KÄYMME YHDESSÄ AIN, KÄYMME AINA RINNAKKAIN

Analyysi kuntaliitosretoriikan käsitteistön muuttumisesta 1960-luvulta 2000-luvulle

Valtio-opin pro gradu –tutkielma
Merja Airas
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Huhtikuu 2010

TIIVISTELMÄ

KÄYMME YHDESSÄ AIN, KÄYMME AINA RINNAKKAIN
Analyysi kuntaliitosretoriikan käsitteistön muuttumisesta 1960-luvulta 2000-luvulle

Merja Airas
Jyväskylän yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Valtio-opin pro gradu –tutkielma
Ohjaaja: Pekka Korhonen
Huhtikuu 2010
82 s.

Tutkimukseni aiheena on selvittää kuntaliitoskeskusteluun kuuluvien käsitteiden vaikutusta kuntaliitosten toteuttamiseen ja kuinka käsitteet ovat vaikuttaneet poliittiseen diskurssiin ja toimintaan kuntaliitoksissa viimeisen noin 40 vuoden aikana virallisten tahojen ja tekstien kautta.

Tutkimuksessa kuntaliitoskeskustelua tarkastellaan 1960-luvulta 2000-luvulle. Varsinainen analyysi jakautuu kolmeen päälukuun. Ensimmäinen käsittää ajanjakson 1960- ja 1970-luvut, toinen 1980-luvun ja osan 1990-luvusta. Kolmannessa luvussa käsitellään edellisten vuosikymmenten keskustelujen vaikutuksia kahden kuntaliitoksen toteutumisen 2000-luvulla.

Tutkimuksessa kysytään miten käsitteet ovat muuttuneet tai mitä uusia merkityksiä ne ovat saaneet ajan ja politiikan muutoksissa. Tutkimus kertonee myös jotakin siitä poliittisesta diskurssista miksi kuntaliitoksia ja kuntauudistusta on *jahkailtu* vuosikymmeniä. Tutkimuksessa etsitään vastausta tai viitteitä myös siihen, miten käsitteet muuttavat politiikkaa ja politiikka käsitteitä sekä miten poliittiset valtasuhteet muuttuvat käsitteiden arvostuksen muuttuessa.

Kysymysten perusajatuksena on tutkimuksen tekijän usko siihen, että historian traditiossa ovat ne retoriikan ja diskurssin esteet, miksi kuntauudistusta eikä kuntaliitoksia ole tehty vuoteen 2008 sillä suunnitelmalla, mitä eri keskustelijat ovat hahmotelleet kuntien määrän olevan 2000-luvulle siirryttäessä.

Tutkimuksen perusteella virallisissa kuntaliitoskeskusteluissa on ollut kysymys valtion ja kunnan välisestä vastakkainasettelusta ja näiden valtasuhteiden muutoksesta eri ajanjaksoilla. Eri ajanjaksoilla käsitteet ovat saaneet erilaisia merkityksiä ja kytkeytyneet politiikkaan monella tasolla. Käsitteiden merkitykset muuttuvat ja saavat uusia painoarvoja ja käsittelyfoorumeja.

Tapahtuneissa muutoksissa on ollut kysymys käsitteiden diskursseissa tapahtuneista muutoksista, niiden painoarvosta ja järjestyksestä. Käsitteiden painoarvo vaihtuu mitä lähemmäksi tullaan 1990-lukua. Käsitteiden järjestys muuttuu tultaessa 2000-luvulle. Kuntien taloudellinen tilanne tuo uudenlaisia perusteluja sekä kuntien itsehallinnon puolustajille että vastustajille kuntaliitosvalmisteluissa.

Tutkimuksessa on ydinavainsanoina itsehallinto ja talous ja niihin kietoutuvat muut avainsanat kunta, kuntaliitos, maan tarve, demokratia, poliittinen valta ja toiminta, suuri, pieni, rikas, köyhä, pakko, vapaaehtoisuus.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO
1.1 Aiheesta ja aineistosta

2. EKSKURSIO KUNNAN OLEMUKSEEN
2.1 Kunnallinen jaotus
2.2 Itsehallinto
2.3 Kuntien rahat alkavat loppua
2.4 Yhteenveto

3. POIMINTOJA 1960- JA 1970-LUKUJEN TUTKIMUKSISTA
3.1 Mitä Ruotsi edellä, sitä Suomi perässä
3.2 Miten Euroopassa

4. KUNTALIITOSKESKUSTELUISTA 1960- JA 1970-LUVUILLA
4.1 Jos ei hyvällä niin pakolla
4.2 Komiteasta komiteaan
4.3 Eduskunnan rooli
4.4. Puolueiden rooli
4.5 Kunnalliset keskusjärjestöt
4.6 Yhteenveto

5. KUNTALIITOSKESKUSTELUISTA 1980-LUVULTA 1990-LUVULLE
5.1 Eduskunnan rooli
5.2. Puolueiden rooli
5.3 Kunnalliset keskusjärjestöt
5.4 Porkkanapolitiikkaa
5.5 Yhteenveto

6. KUNTALIITOKSIA VALMISTELLAAN
6.1 Tapaus Pieksämäki vuosina 1989-2006
6.2 Tapaus Mikkeli vuosina 1979-2000

7. AVAINSANOJEN ANALYYSIA

8. EDELLEEN YHDESSÄ JA RINNAKKAIN

LÄHTEET

LIITTEET

1.JOHDANTO

1.1 Aiheesta ja aineistosta

Tutkimukseni aihe on kuntaliitoksiin ja kuntauudistukseen liittyvien retoristen keskustelujen analysointi virallisten tekstien kautta ja miten ne ovat vaikuttaneet poliittiseen toimintaan itsehallinto- ja talouskäsitteiden käytössä kuntaliitosvalmisteluissa. Tutkimukseni yhtenä innoitteena olivat vanhat ovat seminaarityöni: *Kuntien valtionosuusjärjestelmä pääpiirteittäin (1986) ja Teoista ja sanoista kuntaliitospolitiikassa 1960-luvulta 1990-luvulle (1990).* Toisena innoitteena on oma, jo lähes 30 vuotta kestänyt virkasuhteeni Mikkelin kaupunkiin, joka on painiskellut kuntaliitosten ja talousvaikeuksien kanssa melkein yhtä kauan ellei kauemminkin.

Kuten myös Summa toteaa (1989, 22), 1960- ja 70-luvuilla valtion keskushallinnon tehtävissä, rakenteissa ja toimintatavoissa tapahtui muutoksia, joiden perusteella näille vuosikymmenille ajoittuva jakso usein rajataan omaksi periodikseen yhteiskunnallisessa kehityksessä. Olen käyttänyt tässä työssäni vastaavaa rajausta kuntaliitostekstien tarkastelussa. 1960- ja 1970- lukujen keskusteluja hallitsivat pakkoliitokset ja voimakas kuntien itsehallinnon vaatimus. Terveys- ja sosiaalitoimen laajeneminen ja peruskouluuudistus 1970-luvulla aloittivat kuntien taloudellisen kantokyvyn tarkastelun uudesta näkökulmasta ja se on jatkunut edelleen 1980-luvulta 2000-luvulle. Talouden ja itsehallinnon käsitteitä alettiin kytkeä uudella tavalla tosiinsa, jolloin ne saivat erilaisen merkityksen. Käsitteiden painoarvoissa ja järjestyksessä tapahtui perustavanlaatuisia muutoksia. 1980-luvulta alkaen myös valtio muutti kuntaliitospolitiikkaansa ja käsitteitään.

Valtio siirsi lainsäädännöllä kuntalaisille kohdistettavia perustehtäviä kuntien hoidettavaksi ja maksettavaksi. Monet kuntalaisten palvelujen saatavuutta ja tasoa koskevat ratkaisut tehtiin kuitenkin kunnallispoliittisilla päätöksillä. Kuntien palvelutasojen muutosten lisäksi vahvistui 1980-luvulla suunnittelujärjestelmien kautta myös valtion ja kuntien hallinnon rakenteiden muutos (Summa 1989, 32). Kuntien henkilöstön määrä nousi merkittävästi nimenomaan 1980-luvulla, joten 1980-luku ja 1990-luvun alkupuoli oli tarkoituksenmukaista rajata omaksi ajanjaksokseen. 1990-luvulla kuntien henkilöstömäärän kasvu pysähtyi ja on ollut tämän jälkeen melko vakiintunutta. (Kunnallinen työmarkkinalaitos 2007, henkilöstömäärän kehitys).

Kun kuntien hallinnon rakenteiden muutos ja palvelutason laajeneminen edellytti henkilöstön määrän merkittävää lisäämistä, kasvoivat myös kuntien palkkamenot rajusti. Tällä oli vaikutusta kuntien taloudelliseen kantokykyyn, koska poikkeuksetta kunnassa kuin kunnassa henkilöstön palkkamenot alkoivat olla suurin menoerä.

1990-luvun alkupuolella kuntien taloudelliset vaikeudet kasvoivat edelleen. Osa tästä johtui yleisestä taloudellisesta lamasta, osa kuntien palvelutason ylläpitämisestä. 1990-luvulla lisääntyivät vapaaehtoiset kuntaliitokset ja 2000-luvulle mentäessä nämä olivat jo *arkipäivää.* 2000-lukua edustavat Pieksämäen ja Mikkelin seutujen kuntaliitosprosessit, joiden käsittelyssä talouden käsite sai jo suurimman roolin. Nämä kaksi kuntaliitosta kuvannevat hyvin käsitteiden käytön nykytilannetta Suomessa.

Retoriikan tulkkina olen käyttänyt Hilkka Summan väitöskirjaa Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka. Toisin kuin logiikassa, jossa argumentointi on pakottavaa, retorii-

kassa ei tunneta pakkoa (Palonen 1995, 9). Retoriset käsitteet ohjaavat kuitenkin poliittisiin muutoksiin myös kuntaliitosvalmisteluissa.

Kuntaliitosproblematiikan ymmärtäminen edellyttää oikeudenmukaisuuden käsitteitä ja siinä tulkkina käytän John Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriaa. Oikeudenmukaisuus on Rawlsin mukaan yhteiskunnallisten instituutioiden tärkein hyve, ja vaikka yhteiskunta onkin vastavuoroiseen hyötyyn tähtäävä yhteistoimintayritys, jossa on etujen ristiriita, on yhteisöllisyys ja yhteistoiminta avainasemassa, jotta kaikki voisivat elää paremmin kuin yksin ponnistellessa (Rawls 1971, 15, 17).

Tutkimukseni ei sisällä yksittäisten kuntaliitosten yhteydessä tapahtuvaa poliittista liikehdintää, liitoskeskustelua ja niiden tulkintaa, vaan valtion ja kuntien välistä suhdetta kuntaliitoskysymyksissä, ja minkälainen poliittinen diskurssiraami oli vallalla, ja kuinka se muuttui näillä ajanjaksoilla virallisten tekstien ja toiminnan kautta tulkittuna. Nämä ajanjaksot antavat myös historiallisen kontekstin Pieksämäen ja Mikkelin liitoprosessien tapahtumille.

Työn ensimmäisessä osassa on ekskursio kunnan olemukseen. Toisessa osassa on muutamia poimintoja kuntatutkimuksista 1960- ja 1970-luvuilta Ruotsia unohtamatta. Rajaus on historiallisen viitekehyksen pohjalta. Tutkielmassa käsittelen itsehallinnon, talouden ja poliittisen vallan käsitteiden muutoksia virallisessa diskurssissa. Aluksi on virallista historiaa, kuten eduskunta-aloitteita, komiteamietintöjä ja kunnallisten keskusjärjestöjen sekä kunnan että valtionvirkamiesten näkemyksiä, jotka antavat taustadiskurssin kuntaliitoskeskustelujen foorumien ja käsitteiden muutoksille. Diskurssit vastaavat suurin piirtein niitä tekstien ulottuvuuksia, joista on perinteisesti keskusteltu kä-

sitteillä sisältö, ideatonaaliset merkitykset, topiikki ja aihe. Diskurssi -käsitteen hyvä puoli on Faircloughin mielestä sen laaja-alaisuus (Heikkinen ym. 2000, 75) ja tähän uskoin.

Aineistoon on valikoitunut puhujiksi valtion, kuntien ja kunnallisten keskusjärjestöjen virallisia edustajia. Esimerkkiteksteiksi on otettu ne, jotka tyypillisesti ja määrällisesti eniten kuvasivat aikakauden puhujatahon mielipidettä tarkasteltavien käsitteiden kautta. Lähdeaineiston rajaus on tehty olettamalla, että poliittinen argumentointi vaikuttaisi päätöksentekoon ja ei-päätöksen tekoon erityisesti silloin, kun siitä puhuvat pääasiassa instituutiot tai henkilöt, joilla on institutionaalinen asema poliitikkona tai viranhaltijana. Institutionaalinen argumentointi muuttaa myös poliittista kulttuuria nostamalla eri käsitteitä ja niiden merkityksiä keskustelujen aiheiksi. Lähdeaineiston aikakauden rajaus löytyi kuntien 1960- ja 1970-lvuilla tehtyjen pakkoliitosten ja 1980-luvulta alkaneen kuntien yhteistyön lisääntymisessä käsitteiden kautta.

Aineiston luokittelu on tehty siten, että olen huomioinut virallisten edustajien kannanotot, joissa talouden ja itsehallinnon käsitteitä on rinnastettu tai niihin on vedottu ja joita esiintyi määrällisesti eniten Kuntien keskusjärjestöjen edustamissa lehdissä ja muissa virallisluontoisissa teksteissä. Joitakin sanomalehtiartikkeleita on otettu mukaan kuvaamaan yleensä virallista keskustelua. Tutkimukseen on käyty läpi myös kuntaliitoksia koskevia edustakunta-aloitteita ja Kuntaliiton toimittamia kuntien tunnuslukuja. Luokittelu on tehty edellä mainituilla rajauksilla siten, että vastaako se edes väljästi kysymykseen, voiko itsehallintoa olla, jos kunnalla ei ole taloudellista kantokykyä.

Viralliset tekstit koostuvat kuntaliitoshankkeisiin liittyvistä asiakirjoista ja lehtien artikkeleista. Pohjana historian argumentoinnille ovat asiantuntijat Olavi Rytkölä ja Hannu Soikkanen. Puolueiden ohjelmien ja puolueiden edustajien kannanotot kuuluvat historialliseen taustadiskurssiin oletuksella, että ne kertovat puoluepoliittiset linjat kuntaliitoksiin. Puoluepoliittiset linjat tekevät poliittisen sillan sekä valtioon että kuntiin. Puolueiden kanta tulee esille puolueohjelmista ja puolueiden johtajien haastatteluteksteistä, lähtöoletuksella, ettei puolue voi olla kovinkaan eri mieltä kuntauudistuksesta taikka kuntaliitoksista, kun puolueenjohtaja tai puolueen muu edustaja silloin, kun hän puhuu asemassaan virallisesti ja julkisesti. Vastaavalla tavalla ole käsitellyt valtion viranomaisia ja heidän lausumiaan.

Kuntaliitos- ja kuntauudistus termit ovat tässä tutkielmassa synonyymejä toisilleen. Kuntarakennemuutos on jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Kuntaliitos, joka pitää sisällään kuntien yhdistymiset, on kahden tai useamman kunnan yksittäinen tavoite parantaa seutukunnan elinvoimaisuutta. Kuntaliitos tarkoittaa eksaktisti sitä, että yhteen olemassa olevaan kuntaan liitetään kunta tai kuntia. Kuntien yhdistyminen tarkoittaa kahden tai useamman kunnan yhdistymistä kokonaan uudeksi kunnaksi. Kuntauudistus- ja kuntaliitokset kulkevat tässä tutkielmassa siis toisiaan syleillen. Niiden jyrkkä erottaminen ei ollut tarkoituksenmukaista, koska lopputulos niiden toteutuessa on aina sama.

Vaikka 1990- ja 2000-luvut olisivat olleet kiinnostavampia kuntien taloudellisten vaikeuksien, yleensä taloudellisten suhdanteiden muutosten, EU:n jäsenyyden ja muidenkin muutosprosessien vuoksi, uskoin, että historian traditiossa ovat ne esteet, miksi kuntauudistusta eikä kuntaliitoksia ole tehty vuoteen 2009 sillä suunnitelmalla, että *meitä* oli-

si nyt vain 150-200 kuntaa siirryttäessä 2000-luvulle. Asiaa on *jahkailtu* useita kymmeniä vuosia ja *meitähän* on vieläkin reilusti yli 300.

Tutkimuskysymyksinä olivat; miten käsitteet ovat muuttuneet tai mitä uusia merkityksiä ne ovat saaneet ajan ja politiikan kulttuurin muutoksissa. Tutkimus antanee myös viitteitä siitä poliittisesta diskurssista, miksi kuntaliitoksia ja kuntauudistusta on *jahkailtu* jo vuosikymmeniä.

Työssäni näkyy siis oma, lähes 30-vuotinen kokemukseni kunnan viranhaltijana ja ajoittain liitoshankkeissa mukana olleena. Näistä en pääse eroon edes tieteellisessä tutkimuksessa. Tämä voi olla ajoittain myönteistä, mutta myös ajoittain sokaisevaa. Tutkimukseni voisi olla myös salapoliisiromaani, jossa etsitään vaikuttimia kuntaliitosproblematiikkaan ja siihen liittyvään poliittiseen toimintaan diskurssien kautta. Salapoliisiromaanissa täytyy olla aina joku syyllinen tai ainakin epäily syyllisestä. Onko syyllinen valtio vai kunta kuntauudistuksen ja kuntaliitosten valmisteluissa ja *jahkailussa*, vai joku muu ? Vai jääkö syyllinen löytymättä, tai onko sitä olemassakaan, aika näyttää.

2. EKSKURSIO KUNNAN OLEMUKSEEN

Kunta on yleisen hallinnollisen valtakunnallisen jaotuksen perusyksikkö. Kunnan tehtävänä on huolehtia asukkaiden hyvinvoinnista ja edistää alueensa kehitystä. Kuntien lukumäärä oli 1960-luvun alussa 548, joista kaupunkeja oli 41, kauppaloita 26 ja muita kuntia (maalaiskuntia) 481. Kauppalat muutettiin kaupungeiksi vuoteen 1976 mennessä. Vuoden 1976 kunnallislain perusteella kaikista kunnista tuli asemaltaan samanarvoisia. Vuoteen 1980 kuntien määrä oli pudonnut 464:ään, joista kaupunkeja oli 84.

Vuoden 1991 alussa kuntia oli 460, joista kaupunkeja 94 (Suomen Kaupunkiliitto 1991, 83). Vuosina 1960-1970 kuntien määrä väheni 84 kunnalla, mutta vain neljällä kunnalla 1980-luvulla ja kahdeksalla kunnalla 1990-luvulla. Vuoden 2009 alussa kuntien määrä oli 348 kpl, kun se vielä 2008 alussa oli 415 kpl. Lukumäärän väheneminen oli nyt jo merkittävä (Kunnalliskalenteri 2009, 201).

Kun julkisessa hallinnossa tehdään jotain puhumalla tai lainsäädännöllä, kertoo se siitä miten siellä toimitaan ja mihin sen on tarkoitus vaikuttaa. Tämä on merkityksellistä yhteiskunnan, politiikan ja arkielämän muuttumisen näkökulmasta. Ari-Veikko Anttiroikon mukaan kunta on meille elämismaailmassamme tuttu ja samalla vieras. Tuttu tradition ja praktisen synteesin kautta, mutta vieras todella olevana, mielenä (Anttiroiko 1991, 189, 191).

2.1 Kunnallinen jaotus

Ensimmäinen laki kuntajaosta oli laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta (KJaotusL 1925), jonka mukaan kuntajaotusta voidaan muuttaa silloin, kun muutoksen on havaittu tuottavan etua tai milloin voimassa oleva jaotus on havaittu sopimattomaksi. Laki sisälsi kuitenkin säännöksiä, joita ei enää 1970-luvulla tarvittu. Eduskunnalle annettiin samanaikaisesti uuden kunnallislakiesityksen (nykyisin kuntalaki) kanssa esitys uudesta kuntajakolaista. Uusi laki kuntajaosta tuli voimaan 1.4.1977 (Rytkölä 1978, 4). Voimaan tuleva laki ei eronnut periaatteiltaan aikaisemmasta laista. Merkittävin muutos koski yleisesti liitosperusteena käytetyn kunnan lisämaan tarpeen väistymistä kunnallishallinnon toimivuuden kriteerien vaatimukseen. Muutoksella oli vaikutusta poliittisen

asenteeseen pakkoliitoskysymyksissä. Viimeinen pakkoliitos tehtiin vuonna 1977. Pakkoliitoksista jäljempänä tarkemmin.

Seuraavaa kuntajakolakimuutos toteutettiin vuonna 1992. Vapaaehtoisia kuntaliitoksia kannustettiin ja kuntaliitosten yhdistymisavustusjärjestelmiä kehitettiin. Vuoden 1978 lakia kuntien yhdistymisavustuksista jatkettiin vuonna 1985 ja edelleen vuonna 1990 kuntien vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamiseksi vuosina 1992-1993.

Kuntajaon muuttaminen ei yleensä aiheuta ongelmia silloin, kun kaikki osapuolet ovat muutoksesta yksimielisiä. Kuntajakolain 3 §:n mukaan pakkoliitos saadaan tehdä vain, jos tärkeän yleisen edun on katsottava sitä vaativan. Kun kuntajako on valtakunnallinen perusjaotus, sen muuttaminen on mahdollista vain huomattavan epäkohdan ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi. Tämän vuoksi se on olemassa viime kädessä valtion edun vuoksi. Lainkohdassa on pidetty silmällä kuntajaon muuttamista vaativan intressin voimakkuutta kiinnittämättä erityisesti huomiota sen laatuun (Rytkölä, 1978, 41-42, 45). Kun tällaisen tärkeän yleisen edun katsotaan olevan olemassa, valtioneuvosto voi vapaan harkintansa mukaan päättää liitoksen toimeenpanosta tai jättää sen tekemättä. Tehdyistä lakimuutoksista tätä kyseistä mahdollisuutta ei ole poistettu. Pakkoliitosten mahdollisuus jäi olemaan lakiteksteihin ja on siellä edelleen.

2.2 Itsehallinto

Kunnallista itsehallintoa sääntelee perustuslaissa HM 51 pykälän 2 momentti, jonka mukaan kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kun erityisissä laeissa siitä säädetään.

Soikkanen toteaa, että itsehallinnon merkitystä on useissa eri yhteyksissä tähdennetty, että se kuuluu demokratian luovuttamattomaan perusolemukseen eikä se ole vain hallinnollinen tarkoituksenmukaisuuskysymys (Soikkanen 1966, 674). Sekä hallitusmuodossa että kunnallislaissa korostetaan kuntien hallinnon järjestämistä kansalaisten itsehallinnon pohjalle. Näin kansalaisilla on mahdollisuus osallistua itseään koskevien asioiden ratkaisemiseen ja asioiden hoitoon. Itsehallinnon sisältöön kuuluvia keskeisiä tekijöitä ovat muun muassa kunnan itse määräämät tehtävät, omat hallintoelimet ja ylin päätösvalta voimavarojen käytössä sekä verotusoikeus. Kunnallislain mukaan kaikki kunnat ja kaupungit ovat samanarvoisia ja niitä koskevat samat kunnallislain säännökset (Kunnallislaki 1976).

Itsehallinto ei voi toteutua, elleivät kuntalaiset osallistu kunnallishallintoon. Yleensä äänestäminen kunnallisvaaleissa joka neljäs vuosi on ainoa toimenpide, jonka suurin osa kuntalaisista tekee. Kosken mukaan tämä on riittämätöntä. Jos kuntalaisilta puuttuvat muut osallistumismahdollisuudet tai mahdollisuuksia ei käytetä, on demokratia näennäistä (Koski 1970, 179). Kunnallisen itsehallintoperiaatteen kannalta tärkeämpää kuin luottamustehtävien määrä on niiden omaama painavuus kunnan hallinto-organisaatiossa (ibid. 183). Minkälaisista asioista kunnalliset luottamusmiehet ovat yleensä oikeutettuja tai velvoitettuja päättämään. Yhtä olennaista on myös se, millaiset taloudelliset mahdollisuudet kunnalla on näiden päätösten toteuttamiseen.

2.3 Kuntien rahat alkavat loppua

Kuntien talous rakentuu pääosin verotuloihin ja valtionosuuksiin ja -apuihin. Valtion siirtäessä lakisääteisesti tehtäviä kunnille, on jouduttu kehittämään myös valtionosuusjärjestelmiä kuntien erilaisten taloudellisten tilanteiden tasoittamiseksi.

Kuntien erilainen taloudellinen kantokyky puhutti jo 1960-luvulla:

> "Kun ajatus samanlaisista ja samantasoisista peruspalveluksista on yleisesti hyväksytty, niin tällöin ongelmaksi on noussut, miten taloudelliselta pohjaltaan hyvin eritasoiset kunnat voivat tästä selvitä ilman, että veroäyrin hinta köyhissä kunnissa nousee kohtuuttomasti."

1960-luvulla erityisesti maalaiskuntien menot lisääntyivät voimakkaasti. Valtion rahoitus kattoi keskimäärin kuntien menoista noin 17 %. Myös kuntien lainanotto lisääntyi voimakkaasti ja kuntien velkaantumisaste vaihteli suuresti. Teollistuminen merkitsi taloudellisten voimavarojen ja väestön ryhmittymistä Etelä-Suomeen ja muuttotappiokunnissa jouduttiin korottamaan veroäyrin hintaa paljonkin verotuspohjan muuttuessa (Soikkanen 1966, 729, 735).

Eri yhteyksissä on sanottu entistä painokkaammin, että kaikkien kuntien pitäisi pystyä tarjoamaan samat peruspalvelukset suunnilleen samantasoisina. Kun kuntien toiminta on laajentunut uusille aloille, on se aiheuttanut mm. erityisviranhaltijoiden palkkaamisessa vaikeuksia pienille kunnille. Kun kuntajaotus on taloudellista ja sosiaalista kehitystä vastaamaton, lisää se edelleen pienten kuntien taloudellisia vaikeuksia peruspal-

velujen tarjonnassa. Tämä nähdään yhtenä syynä mm. kunnallishallinnon painopisteen siirtymisessä itsehallinnon tähdentämisestä kunnallisiin palveluihin (Soikkanen 1966, 738-740).

Lainsäädännöllisesti lisättyjen tehtävien, kuten palvelujen siirtäminen valtiolta kunnille ja hyvinvointipolitiikkaan liittyvien tehtävien luominen, johtivat mm. 1970-luvulla julkisen sektorin työvoiman voimakkaaseen kasvuun. Koko julkista toimintaa ajatellen voimakkainta työvoiman kasvu oli kunnallisella sektorilla (Pekonen 1984, 164-165).

Sama taloudellinen kehitys kunnissa jatkui myös 1980-luvulla eikä 1990-luvun alku tuonut parannusta kuntien talouskehitykseen. Kunnallishallinnon hoidettavat palvelut lisääntyivät ja tulonsiirrot valtiolta kunnille kasvoivat. Vuonna 1990 valtion tulonsiirrot kunnille olivat jo 25 % kuntien menoista. Myös eräät työvoimaan ja sen saatavuuteen ja alueittaiseen sijoittumiseen liittyvät kysymykset nostivat valtakunnallisen taloudellisen vaikuttamisen välttämättömäksi ja vahvisti valtion roolia rahoittajana (Sisäasiainministeriö 1990, 9, 17). Vaikka valtionosuudet ja -avut lisääntyivät, kasvoivat kuntien menot suhteessa enemmän.

Kuntien taloudellista liikkumavaraa 1981-1987 on tutkittu liikkumavaraprojektin raportissa nro 5. Raportin tavoitteena oli kuvata taloudellisessa liikkumavarassa tapahtuneita alueittaisia ja kunnittaisia muutoksia. Muutoksia analysoitiin myös kuntien toimintapolitiikan mukaan. Raportissa ei kuitenkaan otettu kantaa siihen, miksi jonkin kunnan luvut olivat voimakkaasti heikentyneet, vaan tarkastelussa vahvistui käsitys, että kunta voi toimintapolitiikallaan vaikuttaa taloutta kuvaaviin tunnuslukuihinsa. Raportissa todettiin, että harvoin veropohjaltaan vahva ja kehittynyt kunta on *”umpikuja –ryhmässä”.*

Heikon veropohjan kunnilla taloudelliset tunnusluvut olivat enemmän *"tahdon asia".* (Helin ym. 1990, 37, 41, 46). Raportin ”*umpikuja-ryhmällä”* tarkoitettiin niitä kuntia, joilla kuntalaisten palvelutason ylläpitäminen olisi vaatinut lisääntyvää lainanottoa tai merkittävää veroäyrin hinnan korottamista. *Tahdon asialla* edellytettiin lähinnä kunnallispoliittista päätöksentekoa siten, että taloudelliset realiteetit ymmärrettiin.

Taloudellisen tilanteen suuntaus ei enää ollut pienten maalaiskuntien ongelma, vaan myös kaupungeilla oli 1980-luvulla merkittäviä rahoitusongelmia. Tämä johti veroäyrin hinnan korotuksiin vuodelle 1991 jo joka viidennessä kaupungissa ja yli 70 % kaupungeista arvioi rahoitusasemansa edelleen heikkenevän (Suomen Kunnallislehti 1990, 20).

2.4 Yhteenveto

Talouden ja itsehallinnon avainkysymykset ovat olleet 1960-luvulta lähtien ne keskeiset kysymykset, joilla oli merkitystä kuntaliitoskeskusteluissa. Valtion ja kuntien välisiä suhteita määritteli kuntajaotus ja itsehallinnon juridisuuskäsite, mikä osittain selittää valtion taloudellisten tukijärjestelmien kehittämisen ja kuntien taloudellisen kantokyvyn tasoittamisen vaatimukset kuntaliitosten tukemisen ohella. Kunnat päättivät itse lain puitteissa palveluistaan ja –vaihtoehdoistaan paikallisesti. Kunnat eivät voineet kuitenkaan olla täysin irrallaan valtion ohjauksesta ja politiikasta eivätkä yleisestä markkinataloudesta, koska valtion hyvinvointipolitiikka ja lainsäädäntö ohjaavat kuntia käytäntöihin ja valintoihin kunnallisessa päätöksenteossa. Esitetty *”tahdon asia”* pitää sisällään kunnallispoliittisen toiminnan uuden retoriikan argumentoinnin piirteen, jolloin yhteisymmärryksen saavuttaminen jossakin taloudellisessa tilanteessa mahdollistaisi vaihto-

ehtojen valinnan (Summa 1989, 88). Tällaisia vaihtoehtoisia valintoja kunnilla ”*tahdon kautta”* , ei rahojen loppuessa olisi muita kuin kuntaliitos. Toinen vaihtoehto olisi *”umpikuja-ryhmä”*, jolloin poliittisen päätöksen kuntaliitoksesta tekisi joku muu kun kunta itse.

Palvelujen tarjoaminen erilaisten lainsäädännöllisten keinojen kautta hamaan tulevaisuuteen ei näytä järin tarkoituksenmukaiselta. Valtionosuusjärjestelmän ja yhdistymisavustusten jatkuva porrastaminen ei tuo lopullista ratkaisua kuntien taloudellisiin vaikeuksiin. Tahdon asia tuo implisiittisesti esiin vain kuntaliitosdiskurssin. Kun perinteellinen kuntajako nähdään esteenä vahvojen taajamien muodostumiseen, talouden rationaalisuuden tavoitteet tulevat esiin ja vähintään rinnalle.

Kuntaliitoksia estävät todennäköisesti monet muutkin tekijät, vaikka taloudelliset seikat puoltaisivatkin niitä. Poliittiselta ajattelulta edellytetään käsitteiden tulkintaa ja käyttöä, vaihtoehtojen järjestämistä, vastustuksen ennakoimista ja seurausten arviointia. Kuntaliitoskeskusteluissa nämä käsitteet ovat olleet läsnä, mutta ideologia ja käytännön politiikka on rajattu selvästi erillisiksi (Palonen 1995, 137).

3. POIMINTOJA TUTKIMUKSISTA 1970-LUVULTA EUROOPAN UNIONIIN

3.1 Mitä Ruotsi edellä, sitä Suomi perässä

Ruotsissa vaatimukset kuntauudistuksen toteuttamiseen olivat hyvin samansisältöiset kuin Suomessa: *voimakas yhteiskunnallinen rakennemuutos*. Ruotsissa toteutettiin kuntauudistus ensimmäisen kerran vuonna 1952 ja toinen kierros vuonna 1964. Tällöin kuntien määrää vähennettiin hyvin radikaalisti. Ensimmäisessä vaiheessa kuntien

lukumäärä pudotettiin 2.498 kunnasta 1.037 kuntaan. Vuonna 1964 perustettiin 282 kuntaryhmää. Kuntaryhmien tarkoituksena oli ajan myötä sulautua yhdeksi suurkunnaksi. Tämä prosessi kesti noin 10 vuotta, koska lähes kolmasosa kunnista, useimmat pienkuntia, vastustivat uudistusta. Uudistus ajettiin läpi kommunistien, sosialidemokraattien ja osan kansanpuoleen tuella, kun taas keskusta ja oikeisto vastustivat uudistusta (Strömberg ym. 1976,1, 32-36).

Strömberg ym. ovat käsitelleet itsehallinnon ja demokratian muutoksia ja toteutumista Ruotsin eri kuntatyypeissä. Pieniä kuntia pidettiin henkilökohtaisempana, koska päättäjät tunnettiin paremmin. Osallistuva demokratia oli heikompaa suurissa kunnissa. Tehdyssä haastattelututkimuksessa yli puolet vastaajista piti kunnallista itsehallintoa myönteisenä arvona (Strömberg ym. 1976, 39-58). Tutkimuksesta voitiin päätellä kunnallishallinnon byrokratisoituvan ja virkavaltaistuvan kuntayksikön asukasluvun suuretessa ja kunnallishallinnon epäkansanvaltaistuvan. Aktuelliksi nousivat myös kustannusten jako valtion, kunnan ja maakuntahallinnon välillä. Tärkeimmäksi kysymykseksi nousi verouudistus, joka on yksi kunnallisen itsehallinnon perusta (ibid. 59, 61.). Talouden ja itsehallinnon käsitteet olivat vastakkainasettelussa myös Ruotsissa ja kuntauudistus oli voimakkaasti politisoitunut puolueiden erilaisiin näkemyksiin.

Ruotsissa tehtiin laaja tutkimus kuntauudistuksen vaikutuksista 1980-luvulla. Tutkimus osoitti kuntien yhdistämisen olleen oikea toimenpide ongelmista huolimatta. Kuntien toiminnassa vahvistui pääteemaksi kuntapalvelujen laadun parantaminen ja menojen karsiminen (Suomen Kunnallislehti 1987).

Suomessa kuntaliitostutkimuksissa oli suurta kirjavuutta. Kuntaliitosten aiheuttamien seurausten tutkimuksia on tehty varsin vähän 1970- ja 1980-luvuilla ja ne ovat keskittyneet pääosin toteutettujen yksittäisten liitosten tarkasteluun. Esimerkiksi Djupsund, Helander ja Ståhlberg tekivät tutkimuksensa siten, että samankaltaisuusindeksin perusteella tutkimuksessa mukana olleille liitetyille kunnille valittiin vertailuparit ja näiden ero- ja vertailemalla pyrittiin selvittämään kuntaliitoksen vaikutukset. Tutkimuksen tulos ei antanut suoraa vastausta oliko kuntaliitoksen vaikutus merkittävästi myönteisempi kunnan kehitykselle. Myöskään kunnallisen demokratian ei todettu toimivan paremmin yhdistetyissä kunnissa (Djupsund ym. 1975, 98-101).

Hannu Katajamäen ym. tutkimus tarkasteli enemmänkin lääni- ja kuntatasoisen ilmiön välistä suhdetta. Katajamäen tutkimuksen teoreettisen lähtökohdan muodosti ns. kasautuvan kehityksen teoria ja siinä oli mukana 13 kuntaliitosta. Näyttäisi siltä, että kuntaliitoksen laukaisemat kehitystendenssit ilmenivät selvimmin pääkeskuksessa ja sen lähiympäristössä. Alueellisen demokratian toteutumisesta liitosalueella tutkimuksessa todettiin keskustapuolueella olleen lievää yliedustusta kuntien valtuustoissa ennen kuntaliitoksen toteutumista, mutta tilanteen tasoittuneen liitoksen jälkeen. Kuntaliitoksen merkityksestä alueen kehittymisen kannalta tutkielma osoitti, ettei liitos vielä automaattisesti käynnistä liitosalueen kehittymistä, vaan se avasi mahdollisuuksia. Lisäksi tutkimuksessa todetaan, ettei kuntaliitos ole heikentänyt yhdenkään liitosalueen kehittymisedellytyksiä (Katajamäki ym. 1979, 78-79).

Ilkka Saari selvitti tutkimuksessaan niitä eroja, joita esiintyy eri alueilla kuntalaisten suhtautumisessa kuntaliitokseen käyttäen kahta toteutunutta kuntaliitosta. Tutkimuksen tuloksena kuntaliitosten kannattajat katsoivat, että liitoksen syyt olivat taloudelliset, kun

taas vastustajien käsitys liitoksen syyksi oli puoluepoliittiset syyt. Kuntalaisten kokonaiskäsitykset kuntaliitoksen vaikutuksista olivat enemmän myönteisiä kuin kielteisiä (Saari 1979, 61, 62).

Mainittujen tutkimusten perusteella on vaikea arvioida tai antaa yksiselitteistä vastausta siihen, olisiko liitosalueiden kehitys ollut erilaista, jos kuntaliitoksia ei olisi toteutettu. Vertailun tekeminen Ruotsissa toteutetun kuntauudistuksen ja Suomen kuntauudistuksen valmistelun välillä on ongelmallista, vaikka mallia Suomen kuntauudistuksen suunnitteluun oli otettu Ruotsista. Vastustus Suomessa on ollut voimakasta ja kunnallisen itsehallinnon traditio koettu arvoksi, johon kajoaminen oli poliittisesti arveluttavaa. Tämä on ollut todennäköisesti yksi niistä syistä, miksei riittävää poliittista yksimielisyyttä kuntauudistuksen toteuttamiseen ole saavutettu Suomessa. Suomessa tehtyjen yksittäisten kuntaliitostutkimusten johtopäätösten pohjalta voidaan todeta, että kuntaliitos nähtiin positiivisena ja talouskehitystä edistävänä toimenpiteenä, mutta taustalle jäi kuitenkin: mutta. Tutkimusten mukaan demokratian toteutuminen ei eronnut merkittävästi ennen ja jälkeen kuntaliitoksen.

3.2 Miten Euroopassa

Euroopan neuvoston kunnallisten ja alueellisten asioiden yhteistyökomitea otti esille jo 1970-luvulla kuntaliitoskysymyksen yhdessä kuntainvälisen yhteistyön kanssa. Aiheesta tehty tutkimus selvitti uudistuksen nykytilannetta ja niitä syitä, miksi eri maiden kuntauudistuksen menetelmät erosivat toisistaan. Edelleen tutkimus käsitteli erilaisia ongelmia, kuten mitkä ovat kuntauudistuksen kriteerit, mitkä ovat kuntaliitoksen vaikuttimet sekä missä määrin asukkaat osallistuvat päätöksentekoon. Tutkimuksessa todet-

tiin muun muassa, että maat, joiden kuntauudistusta tuki yhteissuunnitelma, suuntautuivat kuntaliitoksiin ja maat, jotka ovat antaneet paikallisten viranomaisten valita vapaasti, suuntautuivat kuntien välisiin yhteistyömuotoihin kielteisesti. Positiivisia tuloksia saivat aikaan kehittyneiden kuntien väliset liitokset, kun taas pelkästään pienten maalaiskuntien väliset liitokset eivät tuoneet ratkaisuja niiden ongelmiin. Myöskään kuntien odotettuja toimintamenojen alenemisia ei saavutettu siinä määrin kun oletettiin. Kuntien asukkailta oli kysytty neuvoa (vrt. neuvoa-antava kansanäänestys) melko harvoin. Niissä tapauksissa missä mielipidettä oli kysytty, olivat epäluulot vallitsevina kuntaliitospolitiikkaa kohtaan (Suomen Kunnat 1976, 828).

Keskustelua kuntajaotuksesta ja kuntien yhdentymisproblematiikasta on käyty muuallakin kuin meillä. Kun tutkimuksista otetaan ajan, paikan ja politiikan kautta avainkysymysten dimensio, merkille pantavaa on se, että historia ja vertailtavuus talouden, itsehallinnon ja politiikan teemoihin ei ole vierasta muuallakaan. Ruotsi ja moni Euroopan maa kamppaili ja kamppailee samojen kuntapoliittisten ongelmien kanssa. Keskeisimpänä teemana myös Ruotsin kuntauudistuksessa oli kuntien itsehallinnon ja talouden vastakkainasettelu.

Euroopan integraation voimistuessa erityisesti 1990-luvulla esiintyi retorista Euroopan yhdentymisen ja kuntaliitosten kytkemistä toisiinsa.

> ”…. Kun Eurooppakin yhdentyy, miksei myös Mikkelin seutu yhdentyisi.”
> Länsi-Savo 2.9.1990, kunnanjohtaja Helge Häkkinen, Ristiina

Euroopan yhdentyminen on aika kaukaa haettua poliittista diskurssia kuntaliitoksiin. Yhteistä ovat vallan, demokratian ja itsehallinnon sekä talouden käsitteet ja niiden rinnastaminen yleensä kuntien yhdistymiseen tai kuntaliitoksiin. Euroopan integraatio saattaa vaikuttaa sisäpolitiikkamme, mutta yksiköiden vertailu on ongelmallista. Euroopan integraatiossa valtiot eivät lakkaa olemasta, ja niiden de facto suvereniteetti säilyy, vaikkakin rajoitettuna. Euroopan Unioni on itsenäisten valtioiden yhteisö.

4 KUNTALIITOSKESKUSTELUISTA 1960- JA 1970-LUVUILLA

Kuntauudistus- ja kuntaliitoskeskustelua on käyty useita vuosikymmeniä eri foorumeilla. Aika, paikka ja politiikka ovat määritelleet eri aikakausien poliittiset diskurssit. Tässä luvussa hahmotellaan historiallista kontekstia sille, kuinka kuntauudistuksessa ja kuntaliitosten valmisteluissa on jahkailtu ja miten se näkyy virallistamisen teksteissä selvittäen jahkailun kontekstia. Avainkysymysten kautta selvitetään löytyykö pakkoliitosargumentoinnista yhtymäkohtia 1980-ja 1990-luvun argumentointiin ja kahteen jäljempänä tarkasteltavaan liitostapaukseen: Pieksämäkeen ja Mikkeliin.

Maalaiskunnan (myöhemmin Suomen Kunnat) numerossa 6-7/1967 oli laaja katsaus ja useita haastatteluja valtion kuntaliitospolitiikkaa vastaan. Kunnallisneuvos W. Sarjala toteaa suomalaiselle luonteelle käsitteen "pakko" olevan vastenmielinen ja sellaisen nostattama protesti voi kohdistua yhteiskuntaamme juurtuneita perusarvoja kohtaan ja siksi sitä on mitä suurin syy vastustaa. Kunnallinen itsehallinto luottaa niin arvokkaisiin perusteisiin, ettei toisarvoisilla syillä saisi sitä järkyttää. Samoin maakuntaneuvos A. Eskola toteaa kuntasuunnittelulain puuttuvan radikaalisti kunnallisen itsehallinnon perusteisiin. Kunnansihteeri Mauno Luotonen protestoi pienten kuntien puolesta ja totesi

nyt vireästi toimivien pakkoliitettävien kuntien muodostuvan ison kunnan heikosti hoidettaviksi lievealueiksi ja näin tuhottavan vastoin perustuslakia kuntia pakollisesti (Maalaiskunta 1967, 648).

Demokratia käsitteeseen otti kantaa tohtori Erkki Pystynen käsitellessään kuntauudistuksen keskeisiä ongelmia. Hän tarkasteli kunnallisen demokratian astetta siten, että demokratia käsitetään yleisesti korkea-asteiseksi silloin, kun mahdollisimman moni kuntalainen on mukana välittömästi luottamusmiehinä vaikuttamassa hallintoon. Kun jokainen kunta toivoo väkilukunsa kasvavan, merkitsi tämä Pystysen mukaan demokratian kapenemista (Suomen Kunnallislehti 1969, 12-13).

4.1 Jos ei hyvällä niin pakolla

Pakkoliitoksia tehtiin 1960- ja 1970-luvuilla kaikkiaan 11. Valtaosa pakkoliitoksista oli 1960-luvun kuntasuunnitelmien mukaisia. Viidessä pakkoliitoksessa aloitteen tekijänä oli valtio, muissa joko kunta tai yksityinen henkilö (Niemivuo 1991, 24). Pakkoliitosten osuus oli tällä ajanjaksolla toteutetuista liitoksista hieman alle 15 % (Ks liite 1). Pakkoliitosten määrä ei ollut merkittävä, mutta se teki valtion ja kuntien välisen suhteen poliittisesti ongelmalliseksi vallan-, itsehallinnon- ja talouskäsitteiden kautta. Voimakkaaseen keskusteluun vaikutti hyvin todennäköisesti kaksi suurta pakkoliitosta, joista hieman tarkemmin seuraavissa esimerkeissä.

Kun Lauritsalan kauppala ja Lappeen kunta pakkoliitettiin Lappeenrannan kaupunkiin vuonna 1966, oli Lappeenrannan kaupungin liitoshakemuksessa painotettu erityisesti maantarvetta. Valtion ideana oli muodostaa Lappeenrannasta kaakkoisen Suomen

elinvoimainen keskus. Lauritsalan kauppala sekä Lappeen kunta hakivat muutosta pakkoliitoksen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Päätös pysyi, koska ”Valtioneuvosto on toiminut toimivaltansa rajoissa, ja että se yleinen tärkeä etu, joka oli valtioneuvoston päätöksen perustana, oli olemassa". Sekä Lauritsalan kauppala että Lappeen kunta katsoivat muutoshakemuksessaan, että heidän itsehallinnollista oikeuttaan oli loukattu valtioneuvoston päätöksessä (Suomen Kunnallislehti 1966).

Karhula-Kymi-Kotka pakkoliitos toteutui 1977-luvun alusta. Liitosprosessi kesti kaikkiaan kymmenen vuotta. Vastustavat mielipiteet laimenivat liitoshankkeen edetessä ja poikkeuksetta kaikki liitososapuolet painottivat yhteistyön tärkeyttä sekä tunneseikkojen pitämistä taka-alalla, jotka liitosprosessin alkuaikoina olivat melko voimakkaita. Liitososapuolten luottamusmiehet sekä virkamiehet odottivat uudelta *"suurkaupungilta"* hallinnon järkiperäistämistä sekä taloudellisuutta ja suunnitelmallisuutta alueen kehittämisessä. Alueen asukkaille ei nähty liitoksesta olevan suurtakaan vahinkoa, jos ei myöskään oleellista hyötyä. Itsehallinnosta ei enää suoranaisesti puhuttu, kun päätös liittämisestä tehtiin. Valtioneuvoston mukaan tärkein kriteeri oli olemassa, kun talousalue organisoidaan myös hallinnollisesti yhdeksi alueeksi (Suomen Kunnallislehti 1977).

Pakkoliitosten toteuttamisen poliittisia vaikuttamia voidaan tarkastella retoriikan ja sen vaikutusten kautta toimintaan yleisön, eetoksen ja arvojen kautta. Yleisön käsite on ihmisten muodostama yhteisö, johon puhuja argumentoinnillaan pyrkii vaikuttamaan. Kysymys ei ole vain siinä tilanteessa olevista kuulijoista, vaan käsittää myös muun mahdollisen yleisön, joka ei ole läsnä (Perelman 1980, 22-23).

Olennaista on yleisön "laadun" huomioiminen esitystilanteessa; millainen yleisö, sellainen puhe (Perelman 1980, 25-26). Argumentointi kuntaliitosta hakevan kunnan ja valtion taholta pakkoliitosten perusteluissa oli puhdasta eetosta. Näillä toimijoilla oli oikeus esiintyä asiantuntijoinansa ja ensisijaisena kohteena oli erityisyleisö eli pakkoliitettävien kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt ja toissijaisena kohteena kuntalaiset eli yleinen yleisö, joten yleisen edun perustelut riittivät valtion päätöksenteolle. Kuntien päätöksentekijöille jäi tehtäväksi toteuttaa yleinen etu kunnallisessa päätöksenteossa vaadittavien palvelujen järjestämisessä ja rahoittamisessa. Argumentointi pakkoliitoksessa oli myös viesti sille yleisölle, joka ei ollut läsnä. Tämä muu yleisö oli muut kunnat. Valtio haluaa elinvoimaisia kuntakeskuksia taloudellisista syistä.

Kun argumentaatiolle on tärkeää yhteisymmärrys tekijän ja yleisön välillä, riittävä ajatuksellinen kontakti sekä yhteisymmärrys yhteiskunnassa vallitsevista arvoista tai ainakin käsitys niistä (Summa 1989, 87), niin voidaan pakkoliitoksia tarkastella myös arvojen kautta. Pakkoliitoksissa käytetty termi ”yleinen etu” on tyypillinen abstrakti arvo. Se sitoutuu johonkin yleiseen, mutta pitää sisällään maantarpeen, itsehallinnon ja poliittisen päätöksenteon suhteessa kuntien taloudelliseen tilanteeseen. Itsehallinnon abstrakti arvo pitää sisällään samoja käsitteitä, mutta myös oikeudenmukaisuuden, inhimillisyyden ja totuudellisuuden, joiden mittaaminen määrällisesti on ongelmallisempaa. Abstrakti arvo on usein *koettua, inhimillisesti tunnettua.* Abstraktin arvon mittaaminen on vaikeaa. Abstraktit arvot konkretisoituvat, kun niistä tulee ”käsin” kosketeltavia; *maa on jalkojen alla ja rahat taskussa ja ne on jaettu oikeudenmukaisesti.* Itsehallinnosta tulee konkreettinen arvo, kun se pakko- tai kuntaliitoksessa koetaan menetetyksi ja lakkaa ikään kuin olemasta; *sitä maata ei ole enää jalkojen alla ja rahatkin ovat menneet toiselle kunnalle.*

Kun argumentaation perustana on yleisiä ja erityisiä arvoja sekä konkreettisia ja abstrakteja arvoja, ne konkretisoituvat tai abstrahoituvat tilanteen mukaan, kun puhutaan pakkoliitoksista, itsehallinnosta, taloudesta, kunnasta tai valtiosta (Summa 1989, 93).

Pakkoliitos oli voimakas poliittinen argumentti ja sitä käytettiin vakiintuneena käsitteenä kaikilla tämän tutkimuksena foorumeilla. Aika ei ole vaikuttanut sen poistumiseen tai rajautumiseen keskustelujen tai toiminnan ulkopuolelle (Summa 1989, 2-3). Pakkoliitos käsitteenä väistyy teksteistä ja puheenvuoroista siirryttäessä 1980-luvulle, mutta se on edelleen voimassa. Kuntaliitoskeskusteluissa se verhoutuu talouden ja itsehallinnon käsitteiden taustalle. Pakkoliitoksista ei enää puhuta tai jos puhutaan, niin sivulauseessa ikään kuin muodon vuoksi.

4.2 Komiteasta komiteaan

Valtioneuvosto perusti vuonna 1961 komitean pohtimaan pienten ja taloudelliselta kantokyvyltään heikkojen kuntien mahdollisuuksia selviytyä asetetuista vaatimuksista. Pienkuntakomitean mietintö valmistui vuonna 1965. Kuntaliitoksia tehtiin 1960-luvulla 24, joista viisi oli pakkoliitoksia (ks. liite 1).

Yhdistymishankkeiden vapaaehtoinen vireillepano osoitti Soikkasen mukaan, että mielipiteet olivat muokkautumassa kuntauudistukselle suopeammiksi. Tehtävien lisääntyminen kuntien luottamus- ja yhteistyöelimille loi suopeampaa mielialaa kuntien yhtymistä kohtaan. Toisaalta kuntien luottamusmiehillä oli erilainen käsitys asiasta kuin joh-

tavilla virkamiehillä. Yleisesti tunnustettiin uudistuksen välttämättömyys, mutta toisaalta pelättiin sen seurauksia ja siirtymäkauden vaikeuksia.

Nopeasti muuttuvat taloudelliset olosuhteet vaativat radikaaleja muutoksia, jotka vaikuttivat perinteelliseen ja kaikkeen sellaiseen, johon oli kasvettu kiinni ja totuttu. Vuonna 1965 valtiopäiville annettiin hallituksen esitys laiksi pienkuntakomiteamietinnön pohjalta, mikä edellytti, että kunnat pitäisi saada vähintään 8.000 asukkaan kunniksi ja vain poikkeustapauksissa jäädä alle 4.000 asukasta käsittäviksi. Tällöin pidettiin perusteena niitä väestömääriä, jotka ennusteen mukaan olisivat totta jo vuonna 1980 (Soikkanen 1966, 690, 692).

Perustana kuntien yhdistymiselle oli kuntien taloudellisen kantokyvyn turvaaminen. Kvantitatiivinen lokus on läsnä, kun paremmuutta perustellaan asukasluvun määrällä ja kunnan suuruudella. Kvalitatiivinen lokus on läsnä, kun pyritään perustelemaan pinta-alaltaan ja väestömäärältään suurempaa kuntaa, joka pystyy tarjoamaan kuntalaisilleen parempaa palvelutasoa. Itsehallinto on taustalla oikeutuksena, ainutkertaisena, jopa korvaamattomana arvona, kun pelätään seurauksia ja vaikeuksia. Vastadiskurssina on itsestään selvyyksien kumoaminen tai olevien olojen muuttaminen, kun implisiittisenä perusteluna on, ettei itsehallintoa voi olla, jos ei ole taloudellista kantokykyä (Summa 1989, 105-106).

Kuntauudistuksen toteuttamiseen tähtäävien toimenpiteiden suorittamista pyrittiin edistämään lukuisilla komiteoilla ja työryhmillä. Sisäasiainministeriön asettamat pienkuntakomitea, kuntauudistuskomiteat ja neuvottelukunnat olivat jokainen vuorollaan saaneet työnsä päätökseen. Näistä mietinnöistä ei päästy sen pitemmälle. Mitään konkreettisia

tai uudella tavalla aukeavia ratkaisumalleja ei pystytty esittämään. Mietinnöissä painotettiin edelleen itsehallinnon merkitystä ja demokratian toteutumista sekä kunnan asukasluvun minimikokoa, joka vaihtelee tultaessa lähemmäksi 1980-lukua 2.000 asukkaasta 8.000 asukkaaseen (Pienkuntakomiteamietintö 1965, kuntauudistuksen neuvottelukunnan ehdotus 1970).

4.3 Eduskunnan rooli

1960-luvulla pääosa esityksistä kuntaliitoksiin olivat hallituksen esityksiä laiksi kunnallisen jaotuksen muuttamisesta. Yksittäisiä liitostapauksia koskevia kysymyksiä ei tehty (Valtiopäiväasiakirjat 1962-1968).

Vasta 1970-luvulla toivomus-, raha- ja lakialoitteet sivusivat joitakin yksittäisiä liitoshankkeita. Pääosa aloitteista koski kuitenkin määrärahan myöntämistä heikossa taloudellisessa asemassa oleville kunnille tai kuntien verorasituksen keventämistä. Lisäksi tehtiin muutamia aloitteita kuntalaisten mielipiteiden ottamisesta huomioon kuntia yhdistettäessä.

Totuuden hetkeksi kuntaliitosten vastustajille kuvasi sisäministeri Martti Viitanen hallituksen esitystä laiksi kuntien yhdistymisavustuksista. Sisäministeri totesi valtionapujen menetyksen olevan usein esteenä kuntaliitoksille. Tämän uusi "odotettu ja kaivattu" uudistus oli tarkoitettu lieventämään kuntien yhdistymisvaiheen ongelmia, kuten valtion ja kuntien välisten tehtävien ja niiden kustannusten jaon organisointia, sekä kunnallisverorasituksen tasoittamista (Suomen Kunnallislehti 1972, 5). Valtionosuusjärjestelmää uudistettiin vuonna 1975 ja laki yhdistymisavustuksista tuli voimaan 1978.

Eniten aloitteita kuntien liitoskysymyksistä 1970-luvulla teki Suomen Maaseudun Puolue. Puolueen aloitteet koskivat pakkoliitosten ehkäisemistä ja kuntajaosta annetun lain muuttamista sekä kuntien olemassa olon turvaamista.

> "Sorsa-Virolaisen hallitus ja sitä edeltäneet K-linjan hallitukset ovat suunnitelleet ja harrastaneet kuntien pakkoliitoksia. Kansamme valtaenemmistö on kuitenkin tällaista pakkoa vastaan. Kuntalaisten enemmistön on saatava päättää omista asioistaan ilman hallitusklikin pakkovaltaa."
> (SMP, Toivomusaloite numero 736/1975 II vp.)

Muiden puolueiden aloitteet koskivat kuntien itsehallinnon aseman vahvistamista tai kuntauudistuksen aikaansaamisesta. Yksi kirjallinen kysymys (Sosialidemokraattien edustaja Mikko Pesälä) koski itsehallinnon loukkaamista ja kunnallisten palvelujen heikentämistä Kotka-Karhula-Kymin pakkoliitostapauksessa. Vastauksena kysymykseen sisäasiainministeri Paavo Tiilikainen totesi näiden kolmen kunnan muodostavan toiminnallisen kokonaisuuden ja alueen tulevan kehityksen kannalta pakkoliitosta oli pidettävä välttämättömänä (Kirjallinen kysymys numero 58, 1975/II vp.).

Eduskunta-aloitteiden retoriikka jakautuu analyyttisesti vaikuttamisen keinoista persoonallisessa kommunikoinnissa kolmeen keskinäisessä vuorovaikutuksessa olevaan elementtiin; eetos, paatos ja logos. Kun eetos ymmärretään niiksi normatiivisiksi lähtökohdiksi, joita esittäjä teokseensa sisällyttää, on se, millaisena esittäjä näyttää itsensä yleisölleen, merkityksellisintä; olen valtionvallan edustaja tai kansanedustaja ja minulla on oikeus olla asiantuntijana. Paatoksen käsite liitetään yleensä emotionaalisuuteen ja

sen pyrkimyksenä on herättää erilaisia tunteita ennemmin kuin argumentoida järjellisin perustein (Summa 1989, 96-97). Paatos näkyy eduskunta-aloitteiden poliittisessa argumentaatiossa ja siinä on kuntiin ja kuntalaisiin suunnattu argumentointiin liittyvä toiminta; pakko, hallitusklikki, on saatava päättää omista asioista. Vastausretoriikasta kokonaisuus, kehitys ja välttämätön antavat implisiittisen vaikutelman itsehallinnosta ja taloudellisesta hyvinvoinnista, joita ei voi olla ilman rahaa.

4.4 Puolueiden rooli

Soikkasen mukaan yleinen puoluepolitiikan ote kunnallispolitiikassa jatkui 1960-luvulla. Yleensä kunnallisvaalien tulokset seurasivat valtiollisten vaalien suuntaa, mikä johtunee siitä, että niiden yleispoliittinen leima oli jatkuvasti vahvistunut (Soikkanen 1966, 710, 713).

1960- ja 1970-luvuilla puolueiden ohjelmissa kunnallinen itsehallinto oli voimakkaana positiivisena arvovarauksena. Kansallisen Kokoomuksen ohjelmassa 1960-luvulla todetaan, että paikallinen itsehallinto kuuluu demokratian ja vapaan yhteiskunnan tärkeimpiin kulmakiviin. Maalaisliiton (myöhemmin Keskustapuolue) ohjelmassa vuodelta 1962 sama asia esitetään sanoilla kunnallista itsehallintoa on lujitettava ja sen kansanvaltaisia periaatteita on vahvistettava. Myös SDP:n kunnallisvaaliohjelmassa kunnallinen itsehallinto liitetään kansanvaltaan: tehokkaan kansanvallan luomiseksi ja edelleen kehittämiseksi, on kunnallinen itsehallinto oleva paikallishallinnon perustana. Suomen Kommunistisen Puolueen ohjelmassa oli niinikään kuntien itsehallinto yhdistetty kansanvaltaan; itsehallintoa on suojeltava ja laajennettava (Soikkanen 1966, 717).

Puolueet näyttivät olevan täysin yksimielisiä kunnallisen itsehallinnon merkityksestä ja sen asemasta eräänlaisena perusarvona. Pientä eroa puolueiden välillä voi havaita siinä, että Kokoomus ja Keskusta korostivat itsehallinnon perinteitä, kun taas kommunistit ja sosiaalidemokraatit tähdensivät kunnallista itsehallintoa ensisijaisesti kansanvallan osana.

4.5 Kunnalliset keskusjärjestöt

Kunnallisten keskusjärjestöjen toiminta tapahtui pääasiassa kahdella taholla. Ensinnäkin ne edustivat ja valvoivat kuntien intressejä valtiovaltaan ja viranomaisiin päin, toiseksi ne opastivat ja neuvoivat kuntia monenlaatuisissa kysymyksissä ja suorittivat kunnille palveluksia; liittojen asiantuntijat antoivat mm. lausuntoja erityyppisiin kysymyksiin, jotka olivat ennakkotapauksia. Keskusjärjestöjen rooli kuntiin päin oli jatkuvasti lisääntynyt ja laajentunut. Päälinjana kunnallisten keskusjärjestöjen toiminnassa on ollut kuntien itsehallinnon puolustaminen. Keskusliitot ovat kritisoineet mm. valtiovallan liian suurta valtaa kuntien tehtävien lisäämisessä ja puolustaneet voimakkaasti kuntien itsenäisyyttä. Vaikka keskusjärjestöjen intressit olivat monessakin asiassa ristiriitaiset kaupunkien ja maalaiskuntien erilaisten intressien johdosta, ne olivat suurin piirtein samoilla linjoilla kuntien itsehallinnon suhteen ja pyrkivät siihen, että kustannusten jako valtion ja kuntien kesken olisi kunnille mahdollisimman edullinen (Soikkanen 1966, 799-800).

Kuntien keskusjärjestöjen kanta kuntien yhdistämiseen oli, että Suomen Kaupunkiliitto hyväksyi periaatteessa kuntien yhdistämisen, myös pakkoliitokset, ja Maalaiskuntien Liitto painotti vapaaehtoisuutta, mutta esiintyi varovaisen myönteisenä yleensä kunta-

uudistukseen. Maalaiskuntien Liitto tähdensikin, ettei pakkoliitoksia saisi tehdä ennen kuin oli selvillä, ettei vapaaehtoisuuden tietä päästäisi tyydyttäviin tuloksiin (Soikkanen 1966, 689-690). Tyydyttävän tuloksen saaminen oli tulkittava tässä tapauksessa liitettävien kuntien kunnanvaltuustojen myönteiseksi päätökseksi liitoskysymyksessä.

Pienkuntaongelmaan Maalaiskuntien liitto tähdensi, että kunnalliset palvelut olisi saatettava mahdollisimman saman tasoiksi. Liitto puolusti pienten, taloudelliselta kantokyvyltään heikompien kuntien olemassaolon ja itsehallinnon oikeutta. Vaikka keskusjärjestöjen intressit olivat monissa asioissa olleet yhdensuuntaiset, niin syntyi konflikteja alueliitoksista jo 1950-luvun puolella (Soikkanen 1966, 800-801). Maalaiskuntien liiton taholta vaadittiin toimenpiteitä, ettei alueliitoksia kaupunkien etujen takia tehtäisi ja ettei Maalaisliiton kanta ollut päässyt vaikuttamaan, koska sisäministeri suosi kaupunkeja. Kaupunkiliiton johtaja, sisäministeri Aarre Simonen joutui syytettyjen penkille. Käydyssä sanasodassa hän ei suinkaan jäänyt toiseksi, vaan kirpeään tyyliin totesi, *ettei asia ollut niin yksinkertainen kuin se tunkion takaa tai edes rehutornin katolta näyttää ja että maatalouden verotus oli sellaista huvittavaa, että sen panos liitosalueiden kunnallisverotuksessa oli olematon ja näin maalaiskuntien käyttäminen alueliitoksissa verotulojen lypsylehminä ei ollut totuudenmukaista* (ibid. 804).

Suomen Kunnallisliiton hallitus antoi lausuntonsa kuntauudistuksen neuvottelukunnan kuntauudistusehdotuksesta ja painotti tavoitteiden saavuttamisen olevan mahdollista vain silloin, kun kuntauudistuksen taakse saada kuntien ja kuntalaisten yleinen hyväksyminen. Kunnallisliiton mielestä kunnat olivat suhtautuneet kuntien yhdistymisiin varsin kielteisesti, vaikka asenteissa olikin ollut havaittavissa aikaisempaan verrattuna myönteisempää suhtautumista (Suomen Kunnat 1970, 992).

Ns. Pyhämaan tapauksessa Kunnallisliitto otti kantaa liitoshankkeeseen, jossa alullepanijana oli valtio. Liitoksen perusteluna oli Pyhämaalle suunniteltu öljyjalostamo ja tulevan suuren yhtiön verotulot oli saatava hyödyttämään suurempaa aluetta kuin jalostamon sijaintikuntaa. Kunnallisliitto oli huolestunut, koska liitettävien kuntien mielipidettä ei oltu kysytty ennen liitossuunnitelmien julkistamista. Liitto katsoi kunnallisen itsehallinnon aliarvioimisen olevan kyseessä ja totesi, että suurempi huomio kuntien omiin mielipiteisiin liitoshankkeissa estää haitalliset saneluratkaisut ja parantaa kuntien ja valtion välisiä yhteistyöedellytyksiä. (Suomen Kunnat 1973, 231).

4.6 Yhteenveto

1960- ja 1970-lvuilla käytyihin keskusteluihin kuntaliitoksista liittyivät käsitteet demokratia ja itsehallinto painokkaasti. Kuntaliitosten vastustajat vetosivat poikkeuksetta demokratian ja itsehallinnon radikaaliin supistumiseen. Suurten kuntien ja kaupunkien väestön osallistuminen ja vaikutus hallintoon nähtiin liian etäisinä ja merkityksettöminä. Kannanotoista tulivat esille verhottuina myös talous ja valtion sanelupolitiikka. Poliittisen argumentoinnin kannalta vedottiin itsehallinnon arvoon, jossa oli nähtävissä alkava konkretisoituminen oikeudenmukaisuuden ja taloudellisuuden käsitteisiin (Summa 1989, 105).

Kun kuntien pakkoliitoksia ei tehty 1970-luvun jälkeen, jäi tarkastelun kohteeksi poliittisen ilmapiirin muutos valtion ja kuntien välisessä suhteessa kuntaliitoksiin. Taloudellisen kantokyvyn ja kuntien itsehallinnollisen oikeudenmukaisuuden esiintulo voimistui kuntaliitospolitiikassa. Astuiko valtio kuntien *”varpaille”* pakkoliitoksissa, on mielenkiin-

toinen kysymys reilun pelin oikeudenmukaisuusteorian kannalta suhteessa itsehallintoon. Reilun pelin oikeudenmukaisuusteorian johtoajatuksena on alkusopimus, joka on yhteiskunnan oikeudenmukaisuusperiaatteen lähtökohta. Vaatimuksena on, että sen tulee syntyä tasa-arvoisessa tilanteessa. Tämä hyväksytään rationaalisen toiminnan lähtökohdaksi ja myös koetaan tasa-arvoisen kohtelun lähtökohdaksi (Rawls 1971, 19).

Kuntien pakkoliitoksissa tasa-arvoista tilannetta ei ollut olemassa, koska yhteisesti sovittua alkusopimustakaan ei ollut olemassa, ellei sellaiseksi tulkita lakia. Pakkoliitosta haki yleensä yksi kunta tai valtio, ja valtioneuvosto päätti kuntaliitoksen toteuttamisen yleisen edun perusteella eli pakolla. Yhteistä alkusopimusta oikeudenmukaisuusteorian mukaisesti ei ollut.

Maantarve oli yleinen perustelu vapaaehtoisissa liitoshakemuksissa. Huolimatta yksittäisistä kannanotoista veronmaksajien haalimiseen, alueiden ahnehtimisella ja keskusten omavaltaiseen vallankäyttöön ja taloudellisen hyödyn tavoitteluun ei dokumenteista löydy suoraa viittausta pelkkiin talouspoliittisiin tarkoitusperiin, vaan ne on lähinnä verhottu hallinnon järkiperäistämisen ja rationalisoinnin käsitteiden sisälle. Itsehallinto- ja pakko -käsitteiden rinnastaminen oli eniten käytetty argumentti kuntaliitoskeskustelussa 1960-luvulla ja 1970-luvulla. Poikkeuksetta liitosten nähtiin tuhoavan kuntien itsehallinnon.

5. KUNTALIITOSKESKUSTELUT 1980- LUVULTA 1990-LUVULLE

Valtion edustajien kannanottoja 1980-luvulta lähtien on leimannut talouden muutoksen ohjausideologia. Valtioilla on ollut halu toteuttaa kuntauudistus kertaryminällä. 1980-

luvulle mentäessä eduskunta-aloitteet väistyivät kuntaliitoskysymyksissä ja esille astuivat yksittäiset valtion edustajien kannanotot, joiden vastadiskurssina olivat kuntaliitoksissa painiskelevat kunnat ja puoluepolitiikka.

Kuntaliitoksia tehtiin tällä ajanjaksolla vain neljä vapaaehtoista liitosta. Kuntaliitoskeskustelut hiljenivät 1980-luvulla ja hiljaiselo jatkui 1990-luvulla, kun valtio ja kunnat viettivät keskinäistä hiljaista yhteisymmärryksen aikaa; konsensusta. Pakkoliitokset oli haudattu ja aloitettu vannominen vapaaehtoisuuden nimeen. Kunta-alan lehdissä käsiteltiin 1990-luvulla lähinnä yleisiä kunnallispoliittisia asioita ja erityisesti kuntien taloutta.

Kuntaliitosasioihin ei otettu enää samalla tavalla kantaa kuin aikaisemmilla vuosikymmenillä (Kuntalehden vuosikerrat 1992-1999). Maalaiskuntia ja kaupunkeja ei enää asetettu vastakkain samalla tavoin kuin aikaisemmin. Poissa olivat sanonnat; *rehutorni, tunkio ja lypsylehmät*. Tilalle olivat astuneet taloutta kuvaavat luvut: *lainamäärät, veroäyrit, valtionosuudet ja –avut, kunnan taloudellinen kantokyky palvelujen tuottamisessa.* Muutos kuvaa hyvin talouskäsitteen siirtymistä entistä enemmän kuntien itsehallintokäsitteen rinnalle myös poliittisessa toiminnassa.

5.1 Eduskunnan rooli

Kuntaliitokset saivat valtakunnallista huomiota osakseen oikeastaan vain kerran 1980-luvulla. Iisalmen kaupungin kuntaliitoksesta tehtiin eduskuntakysely vuonna 1982. Kyselyn sananmuoto oli paikoin hyvinkin kärjekäs. Siinä muun muassa todettiin, että alueliitosten takana oli monissa tapauksissa "verotettavien tulojen saalistaminen" (Oksanen 1986, 4). Iisalmen kuntaliitos ei toteutunut.

1980-luvulla tehdyssä muutamassa edustakunta-aloitteessa ja -kysymyksessä pääpaino siirtyi kuntien itsehallinnollisen aseman turvaamiseen ja kuntien yhdistymisten edistämiseen ja avustamiseen. Keskustapuolueen yksi aloite koski mm. kuntaliitoksia koskevan päätösvallan siirtämisestä kunnan asukkaille. Aloitteessa todetaan mm. pakkoliitosten olevan epäkansanvaltaisia ja vanhentuneita. SMP oli vaihtanut linjaa eikä ottanut enää kantaa pakkoliitoksiin tai kuntauudistukseen, vaan heidän aloitteensa koskivat kunnallista kansanäänestystä ja sen toteuttamista kuntaliitosvalmisteluissa. Tämä oli myös muiden puolueiden kanta kuntaliitoskysymyksissä (Valtiopäiväasiakirjat 1980-1989). Argumentaatiolle on tärkeää yhteisymmärrys tekijän ja yleisön välillä, riittävä ajatuksellinen kontakti sekä yhteisymmärrys yhteiskunnassa vallitsevista arvoista tai ainakin käsitys niistä (Summa 1989, 103-104). Eduskunnan roolissa oli nähtävissä poliittinen muutos suhteessa kuntien itsehallinnolliseen asemaan ja kunnille annettiin rauha päättää itse liitostarpeensa.

Kokonaisvaltaiseen kuntauudistukseen tai yksittäisiin kuntaliitoksiin ei eduskunnassa tämän jälkeen paljoakaan kiinnitetty huomiota. Aloitteiden "henki" 1980-luvulla oli kuntien tuloksellisuuden ja toimintakykyisyyden edistäminen. Pakkoliitoksista ei enää suoraan puhuttu, mutta sen uhkaa käytettiin kuntajaon tarkoituksenmukaisuutta painotettaessa erityisesti 1980-luvun loppupuolella. Viljellyt sanonnat pakkovallasta, kuntien oikeudesta elää, sekä kuntien itsehallinnon koskemattomuudesta hiipuivat. Yhteisymmärrys talouden merkityksestä lisääntyi. Edellä olevat muutamat poiminnat aloitteiden ja kysymysten sisällöstä eivät näin ollen ole enää yhteismitallisia, jos tarkastellaan poliittisen suunnan muutosta kuntauudistukseen, vaan kysymys on lähinnä siitä politiikasta, joka on olemassa silloin, kun rahaa on ja kun sitä ei enää ole valtiolla eikä kunnilla.

Paatos on muuttanut muotoaan. Yhteisymmärrys jahkailun oikeutuksesta kuntauudistukseen ja kuntaliitoksiin oli saanut poliittisen raaminsa.

Kuntia kannustettiin vapaaehtoisiin liitoksiin. Lakia yhdistymisavustuksista jatkettiin vielä vuonna 1990. Laki oli laadittu siten, että kunnat voivat ennakkoon laskea myönnettävän liittymisavustuksen suuruuden. Aikaisemmin voimassa olevaa kuntien yhdistymisjärjestelmää ei pidetty kunnissa riittävän kannustavana ja 1980-luvulla kuntaliitoksia tapahtui todella vähän. Voimassa olevaa kantokykyluokituslakia ei muutettu olennaisesti, joten voimassaolevaan valtionosuuslainsäädäntöönkään ei tullut muutoksia. Esitetty, porrastettu avustusjärjestelmä soveltui kaikkiin kuntiin riippumatta siitä, mikä oli niiden taloudellinen kantokykyluokka ennen kuntaliitosta.

5.2. Puolueiden rooli

Eduskunnan hiljennettyä poliittista kuntaliitosdiskurssia käytiin puolueissa. Puolueiden kanta kuntauudistukseen ja kuntaliitoksiin ei perusteiltaan muuttunut. Pakkoliitoksia vastustettiin ja vapaaehtoisuutta korostettiin.

Joidenkin puolueiden puolueohjelmat olivat jo 1980-luvulla retorisesti formuloitu kuntaliitosten osalta ja kanta liitoksiin jakautui selkeämmin. Kokoomuksen tavoitteina oli kunnallisen demokratian laajentaminen ja syventäminen sekä itsehallinnon vahvistaminen ja turvaaminen. Puolue kuitenkin kannatti kuntauudistuksen nopeuttamista palvelukykyisten kuntayksiköiden aikaansaamiseksi (Kansallisen Kokoomuksen tavoitteet 1980-luvun politiikassa 1979, 29-30).

Sdp:n periaateohjelmassa ei mainita kuntauudistusta. Puolueen tavoitteina olivat demokratia ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen muun muassa kehittämällä alueellisia ja muita itsehallinnon muotoja (Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen periaateohjelma 1987, 6). *Kehittämällä alueellisia muotoja* –teemasta voidaan päätellä puolueen myönteinen kanta myös kuntaliitoksiin, jos ei muita keinoja ole.

Keskustan ohjelmassa painotettiin kunnallisen itsehallinnon lujittamista. Puolue ei hyväksynyt pakkoliitoksia ja kuntaliitoksiinkin edellytettiin ehdotonta vapaaehtoisuutta. (Keskustan tavoiteohjelma 1980-luvun lopulle 1986, 19).

Puolueiden suhtautumisessa kuntauudistukseen ja kuntaliitoksiin ei tapahtunut merkittävää muutosta, mikä tuli esille myös 1990-luvun puolueiden edustajien kannanotoista. Poliittinen varovaisuus ”pakottaviin” kuntaliitoksiin oli läsnä kaikilla puolueilla.

SDP:n puheenjohtaja, ulkoministeri Pertti Paasio kannatti kuntaliitoksia, tosin mieluummin vapaaehtoisuuden pohjalta. Paasion mukaan kyse oli paljolti tunneasioista ja liitoksiin päästäisiin järkeä lisäämällä. Paasion mielestä jakautuminen liian pieniin kuntiin lisäisi byrokratiaa ja vähentäisi tehokkuutta kunnallishallinnossa (Suomen Kunnallislehti 1991). Kun vielä 1960-luvulla pidettiin pientä kuntayksikköä demokratian osalta ihanteellisempana, näkyi talouden kasvava merkitys kuntaliitospolitiikassa selkeästi 1990-luvulla.

Keskustapuolueen puoluesihteeri Erja Tikka ei kiellä eikä käske pieniä kuntia yhtymään. Hän korosti kuitenkin tiukasti, ettei hän eikä Keskustapuolue siedä kuntien pakkoliitoksia. Jos jotkut kunnat haluavat vapaaehtoisesti yhtyä naapuriin, siihen ei Tikalla

ollut nokan koputtamista. Tikka peräänkuulutti yhdentyvää Eurooppaa ja tämän vuoksi paikallishallintoa ja erityisesti aluehallintoa pitäisi hänen mielestään kehittää. Tikka kiteytti vaatimuksensa maakuntahallinnoksi (Suomen Kunnallislehti 1991).

Vasemmistoliiton varapuheenjohtaja Salme Kandolin ei myöskään lämmennyt pakkoliitoksille, koska hän uskoi pienten yksikköjen politiikkaan. Hän ei myöskään kauhistellut kuntien tehtävien lisääntymistä; se oli hänen mielestään osoitus hyvinvointivaltion kehittymisestä. Ratkaisuksi pienkuntien rahoitusvaikeuksille Kandolin esitti löyhempiä yhteistyömuotoja kuten kuntayhtymää (Suomen Kunnallislehti 1991).

Ruotsalaisen kansanpuolueen puheenjohtaja, opetusministeri Norrback halusi lisätä kuntien itsenäistä päätäntävaltaa mahdollisimman paljon. Kunnan menestystä ei hänen mielestään ratkaise niinkään kunnan koko, vaan johtohenkilöiden kyky. Pakkoliitoksia Norrback ei kannattanut, sillä pakko ei ole hyvä lähtökohta yhteistyölle (Suomen Kunnallislehti 1991).

Vihreän liiton puheenjohtaja Heidi Hautalan kanta kuntaliitoksiin oli vapaaehtoisuuden tie. Hänen mielestään suunta oli kuitenkin kohti suurempia kokonaisuuksia. Hautala näki myös EY:n korostavan paikallishallinnon merkitystä ja sitä, että päätökset on tehtävä alimmalla mahdollisella tasolla (Suomen Kunnallislehti 1991).

Puolueiden suhtautuminen kuntauudistukseen ja kuntaliitoksiin ei vuosikymmenten aikana ole periaatteessa muuttunut. Nähtävissä on edelleen kannatus vapaaehtoisiin kuntaliitoksiin, mutta talouden argumenttia painottaen itsehallinnon kontekstissa. Poliittinen periaate oli myönteinen, vaikka erilaisia yhteistyömuotoja painotettiin vaihtoehto-

na kuntaliitoksille. Varsinaiseen kokonaiskuntauudistukseen ei otettu kantaa. "Pallo" kuntaliitosten toteuttamisesta heitettiin kunnille ja toivomuksena oli, että kunnissa riittäisi rohkeutta tehdä oikeita johtopäätöksiä kuntaliitosten tarpeellisuudesta kiristyvien talousrealiteettien edessä.

Puolueiden kannat kuntauudistukseen ja -liitoksiin tulivat esille kahdessa tasossa. Kun puhuttiin kokonaiskuntauudistuksesta eduskunnassa, hallituksen edustajien kautta tai puolueiden kautta voitiin kannanotot määritellä (Summa 1989,126) aineelliseen ja aatteelliseen politiikkaan. Aatteellisella tarkoitetaan puolueen perinteisen näkökulman olemassaoloa kuntauudistukseen ja -liitoksiin ja niistä käytyyn keskusteluun. Aineellinen taas tarkoittaa käytännössä niitä taloudellisia ja hallinnollisia toimenpiteitä, joita julkinen valta on käyttänyt kuntauudistuksen ja kuntaliitosten kannustamiseksi.

Toinen taso tuli esille yksittäisen liitoshankkeen yhteydessä. Tämä tuli esille enemmän alueellisena ja taloudellisena näkökulmana kun suoraan aatteellisena politiikkana. Kysymyksessä oli yleensä konkreettinen tapahtuma; "oma" kunta on joko liitettävä tai liittävä kunta. Kuten edellä tuli esille, puolueiden kanta oli, paitsi Keskustapuoleen, hajonnut jonkun verran riippuen liitostapauksesta. Taloudellisesta eli aineellisesta politiikasta tuli kuntatasolla merkittävämpi, kun puhuttiin kuntaliitoksista kuntien kokonaistaloudellisen tilanteen vaikeutuessa. Kunnilta vaadittiin konkreettisia kunnallispoliittisia toimenpiteitä kuntalaisten hyvinvoinnin ylläpitämiseksi.

Poliittisessa argumentoinnissa on tyypillistä paatoksellisesti vedota sellaisiin perusteisiin, joita kyseissä kulttuurissa pidetään tosina ja hyväksyttyinä (Summa 1989, 103-104). Kuntaliitosten valmistelun yhteydessä olivat puolueiden useimmiten käyttämiä

käsitteitä itsehallinto ja demokratia, joista oli vallinnut yksimielisyys myönteisinä arvoina. Melko yksimielisenä alueena voidaan pitää myös koko yhteiskunnan taloudellisen tilanteen kehityksen vaikutusta kunnallispoliittiseen päätöksentekoon. Poliittiset erimielisyydet syntyivät vasta silloin, kun kuntauudistus kokonaisuutena otettiin esille taikka yksittäistä kuntaliitosta oltiin toteuttamassa. Retoriikan argumentoinnin kannalta puolueiden vakuuttamisen keinot olivat sidoksissa voimakkaasti kunnallispolitiikkaan. Puolueiden yleisönä olivat ensisijaisesti puolueen jäsenet ja luottamusmiehet ja tätä kautta kuntalaiset.

5.3 Kunnalliset keskusjärjestöt

Kunnallisliitto järjesti 1987-luvun lopulla kokouksen, jossa kasvuhaluisten kaupunkien ympärillä olevat kunnat ottivat kantaa liitoshankkeisiin. Yleinen suuntaus näytti olevan se, että kunnat halusivat työrauhan, koska liitoksilla pelottelu nähtiin vievän uskon tulevaisuuteen. Samassa yhteydessä Kunnallisliiton toimitusjohtaja Mikko Jokela totesi Kunnallisliiton vastustavan jyrkästi kuntien pakkoliitoksia. (Suomen Kunnat 1988).

Kuntien keskusjärjestöt aloittivat 1990-luvulla hiljaisuuden ajan kuntaliitoskeskusteluissa. Järjestöjen edustajat ottivat kantaa tämän jälkeen enemmän kuntien taloudellisiin kysymyksiin kuin kuntaliitoksiin. (Kuntalehden vuosikerrat 1992-1999).

5.4 Porkkanapolitiikkaa

Sisäasiainministeriössä oli valmisteltavana kuntajakolain muutos. Kaupunkiliitto oli ottanut kantaa sisäasiainministeriön työryhmän valmisteilla olevaan ehdotukseen kunta-

jaon uudistamiseen vapaaehtoisella pohjalla. Liitto katsoi, ettei tehdyt ehdotukset ole riittäviä asian edistämiseksi ja toivoi valmistelun pikaista jatkamista. Kaupunkiliiton mielestä nykyinen kuntajakolaki oli vaikutuksiltaan staattinen ja kuntajaon muutoksia mieluummin ehkäisevä kuin niitä edistävä. Liiton mielestä olisi tarpeen tehdä myös selvityksiä kuntien taloudellisista ja toiminnallisista edellytyksistä kyetä selviytymään palvelutehtävistään. Selvitysten tulisi myös sisältää kunnan maapolitiikan vaikutusten tarkastelu (Suomen Kunnallislehti 1987, 20). Tässä vaiheessa kuntien keskusjärjestöt olivat toivoneet myös muutosta siihen, että pakkoliitoksista päättäminen siirrettäisiin valtioneuvostosta eduskunnalle.

Valtiovarainministeriön ylijohtaja Pertti Sorsa ennusti 1980-luvun lopulla Kehitysaluekunta 2000 -seminaarissa, että nähtävissä olevat muutostendenssit ohjaavat kehitystä siihen suuntaan, että tulevaisuudessa kuntien lukumääräksi muodostuu 200-300 ja että toistakymmentä vuotta kuopattuna ollut kuntauudistuskeskustelu nousee pirteänä esiin (Suomen Kunnat 1987) .

Opetusministeri Christoffer Taxell asettui vastustamaan kuntien pakkoliitoksia ja vetosi hallitusta muodostettaessa sovittuun sopimukseen, ettei kuntia yhdistetä väkipakolla (Suomen Kunnat 1989, 5). Samassa yhteydessä tehtyä sisäministeri Jarmo Rantasen haastattelua voisi luonnehtia päinvastaiseksi. Lehden artikkelissa mainitaan myös pääministeri Harri Holkerin radiopuhe, jossa pääministeri totesi, ettei kuntaliitoskysymyksissä ole edetty vapaaehtoista tietä riittävän nopeasti. Sisäministeri Rantasen haastattelusta muutamia poimintoja:

"Monet pienet kunnat ovat ajautumassa taloudellisiin vaikeuksiin... pienten kuntien taloudellinen liikkumavara supistuu suuria yksiköitä nopeammin.. Jos kunnan äyrikertymästä 2/3 tai enemmänkin suunnataan kuntainliittomenoihin, voidaan perustellusti kysyä, mikä on tällaisen kunnan itsehallinto ja taloudellinen itsemääräämisoikeus."

Lisäksi sisäministeri Rantanen totesi valtioneuvostolla olevan oikeuden puuttua asioiden kulkuun mikäli vapaaehtoista tietä ei löydetä liittymiskysymyksissä. Myös ns. "taloudellisten porkkanoiden" kehittäminen liittyville kunnille oli ajankohtainen kysymys (Suomen Kunnallislehti 1989).

Sisäasiainministeriön mukaan kuntien yhteistyö oli merkittävästi lisääntynyt. Hallitusneuvos Aulikki Mentulan mukaan yhteistyötä aloitettaessa oli tärkeää "vanhojen syntien" unohtaminen (Helsingin Sanomat 20.11.1990). Tällä Mentula tarkoitti pakkoliitoksia ja valtion asettumista taustalle kuntaliitoskeskusteluissa. Valtio halusi olla rahoittajan roolissa vapaaehtoisissa kuntaliitoksissa.

Keskuskauppakamarin toimitusjohtaja Matti Auran mukaan Suomessa ei kuntia tarvittaisi enempää kuin sata. Hänen mukaansa kuntajaotuksen uudistaminen oli välttämätöntä, koska kuntien menojen kasvua on hillittävä. Samoin Teollisuuden Keskusliiton toimitusjohtaja Timo Relanderin mielestä kuntien yhdistämisessä piti päästä nopeasti eteenpäin. Relanderin mukaan sata kuntaa vähemmän nykyisestä ei ole ollut kohtuuton tavoite. Veronmaksajien Keskusliiton toimitusjohtaja Jaakko Kari näki kuntien menojen hillitsemiksi yhtenä keinona kuntien liittämisen siten, ettei alle 10.000 asukkaan kuntia olisi muualla kuin saaristossa. (Suomen Kunnallislehti 11/1990, 16-18).

Väkipakko, vapaaehtoisuus, taloudelliset porkkanat ja vanhojen syntien unohtaminen olivat paatosta ja osittain myös eetosta parhaimmillaan ja samalla ne pitivät valtion ja kunnan edelleen vastakkain. Verhottuna argumenttina nousi esiin kysymys: *Olisiko mahdollista, etteivät kunnat ole oikein ymmärtäneet, miten paljon valtio taloudellisesti auttaa kuntia talousongelmissa, ja kunnat eivät ole lojaaleja eivätkä solidaarisia valtiolle ja yhdisty vapaaehtoisesti.* Samalla esitettiin täsmällisiä lukuja siitä, minkä suuruisia kuntien pitäisi olla. Viesti kunnille oli konkreettinen arvio siitä, minkä suuruisen kunnan pitäisi olla, että sillä olisi menestymisen mahdollisuus. Itsehallinnosta ei puhuttu, sillä talouden kriteerit vallitsivat.

Poliittista erimielisyyttä ei esiintynyt kehitettäessä erimuotoisia tukijärjestelmiä, jotta kunnat suoriutuisivat niille asetetuista tehtävistä ja ettei verorasitus kunnissa nousisi kohtuuttomaksi. Hyvinvointipolitiikan tavoitteet ja tärkeys pysyivät näin sisäpoliittisessa keskustelussa stabiileina myös 1990-luvulle siirryttäessä. Keskusteluissa säilyi edelleen kuntien lukumäärän vähentämistavoitteita. Lukumäärien määrittelyssä alkoi olla hajontaa ja kytkentä kuntien menojen hillitsemiseen nousi poliittiselle foorumille. Keskustelu kuntien taloudellisesta kantokyvystä vahvistui edelleen suhteessa itsehallintoon.

5.5 Yhteenveto

Vuosien 1980-1991 aikana ei tehty kuntien pakkoliitoksia (ks. liite 1). Ainoastaan muutama vapaaehtoinen liitos tehtiin vuosina 1981 ja 1985. Keskustelu kuntaliitoksista oli maltillista 1980-luvun alkupuolelta lähtien. Kuntauudistuksen suunnittelun muuttuminen oli seurausta koko yhteiskunnan ohjausideologian muuttumisesta. Taloudellisen

vallan vahvistuminen ilmeni valtion edustajien kannanotoissa talouden ohjausideologiana. 1980-luvulle mentäessä eduskunta-aloitteet väistyivät kuntaliitoskysymyksissä ja esille astuivat yksittäiset valtion edustajien kannanotot vastadiskurssina taloudellisissa vaikeuksissa painiskelevat kunnat. Myös virallisen tahon edustus ja ideologia vahvistuivat. Eduskunnan hiljennettyä, kuntaliitoskeskustelufoorumi siirtyi kuntien ja valtion edustajille. 1980-luku muotoutui melko hiljaiseksi myös kunnissa aina 1980-luvun loppupuolelle asti, vaikka yksittäisiä kuntaliitoksia tehtiin muutama.

Vastakkaisuus aikaisempaan ohjausideologiaan tulee esille erityisesti suunnitelmallisuuden ja tuloksellisuuden vastakkaisuutena. Hallinnon palvelukyky ja kansalainen asiakkaana painottuvat Summan mukaan tässä uudentyyppisessä poliittis-hallinnollisessa ohjausideologiassa (Summa 1989, 28-30), jota kuntaliitosten suunnittelutendenssit myös edustivat. Valtion taloudellisen tilanteen muuttuminen ei vielä konkretisoitunut kuntatasolla 1980-luvun alkupuolella. Kuntien palvelukulttuurin muutokset nousivat esiin vasta vuosikymmenen lopulla kuntien taloudellisten ongelmien merkittävästi lisääntyessä. Tämä tuli esille osittain myös kunnallisena toimintapolitiikkana. Kuntaliitoskeskustelut lisääntyivät ja neuvoa-antava kansanäänestys liitosvalmisteluissa otettiin käyttöön vuonna 1990.

Valtion, kunnan ja kuntien keskusjärjestöjen keskustelujen lähtökohtana kuntaliitoksia puolustavilla oli kuntien määrän vähentäminen konkreettisesti taloudellisista syistä, mutta kuitenkin itsehallinnon periaatteita noudattaen. Vastustajat vetosivat itsehallinnon kunnioittamiseen ja demokratian parempaan toteutumiseen taloudellisen tilanteen ollessa toissijainen tekijä. Yksimielisyys vallitsi itsehallinnon arvosta, hyvinvoinnin jakaantumisesta ja kuntien ja kuntalaisten tasa-arvosta. Keinot ja tavoitteet näiden toteut-

tamiselle sen sijaan jakoivat mielipiteet ja käsitykset kuntauudistuksia suunnittelevissa tai kommentoivissa institutionaalisissa teksteissä. Yleensä hyvinvointivaltion tunnuspiirteistä eikä sen säilyttämisestä esiintynyt erimielisyyttä, joten taloudellisen hyvinvoinnin argumentti jäi pysyvästi kuntauudistus- ja kuntaliitoskeskustelujen yhdeksi pääteemaksi.

Oikeudenmukaisuus ja epäoikeudenmukaisuus alkoivat *nostaa päätään* eri tasoilla, eli yksittäisen kunnan ja valtion välillä sekä kunnan ja sen kuntalaisen välillä sekä kunnan ja kunnan välillä. 1960- ja 1970-lukujen kuntaliitoskeskusteluissa ei oikeudenmukaisuuden vaatimusta tuotu esille yhtä selkeästi talouden ehdoilla. Poliittinen diskurssi ja käsitteiden järjestyksen muuttuminen alkoivat näkyä oikeudenmukaisuusperiaatteiden vaatimusten kautta. Kuntaliitosperustelut olivat hiljaisuuden vuosikymmenillä ja kansanäänestysten yleistyessä 1990-luvulla saaneet argumentoinnissa monipuolisemman sisällön; yleinen etu ei enää riittänyt, poliittisesta diskurssista tuli entistä tärkeämpää. Kuntalaisten ja kuntien oikeidenmukaisuuden tavoitteen vaatimus toteutui, kun neuvoa-antavaa kunnallista kansanäänestystä koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1.8.1990.

Oikeudenmukaisuus sopimusmenettelyllä on kannatettavaa ja John Rawls puhuu paljon yksilöistä. Yksilöt muodostavat yhteisön. Yhteisön oikeudenmukaisuuden periaatteet tekevät raamit yksilöiden oikeudenmukaisuuden kokemukselle (Rawls 1971, 43). Valtiolla ja kunnilla ei ole oikeudenmukaisuutta ellei sillä ole alkusopimusta sosiaalisten ja oikeudellisten asioiden järjestämisen sanajärjestyksestä ja kuinka se toteutetaan. Säännösten kautta muodollinen oikeudenmukaisuus kuitenkin tapahtuu kuntaliitoksissa, koska niitä säätelevät lait ja säännökset eli instituutiot. Instituutiot ovat abstrakteja, ne konkretisoituvat vasta toiminnan kautta määrittelemällä oikeuksia ja velvollisuuksia

sekä käyttäytymismuotoja. Osaksi tästä johtuen kuntaliitosten yhteydessä nousi kaksi käsitettä yli muiden, itsehallinto ja talous. Talouden merkitystä painottivat ne, jotka eivät kannattaneet itsehallintoa ilman rahaa. Itsehallinnon kannattajille raha oli sivuseikka itsehallinnon periaatteiden puolustamisessa.

Vaikeneminen on myöntymisen merkki, sanotaan, mutta myös oire heikosta demokratiasta. Kun pakkoliitokset torjuttiin poliittisesti ja julkisesti, valtio vetäytyi aktiivisesta roolista kuntauudistukseen ja kuntaliitoksiin. Poliittisen hiljaisuuden aika näkyi myös eduskunnassa. Kun valta esitetään rikollisena ja naurettavana eikä siinä mietitä, onko tuomitseminen oikeudenmukaista tai edistääkö se tasa-arvon toteutumista parhaalla mahdollisella tavalla, syntyy vastademokratiaa. Kuntien vastademokratiaan pakkoliitosasiassa vaikutti valtion sanelupolitiikka. Kunnat näkivät demokratian ja politiikan olevan yhtä niiden tuottaman toiminnan kanssa itsehallinnon suomalla oikeudella. Jos kuntaliitoksia tehdään tai kun niitä tehdään, päätetään ne kunnassa (Rosanvallon 2006, 148, 215, 249). Heikon demokratian olemassaoloa ei voinut kuntaliitosargumentoinnin perusteella osoittaa, kysymys oli enemmänkin poliittisen vallan foorumin muutoksesta.

Reilun pelin oikeudenmukaisuusteorian johtoajatuksena on alkusopimus, joka on yhteiskunnan oikeudenmukaisuusperiaatteen lähtökohta. Alkusopimuksen tulee syntyä tasa-arvoisessa tilanteessa. Kunnilla on itsehallinnolliseen asemaan kuuluva itsemääräämisoikeus ja kunnissa on kunnallista ylintä päätösvaltaa edustava kunnanvaltuusto (Rawls 1971,19). Kuntaliitoksesta päättäminen kuului siis kunnalle eikä valtiolle eli *valtio pysyköön lestissään, kunnat liittyvät sitten kun liittyvät, mutta eivät pakolla.*

Vaikka realiteetti talouden ja itsehallinnon osalta tiedostettiin, voitiin kysyä, oliko vakuuttamisen retoriikan osalta jotain pielessä, koska kuntauudistusta eikä kuntaliitoksia ole toteutettu toivotulla tavalla taloudellisen rationaalisuuden argumentoinnin vakuutteluista huolimatta. Poliittisen retoriikan onnistumista voidaan tarkastella rationaalisesti vain jälkikäteen kuntaliitoskysymyksissä, jolloin ideologia ja käytännön politiikka rajataan toisistaan erillisiksi (Palonen 1996, 137). Argumentoinnin lokusten kautta tarkasteltaessa kuntauudistuksen ja kuntaliitosten toteuttamisen jahkailusta esiin tulivat paremmaksi arvioimisen perusteena olevat premissit. Kun vedottiin määrällisiin perusteisiin rikas tai köyhä tai suuri ja pieni, taikka yleinen mielipide, kunnioitettiin valtion taholta kuntien itsehallinnon olemassa olon oikeutusta, jolloin poliittisia päätöksiä koko kuntarakenteen muutoksesta ei pystytty tai ei haluttu tehdä (Summa 1989, 105-106). Kuntauudistuksen ja kuntaliitosten poliittisen keskustelun diskurssi oli näin vaiennettu.

Poliittisia päätöksiä ei ole pystytty tekemään kuntarakenteen muuttamiseksi lainsäädännöllä tai pakolla. Syynä voi olla myös poliittisen kannatuksen menettämisen pelko. Puolue joka haluaa kannatusta tai poliitikko, joka elää politiikasta (Weber 1971, 42), ei tee poliittista itsemurhaa tekemällä päätöksiä, joilla on merkittäviä poliittisia seuraamuksia. Tämä tuli esille puolueiden kannasta kuntaliitoksiin.

6. KUNTALIITOKSIA VALMISTELLAAN

1980-luvun loppupuolella saivat kuntaliitoskeskustelut taas vauhtia. Maalaiskuntien ympäröimät kaupungit olivat valmiita joissakin tapauksissa anomaan jopa pakkoliitoksia. Liitoshankkeita oli käynnissä mm. Jyväskylä-Jyväskylän mlk, Porvoo-Porvoon mlk, Rauma-Rauman mlk, Pieksämäki-Pieksämäen mlk, Lohja-Lohjan mlk, Seinäjoki-

Nurmo, Hamina-Vehkalahti. Keskustelua heräteltiin myös Mikkelin kaupungin ja Mikkelin maalaiskunnan välillä.

Jyväskylän kaupunginjohtaja totesi kaupungin olevan hallinnollisesti tukossa ja liitoksen luovan vahvan keskuksen Keski-Suomeen. Maalaiskunnan kanta oli yhteistyö. Maalaiskunnan kunnanjohtaja katsoi pakkoliitosprosessin etenemisen luovan perusteet neuvoa-antavan kansanäänestyksen pitämiseksi (Suomen Kunnallislehti 1989). Jyväskylän kaupunki esitti valtioneuvostolle kaupungin ja maalaiskunnan pakkoliitosta, mutta veti myöhemmin esityksensä pois. Liitosasia haudattiin osittain kuntayhtymäsuunnitelmien alle. Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan suhteissa pakkoliitos hiersi kaupungin ja kunnan välejä niin paljon, että maalaiskunnan kunnanhallitus kielsi jäseniltään liitosasian käsittelyn eri työryhmissä. Lisäksi todettiin, että suunniteltu kuntayhtymäkin herättänee voimakkaan vastustuksen maalaiskunnassa (Helsingin Sanomat 20.11.1990). Kun halutaan, ettei asiasta puhuta, luodaan mielikuvaa, ettei sitä ole olemassa. Vaikeneminen on tehokas poliittinen teko.

Loimaan alueliitoksessa ei pari vuotta kestäneen liitosvalmistelun aikana päästy lehtikirjoittelua pitemmälle. Kaupunginjohtaja Ilkka Vainion mielestä julkisuuteen oli synnytetty asetelma, jossa iso paha susi jahtaa viatonta punahilkkaa. Maalaiskunnan vastaus kaupungille oli kunnan etu ja itsehallinnon puolustaminen (Suomen Kunnallislehti 1989).

Kainuussa viriteltiin suurkuntaa, johon kuuluisivat Kajaanin kaupunki ja neljä lähikuntaa. Sotkamon kunnanjohtaja totesi kunnan olevan paljolti myös elinkeinoelämää edistävä yksikkö ja sellaiseen tarvitaan jämäkkää, voimakasta kuntaa. Hän neuvoi:

> "Jos jäämme huutelemaan ja nahistelemaan kuntarajojen yli, emme pääse mihinkään. Kuntarajan ylittäminen on henkisesti ja muodollisestikin vaikeaa, vaikka kyse ei ole sen juhlallisemmasta kuin entisaikana määritellyistä papin palkanmaksurajoista. Ainakin kihlausta, kuntayhtymää voisi kokeilla jo seuraavissa kunnallisvaaleissa - kansanvallan säilyttämisen nimissä." (Helsingin Sanomat 11.11.1990).

Porvoon ja Porvoon maalaiskunnan liitosasiassa maalaiskunta vastusti hyvin jyrkästi kuntaliitosta ja siellä kieltäydyttiin ehdottomasti kaikesta selvitystyöhön osallistumisesta. Heinolan seudulla suunniteltiin kuntaliitosta väliin hyvinkin tiivisti ja Jyväskylän kaupungin ja maalaiskunnan pakkoliitoskysymyksessä vietettiin aselevon aikaa (Suomen Kunnat 17/1990).

Poikkeuksena kuntaliitoksen vastustamistrendistä oli Tammisaaren kaupunki ja Tenholan kunta. Vapaaehtoinen kuntaliitos toteutettiin Tammisaaren kaupungin ja Tenholan kunnan välillä vuoden 1993 alusta. Syynä oli Tenholan kunnan taloudelliset vaikeudet selvitä lainanhoitokustannuksista. Perusteluna oli, että ilman kuntaliitosta kunnan veroäyri jouduttaisiin nostamaan "huippulukemiin" (Suomen kunnallislehti 12/1990, 3).

Voimakkain vastustuksen muoto kuntaliitoksen valmistelussa oli toisen liitososapuolen kieltäytyminen kaikesta yhteistyöstä. Tällainen avoin boikotoiminen oli hyvin näkyvää ja siihen odotettiin yleensä reaktiota vastapuolelta. Pieksämäen liitoshankkeessa maalaiskunnan kieltäytyminen yhteistyöstä muutti Pieksämäen kaupungin kannan varovaisemmaksi. Painotettiin vapaaehtoisuutta ainoana oikeudenmukaisena keinona kuntalii-

tokselle (tapaus Pieksämäki jäljempänä erikseen). Jyväskylän maalaiskunnan reaktio kaupungin liitoshalukkuuteen teki myös Jyväskylän kaupungin liitoskeskustelun suostuttelevammaksi. Pakkoliitoshakemus oli peruttu ja vaihtoehtona oli nostettu esiin kuntayhtymän perustaminen. Synnytettiin lähtötilanne, jossa oli kaksi periaatetta. Toinen vaati perusoikeuksien tasajakoa ja toinen talouden ja vallan oikeudenmukaisuutta. (Rawls 1971, 18)

Poliittisella retoriikalla on laaja sosiaalinen yhteys. Puhuttaessa itsehallinnosta ja taloudesta taikka pakosta ja vapaaehtoisuudesta, sisältävät nämä retorisen tilanteen, joka käsittää puhujan, yleisön sekä puheen foorumin ja miten ne määräytyvät yhteiskunnallisesti ja poliittisesti. Kuntaliitosargumentoinnissa keskeiseksi nousee puheen kohteena oleva foorumi ja kuinka hyvin tätä foorumia vakuutetaan (Kakkuri-Knuuttila ym. 1998, 235). Valmisteltavissa liitoshankkeissa itsehallinto eli sitkeästi. Poliittinen suostuttelu-argumentointi ei pystynyt ylittämään itsehallinnon arvoa edes taloudellisilla realiteeteilla. Keskusteluun nousi poliittista paatosta ja argumentoinnilla luotiin vastakkainasettelua käyttämällä klassisesta sadusta tuttuja sanoja, metaforeja kuten iso paha susi, viaton punahilkka. Poliittinen paatos synnytti mielikuvan, jossa *iso paha* kunta *syö viattoman* kunnan. Mielikuva ohitti paatoksellaan taloudelliset realiteetit.

Argumentti *papin palkanmaksurajoista* kytkettiin olemassa oleviin kuntarajoihin. Kuntarajat tehtiin näennäisiksi ja merkityksettömiksi, kun niille annettiin merkitys menneisyydestä, joka ei enää kohdannut kuntien taloudellista eikä itsehallinnollista todellisuutta. Argumentoinnin tarkoituksena oli vaikuttaa tunteisiin vakuuttamalla, ettei historialla ole enää mitään tekemistä nykypäivän kuntaliitosproblematiikan kanssa. Traditionaalisen käsitteen uudelleen hahmottaminen nykymaailmaan toi ristiriidan, jolla pyrittiin vaikut-

tamaan käsitteisiin ja yleisöön eli kuntalaisiin tunteiden kautta (Summa 1989, 108-109). Argumentilla oli lataus taloudelliseen tilanteeseen viittaamalla palkanmaksurajoihin eli kuntarajoihin. Kuntaraja tarkoitti sen sisällä olevan kunnan taloudellista kantokykyä. Tästä esimerkkinä oli Tammisaaren ja Tenholan kunnan kuntaliitos ja näiden kuntien taloudelliset mahdollisuudet selvitä itsenäisinä. Tammisaari ja Tenhola tekivät kuntaliitoksen puhtaasti taloudellisista syistä. Käsite talous siirsi syrjään kaikki muut käsitteet, vaihtoehdot sekä vastarinnan.

Kieltäytyminen kaikesta yhteistyöstä kuntaliitoksen valmistelussa sisälsi vastademokraattisia aineksia. *Oppositioon* kuuluvana voitiin nähdä myös kunnat, joilla oli kielteinen asenne kuntaliitosten valmisteluihin (Rosanvallon 2006, 131). Opposition tärkeimpänä rangaistustyyppinä oli poliittisten voimasuhteiden muuttaminen (ibid. 193), mikä teki kuntaliitosta esittävän osapuolen varovaisemmaksi. Ärhäkkään aloituksen jälkeen alkoi vetäytyminen ja suostuttelupolitiikka.

6.1 TAPAUS PIEKSÄMÄKI VUOSINA 1989-2006

Pieksämäen kaupungin ja Pieksämäen maalaiskunnan liitoskysymys sai vuonna 1989 aivan uusia muotoja. Pieksämäen maalaiskunta kieltäytyi menemästä Mikkelin lääninhallituksen asettamaan kuntaliitosta valmistelevaan neuvottelukuntaan sillä perusteella, että sen mielestä lääninhallituksen ja sisäasiainministeriön toimet vaikuttivat pakkoliitoksen valmistelulta. Kunta pelkäsi, että mahdollinen liitos haluttiin tehdä ennakkotapaukseksi valtakunnan tasolla (Länsi-Savo 5.4., 22.4.1990). Tässä liitoshankkeessa kaupunki oli esittänyt maalaiskunnan liittämistä kokonaisuudessaan kaupunkiin, mutta vapaaehtoista tietä. Mikkelin lääninhallitus antoi asiasta lausuntonsa sisäasiainministeri-

ölle 15.8.1989 Pieksämäen kaupungin, maalaiskunnan ja Mikkelin läänin maanmittauskonttorin lausuntojen pohjalta:

> ”Lääninhallitus pitää arvossa kunnallista itsemääräämisoikeutta, johon varsinkin yhdistämishankkeen kohteena olevissa kunnissa kansalaismielipide monesti näyttää samaistuvan identiteetti- ja arvostussyistä … Kehyskuntien yhdistäminen niiden sisällä oleviin kaupunkeihin lienee kuitenkin kunnallisten palvelujen ja kunnallishallinnon kehittämisen kannalta ainakin pitkällä tähtäyksellä väistämätöntä niiden kokemusten perusteella, joita kehityksestä muissa Pohjoismaissa on saatu. ….
>
> Tämän vuoksi kehyskuntien yhdistämisellä niiden sisällä oleviin kaupunkeihin voidaan muun muassa kohottaa niiden valtakunnallista painoarvoa, … ja kustannuksia sekä ratkaista …. kaavoituskelpoisen raakamaan puutteesta johtuvat ongelmat…. Lääninhallitus katsoo lisäksi, ettei estettä ole sille, että Pieksämäen maalaiskunnan äänivaltaisten asukkaiden mielipiteet mahdollisesta kuntaliitoksesta Pieksämäen kaupunkiin selvitetään .. kansanäänestyksellä .” (Mikkelin lääninhallitus 15.8.1989)

Lausunnossa otettiin kantaa kunnan itsehallintoon, mutta myös taloudellisiin realiteetteihin. Ulkoministeri Paasion Pieksämäen vierailun yhteydessä huhtikuussa 1990 Pieksämäen kaupunki selvitti kuntaliitoksen olevan koko seudun etu ja toivoi valtion vauhdittavan asiaa "porkkanoilla". Ministeri Paasio totesi, että kuntaliitoksia pitäisi tehdä, vaikka hallitus ei ole halunnut mennä pakkoliitoksiin. Ainoaksi keinoksi jää näin ollen "porkkanatie" (Länsi-Savo 22.4.1990). Kansanäänestystä ei koskaan toteutettu ja kunnat jatkoivat rauhaisaa yhteiseloaan erillisinä kuntina.

Uusi yritys kuntaliitoksesta Pieksämäen kaupungin ja maalaiskunnan välillä tehtiin 1990-luvun puolessa välissä. Neuvoa-antava kansanäänestys järjestettiin vuonna 1996. Pieksämäen kaupungissa kuntaliitoksen puolesta äänesti 74 %. vastaajista. Maalaiskunnassa äänesti vastaan 77 % vastaajista. Kuntaliitosvalmistelut lopetettiin ja kunnat saivat rauhan jatkaa toimintaansa edelleen itsenäisinä ja rinnakkain. Perusteluina liitoksen puolustajilla oli edelleen talous ja maantarve. Maalaiskunta vastusti kaupungin perusteluja. Itsehallinnon käsite oli terminä hieman väistynyt talouden ja maantarpeen vaatimuksissa taka-alalle, mutta se oli implisiittisesti olemassa kansanäänestyksen tuloksissa.

Seuraava lähestyminen kuntien yhdistymiseen tapahtui vuonna 2002, kun Pieksämäen maalaiskunnan sekä Jäppilän ja Virtasalmen kunnanvaltuustot päättivät kuntajaon ja yhdistymissopimuksen muutoksesta. Yhdistymisellä haettiin uusia voimavaroja palvelujen turvaamiseen, yritysten toimintaedellytysten parantamiseen ja henkilöstön jaksamiseen. Samalla haluttiin parantaa hallinnon tehokkuutta ja toimivuutta poistamalla päällekkäisyyksiä ja yhdistämällä osaamista ja järkeistämällä palveluverkostoa.

Yhdistymistä valmisteltiin hyvässä yhteistyössä ja uudelle kunnalle valittiin uusi nimi nimikilpailun perusteella. Symbolisesti ratkaisu oli hyvä (Pekonen 1991, 26); *puhdistettiin pöytä ja aloitettiin jostain muusta kuin historian rutiinista.* Uuden Pieksänmaan kunnan syntymisessä oli joitain muitakin tavanomaisista kuntaliitosvalmisteluista poikkeavia piirteitä. Maaseutukunnat hakivat voimavaroja keskinäisestä liittoutumisesta ilman kaupunkia. Kuntien yhdistymisestä ei järjestetty kansanäänestystä eikä yhdistymistä koskevasta päätöksestä jätetty yhtään valitusta eikä muistutusta (Valtiovarain-

ministeriö 4/2003). Diskurssissa ja retoriikassa astuivat esiin talouden ja poliittisen vallan käytön periaatteet. Itsehallinnon käsite alkoi leijua poliittisesti yhä kauemmaksi.

Seuraava lähestyminen Pieksämäen kaupungin ja Pieksänmaan kunnan kuntaliitokseen aloitettiin vuoden 2005 alussa. Liitosaloitteen tekijänä oli osa Pieksänmaan kunnan asukkaista ja aloitteessa esitettiin kaupungin ja kunnan kuntaliitosta 1.1.2007 alkaen. Neuvoa-antavaa kansanäänestys ei tehty. Uusi Pieksämäen kaupunki aloitti toimintansa 1.1.2007. Yhdistymissopimus piti sisällään hyvät ja toimivat palvelut kaikille asukkaille, palvelutuotannon tehostamisen ja järkeistämisen, talouden tasapainottamisen, alueen vetovoiman lisäämisen ja henkilöstön hyvinvoinnin. Kun poliittisen argumentoinnin diskurssijärjestys suuntaa valintoja, on talouden konkreettinen arvo hiljalleen ohittamassa itsehallinnon vaatimuksen abstraktia arvoa. Poikkeuksellista oli myös se, ettei neuvoa-antavia kansanäänestyksiä käytetty kahdessa viimeisessä liitosprosessissa.

Vastustus kuntaliitokseen 1980- ja 1990-luvuilla oli hyvin voimakasta Pieksämäen maalaiskunnan puolelta. Mikä muuttui poliittisessa argumentoinnissa siirryttäessä uudelle vuosituhannelle, kun Pieksämäen kuntaliitokset tehtiin ilman neuvoa-antavaa kansanäänestystä kaupungin- ja kunnanvaltuustojen päätöksillä. Suomen Kuntaliiton (2000) tilaston mukaan neuvoa-antavaa kansanäänestystä käytettiin vielä vuosina 1991-1999 kaikissa vireillä olevissa kuntaliitoksissa eli 24 tapauksessa. Perinne ei enää palkinnut itsehallinnon rutiinia eikä vahvistanut kunnan toimintakäytännön jatkuvuutta. Itsehallinto käsitteenä väistyi taloudellisten realiteettien vahvistuessa (Giddens 1984, 329). Kun neuvoa-antavaa kansaäänestystä ei pidetty, varmistettiin kuntaliitoksen toteuttaminen.

Poliittinen silmä määriteltynä tarkoittaa kykyä tehdä päteviä poliittisia arvioita ja tämän pohjalta hallita poliittista julkisuutta. Ihmishavainto on valikoiva ja havaintoja tekevä ja on oman kokemusmaailmansa mukaisesti aina kallellaan johonkin suuntaan. Eli ihmisellä on jollakin tavalla ja tasolla aina silmää poliittiseen. (Koski A. 2006, 74). Pieksämäen kuntaliitoksessa astui esiin talouden rationaalisuus vastadiskurssina itsehallinto. Näiden käsitteiden teemat oli poliittisesti lanseerattu Pieksämäen kaupungin ja Pieksänmaan päätöksentekijöille ja kuntalaisille. Voidaan todeta, että liitoksen valmistelijoilla oli poliittista silmää ja poliittinen argumentointi oli onnistunut.

6.2 TAPAUS MIKKELI VUOSINA 1979-2000

Kuntaliitoskeskusteluja on käyty Mikkelin kaupungin ja sitä ympäröivän Mikkelin maalaiskunnan kanssa vuosikymmeniä. Vuonna 1967 kaupunki jätti anomuksen mahdollisen liitostutkimuksen suorittamisen ja vuonna 1979 pakkoliitosesityksen valtioneuvostolle tärkeän yleisen edun vaatimuksella. Valtioneuvosto ei kuitenkaan nähnyt tällaista yleistä tärkeää etua, joka välttämättä vaatisi pakkoliitosta, varsinkin kun maalaiskunnassa ja Anttolassa liitosta oli vastustettu voimakkaasti. Kuntaliitoskeskustelut jatkuivat ja ensimmäinen osaliitos tehtiin vuonna 1985, kun osa maalaiskunnan alueista liitettiin kaupunkiin (Gynther 2003, 8).

Vuoden 1979 pakkoliitosesityksen perusteluissa oli ensisijaisena maantarve. Mikkelin maalaiskunnan vastavetona oli säilyttää yleisen edun nimissä kunnan itsehallinnollinen asema. Vuoden 1985 osaliitos voitiin nähdä puhtaasti maakauppana, jossa oli läsnä ei havaittavana ilmiönä itsehallinnon vaatimus maalaiskunnan taholta ja talouden dimensio kaupungin taholta.

Vuoden 2001 alkuun suunniteltu kuntien yhdistyminen toi mukaan erilaisen poliittisen diskurssin, kun Mikkelin maalaiskunta vastoin neuvoa-antavan kansanäänestyksen tulosta (maalaiskunnassa 52,1 % vastusti kuntaliitosta) jatkoi kuntaliitosvalmisteluja. Äänestystuloksen johdosta maalaiskunnalla oli hyvät neuvotteluasemat. *Kaupantekoa* jatkettiin äänestyksen pohjana olleen yhdistymissopimuksen pohjalta. Maalaiskunnan pyrkimyksenä oli saada parempi sopimus maalaiskunnan asukkaiden kannalta. Kuntaliitos toteutettiin vuoden 2001 alussa, kun Mikkelin kaupunki, Mikkelin maalaiskunta ja Anttolan kunta yhdistyivät uudeksi Mikkelin kaupungiksi.

Yhdistymistä edelsi neuvo-antava kansanäänestys viiden kunnan kesken. Kansanäänestyksen tuloksen perusteella Ristiinan ja Hirvensalmen kunnat jättäytyivät pois liitosvalmisteluista. Liitosvalmisteluja jatkoivat Mikkelin kaupunki, Mikkelin maalaiskunta ja Anttolan kunta. Mikkelin maalaiskunnan asema oli mielenkiintoisin. Äänestyksen perusteella olisi voinut olettaa, ettei maalaiskunta lähde mukaan yhdistymisvalmisteluihin, mutta näin tapahtui maalaiskunnan kunnanvaltuuston päätöksellä.

Vuoden 2001 toteutetun liitoksen perusteluissa kunnat ottivat kantaa tulevan, uuden kunnan talouteen ja sen elinvoimaisuuteen. Keskusteluja käytiin myös tulevan kuntakeskuksen eli aikaisemman Mikkelin kaupungin maantarpeesta. Poliittinen diskurssijärjestys sai uusia muotoja, kun maalaiskunnan kuntalaiset halusivat pitää kunnan itsenäisenä, mutta poliittiset päätöksentekijät näkivät taloudelliset hyödyt tärkeämpinä.

Mikkelin kaupungin talouteen liittyviä ongelmia ja yhdistymisen tasa-arvoista asetelmaa yritettiin parantaa symbolisella teolla eli uudeksi kunnaksi tulevien kaikkien kuntien lak-

kauttamisella ja uuden nimen ottamisella. Uusi nimi oli materiaalinen merkki, jonka välityksellä annettiin yhteiskunnallinen merkitys (Pekonen 1991, 26, 55). Uudesta kunnasta tuli siis Mikkeli. Uusi nimi oli enemmän kuin itse symboli, koska se merkitsi jotain uutta, mutta myös vanhaa, alueen historiaa. Taustalla oli nähtävissä suostuttelupolitiikka, jossa uuden nimen antamisella oli oma vakuuttamisen merkityksensä. Poliittisen teon siitä teki kaikkien kuntien lakkauttaminen ja uuden kunnan perustaminen. Kuntaliitoksen vastustajille se kertoi, ettemme ole ottaneet teiltä mitään pois tai jos olemme ottaneet, se on otettu samalla kaikilta, suunnatkaamme tulevaisuuteen yhteisellä symbolilla. Symbolisesti Mikkeli -nimen ottamisen merkitys oli poliittinen, mutta myös psykologinen. Vaikka uuden kunnan nimi oli symbolinen, piti se sisällään yhteiskunnallisen ja olemassaolon merkityksen. Tärkeintä oli yhteinen tulevaisuus ja yhteisymmärrys vaikeassa taloudellisessa tilanteessa. Talous painoi enemmän poliittisessa päätöksenteossa kun itsehallinto, koska taloudellinen merkitys nähtiin ainoana vaihtoehtona kunnan olemassaololle.

7. AVAINSANOJEN ANALYSOINTIA

Tiettyinä aikakausina eri foorumien keskustelijoilla on ollut käytettävissään vain tietynlainen käsitteistö. Käsitteiden muutoksiin vaikuttaa se, mitä ilmiöitä ja ongelmia nousee keskustelun kohteeksi ja millaisiksi niiden väliset suhteet ymmärretään. (Summa 1989, 3). Käsitehistoria tekee paremmin ymmärrettäväksi käsitteiden retorisen käytön, kun niiden luonne on käynyt selväksi. Käsitteelliset sitoumukset poikkeavat tietoisista retorisista strategioista siinä, että käsitteitä koskevat valinnat ja niiden muutokset koskevat usein kysymyksiä, joiden merkitystä toimijoiden on sekä vaikea tematisoida että mahdoton arvioida omana aikanaan (Palonen 1996, 141). Kuntien Itsehallinto ja taloudelli-

nen kantokyky ovat tällaisia käsitteitä. Niiden vaikutusta eri aikoina on jopa mahdoton arvioida. Näiden käsitteiden vaikutus kulloinkin voimassa olevaan toimintaan on tulkintaa ja oletusta siitä, miten käsitteiden painoarvot tai järjestys on muuttunut. Tämä tulkinta perustuu seurausten arviointiin ja vaihtoehtojen jäsentämiseen ja perustelemiseen (Palonen 1996, 137).

Pakkoliitokset päätettiin valtioneuvostossa asianomaisen liittävän kunnan hakemuksesta. Pakkoliitoshakemusta ei kunnanvaltuuston tarvinnut perustella muille kuin valtioneuvostolle "yleisen edun" nimissä. Pakkoliitoksia ei enää tehty 1970-luvun jälkeen. 1980-luvun liitoshankkeille oli ominaista, ettei pakkoliitoshakemuksia tehty pelkästään ja suoraan "yleisen edun" periaatteella, vaan kunnat pyrkivät saamaan keskenään sopuratkaisun. Argumentaation ja sen premissit muuttuivat, kun kuntaliitoksen oikeutus tai ei-oikeutus täytyi perustella myös laajemmalle yleisölle eli kuntalaisille.

Käsitteitä kytkettiin analogisesti uusiin käsitteisiin ja ilmiöihin ja niiden ominaisuuksien sekä syy-seuraussuhteiden arvottamiseen eri lokuksissa. Yleisön käsitteen kautta myös argumentoinnin arvot ja argumentoinnin perusteella oleva pyrkimys vakuuttamiseen, sai yhä enemmän implisiittisiä vaikutusmuotoja, kun vedottiin kulloinkin poliittisessa kulttuurissa voimassa oleviin tosiasioihin. Yleisön muuttumisessa asteittain ajan, paikan ja politiikan kautta, voitiin todeta myös valtion ja kunnan välisten valtasuhteiden muuttuminen kuntaliitosvalmisteluissa (Summa 1989, 87,104).

Valta ei ole monopoli valtion taholta, valta näkyy hallinnon käyttämässä lainsäädännössä, mutta myös koko sosiaalisessa elämässä, perheissä ja työpaikoilla. Lisäksi valtaa ei ole ilman vastarintaa. Vastustus ei ole pelkkä reaktio valtaa vastaan, vaan se on

ehto vallan käyttämiselle. Valta on suhteita, jossa on aina aiheita toimia tiettyjä mahdollisuuksia vastaan eli toimia toisin (Walters & Haahr 2005, 9-12). Valtio väistyi ja suostui kuntien tahtoon pakkoliitos- ja kuntauudistuskysymyksissä. Samalla valtio kuitenkin jatkoi lainsäädännön kautta tehtävien antamista kunnille. Näillä toimenpiteillä oli suuri vaikutus kuntien taloudelliseen kantokykyyn ja talousvaikeuksien jatkumiseen. Kuntien itsehallinnon ja talouden vastakkainasettelu näkyi entistä selvemmin myös valtapolitiikkana.

Eduskunnan ja kuntien viralliset kannanotot kuntauudistuksesta ja -liitoksista oli tarkoitettu spesiaaliyleisölle; eduskunnalle, valtion ja kuntien viranomaisille ja kuntien luottamushenkilöille. Kuntalaisille viralliset tekstit konkretisoituvat kunnallispoliittisen toiminnan kautta, kun itsehallinnollinen tai taloudellinen asema laitettiin kyseenalaiseksi kuntaliitoshankkeessa. Virallisissa teksteissä käytetyt teemat ja käsitteet saivat erilaisen merkityksellisen sisällön (Summa 1989, 105).

Komitea- ja neuvottelukuntien tekstit ovat hallinnollis-poliittisia tekstejä parhaimmillaan. Niiksi voidaan luokitella myös eri viranomaisten antamia lausuntoja ja olennaista niissä ei ole se mitä ne sanovat, vaan että ne yleensä sanovat jotain ja muokkaavat näin arkiajattelua. Suunnittelu tapahtuu hallinnon sisällä ja informaatio ulotetaan kuntiin päin kunnan viranomaisten ja luottamushenkilöiden kautta. Tekstit ja niiden merkitykset abstrahoituvat laajemmalle yleisölle käsitteiden vakiinnuttua kieleen ja toiminnan rationaalisuuden tullessa lähemmäksi yksittäistä kuntaa ja kuntalaista. Itsehallinnon rinnalle tematisoitu talous synnytti näin erilaisen arvostuksen ja se alkoi toimia totena ja hyväksyttynä. Arvostuksen muutos näkyi myös itsehallinnon ja pakon erottamisena toisistaan. Pakko assosioitiin myös talouteen, jolloin kuntaliitos koettiin myönteisempänä,

kun on taloudellisesti pakko ja itsehallinto jäi ikään kuin koskemattomaksi (Summa 1989 87, 102, 111).

Virallisia tekstejä pidetään useimmiten pelkästään faktoja sisältävinä, joten niissä ei odoteta näkyvän merkittävästi eetosta tai paatosta, vaan pelkkää logosta tarkoituksena painottaa asiaa ja puolueetonta harkintaa. 1980-luvulta lähtien kuntauudistuskeskustelussa eetos näkyi eniten (Summa 1989, 111). Valtio vakuutti kokonaistaloudellisen tilanteen merkitystä hyvinvointipolitiikalle ja sen jatkuvuudelle. Kunta vetosi tietoon, joka sillä oli kunnan olemuksesta ja tarpeista. Kuntien taloudellisen tilanteen heikkeneminen ja sen tuomat uhkakuvat palvelujen supistamisista olivat selvästi yleisimmät siirryttäessä kuntaliitosten tarpeellisuudesta esitettyihin argumentteihin; *jos aiotaan pärjätä, on kuntien yhdistyttävä, koska pienillä kunnilla ei ole taloudellista mahdollisuutta selvitä kiristyvästä kansainvälisestä kilpailusta tai itsehallintoa ei ole ilman taloudellista kantokykyä, taloudelliselta asemaltaan heikot kunnat eivät selviydy velvollisuuksistaan ja kuntia yhdistetään pakkoliitoksin.* Nämä olivat tyypillisimpiä esimerkkejä kuntauudistusta ja kuntaliitoksia kannattavien argumentoinnissa.

Paatoksen sisältämien tunteeseen vetoavien argumenttien näkyminen käydyissä keskusteluissa tuli enemmän esille 1960- ja 70-lukujen teksteissä; v*erotulojen saalistaminen, kaupunkien suosiminen, itsehallintoa uhkaava vaara,* olivat konkreettisia arvoja, jotka sisälsivät runsaasti paatosta. Yleisökonstruktio hajosi tässä vaiheessa jonkin verran, koska kohdeyleisöksi tulivat virallisten ohella myös kuntalaiset. Argumentointiin otettiin mukaan psykologisia tekniikoita, joiden tarkoituksena oli vaikuttaa kuntalaisten tunteisiin. Kuntaliitoskeskustelut tuotiin lähemmäksi kuntalaista ja hänen arkielämäänsä.

Eduskunta-aloitteissa käytetyt sanat; *pakko, hallitusklikki, takapajuisuus, oikeus elää,* sisälsivät paatosta ja ne voitiin sitoa myös sosiaaliseen, tunteisiin vetoavaan kontekstiin ja näiden merkitysten sisälle. Kun nostettiin yksittäisiä sanoja esiin, luotiin mielikuvia, jotka olivat yksinkertaisia sopeuttaa yksilön omaan elinpiiriin kuuluviksi. Kun pakko ja oikeus elää -käsitteet olivat voimakkaasti tunnepitoisia, voitiin ne redusoida sosiaalipoliittisiin merkityksiin ja kuntaliitospolitiikasta tuli hyvin henkilökohtaista, mikä näkyi neuvo-antavan kansanäänestyksen tuloksissa Pieksämäen ja Mikkelin prosesseissa. Kunnan olemassaolo koettiin usein uhanalaisena ja henkilökohtaisena.

Kuntaliitoksia vastustavien argumentointi liittyi hyvin läheisesti itsehallinnon arvoon sen ja laissa säädettyyn oikeutukseen, mutta mitä se piti sisällään tematisoitiin hyvin kirjavasti. Verotulojen haalimisesta aina demokratian kapenemiseen. Yleisesti uskottiin kunnan reuna-alueelle jäävien kuntalaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien kapenemiseen. Palvelujen saatavuutta myös arvosteltiin voimakkaasti kunnan alueen laajentuessa kuntaliitoksen yhteydessä.

Kuntaliitosten vastustajat painottivat myös hyvinvointipolitiikan toteutumisen vaativan itsehallinnon ja demokratian nimissä jo olemassa olevaa kuntayksikköä, jotta hyvinvoinnin kriteeri toteutuisi. Puolustajat tematisoivat hyvinvoinnin oleellisesti kaventuvan, jos puuttuu riittävä taloudellinen kantokyky. Molemmat osapuolet vetosivat määrällisiin perusteisiin ja esiintyivät asiantuntijoina kuntauudistuksen ja –liitosten ratkaisumallin kehittämisessä. Argumentti ja vasta-argumentti tekivät argumentaation kulusta jatkuvan, kun vakuuttamisen keinona oli etsittävä uusia hyviä tai huonoja syitä ongelman tai tilanteen ratkaisemiseksi tai muuttamiseksi.

Kunnan oli varmistettava palvelutoiminnan jatkuvuus ja kuntalaisten elinolosuhteiden kehittyminen. Ellei kunnalla ollut tähän taloudellisia tai muita kehittämisen edellytyksiä, oli perusteltua, että kuntalaiset päättivät kunnan liittämisestä toiseen kuntaan. ...Kuntalaisten enemmistön on saatava päättää omista asioistaan... (vrt. toivomusaloite nro 736/1975) tai kuntaliitoksiin päästäisiin järkeä lisäämällä (vrt. Paasio). Keskustelun kuntaliitoksista sisältyi runsaasti abstrakteja arvoja, jotka kuitenkin konkretisoituvat kunnan olemassaolon säilyttämiseen. Esimerkkinä kuntaliitoksia vastustavien argumentaation perustana oli oikeudenmukaisuuden vaatimus kunnan päätösvallasta kuntaliitokseen. Kuntaliitoksia puolustavien käyttämä; saavutettava taloudellinen kantokyky oli esimerkki abstraktista arvosta, koska se voitiin käsittää muutokseen tähtääväksi argumentaatioksi.

Itsehallinnon teema oli voimakas, kun vedottiin kuntalaisten oikeuteen päättää itse kuntaliitoksesta. Pakkoliitoksia ei hyväksytty ja ne oli vaiennettu tehokkaasti poliittisessa keskustelussa 1980-luvulta alkaen. Kuntaliitosperusteluissa oli usein perusteluna käytetty maantarvetta. Haetulle maantarpeelle tuli vastakohdaksi kuntien itsehallinto. Kontekstina oli kunnan taloudelliset mahdollisuudet tarvittavien palvelujen tuottamiseksi. Dissosiatiivisen argumentaatiorakenteen kautta tarkasteltuna talouskehitys ja veroäyrin hinta organisoitiin filosofisena käsiteparina uudestaan ja sidottiin maantarpeeseen. Todellisuudessa kuntien talouskehitykseen vaikuttavat monet muutkin tekijät. Veroäyrinhinta, asukasluku ja talouskehitys assosioitiin loogisilla ja matemaattisilla arvoilla, jotka olivat riippuvaisia kunnan maantarpeesta; *jos ei ole maata, ei asukasluku kasva eikä saada verotuloja, veroäyrin hintaa joudutaan nostamaan*. Assosiatiivinen argumentointirakenne antoi syys-seuraussuhteen, joka oli hyvin tehokas tapa vakuuttaa ja

vaikuttaa poliittisen argumentointiin ja toimintaan kuntaliitoskeskusteluissa (Summa 1989, 102-103).

Kuntaliitoksia puolustavien argumentoinnista itsehallinto oli myös keskeisin teema. Perustelujen esiin tuominen tehtiin vain taloudellisista lähtökohdista. Kuntaliitosten puolustajat vetosivat kunnan tarjoamien palvelujen laadun heikkenemiseen ja kuntalaisten tasa-arvon katoamiseen. Talouden merkityksen lisääntyessä pieni kunta ja suuri kunta ilmeni myös vastakkainasetteluna köyhä kunta ja rikas kunta. Keskeisenä argumenttina käytettiin myös toiminnan ja talouden tehokkuutta, jolloin mielikuvaksi muodostui suuri, rikas ja tehokas kunta. Tämäntyyppinen vastakohta-asetelmien luominen oli hyvin yleistä kuntaliitoskeskusteluissa. Suostuttelun kannalta on tärkeää myös kuka sanoo, miten hän sanoo ja mitä hän edustaa. Pääministeri Harri Holkerin ja sisäministeri Jarmo Rantasen puheet vetosivat nimenomaan taloudellisissa vaikeuksissa oleviin pienkuntiin ja uhkana käytettiin sanomatonta pakkoliitoksen mahdollisuutta.

Retoriikan ja retorisen argumentoinnin yhteys toimintaan keskustelussa, jota valtio kävi kuntauudistuksen toteuttamisen välttämättömyydestä, oli "järkeen" vetoamista ja taloudellisten tarpeiden huomioimista. Ominainen valtion viranomaisten vakuuttamisen keino oli taloudelliset tunnusluvut ja asukaslukumäärät ja hyvinvoinnin liittäminen voimakkaasti kuntatalouden kehitysasteeseen. Sävyltään tekstit voitiin luokitella neutraaleiksi ja niissä puhui auktoriteetti "totuutta". Objektiivisen totuuden puhujiksi voidaan luokitella myös kuntien viranomaiset ja luottamushenkilöt, jotka valmistelivat yksittäistä kuntaliitosta.

Itsehallinnon käsite perusteluna kuntamuodon muutokselle on ollut hyvin keskeinen teema kuntaliitoksia ja -uudistusta vastustavien ja puolustajien kannanotoissa. Itsehallintokäsitteen muokkautuminen sitä koskevassa keskustelussa oli esimerkki siitä kuinka käsitteitä syntyi, otettiin käyttöön ja kuinka ne pelkällä olemassaolollaan muuttivat todellisuudesta saatavaa kuvaa. Huolimatta asetetuista kuntauudistuskomiteoista, tehdyistä tutkimuksista ja toteutetuista pakkoliitoksista, ei kuntien itsehallinnollista asemaa 1960- ja 1970-luvuilla asetettu kyseenalaiseksi liittämällä itsehallintoa ja taloutta suoraan toisiinsa. Näiden käsitteiden kytkemistä toisiinsa käytettiin yleisemmin vasta 1980-luvulla. Tällä pyrittiin kuvaamaan kaikkea yhteiskunnallista ja poliittista toimintaa talouden ehdoilla.

Käsitteet puhuttavat ihmistä määrätyllä tavalla, jolloin täysin samalla kuntaliitosretoriikalla syntyy puolustajia ja vastustajia. Itsenäisyyden menettämisen pelko elää kuitenkin vielä sitkeästi kunnissa. Kun itsehallinto ja talous kytketään yhteen, arviointia ei voida tehdä enää ilman toista, syntyy rinnalle uusi käsite *taloudellinen itsehallinto*. Puhuttaako uusi *käsite* kuntia ja kuntalaisia? Miten se tulee ilmenemään kuntaliitospolitiikassa, kunnallispolitiikassa ja toiminnassa, on tulevaisuutta.

Suuruuden käsite elää edelleen, on se sitten asukasluku, pinta-ala taikka talous. Kunnan pienuus tai suuruus oli demokratian, itsehallinnon ja talouden tehokkuuden valossa ristiriitainen. Pienkuntakysymykseen tuskin löytyy ratkaisua, joka olisi paras mahdollinen kaikkien kolmen kriteerin suhteen. Suuri ja pieni käsitteinä luovat eniten visuaalista mielikuvaa osana assosiaatioketjua, koska sanoilla on myös kuvansa. Kunnan merkitseminen kartalle antaa visuaalinen ärsykkeen ja kytkee sen osaksi käsitteistöämme päästäksemme perille, mitä oikeastaan näemme. Sanallisen ja kuvallisen visuaalisen

ärsykkeen yhdistäminen vahvistaa mielikuvaa, jolloin jalkojen alla olevasta maasta, tulee entistä konkreettisemmin oma kunta. Visuaalisen ärsykkeen antaa myös erilaisten lukujen vertailu (Koski A. 2005, 109). Se, mikä on numeroin kuvattavissa, on hallittavissa (Heikkinen ym. 2000, 155). Kuntaliitoksia on yksinkertaista puolustaa juuri taloudellisilla luvuilla. Kun luodaan kuvaa: *Mitä enemmän on rahaa, sitä yksinkertaisempaa on hallita kuntaa. Poliittisena vasta-argumenttina on, että ilman rahaa kaikki on hallitsematonta.* Talous saa yhä suuremman merkityksen kuntaliitosproblematiikassa. Talouslukujen ylivoimaa edesauttaa se, että kunnan itsehallinnon määritteleminen selkeillä, yksinkertaisilla luvuilla on vaikeaa.

Poliittisesta suostutteluretoriikasta on tuttua se, että asioille löydetään positiivisen kuuloisia nimityksiä, vaikka saman ilmiön voisi kuvata eri maailmasta katsoen negatiivisempaan sävyyn (Heikkinen ym. 2000, 40). Jos suuri kunta arvostetaan käsitteenä kuntaliitoksissa korkealle, paradoksaalisen siitä tekee se, kun kolme pientä, köyhää kuntaa yhdistyy yhdeksi suureksi, mutta köyhäksi kunnaksi. Suuruuden vaatimus toteutuu, mutta köyhyyskin toteutuu. Tämä on myös kuntaliitoksen taloudellisena perusteluna kestämätön.

8. EDELLEEN YHDESSÄ JA RINNAKKAIN

Kuntien määrä väheni 1960 luvun alusta 1990- luvun alkuun 92 kunnalla. Vuonna 1991 kuntia oli 460, vuonna 2008 vielä 415, mutta vuonna 2009 enää 348. Skenaario noin 200 kunnasta vastaavalla poliittisella jahkailulla toteutuisi vuosien 2035-2040 paikkeilla, vaikka kuntien lukumäärä on vähentynyt merkittävästi mitä lähemmäksi tullaan 2010-lukua. Kun realiteetit talouden ja itsehallinnon osalta on tiedostettu, voidaan kysyä, on-

ko vakuuttamisen retoriikan osalta jotain pielessä, kun kuntauudistusta eikä kuntaliitoksia ole toteutettu taloudellisen rationaalisuuden argumentoinnista huolimatta siinä vauhdissa kun 1990-luvulla esitettiin. Vai onko 2000-luvun poliittinen argumentointi talouskäsitteen kautta onnistunut, kun kuntien lukumäärä on vähentynyt vuoden 2008 alusta vuoden 2009 alkuun jopa 112:lla kunnalla ?

Poliittisen vallan käsitettä on katsottava kahdesta suunnasta, valtion valta kuntiin ja kuntien valta valtioon argumentoinnin kannalta. Poliittisessa diskurssissa asiasisältö muuttui, kun kuntien rahat alkoivat loppua. Vallan muutos näkyi myös pakkoliitosten kohdalla, joten poliittisessa diskurssissa tapahtui historiallinen muutos. Valtio suostui kuntien tahtoon ja pakkoliitokset lopetettiin toistaiseksi, vaikka ne ovat edelleen olemassa valtion *takataskussa.* Edelleen on voimassa myös laki kuntien pakkoliitoksista. Muutos käsitteissä ja niiden paino-arvossa ja järjestyksessä ei vielä riittänyt. Kuntien itsehallinnollinen määräämisoikeus, taloudellisista ongelmista huolimatta, on niin vahva, ettei valtio halua poliittisesti *polttaa näppejään* toimimalla kuntien tahdon vastaisesti kuntaliitoskysymyksissä.

Vapaaehtoisuus on juurtunut kuntaliitospolitiikkaan konkreettisena arvona niin voimakkaasti, että on hyvin epätodennäköistä ratkaista poliittisesti kokonaiskuntauudistusta. Joten asia pysynee poliittisen päätöksenteon ulkopuolella ainakin niin kauan, kun valtio kehittää uusia taloudellisia tukimuotoja ja vaihtoehtoja kuntien taloudellisen tilanteen parantamiseksi.

Arkiajattelun muokkaaminen ja poliittisen toiminnan muuttaminen oli yksi kuntaliitoskeskustelujen ja –tekstien tarkoitus. Ratkaisevinta siinä oli kannattajien ja vastustajien

argumentoinnin taso. Kumpi osapuoli vakuutti paremmin. Eri tilastojen ja vertailujen käyttö mielipiteen muokkaajana antoi harhaanjohtavan kuvan, koska useimmiten teksteistä nostettiin yksittäisiä teemoja ja käsitteitä ja niitä käytettiin tosina kuten esimerkiksi: jos ei liitosta tule, jotain spesifiä tulee tapahtumaan, sekä esitettiin yksittäinen luku tai seuraamus. Loogiset ajatuskuviot tehtiin yksinkertaisiksi ja pakottaviksi.

Kuntaliitoksen puolustajat vetosivat myös jo toteutettujen kuntaliitosten onnistumiseen, mutta koska ei ollut vertailukohtaa tilanteeseen, jos kyseistä liitosta ei olisi toteutettu, jäivät kuntaliitoksista tehdyt tutkimukset hyvin vähälle huomiolle yleisessä keskustelussa. Toteutettujen liitosten onnistumiseen vetoaminen ei ollut perustelunakaan kuntaliitoksille riittävän tehokas.

Kunnan toimintaa pidettiin sitä tehokkaampana, mitä suurempi oli on palvelujen tuotto ja hyvinvoinnin lisäys verrattuna niistä aiheutuviin kustannuksiin. Pienten kuntien tehokkuus suhteutettuna asukaslukuun nähtiin taloudellisesti huonona. Ajatusmalli pienten yksiköiden yhdistämisestä nähtiin lisäävän kuntien tehokkuutta ja parantavan eri kuntien välistä tasa-arvoa hyvinvointivaltion kriteerien kautta tarkasteltuna. Demokratiakriteerien perusteella kuntaliitos ei tehtyjen tutkimusten perusteella ollut hyvä ratkaisu pienten kuntien ongelmille 1970-luvulla, vaikka kuntaliitos koettiin yleisesti ainoaksi ratkaisuksi pienkuntaongelmaan. Ajattelutapana oli myös, että kuntien pienuudesta aiheutuvia ongelmia ei voida poistaa muutoin kun poistamalla syy niihin eli pieni kunta.

Kuntien taloudellisen kantokyvyn merkityksen kasvaessa nähtiin kuntien talousongelmien ainoana ratkaisuna kuntaliitos. Talouden ylivallan vahvistuminen ilmeni myös itsehallintokäsitteen merkityksen muuttumisena. Keskustelun jakautuminen itsehallin-

non ja taloudellisen itsehallinnon kesken oli ehkä selkeintä, muiden käsitteiden liittyessä enemmän tai vähemmän yleisen hyvinvointipolitiikan eri osa-alueiksi.

Liitoskeskustelussa dramatiikkaa väheni mitä lähemmäksi tultiin 1990-lukua. Kuntauudistuskeskustelun teemat ja toimintapolitiikka muuttivat muotoaan. 1960-luvulla kokonaiskuntauudistusta pyrittiin toteuttamaan kertaluontoisesti eri komitea- ja työryhmämuodoissa. Pakkoliitosten tilalle tuotiin kuntien yhdistymisten edistäminen ja avustaminen. Kuntien itsehallinnollista asemaa vahvisti laki neuvoa-antavasta kansaäänestyksestä 1990-luvun alussa. Kokonaiskuntauudistuksesta puhuttiin aina vain vähemmän ja yksittäiset liitospäätökset jätettiin kuntien itsensä päätettäviksi.

Kuntaliitokset vähenivät 1980-luvulla jyrkästi eikä pakkoliitoksia ole tehty vuosikymmeniin. Voidaan esittää, että poliittista argumentointia tulisi kehittää kuntaliitoskysymyksissä, jotta keskustelut saisivat uutta sisältöä ja käsitteitä sekä toimintamalleja kuntien taloudellisiin ongelmiin.

Muutos käsitteissä ja niiden vaikutuksesta poliittiseen toimintaan näkyi selkeimmin Pieksämäen ja Mikkelin liitosprosesseissa. Kun verrattiin 2000-luvulla toteutettuja kuntaliitoksia aikaisempiin liitosyrityksiin, oli ero melko radikaali. Demokratian näkökulmasta valtuustojen päätöksissä oli kysymys poliittisen vallan ottamisesta sinne, mihin se edustuksellisessa demokratiassa kuuluukin eli valtuustoille. Päätöksistä tuli esille myös se, että ne tehtiin taloudellisten realiteettien perusteella. Itsehallinnon käsite näyttäisi olevan kietoutumassa lopullisesti uuteen *taloudellisen itsehallinnon käsitteeseen*. Uusi käsite vain vahvistunee tulevaisuudessa, ellei kuntien taloudellisessa tilanteessa tapahdu dramaattista muutosta parempaan. Aikaisempaan käsitejärjestelmään kuulu-

neiden sanojen merkitys ja diskurssijärjestys oli muuttunut. Aluksi järjestys oli itsehallinto, demokratia, talous ja vajaan viidenkymmenen vuoden jahkailun jälkeen järjestys voidaan kirjoittaa muotoon talous, demokratia, itsehallinto.

Kuntien itsehallinnollinen asema on laissa määritelty ja siihen ei uskalleta koskea poliittisesti muutoin kuin kannustamalla ja tukemalla taloudellisesti kuntaliitoksia. Kokonaiskuntauudistuskeskustelut kytkeytyvät voimakkaasti valtioon. Valtion valta kuntauudistuksen toteuttamisessa ei ole onnistunut kuntien vahvan itsehallinto-oikeuden kontekstissa; *on vain yksi valtio, mutta vieläkin 348 kuntaa*. Suomen sisäpoliittinen linja pysynee kutakuinkin entisenä, koska kuntauudistusta ei ole toteutettu lainsäädännöllä, vaikka kuntaliitosten toteuttaminen on saanut vauhtia kuntien omista taloudellisista intresseistä. Erityisesti tämä ilmenee kuntien lukumäärän huomattavana pienenemisenä vuodesta 2008 vuoteen 2009. Kuntien taloudellinen kantokyky on ottanut käsitteenä oman vahvan asemansa kuntien itsehallinnon käsitteen rinnalle.

Kuntaliitoskeskustelu ja sen vaikutus toimintaan eli kuntaliitoksiin tulee ehkä kuulumaan ja näkymään entistä enemmän talouspainotteisena myös tulevaisuudessa. Itsehallinnon vaatimukset ovat vaimenneet ja eri tahoilla on hyväksytty taloudellisten realiteettien ratkaiseva merkitys kuntaliitospolitiikassa.

Kuntauudistus- ja kuntaliitoskeskustelut ovat entistä enemmän politisoituneet taloudellisten käsitteiden ympärille. Vaikka erityisesti Keskustapuolue vastustaa puolueen ideologian perusteella kunnallisen itsehallinnon poistamista kuntauudistuksella ja -liitoksilla, on puolueen argumentoinnissa nähtävissä myös *alistumista* kuntien taloudellisten realiteettien olemassa oloon. Tämä näkyi jo puolueohjelmissa, mutta erityisesti

Pieksämäen ja Mikkelin liitosprosessien neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä. Eduskunnan ja hallituksen toimenpiteet on nähtävä kuntauudistuksen siirtämisenä "johonkin" tulevaisuuteen. Valtion taloudellinen tuki ja erilaiset uudistussuunnitelmat yhdistymisavustuksineen kannustavat tätä politiikkaa. Kuntauudistus- ja kuntaliitoskeskustelut jatkuvat hyvin todennäköisesti samoilla käsitteillä, joissa taloudellinen kantokyky valtaa koko ajan enemmän tilaa, ellei poliittinen diskurssi saa uusia argumentoinnin muotoja, tai kuntien itsehallinto *nouse uuteen kukoistukseen.* Jahkailua jatkunee ehkä sinne saakka, kunnes historiaosa kuntaliitoksista ja kuntauudistuksesta voidaan kirjoittaa uudelleen joskus 2030-luvulla kuntien taloudellisen kantokyvyn käsitteen pohjalta.

LÄHTEET

Tutkimusaineisto

Lehdet ja artikkelit:

Kaupunginjohtaja Jarmo Kölhi. (1966): Lappeenrannan kuntaliitos. Suomen Kunnallislehti 1966: 569-570.

Maaneuvos Aarne Eskola (1967): Kuntauudistus ja kunnat. Maalaiskunta 1967: 372-373.

Kunnallisneuvos Wiljam Sarjala (1967): Kuntaliittymät ja kuntauudistussuunnitelmat. Maalaiskunta 1967: 370-371.

Kunnansihteeri Mauno Luotonen (1967): Protesti pienten kuntien puolesta. Maalaiskunta 1967: 648.

Tohtori Erkki Pystynen (1969): Kuntauudistuksen ongelmat. Suomen Kunnallislehti 1969: 12-13.

Suomen kunnallisliiton hallitus (1970). Lausunto kuntauudistuksen neuvottelukunnan ehdotuksesta. Suomen Kunnat, 1970: 992.

Sisäministeri Martti Viitanen (1972): Hallituksen esitys yhdistymisavustuksista. Suomen Kunnallislehti, 1972: 5.

Kunnallisliitto (1973). Pyhämaan tapaus. Suomen kunnat, 1973: 231.

Euroopan neuvosto. Suomen Kunnat 1976: 828-829. Yhteenveto tutkimuksista.

Holmberg, Bo (1987): Kunnallinen uudistyö Ruotsissa. Suomen Kunnallislehti, 1987: 51.

Suomen Kunnallislehti, 14/1987: 50-51. Karhula-Kymi-Kotka pakkoliitos. Haastattelujen yhteenveto.

Suomen Kunnallislehti, 2/1987: 20. Kuntajakolain muutos.

Valtiovarainministeriön ylijohtaja Pertti Sorsa (1987). Voimakkaimmista tulevaisuuden emäkuntia. Suomen Kunnat, 17/1987: 26.

Kunnallisliiton toimitusjohtaja Mikko Jokela (1987): Suomen Kunnat, 2/1987: 48-49.

Suomen Kunnallislehti, 9/1989: 6-8. Jyväskylän kuntaliitos. Haastattelujen yhteenveto.

Sisäministeri Jarmo Rantanen, pääministeri Harri Holkeri (1989): Suomen Kunnallislehti, 1989: 4-5.

Kaupunginjohtaja Ilkka Vainio (1989). Liitos välttämätön Loimaan seudulla. Suomen Kunnallislehti, 1989: 10-11.

Opetusministeri Christoffer Taxell. (1989): Ei kuntien pakkoliitoksia. Suomen Kunnat, 1990: 6.
Tammisaari-Tenholan kuntaliitos. Suomen Kunnallislehti, 12/1990: 3.
Kuntien talous. Suomen Kunnallislehti, 12/1990: 20.
Kuntajaotuksen uudistus. Suomen Kunnallislehti, 11/1990, 16-18.
Puolueiden edustajien haastattelut, yhteenveto (1991). Kuntaliitokset. Suomen Kunnallislehti, 1/1991: 10-17.
Yhteenveto kuntaliitoksista (1990). Suomen Kunnat 17/1990.
Kuntalehden vuosikerrat 1992-1999.

Länsi-Savo. 5.4.1990, 22.4.1990, 2.9.1990
Helsingin Sanomat. 11.11.1990, 20.11.1990

Viralliset lähteet:
Kuntajakolait 1925/180, 1977/73.
Lait alueiden kehittämisestä ja vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamisesta 1967, 1978, 1990, 1993.
Kunnallislaki 1976, kuntalaki 1995.
Laki neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä 1.8.1990.
Pienkuntakomitean mietintö 1965 A:1. Valtioneuvosto, Helsinki
Kuntauudistuksen neuvottelukunnan ehdotus 1970. A 13. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
Valtiopäiväasiakirjat 1962-1988

Mikkelin lääninhallituksen lausunto valtioneuvostolle kuntajaon muutosaloitteesta 15.8.1989. Mikkelin lääninhallitus.
Pieksämäen kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1996, 2006. Pieksämäen kaupunki.
Pieksämäen maalaiskunnan valtuuston pöytäkirjat 2004. Pieksämäen maalaiskunta.
Pieksänmaan kunnanvaltuuston pöytäkirjat 2006. Pieksänmaan kunta
Mikkelin kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1984, 1998-2000. Mikkelin kaupunki.

Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2003. Hyvinvointipalvelujen turvaaminen tehokuutta parantamalla. Kuntaliitokset, seutuyhteistyö ja verkottuminen vastauksena tuleviin haasteisiin. Saatavissa muodossa: http: //www.vtm.fi /julkaisut

Aimo Ryynänen (1990). Valtion ja kuntien väliset suhteet. Saatavissa muodossa: http: //www.uta.fi/ajankohtainen

Tilastot

Suomen Kaupunkiliitto (1991): Tietoja kaupungeista ja kaupunkiliitosta. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Suomen Kuntaliitto (2000): Kunnalliset kansanäänestykset Suomessa 1991-1999. Saatavissa muodossa: http: //www.kuntaliitto.fi /intra /julkaisut

Kunnallinen Työmarkkinalaitos (2007). Henkilöstömäärän kehitys. Kunnallinen henkilöstö 1970-2010. Saatavissa muodossa: http://kuntatyonantajat.fi

Suomen Kuntaliitto (2009). Kuntamuodon muutokset 1922-2009. Saatavissa muodossa: http: //www.kuntaliitto.fi /tilastot

Suomen Kuntaliitto (2009). Kunnalliskalenteri. Sivu 201.

Puolueohjelmat

Kansallisen Kokoomuksen tavoitteet 1980-luvun politiikassa. (1979): Kansallisen Kokoomuksen puoluevaltuusto, Helsinki.
SDP:n periaateohjelma. (1987): SDP:n puoluekokous, Lappeenranta.
Keskustapuolueen tavoiteohjelma 1980-luvun lopulle. (1986): Keskustapuolueen ohjelmatyöryhmä, Helsinki.

Kirjallisuus

Anttiroiko, Ari-Veikko (1991): Kunnan oleminen ja olemus. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto, Tampere.

Djupsund, Göran, Helander, Voitto & Ståhlberg, Krister (1975): Det kommunala indelningsproblemet i Finland. Statsvetenskapliga institutionen. Åbo Akademi, Åbo.

Giddens, Anthony (1984): Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia. Toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyysissä. Otava, Helsinki.

Gynther, Salla (2003): Eilen oltiin Mikkelissä huomenna en muista missä. Uuden kunnan muodostaminen Mikkelin seudun suurkuntakeskustelussa. Valtio-opin pro gradu-tutkielma. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Heikkinen Vesa & Hiidenmaa Pirjo & Tiililä Ulla (2000): Teksti työnä, virka kielenä. Gaudeamus, Helsinki.

Helin Heikki & Poteri Paavo (1990): Kuntien taloudellinen liikkumavara. Loppuraportti. Kuntaliitto, Helsinki.

Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (1998): Argumentti ja Kritiikki. Gaudeamus, Helsinki.

Katajamäki, Hannu, Koponen , Juha, Saari, Ilkka (1979): Kuntaliitosten vaikutuksia. Itä-Suomen Instituutin julkaisusarja B 33, Mikkeli.

Koski, Anne (2005): Niinkö on jos siltä näyttää ? Väitöskirja. Tutkijaliitto, Helsinki.

Koski, Heikki (1970): Kuntalaisten osallistuminen kunnallishallintoon. Tampereen yliopisto, Tampere.

Koski, Heikki (1986): Kunnallistieteellinen aikakausikirja nro 2. Hallintoa hajautetaan. Sisäasianministeriö, Helsinki.

Niemivuo, Matti (1991): Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.

Oksanen, Pirjo (1986): Kuntajaon problematiikka sisäkkäiskuntien tapauksessa. Mikkelin kuntaliitoshankkeiden legitimointi ja legitiimisyyden kiistäminen. Valtion-opinto pro gradu-tutkielma. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Palonen, Kari (1995): Perelmanin uuden retoriikan piilopoliittisuus. Kosmopolis 25:2/1995. Sivut 9-11.

Palonen, Kari (1996): Retorinen käänne poliittisen ajattelun tutkimuksessa. Teoksessa Kari Palonen & Hilkka Summa Pelkkää retoriikkaa. Vastapaino, Tampere. Sivut 137, 141.

Pekonen, Kyösti (1984): Byrokratia politiikan näkökulmasta. Valtio-opin laitos. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Pekonen, Kyösti (1991): Symbolinen modernissa politiikassa. Nykykulttuurin tutkimusyksikkö. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Perelman, Chaim (1980): Das Reich der Rhetorik, Rhetorik u. Argumentation. Beck, München.

Rawls, John (1971): Oikeudenmukaisuusteoria. WSOY, Helsinki.

Rosanvallon, Pierre (2006). Vastademokratia. Vastapaino, Tampere.

Rytkölä Olavi (1978): Kuntajakolaki. Lakimiesliiton kirjasarja 53/1978. Lakimiesliiton Kustannus, Vammala.

Soikkanen, Hannu (1966): Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien Liitto, Helsinki.

Strömberg, Lars & Wallin, Gunnar (1976):. Kommunindelningsreformerna i Sverige. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Kunnallistieteen yhdistys, Vammala.

Summa, Hilkka (1989): Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: Tapaus asuntopolitiikka. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus, Espoo.

Walters, William & Haahr, Jens (2005): Governing Europe, Discourse, Governmentality and European integration. Antony Rowe, Chippenham.

Weber, Max (1977): Vetenskap och politik. RevoPress, Göteborg

LIITTEET

Liite 1. Kuntamuodon muutokset 1922-2009.

Liite 2. Kunnalliset kansanäänestykset Suomessa 1991-1999.

Kuntamuodon muutokset 1922-2009

Vuosi	Kunnat	Mihin liittyivät tai uuden kunnan nimi	Liitoksen muoto, vapaaehtoinen ellei muuta mainita
1922	Pirkkala	Nokia, Pirkkala/Birkala	
1934	Kyyrölä	Muolaa	
1946	Akaa	Kylmäkoski, Sääksmäki, Toijala ja Viiala	
	Degerby	Inkoo	
	Haaga	Helsinki	
	Huopalahti	Helsinki	
	Korpiselkä	Tuupovaara	
		osa kunnasta luovutetulla alueella	
	Kulosaari	Helsinki	
	Kuusisto	Kaarina	
	Oulunkylä	Helsinki	
	Pälkjärvi	Tohmajärvi	
	Säkkijärvi	Miehikkälä, Ylämaa, osa luovutetulla alueella	
	Vahviala	Lappee, Ylämaa, osa luovutetulla alueella	
1947	Messukylä	Tampere	
1948	Hämeenlinnan mlk	Hämeenlinna	
	Jääski	Imatra, Joutseno, Ruokolahti, osa luovutetulla alueella	
1954	Pielisensuu	Joensuu	
1959	Seinäjoen mlk	Seinäjoki	
1964	Naantalin mlk	Naantali	
1965	Oulujoki	Oulu, osin muihin naapurikuntiin	
1966	Aitolahti	Tampere	
1967	Angelniemi	Halikko	
	Lappee ja Lauritsala	Lappeenranta	pakkoliitos
	Maaria	Turku	
	Paraisten mlk	Parainen	pakkoliitos
	Porin mlk	Pori	
	Uskela	Salo	
	Vanaja	Hämeenlinna	pakkoliitos
	(osia Vanajasta myös Janakkalaan, Renkoon ja Hattulaan)		
1968	Kakskerta	Turku	pakkoliitos
1969	Hiittinen	Dragsfjärd	
	Hyvinkään mlk	Hyvinkää	
	Karjaan mlk	Karjaa	
	Karuna	Sauvo	
	Kauvatsa	Kokemäki	
	Koijärvi	Forssa, Urjala	pakkoliitos
	Koskenpää	Jämsänkoski	

	Kuopion mlk	Kuopio, osittain Siilinjärvi	
	Pihlajavesi	Keuruu	
	Pyhäjärvi Ul	Karkkila	
	Teerijärvi ja Alaveteli	Kruunupyy	
	Uudenkaupungin mlk	Uusikaupunki	
	Äänekosken mlk	Äänekoski	
	Öja	Kaarlela	
1970	Hinnerjoki ja Honkilahti	Eura	
	Iisalmen mlk	Iisalmi	
1971	Muuruvesi ja Säyneinen	Juankoski	
	Tyrväntö	Hattula	
1972	Ahlainen	Pori	
	Ikaalisten mlk	Ikaalinen	
	Teisko	Tampere	
1973	Alatornio ja Karunki	Tornio	
	Bergö ja Petolahti	Maalahti	
	Eräjärvi	Orivesi	
	Kemijärven mlk	Kemijärvi	
	Nurmeksen mlk	Nurmes	
	Paattinen	Turku	
	Paavola ja Revonlahti	Ruukki*	
	Pielisjärvi	Lieksa	
	Pohjaslahti	Virrat, osittain Vilppula	
	Rautio	Kalajoki	
	Riistavesi	Kuopio	
	Saloinen	Raahe	pakkoliitos
	Simpele	Rautjärvi	
	Sulva, Koivulahti, Raip-paluoto ja Björköby	Mustasaari	
	Suoniemi	Nokia	
	Sääksmäki	Valkeakoski	
	Sääminki	Savonlinna, osittain Punkaharju	
	Tiukka, Lapväärtti ja Siipyy	Kristiinankaupunki	pakkoliitos
	Tyrvää ja Karkku	Vammala	
	Ylimarkku ja Pirttikylä	Närpiö	
1974	Haapasaari	Kotka	
	Pyhämaa	Uusikaupunki	pakkoliitos
1975	Anjala ja Sippola	Anjalankoski	
	Uudenkaarlepyyn mlk, Munsala ja Jepua	Uusikaarlepyy	
1976	Metsämaa	Loimaan kunta	
	Tottijärvi	Nokia	
1977	Bromarv	Hanko, osittain Tenhola	
	Kaarlela	Kokkola	
	Kajaanin mlk	Kajaani	pakkoliitos
	Karhula ja Kymi	Kotka	pakkoliitos
	Karjala	Mynämäki	
	Purmo ja Ähtävä	Pietarsaaren mlk	
	Snappertuna ja Tammi-saaren mlk	Tammisaari	
	Somerniemi	Somero	

1981	Kiikka ja Keikyä	Äetsä*	
	Lokalahti	Uusikaupunki	
	Nummi ja Pusula	Nummi-Pusula*	
1985	Ei kokonaisia kuntaliitoksia, huomattavimmat osaliitokset: alueita Äetsästä Vammalaan, Mikkelin maalaiskunnasta Mikkeliin, Rovaniemen maalaiskunnasta Rovaniemeen, Valkealasta ja Kuusankoskesta Kouvolan sekä Kouvolasta Kuusankosken kaupunkiin.		
1989	Nuijamaa	Lappeenranta	
1993	Kalanti	Uusikaupunki	
	Konginkangas	Äänekoski	
	Rauman mlk	Rauma	
	Säynätsalo	Jyväskylä	
	Tenhola	Tammisaari	
1997	Heinolan mlk ja Heinolan kaupunki	Heinola*	
	Lohjan kunta ja Lohjan kaupunki	Lohja*	
	Porvoon mlk ja Porvoon kaupunki	Porvoo*	
2001	Mikkelin mlk, Mikkelin kaupunki ja Anttola	Mikkeli*	
	Temmes pääosin Tyrnävään, osin Liminkaan, Lumijokeen ja Rantsilaan	Tyrnävä	
	Jämsä ja Kuorevesi yhdistyivät Jämsän kaupungiksi	Jämsä	
2002	-		
2003	Hamina ja Vehkalahti	Hamina	
	Pattijoki ja Raahe	Raahe	
2004	Jäppilä, Pieksämäen maalaiskunta ja Virtasalmi	Pieksänmaa	
2005	Parikkala, Saari ja Uukuniemi	Parikkala	
	Joensuu, Tuupovaara ja Kiihtelysvaara	Joensuu	
	Kangasala ja Sahalahti	Kangasala	
	Karinainen ja Pöytyä	Pöytyä	
	Kangaslampi ja Varkaus	Varkaus	
	Kullaa ja Ulvila	Ulvila	
	Kuopio ja Vehmersalmi	Kuopio	
	Loimaan kaupunki ja Loimaan kunta	Loimaan kaupunki	
	Seinäjoki ja Peräseinäjoki	Seinäjoki	
	Tohmajärvi ja Värtsilä	Tohmajärvi	

2006	Rovaniemen kaupunki ja Rovaniemen maalais-kunta	Rovaniemen kaupunki	
2007	Ii ja Kuivaniemi	Ii	
	Kajaani ja Vuolijoki	Kajaani	
	Mikkeli ja Haukivuori	Mikkeli	
	Mynämäki ja Mietoinen	Mynämäki	
	Pälkäne ja Luopioinen	Pälkäne	
	Rauma ja Kodisjoki	Rauma	
	Siikajoki ja Ruukki	Siikajoki	
	Toijala ja Viiala	Akaa	
	Vammala ja Suoden-niemi	Vammala	
	Vöyri ja Maksamaa	Vöyri-Maksamaa	
	Ylöjärvi ja Viljakkala	Ylöjärvi	
	Pieksämäki ja Pieksän-maa	Pieksämäki	
	Äänekoski, Suolehti ja Sumiainen	Äänekoski	
	Längelmäen kunta liite-tään Jämsän kaupunkiin ja Oriveden kaupunkiin		
2008	Joutsa ja Leivonmäki	Joutsa	
2009	Alajärvi ja Lehtimäki	Alajärvi	
	Eura ja Kiukainen	Eura	
	Huittinen ja Vampula	Huittinen	
	Hämeenlinna, Hauho, Kalvola, Lammi, Renko, Tuulos	Hämeenlinna	
	Joensuu, Eno ja Py-häselkä	Joensuu	
	Jyväskylä ja Jyväskylän maalaiskunta	Jyväskylä	
	Jyväskylä ja Korpilahti	Jyväskylä	
	Jämsä ja Jämsänkoski	Jämsä	
	Kaarina ja Piikkiö	Kaarina	
	Kauhava, Alahärmä, Ylihärmä ja Kortesjärvi	Kauhava	
	Dragsfjärd, Kemiö ja Västanfjärd	Kemiönsaari	
	Kokkola, Lohtaja, Ulla-va, Kälviä	Kokkola	
	Kouvola, Anjalankoski, Kuusankoski, Valkeala, Jaala ja Elimäki	Kouvola	
	Kurikka ja Jurva	Kurikka	
	Lappeenranta ja Jout-seno	Lappeenranta	
	Lohja ja Sammatti	Lohja	
	Loimaa, Alastaro ja Mel-lilä	Loimaa	
	Houtskari, Iniö, Korp-poo, Nauvo ja Parainen	Länsi-Turunmaa	
	Masku, Lemu ja Askai-nen	Masku	
	Mänttä ja Vilppula	Mänttä-Vilppula	

	Naantali, Rymättylä, Merimasku ja Velkua	Naantali	
	Oulu ja Ylikiiminki	Oulu	
	Pöytyä ja Yläne	Pöytyä	
	Karjaa, Pohja ja Tammisaari	Raasepori	
	Rauma ja Lappi	Rauma	
	Rusko ja Vahto	Rusko	
	Pylkönmäki ja Saarijärvi	Saarijärvi	
	Halikko, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Perniö, Pertteli, Salo, Suomusjärvi ja Särkisalo	Salo	
	Vammala, Äetsä ja Mouhijärvi	Sastamala	
	Seinäjoki, Nurmo ja Ylistaro	Seinäjoki	
	Ylöjärvi ja Kuru	Ylöjärvi	
	Jyväskylä ja Jyväskylän maalaiskunta	Jyväskylä	
	Liitteestä poistettu tekijän toimesta vuonna 1944 Venäjälle luovutetut alueet (kunnat).		
	Lähde:		
	Kuntaliitto 2009: Kuntaliitokset 1922-2009		

Liite 2

Kunnalliset kansanäänestykset Suomessa 1991-1999

Kunta	**vuosi**	**asia**	**äänestystulos**	**lopputulos**
Konginkangas	1991	kuntaliitos	vastaan 53 %	toteutui
Viiala	1991	kuntaliitos	vastaan 63 %	raukesi
Toijala	1991	kuntaliitos	vastaan 57 %	raukesi
Pulkkila	1992	kuntaliitos	puolesta 80 %	raukesi
Piippola	1992	kuntaliitos	vastaan 57 %	raukesi
Pyhäntä	1992	kuntaliitos	vastaan 73 %	raukesi
Nurmo	1992	kuntaliitos	vastaan72 %	raukesi
Viljakkala	1992	kuntaliitos	vastaan 61 %	raukesi
Vuolijoki	1993	kuntaliitos	vastaan 56 %	raukesi
Lohjan kunta	1995	kuntaliitos	puolesta 55 %	toteutui
Lohjan kaupunki	1995	kuntaliitos	puolesta 91 %	toteutui
Jämsänkoski	1995	kuntaliitos	vastaan 59 %	raukesi
Porvoon mlk	1996	kuntaliitos	puolesta 56 %	toteutui
Porvoon kaupunki	1996	kuntaliitos	puolesta 64 %	toteutui
Pieksämäen mlk	1996	kuntaliitos	vastaan 77 %	raukesi
Pieksämäen kaupunki	1996	kuntaliitos	puolesta 74 %	raukesi
Suolahti	1998	kuntaliitos	vastaan 61 %	raukesi
Äänekoski	1998	kuntaliitos	vastaan 58 %	raukesi
Anttola	1998	kuntaliitos	puolesta 52 %	toteutui
Hirvensalmi	1998	kuntaliitos	vastaan70 %	raukesi
Mikkeli kaupunki	1998	kuntaliitos	puolesta 88 %	toteutui
Mikkelin mlk	1998	kuntaliitos	vastaan 52 %	toteutui
Ristiina	1998	kuntaliitos	vastaan 61 %	raukesi
Kuorevesi	1999	kuntaliitos	vastaan 54 %	toteutui

Lähteet: Väestörekisterikeskus, Sutela (2000) ja Aamulehti 22.11.1999.