus voi aikaansaada sen, että kansallinen taso ei koekaan tarvetta puuttua aluetason toimintaan. (Möttönen 2011, 77). Oulun toiminnan on todettu jo usean vuoden ajan olevan omatoimista. Oulu uskaltaa olla edelläkävijä.

On kuitenkin mielenkiintoista ajatella, kuinka useat Suomen kunnat ovat muutosta vastaan. Monet kunnat on perustettu jopa vuosisatoja sitten sopimaan sen ajan maailmankuvaan. Tämä sama pätee myös kuntien rajoihin. Eikö tämä jo tee selväksi muutoksen tarpeen ja edellytyksen uusien toimintatapojen etsimiseen?

Muutos aiheuttaa paineita uudistumiselle, mutta se on kuitenkin aina mahdollisuus. Jos kunnat pystyvät löytämään itselleen uuden roolin muuttuvassa toimintaympäristössään, ne

ovat hyvin vahvoilla pärjätäkseen myös tulevaisuudessa itsehallinnollisina yksikköinä. Aina uudistuminen ei onnistu yksin vaan vaatii esimerkiksi kuntaliitoksia. Päädyttäessä kuntien yhdistymiseen ei myöskään voida unohtaa uuden kunnan roolin määrittelyä. (Jäntti 2011, 337.) Roolin määrittelemisen on kuin hyvän strategian luomista, joka ohjaa kuntaa pitkälle tulevaisuuteen selkein tavoittein.

## 2.4 Kuntien tulevaisuus

Elinvoimainen kunta omaa hyvän taloudellisen tilanteen. Kunta pystyy tarjoamaan työtä ja osaamista, joita tarvitaan palveluiden rahoittamiseen vaadittuihin verotuloihin. Palveluiden on oltava toimivia ja helposti saatavilla, jotta kuntalaiset voivat hyvin ja viihtyvät kunnassaan. Alueella viihtyvät kuntalaiset mahdollistavat osaltaan yritysten työvoiman saannin. Kuntien toimeentulon kannalta on erittäin tärkeää edistää elinkeinotoimintaa alueella tavoin, jotka tukevat yritysten kilpailukykyä. (Ruohomaa 2008, 12.) Vaikuttaa siltä, että kuntien tulevaisuus on pitkälti yritysten ja elinkeinotoiminnan varassa. Vaikka kuntien on syytäkin paneutua toimintaympäristön muokkaamiseen siten, että se on yritysten toiminnalle paras mahdollinen, ei kuntalaisia ja heidän hyvinvointiaan ole syytä vähätellä tai jättää pienempään arvoonsa. Niin kuin edellä todettiin, kuntalaiset ovat elinkeinotoiminnan voimavara.

Minkälainen suunta tulevaisuudelle kuntien olisi hyvä valita muuttuvassa toimintaympäristössään? Näkemykset siitä, mihin suuntaan kuntia olisi hyvä ohjata vaihtelevat runsaasti. Niin kuntien sisä- kuin ulkopuolellakin on monenlaisia toimijoita, joiden näkemykset kuntien tulevaisuudesta ovat hyvin erilaisia. Esimerkiksi tavallisen kuntalaisen näkemys voi erota hyvin paljon elinkeinoelämän edustajan näkemyksestä. Miten eri intressien välille sitten pystytään saamaan tasapaino ja kenen mielipide on tärkein ja varteenotettavin? Tärkein lähtökohta on kuitenkin se, että mikään näistä erilaisista kannanotoista ei kuitenkaan kannata peruskuntajärjestelmän romuttamista. Ainakin kuntien perustasta ollaan samaan mieltä, kuten myös siitä että muutokset ovat välttämättömiä. (Kolehmainen 2011, 115, 118, 123.)

Näyttääkin siltä, että tulevaisuudessa ei tulla pärjäämään vain yhden tyyppisellä kuntamallilla. Kunnat ja mielipiteet niiden kehittämistä eroavat toisistaan niin paljon, että vaihtoehtoisia kehittämisen linjoja olisi hyvä olla valittavissa. Näitä mahdollisia kehittämisen suuntia ovat: kokonaisuudistus, hajakeskitetty uudistus ja kuntavetoinen uudistuminen. Kokonaisuudistus vaatii keskitetyn päätöksentekovaiheen, mutta toteuttaminen tapahtuu monimuotoisesti. Hajakeskitetyssä uudistuksessa kansallinen taso antaa päälinjat, minkä mukaan kukin alue muokkaa siitä itselleen sopivan linjan. Kuntavetoinen uudistuminen vuorostaan tapahtuu itsehallinnollisten kuntien omalla päätöksellä heille parhaimmasta ratkaisusta. (Kolehmainen 2011, 120–121.)

Kuntaliiton käynnistämä kuntauudistus ja Uusi Kunta 2017-visio pitää sisällään tavoitteita ja toimintatapoja, joilla pyritään turvaamaan kuntien tulevaisuus muuttuvassa toimintaympäristössä. Tavoitteet pohjaavat hyvin siihen kaikkeen, mitä on luettavissa muualta kirjallisuudesta ja ajankohtaisesta keskustelusta. Tarkoituksena on luoda perusta kunnalle, joka tulee hyvin toimeen ja pystyy itsehallinnollisin keinoin päättämään omista asioistaan. Tavoitteita asetettaessa myös kuntalaiset otetaan hyvin huomioon. Heidän osallisuuttaan pyritään lisäämään esimerkiksi kysymällä mielipiteitä palveluiden kehittämistä. Pelkkä mielipiteen kysyminen ei riitä, vaan niin kuin demokratiaa ja kuntalaisten osallisuutta selventävässä kappaleessa todetaan, on mielipiteillä myös oltava vaikutusta päätöksentekoon. (Uusi Kunta 2017.)

Kunnan olisi myös vision mukaan ja tavoitteisiin pohjautuen, hyvä varautua muuttuvaan toimintaympäristöön uusia innovaatioita hyödyntäen ja kehittäen. Uusien innovaatioiden omaksuminen takaa paremmat mahdollisuudet jatkaa toimintaa elinvoimaisena kuntana. Kuten myös edeltävässä kappaleessa totesin Kolehmaista lainaten, olisi kunnilla hyvä olla erilaisia kehittämisen linjoja ja malleja. Uusi kunta 2017 tavoitteissa ajetaan samaa asiaa. Erilaiset kunnat tarvitsevat erilaiset käytännöt. (Uusi Kunta 2017.)

Ohjelmalla ja visiolla on mielestäni erittäin realistiset ja toimivat tavoitteet. Siitä löytyy uudistuksia ja tavoitteita, joiden eteen täytyy tehdä töitä, mutta kuitenkin ne eivät ole liian radikaaleja ja saavuttamattomissa olevia. Kuntien kehittäminen näyttäisi olevan hyvällä pohjalla. Niiden nykyisestä olemassaolosta ei lähdetä kiistelemään, kuten ei siitäkään, että kaikille kunnille pitää antaa mahdollisuus päättää omalle alueelleen parhaista

kehittämisenlinjoista. Lähtökohdat ovat siis selvät. Kunta 2017-ohjelma luo tämän perustan tueksi hyviä vaihtoehtoja ja mahdollisia toimenpiteitä kunnille, niiden pyrkiessään vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin.

Tutkimukseni lähtökohtana toimii kunta osana suomalaista yhteiskuntaa. Miten kunta on kehittynyt, Minkälaisessa ympäristössä kunnat tällä hetkellä toimivat, minkälaisia muutoksia ja haasteita kuntiin kohdistuu, mitä kunnilta odotetaan tulevaisuudessa ja mikä on kunnan ja kuntalaisten rooli kaikessa tässä. Kuntien toimintaympäristön kokonaisvaltaisella selventämisellä pyrin pohjustamaan ja taustoittamaan aineistolle perustaa, mitä vasten sitä voidaan tarkastella. Teoriapohja antaa käsityksen suomalaisesta kunnasta moninaisena toimijana ja aineisto puolestaan kuvastaa yhden kunnan tietyn hetkistä tilannetta. Oulun alueella tapahtuvia muutoksia on näin helpompaa tutkia, kun tietää mitä tekijöitä suomalaisten kuntien toiminnan taustalta löytyy.

### 3. Aineiston analyysimenetelmä

Tutkimukseni aineisto on kerätty aikavälillä lokakuu 2010 - syyskuu 2011. Aloitin aineiston keruun lokakuusta, koska silloin päätös kuntaliitoksesta sinetöitiin ja viiden kunnan yhteenliittyminen varmistui. Keskustelu kuntaliitoksesta kävi kiivaana lehdistössä päätöksen synnyttyä. Tämän takia koenkin, että vuosi on riittävä aika lehtikirjoitteluiden tarkastelulle.

Aineisto on kerätty lehdistä Kaleva, Oulu-lehti, Rantalakeus ja Forum. Kaleva<sup>1</sup> on Oulussa ilmestynyt, Suomen neljänneksi levinnein seitsemänpäiväinen sanomalehti. Forum<sup>2</sup> on oululaisten kaupunkilehti, joka ilmestyy kaksi kertaa viikossa. Oulu-lehti<sup>3</sup> on toinen Oulun seudulla ilmestynyt kaupunkilehti, joka myös ilmestyy kaksi kertaa viikossa. Rantalakeus<sup>4</sup> puolestaan on sitoutumaton paikallislehti, joka ilmestyy kerran viikossa.

Tutkimukseni on laadullinen ja sovelsin siinä aineistolähtöistä lähestymistapaa. Aineiston analyysimenetelmänä käytin sisällönanalyysiä, jossa pyritään muodostamaan tutkittavasta aineistosta tiivistetty kokonaisuus (Tuomi ym. 2009, 103). Aloitin analysoinnin aineiston pelkistämällä ja luokittelulla. Analysoin jokaisesta kirjoituksesta, sen mitä siinä haluttiin sanoa, jonka jälkeen järjestin aineiston teemoittain omiin luokkiinsa. Ideana on aineiston pilkkominen ja järjestäminen aihepiirien mukaan omiin ryhmiinsä kuitenkin kadottamatta aineiston todellista sisältöä. (Tuomi ym. 2009, 93, 108.) Samankaltaisia aihepiirejä voidaan yhdistellä toisiinsa ja muodostaa ala- ja yläkategorioita (Tuomi ym. 2009, 101). Näistä kategorioista ja ryhmistä muodostin myös käsitekartan, mihin yritin saada näkyviin merkitysten välisiä suhteita ja alakäsitteitä. Käsitekartta on nähtävissä seuraavassa kappaleessa.

Aineiston ryhmiin järjestämisen jälkeen, ryhdyin tarkastelemaan sitä, mitkä ovat niitä aiheita, jotka esiintyvät useimmiten aineistossa. Näiden aiheiden mukaan valitsin ne asiat, mitä käsittelen tutkimukseni teoriaosiossa. Teoriaosio luo pohjan näiden kirjoitusten lukemiselle ja tarkemmalle analysoinnille. Sisällönanalyysi pohjautuukin tutkijan omiin

---

<sup>1</sup> Levikki noin 81 593 kpl.

<sup>2</sup> Levikki 90 000 kpl. Lehteä jaetaan Oulussa, Haukiputaalla, Kempeleessä, Kiimingissä, Limingassa, Oulunsalossa, Tyrnävällä, Iissä ja Ylikiiimingin keskustaajamissa.

<sup>3</sup> Levikki noin 100 000 kpl. Lehteä jaetaan Oulussa, Haukiputaalla, Iissä, Kempeleessä, Oulunsalossa, Tyrnävällä, Limingassa, Lumijoella, Muhoksella ja Kiimingissä.

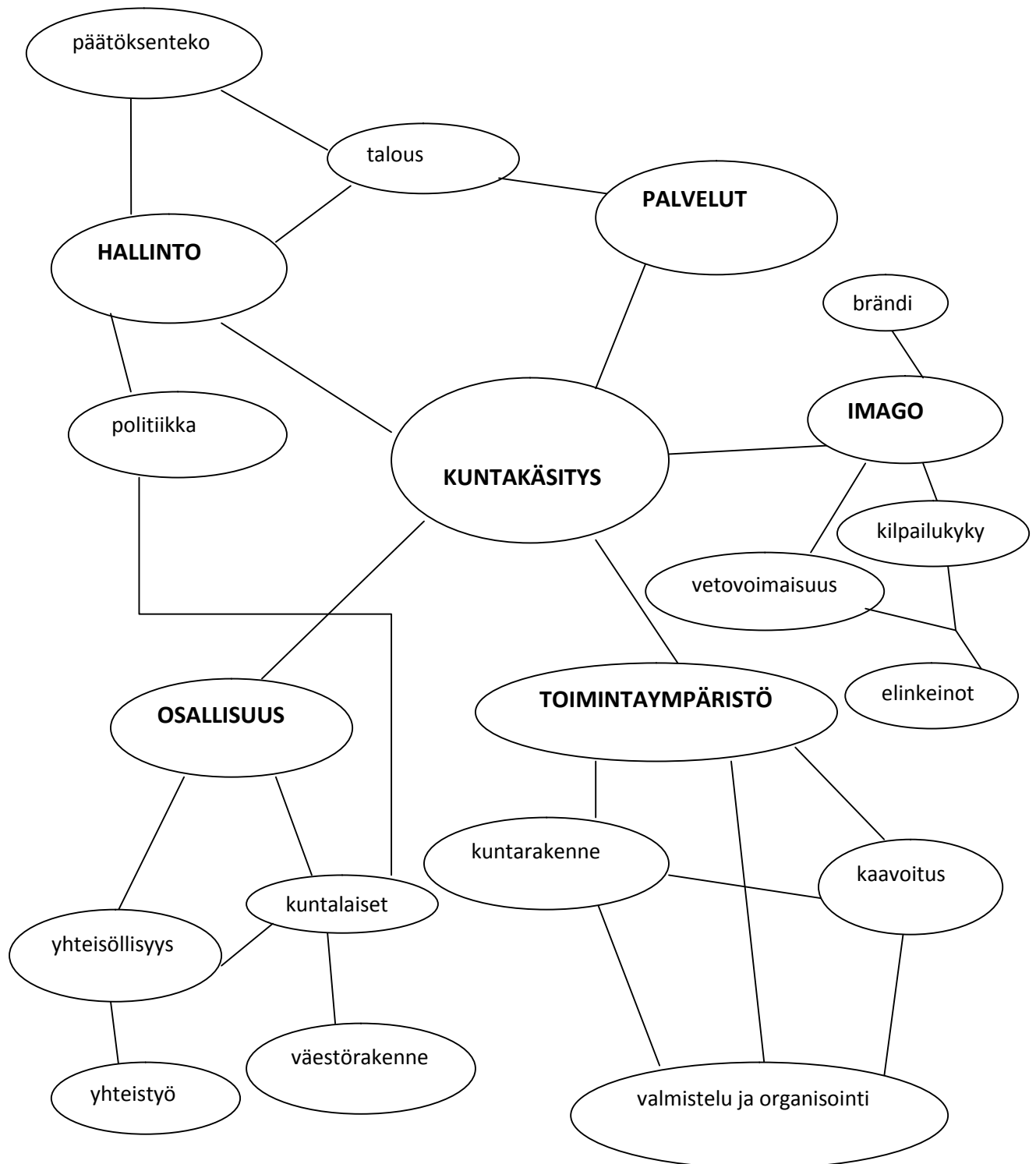
<sup>4</sup> Lehteä jaetaan Hailuodossa, Kempeleessä, Limingassa, Lumijoella, Oulunsalossa ja Tyrnävällä.



tulkintoihin ja päätelmien tekoon (Tuomi ym. 2009, 112 Tutkimuksen luotettavuutta parantaakseni olen lisännyt aineiston analysointiosioon eli lukuun neljä, sitaatteja jotta lukijat näkevät esimerkkejä aineistosta ja siitä johdetuista päätelmistä. Näin lukijat voivat itse osaltaan tehdä omat tulkintansa aineistosta.

Aineisto ei luonteensa puolesta mahdollista yleistämistä, mutta se tuo näkyviin niitä tekijöitä, mistä kuntalaisten kuntakäsitys koostuu uuden Oulun alueella. Erityisesti esiin tulee niitä asioita, jotka muutostilanteissa ovat horjuttamassa tätä omasta kunnasta rakentunutta kuntakäsitystä. Ne tekijät, jotka muodostavat kuntakäsityksen ovat ilmeisen tärkeitä kuntalaisille. Tutkimuksesta voi olla nimenomaan hyötyä siinä, että etenkin näihin tekijöihin pyritään kiinnittämään huomiota muissakin kunnissa muutosprosessien läpiviennissä.

### 3.1 Kuntakäsityksen koostuminen



Lehtikirjoittelulle tehdyn sisällönanalyysin perusteella pystyin erottamaan aineistosta seuraavat käsitteet ja niihin liittyvät alakäsitteet. Keskeisimpänä käsitteenä on kuntakäsitys. Lehtikirjoittelu antoi kuntakäsitykseen vaikuttavina tekijöinä ja käsitteinä palveluiden ja hallinnon järjestelyt, kunnan imagon ja toimintaympäristön, sekä kuntalaisten osallistumismahdollisuudet.

## 4. Kuntakäsitys lehtikirjoituksissa

### 4.1 Toimintaympäristö

Oulu muodostaa kuntaliitoksen neljän kunnan kanssa. Liitoksen jälkeen näiden kuntien on osattava järjestää toimintansa niin, että yhteistyö eri alueiden välillä toimii hyvin ja kaikki puhaltavat yhteen hiileen. Kuntaliitos saa aikaan suuren kunnan, jonka on helpompaa tulla toimeen ja ylläpitää kilpailukykyään verrattuna muihin pienempiin kuntiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yhteistyötä muiden alueen kuntien kanssa olisi syytä unohtaa, niidenkään jotka päättivät jättäytyä kuntaliitoksesta pois. Myös maaseutu on päässyt mukaan yhteistyö- ja kehittämishankkeisiin.

*”Kuntaliitokset ovat tuoneet Oulun kaupungin hankkeisiin mukaan myös maaseudun... Hankkeen toteutuksessa huomioidaan koko uuden Oulun maaseutumaiset alueet.” Kaleva 14.12.2010*

*”Ei Kempele ole rakentamassa muuria rajalleen.. Yhteistyön pitää pelata myös jatkossa, vaikka kunta halusikin säilyttää itsenäisyytensä.” Kaleva 24.1.2011*

Kempele on Oulun ja Oulunsalon hyvin toimeentuleva naapurikunta, joka päätti jättäytyä kuntaliitoksesta syrjään. Kuntien toimintaympäristön kannalta on kuitenkin erittäin tärkeää säilyttää hyvät kontaktiverkostot varsinkin kaikkiin seudulla oleviin kuntiin. Oulu ottaa yhteistyökuvioissaan huomioon myös maaseudun. Sen asemaa ei vähätellä vaan peräti pyritään nostamaan esiin markkinoinnin keinoin. Kontaktien luominen onkin tavoiteltavaa alueen toimijoiden kesken. Kuntien tapauksessa on hyvä muistaa, että harva kunta tulee yksin toimeen, vaikka olisi kuinka suuri tai hyvin toimeentuleva.

Kuntien toimintaympäristön kehityksen ratkaisevimpia tekijöitä ovat työpaikkojen tarjonta, työntekijöiden saatavuus ja heidän koulutusmahdollisuutensa. Oulussa koulutusmahdollisuudet ovat hyvät. Tarjolla on monia mahdollisuuksia kouluttautumiseen aina yliopistotasoon asti. Nämä koulutusmahdollisuudet houkuttelevat alueelle paljon nuorta väestöä ja Oulun väestörakenne onkin hyvin nuori. Nuorta ja koulutettua työväestöä Oulussa on siis hyvin saatavilla. Nuorten työttömyysaste on Oulussa kuitenkin suuri, mihin

alueella pyritään etsimään ratkaisuja esimerkiksi nuorisovastuu sopimuksella kaupungin, yritysten, yhteisöjen ja viranomaisten kesken.

*”Sopimukseen kirjaamme erilaisia toimenpiteitä, joilla voimme edistää nuorten opiskelu- ja työpaikkojen syntymistä päivittäisessä toiminnassamme”* Forum 13.1.2011

On hyvä, että nuorten työttömyyteen puututaan, johtuu se sitten työvoiman suuresta tarjonnasta alueella tai heille huonosti annetuista mahdollisuuksista päästä työelämään. Nämä nuoret ovat uuden Oulun kilpailuvaltti ja suuri mahdollisuus elinvoimaisuuden lisäämiseen vielä entisestään. Toimintaympäristönkin kannalta heitä ei ole syytä unohtaa.

Uuden Oulun kuntien toimintaympäristö tulee muuttumaan merkittävästi kuntarakenteen muutoksen mukana. Perusteet yhdistymispäätökselle herättivät keskustelua. Virkamiesten kykyä tehdä järkeviä ja hyviä päätöksiä Oulun seudun kehityksen kannalta kyseenalaistettiin. Uuden Oulun syntyä ei nähty alueen toimintaympäristön parhaana mahdollisena kehittämistapana.

*”Jos ”Suur-Oulun” ajajat haluaisivat tavoitella Pohjois-Suomen tai edes Pohjois-Pohjanmaan väestön etua, kuntaliitoksia ei nykytilassa toteutettaisi, eikä kouluja, terveyspalveluja, päiväkoteja ja vanhusten hoitopaikkoja lakkautettaisi, vaan kylät ja kunnat pidettäisiin elinvoimaisina... Elinvoimaista kaupunkia ei ole, ellei sen ympärillä ole elinvoimainen maaseutu.”* Kaleva 2.1.2011

Päätöksiä tekemässä olleet henkilöt eivät hyväksyneet syyttelyä oman edun ajamisesta tai siitä, ettei syytä ja perusteluita kuntaliitokselle olisi pohdittu huolellisesti ja pitkään.

*”Mielestäni Haukiputaalla monikuntaliitoksen puolesta äänestivät valtuutetut, jotka tunsivat hyvin kunnan talouden, ja pitivät yhteistä etua omaa etua tärkeämpänä. Kukaan kun meistä ei voi enää olla varma pääsystä uuden Oulun valtuustoon.”* Valtuutettu, joka viittaa kirjoitukseen, missä päättäjiä syytettiin omien etujen ajamisesta esimerkiksi sillä perusteella, ettei kunnan työntekijöitä irtisanota ainakaan viiteen vuoteen. Kaleva 2.1.2011.

*”Ehkä joskus myöhemmin on aika kirjoittaa yksityiskohtaisemmin niistä sadoista kokouksista, palavereista ja tapaamisista mitä uuden Oulun synnyttäminen vaati. On useita henkilöitä, jotka laittoivat itsensä, poliittisen tulevaisuutensa, jopa työuransa likoon oikeaksi kokemansa päämäärän saavuttamiseksi. Päätökset uudesta Oulusta eivät syntyneet itseksään. Tarvittiin työtä, johtajuutta, yhteistyötaitoa ja sitkeyttä.”* Kaupunginhallituksen puheenjohtaja. Kaleva 9.3.2011

Päättäjät vetosivat päätöksiä perustelleessaan siihen, että kaikkien niiden takana oli pitkään harkitut syyt ja tavoitteet elinvoimaisempaan seutuun ja alueeseen. He näkivät uuden Oulun suurena mahdollisuutena.

Kuntarakenne keskusteluun lisää sytykettä toivat myös Henna Virkkusen esitykset uutta Oulua vieläkin suuremmasta kunnasta. Tähän ”Jätti-Ouluun” kuuluisi uuden Oulun lisäksi vielä yhdeksän muuta kuntaa. Kaupunginjohtaja pyrki kuitenkin kommenteissaan rauhoittelemaan kuntalaisia.

*”Uudelle Oululle tulee nyt antaa riittävästi aikaa. Viiden kunnan yhdistyminen on jo mittaluokassaan sellainen, ettei uutta prosessia tulisi käynnistää ainakaan kovin pian. Oletan, että maamme hallituksella ei ole vielä tarkkaa näkemystä siitä, mitkä kunnat tulisi yhdistää ja aiotaanko tässä edetä pakkotoimin... Asiaahan vasta valmistellaan.”* Kaleva 6.9.2011

Kaupunginjohtaja pyrkii tyynttelemään kuntalaisia, joilla on jo tarpeeksi sulattelemissa meneillään olevassa Oulun kuntarakennemuutoksessa. Mielenkiintoista kuitenkin on, että melkein puolet kuntalaisista eivät kokeneet näitäkään suunnittelun alla olevia muutoksia sellaisiksi, joita olisi syytä lähteä aktiivisesti vastustamaan. Kuntalaisten mielipidettä kysyttäessä 42 % olivat sitä mieltä, että uuteen Ouluun pitäisi ottaa yhdeksän kuntaa lisää.

*”Mahtuneehan nuo Ouluun. Tulisko siitä uusi upea jätti Oulu”* Kaleva 7.9.2011

*”Miksi niin vähän. Virkkusen ajatus olisi, että kaikki Kempeleen pohjoispuolella olevat kunnat vaan Ouluun. Tulisi suuri ja komia”* Kaleva 7.9.2011

Näiden kommenttien perusteella vaikuttaa siltä, että Oulussa yleinen ilmapiiri on avoin ja muutoksia vastaanottava. Suurelta uudistukset eivät paljoa huoleta.

## 4.2 Hallinto

Kuntaliitokseen ryhdyttäessä oli selvää, että hallinnon järjestelyt ja työntekijöiden tehtävät joutuivat uudelleenjärjestelyn kohteeksi. Hallinnon kehitysarvot saivatkin kuntalaiset kirjoittamaan lehtiin. Kehitysarvoihin kuuluu tehokkuus, kustannusten minimointi ja tavoitteisiin pyrkiminen. Erityisesti hallinnon tehokkuus ja se mistä kustannuksia syntyy, aiheuttivat kiivasta keskustelua.

*”Uusi Oulu takaa työpaikat 7-vuodeksi eteenpäin. Mistä Viitanen rahat lisääntyville kaupungin palkollisille. Toimintojen tehostus ja ulkoistus on tarpeen.” Kaleva 15.6.2011*

Kuntalaisten huolena oli varsinkin se, että kuntaliitos aiheuttaa ainoastaan lisääntyviä kustannuksia jo pelkästään työntekijöiden määrän osalta. Kunta halusi kuitenkin antaa toiminnastaan ja tavoitteistaan toisenlaisen kuvan.

*”Työntekijämäärä vähenee hallinnossa... Uuden Oulun organisaatiorakenne on nykyistä yksinkertaisempi.” Kaleva 9.6.2011*

Tuskin mikään kunta pyrkii toiminnassaan tehottomuuteen ja kustannusten lisäämiseen, vaikka kuntalaiset epäilevätkin kunnan toimintaa huolettomaksi ja ehkä ajattelemattomaksikin. Kuntalaiset eivät ehkä ota huomioon sitä, että vaikka työntekijöille turvataan työpaikat muutamiksi vuosiksi kuntaliitoksen yhteydessä, ei se välttämättä tarkoita työntekijämäärän lisääntymistä. Myös luonnollista poistumaa voi esiintyä niin paljon, että lopputuloksena kunnan työntekijämäärä vähenee. Moni työntekijä on jäämässä eläkkeelle ja voi olla, että kunnalla olisi enemmänkin tarvetta uusille työntekijöille. Kunnilla ei ole varaa tehottomuuteen vaan jokainen toiminto ja päätös on mietittävä tarkasti.

Tulevan kunnan työntekijöiden määrä oli monen mielestä painava syy moittia tehottoman hallinnon luomisesta. Organisaatorakenne ja johtajien suuri määrä saivat myös osansa syytöksistä. Kaikille yhdistyvien kuntien kaupunginjohtajille pyrittiin suunnittelemaan oma johtava asema ja vastuualue uudessa organisaatiossa.

*”Kaupunginvaltuutettu on nimittäin jo pitkään moitiskellut ylileveää hallintomallia ja moninkertaista johtajaorganisaatiota... Hallintoa rakennetaan nyt ylhäältä alaspäin... Palveluissa voi olla jopa kahdeksan eri johtotasoa, mikä aiheuttaa paljon hämminkiä ja sekaannusta. Keneen kuntalainen ottaa yhteyttä ja kuka mistäkin päättää?”* Kirjoittajana kaupunginvaltuutettu. Oulu-lehti 20.8.2011

Tämä sitaatti kertoo uudesta ja monimutkaisemmasta organisaatiosta. Se on ristiriidassa edellisen sitaatin kanssa, jossa organisaatorakenteen kerrottiin olevan yksinkertainen. Se kuinka toimiva organisaatiomalli on, riippuu pitkälti siitä kuka sitä tarkastelee. Jos kaikki johtajat pystyvät omaksumaan uudet roolinsa ja vastualueensa, ja jos töitä todellakin kaikille riittää ei ongelmia varmasti tule. On hyvä, että johtajien vastualueet ovat täysin selvillä myös muille sidosryhmille. Näin asioiden hoitaminen onnistuu paremmin.

Kunnissa merkittävä päätösvaltaa käyttävä elin on kunnanvaltuusto. Kunnanvaltuuston käyttämällä päätösvalalla taataan demokratian säilyminen kunnassa, koska kuntalaiset itse ovat valtuutetut valinneet. Valmistelujen myötä tehdyissä päätöksissä uudesta Oulusta, heräsi valtuutettujen huoli demokratian säilymisestä uudessa kunnassa. Huolenaiheina nostettiin esiin kolme valtuutettujen erityisen tärkeiksi kokemista asioista.

*”Ensinnäkin johtamisjärjestelmä. Hallinnossa ollaan jatkossakin säilyttämässä kaksinkertainen päällikköorganisaatio, joka vie resursseja pois kuntalaisten peruspalveluista... Toinen tärkeä asia on luottamushenkilöhallinto. Nyt suunnitellaan yhdistyvissä kunnassa leikattavan lautakuntapaikkoja rajusti. Luottamushenkilöiden määrän vähentymisen myötä arvokas kuntademokratia ohenee... Kolmas tärkeä asia koskee maapolitiikkaa. Maapolitiikan päätösvaltaa ei tule siirtää kaupunginhallitukselle. Maapolitiikka on yksi keskeisimmistä vaikuttamisen väylistä, joilla kaupunginvaltuutetut voivat ohjata kaupungin kehittämistä ja kasvun suuntaa.”* Kirjoittajana seitsemän kunnanvaltuutettua. Kaleva 18.8.2011



Huolenaiheet ovat merkittäviä ja suuria asioita, jotka todellakin uhkaavat demokratian toteutumista. Kunnanvaltuuston päätösvallan oikeutus on kirjattu kuntalakiin ja tässä tapauksessa näyttää siltä, että tätä lainkin velvoittamaa valtaa ollaan mittavasti kaventamassa. Hallinnon toimintaehdot ohjeistavatkin kuuntelemaan kuntalaisia muutostilanteissa. Sellainen tilanne on parhaillaan Oulussa ja näyttää, että valtuusto pyrkii toiminnallaan ajamaan tämän arvon toteutumista. Kunnan päättäjillä on kuitenkin unohtumassa tämä kuntalaisten kuunteleminen. Vaikka kuntalaisten mielipidettä ei kysyttäisikään äänestyksin, ei heidän kantaansa ole syytä sivuuttaa. Hyvän hallintotavan mukainen käsittely on tämän kirjoituksen pohjalta vaarassa.

Kaikesta tästä ristiriitaisestakin vuoropuhelusta huolimatta Oulun valtuustoryhmien puheenjohtajat vakuuttavat luottamustaan Ouluun.

*”Puheenjohtajat luottavat hallittuun tulevaisuuteen... Talous on vahva... Pitää huolehtia, että hallintorakenne pidetään mahdollisimman ohuena... On hyvä, että Oulu on vienyt investointejaan määrätietoisesti eteenpäin... Pitkäjännteinen työ tuo lopulta säästöjä, kunhan jatkuvasta pakkotahtisesta muutoksesta ja ”kehittämisestä” päästään eroon.” Forum 22.9.2011*

Luottamusta on hyvä olla olemassa, koska muutoin on hankalaa kehittää jos ei uskota siihen mitä tekee. Mielenkiintoista tässä artikkelissa on kommentti siitä, kuinka hallintorakenne pyritään pitämään ohuena. Olisi kiinnostavaa tietää miten tähän pyritään, koska edeltävät toimet eivät ainakaan ole puhuneet tämän puolesta. Hyvänä esimerkkinä tästä on johtajaorganisaatio.

Lähdettäessä rakentamaan uuden kunnan hallintoa ja organisaatiota on historialla ja tämän hetken heikkouksilla ja vahvuuksilla oma vaikutuksensa rakenteilla olevaan järjestelmään. Kun tiedetään kunnan taustat ja ne tekijät mihin kannattaa panostaa, pystytään jo kunnan perusta eli hallinto järjestelemään näiden vaikutteiden mukaan. Oulun yksi vahvuus on elinvoimaisuus. Kykyä ja mahdollisuuksia alueella riittää. Uuden kunnan myötä nimettiin myös näihin vahvuuksiin pohjaten oma elinvoimajohtaja. Tällä nimikkeellä johtajia on

Suomessa vielä vähän. Tästäkin voidaan päätellä, mihin uudessa Oulussa todella halutaan laittaa painoarvoa.

*”Alueella jo nyt piilevä osaaminen ja mahdollisuudet saadaan paremmin esille ja käyttöön... Oulu on hyvällä pelipaikalla moneen suuntaan Pohjois-Skandinavian ja Barentsin alueella. Meidän pitää vain osata tarttua omiin mahdollisuuksiimme... Oulu on aina ollut pohjoisen veturi ja elinvoimaa on... Olla monessa mukana ja verkostoitua mahdollisimman moneen suuntaan.”*  
Kaleva 30.8.2011

Elinvoimajohtaja mainitsee sitaateissaan juuri nämä Oulun vahvuudet ja niihin panostamisen. Oulun historia ja tieto paikallisesta tilanteesta vaikuttavat olevan hänellä hyvin hallussa. Hän näyttää omaksuneen roolinsa hyvin. Näiden pohjalta hallintoa ja toimenkuvia on hyvä lähteä järjestelemään.

Elinvoimajohtaja on vain yksi esimerkki siitä millä nimikkeellä Oulun johtajia on nimetty. Nämä uudet ja tarkat nimikkeet sekä monikertaiseksi haukuttu johtoporras eivät välttämättä kuvasta ainoastaan hankalaa hallintoa ja asioiden järjestelyä. Niillä haetaan selkeitä rooleja, sekä delegointia johdon ja eri hallinnontasojen välillä. Hyvä asioiden eteenpäin vieminen edellyttää nimenomaan tätä.

Hallinnon yleisperiaatteista julkisuusperiaate sai myös palstatilaa. Tämä periaate korostaa asioiden tiedottamisen tärkeyttä ja päätösten läpinäkyvyyden varmistamista. Lehdissä syytettiin Oulua hyvän hallintotavan vastaisista menettelyistä.

*”Kaupungin tekemät suuret osakekaupat saattavat Oulussa jäädä piiloon veronmaksajien silmiltä. Salaisina käsitellyt kaupat eivät välttämättä missään vaiheessa näy pöytäkirjoissa, vaikka päätökset olisivatkin myöhemmin muuttuneet julkisiksi. Seuranta puuttuu”* Kaleva 15.1.2011

Oulun kaupunginjohtaja myönsi, että tässä asiassa oli toimittu hyvän hallintotavan vastaisesti. Tästä voi huomata hyvin sen, kuinka suuri asema lehdistöllä loppujen lopuksi on julkisuusperiaatteen toteutumisessa. Kun kaupunki päättää tiedottaa jostain asiasta, sanomalehdet ovat usein niitä toimivampia tiedottamisenkanavia. Lehdillä on myös suuri

rooli siinä, kuinka ne pystyvät nostamaan esiin sellaisiakin asioita, mistä alun perin kunnan ei ollut tarkoitus tiedottaa. Näistä asioista on kuntalaisten kuitenkin oikeus olla tietoisia.

Myös mielipidekirjoituksessa vaadittiin tietoa kunnassa tehtävistä päätöksistä.

*”Eiköhän ole parasta pistää selvitykset julki, jotta kuntalaiset pääsevät näkemään, mitä palveluista kerrotaan? Se on sitä kunnallisdemokratiaa, jossa kansalaiset näkevät valmistelutekstit ja pystyvät tarvittaessa esittämään niistä mielipiteensä... On kätevintä pitää asiat mahdollisimman julkisina... Se kertoo, joka tietää. Ei se kunnallinen tiedottaminen ole sen monimutkaisempi asia.”*  
Kaleva 3.1.2011

Tässä kirjoituksessa perusteltiin eritoten varhaisen vaikuttamisen mahdollisuuksien tärkeyttä. Vain sillä tavoin voi kuntalaisten ja kunnan välille syntyä aktiivista vuorovaikutusta.

### 4.3 Palvelut

Kuntalaisilla on suuri huoli siitä miten palvelut tullaan tulevaisuudessa järjestämään uudessa kunnassa. Yleisimpiä huolenaiheita ovat palveluiden saatavuus, vanhusten ja perheiden tarpeet ja terveydenhuollon laadukkuus. Nämä aiheet kuvastavat hyvin juuri niitä kuntalaisten oikeuksia, mitä heillä palveluiden suhteen on. Kuntalaisten huolta halusivat vuorotellen vähentää oululainen kansanedustaja, sekä kaupunginjohtaja, jotka vakuuttivat palveluiden jopa parantuvan.

*”Kuntaudistuksen lähtökohtana ovat vahvat peruskunnat, jotka ovat riittävän vakavaraisia vastaamaan peruspalveluista... Uuden Oulun perustaminen toteuttaa parhaimmillaan juuri tätä tavoitetta... Emme tarvitse lisää hallintoa, me tarvitsemme vastuunkantoa kaikista suomalaisista ja heidän palvelutarpeistaan.”* Kansanedustaja Oulu. Kaleva 22.8.2011

*”Palveluverkon järjestäminen on uuden Oulun haasteellisia tehtäviä... Ihmisten valinnanvapaus kasvaa esimerkiksi terveyspalvelujen valinnassa. Koulujen ja päiväkotien kohdalla painetta tuo uuden Oulun sisäinen muuttoliike... Muutoilla on vaikutusta palveluverkkoon.”* Kaupunginjohtaja. Kaleva 28.8.2011

Haasteita ei kielletä, mutta uskoa parempaan tulevaisuuteen halutaan pitää yllä. Uskon myös vahvasti, että palveluiden saatavuus ja niiden tarpeisiin vastaavuus olivat niitä merkittävimpiä syitä lähteä kuntaliitosta muodostamaan. Jos kuntaliitoksen keskeisimpiä tavoitteita ovat palveluiden turvaaminen ja osittainen uudistaminen oletan, että näihin asioihin todella paneudutaan uuden kunnan valmisteluissa. On totta, että palvelut voivat jopa parantua.

Palveluiden järjestämisestä keskusteltaessa yksityinen vastaan julkinen palvelutuotanto on yksi kiivaammista. Elinkeinoelämän edustajan selvä näkemys tähän on se, että kuntien pitäisi ehdottomasti hyödyntää enemmän yksityisen sektorin tarjontaa ja kilpailuttaa palveluitaan.

*”Palvelujen saatavuuden turvaamiseksi palvelurakenteita on aivan välttämättä uudistettava... Elinkeinoelämä kannustaakin uutta Oulua näkemään ne hyödyt, jotka voidaan saavuttaa yksityisen palvelutuotannon avulla.” Kaleva 3.4.2011*

Hän korostaa muutoksen aiheuttavan tarpeen palveluiden järjestämisen tehostamiseen ja kehittämiseen. Hänen ehdoton mielipiteensä on se, että julkinen palvelusektori ei tule toimeen ilman yksityisen sektorin tarjoamia mahdollisuuksia. Ehkä tämä onkin väistämätön tulevaisuudenkuva. Vaikka kuntalaiset ja kunnan työntekijät näkevät yksityisen sektorin väliintulon välillä uhkana voi kunta kuitenkin hyötyä markkinoille suuntautumisestaan huomattavasti. Kunnan hyöty on kuntalaistenkin hyöty.

Yksi palveluiden järjestämisen tapa missä tähdätään yksityisen sektorin hyödyntämiseen, on tilaaja-tuottaja-malli. Mallin tarkoituksena on pyrkiä hyödyntämään markkinoita ja kilpailua. Näin tavoitellaan säästöjä etsimällä yksityiseltä sektorilta se, joka tuottaa palvelun laadukkaimmin ja pienimmin kustannuksin. Ihan sellaisenaan mallia ei kuitenkaan olla valmiita vastaanottamaan.

*”Kunnat ovat pyrkineet matkimaan liike-elämän hallintomalleja... Ei tilaaja-tuottaja-mallia voida tuoda kaikkiin kunnallisiin palveluihin ja monet moittivat sitä byrokraattiseksi ja jäykäksi...” Uuden Oulun yhdistymishallituksen puheenjohtaja. Kaleva 11.1.2011*

Palveluiden onnistunut järjestely vaatii uusia ja innovatiivisia ideoita. Tilaaja-tuottaja-mallilla haetaan tätä uudenlaista tapaa järjestää palveluita tehokkaammin. Vaikuttaa siltä, että kaikki uudet tavat ja muutokset herättävät aina ensin vastarintaa. Kritiikkiä on kuitenkin hyvä tuoda esiin. Vain sen avulla mallia voidaan kehittää entistä paremmaksi ja toimivammaksi. Yhdistymishallituksen puheenjohtajalla on jo oma ideansa paremmasta palveluiden järjestämisen tavasta.

*”Sopimusohjaus on minun mielestä laajennettu ja parannettu tilaaja-tuottaja-malli. Erona on vähempi hierarkia, sopimuksellisuus ja tilaajan ja tuottajan kumppanuus.”* Uuden Oulun yhdistymishallituksen puheenjohtaja. Kaleva 11.1.2011

Sopimusohjaus pyrkii tilaaja-tuottaja-mallin tavoin hyödyntämään yksityisiä markkinoita, mutta vähän maltillisemmin. Yhdistymishallituksen puheenjohtajalla ei olekaan mitään markkinoita ja kilpailua vastaan. Hän ei vaan näe niiden hyödyntämistä aiheellisena ja mahdollisena jokaisen palvelun kohdalla. Kuntalaisten mielestä tämäkään kommentti ja kehitysehdotus ei ole varteenotettava.

*”Taitapa mennä asiat vielä paljon mutkikkaammaksi, kun uusi Oulu näkee päivänvalon. Mihin kuntalaisia tarvitaan = veronmaksuun.”* Kaleva 13.1.2011

Kirjoittaja viittaa tällä mielipiteellään nimenomaan yhdistymishallituksen puheenjohtajan kirjoitukseen. Hän ehkä kokee, että kuntalaisilla pitäisi olla vielä enemmän vaikutusmahdollisuuksia palveluista päätettäessä. Ainakin kuntalainen on veronmaksaja huomautus kuulostaa kuntalaisia väheksyvältä kannanotolta. Kirjoittaja oletettavasti tarkoittaa, että näillä uusilla päätöksillä kuntalaisilla ei ole kunnassa mitään muuta virkaa kuin verojen maksaminen. Kaupunginvaltuutettu haluaa tuoda oman näkökulmansa tähän keskusteluun.

*”Uusi Oulu ansaitsee juuri itselleen sopivan oman mallin organisaatiosta ja palveluista.”* Kaupunginvaltuutettu. Kaleva 14.1.2011

Hän on varmasti oikeassa tässä asiassa. Jos tilaaja-tuottaja-malli ei sellaisenaan ole Oulussa toimiva jokaisen palvelun kohdalla, turha sitä silloin niihin kaikkiin on soveltaa. Jokaisessa mallissa on varmasti jotain hyvää, mutta eivät ne kaikkialla toimi ilman muutoksia. Oulussa olisikin syytä tässä tapauksessa arvioida tilannetta uudelleen ja kehittää aivan uudenlaisia tapoja toimia. Sellaisia mitkä sopivat juuri tälle alueelle.

Verkostomaisista toimintatavoista on haettu Oulun alueelle toimivaa ratkaisua palveluiden järjestämiseen. Esimerkiksi Oulu on suunnittelemassa tiivistä yhteistyötä sairaanhoitopiirin kanssa.

*”Kaupunki ja sairaanhoitopiiri selvittävät useiden eri tukipalvelujen yhdistämistä Kontinkankaalla, jossa sijaitsee muun muassa Oulun kaupunginsairaala ja Kiviharjun kuntoutuskeskus... ”Hyötyjen saaminen irti vaatii fyysistä rakentamista, investointeja. Vaatii aika monta ratkaisua, ennen kuin on yhteinen näkemys siitä mitä tehdään.””* Kaleva 23.1.2011

Kaikki ratkaisut ja muutokset vaativat työtä, mutta niitä ei pidä ajatella yhteistyön esteenä. Jokaisen uuden toimintatavan opetteluun ja organisointiin menee aikaa. Yhteistyölle on kuitenkin hyvät perusteet, koska Uuden Oulun väestö kattaa puolet Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin väestöstä. Senkin takia tällainen yhteistyö vaikuttaa, ei paitsi toimivalta vaan erittäin järkevältä vaihtoehdolta. Tässä voidaan huomata yksi sellainen palveluiden järjestämisen tapa, mikä vaikuttaisi luonnolliselta nimenomaan tälle alueelle.

Palveluiden parempi saatavuus ja niiden tarvitsijoiden määrän kasvaminen vaativat myös uudessa Oulussa uudenlaisia innovaatioita. Uudessa kunnassa lähdetään kokeilemaan kuntalaisille suunnattua etäasiointimahdollisuutta.

*”Oulu on edelläkävijä julkisten palveluiden viemisessä asiakkaiden luokse”*  
Viestintäministeri Suvi Linden. Kaleva 15.4.2011

*”Sähköiset palvelut ovat tarpeellisia Oulun pinta-alan kasvaessa. Kaupunkilaisilla pitää olla yhdenvertaiset oikeudet päästä palveluihin olivatpa välimatkat mitkä hyvänsä.” Kaleva 15.4.2011*

Jälleen kerran Oulua kehuaan edelläkävijänä ja uusien mahdollisuuksien hyväksikäyttäjänä. Sähköisten palveluiden käyttöönottoa perustellaan myös oikeutetusti sillä, kuinka palvelutarpeet tulevat muuttumaan uudessa kunnassa. Tarpeiden muuttuessa tarvitaan innovatiivisia tapoja tuottaa palveluita. Uudet asiointitavat herättävät epäilyn siitä, että muutosten taustalla ovat ainoastaan säästöt.

*”Tapahan se on tämäkin säästää, ei tarvi enää ketään ottaa vastaanotoille kun voi vaan netissä jutella ja vaikka mesettää. huh huh” Kaleva 15.4.2011*

Sähköisten palveluiden mahdollisuuksia ei kuitenkaan ole syytä vähätellä. Niistä pystyvät helposti hyötymään monin tavoin niin kunta kuin kuntalaisetkin. Voi olla, että muutoksiin totutteleminen tulee kestämään jonkin aikaa.

Palveluista keskusteleminen on hyvä lopettaa mielestäni erittäin aiheelliseen kommenttiin. Siinä penätään yhteishengen löytämistä.

*”Uskon, että ihmiset ovat valveutuneita ja sanovat myös senkin, että tällä meidän alueella me kyllä pärjäämme vaikka juuri tuota tai sitä palvelua ei olekaan ihan vieressä... On kuitenkin tietous mistä palvelun saa ja se on tavoitettavissa kohtuullisesti. Realismia on se, että kaikkea ei voi olla kaikkien vieressä ja ihmiset ymmärtävät tämän.” Kaleva 12.9.2011*

Omalla asenteellaan kuntalaiset pystyvät paljon vaikuttamaan siihen, kuinka uusi kunta saadaan toimimaan. On totta, että kaikki muutokset eivät välttämättä ole elämää helpottavia, mutta eivät kuitenkaan sitä merkittävästi haittaaviakaan. Täytyy kuitenkin muistaa ja ottaa huomioon myös ne hyvät puolet, mitä kuntaliitos tuo tullessaan. Kuntalaiset saavat vastineena entistä vetovoimaisemman, kilpailukykyisemmän ja paremmin toimeentulevan kunnan.

## 4.4 Osallisuus

Uudessa Oulussa demokratian ja osallisuuden vahvistamiseen pyritään kaikissa liittyvissä kunnissa järjestetyillä asukasilloilla. Kuntalaisille tarjotaan mahdollisuus osallistua yhteisten asioiden järjestelyyn ja päätöksentekoon. Näissä tilaisuuksissa myös yleinen asioista tiedottaminen on tärkeässä roolissa. Kaikki kuntalaiset eivät kuitenkaan vielä täysin tiedä, mitä osallisuus itse asiassa tarkoittaa.

*”Mutta mitä se on se osallisuus?” Kaleva 23.2.2011*

Tämä kysymys kuului yleisöstä melkein heti uuden Oulun osallisuuteen liittyvän tilaisuuden alettua. Kysymyksestä voidaan huomata, että kuntalaisille ei välttämättä ole selvää mihin kaikkeen he voivat vaikuttaa ja millä nimellä tätä vaikuttamista ja oman mielipiteen ilmaisemista kutsutaan. Nämä tilaisuudet ovat erinomaisia lisäämään kuntalaisten tietoutta ja positiivista asennetta meneillään oleviin muutoksiin. Toinen tilaisuuden vetäjistä vastasi kysymykseen hyvin kielikuvalla.

*”Toimikunta on ikään kuin kehystännyt taulun, mutta te voitte päättää, millainen maisema siinä on.” Kaleva 23.2.2011*

Toimikunnalla tarkoitetaan uuden Oulun osallistumisen ja vaikuttamisen toimikuntaa. Osallistumisen ja vaikuttamisen vahvistamiseen on panostettu perustamalla oma toimikuntansa. Siitä voidaan huomata, että kuntalaisten mielipide on arvokas ja sillä on merkitystä. Tilaisuuden vetäjät halusivat muistuttaa, että alueiden kehittyminen on kuntalaisten omasta aktiivisuudesta kiinni. Tällaisten tilaisuuksien ja toimikuntien olemassaolo luulisi herättävän ja lisäävän kuntalaisten luottamusta parempaan tulevaisuuteen ja omiin vaikutusmahdollisuuksiin.



Tilaisuus ei herättänyt pelkästään luottamusta ja positiivista ilmapiiriä vaan myös kriittisyyttä oli havaittavissa. Kokoukseen ulkopuolelle jättäytyneet henkilöt eivät kokeneet niin tilaisuutta kuin uutta Ouluakaan heille mitään lisäarvoa tuovina.

*”Me emme saa mitään Oulusta. Tästä tulee liian iso organisaatio.” Kaleva  
23.2.2011*

Mielenkiintoista on, että he olivat kuitenkin vaivautuneet tulemaan kokoukseen ulkopuolelle asti toteamaan tämän. Varmasti kaikki uusi herättää mielenkiintoa. Olisi hyvä unohtaa oma kriittisyytensä hetkeksi ja kokeilla jos omilla mielipiteillä sittenkin olisi vaikutusta. Kuntalaiset saattavat omata sellaisen ennakkokäsityksen, että heidän mielipiteillään ei ole merkitystä. Voi olla, että tämä ennakkoluulo vie monia osallistujia tilaisuuksista.

Kuntakäsityksen muodostumisessa erittäin tärkeässä roolissa on nimenomaan vaikuttamisen mahdollisuus. Erilaiset tilaisuudet ja tapahtumat varmasti osaltaan tuovat tunnetta vaikuttamisen mahdollisuudesta. Tietenkään pelkkä tunne ei riitä vaan se, että jotain oikeasti tapahtuu. Vaikuttamisen lisäksi positiivinen ilmapiiri ja yhdessä tekeminen varmasti omalta osaltaan vaikuttavat myönteiseen kuntakäsitykseen. Hyvää henkeä, kuntalaisten osallistumista ja miellyttäviä kokemuksia uudesta kunnasta haettiin Ooko nää- kiertueella.

*”Kuntaliitosta valmistellaan yhdessä tekemisen ja hauskanpidon keinoin.  
”Vähemmän pönötystä” kuvailee tapahtumaryppään vetäjä.” Kaleva 4.2.2011*

Kiertue sisältää 18 tapahtumaa ja tähtää kattamaan uuden Oulun alueen mahdollisimman hyvin. Myös sanomalehti Kaleva on mukana tällä kiertueella. Tällaiset tapahtumat saavat kuntalaiset mielellään myöntämään sen, että ovat Oulusta. Kokemus oman kunnan jäsenyydestä muokkaantuu myönteiseksi. Yhteishengen lisääminen auttaa myös osallisuuden lisäämisessä.

Myös Oulunsalossa järjestetyssä asukasillassa epäiltiin osallistujien vähäisen määrän syyksi heikkoa uskoa vaikutusmahdollisuuksiin sekä välinpitämättömyyttä. Nämä varmasti ovat osasyllisiä osallistujamäärän katoon, mutta voiko aiheuttajana olla myös osallistumisen

muotojen yksipuolinen tarjonta? Vaikuttaa siltä, että uudesta Oulusta järjestetty tiedottaminen ja keskustelu tapahtuivat hyvin pitkälti erilaisissa muodollisissa tilaisuuksissa. Tämä ei varmasti ole kaikille se luonnollisin tapa osallistua. Ehkä ihmiset haluaisivat jakaa kommenttejaan esimerkiksi sähköisesti. Se sopisi varmasti monelle hyvin kiireiselle kuntalaiselle, jotka eivät ehdi jokaiseen tilaisuuteen. Nuoret voisivat myös kokea tämän sähköisen vaikuttamisen joustavampana vaikuttamisen muotona.

*”Nyt suunnitellaan uuden kunnan toimintamalleja. Se ei näytä asukkaita kiinnostavan. Kunnantalolle oli saapunut vain kourallinen väkeä keskustelemaan miten Oulunsalon suuralueen osallistuva ja virikkeellinen toiminta sekä lähidemokratia toteutetaan yhdistymisen jälkeen. Tulevaisuuden palvelujen käyttäjät, nuoret, puuttuivat tilaisuudesta kokonaan.” Rantalakeus 9.3.2011*

Uusilla osallistumisen muodoilla voitaisiin saada uudenlaisia osallistujia ryhmittymiä. Jos jokin ryhmä puuttuu tilaisuuksista kokonaan, olisi syytä miettiä onko tämä kuntalaisille tarjottu vaikuttamisen tapa se kaikkein paras ja heille helpoin tapa osallistua? Tärkeää olisi kuitenkin saada kaikki kuntalaiset osallistumaan ja vaikuttamaan. Niin lasten, nuorten kuin ikääntyneidenkin mielipiteillä on merkitystä.

Tarjottavia osallisuuden muotoja on monia, joten päättäjillä löytyy valinnanmahdollisuuksia pyrkiessään kuulemaan kuntalaisia. Yksi niistä on tieto-osallisuus, jota käytettiin uuden Oulun kunnissa kyselyn muodossa. Se tehtiin työssä olevalle henkilöstölle.

*”Uuden Oulun kunnissa.. toteutetaan Kunta10-seurantatutkimus. Sillä selvitetään työelämän vaikutusta henkilöstön hyvinvointiin ja terveyteen. Näin saadaan vertailukelpoista seurantatietoa työelämänmuutoksista yhdistymisprosessissa. Tavoitteena on erityisesti käyttää saatavaa tietoa työolojen kehittämiseen ja henkilöstön jaksamisen tukemiseen isossa muutosprosessissa.” Oulu-lehti 26.1.2011*

Tällainen osallistumisen muoto on mielestäni monessakin mielessä parempi kuin nämä muodolliset tilaisuudet. Siinä kyselyyn voi vastata nimettömänä ja kyselyn voi täyttää sinä hetkenä, kun siihen itseltä parhaiten aikaa löytyy. Kyselyistä saadaan myös hyvin kattavaa

tietoa kuntalaisten mielipiteistä asioiden hoitoon liittyen. Vaihtoehtoja kuntalaisten osallistumisen lisäämiseen löytyy. Se vaatii kuitenkin aikaa, rahaa ja kiinnostusta kuntalaisten mielipiteistä ja heidän hyvinvoinnistaan.

Osallistumiseen voidaan siis yhdistää näitä edelläkin mainittuja ongelmakohtia. Löytyykö kiinnostusta yhteisiin asioihin, minkälaisia osallistumisen muotoja tarjotaan, onko mahdollisuuksia osallistua ja pystyykö mielipiteellään oikeasti vaikuttamaan päätöksiin? Näitä ongelmia voitiin havaita myös uuden Oulun alueella. Harvoin mikään päätöksenteko tai muutos kunnassa tapahtuu ilman haasteita.

*”Uuden Oulun kansalaisten on käytettävä tiedotustilaisuuDET hyväkseen... Jos ei vaivaudu paikalle, on jälkeen astetta vaikeampaa syyttää päättäjiä kovakorvaisiksi sanelupolitiikan harrastajiksi. Kunta- ja kaupunkiyhteisöt syntyvät terveestä ja reippaasta dialogista... Kenenkään ei pitäisi kuitenkaan kuvitella, että liitos olisi ongelmaton. Ratkaistavia pulmia on paljon. Ja kun näin on, parempaa hetkeä esittää kriittiset kysymykset ja kommentit ei olekaan”*  
Kaleva 4.3.2011

Näin Kalevan pääkirjoituksessa muistutetaan kuntalaisia pienistä eteen tulevista ongelmista ja peräänkuulutetaan osallisuutta paremman tulevaisuuden mahdollistajana. Kuntalaisten on hyvä uskaltaa tuoda mielipiteensä julki silloin, kun asioille vielä pystytään jotain tekemään. Jos nyt ei viitsitä avata suutaan, jälkikäteen on turha valittaa tehdyistä päätöksistä. Kuntalaiset osaavat kyllä vaatia oikeuksiaan, mutta eivät välttämättä ymmärrä, että se vaatii myös omaa panosta. Ajoituksellakin on suuri merkitys. Pääkirjoituksen kommentit ovat hyvin aiheellisia ja jämäkästi esille tuotuja. Kuntalaisten olisi todella hyvä tiedostaa omat mahdollisuutensa ja velvollisuutensa vaikuttajina.

Osallistuminen vahvistaa paikallista hyvinvointia, kuten myös päättäjien ja kuntalaisten tyytyväisyyttä tehtyihin ratkaisuihin. Tärkeys mielipiteen kysymiseen tulee hyvin esille myös seuraavasta kommentista.

*”Kuka voi olla parempi oman asuinalueensa asiantuntija kuin asukas itse”*  
Asukasyhdistyksen puheenjohtaja. Kaleva 8.3.2011

Kuntalaisilta löytyy taitoja ja resursseja, sekä päätöksille elintärkeää käytännön tietoa ja kokemusta omasta elinympäristöstään. Muilla näitä tietoja ja ominaisuuksia ei ole, joten niiden hyödyntämättä jättäminen ei olisi eduksi kenellekään.

## 4.5 Imago

Imagoon, brändiin ja markkinointiin liittyviä lehtiartikkeleita löytyi suhteellisen runsaasti tarkastelemastani ajanjaksosta. Yksi syy tähän voi hyvin olla Äikästä (2004, 122) lainaten se, että Oulua on pidetty imagotyön esimerkkitapauksena. Imagotyöhön panostamisen huomaa myös siitä, että Oulusta löytyy brändikäsikirja. Käsikirjassa pyritään kaikin keinoin tuomaan esiin uutta Oulua. Käsikirja näyttäisi kuvien, iskulauseiden ja värien perusteella pyrkivän vaikuttamaan nimenomaan nuorisoon. Tämä vaikuttaa järkevältä, koska uudessa Oulussa nuorten aikuisten osuus on hyvin suuri. (Oulun brändikäsikirja.)

Myös Oulun alueen lehtikirjoituksista saattoi huomata sen, kuinka tärkeää kuntalaisille oli uudesta Oulusta muodostumassa oleva kuva. Kuntalaisilla on tietty mielikuva Oulusta ja he haluavat tämän mielikuvan säilyvän myös uutta kuntaa muodostettaessa. Uudesta kunnasta haluttiin rakentaa heti alusta lähtien hyvä kuva ja kuntakäsitys. Imagoon myös vedottiin helposti, kun haluttiin muutoksia kuntaan tai sen toimintaan.

*”Uusi Oulu on saamassa ihan kuin tyhjästä kielteisen brändin... Ei riittänyt, että vihreiden valtuutettu Anu Määttä sai läpi aloitteensa kieltää tupakointi linja-autojen odotuskatoksissa. Nyt toinen hyväkäs, vasemmistoliiton Juha Tapio on kieltämässä kaupungin tilaisuuksista kokonaan alkoholin.” Kaleva 24.1.2011*

*”Mitenkähän avoimeksi mainostettu uusi Oulu toimii tärkeissä asioissa? Oulubrändiä parhaimmillaan” Kaleva 14.1.2011*

Imagoon vetoamista näki sellaisissakin asioissa, millä ei välttämättä ensimmäisenä kokisi olevan merkitystä kunnan brändiin. Ihmiset halusivat tuoda esiin kunnassa kokemiaan epäkohtia, todeten niiden vaikuttavan negatiivisesti imagoon. Se on varmasti totta, mutta minkä takia epäkohdat otettiin esiin imagon valossa? Tämä saattoi johtua siitä, että hyvän imagon tavoittelua pidettiin itsestäänselvyytenä ja myös asiana, mihin kunnassa panostettiin

paljon. Kunnalla jolla on hyvä imago, ei voi esimerkiksi olla typeriä kieltoja tai salailua päätöksenteossa.

Yksi maineen rakennustekijöistä on miljöö eli se kuntamaisema, minkä kuntalaiset pystyvät näkemään. Maisema tuli esiin myös mielipidekirjoituksissa. Hyvää mainetta pidettiin tärkeänä muodostumassa olevalle uudelle Oululle, joten uuden kunnan maiseman ja miljöönsäkin täytyy olla kunnossa.

*”Mitäpä jos Tuomikirkon edustalla olevasta Franzénipuistosta tehtäisiin uuden Oulun aukio?... Se olisi hieno symboli uudelle kunnalle.” Kaleva 14.1.2011.*

Symbolilla tässä varmasti tarkoitetaan sellaista tekijää, mistä uusi kunta voitaisiin muistaa tai mikä olisi yksi sen vetovoimatekijöistä. Ympäristö rakentaa omalta osaltaan imagoa.

Oulu pyrkii iskulauseillaan lisäämään vetovoimaansa myös Suomen ulkopuolella. Oulun sloganeista kaksi tehtiin myös englanniksi. Nämä olivat: Oulu – Smarter than ever ja Oulu - Capital of Northern Scandinavia. Nämä herättivät ihmiset pohtimaan sitä, mikä on Oulun tavoite sen pyrkiessä suuntautumaan Suomen ulkopuolelle. Ajateltiin, että pelkästään englanninkielisillä iskulauseilla unohdetaan muut pohjoismaat ja naapurimaat, kuten Venäjä.

*”Voin vain kuvitella, miten rakkaat naapurimme tulevat suhtautumaan huonolla englanninkielellä tapahtuviin lähentymisyhteyksiin.” Kaleva 14.12.2010*

Iskulauseita sinänsä ei haluttu kritisoida huonoina, ainoastaan kalliina ja siinä mielessä puutteellisina, ettei niitä tehty esimerkiksi ruotsiksi, venäjäksi tai peräti saameksi.

Oulussa imagoon satsaamisen pystyy huomaamaan myös siihen käytetyn rahan määrästä. Oulu uhrasi arviolta noin 2,5 miljoona euroa brändin luomiseen ja markkinointiin. Tämä on varmasti myös yksi syy siihen, minkä takia kunnan imago sai ihmiset kirjoittamaan lehtiin niin paljon asiasta. Iskulauseet vaikuttivat ihmisten korvaan hyvin yksinkertaisilta verrattuna siihen rahamäärään, mitä niihin oli käytetty.

*”Kaikella kunnioituksella työryhmää kohtaan, mutta mitään uutta ja oivaltavaa näistä iskulauseista ei löydä vaikka hakemalla hakisi.” Kaleva 11.12.2010*

Yksi asia, minkä ihmiset tuntuivat unohtavan, oli se, minkälainen on loppujen lopuksi hyvä imago ja slogan. Ollakseen hyvä, iskulauseen ei välttämättä tarvitse olla täysin uusi. Toimiva iskulause on yksinkertainen, monikäyttöinen, perustuu faktoihin ja on muista erottuva. Mielestäni näitä määritelmiä voidaan hyvin käyttää Oulun brändityöryhmän aikaansaamiin iskulauseisiin. Ne perustuvat johonkin, minkä ihmiset jo hyvin pystyvät omaksumaan Oulusta eli innovatiivisuuteen ja teknologiapainotteisuuteen. Tämä tekee niistä uskottavia. Iskulauseet on tehty osittain englanniksi, minkä takia ne ovat monikäyttöisiä. Ne ovat myös hyvin yksinkertaisia, mutta niissä käytetään sellaisia teemoja, mitä muissa kunnissa ei vielä suuremmin ole otettu esiin.

Näyttää siltä, että Oulussa imagotyö on hyvin määrätietoista ja suunniteltua. Lehtikirjoitusten perusteella Oulussa on tehty hyvin paljon toimenpiteitä positiivisen kuvan ja hyvän markkinoinnin eteen. Onnistunut imagotyö on, kuten jo aikaisemmin imagoa käsittelevässä kappaleessa totesin paljon vaativa ja pitkä prosessi, minkä Oulu näyttää ottaneen tosissaan. Oulua ei voida ainakaan syyttää siitä, että se olisi jättänyt imagonsa rakentumisen sattumien varaan. Oulun imago on tarkoin harkittu ja perustuu hyvin kaupungin vetovoimatekijöihin. Oulun onnistuneen imagotyön tuloksen voi hyvin huomata seuraavasta mielipideosastolle lähetetystä lyhyestä ja ytimekkästä tekstiviestistä.

*”Uusi oulu rulettaa!. Go for it.” Kaleva 15.9.2011*

Uusi Oulu ja sen imago herättävät siis positiivisiakin ajatuksia. Voidaankin sanoa, että ainakin osa markkinoinnista on hyvin onnistunut.

## 5. Johtopäätökset

Tutkimuksessani tarkastelemani vuoden aikana Oulun kuntaliitos on ollut hyvin esillä ja saanut paljon julkisuutta Oulun alueella. On hankalaa todeta kuinka julkisuus ja lehtikirjoittelu ovat vaikuttaneet kuntalaisten mielipiteisiin uudesta Oulusta. Se ei ole ollut tarkoituksenikaan tässä tutkimuksessa. Oulussa ilmestyvän sanomalehti Kalevan valitsemalla linjalla on varmasti jokin vaikutus kuntalaisten käsityksiin ja odotuksiin. Lehti voi ohjata mielipiteitä esimerkiksi sillä, minkälaisia ja mitä tyyliä noudattavia uutisia se päättää kuntaliitoksesta julkaista.

Vaikuttaisi siltä, että mielipidekirjoituksissa ihmisillä on useimmiten tarve tuoda esiin enemmän negatiivista palautetta kuin positiivista. Tämä johtuu ehkä siitä, että tällä palautteella pyritään vaikuttamaan päätöksiin ja saamaan asioita toimimaan paremmin. Senkin takia suurin osa aineistossa olevista mielipidekirjoituksista ovat kritiikkiä uutta Oulua ja sen valmisteluita kohtaan. Vastaako kuntalaisen olemassa oleva kuntakäsitys sitten sitä, minkä hän lehtikirjoituksessaan haluaa tuoda sillä hetkellä esiin? Ei välttämättä.

Tätä käsitystä vastaan sotii ainakin ne mielipiteet, mitä vieläkin suuremman kunnan kuin uuden Oulun valmistelut ja suunnitelmat saivat aikaan. Peräti 42 % kuntalaisista suhtautui myönteisesti sanomalehti Kalevan kyselyssä siihen, että uuteen Ouluun liitettäisiin vielä yhdeksän kuntaa lisää. Kuntalaisten kuntakäsitys voikin olla hyvin avoin ja muutoksia vastaanottava.

Mielestäni mielenkiintoista kuntalaisten lehtikirjoituksissa oli se, kuinka usein ja vahvasti epäillään kunnan toiminnan tehokkuutta ja tavoitteellisuutta. Tietenkin kuntalaisilla on oikeus olla huolissaan siitä, mihin heidän maksamansa verorahat käytetään ja mihin suuntaan heidän asuinympäristöään ollaan kehittämässä, mutta mistä voimakas epäusko tehokkaisuuteen toimintatapoihin juontaa juurensa? Jokaisella kunnalla on varmasti tavoitteenaan kilpailukykyinen elinympäristö ja kaikin puolin hyvinvoiva kunta. Silloin ei ole varaa toimia ajattelematta tai pystymättä täydellisesti perustelamaan kaikkia päätöksiä. Kun kuntaliitoksilla pyritään parempaan tehokkuuteen ja taloudellisuuteen, sitä tuskin yritetään kumota esimerkiksi suurella määrällä turhia kunnantyohtekijöitä, vaikka tästä epäilyä kuntalaisten keskuudessa olikin.

Varsinkin hallintorakenne, samoin työntekijöille annetut lupaukset työpaikan säilymisestä ja erityisesti johtajien määrä ja asema aiheuttivat ristiriitaistakin vuoropuhelua lehdissä. Ensin vakuuteltiin sitä, kuinka hallinto pidetään yksinkertaisena, kun taas toisaalta pystyi lukemaan moninkertaisesta johtajaorganisaatiosta. Varsinkin kuntalaiset näyttävät kokevan erityisesti hallinnon ja johtajien määrän sellaisena asiana, mistä ehdottomasti voitaisiin säästää. Toisaalta säästämisestä puhuivat myös päättäjät, mutta kuitenkin lehdissä annettu kuva organisaatiosta kertoi toista tarinaa. Mikä on totuus siitä, kuinka tarvittuja nämä kaikki työntekijät ja johtajat ovat, on hankalaa sanoa. Ainut asia mikä kävi selväksi, oli se, että kukaan työntekijä ei joutunut luopumaan työpaikastaan, eikä heidän saamaansa palkan määrää vähennetty. Jokainen johtaja sai myös uudessa kunnassa johtavan aseman. Kaiken tämän perusteella voidaan tietenkin vetää omat johtopäätökset asioiden oikeasta suunnasta. Vaikuttaisi siltä, että uudessa Oulussa todellakin riittää johtajia ja työntekijöitä.

Hallintorakenteen ohella myöskään palveluiden organisoiminen ei ole helppo asia. Nykyään kunnilla on entistä enemmän vaihtoehtoja miettiä parhaita keinoja tuottaa palveluita. Valmiiden mallien lisäksi kunnilla on mahdollisuus tehdä omia sovelluksiaan sopimusten, tilaamisen, yhteistyön ja verkostoitumisen suhteen. Vaihtoehtojen runsaus aiheuttaa epätietoisuutta. Onkin syytä tarkastella ja arvioida, mikä on omalle kunnalle paras tapa järjestää palvelut. Kritiikille on hyvä olla avoinna, koska se helposti kertoo sen, mikä on toimivaa ja mikä ei. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että Oulussa suunnitelmia ja ideointia riittää.

Entä miten palveluiden järjestäminen entistä isomman kunnan kohdalla onnistuu? Nykyiset kuntarajat osittain hankaloittavat kuntalaisten palveluiden saatavuutta, koska heidän on hakeuduttava käyttämään ainoastaan oman kuntansa palveluita. Helpottuuko palveluiden saanti varsinkin liittyvien kuntien raja-alueilla asuvien kuntalaisten kohdalla, koska he pystyvät uuden kunnan aloittaessa hakemaan palvelunsa mahdollisesti lähempää? Kunnan suurempi pinta-ala takaa vähemmän raja-aitoja sille, mihin suuntaan palveluiden hakeminen tulee suunnata. Voitaisiin sanoa, että kuntaliitoksen jälkeen vaihtoehtoja on enemmän ja laajalle levittyneemmin.

Palveluita järjestettäessä kuntalaisten osallisuus on merkittävässä asemassa. Osallistuminen herättää usein ennakkoluuloja siitä, onko sillä loppujen lopuksi vaikutusta mihinkään. Usein kuntalaiset eivät ole edes käyneet näissä osallisuutta ja kuntalaisten mielipidettä kysyvissä



tilaisuuksissa kertaakaan ja silti haluavat pitää kiinni siitä luulosta, ettei heitä arvosteta osana päätöksentekoprosessia. Varsinkin muutostilanteissa olisi hyvä hetkeksi luopua näistä ajatuksista ja kokeilla jos omilla mielipiteillä olisikin vaikutuksia päätösten kulkuun.

Vaikuttaa, että uuden Oulun rakentamisen vaiheessa järjestettiin hyvin monenlaisia osallistumiseen kannustavia tilaisuuksia ja tapahtumia. Osa tilaisuuksista oli hyvin muodollisia, osa yhteishenkeä luovia. Osallisuuden kasvattamiseen oli panostettu myös omalla toimikunnalla. Uuden Oulun henkilöstöä vuorostaan osallistettiin kyselyn kautta. Osallisuus onkin hyvin moniulotteinen käsite, eikä osallisuuden lisäämiseen pyrkiminen tarkoita pelkästään sitä, että kysytään mielipidettä jossain kokouksessa tai tilaisuudessa. Osallisuus on myös yhteishenkeä ja halua toimia oman kunnan hyväksi. Vaikuttaa siltä, että uudessa Oulussa on osattu lähestyä osallistumista hyvin monelta kantilta ja näin ollen varmasti saavutettu ainakin osittain suurempi osallistujien määrä kuin pelkästään yhdentyypisillä tilaisuuksilla. Kaikki eivät halua hakeutua virallisiin tilaisuuksiin ja näin ollen vähemmän muodolliset tilaisuudet helpottavat kuntalaisten osallistumista.

Kuntaliitoksen toteuduttua kuntalaisten samastuminen omaan kotikuntaan rakentuu uudelleen. Oma kotikunta ei ole enää se sama, mitä se ennen oli. Miten kokemus omasta kunnasta muuttuu? Uuden kunnan rakentamisen helppous riippuu siitä, miten vahvaa kuntalaisten samastuminen vanhaa kuntaa kohtaan on. Kun identiteetti omaa kuntaa kohtaan on vahva, se halutaan säilyttää kaikesta huolimatta. Näin ollen päättäjien olisikin syytä saada kuntalaiset jollain tapaa samastumaan uuteen kotikuntaansa. Kun kuntalaiset kokevat syntymässä olevan kunnan omakseen he haluavat toimia sen mukaan, mikä edistää tämän uuden kunnan toimintaa parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä lisää heidän kiinnostustaan omalla asuinalueellaan tapahtuvista asioista. Osallistuminen ja kuntalaisten mukaan ottaminen päätöksentekoon ovat varmasti niitä avaintekijöitä, jotka auttavat samastumisen muodostumisessa. Asia on samoin myös toisinpäin. Samastuminen auttaa osallistumisen lisäämisessä.

Samastumiseen kytkeytyy myös kunnan brändi, imago ja näihin edellisiin liittyen iskulauseet. Mihin kuntalaiset samastuvat? Ovatko iskulauseet toimivia ja pohjautuvatko ne Oulun ajateltavissa oleviin vetovoimatekijöihin? Oulun vetovoiman ydintekijät ovat mielestäni hyvin löydettävissä brändityöryhmän julkaisemista iskulauseista. ”Uusi Oulu” -iskulauseella

voidaan viitata siihen, kuinka Oulu on edelläkävijä monissa asioissa ja uudistaa toimintaansa kiivaasti. Uusi Oulu on myös viidestä kunnasta muodostuva suuri kuntaliitos, joita ei kovinkaan paljon näin suuressa mittakaavassa ole Suomessa ennen ollut. ”Smarter than ever” taas puolestaan voisi viitata Oulun historiaan teknologiakaupunkina, hyvään koulutustarjontaan, samoin kuin opiskelijoiden suureen määrään alueella. ”Capital of Northern Scandinavia” herätellään mielikuvia pohjoisen suuresta ja hyvin toimeentulevasta kaupungista, sekä alueesta talouskasvun veturina. Näiden mielikuvien perusteella voitaisiin sanoa Oulun iskulauseiden olevan onnistuneita. Ne tuovat ytimekkäästi esiin Oulun vahvuudet. Oulu selvästi panostaa itsensä markkinointiin.

Iskulauseet saivat osakseen hyvin paljon kritiikkiä. Niitä kritisoitiin osittain vääristä syistä, kuten siitä, että ne eivät ole oikeanlaisia, tehokkaita tai hyviä siihen tarkoitukseen mihin ne on tehty. Yhdestä asiasta ei kuitenkaan voi iskulauseiden suhteen olla eri mieltä. Se on niiden kohderyhmä. Iskulauseita ei ole tehty nykyisiä kuntalaisia silmälläpitäen. Niissä ei korosteta palveluiden laatua tai muuta nykyiset kuntalaiset huomioon ottavaa toimintaa. Lähinnä niiden tarkoituksena vaikuttaisi ensisijaisesti olevan elinkeinotoiminnan virkistäminen ja lisääminen, sekä uusien kuntalaisten houkuttelu alueelle. Nykyiset kuntalaiset eivät ehkä ota huomioon elinkeinotoiminnan merkitystä ja asukkaiden määrän vaikutusta kunnan parempaan taloudelliseen tilanteeseen ja tarjottuihin palveluihin.

Uuden Oulun asukkaat olivat myös huolissaan tulevan kuntansa imagosta. Näistä mielikuvista eroon pyrkimistä kannattaa yrittää juuri silloin kun kunnassa tapahtuu muutoksia. Tässä mielessä kuntien asukkaat ovat huolissaan imagosta ihan oikeaan aikaan, koska juuri näillä hetkillä muovautuvaan imagoon pystytään vielä vaikuttamaan.

Lehdistön päätavoitteena on saada lehtiä myytyä. Se miten tähän tavoitteeseen pyritään, riippuu paljon lehdestä. Tietyissä sanomalehdissä on havaittavissa huomiohakuisuutta negatiivisilla asioilla. Niissä tuodaan esiin kaikkea sellaista, mitä kunnassa hoidetaan huonosti. Tällä pyritään siihen, että kuntalaiset heräisivät kommentoimaan ja pitäisivät lehteä tarpeellisena sen esiin tuomien epäkohtien takia. Näitä epäkohtia ei välttämättä edes ole tai ne ovat hyvin pieniä ja normaalin kunnan toimintaan kuuluvia tilapäisiäkin ongelmia. Lehtikirjoittelulla on kuitenkin erittäin suuri merkitys kaupungin imagon vahvistamisessa, kuten jo Äikästä lainaten aikaisemmin totesin. Sanomalehti Kaleva on onneksi valinnut

myönteisen linjan kirjoittaessaan Oulusta. Myönteisen linjan valitseminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että negatiivisia kommentteja ei julkaistaisi. Lehdessä julkaistaan rehellisesti kaikenlaiset mielipiteet, mutta ei yritetä turhaan ylläpitää negatiivista kuvaa kaupungin toimintatavoista. Paikallisen sanomalehden merkitystä alueen imagolle ei voida kiistää. Tämä on hyvin huomattavissa Oulun tapauksessa. Imago on vahva ja hyvä, josta osittain saa kiittää myös lehdistöä.

Onko kuntaliitos Oulun alueella tarpeellinen ja riittävä? Tarpeellisuudesta ei varmaankaan voida kiistellä näinä epävarmoina aikoina. Kunnan täytyy olla elinvoimainen ja kilpailukykyinen tullakseen toimeen. Ilman tätä kuntaliitosta Oulu ei todennäköisesti olisi tähän pystynyt. Vielä pienemmät mahdollisuudet tulla toimeen itsenäisinä yksikköinä, olisi ollut muilla uuteen Ouluun liittyneillä kunnilla. Kuntaliitoksen riittävyteen saamme vastauksen ehkä vasta muutaman vuoden päästä kun uusi Oulu on löytänyt itselleen parhaat toimintamallit. Silloin näemmä sen, ovatko järjestelyt ja valmistelut olleet onnistuneita ja kuinka ne on saatu toimimaan alueella. Kuntalaisten puolesta on toivottavaa, että tämä uudistus riittää. Uudistuksesta toiseen kulkeminen on raskasta ja voimavaroja vievää toimintaa.

Gradu antaakin aiheen lisätutkimiselle. Lisätutkimusta voitaisiin tehdä sitten, kun uusi kunta on jo vakiinnuttanut asemansa ja paikkansa. Olisi mielenkiintoista tietää, miten nämä odotukset loppujen lopuksi uudessa kunnassa toteutuivat. Olivatko ne pelkkää spekulointia vai aiheellisia huolia ja käsityksiä tilanteesta? Onko kuntalaisten kuntakäsitys muuttunut uuden kunnan myötä? Silloin voitaisiin myös nähdä se, kuinka toimivaksi kokonaisuus on saatu ja kuinka se vaikuttaa Oulun asemaan niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla.

Aineistosta esiin nouseva kuntalaisten kuntakäsitys painottaa tiettyjä ja jättää joitain asioita täysin pimentoon. Näyttää siltä, että kuntalaisten kuntakäsitys ei koostu täysin niistä kaikista tekijöistä, mistä suomalainen kunta koostuu. Kunta koostuu asukkaiden osallisuudesta. Uuden Oulun asukkaita ei varsinaisesti kiinnostanut osallistua kunnan toiminnan suunnitteluun ainakaan kunnan tarjoamin mahdollisuuksin. Kuntalaiset moittivat kuntaa siitä, että heidän mielipiteistään ei oltu kiinnostuneita, mutta siltikään he eivät olleet valmiita osallistumaan ja kertomaan mielipiteitään muualla kuin lehtikirjoituksissa. Sen sijaan kuntalaisia kiinnosti hallinnon rakenne. Se minkälaisia ja montako johtajaa palkataan

kunnan organisaatioon. Tämä johtui pääosin siitä, että kunnan epäiltiin tuhlailevan verorahoja palkatessaan ylimääräisiä kunnanjohtajia ja työntekijöitä.

Kunnan imago oli hallinnon ohella toinen erityisen paljon mielenkiintoa herättänyt ja kuntakäsitystä muokkaava tekijä. Yksi kunnan rooleista on kuntalaisten alueellisen identiteetin muodostaminen. Kuntalaiset määrittelevät itseään oman kuntansa kautta ja tähän oleellisesti liittyy kunnan imago. Imago voi näin ollen toimia ylpeyden aiheena. Imagon täytyy olla sellainen, joka herättää kuntalaisissakin halun toimia oman kuntansa hyväksi. Todennäköisesti vahvan identiteetin muodostumisen ja ylpeyden kokemisen tarpeen takia imago oli suurta mielenkiintoa herättävä tekijä. Identiteetti ja imago muodostuvat myös kuntarakenteen kautta. Toimintaympäristöstä puhuttaessa kuntakuvaa muokkaavana tekijänä esiintyi usein kuntarakenne; montako kuntaa uudessa Oulussa on ja miten mahdollisesti vielä myöhemmin tulevaisuudessa.

Kunnan kehittäminen oli asia, mikä ei kuntalaisten odotuksista ja kuntakäsityksistä tullut esiin. Kukaan ei vaatinut kunnan toimeentulon parantamista tai uusien mahdollisuuksien hyödyntämistä. Ei ymmärretty, että innovaatiot ja uudenlaiset toimintatavat takaavat elinvoimaisen kunnan tulevaisuudessakin. Kunnan kasvua ei nähty välttämättömänä tai tarpeellisena. Kunta haluttiin nähdä sellaisena, mitä se on aina ennenkin ollut. Muutoksiin oli vaikeaa suhtautua, vaikka niillä haettiin kunnan taloudellista kehittymistä ja hyvinvoinnin lisäämistä alueen asukkaille. Kuntalaisten oli vaikeaa huomata tai uskoa kunnan hyviä pyrkimyksiä.

Palveluiden järjestämisessä uusi Oulu etsi erilaisia palveluiden tarjonnan mahdollisuuksia. Kuntalaiset eivät heti näistä uusista mahdollisuuksista innostuneet vaan vaativat enemmänkin nykyisten palveluiden lisäämistä ja parempaa saatavuutta. Kuntalaisten kuntakäsitys ei pitänyt sisällään kunnan kohtaamia haasteita. Uusiin säästämisen tavoitteisiin ja suunnitelmiin suhtauduttiin hyvin ennakkoluuloisesti, eikä ymmärretty minkäläisten ongelmien edessä kunta on. Ikääntyvien määrän kasvaminen käsitettiin, mutta siitä ja monista muista haasteista koituvia kustannuksia ei. Kuntalaiset eivät myöskään huomioineet valtion asettamia paineita tai ehdottaneet mahdollisia säästämisen kohteita. Kunta nähtiin ainoastaan tuhlailevana. Mistään ei oltu valmiita luopumaan ja rahaa vaadittiin

lisää kaikkiin kuntalaisten mainitsemiin epäkohtiin. Kuntien pakkoa muutokseen ei ymmärretty.

Yhdessä mielipidekirjoituksessa tuli hyvin esiin mielestäni tärkeä seikka koskien kuntaliitoksia ja yleensäkin muutoksia. Pelkän valittamisen ja syyttelyn sijaan voitaisiin keskittyä toimimaan yhdessä ja ajattelemaan asioita muidenkin kannalta. Asioilla on usein hyvin monia puolia, eivätkä ne ole pelkästään hyviä taikka huonoja. Niin kuntalaisten kuin päättäjienkin olisi syytä ottaa tämä seikka huomioon. Täytyy aina pohtia sitä, mitä kaikkea pienellä luopumisella ja uusiin toimintatapoihin sopeutumisella voidaan saavuttaa. Saavutukset voivat olla paljon suuremmat ja merkittävämmät kuin se, mistä on mahdollisesti jouduttu luopumaan.

Odotuksina uudesta Oulusta lehtikirjoituksista nousi paljon esiin kriittisiä kommentteja niin hallinnon järjestelyihin, toimintaympäristön suunnitteluun, palveluihin, osallisuuteen ja imagoon liittyen. Voi kuitenkin olla, niin kuin yhdessä mielipiteessä tuotiin esiin, että yleensä nämä negatiivisimmat kommentit tuodaan äänekkäimmin esiin. Tästä syystä voi jäädä kuva siitä, että ihmisten suhtautuminen olisi pelkästään kielteistä. En kuitenkaan usko, että suhtautuminen olisi todella näin negatiivista. Voi olla, että tyytyväiset ihmiset ovat hiljaa, eivätkä myönteisen suhtautumisensa takia jaksaa osallistua kaikkiin asukasilloihin ja muihin tilaisuuksiin.

Mielestäni lehtikirjoittelusta pystyi hyvin huomaamaan sen tekemisen ja yrittämisen meaningin. Päätösten eteen oli tehty huolellista taustatyötä ja ne pystyttiin näin ollen perustelemaan hyvin. Palveluiden järjestelyyn suunniteltiin uusia tapoja. Kuntalaisia otettiin monessa asiassa hyvin huomioon ja heidän mielipiteilleen annettiin arvoa. Hyvän kuvan luomiseen uudesta kunnasta panostettiin paljon imagotyöllä ja markkinoinnilla. Paremman tulevaisuuden tavoite ja kuntalaisten hyvinvointi näkyi kaikessa tekemisessä. Odotukset uudesta Oulusta ovat korkealla.

## LÄHTEET

Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi. Väliraportti valmisteluvaiheen arviointi 2009. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden keskus. Helsinki: Valtiovarainministeriö 16/2010.

Aronen, K. 2003. Hyvinvointikunta muutoksessa. Teoksessa Lundström, I. (toim.) 2003. Parasta palvelua – Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Aula, P., Vehkalahti, K., Äikäs, T. 2007. Kaupunkimaine. Tutkimus kaupunkien maineen rakenteesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Anttiroiko, A. 1991. Kunnan oleminen ja olemus. Tampere: Tampereen yliopisto.

Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A., Siitonen, P. 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere university press.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja.

Focus on citizens. 2009. Public engagement for better policy and services. OECD Studies on public engagement.

Hallipelto, A. 2008. Paras tuottakoon! Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissäätiö Kaks.

Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J., Virtanen, P. 2007. Julkinen toiminta – Julkinen politiikka. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Haveri, A. 2008. Suomalainen paikallinen itsehallinto – Demokratian ja tehokkuuden perusta. Teoksessa Eduskuntatutkimuksen toimikunta. 2008. Suomen ja kansanvallan haasteet. Helsinki: Edita.

Haveri, A. 2011. Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: Linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyyryläinen, E., Viinamäki, O. 2011. Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia no 238.

Haveri, A., Airaksinen, J. 2001. Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J., Majoinen, K. (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Haveri, A., Stenvall, J., Majoinen, K. (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Heuru, K. 2000. Kunnan päätösvallan siirtyminen. Tampere: Tampereen yliopisto. Väitöskirja.

Jäntti, A. Kunnallinen itsehallinto tienhaarassa – uusi paikallinen yhteisö vai ontot kunnat? Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J., Majoinen, K. (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Kirvelä, T. 2011. Kunnallisen itsehallinnon vaihtoehtoiset skenaariot. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J., Majoinen, K. (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Kolehmainen, A. 2011. Miten kunta uudistaa kuntahallintoa - Uusi kunta 2017. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J., Majoinen, K. (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Koski, A. 2008. Monikuntaliitokset – Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Kotler, P., Haider, D., Rein, I. 1993. Marketing places. Attracting investment, industry and tourism to cities, states and nation. New York: The free press.

Kuntajakoselvitys 2010:

[http://www.ouka.fi/kuntajakoselvitys/pdf/Selvitysosa\\_painovirheet\\_korjattu\\_20100222.pdf](http://www.ouka.fi/kuntajakoselvitys/pdf/Selvitysosa_painovirheet_korjattu_20100222.pdf)  
14.10.2011

Kuntajakoselvittäjän ehdotus 2010:

[http://www.ouka.fi/kuntajakoselvitys/pdf/Ehdotus\\_20100505\\_lopullinen.pdf](http://www.ouka.fi/kuntajakoselvitys/pdf/Ehdotus_20100505_lopullinen.pdf) 14.10.2011

Laamanen, E. 2007. Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Lehtilä, H. 2011. Tutkijat etsivät kunnan olemusta. Kuntalehti. 14/2011. s. 14–15. ISSN 1236-0066.

Majoinen, K. 2011. Kun kaikki muuttuu – kunnan perustehtävien uudelleenmäärittelyn välttämättömyys. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J., Majoinen, K. (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Majoinen, K., Harjula, H., Kirvelä, T., Myllyntaus, O., Salenius, M., Majava, J., Pauni, M. 2008. Toimiva kunta. Helsinki: FCG Efeko Oy.

McLaverty, P. 2002. Public participation and innovations in community governance. England: Ashgate.

Möttönen, S. 2011. Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J., Majoinen, K. (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Niiranen, V. 2011. Keskiössä kuntalainen-demokratia itsehallinnon kivijalkana. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J., Majoinen, K. (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Nyholm, I. 2011. Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos-linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J., Majoinen, K. (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Oulun brändikäsikirja. [http://www.ouka.fi/brandi/pdf/oulu\\_brandikasikirja\\_web.pdf](http://www.ouka.fi/brandi/pdf/oulu_brandikasikirja_web.pdf).

20.1.2012

Pekola-Sjöblom, M., Helander, V., Sjöblom, S. 2002. Kuntalaisen monet roolit. KuntaSuomi 2004-tutkimuksia nro 37. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Pekola-Sjöblom, M. 2011. Kuntalaisten mielipiteet ja kuntalaisuus elävän itsehallinnon tason määrittäjänä ja vahvistajana. . Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J., Majoinen, K. (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.



- Piekkola, L. 2003. Omasta tuotannosta vaihtoehtojen maailmaan. Teoksessa Lundström, I. (toim.) 2003. Parasta palvelua – Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Pierre, J. 1995. Urban and regional policy. England: Edward Elgar publishing limited.
- Rainisto, S. 2004. Kunnasta brändi?. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö Kaks.
- Ruohomaa, M (toim.). 2008. Kunta muuttuvassa maailmassa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Ryynänen, A. 2008. Kuntauudistus ja itsehallinto. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
- Sjöblom, S. 2002. Kuntalainen vaikuttajana. Teoksessa Pekola-Sjöblom, M., Helander, V., Sjöblom, S. 2002. Kuntalaisen monet roolit. KuntaSuomi 2004-tutkimuksia nro 37. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Stoker, G. 2011. Was a local governance such a good idea? A global comparative perspective. Public administration Vol 89, No. 1 (15-31)
- Tuomi, J., Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Uusi kunta 2017 <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/uusikunta2017/Sivut/default.aspx>  
25.11.2011
- Uusi Oulu <http://www.oulu.ouka.fi/uusioulu/> 15.11.2011
- Zimmerbauer, K. 2005. Seutukuntien imagon kehittämisen haasteet. Teoksessa:  
Zimmerbauer, K. 2008. Alueellinen imago ja identiteetti liikkeessä. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto.
- Zimmerbauer, K. 2007 A. Imago ja kuntarakenteen muutos. Teoksessa: Zimmerbauer, K. 2008. Alueellinen imago ja identiteetti liikkeessä. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto.
- Zimmerbauer, K. 2007 B. Alueellinen identiteetti kuntarakenteen muutosprosesseissa – Aluesamastuminen olemuksen ja tutkimuksellisten haasteiden jäljillä. Teoksessa:

Zimmerbauer, K. 2008. Alueellinen imago ja identiteetti liikkeessä. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto.

Zimmerbauer, K. 2008. Alueellinen imago ja identiteetti liikkeessä. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto.

Äikäs, T. 2004. Imagoa etsimässä. Kaupunki- ja aluemarkkinoinnin haasteista mielikuvien mahdollisuuksiin. Helsinki: Suomen kuntaliitto.