

Mikko Kumpulainen
Jukka Sihvonen

**'Yhteen itäsuomalaisittain' – tutkimus kuntaliitosprosesseista
maaseutualueiden ja niiden asukkaiden näkökulmasta Joensuussa
(Kiihtelysvaara ja Tuupovaara), Kuopiossa (Vehmersalmi) ja
Varkaudessa (Kangaslampi)**

Loppuraportti

Julkaisija Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos
Julkaisusihiteeri tutkimussihteeri Lea Kervinen
Jakelu Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos,
PL 111, 80101 Joensuu
Puh. (013) 251 2462, faksi (013) 251 2472

ISSN 1458-7114
ISBN 978-952-219-237-0

Joensuu
2009

Tiivistelmä

Kuntaliitos on prosessi, jossa uudessa tilanteessa pitää järjestää kuntien palvelujen toimivuus ja kattavuus, ts. saada kunnallinen demokratia toimimaan. Liitoskuntien pitää sopia uuden laajemman kunta-alueen kehittämisestä. Liitosprosessissa kunnat laativat keskeisistä asioista juridisen liitossopimuksen. Maaseutualueiden kannalta kuntaliitosprosessi on monitahoinen vuorovaikutusprosessi, jossa toimijoina erottuvat virkamiesten ja kuntapoliitikkojen ohella kylien ja kaupunginosien aktiivit sekä tiedotusvälineet. Liitosprosessi rakentuu pitkälle näiden toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa.

Vuoden 2005 alussa Suomessa toteutettiin kymmenen uutta kuntaliitosta. Näistä kolmessa tapauksessa itäsuomalaiseen kaupunkikeskukseen (Joensuu, Kuopio ja Varkaus) liitettiin laajoja maaseutualueita. Liitoksissa yhdistyi toisiinsa erilaisia aluetyppejä: kaupunkikeskus, kaupungin läheistä maaseutua ja harvaan asuttua maaseutua. Näin laajentuneet kaupunkialueet sisältävät erilaistuvia alueita, joita koskevat erilaiset ongelmat, mutta myös erilaiset tavoitteet. Kaupunkeihin liittyneiden maaseutualueiden asukkaita ovat askarruttaneet monenlaiset kysymykset ja pelot: esimerkiksi kuinka maaseudulle luodaan työpaikkoja, miten kunnissa joustavasti toimineet peruspalvelut muuttuvat, säilyvätkö maaseudun lähipalvelut, millaista asuntopoliitikkaa kaupungissa tavoitellaan sekä miten huolehditaan maaseudun infrastruktuurista ja yhteyksistä. Asukkaiden huoli on keskeinen osa liitosprosessin läpikäyntiä. Kuntaliitosprosessi on ensisijaisesti sopimusprosessi, jossa esimerkiksi palveluja lähdetään rakentamaan entistä laajemmalle alueelle.

Tässä tutkimuksessa jäsenetään liitosprosessissa esiin nousevia asioita, katsotaan kylän toiminnallista asemaa uudessa kunnassa ja luonnostellaan kylätoiminnan rooliin uusia piirteitä. Tutkimuksessa ilmeni, että kuntaliitosprosessissa juuri kyläyhdistykset ovat merkittävässä asemassa. Yhdistysten rooli nousi lopulta vielä vahvemmin esiin tarkasteltaessa sitä, millä tavoin ja missä yhteyksissä sekä missä muodossa demokratia tulee esiin prosessin eri vaiheissa. Sanomalehtiaineistoa jäsenettäessä ja viestintävälineiden roolia tutkittaessa kysymys laajeni demokratiaa, viestintää ja yhteisöä yhdistäväksi tarkasteluksi.

Saatteeksi

Tutkimusprojekti – 'Yhteen itäsuomalaisittain' – tutkimus kuntaliitosprosesseista maaseutualueiden ja niiden näkökulmasta – on seurannut Joensuun, Kiihtelysvaaran ja Tuupovaaran, Varkauden ja Kangaslammen sekä Kuopion ja Vehmersalmen kuntaliitosprosessien lähtökohtia ja alkuvaiheita liitosvuodesta 2005 alkaen. Valitettavasti työn loppuunsaattaminen suunnitelmien mukaisesti ei enää toteudu. Keskiviikkona 4.6.2008 Karjalan tutkimuslaitokselle tuli suruviesti. Dosentti Mikko Kumpulainen oli samana aamuna menehtynyt äkilliseen sairauskohtaukseen. Mikon suunnitelmissa oli ollut, että projektin koonti ja loppuraportti kirjoitetaan syksyllä haastattelukierroksen tai niin sanottujen kyläpaneelikeskustelujen jälkeen. Tämä osuus ja tutkimuksen täydellinen loppuraportti jäi näin Mikon poismenon vuoksi toteuttamatta. Loppuraportti on kirjoitettu kenttätöiden yhteenvedosta, joiden tiimoilta voidaan osin vastata lähtökohdan kysymyksiin. Loppuraporttiin sisältyy myös aineiston pohjalta kirjoitetun teoreettisen tutkimusartikkelin tiivistelmä. Viestinnällä on keskeinen rooli kuntaliitosprosessissa. Artikkelilla pyrimme tekemään avauksen ja virittämään huomion viestinnän laajempaan, yhteisöllisiin, merkityksiin.

Jukka Sihvonen 29.12.2008

Sisällys

1	Johdanto.....	6
2	Tutkimuksen tausta	8
2.1	Aluehallinnon muutokset	8
2.2	Kuntahallintoa koskevat uudistukset.....	10
2.3	Tutkimuksen kehys.....	14
3	Tutkimus, -alue, menetelmät ja kenttätyö.....	15
3.1	Kuntaliitos prosessina ja sopimuksena.....	15
3.2	Tutkimusalue	15
3.3	Tutkimusaineistot ja -menetelmät	16
3.4	Haastattelut	16
4	Keskeiset huomioidut liitosprosesseista.....	18
4.1	Liitosprosessien erot.....	18
4.2	Maaseudun ohjelmallinen kehittäminen	19
4.3	Liitosprosessien yhteenveto	21
5.	Sanomalehtianalyysi.....	24
5.1	Viestintä	24
5.2	Lehtikirjoitukset	25
5.3	Viestintä ja kuntademokratia sekä kylät ja kylätoimijat	28
5.4	Johtopäätökset.....	29
	Viitteet.....	32

1 Johdanto

Suomen kuntien asemassa on tapahtunut hallinnollisia muutoksia, joiden taustalla vaikuttavat sekä kansalliset kuntapoliittiset uudistukset että eurooppalaisen alueiden kehittämisselityksen käytännöt. Talouselämän globaalit virrat ovat luoneet tilanteen, jossa maakuntien ja kuntien sekä kaupunkiseutujen on pärjättävä kilpailussa yrityksistä, työpaikoista ja asukkaista. Aluekehittämisen talousajattelua ohjaa nykyään omillaan pärjäämisen politiikka, jonka sisältönä on alueen oman osaamisen kehittäminen. Valtio ei enää vastaa globalisaation aiheuttamiin yhteiskuntataloudellisiin odotuksiin ja vaikutuksiin pelkästään itse määrittelemällään aluepolitiikalla. Valtiokeskeinen aluepolitiikka on saanut rinnalleen EU:n alueiden kehittämisselityksen.

1990-luvulla suomalainen aluepolitiikka sovitettiin Euroopan unionin alueellisen kehittämisselityksen (*spatial development*) ajattelutapoihin (ks. Vartiainen 1998, 10–14; Smith-Thome 2004, 11). Kun Euroopan unionissa aluesuunnittelulla ei ollut yhtenäistä linjaa, niin aluesuunnittelun yhteistyötä ryhdyttiin kansallisvaltioiden hallitusten toimesta muokkaamaan ns. ESDP¹ prosessin avulla (Eskelinen et al. 2001, 8). ESDP:n myötä EU:n talouspolitiikan alueelliset vaikutukset nousivat keskustelun sekä ohjelmallisten toimenpiteiden sisällöiksi. Asiakirja pohjusti myös aluesuunnittelukysymysten siirtymistä yhteisön toimivaltaan. ESDP:n yksi päätavoite on luoda tasapainoista ja monikeskuksista kaupunkijärjestelmää ja uudistaa kaupungin ja maaseudun välistä suhdetta. (Shmidh-Thome 2004,13). Tämä on johtanut siihen, että keskuskaupunkiseutuja ja aluekeskusalueita pyritään vahvistamaan. Yksi uuden aluepolitiikan käytännöistä on alue- ja osaamiskeskuspolitiikka, jolla pyritään luomaan kilpailuun kykeneviä alueita eri puolelle Suomea. Siihen liittyen alueiden kehittämisselitykseen on ilmestynyt uusia käsitteellisiä avauksia ja lähtökohtia, kuten oppivat alueet, kumppanuus ja verkostoituminen.

Kilpailukykykylityksen onnistumisen näkyviä ja konkreettisia vaikutuksia ovat maakuntien kehittäjäroolin vahvistuminen, kuntien välisen yhteistyön korostuminen ja lopulta kuntaliitosten yleistyminen. Valtion hallinnossa kunnan institutionaalista roolia on muutettu palvelujen tuottajasta ja hoitajasta osin niiden kustannuslähtöiseksi tilaajaksi. 2000-luvun alkupuolelta alkaen on voimistunut parlamentaarinen keskustelu siitä, kuinka kuntien kyvyt ja resurssit riittävät peruspalveluiden järjestämiseen. Ratkaisuksi esitettiin kuntajaotuksen muuttamista.

Kuntaliitoksien määrää ovat siis lisänneet kuntien toimintaympäristössä tapahtuneet nopeat ja voimakkaat muutokset. Vuonna 2002 astui voimaan kuntajakolainsäädäntöön liittyvä lakimuutos (1447/2001), jonka tavoitteena oli muuttaa kuntajakolain yhdistymisavustussäännöksiä siten, että niiden avulla voitaisiin tehostaa kuntien kuntajaon muutosten taloudellisia kannustimia ja parantaa kuntajaotuksen kehittämisselityksiä. Kuntatalouden kireyden vuoksi sekä palvelu- ja kuntarakennemuutosten myötä yhdistymishankkeet ovatkin yleistyneet. Kuntaliitosten tarpeellisuudesta, malleista ja vaikutuksista on tiedotusvälineissä kirjoitettu ja keskusteltu niin valtakunnallisella kuin paikallisella tasolla.

Usko yhdistymisestä koituihin etuihin tuntuu olevan vankka ja valtiovaltakin näyttää olevan halukas käyttämään rahoja yhdistymisen tukemiseen (Moisio & Uusitalo 2003). Kuntaliitoksilta odotetaan säästöjä kuntatalouteen, voimaa elinkeinopolitiikkaan, taloudellista tehokkuutta ja myös palvelujen parantamista asiantuntemuksen lisääntymisen kautta. Liitosten kannattajien esittämät laskennalliset säästöt koetaan yleensä järkevänä perusteena yhdistymiselle, toisaalta vastustajien epäilevät näkökannat jäävät vaikeasti todistettavina helposti sivuun – varsinkin jos argumentit liittyvät identiteettiin ja mielikuviin (ks. Leinamo 2004, 26). Liitostutkimukset eivät ole pystyneet antamaan selkeää kuvaa kuntaliitoksen vaikutuksista ja kuntakoon merkityksestä. Kuntakoko ja kuntien yhdistäminen eivät siis välttämättä ole ratkaisevia tekijöitä – tai niissä on selkeästi nähtävissä sekä hyviä että huonoja puolia. Argumentit kuntaliitoksen puolesta ja sitä

¹ European Spatial Development Perspective

vastaan voivat siis olla yhtä oikeita ja perusteltuja. (Moisio & Uusitalo 2003; Haveri & Majoinen 2000)

Maaseutukunnissa, joissa väestön ikärakenteen muutos, elinkeinorakenteen muutos ja muutoliike on voimakasta, on valtion tehokkuutta korostava kuntapolitiikka osaltaan heikentänyt kuntapalvelujen tuottamisen edellytyksiä. Nuorten muuttaminen maaseutualueilta kaupunkikeskuksiin ja kylien väestön ikääntyminen on puolestaan heikentänyt kylien asemaa lähipalvelujen paikkoina. Maaseudun negatiiviseen kehityskuvaan on kuitenkin ilmaantunut myös positiivinen, laadullinen näkymä. EU:n alueiden kehittämisselityttiikka, joka perustuu rakennerahastojen ohjelmiin ja yhteisöaloitteisiin, on kilpailun ohella korostanut ja toisaalta vahvistanut kansalaistoiminnan aktiivista roolia alueiden kehittämisessä. Se on tuonut esiin myös maaseutualueiden erilaisten paikallistoimijoiden aktiivisuuden, mikä on näkynyt etenkin kylätoiminnassa niin toimintaryhmien kuin kyläyhdistysten uudenlaisena, myös taloudellisena, aloitteellisuutena. Näin aluekehittämisvälineiden eurooppalaistuminen on vahvistanut kylien kansalaistoiminnallista roolia. Tämä näkyy siten, että kuntaliitoksissa ilmeneviin muutoksiin voidaan osin vastata esimerkiksi leader-toiminnan välineillä, jotka aktiiviset ja kokeneet maaseututoimijat jo hyvin hallitsevat.

Kuntaliitosten tutkimuksen kannalta juuri tämä näkymä on nostanut esiin mielenkiintoisia kysymyksiä. Tämän tutkimuksen keskeisemmäksi kysymykseksi nousikin se, millä tavoin ja missä yhteyksissä kylätoiminta ja kuntademokratia kytkeytyvät yhteen liitosprosessissa. Mikä on kylän paikka uudessa kunnassa? Miten kylä huomioidaan kuntaliitosprosessissa, ja mikä on kylien toiminnallinen rooli alueella? Kuntaliitoksissa maaseudun kehittäminen on erityiskysymys, joka erottaa tai yhdistää eri liitosprosesseja. Yksi erottava tekijä on se, miten kylätoimintaan liittyvä osaaminen huomioidaan prosessissa.

Vuoden 2005 alussa Suomessa toteutettiin kymmenen kuntaliitosta, näistä kolme Itä-Suomessa. Joensuun, Kuopion ja Varkauden kaupunkeihin liitettiin laajoja maaseutualueita. Liitoksissa yhdistyi toisiinsa erilaisia aluetyyppejä: kaupunkikeskus, kaupungin läheistä maaseutua ja harvaan asuttua maaseutua. Näin laajentuneet kaupunkialueet sisältävät erilaistuvia alueita, joilla on erilaisia ongelmia ja myös erilaisia tavoitteita. Kaupunkeihin liittyneiden maaseutualueiden asukkaita ovat askarruttaneet monenlaiset kysymykset ja pelot: muun muassa kuinka maaseudulle luodaan työpaikkoja, miten kunnissa joustavasti toimineet peruspalvelut muuttuvat, säilyvätkö maaseudun lähipalvelut, millaista asuntopolitiikkaa kaupungissa tavoitellaan ja miten huolehditaan maaseudun infrastruktuurista ja yhteyksistä. Asukkaiden huoli on yksi keskeinen osa liitosprosessin läpikäyntiä. Kysymys on siitä, kuinka huolet ja murheet sekä ideat ja aloitteet tulevat esille.

Tutkimuksessa tarkastellaan kolmen itäsuomalaisen kuntaliitosprosessin etenemistä ja niiden seurauksia. Liitosprosessit ovat jokaisessa esimerkkitapauksessa varsin erilaisia. Eroja on prosessien johtamisessa, sopimiskäytännöissä ja asukkaiden ja yhteisöjen kokemuksissa. Tutkimuksen yleisenä tavoitteena oli vastata kysymykseen: miten kaupunki- ja maaseutopolitiikka ovat aidosti yhdistettävissä ja miten niiden vuorovaikutus toimii uusissa laajemmissa kunnissa?

Tutkimuksen kysymyksenasettelu rakentuu seuraavasti:

1. Miten maaseutualueiden ja niiden asukkaiden tarpeet ja osallisuus on otettu huomioon kuntaliitosprosesseissa?
2. Ketkä ovat kuntaliitosprosessien keskeiset toimijat?
3. Millainen on ollut sopimusprosessi ja sopimusproseduuri?
4. Miten prosessien tutkiminen ja analysoiminen voi auttaa tulevia kuntaliitoshankkeita?

2 Tutkimuksen tausta

2.1 Aluehallinnon muutokset

Suomalainen kunnallinen itsehallinto on ollut keskeisesti valtiosidonnainen. EU-hallinnossa kuntaa, kuten myös kylää, halutaan ajatella enemmän maakuntahallintoon sitoutuneena yksikkönä. Käsitteellisesti kaikkia niitä yhdistävänä tekijänä on kumppanuus. Olemme kytkeneet kuntaliitostarkastelun tähän aluepoliittiseen ja -hallinnolliseen muutoslinjaan, jossa yhdistyvät alueiden ja kuntien itsenäisyys, omaehtoisuus ja kyky toimia yhteistyössä. Temaattisesti omaehtoisuus, vastuu ja yhteistyö ovat suomalaisen kylätoiminnan luonteenomaisia piirteitä. Näiden käsitteiden todellisuudelle asettuu suuri haaste, kun huomioidaan se, että Suomessa kylien hyvinvointipalvelut on järjestetty kuntien kautta. Etenkin kaupunkien hallintoalueiden laajentuessa omaehtoisuus, vastuut ja toimintamallit nousevat vahvemmin esiin osin pakosta ja osin uuden etsimisen tarpeista.

Seuraavaksi tarkastelemme 1980-luvun lopulta alkaneiden aluehallinnollisen muutosten vaihteita. Aluehallinnossa ja kuntahallinnossa on menossa suuria kokeiluja ja uudistuksia, jotka sisältävät useita tavoitteita, toimintamalleja ja käytäntöjä. 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä tapahtuvissa kuntaliitoksissa ne korostuvat muun muassa kumppanuuden ja verkostoitumisen tavoitteissa sekä kansalaisosallistumisen vaatimuksina.

Hyvinvointivaltiomalli oli 1980-luvun loppuun mennessä tuonut palvelut (kuntahallinto, koulut, terveyspalvelut) kylien lähelle. Alueellisen kehittämisen muutoksesta ryhdyttiin Suomessa keskustelemaan vuonna 1984, kun valtioneuvoston kanslian suunnitteluosasto lakkautettiin ja sen aluepoliittiset tehtävät siirrettiin sisäasiainministeriölle.

1980-luvulla Suomessa ryhdyttiin aluepoliittisen toiminnan uudistamisen rinnalla myös kuntien itsehallinnon uudistamiseen, millä pyrittiin selkeyttämään alueiden ja valtion välisiä valtasuhteita. Eurooppalaisessa ajattelussa aluekehittämisen perustana oli läheisyysperiaate, jonka vallitsevana piirteenä oli pyrkimys delegoida laajalti valtion hallinnon päätösvaltaa kunnille ja alueille. Vuonna 1988 Euroopan parlamentin päätöslauselma, ”Yhteisön maakunnallistamisen peruskirja”, rakentaa aluepolitiikan ja aluehallinnon maakunnallisen autonomian varaan ja sisältää myös suosituksen rahoituksellisesta itsehallinnosta. Vuonna 1992 Suomessa asetettiin läheisyysperiaatteen mukainen ”Maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishanke”, joka jakaantui kahteen osahankkeeseen: Aluehallinnon osahankkeeseen vuonna 1992 ja Maakuntahallinnon osahankkeeseen vuonna 1993. Hankkeiden tavoitteiksi määriteltiin valtion aluehallinnon keventäminen, päällekkäisyyksien purkaminen ja palvelujen tuottaminen taloudellisemmin mahdollisimman lähellä kansalaisia. Tämä muutti aluepoliittisen keskustelun teemoiksi paikallisen ja alueellisen kehittämisen ja niiden strategiat. Paikallis- ja aluehallinnon edustajat ryhtyivät opettelemaan omaehtoisen kehittämisen toimintatapoja. (Pribilla 2006, 24–25.)

Maakuntahallinnon osahanke esitti kokonaan uudentyypistä maakuntien hallintomallia (ns. Sipposen mallia), jossa maakuntien omaehtoinen kehittäminen perustuu kuntien väliseen yhteistyöhön. Mallissa maakunnan kunnat, tai käytännössä maakuntaliitot, olisivat perustaneet maakuntayhtymän, jolle olisi siirretty päävastuu alueen kehittämisestä, aluepoliittisesta suunnittelusta ja kehittämisrahojen kohdentamisesta. Maakuntayhtymä olisi antanut lausuntoja ja hoitanut erikoissairaanhoidon sekä ammattikoulutuksen tehtävät. Sipposen maakuntayhtymämalli olisi pyrkinyt sovittamaan kansanvaltaista aluehallintoa Suomeen ja lähentämään sillä tavoin aluehallintoa meneillään olevaan eurooppalaiseen kehitykseen (käsitykseen alueiden Euroopasta) ja luottamusmiesvetoiseen regionaaliseen alueelliseen itsehallintoon. Sipposen malli olisi ollut puuttuvaa maakuntaitsehallintoa korvaava malli, kompromissi itsehallinnon ja virkamieshallinnon välillä. Vuonna 1992 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen aluejaotusten yhtenäistämisestä, missä uusi aluejako perustui yhdeksääntoista toiminnallis-taloudelliseen itsenäiseen maakuntaan. Vuonna 1993 valtioneuvosto päätti keskus- ja aluehallinnon uudistamisesta: tavoitteena oli kevy-

empi, kootumpi ja taloudellisempi aluehallinto, jossa päätöksenteko siirtyy alaspäin kuntiin, ja näin lähemmäs kansalaisia edesauttaen näin asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. (Pribilla 2006, 26–40). Aluehallinnon muutos alkoi siis 1990-luvulla Suomessa aluepolitiikan muuttumisella alueiden kehittämispolitiikaksi. Sen lisäksi hallintorakenteellinen lääniuudistus vähensi läänien määrän kahdestatoista kuuteen ja loi maakuntiin työvoimaministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön yhteiset työvoima- ja elinkeinokeskukset. Samalla maakunnille annettiin vahvempi itsehallintoasema ja kehittämisvastuu. (Talvitie, 2000)

Maapalloistuva talous toi alueille kuitenkin suuria haasteita. 2000-luvun alun globaalin kilpailutalouden määrittämässä kehittämispolitiikassa yksittäiset kunnat alettiin nähdä liian pieninä elinkeinopoliittisina toimijoina. Pienten kuntien palvelujärjestelmän ylläpito vaikeutui. Uutta suuntaa lähdettiin hakemaan kuntien yhteistyömuotoja kehittämällä, mutta taustalla oli myös suositus kuntarakenteen muuttamisesta. Lipposen toinen hallitus (1999–2003) kokosi eri kehittämistoimenpiteet uuden aluepoliittisen tavoiteohjelman yhteyteen. Ohjelman ytimenä oli aluepolitiikan ja seutukuntayhteistyön tehostaminen. Tavoiteohjelmaan sisältyivät aluekeskusten kehittäminen, seutukuntien tukihanke, valtion toimintojen uudelleen sijoittaminen, aluelainsäädännön uudistus sekä maaseutupoliittinen ohjelma ja kaupunkipolitiikan vahvistaminen. Kehittämisen dilemma nähtiin kaupunkien työssäkäyntialueiden ja harvaan asuttujen seutujen välisenä. Tavoiteohjelman rinnalla käynnistetty aluekeskusohjelma esiteltiin ratkaisuna, joka kykenee jakamaan kehityksen hedelmiä laajemmalle alueelle ja näin tasaamaan tiiviisti asuttujen ja harvaan asuttujen alueiden välisiä kehityseroja. (Sisäministeriö 2004, 14–15)

2000-luvun aluepolitiikkaa on hallinnut kaupunkipolitiikka, joka eriyttää kehittämistoimet erikokoisten ja erityyppisten kaupunkiseutujen tarpeisiin ja etenkin kaupunkien välisen verkostoitumisen tukemiseen. Tällä keinolla on haluttu lisätä ja monipuolistaa alueellisia kasvuvyöhykkeitä sekä tehostaa kaupunkien kasvun kautta syrjäisten ja taantuvien alueiden kehittämistä. Taavitsaisen tekemissä kaupunkipolitiikan vaikuttajien haastatteluissa Perttu Vartiainen esittää, että Suomen maaseutualueiden kehittäminen olisikin keskittynyt liaksi kylätoiminnan puitteisiin. Kylä-ajattelun sijaan tulisi pyrkiä maaseudun keskuksia kehittävään politiikkaan. Tätä kautta päästäisiin eteenpäin kaupunki- ja maaseutupolitiikan jakautuneesta tilanteesta. (Taavitsainen 2000, 127) Kun huomio kiinnitetään toimintoihin, kuten työhön, asumiseen sekä vapaa-aikaan ja liikkumiseen, niin päästään kaupunkia ja maaseutua yhdistävään näkökulmaan – kaupunkiseutuun. Alerakenteen kehittämisen suuntaviivat rajautuvat seutuistumisen ja työssäkäyntialueen muodostaman alueen hallintakysymyksiksi (Vartiainen & Saarelainen 2002, 22).

Työssäkäyntialueen kuntien yhteistyö ja seutukunnan aktiivinen markkinointi sekä omia voimavaroja tukeva kehittäminen on alueille suunnattu ohje ja käytäntö. Uuden kehittämispolitiikan toiveena on, että etenkin keskuskaupunkiseuduista ja useista muista seutukunnista muodostuu kasvualueita. Erilaisten alueiden kannalta tärkeitä tekijöitä ovat: millainen on alueen teollinen perinne ja nykytila, kuinka monipuolisia palveluja ja toimialoja alueella on, kuinka alueet sijaitsevat liikenneverkossa ja millaiset luonnonolosuhteet alueella on.

Tervon (2007) mukaan menestyneillä kasvukeskuksilla on joitain edellä mainittuja piirteitä. Markkinat, tuotantotoiminta ja kuljetustoiminta seuraavat toisiaan ja pyrkivät keskittymään ja tukemaan myös muuttoliikettä keskuksiin, koska se pitää kysyntää yllä. Tällainen kehityssuunta vahvistaa itse itseään, koska yritykset tulevat muuttajien perässä. Tämä ei koske vain vanhojen keskusten kehitystä, vaan toiveet suuntautuvat siihen, että uudet alueet voivat yhtä lailla päästä positiiviseen kasvukierteeseen. Tervon mukaan avaimet ovat alueilla itsellään. Hän viittaa avaimilla henkisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin asioihin. Merkittäviä kehittämisen avaimia alueilla ovat aktiivinen toiminta, alueellinen identiteetti, yhteenkuuluvuuden ja aluetietoisuuden tunne, kulttuurin omaleimaisuus, vuorovaikutussuhteiden tiivis verkko sekä sosiaalisen pääoman luotettavuus. (Tervo 2007, 266) Tervon avainluettelon voi ymmärtää koskevan sekä kaupunkiseutua että maaseutua. Luettelon teemat ovat keskeisesti esillä myös kuntaliitoksissa. Pienemmissä maaseutukunnissa joudutaan yleensä pohtimaan ja ratkaisemaan yhteenkuuluvuutta, vuorovaikutus-

suhteita ja identiteettiä koskevia kysymyksiä. Toisaalta niiden kylissä on totuttu toimimaan aktiivisesti ja luomaan yhteyksiä.

Euroopan Unionin vaikutus kuntaliitosprosesseihin näkyy siinä, että aluepolitiikan muutos kansallisesta ylikansalliseksi toi Suomeen hallinnollisia ehtoja, joille jouduttiin antamaan tilaa. Aluehallintoreformien ja -kehittämiskäsitysten uudistumisen seurauksena kehittämis- ja talousvastuut ovat siirtyneet kunnille tai seutukunnille, ja hallintaideologisen uudistuksen seurauksena kuntalaisille on jätetty sekä asiakkaan että aktiivisen kuntalaisen roolit.

Kuntia koskevissa muutoksissa on kansallisesti edetty hallintokokeiluista laajamittaiseen kuntauudistukseen. Näin kuntaliitoksissa näkyvät kuntapoliittisen ajattelun muuttumisen ja hallinnollisten tavoitteiden, mutta myös uudenlaisten hallintoideologioiden, vaikutukset. Varsinkin ideologinen muutos on johtanut uudenlaisiin ja pitkälle ristiriitaisiin käsityksiin kuntien tehtävistä, esimerkiksi Eräsaaren (2006) mukaan hallintorakenteita on uudistettu hyvinvointivaltion purkamisen kustannuksella. Tiihosen (2001) mukaan Suomessa vallitsi 1990-luvulle saakka taloudellisen kasvun ideologia, julkisen sektorin hyvinvointitehtävien laajentamisen ja kehittämisen ideologia, alueellisen tasaisen sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen ideologia sekä edustuksellisen ja osallistuvan demokratian kehittämisen ideologia. Hänen mukaansa tämä 2000-luvulle asti jatkunut hallintaideologia rakentui kansallisvaltioiden pohjalle, mutta 2000-luvulta alkaen hallinta on rakentunut yhä enemmän kansainväliseksi monitasoiseksi järjestelmäksi. Hallinto- ja kehittämistutkijat puhuvat muutoksesta, jossa siirryttiin hallinnosta hallintaan. Virkkalan mukaan (2002, 10) hallinta käsitteellä kuvataan valtion ja yhteiskunnan suhteen muutosta Hän jakaa eurooppalaisen alueellisen kehittämisen kahteen suuntaukseen: alueellistumiseen ja siirtymään hallinnosta hallintaan. Pohjoismaissa suuntaukset ilmenevät hieman eri painotuksin, mutta aluekehittämisen yhteisenä piirteenä on se, että alueellinen kehittäminen perustuu monen toimijan yhteistyöhön.

Edellä mainitun muutoksen piirteet näkyvät esimerkiksi valtioneuvoston vuoden 2000 päätöksessä alueiden kehittämislain tavoiteohjelmasta. Monitasoinen hallintajärjestelmä sisältää kirjavia politiikkaa ja erityisohjelmia. Kuntaliitoksissa olisikin huomioitava eri ohjelmien tuomat vaikutukset sekä mahdollisuudet. Esimerkiksi mainitussa tavoiteohjelmassa alueiden menestymisen ehtoina nähdään tietoon, osaamiseen sekä sosiaalisen pääoman vahvistamiseen panostaminen. Uudistettu alueiden kehittämislaki tuli voimaan 1.1.2003. Se sisälsi erityisohjelmia aluekeskusohjelman, maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman ja osaamiskeskusohjelman. Kehitysongelmiin lähdettiin hakemaan ratkaisuja kaupunki- ja maaseutupoliitiikan toimintamallein. Saarteenojan (2004, 104) mukaan laissa määritellyt aluekeskus- ja maaseutuohjelmat tuottavat implisiittisesti maahan tietyn kaupunki-maaseutuajan, jonka vaikutus on otettava huomioon myös kaikessa muussa aluekehitystyössä. Hänen mukaansa tämä näkemys tulisi muistaa myös kuntaliitoksissa, jotka synnyttävät entistä laajempia kuntia erilaisine alueineen. Näiden uusien kuntien sisällä kohtaavat nyt eurooppalaisen aluekehittämisen toimintamallit ja välineet sekä aluehallinnon uudet kehittämiskäytännöt. Niiden ohella uusissa laajentuneissa kunnissa vaikuttavat myös kunnan ideaa ja tehtäviä koskevat uudet ajattelutavat, jotka ovat voimistuneet kuntahallintoa koskevien uudistusten myötä.

2.2 Kuntahallintoa koskevat uudistukset

Alueiden kehittämispoliitiikan painopiste on siirtynyt hyvinvointivaltiomallista kilpailutalouteen perustuvaan kehittämis- ja hallintomalliin. Muutos on tehty kuntien kautta. Valtio käynnisti kuntasektorin muutoshankkeet 1990-luvulla. Kunnallishallinnon uudistamisen lähtökohtana oli kaksi lakia: laki vapaakuntakokeilusta vuonna 1988 sekä kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus vuonna 1993.

Vapaakuntakokeilu toteutettiin Suomessa vuosina 1989 – 1996. Alun perin vapaakuntakokeilun tarkoituksena oli vahvistaa kuntien itsehallintoa ja laajentaa kunnan jäsenten osallistumismahdollisuuksia. Valtion viranomaiset lisäsivät siihen yhteiskunnallisen palvelutuotannon tehostamistavoitteen. Heurun (2000, 273–274) mukaan kunnallishallinnon periaatteet olivat aiemmin liittyneet ensisijaisesti demokratian arvon toteuttamiseen ja vasta toissijaisesti tehokkuuteen, mutta vapaakuntaideassa kokeilussa asia käännettiin päinvastoin. Kunnallishallinnon tehokkuus tuli ennen demokratiaa. Hänen mukaansa demokratia ymmärrettiin siten, että demokraattiset arvot kohdistettiin kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämiseen eli suora demokratia sai vapaakuntaideassa edustuksellista demokratiaa suuremman painoarvon. Niirasen (2006, 63) mukaan vapaakuntakokeilu poikkesi logiikaltaan hyvinvointivaltion kasvuvaiheen uudistusohjelmista ja ohjauk käytännöstä, valmiiden mallien sijaan kuntien piti itse kehittää tilanteisiinsa soveltuvat tavoite–keino ratkaisut. Toinen edelliseen vaikuttava lakitekijä oli kuntien valtionosuuksia koskeva lainmuutos.

Uudistettu laki kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja avustuksista tuli voimaan vuonna 1993. Laki lisäsi kuntien itsehallintoa ja poisti valtion sitovia ohjeita. Tavoitteena oli ohjata kuntia kustannustietoiseen toimintaan, painottaa toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta sekä tasoittaa kuntien taloudellisessa asemassa olevia eroja. Kuntien asema laissa perustui kantokykyluokitukseen. 10-luokkaisen luokituksen painavimmaksi tekijäksi määriteltiin kunnan veroäyri asukasta kohden laskettuna. Sosiaali- ja terveystoimen sekä sivistystoimen käyttömenojen ohella huomioitiin poikkeukselliset kustannukset, jotka aiheutuivat muun muassa kunnan taajamarakenteesta, asutuksen hajanaisuudesta, alueellisten palvelujen tuottamisesta ja kustantamisesta. (Eduskunta 1991) Niirasen (2006, 64) mukaan vapaakuntakokeilusta kertyneet kokemukset heijastuivat vuoden 1995 kuntalakiin ja vaikutteet näkyivät useissa kunnallisen demokratian ja kansalaisosallistumisen kehittämishankkeissa muiden muassa sisäasiainministeriön vuosien 1997–2001 osallisuushankkeissa. Hän kirjoittaa myös, että valtionosuusuudistuksen aluerakenteen hajanaisuutta koskeva luokitusperuste on vaikuttanut olennaisesti maaseutualueiden kehitykseen.

Myös Sandberg jaksottaa vahvimman aluekehitysajattelun muutoksen 1990-luvulle, sillä pohjoismaisten kuntien toiminnalliset vapaudet kasvoivat vuosien 1991 – 2001 aikana. Sandbergin tulkinnan mukaan tähän liittyi vastakkainasettelua perinteisen hyvinvointipolitiikan ja uudenlaisen kehittämisselityksen välillä. Osittain alueiden ja kuntien roolin muutos oli seurausta alueiden ja kuntien pettymyksestä valtion toimintaan. Maakuntatason toimintavalta, etenkin kehittämisselityksessä, alkoi vahvistua vuoden 1996 jälkeen. Sandberg kuvaa kehitystä eräänlaisena alueellisena yhtenäisvaltion puitteissa tapahtuvana uudelleenheräämisinä. Toisaalta muuttunut taloudellinen toimintaympäristö pakotti kuntia ja alueita liittoutumaan, kansainvälistymään ja rakentamaan aktiivista kehittämisselitystä ja elinkeinopolitiikkaa. Poliittinen jakolinja jäi peruspalvelujen järjestämisen kysymykseen: toiset kannattivat peruspalvelujen ensisijaisuutta elinkeinopolitiikan sijasta, toiset puolestaan katsoivat verkostoitumisen mahdollistavan kunnalle riittävät resurssit peruspalvelujen järjestämiseen. Nykyisissä kuntaliitosprosesseissa keskusteluja käydään edelleen samalla jakolinjalla. (Sandberg, 2001)

Aluetalouskeskustelua seuraten 1990-luvun aluehallinnollisessa muutoksessa oli kysymys julkisten palvelujärjestelmien keventämisestä. 2000-luvulla sama keventämisselitys on kohdistunut kuntiin. Kuntahallinnon uudistamisen yhteydessä on vahvistunut hallinta-ajattelua koordinoiva uuden julkisjohtamisen ideologia (New Public Management). Haverin (2000, 32) mukaan muutosta voidaan kuvailla siirtymänä joustavan tuotantotavan kuntamalliin. Siirtymälle tyypillistä on muun muassa tilaaja/tuottajamalli, palvelujen markkinoistuminen tai kuntayhteistyön kehittäminen. Samassa yhteydessä uusitaan johtamismenetelmiä uuden julkisjohtamismallin mukaisiksi, minkä ideologisena lähtökohtana on toimia markkinaohjautuvasti suosimalla palvelujen ulkoistamista, yksityistämistä ja kilpailuttamista. (Haveri 2000, 35) Valtion julkista sektoria koskevan politiikan sisällöksi on tullut julkisten menojen kasvun hillitseminen. Tavoitetta perustellaan julkisten toimien tuottavuuden lisäämisellä ja tehokkuuden kasvulla. Valtion ja kuntien

suhteen muuttumisessa on näkynyt valtion pyrkimys lisätä kuntien hallinnollista vapautta vetäytymällä kuntien hallinnollisesta ohjauksesta, mutta samalla valtionosuuksien rajauksella on kaennettu kuntien taloudellista liikkumavaraa.

Valtion korostama julkisten menojen hillitsemisen tavoite nostaa kolmannen sektorin aseman ja tässä tapauksessa kyläyhdistysten ja toimintaryhmien roolit entistä suuremmiksi maakuntien kehittämisessä. Sama linja voimistuu 2000-luvulla myös kuntasektorilla etenkin kuntien palvelujen kehittämisessä. Valtion kuntaliitospolitiikkaa ajavan reformin, PARAS-hankkeen (kunta- ja palvelurakennemuutos) perustavana argumenttina on väestön ikääntymisen tuoma väestörakenteellinen muutos, mikä on perustana julkisten palvelujen uudelleen järjestämisen tarpeelle sekä kuntien menokurille. Kolmas sektori tulee järjestämään ja välittämään osan palveluista, jotka aiemmin tehtiin pelkästään kuntien työnä. Valtion läänikeskeisestä kehittämisestä on siirrytty maakuntien omaehtoiseen ja vetoiseen kehittämispolitiikkaan ja yhä edelleen seutukuntakeskeiseen kehittämisajatteluun. Kunnat ovat olleet kaikissa näissä keskeisiä toimijoita, mutta kuntaliitosten kautta laajentuvien kuntien kehittämispolitiikka perustuu seudulliseen kehittämispolitiikkaan.

2000-luvulla kehittämisspoliittisessa ajattelussa näkyy kasvun keskittyminen kaupunkiseuduille, keskittymiskehityksen suunta on nostanut etenkin keskuskaupungit merkittävään asemaan. Saarteenoja (2004, 143) korostaa, että kaupunkipoliittinen ajattelutapa asettaa maaseudun ja kaupungin erilaisiin asemiin. Saarteenojan mukaan kansallisessa aluepolitiikassa omaksuttu osaamista ja kasvukeskuksia painottava linja on jo vahvistunut maakunnallisella tasolla. Kehittämisspolitiikan virallinen diskurssi luo kaupunkien keskuksista alueiden kehittämisen vetureita, jotka muodostavat maakuntien elinvoimaisuutta tukevan verkoston. Tämä johtaa ajatteluun, jonka mukaan vahvan keskuskaupungin menestys on maakunnan menestys, mikä tarkoittaa edelleen sitä, että maaseudun kehittäminen on jäänyt kaupunkipoliittisen valtakurssin varjoon. (Saarteenoja 2004, 143)

Aluekehittämisen yhteydessä kuntaliitoksia perustellaan julkisia palveluja koskevien taloudellisten ongelmien ratkaisuna. Liitoksilla haetaan kustannustehokasta toimintaa ja kevyttä hallintoa. Mitä nämä tarkoittavat käytännössä? Se, miten maakunnallisen kehityksen suuntaviivat määritetään, vaikuttaa myös siihen kuinka kaupungin ja maaseutualueiden suhde ymmärretään. Kuntaliitoksissa nousevat esiin samat kysymykset uuden kunnan sisällä. Kuntaliitosprosessissa kuntalaisille tärkeiden palvelujen sisällöt ja muodot tulisi tuoda ajoissa keskusteluun ja vaihtoehdot harkintaan. Liitosprosessin merkitys korostuu siinä, että sen aikana on mahdollista etsiä maaseudun kehittämisen kautta uudenlaisia avauksia myös kuntahallinnon kehittämiseen.

Kuntien hyvinvointipolitiikkaa uudistetaan edellä mainituissa raameissa. Kuntaliitosten kautta syntyneissä laajoissa kunnissa hyvinvointipolitiikan rakenteita lähdetään toteuttamaan pragmaattisesti ja tässä uudessa tilanteessa kyläyhdistysten ja muiden toimintaryhmien on mahdollista tulla vahvemmin mukaan kuntademokratian käytäntöihin. Palveluja koskevat suunnitelmat punnitaan uudelleen ei vain edustuksellisen demokratian vaan myös suoran demokratian välinein. Tässä työssä on painotettu julkisen harkinnan demokratiaa ja sen ytimenä viestintää, jonka avulla oleelliset asiat voidaan tuoda ajoissa keskusteltavaksi. Rawls (2007, 168–176) käyttää nimitystä harkintademokratia, kun kansalaiset harkitsevat, pohtivat, vaihtavat näkemyksiä ja keskustelelevat päätöksenteon perusteista.

Kuntaliitoksissa erilaisten intressien esiin pääseminen on demokratian kannalta oleellista. Liitospäätöksessä on kysymys sekä uuden kunnan rakentamisesta että sen demokraattisten käytäntöjen kehittämisestä. Näin ollen prosessissa korostuu myös viestinnän demokraattinen rooli. Juho Rahkosen (2006) mediatutkimuksen taustalla on julkisen harkinnan demokratian ihanne. Rahkonen viittaa tutkimuksessaan Niemisen (1998, 275–299) kolmijakoiseen demokratiaajatteluun: suora, edustuksellinen ja deliberatiivinen eli julkisen harkinnan demokratia. Julkisen harkinnan demokratiassa yhteiskunnallisten päätösten oikeutusta haetaan mahdollisimman laajan ja oikeanlaisen julkisen keskustelun kautta. Keskustelu halutaan avata kaikille, joita päätökset kos-

kettavat. Kysymyksessä ei ole jokaisen omaa intressiä vahvistavan näkemyksen tarjoamisesta ratkaisuksi. Julkinen harkinta merkitsee yhteisten ongelmien pohdintaa ja vaihtoehtoehtojen punnintaa, ja sen tavoitteena on yhteisymmärryksen etsiminen ja jo tehtyjen päätöstenkin korjaaminen jatkuvan keskustelun avulla. Julkisen harkinnan demokratian keskeinen asia on, että sen perusta on moniarvoisessa kansalaisyhteiskunnassa, jonka viestintä tapahtuu erilaisten viestintämuotojen, kuten sähköpostin, internetin, sanomalehtien tai paikallisradioiden välityksellä. (Nieminen 1998, 275–299) Herneen ja Setälän (2005) mukaan deliberatiivinen demokratia tavallaan täydentää tai korjaa edustuksellista demokratiaa, koska sitä kehittämällä avautuu kansalaisten ja päättäjien välille uusia vuorovaikutuskanavia. Keskustelua korostavassa demokratiassa pyritään ylittämään intressiriidat ja perustellusti ohittamaan kohtuuttomat vaatimukset ja näin ollen pääsemään sopimukseen, jonka kaikki voisivat hyväksyä. Kuitenkaan kaikki yksilöt eivät voi käytännössä osallistua deliberaatioon, joten sen vuoksi deliberatiivinen demokratia on riippuvainen myös edustuksellisesta järjestelmästä. (Herne & Setälä 2005)

Huomionarvoista on se, että medialla ja sen tekemillä valinnoilla on keskeinen rooli kansalaisten julkisen harkinnan ja keskustelun edistämässä (Rahkonen 2006, 26) Tällöin keskeistä on se, millaisia valintoja ja miltä pohjalta media yhteiskunnallisessa roolissaan tekee. Wiion (2006) mukaan media omaksui 1990-luvulla markkinaehtoisempia toimintamalleja ja ryhtyi yhä enemmän viljelemään markkinaehtoisia diskurssin puhetapoja. Markkinaehtoisesti toimiva media pyrki suosimaan sitä, mikä oli sille itselleen tuottoisaa ja hylkäämään sen, mikä ei ollut kannattavaa. Tällöin seurauksena oli keskustelun keventyminen. Media näki kansalaiset kuluttajina, mutta ei enää itseään yhteisöllisenä kansalaiskeskustelua vahvistavana toimijana. Tästä on seurauksena, että yhteiskunta esitetään taloudellisena kuluttajamarkkinoina ja kansalaisia ei niinkään kohdella kansallisen yhteisön keskustelijoina, vaan taloudellisina yksikköinä, kuluttajamarkkinoiden osasina. (Wiio 2006, 28–30)

Julkisen harkinnan demokratia on kuntaliitosprosessin kannalta tärkeä ja avaa kysymyksen myös liitoksen kautta syntyneen uuden laajan kunnan demokraattisesta käytännöstä. Oleellista on silloin se, miten viestintä on kuntaliitoksen yhteydessä toiminut. Rahkonen (2006, 18) lähtökohtana on progressiivinen käsitys journalismista: journalismin pitäisi edistää julkista keskustelua ja auttaa tekemään päätöksiä, joilla on takanaan mahdollisimman laaja yhteiskunnallinen hyväksyntä. John Deweyn filosofisessa ideaalissa pyrittiin yhdistämään perinteisen pienyhteisön sekä modernin yhteiskunnan hyvät puolet joukkoviestinnän avulla. Dewey rakensi progressiivista kasvatustajattelua, jonka keskiössä on aktiivinen ja toimiva ihminen. (Rahkonen 2006, 43–44) Progressivismi pyrki tiedostamaan sellaisia yhteiskunnallisia ja kulttuurisia ongelmia, jotka liittyvät teollistumisen ja urbanisoitumisen mukanaan tuomiin sosiaalisiin eroihin” (Link & McCormick 1983, 3,21; Väkevä 2004,108). Väkevän (2004, 108) mukaan esimerkiksi Dewey liitti kasvatustilosophiansa progressivismina tunnetun sosiaalisen reformiliikkeen lähtökohtiin.

Näistä kehittämisen, demokratian ja edistyksellisyiden teemoista nousee useita teoreettisia linjoja kuntaliitosprosessin viitekehykseen. Arkipäivässä ne liittyvät toisiinsa. Esimerkiksi kuntademokratia on koetuksella, kun hyvinvointipalvelujen mallit kohtaavat tehokkuutta painottavan hallintoideologian vaikutukset. Aluepolitiikassa ja -kehittämisessä hyvinvointivaltion luomat käytännöt saavat rinnalleen kilpailuvaltion toimenpiteitä tai korvautuvat niillä, mikä johtaa kaupunkikeskeiseen keskittyvään aluerakenteeseen. Alueellisessa ja yhteiskunnallisessa muutoksessa asukkaiden omaehtoinen toiminta ja vastuullisuus toimintaympäristönsä kehittämisestä, elinympäristöstä, sekä kanssaihmisistä korostuu. Juuri tässä vastuullisuuden yhteydessään maaseudun kehittäjiä voidaan tarkastella progressiivisina toimijoina. Se ei kuitenkaan riitä, vaan nämä omaehtoisuutta ja vastuullisuutta korostavat mallit ja ihanteet tulisi kyetä yhdistämään suomalaisen kunnallisen itsehallinnon demokraattiseen perinteeseen, jossa kuntien tehtävänä on pitää yllä ja kehittää hyvinvointipalveluja. Tässä mielessä kuntaliitoksia tuleekin tulkita myös mahdollisuuksien paikkoina, mikä edellyttää vallalla olevan pelkkää taloustehokkuutta korostavan kuntakäsityksen kriittistä uudelleen tarkastelua. Se tarkoittaa hallinnon, demokratian ja palvelujen arviointia ja

yhteensovittamista kansalaisnäkökulman huomioon ottaen. Tätä taustaa vasten edellisiä teemoja välittäväksi tekijäksi asetettiin viestintä, jota puolestaan tulee tulkita kriittisesti sen välineellisessä mielessä, mutta kuitenkin myös yhtä lailla yhteisöjen ja uusien välineiden kautta uutena ja uudelleen muotoutuvana keskustelua uudistavana kulttuurisena mahdollisuutena.

2.3 Tutkimuksen kehys

Edellä on esitelty tämän tutkimuksen alue- ja kuntahallinnollista taustaa. Kehys sisältää lääniä, maakuntaa ja kuntaa koskevia uudistuksia sekä tavoitteita 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Näiden poliittinen vaikutus näkyy maakuntahallinnon voimistumisena, kuntayhteistyön yleistymisenä, kuntapalvelujen ulkoistumisena, kuntahallinnon keventämisenä, sekä kuntademokratian ja kansalaisosallistumisen kysymyksinä. Maaseutualueille on samaan aikaan tuotettu kansalaisyhteiskunnalliseen kehittämisajatteluun ja yhteisöaloitteisiin perustuva toimintatapa, joka on mahdollistanut kylien omaehtoisen aktiivisen kehittämisen, kylätoimijoiden verkostoitumisen, kansainvälistymisen ja myös omaehtoisen elinkeinojen kehittämisen. Kaikki nämä juonteet ovat tuottaneet käsityksiä ja toimintatapoja, jotka tulevat eri tavoin esiin juuri keskustaajungin ja maaseutukunnan yhdistävissä kuntaliitoksissa. Kun kaupunkiin liitetään laajoja maaseutualueita, niin kaupungin elämässä ja sen hallinnollisten rajojen sisällä alkavat näkyä ja vaikuttaa maaseutupolitiikan keskeiset toimijat: kyläyhdistykset, kylien yhteenliittymät ja erilaiset toimintaryhmät uusine välineineen ja ajattelutapoineen. Taulukkoon 1 on koottu uudistusten ja tavoitteiden sisältöjä ja tehty tulkintoja niiden vaikutuksista kunnalliselämään sekä niiden esille tulosta kuntaliitosprosessissa.

Taulukko 1. Hallintouudistusten liitosprosessiin tuomia vaikutuksia

Alue- ja kuntahallinnon kokeiluja, uudistuksia ja ohjelmia	Vaikutuksia kunnalliselämään	Mahdollisuuksia liitosprosessissa
Vapaakuntakokeilu	Suora demokratia ja kansalaisosallistumisen käytännöt	→ Edustuksellisen ja suoran demokratian yhteensovittaminen
Valtionosuusjärjestelmän uudistus	Kuntatalouden kustannustietoisuus ja tuloksellisuus, kuntayhteistyö	→ Päätökset hyvinvointipalvelujen rakenteesta, arvokeskustelu kunnan tarkoituksesta, vastuisista ja tehtävistä
Uusi julkisjohtaminen	Tehostaminen: –Palvelujen ulkoistaminen, yksityistäminen ja kilpailuttaminen	→ Kuntapalvelujen ja yksityisten palvelujen yhteistyön, eriytymisen painopisteiden ja käytäntöjen etsiminen
EU:n ohjelmat ja aloitteet Aluepoliittinen tavoiteohjelma -kaupunkipolitiikka/maaseutupolitiikka -aluekeskusohjelma	Kaupunkiseudullisuus: -Kuntien/seutukuntien välisen yhteistyön kehittäminen, aluekeskusten kehittäminen. -Kumppanuus, oppiminen	→ Vastavuoroisuus: -Alueellisen yhteistoiminnallisuuden oppiminen yritysten, julkisorganisaatioiden ja kansalaistoimijoiden kanssa

3 Tutkimus, -alue, menetelmät ja kenttätyö

3.1 Kuntaliitos prosessina ja sopimuksena

Tässä tutkimuksessa pyritään kuvaamaan ja analysoimaan kuntaliitosprosessia kaupunkiin liitetävien maaseutualueiden ja etenkin niiden asukkaiden ja heitä edustavien yhdistysten kannalta. Kuntaliitosta prosessina tarkastelevat tutkimukset edustavat uudentyyppistä näkökulmaa kuntaliitoksen vaikutuksiin (esim. Puustinen 1998). Esimerkiksi Haveri & Nieminen (2003) korostavat sitä, että kuntaliitos on voimakkaita mielipiteitä ja tunteita herättävä tapahtuma. Mielikuvat ja tunteet saattavatkin vaikuttaa mielipiteisiin kuntaliitosprosessin aikana ja sen jälkeen enemmän kuin taloudelliset faktat. Keskeisenä lähtökohtana on, että kuntaliitoksen vaikutukset eivät synny erillään itse liitosprosessista, vaan prosessiin liittyvät tekijät voivat vaikuttaa hyvinkin voimakkaasti siihen, millaiseksi vaikutukset muodostuvat. Asetelma korostaa johtamisen ja sopimisen merkitystä liitosprosessin kuluessa. Kuntaliitosprosessi on tärkeä etenkin maaseutualueiden ja niiden asukkaiden ja yhdistysten toiminnan kannalta. Haverin & Niemisen (2003) ja Leinamon (2004) tutkimuksissa päähuomio kiinnittyi kuntaliitosten vaikutusten (5–30 vuotta) selvittämiseen. Tässä tutkimuksessa huomio kiinnitetään itse tuoreen liitosprosessin, mm. keskustelun, puolustajien ja vastustajien argumentoinnin sekä sopimisen ja johtamisen analyysiin.

3.2 Tutkimusalue

Tämän tutkimuksen tutkimusalueina on kolme itäsuomalaista kaupunkiseutua: Joensuu, Kuopio ja Varkaus.

Kuopiossa oli ennestään kokemusta laajan maaseutualueen liittämistä kaupunkiin. Kuopion maalaiskunta liitettiin Kuopioon kaupunkiin ja Siilinjärven kuntaan vuonna 1969. Riistaveden kunta liittyi Kuopion osaksi vuonna 1973. (Kuopion maaseutuohjelma, 2007) Liitokset tekivät Kuopiosta pinta-alaltaan varsin laajan (n. 1200 km²). Se oli ennen liitoksia noin kymmenen kertaa Varkautta ja Joensuuta suurempi ja erilaisia alueita sisältävä kaupunki. Vehmersalmi lisäsi Kuopion pinta-alaa noin 500 km²:lla. Kuntaliitoksen nähtiin vahvistavan Kuopion asemaa vesija luontomatkailukaupunkina. Vehmersalmen taas nähtiin hyötyvän liitoksesta lähinnä opetus-, kehittämis- ja sivistystoimen kautta. Vehmersalmen kuntakeskus sijaitsee noin 50 km päässä Kuopiosta, joten palvelujen kehittäminen ja pysyminen huolestuttivat vehmersalmelaisia.

Joensuu oli puolestaan aivan uuden tilanteen ja uusien haasteiden edessä, kun kuntaliitos muutti Joensuun pinta-alaltaan laajaksi, erilaisista alueista koostuvaksi kaupungiksi. Sen pinta-ala yli kymmenkertaistui 120 km²:sta 1330 km²:iin. Lisäksi elinkeinorakenteessa tapahtui muutoksia: maatalouden merkitys kasvoi. Maatilojen määrä laajentuvassa Joensuussa kasvoi noin sataan, joista 90 oli liitosalueilla. Lisäksi Tuupovaaran ja Kiihtelysvaaran alueilla oli erittäin vilkasta kylä- ja yhdistystoimintaa, joiden merkitys paikallisessa, omaehtoisessa kehittämisessä oli merkittävä. Kyläsuunnitelmia oli laadittu kahdeksassa liitosalueen kylässä. Kaikki nämä tekivät liitosprosessin tarkastelusta mielenkiintoisen.

Varkauden tilanne oli pitkälti samanlainen kuin Joensuun. Vain 112 km² pinta-ala moninkertaistui ja yhdyskuntarakenteeltaan varsin tiivis, vahva puuteollisen perinteen kaupunki oli uusien toiminnallisten haasteiden edessä. Tosin siihen liitettävän Kangaslammin kuntakeskus sijaitsee vain noin 25 km:n päässä Varkaudesta ja sen maaseutu oli toiminnallisesti jo pitkään ollut osa Varkauden seutua, mikä oli näkynyt mm. aluekeskusohjelman painotuksissa. Silti yhdistymisprosessi loi omat jännitteensä puolin ja toisin. Tässä yhteydessä kysyttiinkin sitä, miten prosessi rakensi maaseutualueiden lähialueita.

3.3 Tutkimusaineistot ja -menetelmät

Tutkimuksessa pyrittiin rakentamaan kehikko, jossa kuntaliitosprosessissa mukana olleiden toimijoiden puheet, kirjoitukset ja suunnitelmat muodostavat tapauskohtaisesti kertovan aineiston. Haimme haastatteluilla paikallista kokemusperäistä tietoa ja sen ohella liitoksista ajankohtaista tutkimusta tehneiden henkilöiden näkemyksiä liitosprosessin eroista. Liitosprosessissa mukana olleiden avainhenkilöhaastattelujen pyrkimys oli monipuolistaa prosessin kuvaa. Näiden pääasiasa virkahenkilöiden tuottamien kuvausten avulla luokiteltiin prosessin johtamisen erilaisia piirteitä. Ensin haastateltiin kaupunkien ja liitoskuntien virkamiehiä sekä aktiivisesti kylätoiminnassa mukana olevia ihmisiä.

Samaan aikaan tehdyillä tutkijahaastatteluilla rakennettiin työtä tukevaa tutkimusverkostoa. Kuntaliitostutkijoista haastateltiin Ruralia Seinäjoen, Turun yliopiston sekä Åbo Akademin tutkijoita. Joensuun yliopistossa pidettiin tutkimuspalavereja Joensuun ja Varkauden tapauksista pro gradu -työtä tekevien opiskelijoiden kanssa.

Tutkimusta tehtiin aineistolähtöisesti. Heti alkuun kartoitettiin kuntaliitoshankkeista kirjoitettuja lehtijuttuja. Sanomalehtiaineistoa kerättiin systemaattisesti vuosilta 2004–2006. Sanomalehtiaineistoa kertyikin runsaasti, ja se luokiteltiin erilaisiin kehyksiin, ja kirjoituksia analysoitiin diskurssianalyysien keinoin. Laaja sanomalehtiaineisto avasi näkökulman tiedotuksen ja viestinnän teoreettisiin merkityksiin. Aineistoa myös täydennettiin ja pidettiin ajan tasalla koko ajan tutkimusprojektin edetessä. Tutkimuksessa analysoitiin sitä, miten maaseuduksi mielletyt alueet profiloituvat kuntaliitosliitosprosessissa. Maakunta- ja paikallislehdet hallitsevat tärkeää osaa liitosprosessissa – niiden kautta muodostuu kuva liitoksen todellisuudesta ja media voi vaikutusvallallaan osaltaan myös ohjata prosessin kulkua. Tutkimuksessa rakennettiin kuvaus ja analyysi siitä, miten liitos tuotiin julki. Näkökulma liitoksen proseduriin ja prosessiin saatiin sanomalehtiaineiston kautta, jota koottiin Karjalaisesta, Savon Sanomista, Varkauden lehdestä ja Kiihtelys-Pyhäselkä -lehdestä².

3.4 Haastattelut

Varkaudessa haastateltiin virkahenkilöistä neuvottelu- ja prosessivaiheen keskeisiä toimijoita. He kertoivat liitoksen vaiheista kaupungin ja kunnan näkökulmista ja jäsensivät laajentuneen kaupungin maaseudun kehittämistä. Joensuun uusien maaseutualueiden kehittäminen perustuu pitkälti Joensuun maaseudun kehittämisen- ja markkinointiohjelmaan. Joensuun liitosprosessia tarkasteltiin pääasiassa kyseisen ohjelman kautta. Koska kysymyksessä on maakuntakeskuksen ja maaseutukuntien välisen liitoksen analyysi, maaseudun kehittämisohjelmiin liittyviä merkityksiä ja hyötyjä pyrittiin pohtimaan yleisemmin. Tässä yhteydessä mielenkiinto kohdistui yhä enemmän kuntaliitosta uutisoivien tiedotusvälineiden rooliin sekä yleensä viestinnän ja tiedottamisen merkityksiin.

Kuopion ja Vehmersalmen liitoksen yhteydessä korostui entisestään maaseudun ohjelmallisen kehittämisen merkitys. Myös Kuopiossa liitoksen vaiheita ohjattiin maaseutuohjelman avulla. Kuopiossa tutkimukseen haastateltiin seutu- ja aluekehityksestä vastaavia virkahenkilöitä. Aiheeseen perehdyttiin myös osallistumalla Kuopion kaupungin johtavien virkamiesten ja vehmersalmelaisten keskinäiseen keskustelutilaisuuteen Vehmersalmella syyskuussa 2005.

Kylätoimijoiden haastatteluja tehtiin Vehmersalmella ja Harjurannalla sekä Riistavedellä. Kesäkuussa 2007 haastateltiin Vehmersalmen liitosprosessissa mukana olleita luottamushenkilöi-

² Sanomalehtianalyysin tuloksia käsittelevä artikkeli julkaistaan Maaseudun Uusi Aika -lehden kuntaliitoksia käsittelevässä teemanumerossa 1/2009.

tä sekä kylätoiminnassa mukana olevia asukkaita. Keväällä 2007 haastateltiin Harjurannan ja Kangaslammen kirkonkylän maaseutuaktiiveja. Tuupovaaran ja Kiihtelysvaaran osalta asukkaiden ja kylätoimijoiden näkemyksiä oli kerätty jo vuonna 2005 maaseudun kehittämis- ja markkinointiohjelman asukastilaisuuksissa. Heidän ja myös muiden haastatteluihin osallistuneiden kylätoimijoiden näkemyksiä oli tarkoitus päivittää vuoden 2008 kesän ja syksyn aikana järjestettävässä liitoskuntien kylätoimijoiden paneelitalaisuudessa. Tämä vaihe yhteenvetoinen jää aiemmin mainitusta syystä pois ja näiltä osin tutkimus eri ideoiden ja kysymysten osalta kokonaisuutena täydentymättä.

4 Keskeiset huomiot liitosprosesseista

4.1 Liitosprosessien erot

Varkauden prosessi erosi muista tutkimuksen liitosprosesseista siinä, että se vietiin läpi lähes kokonaan virkamiesvetoisena. Haastattelussa tuli esille myös se, että maaseutuun liittyvät kehittämistoimenpiteet olivat Varkauden kaupungille uusi asia. Kangaslammen kunnassa sen sijaan maaseudun omaehtoisesta kehittämisestä ja leader-toiminnasta oli hyväksi havaittua kokemusta. Kunnassa olevaa kokemusta ja opittuja kehittämiskäytäntöjä ei kuitenkaan otettu yhteiseksi lähtökohdaksi. Maaseutuosaaminen jäi lähinnä kangaslampelaisten varaan. Varkauden ja Kangaslammen prosessia hiersi Varkauden kaupungin ongelmallinen taloustilanne, mutta paljolti myös se, että maaseutu oli kaupungille kehittämisspoliittisesti uusi kokemus ja opin paikka. Kangaslampela lähdettiin kehittämään kaupungin toimintakulttuurin mukaisesti yhtenä kaupunginosana muiden joukossa, mikä loi epävarmuuden ilmapiiriä Kangaslammen alueen kylissä. Asioissa, joista neuvotteluissa oli saavutettu luottamus, alkoi haastateltujen kylätoimijoiden mukaan pian ilmetä säröjä.

Joensuulle maaseudun kehittäminen oli myös uusi asia. Joensuun kaupungin hallinnossa maaseutupalveluja ei käytännössä oikeastaan ollut ennen liitosta. Kaupungin pinta-ala oli pieni ja maataloutta harjoittavia maatiloja oli vain muutama. Liitoskuntien myötä maa- ja metsätalouden osuus kasvoi kaupungintaloudessa merkittävästi entiseen nähden. Kaupungin hallinnossa Joensuun seudun maaseututoimijoiden aktiivisuus kylläkin tiedettiin. Kiihtelysvaara ja Tuupovaara olivat harjaantuneita maaseudun ohjelmalliseen kehittämiseen, ja kyläläisten omaehtoinen toiminta oli arkipäivää. Kaupunki lähtikin maaseudun ihmisten aktiivisuuteen luottaen, yhtenä liitosprosessin osana, rakentamaan maaseutualueiden kehittämis- ja markkinointiohjelmaa. Maaseutuohjelmaa ryhtyi vetämään projektipäällikkö ja ohjelmaan seuranta varten perustettiin asiantuntijaelin, maaseutuasiain neuvottelukunta, joka koostui maaseutuasioita hoitavista virkamiehistä, kaupunginvaltuuston edustajista ja Pohjois-Karjalan kylien ja Leader-yhdistyksen edustajista. Lisäksi neuvottelukuntaan kuului myös Pohjois-Karjalan TE-keskuksen maaseutuosaston asiantuntija. Maaseutuasiainneuvottelukunnan tehtävänä oli koordinoita maaseutuasioita kaupungin hallinnossa kuntaliitosprosessin eli vuosien 2005–2009 aikana.

Kuopiossa liitos kytkettiin jo olemassa olevaan maaseutuohjelmaan. Näin Kuopion ja Vehmersalmen prosessille oli jo maaseudun osalta hallinnollinen kehikko valmiina. Vehmersalmi ja sen kylät muodostivat oman suuralueen, ”Vehmäitten vesien Vehmersalmen”, maaseutuohjelman kartalle. Kuopiossa maaseutuohjelma sisältää kyläaktiivien kokouksia ja asukastilaisuuksia, kyläsuunnitelmien laatimista ja maaseutuasioiden asiantuntijafoorumeita. Maaseutuohjelmaa laativat, ja sitä seuraavat kylien edustajat ja virkahenkilöt yhteistyössä. Heitä tukevana elimenä toimii luottamushenkilöiden, yrittäjien ja maaseutuaktiivien maaseudun yhteistyöryhmä, josta tieto, aloitteet ja suunnitelmat etenevät lopulta kaupungin hallituksen suunnittelukokoukseen. Maaseutuohjelma toimii myös maaseutuasioiden informaatiokanavana. Maaseutuohjelmaa ohjaa kaupungin hallinnossa suunnittelija.

Taulukkoon 2 on haastatteluaineistojen perusteella profiloitu kolmen liitoksen prosessit. Analysoitaessa aineistoa huomio kohdistui Kuopion ja Varkauden prosesseihin, joissa korostettiin tiedottamisen käytäntöä. Tiedottamisen merkitystä painotettiin etenkin Vehmersalmella ja Kangaslammella tehdyissä haastatteluissa.

Taulukko 2. Prosessien profilointia

Kangaslampi–Varkaus	Vehmersalmi–Kuopio	Tuupovaara–Kiihtelysvaara–Joensuu
<ul style="list-style-type: none"> - Kangaslammen kunnan henkilöstö pidettiin tietoisena. - Lehdistölle kerrottiin aina kun asiat etenivät. Kaksivaiheinen tiedotus kuntalaisten suuntaan (kuntaliitoksen vaikutuksista arvio) - Kyläkierrokset kaikissa kylissä – neuvottelukunta kävi. - Kansanäänestys helmikuu 2004 (57 % liittymisen puolesta). 	<ul style="list-style-type: none"> - Vehmersalmen kunnan henkilöstö pidettiin tietoisena. - Kyläläisille tiedottaminen ei ollut yhtä tehokasta. Kaupunki ei tehnyt kylien asukkaille tiedotuspakettia. Tiedotustilaisuuksia oli vähän: ”jäi tunne, että liitosta tehdään selän takana”. - Kaupunki tiedotti internetin avulla. - Kylien asukkaat maaseutuohjelman laatimiseen. - Äänestykseen ei päädytty. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kaupunki- ja kuntaorganisaatioiden henkilökunnat pidettiin tietoisina. Tiukka aikataulu aiheutti ongelmia. Kaupungin ja kuntien toimintakulttuurien erot korostuivat. Organisaatioiden osalta suurin muutospaine kohdistui kuntien työntekijöihin. - Tiedottaminen neuvottelujen kaikissa vaiheissa. - Kylien asukkaat prosessiin mukaan pääasiassa maaseutuohjelman laatimisen yhteydessä. - Kiihtelysvaarassa kansanäänestys helmikuussa 2004 (63 % liittymisen puolesta).

Varkauden liitosprosessi eroaa muista tutkimuksen tapauksista siinä, että asukkaita ei otettu mukaan prosessin eri vaiheisiin samalla tavalla kuin niissä. Liitoksen neuvotteluvaihe sisälsi kuitenkin yhteistyön lähtökohtia tulevia vuosia ajatellen. Kangaslammen kunnan rakentama kaksivaiheinen tiedotus, jossa tehtiin kyläkierrokset kaikissa kylissä, itse asiassa rakensi samalla ohjelmapohjaa, jonka varaan laajentuneen Varkauden maaseutualueiden kehittäminen olisi voitu perustaa. Kangaslammen haastatellut totesivat, että yhteys ja vuorovaikutus kyläläisten ja virkahenkilöiden ja luottamustoimen oli entisessä kunnassa toimiva. Niiltä osin kaupungin hallintoon jäi maaseudun kannalta opittavaa. Vuorovaikutuskäytännöt joudutaan rakentamaan uudelleen, kun hallinto on keskittänyt toiminnot kaupungin hallintokuntiin. Pelkona on, että hallintokunnittain rakentavassa kehittämiskulttuurissa tapahtuu sektoreiden välisiä informaatiokatkoksia. Maaseudun strategisella kehittämisotteella yhdessä maaseudun ihmisten kanssa ja heitä kuunnellen se olisi vältettävissä.

Joensuun ja Kuopion liitoksissa virkahenkilötaho näki maaseudun asukkaiden aktiivisuuden merkittäväksi tekijäksi prosessien onnistumisessa. Entisten maaseutukuntien Leader-toimintaosaamiseen ja kyläaktiiveihin kohdistui odotuksia. Maaseudun kulttuuri-, liikunta- ja harrastustoimintaan liittyviä hankkeita haluttiin tukea. Kylätoiminta nähtiin etenkin Joensuussa ja Kuopiossa mahdollisuutena, koska kylillä oli käytössään Eu-rahaa ja sen katsottiin mahdollistavan kolmannen sektoriin varaan asetettujen palvelutoimintojen kehittämisedellytyksiä.

4.2 Maaseudun ohjelmallinen kehittäminen

Varkauden ja Kangaslammen kuntaliitosta ryhdyttiin rakentamaan konsulttityönä, sitten siirryttiin neuvotteluihin. Virkahenkilöstön edustajien mukaan liitosprosessin todettiin edenneen kohteliaan yhteistyöhaluisena. Kangaslammen viranhaltijan mukaan Kangaslammen ehdotuksia ei kuitenkaan otettu huomioon riittävästi. Esimerkiksi kaupunki ei pitänyt seurantaelimen asettamista tarpeellisena. Seuranta päätettiin toteuttaa hallintokuntien voimin. Liitosprosessin aikana Kangaslampi, eli maaseutualueet, rinnastettiin käsitteellisesti kaupunginosaan ja sitä lähdettiin käsittelemään kaupunginosaa koskevien kehittämiskäytäntöjen mukaisesti. Kangaslammen pe-

ruspalveluja tarkasteltiin suhteessa kokonaisuuteen, sosiaali- ja terveyspalveluja tarjotaan terveysasemalla ja kirkonkylään sijoitettiin yhteispalvelupiste. Koulupalveluissa painotettiin kirkonkylän asemaa ja Harjurannan koulu asetettiin lakkautuslistalle. Maaseutu ei siis noussut keskeisesti esiin erilliskysymyksenä. Esimerkiksi erillistä maaseutuohjelmaa ei rakennettu.

Vehmersalmi–Kuopion liitoksessa päätettiin kohentaa kirkonkylää palvelukeskuksena, esimerkiksi terveyspalveluja lähdettiin virkamiesten mukaan kehittämään Kuopion mallin mukaisesti, Vehmersalmen terveysasemalle tuli mm. omalääkäripalvelu. Lisäksi kirkonkylään sijoitettiin kaupungin palvelupiste. Muutoin Vehmersalmen kylien ja niiden palvelujen kehittäminen kiinnitettiin Kuopion kaupungin uuden maaseutuohjelman osaksi. Joensuu–Tuupovaara–Kiihtelysvaara-liitosprosessissa palvelujen toimivuus pyrittiin säilyttämään kirkonkyläin tulevien palvelupisteiden avulla. Joensuu, Tuupovaara ja Kiihtelysvaara rakensivat myös maaseutualueiden kehittämis- ja markkinointiohjelman.

Kaikissa liitostapauksissa maaseututaajamiin sijoitettiin palvelupisteet. Hallintokuntien informatiiviset palvelut pyrittiin säilyttämään näiden pisteiden kautta, sosiaali- ja terveyspalveluja sai terveysasemilta. Kyläkoulujen asema jäi kaikissa liitoskunnissa rakennetarkastelun varaan. Harjurannan koulu Kangaslammella ja Huhtilammen koulu Kiihtelysvaarassa lakkautettiin ilman kokonaisvaltaisempaa strategista pohdintaa ja tarkastelua. Joensuussa ja Kuopiossa liitosprosessi kytki maaseutualueet ohjelmalliseen alueiden kehittämiseen. Taulukossa 3 näkyy, että Varkaudessa prosessi ei tuottanut maaseutualueiden näkyvää kehittämisohjelmaa, ja näin ollen maaseutu jäi myös Varkauden kaupungin kehittämisstrategiassa pienempään rooliin. Joensuussa esimerkiksi Huhtilammen koulun lakkautus osoittaa silti sen, että maaseutuohjelman strateginen merkitys jää heikoksi, jos siihen ei ajoissa kytketä vahvemmin hallintokunnissa esille tulevia tavoitteita.

Taulukko 3. Kylien ja lähipalvelujen kehittäminen (haastattelujen yhteenvetoa)

Kangaslampi–Varkaus	Vehmersalmi–Kuopio	Tuupovaara–Kiihtelysvaara–Joensuu
<ul style="list-style-type: none"> - Prosessin yhteydessä ei rakennettu erillistä maaseutuohjelmaa. - Kaupungissa näkemys: Kangaslampiä kehitetään yhtenä kaupunginosana muiden joukossa - Palvelujen saatavuutta varmistetaan joukkoliikenteen kehittämällä PALI-reitillä. - Palvelupisteen kehittäminen: ”Yhteispalvelupiste on hyvä, mutta muutoin palveluja heikennetään, mm. kirjasto uhataan lopettaa”. - Palvelujen kehittäminen jäi yleistasolle ja kehittämisen resurssit suunnattiin tiheimmin asutuille alueille: ”Hallintobyrokratia vaikeaa – sektorihallinto ongelmana luukulta luukulle – ennen hoitui kätevästi kasvokkain”. - Kirkonkylän rooli korostuu koulupalvelujen paikkana. - Harjurannan koulun lakkautus 	<ul style="list-style-type: none"> - Vehmersalmen kyliä kehitetään Kuopion kaupungin maaseutuohjelman avulla - Kuopion kaupungin hallinto pyrkii kehittämään Vehmersalmen taajamaa palvelukeskuksena - Palvelupisteen kehittäminen - Kirkonkylän rooli sosiaali- ja terveys- sekä koulupalvelujen palvelukeskuksena - Lääkäripalveluista kritiikkiä - Terveyskeskuspalveluja on siirretty Kuopioon - Bussivuorot toimivat kouluaikoina, kesäloma-aikoina ei toimi. - ”Kun liikennepalvelut eivät toimi, niin vanhempi väestö muuttaa kirkonkylään, mutta kirkonkylällä ei ole vuokra-asuntoja”. - ”Naapuriapu toimii edelleen erittäin hyvin, eli yhteisöllisyys toimii, ketään ei jätetä yksin, kylillä huolehditaan kaikista”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kylien kehittäminen Joensuun kaupungin maaseutu- ja markkinointiohjelman kautta - Kirkonkyläin huomio maaseutudun palvelutaajamina - Palvelupisteen kehittäminen - Maaseutuohjelman yhdeksi tavoitteeksi kaupunki asetti hankkeet, joilla voi lähteä koikelemaan uusia palvelutuotantomalleja. - Kirkonkyläin rooli sosiaali- ja terveys- sekä koulupalvelujen palvelukeskuksena - Huhtilammen koulun lakkautus

Varkauden ja Joensuun kaupunkien hallinnossa maaseutupolitiikka oli ennen liitosprosessia verrattain vieras asia. Kaupungit eivät olleet pinta-alaltaan suuria, joten liitos toi mukanaan laajan maaseudun eri puoliseen ja etenkin se toi maaseudun aktiiviset yhdistykset kaupungin hallinnon tietoisuuteen. Varkaudessa Pohjois-Savon eteläisten kuntien maaseudun kehittämissyhdystys Mansikka ry ja Kangaslammien kylät sekä Joensuussa liitoskuntien kylät ja Joensuun seudun Leader toivat kaupungin ja maaseudun vuorovaikutukselle uusia tuulia. Aktiivinen kehittämistoiminta näkyi mm. tapahtumina. Voidaan sanoa, että Varkaudessa maaseutu tuli tuotteineen kaupunkiin ja elävöitti kaupungin toria. Kuntaliitos toimi kaupungintorin kehittämissyysäyksenä. Kangaslammien entinen kunnanjohtaja Antti Kokkonen perusti torikauppioiden Vipinä ry:n, joka ryhtyi hoitamaan ja kehittämään toritoimintaa. Kiihtelysvaaran Raatevaarassa perustettu ja siellä toimiva 'sienifestivaali' Tattikarnevaali kasvoi näkyväksi ruokakulttuurin tapahtumaksi. Taulukossa 4 on esitelty yhdistysten suhdetta liitosprosessiin tapauksittain.

Taulukko 4. Kylä- ja muiden yhdistysten rooli maaseudun kehittämisessä (haastattelujen yhteenvetoa)

Kangaslampi–Varkaus	Vehmersalmi–Kuopio	Tuupovaara–Kiihtelysvaara–Joensuu
<ul style="list-style-type: none"> - Vipinä ry torielämän kehittäjä - Harjurannan kyläyhdistys aktiivinen kyläyhdistys: Harjurantapäivät, Varkauden maaseutumarkkinat - Maamiesseura, Kangaslampi seura ja VPK aktivoituivat - Kylillä ei ole ollut yhteistyöhankkeita, tavoitteeksi yhteistyön kehittäminen - Kaupungin hallinnon yhteistyö kyläyhdistysten kanssa heikkoa - Kirkonkylää koskeva kaupungin ja asukkaiden yhteistyö: kaavatoimikunta, kirkonkylän kaavoitus, kohteena lähiympäristön, rakennukset maisemat, kevyen liikenteen väylät 	<ul style="list-style-type: none"> - Yhdistystoiminta kylissä aktiivista ennen liitosta - Liitoksen jälkeen perustettiin Vehmersalmen kyläyhdistys ja Vehmersalmen kylät Ry - Kuopiossa yhteensä 25 kyläyhdistystä, joihin kuuluu Vehmersalmelta kuusi kylää - Kaupungin hallinnossa maaseutuasioiden suunnittelija - Kaupungin hallinnon yhteistyö kyläyhdistysten kanssa suunnitelmallista ja toimivaa 	<ul style="list-style-type: none"> - Yhdistystoiminta aktiivista ennen liitosta - Joensuun kaupunkiin tuli 22 kyläyhdistystä, joista 12 on Tuupovaarassa ja 10 Kiihtelysvaarassa - Osa yhdistyksistä on useamman kylän yhteisiä - Kiihtelysvaaran eteläiset kylät: Tattikarnevaalit - Kirkonkylissä painetta kyläyhdistystoiminnan kehittämiseen - Kaupungin hallintoon maaseutuohjelman projektipäällikkö - Yhteistyö toimivaa kaupungin suuntaan

4.3 Liitosprosessien yhteenveto

Tutkimuksemme yhtenä tehtävänä oli kysyä, miten maaseudun asiat sisällytetään liitosprosessissa kaupunkiin tai kaupunki maaseutuun? Varkaudessa maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus näkyi konkreettisesti uudella tavalla kaupungin torilla. Toria ryhdyttiin kehittämään maaseutukehittäjien ideoilla ja torielämä sekä -kauppa vilkastuivat. Haastatellun kaupungin virkamiehen mukaan liitos uudisti torin. Torin uudistus on esimerkki siitä, kuinka maaseutu tuotteineen on alkanut enemmän näkyä kaupungissa. Vaikka kaikki tuotteet ja myyjät eivät olleet maaseudulta, torin uudistus loi edellytyksiä omaehtoiselle, käsityöhön ja yleensä itse tuotettuun luottavalle toiminnalle. Maaseudun toimijoiden kautta lähtenyt uudistus uudisti näin kaupunkikulttuuria.

Joensuun ja Kuopion liitoksissa virkamiestaso on määritellyt maaseudun asukkaiden aktiivisuuden yhdeksi merkittäväksi tekijäksi prosessien onnistumisessa. Maaseudun omaehtoiseen ke-

hittämiseen on käytettävissä EU-rahaa, ja sen varaan kaupunki voi asettaa kolmanteen sektoriin kohdistuvia toiveita, kuten palvelutoimintojen kehittämisen. Kuntaliitos perustuu pitkälti palvelujen uudelleen organisoimiseen, mikä konkretisoituu kaikissa kolmessa tapauksessa palvelupisteen kehittämisenä. Palvelupisteiden ideana on tuottaa yhdeltä luukulta joustavasti kaupungin hallinnon palveluja. Palveluverkoston supistamisessa katseet kohdistuvat kuitenkin kaupunkiin, näin etenkin kyläkoulujen lakkautuksen yhteydessä. Kuntaliitos ei näytä tuoneen lisää rahaa, jolla lakisääteiset palvelut säilyisivät alueilla, vaan se tuo uuden rakenteellisen järjestyksen palveluihin. Tuupovaaran Huhtilammen koulu lakkautettiin vuonna 2007, vaikka liitoksen yhteydessä sen asema näytti turvatulta. Varkaudessa vastaavasti Harjurannan, kaupungin lähimmän, kylän asukkaat kamppailivat Harjurannan koulun puolesta. Koulu lakkautettiin vuonna 2007. Vähäväkiset maaseutualueet ovat näissä hyvinvointipalvelujen uudelleen järjestelyissä heikommassa asemassa. Toisaalta niillä on myös vahvempi kyky ryhmittyä toteuttamaan uusia ideoita myös omaehtoisesti. Maaseudun lähipalveluista kiinnipitäminen ja niistä huolehtiminen ilman yhteisesti sovittua strategiaa on vaikeampaa. Liitosprosessin alku on tärkeä vaihe, silloin voidaan etsiä, neuvotella ja laatia tasapainoinen palvelusuunnitelma. Aloitteen tekeminen ja ajaminen näyttää kuitenkin olevan enemmän asukkaiden ja eri yhdistysten kuin budjetin raameissa toimivien kaupungin organisaatioiden varassa. Maaseutualueiden ja niiden asukkaiden tarpeet tulevat liitoksissa huomioiduksi siinä määrin kuin he itse pyrkivät tuomaan niitä esille ja luomaan niille kehittämisen edellytyksiä.

Kuntaliitoksen keskeisiä toimijoita ovat valtuutetut, mutta yhtä lailla kaikki kuntalaiset ovat osallisia ja vaikuttajia. Yhteistyö edellyttää selkeiden raamien asettamista jo neuvotteluvaiheessa sekä johdonmukaista hyvin määriteltyä liitossopimusta, jossa kaupungin hallintokuntien tehtävät ja resurssit sekä yhdistysten toiminnan mahdollistavat resurssit ja asema tulevat sovituiksi. Haastattelussa tuli esille, että liitossopimus on tärkeä juridinen ilmentymä poliittisesta tahdosta, ja sen vuoksi neuvotteluvaihe on liitoksessa tärkeä. Etenkin se on sitä kylien kannalta. Eri alueiden kyllä olisi neuvotteluvaiheessa mahdollisuus muodostaa yhteisiä kantoja neuvoteltavista asioista ja tehdä suunnitelmia ja ehdotuksia esimerkiksi palvelujen järjestämisestä. Kun prosessia viedään läpi etupäässä virkamiesvetoisesti, niin siitä tulee toisella tapaa poliittinen. Sitä alkaa määrittää hallintokuntien välinen ristiveto, näin etenkin sen jälkeen, kun PARAS-hanke asetti tavoitteeksi kuntien palvelujärjestelmän uudistamisen. Kaikissa liitosprosesseissa oli huolena lähipalvelujen toimivuus. Huoli kohdistui etenkin koulujen sijainteihin ja sosiaali- ja terveystalvelujen laatuun, esimerkiksi lääkäripalvelujen riittävyyteen.

Kylien asukkailla on kyllä ollut mahdollisuus kaikissa liitosprosesseissa tuoda kantansa esille, kylätilaisuuksia on järjestetty ja asukkaita eri vaiheissa kuultu. Ero on siinä, että Kuopiossa maaseutuohjelma sisältää porrasteisen kanavan, jossa viestit, aloitteet ja ideat kulkevat kyliltä kaupungin hallintoon ja toisin päin. Joensuussa rakennettiin liitosvaiheessa maaseutuohjelma ja sen asiantuntijaelimeksi perustettiin maaseutuasiain neuvottelukunta, mutta sen rooli jäi hiukan hajanaiseksi, jolloin ohjelmasta tuli lopulta virkamiespainotteinen. Ohjelma ei sisältänyt Kuopion mallin mukaista vuorovaikutuskanavaa. Joensuussa projektipäällikön rooli painottuikin paljon. Varkaudessa maaseutuasiat jäivät hallinnossa sivuraiteelle. Kaupunki kamppaili suurten rakennemuutosten kourissa, ja sen huoli kohdistui niukkenevan talouden kanssa elämiseen. Siitä huolimatta se ei lähtenyt heti rakentamaan kanavia, jossa maaseudulle ulkoa tulevia resursseja olisi voitu yhdessä hyödyntää tehokkaammin. Liitosprosessi jäi virkamiesten ja hallintokuntien vastuulle. Tästä huolimatta Varkauden prosessi sisälsi myös huomioitavan toimintaidean. Kangaslammen kunnassa oli panostettu kaksisuuntaiseen tiedotukseen, informaatio eteni virkahenkilöiltä kylille ja päinvastoin. Varkauden prosessi sisälsi siis idean, jossa maaseudun asukkailta tuleva informaatio olisi välittynyt kunnan johtoon, mutta se ei kuitenkaan näkynyt laajempaan viestinnällisenä ilmiönä, koska sille ei ollut olemassa kanavaa. Varkauden lehti kylläkin kirjoitti uutisia ja tiedotti liitosvaiheiden päätöksistä kansalaisille. Seurakunnan lehti toimi myös yhtenä tiedotuskaavana. Tiedottamisesta ja uutisoinnista avautui yhteys viestinnän teoreettiseen katseluta-

paan. Näkyville tuli mahdollisuus, jossa erilaisten välineiden avulla on mahdollista lähteä tuottamaan omaehtoiselta pohjalta sisältöjä ja keskustelunaiheita uuden kunnan rakentamiseen. Kysymys kohdistuikin siihen, löytyykö yhteistä välineellistä nimittäjää, johon eri tahojen mielenkiinto kohdistuu ja jonka parissa asioista kirjoitetaan, kuvataan ja puhutaan.

5. Sanomalehtianalyysi³

5.1 Viestintä

Tutkimuksessa kuntaliitosprosessia lähdettiin avaamaan toimijoiden kokemusten kautta. Koska kyläyhdistykset ovat merkityksellisessä roolissa maaseudun kehittämisessä, tutkittiin sitä, miten niiden rooli näkyi kuntaliitosprosessissa. Tätä kautta lähdettiin kysymään, miten lähidemokratia ymmärretään liitoksissa. Tässä vaiheessa sanomalehtiaineisto nousi hallitsevaksi tekijäksi. Vastaus avautui, kun ryhdyttiin tarkastelemaan sanomalehtien roolia tiedottamisen rinnalla ja kyläyhdistysten roolia aktiivisina toimijoina ja viestintävälineiden käyttäjinä. Sanomalehtianalyysin avulla pyrimme vastaamaan siihen, kuinka merkittäviä tiedotus ja viestintä ovat sekä demokratian että yhteisön kannalta. Kaikki nämä käsitteet – demokratia, viestintä ja yhteisö – ovat keskeisiä kuntaliitosprosessissa. Esimerkiksi demokratia on kuntien itsehallinnon peruskäsite ja yhteisöllisyys koskettaa sekä maaseutua että kaupunkia. Tarkastelumme yhtenä perusajatuksena oli se, että viestinnän kautta voidaan löytää uusia yhteisöllisiä ideoita ja kehittämisen lähtökohtia. Viestintä nähtiin yhtenä keinona, joka yhdistää kaupunkia ja maaseutua, jos se kykenee luomaan niiden välille informatiivista ja kulttuurista vuorovaikutusta. Aluekehittämisen uudistukset ja kuntareformit olivat jo aiemmin luoneet kehyksen, jossa kansalaisosallistuminen kunnissa tapahtuu. Kehyksen sisältyivät myös kuntien niukkenevien varojen ja tehostuvan kuntatalouden ja kansainvälisten taloustuulien vaikutukset, joiden rajoissa, ehdoilla ja resursseilla maaseudun toimijat olivat jo tottuneet toimimaan. Katsoimme, että näissä raameissa kuntaliitosprosessit mahdollistavat uudenlaisia avauksia ja paikallisesti syntyviä kehittämismalleja, mutta näiden mallien esiintuominen perustuu myös suurelta osin maaseututoimijoiden aktiivisuuteen. Avaukset eivät kuitenkaan etene toimintamalleiksi ilman viestintää, ja viestintä puolestaan mahdollistaa keskustelun, joka kunnassa kanavoituu edustuksellisen demokratian päätösprosesseihin. Sanomalehden roolia arvioi-
dessamme päädyimme pohtimaan demokratian malleja ja suoran demokratian ohella alustavasti tarkastelemaan laajentuvan kunnan ja julkisen harkinnan eli deliberatiivisen demokratian liittymäkohtia.

Liitosprosessiin kuuluu liitoksen valmistaminen, liitossopimuksen tekeminen ja uuden yhdyskuntajärjestelmän rakentaminen. Kuntaliitoksessa kaksi tai useampia kuntia liittyy yhteen ja muodostaa alueellisesti ja hallinnollisesti uuden kunnan. Liitoksen suunnittelu ja toteutus tapahtuu luottamusmiesten päätöksellä ja virkamiestyöryhmien työllä, mutta myös kansalaisten kuulemisten avulla. Tarvittaessa liitoksen toteutumisesta voidaan järjestää kansalaisäänestys. Kunnallishallinnollinen prosessi toimii kuitenkin, avoimista yleisötilaisuuksista huolimatta, pääosin suljettujen ovien takana ja tulee näkyville lähinnä muistioissa, suunnitelmissa ja pöytäkirjoissa sekä tiedotteissa.

Kuntien asukkaille eli 'suurelle yleisölle' kuntaliitos tulee näkyväksi median, pääosin sanomalehtien ja radion välityksellä. Sanomalehtien rooli muodostuu merkittävämmäksi, koska ne seuraavat, kommentoivat sekä pitävät yllä yleistä kansalaiskeskustelua liitosprosessin aikana lähes päivittäin. Maakunta-, seutu- ja kuntalehdet toimivat kuntaliitosprosessissa ensinnäkin viestintäsiirtäjinä, mutta halutessaan ne voivat toimia myös prosessin muokkaajana. Lehdistön julkaisemat kirjoitukset, kuvat ja kartat prosessin aikana luovat myös uutta aluekäsitystä ja kuntakuva. Kuntaliitos myös prosessoi paikallisuutta: kylät tekevät aloitteita ja kotiseututoiminta voi vahvistua. Liitosta rakennetaan informaation varassa. Huomionarvoista onkin se, ketkä ja missä liitoksessa tarvittavaa informaatiota tuottavat ja miten siitä keskustellaan. Informaation tuottamisessa on kysymys myös osallistumisesta. Kokevatko asukkaat perinteisen osallistumisen, kuten kuulemistilaisuudet, tärkeäksi muodoksi, vai onko nähtävissä joidenkin uusien osallistumismuotojen vahvistumista?

³ Luku 5 perustuu tutkimuksesta kirjoitettuun artikkelikäsitelmään

Olenneiseksi nouseekin viestinnän perinteisen välineellisen roolin muuttuminen. Muutos on tapahtunut siinä, että viestintää ei ymmärretä enää vain yksisuuntaisena tiedonvälittämisen muotona, vaan voimistuvana vuorovaikutteisena ilmiönä, mikä alueellisesti laajentuneiden kuntien yhteydessä avaa uusia näkymiä yhteisölliseen toimintaan, mutta nostaa esiin myös kysymyksen kuntademokratiasta. Kuntaliitosprosesseissa kansalaisyhteiskunnan toimintamallit asettavat haasteen edustuksellisen demokratian muodoille: onko perinteinen edustuksellinen kuntademokratia enää riittävän toimiva?

Teoreettisessa taustatyössä viestinnän yhteisöllisyyden ohella pohdittiin viestimien yhteiskunnallista merkitystä. Lopulta päädyttiin tarkastelemaan viestinnän maailmaa kylätoimijoiden näkökulmasta, mitä se on ja millaisia mahdollisuuksia siihen sisältyy? Näin tutkimuksessa pyrittiin pohtimaan yhteisöviestinnän, kansalaisjournalismin ja paikallisdemokratian välisiä yhteyksiä ja sitä, löytyykö niistä kytköksiä kyläyhteisöjen viestinnän keinoihin, välineisiin ja verkostoihin. Kuinka ne ovat yhdistettävissä kuntademokratiaan, joka on kuntaliitosten keskeisin kysymys ja suurin haaste. Viestintään nähtiin sisältyvän kysymyksiä, joita maaseutualueiden yhteydessä on syytä nyky-yhteiskunnassa tarkastella tiedottamista ja journalismia laajempina ilmiönä. Maaseutuyhteisöissä viestintä on aina ollut tärkeää ja on edelleen. Mutta miksi sen tärkeys nousee esiin juuri kuntaliitosten yhteydessä, ja mitä uusia merkityksiä siihen sisältyy? Tämä hahmottui työn alkuvaiheen keskeisenä tuloksena ja sen kysymyksen merkitys haluttiin perustella.

5.2 Lehtikirjoitukset

Tutkimuksessa tulkittiin maakuntalehtien liitosprosessikirjoituksia, jotka antoivat aiheen tarkastella laajemmin viestinnän roolia kuntaliitosprosessissa sekä lehtien asemaa, toimintatapaa ja lehden käsitystä alueen kehittämistä. Lehtikirjoituksissa yleisölle kerrotaan tapahtumista – kirjoituksilla siirretään ja levitetään tietoa ja samalla niillä ylläpidetään puhetapoja. Lehdet välittävät tiedot kuntalaisille, mutta samalla ne tulkitsivat suunnitelmia ja päätöksiä. Näin lehdet luovat merkityksiä, muokkaavat mielikuvia asioiden syistä ja seurauksista. Liitosprosessissa lehtien yhtenä roolina on välittää ja tulkita paikallisten virkamiesten ja päättäjien sekä asukkaiden näkemyksiä prosessista. Kunta puolestaan tiedottaa aikomuksistaan, suunnitelmistaan ja päätöksistään omilla verkkosivuillaan sekä maakunta- ja paikallislehdessä.

Tutkimusta varten kerättiin kuntaliitoksista uutisoivia lehtikirjoituksia Karjalaisesta, Savon Sanomista, Warkauden lehdestä sekä Kiihtelys-Pyhäselkä-lehdestä. Millä tavoin kaupunki-maaseutu jako näkyi maakuntalehtien kirjoituksissa? Millainen maaseutukäsitys kirjoituksista oli tulkittavissa? Kirjoitetussa artikkelissa esimerkkiaineistoksi valittiin vuosilta 2004–2005 maakuntalehti Karjalaisen kuntaliitoskirjoitukset, jotka käsitelivät Joensuu–Tuupovaara–Kiihtelysvaara-kuntaliitosta. Lisäksi kerättiin myös vuoden 2005 jälkeen kirjoitettuja lehtijuttuja, joissa käsiteltiin yleisemmin kuntaliitosten merkitystä. Kirjoituksia pyrittiin tulkitsemaan maaseudun näkökulmasta: miten maaseutu nähdään liitosten yhteydessä ja millainen on se diskursiivinen konteksti, jossa liitoksista kirjoitetaan.

Sanomalehti Karjalainen piirtää maaseutukuvaa elinkeino- ja kaupunkipolitiikan näkökulmasta. Maaseudun ja kaupungin suhdetta kirjoituksissa määrittelee vahvimmin muuttoliike. Maaseudulta muutetaan työhön ja asumaan kaupunkiin, maaseudulta käydään työssä kaupungissa, ja maaseudulla lähinnä asutaan ja virkistäytytään. Karjalaisessa ovat tulkittavissa menneen ja uuden maaseudun sidokset. Maakuntalehti määrittää kuntajaon tilanteen uutena aikana, jossa lehden mukaan ei enää ole tarvetta pienille maaseutukunnille ja katsoo hyvinvointivaltion kuntarakenteen kuuluvan menneisyyteen. Karjalaisen kirjoituksissa korostetaan suuruuden imagoa: uuden identiteetin luomisessa on kasvettava kaupunkina muiden silmissä alueellisesti suuremmaksi ja yhdyskuntarakenteellisesti tiiviimmäksi.

Kuntaliitosasiassa lehti vahvistaa rituaalisesti kilpailutalouden hallitsemää aluekehittämisen valtakäsitteitä ja sen mukaisia uskomuksia alueellisesta menestymisestä. Joensuun kaupungin hallinnon pyrkimyksenä on päästä kaupunkijoukkoon tai kaupunkiverkkoon, jolle on luvattu hallituksen kilpailukykyoliittinen tuki. Kirjoituksista välittyy siten se, että kuntaliitokset eivät edusta vain paikallisen politiikan tahtotilaa, vaan ovat valtiohallinnon ja kuntaliiton tavoittelemia uudistuksia.

Liitosdiskurssin kehys on Suur-Joensuu. Keskuskaupunkikehitys määrittää myös maaseudun alueoliittista asemaa ja lehti kehystää sen jonain muuna kuin elinkeinollisia mahdollisuuksia omaavana alueena. Elinkeinokehityksen kuntaliitoskirjoituksissa näkyy kaupunkihenki. Maaseutu ikään kuin leikkautuu innovaatiopuheissa kartalta, tai maaseutu saa toisenlaisen luonnehinnan. Ajattelu nojautuu seutuistumismallin kautta rakennettavaan suurempaan kaupunkiin, mutta lehti ei nosta laajempaan keskusteluun kuntien menetetyt itsehallinnon ja demokratian kysymyksiä.

Maakuntalehti Karjalainen antaa kyllä palstatilaa maaseudun asioille, varsinkin maataloudelle, ja kirjoittaa myös uuden maaseudun ilmiöistä. Lehtijutuissa kerrotaan, kuinka kyläaktiivit tekevät kyläsuunnitelmia, markkinoivat kyliä, järjestävät kylätahtumia, harrastavat kotiseutu-toimintaa, ylläpitävät maisemaa ja tukevat yrittäjyyttä. Karjalainen on myös toimittanut Pohjois-Karjalan kyliä esittelevän juttusarjan ja avannut lehden verkkoversioon kyläsivut. Näistä huolimatta kuntaliitoskirjoitusten yhteydessä maaseutu erottuu erillisenä alueena keskuksen varjossa, kylien asukkaiden oma ääni jää liitosjutuissa vähemmistöön. Taulukossa 5 on eritelty maakuntalehtien roolia kuntaliitoksissa sekä sanomalehti Karjalaisen viestiä.

Taulukko 5. Maakuntalehti kuntaliitosprosessin osana (Kumpulainen & Sihvonon 2007)

Maakuntalehtien rooli	Miten laajan kunnan syntyminen lehdissä esitetään
<ul style="list-style-type: none"> • Maakuntalehdet muodostavat yhden, alueellisen julkisuustilan. • Maakunta- ja paikallislehdet: <ul style="list-style-type: none"> - rakentavat käsityksen kuntaliitoksesta ja sen merkityksistä, - lehtijutut toimivat prosessin tiedottajina mutta myös <u>uuden kuntakäsityksen</u> muokkaajina, - muokkaavat <u>uudesta kunnasta aluekäsitteitä</u> ja vision alueiden kehityksestä, - keskeinen sija julkisen mielipiteen ja keskustelun ylläpitäjänä, keskeinen rooli kuntaliitosprosessissa 	<ul style="list-style-type: none"> • Kuntaliitoksista kertovissa lehtijutuissa puhuvat tai niissä esiintyy kunnan johtoa, eri ministeriöiden virkamiehiä, maakuntaliiton johtoa, paikallisia luottamushenkilöitä, kansanedustajia, kuntaliiton edustajia, pääkirjoitustoimittajia ja tutkijoita. • Näiden toimijoiden kuntaliitoksia koskevat puheet muokkaavat liitosprosessin julkisen sisällön – sanomiset, mielipiteet, kannanotot ja selvitykset leviävät määrällisesti suurelle lukijajoukolle. • Lehdistön lähteet: kunnat, ministeriöt, valtioneuvosto, kansanedustuslaitos, tutkimuslaitokset, Kuntaliitto

Sanomalehti Karjalaisen kirjoituksissa viesti kehystetään seuraavilla tavoilla:

- Liitosten välttämättömyyttä korostetaan.
- Viittauksilla kilpailukykytalouden yhteiskuntaan viestitään sitä, että pienet kunnat eivät enää pärjää globaalin talouden ehdollistamassa alueellisessa kilpailussa.
- Kirjoituksissa viitataan siihen, että liitoksen jälkeen uudessa Joensuussa tulisi edetä uusiin liitoksiin
- Laajentuvan Joensuun kaupungin maakunnallista veturin roolia vahvistetaan.
- Varsinaisesta kuntaliitossopimuksen rakentamisesta (neuvotteluvaiheesta) kirjoitetaan vähän.
- Liitosprosessia hahmotetaan hallinnollisesta näkökulmasta.
- Kylätaso huomioidaan Joensuun maaseudun markkinointi- ja kehittämisohjelman osana.

Lehtikirjoituksista on tulkittavissa uuden laajan kunnan rakentuminen markkinaehtoisen ja hyvinvointivaltion kuntamallien välisenä ristivetona. Suur-Joensuun kunnallisdemokratiaa sovite- taan kirjoituksessa seutuvaltuuston toimintamalliin. Samalla tehdään kuntayhteistyön ja liitoksen välille ero. Kilpailukyky vahvistuu ainoastaan laajan kuntaliitoksen kautta (Karjalainen, 25.1.2004). Keskittäminen piirtää alueellisia kehyksiä: on keskus ja reuna-alueet. Lehti luo näkemystä seudullisesta yhteistyöstä riittämättömänä toimintamallina; sen sijaan on luotava yksi hallinnollinen yksikkö. Kirjoituksessa luodaan mielikuvaa, jossa vahva keskus kantaa maakunnan reunat. Kilpailuasetelmat määritetään kuntaliitospolitiikalla, koska Joensuun kaupungilla ei ole yksin riittävää asukaslukua, mutta Joensuun seudun asukasmäärä siihen ylittää. Maakuntalehdessä tuetaan omalla levikkialueella ilmeneviä kehitystavoitteita. Kuntaliitosasiassa lehti kuitenkin rakentaa maakunnan tulevaisuuden menestyvän keskuskaupungin varaan. Karjalainen vahvistaa rituaalisesti uskomuksia kaupunkipolitiikan keinoihin ja tavoitteisiin, jotka ovat kiinnittyneinä aluekehittämisen valtakäsitteisiin, kuten kaupunkiverkkopolitiikkaan ja perustelee kaupungin menestymistä esimerkiksi yritysmarkkinoilla väkilukuun liitetyin merkityksin (Karjalainen, 27.2.2004).

Kuntaliitoskirjoituksissa kuntien ja maaseudun kehityspoliittinen asema kehystetään alueiden kehittämispolitiikan kautta. Kirjoituksissa sovelletaan alue- ja osaamiskeskusohjelmien luonnehtimaa aluepolitiikkaa, joka on pääasiassa kaupunkipolitiikkaa. Kirjoituksissa pyritään rakentamaan maakuntakeskuksista vaihtoehtoa Etelä-Suomeen painottuvalle kehitykselle. Samalla kirjoitukset vahvistavat maakunnallista keskittymiskehitystä välttämättömyytenä. Tiedotustutkimuksen näkökulmasta voidaan kysyä, ovatko liitoskirjoitukset tulkittavissa uudenaikaisiksi rituaalisiksi yrityksiksi vahvistaa kaupunkikeskeistä ajattelua ja sellaisia kehittämistoiminnan malleja, joissa edistymistä tapahtuu ainoastaan kaupunkiseuduilla.

Kaupunkien imagorakennusretoriikalla hahmotellaan kaupungin ja maaseudun välistä raja- viivaa. Kuntaliitoksen tulkinta voidaan soveltaa eräänlaisen identifikaatioprosessin, uudeksi tule- misen kehyksen, kautta. Karvosen (2000b, 139) mukaan retorisisessa identifikaatioissa on kysymys siitä, että samalla kun tuotetaan johonkin kuulumisen ja samastuminen, tuotetaan myös jostakin muusta erottautuminen. Maakuntalehden ja -lehdessä siteerattujen henkilöiden suur-Joensuu- liitosretoriikka tekee eroa maaseutuun. Retoriikka samaistuu kaupunkipolitiikan valtakäsitteisiin luomaan kaupunkiin, jonka tulee kasvaa isoksi ja menestyväksi sekä kuulua suurten, kilpailuky- kyisten kaupunkiseutujen kaupunkiverkkoon. Keskuskaupunkiretoriikalla vahvistetaan sitä aja- tusta, että suurempi asukasluku takaa merkittävämmän aseman valtakunnallisessa 'kaupunkikes- kussarjassa'. Sanomalehti Karjalaisessa korostetaan vahvan maakuntakeskuksen roolia. Suur- Joensuu konteksti viittaa moderniin verkostotalouteen, joka aluekeskusohjelman myötä rakentuu kaupunkirakenteeseen tiiviisti sijoittuvan yritysverkon parissa. Kaikkiaan sanomalehti Karjalaisen

kuntaliitoskehitys tukeutuu nykyiseen aluepoliittiseen linjaan. Kehikossa on näkyvillä Eskelisen (2001) tulkitsema virallinen aluepolitiikka, joka on kehkeytynyt kasvukeskuksia korostavaksi kaupunkipolitiikaksi.

Globaalissa taloudessa alueiden välinen kilpailu voimistuu, jolloin eri alueilla pyritään luomaan elinkeinopoliittisten kehitysstrategioiden tarpeista lähtevää alueellista yhteishenkeä (Alasuu-tari & Ruuska 1999). Keskuskaupunki-kehyksessä valtion aluepoliittinen rooli vähenee, jolloin esimerkkitapauksessa Joensuun näkyvyys ja menestyminen nähdään maakunnan etuna. Näin imagonrakentamisen keskeiseksi lähtökohdaksi kaupunkipolitiikan valtakaudella tuleekin maakunnan sijaan keskuskaupunki. Maakuntalehti viestittää, että kaupungin menestyminen liittyy väkilukuun. Lehdissä toistuu uskomus siihen, että suurempi Joensuu on avain elinkeinolliseen menestykseen, ei siis Joensuun seutu ja yhteistyö, vaan yksi vahvempi hallintokaupunki, joka saadaan aikaan useamman kunnan liitoksella. Lehti vahvistaa näkemystä seudullisesta yhteistyöstä riittämättömänä toimintamallina. Tällaisen retoriikan taustalla on markkinaehtoisen kilpailutalouden luonnehtima kehittämis- ja hallintopolitiikka. Kuntaliitosasiassa lehti vahvistaa rituaalisesti uskomuksia menestymiseen liitettyihin keinoihin ja tavoitteisiin, jotka kuitenkin ovat kiinnittyneinä aluekehittämisen valtakurssiin.

Yleisemmin lehtikirjoituksista päätellen kuntien tulevaisuutta koskeva kehityskuva on vaihtoehdoton; pieni kunta ei enää selviydy itsenäisenä, ja kuntien välisen yhteistyön sijaan on pyrittävä liitoksin laajempiin kuntiin tai oikeastaan palattava niihin. Suomen kuntahistorian 1800-luvun vaiheissa pitäjähallinnon muutoksessa suurpitäjät pilkottiin pieniksi kunniksi, mutta siten, että kunnallinen itsehallinto säilyi, eli itsemääräämisoikeus siirtyi mukana. Itsenäinen valtio toi niihin myöhemmin vahvemman lakiohjauksen, valtionavut jne. Maaseudun asukkaille hyvinvointivaltio korostui siten, että kunta järjesti lakisääteiset palvelut, jotka toteutuivat lähikouluina ja terveystaltein ja joukkoliikenneyhteyksinä. Valtion panosten keventyessä ja kunnan toimien muuttuessa juuri lähipalvelut ovat muutoksen ytimessä. Nyt vastuuta jaetaan asukkaille itselleen. (Kumpulainen & Sihvonen 2007.)

5.3 Viestintä ja kuntademokratia sekä kylät ja kylätoimijat

Suomen kuntakartalla ollaan 2000-luvun alussa siirtymässä takaisin suurpitäjiin. Tässä prosessissa korostetaan alueellista omaleimaisuutta ja paikallidentiteettiä. Kehittämisanastoon on tullut uusia käsitteitä, kuten kumppanuus, oppiminen, vuorovaikutus ja osaaminen. On myös syntymässä uudenlaista alueiden kehittämistoimintaa, jossa etualalla ovat sopimusteorioiden. Kuntareformin ytimenä pidetään kuntapalvelujen tulevaisuuden turvaamista, mutta yhtäläillä itsehallintoa ja demokratiaa koskevien kysymysten tulisi olla keskeisessä roolissa. Kuntaliitoksissa on oleellista tuoda eri ryhmien intressit esiin demokraattisessa keskustelussa. Liitospäätöksessä on kysymys sekä uuden kunnan rakentamisesta että sen demokraattisten käytäntöjen kehittämisestä. Näin ollen prosessissa korostuu myös viestinnän demokraattinen rooli. Kuntaliitosprosessiin sovelletuna kysymys on ensin siitä, tuleeko liitos tapahtumaan vai ei, ja perustuuko liitospäätös mahdollisimman laajaan ja kattavaan julkiseen keskusteluun. Missä sitten on julkisen keskustelun avoin paikka ja mitkä asiat päätyvät keskusteluareenalle? Niin sanottu julkisen harkinnan demokratia on kuntaliitosprosessin kannalta mielenkiintoinen järjestelmä, sillä se avaa kysymyksen myös liitoksen kautta syntyneen uuden laajan kunnan hallinnon tavasta. Julkisen harkinnan demokratia-käsitteen ydin on viestintä.

Tutkimuksessa haluttiin kiinnittää huomio juuri viestintä-käsitteen monitahoisuuteen ja tarkastella kylätoimintaa viestinnän välineellisissä ja yhteisöllisissä merkityksissä. Kuntaliitoksissa maaseutukysymys kytkeytyy hallinnolliseen muutokseen, jossa hyvinvointivaltiolaisen ajattelun rinnalla vahvistuu kilpailutalouteen perustuva ajattelu ja jossa yhtenä punaisena lankana on omaehtoisuus, ihmisten kyky toimia yhteisöllisesti. Näin ollen kun palvelujen järjestäminen on kun-

tareformin ydinkysymyksiä, on kysyttävä myös sitä, miten muutokset perustellaan ja miten niihin voitaisiin paikallisesti vastata. Onko paikallisdemokratian, kylien ja kaupunginosien, ja kunnallisen edustuksellisen demokratian välisestä vuorovaikutuksesta muotoutumassa uusia tapoja, joilla kehitetään kuntahallintoa ja ylläpidetään maaseutualueiden palveluja?

Kysymykset kulminoituvat siihen, miten paikallinen kehittäminen saa tilaa uudessa, liitosprosessin kautta syntyvässä kunnassa? Sisältääkö paikallinen kehittäminen toisiaan pois sulkevia tavoitteita, kuten hyvinvointivaltion universaalit versus kansalaisyhteiskunnan paikallisuutta korostava omatoimisuus? Tilanteessa on näkyvillä kyläyhdistysten poliittisen vaikuttavuuden haaste. Siihen vastaamisessa tulee esille edustuksellisen demokratian ja julkisen harkinnan demokratian rajapinta. Kuntademokratian kehittäminen julkisen harkinnan keskustelemaan suuntaan voisi olla yksi tie. Julkisen harkinnan demokratiassa yhteisöt keskustelvat keskenään ja viestivät suurelle yleisölle, mutta viestiään voimistaakseen ne tarvitsevat välineitä.

Näin ollen näyttää siltä, että kuntaliitosprosesseissa viestinnän yhteisöllinen merkitys edelleen kasvaa. Maaseututoimijoiden näkökulmasta yhteisö on olemassa. Toinen kysymys on se, onko vastaavaa havaittavissa kaupunkikontekstissa. Kuntaliitosprosesseissa olennaista on se, että kaupungin ja maaseudun välille syntyy yhteisöjen välistä vuorovaikutusta ja ymmärrystä. Kuntaliitosprosesseissa nämä yleiset, myös huolenaiheiksi ymmärretyt, teemat konkretisoituvat kysymyksiksi esimerkiksi kyläkoulujen säilyttämisestä, maaseutualueiden infrastruktuurin rakentamisesta tai liikenneyhteyksistä. Konkreettiset asiat on neuvoteltava liitossopimukseen. Julkisen harkinnan demokratia voisi täydentää edustuksellista demokratiaa siten, että sen avulla voidaan kriittisesti rakentaa kuntapohjaista aluehallintoa, problematisoida kuntien ja valtion resurssijakoja, kuten esimerkiksi valtionosuuksia koskevia muutoksia tai arvioida palvelujen markkinoitumisen vaikutuksia ennen päätösten tekoa. Viestintäpainotteisen julkisen harkinnan demokratian avulla eri asiat, kuten lähipalvelujen tulevaisuus on mahdollista tuoda tarpeeksi ajoissa keskusteltavaksi. Kuntaliitokset tarjoavat tilaisuuden kylätoiminnan vahvistamiseen, mutta ne asettavat myös hallinnollisen haasteen.

5.4 Johtopäätökset

Liitosprosesseja tarkasteltaessa huomattiin, että kaupunkien hallintoon jäi opittavaa. Esimerkiksi Varkauden liitosprosessissa vuorovaikutuskäytäntö toimi prosessin alkuvaiheessa, mutta liitoksen jälkeen maaseudun toimijoiden mukaan ilmeni, että käytäntö muuttui hallintokuntakeskeiseksi. Näin Varkauden laajentuneessa kunnassa ollaan maaseudun kehittämisessä uuden edessä. Kuopion ja Joensuun maaseutualueet ja niiden kehittäminen näkyy kaupunkien verkkosivuilla. Kuopiossa maaseutuohjelma on jo vakiintunut keskustelukanavaksi. Vuoden 2009 alusta Pyhäselän ja Enon kunnat liittyivät Joensuuhun. Uuden liitosvaiheen yhteydessä kaupunki on laajentanut maaseutuohjelman sisältöä ja ulottanut ohjelman keston vuosille 2009–2013. Samalla Joensuun kaupungin hallinto-organisaatiossa aloitti kaupunkisuunnittelulautakunta. Maaseutuohjelma on tämän uuden lautakunnan työväline. Maaseutuasiain neuvottelukunta jatkaa edelleen asiantuntijaorganisaationa, jonka uusi työväline on puolestaan maaseutufoorumi. Se on vuosittainen asukkaiden, yhdistysten ja maaseudun kehittämisestä kiinnostuneiden avoin keskustelu ja ideointitilaisuus (Joensuun kaupunki 2008). Kuopio ja Joensuu ovat näin kehittäneet kuntaorganisaatioon sidotut maaseudun kehittämisvälineet. Riittääkö tämä, jää nähtäväksi, koska ongelmaksi saattaa muodostua se, että nämä kehittämisvälineet nähdään liian kuntahallintosidonnaisina. Tämä herättää kaksi lisäkysymystä. Ensiksi on kyse resursseista. Voisivatko kaupungit ja seutukunta vakiinnuttaa esimerkiksi foorumin tai muun vastaavan kanavan ylläpidon, mutta jättää sisältöjen tuottamisen aktiiveille asukkaille? Keskustelufoorumi ei kuitenkaan koske vain kaupungin hallinnollista aluetta, vaan se tulee nähdä myös toimijoita seudullisesti yhteen kokoavana linkkinä ja omaehtoisesti kehittyvänä informaatio- ja keskustelulinkkinä. Toinen kysymys kohdistuu viestin-

tään. Tarvitaanko maaseudulla myös uudenlaista omaehtoisesti rakentuvaa viestintäkulttuuria, joka kertoo maaseudusta omien välineidensä kautta?

Viestintää tulisikin tarkastella maaseutupolitiikan innostaman, moniulotteisen kylätoiminnan yhteisöllisessä yhteydessä. Laajan kunnan rakentaminen edellyttää laajaa ja avointa harkitsevaa keskustelua ja päättäjien sitoutumista harkinnan tuloksiin. Yhteisön yksi, ideoita, toiminoiksi ja uusiksi käytännöiksi yhdistävä tekijä voi olla vahvempi julkinen viestintä sekä sen välineellisessä eli tietoa välittävässä että rituaalisessa eli toimintakulttuuria uusintamaan pyrkivässä merkityksessä. Maaseudun paikallistoimijat pyrkivät oman paikallistoimintansa aikaansaannoksilla viestimään uuden maaseudun kuvaa. Sanomalehtien rinnalle on tullut uusia viestintävälineitä, jotka mahdollistavat kansalaisjournalistisia suuntauksia.

Kansalaistoiminnassa ovat kansalaisjournalistiset käytännöt yleistymässä. Maaseudulla, kun kylät ja yhteisöt ovat hajautuneet, viestinnän rooli korostuu. Viestintä on punos, joka sitoo esimerkiksi kylätoimijat yhteisen asian äärelle joko lehden, radion tai verkkosivujen kautta. Tämä kehitys muuttaa myös sanomalehtien suhtautumista yhteisöihin ja journalismiin sekä sanomalehden muotoon. Maaseutu- ja kaupunkiyhteisöt tarvitsevatkin yhteen kokoavan viestintäkanavan, lehden, verkkolehden tai muun vastaavan välineen, joka viestii toiminnasta ulospäin ja yhdistää kulttuurin keinoin kaupunkia ja maaseutua, sillä asukkaiden ongelmat ovat usein samanlaisia riippumatta siitä, asutaanko kaupungissa tai maaseudulla. Viestintäkanava toimisi samalla maalaisten ja kaupunkilaisten yleistajuisena refleksiivisenä kanavana, jonka turvin voidaan käydä sekä paikallista että valtakunnallista kriittistä keskustelua kehittämistoiminnasta ja maaseutupolitiikasta.

Kuntaliitokset avaavat kuntahallintoon uusia näkökulmia, kuten mitä asioita kansalaisyhteiskunnan voimin ja uuden kunnan budjetin kautta hoidetaan ja kuinka lakisääteiset palvelut ja paikallisen kehittämisen tarpeet uudessa kunnassa sovitetaan toimivasti yhteen. Kylät ja kylätoimijat ovat toiminnallisesti lähteneet haastamaan valtion ja kuntahallinnon sektorirajoja. Kuntademokratiaa ja osallisuutta koskevissa etsinnöissä tarvitaan uusia toimintamalleja, ja kylätoiminta on yksi lähtökohta. Modernit maaseutukehittäjät, toimintaryhmät, kyläyhdistykset ja kylien yhteenliittymät voidaan nähdä 2000-luvun alun progressiivisina liikkeinä. Suomeen on hiljalleen voimistunut kyläläisiä omaehtoiseen ja aktiiviseen toimintaan mobilisoiva maaseutupolitiikka, joka toiminnallisesti haastaa alue- ja yhdyskuntarakenteellisista lähtökohdista alueiden kehittämistä ohjaavan politiikan sekä niitä tukevat mielikuvat.

Seutuistumisen seurauksena on syntynyt kaupunkipolitiikan keinoin luottavan elinkeino- ja palvelurakenteen kehittämistavoite. Kuntaliitokset ovat jatkumoa maakunnallisen itsehallinnon vahventamispyrkimyksille ja valtion roolin keventämistavoitteille. Hallintoideologisesti kuntaliitokset ovat siis sidottuja yhtenäisempää eurooppalaista aluehallintomallia tavoitteleviin pyrkimyksiin. EU on tuonut alueille toimenpiteitä, joilla halutaan aktivoida paikallisia, kansallisvaltioista riippumattomia kehittämistoimia. Kansalaisyhteiskunta onkin aktivoitunut, ja kunnallisen sektoripolitiikan jatkeena toimii erilaisia kansalaisjärjestöjä. Olennainen kysymys kohdistuu kuntademokratiaan, kunnalliseen itsehallintoon ja toimintatapoihin, joilla kuntalaiset voivat ilmaista tahtonsa siitä, miten palveluja ja elinympäristöä koskevia tavoitteita järjestetään ja joilla he saavat mahdollisuuden vaikuttaa tekeillä oleviin ratkaisuihin.

Taulukossa 6 on kuvattu kuntaliitoksissa avautuvia kansalaisyhteiskunnallisia kehittämismahdollisuuksia. Tulokinnassa korostuu omaehtoisesti kehittyvän viestinnän merkitys suhteissa kuntaan ja laajempiin alueisiin sekä kansalaisiin. Tämän tutkimuksen kolmen liitostapauksen toimijat pitivät prosessin vaiheista tiedottamista erittäin tärkeänä tekijänä. Palvelukysymyksistä nousivat esille mm. koulujen lakkautukset. Tiedottamista ja palveluita tarkasteltiin molempia viestinnän kehikossa, jolloin asiat yhdistyvät pelkkää tiedottamista laajemmaksi asiaksi. Viestintä on punos, joka informatiivisesti yhdistää eri toimijat ja asiat sekä luo samalla uutta aluetietoisuutta ja myös yhteisöllisyyttä. Yhdistysten tai muiden toimijoiden kautta kehittyvä viestintä ymmärretään tässä riippumattomana kulttuuritoimijana, joka kertoo arkisista asioista, keskustelee erilaisen politiikkojen, kuten maaseutu- ja kaupunkipolitiikan mahdollisuuksista, kyselee esimerkiksi

sosiaalipolitiikan muutoksista ja avartaa yleensä kaupungin ja maaseudun asukkaiden usein toisensa poissulkevia näkökulmia.

Taulukko 6. Kuntaliitokseen liittyviä mahdollisuuksia

Aluehallinto ja aluepolitiikka	Kunta/seutu/maakunta	Paikallinen/yli paikallinen/kansallinen	Kunta/seutukunta
Kuntaliitos ja kunnan laajentuminen	Yhdistykset	Omaehtoinen, riippumaton viestintä	Kehittäminen
Kuntahallinto	Hyvinvointipalvelut	Palvelukeskustelun kansalaisjournalistinen reflektiivinen yhteinen kokoaminen uusien ja perinteisten viestintävälineiden kautta	Kunnan palveluista päättävien elinten, suunnittelijoiden ja asukkaiden näkökantojen vuorovaikutuksen edistäminen
Kuntalaiset	Kuntapolitiikan paikallinen uudelleen arviointi	Informaation kasvu ja arvokeskustelun lisääntyminen	Harkintademokratia; asukkaiden ja luottamus- ja virkahenkilöiden vuorovaikutteisuuden kehittyminen
Kaupunki–maaseutu	Kansalaisyhteiskunnan alueellisten vuorovaikutusmuotojen löytäminen	Yhteisöviestinnän edistäminen ja paikalliskulttuurien esiin tuleminen esimerkiksi uuden kuntajulkaisufoorumien myötä	Yhteisöllisyyden vahvistuminen

Kaikista aluekehittämisen ja kuntareformien vaiheista on jäänyt hallintokäytäntöön toimintatapoja, jotka nyt viimeisimmässä ja suurimmassa kuntareformissa nousevat esiin, mutta kuitenkin toisenlaisessa, kansainvälisemmässä ja välineellisesti moniulotteisemmässä maailmassa. Kulttuurista imagostaan huolimatta kaupunki- ja maaseutu eivät ole asukkaiden palvelutarpeiden kannalta toistensa vastakohtia, niitä erottaa vain mittasuhteiden erilaisuus. Viestinnän avulla voidaan ylittää kapea-alaiset kaupunki- ja maaseutupolitiikat. Kaupunkia ja maaseutua yhdistävällä lehdellä ja verkkosivustolla esimerkiksi voidaan vahvistaa kansalaisnäkökulmaa, joka ei jää kyläpolitiikoinnin tai metropoliromantiikan ahtaisiin rajoihin. Tällainen väline voi syntyä vain, jos sille oikeasti koetaan olevan tarvetta. Toisaalta kun tarkastelee alati pirstaloituvaa keskustelukenttää, niin voisi luulla, että uudelle maaseutu- ja kaupunkitoimijoita kokoavalle ja heidän tekemälleen foorumille olisi tilausta.

Viitteet

- Alasuutari, Pertti & Ruuska, Petri (1999) *Post-patria? Globalisaation kulttuuri Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Eduskunta (1991) Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntien valtiosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Asiakirja HE 214/1991 vp.
- Eräsaari Leena (2006) *New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä*. Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.) *Vääryyskirja*. Helsinki: Kela.
- Eskelinen, Heikki, Hirvonen, Timo, Lapintie, Kimmo, Oinonen, Kari & Schmidt-Thomé, Kaisa (2001) *Aluesuunnittelun tutkimusohjelma Euroopan Unionissa. Tuloksia, kokemuksia ja reunamerkintöjä*. Suomen ympäristökeskuksen moniste 217. Helsinki: Edita.
- Eskelinen, Heikki (2001) *Aluepolitiikka rautahäkissä*. Kunnallisan alan kehittämissäätiö. *Polemia-sarja* julkaisu 41. Vammalan kirjapaino.
- Haveri, Arto & Kaija Majoinen (2000) *Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät?* Acta 123.
- Haveri, Arto (2000) *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, Arto & Jyri Nieminen (2003) *Mitä hyötyä on kuntien yhdistymisestä? Kuntien yhdistymisen vaikutukset luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemana Heinolassa, Lohjalla ja Porvoossa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2003, 7–21.
- Herne, Kaisa & Setälä, Maija (2005) *Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut*. *Politiikka* 47:3. 2005.
- Heuru, Kauko (2000) *Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston valasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa*. Tampereen yliopisto.
- Joensuun kaupunki (2008) *Joensuun maaseutualueiden kehittämisohjelma 2009–2013*. www.jns.fi
- Karvonen, Erkki (2000b) *”Eheyttäjä-Esko” ja ”Tasa-arvo-Tarja”*. Retorisia näkökulmia presidentin vaaleihin. Teoksessa Pekka Isotalus ja Eeva Aarnio (toim.) *Presidentti 2000. Mistä vaalit on tehty?* Jyväskylän yliopisto.
- Kumpulainen, Mikko & Sihvonen, Jukka (2007) *’Kilpailukykyinen, suurempi kaupunki ja provinsiaalinen maaseutu’ – viestinnän luomat kuvat kuntaliitoksista*. Julkaisematon artikkelikäsitelmä.
- Kuopion kaupunki (2007) *Kuopion maaseutuohjelma*. www.kuopio.fi.
- Leinamo, Kari (2004) *Kuntaliitoksen jälkeen. Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta*. Vaasan yliopisto, Lévon instituutti, julkaisuja 111.
- Link, Arthur, C. & McCormick, Richard, C. (1983) *Progressivism*. Harlan Davidson. Arlington Heights.
- Moisio, Antti & Roope Uusitalo (2003) *Kuntien yhdistymisen vaikutukset kuntien menoihin*. Sisäasiainministeriö, Kuntaosaston julkaisuja 4/2003.
- Nieminen, Hannu (1998) *Viestintä ja demokratia. Kohti pluralistista julkisuutta?* Teoksessa Ulla-Maija Kivikuru & Risto Kunelius (toim.) *Viestinnän jäljillä*. Helsinki: Wsoy.
- Niiranen, Vuokko: (2006) *Reformia, rakenteita, retoriikkaa*. Teoksessa Timo Aarrevaara & Jari Stenvall (2006) *Kriittinen ajankuva*. Tampere University Press.
- Pribilla, Marco (2006) *Maakunnat vastaan läänit; 1990-luvun aluehallintouudistus poliittisena prosessina*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Puustinen, Sari (1998) *Kuohuttava kuntaliitos*. Kuntaliitto. Acta 89.
- Rahkonen, Juho (2006) *Journalismi taistelulenttänä: Suomen Nato-jäsenyydestä käyty julkinen keskustelu 2003–2004*. Tampere: Tampere University Press.
- Rawls, John (2007) *Kansojen oikeus*. Gaudeamus. Tampere: Tammer-Paino.
- Saartenoja, Antti (2004) *Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus alueellisessa kehittämissäätiössä*. Turun yliopisto.
- Sandberg, Siv (2001) *Kunnat hiilivaunussa vai 1. luokassa? Kunnallisan alan kehittämissäätiön seminaari ”Itsehallinnon aika?”*. Helsinki 6.2 2001. Kunnallisan alan kehittämissäätiö. <http://www.kaks.fi/tiedotteet/seminaarit/itsehallinnon-aika-2001>.
- Schmidt-Thomé, Kaisa (2004) *Keskustelu kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksesta. Eurooppalaisen ja suomalaisen kehittämissäätiön kehkeytyminen*. Lisensiaatin tutkimus. Helsingin yliopisto.

- Sisäasiainministeriö (2004) Kohti elinvoimaisia kaupunkiseutuja. Aluekeskusohjelman väliarviointi. Sisäasiainministeriö 9/2004.
- Taavitsainen, Hannu (2000) Eurooppalaisia kaupunkiverkostoja ja kaupunkiseutujen yhteistyömuotoja: raportti Tanskan, Alankomaiden, Saksan, Britannian ja Ruotsin kaupunkien alueellisesta verkostoitumisesta sekä Ranskan kaupunkiyhtymistä: keskustelualoitteita Suomen kaupunkiseutujen alueellisista verkostoitumismahdollisuuksista sekä kunta-alan ja valtiollisten toimijoiden rooleista verkostoitumisen tukena. Helsinki: Sisäasiainministeriö 2000.
- Talvitie, Juha (2000) Kunta vai maakunta? Globalisaatio ja regionalismi. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Polemia-sarja. Helsinki.
- Tervo, Hannu, Mäkelä Pasi ja Nummela Ilkka (2007): 125 vuotta suomalaista aluekehitystä: mikä rooli keskuksilla on? Kunnallistieteellinen aikakausikirja 3/2007.
- Tiihonen, Seppo (2001) Hallinta. Kohti uutta mallia. Keskustelualoitteita. Valtionvarainministeriö, kansantalousosasto.
- Vartiainen, Perttu (1998) Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Sisäasiainministeriö, aluekehitysosaston julkaisuja 6/1998.
- Vartiainen, Perttu & Saarelainen, Pertti (2002) Seutuistumisen uusia näköaloja Suomessa. Spatia raportteja 3/2002. Joensuun yliopisto.
- Wiio, Juhani (2006) Media uudistuvassa yhteiskunnassa. Median muuttuvat pelisäännöt. Sitran raportteja 65. Sitra Helsinki.
- Virkkala, Seija (2002) Kumppanuus alueellisen kehittämisen hallintana. Suomi ja muut Pohjoismaat. Jyväskylän yliopisto. Chydenius-instituutti. Kokkola. <http://urn.fi/URN:ISBN:951-39-1390-2>
- Väkevä, Lauri (2004) Kasvatuksen taide ja taidekasvatus. Estetiikan ja taidekasvatuksen merkitys John Deweyn naturalistisessa pragmatismissa. Kasvatustieteiden tiedekunta. Oulun yliopisto. Oulu.

Sanomalehtiaineisto

- Kuntaliitokset edessä tahdottiinpa tai ei. Karjalainen 29.12.2004
- Nyt ennakkoluulottomia askeleita kohti suur-Joensuuta. Kolumni. Pekka Sitari. Karjalainen 3.1.2005.
- Kuntia pitää ohjastaa yhteen ja yhteistyöhön. Karjalainen 23.12.2004
- Iso imago ja hajautetut palvelut, liian usein vain väärinpäin. Kolumni. Pekka Mervola Karjalainen 25.1.2004
- Uusia kaupunkimalleja haettava kuntaliitoksiin. Karjalainen 27.2.2004

Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen raportteja University of Joensuu, Reports of the Karelian Institute

Sarjan nimi vuoden 2001 loppuun saakka

Joensuun yliopisto. Karjalan tutkimuslaitoksen monisteita
University of Joensuu. Karelian Institute. Working Papers

- 8/2004 Vesa Puuronen: Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta tienhaarassa.
- 9/2004 Helena Haakana, Hannu Huuskonen ja Markku Viljanen: AHTI – ahvenen tehokas isoilla järville: saaliin jatkojalostus ja muikkukannan elvyttäminen. Loppuraportti.
- 10/2004 Jukka Oksa ja Jarno Turunen: Menestystarinaa ei voi kopioida. Itäsuomalaiset kansalaisverkkokokeilut Ylä-Karjalan opissa.
- 11/2004 Ilkka Liikanen ja Petri Virtanen (toim.): Rajayhteistyö, EU ja Venäjä.
- 12/2004 M. Kunnasranta, H. Hyvärinen, I.J. Holopainen ja M. Viljanen: Saimaannorppatutkimuksen historia, nykytila ja tulevaisuus.
- 13/2004 Dmitry Zimin (ed.): Northwest Russia: Current Economic Trends and Future Prospects.
- 1/2005 Vesa Puuronen, Jarna Soilevuo-Rønnerød and Jatta Herranen (eds): Youth – Similarities, Differences, Inequalities.
- 2/2005 Heikki Eskelinen ja Timo Hirvonen (toim.): ESPON Maantieteen päivillä Joensuussa 2004.
- 3/2005 Ville Kuittinen, Markku J. Huttunen ja Simo Leinonen: Suomen biokaasulaitosrekisteri VIII.
- 4/2005 Hannu Huuskonen: Kalojen elohopeapitoisuus Ylä-Karjalassa.
- 5/2005 Heikki Eskelinen & Timo Hirvonen (toim.): ESPON etenee.
- 6/2005 Helena Haakana & Timo Turunen: Rapu ja ravustus Pohjois-Karjalassa 2003.
- 1/2006 Mikko Kumpulainen: Maailmalle menetetty vai korkoa kasvanut? – koulutetut muuttajat maaseudun kannalta.
- 2/2006 Petri Virtanen (ed.): Regional Institutional Structures and Instruments of Cross-Border Co-operation on the External Border of the EU. Background Report of the Euregios and New Neighbourhood Project Reg-bour.
- 3/2006 Ville Kuittinen ja Markku J. Huttunen: Suomen biokaasulaitosrekisteri IX. Tiedot vuodelta 2005.
- 1/2007 Pentti Stranius (toim.): Oppia rajalla. Toisen asteen koulutuksen tila Itä-Suomessa ja Karjalan tasavallassa: yhteistyön kokemuksia ja haasteita.
- 2/2007 Heikki Eskelinen, Matti Fritsch & Timo Hirvonen: Itä-Suomen aluerakenne: peruspiirteitä ja muutostrendejä.
- 3/2007 Martti Muukkonen and Tiina Sotkasiira (eds): Young People at the Crossroads.
- 4/2007 Timo Hirvonen ja Kaisa Schmidt-Thomé (toim.): Arvioita ESPON 2006 -ohjelmasta.
- 5/2007 Arja Kurvinen (toim.): Työllisyyttä paikallisvoimin – Pohjois-Karjalan Työpooli-projektin ja sen tulosten arviointia.
- 6/2007 Maarit Sireni: Vaihtoehtoista ruoantuotantoa kehittämässä. Analyysi maakunnallisista elintarvikestrategioista.
- 1/2008 Hannu Itkonen: Varkauden tutkimukset ja tulkinnat – Mitä ja miten paikallisuudesta on kirjoitettu?
- 2/2008 Arja Jolkkonen ja Seppo Roivas: Väliyömarkkinoiden laajuus ja kehittämistarve Pohjois-Karjalassa.
- 1/2009 Mikko Kumpulainen, Jukka Sihvonen: 'Yhteen itäsuomalaisittain' – tutkimus kuntaliitosprosesseista maaseutualueiden ja niiden asukkaiden näkökulmasta Joensuussa (Kiihtelysvaara ja Tuupovaara), Kuopiossa (Vehmersalmi) ja Varkaudessa (Kangaslampi).