

KUNTALIITOKSET MUUTOKSESSA

Säynätsalon ja Korpilahden liitokset Jyväskylään
1990–2000-lukujen toimintaympäristön muutosten valossa

Hanne Annika Ylitalo

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntapolitiikka

Yhteiskuntatieteiden

ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Kevät 2008

TIIVISTELMÄ

KUNTALIITOKSET MUUTOKSESSA

Säynätsalon ja Korpilahden liitokset Jyväskylään 1990–2000-lukujen toimintaympäristön muutosten valossa

Hanne Annika Ylitalo
Yhteiskuntapolitiikka
Pro gradu -tutkielma
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Ohjaaja: Marja Järvelä
Kevät 2008
102 sivua

Tässä tutkielmassa käsitellään kuntaliitosten luonteen muutosta kuntien toimintaympäristön muutoksissa 1990–2000-luvuilla. Tutkimuksen tavoitteena on kuvata tutkimuksen tapauskuntaliitosten eroja ja yhtäläisyyksiä sekä pyrkiä selittämään niitä kuntien toimintaympäristössä tapahtuneilla muutoksilla. Kunnat ovat kohdanneet tutkittavalla aikavälillä voimakkaita taloudellisia suhteita koskevia muutoksia, muuttoliikkeen voimistumisen, kansainvälistymisen ja Euroopan integraation kehityksen sekä laajojen julkishallintoa koskevien uudistusprosessien vaikutuksia. Yksi merkittävimmistä kuntien toimintaympäristöä muuttaneista tekijöistä on vuonna 2005 käynnistetty maamme suurin hallinnollinen uudistus, eli kunta- ja palvelurakennemuutos.

Tutkimuksen tapauskuntaliitoksina toimivat Säynätsalon ja Jyväskylän kuntaliitos vuodelta 1993 sekä Korpilahden ja Jyväskylän vuoden 2009 alussa toteutuva yhdistyminen. Tutkimusta varten on tutustuttu laajaan kuntaliitosaineistoon. Tutkimusaineiston muodostavat kuntaliitosasiakirjat, kuten kuntaliitosselvitykset ja -sopimukset, liitoksia käsittelevät muistiot ja kuntien ja kaupunginvaltuustojen sekä -hallitusten pöytäkirjat, sekä lisäksi Säynätsalon ja Jyväskylän kuntaliitoksen seurantatutkimus. Aineisto analysoitiin sisällönanalyttisin menetelmin.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että kuntaliitosten luonne on muuttunut toimintaympäristön muutosten myötä. Tapauskuntaliitokset edustavat omaa aikaansa ja ilmentävät sen toimintaympäristön muutoksia. Aineiston sisällönanalyysi osoitti, että Säynätsalon vapaaehtoinen kuntaliitos Jyväskylään voidaan tulkita hyvinvointivaltion murroskontekstissa kunnan puolustautumiseksi 1990-luvun talouden lamalta ja työttömyyden ehkäisemiseksi tärkeän työllistäjän uhatessa vetäytyä Säynätsalosta. Korpilahden strateginen liitos Jyväskylään ilmentää puolestaan 2000-luvun uutta hallinta-ajattelua sekä kunta- ja palvelurakennemuutosta tavoitteineen ja periaatteineen. Korpilahden kunta on kokenut itsehallintonsa säilyttämisen liian suureksi taloudelliseksi riskiksi tulevaisuudessa ja liitospäätöksellään tukee koko Keski-Suomen kehitystä oman itsenäisyytensä kustannuksella. Tutkimuksessa päätellään muutoksia tapahtuneen lisäksi kunnan ja kuntarakenteen yhteiskunnallisissa rooleissa sekä merkityksissä.

Avainsanat: kuntaliitokset, kuntarakenne, kuntien toimintaympäristö, kunta- ja palvelurakennemuutos

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
1.1 KESKEISET KÄSITTEET	8
<i>Kuntien toimintaympäristö</i>	<i>9</i>
<i>Kuntarakenne ja kuntajako.....</i>	<i>10</i>
<i>Kuntaliitokset.....</i>	<i>10</i>
1.2 KUNTALIITOSTUTKIMUS SUOMESSA	12
2 KUNTARAKENTEEN KEHITYS SUOMESSA	15
2.1 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO KUNTARAKENTEEN PERUSTANA	15
2.2 KUNTARAKENTEEN KEHITYSVAIHEITA SUOMESSA	16
<i>Kuntauudistuspyrkimykset 1960–70 -luvuilla</i>	<i>17</i>
<i>Kuntaliitokset 1990–2000-luvuilla</i>	<i>19</i>
2.3 KUNTARAKENNEKESKUSTELU – OPTIMAALISEN KUNTAKOON IKUINEN DILEMMA	21
3 KUNTIEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET 1990–2000-LUVUILLA..	24
3.1 HYVINVOINTIVALTION MURROS	24
<i>Valtionosuusuudistukset vuosina 1993–1997.....</i>	<i>25</i>
3.2 NORMIOHJAUKSESTA UUTEEN HALLINTATAPAAN.....	27
3.3 KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUS	30
<i>Kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen vaiheet</i>	<i>31</i>
<i>Lainsäädännöllä ja yhdistymisavustuksilla kohti uutta kunta- ja palvelurakennetta..</i>	<i>32</i>
<i>Kunta- ja palvelurakennemuudistus ja muuttuva kuntakartta.....</i>	<i>34</i>
3.4 KUNTIEN UUDET TOIMINTATAVAT	36
4 TAPAUSKUNNAT JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	39
4.1 TAPAUSKUNNAT	39
<i>Säynätsalo.....</i>	<i>40</i>
<i>Korpilahti</i>	<i>41</i>
<i>Jyväskylä.....</i>	<i>42</i>
4.2 TUTKIMUSASETELMA.....	43
4.3 KUNTALIITOSAINEISTO	44
<i>Aineiston luonne</i>	<i>45</i>
4.4 SISÄLLÖNANALYYSI	46

<i>Teoriaohjaavan sisällönanalyysin soveltaminen tutkimuksessa</i>	47
4.5 TUTKIMUKSEN EETTISYYS JA LUOTETTAVUUS	50
5 SÄYNÄTSALON VAPAAEHTOINEN LIITOS SEKÄ KORPILAHDEN STRATEGINEN YHDISTYMINEN JYVÄSKYLÄÄN	52
5.1 SÄYNÄTSALON JA JYVÄSKYLÄN VAPAAEHTOINEN KUNTALIITOS.....	52
<i>Teollisuuden sijoittuminen ja työllisyyden turvaaminen kuntaliitosperusteluina</i>	53
<i>Säynätsalolaiset liitoksen kannalla</i>	56
<i>Kaupunginosavaltuusto Säynätsalon itsehallinnon jatkumona</i>	57
<i>Kuntapalvelut uhattuina</i>	59
<i>Säynätsalon kaupunginosa – Jyväskylän lempilapsi</i>	61
5.2 KORPILAHDEN JA JYVÄSKYLÄN STRATEGINEN YHDISTYMINEN	63
<i>Heikko kuntatalous kuntaliitoksen perusteluna</i>	63
<i>Strateginen kuntaliitos Korpilahden pelastajana</i>	65
<i>Korpilahtelaisten vastarintaa ja kehitysehdotuksia</i>	68
<i>Liitosalueen kuntapalveluiden muutokset ja uhat</i>	72
<i>Korpilahden aluelautakunta asukkaiden äänitorveksi</i>	73
<i>Tasavertaisella kumppanuudella kohti Jyvässeudun etua</i>	74
6 KUNTALIITOSTEN LUONTEEN MUUTOS TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOSTEN VALOSSA	78
6.1 KUNTALIITOSTEN EROT JA YHTÄLÄISYYDET.....	78
6.2 KUNTALIITOSTEN LUONTEEN MUUTOKSET TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOSTEN VALOSSA.....	82
7 POHDINTA	88
LÄHTEET	90

1 JOHDANTO

Kuntaliitoksia ja kuntajaon tarkoituksenmukaisuutta käsittelevä keskustelu nousee aina aika ajoin laajan yhteiskunnallisen keskustelun kohteeksi. Suomen kuntarakenne on perinteisesti ollut pienkuntavaltainen, mutta kuntien tehtävät ovat pienestä kuntakoosta huolimatta olleet hyvin laajat. Kunnat huolehtivat suuresta osasta julkisia palveluja ja niiden velvollisuutena on tarjota asukkailleen vähintään tietyt peruspalvelut. Kuntarakennetta tuleekin tarkastella osana laajempaa yhteiskunnallista kehitystä. Kuntajaon muotoutumiseen ovat aina olleet vaikuttamassa erilaiset yhteiskunnalliset tekijät, jotka ovat vaihdelleet ajan kuluessa. Sekä kuntien tehtävissä että niiden toimintaympäristössä on tapahtunut vuosikymmenten saatossa muutoksia, jotka vaikuttavat myös kuntarakenteelle asetettaviin vaatimuksiin. Kuntajaon kehityksessä voidaan havaita kaksi erisuuntaista päävaihetta. Ensimmäinen vaihe kesti 1900-luvun alusta 1960-luvun alkuun, jolloin tyypillistä oli pienentää kuntakokoa jakamalla kuntia. Toinen vaihe alkoi 1960-luvulla jolloin kuntakoon pienentämisen sijaan alettiin vaatia kuntien yhdistämistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi. (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 29–30.)

Kuntayksiköille on pyritty löytämään koko hallinnon historian ajan ihanne- tai optimikokoa (Mäkinen 1992, 45). Kunta- ja aluerakenteiden kehittämistä on edistetty Suomessa jo useiden vuosikymmenten ajan melko maltillisella seutuyhteistyöhön sekä kuntien yhdistymisiin kannustavalla politiikalla. 1990-luvulta lähtien kuntia on alettu kuitenkin kannustaa yhä voimakkaammin taloudellisesti kuntaliitoksiin. Samaan aikaan valtio on pyrkinyt myös syventämään kuntien itsehallintoa erilaisilla toimenpiteillään, kuten valtiosuusuuudistuksilla. Kunta- ja palvelurakenteen kehittämisessä astuttiin 2000-luvulla aimo harppaus eteenpäin laajan uudistushankkeen myötä. Valtioneuvoston vuonna 2005 käynnistämän Paras-hankkeen tarkoituksena on turvata koko maassa laadukkaat ja kaikkien kansalaisten saatavilla olevat sosiaali- ja terveyspalvelut. Palvelurakenteiden eheytystä varten kuntien tulee lisätä yhteistoimintaa sekä vähintäänkin harkita kuntaliitosten solmimista. Uudistuksen tavoitteena on myös kannustaa kuntia miettimään aivan uusia toimintatapoja ja palvelujen järjestämismallivaihtoehtoja ennakkoluulottomasti. Hankkeen tavoitteet ovat siis hyvin korkealla. Kunta- ja palvelurakennemuutos onkin

tähän asti suurin kunnallishallinnon uudistus Suomen historiassa. (Kunta- ja palvelurakennemuutos 2007.)

Valtio pyrkii kunta- ja palvelurakennemuutuksellaan kannustamaan sekä suorastaan velvoittamaan heikoimmin menestyviä kuntia liittymään toisten kuntien kanssa. Kunta- ja palvelurakennemuutushanke voidaan siis myös nähdä ainutlaatuisena kuntaliitoshankkeena, jonka pitkänajan seuraukset ovat nähtävissä vasta vuosikymmenten kuluttua. Vaikka valtionhallinnon ohjailu kuntakentällä on kunta- ja palvelurakennemuutuksen myötä voimakasta, uudistushanke on otettu velvoittavine puitelakeineen kunnissa vastaan kuuliaisesti. Suomessa tullaan tekemään 2000-luvulla ennätysmäärä kuntaliitoksia. Vuoden 2008 alkuun mennessä on solmittu jo 33 kuntaliitosta ja vuoden 2009 alussa voimaan astuu 18 uutta liitosta. Suomen Kuntaliiton (Ajankohtaiset kuntaliitokset 2007) mukaan vuoden 2007 lopulla oli käynnissä lisäksi 26 kuntaliitosselvitystä, joissa on mukana yhteensä 68 kuntaa. Kuntien lukumäärä on vähentynyt vuosien 2000–2008 aikana 37 kunnalla ja vuoden 2009 jälkeen määrä supistuu nähtävästi jopa 47 kunnalla lisää. (emt.)

Kuntien alueellinen uudelleenorganisointuminen on kunta- ja palvelurakennemuutuksen myötä jälleen mielenkiintoinen ja ajankohtainen ilmiö Suomessa. Kuntien mahdollisuudet ja resurssit huolehtia perustehtävistään ovat 2000-luvun vaihteessa jatkuvasti kaventuneet väestön ikärakenteen muutoksen ja kasvukeskuksiin suuntautuvan muuttoliikkeen myötä. Talouden maantieteellisesti epätasainen kehitys sekä voimakas elinkeino- ja väestöpohjan rakennemuutos ovat luoneet paineita kuntarakenteen uudistamiselle Suomessa. Kuntien toimintaympäristön muutos edellyttää kunnilta jatkuvasti enemmän yhteistyötä ja uusien toimintatapojen löytämistä. Vuosituhannen vaihteeseen sijoittuvan kuntaliitosbuumin taustalla voidaan siis nähdä kuntien muuttuva toimintaympäristö.

Kuntaliitosten keräämä suuri huomio kertoo siitä, että kuntajaon muutokset herättävät ihmisissä tunteita. Kuntarajojen siirtäminen voidaan esimerkiksi kokea uhkaksi kuntaidentiteettiä ja kunnan itsehallintoa kohtaan. Kuntajaon muutoksilla on joka tapauksessa välittömät vaikutuksensa sekä ympäröivään yhteiskuntaan että meihin kaikkiin henkilökohtaisella tasolla kuntalaisina. Ideani kuntaliitosaiheisesta pro gradu -tutkielmasta lähti liikkeelle juuri siitä, että kotiseudullani Pieksämäellä on tehty viime vuosina useita kuntaliitoksia. Ajankohtaisia kuntaliitosprosesseja seurattuani olen saanut sellaisen

vaikutelman, että kuntaliitosten luonne on alkanut muuttua. Vuosikymmeniä jatkuneet kuntaliitosjahkailut alkoivat tuottaa tulosta 1990-luvun loppupuolella ja 2000-luvulla kuntaliitospäätöksiä on syntynyt nopeasti. Kuntaliitokset vaikuttavat samalla jollain tapaa radikaalimmilta ja kuntajaon muutosten myötä syntyvät uudet kunnat ovat yhä suurempia.

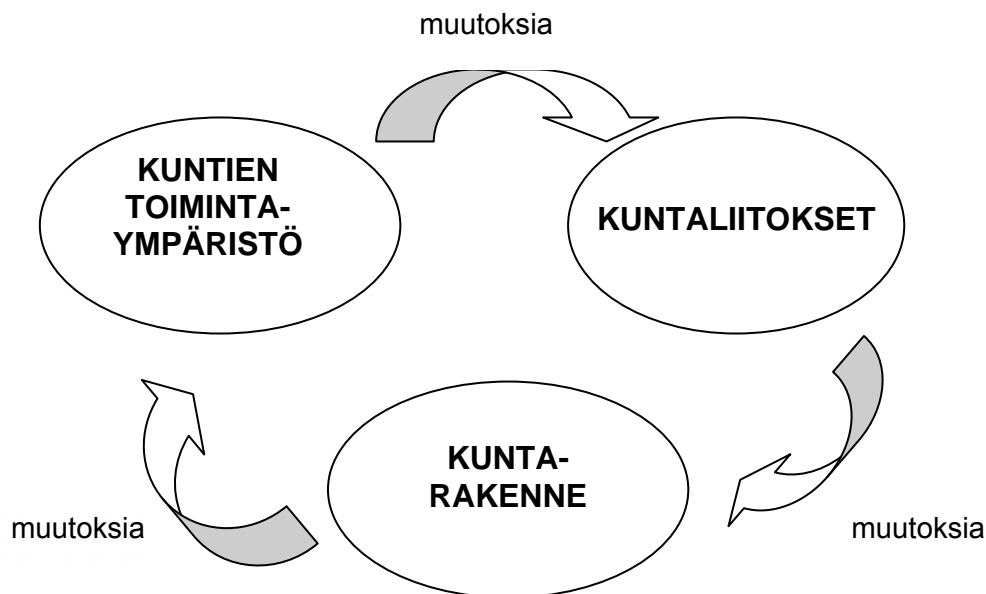
Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kuvailla kuntaliitosten luonteen muutoksia ja selittää niitä kuntien toimintaympäristön 1990–2000-lukujen muutosten avulla. Tutkimus on aineistolähtöinen, eli kuntaliitosten muutosta tarkastellaan kahden keskisuomalaisen kuntaliitosprosessin kautta. Tapausesimerkeiksi olen valinnut Säynätsalon ja Jyväskylän liitoksen vuodelta 1993 sekä Korpilahden ja Jyväskylän vuoden 2009 alussa voimaan astuvan yhdistymisen. Säynätsalon ja Jyväskylän kuntaliitos kuvaa talouden laman ja valtionosuusuudistusten aikaa, kun taas Korpilahden ja Jyväskylän liitos edustaa puolestaan tilannetta kunta- ja palvelurakennemuutostahankkeen käynnistymisen jälkeen. Kuntaliitoksia tarkastellaan tässä tutkimuksessa lähinnä liitosalueiden, eli Säynätsalon ja Korpilahden näkökulmista.

Tutkielman voidaan nähdä jakautuvan rakenteellisesti kahteen eri osioon. Tutkielman ensimmäisen osissa johdatellaan aluksi lukija tutkimuksen aihepiiriin esittelemällä aiempaa kuntaliitostutkimusta sekä tutkimuksen keskeistä käsitteistöä. Tämän jälkeen on vuorossa tutkielman teoreettinen viitekehys, joka nojaa kuntarakenteen kehitykseen sekä kuntien toimintaympäristön muutoksiin. Tutkimusaiheen taustoitukseksi luvussa kaksi kuvataan Suomen kuntarakenteen muutoskehitystä itsehallinnon näkökulmasta sekä pohditaan kuntakoon merkitystä eri näkökulmista. Teoriataustan luvussa kolme tarkastellaan kuntarakenteen muutosten taustalla nähtäviä tapahtumia ja ilmiöitä, eli kuntien toimintaympäristön muutoksia. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti 1990–2000-lukujen aikana vallinneet olosuhteet.

Tutkielman toisessa, eli empiirisessä osiossa, esitellään ensin tutkimuksen tapauskunnat, metodologiset valinnat, kuten tutkimuskysymykset, aineisto ja tutkimusmenetelmä. Analyysin tuloksia esittelevässä luvussa tutkimuksen kohteena olevia kuntaliitoksia luonnehditaan ensin erikseen kuntaliitoskuvausten avulla. Analyysissä pyritään etsimään aineistosta kuntaliitoksille luonteenomaisia piirteitä ja luomaan kuntaliitoksista vertailun mahdollistavat kokonaiskuvat. Lopuksi tehdään yhteenveto tutkimuksen tuloksista, eli kuntaliitosten eroista ja yhtäläisyyksistä sekä pohditaan kuntaliitosten luonteen muutosten ja kuntien toimintaympäristön muutosten välistä yhteyttä.

1.1 Keskeiset käsitteet

Tutkielman aihepiirin keskeisimpiä käsitteitä ovat kuntien toimintaympäristö, kuntarakenne sekä kuntaliitokset. Nämä käsitteet liittyvät läheisesti toisiinsa. Näen kuntien toimintaympäristön kuntarakenteen ja kuntaliitosten yläkäsitteenä ja kuntaliitokset puolestaan kuntarakenteen alakäsitteenä. Kuviossa 1 kuvataan käsitteiden keskinäistä dynamiikkaa muutosten näkökulmasta. Käsitteet voidaan nähdä kehämäisessä vuorovaikutuksessa toisiinsa katsottuna. Toisin sanoen esimerkiksi kuntien toimintaympäristön muutokset vaikuttavat kuntarakenteeseen kuntaliitosten kautta ja kuntaliitokset kuntien toimintaympäristöön kuntarakenteen muutosten kautta.



KUVIO 1. Kuntien toimintaympäristön, kuntaliitosten ja kuntarakenteen dynamiikka.

Kuntien toimintaympäristön muutokset, kuten esimerkiksi väestössä tai lainsäädännössä tapahtuvat muutokset, luovat kunnille paineita sopeutua uusiin olosuhteisiin. Kuntien sopeutumisen yksi ilmenemismuoto ovat kuntaliitokset. Kuntajako muutokset, eli kuntaliitokset, muokkaavat puolestaan kuntarakennetta. Kuntarakenteen uudistumisella on laajat ja moniulotteiset vaikutuksensa esimerkiksi fyysiseen yhdyskuntarakenteeseen ja sitä kautta sosiaaliseen ja taloudelliseen yhdyskuntarakenteeseen. Uudelleen järjestäytynyt yhdyskuntarakenne sekä kuntajako ovat puolestaan jo itsessään osa toimintaympäristönsä muutosta. Seuraavaksi käsitteitä määritellään tarkemmin.

Kuntien toimintaympäristö

Kunnat ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa, ja näin ollen ympäristössä tapahtuvat muutokset vaikuttavan luonnollisesti kuntiin ja niiden toimintaan. Kuntien toimintaympäristön muutoksiin vaikuttaa yleinen yhteiskunnallinen kehitys, kuten esimerkiksi väestö- ja elinkeinorakenteen muutokset, taloudellisen tilanteen muutokset sekä kansainvälistyminen ja globalisoituminen. Nämä yhteiskunnalliset, taloudelliset ja sosiaaliset muutokset merkitsevät muutoksia vallitsevissa arvoissa ja elämäntavoissa, ja näin ollen myös kuntalaisten tarpeissa ja odotuksissa. Kuntien toimintaympäristöön vaikuttavat luonnollisesti myös valtion sekä Euroopan unionin toimenpiteet. Niihin kuuluvat muun muassa valtion ja kuntien työnjaossa tapahtuvat muutokset, hallinnon uudistukset sekä kuntien toiminnan rahoitus. Muita merkittäviä kuntien toimintaympäristöön vaikuttavia tekijöitä ovat lisäksi paikalliseen toimintaympäristöön liittävät tekijät, kuten seutuistumiskehitys ja väestökehitys. (Haveri 2002, 16.)

Yksi hyvin merkittävä yleisen tason muutoksista on ollut Suomen vuoden 1995 Euroopan unionin jäsenyys sekä sen myötä EU:n aluepoliittiseen järjestelmään sopeutuminen. EU-jäsenyyden tiimoilta laadittiin vuonna 1994 uusi aluekehityslaki (1135/1993), jossa kunnille annettiin ensimmäistä kertaa aluekehitysvastuuta. Lain myötä Suomi jaettiin 88 seutukuntaan, joiden tehtävänä on toimia aluekehitysohjelmien suunnittelussa ja toimeenpanossa mukana. Aluekehitysohjelmien laatiminen oli monessa kunnassa seudullisen yhteistyön ensiaskel ja samalla lähtökohta yhteistyön tiivistymiselle sekä sitä kautta ainakin jossain määrin myös kuntaliitosten lisääntymiselle. (Laki alueiden kehittämisestä 1135/1993; Haveri 2002, 16–17.)

Kuntien toimintaympäristön ulkoiset muutokset ovat yleisiä, mutta ne kohdistuvat eri tavoin eri kuntiin törmätessään kuntien sisäisiin tekijöihin. Kuntien normiympäristö muodostuu valtiovallan säätämästä lainsäädännöstä, jonka tarkoituksena on muun muassa yhtenäistää kuntien toimintaa ja rakenteita. Jossain määrin kunnat voivat myös itse vaikuttaa toimintaympäristöön ja sen muutosten vaikutuksiin kunnassa. Selvää rajaa valtion toiminnasta riippuvien ja riippumattomien muutosten välille onkin hankala vetää. Ulkoisten tekijöiden lisäksi organisaation muutokset voivat saada alkunsa myös sisältäpäin. (Haveri 2002, 16–17; Kallio 1995, 50–51; Oulasvirta 1996, 16.) Tässä

tutkimuksessa keskitytään kuitenkin tarkastelemaan toimintaympäristön ulkoisten muutosten vaikutuksia kuntiin ja kunnallishallintoon.

Kuntarakenne ja kuntajako

Tässä tutkielmassa kuntarakennetta sekä kuntajako ja -jaotusta käytetään toistensa synonyymeina. Suomi jakautuu alueellisesti kuntiin, ja kunnat ovat sekä alueellisia että hallinnollisia perusyksiköitä. Kuntajaon ohella maa jakautuu seutukuntiin, maakuntiin ja lääneihin. Kuntajaotus on alueellisena jaotuksena tyhjentävä jaotus. Koko valtion alue on jaettu kuntiin, eikä mikään osa jää kunnallisen jaotuksen ulkopuolelle. Mikään alue ei voi myöskään kuulua samanaikaisesti useampaan kuntaan. Kuntajako muodostaa julkisen hallinnon perusjaotuksen ja perusyksikkö tässä jaotuksessa on kunta. (Harisalo, Rajala & Ståhlberg 1992, 106.)

Periaatteessa kuntajako on itsenäisenä jaotuksena riippumaton maan muista alueellisista jaosta, mutta todellisuudessa eri alueellisten jaotusten aluerajat ovat historiallisista syistä yhteneväiset. Kuntajaon tarkoituksena on muodostaa alueellisia yhdyskuntia, joiden jäsenillä, eli kuntalaisilla, on oikeus valitsemiensa luottamushenkilöiden kautta hoitaa omat asiat yhdessä. Kuntien hallinnon tulee siis perustua kansalaisten itsehallintoon. (Rytkölä 1978, 1.) Kuntarakenteella on lisäksi mahdollista ymmärtää kunnan sisäistä yhdyskuntarakennetta, eli kunnan rajojen sisäpuolelle jäävää fyysistä ympäristöä, joka koostuu asuin- ja työympäristöstä ja sitä ylläpitävästä infrastruktuurista (Mäkinen 1992, 6). Tässä tutkielmassa kuntarakenteella viitataan kuitenkin pääasiassa sen laajempaan merkitykseen.

Kuntaliitokset

Kuntaliitokset merkitsevät käytännössä kuntajaon muutoksia. Kuntaliitokset voidaankin nähdä kuntarakenteen alakäsitteenä. Kuntajakolain (1196/1997) mukaan kuntajaon muutoksessa, eli kuntaliitoksessa, voi olla kysymys 1) kunnan alueen supistumisesta, jolloin osa kunnan aluetta siirretään yhteen tai useampaan muuhun kuntaan. Ne voivat olla jo olemassa olevia tai perustettavia kuntia; 2) kunnan alueen laajentamisesta, jolloin

kuntaan siirretään alue tai alueita yhdestä tai useammasta muusta kunnasta, tai kuntaan liitetään yksi tai useampi muu kunta; 3) kunnan lakkauttamisesta, joka merkitsee kunnan koko alueen yhdistämistä yhteen tai useampaan muuhun kuntaan, jotka voivat olla jo olemassa olevia tai perustettavia kuntia tai 4) uuden kunnan perustamisesta, jolloin kunnasta tai joistakin kunnista irrotettavista osista ja/tai yhdestä tai useammasta lakkautettavasta kunnasta muodostetaan uusi kunta. Kuntaliitoksessa toiseen kuntaan liitettävä kunta menettää oikeushenkilöllisyytensä ja lakkaa olemasta itsenäinen kunta, samalla liittävä kunta laajenee. Usein kuntaliitokset toteutetaan kuitenkin käytännössä niin, että vanhat kunnat lakkautetaan ja perustetaan uusi yhteinen kunta. (Kuntajakolaki 1196/1997; Mäkinen 1992, 7.)

Käytän tutkielmassani kuntaliitos-käsitettä viittaamaan sekä tilanteisiin, joissa kunnat yhdistyvät uudeksi kunnaksi että tilanteisiin, joissa toinen kunta liitetään toiseen kuntaan. Kuntaliitoksesta käytetään yleisesti myös termiä *kuntafuusio*. Kunnissa puhutaan yleensä mieluummin kuntien yhdistymisestä tai uuden kunnan perustamisesta kuin kuntaliitoksesta. Neutraalilla termillä pyritään välttämään vaikutelmaa voittajista ja häviäjistä tasavertaisessa asemassa olevien kuntien ja kuntalaisten sijaan. (Haveri & Majoinen 2000, 69–70.)

Kuntaliitoksen alakäsitteitä ovat muun muassa *reikäleipäliitos*, *monikuntaliitos*, *osittaisliitos* sekä *pakkoliitos*. Reikäleipäliitos on kuntaliitos, jossa yhdistyy vähintään kaksi kuntaa, jotka ovat maantieteellisesti sisäkkäin. Sisäkunta on yleensä kaupunki ja ulkokunta on tavallisesti maalaiskunta. Monikuntaliitos on kuntaliitos, jossa yhdistyy vähintään kolme kuntaa. Osittaisliitos (myös kunnanosaliiitos) merkitsee kuntajaon muutosta, jossa vain osa kunnasta liitetään toiseen kuntaan. Tällöin kunnan oikeushenkilöllisyys ja itsenäisyys säilyvät vaikka pinta-ala pienenee. Pakkoliitos on puolestaan kuntaliitos, joka ei perustu yhdistyvien kuntien vapaaehtoisuuteen. Kuntaliitos vastoin kuntien omaa tahtoa oli mahdollista valtioneuvoston päätöksellä vanhan kuntajakolain (73/1977) ollessa voimassa. (Mäkinen 1992, 7; Puustinen 1998, 18; Kuntajakolaki 73/1977.)

1.2 Kuntaliitostutkimus Suomessa

Kuntaliitokset ja niihin liittyvä problematiikka ei ole enää uusi tutkimuksen aihe, sillä kuntaliitoksia on tutkittu Suomessa useita vuosikymmeniä. Vanha tutkimus ei tee kuitenkaan uutta tutkimusta koskaan turhaksi tai mielenkiinnostomammaksi. Näkökulma voi olla muista kuntaliitostutkimuksista poikkeava ja uutta tutkimusta puoltaa myös kuntia ympäröivän maailman muuttuminen. Toimintaympäristön muutosten myötä kunnat ja kuntaliitokset ovat samalla muuttuneet. Varhaisimmat tutkimustulokset 1960- tai 1970-luvuilta eivät välttämättä siis enää ole ajankohtaisia. (Keinonen 1995, 7.)

Ensimmäiset merkittävät Suomen kuntarakennetta ja kuntaliitoksia koskevat tutkimukset olivat Olavi Rytkölen (1957) tutkimus *Kunnallisen jaoituksen muuttaminen* sekä Erkki Pystysen (1965) väitöskirja kuntakoon vaikutuksista kunnallishallintoon. Rytkölen tutkimuksessa näkökulma on oikeudellinen, eli siinä tarkastellaan lähinnä kunnallisen jaoituksen muuttamisen hallinto-oikeudellisia näkökohtia sekä sen suhdetta muihin aluejaotuksiin. Pystysen tutkimus *Kunnan suuruus kunnallishallinnossa* puolestaan sijoittuu ajallisesti vaiheeseen, jolloin Suomessa suunniteltiin kuntajaon kokonaisuudistusta. Tästä syystä tutkimuksessa lähestytään kuntakokoa ja kuntarakennetta etenkin kunnallispoliittisista ja -taloudellisista näkökulmista.

Kuntaliitoksia on perinteisesti ollut tapana tutkia kunnallishallinnon omista lähtökohdista ja käsiteperustasta käsin. Kuntaliitostutkimuksissa on pitäydytty kuvailemaan kuntaliitosprosessin kulkua ja käsittelytapaa joko kuntaliitoksen puoltajien ja vastustajien välisenä kiistanafaktoista tai sitten etsitty esimerkiksi kuntaliitosten edellytyksiä ja esteitä (Puustinen 1998). Suurin osa kuntaliitosaiheisista tutkimuksista voidaan jakaa karkeasti esitutkimuksiin ja seurantatutkimuksiin (Mäkinen 1992, 75). Esitutkimuksia on valmistunut runsaasti, mutta jo tehtyjen kuntaliitosten vaikutuksia on tutkittu vähemmän. Laajimpia kuntaliitosten vaikutuksia käsitteleviä seurantatutkimuksia ovat kolmeen erilliseen osaraporttiin (Katajamäki, Koponen & Saari 1979) jakautunut Itä-Suomen Instituutin teettämä tutkimus sekä Kari Leinamon (2004) kuntaliitosten vaikutuksia pitkällä, keskimäärin 30 vuoden aikavälillä, tarkasteleva tutkimus, jossa fokuksessa on liitosalueiden kehitys kuntaliitoksen jälkeen.

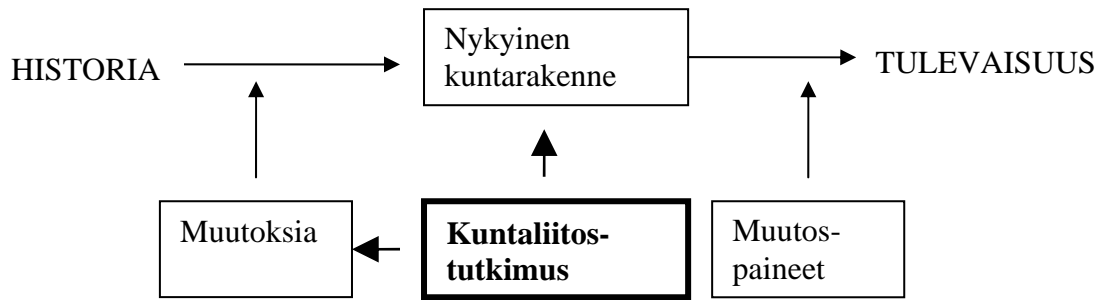
Viime aikoina, 1990-luvulta lähtien, kuntaliitoksia on lähestytty useista eri näkökulmista. Esimerkiksi Siv Sandberg ja Krister Ståhlberg (1997) ovat arvioineet kuntakoon, demokratian ja talouden välisiä yhteyksiä. Pirjo Mäkinen (1992, 1994) ja Yrjö Kuotola (1999) ovat tutkineet kuntajaon muuttamisen oikeudellisten edellytysten kehitystä ja Sari Puustinen (1998) kuntaliitosten edellytyksiä ja esteitä kolmen sisäkkäiskunnan¹ liitoshankkeiden kautta. Arto Haverin ja Kaija Majoisen (2000) tutkimus *Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät?* käsittelee puolestaan kuntien yhdistämistä johtajuuden näkökulmasta neljän esimerkkitapauksen² kautta. Aivan viime aikoina on kiinnostuttu tutkimaan myös kuntarakenteen muutostarpeita tulevaisuudessa, kuten esimerkiksi Haverin, Elina Laamasen ja Majoisen (2003) teoksessa *Kuntarakenne muutoksessa – Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa* sekä Toivo Pihlajaniemen (2006) kirjassa *Kuntarakenne murroksessa*.

Kuntaliitostutkimusten tekoon liittyy paljon ongelmia. Riitta Mäkinen (1992, 73) jakaa nämä yleistävyys-, vertailtavuus- ja aikaongelmiin. Yleistävyysongelma johtuu siitä, että kuntaliitostutkimukset ovat yleensä case-tutkimuksia. Tällöin tutkimuksia ei voida yleistää tilastollisin perustein. Vertailtavuusongelmalla tarkoitetaan kuntaliitoksen etujen ja haittojen arviointia. Ongelmalliseksi tutkimuksen tekee se, että jossain hyvältä vaikuttava asia voi olla haitta jollain toisella alueella. Lisäksi on vaikea sanoa johtuvatko uudessa kunnassa tapahtuvat muutokset itse kuntaliitoksesta, vai jostain muusta seikasta. Kuntaliitostutkimusten aikaan liittyvät ongelmat tarkoittavat puolestaan sitä, että liitoksen aiheuttamat muutokset voivat näkyä vasta vuosien jälkeen itse yhdistymisestä. (Mäkinen 1992, 73–74.) Myös kuntaliitosten tunteita herättävä luonne luo omat haasteensa kuntaliitostutkimukselle (Haveri ym. 2003; Puustinen 1998).

Kuntaliitostutkimukset voidaan Mäkisen (1992, 72) mukaan jakaa kuntarakenteen historian, nykytilanteen sekä tulevaisuuden tutkimiseen (kuvio 2).

¹ Puustisen (1998) tutkimuksen tapauskunnat ovat Jyväskylän kaupunki ja Jyväskylän maalaiskunta, Pieksämäen kaupunki ja Pieksämäen maalaiskunta sekä Porvoon kaupunki ja Porvoon maalaiskunta.

² Haverin ja Majoisen (2000) tutkimuksen tapauskunnat ovat Heinolan kaupunki ja Heinolan maalaiskunta, Lohjan kaupunki ja Lohjan kunta, Porvoon kaupunki ja Porvoon maalaiskunta sekä Rauman kaupunki ja Rauman maalaiskunta.



KUVIO 2. Kuntaliitostutkimus ja sen erittely. (Mäkinen 1992, 72.)

Kuvion 2 avulla voidaan hahmottaa, että voimassa olevan kuntarakenteen taustalla ovat luonnollisesti aina sen historialliset vaiheet ja perinteet. Vallitsevaan kuntarakenteeseen liittyy yleensä myös jatkuvasti muutostarpeita. Kuntarakenteen tulevaisuutta arvioidakseen tarvitaan tietoa olemassa olevaan kuntajakoon kohdistuvista muutospainesta sekä muista kuntajaotukseen vaikuttavista seikoista. Jotta voitaisiin arvioida kunnan olemusta ja kuntarakennetta tulevaisuudessa, on tunnettava niiden menneisyyttä sekä tämän hetkistä tilannetta. (Mäkinen 1992, 3.) Kuntaliitostutkimuksen kuntarakenteen historiaa koskevat muutokset symbolisoivat kuntarakenteen kehityskulkua sekä sen muotoutumiseen vaikuttaneita seikkoja. Nykyiseen kuntarakenteeseen kohdistuvia muutospainetta ovat puolestaan esimerkiksi kuntien taloudelliset vaikeudet, julkisen hallinnon sekä palvelutuotannon muutokset, kansainvälistyminen ja kuntien välinen yhteistyö. (emt., 28; 98.)

Käsillä oleva tutkimus voidaan sijoittaa tässä hahmotelmassa kuntaliitosten historian ja nykyisen tilanteen tutkimiseen. Tutkimuksessa sivutaan lisäksi kuntaliitosten tulevaisuutta kuntarakenteeseen kohdistuvien muutospainoiden tarkastelun kautta. Jatkan omassa tutkimuksessani myös aiemman kuntaliitostutkimuksen tapaustutkimusperinnettä analysoimalla tutkimusosiossa kahta keskisuomalaista kuntaliitosprosessia. Tutkimukseni eroaa kuitenkin vahvasti kunnallis- ja hallintotieteisiin painottuneesta kuntaliitostutkimuksesta yhteiskuntatieteellisen tutkimusasetelmansa puolesta.

2 KUNTARAKENTEEN KEHITYS SUOMESSA

2.1 Kunnallinen itsehallinto kuntarakenteen perustana

Tässä luvussa tarkastellaan kunnallista itsehallintoa kuntarakenteen perustana sekä kuvaillaan Suomen kuntarakenteen kehityksen keskeisimpiä piirteitä 1900–2000-luvuilla. Kunnat ovat osa suomalaisten jokapäiväistä elämää. Kunnan toiminnan perustana on kunnallinen itsehallinto, eli kuntalaisten oikeus päättää omista asioistaan omalla vastuullaan. Kunnallisen itsehallinnon käsite on laaja, mutta se voidaan esimerkiksi Aimo Rynnäsen (1999, 158–162) mukaan jakaa aluevaltaan, suunnitteluvaltaan, johtosääntövaltaan, organisaatiovaltaan, henkilöstövaltaan, kulttuurivaltaan sekä ympäristövaltaan. Käytännössä kunnallinen itsehallinto ilmenee siten, että tietyllä alueella ihmiset hoitavat itse omaan yhteisöönsä vaikuttavia tärkeitä asioita, kuten maankäyttöä, sosiaalisia tehtäviä ja alueen yleistä kehittämistä. Itsehallinnon ytimenä toimii jokaisessa kunnassa kuntalaisten valitsema kunnanvaltuusto, joka käyttää kunnassa ylintä päätösvaltaa. Nykyisin painotetaan myös kuntalaisten osallisuutta paikallisten asioiden hoidossa, eli asukasdemokratiaa. (emt.)

Kunnat voidaan nähdä paikallistasolla toimivina hallinto-organisaatioina ja samalla eräänlaisina pienoisysteiskuntina. Kunnat ovat omavastuisia talousyksiköitä, joille on myönnetty verotusoikeus toimintansa rahoittamiseksi. Kunnat symbolisoivat monelle etenkin julkisia palveluja. Tämä ei ole ihme, sillä peräti kaksi kolmasosaa julkisista palveluista on kuntien järjestämisvastuulla. Valtio osallistuu palveluiden rahoittamiseen valtionosuuksien avulla ja tasoittaa näin kuntien välisiä taloudellisia eroja. (Anttiroiko ym. 2007, 15–16.) Kunnan tehtäviin kuuluu hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa sekä sille laissa säädetyt tehtävät. Kunta voi sovittaessa ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunnan on mahdollista hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. (Kuntalaki 365/1995.) Sisäasiainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

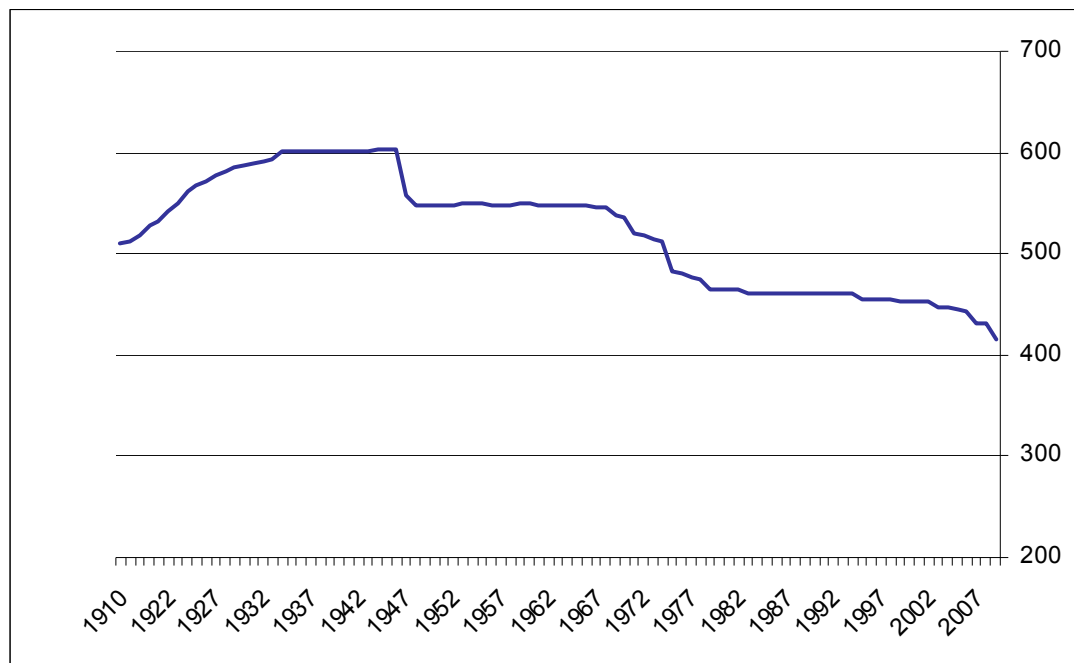
Kunnallisella itsehallinnolla on Suomessa pitkä historia. Kunnat ovat aina myös heijastaneet yhteiskunnan yleisiä kehityssuuntia. Kunnallisen itsehallinnon juuret ovat alun perin pitäjänhallinnossa. Pitäjät edustivat vielä harvainvaltaa, mutta pian sotien jälkeen hyvinvointivaltion kehityksen myötä kunnista kuoriutui monipuolisia hyvinvointikeskuksia. Kunnallisen itsehallinnon nykyinen kehitysvaihe heijastaa laajoja yhteiskunnallisia muutoksia, kuten globalisaatiota ja Euroopan Unionin kehitystä. Nämä muutokset muovaavat samalla koko suomalaista kuntakenttää. (Anttiroiko ym. 2007, 7.)

2.2 Kuntarakenteen kehitysvaiheita Suomessa

Kunnallinen itsehallinto on kuntarakenteen olemassaolon edellytys. Kunnan alueen ja koko kuntarakenteen merkitys on sidoksissa kunnallisen itsehallinnon oikeudelliseen perustaan sekä sen merkityssisältöön. (Kuotola 2002, 45.) Suomen kuntarakennetta, eli kuntajakoa, säätelee aina voimassa oleva lainsäädäntö. Kuntajakolainsäädäntö luo myös kuntaliitoksille raamit, joiden puitteissa on kuntien mahdollista toimia. Vaikka kunnat ovat itsehallinnollisia yksiköitä, ne eivät silti omaa oikeuksia rajojensa määrittelyyn. Ainoastaan valtioneuvostolla on oikeus päättää kuntarajoista ja niiden muuttamisesta. Viime vuosikymmeninä kuntajaon muutosta koskevissa säädöksissä on kuitenkin lähtökohtana ollut vapaaehtoisuus. Valtioneuvosto päättää siis kuntajaon muuttamisesta pääsääntöisesti asianomaisten kuntien aloitteen perusteella. (Mäkinen 1992, 41.)

Kuten edellä jo todettiin, Suomen kuntarakenne pohjautuu alun perin 1800-luvun puolivälissä toimineisiin seurakuntiin ja kaupunkeihin. Ensimmäinen maalaiskuntia koskeva kunnallisasetus säädettiin vuonna 1865, jolloin kuntien hallinto erotettiin kirkollisesta kirkkopitäjähallinnosta. Kaupunkeja koskeva kunnallisasetus säädettiin vuonna 1873. Maalaiskunnat pysyivät kunnallisasetuksesta huolimatta edelleen epäitsenäisinä, ja kunnallinen jaotus seurasi seurakunnallista jakoa. Kuntajaotuksen muuttamista koskevaa lainsäädäntöä alettiin valmistella vuonna 1910, mutta poliittiset syyt viivästyivät prosessia. Ensimmäinen laki säädettiin lopulta vuonna 1925, jolloin annettiin laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta (180/1925). Laki koski sekä kaupunkeja että maalaiskuntia, ja lailla mahdollistettiin maalaiskuntia koskevan kuntajaotuksen erottaminen seurakuntajaotuksesta. (Laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta 180/1925; Mäkinen 1992, 28–32.)

Aivan 1900-luvun alussa Suomessa oli kuntia vajaat 500 kappaletta. Itsenäistymisvuonna 1917 kuntia oli 532. Ensimmäinen varsinainen kuntaliitos Suomessa tehtiin vuonna 1922 Nokiolla ja Pirkkalassa. (Kuntaliitokset 1922–2008; Mäkinen 1992, 28). Suuntaus kuntakoon pienenemiseen kuitenkin voimistui 1920-luvun loppupuolella ja jatkui 1940-luvulle asti, jolloin kuntien määrä ylitti enimmillään kuudensadan (Haveri ym. 2003, 29). Kuntien määrä tippui pian, sillä sotien jälkeen lukumäärää verottivat Neuvostoliitolle luovutetut alueet, jotka käsittivät kaiken kaikkiaan 44 kuntaa. Kuntien määrä supistui 1950-luvulla 548 kuntaan, kun kasvavien kaupunkeihin liitettiin niitä ympäröiviä maalaiskuntia. (Anttiroiko ym. 2007, 11–12.)



KUVIO 3. Suomen kaupunkien ja kuntien lukumäärä vuosina 1917–2007. (Suomen Kuntaliitto, 2007.)

Kuntaudistuspyrkimykset 1960–70 -luvuilla

Kuviossa 3 voidaan havaita 1940-luvun maaluovutusten jälkeen ensimmäinen selkeä notkahdus kuntien ja kaupunkien lukumäärässä 1960-luvulla. Suomessa heräsi tuolloin ajatus toiminnallisen aluejärjestelmän mukaisesta kuntajaosta, sillä kuntarakenne koettiin

epätarkoituksenmukaiseksi. Kuntaliitosongelmaa ratkaisemaan perustettiin vuonna 1961 pienkuntakomitea, jonka mietinnössä (1965) ehdotettiin vähintään 4 000 asukaan, mutta mieluummin 8 000 asukkaan kuntakoko. Asukastavoitteisiin pääsemiseksi ehdotettiin pakollisia kuntaliitoksia ja kuntien yhteistoimintaryhmiä. Pienkuntakomitean mietinnön valmistuttua vuonna 1965 mietintöön suhtauduttiin valtion keskushallinnossa ja lääninhallituksissa hyvin suopeasti. Sen sijaan mietinnössä esiin nostettuun pakkoliitoskäytäntöön suhtauduttiin laajasti epäillen. Haluttiin ensin katsoa ensin, millaisiin tuloksiin päästään vapaaehtoisuuden pohjalta ja vasta sen jälkeen harkita pakkoliitoksia. (Soikkanen 1966, 687–690.)

Kuntaudistuskaavailut saivat tukea erityisesti naapurimaasta Ruotsista, missä suurkuntareformi oli pakottanut läänit vuonna 1952 suunnittelemaan kuntaliitoksia niin, että maalaiskuntien väkiluku nousee 3 000-5 000 asukkaaseen. Tavallisimmat liitokset Ruotsin kuntareformissa olivat 2-5 kunnan yhdistymisiä, mutta ennätykseksi saatiin jopa 18 kunnan kuntaliitos. Voimakas yhteiskunnallinen muutos teki näistä uusista kunnistakin pian liian pieniä. Tämän vuoksi läänit saivat 1960-luvulla uudeksi tehtäväkseen luoda toiminnallisin perustein uusia kuntaryhmiä, jotka sitten yhteisymmärryksen päästyään liittyisivät suurkunniksi. Uusi kuntaryhmäreformi tehtiin pakolliseksi 1970-luvun alussa. Vuoteen 1974 mennessä Ruotsin yli 2 500 kuntaa oli liitetty kahden reformin myötä 278 kunnaksi. (Keinonen 1996, 80–82.) Suomessa kuntauudistuspyrkimykset eivät edenneet kuitenkaan yhtä vauhdikkaasti kuin länsinaapurissa. Laajoista suunnitelmista ja myöhemmin säädetyistä kuntauudistuksen suunnittelulaista huolimatta poliittista yksimielisyyttä suuren kuntauudistuksen toteuttamiseksi ei saatu Suomessa aikaiseksi. (Haveri ym. 2003, 31.)

Kun 1960-luvun suuri kuntauudistushanke kariutui, kuntaliitoksista ryhdyttiin vuosina 1973–77 maksamaan ensimmäistä kertaa yhdistymiskorvauksia ja -avustuksia valtion varoista. Korvausten perusteena olivat tuolloin liitoksen myötä menetetyt valtionavustukset. Lain voimassaoloaika jatkettiin myöhemmin. (Mäkinen 1992, 41.) Kuntaudistuksen vaillinaisesta toteutumisesta huolimatta maassamme tehtiin 1960- ja 1970-luvuilla lopulta yli 60 kuntaliitosta. Eniten liitoksia toteutettiin vuonna 1969, jolloin astui voimaan 14 kuntaliitosta, ja vuonna 1973, jolloin toteutui yhteensä 20 liitosta. (Kuntaliitokset 1922–2008.) 1960-luvulta lähtien vapaaehtoiset kuntaliitokset laskivat siis

hiljalleen kuntien lukumäärää. Yleisimpiä liitoksia tuolla aikavälillä olivat maalaiskunnan tai maalaiskuntien yhdistyminen naapurikaupunkiin tai -kauppalaan. (Mäkinen 1992, 28.)

Kuntauudistuksia suunnitteluvaiheessa tehtiin myös vastoin kuntien omaa tahtoa tehtyjä kuntaliitoksia, eli pakkoliitoksia. Kuntaliitos vastoin kuntien omaa tahtoa oli mahdollista valtioneuvoston päätöksellä vanhan kuntajakolain (73/1977) ollessa voimassa. Lain mukaan kuntajaonmuutos saatiin määrätä toimeenpantavaksi, jos tärkeä yleinen etu sitä vaati, vaikka asianosaiset kunnanvaltuustot vastustivatkin muutosta. Pakkoliitoksia ei ole kuitenkaan tehty Suomessa laajamittaisesti. Viimeiset pakkoliitokset pantiin täytäntöön vuonna 1977, kun Kajaanin kaupunki ja Kajaanin maalaiskunta sekä Kotka, Karhula ja Kymi yhdistettiin valtioneuvoston päätöksestä. (Koski 2004, 8; Kuntajakolaki 73/1977.)

Kuntaliitokset 1990–2000-luvuilla

Kuntajakolainsäädännöllä on pyritty kannustamaan kuntien yhdistymistä jo 1970-luvulta lähtien määräaikaaisesti voimassa olleilla yhdistymisavustuslaeilla sekä korvaamalla yhdistymisen aiheuttamia poikkeuksellisia kustannuksia tai tulojen vähennyksiä. Keskustelu kuntauudistuksesta virisi uudelleen kuitenkin vasta 1980-luvun lopulla, kun hallitus otti aluejakokysymykset käsittelynsä. (Sandberg & Ståhlberg 1997, 11.) Puolueista etenkin sosiaalidemokraatit ja kokoomus esittivät tuolloin kuntaliitosmyönteisiä kannanottoja ja kuntien lukumäärän vähentämisestä tehtiin lukuisia esityksiä. (Keinonen 1995, 37–38.) Myös kuntien päättäjät ja asukkaat alkoivat ottaa osaa kuntaliitoskeskusteluun (Haveri 2002, 8).

Kuntarakennetta alettiin jälleen muotoilla tarkoituksenmukaisemmaksi lainsäädännön muutoksilla. Vuoden 1997 kuntajakolaki (1196/1997) oli luonteeltaan selvästi tavoitteellisempi ja kuntarakenteen uudistamista edistävämpi kuin aikaisemmat kuntajakolait. Vuoden 2002 alussa muutettiin jälleen lakia kuntajakolain muuttamisesta (1447/2001). Lakimuutoksen taustalla oli näkemys, että Suomessa on liian suuri määrä voimavaroiltaan heikkoja kuntia, joiden mahdollisuudet selvittää tehtävistään omilla tuloilla ja valtionosuuksilla ovat huonot. Uuden lain tavoitteena oli yhdistymisavustuksia lisäämällä ja monipuolistamalla edistää kuntajaon muutoksia ja kehittää kuntarakennetta toiminnallisesti ja taloudellisesti entistä tehokkaammaksi. Valtion taloudellisten

kannustimien on toivottu aktivoivan kuntia aloitteellisuuteen, ja uutena tukimuotona otettiin käyttöön investointi- ja kehittämishankkeiden tuki, joka antaa valtiolle mahdollisuuden vaikuttaa kuntien toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen. Investointi- ja kehittämishankkeiden tukea myönnetään tapauskohtaisesti harkinnan perusteella esimerkiksi elinkeinoelämän, yhdyskuntarakenteen, ympäristönsuojelun, opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon investointi- ja kehittämishankkeisiin. (Laki kuntajakolain muuttamisesta 1447/2001.)

Kuntajakolakiin on sisällytetty laadulliset tavoitemääritykset koskien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Kuntajakolain tavoitteena on lisätä kuntien ja kuntalaisten mahdollisuuksia tehdä aloitteita kuntajaon muutosten suhteen. Kuntajakolaki sisältää myös aiemmat määräaikaaisesti voimassa olleet yhdistymisavustussäännökset. Kuntajakolainsäännöksiä muutettiin keväällä 2005 siten, että ne ohjaavat kuntia parantamaan kuntajaon muutoksen yhteydessä myös palvelujen tuotantorakenteita. (Haveri ym. 2003, 29.)

Kuntajakolakia uudistettiin helmikuussa 2007 osana suurempaa kunta- ja palvelurakennemuutosta, eli Paras-hanketta. Kuntajakolain uudistamisella pyrittiin täsmentämään kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja laajennetaan valtioneuvoston harkintavaltaa kuntajakopäätöksissä. Kuntaliitosten kannalta käytännössä merkittävintä on yhdistymisavustusten ehtojen muuttaminen niin, että niin sanotut porkkanarahat kannustavat väestöpohjaltaan entistä suurempien kuntien muodostamiseen. Kuntajakolain uudistuksella pyritään siis yhä suurempiin kuntiin. Uudistetussa kuntajakolaissa luvataan muun muassa turvata henkilöstön asema kuntajaon muutoksessa viiden vuoden ajan, kun taas hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen viiden vuoden määräaika lyheni kolmeen vuoteen. (Laki kuntajakolain muuttamisesta 170/2007.)

Liitosten taloudellinen tukeminen on ollut valtiolta selkeä viesti kuntapäätäjille siitä, että kuntaliitokset nähdään toivottavina ratkaisuina ja niihin kannustetaan rahallisin panostuksin. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan (2006) kiinnittänyt huomiota siihen, että valtion menot kuntien yhdistymisavustuksiin ovat kasvaneet merkittävästi viime vuosina. Tarkastusviraston mukaan kuntien yhdistymisavustuksiin liittyy suorastaan merkittävä valtiontalouden riski. Virasto on laskenut, että sadan kunnan vähennys maksaisi valtiolle peräti yli 600 miljoonaa euroa. (Kuntien yhdistymisavustukset 2006, 110.)

Vuosituhanen alku tullaan muistamaan Suomen kuntakentässä ainakin toistaiseksi ennätysellisestä kuntaliitosten määrästä. Vuoden 2008 alkuun mennessä on tehty jo 33 liitosta ja vuoden 2009 alussa voimaan astuu 18 uutta liitosta. Suomen Kuntaliiton (Ajankohtaiset kuntaliitokset 2007) mukaan joulukuussa 2007 oli käynnissä lisäksi 26 kuntaliitosselvitystä, joissa oli mukana yhteensä lähes 70 kuntaa. Vuoden 2008 alussa kuntia on Suomessa 415 kappaletta ja vuodesta 1980 kuntien määrä on vähentynyt yhteensä 49 kunnalla. Kuntien lukumäärä on vähentynyt pelkästään vuosien 2000–2008 aikana 37 kunnalla ja vuoden 2009 jälkeen määrä supistuu nähtävästi noin 50 kunnalla lisää. 2010-luvulle siirryttäessä kuntien lukumäärä painunee siis reilusti alle neljänsadan, ja kuntia lienee Suomessa tuolloin enää noin 370. (Ajankohtaiset kuntaliitokset 2007.)

2.3 Kuntarakennekeskustelu – optimaalisen kuntakoon ikuinen dilemma

Suomen kuntarakennetta on perinteisesti voitu kuvata hyvin heterogeeniseksi: Suomessa on sekä hyvin suuria kuntia että toisaalta taas hyvin pieniä paikallisyhteisöjä. Kuntarakenteen käsitteleminen samoilla kriteereillä on ollut tästä syystä vaikeaa. Kuntaliitokset on nähty vuosituhanen vaihteen tienoilla tarpeellisiksi etenkin kahdentyyppisissä kunnissa: kaupunkiseutujen reikäleipäkunnissa sekä pienkunnissa. Reikäleipäkuntien liittymisiä on puolusteltu erityisesti keskuksen kasvun tärkeydellä, maankäytön ja liikenteen järjestämisen tarpeilla sekä yleisesti palvelujen järkiperaistamisella. Pienkuntien kuntaliitoksia on puolestaan perusteltu eniten liitoksen tuomilla mittakaavaeduilla: suurempien kuntien on ajateltu voivan paremmin ja tehokkaammin järjestää ne palvelut, joita kuntalaisille tarjotaan. On loogista, että yksikkökustannukset pienenevät, kun palveluja tuotetaan riittävän suuressa mittakaavassa. (Haveri & Majoinen 2000, 14.)

Haverin, Laamasen ja Majoisen (2003, 29) mukaan kuntarakenteen muutoksiin ovat vaikuttaneet enemmän yleiset yhteiskunnalliset tekijät kuin niitä koskevien säännösten muutokset. Kuntajaon kehittämisessä on havaittavissa kaksi eri vaihetta. Kunnallisasetusten asettamisen jälkeen 1900-luvun alussa pyrittiin kuntakoon pienentämiseen, sillä pieni koko nähtiin edellytyksenä kuntalaisdemokratian vahvistamisessa ja pitkien etäisyyksien tuomien haittojen ehkäisemisessä. Käsitykset kuntakoosta kuitenkin muuttuivat hyvinvointivaltion laajenemisen vaiheessa 1960-luvulla.

Tuolloin alettiin pyrkiä hyvinvointivaltion ideologian mukaiseen alueelliseen tasa-arvoon ja peruspalvelujen takaamiseen kaikkien kuntien asukkaille. Hyvinvointivaltion rakenteiden ja toimintatapojen vakiinnuttamisvaiheessa etäännyttiin samalla kuntien itsehallinnon ihanteesta, eli ajatuksesta kunnasta kansalaisyhteisönä. Pienkuntavaltaisen kuntarakenteen katsottiin horjuttavan kuntien yhteiskunnallista roolia tasa-arvoisen palvelutuotannon toteuttajana. (Haveri ym. 2003, 29–30.)

Kuntakoko on ollut viime aikoina jälleen hallitseva teema varsinkin kuntataloutta ja julkisten palvelujen tehokkuutta käsittelevässä keskustelussa. Kunnille on pyritty nyt asettamaan tietty koon alaraja, jonka tarkoituksena on poistaa liian pienet kunnat kuntakartalta. Kunnallisessa palvelutuotannossa uskotaan skaalaetuihin, eli siihen, että kuntien tuottamien palveluiden yksikkökustannukset pienenevät tuotannon määrän kasvaessa. Pienissä kunnissa palveluiden tuottaminen tulee näin ollen liian kalliiksi. (Solakivi & Virén 2006, 39.) Suuria kuntayksiköjä ja niihin johtavia kuntaliitoksia on kannatettu myös niiden veropohjaa vakauttavan vaikutuksen vuoksi. Suuremmilla kunnilla on todennäköisesti pieniä kuntia paremmat mahdollisuudet selviytyä taloudellisiin suhdanteisiin liittyvistä riskeistä (Moisio 2002, 157).

Suurempaa kuntakokoa on puolustettu myös hallinnon tehokkuuden näkökulmasta. Tämän näkökulman mukaan asukaskohtaiset hallintokulut on mahdollista saada pienemmiksi suurissa yksiköissä. Suuremmissa kunnissa on esimerkiksi varaa palkata asiantuntevaa henkilökuntaa, mikä lisää osaltaan tehokkuutta. (Moisio & Uusitalo 2003, 22.) Suurtuotannon etujen vastapainona on puhuttu myös pientuotannon eduista: Pienen kunnan monitoimivirkamiehellä on mahdollisuus tehdä joustavammin monenlaisia työtehtäviä sen mukaisesti kuin tarve kunnassa vaatii. Joustavuus mahdollistaa näin resurssien tehokkaamman käytön. (Sandberg & Ståhlberg 1997, 59.)

Kuntarakennekeskusteluissa on tärkeää muistaa, että kaksi samankokoista kuntaa voivat järjestää palvelutuotantonsa monella eri tavalla ja eri kustannustasolla. Kunta voi omalta osaltaan vaikuttaa siihen, miten palvelut tuotetaan. Kunnan päätöksiin vaikuttavat monet alue-, tuotanto- ja väestörakenteisiin liittyvät seikat sekä lukuisat muut asiat. Esimerkiksi yhden kuntakeskuksen kunta voi selvitä paljon pienemmillä kustannuksilla kuin monesta eri keskuksesta muodostuva kunta. Toisaalta suurten palveluyksiköiden ongelmana saattaa vaivata kustannuksia lisäävä organisatorinen tehottomuus. Olennainen seikka onkin, että kuntakoko ei ole sama asia kuin tuotantoyksikön koko. Näin ollen myös pienet kunnat

voivat hyödyntää mittakaavaetuja ostamalla palveluja ja hyödykkeitä sellaisilta yksityisiltä tai julkisilta tahoilta, jotka saavat mittakaavaetua toiminnastaan. (Solakivi & Virén 2006, 40–42.)

Optimaalisen kuntakoon metsästys lienee ikuinen prosessi, sillä kuntakoon voidaan nähdä kuvastavan aina omaan aikaansa sidonnaista kunnalle asetettua roolia yhteiskunnassa. Kalevi Luoma ja Antti Moisio (2005, 22) muistuttavatkin, että optimaalinen kuntakoko muuttuu ajan myötä. Kuntakokoon ja sitä kautta kuntarakenteeseen vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi väestörakenne ja väestön sijoittuminen alueelle, pinta-ala, taajama-aste sekä yhteistyö muiden kuntien kanssa. (Ovaska 2003, 12). On siis olemassa useita ajassa muuttuvia tekijöitä, jotka vaikuttavat optimaaliseen kuntakokoon ja näiden tekijöiden vaikutukset osin kumoavat toisensa. Kuntarakennekeskusteluun heijastuvat siis aina kuntien roolin muutos sekä yhteiskunnallisessa ajattelussa tapahtuvat muutokset. (Keinonen 1995, 7.)

Seuraavaksi kartoitetaan niitä yhteiskunnallisia ilmiöitä, jotka ovat nähtävissä edellä kuvailtujen kuntarakenteen muutosten taustalla. Tarkastelu kohdentuu tutkimuksen rajatulle aikajänteelle, 1990–2000-lukujen kehityskulkuun. Kuvailen tärkeimmiksi katsomiani kuntiin sekä niiden toimintaan vaikuttaneita konkreettisia muutoksia sekä pyrin sijoittamaan nämä uudistukset laajempaan viitekehykseen.

3 KUNTIEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET 1990–2000-LUVUILLA

3.1 Hyvinvointivaltion murros

Aiemmin todettiin, että kunnilla on hyvin merkittävä asema suomalaisessa yhteiskunnassa. Kuntasektorin vastuu palveluista on Suomessa ainutlaatuisen laaja jopa muihin Pohjoismaihin verrattuna. Taustalla on kuntien tärkeä rooli suomalaisen hyvinvointivaltion rakentamisen ja sen nopean laajentamisen aikakautena 1960–1980-luvuilla. Kun hyvinvointipalvelut laajenivat, myös kunnat vahvistuivat, ja päinvastoin.

Hyvinvointivaltioita on ryhmitelty ja tyypitelty eri perusteilla ja niistä on muodostettu ideaalityyppejä, jotka kuvaavat hyvinvointivaltioiden sosiaaliturvajärjestelmissä esiintyviä eroja ja yhtäläisyyksiä. Yksi tunnetuimmista on Gøsta Esping-Andersenin (1990) tekemä jaottelu pohjoismaiseen sosiaalidemokraattiseen, angloamerikkalaiseen markkinaliberaaliin ja keskieuropalaiseen konservatiiviseen hyvinvointiregiimiin. Kolmijaon taustalla ovat sosiaalipolitiikan ulottuvuudet, kuten muun muassa valtion ja markkinoiden välinen suhde ja sosiaalipolitiikan dekommodifikaatio-vaikutukset sekä mallien kehitykseen vaikuttaneet poliittiset ideologiat. Pohjoismaisessa, sosiaalidemokraattisessa hyvinvointivaltiossa julkisen sektorin vastuu sosiaalisen turvallisuuden tuottamisessa on korostunut. (Esping-Andersen 1990, 26–27.)

Läntisissä teollisuusmaissa 1980-luku voidaan nähdä vedenjakajana, josta lähtien julkisten menojen kasvua on pyritty rajoittamaan monin eri tavoin (Harrinvirta 2000, 23). Suomeen hyvinvointivaltion murros rantautui todenteolla 1990-luvun alussa, kun maa koki poikkeuksellisen syvän laman. Talouden lama ilmeni muun muassa kokonaistuotannon romahtamisena, valuutan devalvoitumisena, valtion velan kasvuna, korkojen nousuna ja työttömyyden kasvuna. Lama koetteli erityisesti julkista sektoria ja näin ollen myös kuntia hyvinvointipalvelujen tuottajina. (ks. esim. Julkunen 2001.)

Laman myötä ja toimintaresurssien vähentyessä hyvinvointivaltion perinteisiä toimintakäytäntöjä kyseenalaistettiin ja julkisten resurssien käyttöä vaadittiin leikattavaksi. Lama, työttömyys ja julkisen talouden rahoituskriisi toimivat samalla makrotaloudellisten häiriöiden korjausmekanismina. Ne oikeuttivat liian laajana pidetyn hyvinvointivaltion ja liian joustamattomien työmarkkinoiden arvostelun ja muutosvaatimukset. Laman myötä Suomessa herätettiin laajaa kriisitietoisuutta, joka mahdollisti samalla tiukan finanssi- ja säästöpolitiikan. Päättäjät sekä muu yhteiskunnallinen eliitti vakuuttivat, että kyse ei ollut suhdanneluontoisesta kriisistä, vaan julkinen sektori on pysyvästi liian laaja ja rakenteellisesti alijäämäinen, ja jota mikään talouskasvu ei voi korjata. (Julkunen 2001, 81–84.)

Kuntien toimintaa leimasi vielä hyvinvointivaltion laajenemisvaiheessa 1960–80-luvuilla vahva viranomaiskeskeisyys. Kuntalaisten hyvinvoinnin katsottiin edellyttävän palvelutuotannon ohjaamista laaja-alaisella normiohjauksella, yksityiskohtaisella resursoinnilla sekä suunnitteluohjauksella. (Nummela & Ryynänen 1993, 6-7.) Kunnallista itsehallintoa alettiin kuitenkin aivan 1980-luvun lopulta lähtien vahvistaa erilaisin hallintouudistuksin, kuten vapaakuntakokeiluin ja valtionosuusuudistuksin, osana suurempaa julkishallinnon reformia. Keinoina reformissa käytettiin valtion yksityiskohtaisen ohjauksen vähentämistä, ratkaisuvallan siirtämistä alue- ja paikallistasolle sekä taloudellisen ajattelun vahvistamista hallinnon kaikilla tasoilla. Uudistuksissa voidaankin hahmottaa kolme erillistä pääteemaa, joita ovat *deregulaatio* eli sääntelyn purkaminen, *desentralisaatio* eli hallinnon hajauttaminen sekä *markkinaohjautuvuus* eli markkinaperusteisten ja asiakasohjautuvuutta korostavien toimintatapojen omaksuminen. (Haveri ym. 2003, 27–28.)

Valtionosuusuudistukset vuosina 1993–1997

Hyvinvointivaltion rahoituksen romahdettua 1990-luvun alussa kuntien normiohjausta ja valvontajärjestelmää alettiin purkaa ja siirtää päätösvaltaa takaisin kunnille. Hallinnonuudistus valtion keskushallinnon, aluehallinnon ja kuntien välillä oli alkanut jo 1980-luvun puolella, ja talouden lama vauhditti sitä katalysaattorin lailla. Hyvinvointivaltion muutoksessa olennaisena osana oli poliittishallinnollisen järjestelmän

uudelleenmuotoilu. Käytännössä poliittishallinnollisen järjestelmän pantiin toimeen valtionosuusuudistusten muodossa vuosina 1993 ja 1997. Valtionosuusuudistukset vaikuttivat konkreettisimmin hyvinvointipalvelujen toteutukseen, ja näin ollen samalla myös kuntiin. (Kinnunen & Kurkinen 2003, 3-4.)

Valtionosuusuudistukset toteutettiin lainsäädännön kautta. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuuksista (STVOL 733/1992) astui vuoden 1993 alussa voimaan ja samalla niin sanotuista korvamerkityistä valtionavuista luovuttiin. Valtionosuusuudistuksen tarkoituksena oli lisätä kuntien mahdollisuuksia hyvinvointipalvelujen toteuttamiseen koskeissa valinnoissa. Tämän jälkeen valtionapuja alettiin kuitenkin leikata voimakkaasti ja lähes puolet Suomen hyvinvointimallin julkisten menojen leikkauksista kohdistettiin juuri kuntien valtionapuihin. Samaan aikaan vuoden 1995 kuntalaissa (365/1995) tehtiin tärkeä periaatteellinen muutos. Kunnan tehtävä ei enää ollut tuottaa palveluja, vaan sen tehtävä oli järjestää niitä, eli ”tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta”. (STVOL 733/1992; Kuntalaki 365/1995, § 3.)

Vuoden 1993 valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksessa siirryttiin tehtäväsidonnaisesta ja kustannusperusteisesta järjestelmästä laskennalliseen käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmään. Vuoden 1997 uudistus toteutettiin kolmella toimenpiteellä: kantokykyluokituksen poistolla, verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasausjärjestelmään siirtymisellä sekä valtionosuuksien leikkauksilla. Valtionosuusuudistusten myötä valtionosuuksien merkitys kuntien talouden rahoituksessa pieneni ja verotulojen merkitys sitä vastoin suureni. Esimerkiksi vuonna 1993 valtionosuudet muodostivat kuntien ja kuntayhtymien tulopohjasta 46 %, kun vuonna 1997 osuus oli enää 31 %. Uuden laskennallisen valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on ollut kannustaa kuntia taloudellisuuteen sillä kannustimella, että kunnat hyötyvät kustannusten alenemisesta. Kunnat ovat siis valtionosuusuudistusten jälkeen olleet itse vastuussa tehottomista ratkaisuisistaan. (Koski 1996, 72–74.)

Valtionosuusuudistusten ja osuuksien leikkausten seurauksena kunnat joutuivat ottamaan yhä suuremman vastuun hyvinvointipalveluiden toteuttamisesta. Tehtävä on ollut todella haastava taloudellisen taantuman aikoina, jolloin kunnissa ei ole ollut resursseja, eikä aina välttämättä ammattitaitoaakaan. Sitä mukaa, kun valtion velvoittamat tehtävät ovat kunnissa lisääntyneet, on valtion rahoituksen suhteellinen osuus kunnissa vähentynyt. Pentti

Meklinin (2001, 3) mukaan Suomen kuntien taloudessa oli vuosituhannen vaihteessa kaksi merkittävää ongelmaa. Ensiksikin kuntien menot kasvavat jatkuvasti, mikä johtuu sosiaali- ja terveystoimen kulujen kasvamisesta. Menoja lisäävät ikääntyvän väestön hoitotarve, kehittyneet hoitomenetelmät ja palvelun laadun vaatimukset. Toinen ongelma kuntataloudessa on, että kuntien taloudet eriytyvät. Osa kunnista on suuremmissa taloudellisissa vaikeuksissa kuin toiset. (emt.) Osalla kunnista talouden kehitys on ollut hyvin myönteistä, kun taas toiset kunnat taas ovat tilanteessa, jossa lakisääteistenkin palvelujen järjestäminen on vaikeaa. Hyvinvointivaltion murroksen ja valtionosuusuudistusten voidaankin nähdä laukaisseen kuntakentässä 1990-luvun loppupuolelta lähtien kiihtyneen eriytyvän kehityksen. (Anttiroiko ym. 2003, 285–286.)

3.2 Normiohjauksesta uuteen hallintatapaan

Suomalainen hallintotraditiolle 1990-luvulla toteutetut laajat uudistukset ovat merkinneet suuria muutoksia. Valtion ja kuntien työnjakoon sekä kustannusten rahoitukseen kohdistui laman myötä uusia paineita, joiden takana olivat julkistalouden kroonistunut kriisi sekä uusliberalistinen hyvinvointivaltiokritiikki. Kritiikissä talous ja sosiaalinen asetettiin vastakkain, ikään kuin toistensa vaihtoehdoiksi. Samalla koko pohjoismainen hyvinvointivaltio joutui kritiikin kohteeksi, sillä pohjoismaisessa hyvinvointiajattelussa valtio on ajateltu perinteisesti välineeksi sosiaaliseen turvallisuuteen. (Anttonen & Sipilä 1993, 435.)

Talouden lamalla oli hallinnon uudelleenjärjestelyihin ennen kaikkea syventävä vaikutus. Vuosien 1993 ja 1997 valtionosuusuudistukset ja osuuksien leikkaukset sekä niihin liittynyt normipurku tulosjohtamisen oppeja noudattaen korosti entisestään kuntien asemaa sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttajana. (Kinnunen & Kurkinen 2003, 3.) Kunnissa vastattiin ylhäältä päin asetettuihin tehostuspaineisiin muotoilemalla palvelurakenteita uudelleen sekä kehittämällä vaihtoehtoisia palvelustrategioita parantamaan taloudellisuutta, tehokkuutta ja laatua. Uusille markkinaperusteisille malleille ominaista on kilpailuttaminen sekä palveluiden tuottamisen, ohjauksen ja rahoittamisen erottaminen toisistaan. Käytetyimpiä markkinamalleja ovat olleet esimerkiksi sopimusohjausmalli, tilaaja-tuottaja -malli, palveluseteli-malli, yksityistäminen ja yhtiöittäminen. Taustalla on

ajatus siitä, että kunnan ei enää tarvitse itse tuottaa palveluja, vaan kunta voi toimia palvelun järjestäjänä. Vastuu palveluiden laadusta ja saatavuudesta on säilynyt uudistuksista huolimatta kuitenkin edelleen kunnilla. (Haveri 2000, 61–63.)

Julkishallinnon reformin taustalla voidaan nähdä laajempi yhteiskunnallinen siirtymä kohti taloudellista markkinaliberalismia. Suomen julkishallinnon uudistus ei ole lajissaan ainoa, sillä myös muissa maissa valtiollisia instituutioita on viime vuosikymmenten aikana muokattu sekä ylikansallisten että kansallisten vaatimusten ja tarpeiden mukaisiksi. Hallintajärjestelmien muutos, jota usein kuvataan siirtymänä ”hallitsemisesta hallintaan”, on yksi teollistuneiden yhteiskuntien megatrendeistä. Muutos on koskettanut sekä yksityistä että julkista sektoria. (Sjöblom 2006, 72.) Ensimmäisenä hyvinvointivaltioista politiikan suuntaa kohti markkinaliberalismia ja yksityistämistä muutti Iso-Britannia 1980-luvulla. Pohjoismaista ensimmäisenä hyvinvointimalliaan alkoi liberalisoida Tanska, ja Suomeen aate rantautui 1990-luvun alussa. (Anttonen & Sipilä 1993, 435–436.) Vähitellen tämä *New Public Management* -ajattelunakin tunnettu uusi hallintatapa on levinnyt laajalti koko läntiseen maailmaan.

New Public Management -termin rinnalla Suomessa käytetään käsitettä uusi julkisjohtaminen. New Public Management, eli NPM, on vaikeasti määriteltävissä, mutta sillä tavoitellaan organisaatioiden tuloksellisuuden, tehokkuuden ja responsiivisuuden lisäämistä järjestelmä- ja organisaatiotasolla tapahtuvan hajauttamisen avulla. Hajauttaminen ilmenee muun muassa itseohjautuvien ja taloudellisesti itsenäisten organisaatioiden muodostamisena sekä markkinamekanismien ja yksityisen sektorin johtamistyylien käyttöönottona julkisten palveluiden järjestämisessä. Uutta julkisjohtamista on pidetty vastauksena byrokratian kasvuun, heikkoon tuottavuuteen ja tehokkuuteen sekä palvelujen laadussa koettuihin ongelmiin. Ajattelun mukaan yhteiskunnan tehokkuus lisääntyy, kun julkinen sektori pienenee kooltaan ja supistuu resursseiltaan. (Haveri 2000, 33.)

Liberaalissa kilpailuyhteiskunnassa kunnat nähdään mieluummin itsehallinnollisina ja keskenään kilpailevina, yrittäjämäisinä toimijoina kuin ohjauksen ja valvonnan alaisina valtion tahdon toteuttajina. Selkeitä käytännön ilmentymiä NPM -ajattelusta ovat olleet juuri kuntien valtiosuusjärjestelmän uudistaminen, tulosohjauksen ja -johtamisen sekä yleensäkin markkinamekanismien käyttöönotto kuntien palvelujen organisoinnissa. (Haveri 2000, 32; 73.) Markkinavetoisen ajattelun myötä kunnat ovat joutuneet

turvautumaan erilaisiin, hyvin pitkälle ja syvälle meneviin hallinnan tekniikoihin ja strategioihin. Kaikki elämänalueet ja toiminnot pyritään saattamaan markkinaohjauksen piiriin ja rahalla mitattavaan muotoon, jota esimerkiksi yhteiskuntaan levinneet tulosohjauksen tekniikat edustavat. Pyrkimyksenä on julkisen sektorin kasvun hillitseminen, hallinnan hajauttaminen ja sääntelyn keventäminen. Nämä tavoitteet pyritään toteuttamaan ohjauksella, joka perustuu tuottavuuteen ja tehokkuuteen kohdistuviin mittareihin. (Rose 1995, 33–34.)

Kansainvälistyminen ja Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi vuoden 1995 alusta lähtien on vaikuttanut suuresti myös kuntiin ja niiden toimintaan. Euroopan integraatiokehitys sekä yleisesti talouden toimintaympäristön ja -ehtojen kansainvälistyminen ovat kaventaneet kansallisvaltioiden toimintamahdollisuuksia. Samalla taloudellinen kilpailu on voimistunut ja kunnat ovat joutuneet toimimaan yhä enenevässä määrin markkinoiden ehdoilla. (Pyy 1998, 13; Harisalo ym. 1992, 186.) Raija Julkunen (2001, 258) näkee 1990-luvun laman kuntien toimintaympäristön muutoksineen yhdeksi merkittäväksi vaiheeksi laajassa julkisen reformin ketjussa, jolla Suomi on transformoitu uudeksi Suomeksi uudessa Euroopassa ja sen avoimessa taloudessa. Julkisen sektorin reformissa tähdättiin muun muassa kunnallisen sektorin kaventamiseen ja markkinaperiaatteiden käyttöönottoon julkisen sektorin sisällä. Kyseinen reformi on nähtävissä olennaiseksi osaksi koko suomalaisen hyvinvointivaltion ”hiipivää muutosta” kohti jälkiekspansivista hyvinvointivaltiota. (emt., 300.)

Edellä kuvattujen muutosten myötä kunnallinen itsehallinto on saanut uusia painotuksia. Hyvinvointivaltion murroksen myötä kansalaisten oikeudet itsehallintoon ja vaikutusmahdollisuuksiin ovat korostuneet. Kansalaisille olennaisinta ovat toimivat peruspalvelut, eikä niinkään se onko palveluiden toteuttajana kunta vai valtio. (Koski 1996, 133.) Hyvinvointivaltiosta on tullut murroksen myötä *hyvinvointi- ja kansalaisyhteiskunta*. Hyvinvointivaltion terminologisen muutoksen taustalla on ajatus siitä, että hyvinvoinnista vastasivat alun perinkin käytännössä valtion sijasta kunnat. Hyvinvointiyhteiskunnassa hyvinvointipalveluihin liittyvää vastuuta siirretään myös yhä enemmän yksityiselle sektorille ja ihmisille. (emt., 17.) Kansalaisyhteiskunnalla viitataan puolestaan kansalaisten oma-aloitteisuuden ja aktiivisuuden nosteeseen jatkuvien niukkojen resurssien tilanteessa. Kansalaisyhteiskunta-ajatteluun liittyvät myös vastuu tulevista sukupolvista sekä kestävästä kehityksestä. Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen mukaisesti lähin

mahdollinen apu korvaa viranomaisen avun. Kansalaisyhteiskunnassa kunta on vain yksi toimija monien muiden joukossa. Kansalaisyhteiskunta-ajattelussa yksityinen ja julkinen sektori toimivat yhdessä kehittäen samalla uusia toimintatapoja ja korostaen yhteisvastuuta paikallistasolla. (Koski 1996, 133.)

3.3 Kunta- ja palvelurakennemuutos

Julkisen sektorin reformi alkoi Suomessa jo 1980–90-luvun taitteessa, mutta monet sen pitkäkantoisista seurauksista ovat tulleet nähtäviin vasta 2000-lukua lähestyessä. Vuoden 2005 keväällä valtionhallinnon käynnistämä kunta- ja palvelurakennemuutoshanke voidaan mieltää yhdeksi vaiheeksi uuden hallinnan kehityksen ketjussa. Kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen tarkoituksena on ollut pysäyttää kuntien epätasainen ja eriytynyt kehitys sekä uudistaa kunnallista rakenne- ja palveluverkkoa. Sisäasiainministeriön hankkeen asettamispäätöksessä muutoshankkeen käynnistämistä perustellaan kuntien toimintaympäristön muutoksella sekä kuntien talouskehityksen vaikeutumisella. Julkisen talouden tasapainovaatimukset ovat asettamispäätöksen mukaan kohdanneet globalisoituvassa toimintaympäristössä kiristyvän kuntatalouden ja palvelujen laajan järjestämisvastuun. Kuntakentän on aika varautua vaikeita haasteita kohtaan, joita ovat muun muassa palvelutarpeiden kasvu, yhdyskuntarakenteen tiivistyminen, väestön ikääntyminen, suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle sekä pian odotettavissa oleva työvoimapula. (Kunta- ja palvelurakennemuutoksen asettamispäätös; Rönkkö 2005, 148.)

Kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen, eli Paras-hankkeen, tavoitteena on ollut luoda julkisten palveluiden järjestämiselle riittävä väestöpohja, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää sekä tuottaa palvelut nykyistä taloudellisemmin ja tehokkaammin tukemalla palveluiden tuottamistapojen monipuolistamista ja yrittäjyyttä. Käytännössä tavoitteisiin pyritään kuntarakenteiden keskittämällä, eli kuntakoon suurentamisella, sekä palvelujen aikaisempaa laajemmalla kilpailuttamisella, ulkoistamisella ja yksityistämällä. (Kunta- ja palvelurakennemuutos 2007.) Kunta- ja palvelurakennemuutuksessa näyttäisi kulminoituvan koko 1990-luvulta lähtien käynnissä ollut julkishallinnon ja kuntien toimintaympäristön muutoskehitys. Hanke voidaankin nähdä vastaukseksi 1990–2000-lukujen kuntien toimintaympäristön muutoksiin.

Kunta- ja palvelurakennemuutostahankkeen vaiheet

Kunta- ja palvelurakennemuutostahanke käynnistyi niin sanotulla aluevaiheella, jonka Suomen Kuntaliitto toteutti käytännössä. Kuntaliitto organisoii vaiheen yhdessä maakunnan liittojen ja kuntien kanssa. Paras-hankkeen aluevaiheessa pyrittiin ottamaan huomioon kunkin alueen erityispiirteet, kunta-, seutukunta- ja maakunnan rajat ylittävä yhteistyö, palvelujen järjestämiseen vaikuttavat tekijät ja tuottamisen kannalta keskeiset organisaatiot, asiantuntemus sekä alueellinen ja poliittinen edustavuus. (Kunta- ja palvelurakennemuutos 2007.)

Aluevaiheessa esitettiin julkisessa keskustelussa erilaisia malleja rakennemuutoksen toteuttamiseksi. Esimerkiksi jokaisella suurella puolueella oli omat ehdotuksensa uudeksi kuntaverkostomalliksi. Myös Suomen Kuntaliitto julkaisi omat tavoitteensa hankkeen toteutumismuodosta. Peruskuntamalli, piirimalli ja aluekuntamalli valikoituivat pää rakenne-ehdotuksiksi, ja ne lähetettiin maakuntiin arvioitaviksi. Maakunnat esittivät sisäasiainministeriölle ja Kuntaliitolle omat ehdotuksensa ja kannanottonsa kunta- ja palvelurakennemuutokseen helmikuussa 2006. Aluevaiheen kautta saatu palaute kertoi, että peruskuntien pohjalle rakentuva toimintamalli koettiin kuntakentällä selkeästi paremmaksi kuin piirimalli tai aluekuntamalli. Suurimmassa osassa alueita peruskuntamalli nähtiin toteuttamiskelpoisimpana rakenne-ehdotuksena. Peruskuntamalliin liitetty 20 000 asukkaan kokovaatimus ei saanut kuitenkaan kannatusta. Sen sijaan peruskuntamalli nähtiin pysyttämisenä nykyisessä kuntajaotuksessa tai sellaisina kuntajaotuksen muutoksina, joissa ei kuitenkaan vaadita 20 000 asukkaan kuntakokoa. (Kunta- ja palvelurakennemuutos 2007.)

Kunta- ja palvelurakennemuutostahanke käynnistyi keväällä 2005 ja päättyi syyskuun 2006 lopussa. Päätynyt hanke oli uudistuksen ensimmäinen vaihe, jonka tuloksena annettiin eduskunnalle hallituksen esitys laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä esitykset laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta. Lainsäädännön tarkoituksena oli luoda suuntaviivat ja käytännön puitteet kunta- ja palvelurakennemuutukselle. Samalla käynnistettiin uudistuksen käytännön toteuttamisen edellyttämä lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistustyö. (Kunta- ja palvelurakennemuutos 2007.)

Lainsäädännöllä ja yhdistymisavustuksilla kohti uutta kunta- ja palvelurakennetta

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tärkeimpinä työvälineinä toimivat lainsäädäntö ja kuntaliitoksiin kannustavat yhdistymisavustukset. Kuntia ja kuntarakenteen kehitystä säädellään siis sekä velvoittamisella että kannustamisella – niin sanotuilla kepillä ja porkkanalla. Keskeisin kuntia velvoittava lainmuutos on helmikuussa 2007 voimaanastunut laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007), eli niin sanottu Paras-hankkeen puitelaki. Puitelaki on voimassa vuoteen 2012 saakka ja se luo nimensä mukaisesti kuntien toteutettaville uudistuksille puitteet. Toinen lainsäädännön muutos, eli laki kuntajaon muutoksista (170/2007), koostuu hankkeen aikana voimaantulevien kuntaliitosten sovellettavista säännöksistä. Helmikuussa 2007 tuli lisäksi voimaan kaksi kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeeseen liittyvää asetusta³, joissa määrätään tarkemmin uuden lainsäädännön velvoittamien tehtävien noudattamisesta.

Paras-hankkeen puitelaki (169/2007) velvoittaa kuntia vahvistamaan Suomen kuntarakennetta solmimalla kokonais- ja kunnanosaliihtoksia. Kuntajaotuksen muutoksissa pitää ottaa huomioon muun muassa alueiden työssäkäyntivirrat sekä muut vastaavat toiminnalliset seikat. Kunnallisen palvelurakenteen vahvistamiseksi kuntien tulee puolestaan perustaa toiminnallisen kokonaisuuden muodostavia yhteistoiminta-alueita, jotka kattavat yhä suuremman väestöpohjan. Esimerkiksi kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000.

Kuntia kannustetaan yhdistymään lainsäädännön normien lisäksi myöntämällä niille taloudellisia yhdistymisavustuksia. Liitosporkkanoiksikin nimitettyjä tukimuotoja on kolme: laskennalliset yhdistymisavustukset, valtionosuuksien vähenemisen korvaukset sekä harkinnanvaraiset investointi- ja kehittämistuet kuntaliitosten toteuttamisen tueksi. Yhdistymisavustuksia saavat ne muutoksessa mukana olleet kunnat, jotka ovat muutoksen

³ Asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista sekä asetus kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevien tietojen toimittamisesta sisäasiainministeriölle.

jälkeen toiminnassa. Kuntajakolain avustussäännökset uudistettiin kokonaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä vuonna 2007. Uuden kuntajakolain mukaan yhdistymisavustuksia myönnetään kuntaliitoksiin, jotka toteutetaan vuosina 2008–2013. Kuntajakolakia on myös muotoiltu niin, että se kannustaa kuntia entistä enemmän monikuntaliitoksiin. Vähintään kolmen kunnan yhdistyminen on taloudellisesti kannattavaa, sillä uusi yhdistymisavustusjärjestelmä muodostuu perusosasta, lisäosasta sekä kertoimista, joilla tukea voidaan korottaa portaittain. Kuntaliitosten aiheuttamat kuntien valtionosuusmenetykset korvataan viiden vuoden ajan. (Kuntajakolaki 170/2007.)

Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy kuntajaon muutoksen jälkeen toimivan kunnan asukasmäärän mukaan. Perusosa on porrastettu kuuteen eri luokkaan sen mukaan, johtaako kuntaliitos vähintään 20 000 asukkaan kuntaan ja kuinka paljon asukkaita on yhteensä muissa kunnissa. Perusosaa korottavat liitoksen ajankohtaan sidotut kertoimet, joilla kannustetaan siihen, että liitokset tapahtuisivat jo jakson alkuvaiheessa. Vuosina 2008 ja 2009 perusosa on 1,8-kertainen ja vuosina 2010 ja 2011 perusosa on 1,4-kertainen eli vuosiin 2012 ja 2013 nähden. Yhdistymisavustuksen lisäosa puolestaan määräytyy kuntajaon muutoksessa mukana olevien kuntien lukumäärän mukaan. Lisäosa maksetaan kuntajaon muutoksessa, jossa kuntia on vähintään kolme ja kuntien määrä vähenee vähintään kahdella. Esimerkiksi silloin kun kuntien lukumäärä vähenee kahdella, lisäosa on 0,7 miljoonaa euroa. Lisäosa kasvaa mainitulla euromäärällä jokaista kuntien lukumäärää tämän lisäksi vähentävää kuntaa kohden. Jos siis viisi kuntaa yhdistyy yhdeksi kunnaksi ja kuntamäärä vähenee neljällä, on lisäosan suuruus $3 \times 0,7$ miljoonaa euroa, eli peräti 2,1 miljoonaa euroa. Myös lisäosaa korottavat liitoksen ajankohtaan sidotut kertoimet. (Kuntajakolaki 170/2007.)

Yhdistymisavustuksia on muokattu lisäksi siten, että nyt houkutellessaan entistä enemmän pienimpiä ja köyhimpiä kuntia mukaan kuntarakenteen uudistamiseen. Vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntajaon muutoksissa yhdistymisavustuksen perusosaa korotetaan 100 eurolla asukasta kohti liitoksessa mukana olevien heikon taloudellisen aseman kuntien osalta. Heikon taloudellisen aseman kunnilla tarkoitetaan niitä kuntia, joille on vuosina 2002–2006 myönnetty vähintään kolmena vuotena kuntien harkinnanvaraista rahoitusavustusta. Korotus on kuitenkin enintään miljoona euroa. Kunnille luvataan myös korvauksia kuntaliitosten yhteydessä tapahtuvien valtionosuuksien menettämisten varalle. Jos kuntien yhdistyminen vähentää liitoskuntien valtionosuuksia,

kunnille myönnetään viiden vuoden täysimääräinen korvaus vähennyksen johdosta valtionosuuksien korvausta. (Kuntajakolaki 170/2007.)

Kunta- ja palvelurakennemuutos ja muuttuva kuntakartta

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelaki velvoitti Suomen kuntia tekemään elokuun 2007 loppuun mennessä selvitykset ja toimeenpanosuunnitelmat siitä, miten kunnat aikovat käytännössä toteuttaa kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen. Vuoden 2007 lopussa Suomessa oli 416 kuntaa, joista vain 53 täytti Paras-hankkeen puitelain vaatiman vähintään 20 000 hengen ihannekoon. Keski-Suomessa Joutsa ja Leivonmäki liittyivät jo vuoden 2008 alussa. Aiemmin Äänekoski, Sumiainen ja Suolahti perustivat yhdessä uuden Äänekosken kaupungin vuonna 2007. Jyväskylän ja Korpilahden liitoksen lisäksi on tähän mennessä varmistunut Jämsän ja Jämsänkosken yhdistyminen vuoden 2009 alussa. Myös Jyväskylän kaupunki ja Jyväskylän maalaiskunta ovat selvittäneet vuoden 2007 aikana yhdistymistään ja tätä kirjoittaessa vaikuttaa hyvin todennäköiseltä, että Jyväskylän maalaiskunta liittyy vuoden 2009 alussa perustettavan uuden Jyväskylän kaupungin perustajajäsenten Korpilahden ja Jyväskylän joukkoon. Keski-Suomessa on kuntajaon muutosten seurauksena vuoden 2009 alussa riippuen Jyväskylän maalaiskunnan päätöksestä yhteensä 23 tai 24 kuntaa, joista riittävän suuria ovat vain Jyväskylän kaupunki, Jyväskylän maalaiskunta, Jämsä ja Äänekoski. Samaan aikaan Suomessa on alle 20 000 asukkaan kuntia 363, joista 290 kuntaa aikoo saavuttaa 20 000 asukkaan väestöpohjan muodostamalla yhteistoiminta-alueen. (Kuntaliitokset 2007; Keski-suomalainen 29.8.2007; 29.10.2007.)

Kuntien toimeenpanosuunnitelmien saldo oli sisäasiainministeriön raportin mukaan kaiken kaikkiaan hyvä. Kaikki puitelain velvoittamat 392 kuntaa antoivat selvityksen sekä toimeenpanosuunnitelman määräaikaan elokuun loppuun 2007 mennessä. Tuolloin parhaillaan kuntaliitosneuvotteluissa mukana olleet 42 kuntaa ovat toimittaneet sisäasiainministeriölle tarkemman selvityksen vuoden 2007 loppuun mennessä. Sisäasiainministeriö vastaanotti lisäksi yhteensä 18 kaupunkiseutusuunnitelmaa sekä 44 kunnalta esityksen kuntaliitoksesta. 90 kuntaa ilmoitti, että kunta on mukana kuntaliitosselvityksessä. Kuntaliitosselvityksissä on ollut mukana vuodesta 2005 lähtien

kaiken kaikkiaan 215 kuntaa. (Kunta- ja palvelurakennemuutos – I vaiheen loppuraportti 2006.)

Sisäasiainministeriö on aloittanut joulukuussa 2007 kuntakohtaisen palautteen jaon kuntien vastausten perusteella. Lisäselvityksiä kunnilta odotetaan alkuvuodesta 2008 ja kevään aikana käydään tarkemmat neuvottelut ja ohjataan kuntia Paras-hankkeen edellyttämään suuntaan. Alustavien tietojen mukaan vain 70 kuntaa täyttää annetut kriteerit ja 250 kuntaa joutuu antamaan lisäselvityksiä. Kolmentoista kunnan suunnittelemat järjestelyt alittavat tässä vaiheessa puitelain tavoitteet ja velvoitteet. Näiden kuntien edustajat kutsutaan neuvottelemaan jatkotoimenpiteistä vuoden 2008 alussa. (Kunta- ja palvelurakennemuutos – I vaiheen loppuraportti 2006.)

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi ei sulje pois Keski-suomalaisen haastattelun (Keski-suomalainen 29.11.2007) mukaan mahdollisuutta, että Paras-hankkeen velvoitteita kohtaan ”niskuroivat” kunnat laitetaan ojennukseen lainsäädännöllä. Uudistuksen toteutumisesta asiasta annetaan vuonna 2009 selonteko eduskunnalle ja silloin voidaan Kiviniemen mukaan tarkastella miten uudistus on edennyt ja katsoa tarvitaanko uutta lainsäädäntöä esimerkiksi tämän kaltaisia tilanteita varten. Ministeri uskoo, että siihen mennessä kaikki kunnat saadaan mukaan vapaaehtoisesti ja täyttämään niille annetut kriteerit. Kiviniemi myöntää kuitenkin samalla, että tuleva selonteko tarjoaa mahdollisuuden entistä kovempiin keinoihin, jopa pakkolakiin. Selonteossa tarkastellaan laajemmin puitelain tavoitteiden toteutumista sekä lain sisältämien keinojen käyttöä. Viimeistään tuossa vaiheessa aiotaan arvioida erityislainsäädännön muutostarpeita sekä tehdä yhteenveto siitä miten valtion kuntapolitiikan ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa sekä tietojärjestelmien ja yhteispalvelun kehittämisessä on edistytty. (Keski-suomalainen 29.11.2007; Kunta- ja palvelurakennemuutos 2007.)

Kunta- ja palvelurakennemuutos on jo muuttanut ja tulee edelleen muuttamaan Suomen kuntakarttaa lähivuosina näkyvästi. Jo ensi vuoden 2009 alkuun mennessä kuntien lukumäärä putoaa alle neljäänsataan. Hanketta keskeisesti luotsaavien ministeriöiden sekä Suomen Kuntaliiton ensimmäinen yhteenveto kuntien toimeenpanosuunnitelmista kertoi joka tapauksessa kunta- ja palvelurakenteiden uudistuvan lähivuosina reilusti enemmän kuin alussa uskallettiin ennakoita. (Kunta- ja palvelurakennemuutos 2007; Kuntaliitokset 2007.)

3.4 Kuntien uudet toimintatavat

Kuntien toimintaympäristö on julkishallinnon reformin ja 1990-luvun alun tapahtumien jälkeen muuttunut ja saanut piirteitä, jossa on yhä vähemmän pysyvyyttä ja ennakoitavuutta. Kunnat ovat olleet yhä valmiimpia etsimään kehittämistyön kautta uusia palvelujen toteuttamistapoja vastatakseen vaatimuksiin tehokkuudesta ja taloudellisuudesta sekä huomioidakseen samanaikaisesti asiakkaiden tarpeet aikaisempaa paremmin. Kuntien toiminnalle on uuden vuosituhannen vaihteessa ollut ominaista ennen kaikkea hankkeiden ja projektien kautta toteutettava kehittämistyö. Kuntien uusissa paikallisissa toimintatavoissa on 2000-luvulla korostunut etenkin verkostoituminen ja yhteistyö kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. (Möttönen 2002, 113–117.) Verkostoitumalla kuntien erilliset toiminnot ja tapahtumat saadaan nivottua yhteen toiminnaksi, jolla on yhteinen suunta ja päämäärä. Verkostot ja kumppanuudet ovat korvanneet perinteiset, byrokraattiset mallit kuntien kehittämistä koskevissa keskusteluissa ja suunnitelmissa. (Airaksinen ym. 2005, 37.)

Se, miten kunta uudistaa toimintatapojaan sekä palvelujen tuottamistapojaan, liittyy luonnollisesti läheisesti kunnallishallinnon uudistamiseen. Haveri (2000, 27–39) näkee kunnallishallinnon uudistusten merkittävänä taustatekijänä yhteiskunnan taloudellisessa perustassa tapahtuneet muutokset siirryttäessä teollisesta yhteiskunnasta tietoyhteiskuntaan. Yhteiskunnan muutoskehityksessä institutionaalisesta hyvinvointivaltiosta liberalistisemmaksi kilpailuyhteiskunnaksi myös valtion rooli ja tehtävät ovat saaneet uusia painotuksia. Julkisen sektorin organisointia koskevassa ajattelussa on nähtävillä vahva käänös byrokratiasta New Public Managementiin ja organisaatioiden itseohjautuvuuteen. Kuntarakenteen muutosta koskevaa keskustelua ovat vauhdittaneet yhä edelleenkin kuntatalouteen kohdistuvat paineet. (Haveri ym. 2003, 13.)

Kunnat toimivat yritysten tavoin niukkuuden alaisina ja kuntien toimintaedellytykset muuttuvat entistä nopeammin. Ongelmat ja haasteet ovat yhä rakenteellisempia, kuten esimerkiksi väestön ikärakenteen muutos, muuttoliike, elinkeinorakenteen muutos, globalisaation haasteet sekä valtion kuntapolitiikka. (Kallio 2001, 175.) Toimintaympäristön muuttuessa yhä kompleksisemmaksi ja tulevaisuuden yhä epävarmemmaksi, kuntien täytyy oppia ennakoimaan tulevia tapahtumia. Ennakointikyky puolestaan edellyttää kykyä tietää, mihin asioihin tulisi erityisesti kiinnittää huomiota

muuttuvassa toimintaympäristössä sekä muutosprosesseissa ja toisaalta edellytetään uutta luovaa ajattelua strategisten valintojen tekemiseen. (Haveri 2002, 7.)

Suomalainen kunnallishallinto on käynyt 1990–2000-luvuilla läpi muutosta, jota voidaan luonnehtia siirtymäksi byrokraattisesta hallintojärjestelmästä kohti itseohjautuvia kuntakonserneja. Kuntakonsernien perustana toimivat erilaiset tapauskohtaisesti muodostettavat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen kanssa. Tätä voidaan kutsua kokonaan uudeksi hallinta-ajatteluksi, jolla viitataan toimintaperiaatteeseen, jossa on keskeistä yhteistyö elinkeinoelämän, kansalaisjärjestöjen ja julkisyhteisöjen kanssa. (Anttiroiko ym. 2003, 137.) Kunnat ovat 2000-luvulla lisäksi laajentaneet voimakkaasti yritysmuotoista toimintaansa, ja liiketulot esimerkiksi energiayhtiöistä ovat muodostuneet lukuisten kuntien tulopohjan olennaiseksi osaksi. Samalla ne liikkuvat jo kunnan toimivaltuuksien rajamailla: Kunta saisi osallistua yritystoimintaan vain yleishyödyllisten tarpeiden vuoksi ja voittoa tavoittelemattomista lähtökohdista. (Heuru, Mennola & Ryynänen 2001, 26.)

Kuntakonsernien ajalle on tyypillistä muun muassa kuntien ja kaupunkien kehittämisessä korostuva strategisuus. Strategialle on annettu aikojen kuluessa useita eri merkityksiä, mutta kiteyttäen se voidaan määritellä päämääräksi, tavoitteeksi tai suunnitelmaksi. Kunnan strategiatyö voidaankin nähdä eräänlaisena jatkuvana kehitysprosessina. Kuntien toiminnan strategisuus ilmenee käytännössä suunnitelmissa ja kehitystyössä, joissa painotetaan tulevaisuuden ennustamista sekä sen tavoitteellista hallintaa. Kuntakonserniajan kunnilta vaaditaan siis rohkeutta ja innovatiivisuutta toteuttaa kauaskantoisiakin ratkaisuja. (Miettinen 2001, 25; 29.)

Kunta- ja palvelurakennemuutos voidaan nähdä keinoksi sitouttaa Suomen kunnat uusiin toimintatapoihin ja uuteen hallinta-ajatteluun. Laajan uudistushankkeen käynnistäminen sekä ilmentää että on itsessään osa kuntien 1990–2000-luvun toimintaympäristön muutosta. Kunta- ja palvelurakennemuutos laajoine velvoitteineen on tehokas tapa istuttaa kuntakonserniajatusta kuntakentän käytäntöihin ja saada kaikki kunnat mukaan uuteen ajatteluun. Kunta- ja palvelurakennemuutuksen vaikutukset eivät siis rajoitu pelkästään kuntien lukumäärään tai kuntarajojen sijaintiin, eivätkä palveluverkoston laajuuteen tai organisointiin. Uudistuksen vaikutuksilla on vähintään yhtä suuri merkitys kunnalliseen itsehallintoon sekä kuntaan kansalaisten itsehallinnon ilmentymänä. Vaikuttaa siltä, että

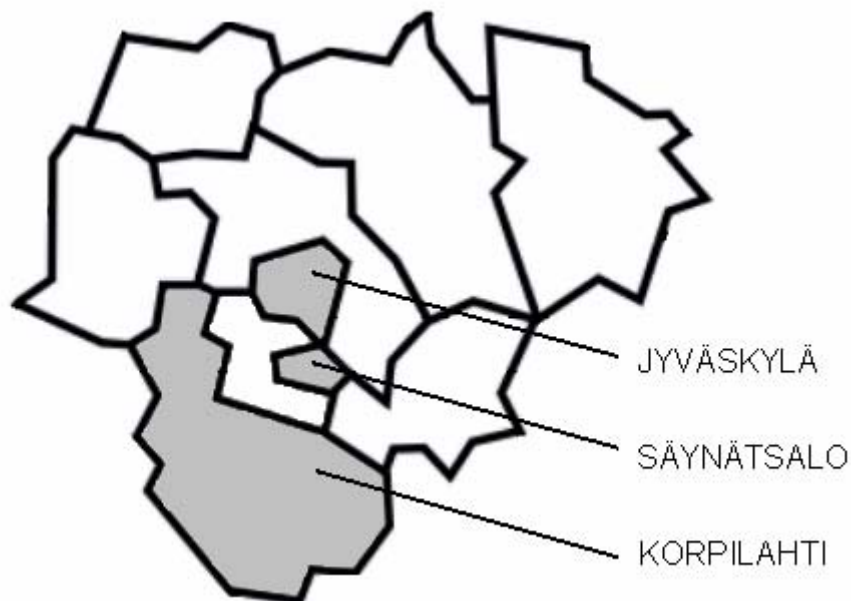
kunta- ja palvelurakennemuutosten sekä 1990–2000-lukujen toimintaympäristön muutosten myötä koko kunnan merkitys on muuttumassa.

4 TAPAUSKUNNAT JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tässä luvussa esitellään taustatietoja tutkimuksen tapauskunnista Säynätsalosta, Korpilahdesta ja Jyväskylästä. Luvussa kuvaillaan lisäksi tutkimuksen toteutukseen liittyvät asiat, kuten tutkimuskysymykset, aineisto, tutkimusmenetelmä sekä tutkimuksen teossa huomioon otettavia seikkoja.

4.1 Tapauskunnat

Tutkimuksen tapauskunnat Säynätsalo, Korpilahti ja Jyväskylä sijaitsevat Keski-Suomen maakunnassa, Länsi-Suomen läänissä. Kunnat kuuluvat Jyväskylän seutuun, jonka muodostavat tapauskuntien lisäksi Jyväskylän maalaiskunta, Muurame, Laukaa, Petäjävesi, Toivakka, Hankasalmi sekä Uurainen.



KUVIO 4. Tapauskuntien Jyväskylän, Säynätsalon ja Korpilahden sijoittuminen Jyväskylän seudulla.

Säynätsalo

Säynätsalo on pieni, Päijänteen rannalle sijoittuva paikkakunta noin 15 kilometrin päässä Jyväskylästä. Alueen muodostavat Säynätsalon pääsaaren lisäksi Lehtisaari, Muuratsalon saaren pohjoisosa sekä kaistale maata Päijänteen rannalta. Säynätsalossa on elää noin 3 000 vakituista asukasta. Säynätsalon omat erityiset kuuluisuutensa ovat Alvar Aallon suunnittelema kunnantalo sekä Muuratsalon koetalo.

Säynätsalon kunta perustettiin vuonna 1924. Hallinnollisesti Säynätsalo kuului ensin Vanhan Korpilahden kuntaan ja sitten Korpilahdesta vuonna 1920 erotettuun Muuramen kuntaan. Kunnan pinta-ala kasvoi vuonna 1935, kun Lehtisaari ja Muuratsalon pohjoisosa liitettiin Säynätsaloon. Vähän myöhemmin, 1960-luvulla Säynätsalo sai lisää alueita Muuratsalosta. Viimeiset merkittävimmät alueliitoksen tapahtuivat vielä 1980-luvulla Muuratsalon puolelta. (Säynätsaloseura 2007.)

Säynätsalon historiassa alueen teollisuudella on ollut aina vahva leimansa, sillä Säynätsalo on ollut jo vuodesta 1897 lähtien teollisuusyhdyskunta. Juuri tehtaanjohtaja Walter Parviainen ryhtyi ajamaan Säynätsalon itsenäistämistä omaksi kunnakseen aikoinaan veroerimielisyyksien vuoksi. (Rautjoki 1994, 12–13.) Ensimmäiset asunnot valmistuivat Säynätsaloon vuonna 1897 ja seuraavana vuonna saha aloitti toimintansa. Vuonna 1914 sahan toiminta laajeni ja saarella aloitti myös vaneritehdas. Vielä pitkään kunnan itsenäistyttyäkin Parviaisten ja heidän yhtiön ote Säynätsalon kunnan asioihin oli tiukka, sillä yhtiö omisti kunnan kaikki maa-alueet. (Sinkkonen 1994, 40.)

Ei siis ollut ihme, että teollisuudella oli vaikutuksensa myös kuntaliitosprosessiin, kun Säynätsalon kunta yhdistyi Jyväskylän kaupungin kanssa 1.1.1993. Kuntaliitosta edelsivät hyvin merkittävinä teollisuusalueiden sijoittautumiskysymykset Jyväskylän kaupunkiseudulla ja yhdistymistä puolsivat monet käytännön järjestelyt. Säynätsalo on niin sanottu eksklaavi, joka tarkoittaa sitä, että sillä ei ole yhteistä rajaa emäkaupungin Jyväskylän kanssa. Jyväskylän ja Säynätsalon väliin jää osa Muuramen kuntaa. Puuttuvan maarajan vuoksi liitos ei olisi nykyisen kuntajakolain mukaan enää edes mahdollinen.

Korpilahti

Korpilahti on pinta-alaltaan suurehko, maaseutumainen kunta ja sen keskusta sijaitsee 30 kilometriä Jyväskylän eteläpuolella. Korpilahden naapurikuntia ovat Jyväskylän maalaiskunta, Jämsä, Jämsänkoski, Leivonmäki, Luhanka, Muurame, Petäjävesi sekä Toivakka.

Korpilahden kunta on perustettu vuonna 1867. Muurame erosi siitä vuonna 1921 omaksi kunnakseen. Vakituksia asukkaita vuonna 2007 Korpilahdella oli 5 027. Kauniista luonnostaan tunnettu Korpilahti on myös suosittu mökkikunta ja tästä syystä vapaa-ajanasukkaita Korpilahdella on lähes yhtä paljon kuin ympärivuotisiakin, eli noin 4 500. Korpilahden työttömyysaste vuonna 2007 oli 11,8 %. Korpilahti on kuitenkin Suomen köyhimpiä kuntia, ja sen työttömyysaste oli esimerkiksi vielä vuonna 2002 14,4 %. Vuoden 2007 talousarvio oli laadittu noin kaksi miljoonaa euroa alijäämäiseksi. (Tilastokeskus 2007.) Korpilahden poliittinen hallinto on kunnan maaseutumaisuuden johdosta keskustavetoinen. Korpilahden kunnallisvaltuuston paikkajakauma valtuustokautena 2005–2008 oli seuraava: Keskusta 9 valtuustopaikkaa, Vasemmistoliitto 5, Kokoomus 4, SDP 4, Vihreät 2, OTK-ryhmä⁴ 2 ja KD 1. (Korpilahden kunta 2007.)

Korpilahden pinta-ala on noin 795 km². Korpilahden maa-alueita on Päijänteen molemmin puolin ja kunnan alueella on järviä noin 200. (Korpilahden kunta 2007.) Korpilahti on siis maaseutumainen ja runsasvesistöinen kunta. Korpilahti onkin yksi Suomen 45 saaristo-osakunnasta. Saaristo-osakunnalla tarkoitetaan saaristolain (494/1981) 9 §:n mukaan kuntaa, jonka tietty osa väestöstä asuu saaristossa heikkojen liikenneyhteyksien ja hankalasti saatavien peruspalvelujen päässä. Saaristo-osakunnat voivat saada valtiolta rahallista tukea saaristo-alueiden asukasmäärän mukaisesti. Korpilahden saaristo-osia ovat Oittila ja Putkilahti, joiden alueella asuu noin 520 vakituista asukasta. (Laki saariston kehityksen edistämisestä 494/1981; Keski-Suomen liitto 2007.)

Korpilahden kunta ja Jyväskylän kaupunki ovat neuvotelleet vuonna 2006 liitossopimuksen, jonka mukaisesti Korpilahden kunta liittyy Jyväskylän kaupunkiin 1.1.2009 alkaen. Säynätsalon lailla Korpilahdella ei ole Jyväskylän kanssa yhteistä maarajaa. Kuntaliitosprosessin aikana Korpilahden ja Jyväskylän edustajat ovat

⁴ Oikeuden ja Totuuden Keskustaryhmä

neuvotelleet Jyväskylän maalaiskunnan kanssa sopimuksen tarvittaman maayhteyden järjestämisestä liittyvien kuntien välille, jotta kuntaliitos olisi kuntajakolainmukainen. (Korpilahden kunta 2007.)

Jyväskylä

Jyväskylä on Keski-Suomen maakunnan ja Jyväskylän seutukunnan vilkas keskuskaupunki Päijänteen rannalla. Jyväskylän naapurikuntia ovat Jyväskylän maalaiskunta ja Muurame. Jyväskylä on Suomen yhdeksänneksi suurin kaupunki ja Jyväskylän seutu on yksi Suomen viidestä kasvukeskuksesta pääkaupunkiseudun sekä Tampereen, Turun ja Oulun seutujen ohella. Jyväskylä oli Keski-Suomen läänin pääkaupunki läänin olemassaolon ajan, vuosina 1960–1997. Vuoden 1997 läänituudistuksessa Keski-Suomesta tuli yhdessä Turun ja Porin ja Vaasan läänien sekä Hämeen läänin pohjoisosien kanssa osa Länsi-Suomen lääniä, jonka pääkaupunki on Turku. (Jyväskylän kaupunki 2008.)

Jyväskylä sijainti Päijänteen rannalla hyvien vesiyhteyksien sekä maanteiden risteyskohdassa paikkakunnasta kehittyi pian vilkas markkinapaikka. Jyväskylä kuului alun perin Laukaan emäpitäjään ja vielä 1830-luvulla Jyväskylä oli Laukaan pitäjän suurin kylä. Itsenäinen Jyväskylän kaupunki perustettiin vuonna 1837. Jyväskylä on säilyttänyt asemansa Keski-Suomen seudun keskuspaikkana tähän päivään, sillä esimerkiksi työpaikkoja oli kaupungissa vuonna 2006 yhteensä noin 47 800. Kaupunkiin pendelöidäänkin ahkerasti päivittäin seudun kunnista. (Jyväskylän kaupunki 2008.)

Jyväskylä on pinta-alaltaan vain 137 neliökilometriä suuri. Kaupunki onkin nykyään tiiviisti asutettu, sillä asukasmäärä oli vuoden 2007 lopussa noin 85 400. Jyväskylän kaupungin työttömyys oli vuonna 2006 13,6 %. Jyväskylän kunnallispolitiikka on perinteisesti ollut sosiaalidemokraattivaltainen. Jyväskylän kaupunginvaltuuston valtuustopaikat jakautuivat kuluvalle valtuustokaudella 2005–2008 seuraavasti: SDP 18, Kokoomus 12, Keskusta 12, Vihreät 7, Vasemmistoliitto 5, KD 3 ja SKP 2 paikkaa. (Jyväskylän kaupunki 2008.)

Jyväskylä yhdistyi vuonna 1993 Säynätsalon kunnan kanssa ja kaupunki laajenee jälleen vuoden 2009 alussa, kun liitos Korpilahden kunnan kanssa toteutuu. Jyväskylässä

kuntaliitokset ovat ennestään tuttuja, sillä vuonna 1965 alueliitoksen myötä kaupungin pinta-ala laajeni lähes nelinkertaiseksi. Kyseisessä alueliitoksessa liitettiin Jyväskylän maalaiskunnasta kaupunkiin useita alueita (Kuokkala, Äijälä, lähes koko Keljo, Seppälänkangas, Mannila ja Tuomiojärvestä Ruokepuoliseen ulottuva maakaistale). (Jyväskylän kaupunki 2008.)

Jyväskylän kaupunki on käynyt Jyväskylän maalaiskunnan kanssa jo 1960-luvulta lähtien keskustelua tasaisin väliajoin kuntaliitoksesta. Vuonna 2007 neuvottelut kuntien yhdistämisestä käynnistyivät jälleen ja prosessi eteni siihen, että kuntaliitoksesta tehtiin esiselvitys. Kuntajakoselvittäjä esittää, että kuntajakoa muutetaan lakkauttamalla Jyväskylän kaupunki ja Jyväskylän maalaiskunta ja perustamalla 1.1.2009 uusi kunta. Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan valtuustojen yhtäpitävään yhdistämispäätökseen sekä siihen liittyvään hallinnon ja palvelujen järjestelysopimukseen on myös Korpilahden kunnanvaltuuston yhdyttävä. Yhdistymisestä päätetään asianomaisissa kunnanvaltuustoissa helmikuussa 2008. On siis mahdollista, että myös Jyväskylän maalaiskunta liittyy vuonna 2009 perustettavan uuden Jyväskylän kaupungin perustajien Korpilahden ja Jyväskylän joukkoon. (Jyväskylän kaupunki 2008.)

4.2 Tutkimusasetelma

Tässä tutkielmassa pyritään selvittämään kuntaliitosten luonteen muutosta toimintaympäristön muutoksissa ja toimintaympäristön muutosten vaikutuksia kuntaliitoksiin. Vertaan tutkielmassani kahta keskisuomalaista kuntaliitosta, Jyväskylän ja Säynätsalon liitosta vuodelta 1993 sekä vuoden 2009 alussa voimaan astuvaa Korpilahden ja Jyväskylän liitosta. Ajallisesti tutkimuksen fokus sijoittuu tarkemmin määriteltynä 1990–2000-luvuille.

Tutkimuksen päätutkimuskysymys on:

- *Kuinka kuntaliitosten luonne on muuttunut kuntien toimintaympäristön 1990–2000-lukujen muutosten myötä?*

Koska tutkimuskysymys on laaja, olen avannut sitä kahden alatutkimuskysymyksen avulla, jotka ovat:

- *Millaiset ovat tapauskuntaliitosten erot ja yhtäläisyydet?*
- *Kuinka kuntaliitosten muutoksia voidaan selittää kuntien 1990–2000-lukujen toimintaympäristön muutoksilla?*

Kuntaliitosten luonteen muutosten tarkastelu, eli erojen ja yhtäläisyyksien analysointi edellyttää kontekstuaalisen tiedon hankkimista tapauskunnista sekä kummankin tapauksen ominaispiirteiden ja erojen hahmottamista sekä huomioonottamista. Aineiston analyysissä pyrin aluksi selvittämään kummankin kuntaliitosprosessin kannalta merkittävät tapahtumat ja vaiheet. Aion siis selvittää kuntien rakennemuutoksia, historiallista taustaa, yhdyskunta- ja palvelurakennetta sekä kuntatalouteen liittyviä kysymyksiä siltä osin, kuin näen sen tarpeelliseksi tutkimuskysymysten kannalta.

4.3 Kuntaliitosaineisto

Kuntaliitosten luonteen muutosta koskeviin tutkimuskysymyksiin etsitään vastauksia kuntien kuntaliitosasiakirjoista. Tutkimuksen laaja kirjallinen aineisto koostuu kuntaliitosselvityksistä ja muista esitutkimuksista sekä kuntaliitos- ja yhdistymissopimuksista. Aineistossa on mukana myös useita muistioita kuntaliitosaiheisista keskustelutilaisuuksista, tiedotteita ja muuta kirjallista materiaalia, kuten sanomalehtiartikkeleita sekä yksi faksi..

Keräsin aineistoa lähes koko vuoden 2007 ajan. Säynätsalon ja Jyväskylän kuntaliitokseen liittyviä asiakirjoja keräsin käyttööni erilaisista arkistoista, kuten Jyväskylän kaupunginarkistosta, Jyväskylän kaupungintalon kansliasta sekä Säynätsalon kunnantalon arkistosta. Säynätsalon ja Jyväskylän kuntaliitosta koskeva materiaali painottuu kunnan ja kaupunginvaltuustojen sekä -hallitusten pöytäkirjoihin, muistioihin ja muihin vastaaviin virallisiin dokumentteihin. Olen täydentänyt aineistoa liitoksesta vuonna 1996 valmistuneella seurantatutkimuksella (Heiskanen 1996), joka antaa tietoa etenkin Säynätsalon asukkaiden asenteista ja ajatuksista kuntaliitosta kohtaan.

Uudemmassa Jyväskylän ja Korpilahden kuntaliitoksesta on ollut runsaasti materiaalia esillä kuntien kotisivuilla, mistä myös keräsin suurimman osan tätä kuntaliitosta koskevasta aineistostani. Kuntaliitoksesta on tehty kattavat esiselvitykset ja kuntaliitosselvitys sekä lopullinen kuntaliitossopimus. Molemmista kuntaliitoksista on järjestetty myös useita kuntalaisille ja kiinnostuneille suunnattuja tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia, joista on laadittu kokousmuistioita. Mielenkiintoisissa kokousmuistioissa kuvataan kuntalaiskokousten kulkua sekä käytettyjä puheenvuoroja. Keskustelutilaisuuksien muistioita käytän erityisesti tutkiessani kuntalaisten suhtautumista kuntaliitoksia kohti.

Olen lisäksi hankkinut taustatietoa kuntien historiasta sekä kuntaliitosten toteutumiseen liittyvistä vaiheista kuntahistoriikeista ja muista aihepiiriin sisältyvistä julkaisuista. Tutkimusaineiston sivumäärää on mahdotonta arvioida tarkasti, mutta kokonaismäärä on yhteensä satoja sivuja. Olisin voinut kerätä aineistoksi myös esimerkiksi kuntien avainhenkilöiden haastatteluja. Punnittuani aineistonvalintaa päätin kuitenkin keskittyä tässä tutkimuksessa asiakirja-aineistoon, koska koen, että dokumentit muodostavat kattavuudellaan ja moniulotteisuudellaan joka tapauksessa tärkeimmän osan aineistosta.

Aineiston luonne

Tässä tutkimuksessa on siis kyse laadullisesta vertailusta nojautuen ensisijaisesti kuntaliitosasiakirjoihin ja niiden sisällönanalysointiin. Pertti Alasuutaria (1999, 84) mukailen voidaan sanoa tutkimusaineiston olevan siinä mielessä ihanteellinen, että se on olemassa tästä tutkimuksesta riippumatta ja sen ”koostumus” on näin ollen tutkimuksen tekijästä riippumaton.

Käyttämäni tutkimusaineisto on kuntien virallista, hallinnollista materiaalia, ja se on siten luonteeltaan ”institutionaalista puhetta”. Tutkimusta tehdessä tulee muistaa, että julkisen organisaation tuottamaan kirjoitettuun puheeseen ovat vaikuttaneet sen yhteiskunnalliset tehtävät ja asema, mikä vaikuttaa myös puheen sisältöön. Kirjoitukset eivät siis edusta kirjoittajien henkilökohtaisia näkemyksiä, vaan ne on kirjoitettu palvelemaan kirjoittajan edustaman organisaation tavoitteita ja etua. Puheen institutionaalisuus ilmenee myös kirjoitusten tuotantoprosesseissa, sillä ne sisältävät aina institutionaalisia käytäntöjä ja

rutiineja. Organisaatioilla on omat käytäntönsä, joiden mukaisesti tekstit tuotetaan. (Joutsenvirta 2001, 61.) Kuntien ja kaupunkien tuottamien virallisten kuntaliitosselvitysten ja -sopimusten sekä muiden kuntaliitosasiakirjojen käyttäminen tutkimusaineistona on siis haastavaa. Kuntien tuottamat asiakirjat ovat luonteeltaan konventionaalisia ja ne etenevät tietyn kaavan mukaisesti, mikä vaikuttaa luonnollisesti myös analyysiin. Analyysin jokaisessa vaiheessa tuleekin tiedostaa, että tutkimusaineistona on editoitu teksti, eikä esimerkiksi vapaa puhe tai kirjoitus.

Kuntaliitosaineiston materiaali on aina enemmän tai vähemmän arvoväritteistä ja tavoitehakuista dokumentin tekijätahosta riippumatta. Tämän tyyppistä aineistoa käytettäessä tuleekin luonnollisesti muistaa huomioida yleistettävyy- ja luotettavuusseikat. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että tutkimuksen tulokset eivät ole sellaisenaan yleistettävissä, vaan ne pätevät ainoastaan tähän nimenomaiseen tutkimuskohteeseen. Myös aineiston määrällinen laajuus asettaa omat haasteensa analyysille, mutta analyysin suunnittelu etukäteen tutkimusrungon ja tutkimuskysymysten avulla mahdollistaa analyysin painottamisen ja keskittämisen tutkimuksen kannalta merkittävimpiin aihepiireihin.

4.4 Sisällönanalyysi

Veikko Pietilän (1969, 1) mukaan sisällönanalyysillä voidaan tarkoittaa ihmisen minkä tahansa henkisen tuotteen - oli se sitten puhuttua, kirjoitettua, piirrettyä, kuvattua tai esitettyä - sisällön tieteellistä tutkimusta. Menetelmää voidaan käyttää monipuolisesti esimerkiksi päiväkirjojen, kirjeiden, puheiden, dialogien, raporttien, kirjojen, artikkeleiden ja muun kirjallisen materiaalin analyysiin. Jouni Tuomen ja Anneli Sarajärven (2002, 93–94) mukaan sisällönanalyysia voidaan pitää myös väljänä teoreettisena kehyksenä.

Pietilän (1973, 4; 25) mukaan sisällönanalyysin avulla voidaan sekä kuvata dokumenttien sisältöä että tehdä sitä koskevia johtopäätöksiä. Dokumentteihin sisältyvät tiedot voivat olla joko *eksplisiittisiä* eli suoria tietoja, tai *implisiittisiä*, vain pääteltävissä olevia tietoja. Dokumentteja voidaankin käyttää tutkimuksessa kahdella eri tavalla: niiden sisältöä voidaan joko kuvata tai selittää sellaisenaan tai niiden nojalla voidaan kerätä tietoa ja tehdä

päätelmiä muista ilmiöistä. Käyttötarkoitus riippuu siitä, millaisiin ongelmiin niistä etsitään vastausta. (Pietilä 1973, 20–24.)

Sisällönanalyysin avulla voidaan analysoida kirjoitettua tekstiä vertailemalla, asettamalla vastakkain ja luokittelemalla sitä. Perinteinen sisällönanalyysi painottaa systemaattista, objektiivista ja laadullista sisällön kuvaamista tutkijan tekemän luokittelun perusteella. Sisällönanalyysi on myös tutkimusmenetelmä, jonka avulla tutkija voi tehdä toistettavia ja luotettavia päätelmiä aineistostaan (Krippendorff 1980, 21). Toisaalta sisällönanalyysin avulla aineisto on mahdollista järjestää vain johtopäätösten tekoa varten. Menetelmää onkin kritisoitu muun muassa keskeneräisyydestä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 199; 105.)

Sisällönanalyysia käsittelevässä kirjallisuudessa tulee usein esiin jaottelu, jossa sisällönanalyysi jaetaan kolmeen eri tyyppiin analyysin tekoa ohjaavien tekijöiden mukaan. Tuomen ja Sarajärven (2002, 110) mukaan sisällönanalyysi voi olla aineistolähtöistä, teoriaohjaavaa tai teorialähtöistä. Aineistolähtöinen ja teoriaohjaava analyysi ovat lähtökohdiltaan induktiivisia ja teorialähtöinen analyysi on puolestaan deduktiivista tutkimusta. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä analyysiyksiköitä ei ole päätetty etukäteen vaan ne valitaan aineistosta. Samoin aiemmilla tiedoilla ja havainnoilla ei pitäisi olla mitään vaikutusta itse analyysiin. Aineistolähtöisessä ja teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä pyritään luomaan tutkimusaineistosta teoreettinen kokonaisuus. Analyysiyksiköt valitaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen ja tehtävänasettelun mukaisesti. Aineistolähtöisen ja teoriaohjaavan sisällönanalyysin erot ilmenevät abstrahointivaiheessa, eli tavassa, jolla empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin. Aineistolähtöisessä analyysissä teoreettiset käsitteet poimitaan aineistosta, kun teoriaohjaavassa analyysissä käsitteet ovat sidoksissa aiheesta jo ennalta tiedettyyn. Teoria siis sananmukaisesti ohjaa analyysiä. Teorialähtöinen sisällönanalyysi perustuu puolestaan kokonaan aikaisempaan viitekehykseen, eli teoriaan tai käsitejärjestelmään. Analyysiä ohjaa tällöin jokin teema tai käsitekartta. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 110–116.)

Teoriaohjaavan sisällönanalyysin soveltaminen tutkimuksessa

Valitsin kuntaliitosaineistoni analyysimenetelmäksi sisällönanalyysin, koska sen avulla on mahdollista analysoida aineistona käyttämiäni virallisia dokumentteja systemaattisesti sekä

objektiivisesti. Sisällönanalyysi helpottaa laajan aineiston järjestämistä tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta kuitenkaan sen sisältämää informaatiota. Menetelmän avulla hajanaisestakin aineistosta pystytään luomaan mielekäs, looginen ja yhtenäinen kokonaisuus.

Toinen keskeinen kielen ja tekstin tutkimusmenetelmä, diskurssianalyysi, sopisi myös käsillä olevan tutkimuksen analyysimenetelmäksi. Menetelmät eroavat siinä, että diskurssianalyysi tutkii kielen käytön prosessia, kun sisällönanalyysi taas enemmän sen konkreettista sanomaa ja sisältöä. Tuomen ja Sarajärven (2002, 106) mukaan sisällönanalyysissä etsitään tekstin merkityksiä ja diskurssianalyysissä analysoidaan, miten näitä merkityksiä tekstissä tuotetaan. Tämän tutkimuksen aineistolla on kuitenkin tarkoitus kuvata kuntaliitosten luonteen muutoksia ja niiden sidosta kuntien toimintaympäristön muutoksiin, eikä niinkään kirjoitettuja dokumentteja tuotettaessa luotuja merkityksiä, joten sisällönanalyysi on mielestäni mielekkäämpi menetelmä tässä tapauksessa.

Kuten edellä tuli jo esille, laadullinen sisällönanalyysi voi olla joko induktiivista tai deduktiivista. Induktiivisessa analyysissä edetään yksittäisestä yleiseen ja deduktiivisessa sitä vastoin yleisestä yksittäiseen. Käytännössä ero ilmenee analyysissä siinä, että otetaanko käsitteet suoraan aineistosta vai teoriataustasta. Aineiston analyysissä olen soveltanut nimenomaan teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, jossa käsitteet ovat teorian myötä ikään kuin valmiina ja aineiston luokittelu perustuu aiempaan viitekehykseen. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 110.) Olen soveltanut teoriaohjaavaa sisällönanalyysia tässä tutkimuksessa siten, että olen tutustunut tutkimuskirjallisuuden avulla kuntaliitoksiin etukäteen ja näin pyrkinyt selkeyttämään tapausliitosten analyysia. Analyysiyksiköt poimittiin kuitenkin aineistosta. Tutkimuksessa pyritään tarkastelemaan kuntaliitosten yksityiskohtaisia ja tapauskohtaisia kehityskulkuja soveltaen niihin kuitenkin samalla yleisemmän tason teoriataustaa. Analyysini edustaa siis induktiivista kantaa.

Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan tehtävänä on Metsämuurosen (2005, 233) mukaan sisällönanalyysin avulla ymmärtää kulttuurin jäsenten käyttämiä kategorioita. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä edetään kolmivaiheisesti samoin kuin aineistolähtöisessä analyysissä: 1) aineiston redusointi eli pelkistäminen, 2) aineiston klusterointi eli ryhmittely ja 3) aineiston liittäminen teoreettisiin käsitteisiin. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 110; 116.) Sisällönanalyysi tähtää aineiston abstrahointiin, eli analyysin viimeiseen vaiheeseen, jossa johtopäätökset eivät edusta enää vain yksittäisiä tapahtumia

tai henkilöitä vaan ne on mahdollista siirtää yleiselle käsitteelliselle ja teoreettiselle tasolle. Hyödynsin työskentelyssäni teoriaohjaavan sisällönanalyysin vaiheiden ohella Syrjäläisen (1994, 90) muotoilemaa listaa analyysiprosessin eri vaiheista ja pyrin etenemään sen mukaisesti:

- Tutkijan ”herkistyminen”, eli aineistoon tutustuminen perinpohjaisesti
- Aineiston sisäistäminen ja teoreettisen kehyksen luominen
- Aineiston luokittelu teemojen ja luokkien avulla
- Tutkimustehtävän täsmennys ja käsitteiden määrittely
- Ilmiöiden esiintymistiheyden toteaminen sekä poikkeusten esiintymisen huomioiminen
- Ristiinvalidoiminen, eli saatujen luokkien puoltaminen / horjuttaminen aineiston avulla
- Johtopäätösten ja tulkinnan muodostaminen, jossa analyysin tulos siirretään laajempaan tarkastelukehikkoon. (Syrjäläinen 1994, 90.)

Aineiston analyysin tarkoituksena on ollut kartoittaa tutkimusaineistosta Säynätsalon ja Jyväskylän sekä Korpilahden ja Jyväskylän kuntaliitosten keskeiset luonteenomaiset piirteet. Kuntaliitoksia tarkastellaan pääasiassa liitosalueiden, eli Säynätsalon ja Korpilahden näkökulmista. Aloitin aineiston analyysityön sillä, että luin kuntaliitosaineiston huolellisesti läpi. Aineiston sisäistämisen jälkeen pyrin jaottelemaan aineistoni keskeisimpien pääteemojen alle ja luomaan näin analyysille rungon. Tässä vaiheessa oleellisinta oli hahmottaa sellaisia teemoja, jotka ovat olleet keskeisessä asemassa kummassakin kuntaliitoksessa. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että listasin asiakirjoista kuntaliitoksiin liittyviä vaiheita, perusteluja sekä ilmiöitä, jonka jälkeen teemoittelin ne. Tällä tavoin pyrin selvittämään kuinka usein samat asiakokonaisuudet esiintyvät kuntaliitosten eri asiakirjoissa. Luokittelun ja teemoittelun avulla olen järjestellyt aineistoni kuntaliitoksiin liittyvät tapahtumat sekä ilmiöt teemojen alle loogiseen järjestykseen tavoitteenani saada tulokseksi mahdollisimman kattavat ja vertailun mahdollistavat kuntaliitoskuvaukset. Tämän jälkeen olen keskittynyt erittelemään yksityiskohtaisempia aiheita pääteemojen alaisuudesta sekä hahmottelemaan kuntaliitoskuvausten kokonaisuutta teoriataustan valossa.

4.5 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus

Laadullisen tutkimuksen arviointi pelkistyy usein kysymykseksi tutkimusprosessin luotettavuudesta. Kvalitatiivisen tutkimuksen pääasiallinen luotettavuuden arviointikriteeri on tutkija itse, ja siten luotettavuuden arviointi koskee koko tutkimusprosessia. (Eskola & Suoranta 1998, 209–212.) Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta pohdittaessa tuodaan usein esille, että sen luotettavuutta ei ole mielekästä arvioida samoilla validiteetin ja reliabiliteetin mittareilla kuin määrällistä tutkimusta, sillä eroavathan tutkimusotteetkin perusluonteeltaan merkittävästi toisistaan. Edellä mainitut reliaabeliuden ja validiuden käsitteet perustuvat ajatukselle, että tutkijan on mahdollista päästä käsiksi objektiiviseen todellisuuteen ja tietoon. Laadullisen tutkimuksen lähtökohtainen oletus todellisuuden luonteesta puolestaan on se, ettei ole yhtä ainoaa objektiivisesti todennettavaa todellisuutta, vaan se on sosiaalisesti konstruoitu eli rakennettu. (Sarajärvi & Tuomi 2002, 133–134; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004, 216–217.)

Analyysimenetelmänä käyttämäni sisällönanalyysin yhtenä suurimpana haasteena voidaan pitää sitä, miten tutkija kykenee pelkistämään tutkimusaineistonsa niin, että se kuvaa mahdollisimman luotettavasti tutkittavaa ilmiötä. Reliaabeliuden saavuttamiseksi aineiston ja tutkimusten tulosten välinen yhteys tulee osoittaa luotettavasti. Tässä tutkimuksessa käytetyt analyysimenetelmät ja analyysityön eteneminen on pyritty kuvaamaan riittävän seikkaperäisesti tässä tutkimuksen toteutusosiossa, jotta tutkimuksen kulun sekä myöhempana esitettävien päätelmien seuraaminen olisi mahdollista. Tutkimustulosten yhteyttä alkuperäiseen aineistoon ja tehtyjen tulkintojen ymmärtämistä puolestaan pyritään helpottamaan esittämällä lainauksia asiakirjojen alkuperäisistä ilmauksista.

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimuseettiset näkökulmat liittyvät muun muassa tiedonantajien vapaaehtoisuuteen, anonymiteetin säilymiseen sekä luottamuksellisuuteen (Hirsjärvi & Hurme 2004, 20). Tämän tutkimuksen aineiston muodostavat kuntien julkiset kuntaliitosasiakirjat, joten tietosuojakysymykset eivät ole aiheuttaneet toimenpiteitä. Vaikka asiakirjat eivät ole salaisia, tutkielman eettisyyttä on kuitenkin huomioitu siinä, että esimerkiksi tulosten esittämisen yhteydessä käytettyjen sitaattien kohdalla olen nähnyt tarpeettomaksi sekä tutkimuseettisesti hieman arveluttavaksi yksittäisten kuntalaisten nimien tuomisen esiin. Sen sijaan kuntien viranhaltijoiden ja luottamusmiesten kohdalla

olen katsonut heidän asemansa esiintuomisen oleelliseksi asian kokonaismerkityksen kannalta, joten he esiintyvät tässä tutkielmassa omilla nimillään.

5 SÄYNÄTSALON VAPAAEHTOINEN LIITOS SEKÄ KORPILAHDEN STRATEGINEN YHDISTYMINEN JYVÄSKYLÄÄN

5.1 Säynätsalon ja Jyväskylän vapaaehtoinen kuntaliitos

Säynätsalon kunta liitettiin Jyväskylän kaupunkiin 1. tammikuuta vuonna 1993. Jyväskylän ja Säynätsalon välinen kuntaliitos oli *vapaaehtoinen kuntaliitos*. Vapaaehtoisella kuntaliitoksella tarkoitetaan kuntien omaehtoista päätöstä kuntarajojensa muuttamiseen. Vapaaehtoisella kuntaliitoksella voidaan viitata myös lakiin kuntien vapaaehtoisten kuntaliitosten yhdistymisavustuksista (1266/1990). Säynätsalo on niin sanottu eksklaavi, eli sillä ei ole yhteistä rajaa emäkaupungin Jyväskylän kanssa. Säynätsalon ja Jyväskylän väliin jää osa Muuramen kuntaa. Puuttuvan maarajan vuoksi liitos ei olisi nykyisen kuntajakolain mukaan enää mahdollinen, sillä nykyisessä kuntajakolaissa on säädös maarajan välttämättömyydelle kuntaliitososapuolten välillä.

Jyväskylän ja Säynätsalon kuntaliitoksessa kuntaliitosneuvottelut etenivät ripeästi ja hyvässä ilmapiirissä. Kuntaliitoksen valmistelu- ja suunnittelutyö tehtiin lähinnä Jyväskylän kaupungin virkamiesten työpanoksena. Säynätsalon ja Jyväskylän kuntaliitosprosessissa keskeisessä asemassa liitosalueella oli niin sanottu kuntaliitostyöryhmä, jonka tehtävänä oli asetettu kuntaliitoasian jatkoselvittely hallinnonaloittain yleistä tiedotustilaisuutta varten. Ryhmän tuli myös laatia toimintaohjeet kuntaliitosta ja sen jälkeistä toimintaa varten Säynätsalossa. Liitosprosessin aikana Säynätsalon kunnan ja Jyväskylän kaupungin liitoksesta laadittiin esiselvitys, joka sisälsi luonnoksen liitossopimuksesta sekä Säynätsalon kaupunginosahallinnon johtosäännön, toimintasuunnitelman Säynätsalon alueen kuntapalveluista, investointiohjelman vuosille 1993–97, sekä suunnitelman henkilöstön tehtävistä.

Teollisuuden sijoittuminen ja työllisyyden turvaaminen kuntaliitosperusteluina

”Työttömyys ja kasautuvat vaikeudet muovaavat arvojärjestystä. Syntyperäisenä kuntalaisena olen miettinyt, että työtä tarvitaan ja tehdasrakentaminen antaa mahdollisuuksia. Sopimukseen on luotettava. Valtuuston puitepäätos oli tehtävä ja on paljon asioita, jotka painottavat kuntaliitosta. Talouden lait edellyttävät niin ja nyt on voitu neuvotella – viiden vuoden päästä ehkä hattu kädessä.” (Kuntalainen kuntaliitoksen tiedotustilaisuudessa 8.3.1992.)

Säynätsalon ja Jyväskylän kuntaliitoksen perusteluissa korostuivat ylivoimaisesti eniten saarella kauan jo toimineen vaneritehtaan kohtalo sekä yleisesti puunjalostusteollisuuden sijoittumisasiat Jyväskylän seudulla. Paikallisella puunjalostusteollisuudella on ollut pienelle Säynätsalon yhdyskunnalle hyvin tärkeä merkitys koko sen historian ajan. 1990-luvun alussa, talouden yleisen laman koetellessa myös Säynätsalon kunnan taloutta, epävarmuutta tulevaisuudesta lisäsi tärkeänä työllistäjänä toimivan vaneritehtaan omistajanvaihdos. Vaneritehdas siirtyi Enso-Gutzeit Oy:n omistuksesta Schauman Wood Oy:lle vuoden 1990 alkupuolella. Säynätsalossa arvailtiin uuden omistajan tulevaisuuden toimenpiteitä ja halukkuutta jatkaa toimintaa edelleen paikkakunnalla. Säynätsalon vaneritehtaan alasajo olisi merkinnyt suuria lisäongelmia kunnan talouteen, sillä Säynätsalon verotuloista peräti 40 % kertyi sitä kautta. (Mäkinen 2007, 47.) Marraskuussa 1990 säynätsalolaisten pelko lopulta toteutui, kun Schauman Wood Oy julkisti tiedon, että vaneritehtaan toiminnan lopettaminen Säynätsalossa on hyvin todennäköistä.

Tilanteen taustalla oli vuonna 1988 UPM Kymmene-konserniin kuuluva Schauman Wood Oy:n ja Jyväskylän kaupungin solmima niin sanottu runkosopimus, jonka mukaan Schauman Wood siirtäisi aivan kaupungin keskustan tuntumassa Lutakon alueella sijainneen vaneritehtaansa muualle. Näin Jyväskylässä vapautuisi arvokasta maata kaavoitettavaksi uutta asuinalueita varten. Samalla osapuolet sopivat 10 miljoonan markan uhkasakosta, joka satoi Schauman Wood Oy:n rakentamaan uuden tehtaan enintään 10 kilometrin säteelle kaupungin keskustasta, kaupungin maa-alueelle. Uhkasakolla kaupunki halusi turvata teollisuuden työpaikkojen säilymisen alueellaan. Tehtaan uudeksi sijoituspaikaksi kaavailtiin Keljonlahtea. (Keskisuomalainen 12.8.1990.)

Alkuvuodesta 1990 Schauman Wood Oy oli ostanut Enso-Gutzeit Oy:n Säynätsalossa sijaitsevat tehtaat, koska Enso halusi luopua kokonaan vaneriteollisuudesta. Tämän kaupan myötä Schauman omisti kaksi, hyvin lähekkäin sijaitsevaa vaneritehdasta. Yleisesti arveltiin, että yhtiö tulisi jossain vaiheessa yhdistämään toimipisteensä. Säynätsalolaiset

ryhtyivätkin aktiivisesti neuvottelemaan Jyväskylän kaupungin päättäjien kanssa mahdollisuudesta, että Säynätsalossa jo olemassa olevien tehtaiden toimintoja laajennettaisiin ja Keljonlahden tehdassuunnitelmasta luovuttaisiin. Kaupungin edustajat halusivat kuitenkin pitää kiinni runkosopimuksen ehdoista ja Keljonlahti-suunnitelma säilyi edelleen pohjana kaupungin ja Schaumanin välisissä neuvotteluissa. Tilanne eteni marraskuussa 1990 siihen, että Schauman Woodin hallitus päätti uuden tehdaskompleksin rakentamisesta Jyväskylän Keljonlahteen ja Säynätsalon tehtaan lopettamisesta. (Keskisuomalainen 12.8.1990.)

Yhtiön tiedotteeseen reagoitiin Jyvässeudulla nopeasti ja Jyväskylän kunnanhallitus nimesi valtuustoryhmien edustajista ja virkamiesjohdosta koostuvan työryhmän selvittämään tilannetta. Työryhmä päätyi tulokseen, että asia selvitetään myös läänin maaherralle, koska asiaa pidettiin vaikutukseltaan seudullisesti erittäin merkittävä. Maaherra Kalevi Kivistö kutsui pian Jyväskylän kaupungin ja Säynätsalon kunnan edustajat neuvotteluun koskien vaihtoehtoisia vaneriteollisuuden sijoituspaikkoja Jyvässeudulla. Tehokkaan neuvottelun tulokseksi syntyi sopimus siitä, että Jyväskylän kaupunki ja Säynätsalon kunta sopivat keskenään kuntaliitoksesta ja vaneriteollisuuden tulevaisuus turvataan sisällyttämällä sopimukseen ehto vaneriteollisuuden säilyttämisestä sekä uuden yksikön rakentamisesta Säynätsaloon.

Schauman Wood Oy ja Säynätsalon kunta sopivat, että yhtiö harjoittaa ja kehittää Jyvässeudulla Säynätsalon alueella vaneriteollisuutta ja mahdollisesti myös muuta metsäteollisuutta Säynätsalon ja Jyväskylän kuntaliitoksen toteuduttua. Jyväskylän kaupunki ja Oy Schauman Ab:n tekivät puolestaan sopimuksen, jonka ehtona oli tehdaslaitoksen sijoittuminen Säynätsalon alueelle. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että teollinen toiminta siirrettiin Jyväskylän Lutakon alueelta Säynätsaloon. Asian sitovuus varmistettiin vielä kirjaamalla kuntien yhdistymissopimukseen kohta koskien vaneriteollisuuden sijoittumisesta Säynätsalon alueelle. Liitossopimuksessa asiasta sovittiin seuraavasti:

”Sopijakunnat (Säynätsalo ja Jyväskylä) pyrkivät yhdessä turvaamaan puuvarojen hyödyntämiseksi ja henkilökunnan työllistämiseksi riittävät yhtiön toimesta tehtävät investoinnit Säynätsalossa olevan tehtaan yhteyteen.” (Jyväskylän ja Säynätsalon liitossopimus.)

Puunjalostusyhtiö sitoutui uudistamaan ja laajentamaan Säynätsalon tehtaita mekaanista metsäteollisuutta varten ja kasvattamaan tuotantokapasiteettiaan vähintään 60 000 kuutiometrillä. Yhtiö sitoutui myös turvaamaan Säynätsalon nykyisen vaneriteollisuuden henkilökuntavahvuuden työllisyyden ja lisäämään henkilökuntamäärää vaneritehtaan investointien jälkeen. Schauman Wood Oy:n ja Säynätsalon kunnan välisessä sopimuksessa sovittiin samalla myös kunnan hallussa olleiden entisen kuitulevytehdasrakennuksen ja teollisuustontin kaupoista.

Kokonaisuudessaan kuntaliitosneuvottelujen käynnistyminen Säynätsalon ja Jyväskylän välillä oli useiden tekijöiden summa. Uhka Säynätsalon vaneritehtaan sulkemisesta, kunnan heikkenevä taloudellinen tilanne ja valtion yhdistymisavustusten muodossa tarjoama merkittävä taloudellinen tuki olivat kuitenkin perusteluista keskeisimpiä. Perusteluna Säynätsalon ja Jyväskylän kuntaliitokselle olivat myös muun muassa ”yleinen etu”, jolla tarkoitettiin käytännössä Jyvässeudun kehittämisedellytysten turvaamista ja seudullisen kilpailukyvyyn parantamista.

”[On] muistettava kunnan v. 1992 talousarvion käsittely ja vielä tekemättömät karsinnat. Uhkana on myös valtionosuusuudistus. Tunteillakin on sijansa, mutta hallintomallia on muutettava.” (Säynätsalon kunnanvaltuuston puheenjohtaja Jorma Ahola kuntaliitoksen tiedotustilaisuudessa 8.3.1992.)

”Laki [kuntien vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamisesta] tarjoaa poikkeuksellisen hyvät mahdollisuudet vapaaehtoisen kuntaliitoksen toteuttamiseen.” (Jyväskylän kaupunginhallituksen/-valtuuston pöytäkirja Dnro 109/073.)

Säynätsalon kunnanhallituksen esitys kuntaliitoksesta Jyväskylään hyväksyttiin kunnanvaltuuston kokouksessa 30. tammikuuta 1992 äänin 13 - 8. Keskustelussa vain yksi valtuutetuista esitti, ettei liitosesitystä tehdä. Teollisuuden tärkeyttä paikkakunnalle kuvastaa myös se yksityiskohta, että kuntaliitoksen täytäntöönpanon edellytykseksi päätettiin kunnanvaltuustossa, että Säynätsalon liitoksen yhteydessä myytävältä teollisuustalolta poistumaan joutuville pienyrittäjille turvataan korvaavat sijoituspaikat.

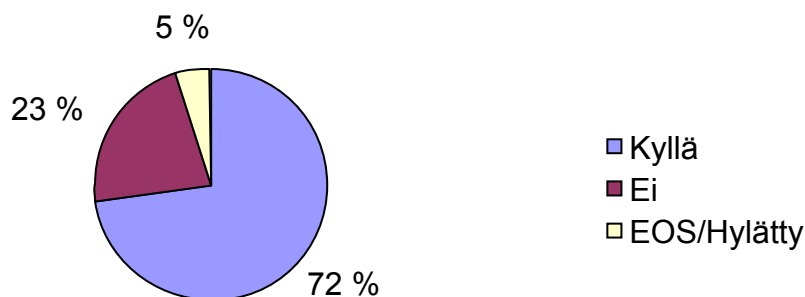
Säynätsalolaiset liitoksen kannalla

Säynätsalossa järjestettiin vuonna 1992 kunnallinen kansanäänestys kuntaliitoksesta Jyväskylään. Kyseessä oli neuvoo-antava kansanäänestys kuntaliitosasiassa, eli sillä mitattiin kuntalaisten mielipidettä tulisiko Säynätsalon kunta liittää Jyväskylän kaupunkiin vuoden 1993 alussa vai ei. Säynätsalon kuntalaiset eivät tehneet aloitetta äänestykseen, vaan äänestyksestä päätettiin kunnanvaltuustossa. Säynätsalon kunnanvaltuusto päätti kansanäänestyksen toimittamisesta, kun periaatteista oli jo neuvoteltu poliittisella tasolla. Myöskään Säynätsalon alueen asukasyhdistykset eivät aktivoituneet kuntaliitosasiassa ja ilmoittivat roolinsa kuntaliitoksen keskustelutilaisuudessa:

”Asukasyhdistykset eivät ota kantaa kuntaliitokseen.” (Kuntalainen kuntaliitoksen tiedotustilaisuudessa 8.3.1992.)

Säynätsalon kunnallisessa kansanäänestyksessä oli yhteensä 2 644 äänioikeutettua, joista 2 088, eli noin 79 % käytti äänioikeuttaan. Äänestyksessä annettiin *kyllä*-ääniä 1 517, eli 72 % ja *ei*-ääniä annettiin 475, eli 23 %. Äänestäjistä 75, eli 3 %, antoi *en ota kantaa* -äänen ja äänestyslipukkeita hylättiin 21, eli 1 %. Kuntaliitoksesta myös päätettiin kunnanvaltuustossa äänestystuloksen mukaisesti. Kansanäänestys koettiin kaupunginosasihteerin Kauno Lehtomäen mukaan Säynätsalon kunnassa tarpeelliseksi, sillä se antoi selvän vastauksen päättäjille kuntalaisten tahdosta.

Säynätsalon kunnallinen kansanäänestys kuntaliitoksesta Jyväskylään



KUVIO 5. Säynätsalon kunnallisen kansanäänestyksen tulokset kuntaliitoksesta Jyväskylään.

Jyväskylän ja Säynätsalon kuntaliitos on sisäasiainministeriön tutkimuksen mukaan yksi kaikkien aikojen positiivisemmin koetuista Suomen kuntaliitoksista. Tulos ei ole ihme, sillä Säynätsalon alueen asukkaat ovat olleet varsin tyytyväisiä kuntaliitokseen myös jälkeenpäin. Seurantatutkimuksen (Heiskanen 1996, 7) mukaan kuntaliitosmyönteisyys oli kasvanut vuodesta 1992 vuoteen 1996 keskimäärin 4 % Säynätsalon asukkaiden keskuudessa. Vuonna 1996 myönteisesti erittäin myönteisesti suhtautui 26 % ja myönteisesti 44 % alueen vakituisista asukkaista. Vielä kolme vuotta liitoksen jälkeenkin kolme viidesosaa säynätsalolaisista suosittelisi kuntaliitosta myös uudelleen. (Heiskanen 1996, 8-9.)

Säynätsalolaisilta moitteita sai kuitenkin kuntaliitoksen tiedottaminen: tiedottamista ei ollut riittävästi eikä tiedottaminen ollut puolueetonta. Reaktio ei ole ihme, sillä kuntalaisia varten järjestettiin vain yksi yleinen tiedotustilaisuus ennen neuvoa-antavaa kansanäänestystä maaliskuussa 1992. Toisaalta seurantatutkimuksen mukaan säynätsalolaiset kokivat, että heidän mielipiteensä on tullut kuulluksi liitosasian yhteydessä. Tulosta voi omalta osaltaan selittää se, että kuntaliitoksesta järjestettiin ylipäänsä kansanäänestys. Joka tapauksessa Säynätsalon alueen asukkaat kokivat vielä kolme vuotta yhdistymisen jälkeenkin, että Jyväskylän johtavat virkamiehet ja luottamushenkilöt ottavat tasapuolisesti huomioon molempien kuntaliitososapuolten edut, mikä on tärkeä tekijä arvioitaessa kuntalaisten tyytyväisyyttä kuntaliitokseen. (Heiskanen 1996, 24–25.)

Kaupunginosavaltuusto Säynätsalon itsehallinnon jatkumona

Säynätsalon alueen asukkaille on ollut alusta asti tärkeää itsemääräämisoikeuden ja itsehallinnon jatkuminen kunnanosavaltuuston muodossa. Demokratian säilyminen on koettu tärkeäksi, ja se herättikin kuntaliitosprosessin aikana kuntalaisissa epäilyksiä:

”Inhimilliset arvot häviävät, kun yhtään edustajaa ei Jyväskylään tule Säynätsalosta – Lutakosta vain tulevat töihin tänne.” (Kuntalainen kuntaliitoksen tiedotustilaisuudessa 8.3.1992.)

Säynätsalolaisten demokratian turvaamiseksi kuntaliitoksen yhteydessä sovittiin, että Säynätsalon alueelle jää toimimaan aluehallinto. Säynätsalon aluehallinnon oman

sovelluksen perustana oli kunnallislain säädös kunnanosa­hallinnosta, sekä kuntajakolaissa käsitelty alueellinen hallinto. Kaupunginosavaltuusto perustettiin puolustamaan Säynätsalon etuja ja turvaamaan palvelujen säilyvyyttä ja itsemääräämisoikeutta. Näiden pohjalta Säynätsalon aluehallinto sovellettiin paikallisiin tarpeisiin.

”Kaupunginosavaltuuston roolia on vähätelty. Meistä riippuu, miten se toimii. Johtosäännön mukaan se tulee olemaan työläs paikka, sillä on valtaa kaavoituksessa, sillä on käyttöraha 10 % verotuloista. (Säynätsalon kunnan­valtuuston puheenjohtaja Lea Leiwo kuntaliitoksen tiedotustilaisuudessa 8.3.1992.)

Säynätsalossa kaupunginosavaltuusto on ollut toiminnassa liitosvuodesta 1993 lähtien ja se merkitsee käytännössä Säynätsalon paikallista luottamushenkilöstöä, joka valitaan aina kunnallisvaalien yhteydessä. Jyväskylän kaupungin­valtuusto nimeää kunnallisvaalien yhteydessä 13-jäsenisen Säynätsalon kaupunginosalautakunnan. Säynätsalon kaupunginosalautakunta oli alkuvaiheessaan ensimmäisiä kaupunginosalautakuntia Suomessa, joilla oli myös oma aluebudjetti. Aluehallintoon varattiin vuosittain 10 % alueen verotuloista, jonka arvo esimerkiksi ensimmäisenä toimintavuotena oli 3,5 miljoonaa markkaa, eli lähes 600 000 euroa. Kaupunginosavaltuustoon valituille haluttiin taata näin myös taloudellista valtaa ja aluemääräraha loi samalla mahdollisuuden kehittää hankkeita, jotka paikallisesti koettiin tarpeellisiksi. Vuodesta 1999 aluemääräraha on ollut kuitenkin enää vain harkinnanvarainen.

Vuosien varrella kaupunginosavaltuustossa on karsiutunut eri hallinnonalojen toimintoja pois verrattuna Säynätsalon kunnan omaan hallintoon, mutta oma luottamushenkilöstö on silti edelleen olemassa. Jyväskylän kaupungin­valtuusto päätti esimerkiksi vuodelle 2006 Säynätsalon aluemäärärahan suuruudeksi 10 000 euroa. Lautakunta käsitteli tuolloin Säynätsalon alueen kaavoitukseen liittyviä kysymyksiä ja liikenneongelmia Säynätsalon saaren alueella. Lisäksi Säynätsalon uuden koulun ja päiväkodin rakennushanke aiheutti runsaasti keskusteluja ja kannanottoja. Lautakunnan uuden johtosäännön mukaan lautakunnan ja Säynätsalon aluetoimiston toiminnat yhdistettiin vuodesta 2006 lähtien. Koko Säynätsalon aluehallinto sijoittuu nykyään Jyväskylän kaupungin liiketoiminnan toimialaan ja apulaiskaupunginjohtajan alaisuuteen.

Kuntapalvelut uhattuina

Vaikka kuntaliitoksella oli Säynätsalon asukkaiden selvän enemmistön tuki takanaan, suhtautuminen liitosta kohtaan ei ollut kuitenkaan täysin kritiikitöntä. Säynätsalon kuntalaisten huoli kohdentui eritoten paikallisten kuntapalvelujen säilymiseen. Jyväskylän kaupungin palvelutasoon siirtyminen koettiin huonontavan palvelujen tasoa verrattuna itsenäisen kunnan aikoihin.

”Faktat nyt ovat, että Jyväskylän tasoon meneminen on alennusta.” (Kuntalainen kuntaliitoksen tiedotustilaisuudessa 8.3.1992.)

Kuntalaisille järjestetyssä tiedotus- ja keskustelutilaisuudessa kuntalaisia huolettivat muun muassa erilaisten palvelumaksujen käyttöönotto ja jo käytössä olevien maksujen korotukset. Erityisinä huolenaiheina esiintyivät vapaa-ajan palvelujen sekä liikuntatilojen käyttömaksujen ja vuokrien korotukset, terveystilaisuuksien tason huononeminen, oppilaiden sijoittuminen eri kouluihin, kuulovammaisten tulkkipalvelut sekä sosiaalipalvelujen palvelumaksut.

Kuntalaisten pelkoa palveluiden määrän vähenemisestä ja laadun heikkenemisestä kiihdytti tuolle ajalle ominainen säästöpuhe. Myös ennakkotieto seuraavana vuonna toteutuvasta valtionosuusuudistuksesta kuvastui mielipiteisiin ja asenteisiin kuntaliitosta kohtaan. Johtavat virkamiehet viljelivät tämän tyyppistä varoittelupuhetta etenkin kuntaliitoksen tiedotustilaisuudessa. Esimerkiksi Säynätsalon sosiaalilautakunnan puheenjohtaja Kauko Vesimäki näki tilanteen näin:

”Palvelut ovat nyt hyvät, mutta suuntaus on niiden alentamiseen kunnan talousarvioihin v. 1991–92 perustuen. Toimintoja on jäänyt pois ja entä 200 työtöntä, jos vaneri[tehdas] lopettaa. Vastustin aikoinaan kuntaliitosta. Nyt on tehtaan osalta tilanne toinen ja puitesopimuksilla turvattu toiminnot viideksi vuodeksi sosiaalitoimen osalta.” (Säynätsalon sosiaalilautakunnan puheenjohtaja Kauko Vesimäki tiedotustilaisuudessa 8.3.1992.)

”Omakustannusosuutta tarvitaan, sillä ilmaisupalvelujen aika on ohi.” (Jyväskylän kaupunginjohtaja Jaakko Lovén tiedotustilaisuudessa 8.3.1992.)

”On tiedostettava, että valtion rahoitusosuuden alentuminen tulevaisuudessa edellyttää palvelutason pudotusta Säynätsalossa. Läänin kunnista vain Suolahti on vaikeammassa asemassa kuin Säynätsalo.” (Säynätsalon kunnanvaltuuston puheenjohtaja Jorma Ahola tiedotustilaisuudessa 8.3.1992.)

”Palvelut ovat vaarassa itsenäisenä kuntanakin.” (Kuntalainen kuntaliitoksen tiedotustilaisuudessa 8.3.1992.)

Kuntaliitosprosessin suunnitteluvaiheessa Säynätsalon kunnanvaltuustossa edellytettiin kuntaliitoksen täytäntöönpanolta esimerkiksi Säynätsalon terveysaseman henkilöstön aseman ja terveydenhuollon tason turvaamista, työväenopiston toiminnan jatkuvuutta sekä vapaa-aikatoiminnan palvelujen kehittämistä. Omista, hyviksi koetuista lähipalveluista haluttiin pitää kynsin ja hampain kiinni. Säynätsalon palvelutason luvattiinkin pysyvän vähintään liitosta edeltävällä tasolla.

”Säynätsalon palvelutaso säilyy vähintään nykyisellä tasolla, ellei kuntaliitoksen toteutumiseen liittyvissä sopimuksissa, muistioissa tai muissa asiakirjoissa ole muuta sovittu.” (Säynätsalon alueellisten määrärahojen budjetointi.)

Kolme vuotta kuntaliitoksen toteutumisen jälkeen Säynätsalon alueen asukkaiden tyytyväisyys julkisiin peruspalveluihin oli melko vaihtelevaa kuntaliitoksen seurantatutkimuksen mukaan. Kuntaliitoksen kokonaisvaikutuksia arvioidessa vuonna 1996 katsottiin eniten parantuneen alueen katujen ja teitten kunto. Katujen ja teiden kunnan kohenemista selittävät mittavat investoinnit tieverkon kehittämiseen heti kuntaliitoksen jälkeen. Toiseksi eniten oli parantunut alueen yleinen taloudellinen tilanne ja kolmanneksi eniten teollisuuden sijoittumismahdollisuudet. Myös julkiset liikennepalvelut, koulu- ja kulttuuripalvelut sekä harrastusmahdollisuudet olivat kohentuneet alueen asukkaiden mielestä. Liitoksella oli ollut myönteistä vaikutusta lisäksi kaiken kaikkiaan yritystoimintaan, työllisyyteen, asuntorakentamiseen, verotukseen sekä yleisesti alueen elinoloihin. (Heiskanen 1996, 31.)

Hyvien kokemusten ohella kuntalaisilla oli myös huonoja kokemuksia kuntaliitoksen seurauksista. Julkisista peruspalveluista erityisesti terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut koettiin selkeästi huonontuneen liitoksen jälkeen Säynätsalon alueella. Liitoksen katsottiin heikentäneen myös yhteenkuuluvuuden tunnetta, asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia sekä kunnan viranhaltijoiden tavoitettavuutta. Tulevaisuudennäkymät koettiin vuodesta 1997 eteenpäin melko pessimistisinä ja palvelujen odotettiin jatkavan heikkenemistään. (Heiskanen 1996, 31–36.) Säynätsalolaisia kalvoi epävarmuus, kun takuita palvelujen ylläpitämisestä ja alueellisen hallinnon järjestämisestä ei enää ollut kuntaliitoksen viiden vuoden määräaikaisen sopimuskauden päätyttyä.

Säynätsalon kaupunginosa – Jyväskylän lempilapsi

Pienen ja syrjäisen Säynätsalon kunnan sekä asukasluvultaan ja volyymiltaan aivan eri luokkaa olevan Jyväskylän kaupungin mittasuhteiden erot kuvastuivat liitososapuolten rooleissa kuntaliitosprosessin eri vaiheissa. Jyväskylän kaupungin rooli voidaan nähdä ensisijaisen keskeiseksi Jyväskylän ja Säynätsalon yhdistymiseen johtaneiden kuntaliitosneuvottelujen käynnistymisessä sekä liitosprosessin eteenpäin viemisessä. Kuntaliitoksen valmistelu- ja suunnittelutyö tehtiin lähinnä Jyväskylän kaupungin virkamiesten työpanoksena. Myös läänin maaherralla oli suuri henkinen vaikutus liitosprosessin alkuvaiheessa.

Jyväskylän aktiivisen roolin taustalla oli ajatus siitä, että Jyväskylän seudulla ei ollut varaa menettää yhtään alueen ihmisiä työllistävää teollisuutta 1990-luvun taloudellisesti haastavina aikoina. Taustalla oli myös valtakunnallisen tason kannustava suhtautuminen kuntaliitoksiin, mikä näkyi selvimmin taloudellisen tuen muodossa. Vuonna 1991 oli juuri vahvistettu lainmuutos, joka antoi mahdollisuuden soveltaa kuntaliitosten kannustinjärjestelmää vuosina 1992–1993 myös sellaisiin vapaaehtoihin liitoksiin, joissa toisena osapuolena on enintään 75 000 asukkaan kunta. Säynätsalon kunnan ja Jyväskylän kaupungin kuntaliitos saikin valtiolta huomattavan summan yhdistymisavustusta, eli niin sanottuja porkkanarahoja. Avustuksen turvin tehtiin Säynätsalon hyväksi niin sanotusti liitoksen ”myötäjäisinä” 33,4 miljoonan markan investointiohjelma. Liitoksen yhteydessä sovittiin siis mittavista investoinneista Säynätsalon alueelle. Määrärahoja varattiin Säynätsalon alueelle esimerkiksi tieverkon kehittämiseen, puistojen rakentamiseen, tonttimaan hankintaan, vesi- ja viemärihuoltoon, kulttuuri- ja nuorisotilojen rakentamiseen sekä Säynätsalon historiikin kirjoittamiseen.

”Säynätsalon investointiohjelma puitesopimuksissa on ruhtinaallinen. Tavoitteiden toteutus varmistetaan rahastoinnilla. Kaupunginosavaltuustolla on ratkaisuvallta tavoitemuutoksiin. Olen 100 % mukana kaikessa kuten [apulaiskaupunginjohtaja Ahti] Vielmakin. Tehdasinvestointi 200 Mmk on tulossa Säynätsaloon, tehdas muuttuu ympäristöystävällisemmäksi. Myös tulevat päättäjät ovat viisaita ja jatkanevat samansuuntaisesti. Emme luo karikkoja hyvälle tulevaisuudelle.” (Jyväskylän kaupunginjohtaja Jaakko Lovén tiedotustilaisuudessa 8.3.1992.)

Jyväskylän seudun yhteisen edun kannalta erinomaisesti sujuneiden neuvotteluiden jälkeen säynätsalolaisia kiiteltiin avoimuudesta ja ennakkoluulottomuudesta kuntaliitosta kohtaan.

Samalla Säynätsalon asukkaat haluttiin myös sitouttaa rooliinsa uusina jyvaskyläläisinä. Käytännössä tämä ilmeni esimerkiksi Jyvaskylän kunnanjohtajan ja virkamiesten suhtautumisessa säynätsalolaisia kohtaan tiedotustilaisuudessa maaliskuussa 1992. Tilaisuudessa lupauksia entistä paremmasta ja turvatusta tulevaisuudesta Jyvaskylän kaupunginosana ei säästely:

”Oli onni, että porkkanalaki yms. osattiin käyttää oikein tässä tilanteessa. Koti ja asuminen, työ sekä vapaa-aika ovat ihmisille tärkeitä. Jyvässeudulle hoidimme nyt noin 400 työpaikkaa. Kiitos osaltani. Tyylikkäästi on oltu erimieltäkin. Olemme pitämässä Säynätsalon lempilapsena – positiivinen näyte.” (Jyvaskylän apulaiskaupunginjohtaja Ahti Vielma tiedotustilaisuudessa 8.3.1992.)

Samassa tilaisuudessa apulaiskaupunginjohtaja Ahti Vielma vastasi rauhoittelevaan, lähes paternalistiseen sävyyn esimerkiksi kuntalaisen kysymykseen Säynätsalon yleiskaavan merkityksestä:

”Säynätsalon yleiskaava vuodelta 1986 pidetään perustana [kaavoituksessa]. Säynätsalon alueen luonne ei häivy tulevilla kaavoituksella. Säynätsaloo pidetään vapaana, väljänä – nättinä helmenä.” (Jyvaskylän apulaiskaupunginjohtaja Ahti Vielma tiedotustilaisuudessa 8.3.1992.)

Joka tapauksessa Jyvaskylän kaupungin pitkäaikainen unelma Suur-Jyvaskylästä sai merkittävästi vahvistusta hyvin onnistuneesta liitoksesta Säynätsalon kanssa vuonna 1993. Jyvaskylä on pitkään ajanut laajaa ja yhteistä, alueen kehittämistä helpottavaa hallintomallia Jyvässeudulle, jonka mahdollistaisivat käytännössä kuntaliitokset Säynätsalon, Laukaan, Muuramen ja Jyvaskylän maalaiskunnan kanssa. Kun aikaisemmat liitosyritykset esimerkiksi Jyvaskylän kaupungin ja Jyvaskylän maalaiskunnan kanssa olivat aina epäonnistuneet, haluttiin eräänlaiseksi tienraivaajaksi mallikkaasti toteutettu kuntaliitos Säynätsalon kanssa.

”Olen pyrkinyt luomaan Jyvässeutua ja pois itsekokeskeisestä ajattelusta. Tarvitaan

- suurteollisuutta kansainvälisyyden kannalta
- yliopiston olemassaoloa,
- kulttuuria kenttänä maailman menoon.

Laaja-alainen yhteistyö on tarpeen. On osattava tehdä päätöksiä. Ei tarvita kuntariitelyä. (...) Yli kuntarajojen on pyritty näkemään Jyvässeutu, Äänekosken seutu ja Jämsän seutu kokonaisuuksina.” (Jyvaskylän kaupunginjohtaja Jaakko Lovén kuntaliitoksen tiedotustilaisuudessa 8.3.1992.)

5.2 Korpilahden ja Jyväskylän strateginen yhdistyminen

Korpilahdella virisi vuonna 2005 ajatus kuntaliitoksesta Jyväskylään ja päätös liitosneuvotteluiden aloittamisesta syntyi nopeasti. Jyväskylää ei tarvinnut toista kertaa kysyä mukaan liitosneuvotteluihin. Jyväskylän kaupunki arvostaa etenkin Korpilahden erinomaisia maankäyttömahdollisuuksia, sillä Jyväskylä on jo pitkään haaveillut kaupungin pinta-alan kasvattamisesta. Korpilahti on kaunis, runsasvetinen kunta Päijänteen rannalla, jonka maankäyttö-, virkistys- ja vapaa-ajankäyttömahdollisuudet ovat rajattomat. Kuntaliitoksen myötä syntyvä uusi Jyväskylän kaupunki on koko maan mittakaavassa entistä houkuttelevampi ja kilpailukykyisempi kasvukeskus.

Korpilahden ja Jyväskylän kuntaliitosprosessin käynnistymisessä oleellisena tekijänä on ollut Korpilahden kuntatalouden huono tila. Korpilahden talous on niin heikko, että Korpilahden olisi ollut monien lähteiden mukaan lähes mahdotonta selviytyä itsenäisenä kuntana enää kovin pitkään. Korpilahti päätti hyväksyä talouden realiteetit ja toimia sen mukaisesti. Korpilahden kunta ja Jyväskylän kaupunki aikovat yhdistyä vuoden 2009 alussa.

Heikko kuntatalous kuntaliitoksen perusteluna

Korpilahden kunnan talous todettiin keväällä 2005 todella heikoksi. Kunta oli joidenkin näkemysten mukaan ajautumassa suorastaan konkurssiin 2000-luvun alussa. Taloudellisen tilanteen korjaaviin toimenpiteisiin päätettiin ryhtyä heti. Korpilahden umpikujaan ajautuneen talouden pelastamiseksi laadittiin kattava, kymmenen vuoden tervehdyttämisohjelma, ja sen toteuttaminen pidettiin kiireisimpänä ja tärkeimpänä tehtävänä, jota kunnan päätöksenteon tulisi kaikin tavoin edesauttaa. Tasapainottamistoimenpiteiden tavoitteena oli, että kunnan talous täyttäisi terveen talouden tunnuspiirteet vuoteen 2015 mennessä.

”Lähtökohtana tervehdyttämisohjelmassa on ratkaisujen tekeminen itse, omilla päätöksillä. Tervehdyttämisohjelma on raskas, vaativa ja pitkäkestoinen, se ulottuu kahden valtuustokauden ajalle. On lähdeittävä siitä, että 2005 työnsä aloittanut valtuusto on yksimielisellä päätöksellään myös sitoutunut ohjelman läpiviemiseen.

Ohjelman toteuttamiseen tähtäviä päätöksiä ollaan valmistelemaan, lähes jokainen ohjelmassa mainittu toimenpide on jo valmisteilla. Tarkoitus on toimenpiteet saada vaikuttamaan mahdollisimman etupainotteisesti.” (Korpilahden kunnanhallituksen pöytäkirja 8.12.2005.)

Tervehdyttämishjelma hyväksyttiin vain vajaa viisi kuukautta ennen joulukuun kuntaliitosselvityksen aloitetta. Samaan aikaan aavisteltiin kuitenkin jo tulevia kuntaliitosneuvotteluja. Toisaalta kunnassa tiedostettiin, että edes kuntaliitos ei muuta alueen taloudellista tilannetta olennaisesti paremmaksi.

”Jos kunnan liittämiseen johonkin tai joihinkin toisiin kuntiin päädytään, se ei saa tarkoittaa käynnistettyjen tervehdyttämistoimien hautaamista, vaan ne tulee toteuttaa joka tapauksessa. Liitoskeskustelun suuri vaara on, että kaikki muut toimenpiteet jäädytetään ja jäävät kuntarajaratkaisun alle. Kuntarajojen muuttaminen ei yksinään tuo merkittävää säästöä.” (Korpilahden kunnanhallituksen pöytäkirja 8.12.2005.)

Heikon taloudellisen tilanteen synnyttämä tappiomieliala on kuvastunut myös kuntalaisten näkemyksissä kuntaliitosta kohtaan:

”Talouden madonluvut [ovat] riittävän selvät, kunta ei selviä velkamäärästä, siis liitokselle KYLLÄ” (Kuntalainen Patajärven koulun keskustelutilaisuudessa 19.4.2006.)

”Ei voi mennä nykyistä huonommin; sanotaan liitokselle KYLLÄ” (Kuntalainen Patajärven koulun keskustelutilaisuudessa 19.4.2006.)

Kuntaliitosprosessin suurimpana taustatekijänä on siis pidetty Korpilahden kunnan erittäin heikkoa talouden tilaa. Muita perusteluja liitosprosessin käynnistämiseksi on talouden tilasta juontuva yleinen jatkuva resurssipula, joka näkyy esimerkiksi kunnan elinkeinopolitiikassa, asumisessa ja kaavoituksessa. Olemassa olevan infrastruktuurin ylläpitäminen ja uuden rakentaminen on lähes mahdotonta alituisessa talouden alijäämässä. Myös Korpilahden palvelutuotannon sisällöllinen kehittäminen on kärsinyt resurssien puutteesta.

”Tulopohjan vahvistamisen kannalta välttämättömiin maankäytön, kaavoituksen ja yhdyskuntarakentamisen tehostamistoimenpiteisiin taikka elinkeinotoiminnan aktivoimiseen eivät voimavarat ole riittäneet. Palvelutoiminnan säästötavoitteet on talouden osalta määriteltävä osa-alueittain, mutta arviota niiden vaikutuksista palvelujen sisältöön ja laatuun ei ole esitetty. Säästöt ilman tulopohjaan kohdistuvia toimenpiteitä saattavat johtaa taantumakierteen jatkumiseen asteittaisesta talouden tasapainosta huolimatta.” (Kun edut yhtyvät, asukkaat hyötyvät – Selvitys Korpilahden kunnan liittymisestä Jyväskylän kaupunkiin.)

Korpilahti koki tulleen kerta kaikkiaan tiensä päähän:

”Terveystuotomenojen jatkuva voimakas kasvu [jatkuu], mitä peruskuntana voi enää tehdä?” (Korpilahden kunnanjohtaja Anssi Nykänen perustellessaan kuntaliitosta 10.4.2006)

Varsinainen kuntaliitoskeskustelu käynnistyi syksyllä 2005 eräiden kunnallispoliitikkojen ja kuntalaisten toimesta. He esittivät, että kuntaliitoksen mahdollisuus tulisi selvittää itsenäisenä kuntana jatkamisen vaihtoehtona. Kunnanvaltuusto hyväksyi joulukuussa 2005 kuntaliitosselvityksen käynnistämisen Jyväskylän kaupungin kanssa. Korpilahden talouden tasapainottamisohjelmaa aiotaan jatkaa myös kuntaliitoksen jälkeen, osana Jyväskylän kaupunkia. Vastineeksi Jyväskylä on luvannut panostaa Korpilahden alueen kehittämiseen ja tavoitella alueen tulovirtojen kääntämistä uuteen kasvuun.

Strateginen kuntaliitos Korpilahden pelastajana

Korpilahden ja Jyväskylän kuntaliitosneuvottelujen aloittamista seurasi pian kuntaliitosselvitystyön käynnistyminen. Korpilahden kunnanvaltuusto esitti joulukuussa 2005 Jyväskylän kaupungille selvitysmiehen asettamista selvittämään Jyväskylän ja Korpilahden kuntaliitosta. Jyväskylän kaupunginvaltuusto hyväksyi selvitysmiehen asettamisen kokouksessaan tammikuussa 2006. Kuntien yhdistymistä koskevan selvityksen tekijäksi valittiin Suomen Kuntaliiton eläkkeellä oleva entinen toimitusjohtaja ja kokenut kuntaliitosselvitysten laatija, varatuomari Jussi-Pekka Alanen. Selvityksen tavoitteena oli selvittää ja ennakoida muun muassa kuntaliitoksen hyötyjä ja haittoja, taloudellisia vaikutuksia, kuntapalvelujen järjestämiseen liittyviä seikkoja sekä muutoksia kunnan henkilöstön asemassa. Alanen luovutti selvityksensä kunnille toukokuun lopussa 2006. Selvityksen keskeisimmän osan muodosti selvitysmiehen ehdotus Korpilahden kunnan ja Jyväskylän kaupungin liittymissopimukseksi. Selvityksen liitteenä olivat myös neljän eri toimiala-asiantuntijaryhmän kootut raportit mahdollisen kuntaliitoksen vaikutuksista laajenevan Jyväskylän kaupungin ja siihen liittyvän Korpilahden kunnan alueen hallintoon, talouteen ja palveluihin.

Syksyn 2006 aikana Korpilahden kunnan kanssa neuvoteltiin selvitysmiehen ehdotuksen pohjalta liittymissopimus, joka samalla on voimassaolevan kuntajakolain (1196/1997) 9

§:n tarkoittama hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus. Käytännössä lopullinen sinetti kuntaliitokselle painettiin, kun Korpilahden kunnanvaltuusto päätti 13. marraskuuta 2006 äänin 17 - 10 esittää Jyväskylän kaupungille, että Korpilahden kunta liittyy vuoden 2009 alusta Jyväskylän kaupunkiin. Periaatepäätös oli siis tehty, mutta paljon työtä oli vielä edessä. Korpilahden kunta ja Jyväskylän kaupunki ovat neuvotelleet liitossopimuksen, jonka Korpilahden kunnanvaltuusto hyväksyi vielä samassa kokouksessa kuntaliitospäätöksen kanssa ja Jyväskylän kaupunginvaltuusto kokouksessaan pian Korpilahden päätösten jälkeen. Korpilahden valtuusto antoi kunnanhallituksen tehtäväksi valmistella yhdistymisavustusten kohdentamiseen liittyvät asiat ja tuoda ehdotukset hyväksyttäväksi valtuustolle syksyllä 2008.

Korpilahden ja Jyväskylän kuntaliitosprosessissa oli alkuvaiheessa merkittävänä ongelmana se, ettei kunnilla ole yhteistä maarajaa. Voimassa oleva kuntajakolaki (1196/1997) edellyttää, että yhdistyvillä kunnilla on olemassa maarajayhteys. Etsittäessä Jyväskylälle ja Korpilahdelle maarajaa kuntaliitosta varten, Jyväskylän ja Muuramen ja Jyväskylän maalaiskunnan luottamusmies- ja virkamiesjohto kävivät neuvotteluja yhteisen rajan löytämiseksi. Neuvottelut tuottivat tulosta ja Jyväskylän maalaiskunnasta ja Muuramen kunnasta liitetään Jyväskylään ennen liitosta tarvittavat alueet. Alueliitoksen tarkoituksena ei ollut hankkia lisämaata Jyväskylän kaupungille tai uusia asukkaita. Noin 880 hehtaarin suuruisella liitosalueella asuu kuitenkin yhteensä 13 asukasta ja heistä tulee myös laajenevan Jyväskylän kaupungin uusia asukkaita vuoden 2009 alusta. Kuntajakolain (1196/1997) mukaisesti vain valtioneuvosto voi päättää kuntajaon muuttamisesta. Korpilahden kunnanhallitus ja Jyväskylän kaupunginhallitus ovat tehneet yhteisen kuntaliitosesityksen valtioneuvostolle huhtikuun alussa 2007. Esitys sisälsi myös ehdotuksen maayhteyden muodostamiseksi kuntien välille. Valtioneuvosto hyväksynee kuntaliitosehdokkaiden esityksen alkuvuodesta 2008.

Jyväskylän ja Korpilahden kuntaliitoksen muotona on *strateginen yhdistyminen*. Jyväskylän ja Korpilahden strategista liitosta luonnehditaan kuntaliitosselvityksessä ”loogiseksi, uudentyypiseksi ratkaisuksi”. Uudella termillä viitataan uuteen yhdistymisen muotoon, ja sillä halutaan luoda positiivista imagoa koko kuntaliitosprosessin ylle. Terminologisella muutoksella, uudistuksella, haetaan uutta tuoreempaa imagoa kuntaliitokselle ja pyritään pönkittämään sekä kuntaliitosprosessia että tulevaa, uudistunutta kuntaa.

”Korpilahden aloite käynnistää kuntaliitosneuvottelut Jyväskylän kanssa on rohkea ja mielenkiintoinen hanke. Pienten alkuvaikeuksien jälkeen liittymisprosessissa on päästy johdonmukaisesti lähestymään hyvän kuntaliitoksen periaatteita. Yhteistyö on sujunut kitkatta ja osapuolet ovat löytäneet hankkeen ytimen ja yhteisen logiikan myös yli kuntarajojen. Pienuuden ja suuruuden ongelmat on tajuttu.” (Kun edut yhtyvät, asukkaat hyötyvät – Selvitys Korpilahden kunnan liittymisestä Jyväskylän kaupunkiin.)

Jyväskylän ja Korpilahden strategista kuntaliitosta ja sen prosessia on luonnehdittu avoimeksi. Korpilahtea kiitellään ennakkoluulottomuudesta tehdessään aloitteen kuntaliitosneuvottelujen käynnistämiseen Jyväskylän kanssa. Jyväskylän ja Korpilahden kuntaliitoksessa korostuu vahvasti seutuajattelu ja kuntaliitoksen nähdään tukevan osaltaan koko Jyväskylän seudun ja Keski-Suomen kehitystä.

”Maailma muuttuu, olemme nyt EU-jäsenvaltio, koko Keski-Suomi hyötyy, kun lähdetään kuntaliitokseen” (Kuntalainen Patajärven koulun keskustelutilaisuudessa 19.4.2006.)

Korpilahden ja Jyväskylän kuntaliitosneuvottelujen aikana käynnistynyt kunta- ja palvelurakennemuutos on näkyvissä lähes kaikissa kuntaliitosasiakirjoissa tavalla tai toisella, eräänlaisena taustatekijänä. Uudistushankkeen alkuvaiheessa Korpilahden kunnanhallituksessa Paras-hanketta ja sen merkitystä kunnalle pohdittiin loppuvuodesta 2005 vielä varovaisesti:

”Tilanne on lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä vielä kovin avoin, eikä kunnan omaa strategiaansa pohtiessaan kannattane jäädä sinänsä odottelemaan mitään ulkopuolista tai ylhäältä annettavaa mallia. Kun koko Suomen kuntakenttä on vakavien taloudellisten vaikeuksien edessä, ei ole kovin todennäköistä, että mikään uudistus voisi tapahtua niin, ettei samalla mitään muutoksia kuntarakenteisiin samalla tule tehtäväksi. Tämä tarkoittaa sekä kuntaliitoksia, että joidenkin palvelujen mittavaa uudelleenorganisointia, on puhuttu mm. sosiaali- ja terveyspalvelupiireistä jne.” (Korpilahden kunnanhallituksen pöytäkirja 8.12.2005.)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen merkitys vahvistui ajan kuluessa ja hankkeen edetessä. Uudistushankkeen korostuminen on luonnollista, sillä Paras-hankkeen aikainen kuntaliitos on käytännössä itsessään osa Suomen kunta- ja palvelurakenteen muutosta. Konkreettisesti tämä näkyy esimerkiksi Korpilahden ja Jyväskylän kuntaliitosselvityksen johdanto-osan otsikoinnissa ”*Korpilahti-Jyväskylä liitos on osa kunta- ja palvelurakenteen muutosta*”. Kuntaliitosta perustellaan siis laajalti käynnissä olevalla kunta- ja palvelurakennemuutoksella. Myös kuntaliitoksen tarkennetuilla perusteluilla on selvät

yhtymäkohdat Paras-hankkeen virallisiin tavoitteisiin. Kuntaliitosta perustellaan etenkin kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen puitelain asettamilla normeilla sekä muilla uudelle kunta- ja palvelurakenteelle annetuilla tavoitteilla. Liitosasiakirjoissa arvioidaan kuntaliitoksen luovan esimerkiksi tehokkuuden ja palvelukyvyn edellyttämää ”toiminnallisuutta” Jyväskylän seudulle.

Korpilahden ja Jyväskylän kuntaliitoksen perusteluissa vedotaan myös laajempiin yhteiskunnallisiin ilmiöihin, kuten globalisaatioon. Globalisaation sekä muiden kunnan toimintaympäristön muutosten synnyttämien haasteiden voittamisen nähdään vaativan koko Keski-Suomen kuntien tiivistä yhteistyötä:

”Korpilahden ja Jyväskylän kuntaliitoksella voisi olla positiivinen vaikutus koko Keski-Suomelle. Jyväskylällä on vastuuta myös koko maakunnasta veturikaupunkina. On mahdollista, että tulevaisuudessa pääkaupunkiseudun ulkopuolella on vain muutama kasvukeskus, Jyväskylä siinä joukossa. Korpilahden sijainti on erinomainen, liitoksen avulla kaupungin pinta-ala kuusinkertaistuisi ja Korpilahdesta tulisi aktiivisen kehittämisen alue. Päätös asiasta on luonnollisesti korpilahtelaisten käsissä.” (Jyväskylän kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Henna Virkkunen kuntaliitosselvityksen yleisötilaisuudessa 9.5.2006.)

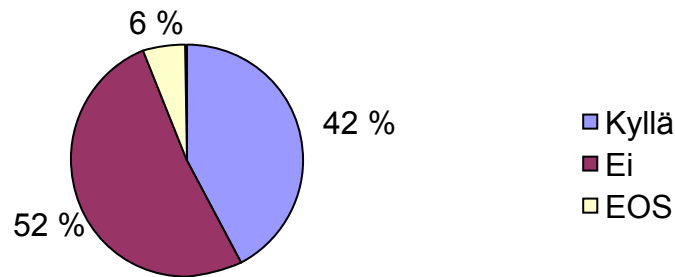
”Suomalaisilla on edessään kuntarakenteen muutos, johon vaikuttavat mm. väestön ikääntyminen, yrityselämän muutokset ja maaseudun haasteet. Korpilahden palvelut ovat vielä hyvät, mutta itsenäisenä jatkaen tulevaisuudessa voidaan joutua palvelujen suhteen eriarvoiseen asemaan suurempiin kuntiin verrattuna.” (Korpilahden kunnanvaltuuston puheenjohtaja Pirkko Weijo kuntaliitosselvityksen yleisötilaisuudessa 9.5.2006.)

Korpilahtelaisten vastarintaa ja kehitysehdotuksia

Jyväskylän ja Korpilahden yhdistymisessä on korostettu koko prosessin ajan etenkin avoimuutta sekä yhteistyötä kuntalaisten ja päättäjien välillä. Jo kuntaliitosselvitysvaiheessa painotettiin vuorovaikutusta asukkaisiin ja Korpilahden sisäisesti jakautuneisiin alueisiin. Tavoitteena oli tietenkin saada korpilahtelaiset liitoksen kannalle. Alueellisia kuntalaistilaisuuksia järjestettiin kuntaliitoksen tiimoilta yhteensä neljä keväällä 2006. Myös selvitysmies Alanen osallistui itse henkilökohtaisesti näihin kaikkiin tilaisuuksiin. Alueellisten kokousten lisäksi Korpilahden keskustassa järjestettiin yksi yhteinen tilaisuus, jossa oli läsnä Jyväskylän keskeinen kuntajohto.

Korpilahtelaiset osallistuiivat järjestettyihin kuntaliitostilaisuuksiin hyvin aktiivisesti ja keskustelua kuvattiin sekä asialliseksi että asiapitoiseksi. Kuntaliitostilaisuuksissa kuntalaisista heijastui enimmäkseen positiivinen asenne kuntaliitosta kohtaan. Olikin pienoinen yllätys, kun enemmistö korpilahtelaisista vastusti kuntaliitosta neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä marraskuussa 2006.

Korpilahden neuvoo-antava kansanäänestys kuntaliitoksesta Jyväskylään



KUVIO 6. Korpilahden neuvoo-antavan kansanäänestyksen tulokset kuntaliitoksesta Jyväskylään.

Korpilahdella järjestettiin neuvoo-antava kansanäänestys liittymisestä Jyväskylään 1. marraskuuta 2006. Korpilahtelaisista vain noin puolet käytti äänioikeuttaan tässä äänestyksessä. Liittymistä vastusti 1 303, eli 52,0 prosenttia ja puolusti 1 055, eli 42,1 prosenttia 2 520 äänestäneestä kuntalaisesta. Äänestäneistä 147 ei osannut sanoa kantaansa. Äänestyksen lopputuloksesta ja kansalaiskeskustelusta huolimatta Korpilahden kunnanvaltuusto kuitenkin päätti, että kunta yhdistyy Jyväskylän kaupunkiin vuoden 2009 alussa. Liittymispäätöksen yhteydessä käytiin vilkasta keskustelua kuntalaisten mielipiteen ohittamisesta muun muassa kunnan verkkosivuilla. Keskustelun päätti lopulta kunnan päätös sulkea koko keskustelupalsta.

Korpilahden asukasyhdistyksissä heräsi myös kiinnostusta kuntajaon muuttamiseksi etelään päin: Osa kunnan asukkaista olisi halunnut, että kunnan eteläosa liitetään Jämsään. Asia tuli julki huhtikuussa 2006 pidetyssä Saalahden kylätoimikunnan kokouksessa. Tilanne eteni niin, että eräs kuntalaisjoukko teki lopulta sisäasiainministeriölle kuntajaon

muutosesityksen Korpilahden kunnan eteläisen osan liittämiseksi Jämsän kaupunkiin. Jämsän kaupunkiin liitettäväksi ehdotetun alueen pinta-ala on noin 21 % kunnan pinta-alasta ja alueella asuu noin 13 % kunnan asukkaista.

Kunta julkaisi marraskuussa 2006 asiaa koskevan kuulutuksen, jossa kehoitettiin Korpilahden kunnan asukkaita ja kaikkia muita, jotka katsovat asian koskevan itseään jättämään kirjalliset huomautukset Korpilahden kunnanhallitukselle. Kunnalle saapui määräaikaan mennessä yhteensä 22 huomautusta, joista vain kuudessa kannatettiin alueen liittymistä Jämsän kaupunkiin ja 16:ssa vastustettiin esitettyä liittymistä.

Etelä-Korpilahden liittämistä Jämsään perusteltiin muun muassa yhteisellä, lähes 20 kilometrin mittaisella rajalla sekä alueiden ”maantieteellisellä ja kulttuurisella yhteenkuuluvaisuudella”. Jämsä on osan Etelä-Korpilahden asukkaista asiointi- ja työssäkäyntisuunta. Liittymistä perusteltiin myös sillä, että lähes joka taloudesta pääsee autolla 15 minuutissa Jämsän keskustaan, ja että lokakuun kansäänestyksessä Etelä-Korpilahdella noin 71 % äänesti Jyväskylään liittymistä vastaan. Etelä-Korpilahden liittämistä Jämsään puolestaan vastustettiin muun muassa sillä, että alueen liittäminen Jämsään ei edistä palvelujen järjestämistä asukkaille, asukkaiden enemmistön työssäkäyntisuunta on Jyväskylä eikä palveluja haeta yleensäkään Jämsästä. Esitetty osa-alue on vastustajien mukaan liian suuri ja esitetty rajausta jakaisi aluetta keinotekoisesti. Osalle asukkaista myös asiointimatkat pitenisivät sekä Saakosken kyläkoulun tulevaisuus vaarantuisi.

Korpilahden kunta ei puoltanut esitettyä kuntajaon muutosta. Korpilahti vetosi siihen, että liitossopimus turvaa sen, että kuntalaisten peruspalvelut säilyvät tulevaisuudessakin Korpilahdella. Kuntajaon muutosesityksen tekijöiden esittämät toiveet luvattiin ottaa huomioon, kun eteläisen alueen palveluja jatkossa suunnitellaan ja järjestetään. Myös toimivaa yhteistyötä Jämsän kaupungin kanssa luvataan jatkaa jatkossakin ja uusia yhteistoimintamuotoja kehittää tarpeen mukaan. Eteläisen Korpilahden osaliitosasia ei ole edennyt tämän päätöksen jälkeen.

Korpilahden alueen asukkaita askarruttivat liitoksen suunnitteluvaiheessa muun muassa Korpilahden funktiot Jyväskylän osana, liitoksen vaikutukset yrittäjyys- ja maataloustukiin sekä maankäyttöasiat. Omakoti- ja teollisuustonttienkaavoitus koetaan Korpilahdella yleisesti kehitysmahdollisuudeksi erityisesti haja-asutusalueella, mutta samalla pelätään,

että rakennuslupien saanti vaikeutuu. Keskeisintä oli kuitenkin korpilahtelaisten innostus ja aktiivisuus kylien kehittämiseen. Kuntalaistilaisuuksiin oltiin tultu pitämään oman kylän puolta.

Kuntalaisten esittämistä kommentteista ja kysymyksistä kumpuaa toive kylien tasa-arvoisesta asemasta ja tuon aseman kohentumisesta kuntaliitoksen myötä. Kuntalaisia huolettaa syrjäkylä kohtalo, jos Jyväskylä on kiinnostunut kehittämään ainoastaan kirkonkylän aluetta. Kuntarajojen muuttaminen koetaan kylillä toisaalta jopa helpotukseksi, jos se merkitsee samalla siirtymää pois vallitsevasta kirkonkylävetoisesta kehityskulttuurista. Kyläsuunnitelmia on vaadittu jopa liitettäväksi liitossopimukseen.

”Meillä ei ole pitkään aikaan ollut kehittämismahdollisuuksia. Liitoksen ja porkkanarahojen myötä toivomme saavamme pikkuisen pääomaa alueen hyväksi.” (Korpilahden Horkan kylän kylätoimikunnan puheenjohtaja Keski-suomalaisen haastattelussa 28.10.2007.)

Kuntalaiset ovat myös esittäneet lukuisia varteenotettavia ehdotuksia ja ideoita Korpilahden alueiden kehittämistä varten.

”Korpilahden voisi jakaa neljään kehittämisalueeseen: Pohjoinen, eteläinen, kirkonkylä ja Vespuoli. Näille alueille laadittaisiin kokonaissuunnitelma, joka sisältäisi mm. asuttamisen, tiestöt, kouluverkot jne. ja alueita kehitettäisiin tasavertaisesti.” (Kuntalainen Vespuolen keskustelutilaisuudessa 12.4.2006.)

”Tuetaan sitä elämäntyylä, mitä Korpilahdella parhaimmillaan on. Muistetaan myös vapaa-ajan ja kulttuurin merkitys. Yhteistoiminnan mallina voisi olla monipuolinen kyläkeskus. (Kuntalainen kuntaliitosselvityksen yleisötilaisuudessa 9.5.2006.)

Yksi suurimmista, yksittäisistä huolenaiheista korpilahtelaisille ovat olleet pienet, mutta niin tärkeät kyläkoulut, ja niiden toiminnan jatkuminen kuntaliitoksen jälkeen. Kouluverkon harveneminen on tuottanut monille pettymyksiä ja omista lähikouluista halutaan pitää tiukasti kiinni. Koulujen merkitys ymmärretään kylillä myös laajemmassa kontekstissa, alueen tärkeänä sydämenä.

”Emme voi markkinoida aluetta lapsiperheille, jos meiltä puuttuu vetovoimatekijä, jonka takia tänne on muutettu. Koulun lakkauttaminen on pysyvä jarru.” (Kuntalainen Vespuolen keskustelutilaisuudessa 12.4.2006.)

Tarina voi joskus mennä myös toisin päin. Korpilahden alueella esimerkiksi Vespuolen ala-aste oli jo päätetty lakkauttaa kahden muun kyläkoulun ohella vuoden 2007 alusta, kun

kuntaliitoshanke Jyväskylän kanssa pelasti sen. Liitossopimukseen merkittiin maininta Vespuolen koulun toiminnan jatkamisesta, ja näin Vespuolen kyläkoulun tulevaisuus on siis turvattu ainakin vuoteen 2011 saakka, jolloin kuntaliitossopimuksen voimassaolo raukeaa. Päätöksen taustalla on ollut Korpilahden kunnanvaltuuston puheenjohtaja Pirkko Weijon mukaan juuri ajatus Korpilahden kehittämistä neljän kylän muodostaman painopisteen avulla.

Liitosalueen kuntapalveluiden muutokset ja uhat

Korpilahtelaiset ovat siis olleet hyvin aktiivisia kuntaliitosasiassa. Aktiivisuudesta kuvastuu kuntalaisten aito kiinnostus ja huoli kunnan, ja Korpilahden tapauksessa etenkin oman kylän, tulevaisuutta kohtaan. Alueellisissa kuntalaistilaisuuksissa korostui edellä kuvattujen asioiden lisäksi epävarmuus palveluiden säilyvyydestä kuntaliitoksen toteutuessa.

”Kuntaliitosasiaan liittyy paljon huolenaiheita. Terveystuotosopimus Muuramen kanssa purkautuu. Korpilahden terveystuotukset [ovat] parempia kuin Jyväskylässä, [joten] pelkona on, että liitoksen toteutuessa tuotukset heikkenevät. (...) Jyväskylä ei tule tarjoamaan Korpilahdelle parempaa tuotusta kuin omille asukkailleen.” (Korpilahden OTK-ryhmän kunnanvaltuutettu Terttu Kuoppala kuntaliitosselvityksen yleisötilaisuudessa 9.5.2006.)

Kuntaliitoksen vaikutuksista laajenevan Jyväskylän kaupungin kunnallisiin palveluihin on tehty neljä toimialakohtaista asiantuntijaryhmän raporttia, joissa käydään tarkasti läpi palveluihin tuottamiseen ja järjestämiseen liittyvät seikat. Raporttien mukaan palvelut pysyvät pääosin entisellensä. Korpilahden alueen asukkaiden käytössä on kuntaliitoksenkin jälkeen lähipalvelut, kuten esimerkiksi koulut, sosiaalipalvelut, päiväkodit ja tekniset viranomaispalvelut. Korpilahden hallintopalvelut, talous- ja henkilöstöhallinto sekä tietohallinto sitä vastoin keskitetään Jyväskylään.

Korpilahdelle jää toimimaan paikallinen palveluyksikkö. Palveluyksikössä Korpilahden alueen asukkaat voivat asioida tavanomaisissa asioissa, jättää asiakirjoja, saada neuvontaa ja tietoa kunnan palveluista. Kunnallisia palveluita siirretään nykyään yhä enemmän verkkoon, missä palveluita on tarjolla entistä enemmän myös korpilahtelaisille. Kuntaliitoksen myötä kokemuksen ja osaamisen vaihto mahdollistuu laajenevan kunnan

sisällä. Jyväskylästä on mahdollista välittää Korpilahdelle liitoksen myötä erikoisosaamista etenkin kunnallishallinnossa, erikoispalveluissa, päivähoitossa, henkilöstöhallinnossa, teknisen toimen asioissa, kuten kaavoituksessa.

Toimialakohtaisissa raporteissa silmiinpistävää on etenkin seutuyhteistyön valtava määrä. Lähes kaikkia Korpilahden alueen kuntapalveluita kehitetään seutupalvelujen suuntaan yhä tiiviimmällä yhteistyöllä. Seutuyhteistyöajattelu seuraa läpi koko kunnallisen palvelurakenteen kattaen sivistyksen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kulttuurin toimialat. Kuntapalvelujen tuottaminen hankkeiden ja projektien kautta sekä yhteistyö yhteiskunnan eri toimijoiden, kuten seurakuntien, yhdistysten ja yritysten kanssa ovat siis todellista arkipäivää liitoskunnille. Yhteistyötä kaavaillaan myös jatkettavan ainakin Muuramen ja Jämsän kanssa liitoksesta huolimatta. Verkostoituminen ja yhteistyö varsinkin sivistys- ja sosiaali- ja terveystyöpalveluissa on ollut kuntien välillä hedelmällistä. Seudullinen yhteistyö jatkuu alustavasti esimerkiksi terveydenhuollon kuntayhtymän muodossa.

”Korpilahden ja Muuramen yhteistyötä ei ole syytä katkaista mahdollisessa kuntaliitostilanteessa. Myös muut Korpilahdella olevat yhteistyömallit voisi jatkua, myös yhteistyö Jämsän kanssa. Korpilahden terveydenhuoltopalvelut on järjestetty tehokkaasti, Jyväskylällä voisi olla [tässä] opittavaa. Toisaalta Jyväskylä voisi vahvistaa erikoispalvelujen tarjontaa.” (Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveysjohtaja Pekka Utriainen kuntaliitosselvityksen yleisötilaisuudessa 9.5.2006.)

Korpilahden aluelautakunta asukkaiden äänitorveksi

Kuntien yhdistymiset vaikuttavat luonnollisesti aina myös kunnallispolitiikkaan. Vaikutukset ovat sitä suurempia, mitä erilaisemmat liitoskuntien valtuustopaikkajakaumat ovat olleet ennen liitosta. Muutoksia kunnan sisäiseen kansalaisdemokratiaan aiheuttaa myös suhteellinen äänenlaskutapa. Liitosalueen asukkaiden vaikutusvalta jää usein laajenevassa kunnassa pieneksi, sillä heidän lukumäärä on suhteessa paljon pienempi.

Jyväskylän kaupunginvaltuustossa istuu yhteensä 59 valtuutettua. On arvioitu, että suhteellisissa vaaleissa korpilahtelaiset saisivat valtuustoon vain 3-4 valtuutettua. Kuntajakolain mukaan ministeriö voi kuitenkin yhteisen esityksen pohjalta määrätä, että valtuutettuja valitaan laajentuvassa kaupungissa enemmän kuin tuo kuntalain säättämä

määrä. Yhden korpilahtelaisen lisävaltuutetun saannin varmistamiseksi valtuutettujen määrä olisi tällöin Jyväskylässä nostettava 16-18 valtuutetulla. Osapuolet ovat todenneet, että demokratian paranemisen ja byrokratian lisääntymisen kannalta ratkaisu tuo kuitenkin tuskin merkittäviä etuja. Jyväskylän laajentuneen kaupungin valtuustoon valitaan siis kuntaliitoksen jälkeenkin 59 valtuutettua ja varavaltuutettua. Jos Jyväskylän maalaiskunta liittyy Jyväskylän kaupungin ja Korpilahden joukkoon, uuden Jyväskylän valtuuston jäsenten määrä kasvaa 67:een.

Korpilahden alueen omia asioita varten sekä alueen asukkaiden äänitorveksi perustetaan Jyväskylän ja Korpilahden liitossopimuksen mukaisesti kuntaliitoksen jälkeen oma aluelautakunta. Korpilahden lautakunta on kuntaliitosselvityksen mukaan ”hengeltään samantyyppinen” Säynätsalon aluelautakunnan kanssa, mutta ne eroavat hieman kokoonpanoltaan. Aluelautakunta perustetaan Korpilahden alueen ”erityiskysymyksiä” varten. Aluelautakuntaan tulee kuulumaan 11 jäsentä ja varajäsentä, ja sen toimikausi on neljä vuotta. Aluelautakunnan jäsenet nimetään Korpilahden alueelta Jyväskylän kaupungin valtuustoon, hallitukseen tai lautakuntiin valituista luottamushenkilöistä. Korpilahden vahva kyläkulttuuri otetaan aluelautakunnan jäsenten valinnassa huomioon niin, että kaksi jäsentä nimitetään kylätoimikuntien yhteisestä ehdotuksesta.

Korpilahden aluelautakunnan tärkeimpänä tehtävänä on tuoda esiin Korpilahden alueen erityistarpeita tekemällä kunnanvaltuustolle esityksiä, antamalla lausuntoja sekä vaikuttamalla hallintoon, toiminnan suunnitteluun ja talousarvioon. Lautakunta voi myös ottaa kantaa lähipalveluja ja -ympäristöä koskeviin asioihin sekä tukea kylätoimintaa ja muuta asukkaiden vapaa-aika- ja harrastustoimintaa johtosäännön mukaisesti. Aluelautakunnan johtosäännössä määrätään myöhemmin erikseen aluelautakunnan toimivalta ja tehtäväalueet.

Tasavertaisella kumppanuudella kohti Jyvässeudun etua

”Tässä kohtaavat Korpilahden ja Jyväskylän edut ja tavoitteet.”

”Jyväskylä ei avusta, mutta se voi kehittää Korpilahden palveluja ja rakentamista. Jyväskylä kehittää Korpilahtea osakeskuksena ja toimivien kylien alueena niistä lähtökohdista, joista Korpilahdella on päätetty sen omissa suunnitelmissa. Jyväskylä sitoutuu samalla panostamaan Korpilahden kehittämissuunnitelmien käynnistämiseen ja toteutukseen sekä verkostoyhteistyön laajentamiseen koko kaupunkia ja seutua palvelevaksi.” (Kun edut yhtyvät, asukkaat hyötyvät – Selvitys Korpilahden kunnan liittymisestä Jyväskylän kaupunkiin.)

Jyväskylän ja Korpilahden kuntaliitoksessa on korostettu vahvasti liitososapuolten tasapuolisuutta molemminpuolisella hyödyllä. Kumppanuudella alleviivataan liitoskuntien tasavartaista roolia yhdistymisprosessin aikana. Kuntien voimavarat yhdistämällä taantuvasta Korpilahden alueesta pyritään luomaan merkittävä alueen erityisolosuhteet huomioon ottava ja hyvä asumisympäristö, joka takaa alueen asukkaille sekä alueella lomaileville tai vieraileville hyvät palvelut ja viihtymisen edellytykset. Toisaalta Jyväskylä moninkertaistaa liitoksen myötä pinta-alaansa ja saa näin samalla korvaamattomia maaresursseja tulevaisuuden kehitystä varten.

”Osapuolet vakuuttavat, että tavoitteena on vakiinnuttaa laajentuvassa kaupungissa ihmisten ja toimijoiden hyvä keskinäinen vuorovaikutus ja luottamus sekä rakentaa kuntakokonaisuus, jossa sopimuskauden jälkeenkin kaupungin eri asukasryhmät ja alueet ovat keskenään oikeudenmukaisessa ja tasapuolisessa asemassa.”
(Korpilahden kunnan ja Jyväskylän kaupungin liittymissopimus.)

Kumppanuuden tasapuolisuus ilmenee konkreettisesti monin eri tavoin kuntaliitosprosessissa. Jyväskylän ja Korpilahden yhteistyö on ollut siirtymäkaudella välillä hyvin tiivistä. Korpilahden kunnan hallinto- ja tukipalveluiden osalta yhteistyö kaupungin kanssa käynnistettiin heti liitospäätöksen jälkeen. Yhdistymistä on valmisteltu laatimalla suunnitelmia valmistelutehtävistä eri toimialoilla. Esimerkiksi henkilöstövoimavaroja on käsitelty yhteisenä resurssina jo vuoden 2007 alusta alkaen. Henkilöstöä pyritään hyödyntämään yhteisesti tarpeen ilmaantuessa tai vapautuvien tehtävien tilanteessa Jyväskylän kaupungin henkilöstöpoliittisen sopimuksen ja rekrytointikäytäntöjen mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tuetaan henkilöstön liikkuvuuden lisäämistä, ennakoivaa henkilöstösuunnittelua sekä sisäistä rekrytointia.

Korpilahden rooli Jyväskylän kumppanina on ennen kaikkea luoda omalla panoksellaan laajenevasta Jyväskylästä turvallinen ja laadukas asuin ympäristö lapsiperheille. Jyväskylä on jo jonkin aikaa ollut ongelmallisessa tilanteessa, sillä vaikka kaupungissa asuu noin puolet koko Jyväskylän seudun väestöstä. Näin myös iso osa veronmaksajista asuu kaupungin rajojen ulkopuolella. Jyväskylä tarvitsisi etenkin nuoria, työssä käyviä perheitä asukkaikseen. Kaupungin rajallinen pinta-ala estää sitä kuitenkin kehittymästä uusia nuoria perheitä houkuttelevaksi kaupungiksi, sillä elintason nousemisen myötä omakotiasuminen on tullut yhä suosittumaksi. Asuin ympäristöltä vaaditaan myös turvallisuutta ja mukavuutta.

Korpilahti on suurimmalta osaltaan käytännössä asumismaaseutua, josta pendelöidään Jyväskylään töihin. Korpilahti on viihtyisä ja rauhallista seutua, mutta Korpilahden ongelmana on nuorten ikäluokkien, erityisesti 20 - 35 -vuotiaiden perheellisten työssäkävijöiden väheneminen. Liittymällä Jyväskylään sen on mahdollisuus ottaa oma osansa Jyväskylän vetovoimasta ja houkutellessa alueelleen uusia asukkaita. Korpilahti merkitsee siis Jyväskylälle etenkin arvokasta maata omakotiasujille, yrityksille, yhteisöille. Kuntaliitoksen myötä Jyväskylän pinta-ala peräti kuusinkertaistuu. Tätä molempia liitososapuolia hyödyttävää asetelmaa kuvaa osuvasti Korpilahden entisen kunnanjohtaja Anssi Nykäsen hauska vertaus Jyväskylän ja Korpilahden ”naimakaupoista”:

”Korpilahti	Jyväskylä
- sinkku, elämää nähnyt, kovia kokenut	- kartanonherra
- omistaa perämetsiä, vettä, rantoja ja mökkipaikkoja	- havittelee perämetsää mökki- ja virkistyspaikkoja
- tekisi mieli rakentaa, mutta ei ole rahaa	- auttaisiko rakentamaan?”

Maapolitiikan merkittävyyttä kuntaliitoskysymyksessä kuvaa esimerkiksi se, että kaavoitusta ja yhdyskuntateknisten palveluiden järjestämistä alettiin suunnitella välittömästi sen jälkeen, kun kuntaliitoksesta oli päätetty. Toimintasuunnitelmien valmistuttua on aloitettu koko Korpilahden alueen kattavan yleiskaavoituksen valmistelu.

”Jyväskylää kiinnostaa menestyvä Korpilahti, johon kaupungin kannattaa panostaa. Tähän kuuluvat toimivat palvelut ja viihtyisä asuminen sekä hyvät elämisen edellytykset. Tällaisena kuntaliitoksesta hyötyvät niin korpilahtelaiset kuin muutkin kaupungin ja seudun asukkaat. Syrjäalueena Korpilahti on Jyväskylälle vain rasite.”
(Kun edut yhtyvät, asukkaat hyötyvät – Selvitys Korpilahden kunnan liittymisestä Jyväskylän kaupunkiin.)

Vastineeksi kunnallisen itsehallinnon menettämisestä Korpilahti saa kuntaliitoksen myötä alueelleen investointeja. Korpilahdelle on jo laadittu kehittämissuunnitelmia Jyväskylän kaupunginosana, ennen kuin varsinainen yhdistyminen on vielä toteutunutkaan. Maankäytön ja vesihuollon suunnitelma sai ensimmäisen vaiheen yhdistymisavustuksista suurimman osan, noin 350 000 euroa. Näin ollen aluearkkitehti pääsi aloittamaan työt jo vuoden 2007 alussa Korpilahden kaavoittamisen parissa. Korpilahdella on kartoitettu muun muassa maanhankintaan sopivia alueita sekä tilat päiväkodille. Aluesuunnittelun alkuvaiheessa ovat korostuneet erityisesti keskustan yleissuunnittelu ja kunnantalon uusi käyttö.

Korpilahden keskustan kehitystyötä on viety eteenpäin yhteistyössä alueen asukkaiden kanssa. Korpilahtelaisilta kyseltiin syksyllä 2007 toiveita keskustan uuden ilmeen suhteen ja asiasta järjestettiin tiedotus- ja kuulemistilaisuuksia. Uudistuksella pyritään tiiviimpään keskustarakentamiseen, lisääntyviin palveluihin sekä yleiseen toimivuuteen ja viihtyvyyteen. Keskustaa pyritään myös kehittämään niin, että se sopii saumattomasti laajenevan Jyväskylän imagoon. Korpilahden keskustasuunnitteluun varattiin 150 000 euron summa ensimmäisen vaiheen yhdistymisavustuksesta.

Korpilahdella on aloittanut työnsä myös kehittämispäällikkö, jonka tavoitteena on tavoitella investointeja sekä julkisilta että yksityisiltä toimijoilta. Käytännössä nämä investoinnit merkitsevät rakentamista Korpilahden kirkonkylään. Kehittämistyön alla olivat vuonna 2007 myös liikuntapaikkasuunnitelma, Korpilahden kunnan historiikki ja kylien tasapuolinen kohtelu. Esimerkiksi Korpilahden historiikkiin varattiin 160 000 euroa yhdistymisavustuksista. Kuntaliitoksen myötä Korpilahden alueen yleisilme näyttäisi siis olevan kohentumassa sekä alueen vetovoima samalla kasvamassa. Korpilahden alue saanee todennäköisesti pian myös kauan kaivattuja uusia asukkaita, sillä Jyväskylän kaupunginosana Korpilahden alueen imago ja tunnettuus paranee.

6 KUNTALIITOSTEN LUONTEEN MUUTOS TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOSTEN VALOSSA

6.1 Kuntaliitosten erot ja yhtäläisyydet

Tässä tutkimuksessa on pyritty etsimään vastausta tutkimuskysymykseen *Kuinka kuntaliitosten luonne on muuttunut kuntien toimintaympäristön 1990–2000-lukujen muutosten myötä?* Olen koonnut taulukkoon 1 yhteenvedon tutkimuksen ensimmäisen alatutkimuskysymyksen tuloksista, eli *Säynätsalon ja Jyväskylän sekä Korpilahden ja Jyväskylän kuntaliitosten eroista ja yhtäläisyyksistä.*

TAULUKKO 1. Kuntaliitosten erot ja yhtäläisyydet kuntaliitosaineiston sisällönanalyysin perusteella.

	SÄYNÄTSALO- JYVÄSKYLÄ	KORPILAHTI- JYVÄSKYLÄ
KUNTALIITOSMUOTO	Vapaaehtoinen	Strateginen
KUNTALIITOKSEN PÄÄPERUSTELUT	Elinkeinot ja työllisyys → Talous	Talous
ITSEHALLINTO LIITOKSEN JÄLKEEN	Kaupunginosavaltuusto	Aluelautakunta
KUNTALAISTEN ASENNE LIITOKSEEN	- Enemmistö liitoksen puolella - Passiiviset asukasyhdistykset	- Enemmistö liitosta vastaan - Aktiiviset kylät ja asukasyhdistykset
LIITOSALUEEN KUNTAPALVELUT	Peruspalvelujen turvaaminen	Seutuyhteistyöhön perustuvat palvelut
LIITOSOSAPUOLTEN SUHDE	Hierarkkisuus/ Paternalistisuus	Tasapuolinen kumppanuus
KUNTALIITOKSEN ALUEELLINEN MERKITYS	Jyvässeudun etu	Koko Keski-Suomen kilpailukyky ja vetovoima

Olen nimennyt Säynätsalon ja Korpilahden kuntaliitokset Jyväskylään Säynätsalon ja Jyväskylän ”vapaaehtoiseksi kuntaliitokseksi” sekä Korpilahden ja Jyväskylän ”strategiseksi yhdistymiseksi” kuvatakseni näiden kuntaliitosten luonteen muutosta. Kuntaliitoksissa on paljon yhtymäkohtia, mutta myös useita eroja. Kahta identtistä kuntaliitosta on tuskin edes olemassa. Kuntaliitosten luonteenpiirteiden voidaan todellakin sanoa muuttuneen 1990–2000-luvuilla tapauskuntaliitosten sisällönanalyysin perusteella.

Kuntaliitoksissa on yhtymäkohtia ensinnäkin *kuntaliitosperusteluissa*. Molempia kuntaliitoksia perustellaan taloudellisilla näkökulmilla. Säynätsalon liitoksessa kuntien yhdistymisen taustalla olivat pääsyynä teollisuuden sijoittuminen Jyväskylän seudulla sekä säynätsalolaisten huoli suuren työnantajan menetyksestä. Perustelut juontuvat lopulta talousargumenteiksi, sillä pienellä kunnalla ei olisi ollut varaa 200 uuteen työttömään 1990-luvun alun kuntatalouden lamassa. Vaakakupissa painoivat myös porkkanarahojen hyödyntäminen sekä Jyväskylän lupaamat investoinnit Säynätsalon alueelle. Säynätsalon liitoksen takana puhuu siis vahvasti 1990-luvun talouslama ja sen taloudelliset perustelut kuntaliitokselle. Vaikka Säynätsalon palvelut olivat hyvät, eikä tavallisen kuntalaisen elämään lama vielä juuri heijastunutkaan, mustien pilvien nähtiin kerääntyneen Säynätsalon taivaan ylle. Myös Korpilahden ja Jyväskylän välisessä strategisessa liitoksessa ja sen perusteluissa korostuvat talouden lainalaisuudet. Korpilahden ja Jyväskylän yhdistymisessä etenkin liitosavustuksilla on ollut suuri painoarvo. Yhdistymisavustukset, eli niin sanotut porkkanarahat, on merkittävä kuntia liitoksiin houkutteleva tekijä ja niiden painoarvo on kasvanut suorassa suhteessa avustussummien kasvun kanssa. Liittymisavustusten kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä uudistettu laskentatapa on kannustanut kuntia tekemään yhdistymispäätöksiä yhä nopeammalla aikataululla viime aikoina, mikä näkyi myös Korpilahden liitosprosessin ripeydessä.

Kuntaliitosten toinen yhtymäkohta on niiden *itsehallinnon jatkeissa* kuntaliitoksen jälkeen. Molemmilla liitosalueilla on omat aluehallinnon elimensä myös kuntaliitoksen jälkeen: Säynätsalon kaupunginosavaltuusto ja Korpilahden aluelautakunta. Kuntaliitoksen yhteydessä liitosalueen alueellista itsehallintoa ja erityiskysymyksiä varten perustettiin Säynätsaloon kaupunginosavaltuusto. Säynätsalon liitoksessa nousee esille kaupunginosavaltuuston rooli etenkin alueen asukkaiden erityistarpeiden turvaajana sekä kunnallisten palveluiden laadun ja tason seuraajana. Alueelle toimimaan jääneet palveluyksiköt työntekijöineen ovat lisäksi olleet merkittävässä asemassa eräänlaisina

alueellisen itsehallinnon ruumiillistumina kuntaliitoksen jälkeen. Myös Korpilahdelle aiotaan perustaa aluelautakunta alueen erityistarpeita varten. Korpilahden aluelautakunnan rooli hahmottuu vasta myöhemmin kuntaliitoksen jälkeen, joten toimintaa ei voida tässä vaiheessa luonnollisesti vielä arvioida sen tarkemmin. Säynätsalon kokemusten mukaan kaupunginosavaltuuston toiminta on ollut menestyksekkästä. Kaupunginosavaltuustossa on käsitelty alueen omia asioita ja valtuustolla on ollut myös päätösvaltaa tärkeissä asioissa. Säynätsalon kaupunginosavaltuuston toiminnassa on nähtävissä kuitenkin hiipumisen merkkejä ja myös sen määrärahat ovat olleet tasaisessa laskussa.

Tapauskuntaliitosten kolmas yhtäläisyys on nähtävissä *liitosalueiden kuntapalveluissa*. Palvelut ja niiden säilyminen liitosalueella on useimmiten juuri se kiistanalaisin kysymys kuntaliitoksissa. Sekä Säynätsalon että Korpilahden liitoksessa Jyväskylään palveluiden saatavuus ja laatu huolestuttivat alueen asukkaita suuresti liitosneuvottelujen aikana. Molemmissa tapauksissa kunnallisten palveluiden on myös luvattu säilyvän ennallaan tai jopa kohentuvan kuntaliitoksen myötä. Korpilahden alueelle jäävät toimimaan liitoksen jälkeen omat peruslähipalvelut, jotka aiotaan toteuttaa yhteistyössä Jyväskylän ja naapurikuntien kanssa. Korpilahden kuntapalveluille onkin ollut jo pitkään ominaista runsas seutuyhteistyön määrä. Korpilahden tapauksessa ei tässä vaiheessa voida sanoa vielä sen enempää kuntapalveluiden tulevaisuudesta, mutta Säynätsalon kokemuksista puolestaan voidaan. Säynätsalossa on koettu, että julkisissa peruspalveluissa on tapahtunut huonontumista ainakin terveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden osalta merkittävästi. Yhdistyminen Jyväskylään on heikentänyt myös säynätsalolaisten asukasdemokratiaa ja yhteenkuuluvuuden tunnetta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien heikentyminen ovat hyvin merkittäviä muutoksia ihmisten arkielämässä. Kuntalaisille kaikista tärkeimmät kuntapalvelut, eli sosiaali- ja terveyspalvelut ovat siis todellisuudessa heikentyneet kuntaliitoksen myötä, eikä ilmiötä voi selittää yksinomaan laman myötä kiristyneellä kunnallistaloudella.

Kuntaliitosten luonteen muutos kuvastuu parhaiten kuntaliitosten eroavaisuuksien tarkastelun yhteydessä. Tutkimuksen tapauskuntaliitoksissa on eroavaisuuksia ensinnäkin niiden *kuntaliitosmuodoissa*. Säynätsalon ja Jyväskylän kuntaliitoksesta on käytetty termiä *vapaaehtoinen kuntaliitos*. Säynätsalon vapaaehtoisella liitoksella on tarkoitettu ennen kaikkea liitoksen syntyneen osapuolten vapaaehtoisuuden pohjalta ja termillä myös haluttiin vetää selvä pesäero aiempina vuosikymmeninä tehtyihin pakkoliitoksiin. Toisaalta

termillä viitattiin lakiin vapaaehtoisten kuntaliitosten yhdistymisavustuksista. Säynätsalon tapauksessa liitoksen voidaan kuitenkin nähdä edustavan ainakin jonkin asteista ”vapaaehtoista pakkoa”, sillä kunnan toiminnan jatkuminen itsenäisenä nähtiin selkeästi vaarantuvan, jos puunjalostustehdas olisi lopettanut paikkakunnalla. Jyväskylän kaupunki ja Korpilahden kunta ovat päättäneet puolestaan solmia *strategisen kuntaliitoksen*. Korpilahden ja Jyväskylän strategisella yhdistymisellä pyritään viestimään, että liitos on enemmän kuin vapaaehtoista yhdistymistä. Strategisesti yhdistyvillä kunnilla on samankaltaiset arvomaailmat sekä tulevaisuuden tavoitteet ja visiot, ja kuntaliitos on osa liitososapuolten strategista toimintaa. Kuntaliitoksia verrataan usein naimakauppoihin ja aviopuolisoihin monesti käytetty tuttu vertaus sopii tähänkin yhteyteen: Strategisen yhdistymisen osapuolet parhaimmillaan täydentävät toisiaan ja strategisen yhdistymisen tulos on enemmän kuin osapuoltensa summa.

Toinen ero kuntaliitoksissa on *kuntalaisten asennoitumisessa* kuntaliitosta kohtaan, sillä liitosalueiden asukkaiden suhtautuminen tutkimuksen tapauskuntaliitoksissa eroavat toisistaan. Säynätsalossa reilu enemmistö (72 %) kannatti kunnallisessa kansanäänestyksessä liitosta Jyväskylään. Säynätsalon liitosta onkin kehuttu yhdeksi positiivisimmin koetuista kuntaliitoksista Suomessa. Korpilahdella puolestaan niukka, mutta selkeä enemmistö (52 %) vastusti yhdistymistä Jyväskylään. Tulos tukee yleisempää kansalaisten mielipiteiden muutoskehitystä kuntaliitoksia kohtaan, sillä gallupien mukaan kansalaisten mielipiteet kuntaliitoksia kohtaan ovat selvästi tiukentuneet vuodesta 1992 (Kansalaismielipide ja kunnat 1998; 2000). Kuntalaisten käyttäytyminen erosi myös siinä, että asukasyhdistykset eivät Säynätsalossa osallistuneet kuntaliitoskeskusteluihin lainkaan, kun Korpilahdella asukkaat ja kylät ovat olleet sen sijaan aktiivisesti keskusteluissa mukana. Korpilahdella on suuren pinta-alan vuoksi useita vireitä kyliä, jotka kuntaliitoksen myötä toivovat saavansa oman kylän kehittämistä varten yhdistymisavustuksia sekä muuta taloudellista avustusta. Korpilahden kylät kokevat yhdistymisen Jyväskylään toisaalta uhaksi, mutta toisaalta myös tilaisuudeksi kääntää alueen kehityksen hiipuminen uuteen kasvuun.

Kolmanneksi eroja on havaittavissa *liitososapuolten keskinäisessä suhteessa*. Säynätsalon ja Jyväskylän kuntaliitoksessa sekä liitososapuolten keskinäisissä väleissä on ollut kaiken kaikkiaan aistittavissa aavistus hierarkkisuutta ja paternalistista henkeä. Asetelma on luonnollinen, sillä onhan kuntien kokoero huomattava: Jyväskylä seutukunnan

keskuskaupunkina ja Säynätsalo pikkuruisena kuntana painivat aivan eri sarjoissa. Osapuolten epätasa-arvoisia rooleja ilmensi myös se, että kuntaliitos valmisteltiin käytännössä kaupungin virkamiesten toimesta. Korpilahden ja Jyväskylän strategisessa kuntaliitoksessa puolestaan liitososapuolten välillä on korostunut vahvasti tasapuolinen kumppanuus. Liitosasiakirjoissa vedotaan kummankin osapuolen hyötyvän yhdistymisen toteutuessa ja kuntaliitosasioita on valmistelu tiiviissä yhteistyössä.

Neljäs eroavaisuus ilmenee *kuntaliitosten alueellisissa kokonaismerkityksissä*. Säynätsalon liitos nivoutui koko Jyväseudun kehityskulkuun ja sillä on ollut tärkeä suunnannäyttäjän rooli paikallisessa aluekehityksessä. Liitosta voidaan pitää ensimmäisenä signaalina Jyväskylän seudun tiivistyvistä kuntayhteistyöstä, jota Korpilahden liitos puolestaan osaltaan jatkaa. Onnistunut Säynätsalon kuntaliitos on merkinnyt Jyväskylälle tärkeää askelta kohti sen kauan haaveilemaa Suur-Jyväskylää. Säynätsalon vapaaehtoisen kuntaliitoksen merkityksen katsottiin rajoittuvan kuitenkin ainoastaan melko paikallisesti Jyväskylän seutuun. Korpilahden ja Jyväskylän kuntaliitoksen vaikutusten uskotaan sen sijaan heijastavan koko Keski-Suomen kehitykseen sekä vetovoimaisuuteen. Nykypäivän globaali kilpailu edellyttää kunnilta voimien yhdistämistä, jota Korpilahden yhdistyminen Jyväskylään nimenomaan merkitsee.

6.2 Kuntaliitosten luonteen muutokset toimintaympäristön muutosten valossa

Tutkimuksen tapauskuntaliitosten sisällönanalyttisen vertailun perusteella havaittiin kuntaliitosten luonteen muutoksen ilmenevän etenkin muutoksina koskien kuntaliitoksen muotoa, kuntalaisten kuntaliitosasenteita, liitososapuolten välistä suhdetta sekä liitoksen alueellista kokonaismerkitystä. Seuraavaksi kuntaliitosten luonteen muutosta tarkastellaan kuntien toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten valossa tarkemmin.

Kuntaliitosten luonteen muutos vapaaehtoisesta liitoksesta strategiseen yhdistymiseen edellyttää kuntaliitosten laajojen kontekstien hahmottamista. Kuntien toimintaympäristö on muuttunut 1990–2000-luvuilla voimakkaasti ja nopealla aikataululla. Ilmiöt ja tapahtumat limittyivät toisiinsa niin tiiviisti, että niiden syy-seuraus-suhteiden hahmottaminen on ollut

vaikeaa. Muutokset ovat saaneet alkunsa 1980-luvun lopulta, mistä lähtien kuntia koskevaa lainsäädäntöä on aktiivisesti uudistettu ja julkishallintoa on voimakkaasti hajautettu. Samalla valtion ja kuntien välisissä suhteissa on tapahtunut siirtymistä kuntien itsehallintoa korostavaan suuntaan. Kuntia koskevissa uudistuksissa keskityttiin etenkin valtionosuusjärjestelmän muutoksiin, joiden yhteydessä myös kuntien valtionosuuksia leikattiin. Uudistusten seurauksena kuntien vastuu omasta toiminnasta ja sen rahoituksesta lisääntyi, ja ne joutuivat tulemaan toimeen yhä enemmän omillaan. Samaan aikaan kunnat joutuivat koko maan tavoin kohtaamaan vaikean talouslaman, joka asetti koko pohjoismaisen hyvinvointivaltion kyseenalaiseksi. Hyvinvointivaltion toteutuksesta vastanneet hyvinvointikunnat joutuivat etsimään nopeasti uusia toimintatapoja. Hyvin merkittävä kuntien muuntautumisen paineita lisännyt tekijä oli lisäksi Suomen vuoden 1995 Euroopan unionin jäsenyys, jonka on monissa yhteyksissä katsottu korostaneen kuntien asemaa. Euroopan integraatiokehityksen myötä päätösvaltaa on siirtynyt kansallistasolta ylikansalliselle, mutta toisaalta myös takaisin paikalliselle tasolle.

Säynätsalon ja Jyväskylän vuoden 1993 vapaaehtoinen kuntaliitos sijoittui juuri tähän edellä kuvattuun toimintaympäristön muutoskontekstiin. Kunnallistalouden kriisiytyminen näkyi 1990-luvun alussa myös Säynätsalossa ja talouden epävakaita tulevaisuudennäkymiä käytettiin vahvana kuntaliitosargumenttina. Tuolle ajalle oli tyypillistä laajan kriisitietoisuuden synnyttäminen, joka mahdollisti tiukan säästöpolitiikan yhteiskunnan eri osa-alueilla. Päättäjät vakuuttelivat kansalle, että kysymys ei ollut vain suhdanneluontoisesta kriisistä, vaan julkinen sektori on pysyvästi liian laaja ja rakenteellisesti alijäämäinen, jota mikään talouskasvu ei voi korjata. Lamapolitiikan taustalla oli jo lamaa edeltänyt kritiikki "suljettua" sektoria kohtaan: Pöhötynyt julkinen sektori nähtiin syöpänä, joka uhkasi tuhota terveen talouden. (Julkunen 2001, 78.) Voidaan siis todeta, että vaikka toimintaympäristön muutos ei itsessään olisi aiheuttanut Säynätsalon ja Jyväskylän kuntaliitosta, 1990-luvun alun toimintaympäristön muutokset toimivat kuitenkin kuntaliitoksen vahvana pohjana ajaen Säynätsalon kriisiä ennaltaehkäisevään liitosratkaisuun.

Korpilahden ja Jyväskylän strategisen kuntaliitoksen sen toimintaympäristön muutosten keskeisimpänä kontekstina on 2000-luvun uusi hallinta-ajattelu sekä parhaillaan käynnissä oleva valtakunnallinen kunta- ja palvelurakennemuutos. Suomen kunnallishallinto on elänyt 2000-luvulla uutta murroskauttaan, jonka juuret ovat nähtävissä 1990-luvun

julkishallinnon reformissa. Toimintaympäristön muutosten taustalla on jälleen monisyinen muutosten dynamiikka, joka haastaa kunnat etsimään uusia ratkaisutapoja nykypäivän sekä myös tulevaisuuden ongelmiin. Vahvaan valtiokeskeisyyteen perustuneen pohjoismaisen hyvinvointimallin perintönä on säilynyt yhä ajatus siitä, että valtio huolehtii kuntien avulla kansalaisista heidän kohtaamissaan taloudellisissa ja sosiaalisissa ongelmissa. Muutosten seurauksena kunnat ovat joutuneet miettimään entistä tarkemmin muun muassa kuntalaisten palvelutarpeita ja toimintatapojaan. (Kivelä & Mannermaa 1999, 116.) Kuntien läpikäymää murrosta on luonnehdittu siirtymäksi byrokraattisesta hallintojärjestelmästä kohti itseohjautuvien toimintayksiköiden muodostamien kuntakonsernien suuntaan. Kuntien talouden ja toiminnan ohjaaminen ei perustu enää perinteiseen hierarkkiseen julkishallintoon vaan uuteen hallinta-ajatteluun. Uuden toimintatavan perustana toimivat erilaiset yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen kanssa. Uusien toimintamallien ja uuden hallinta-ajattelun yhtenä ilmenemismuotona ovat myös syvintä mahdollista yhteistyötä kuvastavat kuntaliitokset. (Anttiroiko ym. 2003, 137; Haveri 2000, 40.)

Korpilahden ja Jyväskylän strateginen kuntaliitos asettuu vankasti kunta- ja palvelurakennemuutoksen viitekehykseen, sillä onhan kunta- ja palvelurakennemuutuksessa pohjimmiltaan kyse kuntien asukkaiden hyvinvoinnin turvaamisesta pitkällä aikavälillä. Paras-hankkeessa on kuitenkin korostunut voimakkaasti myös kuntarakenteen muutostarve, vaikka alun perin lähdettiin liikkeelle ajatuksesta muuttaa palvelurakenteita. (Myllymäki 2006, 149.) Suomen pitkään samankaltaisena pysytellyt kuntarakenne on selvästi nähty palveluiden turvaamisen esteeksi ja sille vaaditaan radikaaleja muutoksia. Kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen tavoitteet koostuvat useista toisiinsa liittyvistä asioista, joita ovat muun muassa isojen kuntayksiköiden, eli kuntaliitosten tavoittelu, palvelujen seudullinen toteuttaminen, palvelumarkkinoiden laajentaminen kilpailuttamisen, ulkoistamisen ja yksityistämisen kautta sekä New Public Management -ajattelun omaksuminen palvelujen tilaamisen perustaksi. (Heinonen 2006, 16.) Korpilahden ja Jyväskylän strateginen kuntaliitos voidaankin nähdä moniulotteisuutensa vuoksi kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen käytännön ilmentymänä 2000-luvun kuntakentässä.

Toinen selvä muutos kuntaliitosten luonteessa liittyi kuntalaisten rooliin kuntaliitoskeskusteluissa. Kuntaliitosten luonteen muutos kuntalaisten ”passiivisesti

kannattamasta” liitoksesta alueen asukkaiden ”aktiivisesti vastustamaan” liitokseen voidaan nähdä heijastelevan yleistä, liberalistisesta markkinatalouskehityksestä juontuvaa kansalaisyhteiskuntakehitystä. Asukasdemokratialla on 2000-luvulla vahvempi painotus kuin 1990-luvun alussa ja kuntalaiset ovat uskaltaneet esittämään mielipiteensä myös kuntaliitosasiasta. Tälle ajalle on tyypillistä etenkin yksilöiden korostunut halu tehdä valintoja sen suhteen, mitä palveluja ja keneltä ne hankitaan. Tämä ilmenee siinä, että yksilöt ja perheet valitsevat tarkoin, mihin kuntaan he muuttavat asumaan. Valintaan vaikuttaa luonnollisesti kuntien vaihteleva palvelutarjonta. Kuntarakenteen roolia onkin alettu korostaa kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä hyvinvointiyhteiskunnan palvelurakenteen turvaajana. Kansalaisyhteiskunnan viitekehys voidaan nähdä siis myös kunta- ja palvelurakennemuutoksen taustalla uudistuksen tavoitteita täsmentäneenä tekijänä. Kuntien järjestämisvastuulla olevien julkisten palveluiden rakenne on alkanut rakoilla kuntatalouden pitkän heikkenemisen seurauksena ja toimintaympäristön muuttuessa kansalaisyhteiskuntakehityksen myötä kuntien on täytynyt alkaa etsiä uusia toimintatapoja ja -malleja voidakseen täyttää tehtävänsä palvelujen järjestäjänä kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Korpilahdella on ennakoitu näitä tulevaisuuden haasteita ja kunnassa on hyödynnetty, ja aiotaan hyödyntää myös jatkossa, palveluiden tuottamisessa ja järjestämisessä yhä monipuolisempia ja ennakkoluulottomampia malleja.

Kunnille kansalaisyhteiskunnan uusi hallintatapa on näyttäytynyt muun muassa uusina toimintatapoina ja kunnan yhteistyökentän laajenemisena. Toimintaympäristön muutoskehityksen myötä kunnan merkitys ja rooli yhteiskunnassa on muuttunut. Valtion oikeana kätenä toimineesta kunnasta on kuoriutunut omavastuinen yhteisö ja kansalaisyhteiskunnan keskeinen toimija, joka huolehtii kansalaisten palvelujen järjestämisestä. Kuntalaisten rooli puolestaan on vaihtunut passiivisesta veronmaksajasta aktiiviseksi kunnan päätöksentekoon osallistujaksi, kuntapalvelujen asiakkaaksi sekä jopa käyttämiensä palveluiden laaduntarkkailijaksi. (Koski 1996, 134.) Tapauskuntaliitoksissa tätä muutosta ilmentää muun muassa se, että Korpilahden ja Jyväskylän kuntaliitoksessa asukasyhdistykset ja alueen asukkaat ovat olleet selvästi aktiivisempia kuin Säynäsalon tapauksessa. Asukkaiden tarmokkuus on Korpilahden tapauksessa suuntautunut myös kuntaliitosta vastaan etelä-korpilahtelaisten liitosvastarinnan muodossa. Jyväskylän ja Korpilahden yhdistymisessä on lisäksi korostettu avoimuutta sekä yhteistyötä kuntalaisten ja päättäjien välillä. Kuntarakennetta ja valtion ja kuntien välistä tehtävien ja kustannusten jakoa onkin katsottu nyt ensisijaisesti kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Keskustelua kuntarakenteesta on käyty 2000-luvulle saakka lähinnä hallinnollisista lähtökohdista, mutta kuntarakenteen muutoksille haetaan nyt legitimiyyttä kuntalaisten parhaasta.

Kuntaliitosten luonteen muutos paternalistisesta asetelmasta tasapuoliseen kumppanuuteen sekä muutos liitoksen alueellisessa kokonaismerkityksessä sijoittuvat nähdäkseen samaan kontekstiin, eli seutuajattelun sekä muiden uusien toimintatapojen korostumiseen kunnissa julkishallinnon reformin myötä. Julkishallinnon reformin ja 1990-luvun alun tapahtumien jälkeen kuntien toimintaympäristö on muuttunut saaden pysyvyyttä ja ennakoitavuutta yhä vähemmän korostavia piirteitä. Muutosten myötä kunnat ovat olleet yhä valmiimpia etsimään kehittämistyön kautta uusia palvelujen toteuttamistapoja pystyäkseen vastaamaan kasvaneisiin vaatimuksiin tehokkuudesta ja taloudellisuudesta sekä huomioidakseen asiakkaiden tarpeet aiempaa paremmin. Tämä on merkinnyt hankkeiden ja projektien kautta toteutettavan kehittämistyön määrän huomattavaa kasvua. Kuntien uusissa 2000-luvun toimintatavoissa on korostunut etenkin verkostoituminen sekä myös yhteistyö kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. (Möttönen 2002, 113–115.)

Seutuyhteistyön ja verkostotyön määrän selvä lisääntyminen kuntakentällä on johtanut siihen, että sekä isot että pienet kunnat työskentelevät samojen päämäärien eteen. Nykypäivän kuntaverkostot sekä kumppanuudet ovat korvanneet perinteiset, byrokraattiset mallit kuntien kehittämisessä, sillä verkostoitumalla kuntien toiminnot ja tapahtumat saadaan koordinoitua tehokkaammin yhteiseksi toiminnaksi, jolla on teroitettu, yhteinen visio sekä avaimet tavoitteiden saavuttamiseksi (Airaksinen ym. 2005, 37). Kuntaliitosten luonteen muutos suppeasta, paikallisesta merkitsevyydestä alueellisesti laajalti merkittävään on siis seurausta seutuajattelun vahvistuneesta asemasta kuntakentällä. Seutuajattelun mukaisesti kaikkien seutuun kuntien tulisi yhdistää voimavaransa seudullisen kehityksen turvaamiseksi. Tiivis seutuyhteistyö, kuntien väliset projektit ja hankkeet sekä yhteistyö yritysten ja kolmannen sektorin kanssa ovat olleet myös Korpilahden liitosalueen kuntapalveluissa arkipäivää jo pitkään. Kuntaliitosta onkin tässä tapauksessa pidetty varsin luonnollisena jatkumona laajalle seutuyhteistyölle. Kynnys kuntaliitokseen näyttäisi siis madaltuneen lisääntyneen seutuyhteistyön myötä.

Myös kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen kuntakoon suurentamishankkeiden taustalla voidaan nähdä seudullisen ajattelun korostuminen kuntarakenteen eheyttäjänä. Kuntarakenteella on 2000-luvun toimintaympäristön muutoksissa yhä entistä enemmän

merkitystä alueen vetovoimaisen imagon saavuttamiseksi sekä asukkaiden houkuttelemiseksi. Suomen kunta- ja aluerakenteen kehittämistä on edistetty usean vuosikymmenen ajan suhteellisen maltillisella kuntaliitoksiin ja seutuyhteistyöhön kannustavalla politiikalla. Toimintaympäristön laajeneminen ja avautuminen globalisaation myötä on ajanut pieniä ja syrjäisiä kuntia muodostamaan yhdessä suurempia toimintayksiköitä. Suuremmille ja vahvemmille kunnille kansainvälistyminen on näyttäytynyt ennen kaikkea uutena mahdollisuutena, sillä sen myötä alueen kehittämiseksi on ollut mahdollista saada resursseja myös Suomen rajojen ulkopuolelta. (Kivelä & Mannermaa 1999, 116.)

Globaalissa, jatkuvasti kiristyvässä kilpailussa muuttotappiokunnat hiipuvat väistämättä ja kohtaavat vaikeita rakenteellisia ongelmia väestörakenteen vinoutuessa. Korpilahden rooli osana laajenevaa Jyväskylän kaupunkia onkin ennen kaikkea tarjota alueen asukkaille pehmeitä arvoja. Korpilahti on turvallinen ja ihmisläheinen, maaseutumainen alue, joka vetoaa nykypäivän ihmisten tarpeisiin. Korpilahden alueen uskotaan kehittyvän erityisesti lapsiperheiden suosimaksi ”etälahiöksi”. Korpilahden ensisijainen valtti on kaunis ja avara luonto, jonne on tilaa rakentaa, ja jossa voi harrastaa ja virkistyä. Korpilahden ja Jyväskylän strateginen yhdistyminen voidaankin tulkita 2000-luvun kunnan kokonaisvaltaiseksi ja äärimmäiseksi sijoitukseksi tulevaisuuteen. Jyväskylän ja Korpilahden strategisen kuntaliitoksen myötä syntyy kunta, joka on ennen kaikkea kilpailukykyinen, asukkaiden hyvinvointia edistävä, pysyviä työpaikkoja synnyttävä sekä peruspalvelut turvaava *uuskunta*.

7 POHDINTA

Kunnat koskettavat jokapäiväistä elämäämme tavalla tai toisella, sillä ne ovat monisärmäisiä ja laajalle alueelle levittäytyviä toimijoita yhteiskunnassa. Tämän vuoksi myös kuntaliitostutkimusta on mahdollista ohjata moneen eri suuntaan ja tutkimuskysymyksiä ja -näkökulmia on olemassa yhtä monta kuin itse tutkijoitakin. Kuntaliitoksia voidaan tutkia monien eri tieteenalojen näkökulmasta. Tämä tutkimus poikkeaa hallitsevasta kunnallis- ja hallintotieteellisestä tutkimustraditiosta yhteiskuntapoliittisella tutkimusasetelmallaan ja näkökulmallaan: Kuntaliitokset nähdään yhteiskunnallisina ilmiöinä, jotka ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa toimintaympäristönsä kanssa.

Kuntaliitosten ja kuntien toimintaympäristön muutosten dynamiikan tutkiminen yhteiskuntapolitiikan näkökulmasta on ollut antoisa matka. Tutkimus on ollut prosessina hyvin kiintoisa ja suorastaan vuoristoratamainen: välillä on viiletetty ylämäkien kautta alamäkiin ja hiljaisten suvantojen kautta nopeisiin syöksähdyksiin. Aineiston kerääminen ja analysointi tapahtuvat kvalitatiivisessa tutkimuksessa usein ainakin osittain yhtä aikaa (Metsämuuronen 2005, 233). Näin kävi myös tämän tutkimuksen tapauksessa. Kun aineistonkeruuvaihe oli kaiken kaikkiaan lähes vuoden pituinen, myös analyysivaihe oli useiden kuukausien mittainen ja sijoittui ajallisesti aineistonkeruun kanssa päällekkäin. Myös tutkimuksen yleinen viitekehys on elänyt koko tutkimusprosessin ajan. Tutkijan vapaudella yhdistää erilaisia teoreettisia näkemyksiä ja empiirisiä löydöksiä näkemystensä mukaan toisiinsa on ollut myös kääntöpuolensa. Vaarana on vaaninut tutkimuksen karkaaminen sivupoluille ja samalla pois alkuperäisestä aiheesta. Aineiston analyysin myötä olen pyrkinyt luomaan sille tutkimuksen tarkoitusta sekä kokonaisuutta parhaiten palvelevan viitekehysten, joka mahdollistaa lukijan ymmärtämään tutkimukseni kohteena olleiden kuntaliitosten sijoittumisen laajempaan kontekstiin.

Tämän tutkimuksen tehtävänä oli kuvailla kuntaliitosten luonteen muutosta 1990–2000-luvuilla sekä arvioida toimintaympäristön muutosten yhteyttä kuntaliitosten muutoksiin. Kuntaliitoksia ja niiden muutoksia on siis tarkasteltu vasten toimintaympäristönsä monisyistä muutoskehitystä. Tutkimusta eteenpäin vieneet tutkimuskysymykset saivat

vastauksensa tutkimusprosessin edetessä. Säynätsalon ja Korpilahden kuntaliitoksia Jyväskylään koskevassa sisällönanalyysin avulla tehdyssä vertailussa kävi ilmi, että kuntaliitokset sisälsivät yllättävän paljon samoja teemoja ja tekijöitä. Tutkimuksen tulosten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että kuntaliitosten luonne on muuttunut, sillä monista yhtäläisyyksistä huolimatta kuntaliitoksissa ilmeni myös erilaisia painotuksia. Kuntaliitokset todella ilmentävät toimintaympäristönsä muutoksia ja tulokset osoittivat muutoksia tapahtuneen myös kunnan yhteiskunnallisessa roolissa sekä kuntarakenteen merkityksessä.

Tutkielman punainen lanka, eli päätutkimuskysymys, oli suhteellisen laaja, ja sitä olisi näin jälkikäteen ajateltuna voinut rajata vielä hieman tarkemmin. Toisaalta toteutettua rajausta tukee se, että tavoitteena oli alun perinkin saada tietoa kuntaliitosten yleisemmistä kehityslinjoista kuin pelkästään aivan pienistä tapauskohtaisista ilmiöistä. Vastaavanlaisella tutkimusasetelmalla toteutettua tutkimusta ei ole tietääkseni tehty koskaan aiemmin, joten tutkielmassa pyrittiin myös osaltaan tuottamaan uutta jäsenneltyä tietoa tutkimuksen kohteena olevista kuntaliitoksista sekä kuntien toimintaympäristön muutosten vuorovaikutussuhteesta. Tutkimus tuloksineen ja johtopäätöksineen on siis yksi näkemys aihepiiristä – pieni hippunen lisää akateemista kuntaliitoskeskustelua.

Mieleeni juolahti tutkimusprosessin aikana useitakin uusia ideoita ja tutkimusaihetta eri näkökulmista syventäviä kysymyksiä, joilla olisi mahdollista jatkaa kuntaliitostutkimusta. Vastaavankaltaisissa kuntaliitostutkimuksissa olisi hedelmällistä esimerkiksi yhdistellä erilaisia aineistoja ja menetelmiä mahdollisimman autenttisten ja todellisuutta kuvaavien tulosten saavuttamiseksi. Haastatteluaineiston avulla päästäisiin kenties syvemmälle kuntaliitosten perimmäiseen olemukseen. Suuren kunta- ja palvelurakennemuutoksen merkitys ja pitkän aikavälin vaikutukset kuntakarttaan ovat nähtävissä vasta tulevaisuudessa ja tätä tulisi tutkia kattavasti. Muuttuvaa kuntarakennetta ja kuntaliitoksia käsittelevässä tutkimuksessa on mielestäni jatkossakin ehdottomasti tilausta yhteiskuntapoliittiselle tarkastelunäkökulmalle.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Airaksinen, Jenni; Haveri, Arto ja Vallo, Minna 2005. Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarvio. Tampere: Tampere University Press.

Alasuutari, Pertti 1999. Laadullinen tutkimus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Ryyänen, Aimo ja Siitonen, Pentti (toim.) 2003. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press.

Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Ryyänen, Aimo ja Siitonen, Pentti (toim.) 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press.

Anttonen, Anneli ja Sipilä, Jorma 1993. Sosiaalipalvelujen uudet toimijat. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.) Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. Porvoo: WSOY, 435–461.

Eskola, Jari ja Suoranta, Juha 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Esping-Andersen, Gøsta 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, England: Polity Press.

Harisalo, Risto; Rajala, Tuija ja Ståhlberg, Krister 1992. Kunnallispolitiikka. Helsinki: VAPK-painatus.

Harrinvirta, Markku 2000. Strategies of Public Sector Reform in the OECD Countries. Saarijärvi: Gummerus.

Haveri, Arto 2000. Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Haveri, Arto ja Majoinen, Kaija 2000. Muutosprosessit ja johtajuus – Kuinka kunnat yhdistyvät? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Haveri, Arto 2002. Kuntarajojen sopeuttamisen mekanismit ja näköalat
Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2002, 7-21.

Haveri, Arto; Laamanen, Elina ja Majoinen, Kaija 2003. Kuntarakenne muutoksessa.
Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Haveri, Arto ja Nieminen, Juri 2003. Mitä hyötyä on kuntien yhdistymisestä? Kuntien yhdistymisen vaikutukset luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemana Heinolassa, Lohjalla ja Porvoossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2003, 7-21.

Heinonen, Jari 2006. Kunta on suomalaisen hyvinvointimallin kulmakivi – Sopiiko kilpailuttaminen kunnallisiin peruspalveluihin? Teoksessa Hakanen, Yrjö (toim.)
Kuntapamfletti – Kunta- ja palvelurakennehankkeen kritiikkiä ja vaihtoehtoja. Helsinki: Kustannusyhtiö TA-Tieto Oy, 11–27.

Heuru, Kauko; Mennola, Erkki ja Ryyänen, Aimo 2001. Kunnallinen itsehallinto.
Kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki: Kauppakaari.

Hirsjärvi, Sirkka ja Hurme, Helena 2004. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko ja Sajavaara, Paula 2004. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Joutsenvirta, Maria 2001. Ympäristökeskustelun yhteiset arvot. Diskurssianalyysi Enson ja Greenpeacen ympäristökirjoituksista. Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulu.

Julkunen, Raija 2001. Suunnanmuutos. Tampere: Vastapaino.

Kallio, Olavi 1995. Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 457. Tampereen yliopisto. Vammala: Vammalan kirjapaino.

Kallio, Olavi 2001. Muuttoliike ja sen taloudelliset vaikutukset KuntaSuomi 2004 -kunnissa. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 30. Suunnittelusarja 52/2001, Tampereen yliopisto.

Kansalaismielipide ja kunnat 1998. Ilmapuntari 1998. Polemia-sarjan julkaisu nro 31, Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammala: Vammalan kirjapaino.

Kansalaismielipide ja kunnat 2000. Ilmapuntari 2000. Polemia-sarjan julkaisu nro 38, Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammala: Vammalan kirjapaino.

Katajamäki, Hannu; Koponen, Juha ja Saari, Ilkka 1979. Kuntaliitosten vaikutuksia. Yhteenveto ja johtopäätökset Itä-Suomen Instituutin kuntaliitostutkimuksista. Itä-Suomen Instituutin julkaisusarja B:33, Mikkeli.

Keinonen, Taneli 1995. Pienkunta – ongelma vai ratkaisu? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Keinonen Taneli 1996. Ruotsin kuntajako – Kuntauudistuksista tähän päivään. Teoksessa Houni, Markku (toim.) Riittääkö kunnille yhteistyö vai tarvitaanko liitoksia. Kunnallista yhteistyötä kokemusten valossa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 80–90.

Keskisuomalainen 29.8.2007. Kuntarajat hälvenevät.

Keskisuomalainen 29.10.2007. Eteläiseen Suomeen sataa porkkanarahaa.

Keskisuomalainen 29.11.2007. Lähikouluista ei haluta luopua.

Kinnunen, Petri ja Kurkinen, Jorma 2003. Kohti hyvinvointistrategiaa. Teoksessa Kinnunen, Petri ja Kostamo-Pääkkö, Kaisa (toim.) Alueelliset hyvinvointistrategiat. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 3-16.

Kivelä, Susanna ja Mannermaa, Mika 1999. Kuntien tulevaisuus. Kunta-alan tulevaisuusbarometri 1999. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

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

Koski, Heikki 1996. Kansalainen, kunta ja valtio. Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti. Komiteamietintö 1996:16, Sisäasiainministeriö. Helsinki: Edita.

Krippendorff, Klaus 1980. Content analysis. An Introduction to Its Methodology. The Sage commtext series:5. Beverly Hills, USA: Sage Publications, Inc.

Kuntien yhdistymisavustukset. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 123/2006. Helsinki: Edita Prima Oy.

Kuotola, Yrjö 1999. Kunnallisen jaotuksen perusteet. Tutkimus kunnallisen jaotuksen muotoutumiseen vaikuttavista tekijöistä. Licensiaatintutkielma. Kunnallistieteen laitos. Tampereen yliopisto.

Kuotola, Yrjö 2002. Kunnallinen jaotus – perusteena oikeudellinen määrittely. Teoksessa Ryytänen, Aimo (toim.) Kuntien oikeus itsehallintoon. Tampere: Tammer-paino Oy, 40–55.

Laamanen, Elina 2007. Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki: Kuntatalon paino.

Laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta 180/1925.

Leinamo, Kari 2004. Kuntaliitoksen jälkeen. Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta. Lévon-instituutti, julkaisu nro 111. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Luoma, Kalevi ja Moisio, Antti 2005. Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot. VATT-muistioita nro 69. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Meklin, Pentti 2001. Kuntatalouden muutos ja rahoitusjärjestelmien osumatarkkuus. *Kunta Suomi 2004 -tiedotuslehti* 2/2001, 3-4.

Metsämuuronen, Jari (toim.) 2005. Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Miettinen, Riitta (toim.) 2001. *Kunta – kahden johtajuuden areena. Praksis – tiedosta toimeen* nro 2. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Moisio, Antti 2002. Essays on Finnish municipal finance and intergovernmental grants. VATT-tutkimuksia nro 93. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Moisio, Antti & Uusitalo, Roope 2003. Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. *Kuntaosaston julkaisu* 4/2003. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Mäkinen, Minna 2007. Kotikunta kaupunginosaksi. Säynätsalon kunnan ja Jyväskylän kaupungin kuntaliitos kulttuurisena ilmiönä. Lisensiaatintutkielma. Historian ja etnologian laitos. Jyväskylän yliopisto.

Mäkinen, Pirjo 1992. Kuntarakenneselvitys. Esiselvitys kuntajaotuksen historiasta, nykytilasta ja tulevaisuudesta sekä jatkotutkimuksen alustava tutkimusohjelma. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Mäkinen, Pirjo 1994. Kuntajakosäännökset kunnan näkökulmasta vuosina 1925–1994. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/1994, 72–80.

Möttönen, Sakari 2002. Kunnat, järjestöt ja paikalliset verkostot. Teoksessa Ruuskanen, Petri (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille*. Jyväskylä: PS-kustannus, 112–135.

Nummela, Juhani ja Ryynänen, Aimo 1993. Kuntahallinnon vaihtoehdot. Kansallisvaltion etäispäätteestä kansalaisyhteiskunnan perustaksi. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Oulasvirta, Lasse 1996. Kuinka kunta toimii. Helsinki: Kuntakoulutus Oy.

Ovaska, Esko 2003. Ongelma, idylli vai elämisyhteisö? Pienten kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden ja sosiaalisen pääoman tarkastelua. Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia 7, Turku.

Paasi, Anssi 1998. Alueiden renessanssi ja identiteettipuhe. Teoksessa Hänninen, Sakari (toim.) Missä on tässä? Saarijärvi: Gummerus, 170–190.

Pienkuntakomitean mietintö 1965. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Pietilä, Veikko 1969. Johdatusta sisällön erittelyyn: Osa 1. Tampere: Tampereen Yliopiston Tutkimuslaitos.

Pietilä, Veikko 1973. Sisällön erittely. Helsinki: Gaudeamus.

Pihlajaniemi, Toivo 1998. Kuntajakolaki selityksin. Helsinki: Edita Oy.

Pihlajaniemi, Toivo 2006. Kuntarakenne murroksessa. Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 53. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö.

Puustinen, Sari 1998. Kuohuttava kuntaliitos. Tutkimus kolmen kuntaliitoksen edellytyksistä ja esteistä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pystynen, Erkki 1965. Kunnan suuruus kunnallishallinnossa. Tutkimus Suomen maalaiskuntien suuruusrakenteesta ja kunnan suuruuden vaikutuksista kunnallishallintoon. Helsinki: Maalaiskuntien liitto.

Pyy, Ilkka 1998. Paikallisvaltion loppu? Hyvinvointivaltion murros syrjäisessä kunnassa. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja, nro 36. Joensuu: Joensuun yliopistopaino.

Myllymäki, Arvo 2006. Savuako ilman tulta? Teoksessa Hirvikorpi, Helinä (toim.) Paras tuoreeltaan tulkittuna. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö, 145-154.

Rautjoki, Matti 1994. Eränkävijöiden ja verottajien saaret. Teoksessa Rautjoki, Matti (toim.) Päivät seutuvilla Päijänteen: säynätsalolaisten kirja. Säynätsalon kunta. Pieksämäki: RT-Paino, 12–13.

Rose, Nikolas 1995. Eriarvoisuus ja valta hyvinvointivaltion jälkeen. Teoksessa Eräsaari, Risto ja Rahkonen, Keijo (toim.) Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Helsinki: Gaudeamus, 19–56.

Rytkölä, Olavi 1957. Kunnallisen jaoituksen muuttaminen. Yleinen luonne ja edellytykset. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja nro 55. Vammala: Vammalan kirjapaino.

Rytkölä, Olavi 1978. Kuntajakolaki: tammikuun 21 päivänä 1977 kuntajaosta annetun lain selitysteos. Vammala: Vammalan kirjapaino.

Ryynänen, Aimo 1999. Muuttuva kunnallisoikeus. Tampere: Tammerpaino.

Rönkkö, Pentti 2005. Kunta- ja palvelurakennemuutos – kuntien rahoitusongelman ratkaisu vai uusi ongelma. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2005, 148–151.

Sandberg, Siv ja Ståhlberg, Krister 1997. Kuntalaisten kunta ja valtio. Polemia-sarja nro 25. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Sinkkonen, Riitta 1994. Säynätsalon väestö ja alue. Teoksessa Rautjoki, Matti (toim.) Päivät seutuvilla Päijänteen: säynätsalolaisten kirja. Pieksämäki: RT-Paino, 40–52.

Sjöblom, Stefan 2006. Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa Rantala, Kati ja Sulkunen Pekka (toim.) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 71–86.

Soikkanen, Hannu 1966. Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki: Maalaiskuntien Liiton kirjapaino.

Solakivi, Maria ja Virén, Matti 2006. Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Syrjäläinen Eija 1994. Etnografinen opetuksen tutkimus: kouluetnografia. Teoksessa Syrjälä, Leena; Ahonen, Sirkka: Syrjäläinen, Eija ja Saari, Seppo. Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Helsinki: Kirjayhtymä, 68–112.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Virén, Matti 2006. Kansalaisen kuntauudistus. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö.

Verkkojulkaisut

Ajankohtaiset kuntaliitokset. Suomen Kuntaliitto.

<http://www.kunnat.net>, viitattu 12.12.2007.

Asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista 15.2.2007

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/, viitattu 22.8.2007.

Asetus kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevien tietojen toimittamisesta sisäasiainministeriölle 15.2.2007.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/, viitattu 22.8.2007.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta / HE 155/2006.

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060155>, viitattu 12.9.2007.

Jyväskylän kaupungin kotisivut.

<http://www.jkl.fi>, viitattu 6.1.2008.

Jyväskylän seutu. Korpilahden kuntaliitos ja yhdistymisavustukset.

http://jyvaskylanseutu.fi/kuntajako/korpilahden_kuntaliitos, viitattu 1.2.2008.

Keski-Suomen liitto. Lausunto valtioneuvoston asetuksesta saaristokunnista ja kuntien saaristo-osista.

<http://www.keskisuomi.fi/fin/tietopalvelut/lausunnot/?id=211>, viitattu 18.1.2008

Korpilahden kunnan kotisivut.

<http://www.korpilahti.fi>, viitattu 8.12.2007.

Kuntajakolaki 73/1977.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1977/19770073/>, viitattu 12.9.2007.

Kuntajakolaki 1196/1997.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971196/>, viitattu 12.9.2007.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen asettamispäätös 11.5.2005. Valtionvarainministeriö.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/, viitattu 3.1.2008.

Kunta- ja palvelurakennemuutos. Valtiovarainministeriö.

http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/025_paras/index.jsp/, viitattu 3.1.2008.

Kunta- ja palvelurakennemuutos – I vaiheen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 54/2006. Saatavana sähköisenä osoitteessa:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/, viitattu 3.1.2008.

Kuntalaki 365/1995.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365/>, viitattu 10.9.2007.

Kuntaliitokset. Suomen Kuntaliitto.

<http://www.kunnat.net>, viitattu 25.10.2007.

Kuntaliitokset 1922–2008. Suomen Kuntaliitto.

<http://www.kunnat.net>, viitattu 12.1.2008.

Laki alueiden kehittämisestä 1135/1993.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1993/19931135>, viitattu 19.1.2008.

Laki kuntajakolain muuttamisesta 1447/2001.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2001/20011447>, viitattu 20.1.2008.

Laki kuntajakolain muuttamisesta 170/2007.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070170/>, viitattu 3.1.2008.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007.

[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/1e774481168d38d1c225727c002b774f/\\$file/laki_kuntajapalvelurakenneuudistuksesta_090207.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/1e774481168d38d1c225727c002b774f/$file/laki_kuntajapalvelurakenneuudistuksesta_090207.pdf), viitattu 3.1.2008.

Laki saariston kehityksen edistämisestä 494/1981.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1981/19810494>, viitattu 19.1.2008.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 3.8.1992 / STVOL 733/1992.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920733/>, viitattu 6.9.2007.

Säynätsaloseura. Säynätsalon historia.

<http://www.saynatsaloseura.fi>, viitattu 8.11.2007.

Tilastokeskus. Kuntaportaali 2007.

<http://www.stat.fi/tup/kunnat/index.html>, viitattu 3.11.2007.

Valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista 15.2.2007.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/, viitattu 7.12.2007.

Valtioneuvoston asetus kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevien tietojen toimittamisesta valtioneuvostolle 15.2.2007.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/, viitattu 30.11.2007.

Tutkimusaineisto

SÄYNÄTSALO-JYVÄSKYLÄ -LIITOKSEN ASIAKIRJAT:

Faksi liitosasiasta Säynätsalon kaupunginosasihteeri Kauno Lehtomäeltä Christa Salovaaralle lokakuussa 2006.

Heiskanen, Tatu 1996. Jyväskylä-Säynätsalo -kuntaliitos – Kuntaliitoksen seurantatutkimus. Keski-Suomen Taloudellinen tutkimuskeskus, julkaisu 138. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

Investoinnit Säynätsalossa vuosina 1993–1997, Jyväskylän kaupunki.

Jyväskylän kaupunginvaltuuston ja -hallituksen pöytäkirjat:

Dnro 109/073 / Kh 112, kv 38

Dnro 110/073, 070 / Kh 113, kv 39

Dnro 111/050 / Kh 114, kv 40

Jyväskylän kaupunki – kaupunginosahallinto Säynätsalossa. Toimintakertomus vuonna 1993, Jyväskylän kaupunki.

Keskisuomalainen 12.8.1990. Jyväskylä pysyy penseänä Säynätsalon tehdasmurheille. Keljonlahden kaavasta neljä muistutusta.

Kuntaliitos / Säynätsalon kirjaston palvelut. Muistio, Säynätsalon kunta.

Kuntaliitoksen jatkoselvitykset. Kulttuuritoimen muistio, Jyväskylän kaupunki ja Säynätsalon kunta.

Kuntaliitoksen jatkoselvitykset. Muistio 22.2.1992, Jyväskylän kaupunki ja Säynätsalon kunta.

Muistio koulutoimen liittämisestä Jyväskylään. Muistio 28.2.1992, Jyväskylän kaupunki ja Säynätsalon kunta.

Neuvottelu Säynätsalon sosiaalitoimen liittämisestä Jyväskylän kaupungin sosiaalitoimeen mahdollisen kuntaliitoksen toteutuessa. Muistio 24.2.1992, Jyväskylän kaupunki ja Säynätsalon kunta.

Selvitys Jyväskylän kaupungille siirtyvistä terveydenhuollon viroista liittyen Jyväskylän ja Säynätsalon kuntaliitokseen.

Suunnitelma henkilöstön tehtävistä. Säynätsalon kunta.

Säynätsalon alueellisten määrärahojen budjetointi – tarkennettu tekstiosa 25.3.1992, Jyväskylän kaupunki.

Säynätsalon kunnanhallituksen pöytäkirja 22.1.1992.

Säynätsalon kunnanhallituksen pöytäkirja 30.3.1992.

Säynätsalon kunnanvaltuuston pöytäkirja 30.1.1992.

Säynätsalon kunnanvaltuuston pöytäkirja 2.4.1992.

Tiedotustilaisuus kuntaliitosasioista. Pöytäkirja 8.3.1992, Säynätsalon kunta.

Toimintasuunnitelma Säynätsalon alueen kuntapalveluista.

Vapaa-aikavirasto ja kuntaliitos. Neuvottelumuistio 20.2.1992, Säynätsalon kunta.

KORPILAHTI -JYVÄSKYLÄ -KUNTALIITOKSEN ASIAKIRJAT:

Jyväskylän kaupungin ja Korpilahden kunnan yhteinen esitys Korpilahden kunnan liittämistä Jyväskylän kaupunkiin 1.1.2009 alkaen. Esitys valtioneuvostolle.

Keskustelutilaisuus kuntaliitosselvityksestä. Muistio 11.4.2006, Korpilahden kunta.

Keskustelutilaisuus kuntaliitosselvityksestä Suojakalliolla. Muistio 18.4.2006, Korpilahden kunta.

Keskisuomalainen 27.9.2007. Kaupungin uusi etelälaita pesee kasvonsa.

Keskisuomalainen 7.10.2007. Vespuolen kyläkoulun liitospelin lottovoittaja.

Keskisuomalainen 28.10.2007. Sittenkin mukaan kaupunkikyytiin.

Keskisuomalainen 5.2.2008. Korpilahdella uumoillaan jo uuden Jyväskylän syntyä.

Korpilahden kunnanhallituksen pöytäkirja 8.12.2005.

Korpilahden kunnanhallituksen pöytäkirja 23.1.2006.

Korpilahden kunnanvaltuuston kokouspöytäkirja 13.11.2006.

Korpilahden kunnanvaltuuston kokouspöytäkirja 22.1.2007.

Korpilahden kunnan ja Jyväskylän kaupungin liittymissopimus.

Korpilahden kunnan ja Jyväskylän kaupungin sopimus liitosvalmistelujen käynnistämisestä ja siirtymäkauden hallintojärjestelyistä.

Kun edut yhtyvät, asukkaat hyötyvät – Selvitys Korpilahden kunnan liittymisestä Jyväskylän kaupunkiin. Saatavana myös sähköisenä <http://www.korpilahti.fi/web/200/100/764/>.

Kuntaliitosselvityksen kuulemistilaisuus. Muistio 12.4.2006, Korpilahden kunta.

Kylät kaupungin kupeessa vai kylät kaupungissa? Keskustelutilaisuus Patajärven koululla 19.4.2006.

Miksi Korpilahti on käynnistänyt kuntaliitosselvityksen? Kunnanjohtaja Anssi Nykänen 10.4.2006.

Saalahden kylätoimikunnan kokouspöytäkirja. Muistio 11.4.2006, Korpilahden kunta.

Yleisötilaisuus kuntaliitosselvityksestä. Muistio 9.5.2006, Korpilahden kunta.