

**KUUSI KUNTAA VAI UUSI(A) KUNT(I)A**  
**Valtuutetut tulevaisuutta muistelemassa**

Paula Vulli  
Pro gradu -tutkielma  
Yhteiskuntapolitiikka  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian  
laitos  
Jyväskylän yliopisto  
syksy 2016

## KUUSI KUNTAA VAI UUSI(A) KUNT(I)A

Valtuutetut tulevaisuutta muistelemassa

Paula Vulli

Yhteiskuntapolitiikka

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

ohjaajat professori Teppo Kröger ja lehtori Teppo Eskelinen

syksy 2016

57 sivua + 4 liitettä

## TIIVISTELMÄ

Suomen hallitusohjelmaan keväällä 2011 oli kirjattu tavoite ns. vahvoihin peruskuntiin perustuvasta kuntarakenneuudistuksesta. Maa jaettiin selvitysalueisiin, joilla alueiden kuntien tuli yhdessä selvittää mahdollisuuksia tällaisten vahvojen peruskuntien muodostamiselle. Suuri osa selvitysalueista ei alkuunkaan täyttänyt valtioneuvoston asettamia vahvan peruskunnan kriteereitä. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, millaisena yhden tällaisen selvitysalueen kuntien kunnanvaltuutetut näkevät oman alueensa kuntarakenteen lähitulevaisuudessa. Toisena selvittävänä asiana olivat valtuutettujen tulevaisuusskenaariot verrattuna Kunnallisalan Kehittämissäätiön esittämiin 2030-tulevaisuusskenaarioihin.

Tutkimusaineisto kerättiin kunnanvaltuutettujen ”tulevaisuuden muistelu” -menetelmällä kirjoittamasta tekstiaineistosta alkuvuodesta 2014. Tutkimusalueen 103 valtuutetusta kirjoitelmatekstin kirjoitti 83 valtuutettua. Tekstejä analysoitiin erilaisin sisällönanalyttisin menetelmin.

Valtuutettujen vastauksista löytyi itsenäisen kunnan, lisääntyvän yhteistyön sekä kuntaliitosten kannattajia. Kotikunnan tulevaisuus rakentui sisäisten tekijöiden, instituutioiden ja ympäröivän maailman vaikutuksesta näihin kolmeen eri vaihtoehtoon.

Skenaariovertailussa annettujen kolmen skenaarion – palveluvaltainen ympäristö-Suomi, markkinoiden ehdoilla onnistuva Suomi ja alueellisesti tasapuolista kehitystä hakeva Suomi – haastajaksi löytyi Täällä ollaan ja pysytään -Suomi, missä valtuutettujen ja asukkaiden yhdessä naapurikuntien kanssa tekemät ratkaisut sekä toivat uusia elinkeinoja ja asukkaita sekä ylläpitivät nykyistä maaseutuelämää tuloksellisesti.

Keväällä 2015 aloittanut uusi eduskunta ja hallitus saivat perinnökseen edellisen hallituskauden suuret, ratkaisemattomat kuntarakenteen uudistamisen ongelmat. Kuntarakenneuudistuksesta luovuttiin. Kuntien toimintaan suuresti vaikuttava Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus SOTE sen sijaan alkaa olla toteuttamista vaille valmis. Tutkielman tuloksista voi päätellä, että mikäli kuntarakennetta tulevaisuudessa halutaan uudistaa, tulisi valtiiovallan ymmärtää kuntien monimuotoisuus ja ottaa kuntien päättäjät vahvemmin mukaan uudistustyöhön kunkin alueen omaleimaisuuden ja olemassa olevien vahvuuksien hyödyntämiseksi.

asiasanat: kunta, kuntarakenneuudistus, skenaario, tulevaisuuden muistelu, valtuutettu, valtionhallinto

## SISÄLTÖ

1	JOHDANTO.....	5
2	TUTKIMUKSEN TAVOITE.....	8
3	KUNTA, KUNNANVALTUUSTO JA VALTUUTETUT .....	10
3.1	Kunta.....	10
3.2	Kunnanvaltuusto .....	12
3.3	Valtuutetut .....	13
4	KUNTARAKENNE 1960-LUVULTA 2010-LUVUN ALKUUN.....	15
4.1	Kuntien vähentämisyritys 1960-luvulla.....	15
4.2	Alueitten Eurooppa – seutujen Suomi .....	16
4.3	PARAS-hanke vuosina 2005–2012 .....	18
4.4	Kataisen hallituksen kuntarakennelaki .....	19
5	SUOMI VUONNA 2030 .....	22
6	MUKANA OLEVAT KUNNAT .....	26
6.1	Kuntaliitosselvitysalueena luoteinen Keski-Suomi .....	26
6.2	Kannonkoski .....	29
6.3	Karstula.....	29
6.4	Kivijärvi.....	30
6.5	Kyyjärvi .....	30
6.6	Saarijärvi.....	31
7	TULEVAISUUTTA MUISTELEMASSA: AINEISTON HANKINTA .....	32
8	TULEVAISUUDEN MUISTELUJA ANALYSOIMASSA.....	36
9	ITSENÄISYYS, YHTEISTYÖ, YHDISTYMINEN .....	40
9.1	Kolme erilaista kuntakuvaa .....	40
9.2	Tulevaisuuden rakennustekijät .....	45
10	SKENAARIOT JA VALTUUTETTUJEN TULEVAISUUSKUVAT.....	51
11	KUINKAS SITTEN KÄVIKÄÄN ? .....	54
12	LIITTEET .....	58
	LÄHTEET .....	62

**TAULUKOT**

Taulukko 1. Väkiluku 31.12.2013 ja %-osuudet ikäluokittain	sivu 27
Taulukko 2. Elinkeinorakenne v. 2011 prosentteina työpaikoista	sivu 28
Taulukko 3. Vastaajien ikä	sivu 36
Taulukko 4. Puoluetausta	sivu 37
Taulukko 5. Valtuuston jäsenyys vuosina	sivu 37
Taulukko 6. Neuvottelusuunnat	sivu 43

## 1 JOHDANTO

Suomi on suhteellisen harvaanasuttu, ikärakenteeltaan nopeasti vanheneva, pohjoiseurooppalainen maa. Suomessa on tällä hetkellä 313 kuntaa. Maan edellinen, Kataisen – myöhemmin Stubbin, hallitus oli ottanut tavoitteekseen kunnallisten palveluiden takaamisen koko maassa ns. vahvoihin peruskuntiin pohjautuvan elinvoimaisen kuntarakenteen avulla. Suureen kuntauudistukseen kuuluivat kuntarakenteen uudistaminen kuntarakennelain pohjalta, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen, kuntalain uudistaminen, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja kuntien tehtävien uudelleenarviointi. Tässä tutkielmassani keskityn kuntarakennelain mukaiseen kuntaliitosselvitysten aloittamiseen yhdellä sellaisella selvitysalueella, jossa valtionhallinnon tarkoittamaa vahvan, elinvoimaisen peruskunnan kriteereitä täyttäviä kuntia ei ole. (Kuntauudistus.)

Vuoden 2013 alussa aloittaneet valtuustot päättivät marraskuun 2013 loppuun mennessä siitä, millaisella kuntanaapurien joukolla ne haluavat tehdä kuntarakenneuudistuksen vaatiman kuntaliitosselvityksen. Jokainen sellainen kunta, jolla vähintään yksi ns. selvityskriteereistä täyttyi, oli velvollinen selvityksen tekemään. Kriteereinä olivat 1. väestöpohja vähintään 20 000 asukasta, 2. työpaikkaomavaraisuus, työssäkäyntialueet ja yhdyskuntarakenne sekä 3. kunnan taloudellinen tila. (HE 2012, 2.) Lähtökohdaksi uusien kuntien muodostamisessa oli otettu Tilastokeskuksen jaottelun mukaiset työssäkäyntialueet. Työssäkäyntialue muodostuu keskuskunnasta ja ympäriskunnista, joiden työvoimasta vähintään 10 prosenttia käy töissä keskuskunnassa. Keskuskunnan työvoimasta suurimman osan tulee myös käydä töissä kotikunnassaan. (Jauhiainen ja Huovari 2013, 21.)

Monissa maaseutukunnissa syksyn 2012 kuntavaaleissa oli vain oman kunnan itsenäisyyden puolesta kaikkensa tekeviä ehdokkaita. Myös uudet kunnanvaltuustot profiloituivat monin paikoin jo ennen järjestäytymistään oman kunnan säilyttäjiksi. Oma kunta mielletään niin ainutlaatuiseksi perustaksi kotiseudulle ja sen asukkaitten yhteisölle, että näiden uskotaan

hajoavan ja häviävän, mikäli kunnan olemassaolo itsenäisenä kuntana lakkaa. Kuntayhteistyöstä ei vastaavaa vaaraa yhteisöille ole (Laamanen 2007, 153). Hallituksen päämääränä ollut uusi kuntarakennelaki astui voimaan 1.7.2013. Kuntien oli tehtävä yhdistymisselvitykset ja mahdolliset kuntaliitosesitykset 1.7.2014 mennessä. Mitkä kunnat tekevät yhdessä selvityksen, tuli ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30.11.2013 mennessä. Päämääränä oli, että selvitysten jälkeen tehtävät kuntien yhteen liittymiset tapahtuisivat viimeistään vuoden 2017 alussa. (HE 2012, 5, 7; HE 2013, 1.)

Kuntarakenteen uudistamista perusteltiin kuntakoon uudelleenmäärittelyn välttämättömyytenä, jotta kunnallisen palvelutuotannon tehokkuus paranisi (Laamanen 2007, 18). Maaliskuussa 2013 kunnat antoivat lausuntonsa kuntarakennelain luonnoksesta. Kunnat eivät hyväksyneet lakiluonnosta sellaisenaan, vaan ne peräsivät valtiolta lupaa ja keinoja kuntien välisen yhteistyön lisäämiseksi ja alueellisen elinvoiman vahvistamiseksi. Nämä toimenpiteet haluttiin tehdä ilman kuntaliitoksia. Kunnat puolustivat koskemattomuuttaan vetoamalla itsehallinnolliseen asemaansa.

Kuntaa ja kunnallispolitiikkaa voidaan tutkia monesta eri yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta. Kohteena ovat kuntaa ja sen asukkaita kuntalaisina koskevat erilaiset tutkimukselliset ongelmat. Yhteiskuntapoliittinen näkökulma voidaan kunnallispolitiikan tutkimuksessa ajatella olevan siksi, että kaikki kunnallispoliittinen toiminta kohdistuu kunnan asukkaisiin ja heidän arkipäivän elämäänsä yhteiskuntapoliittikan käytännön soveltamisaloilla. Alueellinen näkökulma tuo esiin kuntien välisen eriarvoistumisen ja mahdollisen epäoikeudenmukaisuuden resurssien ja vaatimusten tasolla. Kuntien itsehallinnollinen asema tekee niistä ainutlaatuisen tutkittavan. (Rönkkö 2007, 27–28; Haveri 2007, 342.) Paradigman muutos kasvukeskumalliin on ollut selkeä 1990-luvun alun laman jälkeinen kehitys (Kettunen, 2013). Alueelliset erot, lähinnä maantieteelliset, aiheuttavat joidenkin maaseutukuntien negatiivisen noidankehän. Työpaikat keskittyvät kasvukeskuksiin. Muuttoliike vie työpaikkojen luo nimenomaan nuoria ja koulutettuja ihmisiä. Julkisen talouden ongelmat ja valtion tekemät leikkaukset julkisen sektorin rahoitukseen koskevat kovimmin taantuvilla alueilla. Niillä kuitenkin ikääntyvän väestön palvelutarve kasvaa koko ajan. Mutta keskittymisen myötä myös julkiset palvelut tarjotaan entistä useammin vain kasvukeskuksissa ja tällä tavoin myös julkisen sektorin työpaikkakehitys kurjistaa sivuseutuja. (Kallio ja Karhu 2007, 137–139, 145; Ryyänen 2006, 305.)

Yhteiskuntapoliittisesti kiinnostavaksi tutkimuksen tekee se, kuinka alueellisen tasa-arvon ja samalla hyvinvointiyhteiskunnan alasaajo tunnistetaan ja sanallistetaan niissä kunnissa, joihin se kaikkein kipeimmin koskee. Suomen perinteinen aluepolitiikka, jossa pyrittiin asuinpaikasta riippumattomaan tasa-arvoon heikkoja kuntia ja alueita tukemalla, on 2000-luvulle siirryttäessä muuttunut Euroopan Unionin aluepolitiikaksi, jossa alueiden omat kehitysedellytykset korostuvat (Laamanen 2007, 96). Erilaistuvien kuntien olosuhde-erot vaativat valtiolta moninaisia ohjaus- ja tukitapoja. Normiohjauksen logiikka pyrkii tasapäistämään kuntien suhteet valtioon, kun tarvittaisiin erilaisuuden ja kunkin kunnan ominaispiirteiden huomioonottamista. (Nyholm 2011, 137.)

Kunnallisalan kehittämissätiön (KAKS) julkaisemassa tutkimuksessa Suomi ja alueet 2030 on päädytty kolmeen skenaarioon Suomen alueellisessa kehittämisessä. Palveluvaltaisessa ympäristö-Suomessa alue- ja yhdyskuntarakennetta on tiivistetty. Käytännössä siis osia Suomesta on jätetty täysin asumattomiksi ja asutus on keskittynyt keskuksiin, joiden väliset välimatkat saattavat olla pitkiäkin. Markkinaehtoisessa Suomessa alueiden väliset erot ovat suuria, vahvat alueet kehittyvät entisestään ja heikommin pärjäävät alueet taantuvat. Kolmannen skenaarion mukaan Suomessa haetaan politiikan keinoin tasapuolista kehitystä talouden tehokkuudessa tietoisesti välttämällä talouden keskittyminen. (Ponnikas ym. 2010, 11.) Näitä kolmea skenaariota saattaa löytyä myös paikallispoliitikkojen tulevaisuusajattelusta tai voi olla, että he luovat jotain aivan uutta ja erilaista maailmaa.

2000-luvun alussa Kunta- ja palvelurakennemuutos -hankkeen myötä toteutui monta vapaaehtoista kuntaliitosta. Vapaaehtoisesti tehdyt liitoksetkaan eivät ole käyneet kivuitta. Mutta jo kuntaliitosselvitykseen lähteminen on liitosalueilla tarkoittanut sitä, että yhteistä tulevaisuutta on pidetty mahdollisena (Airaksinen ym. 2012, 52). Vuoden 2013 kuntarakennelailla määrätty liittymisselvitysten tekemiset erosivat vuosituhannen alun kuntaliitosselvityksistä siinä, että tällaista yhteistä tulevaisuutta ei välttämättä vielä neuvottelujen alkaessa osattu tai haluttu hahmottaa.

## 2 TUTKIMUKSEN TAVOITE

Jo tehdyt ja tulossa olevat valtionhallinnon toimenpiteet eivät ole kohdelleet lempeästi Suomen maaseutualueita. Valtionhallinnossa näyttää unohtuneen se periaate, että kunnille asetettujen velvoitteiden ja tehtävien tulisi olla tasapainossa kansantalouden kestävyyskannan kanssa (Lepistö 2011, 396). Alkutuotannon osuus elinkeinorakenteessa vähenee. Veroratkaisut ovat korottaneet polttoaineiden hintaa ja muita työmatkakustannuksia. Yhteiskuntapoliittiset linjanvedot eivät aina ole tukeneet aluepoliittista ajatusta koko Suomen asuttuna pitämisestä ja tasa-arvoisesta palvelurakenteesta. Taloudeltaan taantuvilla ja väestöään koko ajan menestyvämmille seuduille menettävillä kunnilla on edessään suuria haasteita palvelurakenteen sopeuttamisessa vielä alueella asuvien tarpeiden mukaisiksi. Palvelurakenteen uudelleenorganisoinnin lisäksi alueelle rakennetun infrastruktuurin ja vajaakäytölle jääneen kiinteistökannan ylläpitämiseen tarvitaan taloudellisesti kestäviä ratkaisuja. (Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne 2012, 43.) Tutkimustehtävänä selvitän yhden alueellisesti rajatun tapauksen avulla, kuinka sellaiset Suomen maaseutukunnat, joilla ei ole lähialueellaan kehittyvää kaupunkikeskusta, pystyvät vastaamaan lähitulevaisuuden haasteisiin. Keskityn kuntarakennelain ja siinä määriteltävien kuntaliitosselvitysten tuottamiin tulevaisuudenkuviin kunnanvaltuutettujen mielissä. Kuntaudistuksen eri osat ovat toisiinsa kietoutuva kokonaisuus, joten aineistoon kertyy varmasti myös sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen, kuntien toiminnan rahoittamiseen ja kuntien itsehallinnolliseen asemaan itsessään painottuvia sisältöjä. Kuntien tulevaisuudessa tuntuvat asettuvan vastakkain vahvat oikeudet ja velvollisuudet: toisaalta kunnan ja kuntalaisten oikeus itsehallintoon toisaalta kunnan velvollisuus huolehtia asukkaittensa hyvinvoinnista (Laamanen 2007, 32).

Eniten kiinnostaa se, kuinka näiden taantuvien maaseutukuntien päättäjät rakentavat tulevaisuutta sanoin ja teoin. Mutta myös se, millaista tulevaisuutta ja millä keinoin. Myötäilekö kuntapäätäjien rakentama tulevaisuudenkuva tällä hetkellä vallalla olevia skenaarioita vai löytyykö tarinoista jotain aivan uutta? Valtuutetut ovat kotikuntansa asukasyyhteisön jäseniä. Osa heistä on hyvinkin vahvasti oman kunnan identiteettiin sitoutuneita ja sen uusintajia.



Naapurikunnilla on myös yhteistä historiaa. Osa on aikaisemmin muodostanut yhteisen kunnan, mutta myöhemmin jakautunut useammaksi. Samoin erilaista seutukuntayhteistyötä on aina ollut. Merkittävää yhteistyössä ei niinkään ole sen laajuus tai syvyys kuin ajallinen kesto. Mitä pidempään kuntien välillä on ollut edes jollain tasolla yhteistyötä, sitä tutummalta toimintakumppanilta naapurikunta tuntuu.

Tutkimuskysymykset:

1. Millaisena valtuutetut näkevät kotikuntansa tulevaisuudessa?
2. Mitä yhdenmukaisuuksia tai eroavaisuuksia valtuutettujen tulevaisuuskuvin on Suomi ja alueet 2030 -tulevaisuusskenaarioihin verrattuna?

### 3 KUNTA, KUNNANVALTUUSTO JA VALTUUTETUT

#### 3.1 Kunta

Suomen perustuslain mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joilla on alueellaan itsehallinto-oikeus. Itsehallinto-oikeutensa perusteella kunta hoitaa sille lailla määrätty tai sen itselleen ottamat tehtävät joko itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palveluja muilta toimijoilta. Kunnan päätösvaltaa käyttää kuntalaisten vaaleilla valitsema valtuusto. Valtio ohjaa kuitenkin kuntien toimintaa monella tavoin. Valtion ohjauksen taustalla on perustuslain takaamat kansalaisten perusoikeudet, joiden tavoitteena on asuinpaikasta riippumaton kansalaisten tasa-arvo ja yhteiskunnan sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Valtion normiohjauksesta siirryttiin informaatio-ohjaukseen 1990-luvulla. Samalla kuntalaisten asema muuttui hallintoalamaisista kunnallisten palvelujen kuluttajiksi. Kunta toimijana muuttui viranomaiskunnasta palvelukunnaksi. (PerustusL. §121, luku 2; KuntaL, §§ 1 – 2; Anttiroiko ym. 2007, 32.)

Julkinen valta huolehtii peruspalveluista. Vaikka varsinainen toteuttamisvastuu on kunnilla, on valtiolla perimmäinen vastuu siitä, että kansalaiset ovat yhdenvertaisessa asemassa palvelujen saamisessa. Kansalaisten tasa-arvon ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteiden säilyttämiseksi näkee valtiovalta ainoaksi mahdollisuudeksi vaatimuksen vahvasta peruskunnasta. Kun kunnille on annettu valta ja vastuu asukkaidensa peruspalvelujen tuottamisesta, täytyisi niiden myös suoriutua tehtävästään. Suoriutumiseen vaaditaan riittävän suuri koko. Tämä riittävän suuri koko koetaan kuitenkin itsehallinnollisen kunnan toimintaa ja sen jäsenten vaikuttamismahdollisuuksia vaarantavana tekijänä. (Koski 1996, 15–16; Ryytänen 1999, 215.)

Kunta on sekä hallinto-organisaatio että paikallisyhdyskunta. Hallinto-organisaatioon kuuluvat luottamushenkilöt päätösvaltaa käyttävissä toimielimissä, johto- ja hallintotehtävissä toimivat viranhaltijat sekä kunnallisia palveluja tuottavat viran- ja toimenhaltijat sekä kunnan omistamat yhtiöt. Hallinto-organisaation tehtävänä on hoitaa yhteisiä asioita ja palvella

kunnan asukkaita. Paikallisyhdyskuntana jokainen kunta muodostaa omanlaisensa yksikön. Kuntalainen on asuinkuntansa jäsenenä sekä oikeutettu kunnan tarjoamiin palveluihin että velvollinen maksamaan saamistaan palveluista verot ja maksut. Myös äänestys-oikeus kunnallisissa vaaleissa ja muu osallistumisoikeus kuuluu kuntalaiselle ja se on hänelle hallinnollisesti mahdollistettava. (Koski 1996, 16; Rönkkö 2007, 16.) Hallinto-organisaatiossa strateginen johto on ylintä päätösvaltaa käyttävällä valtuustolla. Kunnan päämäärät ja tavoitteet määrittävät edustuksellisen demokratian sääntöjen mukaisesti lähtökohtanaan kuntalaisten tahto. Myös valtuutetut itse ovat kunnan asukkaina asiantuntijoita, kun puhutaan kunnan palvelurakenteesta ja kuntalaisten tarpeista. Valtuutettujen on kuitenkin vaikea tehdä kunnan taloutta tasapainottavia ratkaisuja, koska suurin osa sekä kunnan tuloista että menoista ovat valtiosta riippuvaisia. Vaikka kunta instituutiona on perustuslaillisesti suojattu, yksittäisellä kunnalla ei ole alueellista olemassaolon suojaa. (Haveri ja Rönkkö 2007, 67, 71; Haveri 2012, 28; Ryynänen 1999, 182, 211.)

Pentti Rönkkö (2007) luetteli kunnan ominaisuudet paikallisyhdyskuntana ja alueyhteisönä seuraavasti: ”1. maantieteellinen alue sekä sen sijainti, etäisyydet ja liikenneyhteydet, 2. fyysinen ympäristö ja luonnonolot, 3. alue- ja yhdyskuntarakenne, 4. alueellinen työnjako, tuotanto, elinkeinot, työllisyys ja kilpailukyky, 5. väestön määrä ja väestön sosiaalinen rakenne, 6. sosiaaliset ryhmät, alueyhteisöt, intressiryhmät ja yhteistyöverkostot, 7. poliittiset toimijat sekä niiden muodostamat koalitiot ja valtasuhteet, 8. sosiaalinen pääoma, luovuus ja ammatillinen osaaminen, 9. historia, arvot, kulttuuri ja identiteetti”. (Rönkkö, emt. 16–18.)

Kunnalla on hallinnollisesti asetetut maantieteelliset rajat, jotka sekä erottavat että liittävät sen naapurikuntiinsa. Kuntarakennelain ensimmäisen pykälän sekä tarkemmin 5. luvun mukaan kunnan rajoista päättää valtioneuvosto tai tietyissä, kunnanosaliihostapauksissa, valtiovarainministeriö. Kunnan rajoilla on aina merkityksensä, kuten valtakuntienkin rajoilla. Samalla tavoin kuin valtioilla ei kunnillakaan ole mahdollista saada itselleen lisää tilaa ilman, että se olisi joltain toiselta kunnalta pois. Kuntarakenneuudistuksessa toivotaan yhteisten neuvottelujen kautta löytyvän ratkaisuja kuntien rajojen uudelleen määrittelemiseksi. Rajat perustuvat ihmisten päätöksiin ja poliittiseen vallankäyttöön. Rajat erottavat ja yhdistävät. Rajojen merkitykset esitetään päättäjän omaa valtaa ja vallankäyttöä tukevalla tavalla. Rajat myös mahdollistavat tietynlaisia identiteettejä ja kieltävät toisia. Kollektiiviset identiteetit, kuten esimerkiksi kotikuntaidentiteetti, eivät synny luonnostaan, vaan rakentuvat sosiaalisesti nimenomaan suhteessa rajoihin ja erilaisiin poissulkemisen mekanismeihin. (Paasi

2002, 160, 259.) Vaikka kotikuntaidentiteetti on kollektiivinen, pohjimmiltaan se kuitenkin rakentuu yksittäisten ihmisten kokemuksista ja sidoksista kotikuntaansa. Esimerkiksi kunta-liitos koetaan uhkana tuttua paikkaa vastaan. Kyse on mitä suurimmassa määrin tunteista ja merkityksistä. (Salo 2015, 25.) Varsinkin syntyperäisillä asukkailla näitä vahvoja tunteita ja merkityksiä on kertynyt vuosikymmenien ajalta. Kotiseuturakkaus on usein tiedostamatonta tiettyyn paikkaan kuulumisen tunnetta. Menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus ovat vahvasti kokemuksellisina läsnä varsinkin silloin, kun kotiseutua ja -kuntaa tuntuu uhkaavan jokin asia, esimerkiksi kunnan häviäminen kartalta tavalla tai toisella. (Kyösti ja Airaksinen 2014, 184.)

### 3.2 Kunnanvaltuusto

Kunnassa ylintä valtaa käyttää sen asukkaiden kunnallisvaaleilla neljän vuoden mittaiseksi vaalikaudeksi kerrallaan valitsema valtuusto. Kunnanvaltuuston valta voidaan jakaa kolmeen osaan. Ensinnäkin valtuusto määrää kunnan hallinnon periaatteet ja ratkaisee kaikki kunnan toimivaltaan kuuluvat asiat. Tämä kunnallispoliittinen johtaminen vaatii valtuuston jäseniltä yhtenäisen kuntatahdon aikaansaamista. Toisena valtuustolla on kontrollivalta, jonka perusteella valtuusto seuraa sekä nimittämiensä muiden luottamuselinten että virkamiesten ja muiden kunnalle kuuluvia työtehtäviä tekevien toiminnan lainmukaisuutta ja valtuuston antamien ohjeiden täyttämistä. Kolmanneksi voidaan lisätä valtuuston jäsenten rooli paikallispoliittikkoina. Valtuutettuina he ovat myös puolueensa tai muun paikallisyhteisönsä edustajia. (Ryynänen 1999, 245.) Kuntalaisilla on oikeus vaikuttaa siihen, kuinka lähidemokratia omassa kunnassa toimii. Siitä, ketkä päättävät kuntalaisen arkeen ja elämään kohdistuvista asioista – palveluista, joita kuntalaisille tarjotaan ja niiden rahoittamiskeinoista. (Airaksinen ym. 2012, 22.)

Kunnan poliittiseen johtamiseen tuovat haasteensa niin globalisaatio, eurooppalaistuminen, yleinen kaupungistuminen kuin vaatimukset palvelujen tehokkuudesta sekä kansalaisvaikutamisen mahdollisuudesta. Paikallishallinnon päätöksentekijät joutuvat määrittelemään kunnan tahdon ja vastaamaan määrittelystään kuntalaisille. (Miettinen 2001, 17; Egner ym. 2013, 14.) Joskus kuntalaisten vaatimukset menevät ohi taloudellisen järkevyyden, kun kuntalaiset pitävät paikallisuutta rahalla mittaamattomana arvona. (Kyösti ja Airaksinen 2014,

190). Sekä päätöksentekijöiden keskinäistä että päätösten valmistelussa mukana olevien viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden välistä vuorovaikutusta säätelevät samat ryhmädynamiikan lait kuin mitä tahansa ihmisten ja ihmisryhmien välistä vuorovaikutusta. Luottamus ja tunteet ovat mukana. Pienten kuntien hyväksi on usein laskettu käytännönläheinen ja valtakunnan puoluepolitiikkaan puuttumaton päätöksentekokulttuuri. Pienessä kunnassa asioiden sanotaan olevan nopeasti ja konkreettisesti hahmotettavissa. Toisaalta joskus päätöksentekoa arvostellaan liian pienessä piirissä ja liian nopeasti tapahtuvaksi. (Airaksinen 2012, 88.) Suomen näennäisestä sukupuolten välisestä tasa-arvosta huolimatta poliittinen päätöksenteko erityisesti paikallistasolla on hyvin miehistä (esim. Ketola 2008).

### 3.3 Valtuutetut

Kunnanvaltuustojen jäsenet valitaan kunnallisvaaleissa neljän vuoden mittaiseksi valtuustokaudeksi. Kunnallisvaaleissa voivat äänestää kaikki kunnan 18 vuotta täyttäneet asukkaat. Ehdokkaat kunnallisvaaleihin asettaa joko puolueen paikallisosasto tai valitsijayhdistys. Kukin ryhmittymä voi asettaa ehdokkaita enintään 1½ kertaa niin paljon kuin mitä oman kunnanvaltuuston jäsenmäärä on. Joitakin rajoituksia lukuun ottamatta kaikki kunnan täysi-ikäiset asukkaat ovat vaalikelpoisia eli voisivat asettua ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa. (Kuntalaki §§ 1, 9, 10, 26, 33, 34; Vaalilaki § 147.) Koska kaikilla kunnan asukkailla on mahdollisuus pyrkiä ja päästä valtuustoon, on kunkin kunnan valtuusto paikallisyhteisönsä näköinen (Verhelst ym. 2013, 31). Mahdollisuuksien tasavertaisuudesta huolimatta osallistuminen paikalliseen päätöksentekoon ei ole tasavertaista. Yleensä valtuustoissa ovat yliedustettuina keski-ikäiset, paljasjalkaiset paikkakuntalaismiehet. Valtuutetulla on myös keskimääräistä kuntalaista korkeampi koulutus ja usein hän työskentelee julkisella sektorilla tai muulla sellaisella alalla, jossa ollaan ihmisten kanssa tekemisissä. (Verhelst ym. 2013, 46.) Naiset ovat vähemmistönä suomalaisessakin kunnallispolitiikassa. On esitetty (Alibegovic ym. 2013), että tasapuolisempi sukupuolijakauma paikallis päättäjäissä tuottaisi kestävämpiä päätöksiä ja kohottaisi päätöksenteon tasoa. Naisten ja miesten näkökulmat ja painopisteet eroavat selvästi. Naiset painottavat enemmän sosiaalipolitiikkaa ja sen avulla tehtyjä ratkaisuja. Kestävämmät keskipitkän ja pitkän tähtäyksen ratkaisut työpaikkojen, koulutuksen ja muun kehittämistyön osalta saavutettaisiin naispäättäjien määrää lisäämällä. (emt. 181, 197–199.) Kuntalaisten, sekä miesten että naisten, luottamus poliittiseen päätöksentekoon vahvistuu, mikäli päättäjien sukupuolijakauma on tasapainossa. Eri sosiaaliryhmien välistä luottamusta lisää muidenkin vähemmistöjen edustus päätöksenteossa. (Ulbig 2007, 1118.)

Äänestäjät odottavat kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävien valtuutettujen kuuntelevan kansalaisten toiveita ja vievän niitä eteenpäin päätöksenteossa. Valtuutetut joutuvat jatkuvasti tekemään koko kunnan kannalta parhaita valintoja eri toivomusten välillä. Moni valtuutettu pitää puolueen jäsenenä esillä myös oman puolueensa kantoja. Sekä asukkaiden mielipiteet että puolueen linjat ohjaavat valtuutettujen toimintaa ja päätöksiä. Valtuutettujen tehtävänä on muokata näin saadusta raaka-aineesta oman kunnan kannalta paras mahdollinen päätös. (Ryynänen 1999, 231; Egner ym. 2013, 13, 257.) Valtuutetuilla tulee olla kykyä tehdä kunnan ja kuntalaisten kannalta parhaita mahdollisia päätöksiä ja kyky myös perustella tehtyjen päätösten oikeutus (Niiranen 2011, 224). Valtuutetut voidaan jakaa ensisijaisen toimintaperiaatteensa mukaisesti kolmeen ryhmään. Yksi ryhmä pyrkii mahdollisimman tarkasti seuraamaan äänestäjien tahtoa päätöksenteossa. Toinen ryhmä toimii oman puolueen valtakunnallisten ohjelmajulistusten mukaan. Kolmantena ryhmänä ovat valtuutetut, jotka äänestäjiltä valtuutuksen saatuaan tekevät päätöksensä omien mielipiteidensä ja tietojensa perusteella. (Getimis ja Hlepas 2013, 139.) Vaikka poliittinen osallistuminen tuntuu hiipuvan, ovat useat kunnanvaltuutetut varsin kokeneita kuntapoliitikkoja. Heillä on ajan ja kokemuksen mukanaan tuomaa tietämystä ja perspektiiviä. Ensimmäistä kautta valtuustossa istuvilla ei useinkaan ole kokemusta kunnan johtamisesta, mutta heillä on sitäkin enemmän intoa yhteisten asioiden hoitamiseen. (Miettinen 2001, 18.)

## 4 KUNTARAKENNE 1960-LUVULTA 2010-LUVUN ALKUUN

### 4.1 Kuntien vähentämisyritys 1960-luvulla

Suomessa on enimmillään ollut 603 kuntaa 1940-luvulla. Sodan päätyttyä alueluovutuksiin väheni kuntien lukumäärä 558:aan. Alle 500 kuntaan päädyttiin vuonna 1973 ja vuonna 2009 kuntia oli jo alle 400. Vuoden 2016 alusta kuntia on ollut 313. (Tilastokeskus.) Hyvinvointivaltion voimakkaan rakentamisen yhtenä tavoitteena 1960-luvulla oli kansalaisten tasavertainen mahdollisuus tiettyihin peruspalveluihin asuinpaikasta ja sosiaalisesta asemasta riippumatta. Kunnat nähtiin valtion valvonnassa oleviksi palvelulaitoksiksi ja pienkuntavaltaisuuden pelättiin vaarantavan kansalaisten tasa-arvoiset palvelut. (Keinonen 1995, 25–26.)

Samoilla perusteilla koko Euroopassa pyrittiin kuntien yhteenliittämisiin 1960- ja 1970-luvuilla. Toisaalta kuntien tehtävät ja palveluvaatimukset olivat lisääntyneet ja toimivalta niiden tuottamisessa kasvanut, mutta toisaalta valtiot ohjasivat tiukasti kuntien toimintaa valtakunnallisilla suunnitelmilla. Valtionhallintojen tasolla uskottiin kuntien liittymisillä saavutettavan suurkuntia, joiden taloudellinen ja hallinnollinen suorituskyky olisi ollut riittävä lisääntyneiden tehtävien hoitamiseen. Näiden kuntaliitosten myöhemmässä arvioinnissa on useimmiten jouduttu toteamaan, että kuntakoon kasvusta on seurannut byrokratian lisääntymistä ja kansalaislähtöisyyden vähenemistä. (Ryynänen 1999, 212.)

Hyvinvointivaltio rakentui kuntien tarjoamien palvelujen varaan. Valtionapujärjestelmällä ja muulla normiohjauksella valtio pyrki takaamaan alueellisesti kattavan ja tasa-arvoisen palvelujärjestelmän. (Kröger 1997, 57.) Pienkuntakomitean mietintö (1965) lähti ajatuksesta, että toimintaympäristön muuttuessa asukkaiden toiveet ja tarpeet muuttuvat maan eri puolilla samanlaisiksi ja koko yhteiskunnan muuttuessa eri paikkakunnat alkavat yhä enemmän muistuttaa toisiaan. Komitea uskoi vahvasti tasa-arvoisuuden ihanteiden mukaan kehittyvään hyvinvointivaltioon. (Pienkuntakomitea 1965, 37–39, Keinonen 1995, 27.) Erkki Pystysen (1965) mukaan suurempaa kuntakokoa oli tavoiteltava, koska pienet kunnat olivat

taloudellisesti heikkoja ja herkästi haavoittuvia, niissä ei välttämättä löytynyt tarpeeksi asiantuntevia ja päteviä luottamusmiehiä ja myös tarpeeksi hyvin koulutettujen virkamiesten saaminen pieniin kuntiin oli hankalaa. Suurissa kunnissa hallinnon erityisalueet tulivat asiantuntevammin hoidettua, mutta erityisesti yleishallinnon ammattitaitoisen hoitamisen vaatimukset tarvitsivat kuntien minimisuuruuden määrittämistä. (Pystynen 1965, 315.) Samoja kuntien pienuudesta aiheutuvia haittoja listasi myös Pienkuntakomitea mietinnössään. Komitean mukaan pienen kunnan luottamushenkilöorganisaatiolta puuttui usein kunnallishallinnollinen asiantuntemus. Siksi kuntia ei uskallettu kehittää, vaan pyrittiin varmistamaan edes olemassa oleva tila. Toisaalta pienessä kunnassa oli suurimmaksi osin samat hallinnolliset tehtävät kuin suuremmissakin. Samoille virkamiehille keskittyi useamman hallinnonalan hoitaminen. Kaikkiin omaan tehtäväalueeseen kuuluviin hallinnonaloihin pätevää virkamiestä oli vaikea pieniin kuntiin löytää. Pienkuntakomitean mukaan tuli suunnitelmallisesti pyrkiä sellaisiin kuntiin, joissa vahvan keskustajaajan lisäksi olisi siihen kiinteästi liittyvä ympäristöalue. Tällainen rakenne tarjoaisi parhaat kehittymisedellytykset elinkeinoelämälle ja työmarkkinoille. (Pienkuntakomitea 1965, 140–147.) Virallisesti tästä 1960-luvulla virinnee kuntauudistuksen toteuttamisesta luovuttiin vuonna 1988, jolloin kuntauudistuksen suunnittelulaki kumottiin (HE 5/88).

## 4.2 Alueitten Eurooppa – seutujen Suomi

Vuonna 1985 laadittiin Strasbourgissa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka Suomi ratifioi vuonna 1991. Peruskirjan ratifioidessaan Suomi samalla sitoutui omassa kansallisessa lainsäädännössään toimimaan peruskirjan vaatimusten mukaisesti ja vahvistamaan kuntien itsehallinnollista asemaa. Vahvistunut itsehallinto antaisi kunnille oikeuden ja mahdollisuuden järjestää vastuullaan olevat julkiset tehtävät ja palvelut asukkaittensa kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. (Ryynänen 1999, 86–87, 158.)

EU:n aluepolitiikassa pyritään vahvistamaan alueellista itsemääräämisoikeutta. Aluepoliittisten tukien myöntämisen ehtona on läheisyysperiaatteen toteutuminen. Läheisyysperiaatteella tarkoitetaan sitä, että hallinnolliset päätökset tehdään matalimmalla mahdollisella hallinnon tasolla ja siten mahdollisimman lähellä niitä, joita päätös koskee. Alueellistamisesta uskotaan olevan hyötyä myös koko EU:n taloudelle, kun alueelliset toimijat ja voimavarat yhdistyvät suunnitelmallisiin kehittämiskokonaisuuksiin, jonka avulla alueellinen talous



vahvistuu. (Hirvonen 2002, 17–18.) Aluepolitiikka Euroopan Unionissa korostaa alueitten omia kehitysedellytyksiä ja toimijuus on siirtynyt keskushallinnosta alueille ja valtiolta kunnille. Aiempi suomalaisen aluepolitiikan toimintatapa tasoittaa eri alueitten välistä epätasaa tukemalla heikkoja alueita on jäänyt uuden EU:n aluepolitiikan jalkoihin. (Laamanen 2007, 90.)

Suomessa on otettu tosissaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vaatimus kansallisen lainsäädännön alistamisesta peruskirjan periaatteisiin. Erityisesti on keskitytty kunnan itsehallinnon vahvistamiseen valtionosuusuudistuksella, vapaakuntakokeilulla ja uudella kuntalailla. Kuntalaki vuodelta 1995 vähensi valtion ohjausta selvästi ja valtuustojen vallan vahvistumisen myötä myös vastuu oman toiminnan järjestämisestä siirtyi kunnille. (Ryynänen 1999, 86–87; Keinonen 1995, 33, 35.) Vuoden 1993 valtionosuusuudistus siirsi päätösvaltaa rahankäytöstä kunnille. Valtio ei enää määritellyt sitä, mihin valtionosuudet käytettiin, vaan kuntien valtionosuudet määriteltiin laskennallisina, väestöpohjaisina perusteina. Kunnat saivat ja joutuivat tekemään itse valinnan siitä, mihin valtionosuutena saatu raha käytettiin. (Kröger 2011, 152.) Lisäksi vuonna 1993 annettiin laki alueiden kehittämisestä (1135/10.12.1993), jonka tavoitteena oli ”*edistää maan alueiden omaehtoista kehittämistä ja tasapainoista alueellista kehitystä*” (§1). Vuonna 2002 tämä laki kumottiin uudella alueitten kehittämislailla (602/12.7.2001). Tämänkin lain tavoitteena oli edelleen maan eri alueiden tasapainoinen kehittäminen Euroopan yhteisön alue- ja rakennepolitiikan tavoitteiden mukaisesti (§1).

Aluekehittäminen ja kuntalaisten palvelujen turvaaminen oli entistä enemmän kuntien vallassa ja vastuulla. Kunnat hakivat paikallisen itsehallinnon toimintatavoiksi kuntayhteistyötä samalla kun valtio esitti kuntaliitoksia ratkaisuksi talouden ja kuntien vastuulla olevien tehtävien aiheuttamaan ristiriitaan. (Laamanen 2007, 77, 96, 151.) Kuntaliitosten avulla valtion tarkoituksena oli kustannussäästöjen varjolla karsia koko maan alueelle levitettyjä hyvinvointipalveluja. Hyvinvointivaltiota rakennettaessa 1960-luvulla perusteltiin kuntien yhdistymistarvetta hyvinvointipalvelujen saamisella joka kuntaan. Nyt hyvinvointivaltion alajaon käytettiin samaa perustelua. (Keinonen 1995, 24, 33.) Valtio etsi optimaalista kuntakokoa, jossa palvelut voitaisiin tuottaa tehokkaimmin. Kuntaliitoksia perusteltiin oletuksella, että suuressa kunnassa yksikkökustannukset pienenevät. Pienet kunnat eivät tähän uskoneet vaan uskoivat olevansa notkeampia ja yksilöllisempiä palveluntuottajia kuin suur-

kunnat. Isojen yksikköjen pelättiin muodostuvan byrokraattiseksi ja etäiseksi. (Haveri ja Majoinen 2000, 13–14.) Olennaista on, ettei kunta ole vain hallintoyksikkö, vaan myös paikallisyhteisö (Ryynänen 199, 212). Kaikki kunnat ovat erilaisia ja samanlaisista haasteista huolimatta niiden tilanteet vaihtelevat. Toimiva malli ei välttämättä ole siirrettävissä kunnasta toiseen. (Haveri ja Majoinen 2000, 15.) Kuntaliitoksia tai itsenäisenä pysymistä mietittäessä pitäisi pystyä kiihköttömästi tarkastelemaan päätöksen taloudellisia ja muita seurausvaikutuksia kumpaan tahansa ratkaisuun päädyttäessä (Koski 1996, 25).

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan kunnille tulee taata riittävät vaikuttamismahdollisuudet, kun päätetään tai suunnitellaan niitä koskevia asioita (Ryynänen 1999, 184–185). Valtion toimintatapoja suuren kuntarakenneuudistuksen suunnittelussa ja toimeenpanoyrityksessä kritisoitiin muun muassa siitä, että kunnille ei suotu todellisia vaikuttamismahdollisuuksia, vaan vaihtoehdot saneltiin valmiina.

### 4.3 PARAS-hanke vuosina 2005–2012

Nyt menossa olevan kuntarakenneuudistuksen aloitti kunta- ja palvelurakenneuudistus Paras-hankkeena vuosina 2005–2012 (määräaikainen puitelaki voimassa 2007–2012). Hankkeen tarkoituksena oli palvelujärjestelmän vahvistaminen väestön ikääntyessä ja vähentyessä joko kuntaliitoksia tai yhteistoiminta-alueita tekemällä. Paras-hankkeeseen liittyivät tietyt asukasmääräraajat, esim. 20 000 asukasta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä ja 50 000 asukasta perusammattikoulutuksessa. Paras-hankkeessa pyrittiin tavoitteellisesti sellaisten uusien kuntien muodostumiseen, jotka perustuisivat vaikkapa työssäkäyntialueeseen tai muulla tavoin toiminnallisesti yhtenäiseen alueeseen (Laamanen 2007, 76). Palvelurakenneuudistukset tehtiin pääosin asetettujen asukaslukurajojen mukaan yhteistoiminta-alueita perustamalla, vaikka joitakin kuntaliitoksiakin tehtiin. Kataisen hallituksen suuren kuntarakenneuudistuksen päämääränä oli uudelleen kunnallisten palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen ns. vahvoihin peruskuntiin.

Yrityksiä kuntien lukumäärän vähentämiseen, erityisesti erittäin pienten tai muutoin tehotomasti toimivien kuntien, on ollut aiemminkin. Erityisesti puheet kuntien tehottomuudesta ja hallinnon suuresta määrästä väkilukuun nähden voimistuivat 1990-luvun alussa ennen lamaan, laman aikana ja sen jälkiselvittelyissä. Elinvoimaisuuden ja kilpailukyvyn vaatimukset

asettivat jokaiselle kunnalle vakavan päämäärän vahvistaa itseään kuntaliitoksilla tai kuntayhteistyötä lisäämällä. (Laamanen 2007, 98–99, 103.) Laissa kuntajaon muuttamisesta säädetään yhdistymisavustuksesta toisiinsa liittyville kunnille. Paras-hankkeen aikana tätä yhdistymisavustusta korotettiin huomattavasta ajalla 2008–2013 tapahtuvien liitosten vauhdittamiseksi. (Laki kuntajakolain muutoksesta §38.) Tämä ns. porkkanalaki kannusti vapaaehtoisin liitoksiin, koska se takasi useammalle vuodelle ikään kuin ylimääräistä valtion tukea kyseisen uuden kunnan alueelle.

#### 4.4 Kataisen hallituksen kuntarakennelaki

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa 2011 linjattiin kuntauudistustavoite. Uudistuksella haluttiin muodostaa työssäkäyntialueista sellaisia peruskuntia, jotka pystyvät huolehtimaan alueensa peruspalveluista ja kehittämisestä. Tämänkin kuntarakenteisiin puuttuvan uudistuksen perustavoitteina olivat kansalaisten tasa-arvo peruspalveluiden saamisessa, kuntien talouden vahvistaminen ja yhdyskuntarakenteen selkeyttäminen. Rakennemuutoksen oletettiin vahvistavan kunnallista itsehallintoa ja paikallisdemokratiaa. Kuntien talouden uskottiin hyötyvän palvelurakenteiden ja toimintatapojen uudistamisesta. (Jauhiainen ja Huovari 2013, 12–13.)

Kataisen hallituksen vuonna 2011 käynnistämässä kuntarakennemuutoksessa käytettiin ns. vahvan peruskunnan mallia. Kehittyvillä kaupunkiseuduilla se tarkoitti lähinnä työssäkäyntialueeseen tai muuhun toiminnalliseen kokonaisuuteen muotoutuvaa kuntakokonaisuutta. Sellaisilla alueilla, missä luonnollista kaupunkikeskusta ei ollut, oli vahva kunta tarkoitus muodostaa maakunnan tai muulle laajalle, jollain tavoin yhdeksi kokonaisuudeksi mielellylle, alueelle. Tämän vahvan peruskunnan oli tarkoitus ottaa vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä toisen asteen koulutuksesta. Lisäksi kunnalla tuli olla edellytykset elinvoimansa vahvistamiseen ja demokratian toteutumiseen alueellaan. (Kuntauudistus). Jo lähes viisikymmentä vuotta aikaisemmin oltiin sitä mieltä, että kunnan olisi hyvä muodostua mahdollisimman yhtenäisestä alueellisesta kokonaisuudesta. Voimakkaaseen ja eheään kuntaan kuuluu keskusta-alue, joka tuottaa hyvinvointia koko kuntaan. Keskuksen ympärille levittäytyvä alue kuuluu sen vaikutuspiiriin ja tuottaa vastavuoroisesti elinvoimaa

keskustalle, esimerkiksi työvoimaa, raaka-aineita ja muita tarvikkeita. Mitä vahvempi keskus on ja mitä paremmat toimintaedellytykset se alueelleen luo, sitä paremmin myös ympäröivä haja-asutusalue voi. (Pienkuntakomitea 1965, 115,148.)

Vauhdittaakseen tarpeeksi suurten ja vahvojen peruskuntien muodostumista Suomen eduskunta vahvisti kuntarakennelakiin (KuntarL.) tilapäiset muutokset 28.6.2013. Nämä tilapäiset muutokset ovat voimassa ajan 1.7.2013–31.12.2019. Muutoksiin on kirjattu ne kriteerit, joiden perusteella kuntien on tehtävä selvitykset kuntaliitoksista. Laissa puhutaan kuntajaon kehittämisestä. Lain 2§:n mukaan ”*Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.*”

Kuntajaon muuttamisen edellytykset on kirjattu pykälään 4. Kunnan on oltava yhtenäinen, toiminnallisen kokonaisuuden muodostava alue. Laissa puhutaan myös kielellisestä tasa-arvosta, mutta se ei koske keskisuomalaisen tutkimusalueen täysin suomenkielisiä kuntia. Pykälässä 4a määritellään kuntarakenneuudistuksen tavoite: palvelujen yhdenvertainen järjestäminen, yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen. Lisäksi tarkoituksena on, että palvelujen järjestämisvastuu jatkossa on pääosin yksittäisellä kunnalla. Pykälässä 4b määritellään kuntien velvollisuus yhdistymisselvitysten tekemiseen. Yhdistymisselvityksen tavoitteena on esitys kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimus. Selvityksiperusteet on esitelty alapykälissä 4c-4f. Lisäksi on todettu, että kunnalla on selvitysvelvollisuus, mikäli yksikin perusteista täyttyy. Kuntaliitosselvitystarvetta ohjaavat kriteerit koskevat väestöpohjaa, työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennetta sekä kuntataloutta. Väestöpohjakriteerissä velvoitetaan alle 20 000 asukkaan kunnat selvittämään yhdistymistä sellaisella alueella, jolla on riittävät edellytykset palveluiden järjestämiseen. Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämiseksi kyseinen 20 000 asukasta katsotaan minimiväestöpohjaksi. Yhdenvertaisen perusopetuksen järjestämiseksi vaatimuksena on alle 1-vuotiaiden lasten ikäluokan suuruus enemmän kuin 50. (KuntarL. §4c.) Työpaikkaomavaraisuusperuste täyttyy, mikäli alle 80 prosentilla työssäkäyvistä on työpaikka kunnan alueella eli kunta ei ole omavarainen työpaikkojen suhteen. Työssäkäyntiperuste täyttyy, mikäli yli 25 prosenttia työssäkäyvistä käy töissä oman työssäkäyntialueen

keskuskunnassa. Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän tai Kuopion työssäkäyntialueella prosenttilukuvaatimus on yli 35. Yhdyskuntarakenneperuste täyttyy, jos kunnilla on kuntarajat ylittävää taajama-asutusta tai painetta sellaiseen. (KuntarL. §4d.) Pykälä 4e koskee Helsingin metropolialuetta. Talousperuste yhdistymisselvityksen tekemiseen on, jos jokin tietyistä kuntatalouden tunnusluvuista ylittää kriittisen rajan (KuntarL. §4f). Tietyin edellytyksin kunta/kunnat voi/vat hakea selvitysalueesta poikkeamista (KuntarL §4g) tai valtiovarainministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen (KuntarL §4j).

Airaksisen ym. (2012) mukaan kuntapäätäjät tarvitsisivat kuntaliitosten perusteluiksi tutkimustietoa kuntaliitosten todellisista vaikutuksista. Taloudelliset realiteetit tuntuvat osoittavan liitokset välttämättömiksi, vaikka näyttöä on siitäkin, ettei yhdistyminen välttämättä vähennä kustannuksia lainkaan. Kuntaliitoksia tehneitä kuntia tutkittaessa on selvinnyt, että kuntien lakisääteiset velvollisuudet ovat yhtä raskaita täyttää yhdistyneessäkin kunnassa. Lakisääteisten palvelujen tuottamisvastuu ja ongelmat palvelutuotannon rahoituksen riittämisessä jatkuvat. Kuntaliitos tai kuntien välinen yhteistyö ei ratkaise kaikkia ongelmia. Tarvitaan myös aitoa muutosta päätöksentekokulttuurissa. Kuntarakennemuutoksia mietittäessä kuntien keskeisten toimijoiden tulisikin saada paikallisesti merkityksellistä tietoa siitä, mitä seuraa siitäkin, jos mitään ei tehdä. (emt. 99–100, 106.)

Kataisen hallitus muuttui Stubbin hallitukseksi Kokoomuksen puheenjohtajavaihdoksen jälkeen kesällä 2014. Kuntarakennemuutustusta vietiin eteenpäin hallituskauden loppuun asti, vaikkakaan ei enää niin vahvasti ja vauhdikkaasti kuin kuntarakennelain uudistusta tehtäessä.

## 5 SUOMI VUONNA 2030

Voimassa olevan hallintomentaliteetin mukainen työkalu on strateginen suunnittelu. Strategian luonnostelussa käytetään apuvälineenä erilaisia tulevaisuuteen suuntautuvia työtapoja, esimerkiksi skenaarioita. Skenaarioiden avulla voidaan kuvitella, mikä kaikki on mahdollista ja analysoida, mikä on todennäköistä. Skenaarioissa luodaan vaihtoehtoisia toteuttamiskelpoisia ja haluttavia tulevaisuuksia. (Meristö 2013, 179.) Skenaariomenetelmän avulla päätöksentekijät saavat mahdollisuuden tehdä parempia päätöksiä. Eri skenaarioiden avulla on helpompi hahmottaa vaihtoehtoisia tulevaisuuksia ja lähteä rakentamaan tulevaisuutta halutun skenaariovaihtoehdon suuntaan. Skenaarioiden avulla pystytään hahmottamaan, mitä halutun tulevaisuuden saavuttamiseksi pitää tehdä. Skenaariot ohjaavat systemaattiseen ajatteluun ja auttavat näin strategisessa suunnittelussa. (Chakraborty ym. 2011, 252, 264.)

Neljännesvuosisata sitten Seutusuunnittelun keskusliitto esitti Suomen alueellisen kehityksen kolmena skenaariona vuoteen 2030. Samaan vuoteen yltää Kunnallisalan kehittämissäätiön vuonna 2010 julkaisema tutkimus Suomi ja alueet 2030. Myös Jyrki Kataisen johtama Valtioneuvosto julkaisi syksyllä 2013 oman tulevaisuusselontekonsa, joka myös asetti tavoitevuodekseen vuoden 2030. Hallituksen tulevaisuusselonteko on valtionhallinnossa vakiintunut käytäntö. Kerran vaalikaudessa eduskunnalle esitetään keskeisiin poliittisiin päätöksiin kohdentuvia 10–20 vuoden päähän ulottuvia strategisia kysymyksiä. (Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko 3013, 9.)

Vuoden 1989 skenaariotyössä Suomen alueellisia kehitysmahdollisuuksia tutkittiin pääkaupunkiseutuun, maakuntakeskuksiin ja maaseutupainotteiseen kehitykseen jaettuina vaihtoehtoina. Näistä kolmesta skenaariosta sekä pääkaupunkiseudun että maakuntakeskusten kehittyminen tarkoittaisi maaseutualueiden tyhjenemistä. Maaseutupainotteisen kehittymisen edellytyksenä maakuntakeskusten tulisi muodostaa koko ympäröivää maakuntaa hyödyttävä kehityskeskus. Tämä merkitsisi keskuskunnan ja ympäröivän maaseudun välistä työnjakoa, jossa korostuvat maaseutukuntien tarjoamat palvelut ja keskuskunnan vahva koulutus- ja työpaikkatarjonta. Yhteistyötä ja kuntien erikoistumista tuettaisiin. Reikäleipäkuntia tulisi

tämän skenaarion mukaan suosia. Keskuskunnassa työssäkäyvät siirtäisivät keskuskunnan toimintatapoja ja parhaat ajatusmallit omiin kotikuntiinsa. Kun maaseutuasumiseen kannustettaisiin, pysyisivät liikenneyhteydetkin hyvinä ja näin mahdollistettaisiin alkutuotannon tuotteitten markkinoille pääseminen ja alkutuotannon työpaikkojen säilyminen. (Sneck ym. 1989, ei sivunumeroa, 110–111.)

Kaksikymmentä vuotta myöhemmin kolmeksi skenaarioksi vuodelle 2030 muotoutuivat palveluvaltainen ympäristö-Suomi, markkinoiden ehdoilla onnistuva Suomi ja alueellisesti tasapuolista kehitystä painottava Suomi (Ponnikas ym. 2010, 11).

Palveluvaltaisessa ympäristö-Suomessa on kestävän kehityksen nimissä ja ympäristönsuojelua vahvistaen pyritty keskittämään asutus taajama-alueille. Asumisalueet kaavoitetaan tiiviiksi ja liikenteestä aiheutuvia päästöjä pyritään vähentämään joukkoliikennettä suosimalla. Kansalaisten lisääntynyt ympäristötietoisuus on siirtynyt toiminnan tasolle. Aluerakenne suosii keskittymistä, joka merkitsee harvaan asuttujen alueiden autioitumista ja sitä kautta kuntien määrän vähenemistä. Teolliset työpaikat ovat lähes kadonneet Suomesta bioenergia-tuotantoa ja kaivosteollisuutta lukuun ottamatta. Ympäristöarvojen nousun myötä Suomen puhdas ja rauhaisa luonto kasvattaa maaseudulla vietetyn vapaa-ajan ja luontomatkailun yhdeksi merkittäväksi palveluelinkeinoksi sekä ulkomaisten että kotimaisten laatutietoisien asiakkaiden silmissä. Myös muut palveluelinkeinot korostuvat elinkeinorakenteessa. (Ponnikas ym. 2010, 57–59.)

Markkinoiden ehdoilla onnistuvassa Suomessa poliittinen päätöksenteko on vahvasti tukemassa alueita, joille markkinat tuottavat menestystä. Näin turvataan Suomen kilpailukyky kansainvälisillä markkinoilla ja sitä kautta koko maan hyvinvointi. Luonnonvarojen jalostustasetta nostamalla osa maasta menestyy. Alueet ovat eriarvoistuneet ja yhteistyön sijaan on tullut alueitten välinen kilpailu. Julkinen palvelutuotanto on ajettu alas. Alle 20 000 asukkaan kuntia ei enää ole. Ympäristöuhat tiedostetaan, mutta nopean hyödyn saaminen on yrityksille ja ihmisille tärkeämpää kuin pitkän tähtäyksen kestävän kehityksen ponnistelut. (Ponnikas ym. 2010, 59–60.)

Alueellisesti tasapuolista kehitystä hakevassa Suomessa poliittinen päätöksenteko on tukenut alueiden välistä yhteistyötä ja tasa-arvoa ja sillä tavoin on vältetty talouden liiallinen keskittyminen. Kansainvälisessä työnjaossa on löydetty oma oksa, vaikka menestyneimmät ja terävimmät huippuosajat ovatkin siirtyneet ulkomaille. Etätyön ja verkostoitumisen

myötä myös maaseutu on säilynyt asuttuna. Alkutuotannon ja muiden maaseudun elinkeinojen osuus on kiinteä osa Suomen talouselämää. Maaseudulle on myös kehittynyt uudenlaisia asumiskeskittymiä, joissa eletään mahdollisimman ekologisesti ja omavaraisesti. (Ponnikas ym. 2010, 60–61.)

Vuoteen 2030 on vielä kolmetoista vuotta. Kaikki edellä esitetyt skenaariot ovat edelleen mahdollisia. Kaikki se tieto, minkä perusteella tutkijat ovat skenaarionsa laatineet, on myös muodossa tai toisessa poliittisten päättäjien, myös paikallispoliitikkojen, käytettävissä. Kunkuntien valtuutetut pohtivat oman kotikuntansa tulevaisuutta, pohtivat he samalla myös koko Suomen aluepoliittista tulevaisuutta ja kehittymistä. Kunnallisalan kehittämissätiön tutkimuksessa Suomen aluerakenteen kehittymistä seurattiin vuodesta 1970 vuoteen 2007. Tänä aikana asuttu alue Suomen kokonaispinta-alasta on koko ajan pienentynyt vaikka väestömäärä on kasvanut. Tämä on tarkoittanut kaupunkien väkimäärän kasvua. Maaseudulla taajamien ulkopuolella asuvien määrä on vähentynyt. Asutus keskittyy entistä enemmän taajamiin, erityisesti kaupunkeihin. Tutkijoiden mukaan keskittymiskehitys ja asutun alueen pinta-alan pieneneminen jatkuu edelleen. (Ponnikas ym. 2010, 36, 39–40.) Tulevaisuusselonteon mukaan hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitäminen myös tulevaisuudessa on Suomen suurimpia haasteita. Annetut lupaukset palveluiden ylläpitämisestä ikärakenteen muutoksessa eivät pidä, mikäli maan taloutta ei saada kestäväälle pohjalle. Puhutaan kestävyysvaajeesta. Suomen tulee jatkossakin kantaa vastuu kansalaisistaan ja omasta menestyksestään. Globaalin maailman yhteisessä päätöksenteossa ei ole painoarvoa sellaisella valtiolla, joka ei hoida edes omia asioitaan kunnolla. (Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko 2013, 12–13.) Kunnat itsehallinnollisina yksikköinä pyrkivät tekemään oman osuutensa kehittämällä oman alueensa taloutta ja kantamalla vastuuta asukkaistaan.

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon mukaan Suomi on vuoteen 2030 mennessä selvinnyt jollain tavoin tiedossa olevista väestön ikääntymisen, globalisaation ja digitaalisen murroksen tuomista haasteista. Näiden lisäksi eteen on tullut monia ennakoimattomia tapahtumia. Tulevaisuusselonteon mukaan Suomi on valtioksi ketterä, vankalla osaamisella pystymme nopeaan ongelmanratkaisuun ja suunnittelusta toimeenpanoon. (Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko 2013, 8.) Väestön ikääntyminen koko maassa, mutta erityisesti maaseudun muuttotappiokunnissa, aiheuttaa suuria paineita tarvittavien palvelujen järjestämisessä. Taloudelliset hyvinvointierot tulevat kasvamaan, mikäli aluepoliittisin toimenpitein ei tueta taantuvilla alueilla asumista ja elämistä. Vuoteen 2030 mennessä eläkeikäisten suhteellinen



osuus väestöstä kasvaa huomattavasti ns. suurten ikäluokkien siirryttyä eläkkeelle. Tässä eläkeikäisten joukossa on entistä enemmän hyvätulaisia ja hyväkuntoisia ihmisiä, joilla saattaa olla haluja ja mahdollisuuksia muuttaa kokonaan maaseudulle, vaikkapa synnyinkuntansa, tai viettää entistä enemmän aikaa kakkosasunnossaan maalla. Suuremmassa määrin tällainen vastavirtaan muuttaminen onnistuu vain silloin, mikäli maaseudun palvelut ja ympäristö mahdollistavat asumisen. Toisaalta haja-asutusalueiden alhaiset elinkustannukset saattavat jatkossa houkutella muitakin asukkaita, kun työvoimasta kilpailemaan joutuvien eri alueiden vetovoimaominaisuuksia punnitaan. (Ponnikas ym. 2010, 18, 44–45, 49.) Toisaalta on arvioitu maaseudun edelleen autioituvan, kun työikäiset muuttavat työn perässä kaupunkeihin (Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko 2013, 19).

## 6 MUKANA OLEVAT KUNNAT

### 6.1 Kuntaliitosselvitysalueena luoteinen Keski-Suomi

Tutkimustehtävänä selvitän yhden alueellisesti rajatun tapauksen avulla, kuinka sellaiset Suomen maaseutukunnat, joilla ei ole lähialueellaan kehittyvää kaupunkikeskusta, pystyvät vastaamaan lähitulevaisuuden haasteisiin. Tutkimuksessa ovat mukana luoteisen Keski-Suomen kunnat Kannonkoski, Karstula, Kivijärvi, Kyyjärvi ja Saarijärvi, jotka Kunnallishallinnon selvitystyöryhmän esityksessä 8.2.2012 määriteltiin yhdeksi Keski-Suomen kuntaliitosselvitysalueeksi. Aiemmin nämä kunnat muodostivat Saarijärven seutukunnan, mutta kyseinen seutukunta yhdistettiin vuonna 2004 Saarijärven-Viitasaaren seutukunnaksi, johon kyseisten kuntien lisäksi kuuluvat Kinnula, Viitasaari ja Pihtipudas (Keski-Suomi portaali). Kuudentena kuntana selvitysalueelle oli nimetty Kinnulan kunta, jolle selvitystyöryhmä antoi vaihtoehtoisen mahdollisuuden selvitystyölle Konneveden, Äänekosken, Viitasaaren ja Pihtiputaan kanssa. Koko pohjoisen Keski-Suomen tulevaisuus näyttää väestönkehityksen ja talouden lukujen valossa synkältä. Tilastokeskuksen laatimien laskelmien – perusteina kuntakohtainen väestönkasvu, asutun alueen pinta-ala ja elävänä syntyneiden määrä – mukaan alueen kunnista Karstula ja Saarijärvi ovat voimakkaasti taantuvia kuntia ja Kannonkoski, Kinnula, Kivijärvi ja Kyyjärvi taantuvia kuntia vuoteen 2015 mennessä. Alue on laaja ja välimatkat pitkiä. Tarpeellisten palvelujen järjestäminen näin laajalle alueelle on tulevaisuudessa, väen vähetessä ja vanhetessa, yhä hankalampaa. Pienten köyhien kuntien liittyminen yhteen saattaisi yksinkertaistaa hallintoa ja mahdollisesti parantaa paikallisdemokratiaa nykyisiin yhteistoimintarakenteisiin verrattuna. Vastaavanlaisia voimakkaimmin taantuvia alueita on erityisen paljon itärajan kunnissa, mutta myös kauttaaltaan Keski-Suomessa. (Keski-Suomi 2012, 232; Ponnikas ym. 2010, 46–47.)

Kuntarakennelain ns. väestöpohjakriteerissä kaikki alle 20 000 asukkaan kunnat velvoitetaan liitosselvityksiin alueella, jolla on edellytykset kunnallisten palveluiden järjestämiseksi. Asukasmäärävaade on sama kuin Paras-laissa asetettu vaatimus SoTe-palveluiden järjestämisalueiden vähimmäisasukasmääräksi. Tutkimuskuntien alueella SoTe-palvelut järjestää

tällä hetkellä perusturvakuntayhtymä Saarikka. Saarikan alueen asukasluku jää jo tällä hetkellä alle 20 000 asukkaan. Lisäksi tutkimusalueen kuntien väestö on jo koko Suomeen tai Keski-Suomen maakuntaan verrattuna ikääntyneempää. Taulukossa 1. voi verrata tutkimusalueen kuntien väestörakennetta Keski-Suomen maakunnan ja koko maan lukuihin. Yhteensä alueen kunnissa oli asukkaita vuoden 2013 lopussa 18 718 eli ei edes väestökriteerin vaatimaa 20 000 asukasta. Väestökehitys on koko alueella vähenevä. Vuonna 2013 kuntien väkiluku väheni yhteensä 241 henkeä (Tilastokeskus). Väestöennusteen mukaan Karstula, Kivijärvi ja Kyyjärvi kuuluvat koko maassa eniten väestöään menettäviin kuntiin. Ennusteen mukaan vuoteen 2030 Kivijärven kunta menettäisi asukkaistaan peräti 19,5 %. (Keski-Suomi 2012, 220–221.)

**Taulukko 1. Väkiluku 31.12.2013 ja %-osuudet ikäluokittain**

	väkiluku	0-14 v.	15-64 v.	yli65 v.
Kannonkoski	1520	15,1	54,6	30,3
Karstula	4343	14,5	57,5	28,0
Kivijärvi	1259	13,1	54,7	32,2
Kyyjärvi	1431	15,3	56,3	28,4
Saarijärvi	10165	14,6	59,1	26,3
Keski-Suomi	275320	16,5	63,3	20,2
koko maa	5451270	16,4	64,2	19,4

lähde: Tilastokeskus

Väestön vähenemistäkin suurempi uhka on väestörakenteen vinoutuminen vanhusväestön suhteellisen määrän kasvaessa. Jo vuoden 2013 lopussa Kannonkoskella ja Kivijärvellä oli yli 65-vuotiaita enemmän kuin 30 % väestöstä. Kaikissa tutkimusalueen kunnissa lapsia on vähemmän kuin maassa keskimäärin. Enemmän kuin 50 lasta vuodessa syntyy tutkimusalueen kunnissa vain Saarijärvellä (Keski-Suomi 2012, 221). Suuresta eläkeikäisten ja kohtuullisesta lasten määrästä johtuen työikäisten osuus joissakin tutkimusalueen kunnissa jää lähes 10 % pienemmäksi kuin maassa tai maakunnassa keskimäärin.

Luoteinen Keski-Suomi on elinkeinorakenteeltaan perin alkutuotantovaltainen. Taulukossa 2. esitetään tutkimusalueen kuntien elinkeinorakenne verrattuna Keski-Suomen maakuntaan ja koko Suomeen. Taloudellisen menestymisen edellytykset ovat huonot kaukana kasvukeskuksista ja sivussa suurista kulkuväylistä. Suurimmat maantiet alueella ovat valtatie 13 Jyväskylästä Kokkolaan sekä Vaasasta Kuopion kautta itään kulkeva Sininen tie, jotka risteä-

vät Kyyjärvellä. Toisaalta Hirvosen (2002) mukaan pelkästään toimialarakenteen tarkasteleminen antaa alueitten elinkeinojen kehittymispotentiaalista usein liian negatiivisen kuvan. Seutukuntien oma kehityspotentiaali saattaa kohdentua paikallisesti merkittäviin kohteisiin ja tuottaa alueelle hyvinvointia, vaikka kyseinen toiminta ei olisikaan kansantaloudellisesti merkittävää. (Hirvonen 2002, 8.)

**Taulukko 2. Elinkeinorakenne v. 2011 prosentteina työpaikoista**

	alkutuotanto	jalostus	palvelut	muut
Kannonkoski	17,2	21,2	60,0	1,7
Karstula	16,0	27,9	54,3	1,8
Kivijärvi	21,8	8,0	68,0	2,2
Kyyjärvi	14,9	33,4	50,7	1,0
Saarijärvi	12,2	21,6	64,4	1,8
Keski-Suomi*	5,0	27,0	67,0	1,0
koko maa	3,5	22,1	73,1	1,3

\* Keski-Suomen luvut vuodelta 2007

Lähde: Tilastokeskus

Tilastokeskuksen mukaista työssäkäyntialuetta ei luoteisessa Keski-Suomessa ole. Saarijärvi muodostaa jonkinlaisen työssäkäyntikeskuksen Kannonkosken, Karstulan, Kivijärven ja Kyyjärven kunnan asukkaille. (Keski-Suomi 2012, 225.)

Tutkimuskuntien antamat vastaukset Valtiovarainministeriölle kuntarakenneuudistuksen selvitysalueista poikkesivat suurelta osin niille tehdystä selvitysalue-esityksestä. Monella kriteerillä määritettyjen heikon kehityksen, jopa taantuvien kuntien tulevaisuus ei näytä yhtään valoisammalta, vaikka kunnat yhdistyisivät. Kuntien elinvoimaisuuden ja peruspalvelujen takaamiseksi tarvitaan ehkä kuntaliitosten sijaan tai lisäksi muitakin ratkaisuja. (Jauhiainen ja Huovari 2013, 11.) Työllisyys, väkiluku ja verotulot kehittyvät naapurikunnissa samaan suuntaan. Mikään kunta ei pysty menestymään vain omia menestystekijöitään ajatellen, vaan myönteiseen kehitykseen tarvitaan hyvät naapurit. (Hirvonen 2002, 7.)

Vaikka tutkimusalueen kunnat luoteisessa Keski-Suomessa ovat esimerkkitapaus Suomen syrjäisestä, pitkien välimatkojen harvaanasutusta, vanhenevasta maaseudusta, pitää muistaa myös se, että ne ovat kiinteä osa Suomea. Kaksi istuvaa ja ainakin yksi entinen kansanedustaja ovat myös kotikuntansa kunnanvaltuustojen jäseniä. Myös monenlaisia muita siteitä ja verkostoja näistä kunnista ulottuu sekä muualle Suomeen että ulkomaillekin.

## 6.2 Kannonkoski

Kannonkosken kunta on perustettu vuonna 1934 osasta Kivijärven ja Viitasaaren kyliä. Aukkaita kunnassa on 1554 (31.12.12). Elinkeinorakenne painottuu palvelualueille. Alkutuotannosta vastaavat muun muassa noin 65 kunnan alueella olevaa maatilaa. Erilaisia muita yrityksiä kunnassa on noin sata. Jalostuksen osa elinkeinorakenteesta on viidennes. (Kannonkosken kunnan kotisivut). Kannonkosken kunnanvaltuustossa on 17 jäsentä. Suurin valtuustoryhmä on Keskustalla, 11 valtuutettua, SDP:llä valtuutettuja on neljä ja Kokoomuksella ja Perussuomalaisilla yksi kummallakin. Valtuustossa on 13 miestä ja neljä naista.

Kannonkoskella selvityspäerusteista täyttyy väestöpohjaperuste (KuntarL. 2013, §4c). Siellä syntyy vuosittain alle 17 lasta. Kannonkoskelta käydään töissä Saarijärvellä ja se kuuluu Peruspäalvelukuntayhtymä Saarikkaan yhdessä Saarijärven, Karstulan, Kivijärven ja Kyyjärven kanssa. (Keski-Suomi 2012, 232.)

Kannonkosken kunta on ilmoittanut halukkuutensa kuntaliitospäselvitykseen Karstulan, Kinnulan, Kivijärven, Kyyjärven ja Saarijärven lisäksi myös Pihtiputaan ja Viitasaaren kanssa. (Kannonkosken Kvalt §58/2013; Selvitysalueet 2013). Valtiovarainministeriö myönsi 1.4.2014 luvan aiemmin vahvistetusta selvitysalueesta poikkeamiseen, siten että Kannonkoski yhdessä Kinnulan, Kivijärven, Pihtiputaan ja Viitasaaren muodostaa selvitysalueen kuntarakenneläin mukaista kuntaliitospäselvityksen tekemistä varten.

## 6.3 Karstula

Karstulan kunta on perustettu vuonna 1867. Aukkaita kunnassa on 4342 (31.8.13). Elinkeinorakenne Karstulassa on maaseutukunnalle tyypillinen, palveluelinkeino elättää hieman yli puolet työssäkävystä väestöstä ja alkutuotannosta leipänsä saa 16 % työssäkävivistä (Tilastokeskus). Karstulan kunnanvaltuustossa on 27 jäsentä. Suurin valtuustoryhmä on Keskustalla, 14 valtuutettua, SDP:llä valtuutettuja on kuusi, Kokoomuksella ja Perussuomalaisilla kummallakin on kolme valtuutettua ja lisäksi Kristillisdemokraateilla on yksi valtuutettu.

Karstulassa selvityspäerusteista täyttyy väestöpohjaperuste (KuntarL. 2013, §4c). Karstulan väkiluku vähenee ja yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa selvästi maan keskiarvoja nopeammin. Myös Karstulasta käydään töissä Saarijärvellä ja se kuuluu Peruspäalvelukuntayhtymä Saarikkaan. (Keski-Suomi 2012, 232.)

Karstulan valtuusto ilmoitti, ettei vaadittavaa selvitysalueita ole mahdollista muodostaa. Mikäli selvitys on tehtävä esittää Karstula selvitysalueeksi oman kuntansa lisäksi Kannonkosken, Kivijärven ja Kyyjärven muodostamaa aluetta. (Selvitysalueet 2013.)

#### 6.4 Kivijärvi

Kivijärven kunta on perustettu vuonna 1868. Asukkaita kunnassa on 1284 (31.8.13). Elinkeinorakenne kunnan kotisivujen mukaan on 50 % palveluissa, maa- ja metsätaloudessa 32 % ja yritystoiminnassa 18 %. Aiemmin esitetystä Tilastokeskuksen taulukossa (taulukko n:o 2) palveluelinkeinojen osuudeksi on merkitty jopa 68 %, mutta ero johtunee hieman erilaisesta luokittelusta. Kivijärven kunnanvaltuustossa on 17 jäsentä. Kivijärvellä Keskustalla on 11 valtuutettua, SDP:llä neljä ja sekä Kokoomuksella että Perussuomalaisilla yksi.

Kivijärven kunnalla täytyy väestöpohjaperusteen lisäksi myös työpaikkaomavaraisuusperuste (KuntarL. §4c-d). Kivijärven ennestäänkin pieni väestöpohja vähenee kaikkein nopeinta vauhtia Keski-Suomen maakunnan kunnista. Lapsia syntyy vuosittain alle 17 ja yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa selvästi nopeammin kuin maassa keskimäärin. Myös Kivijärvi kuuluu Peruspalvelukuntayhtymä Saarikkaan. (Keski-Suomi 2012, 232.) Kivijärveltä Saarijärvelle on matkaa 59 km (Keski-Suomi 2012, 224).

Kivijärven kunta on ilmoittanut, ettei omaehtoisesti ryhdy liitosselvityksiin. Mikäli niitä kuitenkin edellytetään, on kunta valmis selvitykseen Kannonkosken, Karstulan ja Kyyjärven kanssa. (Selvitysalueet 2013.)

#### 6.5 Kyyjärvi

Kyyjärven kunta on perustettu vuonna 1929 osasta Karstulan kuntaa. Asukkaita kunnassa on 1450 (31.8.13). Elinkeinorakenne on pienen maalaiskunnan elinkeinorakenteen mukainen; yli puolet työssäkäyvistä toimii palvelualoilla ja alkutuotannossa n. 15 %. Jalostuksen osuus kasvaa yli 30 %:n lähinnä paikkakunnalla toimivan betonielementtitehtaan ansiosta. Kyyjärven kunnanvaltuustossa on 17 jäsentä. Valtuutetuista 12 on Keskustan edustajia, Kokoomuksen edustajia on kolme ja Kristillisdemokraateilla on kaksi edustajaa.

Selvityksperusteista Kyyjärvellä täyttyy väestöpohjaperuste (KuntarL §4c). Myös Kyyjärvi kuuluu pienen syntyvyyden ja suhteettoman suuren vanhusväestön kuntiin yhdessä Karstulan ja Kivijärven kanssa. Kyyjärvi suuntautuu Keski-Suomen lisäksi myös maakuntarajojen ulkopuolelle mm. naapurikunta Alajärvelle, joten sille voisi olla perusteltua tehdä liittymiselvityksiä muuhunkin suuntaan kuin tässä määriteltyyn. Toisaalta Kyyjärveltä käydään töissä Saarijärvellä ja kunta kuuluu Peruspalvelukuntayhtymä Saarikkaan. (Keski-Suomi 2012, 232.) Kyyjärveltä Saarijärvelle on matkaa 54 km (Keski-Suomi 2012, 224).

Kyyjärvi ei ole ilmoittanut ensisijaista selvitysalueita, vaan on halunnut odottaa SoTe-ratkaisua. Mikäli selvitys tulee tehtäväksi, on Kyyjärvi valmis neuvotteluihin Kannonkosken, Karstulan ja Kivijärven lisäksi Alajärven, Perhon, Soinin ja Vimpelin kuntien kanssa. (Kyyjärven kvalt. §86/2013; Selvitysalueet 2013.)

## 6.6 Saarijärvi

Saarijärven kunta on perustettu 1639. Kaupungiksi se muuttui 1986. Vuonna 2009 sen osaksi liittyi Pylkönmäen kunta. Asukkaita kaupungissa on 10 202 (31.8.13). Saarijärvellä on luoteisessa Keski-Suomessa seutukeskuksen asema lähinnä palveluasiointissa (Keski-Suomi 2012, 224). Tilastokeskuksen mukaan elinkeinoista yli 64 % kuuluu palveluelinkeinoihin. Saarijärvi on alueensa kaupan keskus ja Saarikan isännöisyys vahvistaa perusturvapalvelujen työllisyyttä.

Saarijärven kaupunginvaltuustossa on 35 jäsentä. Saarijärvelläkin Keskustalla on suurin valtuustoryhmä 16 edustajalla. SDP:llä on yhdeksän valtuutettua, Perussuomalaisilla neljä, Kokoomuksella kolme ja Kristillisdemokraateilla, Vihreillä ja Vasemmistoliitolla kullakin yksi edustaja.

Saarijärven kaupunki muodostaa itsessään väestöpohjaltaan yli puolet luoteisen Keski-Suomen kuntaliitosselvitysalueesta. Siitä huolimatta myös sillä täyttyy väestöpohjaperuste (KuntarL §4c). Saarijärven kaupunginvaltuusto on päättänyt selvittää kuntien yhdistymistä Äänekosken ja Konneveden kanssa (Saarijärven kvalt. §52/2013, Selvitysalueet 2013).

## **7 TULEVAISUUTTA MUISTELEMASSA: AINEISTON HANKINTA**

Ihminen ja ihmiskunta on tulevaisuuteen suuntautunut. Teemme ratkaisujamme entistä parempaa tulevaisuutta tavoitellen. Mikäli tulevaisuuskuvamme on pessimistinen, näemme myös nykyhetken synkkänä. Mikäli taas odotamme tulevaisuudelta hyvää, näemme myös nykyhetkessä mahdollisuuksia tämän hyvän saavuttamiseen. (Kaivo-oja 2002, 248.)

Tulevaisuudentutkimuksessa voidaan lähteä ajatuksesta, että todellisuus rakentuu menneisyydestä, tulevaisuudesta ja nykyisyydestä. Menneisyyden tapahtumista on olemassa todisteita, mutta tulkinta niistä tehdään nykyisyydessä. Tulevaisuudesta ei nykyisyydessä ole todisteita, mutta sitä rakennetaan koko ajan menneen ja nykyisen pohjalle. (Kamppinen ja Malaska 2002, 96–97.) Tulevaisuus on olemassa päättäjien ja asiantuntijoiden sosiaalisesti rakentamana todellisuutena. Tulevaisuus on läsnä nyky-yhteiskunnassa, kun päätöksenteko perustuu erilaisille oletuksille tulevasta. (Hukkinen 2003, 187.) Koska ihminen on oppiva olio, hän pystyy muuttamaan käyttäytymistään ottamalla vastaan informaatiota, muistamalla, kykenemällä käsittelemään informaatiota ja toimimaan tavoitteellisesti (Jarva 2013, 163).

Skenaario on oletuksiin perustuva tulevaisuudenkuva, joka kokonaisvaltaisesti ja moniulotteisesti luonnostelee tulevaisuuden toimintaympäristön sekä kuvaa kehityspolun nykyisyydestä tulevaisuuteen. (Meristö 2003, 237.) Tässä tutkielmassa skenaarioilla on vahva osuus, kun toisena tutkimuskysymyksenä selvitetään Suomi ja alueet 2030 -tulevaisuusskenaarioiden ja tutkimusalueen kuntien valtuutettujen tulevaisuuskuvien mahdollisia yhteneväisyyksiä

Tutkimusaineiston hankinnassa käytin tulevaisuuden muistelu -menetelmää. Tulevaisuuden muistelu on alun perin Stakesissa kehitetty dialogisen verkostoterapian muoto. Perusideana on se, että asiakas muodostaa mielikuvan lähitulevaisuudesta (tarkoin määritelty esim. ensi



vuonna tähän aikaan), jossa asiat ovat paremmin kuin nykyhetkessä. Keskustelun kautta löydetään ne asiat, jotka ovat eri tavalla ja myös syitä tapahtuneeseen muutokseen ja keinoja siihen pääsemiseen. (esim. Seikkula ja Arnkil 2007.) Myöhemmin tulevaisuuden muistelu –menetelmää on laajennettu käytettäväksi esim. koulutuksellisissa tilanteissa tai yritysvalmennuksessa. Samalla tavoin niissä määritellään lähitulevaisuuden aika, jolloin jossain tietyssä asiassa on päästy tavoitetilään. Muistelemalla sitä, miten tulevaisuuteen on päädytty, löydetään uusia ratkaisuja ja opitaan uusia tapoja ajatella ja toimia. (Talvela ja Stenman 2012, 37.)

Pro gradu -tutkielma on käytännössä ensimmäinen opiskelijan itsenäisesti laatima tieteellinen työ, jossa hän osoittaa kypsyytensä tieteellisessä ajattelussa ja kirjoittamisessa. Yleensä tutkielma kannattaa tehdä itseään kiinnostavasta aiheesta tai itselleen mielekkäillä metodeilla. Itselläni se juuri tähän työhön innostava asia oli aineistonhankintamenetelmänä käyttämäni tulevaisuuden muistelu -menetelmä. Menetelmä muistuttaa eläytymismenetelmää siinä, että tässäkin kerätään virikekertomuksen pohjalta kirjoitettuja tarinoita. Eläytymismenetelmän merkitys on kuitenkin siinä, että kehyskertomuksia varioidaan ja eri vastaajat kirjoittavat vastauksensa erilaisten kehyskertomusten pohjalta. Useimmiten eläytymismenetelmällä pyritäänkin hankkimaan tietoa juuri tuosta kehyskertomusten välisestä erosta ja sen vaikutuksista. (Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 6.5.) Tottakai tulevaisuuden muisteluunkin olisi voinut kirjoittaa toisistaan eroavia kehyskertomuksia, vaikkapa toisen kertomuksen siitä, miten kotikunta oli säilynyt itsenäisenä ja toisen kertomuksen siinä, miten kotikunta oli kuntaliitoksen kautta osa isompaa kuntaa. Valitsin vain yhden sytyketekstin, koska halusin tietoa kunkin valtuutetun omista ajatuksista ja mielipiteistä. Tulevaisuutta muistelemalla hän sai luoda juuri sellaisen tulevaisuuden ja sinne vieneet ratkaisut, jotka hänen mielestään olivat totta.

Aineiston hankinnan virikkeenä oli tulevaisuuden muistelu vuoden 2016 loppukesällä, jolloin poliittiset ryhmittymät miettivät seuraavan syksyn kunnallisvaalien ehdokasasettelua. Valtuutetut saivat kirjoitelmassaan päättää, oliko heidän kuntansa jatkamassa vuonna 2017 alkavalla valtuustokaudella itsenäisenä kuntana vai oliko tapahtunut yhdistyminen uudeksi kunnaksi. Sen jälkeen he muistelivat, kuinka tähän päädyttiin. Sytyketeksti liitteenä 3.

Tutkimuksen luotettavuuden varmistamiseksi suositellaan tutkittaville esitettävien haastattelukysymysten tai kirjoitelmien viriketektien testaamista etukäteen, jotta varmistuisi se, että kyseisellä tavalla saadaan tutkimuskysymyksiin vastauksia tuovaa aineistoa (Saaranen-

Kauppinen ja Puusniekka 2006, 3.3.2). Testasin sytyketekstiä lähettämällä sen sähköpostina henkilökohtaisesti tuntemilleni kotikuntani kunnanvaltuutetuille, yhteensä 14 henkilölle. Pyysin heitä lukemaan tekstin huolellisesti ja kommentoimaan sen toimivuutta. Aikaa kommentoinnille annoin kaksi viikkoa ja sen kuluttua laitoin vielä muistutusviestin niille valtuutetuille, jotka eivät olleet vielä vastanneet. Sain kommentit yhteensä kuudelta valtuutetulta ja niiden rohkaisemana päätin käyttää sytyketekstiä sellaisenaan. Kommenteissa todettiin, että valtuutetun oma mielenkiinto ja tietämys kuntajakoselvityksestä vaikuttaa siihen, kuinka syvällisesti hän pystyy asiaa pohtimaan. Sytyketekstin apukysymykset koettiin hyviksi ja todettiin, että ne vaativat miettimään kyseistä asiaa usealta puolelta.

Joulukuun 2013 alussa lähetin kaikkien kuuden kunnan kunnanvaltuustojen puheenjohtajille ja kunnanjohtajille sähköpostilla lyhyen esittelyn tutkimuksestani ja pyynnön saada tulla heidän kunnanvaltuustonsa kokoukseen vuoden 2014 alussa keräämään tarvitsemani kirjoitelma-aineiston. (liite 1.) Noin viikon kuluttua sähköpostin lähettämisestä soitin henkilökohtaisesti jokaiselle kunnanjohtajan tehtäviä hoitavalle viranhaltijalle sopiakseni lähemmin aineiston keruun käytännön järjestelyistä. Sain sovittua ajan aineiston keruulle Karstulaan kunnanvaltuuston iltakoulun yhteyteen 27.1.2014, Kannonkosken kunnanvaltuuston kokouksen yhteyteen 10.2.2014, Kivijärvelle kunnanvaltuuston iltakouluun 17.2.2014, Saarijärvelle kunnanvaltuuston infon alkuun 3.3.2014 ja Kyyjärvelle samana päivänä 3.3.2014 olleen kunnanvaltuuston kokouksen yhteyteen. Kinnulan kunta putosi tässä vaiheessa tutkimuskuntien joukosta, koska emme saaneet keväälle 2014 sovittua aikaa aineiston keräämiseksi. Ennen kutakin tapaamista laitoin vielä valtuustojen jäsenille henkilökohtaisen kutsun tutkimukseen osallistumiseksi. (liite 2. Saarijärven kutsu)

Sekä tutkimuksen esittelykirjeissä että valtuutettujen henkilökohtaisissa kutsuissa kerroin, että noudatan tutkimuksessani – aineiston keräämisessä, analysoimisessa ja tutkimusraportin kirjoittamisessa – tieteen eettisiä periaatteita. Saman periaatteen kertosin vielä suullisessa tehtävänannossani tarinoiden kirjoittamiseen ohjeistaessani. Ilmoitin myös siitä, että tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista ja jakamani sytyketekstin voi jättää palauttamatta tai kirjoittamatta. (Tutkittavien informointi.)

Keräsin tutkimusaineiston luoteisen Keski-Suomen kuntien kunnanvaltuustojen jäseniltä keväällä 2014 aikana. He kirjoittivat suullisen ohjeistuksen jälkeen tekstinsä käsin paperille, jossa sytyketeksti apukysymyksineen ohjasi heidän kirjoittamistaan. Koska kirjoittamistilanne oli aina valtuutetuille tarkoitetun kokoontumisen yhteydessä, voidaan ajatella heidän

jokaisen kirjoittaneen tekstinsä nimenomaan kunnanvaltuutetun roolissaan. Lähden analyysissäni siitä, että he teksteissään kirjoittavat kuntansa tulevaisuudesta mahdollisimman rehellisen ja toden kuvauksen. Koska se kuitenkin on tulevaisuuteen suuntautuvaa, eli todellisuutta, jota ei vielä ole olemassakaan, on niitä pidettävä versioina mahdollisesta maailmasta tulevaisuudessa. Tarinoissaan he samalla rakentavat uskottavaa tulevaisuutta. Tutkimusotteeni on jonkinlaista kriittistä realismia. (Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 7.1.2) Analyysivaiheessa tutkijan on päästävä itsestään selvästi olennaisina pitämistään asioista kiinni siihen, mitä merkityksiä tarinoilla on tutkittavien näkökulmasta käsin (Laine 2015, 42). Lähdin lukemaan tekstejä valtuutettujen rehellisinä jo tosina kuvauksina tulevaisuuden maailmastaan. Yritin kuitenkin pitää mielessäni myös sen, että heidän näkökulmansa ei välttämättä ole se, miten sytyketekstin kysymykset omassa mielessäni olen ajatellut. Oli olemassa mahdollisuus, että tekstissä kirjoitetaan jostain aivan muusta, kuin mistä olin halunnut heidän kirjoittavan.

## 8 TULEVAISUUDEN MUISTELUJA ANALYSOIMASSA

Viidessä kunnanvaltuustossa on jäseniä yhteensä 103. Aineistossa on 86 kirjoitelmaa eli 83 % valtuutetuista osallistui aineiston tuottamiseen. Aluksi esitän lyhyesti vastaajien taustatietoja. Taustatietoina kerättiin liitteen 4. mukaiset tiedot. Taustatietojen antaminen, kuten koko tutkimukseen osallistuminen, oli vapaaehtoista, josta johtuen lukumäärä ei useimmissa taustatietokohdissa ole 86. Vastaajista 56 ilmoitti olevansa miehiä ja 27 naisia. Vastaajien sukupuolijakauma vastaa hyvin kunnanvaltuustojen sukupuolijakaumaa. Suomen kunnanvaltuustoissa noin kolmannes on naisia ja kaksi kolmannesta miehiä. Taulukosta 3 näemme, että tutkimuskuntien valtuustoissa on määrällinen notkahdus ikäluokassa 40–49-vuotiaat sekä naisissa että miehissä, erityisesti naisissa. Tätä selittänee ns. ruuhkavuosien käsite – aikakausi ihmiselämässä, jolloin aika ja joskus rahakin, ei tunnu millään riittävän kaikkiin työ-, perhe- ja harrastuselämän velvoitteisiin. Tutkimuskuntien ikärakenteen vanheneminen näkyy myös valtuutetuissa, kun vastaajista lähes 40 % oli 60 vuotta täyttäneitä, miehistä jopa 42 %.

**Taulukko 3. Vastaajien ikä**

ikävuodet	kaikki		naiset		miehet	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
20 – 29	3	4	0	0	3	6
30 – 39	18	22	9	33	9	17
40 – 49	7	9	2	7	5	9
50 – 59	22	27	8	30	14	26
60 – 69	28	35	6	22	21	40
70 – 79	3	4	2	7	1	2
yhteensä	81	100	27	100	53	100
keski-ikä v.	52		51		53	
mediaani-ikä v.	56		53		57	

Luoteinen Keski-Suomi on tyypillistä Keskusta-puolueen valta-aluetta. Keskustan kannatus on erityisen vankkaa pienissä maalaiskunnissa, joissa enemmistö valtuuston jäsenistä saattaa

olla keskustalaisia (Pikkala 2009, 35). Taulukon 4. mukaan tutkimuksessa mukana olleista valtuutetuista 59 % ilmoitti puoluetaustakseen Keskustan.

**Taulukko 4. Puoluetausta**

puoluetausta	kaikki		naiset		miehet	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Keskusta	48	59	16	59	32	58
SDP	18	22	7	26	11	20
Kokoomus	8	10	3	11	5	9
PS	4	5	0	0	4	7
KD	2	2	0	0	2	4
sitoutumaton	2	2	1	4	1	2
yhteensä	82	100	27	100	55	100

Vastaajien poliittista kokemusta kartoitin kysymällä valtuustovuosien määrää. Taulukkoon 5. on koottu vastaukset kolmeen ryhmään jaoteltuna. Syksyn 2012 kunnallisvaaleissa uusia valtuutettuja valittiin huomattavan paljon. Ensimmäisen kauden valtuutetut ovat noviiseja poliittisella urallaan, kun taas enemmän kuin kolme valtuustokautta mukana olleet voidaan luokitella kunnallispolitiikan konkareihin. Ensimmäistä kauttaan valtuutettuina istuu lähes puolet vastaajista. Konkareita on lähes neljännes, miehissä enemmän kuin naisissa. Kokeinein valtuutettu on yhdeksännellä valtuustokaudellaan.

**Taulukko 5. Valtuuston jäsenyys vuosina**

jäsenyys vuosina	kaikki		naiset		miehet	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
0-4v.	36	48	11	46	24	48
5-12v.	22	29	8	33	14	28
yli 12v.	17	23	5	21	12	24
yhteensä	75	100	24	100	50	100

Taustatietojen perusteella vastaaja-aineisto kuvaa hyvin sukupuoli- ja ikäjakaumaltaan sekä kunnallispoliittiselta kokemukseltaan alueen kuntapoliitikkoja ja laajemminkin suomalais-ten maalais kuntien kunnanvaltuutettuja.

Tutkielman ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä on, millaisena valtuutetut näkevät kotikuntansa tulevaisuudessa. Laadullisessa aineiston analyysissä on tarkoituksena ensin pilkkoa ja sitten koota aineisto uudelleen niin, että aineistosta saatava tutkimuskysymyksiin vastaava informaatio tiivistyy tulkittavaan muotoon. Aineiston tiivistämisen ja tulkinnan aikana

tutkija käy samalla vuoropuhelua aineiston lisäksi myös tutkimusta ohjaavan teorian sekä oman ajattelunsa kanssa. Tutkimustulos ei ole vain selvitys kerätystä aineistosta vaan jotain enemmän – tutkimustulos. (Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 2006, 7.1.) Kiviniemen (2015) mukaan kerätty aineisto analysoidaan asetettujen tutkimusongelmien tarkastelukulmista. Tutkijan oma tulkinta suodattaa aineiston ja rakentaa niistä vastaukset hänen asettamiinsa kysymyksiin. (emt. 77, 86.) Lähdin etsimään vastausta kysymykseen valtuutettujen teksteistä yksinkertaisen SWOT-analyysin kehikon kautta. SWOT-analyysia voidaan käyttää erilaisissa alkutilanteen kartoituksissa koulutuksessa tai kehittämisessä (Opetushallitus). Kunnissa SWOT-analyysi otettiin käyttöön strategisen suunnittelun myötä 1980-luvun lopulta lähtien (Oulasvirta 1996, 108). SWOT sopi hyvin erottelemaan kirjoittajien käsityksistä valoisat tulevaisuudenkuvat ja niiden mahdollistajat ja toisaalta ne pelot ja uhkakuvat, joita vastaajat kantoivat mielessään. Vaikka tehtävänannossa ei SWOTista puhuttu mitään, kirjoitelmista erityisesti paikkakunnan vahvuudet sekä mahdollisuudet – myös heikkoudet ja uhat – nousivat selittäviksi tekijöiksi tulevaisuudenkuvia hahmoteltaessa. Tämän analyysikehikon avulla pelkistin aineistosta oleelliset osat tarkempaan käsittelyyn. Aineiston pelkistäminen on sisällönanalyttisen menetelmän osamenetelmä erityisesti silloin, kun tehdään aineistolähtöistä sisällönanalyysia (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 109).

Aineiston pelkistämisen jälkeen samaa asiaa kuvaavat käsitteet kootaan yhteiseksi alaluokaksi ja sille annetaan käsitteitä kuvaava nimi. Alaluokkia yhdistetään edelleen yläluokiksi ja mahdollisesti edelleen pääluokiksi. Luokasta toiseen siirtyessä ja niitä nimettäessä siirrytään samalla alkuperäisistä konkreeteista ilmauksista käsitteellisempiin ja teoreettisempiin ilmaisuihin ja johtopäätöksiin. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 110–112.) Luvussa yhdeksän esitän kolme yläluokkaa, jotka selittävät sitä, millaiseen tulevaisuuteen on päädytty. Samassa luvussa esitän myös kolme erilaista tulevaisuuden kuntarakennetta luoteisessa Keski-Suomessa.

Mitä yhdenmukaisuuksia tai eroavaisuuksia valtuutettujen tulevaisuuskuviissa on Ponnikkaan ym. tulevaisuusskenaarioihin verrattuna? Tätä toista tutkimusongelmaa lähdin selvittämään hyvin yksinkertaisesti jaotteleamalla vastaukset eri joukkoihin sen mukaan, mitä esittelemistäni tulevaisuusskenaarioista kirjoitelma myötäili tai löytyikö kirjoitelmasta jokin muunlainen tulevaisuus. Peilinä käytin Kunnallisalan kehittämissäätiön vuonna 2010 julkaisemaa Suomi ja alueet 2030 -tutkimusraporttia. Jaottelin vastaajien tekstit niiden sisältämien

ydinsanojen mukaan. Palveluvaltaisen ympäristö-Suomen ydinsanat olivat palvelu, ympäristö / ympäristönsuojelu, kestävä kehitys, taajama, joukkoliikenne, teolliset työpaikat, bioenergia, kaivosteollisuus ja luonto/luontomatkailu. Markkinoiden ehdolla onnistuvan Suomen ydinsanat olivat markkinat, kilpailu/kilpailukyky, luonnonvarat, jalostus, eriarvoistuminen ja julkiset palvelut. Alueellisesti tasapuolista kehitystä hakevan Suomen ydinsanat olivat alueellinen tasa-arvo, alueiden välinen yhteistyö, keskittyminen, etätyö, verkostoituminen, maaseutu, asuttu, alkutuotanto, ekologisuus ja omavaraisuus. Sanahakujen avulla jaottelin tekstejä näihin kolmeen skenaarioon, mikäli tekstistä löytyi tulevaisuuden yhteiskuntaa kuvaavaa osuutta.

Ydinsanahakujen lisäksi luin tekstejä yksi kerrallaan lävitse ja yksittäisiin sanoihin puuttumatta pyrin hahmottamaan, löytyikö kyseisestä muisteluksesta jonkinlaista laajempaa tulevaisuuskuva. Osasta tekstejä ei tällaista informaatiota löytynyt ja ne jätin sivuun jatkoanalyysistä. Sellaiset tekstit, joista tulevaisuusskenaarioita tai skenaarion aihioita löytyi, luokittelin neljään ryhmään – Ponnikkaan ym. kolmeen skenaarioon ja lisäksi tarkastelin erityisesti niitä tekstiosuuksia, joissa tulevaisuus näyttäytyi kaikista kolmesta annetusta skenaariovaihtoehdosta poikkeavana. Tiivistin teksteistä tulevaisuusskenaarioita kuvaavia ydintarinoita. Tällaisia pienempiä tarinoita voidaan koota suuremmaksi tyyppikertomukseksi, josta löytyy ydintarinoitten keskeiset elementit (Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 2006, 7.3.6.) Esittelen neljä rakentamaani tyyppikertomusta luvussa kymmenen.

## 9 ITSENÄISYYS, YHTEISTYÖ, YHDISTYMINEN

### 9.1 Kolme erilaista kuntakuvaa

Kaikkineen valtuutettujen tulevaisuudenkuvista löytyi kolme erilaista tulevaisuuden kuntaa: itsenäinen kunta, tiivistä yhteistyötä tekevä kunta ja kuntaliitoksen tehnyt kunta. *Itsenäisellä kunnalla* menee hyvin. Pääsyynä hyvään menestykseen on valtuuston onnistunut strategia-työ. Kuntataloutta on hoidettu tiukasti itse laadittujen ohjeitten mukaan. Investoinnit on kohdennettu palvelutason parantamiseen. Elinkeinoja tuetaan uutta luovasti. Ulkopuolisena positiivisena tekijänä saattoi olla yhteiskunnan yleinen virkistyminen.

Jo Pienkuntakomitean mietinnössä (1965) todettiin pienen kunnan eduksi asukkaitten, päättäjien ja virkamiesten välinen suuri yhteenkuuluvaisuuden tunne (emt. 148–149). Tätä yhteenkuuluvaisuuden henkeä löytyi itsenäisenä pysyneessä kunnassa huomattavan paljon.

*Kunnan päättäjillä on hyvä ja tiivis ryhmähenki, joka on auttanut kuntaa toimimaan oman strategian mukaan. Ja samoilla eväillä on tarkoitus jatkaa eteenpäin.* (mies 48v. Keskusta)

Joillekin pitkään kuntapäättäjinä olleille valtuutetuille kunnasta on tullut toinen koti ja elämäntyö. Kunnan itsenäisyydestä on tullut itseisarvo ja siitä pidetään kiinni kaikin keinoin. (Haveri ja Majoinen 2000, 67.)

*Jos olisi tilanne, että kunta ei olisi itsenäinen, se heikentäisi motivaatiotani kunnallispolitiikassa toimimiseen. ”Kunnanosa-valtuusto” ei kiinnosta!* (Mies 62 v. Keskusta)

*Kiinnostus olla mukana on vahva ja tietää samalla mitä ja missä mennään.* (Mies 63 v. SDP)

*Tiivistä yhteistyötä tekevät kunnat* ovat huomanneet, että yhteenliittymisillä ne eivät voita mitään. Pikemminkin pysymällä itsenäisinä ne kukin varmistavat oman alueensa elinvoiman. Vuoden 1995 Kuntalain 1§:n mukaisesti kunta voi hoitaa sille annetut tai sen itselleen ottamat tehtävät joko itse, yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palveluita muilta toimijoilta. Kuntien välisellä yhteistyöllä on pitkät perinteet. Aineiston syvälukemisessa yhdeksi yhteistyön onnistumisen edellytykseksi vahvistui luottamus. Petri Ruuskasen



(2001) mukaan yhteistyökumppaneiden välinen luottamus perustuu ihmisten välisiin jatkuihin sosiaalisiin suhteisiin. Tuttujen ihmisten toimintatavat ovat ennustettavissa. Koska kyse on yhteistyöstä, kumppanit voivat luottaa siihen, että yksittäinen osallistuja ajattelee ensisijaisesti yhteistä hyvää ennen omaa etuaan. Ruuskanen selittää yhteisen hyvän tavoittelua sillä, että jatkuvassa vuorovaikutuksessa eri osapuolten tavoitteet lähenevät toisiaan. Toisaalta taas yhteistyölle rakentuu oma säännöstönsä ja normistonsa, jotka ohjaavat toisen osapuolen kunnioittamiseen. (Ruuskanen 2001, 45.)

*Lain pohjalta käydyt keskustelut sujuivat hyvin naapurikuntien kanssa. Kunta oli varsin maltillinen neuvotteluissa jottei, naapurit kokisi painostusta. (Mies 55 v. Keskusta)*

*On neuvoteltu naapurikuntien kanssa tiiviisti ja tultu siihen tulokseen että yhteistyö sujuu paremmin kun kaikki pysyvät itsenäisenä, mutta yhteistyötä tehdään ja autetaan toisia. (Nainen 56 v, Keskusta)*

Vaikka tutkimusalueen kunnat ovat kaikki perusturvakuntayhtymän liikelaitos Saarikan alueella, eivät vastaajat kuvanneet juuri Saarikkaan kuuluvien kuntien yhteistyömahdollisuuksia muissa kuin SoTeen liittyvissä asioissa. SoTe mainittiin useassa muistelutekstissä.

*Sote asiat hoituvat mallikkaasti naapurien kanssa. (Nainen 57 v. SDP)*

*Kuntaliitoksiin on pääosin jouduttu joko valtion pakkoliitoksilla tai taloudellisten realiteettien pakottamana. Mikäli liitos oli ulkopuolelta pakotettu, tarkoitti se palvelujen ja asumisen keskittymistä ja kunnan syrjäisempien osien kurjistumista. Omalla päätöksellä tehdyissä liitoksissa on pyritty takaamaan kaikkien entisten kuntien ominaislaadun ja jonkinlaisen alueellisen itsenäisyyden säilyminen liittymäsopimukseen kirjattujen ehtojen avulla.*

*Kunnalla ei muuttotappiokuntana mahdollisuuksia selvitä itsenäisenä. Yhteisvoimilla eteenpäin. (Nainen 35 v. Keskusta)*

*Valtuusto on päättänyt solmia kuntaliitoksen kyseisten kuntien kanssa, jotta kaikille asukkaille voitaisiin turvata erityisesti toimivat sote-palvelut sekä että alue voisi kohdata vahvana tulevaisuuden haasteet ja aidosti kilpailla paikastaan elinvoimaisena ja viihtyisänä kuntana. Liitosselvittelyt sujuivat joutuisasti hyvässä yhteisymmärryksessä muiden paitsi hieman vastahakoisen kunta X kanssa. (Nainen 35 v. Keskusta)*

*Pakkoliitosta muistuttava yhdistyminen on tapahtunut ja kuntamme ehdokasasettelua vaivaa epäluottamus uutta kuntaa kohtaan. Yhteistä kieltä tai visiota ei ole löytynyt useista neuvotteluista huolimatta. (Nainen 41 v. SDP)*

Omaehtoisissa liitoksissa painottui eri kuntien välinen luottamus samalla tavoin kuin yhteistyötä ilman kuntaliitosta rakentavissa kunnissa. Liitospäätöstä on helpottanut aiempi yhteistyö, kuten esimerkiksi perusturvaliikelaitos Saarikassa toimiminen. Yhteistyön aikana rakentunut luottamus ja yhteinen tapa puhua nopeuttavat liittymisprosessia. Eri kuntien luottamushenkilöiden ja virkamiesten tutuus ja yhteinen kieli auttavat mieltämään alueen yhdeksi kokonaisuudeksi. (Airaksinen ym. 2012, 38.)

Taulukossa 6. on esitetty, mitkä kunnat Valtiovarainministeriön määräyksen mukaisen luotteen Keski-Suomen selvitysalueen viisi kuntaa olivat virallisessa päätöksenteossa eli valtuuston antamalla ilmoituksella valinneet selvityskumppaneikseen. Lisäksi oikeanpuoleisessa sarakkeessa näkyvät kirjattuina ne kunnat, joiden kanssa vastaajien kirjoitelmissa oli neuvoteltu kuntien yhdistymisestä.

Kyyjärvi ei ollut ilmoittanut ensisijaista selvitysaluetta, mutta mikäli liitosselvitykset olisi määrätty tehtäväksi, Kyyjärvi olisi halunnut neuvotella liitoksesta taulukossa näkyvien seitsemän kunnan kanssa. Kivijärven kunta oli ilmoittanut, ettei omaehtoisesti lähde liitosselvitykseen, mutta taulukossa näkyvät kolme kuntaa olisivat heidän valintansa neuvottelukumppaneiksi kuntaliitosselvittelyyn. Myös Karstulan kunta oli ilmoittanut, ettei luontevaa, ehdot täyttävää selvitysaluetta ole. Mutta jos kuntaliitosselvitys määrätään tehtäväksi, Karstula haluaisi tehdä sen taulukon mukaisten kuntien kanssa. (Selvitystilanteet.)

Vastaajien valinnat -sarakkeessa luku kunnan nimen perässä osoittaa, moniko vastaaja oli kirjoitelmassaan valinnut kyseisen kunnan liitosselvitysneuvottelujen kumppaniksi. Osassa vastauksia ei kuntia nimetty, joten niitä ei ole laskettu mukaan taulukkoon – niissä mainittiin kuntien nimien sijaan laajempia alueita kuten pohjoinen Keski-Suomi, koko Keski-Suomi tai muulla tavoin määritelty alue. Kannonkosken ja Karstulan kunnanvaltuutetut luottivat kuntaliitosselvityksissä samoihin yhteistyökumppaneihin sekä virallisessa päätöksenteossa että yksittäisinä valtuutettuina. Kivijärven valtuutetut laajensivat omissa vastauksissaan selvitysaluetta maantieteellisesti luontevaan suuntaan muuhun pohjoiseen Keski-Suomeen. Kyyjärven valtuutettujen vastauksissa naapurikunnat Kivijärvi ja Kannonkoski, jotka vielä valtuuston virallisessa ilmoituksessa olivat mahdollisina neuvottelukumppaneina mukana, oli jätetty pois. Kyyjärven kunta oli muutenkin ainut, joka sekä virallisessa valtuuston kannanotossa että tutkimuksen kirjoitelmissa suuntautui naapurikuntiin yli entisten lääninrajojen. Saarijärven kaupunginvaltuusto oli tehnyt irtioton Valtiovarainministeriön asettamasta selvitysalueesta ja suuntautunut aivan muualle kuin sosiaali- ja terveyspalveluja tarjoavan

perusturvaliikelaitos Saarikan toiminta-alueelle. Äänekoski ja Konnevesi mainittiin myös valtuutettujen vastauksissa, mutta aivan yhtä paljon mainintoja saivat myös Saarikan kunnat Kannonkoski, Karstula, Kivijärvi ja Kyyjärvi.

**Taulukko 6. Neuvottelusuunnat**

Selvitysalue	Valtuuston ilmoitus	Vastaajien valinnat
<b>Kannonkoski</b>	<b>Karstula</b> <b>Kivijärvi</b> <b>Kyyjärvi</b> <b>Saarijärvi</b> Kinnula Pihtipudas Viitasaari	<b>Kivijärvi</b> (6) <b>Karstula</b> (5) <b>Kyyjärvi</b> (5) Viitasaari (5) <b>Saarijärvi</b> (4) Pihtipudas (4) Kinnula (3)
<b>Karstula</b>	<b>Kannonkoski</b> <b>Kivijärvi</b> <b>Kyyjärvi</b>	<b>Kivijärvi</b> (4) <b>Kyyjärvi</b> (4) <b>Kannonkoski</b> (2)
<b>Kivijärvi</b>	<b>Kannonkoski</b> <b>Karstula</b> <b>Kyyjärvi</b>	<b>Kannonkoski</b> (4) <b>Kyyjärvi</b> (4) <b>Karstula</b> (3) Viitasaari (3) Saarijärvi (2) Kinnula (2) Pihtipudas (2)
<b>Kyyjärvi</b>	<b>Kannonkoski</b> <b>Karstula</b> <b>Kivijärvi</b> Alajärvi Perho Soini Vimpeli	<b>Karstula</b> (2) Alajärvi (2) Perho (2) Soini (1) Vimpeli (1)
<b>Saarijärvi</b>	Konnevesi Äänekoski	Äänekoski (14) <b>Kannonkoski</b> (9) <b>Karstula</b> (7) <b>Kivijärvi</b> (7) <b>Kyyjärvi</b> (7) Kinnula (5) Pihtipudas (5) Uurainen (5) Viitasaari (5) Konnevesi (3) Laukaa (1)

Tutkimusalueen kunnanvaltuustot olivat rakenteeltaan hyvin tyypillisiä suomalaisten maa-seutukuntien kunnanvaltuustoja. Kaikissa kunnissa Keskusta-puolueella oli selkeä enemmistö valtuutetuista ja naisvaltuutettuja oli vain noin kolmannes. Vuoden 2012 kuntavaaleissa valtuustot uusiutuivat monessa kunnassa huomattavasti ja se näkyi myös tutkimusalueen valtuustoissa, vaikkakin osalla valtuutetuista oli myös hyvin pitkiä valtuustouria takanaan. Keskusta-puolue oli tutkimusaikaan eduskunnassa oppositiossa ja myös valtuutettujen vastauksista näkyi selvästi kuntarakenneuudistuksen vastustus. Vain neljännes keskustalaisista valtuutetuista uskoi kuntaliitoksiin. Tosin kuntarakenneuudistus oli siitä merkillinen valtionhallinnon hanke, että myös hallituspuolueitten edustajat kunnissa vastustivat sitä selvästi. Niinpä kuntaliitoksiin ei muistakaan vastaajista, johon kuuluivat hallituspuolueitten SDP:n, Kokoomuksen ja Kristillisdemokraattien valtuutettujen lisäksi sitoutumattomat valtuutetut ja vuonna 2013 vielä oppositiossa olleen Perussuomalaisten edustajat, uskonut kuin kolmannes.

Johdantoluvussa esitin tutkimukseen perustuen, että naisten ja miesten näkökulmat päätöksenteossa eroavat toisistaan ja naisten vähyyks kunnallispolitiikassa näkyy päätöksissä. Varsinaista tilastollista tarkastelua en sukupuolten tulevaisuuskuvioiden eroavaisuuksista tai yhtäläisyyksistä tehnyt. Laskin kuitenkin prosentiosuuksia sille, oliko luvussa 9. esittelemäni itsenäisen, yhteistyötä tekevän tai yhdistyneen kunnan oman kuntansa lähitulevaisuuden kuntamuodoksi valinneilla eroa sukupuolen tai iän osalta. Sekä naiset (41 % vastanneista naisista) että miehet (47 % vastanneista miehistä) näkivät kuntansa itsenäisenä tulevaisuudessaakin. Pientä eroa tuli siinä, että naiset näkivät toiseksi parhaana vaihtoehtona kuntayhteistyön (31 %) ja miehet kuntaliitoksen (33 %). Iällä ei näyttänyt olevan merkitystä. Sekä nuoret että vanhat – käytin jakolinjana 50 ikävuotta – pitivät itsenäistä kuntaa selkeästi varmuimpana tulevaisuuskuvana (45 % alle ja 46 % yli 50-vuotiaista vastaajista).

Syksyn 2012 kuntavaaleissa kunnanvaltuustoihin tuli huomattavan paljon uusia jäseniä. Niin myös tutkimusalueen valtuustoihin. Vastaajista 46 ilmoitti olevansa ensimmäisen kauden valtuutettuja. Kuntavaaleissa monet ehdokkaista ilmoittivat selvästi olevansa kuntarakenneuudistusta vastaan ja itsenäisen kotikunnan puolustajia. Tämä näkyi myös vastaajien mielipiteissä. Uusista valtuutetuista jopa 61 % näki kotikuntansa itsenäisenä tulevaisuudessaakin. Enemmän kuin kolme kautta valtuustossa työskennelleistä itsenäisyyden puolella oli 35 %

vastaajista ja toista tai kolmatta kautta valtuutettuina olevista tätä mieltä oli 43 % vastaajista. Omiin silmiini merkittävältä näytti se, että pitkään kuntapolitiikassa mukana olleilla myös kuntien välinen yhteistyö sai 35 %:n osuuden vastauksista.

## 9.2 Tulevaisuuden rakennustekijät

Päädyin analyysissani kolmeen yläluokkaan, jotka selittävät sitä, millaiseen tulevaisuuteen oli päädytty. Ensimmäisenä yläluokkana olivat *Sisäiset tekijät*. Sisäisiin tekijöihin kuului asenneilmapiiri, toiminnan päämäärä ja keinot päämäärään pääsemiseksi sekä yhteistyö. Asenneilmapiirissä kuvattiin sekä henkilökohtaista asennetta että joko oman poliittisen ryhmittymän tai koko valtuuston asennetta. Joissakin vastauksissa kerrottiin myös kuntalaisten asenteesta muutokseen ja heidän vaatimuksistaan valtuutetuille.

Niissä vastauksissa, joissa valtuutetut kuvasivat sekä omaa että koko päättäjien joukon asennetta positiivisesti, tulevaisuus näytti hyvältä. Motivaatio politiikkaan oli säilynyt ja jopa kasvanut. Valtuutetut kuvasivat omaksi periaatteekseen aidosti yhteisen asukkaiden parhaan. Päätöksentekijöitä ryhmänä kuvattiin avoimeksi ja aktiiviseksi. Kunnan sisäinen yhteishenki oli auttanut luomaan neuvotteluissa naapurikuntien kanssa tuloksellista keskinäisen kunnioituksen ja luottamuksen ilmapiiriä.

*Kunnan päättäjillä on hyvä ja tiivis ryhmähenki, joka on auttanut kuntaa toimimaan oman strategian mukaan. Ja samoilla eväillä on tarkoitus jatkaa eteenpäin. (Mies 48 v. Keskusta)*

*Neuvottelut sujuivat avoimessa ja keskinäisen kunnioituksen hengessä, koska päämäärä on yhteinen: hyvinvoiva, elinvoimainen seutukunta. (Mies 66v. Kokoomus)*

Mikäli ilmapiiriä leimasi epävarmuus, se kuvattiin usein kaikkien yhteisenä epävarmuutena. Tahtotilaa yhdistymiseen ei ollut. Ei löydetty yhteistä kieltä tai visiota. Päättämättömyyden syyksi vastaajilta löytyi ”niiden toisten” oman edun tai oman kylän edun tavoittelu. Tai sitten vain rohkeus ei riittänyt päätöksentekoon eikä oltu valmiita ottamaan riskejä. Tällaisen epävarmuuden ilmapiirissä päätökset yleensä jäivät tekemättä ja kunnat jatkoivat entisillä eväillä eteenpäin. Valtuutetuilla oli käsitys, että paljon turhaa työtä oli tehty ja valtion taholta teetetty sekä virkamiehillä että luottamushenkilöillä. Jos kuntien yhdistymisiä oli tullut, ne

olivat pakkoliitoksia ja uutta kuntaa kohtaan tunnettiin syvää epäluottamusta. Samoin alueiden laajentuessa päätöksenteon etäännyminen yhä kauemmas asukkaista vähensi kuntalaisten mielenkiintoa ja valtuutettujen halua yhteisten asioiden hoitamiseen.

*Pakkoliitosta muistuttava yhdistyminen on tapahtunut ja kuntamme ehdokasasettelua vaivaa epäluottamus uutta kuntaa kohtaan. Yhteistä kieltä tai viisiota ei ole löytynyt useista neuvotteluista huolimatta. Ehdokkaiden motiivina näyttää olevan oman kylän / oman edun turvaaminen kuin yhteisen hyvän ja tulevaisuuden turvaaminen. (Nainen 41 v. SDP)*

Toiminnan päämääränä valtuutetuilla oli yhteinen etu ja toimiva lopputulos. Konkreettiset päämäärät erosivat suuresti toisistaan, kun toisilla se oli kuntaliitos ja toisilla kuntaliitoksen estäminen ja kolmansilla jollain muulla tavoin konkretisoitu hyvä tulevaisuuskuva. Keinoina päämäärään pääsemiseksi nähtiin neuvottelut, päätöksenteko ja strateginen suunnittelu. Päätöksenteon tukena tulisi olla faktatietoa. Kuntaliitoskeskustelussa faktat jäivät usein erilaisien mielikuvien ja tunneperäisen suhtautumisen alle. Eri vaihtoehtojen lopullisia hyötyjä ja haittoja on vaikea osoittaa. (Haveri ja Majoinen 2000, 68.) Pelkkä faktatieto ei riitäkään, vaan yhtä olennaista on puhua asioista, jotka ovat riittävän lähellä sekä kuntalaisia että valtuutettuja itseään. Parhaiten näitä asioita pystyy yleensä valottamaan joku oman alueen luotettu viranhaltija tai poliitikko. (Airaksinen ym. 2012, 99–100.)

*Kunnassa on käyty liitosselvittelyjä naapurikuntien kanssa pitkin kuluva kautta. Näillä näkymin (elokuu 2016) Pohjoiseen – Keski-Suomeen on muodostumassa yksi noin 20 000 asukkaan kunta vuoden 2017 alusta. Taloudelliset realiteetit ovat pakottaneet kunnat liitoksiin. (Mies 33 v. Keskusta)*

*... valtuusto on hyväksynyt uuden kunnan perustamissopimuksen, jossa on määritelty kunkin alueen palvelutaso ja ns. peruspalvelut on turvattu kaikilla alueilla, ettei etäisyydet kasva liian suuriksi. (Mies 64 v. Keskusta)*

Yhteistyö sanana mainittiin lähes kaikissa vastauksissa. Usein sitä ei määritelty sen tarkemmin. Mikäli määritelmä sanaan liitettiin, se oli positiivinen: aito, hyvä, tiivis, laaja, syvä. Osa vastaajista piti yhteistyötä naapurikuntien kanssa jo aiemmin vakiintuneena toimintatapana, osan mielestä kuntien velvoittaminen yhdistymisneuvotteluihin oli herättänyt halun ja tarpeen kehittää yhteistyötä eri muodoissaan. Omaa kuntaa yhteistyökumppanina ja yhteistyöstä neuvottelijana pidettiin luotettavana ja maltillisena. Neuvottelukumppaneista ei aina oltu samaa mieltä. Paikkakunnalla pitkään asuneilla päätöksentekijöillä on yleensä sekä hyviä että huonoja kokemuksia yhteistyön tekemisestä naapurikuntien kanssa. Nämä aiemmat

kokemukset saattavat olla lähes ylitsepääsemättömiä ja vaikuttavat sillä tavoin myös tämän hetken yhteistyökykyyn ja -haluun. (Haveri ja Majoinen 2000, 98.)

*Neuvottelut sujuivat avoimessa ja keskinäisen kunnioituksen hengessä, koska päämäärä on yhteinen: hyvinvoiva, elinvoimainen seutukunta. (Mies 66v. Kokoomus)*

*Liitosneuvottelut sujuivat kohtuullisen hyvin kun kunta X ei ollut vallanhimossaan sotkemassa neuvotteluja. (Mies 64 v. Keskusta)*

Niissä vastauksissa, missä liitosneuvotteluissa ja muussa yhteistyön rakentamisessa oli ollut vaikeuksia, käytettiin ilmaisuja ”takkuilu”, ”kädenvääntö”, ”ei kitkatonta”, ”vallanhimo” tai ”päätöksenteon likaisuus”. Alueen kunnista Saarijärvi ainoana kaupunkina on selkeästi suurin ja siitä syystä sekä tahtoen että tahtomattaan se kunta, jonka ratkaisuille valtuutetut antoivat koko alueen tulevaisuutta koskevia merkityksiä.

*Suur Saarijärvi on yli 30 vuotta myöhässä, toivon 2016 se olisi jo lähes totta. Kansa on jo ostoskäyttäytymisellään määritellyt emopitäjän. Kauppa määrittää alueen keskuksen ja se on ehdottomasti Saarijärvi. Muiden pitäjiä kaupat tulevat entisestään kuihtumaan. Samoin käy lukioiden ja myös yläasteiden alaasteet säilynevät pitenpään. Hautaustoimistojen kauppa hiipuu suurten ikäluokkien jälkeen. Mitä ihmettä tehdään kurjien Keskusta vetoisten kuntien taloille ei muuta kuin MYYNTIIN. LAHTIIN!*  
(Mies 69v. PS)

*Jouduimme hieman vääntämään kättä, että kaikki kunnat tähän ryhtyivät, mutta loppujen lopuksi saimme päätöksen tehtyä. (Nainen 37v. Keskusta)*

Konkreetteja yhteistyön muotoja olivat perinteinen SoTe, mutta myös elinkeinopolitiikka, kunnalliset palvelut kaikkienensa sekä halu kunkin kunnan ominaispiirteiden säilyttämiseen.

*Yhteistyö on aitoa naapurikuntien kanssa. Kunnan rajat itse selvyytensä ei ole päätarkoituksena vaan toiminta rajat hämärtyvät ja ihmiset eivät tunnista niitä. (päiväkoti, koulu terveystoimi) (Mies 55 v. Keskusta)*

*Monia kunnan toimintoja on edelleen yhdistetty ympäristökuntien kanssa. (Nainen 43 v. sit.)*

*Yhteistyö muiden kuntien kanssa on edelleen tiivistä, palveluja tuotetaan yhteistyössä tehokkaasti. (Nainen 34 v. Keskusta)*

*Kunnan yhteistyötä lähikuntien kanssa aiotaan syventää mutta säilyttään itsenäisenä kuntana. Valtuusto on tehnyt määrätyt liitosselvittelyt mutta todennut, että palvelut pystytään tarjoamaan laadukkaampina itsenäisenä kuntana.*

*Neuvottelut naapurikuntien kanssa sujuivat hyvin. Todettiin, että yhdistymisen naapurikuntiin ei kuitenkaan olisi ratkaisu mihinkään ongelmaan tai parantaisi palvelujen laatua tai tasoa. (Mies 30 v. Keskusta)*

Yhteiskunnassa tai yhteisössä tunnetaan luottavaisuutta yhteiskunnallisia instituutioita kohtaan ja ne edustavat ihmisille lupauksia jatkuvuudesta (Haapakorpi 2010, 20). Toiseksi yläluokaksi muodostui *Instituutiot*. Instituutioihin kuuluivat valtuusto, puoluepolitiikka ja valtio. Luottavaisuus instituutioita kohtaan kumpuaa samoihin lähteisiin kuin luottamus ihmisiin. Ihmisiin luotetaan, koska heidän toimintaansa liittyy piirteitä, jotka tekevät tulevaisuudesta hallittavan. (Ilmonen 2000, 34.) Valtuutetut osana valtuustoinstituutiota joko tunsivat tai eivät tunteneet luottamusta valtioinstituutiota kohtaan. Kuntien vahva itsehallinnollinen asema antaa kunnissa ylintä päätösvaltaa käyttävälle valtuustolle parhaan asiantuntemuksen siitä, kannattaako kunnan tehdä liittoutumia ja jos, niin minkälaisia ja keiden kanssa. Pakkoliitokset eivät kuulu nykyaikaiseen hallintoajatteluun ja siksi sen esiin nostamista vältettiin kuntarakenneuudistusta suunniteltaessa. Psykologisessa mielessä pakkoliitokset aiheuttaisivat todennäköisesti ennennäkemätöntä muutosvastarintaa ja vaikeuttaisivat hyvienkin ratkaisujen käyttöönottoa. (Haveri ja Majoinen 2000, 21.)

Valtuutetut toivat esiin vastauksissaan vahvan käsityksen siitä, että valtuusto on kunnan ylin päättävä elin ja valtuutetut tekevät kunnan tulevaisuutta koskevat päätökset. Vahva tahtotila ja yhtenäisyys huokui sekä itsenäisenä pysyneiden, yhteistyötä rakentavien että yhdistymispäätöksen tehneiden valtuustojen jäsenten vastauksista. Päätetty oli, meni sitten syteen tai saveen. Mikäli selkeisiin päätöksiin ei oltu pystytty, selitettiin päättämättömyyttä leipääntymisellä, rohkeuden puuttumisella tai valtion asettaman päämäärän epämääräisyydellä.

*Valtuuston tekemillä pitkän aikajänteen investoinneilla on saatu kuntaan uutta elinvoimaa. (Mies 33 v. Kokoomus)*

*Valtuuston on täytynyt päättää osallistumisesta kuntajakoselvityksiin avoimesti ja vanhoja lääninrajoja pelkäämättä. Uusi kunta on perustettu elinkeinonäkökulma edellä... (Mies 45 v. Kokoomus)*

*Meillä jahkaillaan edelleen miten meidän käy? Mikä on ns. pienten kuntien kohtalo täällä pohjoisessa K-S:ssa. (Nainen 72 v. Kokoomus)*

Luoteinen Keski-Suomi, kuten Suomen maaseutukunnat yleensäkin, on kuntapolitiittisesti hyvin Keskusta-valtaista aluetta. Keskustan ylivalta näkyi myös vastauksissa. Pienempien puolueiden edustajilta tuli hyvin kitkeriä kannanottoja valtapuolueen painostuksesta ja muiden ryhmien mielipiteiden ylikävelystä päätöksenteossa. Yleistä väsymystä kuntapolitiikkaan ja



valtuutettujen todellisen vaikuttamisen vähäisyyteen esiintyi sekä pitkään mukana olleilla valtuutetuilla että ensimmäistä kauttaan istuvilla edustajilla. Vastauksissa todettiin, että koko kunnan kaikkien asukkaiden etu on käynyt tärkeämmäksi kuin puolueiden näkemykset. Puolueitten yhteistyötä on lisätty yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. Selittäväenä tekijänä pidettiin poliittisten puolueiden merkityksen vähenemistä ja puolueitten erilaisuuden kaventu-  
mista.

*...poliittinen ilmapiiri on varsinkin kunnan valtapuolueen suunnalta kireä ja painostava. Kunnallispoliitikkoja syyllistetään kuntien tilanteesta, vaikka kukin on parhaansa tehnyt. Kuntalaisia on vaikea saada motivoitua vaikuttamaan kunnan asioihin. Päätöksenteon etääntyminen yhä kauemmas vie kuntalaisilta pois tunteen todellisesta vaikuttamisen mahdollisuudesta. (Nainen 37 v. Kokoomus)*

*Säälitellen katselen niitä henkilöitä, jotka lähtevät puurtamaan luottamusteh-  
tävissä. (Nainen 68 v. SDP)*

*Sekalainen seurakunta  
pirstoutunut kunta  
kunnan osa valtuustot  
liitosselvitykset takkuilevat  
vaikuttaa motivaatioon tuskin enää mukana. (Mies – Keskusta)*

*Motivaatio on vähissä pelkkien leikkausten takia ja pieleen menneen kuntaliitoksen mikä olisi tuonut vetovoimaa. Ilmoitan illan kokouksessa että en lähde enää ehdolle alan elää omaa elämää. (Mies 38 v. SDP)*

*En jatka kunnallispolitiikassa, annan valtapuolueelle tilaa! Ei pienpuolueella ole sijaa. Ja olen tullut tieni päähän. (Nainen 57 v. SDP)*

Valtiolla oli vastauksissa kolme hieman toisistaan eroavaa roolia. Ensimmäisessä eduskunta oli vaihtunut ja uusi hallitus nimitetty. Jos eduskunta oli vaihtunut ennen aikaisen vaalien myötä, oli kuntarakenneuudistus lopetettu kokonaan. Kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeinen hallitus oli jatkanut kuntarakenneuudistuksen valmistelua keventämällä kunnan vastuita tai jatkanut Kataisen/Stubbins hallituksen viitoittamalla tiellä.

*Kuunneltu ja tehty valtiovaltan ja eduskunnan käskyjä. Selvityksiä on tehty jo useaan otteeseen ja uusia selvityksiä tulee ja menee. (Nainen 58 v. Keskusta)*

Toisessa roolissa valtiovalta oli erittäin aggressiivisesti pakottanut kuntia liitoksiin esimerkiksi valtiosuusia leikkaamalla. Kolmantena vaihtoehtona valtio nähtiin päättämättö-

mänä ja itsekin epätietoisena toimijana. Toisaalta valtiovaltaa moitittiin omapäisistä päätöksistä, mutta todettiin kuitenkin, että lopullista ratkaisevaa ohjausta suuntaan tai toiseen ei valtiovallan taholta kunnille ole tullut.

*Valtiovalalta selvitysmiehet uuden eduskunnan ja hallituksen jälkeen ohjaavat pohjoisen Keski-Suomen (K) kuntia liittymään yhteen taloudet ”kuralla”. Mahdollisesti Viitasaaren seutu ja Äänekoskikin mukana. Pyritään pohjoisen Keski-Suomen suurkuntaan. Saarijärvi mukana neuvotteluissa. Pyrkimys valtiovallan taholta yhtyä 2018 alussa. (Mies 66 v. SDP sit.)*

*...valtio pakottaa pikkukunnat liittymään yhteen. Tämä on työn alla. (Nainen 39 v. SDP)*

*Kurjuutta jakamalla saatu kunnat yhdistymään. Pakkoliitokset. (Mies 40 v. -)*

Kolmannen yläluokan nimesin *Ympäröiväksi maailmaksi*. Tähän yläluokkaan kuuluivat kaikki ne tekijät, joiden ei katsottu millään tavoin olevan paikallisten tai edes valtakunnan tason päätöksentekijöiden vallassa. Vastauksissa maailmalta kuului sekä erittäin huonoa että kohtuullisen hyvää. Synkimmissä profetioissa kansainvälinen poliittinen jännitys on kiristynyt ja tilanne kokonaisuudessaan huono. Tämä vaikuttaa myös Suomen vientiin ja sen takuilu näkyy heti yksittäisissä kunnissa työllisyystilanteen heikkenemisenä. Toisaalta Suomen talouselämän nähtiin olevan hienossa nousussa, minkä vuoksi kaikki ihmiset ovat toiveikkaalla mielellä ja toiveikkuus heijastuu sekä elinkeinoelämään että koko yleiseen ilmaperiin.

Maaseudusta toimintaympäristönä kirjoitettiin hyvin positiivisesti. Yhdessä vastauksessa kirjoitettiin, että maalaisuutta ja maaseutua ei arvosteta. Kaikissa muissa vastauksissa, missä maaseutu jollain tavoin mainittiin, uskottiin maaseudun arvostuksen kasvuun – asukasmäärän nousuun ja erityisten maaseutuelinkeinojen, mukaan luettuna luontomatkailun, kehittämiseen ja kasvuun.

Kunnanvaltuutettujen tulevaisuuskuva oli kokonaisuudessaan valoisa. Oman kunnan, oli se sitten nykyinen kotikunta tai kuntaliitoksen suuremmaksi muuttunut, olemassaoloa ei kyseenalaistettu. Ennusteiden mukaista syrjäseutujen autioitumista ei kuvattu. Pikemminkin uskottiin kotikunnan olosuhteiden paranemiseen, väkiluvun ja työpaikkojen lisääntymiseen.

## 10 SKENAARIOT JA VALTUUTETTUJEN TULEVAISUUSKUVAT

Toisena tutkimuskysymyksenä selvitin, mitä yhdenmukaisuuksia tai eroavaisuuksia valtuutettujen tulevaisuuskuviissa on verrattuna Ponnikkaan ym. Suomi ja alueet 2030 -tulevaisuus-skenaarioihin. Valtuutetut ottivat kirjoitelmissaan kantaa siihen, millainen heidän kotikuntansa on syksyllä 2016 ja uuden valtuustokauden alkaessa vuoden 2017 alussa. Heidän tulevaisuuden kuvauksiaan voidaan pitää mahdollisina skenaarioina. Rubinin (2004) mukaan kaikki mahdolliset skenaariot eivät kuitenkaan ole todennäköisiä. Varsinkin ihmisen toiminta ja päätöksenteko on huomattavan paljon vaikeampi ennakoida kuin vaikkapa luonnonlakien mukaiset tapahtumat. Kunnallissalan kehittämissäätiön Suomi ja alueet 2030 -skenaarioissa kuvattiin suomalaista yhteiskuntaa ja elämäntapaa laajemmin kuin valtuutettujen kertomuksissa lähitulevaisuudesta. Valtuutettujen tarinat antoivat viitteitä siitä, millaiseksi he hahmottivat tulevaisuuden alueellaan. Tämä tulevaisuuskuva on yhtenä taustatekijänä heidän rakentaessaan kotiseutunsa tulevaisuutta poliittisina päättäjinä. Skenaarioiden käyttäminen strategisessa suunnittelussa korostaa tulevaisuuden tekemistä ja joustavuutta siinä. Skenaariot eivät ole lukkoon lyötyjä suunnitelmia, vaan vaihtoehtoisia mahdollisia maailmoja. (Meristö 2013, 179). Kuntapäättäjät pystyvät omilla teoillaan joko rakentamaan tiettyyn tulevaisuuteen vievää kuntapolitiikkaa tai vastustamaan jonkin skenaarion toteutumista siltä osin, kun skenaarion toteutuminen on yksittäisistä kunnista riippuvainen.

Ydinsanojen etsimisessä ensimmäisestä skenaariosta *Palveluvaltaisesta ympäristö-Suomesta* löytyi mainintoja vain palveluista, ympäristöstä, teollisista työpaikoista, bioenergiasta ja luontomatkailusta. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteossa tuodaan vahvasti esiin se, että hiljainen, rauhallinen ja puhdas luonto on tulevaisuudessa yksi Suomen vahvoja kilpailutekijöitä (emt. 2013, 29). Ydinsanojen sekä palveluvaltaisuutta ja ympäristötietoisuutta kuvaavien ydinkertomusten kautta löytyi tulevaisuudenkuvia, missä asumista ja väestömäärää kuvattiin hajanaiseksi ja väheneväksi. Suomi 2030 -skenaariion mukaisia viitteitä asumisen keskittymisestä löytyi uudisrakentamisen puolelta. Kunnan keskustaan rakennetaan kouluja,

vanhustentaloja ja toriakin uusitaan. Kunnan tukiessa vahvasti elinkeinopolitiikkaa on vanhojen yritysten toimintaa laajennettu. Varsinaiset alkutuotannon maaseutuelinkeinot ovat kuihtuneet. Laajakaistayhteyksien myötä on kuntaan saatu uusia yrityksiä. Erityinen kultakimpale on keskisuomalainen luonto ja siihen tukeutuva luontomatkailu. On rakennettu matkailu- ja vapaa-ajankeskus, jäähalli ja lentokenttä. Lentokentän avulla on luotu ilmasilta Keski-Eurooppaan ja sitä kautta matkailijoitten määrä on huomasti lisääntynyt. Kaikenlainen matkailuun ja erityisesti luontomatkailuun liittyvä elinkeinotoiminta on kasvanut.

*Markkinoiden ehdoilla onnistuvan Suomen* ydinsanoja löytyi kaikkein vähiten. Niistä löytyivät vain kilpailu ja kilpailukyky sekä jalostus ja julkiset palvelut. Näiden ydinsanojen ja niiden viitoittamien ydinkertomusten mukaan pienet kunnat ovat hävinneet. Jo Paras-hankkeen aikana esitetty 20 000 asukkaan raja näkyi selvästi myös valtuutettujen skenaariotarinassa. Mitä erilaisimmilla kuntayhdistelmillä raja tavoitettiin, toisinaan juuri ja juuri, toisinaan koko Keski-Suomen kokoiseksi kunnaksi laajentuen. Oman alueen kilpailukykyyn ja elinkeinojen erikoistumiseen luotetaan. Esimerkkinä vaikkapa rakennusteollisuuden tai kaupan keskittymä. Positiivinen kierre on saatu aikaan, kun muiden työpaikkojen lisääntyessä myös palveluiden tarve lisääntyy asukasluvun kasvaessa. Tosin julkisten palvelujen saatavuuden uskotaan heikkenevän. Tämän skenaariovaihtoehdon mukaisissa tarinoissa luoteinen Keski-Suomi, osin Pohjanmaalle laajentuen, on markkinoiden ehdoilla onnistuva menestyjä.

*Alueellisesti tasapuolista kehitystä hakevan Suomen* ydinsanoista löytyivät alueiden välinen yhteistyö, verkostoituminen ja asuttu maaseutu. Ydintarinoissa silmiinpistävintä oli usko ja luottamus yhteistyön voimaan. Kunnat saattoivat olla entisellään tai toisiinsa liittyneitä, mutta menestystä tuotti kaikenlainen yhteistyö. Kunkin paikkakunnan omia piirteitä kunnioitetaan ja vahvistetaan, mutta yhteistyössä tärkeintä on vilpitön yhteinen hyvä ja menestys, joten päätökset tehdään vastuullisesti koko alueen menestymiseksi. Laajakaistayhteydet tuovat sekä asukkaille että yrityksille hyvinvointia ja toiminnan mahdollisuuksia. Asukasluku on kasvussa maaseutukunnissa. Maaseutu on haluttu asuinpaikka ja nuoria perheitä muuttaa kuntaan. Oman asuinalueen menestys vaatii myös kaikkien asukkaiden panosta yhteisölliseen elämäntapaan, naapureista huolehtimiseen ja talkootyöhön. Tarinassa uskottiin myös, kuten Valtionneuvoston tulevaisuusselonteossa, että digitaalitalouden laajeneminen mahdollistaa yhä paremmin sekä työntekeytymisen että muun arkipäivän toiminnan ajallisesti ja pai-

kallisesti määräämättömässä tilassa Maaseudun ja haja-asutusalueiden pitäminen elinvoimaisina helpottuu, kun virtuaalisen kanssakäymisen määrä kasvaa. (Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko 2013, 24, 30.)

*Täällä ollaan ja pysytään -Suomi* kuvaa sellaista tulevaisuuden Suomea, mikä ei mahtunut mihinkään kolmesta edellä kuvatusta skenaariorakennuksesta. Neljäs skenaariovaihtoehto muistuttaa joiltain osin kolmatta, alueellisesti tasapuolista kehitystä hakevaa Suomea. Erona siihen on kuitenkin selkeä omaehtoisuus. Valtakunnan tason poliittiset päätökset nähdään jopa tutkimusalueen tyyppisiä kuntia rankaisevina. Ydintarinoita oli kahdenlaisia. Toiveikkaat tarinat myötäilivät suurelta osin alueellisesti tasapuolista kehitystä hakevan Suomen skenaariota. Mutta *Täällä ollaan ja pysytään -Suomen* tarinassa valtakunnan tason poliittinen päätöksenteko ei näiden alueiden menestymistä tue, vaan tulevaisuus on rakennettava itse. Kuntien velvoitteita on karsittu, mutta niin myös valtionosuuksia. Vähemmän toiveikkaissa tarinoissa päättäjiä syytetään nurkkakuntaisuudesta ja yrittämisen puutteesta. Jahkailu ja päättämättömyys näivettää kunnat. Toiveikkaus on kuitenkin tarinassa selkeästi vahvempi osapuoli. Mikäli kunnissa syntyvyys kasvaa, keskitytään erityisesti perhepalveluihin. Mikäli väestö vähenee ja ikääntyy, keskitytään erityisesti vanhuspalveluihin. Maaseudun reuna-alueiden autioitumista ei mainittu. *Täällä ollaan ja pysytään -Suomessa* korostui elinkeinojen keskittyminen alueellisten vahvuuksien pohjalle. Toimivat julkiset ja kaupalliset palvelut tuottavat hyvinvointia joko ikääntyvälle ja vähentyvälle väestölle tai niiden avulla on saatu kunnan asukasluvu kasvuun.

Mikä tahansa tulevaisuus toteutuu luoteisen Keski-Suomen kuntapäättäjät ovat sitä rakentamassa omalla alueellaan. Vastuullisia päätöksiä omasta kunnasta ja alueesta laajemminkin oltiin valmiita tekemään jatkossakin. Nekin valtuutetut, jotka olivat jättämässä politiikan, eivät tehneet sitä pakoillakseen vastuuta. Heidän motiivinsa kuntapolitiikasta luopumiseen kumpusi pikemminkin voimattomuuden tunteesta. Hyvistä aikeista huolimatta päätökset kaatuvat joko kuntatason politikointiin tai valtionhallinnon kuntien toimintakykyä heikentäviin määräyksiin.

## 11 KUINKAS SITTEN KÄVIKÄÄN ?

Keräsin tutkielmani aineiston alkuvuodesta 2014, jolloin tulevaisuuden muistelun elokuu 2016 oli kahden ja puolen vuoden päässä tulevaisuudessa. Kirjassa Tulevaisuudentutkimus – Perusteet ja sovellukset (2002) Matti Kamppinen, Pentti Malaska ja Osmo Kuusi ironisesti esittävät tulevaisuudentutkimuksen salaiseksi aseeksi odottamisen. Kun odottaa tarpeeksi kauan, tulevaisuudesta tulee nykyhetki ja siitä voi kertoa ja sitä analysoida luotettavasti. (emt. 19.) Ehkä on pelkkää sattumaa, ehkä ei, että kirjoitan tätä pohdintaosuutta juuri syksyllä 2016. Ennalta tiedetystä muuttunut on se, etteivät seuraavat kunnallisvaalit olleetkaan entisen tahdin mukaisesti lokakuussa 2016 vaan vasta huhtikuussa 2017. Niinpä tällä hetkellä istuvat valtuutetut miettivät ehdolle asettumistaan elokuun 2016 sijaan vasta helmikuussa 2017.

Suureen kuntauudistukseen kuuluivat kuntarakenteen uudistaminen kuntarakennelain pohjalta, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen, kuntalain uudistaminen, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja kuntien tehtävien uudelleenarviointi. Vain tutkimukseeni otettu kuntarakenteen uudistaminen kuntarakennelain pohjalta jäi kokonaan toteutumatta. Kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän muutokset astuivat voimaan 1.1.2015 alkaen (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta). Uusi Kuntalaki (410/2015) astui voimaan 1.5.2015 alkaen. SoTe-uudistus on jollain tavoin edennyt. Tällä hetkellä puhutaan SoTe- ja maakuntauudistuksesta. Sen tavoitteena on, että sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen ja joitakin muitakin alueellisia tehtäviä siirtyy maakuntien tehtäviksi 1.1.2019 alkaen. (Alueuudistus.) Maakuntamallin hyväksyminen perustuu suurelta osin siihen, että kunkin kunnan identiteetin koetaan säilyvän. Yhteistoiminta-alueena maakunta järjestää jatkossa alueensa keskeiset sosiaali- ja terveystalvelut. (Airaksinen ym. 2012, 22.) Kuntien tehtävien uudelleenarviointia varten on selvitetty sekä kuntien lakisääteisiä (Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2013) että itsehallinnollisia (Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015) tehtäviä.

Suurta kuntauudistusta arvosteltiin alusta lähtien siitä, että samanaikaisesti yritettiin tehdä monia kuntien tulevaisuuteen vaikuttavia rakenteellisia muutoksia, joiden vaikutuksia toisiinsa tai niiden yhteisvaikutuksia ei millään tavoin pystytty tai kuntapäätäjän näkökulmasta katsoen edes haluttu arvioida ja ennakoida. Suurta, vahvaa peruskuntaa ajettiin valtion taholta kuin käärmettä pyssyyn tuomatta kuitenkaan kyllin tarkasti esiin niitä haasteita, mitä tällä uudella kunnalla kaikkien muiden suureen kuntauudistukseen kuuluvien muutosten jälkeen olisi edessä.

Nyt kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen on siirtymässä pois peruskunnilta, muuttuu kuntien rooli hyvinvointikuntina, hyvinvointipalvelujen järjestäjinä asukkailleen, ja kunnan tehtävät tulevat uudelleen määriteltäviksi. Tämä pakottaa kunnat uudistumaan. Sellaiset kunnat, jotka pystyvät käyttämään hyväkseen muutoksen tuomat mahdollisuudet, ovat vahvoilla. (Jäntti 2011, 337.) Jos kunnallisverotus muuttuu niin, että kunkin kunnan nykyinen veroprosentti laskee 12–13 prosenttia, kuten nyt on puhuttu, jää toisille kunnille jatkossa kunnallisveroprosentiksi lähes 10, kun taas alhaisimman veroprosentin kunnilla se olisi vain 2–3 prosenttia. Riittääkö verotuottokertymä vaikkapa näissä luoteisen Keski-Suomen kunnissa asukkaiden varhaiskasvatukseen ja peruskoulutuksen järjestämiseen ja infran ylläpitämiseen? Pienten maaseutukuntien tulevaisuus ei näytä yhtään entistä kirkkaammalta, vaikka sosiaali- ja terveydenhuolto onkin siirtymässä maakunnallisille harteille. Tätä Keskustan jo viime hallituskaudella ajamaa maakuntamallia kannatettiin tutkimusalueen kunnissa tasaisen vahvasti – niin naiset kuin miehetkin, etunenässä keskustalaiset, mutta myös muiden puolueiden edustajat.

Juha Sipilän 1. hallituksen hallitusohjelmassa ”Ratkaisujen Suomi” todetaan: *Hallitus edistää vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Kuntarakennelain selvitysvelvollisuuden kriteereitä, määräaikoja ja irtisanomissuojaa kuntaliitostilanteessa koskevat säädökset kumotaan. Kävi juuri niin kuin eräs kunnanvaltuutettu alkuvuodesta 2014 kirjoitti. Todellisia liitosselvityksiä ei edes ehditty toteuttamaan kun edellisen hallituksen kuntarakenneohjelma kaatui mahdottomuuteensa.* (5.5 mies, 29v. Keskusta)

Tutkimustehtävänä pyrin selvittämään yhden alueellisesti rajatun tapauksen avulla, kuinka sellaiset Suomen maaseutukunnat, joilla ei ole lähialueellaan kehittyvää kaupunkikeskusta, pystyvät vastaamaan lähitulevaisuuden haasteisiin. Tutkimuksessa ei kuitenkaan varsinaisesti mitattu valtuutettujen kykyä vastata tulevaisuuden haasteisiin vaan heidän käsityksiään

tulevaisuudesta ja enemmänkin selviytymistähtoa. Laadullisessa tutkimuksessa ei ole tavatonta, että tutkija saa vastauksia eri kysymykseen kuin mitä hän on lähtenyt tutkimaan. Tutkimusprosessin ja kirjoittamisprosessin aikana on tällaisissa tilanteissa mahdollista muuttaa kysymyksiä niin, että vastaukset tulevat sattuvammiksi. Jätin johdantoluvun kysymyksenasettelun entiselleen, koska siinä ja vastauksissa näyttäytyy hyvin se ristiriita, mikä kuntien tulevaisuutta tälläkin hetkellä raastaa. Vaikka halua haasteisiin vastaamiseen on, niin pystymistä rajoittavat monet tekijät. Laajassa Suomen maassamme maantiede ja alueitten kehittymismahdollisuuksien erilaisuus ovat suuressa roolissa. Globaali keskittymiskehitys ei ole ainoastaan Suomen harvaanasuttujen alueitten näivettäjä. Suomessa asukkaita vain on alunperinkin ollut niin harvassa, että asumisen ja työpaikkojen siirtyminen taajamiin ja kaupunkeihin on jo jättänyt ja jättää suuria alueita maassamme käytännössä asumattomiksi.

Tutkimuksen tuloksissa ilmeni selkeästi, että valtuutetut rakentavat tulevaisuutta kunnan asukkaita varten. Nykyistä palvelutasoa haluttiin pitää yllä, tai jopa taloudellisten mahdollisuuksien antaessa myöten, parantaa erilaisin palvelurakenteeseen kohdentuvien investointien. Vaikka kaikki tilastolliset ennusmerkit esittävät luoteisen Keski-Suomen taantuvana tai voimakkaasti taantuvana alueena, yksikään vastaajista ei ollut sammuttamassa kuntansa viimeisiä valoja. Valtion, erityisesti aineiston keruuaikana vallassa olleen hallituksen, toimet nähtiin silti vahvasti pieniä maaseutukuntia ja niiden toimintakykyä heikentävinä.

*Valtiolta toivoo ymmärrystä pienten kuntien taloutta kohtaan. Nykyinen lähinnä leikkaa kaikesta – eniten syrjäisimmiltä ja vähävaraisimmilta. (Mies 62 v. Keskusta)*

*Siitä huolimatta, että valtionosuudet pienenevät kunnat tulevat toimeen kehittämällä toimintoja. Mielenkiinto heikkenee kaiken tämän ”ajojahdin” myötä, mutta toivoa tulevaisuuteen ei saa menettää. (Nainen 60 v. Keskusta)*

Yhteiskuntapoliittisesta näkökulmasta ajatellen tutkimus toi hyvin esiin sen, että kunnanvaltuutetut paikallispoliitikkoina ja -päättäjinä sekä haluavat että omasta mielestään myös pystyvät tekemään kuntalaisten arkeen vaikuttavia yhteiskuntapolitiikan käytännön päätöksiä asukkaiden parhaaksi. Aiemmin aluepoliittisin keinoin pyrittiin pitämään koko Suomi asutuna. Nyt tätä laajaa asumisalaa ei pidetä enää valtiotason poliittisena päämääränä, vaan haja-asutusalueen asuinpaikakseen valinneiden vastuuta valinnastaan pidetään enemmänkin



henkilökohtaisena ja ideologisena. Täällä ollaan ja pysytään -skenaariossa maaseudun asukkaat ovat päättäneet pärjätä. Päättäjät muiden mukana. Hyvinvointiyhteiskunnan alasajo tunnustetaan tutkimusalueen kunnissa, mutta siihen ei välttämättä olla alistumassa.

Vaikka aineiston keräämisestä on vasta neljä vuotta, on kuntien toimintaympäristössä tapahtunut muutosta. Suuri kuntauudistus on mennyt monella tavoin eteenpäin. Peruskunnat eivät pääsääntöisesti ole sen vahvempia kuin ennenkään ja SoTe-uudistus kaikkineen tulee muuttamaan suuresti kuntien tehtäväkenttää ja taloudellista toimintakykyä. Kuntakentän muutoksista on tehty paljon tutkimusta sekä kuntien edunvalvoja Kuntaliiton että valtion eri toimijoiden, ministeriöiden ja valtioneuvoston, toimeksiannoista. Näiden tilaustutkimusten lisäksi muutoksesta tehdään myös itsenäistä tutkimusta yliopistoissa ja korkeakouluissa monellakin eri tieteenalalla. Omalta pieneltä osaltani olen tutkimuksessani pyrkinyt antamaan äänen pienten maaseutukuntien kunnanvaltuutetuille ja heidän tulevaisuuskuvilleen. Jatkotutkimuksena voisi ajatella tulevaisuuden muistelun toistamista nyt, kun yksi valtuustokausi on edellisestä muisteluhetkestä kulunut.

Mikäli tutkimusalue olisi ollut suurempi ja vastauksia kertynyt niin paljon, että määrällisiä menetelmiä voisi käyttää, olisivat vastaajien iän, sukupuolen, puoluetustan ja poliittisen kokemuksen vaikutukset vastauksiin ollut yhteiskuntapolittisestikin kiinnostava tutkimusalue. Tällaista tutkimusta tehdään jonkin verran ja on mielenkiintoista odottaa tutkimustuloksia siitä, vaikuttavatko kyseiset paikallispäättäjien eroavaisuudet esimerkiksi meneillään olevan SoTe-uudistuksen ratkaisuihin.

Suomi on suhteellisen harvaanasuttu, ikärakenteeltaan nopeasti vanheneva, pohjoiseurooppalainen maa. Kunnilla on omat tehtävänsä ja roolinsa tässä todellisuudessa. Kunnanvaltuutetut tekevät työtään oman kotikuntansa ja -alueensa parhaaksi. Tieteellisen tutkimuksen tärkeä tehtävä on tiedon tuottaminen myös valtuutettujen päätöksenteon pohjaksi. Tällä tavoin rakennamme yhdessä hyvää tulevaisuutta kaikille kuntalaisille, asuvat he missä kunnassa tahansa.

## 12 LIITTEET

### Liite 1. Sähköposti valtuustojen puheenjohtajille ja kunnan/kaupunginjohtajille 6.12.2013

Hyvä kunnan/kaupunginvaltuuston puheenjohtaja  
Hyvä kunnan/kaupunginjohtaja

Olette juuri lähettäneet Valtiovarainministeriölle kunnanvaltuustonne tekemän ilmoituksen siitä, millaisella kuntanaapurien joukolla haluatte tai olette valmiita tekemään kuntarakennuudistuksen vaatiman selvityksen kuntien yhdistymisestä. Suuri kuntauudistus kokonaisuudessaan on yhteiskunnallisesti ja yhteiskuntapolitiisesti merkittävä prosessi. Olen tekevässä yhteiskuntapolitiikan Pro gradu –tutkielmaani Jyväskylän yliopistossa. Tutkielmasani selvitän yhden alueellisesti rajatun tapauksen avulla, kuinka sellaiset Suomen maaseutukunnat, joilla ei ole lähialueellaan suurta, kehittyvää kaupunkikeskusta, pystyvät vastaamaan lähitulevaisuuden haasteisiin. Keskityn kuntarakennelain ja siinä määriteltävien kuntien yhdistymisselvittelyjen tuottamiin tulevaisuudenkuviin kunnanvaltuutettujen mielessä.

Pyrin löytämään vastauksia siihen, kuinka näiden maaseutukuntien päättäjät rakentavat tulevaisuutta. Ja millaista tulevaisuutta ja millä keinoin? Myötäileekö kuntapäätäjien rakentama tulevaisuudenkuva tällä hetkellä vallalla olevia skenaarioita vai löytyykö paikallisilta päättäjiltä uusia ratkaisuja tulevaisuuden kunniksi?

Aineiston tutkimukseeni haluan kerätä niistä luoteisen Keski-Suomen kunnista, jotka Kunnallishallinnon rakennetyöryhmä 8.2.2012 esitti yhdeksi erityiseksi kuntajakoselvitysalueeksi: Kannonkoski, Karstula, Kinnula, Kivijärvi, Kyyjärvi, ja Saarijärvi. Kerään aineiston lyhyinä kirjoitelmina valtuutetuilta ja tarvitsen siihen n. puoli tuntia esim. tammikuun 2014 valtuuston kokouksen alusta tai muusta sellaisesta tilaisuudesta alkuvuonna 2014, jossa koko valtuusto on paikalla (seminaari, iltakoulu tms.). Keräämääni aineistoa käsittelen tieteen eettisten periaatteiden mukaisesti ehdottoman luottamuksellisesti.

Voitteko ystävällisesti ottaa minut vastaan? Mikäli saan aineiston kerättyä alkuvuodesta 2014, on tarkoitukseni saada kevään 2014 aikana aineisto analysoitua niin, että voin tarjota jonkinlaisia tuloksia käyttöönnne jo alkukesästä (touko-kesäkuu 2014). Otan teihin yhteyttä soittamalla kunnan / kaupunginjohtajalle vielä tämän vuoden aikana varmistaakseni kunnan mukanaolon tutkimuksessa sekä sopiaksemme tarkemmin käytännön järjestelyistä.

Ystävällisin terveisin

YTK, maisteriopiskelija  
Paula Vulli  
paula.vulli@gmail.com  
p. 040 150 5996

Tutkielman ohjaaja

Yhteiskuntapolitiikan professori  
Teppo Kröger  
Jyväskylän yliopisto  
teppo.kroger@jyu.fi

**liite 2.****HENKILÖKOHTAINEN KUTSU OSALLISTUMAAN**

Yhteiskuntapolitiikan Pro gradu –tutkimukseen kuntarakennelain mukaisista kuntien yhdistymisselvityksistä

HYVÄ KUNNANVALTUUTETTU

Olen tekemässä yhteiskuntapolitiikan Pro gradu –tutkielmaani Jyväskylän yliopistossa. Tutkielmassani selvitän yhden alueellisesti rajatun tapauksen avulla, kuinka sellaiset Suomen maaseutukunnat, joilla ei ole lähialueellaan suurta, kehittyvää kaupunkikeskusta, pystyvät vastaamaan lähitulevaisuuden haasteisiin. Keskityn kuntarakennelain ja siinä määriteltävien kuntien yhdistymisselvittelyjen tuottamiin tulevaisuudenkuviin kunnanvaltuutettujen mielissä.

Aineiston tutkimukseeni kerään niistä luoteisen Keski-Suomen kunnista, jotka Kunnallishallinnon rakennetyöryhmä 8.2.2012 esitti yhdeksi erityiseksi kuntajakoselvitysalueeksi: Kannonkoski, Karstula, Kinnula, Kivijärvi, Kyyjärvi ja Saarijärvi. Kaikki kunnat ovat jo ilmoittaneet osallistuvansa tutkimukseen.

Käytännössä kerään aineiston pyytämällä teitä kirjoittamaan noin sivun verran tekstiä antamani alkuvirityksen ja apukysymysten pohjalta. Teille valtuutetuille tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista, mutta toki toivon kaikkien olevan mukana saadakseni mahdollisimman monipuolisen ja kattavan aineiston.

**Kunnassanne aineiston keräämiselle on varattu aika valtuuston infossa \_\_.\_\_.2014 klo \_\_.\_\_ alkaen.**

Kirjoitelmista saatua tekstiaineistoa käsittelen ehdottoman luottamuksellisesti ja tieteen eettisten sääntöjen mukaisesti. Vastauksia tulen käyttämään vain tähän yhteiskuntapolitiikan pro gradu –tutkielmaani. Yksittäistä vastaajaa ei lopullisesta työstä voida tunnistaa. Esim. vastaajien kotikuntien nimiä ym. tunnistetietoja ei työssä käytetä.

Ystävällisin terveisin

YTK, maisteriopiskelija

Paula Vulli

paula.vulli@gmail.com

p. 040 150 5996

Tutkielman ohjaaja

Yhteiskuntapolitiikan professori

Teppo Kröger

Jyväskylän yliopisto

teppo.kroger@jyu.fi

**Liite 3. Sytyketeksti****TULEVAISUUDEN MUISTELU**

On elokuu 2016. Poliittinen taustaryhmäsi kokoontuu tänä iltana laatimaan ehdokaslistaa syksyn kunnallisvaaleihin. Mikä ja minkälainen on se kunta, jonka kunnallisvaaleihin valmistaudutte? Onko muodostunut uusi, yhdistynyt kunta vai jatkaako kotikuntasi itsenäisenä tulevallakin valtuustokaudella? Mitä päätöksiä ja toimenpiteitä kuntasi valtuusto on tehnyt, jotta tilanne elokuussa 2016 on kuvailemasi kaltainen? Miten liitosselvittelyt naapurikuntien kanssa sujuivat? Vaikuttavatko tehdyt päätökset omaan motivaatioosi olla mukana kunnallispolitiikassa? Miten?

**Liite 4.** Taustatiedot

## TAUSTATIEDOT

Ikä vuosina \_\_\_\_\_

sukupuoli \_\_\_\_\_

kunta \_\_\_\_\_

puolue \_\_\_\_\_

valtuuston jäsenyys vuosina \_\_\_\_\_

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

**Anttiroiko A-V., A. Haveri, V. Karhu, A. Ryytänen ja P. Siitonen** (toim.) (2007): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Tampere.

**Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne.** (2012): Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. 5a/2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja.

**Haapakorpi A.** (2010): Luottamussuhde ja yhteinen tulevaisuusperspektiivi sektoritutkimuksen vaikutusvallan kanavoijana. Tiedepolitiikka 3/2010. Edistyksellinen tiedeliitto ry:n julkaisu. 17–28

**Haveri A.** (2007): Kunnallispolitiikka ja kuntajohtaminen. Teoksessa Anttiroiko A-V., A. Haveri, V. Karhu, A. Ryytänen ja P. Siitonen (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Tampere. 341–351

**Haveri A.** (2012): Kunnan perusolemus ja tehtävät. Teoksessa Mykkänen A. (toim.) Valtuutetun käsikirja 2013 – 2016. KAKS – Kunnallisan Kehittämissäätiö. Helsinki. 18–31

**Haveri A ja K. Majoinen** (2000): Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

**Haveri A. ja P. Rönkkö** (2007): Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen. Teoksessa Anttiroiko A-V., A. Haveri, V. Karhu, A. Ryytänen ja P. Siitonen (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Tampere. 67–75

**Hirvonen T.** (2002): Kuntien yhteistyön sisältöjä. Teoksessa Hirvonen T. (toim.) Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi? Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 13–68

**Hukkinen J.** (2003): Teemahaastattelun käyttö tulevaisuuden tutkimuksessa. Tulevaisuus sosiaalisena konstruktiona. Teoksessa Vapaavuori M. ja S. von Bruun (toim.) Miten tutkimme tulevaisuutta? Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Tampere. 186–198

**Ilmonen K.** (2000): Sosiaalinen pääoma: Käsite ja sen ongelmallisuus. Teoksessa Ilmonen K. (toim.) Sosiaalinen pääoma ja luottamus. SoPhi. Jyväskylän yliopisto. 9–38

**Jarva V.** (2013): Skenaariodraama. Miten kirjoittaa vaikuttavia tulevaisuuskertomuksia? Teoksessa Kuusi O., T. Bergman ja H. Salminen (toim.) Miten tutkimme tulevaisuuksia? Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Helsinki. 154–178

**Jauhiainen S. ja J. Huovari** (2013): Kuntarakenne ja alueiden elinvoima. Kunnallisalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisusarjan numero 72. Pole-kuntatieto Oy. Helsinki.

**Jääntti A.** (2011): Kunnallinen itsehallinto tienhaarassa – uusi paikallinen yhteisö vai ontot kunnat? Teoksessa Haveri A., J. Stenvall ja K. Majoinen (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen Kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys. Helsinki. 334–346

**Kaivo-oja J.** (2002): Tulevaisuuden tekeminen strategisen ajattelun valossa. Teoksessa Kamppinen M., O. Kuusi ja S. Söderlund (toim.) Tulevaisuuden tutkimus. Perusteet ja sovellukset. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki. 224–249

**Kallio O. ja V. Karhu** (2007): Alueellisen kehityksen muutossuunnat. Teoksessa Anttiroiko A-V., A. Haveri, V. Karhu, A. Ryynänen ja P. Siitonen (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Tampere. 137–146

**Kamppinen M., P. Malaska ja O. Kuusi** (2002): Tulevaisuudentutkimuksen peruskäsitteet. Teoksessa Kamppinen M., O. Kuusi ja S. Söderlund (toim.) Tulevaisuuden tutkimus. Perusteet ja sovellukset. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki. 19–52

**Kamppinen M. ja P. Malaska** (2002): Mahdolliset maailmat ja niistä tietäminen. Teoksessa Kamppinen M., O. Kuusi ja S. Söderlund (toim.) Tulevaisuuden tutkimus. Perusteet ja sovellukset. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki. 53–114

**Keinonen T.** (1995): Pienkunta – ongelma vai ratkaisu? Suomen kuntaliitto. Helsinki.

**Ketola S.** (2008): ”Päätöksenteossa ja hallinnossa jyräävät vanhat patut.” Yhdistyneen Rovaniemen kaupungin päätöksentekoon liittyvä tasa-arvoselvitys. Lapin yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta. Nais- ja sukupuolentutkimusyksikkö. Rovaniemi.

**Kiviniemi K.** (2015): Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Valli R. ja J. Aaltola (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-kustannus. Jyväskylä. 74–88

- Koski H.** (1996): Kansalainen, kunta ja valtio. Komiteamietintö 1996:16 Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti. Sisäasiainministeriö. Helsinki.
- Kröger T.** (1997): Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. Acta Universitatis Tampensis 561. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Kyösti A. ja J. Airaksinen** (2014): Kun rajat eivät kadonneetkaan – Kuntaidentiteetin merkitys kuntaliitosprosesseissa – tutkimus neljän kuntaliitoksen vaikutuksesta kuntaidentiteetikokemuksiin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 42. 2/2014. Kunnallistieteen yhdistys. Tampere. 177–195
- Laamanen E.** (2007): Vapaaehtoiset pakkoliitokset. Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Tampereen yliopisto ja Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Lepistö A.** (2011): Kuntien hyvinvointivastuu – kohtuuton taakka. Teoksessa Haveri A., J. Stenvall ja K. Majoinen (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen Kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys. Helsinki. 396–400
- Meristö T.** (2003): Skenaariotyöskentely strategisessa johtamisessa. Teoksessa Vapaavuori M. ja S. von Bruun (toim.) Miten tutkimme tulevaisuutta? Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Tampere. 236–244
- Meristö T.** (2013): Skenaariotyö strategisessa johtamisessa. Miksi skenaarioita? Teoksessa Kuusi O., T. Bergman ja H. Salminen (toim.) Miten tutkimme tulevaisuuksia? Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Helsinki. 179–187
- Miettinen R.** (toim.) (2001): Kunta – kahden johtajuuden areena. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Niiranen V.** (2011): Keskiössä kuntalainen – demokratia itsehallinnon kivijalkana. Teoksessa Haveri A., J. Stenvall ja K. Majoinen (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen Kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys. Helsinki. 220–229
- Nyholm I.** (2011): Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Haveri A., J. Stenvall ja K. Majoinen (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen Kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys. Helsinki. 128–140



**Oulasvirta L.** (1996): Kuinka kunta toimii. Kuntakoulutus Oy. Helsinki.

**Paasi A.** (2002): Rajat ja identiteetti globalisoituvassa maailmassa. Teoksessa Syrjämaa T. ja J. Tunturi (toim.) Eletty ja muistettu tila. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki. 154–176

**Pienkuntakomitean mietintö** (1965): Sisäasiainmietintö. Valtioneuvosto. Helsinki.

**Pikkala S.** (2009): Avhoppare och utslagna. Personomsättning i finländska kommunfullmäktige. Åbo Akademi. Åbo.

**Ponnikas J., T. Tiainen, J. Hätälä ja J. Rusanen** (2010): Suomi ja alueet 2030 – toteutunut kehitys, ennakointia ja skenaarit. Kunnallisalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisusarjan numero 60. Pole-kuntatieto oy. Helsinki.

**Pystynen E.** (1965): Kunnan suuruus kunnallishallinnossa. Tutkimus Suomen maalaiskuntien suuruusrakenteesta ja kunnan suuruuden vaikutuksesta kunnallishallintoon. Yhteiskunnallinen korkeakoulu. Tampere.

**Ratkaisujen Suomi.** (2015): Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Valtioneuvosto. Helsinki.

**Ruuskanen P.** (2001): Sosiaalinen pääoma – käsitteet, suuntaukset ja mekanismit. VATT-tutkimuksia 81. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

**Ryynänen A.** (1999): Muuttuva kunnallisoikeus. Mermerus. Maarianhamina.

**Ryynänen A.** (2006): Local self-government in Finland – change through structural reforms in the future. Finnish Local Government Studies 4/06. 303–306

**Rönkkö P.** (2007): Kunta osana suomalaista yhteiskuntaa. Teoksessa Anttiroiko A-V., A. Haveri, V. Karhu, A. Ryynänen ja P. Siitonen (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Tampere. 11–31

**Salo M.** (2015): Kuntakapina – taustat, tavoitteet ja tulkinat. Pro gadu -tutkielma Kunta- ja aluejohtamisen ko. Johtamiskorkeakoulu. Tampereen yliopisto. Tampere.

**Seikkula J. ja T.E. Arnkil** (2007): Dialoginen verkostotyö. Tammi. Helsinki.

**Sneck T., K. Mäntylä, I. Tuunela ja V. Himanen** (1989): Suomen alueellinen kehitys vuoteen 2030 kolmena skenaariona. Seutus suunnittelun keskusliitto. Helsinki.

**Talvela J. ja K. Stenman** (2012): Tulevaisuudentutkimuksen menetelmiä. Kymenlaakson ammattikorkeakoulun julkaisuja, Sarja A, nro 35. Kotka.

**Tuomi J. ja A. Sarajärvi** (2009): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Helsinki.

**Ulbig S. G.** (2007): Gendering Municipal Government: Female Descriptive Representation and Feelings of Political Trust. *Social Science Quarterly* vsk:88 no:5. 1106–1123

**Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko: kestäväällä kasvulla hyvinvointiin** (2013). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2013.

**Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2013.** (2013): Kuntien tehtävien kartoitus. Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2013.

**Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015.** (2015): Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015.

## INTERNET-LÄHTEET

**Airaksinen J., T.K. Laine, A. Kyösti, A. Markkola, H. Härkönen, A. Afflekt, J. Lehtola ja H. Paananen.** (2012): Kuntaudistus prosessina. Institutionaalinen johtajuus kunta-  
muutoksessa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2012. pdf ladattu sivulta  
[www.vm.fi/julkaisut](http://www.vm.fi/julkaisut) 2.11.2013

**Alibegovic Dubravka J., S. Slijepcevic ja J. Šipic** (2013): The gender gap among local representatives: A potential for local development? Teoksessa Egner Björn (edit) *Local Councillors in Europe*. Springer eBooks. 181–202. Saatavilla osoitteessa <http://link.springer.com.ezproxy.jyu.fi/book/10.1007%2F978-3-658-01857-3> luettu 2.5.2014.

**Alueiden kehittämislaki.** (2002): Alueiden kehittämislaki 602/12.7.2002. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi).  
luettu 2.10.2016.

**Alueuudistus.** [www.alueuudistus.fi](http://www.alueuudistus.fi). luettu 6.12.2016.

**Chakraborty A., N.Kaza, G-J. Knaap ja B. Deal** (2011): Robust Plans and Contingent Plans. Scenario Planning for an Uncertain World. Julkaisussa Journal of the American Planning Association. Summer2011, Vol. 77 Issue 3, 251-266.  
DOI: 10.1080/01944363.2011.582394.

**Egner B., D. Sweeting ja P-J Klok** (2013): Local councillors in comparative perspective. Teoksessa Egner Björn (edit) Local Councillors in Europe. Springer eBooks. 11–25. Saatavilla osoitteessa <http://link.springer.com.ezproxy.jyu.fi/book/10.1007%2F978-3-658-01857-3> luettu 2.5.2014.

**Egner B., D.Sweeting ja P-J Klok** (2013): Local councillors in comparative perspective: Drawing conclusions. Teoksessa Egner Björn (edit) Local Councillors in Europe. Springer eBooks. 255–262. Saatavilla osoitteessa <http://link.springer.com.ezproxy.jyu.fi/book/10.1007%2F978-3-658-01857-3> luettu 2.5.2014.

**Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja.** <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910066> luettu 4.11.2013 ja 22.7.2016

**Getimis P. ja N-K. Hlepas** (2013): Municipal councillors as interest mediators: Roles, perceptions and enactment. Teoksessa Egner Björn (edit) Local Councillors in Europe. Springer eBooks. 139–159. Saatavilla osoitteessa <http://link.springer.com.ezproxy.jyu.fi/book/10.1007%2F978-3-658-01857-3> luettu 2.5.2014.

**HE.** (2012): Hallituksen ehdotus kuntarakennelaiksi. Keskeiset ehdotukset. Luonnos 15.11.2012. [https://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20121115Kuntarakennelaki\\_Keskeiset\\_ehdotukset.pdf](https://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20121115Kuntarakennelaki_Keskeiset_ehdotukset.pdf) luettu 22.1.2013

**HE.** (2013): Hallituksen ehdotus kuntarakennelaiksi. [http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20130404Kuntar/HE\\_SU\\_kuntarakennelaki\\_taitettu\\_2.4\\_2013.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20130404Kuntar/HE_SU_kuntarakennelaki_taitettu_2.4_2013.pdf) luettu 20.4.2013

**Keski-Suomi** (2012): Osa julkaisusta Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne Kunnallishallinnon selvitystyöryhmän esitys osa II Alueellinen tarkastelu Keski-Suomi osoitteesta

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/20120206Elinvo/12\\_Keski-Suomi.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206Elinvo/12_Keski-Suomi.pdf) ladattu 4.9.2013

**Keski-Suomi portaali.** osoitteesta [www.keski-suomi-portaali.fi](http://www.keski-suomi-portaali.fi) luettu 3.7.2016

**Kannonkosekn kunnan internet-sivut.** osoitteesta [www.kannonkoski.fi](http://www.kannonkoski.fi) luettu 18.3.2013

**Kivijärven kunnan internet-sivut.** osoitteesta [www.kivijarvi.fi](http://www.kivijarvi.fi) luettu 26.6.2016

**Kröger T.** (2011): Retuning the Nordic welfare municipality. *International Journal of Sociology and Social Policy*. vol. 31 iss. 3-4. 148– 59 ladattu 12.2.2016

**KuntaL.** (1995): Kuntalaki 17.3.1995/365. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi) luettu 19.4.2013

**Kuntalaki.** (2015): Kuntalaki 10.4.2015/410. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi). luettu 6.12.2016

**Kuntarakennelaki. KuntarL.** 2013. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi) luettu 19.4.2013

**Kuntauudistus.** [http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/0107\\_kuntauudistus/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntauudistus/index.jsp) luettu 20.4.2013

**Laki alueiden kehittämisestä.** (1993): Laki alueiden kehittämisestä 1135/10.12.1993. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi). luettu 2.10.2016

**Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.** (2009): Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/29.12.2009. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi). luettu 6.12.2016

**Laki kuntajakolain muutoksesta.** (2007): Laki kuntajakolain muutoksesta 9.2.2007/170. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi) luettu 26.6.2016

**Opetushallitus.** osoitteesta [http://www.oph.fi/saadokset\\_ja\\_ohjeet/laadunhallinnan\\_tuki/wbl-toi/menetelmia\\_ja\\_tyovalineita/swot-analyysi](http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/laadunhallinnan_tuki/wbl-toi/menetelmia_ja_tyovalineita/swot-analyysi) luettu 4.5.2014

**PerustusL.** 1999. Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi) luettu 19.4.2013

**Rubin A.** (2004): Tulevaisuudentutkimus tiedonalana. TOPI – Tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaalit. Tulevaisuuden tutkimuskeskus, Turun yliopisto. <https://tulevaisuus.fi/menetelmat/skenaarioajattelu-tulevaisuudentutkimuksessa/skenaarioiden-lajeja/> haettu 23.11.2016

**Saaranen-Kauppinen A. ja A. Puusniekka** (2006): KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkójulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto.  
<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>. luettu 19.4.2013, 6.9.2016 ja 10.12.2016

**Selvitysalueet.** Osoitteesta [www.kuntaudistus.fi](http://www.kuntaudistus.fi). Ladattu 4.4.2014

**Tilastokeskus.** Osoitteesta [www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi) luettu 8.3.2013, 7.9.2013, 4.2.2014 ja 15.9.2016

**Tutkittavien informointi.** Osoitteesta <http://www.fsd.uta.fi/aineistonhallinta/fi/tutkittavien-informointi.html>. Luettu 19.12.2016

**Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko.** (2013): Osoitteesta [www.vnk.fi/tulevaisuusselonteko](http://www.vnk.fi/tulevaisuusselonteko). Luettu 23.11.2016

**Vaalilaki.** [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)

**Verhelst T., H. Reyner ja K. Steyvers** (2013): Political recruitment and career development of local councilors in Europe. Teoksessa Egner Björn (edit) Local Councillors in Europe. Springer eBooks. 27–49. Saatavilla osoitteessa <http://link.springer.com.ezproxy.jyu.fi/book/10.1007%2F978-3-658-01857-3> luettu 2.5.2014.

**VM.** Kuntaudistussivut [http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/0107\\_kuntaudistus/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntaudistus/index.jsp) luettu 8.3.2013

## JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

**Kettunen Pekka** (2013): Prosessin arviointi – eri näkökulmat. STOS401. Luentomuistiinpanot, Jyväskylän yliopisto 17.4.2013.