

## Valtadiskurssi Mietoisten ja Mynämäen yhdistymisprosessissa

MARIA MERISALO<sup>1</sup>

*Geotieteiden ja maantieteen laitos, Helsingin yliopisto*

Keskustelu kuntaliitoksista on vanha ilmiö, joka vuoroin hiljenee ja nousee pintaan. Elina Laamasen (2007: 167) mukaan 2000-luvun alussa kuntarakennetta ryhdyttiin pitämään välineenä eikä itseisarvona. Kuntaliitoksia koskevan yhteiskunnallisen keskustelun lähtökohdaksi otettiin se, miten kuntarakenne sopeutetaan toimintaympäristön muutoksiin, eikä toisin päin (ks. myös Haveri 2002: 7, 16; Pihlajaniemi 2002: 413; Haveri ym. 2003: 14–16, 72).

Keväällä 2005 valtio käynnisti kunta- ja palvelurakennemuutoksen hankkeen (Paras-hanke), jonka tavoitteena on luoda kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiselle riittävän vahva taloudellinen ja rakenteellinen perusta (esim. Pihlajaniemi 2006: 60). Hanke on johtanut kuntaliitosten määrän huimaan kasvuun. Vuodesta 2005 Suomen kuntien lukumäärä on pudonnut 432:sta 342:een (Kuntaliitto 2010). Hankkeen toteuttamista ohjaava laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007) on voimassa vuoden 2012 loppuun saakka, ja kuntaliitosten toisen aallon odotetaan tapahtuvan lähivuosina (esim. Koski 2008: 44).

Paneudun katsauksessani varsinaissuomalaisen Mietoisten ja Mynämäen kuntien yhdistymisprosessiin. Sitä tutkimalla selvitän kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutuksia kuntatasolla. Tutkin yhdistymisprosessia sen käynnistymisvuodesta 1998 vuoteen 2007, jolloin kunnat yhdistyivät. Tarkastelen prosessia valtataistelun näkökulmasta. Olen kiinnostunut siitä, miten prosessin osalliset jakaantuivat toimijaryhmiin ja miten he vaikuttivat prosessin kulkuun toimillaan, esimerkiksi julkisella argumentoinnillaan.

### Valtataistelu kuntaliitosprosessissa

Anssi Paasin (1991: 304) mukaan alueet syntyvät institutionaalisten käytäntöjen tuloksena osaksi aluejärjestelmää, elävät aikansa ja katoavat sen jäl-

keen alueellisten järjestelmien muuttuessa. Tämä määritelmä kuvaa myös kuntien elinkaarta. Kuntaliitoksessa syntyy yhteiskunnallisten käytäntöjen seurauksena yksi uusi kunta yhden tai useamman kadonneen tilalle (vrt. Haveri & Majoinen 2000: 22). *Kuntaliitoksesta* puhutaan, kun yksi tai useampi kunta liitetään toiseen kuntaan. Kun aiemmat kunnat lakkautetaan ja niiden tilalle muodostetaan oikeuskelpoinen kunta, puhutaan *kuntien yhdistymisestä* (esim. Stenvall ym. 2007: 18). Kuntaliitos-termiä käytetään kuitenkin yleisesti tarkoittamaan kumpaakin prosessia. Noudatan katsauksessani tätä käytäntöä.

Myös *kuntaliitosprosessi* voidaan määritellä monin tavoin. Suppeasti määriteltynä sillä tarkoitetaan tilannetta, joka seuraa kahden tai useamman kunnan valtuustojen tekemää esitystä kuntaliitosmahdollisuuden selvittämisestä. Laajassa mielessä kuntaliitosprosessi voi olla käynnissä vuosikymmeniä ja liitoksesta keskustellaan sekä epävirallisesti että virallisesti vuosien ajan. Erilaiset eturyhmät voivat toimia liitoksen puolesta tai vastaan, ja kunnissa voidaan tehdä päätöksiä, jotka välillisesti tai suoraan vaikuttavat kuntaliitosmahallisuuden lisääntymiseen tai vähenemiseen (Puustinen 1998: 19; Koski 2004: 15, 2008: 26). Katsauksessani käytän käsitettä laajassa merkityksessä.

Kunnat ovat poliittisia organisaatioita, joiden sisällä käydään kamppailua vaikutusmahdollisuuksista. Tämän takia kuntaliitosprosessin yhteydessä puhutaan usein vallasta (esim. Puustinen 1998; Haveri 2002: 14; Laamanen 2007; Virtanen & Stenvall 2009). Valtataistelun muotoja voidaan selittää Michel Foucault'n käsityksillä tiedon ja vallan yhteydestä (ks. myös Laamanen 2007). Foucault'n (1980: 216) mukaan valta ilmenee kaikissa ihmisten tai toimijaryhmien välisissä suhteissa, ja se on osa jokapäiväisen elämän sosiaalisia käytäntöjä (ks. Fairclough 1992: 50). Hänen mukaansa valta ei rajoitu instituutioiden käyttöön, vaan on väline, jonka avulla ryhmät tuottavat vuorovaikutuksellisesti tietoa, diskursseja ja tapahtumia tietystä ajassa ja paikassa. Valta ulottuu

<sup>1</sup> E-mail: <maria.merisalo@helsinki.fi>

verkostomaisesti läpi yhteiskunnan ja sisältyy kaikkiin yhteiskunnallisiin suhteisiin. Foucault'n mukaan valtasuhteet ovat dynaamisia, alati muuttuvia vuorovaikutussuhteita, joiden kautta myös yksilöt voivat vaikuttaa instituutioihin (Mills 2003: 35–36, vrt. Barnes 1988: 57–58; Burr 1995: 62–63).

Kuntaliitokset voivat muuttaa oleellisesti vallan tasapainoa (Haveri 2002: 14). Muutostilanteessa valtasuhteet korostuvat erityisesti, jos jokin taho keskittyy omien etujensa ja asemiansa puolustamiseen (Virtanen & Stenvall 2009: 33). Yhdistymisprosessin alku on usein vaikea ja sitä leimaavat ristiriidat ja konfliktit (Haveri & Majoinen 2000: 22). Kuntaliitos herättää voimakkaita mielipiteitä, ja kaikilla prosessiin osallistuvilla toimijoilla on odotuksia, toiveita ja pelkoja siihen liittyen. Prosessia vastustavat ja kannattavat ryhmät määrittelevät kuntaliitoksen ja sen oletetut vaikutukset omista näkökulmistaan (Puustinen 1998: 18, 140; Haveri & Nieminen 2003: 8). Kuntaliitos jakaa mielipiteitä ryhmittymien kesken ja niiden sisällä. Kunnassa valtataistelua käyvät niin viranhaltijat kuin luottamushenkilötkin. Sari Puustinen (1998: 147–149) puhuu *byrokratiaintressistä*, joka on hänen tutkimuskunnissaan estänyt liitoksia toteutumasta. Se voi ilmetä kunnan johtavien viranhaltijoiden, esimerkiksi kunnanjohtajan, toimintana liitosta vastaan. Byrokratiaintressi voi ilmetä myös päinvastaisessa tilanteessa, jolloin valtaa käyttävä eliitti kannattaa kuntaliitosta henkilökohtaisen edun lisääntymisen toivossa.

Yhtenä byrokratiaintressin muotona voidaan pitää luottamushenkilöiden toimintaa. Intressi voi ilmetä joko yksittäisten henkilöiden päätöksissä ja toiminnassa, valtuustoryhmän sisällä tai koko valtuustossa (Puustinen 1998: 148). Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden lisäksi muutoksessa ovat osallisina kuntalaiset, kylätoimikunnat, ammattijärjestöt, puolueet ja monet muut (Haveri 2002: 14). Myös valtio käyttää valtaa. Se voi ehdottaa kuntaliitosta, mutta kuntien yhdistymissopimusta ei voida hyväksyä, jos yhdenkin osallisen kunnan valtuusto sitä vastustaa (esim. Stenvall ym. 2007: 18–19). Foucault'laisen ajatusmaailman mukaan kuntaliitosprosessin osalliset tuottavat argumentteillaan ja toimillaan uutta tietoa prosessista samalla, kun he taistelevat näkemyksistään. Tietoa tuottamalla, esimerkiksi kirjoittamalla paikallislehteen, toimijat taistelevat siitä, kenen todellisuuskäsityksen taakse yleisö asettuu (Mills 2003: 69).

Kieli on olennainen vallan väline (Burr 1995: 62; Mills 2003: 55). Sen avulla ihmiset rakentavat erilaisia versioita todellisuudesta ja voivat saavuttaa haluamiaan asioita (Gill 2001: 174). Kuntali-

itosprosessissa kielellinen ilmaisu on tärkeää. Tuskin mikään liitos on toteutunut ilman vilkasta julkista keskustelua. Puustinen (1998: 31) toteaa, että kuntaliitoskeskustelussa ryhmien edustajat esittelevät omia näkemyksiään esimerkiksi paikallisissa tiedotusvälineissä tai yleisötilaisuuksissa, koska yhteiskunnallisten kysymysten ja ongelmien määrittely tapahtuu usein julkisuudessa. Kuntaliitosprosessissa toimijaryhmät pyrkivät julkisella argumentoinnillaan saamaan yleisön kannattamaan näkemystään. Argumentaatioissa yritetään heikentää vastapuolta sekä puolustaa ja vahvistaa omaa asemaa (Jokinen 2006: 126–127). Kuntaliitosargumentaatioissa läsnä ovat yhtä aikaa järkiperäinen hyötynäkökulma ja tunneperäinen tahto- ja halunäkökulma (Puustinen 1998: 142–144; Haveri & Nieminen 2003: 9). Tällaisia ovat esimerkiksi identiteettiin ja kuntayhteisön muihin kulttuuriin merkityksiin liittyvät näkökohdat. Näillä on suuri merkitys päätöksenteossa (Haveri & Nieminen 2003: 9).

Mietoisten ja Mynämäen tapauksessa valtataistelu oli näkyvää. Prosessin alussa osalliset jakaantuivat toimijaryhmiin sen mukaan, kannattivatko vai vastustivatko he yhdistymistä. Tämä on käyttämäni valtataistelun määritelmän lähtökohta. Valtataistelulla tarkoitetaan prosessin toimijaryhmien välistä taistelua tavoitteidensa saavuttamiseksi. En tarkastele toimijaryhmiä niiden poliittisen jakautumisen mukaan, vaan niiden argumentoinnin ja toimenpiteiden näkökulmasta. Paneudun katsauksessani niihin toimenpiteisiin ja argumentteihin, joilla on oleellisesti vaikutettu prosessin kulkuun.

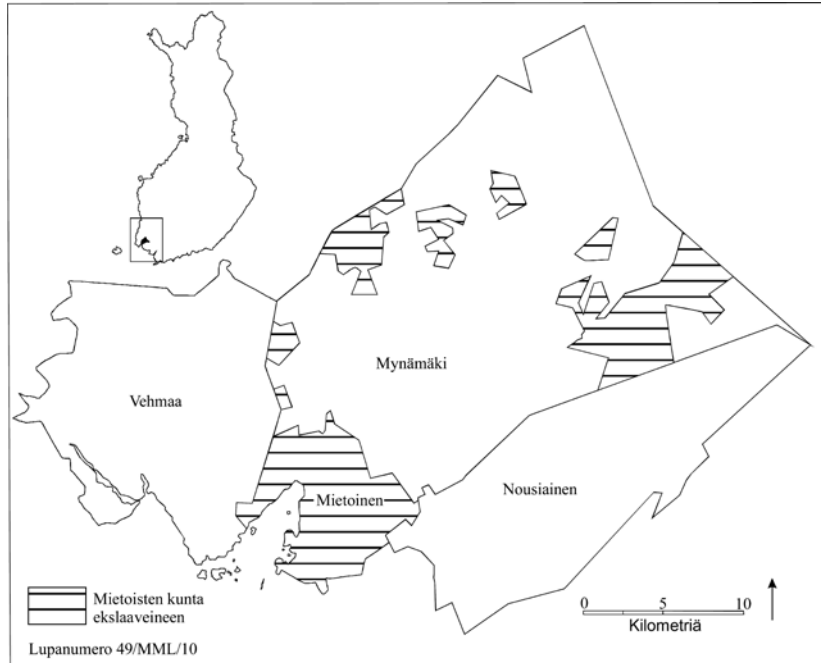
## Aineisto ja menetelmät

Tutkimukseni perustuu arkistoaineistoon, sanomalehtikirjoituksiin ja haastatteluihin. Tekijät ja toimijat ovat kaikissa aineistotyypeissä osittain samat. Erilaisten aineistojen ja menetelmien käyttöä samassa tutkimuksessa kutsutaan *triangulaatioksi*. Sen avulla sain kattavan kuvan tutkimastani tapauksesta (Eskola & Suoranta 1998: 69).

Arkistoaineiston muodostavat Mietoisten ja Mynämäen kuntien hallitusten ja valtuustojen pöytäkirjat liitteineen sekä muut yhdistymistä koskevat asiakirjat, kuten yhdistymissopimukset ja kuntajakoselvittäjien laatimat asiakirjat. Tämän aineiston keräsin käymällä läpi kaikki Mietoisten ja Mynämäen kuntien hallitusten ja valtuustojen pöytäkirjat vuosilta 1998–2007. Pöytäkirjoja ja muita dokumentteja on yhteensä 128.

Sanomalehtiaineiston muodostavat *Vakka-Suomen Sanomista* vuosilta 1998–2006 keräämäni kirjoitukset, jotka kokosin käymällä läpi kaikki näinä vuosina ilmestyneet lehdet. Yhteensä leh-

Kuva 1. Mietoisten, Mynämäen, Nousiaisten ja Vehmaan kunnat vuonna 1998 sekä Mietoisten kunnan eksklaavit Mynämäen kunnan sisällä. Pohjakartta-aineisto © Maanmittauslaitos lupanro 49/MML/10



tikirjoituksia on 141 kappaletta, joista 34 on kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kirjoittamia. Tarkastelin ensisijaisesti näitä kirjoituksia.

Haastattelin elokuussa 2006 tutkimustani varten 13 yhdistymisprosessiin oleellisesti vaikuttanutta henkilöä, kuten kuntien johtavia viranhaltijoita, valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajia sekä kuntajakoselvittäjiä. Haastatteluni olivat teemahaastatteluja, joissa haastateltavat saivat annettujen lähtöteemojen pohjalta kertoa varsin vapaasti oman näkemyksensä liitoksesta. Dokumentoin haastattelut tekemällä niistä muistiinpanot. Päädyin tähän tallennusmuotoon aiheen arkaluontoisuuden takia ja mahdollisimman luottamuksellisen haastattelutilanteen luodakseni.

Käsittelin aineistoa yhtenä kokonaisuutena käyttäen menetelmärypästä, jonka muodostin kolmesta analyysitavasta: (1) teemoittelusta, (2) tyypittelystä ja (3) retoriikan työkaluista. Retoriikan työkaluista keskityin retorisuuden ja responsiivisuuden tulkitsemiseen. Tutkin siis osallisten tapoja muodostaa tiettyjä versioita sosiaalisesta todellisuudesta sekä heidän reaktioitaan toistensa puheenvuoroihin (Jokinen & Juhila 1999: 77).

### Mietoisten ja Mynämäen yhdistymisprosessi

Kuntien yhdistymisprosessi käynnistyi valtioneuvoston toimeenpanemasta erityisestä eheyttämis-

menettelystä (Kuntajakolaki 1196/1997: § 47), jonka tavoitteena oli enklavien poistaminen Mietoisten, Mynämäen, Nousiaisten ja Vehmaan kuntien alueelta (kuva 1). Kuntaliitoksen ajateltiin olevan mahdollisten ratkaisuvaihtoehtojen joukossa, ja julkinen keskustelu mahdollisesta liitoksesta alkoi syksyllä 1998 (esim. VSS 17.9.1998). Kesäkuussa 2001, kesken kuntajakoselvittäjien toteuttamaa eheyttämismenettelyä, Mynämäen kunta teki sisäasiainministeriölle yksipuolisen aloitteen kuntien yhdistymisestä (Mmäki kv 48/18.6.2001). Valtio ei kiinnittänyt tähän huomiota, koska kuntajaon eheyttämistyö oli kesken. Aloite oli kuitenkin merkittävä prosessissa käydyin valtataistelun kannalta. Eräs mynämäkeläinen viranhaltija kertoi aloitteen olleen vastaveto Mietoisten vaatimuksiin aluekorvauksista. Tämä synnytti julkisen keskustelun paikallislehdessä. Kahden kuukauden sisällä kuntien johtavat luottamushenkilöt ja viranhaltijat kirjoittivat *Vakka-Suomen Sanomien* yleisöpalstalle yhteensä neljä kirjoitusta kuntien yhdistymisen puolesta ja sitä vastaan. Mynämäen kunnanvaltuuston puheenjohtaja kirjoitti seuraavasti:

Mynämäen kunnanvaltuusto teki ensikertaa virallisen esityksen Mynämäen ja Mietoisten kuntien yhdistymisestä. [...] Asiaa ei kannata lähestyä tunteella tai kiihkolla, vaan järjellä ja matematiikalla. Jos liitosasiakirja laaditaan sovussa, yhteisymmärryksellä, siitä hyötyvät kaikki 7 900 uuden kunnan asukasta. (VSS 21.6.2001)

Vastavuoroisesti Mietoisten kunnanjohtaja vastasi Mynämäen kunnanhallituksen puheenjohtajan kirjoitukseen. Hän arvioi Mynämäen tekemää aloitetta seuraavasti:

Eikö normaali toimintatapa olisi ollut ensin kuntien keskinäinen neuvottelu asiasta ja mikäli molemmat osapuolet olisivat olleet kuntaliitosselvityksen tarpeesta yhtä mieltä, silloin olisi tehty yhteinen esitys sisäasiainministeriölle. Tapahtunut menettely haikahtaa kovin yksipuoliselta, jopa pakkoliitokseen tähtäävältä. (VSS 17.8.2001)

Vastakkaisten argumenttien myötä toimijat alkoivat jakautua selvärajaisiin ryhmiin, mahdollisen liitoksen mynämäkeläisiin kannattajiin ja mietoislaisiin vastustajiin. Julkisessa keskustelussa suhtautuminen liitokseen noudatti kuntarajaa (ks. esim. Haveri ja Majoinen 2000: 100). Molempien kuntien johtavat viranhaltijat ja luottamushenkilöt olivat aktiivisia näissä ryhmissä. Eräs mietoislainen haastateltu kertoi, että Mietoisissa oli kuitenkin jo tällöin luottamushenkilöistä koostuva toimijaryhmä, joka suhtautui kuntien mahdolliseen yhdistymiseen myönteisesti.

Kuntajakoselvittäjät jättivät 20. lokakuuta 2001 sisäasiainministeriöön ehdotuksensa enklaavien poistamiseksi kuntien alueelta. He esittivät ensisijaisena ratkaisuvaihtoehtonaan Mietoisten ja Mynämäen kuntien yhdistymistä (Miet kh § 11/14.1.2002; Mmäki kh 32/21.1.2002). Tämän jälkeen sisäasiainministeriö päätti 6. helmikuuta 2002 asianomaisten kuntien pyynnöstä toteuttaa Mietoisten ja Mynämäen kuntia koskevan erityisen kuntajakoselvityksen. Jälleen valtataistelun areenana toimi *Vakka-Suomen Sanomat*, jossa toimijaryhmät esittivät argumenttejaan puolesta ja vastaan. Kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt kirjoittivat vuoden sisällä yhteensä 18 lehtikirjoitusta, joista 12 oli johtavien luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden kirjoittamia. Nyt myös Mietoisten kunnan sisäiset toimijaryhmät vaihtoivat mielipiteitään mahdollisesta yhdistymisestä paikallislehden sivuilla (esim. VSS 25.1.2002, 5.2.2002, 8.2.2002). Kun sopimusta hallinnon ja palvelujen järjestämisestä (Kuntajakolaki 1196/1997: 9 §) alettiin laatia, valtaosa seurantar ryhmän mietoislaisista jäsenistä vastusti yhdistymistä mynämäkeläisten kannattaessa sitä. Haastateltujen mukaan mynämäkeläiset myöntivät moniin mietoislaisien vaatimuksiin, ja näin ollen sopimuksesta tuli Mietoisten kannalta suotuisa.

Kuntajakoselvittäjien ehdotuksesta sisäasiainministeriö määräsi pidettäväksi neuvoa-antavan kansanäänestyksen, joka toimitettiin 26. tammikuuta 2003. Äänestyksessä kysyttiin, tulisiko kun-

tien yhdistyä. Ennen äänestystä julkinen keskustelu kiihtyi ja argumentoinnissa käytettiin uusia keinoja. Kuntajakoselvittäjät laativat kuntien asukkaille tiedotteen kuntajakoselvityksestä ja äänestyksestä. Lisäksi Mietoisten kunnanvaltuusto päätti äänin 12–5 laatia mietosilaisille jaettavaan tiedotteen (*Itsenäinen...*). Tiedotteessa esiteltiin yhdistymistä vastustavia argumentteja esimerkiksi näin:

Mietoisten kunta ja mietoislaiset on nyt ilman omaa halua saatettu tilanteeseen, jossa joudumme ottamaan kantaa kunnan itsenäisyyteen tai yhdistymiseen Mynämäen kunnan kanssa. [...] Edellä esitetystä ilmenee, että Mietoisten kunnalla ei ole mitään tarvetta kuntaliitokseen, itsenäisenä kuntana toimimiseen jatkossakin on olemassa täydet edellytykset. (*Itsenäinen...*)

Äänestyksessä kuntien yhdistymisen puolesta äänesti mietoislaisista 28,6 prosenttia äänestäneistä ja mynämäkeläisistä 73,1 prosenttia (Mmäki kh § 355/28.10.2002; Miet kh § 186/18.11.2002). Kansanäänestyksen jälkeen valtuustoissa päätettiin yhdistymisestä. Mynämäen valtuusto hyväksyi kuntien yhdistymisen, mutta Mietoisten valtuusto vastusti sitä. Eheyttämismenettelyalueen kaikkien kuntien enklaavit siirrettiin ympäristökuntiinsa ilman korvauksia ja yhdistymisprosessin ensimmäinen kierros päättyi. Kuntajaon eheyttämisen tuli voimaan 1. tammikuuta 2004, noin viisi ja puoli vuotta prosessin alun jälkeen (Miet kv §8/4.2.2003; Mmäki kv 12/17.3.2003). Jos yli puolet mietoislaisista äänestäneistä olisi puoltanut yhdistymistä, olisi valtio voinut päättää yhdistymisestä, vaikka kunnanvaltuusto ei olisi sitä hyväksynyt (Pihlajaniemi 1998: 38, cit. Stenvall ym. 2007: 18–19).

Haastateltujen mukaan Mietoisten menetettyä eksklaavinsa kunnan taloudellinen tilanne heikkeni verotulojen ja valtion tukien supistuttua. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa Mietoisissa kuntien yhdistymistä vastustaneen toimijaryhmän näkyvimät jäsenet putosivat tai eivät enää asettuneet ehdolle. Myös kuntien yhdistymistä näkyvästi vastustanut Mietoisten kunnanjohtaja oli eronnut. Sen sijaan kuntien yhdistymistä näkyvästi kannattanut luottamushenkilö sai vaaleissa äänivyöryn ja nousi kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Yli puolet valtuutetuista oli uusia. Erään haastatellun mukaan kuntien yhdistymistä vastustavan toimijaryhmän ydin oli poistunut kunnallispolitiikasta.

Syksyn 2005 aikana Mietoisten luottamushenkilöt nostivat kuntien yhdistymisen uudelleen puheenaiheeksi. Monet haastatellut totesivat, että päätökseen vaikutti oleellisesti erään arvostetun mietoislaisen mielipidevaikuttajan liitosta puoltanut näkemys paikallislehdessä (vrt. Haveri & Majoinen 2000: 101). Lisäksi valtio oli aloittanut Pa-

ras-hankkeen, jonka epäiltiin johtavan jopa pakoliitoksiin.

Lokakuussa 2005 Mietoisten kunnanhallitus päätti esittää Mynämäen kunnalle kuntaliitosneuvottelujen aloittamista ja sellaisen neuvotteluryhmän nimeämistä, jossa on edustus kaikista kunnanvaltuustossa edustettuina olevista puolueista (Miet kh § 206/17.10.2005). Haastatellut kertoivat toisen kierroksen sopimusneuvottelujen olleen ensimmäisen kierroksen neuvotteluja helpommat ja sujuneen nopeasti. Heidän mukaansa Mietoisten asema neuvotteluissa oli muuttunut ensimmäiseen kierrokseen verrattuna. Koska Mietoinen teki aloitteen neuvottelujen aloittamisesta, sen edustajat eivät voineet sanella ehtoja kuten ensimmäisissä neuvotteluissa. Molempien kuntien valtuustot hyväksyivät yhdistymisen helmikuussa 2006 ja kunnat yhdistyivät vuoden 2007 alussa. Koko yhdistymisprosessi kesti lähes kymmenen vuotta.

### Päätelmät

Mietoisten ja Mynämäen kuntaliitosprosessi oli monivaiheinen ja monimutkainen, ja sen toteutumiseen vaikuttivat eri toimijaryhmät argumentteineen ja toimenpiteineen. Prosessissa nousi esille voimakkaita tunteita, jotka välittyivät julkisen keskustelun kautta muille osapuolille ja kuntalaisille. Osalliset jakaantuivat karkeasti jaotellen mietoilaisiin liitoksen vastustajiin, mietoilaisiin liitoksen kannattajiin sekä mynämäkeläisiin liitoksen kannattajiin. Johtavat viranhaltijat ja luottamushenkilöt osallistuivat prosessiin aktiivisesti (vrt. Puustinen 1998). Mietoissa kunnanjohtaja, kunnanhallituksen sekä kunnanvaltuuston puheenjohtajat vastustivat liitosta julkisesti. Mynämäessä tilanne oli päinvastainen. Siellä kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajat sekä kunnanjohtaja kannattivat liitosta. Lisäksi valtio käytti aktiivisesti valtaansa: koko prosessi käynnistyi valtion toimenpiteestä ja haastatellut kertoivat, että vuonna 2005 asetettu Paras-uudistus vaikutti oleellisesti toisen kierroksen käynnistymiseen.

Prosessin kaksivaiheisuus antaa mahdollisuuden tarkastella valtataistelun vaikutusta siihen. Valtataistelun muodot olivat moninaisia. Paikallislehden kirjoittelun lisäksi mietoilainen kuntaliitosta vastustava toimijaryhmä esitti prosessin alussa aluevaatimuksia, joihin Mynämäki vastasi tekemällä yksipuolisen kuntaliitosaloitteen. Tämä vuorostaan lisäsi Mietoissa liitosvastaisuutta, jota ylläpidettiin ja vahvistettiin esimerkiksi kunnan omalla tiedotteella. Haastateltujen mukaan nämä toimenpiteet heikensivät toimijaryhmien välistä luottamusta. Ensimmäisellä kierroksella valtataistelun ”voitti” kuntien yhdistymistä vastusta-

nut toimijaryhmä. Haastateltujen mukaan tämä perustui siihen, että mietoilaiset johtavat luottamushenkilöt ja -viranhaltijat vastustivat liitosta voimakkaasti ja näkyvästi (vrt. Puustinen 1998). Mietoisten kunnan osallisten jakaantuminen vastustajiin ja kannattajiin heikensi myös kunnan sisäisten ryhmittymien välistä luottamusta. Eräs haastateltu kertoi puolueensa ryhmäkokousten olleen erittäin raskaita, ja yllätyneensä siitä kuinka vaikealta asiaan palaaminen tuntui vielä vuosien jälkeen. Konflikteja ja ristiriitoja sisältänyt kuntaliitos oli myös muille osapuolille hyvin henkilökohmainen ja tunteikas prosessi, joka säilyy osallisten mielissä pitkään.

Vuoden 2004 kunnallisvaalit muuttivat valtasuhteita Mietoissa. Kunnanhallituksen puheenjohtajaksi nousi henkilö, joka kannatti näkyvästi kuntien yhdistymistä. Lisäksi yli puolet valtuutetuista oli uusia. Kun yhdistyminen otettiin Mietoissa uudelleen puheenaiheeksi, kaikki kunnanhallituksen jäsenet kannattivat selvitystä. Haastateltujen mukaan tähän vaikuttivat valtasuhteiden muuttumisen lisäksi Mietoisten kunnan taloudellisen tilan heikkeneminen sekä Paras-hankkeen käynnistyminen. Haastatellut kertoivat kokeneensa, että hankkeen myötä valtio alkoi painostaa kuntia yleisellä tasolla kuntaliitoksiin. Nyt sopimusneuvottelijat keskittyivät laatimaan sopimusta, jonka molempien kuntien valtuustot hyväksyivät ja joka johti kuntien yhdistymiseen.

Mietoisten ja Mynämäen esimerkki osoittaa, että kuntaliitos on herkkä prosessi, jossa osapuolten on otettava huomioon muiden näkemykset ja päämäärät. Ristiriidat, konfliktit ja toimijaryhmien vastakkaiset tavoitteet pidentävät ja monimutkaiset prosessia. Valtataistelulle on monta syytä, jotka liittyvät valtasuhteisiin, toimijoiden henkilökohtaisiin näkemyksiin ja toimintaympäristöön. Luottamuksen muodostumisen ja säilymisen kannalta on tärkeää, että osapuolet keskustelevat uutta kuntaa koskevista asioista riittävästi yhdessä. Jos toimijaryhmien tavoitteet ovat vastakkaisia ja ryhmät ajautuvat taistelemaan kuntaliitoksen hyvästä ja huonoista puolista, unohtuu prosessin ydin: uuden yhteisen kunnan luominen.

### Kiitokset

Kiitän anonyymeja arvioitsijoita ja *Terran* edellistä päätoimittajaa Pauliina Raentoa saamistani kommenteista ja parannusehdotuksista. Katsaus on tehty Suomen Akatemian rahoittamassa projektissa 127213.

## ASIAKIRJALÄHTEET

- Kuntajakolaki 1196/1997. 7.3.2010. <www.finlex.fi>  
Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007.  
7.3.2010. <www.finlex.fi>
- Miet kh (= Mietoisten kunnanhallituksen pöytäkirja)  
§ 11/14.1.2002.
- Miet kh (= Mietoisten kunnanhallituksen pöytäkirja)  
§ 186/18.11.2002.
- Miet kh (= Mietoisten kunnanhallituksen pöytäkirja)  
§ 206/17.10.2005.
- Miet kv (= Mietoisten kunnanhallituksen pöytäkirja)  
§ 8/4.2.2003.
- Mmäki kh (= Mynämäen kunnanhallituksen pöytäkirja)  
§ 32/21.1.2002.
- Mmäki kh (= Mynämäen kunnanhallituksen pöytäkirja)  
§ 355/28.10.2002.
- Mmäki kv (= Mynämäen kunnanvaltuuston pöytäkirja)  
§ 48/18.6.2001.
- Mmäki kv (= Mynämäen kunnanvaltuuston pöytäkirja)  
§ 12/17.3.2003.

## SANOMALEHDET

- VSS = *Vakka-Suomen Sanomat* 17.9.1998: Enklaavit ja kuntaliitokset.
- VSS = *Vakka-Suomen Sanomat* 21.6.2001: Lottovoiton noudettavissa.
- VSS = *Vakka-Suomen Sanomat* 17.8.2001: Mätäkuun juttuja.
- VSS = *Vakka-Suomen Sanomat* 25.1.2002: Kuntaliitoselvityksen aika.
- VSS = *Vakka-Suomen Sanomat* 5.2.2002: Mynämäki on hyvä suunta Mietoisille.
- VSS = *Vakka-Suomen Sanomat* 8.2.2002: Itsenäinen Mietoinen.

## KIRJALLISUUS

- Barnes, B. (1988). *The nature of power*. 205 s. Polity Press, Cambridge.
- Burr, V. (1995). *An introduction to social constructionism*. 198 s. Routledge, London.
- Eskola, J. & J. Suoranta (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 286 s. Vastapaino, Tampere.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. 259 s. Polity Press, Cambridge.
- Foucault, M. (1980). *Power/knowledge*. 270 s. Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.
- Gill, R. (2001). Discourse analysis. *Teoksessa* Bauer, M. & G. Gaskell (toim.): *Qualitative researching with text, image and sound*, 172–190. Sage, London.
- Haveri, A. & K. Majoinen (2000). Muutosprosessit ja johtajuus – Kuinka kunnat yhdistyivät? *Acta* 123. 122 s. Kuntaliitto, Helsinki.
- Haveri, A. (2002). Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 30: 1, 7–21.
- Haveri, A. & J. Nieminen (2003). Mitä hyötyä on kuntien yhdistymisestä? Kuntien yhdistymisen vaikutukset luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemana. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 31: 1, 7–21.
- Haveri, A., E. Laamanen & K. Majoinen (2003). Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. *Acta* 155. 120 s. Kuntaliitto, Helsinki.
- Itsenäinen Mietoinen tänään* (2002). Tiedote, Mietoisten kunta. 4 s.
- Jokinen, A. (2006). Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen. *Teoksessa* Jokinen, A., K. Juhila & E. Suoninen (toim.): *Diskurssianalyysi liikkeessä*, 126–159. Vastapaino, Tampere.
- Jokinen, A. & K. Juhila (1999). Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta. *Teoksessa* Jokinen, A., K. Juhila & E. Suoninen (1999): *Diskurssianalyysi liikkeessä*, 54–66. Vastapaino, Tampere.
- Koski, A. (2004). Rovaniemi-selvitys. *Sisäasiainministeriön julkaisuja* 34/2004. 57 s.
- Koski, A. (2008). Monikuntaliitokset: taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin. *Acta* 203. 63 s. Kuntaliitto, Helsinki.
- Kuntaliitto (2010). Kaupunkien ja kuntien lukumäärä 1917–2010. 5.3.2010. <www.kunnat.net>
- Laamanen, E. (2007). Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. *Acta* 134. 302 s. Kuntaliitto, Helsinki.
- Mills, S. (2003). *Michel Foucault*. 149 s. Routledge, London.
- Paasi, A. (1991). Muuttuvat aluekäsitteet maantieteen kehityksen heijastajina. *Terra* 103: 4, 294–309.
- Pihlajaniemi, T. (1998). *Kuntajakolaki selityksin*. 99 s. Edita, Helsinki.
- Pihlajaniemi, T. (2002). Suomalainen kunta vuonna 2020. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 30: 4, 413–424.
- Pihlajaniemi, T. (2006). Kuntarakenne murroksessa. *Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu* 53. 94 s.
- Puustinen, S. (1998). Kuohuttava kuntaliitos. Tutkimus kolmen kuntaliitoksen edellytyksistä ja esteistä. *Acta* 89. 174 s. Kuntaliitto, Helsinki.
- Stenvall, J., K. Majoinen, A. Syväjärvi, H. Vakkala & A. Selin (2007). ”Mees romppeines siihen”. Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen kuntafuusiassa. *Acta* 191. 132 s. Kuntaliitto, Helsinki.
- Virtanen P. & J. Stenvall (2009). Reflektio, luottamus ja tieto muutosprosessissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 37: 1, 27–37.