

Strategian käyttö kuntaliitoksessa
esimerkkinä Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen
maalaiskunnan yhdistyminen

Jussa Liikkanen

790351A
LuK-Tutkielma
Maantieteen laitos
Oulun Yliopisto

2016

Sisällys

JOHDANTO	4
TEORIA	7
Kunta ja kuntaliitos	7
Kunta- ja aluehallintouudistus	9
Strategia ja strateginen johtaminen	10
Strateginen yhdistyminen ja rutiiniyhdistyminen.....	11
STRATEGISEN YHDISTYMISEN CASE-ESIMERKKI: ROVANIEMI JA ROVANIEMEN MAALAIKUNTA	14
Uusi Rovaniemi hallinnon näkökulmasta	16
Uusi Rovaniemi palveluiden näkökulmasta	18
Uusi Rovaniemi talousnäkökulmasta	19
Strategisen yhdistymisen saavutukset.....	21
POHDINTA	23
LÄHDELUETTELO	25

Johdanto

Suomen kuntakartta elää jatkuvassa muutoksessa. Suomessa on toteutettu kuntaliitoksia 1930-luvulta lähtien useista eri syistä johtuen. Kuntien määrä on laskenut epätasaisesti toisen maailmansodan jälkeen, jolloin Suomessa oli enimmillään yli 600 kuntaa. Suurimmat muutokset ovat kuitenkin tapahtuneet 2000-luvulla. Esimerkiksi vuoden 2005 ja 2010 välillä kuntien määrä laski 90:lla, 432 kunnasta 342 kuntaan. Kuntien määrä on jatkanut laskuaan myös tämän jälkeen. Kuntien "oikeasta" määrästä käydään vilkasta julkista keskustelua arvioiden vaihdellessa muutamasta kymmenestä pariin sataan. Sosiaali- ja terveystalouseluverkko-uudistus on vilkastuttanut keskustelua viime kuukausina. Esimerkiksi Kyösti Tornberg on esittänyt väitöskirjassaan (2014), että kuntien lukumäärä olisi mahdollista jopa puolittaa nykyisestä.

Nykyisen, 2000-luvulla tapahtuneen murroksen yhteydessä kuntakartta on vaikeiden haasteiden ja muutosten edessä. Näissä kunnat tarvitsevat hyviä strategioita ja strategista johtamista. Strategiaa on Suomen kuntahallinnossa tutkittu tähän mennessä erityisesti strategisen johtamisen näkökulmasta. Esimerkiksi Arto Haveri (1994) on väitöskirjatutkimuksessaan kuvannut kuntia ja näiden strategista toimintaa erityisesti johtamisen näkökulmasta. Myös Kauko Heuru on kunnallisoikeudellisessa väitöskirjassaan nostanut kysymyksen kunnan strategisen johtamisen vastuuhenkilöistä käsiteltyään kunnan päätösvallan syntyhistoriaa ja kehittymistä erityisesti kunnan budjettivallan ja johtamisjärjestelmän näkökulmista. (Heuru 2000, 69–71) Vielä tarkemmin kunnan strategiseen johtamiseen syventyy Pasi-Heikki Rannisto väitöskirjassaan *Kunnan strateginen johtaminen* (2005) jossa esitellään useita eri strategisen johtamisen malleja ja analysoidaan usean suomalaisen kunnan strategista johtamista. Tutkimuksen mukaan sekä teorian, aiempien tutkimuksien että empiirisen kokemuksen perusteella kuntien johtamista-pää on uudistettava. (Rannisto 2005: 197)

Tutkielmassani pyrin selvittämään Rovaniemen tilanteen kehittymistä noiden tutkimusten jälkeen. Esimerkiksi pitkittynyt globaali finanssikriisi ja siitä johtuvat kuntien kohtaamat taloudelliset paineet ovat vaikeuttaneet Rovaniemen strategista toimintaa viimeisimmän yhdistymis-arvioinnin jälkeen, tehden kunnan strategisesta ohjauksesta huomattavasti haastavampaa. Strategian käyttö kuntien yhdistymisessä on tutkimusaiheena uudempi ja siihen on alettu keskittyä vasta tällä vuosituhanella puolella.

Kuntien strategisesta yhdistymisestä on aktiivisesti kirjoittanut kuntaliiton erityisasiantuntija Arto Koski (mm Koski 2004b), joka oli myös valmistelemassa Valtioneuvoston asettamana selvitysmiehenä Rovaniemen yhdistymistä. Rovaniemen kuntaselvityksen jälkeen Koski on ollut aktiivinen tekijä myös Salon ja Oulun seutujen kuntaliitoksen valmisteluissa, joissa sovellettiin myös strategisen yhdistymisen periaatteita. Käsitteenä strategisen yhdistyminen on kuitenkin vielä hyvin uusi eikä sen legitimeetistä ole paljoa näyttöä, jonka vuoksi jo toteutettuja ns. strategisia yhdistymisiä olisi hyvä tarkastella kriittisesti kun niistä nyt on kulunut riittävästi aikaa. Rovaniemen kaupunki ja Rovaniemen maalaiskunta yhdistyivät 1.1.2006, joten yhdistymisen vaikutukset ovat jo selkeästi nähtävissä. Rovaniemen yhdistymistä onkin arvioitu Rovaniemen kaupungin toimeenantamana lyhyellä (Pirkiö & Satokangas 2008) sekä keskipitkällä aikavälillä. (Stenvall ym. 2012)

Tämän tutkielman keskeisiä tutkimuskysymyksiä ovat

- Kuinka strategisuus näkyy Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan kuntien yhdistymisessä?
- Onko strategisesta näkökannasta ollut merkittävää hyötyä Rovaniemen tapauksessa?
- Kuinka näkökulma strategiseen yhdistymiseen on Rovaniemellä muuttunut viimeisimmän kuntien yhdistymisarvioinnin jälkeen?

Lisäksi pyrin lyhyesti käsittelemään, kuinka strategiasta Rovaniemelle koituneita etuja voitaisiin soveltaa muiden kuntien yhdistymisessä sekä miten strategian käyttö palvelee Suomen hallituksen etuja.

Strategisen kuntaliitoksen tarkastelua pidän tärkeänä nimenomaan nykyään käynnissä olevan kuntakartan murroksen vuoksi. Oletan, että kuntien määrä tulee vielä laskemaan huomattavasti nykyisestä n. 300 kunnan määrästä, jolloin kuntaliitoksia suunnitellussa on vahva syy tarkastella perusteellisesti edellisten kuntaliitosten toteuttamistapoja ja koettaa niiden perusteella valita paras tapa kuntaliitoksen toteuttamiseksi. Tutkielman alussa esittelen teoriaa kunnista, kuntaliitoksista, Suomessa ja muualla toteutetuista kuntauudistuksista sekä käsittelen strategian ja strategisen johtamisen käsitteitä. Teoriaosuuden päätteeksi nivon kuntaliitokset ja strategian yhteen esittelemällä kuntien strategisen yhdistämisen ja sen vastinparin, rutiiniyhdistymisen käsitteet. Tämän jälkeen esittelen

Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymistä sekä yleisellä tasolla että myös erikseen hallinnon, palveluiden ja talouden näkökannoilta tarkasteltuna. Lopuksi esitän pohdinnassa vastauksia yllä esitettyihin tutkimuskysymyksiin.

Teoria

Kunta ja kuntaliitos

Kunnallishallintoon Suomessa siirryttiin Ruotsissa toteutuneiden uudistusten esimerkin innoittamana 1800-luvulla. 1865 säädetyssä kunnallisasetuksessa maallinen ja kirkollinen hallinto erotettiin toisistaan, jolloin seurakunnista muodostettiin asetuksen myötä itsenäiset kunnat. Muutos Suomessa tapahtui verrattain nopeasti, sillä kunnallishallintoon oli siirrytty vuoteen 1870 mennessä 422 maalaiskunnassa. Kokonaan uusien kuntien syntymistä hidastivat seurakuntakytkennät. (Leinamo 2004: 20.) Ennen kunnallisasetusta paikallinen päätöksenteko Suomessa toteutui yleensä kihlakunnankäräjillä ja seurakuntien pitäjänkokouksissa. Kunnallisasetuksen tekoa vauhditti tyytymättömyys pitäjänkokousten päätöksentekoon niiden tehtävien lisääntyessä. (Soikkanen 1966: 9-41, 54-58, 81-89, 123-132.)

Kuntaliitoksia Suomessa on toteutunut 1930-luvulta lähtien, ensimmäisen liitoksen tapahtuessa vuonna 1934 Kyyrölän ja Muolaan kuntien yhdistyessä. (Soikkanen 1966: 504-505.) Kuntien tehtävien painottuessa 1950-luvulla entistä enemmän palveluiden järjestämiseen alettiin pienet kunnat nähdä laatua seurattaessa ongelmina, jolloin valtioneuvosto asetti komitean selvittämään kuntien yhdistämisiin johtavia toimenpiteitä (Soikkanen 1966: 685-686.)

Kuntaliitosten eduista ja haitoista on ollut runsaasti toisistaan jyrkästikin poikkeavia mielipiteitä. Niin kutsuttujen reikäleipäkuntien ja niiden keskellä sijaitsevien kaupunkien liitokset on nähty kuntaliitoksiin myönteisesti suhtautuvien tahojen toimesta tarkoituksenmukaisina ratkaisuin erityisesti toimintojen laadukkaan ja riittävämääräisen järjestämisen kannalta. Erityisesti saavutettavuuden kannalta reikäleipäliitokset antavat paremmat mahdollisuudet kuin rinnakkaisliitokset. Pienten kuntien yhdistymisiä on perusteltu suurten kuntien tuottamien palveluiden edullisuudella, laadulla, riittävyydellä ja tehokkuudella. Kuntaliitosten vastustajat puolestaan näkevät pienet kunnat toimivina yhteisöinä, joissa yksittäisten kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet nähdään isompina. Palveluiden järjestäminen kuntalaisille nähdään pienissä kunnissa joustavampana, eikä

tehottomuuskaan ole kuntaliitosten vastustajien mukaan ongelma. Kuntaliitosten vastustajien mukaan liitokset haittaavat erityisesti kunnan reuna-alueilla elävien peruspalveluja. (Leinamo 2004: 25)

Tutkimustulokset kunnan koon ja toiminnan tuottavuuden välillä ovat jokseenkin ristiriitaisia. Esimerkiksi suurten kaupunkien asukaskohtaiset menot ovat tapauksittain pienempiä kuntia korkeammat, joskin tapauksittain taas alhaisemmat. (Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos 1992: 8-15; Helin & Valkama 1993: 179–181) Palveluiden tuottamisen edullisuus ei läheskään aina riipu niinkään kunnan koosta vaan sen asukasrakteesta ja toimintojen järjestämistavasta. (Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos 1992: 8-15; Sandberg & Ståhlberg 1997: 64-65)

Kuntaliitoksia on Suomessa tutkittu ahkerasti, mutta suurimmaksi osaksi vain esitutkimusluonteisina selvityksinä mahdollisia kuntaliitoksia silmälläpitäen. Leinamon (2004: 26-27) mukaan tämä on johtanut liikaa yhdistymisien etujen painotukseen. Lisäksi ongelmana on ollut selvitysten keskittyminen yksittäisiin kuntiin, jolloin tulosten yleistäminen on haasteellista. Ensimmäisenä toteutuneita kuntaliitoksia Suomessa arvioi Djupsund ym. (1975) tarkastellessaan kymmentä 1960-luvun lopussa toteutunutta kuntaliitosta. Tutkimuksessa vertailtiin yhdistyneitä kuntia samankokoisiin, itsenäisenä pysyneisiin kuntiin tilastoaineistoon pohjautuen. Tutkimuksessa yhdistyneiden kuntien erot vertailukuntiin olivat melko vähäisiä.

1970-luvun jälkeen kuntaliitosten vaikutuksia on tutkittu vähemmän. Sisäasiainministeriön haastattelumenetelmällä toteutetussa tutkimuksessa kuntaliitoksia arvioitiin hyvin positiivisesti noin 20 vuotta yhdistymisen jälkeen. (Virtanen & Kuokkanen 1993: 135-139.) Toisessa haastattelututkimuksessa kolmen ”reikäleipäliitoksen” vaikutuksia arvioitiin myös hyvin positiivisesti viisi vuotta yhdistymisten jälkeen. Tutkimukseen haastatellut 106 henkilöä olivat pääosin jo yhdistymisiä valmisteltaessa yhdistymisten kannalla, joten hyvin positiivinen näkemys ei ole yllättävä. (Haveri & Nieminen 2003: 7-21; Leinamo 2004: 29.)

Vähemmän positiivinen tulos kuntaliitoksista esitetään Moisio & Uusitalon (2003) tutkimuksessa, jossa tutkittiin tilastoaineistoon perustuen vuosina 1991-1997 toteutuneita kuntaliitoksia taloudellisen kehityksen näkökulmasta. Tulosten mukaan kuntaliitoksista ei seurannut lainkaan säästöjä, vaan asukaskohtaiset menot olivat jopa kasvaneet vertailukuntia enemmän. Tutkijat huomauttavat kuitenkin, että vuosien 1989-1997

kuntaliitosten vaikutuksia on vaikea arvioida kuntaliitosten vähäisen määrän ja lyhyen tarkasteluajanjakson takia. (Moisio & Uusitalo 2003: 46-62.)

Kunta- ja aluehallintouudistus

Terminä kuntauudistus syntyi Suomessa 1960-luvun loppupuolella kuntauudistustalain säätämisen myötä. Laissa määriteltiin koko maan osalta suunnitelmat kuntajaon uudistamisesta. Pitkälti kuntien asukaslukujen perusteella tehtyjen kuntaliitosten tarkoituksena oli tehdä kunnista rakenteeltaan elinvoimaisia ja tasapainoisia yksiköitä. (Leinamo 2004: 23.) Uudistuksessa kuntien määrää oltiin vähentämässä 502 kunnasta 311 kuntaan, joista 130 kuntaa olisi kuulunut 61 yhteistoiminta-alueeseen. (Kuntauudistuksen neuvottelukunta 1970: 9-19.) Laista huolimatta kuntajaon kokonaistarkistusta ei toteutettu suurimmaksi osaksi kuntien kielteisen, perustuslain turvaaman suhtautumisen takia (Ryynänen 2008: 19–20). Kuntauudistustalain epäonnistumisesta huolimatta Suomessa toteutui 1960-luvulta 1990-luvulle suhteellisen suuri määrä kuntaliitoksia kuntien määrän laskiessa 548 kunnasta vuonna 1960 460 kuntaan vuonna 1990 (Kuntaliitto 2016). Kunnallisoikeuden professori Aimo Ryynänen (2008) mukaan alkuperäinen kuntauudistus kariutui suurimmaksi osaksi paitsi puutteellisen sääntelyn, myös keskusjohtoisen mentaliteetin ja nopean aikataulun vuoksi. Mauri Palomäen (1971: 150-156) mukaan kuntauudistus kaatui konkreettisten tavoitteiden puuttumiseen, suunnitelmien epämääräisyyteen ja uuden kuntarakenteen kaavamaisuuteen.

Vuonna 2005 Valtioneuvosto käynnisti niin kutsutun Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Kuntaliiton mukaan hankkeen tavoite oli elinvoimainen kuntarakenne, joka pohjautuisi vahvoihin pohjakuntiin. Keinoina tavoitteiden saavuttamiseksi olisivat kuntaliitokset sekä kuntien välisen yhteistyön lisääminen. Erityisesti kuntaliitoksia Paras-hankkeen aikana lähtivät valmistelemaan kunnat, joiden kehitymis- ja kehittämisedellytykset olivat kohtuullisen hyvät ja joissa liitosten nähtiin lisäävän asukkaiden hyvinvointia sekä alueen kehitystä ja varallisuutta. Kuntaliitosten seurauksena alijäämäkuntien lukumäärä väheni selkeästi. Samalla rahoitusvaje nousi Paras-hankkeen sisällä tutkituissa kunnissa. Paras-hankkeesta tehdyt tutkimukset kuitenkin pai-

nottivat, että kuntaliitosten talousvaikutuksia tutkittaessa kuntia pitäisi seurata huomattavasti pitempään. Paras-hankkeen aikana toteutettiin erityisen suuri määrä kuntaliitoksia, kuntien määrän vähentyessä 432 kunnasta 342 kuntaan vuosien 2005 ja 2010 välillä. (Vakkuri ym. 2010: 133–134, Kallio ym. 2012: 153, 155)

Siinä missä Suomessa laajamittainen kuntauudistus on yrityksistä huolimatta jäänyt toteutumatta, on kuntauudistuksia toteutettu jonkin verran muualla Euroopassa ja maailmalla. Esimerkiksi Tanskassa on toteutettu kuntauudistuksia moneen otteeseen, viimeksi vuonna 2007. Pohjoismaana Tanskan kuntajärjestelmä on melko lähellä Suomen kuntajärjestelmää. Kunnilla on vahva itsemääräämisoikeus ja runsas demokratia alivaltiollisella tasolla. Vuonna 1970 toteutettu kuntauudistus uudisti totaalisesti Tanskan paikallishallintojärjestelmän. Yli 1000 seurakuntaa ja 80 kauppala yhdistyivät 275 uudeksi kunnaksi, 25 maakuntaa yhdistettiin 14 maakunnaksi ja yhtymät poistivat vanhat erot maaseutu- ja kaupunkikuntien välillä. (Blom-Hansen 2012: 45). Vuonna 2007 tehdyn uudistuksen jälkeen Tanskassa on jäljellä 98 kuntaa.

Strategia ja strateginen johtaminen

Nykyään strategia voidaan nähdä klusterikäsitteenä, eli käsitteenä jolle on olemassa useita eri määritelmiä. Adrian Haberbergin ja Alison Rieplen kirjassa strategia määritellään niiksi toimenpiteiksi, joilla organisaatio tuottaa ja käyttää resursseja palveluiden ja hyödykkeiden tuottamiseen siten, että käyttäjät pitävät niitä arvokkaina. Samalla näillä toimenpiteillä pyritään tuottamaan tuottoa osakkeenomistajille. (Haberberg, Rieple 2008: 6). Gerry Johnsonin, Kevan Scholesin ja Rickard Whittingtonin mukaan strategia on organisaatiolle eräänlainen pitkän aikavälin suuntaus, jonka avulla se pyrkii saamaan kilpailuedun haastavassa ympäristössä resurssien tehokkaalla käytöllä, miellyttäen sekä kuluttajia sekä osakkeenomistajia. (Johnson, Scholes, Mittenberg 2008). Kolmas määritelmä strategialle on näkemys, jonka mukaan strategia on teoria yhtiön entisen ja nykyisen menestyksen syiden takana. (Burgelman, 1983.)

Strateginen ajattelu voidaan nähdä kolmenlaisena toimintana: Strategian muodostamisen prosessina, strategisina tavoitteina sekä strategisena toimintana ja käytäntöön viemisenä. Strategisen johtamisen ja toiminnan tuloksiin vaikuttavat kunnan organisaatio ja toimintaympäristö. (Rannisto 2005: 14)

Viime aikoina strategia-ajattelu on kehittynyt lähinnä yritysmaailmassa, mikä on rajoittanut sen soveltamista julkisessa paikallis- ja lähihallinnossa. Huolimatta tästä rajoitteesta strategisen johtamisen ajatuksia on esitetty aina suuria murroksia kohdattaessa. Nykyään yritysmaailman kautta kehitetyt ajatukset strategia-ohjaamisesta ja johtamisesta ovat merkittävältä osin hyväksytyt osaksi julkishallinnon johtamista. Yritysmaailmasta tulleita johtamisoppeja on otettu käyttöön erityisesti rahoitus-, tehokkuus- ja legitimeettikriisien vuoksi huolimatta niitä kohtaan esitetystä kritiikistä. (Rannisto 2005: 11)

Kuntien strategiaa Suomessa on tutkinut mm. Arto Haveri väitöskirjatutkimuksessaan *On adaptive and strategic behaviour of local level communities* (1994). Tutkimuksessaan Haveri rakentaa strategian luomisen ideaaliprosessin, jonka tavoitteena on luoda strategisen johtamisen malli jonka avulla saataisiin aikaan selkeitä päätöksiä pitemmällä aikavälillä. Haasteina Haverin (1994: 115-129) ideaalimallin toteutuksessa ovat strategioiden yleisyys, joustavuuden puute strategioiden muotoilussa ja toteuttamisessa, koulutuksen ja kokemuksen puutteen vaikutus strategisen ajatteluun ja visiointiin, strategia-rakenne suhteen ongelmallisuus, yhteisten toimijoiden ja jaettujen visioiden saavutettavuuden vaikeus sekä julkisuuden rooli kunnallisessa strategiaprosessissa

Haverin mukaan strategisen johtamisen konkreettisuus ja osallistumisen laajuus ovat kääntäen verrannollisia. Strategiaan osallistuvien määrän rajoittaminen helpottaa innovatiivisten strategioiden luontia. Toisaalta tämä johtaa myös strategioiden vastaisiin kannanottoihin muiden kunnassa toimijoiden esiintuomina. Strategisen johtamisen yhteydessä voimakkaat avaintoimijat luovat voimillaan neuvottelutilanteessa kompromissiratkaisuja, jotka ovat hyväksyttäviä mutta eivät välttämättä parhaita. (Haveri 1994: 212–213)

Strateginen yhdistyminen ja rutiiniyhdistyminen

Kuntaliiton erityisasiantuntija Arto Koski on määritellyt strategisen yhdistymisen prosessiksi, jossa ”kiinnitetään erityistä huomiota yhdistymisen etujen määrätietoiseen työstämiseen, haittojen torjumiseen ja molempien kuntien erityisominaisuuksiin”. Terminä strateginen yhdistyminen syntyi rutiiniliitoksen vastinkäsitteeksi ja sillä pyritään luomaan vaihtoehto perinteiselle kuntaliitokselle, jossa kuntaliitoksen hyötyjen oletetaan syntyvän

ikään kuin automaattisesti. ”Strategisessa yhdistymisessä korostuu taitavan taloudenhoi-
don vaatimus. Tarkastelunäkökulma on tulevaisuuteen. Yhdistymisessä tähdennetään
vastuuta, tahtoa ja kykyä toteuttaa hallittu yhdistyminen tarmokkaasti työskennellen.
Työskentely perustuu laajapohjaiseen luottamushenkilöhallintoon ja hyvin aktiiviseen ja
avoimeen tiedottamiseen.” (Koski 2004a: 2) Koski avaa käsitettään enemmän julkaisus-
saan *Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen* (2004b). Tässä Koski käyttää
strategisesta yhdistymisestä vaihtoehtoista termiä ”taitava yhdistyminen”, jonka voi jakaa
viiteen vaiheeseen:

- selvitysvaiheeseen
- sopimusvaiheeseen
- päätöksentekovaiheeseen
- yhdistymisen valmisteluvaiheeseen
- yhdistymisen toteutusvaiheeseen

Selvitysvaiheen keskeisiä elementtejä ovat kuntien johtavien luottamushenkilöiden ja vi-
ranhaltijoiden selvitysorganisaatio, toiminnan lähtökohdat joissa selvitystyö koetaan tär-
keäksi ja kuntien asema tasa-arvoiseksi sekä eri lähestymistapojen tarkastelu ja realiteet-
tien tiedostaminen. Sopimusvaiheessa uudelle kunnalle asetetaan strategiset tavoitteet ja
sovitaan neuvottelemalla sopimuksen yksityiskohdista. Sopimuksen painotuksissa koros-
tetaan yksityiskohtaisesti uuden kunnan tavoitteita ja eri tekijöiden merkityksiä. Päätök-
sentekovaiheessa tärkeitä elementtejä ovat tiedotus sekä tiedotusvälineille, valtuutetuille
että kuntalaisille niin yhdistymisen yksityiskohdista kuin esimerkiksi kansanäänestyksen
järjestämisestä. Valmisteluvaihe alkaa heti yhdistymispäätöksen jälkeen, missä mm. ra-
kennetaan uudelle kunnalle organisaatio, kuullaan ja perehdytetään henkilöstöä tehtävä-
kuvien ja uuden kunnan toiminnan suhteen sekä suunnitellaan uuden kunnan toiminta-
strategiaa. Viimeisenä vaiheena yhdistymisen toteutusvaiheessa kannustetaan luottamus-
henkilöiden osallisuutta uuden kunnan rakentamiseen korostamalla heidän merkitystään
hallinnon päätöksenteossa, kiinnitetään huomiota hyvään henkilöstöhallintoon, tehoste-
taan viestintää kunnan ja luottamushenkilöiden välillä, markkinoidaan uutta kuntaa mark-
kinointi-ikkunan ollessa auki sekä pyritään vahvaan edunvalvontaan.

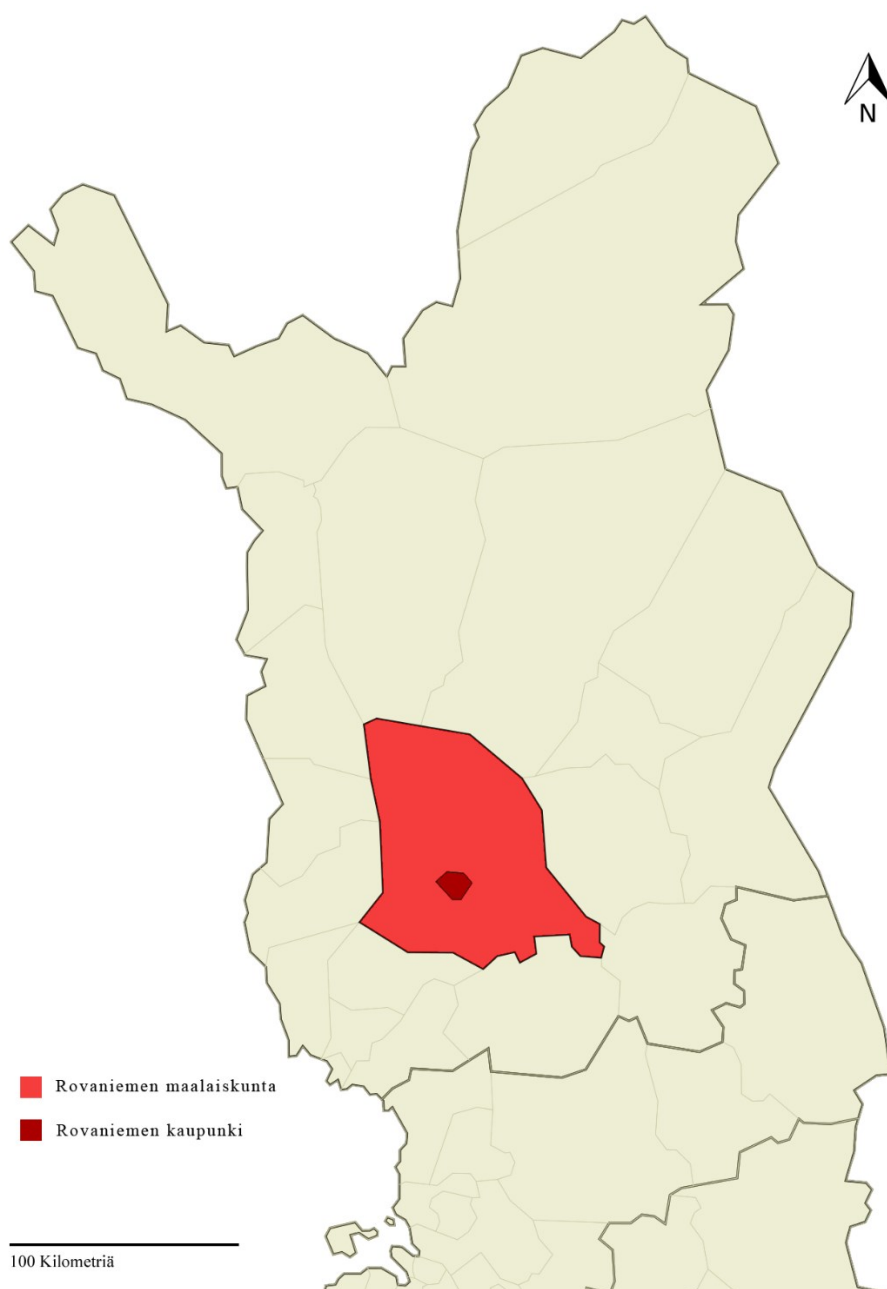
Strategisen yhdistymisen vastinpariksi Koski on nimennyt rutiiniyhdistymisen, jossa Koski näkee useita eri menettelytapoja. (taulukko 1). Huomattavin näistä menettelytavoista on oletus, jossa yhdistymisen edut ja haitat syntyvät ikään kuin automaattisesti, mikä on yksi suurimmista syistä miksi strateginen yhdistyminen on hyödyllinen vaihtoehto kuntien yhdistymisessä.

	Menettelytapa
1	Yhdistymisen selvitysvaiheessa analysoidaan kuntia menneen ajan ja nykypäivän perusteella, mutta tulevaisuuden haasteisiin ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota. Tulevaisuuden haasteet ja niihin vastaaminen jäävät sivuosaan myös yhdistymisprosessin myöhemmissä toimintavaiheissa.
2	Yhdistymisestä arvioitavien etujen ja haittojen oletetaan syntyvän paljolti automaattisesti, eikä sen vuoksi etujen hyödyntämiseen ja haittojen eliminoimiseen osoiteta riittävästi resursseja eikä toimenpiteitä.
3	Uuden kunnan toiminnan suunnittelussa turvaudutaan suoraan suuremman kunnan vanhoihin käytäntöihin ilman niiden kehittämistä.
4	Henkilöstöhallinto jää yhdistymisen valmistelussa ja toteutuksessa liian vähälle huomiolle, ja tämän vuoksi henkilökunnalla tulee tarpeettomia sopeutusvaikeuksia uuden kunnan toimintaan
5	Yhdistymisprosessin eri vaiheissa jätetään liian vähälle huomiolle aktiivinen tiedottaminen kuntien asukkaille, työntekijöille ja luottamushenkilöille.
6	Yhdistymisen valmisteluvaiheessa ja yhdistymisen toteutusvaiheessa ei varata riittävästi resursseja muutoksen johtamiseen. Muutosjohtajilla ei ole mahdollisuutta olla aktiivisia toimijoita. Johtamisen vastuut ja aikataulut hämärtyvät ja tämän vuoksi johtajat menettävät omaa luottamustaan alaistensa silmissä.
7	Laajapohjaisen luottamushenkilöhallinnon tärkeää merkitystä uuden kunnan rakennus-työssä ei tiedosteta. Valtaa keskitetään pienelle luottamushenkilöjoukolle. Uuden kunnan toiminta-ajatus jää siksi suurelle osalle päättäjiä vieraaksi ja uutta kuntaa hahmotetaan liiaksi vanhojen kuntayksiköiden kautta.”

Taulukko 1 Menettelytavat kuntien rutiiniyhdistymisessä (Koski 2004b: 14-15)

Strategisen yhdistymisen case-esimerkki: Rovaniemi ja Rovaniemen maalaiskunta

Rovaniemi on noin 60 000 asukkaan kunta Suomen Lapissa, Kemijoen ja Ounasjoen yhtymäkohdassa. Rovaniemi oli Lapin läänin hallinnollinen keskus vuodesta 1938 vuoteen 2009, jolloin läänit lakkautettiin. Kaupunki Rovaniemi on ollut vuodesta 1960. Ennen vuoden 2006 kuntaliitosta nykyisen Rovaniemen alue koostui Rovaniemestä ja sen ympärillä olevasta Rovaniemen maalaiskunnasta (kartta 1). (Rovaniemen kuntainfo)



Kartta 1: Rovaniemi ja Rovaniemen maalaiskunta (Lähde: Maanmittauslaitos)

Rovaniemen maalaiskunnan ja Rovaniemen kaupungin yhdistymiskeskustelu konkretisoitui ensimmäistä kertaa keväällä 2003 maalaiskunnan esittäessä, osin seudun yrittäjä- ja ammattijärjestökentän painostuksesta, kaupungille selvityksen tekemistä joko kuntien välisen yhteistyön lisäämisestä tai kuntien yhdistymisestä. Yhdistymisen saaman laajan suosion myötä sisäasiainministeriö päätti toteuttaa erityisen selvityksen kuntien kuntajaotuksesta. Keväällä 2004 valmistuneen esityksen pohjalta runsaan 22 000 asukkaan Rovaniemen maalaiskunnan ja runsaan 35 000 asukkaan Rovaniemen kaupungin liitoksesta päätettiin kesällä 2004. (Leinamo 2010: 50)

Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan välinen kuntaliitos toteutettiin 1.1.2006. Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen arvioinnin mukaan kyseessä oli yksi ensimmäisistä Suomessa toteutetuista ns. ”strategisista yhdistymisistä”. (Stenvall ym. 2012) Yhdistymisessä oli tarkoitus kiinnittää erityistä huomiota ”yhdistymisen etujen määrätietoiseen työstämiseen, haittojen torjumiseen ja molempien kuntien erityisominaisuuksiin”. (Koski 2004a: 2) Samalla erityisesti taloudenhoitoon kiinnitettiin erityistä huomiota sekä ennen että jälkeen yhdistymisen. Kosken (2004a) yhdessä keskeisten virka- ja luottamushenkilöiden kanssa laatima kuntien yhdistymissopimus-esitys sisältää runsaasti yksityiskohtia kuntien yhdistymisen tavoitteista. Rovaniemen hallintoa pyritään selvityksen suosituksissa kehittämään mm. yhdistämällä resursseja hyvän henkilöstöjohtamisen periaatteilla, turvaten samalla yhdistymistä edeltäneen henkilöstön asema, poistamalla hallinnon päällekkäisyyksiä, vahvistamalla kunnan asemaa työnantajana ja vahvistamalla luottamushenkilöhallinnon merkitystä sekä yli 8000 neliökilometrin laajuisen, EU:n pinta-alaltaan laajimman kaupungin kylien painoarvoa.

Rovaniemen maalaiskunnan osalta kuntaliitoksessa piti ottaa huomioon kunnan suuri koko ja laaja kyläverkosto, jotka asettivat haastavia vaatimuksia esimerkiksi liikenteen ja palveluiden saatavuuden osalta. Suomessakin toteutetuissa tutkimuksissa etäisyyden keskukseen on havaittu olevan merkittävä vaikuttava tekijä alueen kasvuun ja kehitykseen. Esimerkiksi Kanadassa on tutkittu alueiden taantumiseen vaikuttavia tekijöitä, joita ovat olleet pitkä etäisyys keskuksiin sekä periferian heikko saavutettavuus. Taantuvilla alueilla talous on nojannut yleisesti luonnonvaroihin, yksinkertaiseen tuotantoon tai pääomaintensiiviseen teollisuuteen. (Lehtonen & Tykkyläinen 2010, Polèse & Shearmur 2006)

Palveluiden osalta Rovaniemen kuntien yhdistymisen tavoitteena oli kehittää sosiaali- ja terveystalveluiden toimivuutta, tehostaa koulupalvelujen toimivuutta, vahvistaa yksityistieverkoston liikennepalvelukykyä ja joukkoliikennepalveluita, kehittää kylien elinkelpoisuutta ja pienyritystoimintaa ja turvata niiden vapaa-aikatoimen, kansalaisopiston ja kirjastotoimen palvelut, edistää yritysalamän tarvitsemia palveluita sekä parantaa kunnan palveluiden järjestämiskykyä. (Koski 2004a: 3)

Uusi Rovaniemi hallinnon näkökulmasta

Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistyessä suuri uudistustavoite liittyi yli 3000 ihmisen henkilöstöön. Henkilöstön haasteena oli erityisesti useaan muutokseen sopeutuminen, sillä käynnissä oli sekä organisaatiomuutos, kahden kulttuurin yhdistyminen, valtakunnalliset säästöpainet sekä kunnan toimintaympäristön muutokset. Keskeinen onnistuneen muutoksen kriteeri on uudistumisen onnistunut prosessointi yhdessä henkilöstön kanssa (Stenvall ym. 2012: 24, Stenvall & Virtanen 2007).

Strategisessa yhdistymisessä hyvä sopeutuminen uuden kunnan toimintaan on yksi avainkysymyksiä ja organisaatiokulttuurien yhteentörmäystä osattiinkin jo ennakoita Rovaniemi-selvityksessä. (Koski 2004c, 17) Jo ennen yhdistymistä Rovaniemellä suhtauduttiin positiivisesti yhdistymisen mahdollistamaan toimintakulttuurin uudistamiseen. Eniten vastarintaa aiheutti tavoitteiden määrittelemättömyys, muutosjohtamisen etäisyys työntekijöiden arjesta sekä esimiesten kesken vallitseva kilpailuasetelma. (Satokangas & Torvinen 2007, 33-37) Yhdistymisen jälkeisinä vuosina huomattiinkin, että ennakoinnista huolimatta kaupunki törmäsi työhyvinvointiin liittyviin ongelmiin ja että henkilöstön osalta muutosprosessin haittoihin olisi pitänyt varautua paremmin jo ennen yhdistymistä. (Satokangas & Torvinen 2007, 26-27) Näin ollen organisaatiokulttuurien ja henkilöstön yhteentörmäystä ei käsitelty riittävästi eikä intressiriitoja ratkottu riittävän proaktiivisesti.

Yhdistymisen jälkeen Rovaniemellä koettiin, että mikrotason johtamiseen panostaminen ei ollut riittävää. (Satokangas & Torvinen 2007, 26) Yhdistymissopimuksessa hallinnon konkreettisia tavoitteita olivat päällekkäisyyksien poistaminen, henkilöstön työnjaon selkeyttäminen ja työntekijöiden erityisosaamisen kehittäminen, joiden poh-

jalta hallintoa oli pyritty rationalisoimaan ja esimerkiksi henkilöstöä oli siirretty enemmän tuotantoon (Talousarvio 2008 ja taloussuunnitelma 2009-2011). Henkilöstölle tärkeää muutosjohtamisen merkitystä ei ole noussut kuitenkaan riittävästi esille, sillä toimenpiteet ovat sittenkin liikaa keskittyneet henkilöstön ja johdon työpaikkojen vähentämiseen. Huolimatta siitä, että strategisen yhdistymisen tueksi oli palkattu muutosjohtaja, muutoksen johtaminen ei lähtenyt liikkeelle yksikkötasossa likikään riittävästi. Niinpä henkilöstön kokemus johtamisen puutteista vaikutti sen kokemukseen yhdistymisen selkeydestä ja onnistuneisuudesta. (Stenvall ym. 2012: 25)

Rovaniemen yhdistymisestä huomaa, kuinka helposti henkilöstöä koskevat kysymykset hukkuvat muun muutoksen alle. Yhdistymisen alkuvaiheessa huomattiin selkeästi henkilöstön merkitys muutoksessa, mutta hiljalleen henkilöstön osaamisen hyödyntäminen jäi taka-alalle. Yhteisöllisyyden vahvistamiseen on kuitenkin sittemmin palattu tarkemmin mikä on kerännyt kiitosta. (Stenvall ym. 2012, 26)

Poliittisen päätöksenteon suhteen yhdistyneessä Rovaniemessä koettiin erilaisten päätöksentekokulttuurien yhdistäminen vaikeaksi. (Pirrkkiö & Satokangas 2008, 259) Yhdistymissopimuksessa kirjatut alueelliset asiat ovat saaneet yhdistymisen myötä uutta painoarvoa, koska entinen maalaiskuntalainen pääsi vaikuttamaan kaupungin asioihin ja toisin päin. (Koski 2004: 49, 31. Stenvall ym. 2012: 28) Vajaassa kymmenessä vuodessa Rovaniemen päätöksentekoon on tullut pyrkimystä tehdä asioita konsensushengessä ja näin onkin havaittu keskusteluilmapiirin parantumista (Stenvall ym. 2012: 28)

Yhdistymissopimuksen henkeä vastaavaa päätöksentekomallia Rovaniemellä ei oltu yhdistymisen alkuvuosina saatu aikaan. Alueellinen demokratia ei toteutunut tasa-arvoisesti. Vain yhdellä alueella, Yläkemijoella, oli oma aluelautakunta, jonka tarkoituksena oli jo vuosien ajan ollut järjestää asukas- ja asiakaslähtöiset palvelut asukkaiden tarpeiden mukaan. Rovaniemen yhdistymisen arviointia varten haastatellut kuntalaiset olivat yksimielisiä siitä, että alueellisen demokratian pitäisi toteutua koko uudella Rovaniemellä tasa-arvoisesti. Vaihtoehtoisen demokratian toteuttamiseksi keinoina nähtiin järjestöjen roolin vahvistaminen haja-asutusalueilla ja vaikuttamiskanavana. Päätöksentekomallin rakentaminen olikin yksi Rovaniemen haasteista, joka nähtiin myös keskeisenä osana yhdistymissopimuksen henkeä. (Stenvall ym. 2012: 30)

Vuoden 2011 lopussa Rovaniemen hallintosääntötyöryhmä päätti selvittää aluelautakuntien perustamisen valmiutta kyläyhdistysten- ja toimikuntien kanssa vuoden

2012 alkuneljänneksellä. Kaupungin päättäjät päättivätkin vuonna 2012 aluelautakunta-toiminnan perustamisesta vuoden 2013 alussa ja antoivat aluelautakunnille palvelujen järjestämistä vastuu kokeiluajaksi vuodesta 2014 eteenpäin. Aluelautakuntia perustettiin Yläkemijoen lisäksi viidelle alueelle: Yläounasjoki, Alaounasjoki, Alakemijoki, Sodankyläntien suunta sekä Ranuantien suunta. (Kaupunginhallituksen päätös aluelautakuntien perustamisesta, 2012)

Uusi Rovaniemi palveluiden näkökulmasta

Sosiaali- ja terveyspalveluiden toimivuuden, taloudellisuuden ja tasapuolisuuden tehostaminen oli yksi tärkeimmistä Rovaniemen kuntaliitoksen tavoitteista. Eri alueiden väestöjen ikärakenteet sekä erityiset tarpeet pyrittiin ottamaan huomioon päiväkotien, ryhmäperhepäiväkotien ja perhepäivähoidon ryhmäkokojen määrittämisessä sekä neuvolapalveluiden järjestämisessä. Samoja periaatteita käytettiin myös vanhusten kotihoidossa, palveluasumisessa ja laitoshoidossa, mutta palvelujen saatavuus määriteltiin alueellisten erityispiirteiden mukaan. (Leinamo 2010: 52). Syksyllä 2011 toteutettujen haastatteluiden perusteella liitosprosessin myötä toteutetut palvelurakenteiden uudistukset eivät olleet erityisen radikaaleja. Joidenkin kannanottojen mukaan kouluverkostossa olisi ollut hyvä tehdä radikaalimpia ratkaisuja. (Stenvall ym., 2012: 30)

Rovaniemen maaseudun palveluiden osalta kuntaliitos on ollut ristiriitainen. Kylien palvelut säilyivät kuntaliitoksen jälkeisinä ensimmäisinä vuosina pääosin hyvin kattavasti. Entisen maalaiskunnan 18 alakoulusta lakkautettiin vuoteen 2010 mennessä ainoastaan kolme. Toisaalta Muurolan lukion lakkautus on ollut jatkuvasti esillä siitä huolimatta, että alkuperäisessä yhdistymissopimuksessa luvattiin kehittää lukion toimintaa ensimmäisten vuosien aikana ja lopulta kesäkuussa 2015 koulutuslautakunta päätti Muurolan lukion lakkauttamisesta lukuvuoden 2015–2016 päättyessä. Samalla koulutuslautakunta päätti Oikaraisen koulun lakkauttamisesta. Vaikka Rovaniemen yhdistymisessä kylien elinkelpoisuuden kehittämisellä oli tärkeä rooli, osa kylien asukkaista on kokenut palveluiden heikenneen kuntaliitoksen toteuduttua. Kylien neuvottelukuntaa on kritisoitu sen roolista sivustaseuraajana, sen antaessa lähinnä lausuntoja eri suunnitelmista (Koski 2004a, Leinamo 2010: 57, Rovaniemen koulutuslautakunta 2015).

Tärkeää Rovaniemelle on ollut sen asema yliopistokaupunkina. Rovaniemellä sijaitsee kaksi korkeakoulua: Lapin yliopisto sekä Lapin ammattikorkeakoulu, jotka molemmat ovat tärkeitä erityisesti nuorien houkuttelemisessa Rovaniemelle. Hallituksen budjettileikkauksissa on kuitenkin leikattu rahaa yliopistoilta ja näin myös esimerkiksi Lapin yliopisto on joutunut leikkaamaan budjettiaan. (Lapin yliopiston hallitus 2015) Välttääkseen yhdistymisen Oulun yliopiston kanssa Lapin yliopisto on myös ilmaissut halukkuutensa yhdistää Lapin korkeakoulut. (Passoja 2015). Asia on herättänyt erittäin vaikeita alueellisia kiistoja Lapin maakunnan sisällä ja on parhaillaan keskeneräinen.

Rovaniemellä on huomattu strategisen kehittymisen aktiivisuuden vaihtelevan. Yhdistymisen alkuvaiheen jälkeen Rovaniemen uudistaminen hiipui ja strateginen uudistaminen väheni jossain määrin. Tähän syytä olivat mm. muutokseen väsyminen alkuvaiheen hektisen innon jälkeen sekä vuosikymmenen lopun kuntatalouden kiristyminen, jonka takia valmistelu ja päätäntä keskittyivät enemmän kriisiselviytymiseen kuin strategiseen kehittämiseen ja toteuttamiseen. Yhdistymisstrategiaa kritisoitiin myös liiasta yksityiskohtaisuudesta, mikä teki kaikkien tavoitteiden toteuttamisesta mahdotonta. (Stenvall ym. 2012: 13)

Uusi Rovaniemi talousnäkökulmasta

Kuntatalouden realistinen analysointi vaatii kahden hyvin erilaisen, mutta relevantin ympäristön erottamista ja kummankin tarkastelua. Kunnan taloudellista tasapainoa voidaan tulkita liikekirjanpitoa tarkastelemalla, jolloin kunnan rahaprosessit ovat helppo hahmottaa. Toinen vaihtoehto on tarkastella talouden tasapainoa toimeksiantotalouden kontekstissa, jolloin sekä kuntalainen, että kunnan perustehtävä eli tehtävien hoitaminen ja toiminnan järjestäminen tulevat huomioiduksi. Liikekirjanpitoa tarkasteltaessa kunnan talouden ytimessä ovat luvut. Alijäämäinen tulos tulkitaan talouden epätasapainona, kun taas ylijäämäistä tulosta pidetään tasapainoisena. (Sinervo 2011).

Ensimmäisenä kuutena vuotena Rovaniemen talous kehittyi monitahoisesti. Kaupungin kustannukset nousivat, mihin vaikutti sekä työvoimakustannusten kasvu ja yleisen kustannustason kasvaminen. Palveluiden turvaaminen lisäsi investointien määrää kaupungin asukasmäärän kohotessa. Toisaalta kaupungin tulorahoitus kasvoi myös: Valtionosuudet kohosivat lähes yhden kolmasosan vuoteen 2011 mennessä ja jatkoivat nousuaan vuoteen 2013 asti (ks. taulukko 1). Kaupunki on myös joutunut kohottamaan veroprosenttia kolme kertaa uuden kunnan aikana vastoin yhdistymissopimuksessa kirjattua periaatetta. (Stenvall ym. 2012: 39)

Koko kaupungin taloustietoja	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Toimintakate, milj. euroa	-210,2	-227,4	-241,7	-249,7	-263,4	-281,6	-302,6	-308,7	-323
Verotulot, milj. euroa	156,7	170,1	184,3	186,9	199,3	204,4	208,1	226,5	235,7
Verotulot, euroa / asukas	2 697	2 892	3 105	3 122	3 316	3 372	3 418	3 700	3 829
Valtionosuudet, milj. euroa	59,0	62,1	69,9	75,5	83,0	85,0	89,1	92,4	92,0
Valtionosuudet yhteensä, euroa / asukas	1 015	1 057	1 177	1 261	1 381	1 402	1 464	1 509	1 495
Tilikauden yli/alijäämä, milj. euroa	-1,7	-4,4	2,5	2,2	6,9	-2,2	-15,8	4,6	-4,4
Lainakanta, milj. euroa	63,6	71,0	75,5	76,4	75,3	72,1	74,1	95,3	102,4
Suhteellinen velkaantuneisuus, %	40,7	41,3	39,9	40,7	38,9	37,7	39,3	42,4	43,7

Taulukko 2. Rovaniemen kunnallistalous 2006 - 2014 (Rovaniemen talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2015–2017)

Vielä vuonna 2012 Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen arvioinnissa (Stenvall ym. 2012: 40) arvioitiin Rovaniemen lainanmaksukyvyyn olevan suhteellisen hyvä johtuen lainakannan pienentymisestä. Arvioinnin jälkeen lainakannan kasvu on noussut hyvin paljon erityisesti hyvin alijäämäisen vuoden 2012 jälkeen, ylittäen 100 miljoonan euron rajan vuonna 2014 (taulukko 1). Samassa arvioinnissa arvioitiin jo tuolloin Rovaniemen talouden olevan epätasapainoinen vuonna 2011. Yhdistymisen vaikutukset nähtiin positiivisina, mutta silti varsin ohuina verrattuna muihin Rovaniemen kokoisiin kuntiin. Vertailun perusteella yhdistyminen ei itsessään vaikuttanut menojen kasvuun, sillä menot olivat kasvaneet vastaavasti myös muissa vertailukunnissa. Myöskään tulojen osalta yhdistymisen vaikutukset eivät olleet suuria, valtionosuuksien ja verotulojen kasvaessa myös vertailukunnissa. Vertailukuntina arvioinnissa mukana olivat Joensuu, Mikkeli sekä Vaasa.

Rovaniemeen, kuten moneen muuhunkin kuntaan, on jo pitkään kohdistunut suuria taloudellisia paineita pitkästä taantumasta johtuen. Heikosta kansainvälisestä suhdanteesta alkaneet taloudelliset ongelmat ovat Suomessa jatkuneet rakenteellisten ongelmien takia. Koko Suomessa tämä on näkynyt työmarkkinatilanteen heikkenemisessä sekä pitkäaikais- ja rakennetyöttömien määrän kasvuna. Rovaniemellä kaupunki on laatinut alijäämäisiä taloussesityksiä viimeisen neljän vuoden ajan, minkä on mahdollistanut taseeseen aiemmin kertynyt ylijäämä. Kaupungin talousarvion mukaan alijäämäisten talousarvioiden esittäminen ei voi kuitenkaan jatkua, sillä uusi kuntalaki ja siihen liittyvä kuntatalousohjelma edellyttävät kunnilta aitoa talouden ylläpitoa. Yksi suuri ongelma Rovaniemen kaupungille on edelleen nettomenojen kasvu, joka on liian suuri verorahoitukseen nähden. Kasvu oli 3,5 prosenttia vuonna 2013 ja 4,6 prosenttia vuonna 2014. Positiivista on nettomenojen lasku yhdistymisen ajan alkuvuosien jopa 8 prosentin kasvusta. Kaupungin talousarvion mukaan elinkeinoelämä kokonaisuutena on kuitenkin säästynyt suuremmilta takaiskuilta ja matkailu on toipunut venäläisten matkailijoiden vähenemisestä huolimatta. (Rovaniemi talousarvio 2016 ja taloussuunnitelma 2017 - 2018)

Strategisen yhdistymisen saavutukset

Rovaniemen kaupungin yhdistymisprosessissa strategisuus viittaa siihen, että uudistuksella on tavoiteltu Rovaniemen kaupungin aseman ja vetovoiman vahvistumista sekä kaupunkialueen menestymistä. Yhdistymisen positiivisia vaikutuksia todentavat useat indikaattorit, kuten yrityskanta, syntyneet työpaikat sekä aloittaneet ja lopettaneet yritykset. Rovaniemen vahvistunut asema elinkeinoelämässä liitetään yhdistymisestä johtuviin muutoksiin. (Tilinpäätös ja toimintakertomus 2010, 18.) Yhdistymisen arviointiin haastateltujen kuntalaistenkin osalta kuntien yhdistyminen on saanut vahvaa tukea (Stenvall ym. 2012: 14) Yhdistymisen jälkeen kunnan vetovoiman kasvu nähtiin myös kasvaneena nettomuuttona, joka on sittemmin tasoittunut yhdistymistä edeltäneeseen aikaan, väkiluvun kuitenkin jatkaessa nousuaan syntyvyyden ja maahanmuuton avulla (taulukko 2)

ROVANIEMI									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Elävänä syntyneet	642	695	769	767	729	763	706	703	672
Kuolleet	442	481	496	459	506	456	524	491	466
Syntyneiden enemmitys	200	214	273	308	223	307	182	212	206
Kuntien välinen nettomuutto	-73	316	20	-28	-216	-3	-182	-128	-18
Nettomaahanmuutto	133	212	254	204	235	252	239	252	153
Kokonaisnettomuutto	60	528	274	176	19	249	57	124	135
Väkiluvun korjaus	4	-16	-19	11	0	-9	1	2	-5
Väestö 31.12	58 099	58 825	59 353	59 848	60 090	60 637	60 877	61 215	61 551
Muutos edelliseen vuoteen	264	726	528	495	242	547	240	338	336

Taulukko 2. Väestömuutokset vuosina 2006 – 2014 (Tilastokeskus)

Rovaniemellä kuntien välillä oli kyse ns. kehyskuntaparista. Rovaniemen kaupungilla maa-alueita oli melko rajallisesti, kun taas maalaiskunnalla maa-alueen osalta ei ollut ongelmia. Kuntien yhdistyessä yhdyskuntarakenteen toimivuuden paraneminen nähtiin erityisenä mahdollisuutena, joka ei kuitenkaan tapahtuisi automaattisesti, joten uusi Rovaniemi alkoi laatia alueiden käytön strategiaa jo ennen yhdistymistä. Onnistunut strateginen yhdistyminen on vaikuttanut positiivisesti kaupungin kehitykseen. Ongelmia alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä on seurannut kehittämisen kesken jättämisestä ja maapolitiikan kyvyttömyydestä palvella asukkaiden tarpeita (Stenvall ym. 2012: 15)

Strategisesti vaikeasti toteutettava tekijä yhdistymisessä on ollut entisen kaupungin ja maalaiskunnan välisen tasa-arvon toteuttaminen. Yhdistymisen arvioinnin haastatteluaineiston perusteella kuntalaiset kokevat, että keskuksen voimakas kehittäminen vaikuttaa negatiivisesti maaseudun elinvoimaan ja päinvastoin. Strategisuuden suuresta roolista on kuitenkin nähty olleen suuresti apua Rovaniemen selkeän kaksinapaisuuden aiheuttamien ongelmien ratkomisessa. Osa toimijoista kuitenkin pitää Rovaniemen laajaa kyläverkkoa kehitystä hidastavana tekijänä, eivätkä kaikki edes usko maaseudun elinvoiman säilymiseen (Stenvall ym. 2012)

Pohdinta

Strategisen yhdistymisen eduista ja haitoista ei käytettävissä olevan aineiston perusteella saa perusteellista kuvaa. Strategisen yhdistymisen edut näkyivät selkeimmin yhdistymisen alkuvaiheessa, jolloin yhdistymissopimuksen yksityiskohtaisuus auttoi monissa yhdistymisestä heränneissä kysymyksissä. Sen sijaan, että yhdistymisestä koituvia etuja olisi pidetty ikään kuin automaattisina, yhdistymistä suunniteltiin hyvin huolellisesti ja suunnitelman toteuttamisen eteen tehtiin paljon työtä yhdistymisen jälkeen. Kuitenkin aineistosta havaitaan, kuinka kuntaliitoksessa nopeasti on tuudittauduttu väärään turvallisuuden tunteeseen ja strategisen suunnittelun jatkumo on hidastunut merkittävästi. Sen lisäksi vuonna 2008 alkanut ja aina vain pitkittyvä globaali finanssikriisi on lyönyt kapuloita rattaisiin myös Rovaniemellä, missä kunnan toiminnasta on tullut enemmän selviytymistä kuin strategista kehittämistä.

Viisi vuotta yhdistymisen jälkeen Rovaniemen yhdistymistä pidettiin kuntalaisen näkökulmasta melko onnistuneena. Kymmenen vuotta yhdistymisen jälkeen näkökanta vaikuttaa vielä melko samanlaiselta, mutta haja-asutusalueilla on jouduttu kokemaan entistä kovemmin kiristyneen kuntatalouden aiheuttamat lieveilmiöt, kuten palveluiden keskittyminen Rovaniemen keskustaan. Onnistuneena voidaan kuitenkin pitää päätöstä aluelautakuntien perustamisesta, jolloin Alakemijoen lisäksi muutkin alueet saivat oman aluelautakunnan. Parhailtaan selvitetään, jatketaanko aluelautakuntaverkoston ylläpitoa.

Viisi vuotta yhdistymisen jälkeen toteutettu yhdistymisen arviointi antoi Rovaniemen tulevaisuudelle neljä eri mahdollista suuntaa: Nykytilanteeseen tyytyminen, näivettyminen, uuden voimakkaan Pohjoisen metropolin luominen tai ennustamattomuus ja sen hallinta. Vielä toiset viisi vuotta yhdistymisen jälkeen voimme jo hieman nähdä mihin suuntaan Rovaniemi on kehittynyt. Rovaniemi on jatkanut uudistumista hiljalleen taloudellisen turbulenssin vallitessa, mutta epävarmat olosuhteet ja ennustamattomuus ovat johtaneet pienimuotoiseen pysähtyneisyyden tilaan. Kaupunki on jatkanut vahvaa investointipolitiikkaansa lähinnä lainarahan turvin, mikä on johtanut lainakannan jyrkkään nousuun, mutta toisaalta uudistanut Rovaniemeä tehden siitä yleisesti houkuttelevamman

paikan asua ja nostanut sen asemaa Lapin pääkaupunkina. Näissä myös auttaa Rovaniemen asema yliopistokaupunkina. Julkisuudessa on esiintynyt vahvoja aikeita sekä Lapin ammattikorkeakoulujen että Lapin yliopiston yhdistämiseksi Oulun yliopistoon, mutta toistaiseksi asiasta ei ole yksimielisyyttä eikä vahvoja, ohjaavia päätöksiä.

Rovaniemien yhdistymisestä saatua kokemusta on hyvä käyttää aktiivisesti jatkossakin kuntaliitosten määrän jatkuessa korkeana Suomen hallituksen pyrkiessä erilaisiin kunta- ja aluehallintouudistuksiin. Rovaniemien yhdistymisen kaltaisia strategisia yhdistymisiä onkin nähty toteutettavan mm. Oulussa ja Salossa. Näiden kuntaliitosten tutkimisesta Rovaniemien kuntaliitoksen lisäksi on merkittävästi hyötyä jatkossa kuntaliitosten toteutuksia suunnitellessa. Strategisia kuntaliitoksia on siis toteutettu sekä kuntien reikäleipämallissa sekä rinnakkaismallissa, joten Suomesta löytyy mahdollisiin tutkimuksiin monta esimerkkitapausta.

Koko Suomen kannalta lisääntyneestä strategisuudesta kuntaliitoksissa on hyötyä, sillä kuntaliitosten huolellinen suunnittelu luo paremman pohjan kuntaliitoksen toivottujen tulosten saavuttamiseksi. Kuntaliitoksien vaikutuksien tutkiminen on kuitenkin haastava tehtävä vertailupohjan katoamisen vuoksi. Kukaan ei voi varmasti todentaa sitä, millainen tilanne olisi, mikäli Rovaniemet eivät olisi yhdistyneet kymmenen vuotta sitten. Rovaniemen kannalta on kuitenkin ollut hyvä, että kuntien yhdistymistä on tutkittu ja seurattu aktiivisesti tutkijoiden toimesta, jolloin liitoksesta on saatu reaaliaikaista arviointitietoa ja samalla enemmän hyötyä irti ja osan haitoista eliminoiduksi. Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymistä onkin syytä tutkia jatkossakin, kun kuntaliitoksesta kuluu enemmän aikaa. Tärkeää olisi myös vertailu muihin samoihin aikoihin toteutettuihin kuntaliitoksiin, jolloin voidaan vertailla esimerkiksi strategisia kuntaliitoksia toisiinsa sekä strategisia ja ”perinteisiä” kuntaliitoksia keskenään.

Lähdeluettelo

- Djupsund, G., V. Helander, & K. Ståhlberg (1975) *Det kommunala indelningsproblemet I Finland: Reformen och konsekvenser*. 105 s. Meddelanden från statsvetenskapliga fakultetet vid Åbo Akademi B: 46.
- Haberberg, A. & A. Rieple. (2008). *Strategic Management: Theory and Application*. 821 s. Oxford University Press Inc., New York
- Haveri, A. (1994) *On adaptive and strategic behaviour of local level communities*, 247 s. Acta Universitas Tamperensis ser A vol 393, Tampere 1994
- Haveri, N. & J. Nieminen. (2003) *Mitä hyötyä on kuntien yhdistymisestä? Kuntien yhdistymisten vaikutukset luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemana Heinolassa, Lohjalla ja Porvoossa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2003, 7-21.
- Helin H., O. Kallio, P. Meklin, J. Tammi & J. Vaakkuri. (2010). *Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa?* 161 s. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Acta nro 218
- Heuru, K. (2000) *Kunnan päätösvallan siirtyminen, Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa*, 410 s. Acta Universitas Tamperensis vol 760, Tampere 2000
- Johnson, G., K. Scholes, & R. Mittenberg. (2008) *Exploring corporate strategy: text and cases*. 1033 s. Prentice Hall Financial Times
- Kuntauudistuksen neuvottelukunta (1970) *Kuntauudistuksen neuvottelukunnan ehdotus tarkistuksiksi lääninhallitusten kuntauudistusta koskeviin suunnitelmiin*. 194 s. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Koski, A. (2004a) *Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymissopimus*. 20 s. Rovaniemi
- Koski, A. (2004b) *Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen*. 33 s. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 55/2004
- Koski, A. (2004c) *Rovaniemi-selvitys*. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 34/2004
- Lehtonen, O. & M. Tykkyläinen. (2010) *Kuinka väestö sijoittuu siirryttäessä tietoyhteiskuntaan*. Yhteyskuntapolitiikka, 75, 498-516

- Leinamo, K. (2004). *Kuntaliitoksen jälkeen. Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta*. 145 s Vaasan yliopisto, Levón-instituutti, Vaasa.
- Leinamo, K. (2010). *Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista: Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu–kaupunki -kuntaliitosten tarkastelua*. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti, Vaasa.
- Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos (1992). *Kuntien palvelutuotannon yksikkökustannusten ja kunnan koon välinen yhteys*. 86 s. B 47. Helsinki.
- Moisio, A. & R. Uusitalo (2003) *Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin*. 72 s. Sisäasiainministeriö, Kuntajaoston julkaisu 4/2003.
- Palomäki, M (1971). *Kunnallisen aluejaotuksen uudistamissuunnitelma Suomessa*. Terra 83:3, 149-157.
- Passoja, Annu (2015) *Lapin yliopisto haluaa yhdistyä ammattikorkeakoulun kanssa*. YLE <http://yle.fi/uutiset/lapin_yliopisto_haluaa_yhdistya_ammattikorkeakoulun_kanssa/8465549> 18.11.2015
- Pirkkiö, B. & P. Satokangas (2008). *Rovaniemien yhdistymisen arviointiprojektin III-vaihe: kokonaisraportti*. 402 s. Rovaniemen kaupunki.
- Polèse, M. & R. Shearmur. (2006). *Why some regions will decline: A Canadian case study with thought on local development strategies*. Papers in Regional Science, 85, 23–46.
- Rannisto, P. (2005) *Kunnan strateginen johtaminen*. 218 s. Acta Universitatis Tamperensis vol 1072,. Tampere
- Ryynänen, A. (2008). *Kuntauudistus ja itsehallinto*. 287 s. Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.
- Sandberg, S. & K. Ståhlberg (1997). *Kuntalaisten kunta ja valtio*. 99 s. Polemia 25.
- Satokangas, P. & J. Torvinen (2007). *Rovaniemen kaupungin ja maalaiskunnan yhdistymisen toimeenpanon arviointi*. 137 s. Rovaniemen kaupunki.
- Sinervo, L. (2011). *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. 291 s. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Soikkanen, H. (1966). *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta*. 888 s. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien Liitto, Helsinki.

- Stenvall, J., A. Suikkanen, A. Syväjärvi & J. Tyvitalo (2011) *Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen arviointi*. 87s. Rovaniemen kaupunki
- Stenvall, J. & P. Virtanen (2012) *Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen*. 282 s. Tietosanoma, Helsinki
- Tornberg, K. (2014) *Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos*. 324 s. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki
- Virtanen, M. & I. Kuokkanen (1993). *Kuntajaon muutoksen vaikutukset. Case-tutkimus Mikkelin, Pieksämäen, Parikkalan ja Piippolan seudun kunnista*. 162 s. Siäsaasiainministeriö, kunta- ja aluekehitysosaston julkaisuja 3/1993.

Muut lähteet:

- Kaupunginvaltuuston päätös aluelautakuntien perustamisesta 16.4.2012 § 37
- Lapin yliopiston hallituksen kokous 29.9.2015
- Rovaniemen kaupungin talousarvio 2016 ja taloussuunnitelma 2017-2018
- Rovaniemen koulutuslautakunnan kokouksen KOULLTK:18.6.2015 pöytäkirja
- Rovaniemen kuntainfo <<http://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Kuntainfo>>