

# Kuntarajan poistoja ja rajojen ylityksiä

ILKKA PYY  
Joensuun yliopisto

**Y**leistyneen käsityksen mukaan Suomessa on liikaa kuntia. Maan tavaksi on tullut esittää asia totena muistuttamalla, että kuntarajat periytyvät hevoskärryjen ja sulkakynien ajoilta. Ilmaisuun liittyy kaksi juonetta. Niistä ensimmäinen operoi leveiden hartioiden ja paksun lompakon metaforilla. Maailma kuntien ympärillä on muuttunut tietoyhteiskunnan globalisaation aikakaudella siten, että pieniin yksiköihin perustuvan, lähinnä taloudellisen itsehallinnon pohja on pettänyt. Hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi tarvitaan nyt sekä toimintojen keskittämistä että julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuuksia.

Toinen juonne ammentaa alueiden toiminnallisuuden ja ekologisen kestävyuden kriteereistä. Kun asutus keskittyy, ohenee palvelukeskushierarkioiden tarve. Aiemmin kyläkeskukset ja nyttemmin maaseudun kuntakeskukset ovat menettäneet tai menettämässä palvelujen ylläpitoon tarvittavia asukasmääriä. Maakuntakeskusten ja muiden suurempien kaupunkiseutujen varaan rakentuvat asunto- ja työmarkkinat sekä palveluverkot mahdollistavat tehokkaamman joukkoliikenteen järjestämisen.

Hevoskärrypuheeseen liittyy kolmaskin juonne – mielikuvien voima aika-tilan puristumisen ja luovan tuhon edetessä (Berman 1982, Harvey 1985, 1989 sit. Ogborn 1999: 157–159): nykykunnat ovat siten – paitsi rajoiltaan – ehkä myös monella muulla tavalla auttamattoman vanhanaikaisia. Tosin yksiselitteistä tulosta kuntien opti-

mikoosta tai liitosten hyödyistä ei tutkimuksissa ole saatu (Moisio–Uusitalo 2003: 3–4, Leinamo 2004: 130–132). Siten on myös epäselvää, ovatko juuri rajat vanhanaikaisuudessaan kuntien tehokkuutta ja tuottavuutta haittaava elementti. Optimistisesti kuitenkin ajatellaan, että rajoja poistamalla kunnat saadaan parhaiten uudistusten tielle.

Tässä kirjoituksessa ei pyritä arvioimaan pienten ja suurten kuntien etuja tai haittoja eikä tekemään johtopäätöksiä kuntaliitosten tarpeellisuudesta. Sen sijaan tarkastellaan, millaisia rajoja kuntaliitoksissa pitää ottaa huomioon ja millaisia rajanylityksiä kuntaliitosten onnistumiseksi tarvitaan (vrt. Koski 2004). Kirjoitus on luonteeltaan ilmiötä jäsentävä. Oheisaineistona käytetään Helsingin Sanomissa julkaistuja kunta- ja palvelurakennemuudistusta (Paras-hanke) koskevia kirjoituksia ja hankkeen aikana käynnistyneitä ja kiihtyneitä kuntaliitoksia.

Artikkelin aluksi pohdin kunnan, paikan ja rajan suhdetta. Tämän erittelyn avulla problematisoin kunnan luonnetta alueellisena toimijana ja jäsenmän kunnan toimintaa luonnehtivia rajoja. Tarkastelun lähtökohtana ovat sveitsiläisen maantieteilijä Benno Werlenin (2004: 154–157) näkemykset sosiaalisen toiminnan teorias- ta rationaalisen, normatiivisen ja kommunikatii- visen ulottuvuuksina. Nostan lisäksi esille emotionaalisen, tunnepitöisen, ulottuvuuden. Tämä ei johdu yhteiskuntatieteissä keskustelua herättävästä affektiivisesta (mielen)liikutuksista aikaan- saavasta käänteestä, vaan siitä, että kuntaliitok-

sisä poikkeuksetta puhutaan paikallisesta identiteetistä, kotiseudusta ja vastaavista paikkatuntemuksista.

### Kunta, paikka, raja

Kuntaa voidaan pitää keskeisenä paikan olomuotona mutta ei ainoana eikä merkitysyhteydeltään intensiivisimpänä. Vaikka kuntaan voidaan liittää myös kotia koskevia mielle yhtymiä (Raittila 2005), niin juuri koti on sekä fyysisten (lämpö, suoja) että henkisten (yksityisyys, turvallisuus) paikkakokemusten ytimessä. Paikka saakin luultavasti sekä mieleenpainuvimmat ja rikkaimmat että arkisimmat ja huomaamattomimmat merkityksensä asumisen kautta (Karjalainen 1995: 89–90). Lisäksi paikoissa toteutuu monimuotoisesti ihmisen ja luonnon suhde kulutuksen, omistuksen ja tuotannon aloilla. Tähän liittyen Vartiainen (1993: 37) on tiivistänyt neljä paikan olomuotoa: asuminen–yhdyskunta, omistus–territorio, talous–seutu ja hallinto–kunta.

Paikan käsitteellinen hahmottaminen on entistä monitahoisempaa internetin ja muiden liikkuvuutta ja läsnäoloa yhdistävien tekniikoiden ansiosta. Liikkuvuutta ja joustavuutta arvostavat elämäntavat korostavat ihmisten ja paikkojen suhteen hienovaraisuutta. Paikkoja ei voi lähestyä vain selvärajaisina ja samankeskinä, kuten esimerkiksi kodista asteittain laajenevina päivittäisten tai viikoittaisten toimintapiirien kehinä, vaan ne ovat pikemmin avoimia, huokoisia ja monenkeskisiä asioiden risteymiä (Massey esim. 2003: 60–66). Nykyään paikat tulkitaan identiteetin tapaan suhdekimppuina, ei identiteetin säiliöinä (vrt. Lehtonen 2004: 12–14), mutta se ei suinkaan vähennä sisältäpäin avautuvia eikä alitajuisia paikan tuntemisen tarpeita (Knuuttila 2006: 10, 2008: 108–110, Lehtinen 2006: 58–61). Samalla kun moderni ja mobiili yksilöllistyminen – kuten perinteiden ja suku- sekä perhesiteiden höltyminen – ovat lisänneet ihmisten riippumattomuutta synnyin- ja asuinpaikoistaan, kaipuu samastumiskohteisiin globalisoituvassa epäpaikkojen maailmassa ei ole kadonnut (Harvey 1989).

Maantieteessä verraten vakiintuneen aseman

on saanut paikkojen kolmitahoinen tulkinta objektiivisen sijainnin, subjektiivisen kokemuksen ja intersubjektiivisen kontekstin mukaisesti (Agnew 1987, Castree 2003: 167, 174–181, Granäs–Nyseth 2007: 10–11). Jäsennys on sinällään abstrakti ja sisältää erilaisia teoreettisia virikkeitä, mutta se tarjoaa myös kehittämis- ja soveltamismahdollisuuksia. Erityisesti Doreen Massey on kehitellyt kutakin näistä kolmesta paikan tulkinnasta alueellisen työnjaon kerrostumien, paikan tunnun ja toimintatilan käsitteiden avulla (Rannikko 2008: 26–29).

Paikkojen objektiivisten ja siten ulkopuolisten luonnehdintojen avulla tarkastellaan sosiaalisen vuorovaikutuksen alueellista perustaa. Tällöin paikat saatetaan nähdä korostuneesti vain fyysisinä ja materiaalisina edellytyksinä taloudelliselle toiminnalle, mutta kyse on myös laajemmin esimerkiksi kuntien ja yhdyskuntien rooleista ja asemista tuotannon, vaihdon, kulutuksen ja hallinnon järjestelmissä. Nämä paikkakuntien (yhteiskunnalliset) sijainnit ja asemat sisältävät kuitenkin aina monikerroksista ja -tasoista paikallisuutta: kulloinenkin paikallisuus saa merkityksensä suhteessa ylipaikalliseen.

Paikkojen subjektiiviset lähestymistavat kiinnittävät ihmisten kokemusmaailmaan. Paikkoja tarkastellaan ikään kuin sisältä päin elettyinä ja koettuina. Kyse ei ole kuitenkaan vain ihmisistä paikoissa, heidän suhteistaan ja tuntemuksistaan paikkoja kohtaan, vaan myös paikoista ihmisissä, jolloin paikat muun muassa vaihtavat sijaintiaan muistojen, kertomusten ja muiden paikan ilmenemis- ja esitystapojen mukaisesti. Nämä näkökulmat tekevät ymmärrettäväksi sen, että myös paikkasidokset voivat toisinaan olla luokan, etnisen ryhmän, sukupuolen ja sukupolven tapaan jännitteisiä sosiaalisen elämän määreitä. Äärimuodossa tästä kertovat monet alueelliset konfliktit eri puolilla maailmaa, mutta kentties tarkoittamattaan voivat myös mediat muokata ihmisten ja paikkojen sidoksia. Esimerkiksi elokuun lopulla 2008 Helsingin Sanomien kotimaan sivuilla julkaistiin laaja juttu joensuulaisesta työkyvyttömyyseläkeläisestä, joka tekee ”tuohikoreja” olutpakkausten pahvikääreistä.

Paikat eivät kuitenkaan ole vain alueellisen

erilaistumisen reaalisia asemia tai henkilökohtaisesti merkityksellisiä kokemuksia sisältäviä kohteita, vaan aktuaalista vuorovaikutusta ja verkostoja rajoitetun ihmisjoukon kanssa jokapäiväisessä toimintatilassa. Nämä arjen rutiinit ja käytännöt sisältävät paikkoihin liittyviä ideoita ja instituutioita, jotka puolestaan asettavat fyysisiä ja sosiaalisia rajoituksia oppimiselle ja tulkinalle. Kyse on yhtäältä toimintojen kirjon ja aukioloaikojen tapaisista konkreettisista rajoituksista, joilla ihmisten valintoja ja kohtaamisia säännellään, mutta toisaalta ”paikallisesta” ja ”hiljaisesta” tiedosta sekä siihen liittyvästä toiminta-altiudesta (vrt. Staffans 2004: 67–71, Bäcklund 2007: 56–61). Voidaan kiinnittää huomiota muun muassa siihen, miten eri tavalla tehtaan sulkemiseen suhtauduttiin Voikkaalla ja Summassa verrattuna suhtautumiseen Kemijärvellä.

Kunnat ovat eittämättä paikkoja edellä luonnehdituilla kolmella tavalla. Mutta millä tavalla ne sitä ovat, riippuu siitä, kuinka ymmärrämme paikan rajat kussakin paikkatulkinnassa. Ajankohtaisuudestaan huolimatta kuntaliitokset ja kuntien rajat ovat kysymys, jota on sangen vähän lähestytty yhteiskuntatieteiden piirissä käydyn rajatutkimuksen näkökulmista, kuten esimerkiksi globalisaatiosta, kansainvälisten suhteiden muutoksesta, alueellisesta integraatiosta, valtion suvereniteetin ja kansalaisoikeuksien dilemmasta, nationalismiin ja regionalismiin noususta virikkeensä saaneista perspektiiveistä. Seuraavassa kuntien juridispainotteisia rajatarkasteluja avaretaan hyödyntämällä rajoja konstruoivia ja syntetisoivia lähestymistapoja. Anssi Paasin (esim. 2003: 464, 2005: 19–22) mukaan valtioita – ja myös kuntia – jäsentää koko ajan muutoksessa olevat symboliset, diskursiiviset ja institutionaaliset rajat. Tällöin kunnillakin on paitsi poliittiset rajat, myös niiden politiikalla on rajat ja niissä tehdään rajojen politiikkaa.

Kuntien hallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon, jota haastetaan monesta suunnasta. Kaarlo Tuori (2008) kysyy, mikä on kunnallisen itsehallinnon painoarvo perustuslaillisesta näkökulmasta KHO:n Lounais-Sipoo-päätöksen jälkeen. Kuntien itsehallinto on vaikuttanut asiallisesti epämääräiseltä myös niissä kuntaliitoksissa,

joissa kuntien välille on valtiovarainministeriössä jouduttu luomaan yhdyskäytäviä tai joissa neuvoa antavan kansanäänestyksen tulosta ei ole noudatettu. Lisäksi suuri osa hallinnon ja politiikan eliittiä asettaa palvelut ja kuntien itsehallinnon vastakkain korostamalla palvelujen laatua ja saatavuutta tuottajan sijasta. Nykyään jo keskituloistenkin kansalaisten keskuudessa palvelutuottajien kilpailutus ja ostopalvelut ovat kasvattaneet kannatustaan (Fredriksson–Martikainen 2008: 44). Kuntiin ei myöskään samastuta lainkaan siinä määrin kuin hyvinvointivaltion kannatuksesta tai Pohjoismaita vertailemalla voitaisiin päätellä (Ståhlberg 1998: 199–201).

Edellä oleva viittaa siihen, että kunnissa ei ihmisten mielestä harjoiteta rajojen politiikkaa. Kunnat eivät näyttäisi olevan keskeisiä toimijoita niissä tilanteissa, joissa syntyy ihmisten välille yhteenkuuluvuutta tai jotkut ryhmät pyrkivät erottautumaan muista. Pitävätkö tällaiset väitteet paikkansa? Millaisen mahdollisuuden kuntien toimintojen arviointiin kuntaliitokset tarjoavat? Mihin mittaan kuntien monisäikeistä paikalluonnetta voidaan selventää kiinnittämällä huomiota rajojen politiikkaan? Seuraavassa näitä kysymyksiä tarkastellaan nelivaiheisena etenevän rajojen politiikkaerittelyn avulla.

### Rationaaliset rajat ja reunaehdot

Paras-hankkeen käynnistyessä vuonna 2005 alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen (kesk.) ennakoi kuntien määrän vähenevän ainakin sadalla. Ennustus näyttää enemmän kuin toteutuvan, sillä neljässä vuodessa kuntien lukumäärä on vähentynyt 432:sta 348:aan. Pyrkimyksessä toiminnallisiin alueisiin ja palvelurakenteisiin on sen sijaan edelleen epäselvyyttä. Ensinnäkin palvelujen järjestämisen tavat ovat jatkuvasti monipuolistuneet, mikä kyseenalaistaa palvelu- ja kuntarakenteen yhdenmukaisuuden tavoitellun tarpeellisuuden. On otettava huomioon, että kunnat vastaavat palveluista, joiden optimaaliset yksikkökustannukset suhteutettuna asukas-pohjaan, kunnan kokoon ja muihin olosuhdekäijöihin vaihtelevat suuresti.

Toiseksi toiminnallisten alueiden muodos-

tamisen edellytykset eivät ole samanlaiset eri puolilla maata, vaan erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomesta puuttuvat vahvat kaupunkikeskukset. Aluekeskusohjelma-alueet kattavat kohtuullisesti koko maan, mutta mukaan on kelpuutettu myös sangen vaatimattomia keskuksia. Kolmanneksi eheidän kaupunkiseutujen rakentaminen on – Kouvola ja Salo pois lukien – osoittautunut Paras-hankkeen erityisponnisteluista huolimatta työlääksi.

Verraten tuore Joensuun seudun toiminnallisuutta koskeva arviointi (Soininen 2008) valaisee joitakin Paras-hankkeen ehtoja. Joensuun seudulla kuntaliitokset ovat edenneet vaihteittain. Pienet ja syrjäiset Kiihtelysvaara ja Tuupovaara tulivat Joensuun osiksi vuonna 2005. Vuoden 2009 alusta Joensuu laajeni Enoon ja Pyhäselkään. Sen sijaan asukasluvultaan suurimmat ja yhdyskunniltaan likeisimmät Kontiolahti ja Liperi pysyttelevät Joensuusta erossa. Vastaavanlaisia kaupungin läheisen maaseudun vahvoja ja itsenäisyydestään kiinnipitäviä kuntia ovat muun muassa Siilinjärvi (Kuopion seutu), Janakkala ja Hattula (Hämeenlinnan seutu) sekä Muurame (Jyväskylän seutu). Vaikka Joensuun kuntaliitos etenee repaleisesti, siellä ei ole kuitenkaan jouduttu luomaan teknisiä yhdyskäytäviä liitososapuolten yhteisen rajan aikaansaamiseksi, kuten esimerkiksi Kalvolan ja Hämeenlinnan tai Savonlinnan ja Savonrannan välillä.

Miksi osalla kaupunkiseutujen kuntia on mieltä harata vastaan? Joensuun seudun arviointi antaa tulkintaeväitä. Kun eri toimijoilta kysyttiin tärkeimmistä seututason tehtävistä, kärkeen nousivat terveydenhuolto, elinkeino- ja yrittäjyysasiat, vanhustenhoito sekä sosiaali- ja koulutuspalvelut. Keskiryhmään nimettiin maankäyttö, liikenne, ympäristö ja asuminen. Vähiten tärkeisiin jäivät kulttuuri-, nuoris- ja liikuntatoimi. Vastaukset heijastelevat sitä, että tärkeiksi koetut kuntatason tehtävät ovat automaattisesti tärkeitä myös seututasolla, vaikka keskiryhmän asiat on mielletty olennaisiksi seutujen toiminnallisuuden kannalta. Juuri niitä koskien seitsemäntoista suurta kaupunkiseutua velvoitettiin esittämään yhteistyösuunnitelma Paras-hankkeen yhteydessä.

Vaikka kuntaliitoksia on tapahtunut ennätyksmäärin, ovat kunnat turvautumassa huomattavasti enemmän yhteistoiminta-alueisiin. Syksyllä 2008 oli 3/4 kunnista eli 272 kuntaa sopinut perusterveydenhuollon ja osin sosiaalitoimen palvelujen järjestämistä yhteistoiminta-alueilla. (Suomen Kuntaliitto 2008). Aimo Ryytäsen ja Matti Kankareen (2007) mukaan kuntien pakottaminen yhteistoiminta-alueiksi on kyseenalaista paitsi paikallisen itsehallinnon peruskirjan (Euroopan Neuvosto 1985) myös kunnan palvelujen kannalta. Siten luodaan rajaa kunnan oman organisaation ja sen ulkopuolella tuotettavien palvelujen välille. Jälkimmäisissä sosiaali- ja terveyspalvelut ovat edelleen erkaantumisessa toisistaan. Tähän päälle tulevat vielä tilaaja-tuottajamallit ja mahdollisilta kolmansilta tahoilta ostettavat palvelut. Jos kuntaliitoksissa ja seutuyhteistyössä on ongelmana toiminnoille ominaisten skaalojen yksipuolistuminen ylimmän hierarkiatason ehdoilla, niin yhteistoiminta-alueisiin näyttäisi sisältyvän vähintään yhtä vaikeita uusia rajankäyntejä.

### **Normatiiviset rajat ja toivon perspektiivit**

Yhteiskuntasuunnittelun yhtenä ideoina voitaneen pitää sitä, että hallinnolliset rajat noudattaisivat toiminnallisia (asunto- ja työmarkkinoiden) rajoja. Silloin kuntaliitoksien sijasta pitäisi keskittyä yhdyskuntarakenteen eheyteen. Monilla kaupunkiseuduilla tarvittaisiin pikemmin kunnanosaliitoksia, joilla keskuskaupunkien ulkopuolelle mutta rajojen tuntumaan syntyneet pientalotaajamat liitetään työssäkäyntikaupunkiin. Kaupungin läheisen maaseudun kunnat eivät ole useinkaan perustaneet asukkaiden houkuttelua julkisen liikenteen vaan yksityisautoilun varaan.

Lounais-Sipoon liitos Helsinkiin edustaa uudenlaista ajattelua. Siinä keskuskaupunki arvioi kasvutarpeitaan ja päättää toimia. Toimiessaan Helsinki on voinut vedota siihen, että kyseessä eivät ole itsekkäät syyt vaan kansallinen etu eli Suomen ainoan metropolialueen kasvuedellytysten turvaaminen osana koko maan kansain-

välillä vetovoimaisuutta. Lounais-Sipoon tapaus edustaa myös uudenlaista hallinnollista käytäntöä, koska liitokseen haettiin maan hallitus toimijaksi. Päätös toteutui nopeasti, vaikka siinä oli monta vaihetta: selvitysmiehen työ, varjoselvitysmiehet, useita valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen, neuvoo-antava kansanäänestys ja runsaasti aktivismia toreilla sekä mediassa. Helsingin toimintaa pidettiin röyhkeänä ja Sipoon omahyväisen piittaamattomana. Pakkoliitos toteutui vuoden 2009 alussa, mutta Helsinki ja Sipoo jatkavat kiistelyä korvauksista.

Sipoon lounaiskulma on pakkoliitoksenakin ääritapaus, joka vaatii pohtimaan hallinnon oikeutusta. Helsinki on perustellut metropolialueen laajentamista itäsuuntaan Vuosaaren sataman valmistumisella ja luontevalla mahdollisuudella tukeutua olemassa olevaan raideliikenteeseen. Tätä on puolestaan pidetty etusijalla, jotta kohtuuhintainen asuntotuotanto voidaan turvata ja huolehtia sekä ekologisen kestävyysnäkökulman että ilmastopäästöjen vähentämisen vaatimuksista. Siinä missä raideliikenteen ekotehokkuutta on ainakin pitkällä tähtäimellä alettu kyseenalaistaa, on Sipoon lounaiskulman tapauksessa heti esitetty epäilyjä kohtuuhintaisen asumisen toteutumisesta.

Metropolialueen kasvuun kansallisina ja paikallisina intresseinä näyttää itse asiassa liittyvän erityisen syvä sosiokulttuurinen railo. Se koskee kuntaliitoksille tavallista rajankäyntiä kaupunkimaisuuden ja maaseutumaisuuden välillä, mutta Lounais-Sipoo on myös kiihdyttänyt keskustelua asumisen todellisista ja kuvitelluista ihanteista. Syksyllä 2008 käytiin pääministeri Matti Vanhasen (kesk.) johdolla debattia siitä, pitääkö metropolialuetta rakentaa asukasluvultaan isohkojen ja tiiviiden pien- ja rivitalokaupunkien hajakeskitettynä saaristona vai ratojen varren kompakteina kerrostalovaltaisina kaupunginosina (Kortteinen–Vaattovaara 2008, Kuisma 2008, Soininvaara 2008). Näistä edellinen vetoaa suomalaisten enemmistön identiteetti- ja maisemakäsityksiin, kun taas jälkimmäistä puoltaa olemassa oleva ja kenties tulevakin työpaikkojen ja palvelujen sijoittuminen.

Vaikka Lounais-Sipoo repii tavallaan suoma-

laisuuden sisusta, ratkaisun korkean tason toteuttajat olettivat, ettei siitä kyseenalaisista piirteistään huolimatta tule kansalaisia suuresti jakavaa kysymystä. Liittämisasiaa ajaneiden keskuudessa haluttiin luonnollisesti korostaa ratkaisun luonnetta hallinnollisena yleisen ja erityisen edun kysymyksenä. Se oli omiaan hämärtämään sitä, että kyse on arvoista ja arvovallasta. Kiistassa asetuttavat nimittäin vastakkain paikallisen itsehallinnon yhteisöllisyyteen ja läheisyyteen liittyvät arvot sekä toimintojen yhtenäisyyttä ja tasa-arvoista saatavuutta korostavat hyvinvointivaltion arvot. Samalla kierrytään kohti tulkintaa, että paikallisen itsehallinnon ideaalin vastakohtana ovatkin valtion hallinnon intressit ja periaatteet. Lopulta kyseisessä osaliitoksessa koeteltiinkin valtion ja kuntien päätösvalan rajoja.

Hiukan paradoksaalisesti pakko-osaliitosta ajaneiden keskuudesta avautui myös toivon perspektiivi kuntajakoa koskevaan keskusteluun. Kolmen ministerin mielipidekirjoitus Helsingin Sanomissa 18.2.2008 koski Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämistä yhdistämisen selvittämisestä. Braxin (vihr.), Kiviniemen (kesk.) ja Vapaavuoren (kok.) esitystä pidettiin pääkaupunkiseudun uusien yhteistyönäkymien kynnyksellä huonosti ajoitettuna ja jopa demokratian vastaisena. He kuitenkin osuivat kuntaliitoskeskustelumme heikkoon kohtaan. Tähän asti asukkailla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa selvityksen aloittamiseen eikä edes selvityshenkilön valintaan. Kuntaliitosselvityksiä ovat tehneet muutamit kokeneet ja arvostetut asiantuntijat tai emeritustoimijat. Itse selvitykset ovat olleet verraten muodollisia kuntatalouden katsauksia, joissa paikallisten erityispiirteiden tarkastelulle ei ole ollut paljon sijaa. Poikkeuksesta esitykset ovat päätyneet suosittamaan liitosta. Kansalaisten osallistumisen painopistettä olisi kuitenkin järkevää siirtää selvityksen jälkeisestä mahdollisesta kansanäänestyksestä osallisuuteen itse selvityksestä ja sen laadinnan ehdoista.

Kolmen ministerin puheenvuoron toinen demokratia-aspekti koski neuvoo-antavan kansanäänestyksen kehittämismahdollisuuksia kunnallisvaalien yhteydessä. Tätä nykyinen lainsäädän-

tömmä ei salli. Hallinnossamme ja lainsäädännössämme on ilmeisen syvään juurtunut epäily kansalaisten kyvyistä ottaa kantaa useammalaiseen ja -tasoiseen kysymykseen samalla kertaa. Äänestämme henkilöitä, emme asioista (Büchi 2007).

### Kunnioitus ja kuntaliitos

Neuvoa-antavia kunnallisia kansanäänestyksiä on järjestetty vuoden 1991 jälkeen maassamme 52, joista 47 on käsitellyt kuntaliitosta. Vain muutamana kerran valtuustot ovat päätyneet päättämään annetun neuvon vastaisesti. Aivan viimeajoilta on kuitenkin tapauksia, kuten Nurmo ja Joutseno, joissa poliisi on joutunut turvaamaan ratkaisevaa valtuuston kokousta ja valtuutettuja on myös uhkailtu. Nurmossa 62 prosenttia kuntalaisista vastusti kuntaliitosta Seinäjokeen ja Joutsenossa peräti 73 prosenttia vastusti liitosta Lappeenrantaan. Molemmat kuntaliitokset toteutuivat vuoden 2009 alussa.

Paras-hanke on saattanut liikkeelle laajalajaisen kuntarakenteen muutospaineen, jonka mukaisesti valtuutetut näyttävät voivan rohkeammin uhmata myös kansalaismielipidettä. Kuntakentällä näyttäisi olevan muutoinkin painetta poliittisen johtajuuden vahvistamiseen, jota kuvaa muun muassa pormestarimallista käyty keskustelu. Samalla kun Paras-hanke ravistelee kuntajakoa, myös virka- ja luottamushallinnon sekä ylipäättään hallinnon ja kansalaisten suhteet ovat liikkeessä. Äkkiseltään neuvoa-antavien kansanäänestysten ylikävely ja siirtyminen pormestarimalliin suoralla kansanvaalilla toteutettuna eivät näyttäisi mahtuvan samaan logiikkaan. Kuntajaon huomattavassa muutoksessa ei ole kuitenkaan kyse vain kuntien talouden ja palvelujen pelastamisesta, vaan myös paikallista kulttuuria, vaikutusmahdollisuuksia ja kotiseudun merkityksiä koskevasta uudelleen arvioinnista.

Kansanäänestyksiin ja pormestarmalleihin voidaan yhdistää pyrkimys jatkuvasti laskeneen äänestysaktiivisuuden kehityksen kääntämisestä. Sama perustelu on esillä myös äänestysiän laskua koskevassa keskustelussa. Samalla keskustelu on

laajentunut siihen, millainen ja kenen huoli alhainen äänestysaktiivisuus oikeastaan on. Muun muassa Sami Borg (2008: 104) on muistuttanut, että vastuu kansalaisten mobilisoinnista on ensisijaisesti puolueilla eikä viranomaisilla. Tämä näkökohta on yksiselitteisempi valtakunnan kuin kunnallispolitiikan osalta. Muodollisesti asiaa voi perustella sillä, että kunnissa ei ole puolueiden mukaista hallitus–oppositio-asetelmaa.

Käytännössä ja kuntalaisten arjessa äänestysprosenttia olennaisempi asia on lähi- ja käyttäjädemokratia, jonka kehittämiseen kunnissa ja kuntaliitosselvityksissä ei kiinnitetä ainakaan liikaa huomiota. Asiakasnäkökulma ja syrjäytymisen ehkäiseminen ovat ehkä eniten korostaneet sosiaalitoimen roolia kansalaisten osallistumismahdollisuuksien esilläpidosta. Toisaalta toimintojen sijoittumista ja maankäyttöä koskevissa kysymyksissä lainsäädäntöemme ottaa kansalaisten osallisuuden parhaiten huomioon, joten arkkitehtien ja insinöörien asiantuntemus asukkaiden osallistumistarpeista on lisääntynyt. Voikin olettaa, että rajanylitykset teknisen ja sosiaalitoimen välillä ovat lähi- ja käyttäjädemokratian kehittämisessä erittäin tärkeitä.

Kyselyjen mukaan kansalaiset pitävät tärkeänä asuinalueensa viihtyisyyttä ja turvallisuutta, mutta kokevat vaikutusmahdollisuutensa asuinalueella heikoiksi (Eronen ym. 2003: 66–67, Siltaniemi ym. 2008: 33–34, 43–89). Tämä pulma vaatii osallisuuden ja osallistumisen pohjimista. Osallisuus on kuntalaisten – asukkaina ja palvelujen käyttäjinä – palaute- ja kuulemismenettelyjen jatkuvaa kehittämistä sekä niiden esillä olosta huolehtimista ja käyttöön rohkaisemista, ja sen voi katsoa kuuluvan kunnan virkakoneiston tehtäviin. Itse osallistuminen on kuntalaisten oma asia, josta voi kieltäytyäkin. Osallistumiseen aktivointi ja mobilisointi ovat puolueiden ja laajemmin järjestöjen varassa. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden työnjakoon liittyy paljon jännitteitä, joita erottelu osallisuuden ja osallistumisen välillä voi myös hälventää. Edellä viitattiin osallisuuden vahvistamiseen kansanäänestyksiä kehitettäessä (ks. Sutela 2000, Büchi 2006). Esimerkiksi kuntaliitosäänestyksessä ei kysyttäisi kyllä vai ei,

vaan kysyttäisiin kantaa useisiin liitoksen etujen ja haittojen mukaan jäsenyviin seikkoihin, joiden pohjalta rakentuisi äänestystulos.

Kansanäänestysten kehittäminen – ja aluksi kunnioituksen palauttaminen – on tehokkuuden ja tuottavuuden läpäisemässä hallinnossa vaikeaa (vrt. Sennett 2004: 155–202). Kuntaliitosten jälkeen voimavaroja ja päätöksentekoa keskitetään, vaikka hajauttamiseen syntyy myös mahdollisuuksia. Yhä suuremmiksi kasvavat kunnat kutistuvat tietien tahtoen yhteisten asioiden areenoina ja samalla ne irtautuvat paikallisuudesta yleispiirteisiksi palvelujen ja yritysten toimintaedellytysten organisoijiksi. Maaseutu näyttääkin menettävän melko tyystin paikallishallinnollisen ja -poliittisen statuksensa. Kilpailutus ja ulkoistaminen vievät viimeiset rippeet kaupunkeihin liitettävien maaseutukuntien monipuolisesta tehtäväkuvasta. Myös Leader-toimintaryhmien epävarman tulevaisuuden takia maaseutualueilla saatetaan pian olla tilanteessa, jossa sekä paikalliset asiat että niihin vaikuttamisen kanavat puuttuvat.

Suurkunnat voidaan mekaanisesti tulkita vahvemmiksi paikallisuuden puolustajiksi kuin pienet. Niissä palvelutuotantoa voidaan tehostaa ja yksikkökustannuksia alentaa, jos monialaisuudelle ja paikallisyhteydelle ei panna painoa. Suurien kuntien ajatellaan olevan myös sitä vetovoimaisempia mitä enemmän ne tarjoavat eri alojen asiantuntijoille mahdollisuuksia erikoistua. Molemmissa tapauksissa kuntien rooli määrittellään palvelujen ja talouden näkökulmasta ilman kunnan ja paikallisuuden kohtalonyhteyttä. Mutta juuri tässä yhteydessähän kunnat ovat kiinnostavia, jos paikallisuus koetaan tärkeäksi ja paikallisuus on tärkeää, jos kuntien kautta on mahdollisuus vaikuttaa asioihin.

### **Kunnan kommunikatiivisena toimintatilana rajat: kyräilyä ja pörinää**

Kustaa Vilkkunan (1966: 17) mukaan kunta merkitsee yhdessä toimivaa väkijoukkoa. Suomessa on juurtunut syvälle ajatus, että yhdessä toimiminen edellyttää samanmielisyyttä. Kuntien seudullisen yhteistyön kontekstissa yhteinen tavoite-

te- ja tahtotila on nähty erityisen tärkeäksi ja vaalimisen arvoiseksi asiaksi. Varovaisesti ja huolella rakennettu yksituumaisuus voidaan kuitenkin vähäisillä toimilla ja puheilla myös romuttaa. Yksimielisyyden tavoittelulla on kiistattomat etunsa, mutta siten on toisaalta vaikea tehdä uudistuksia, kokeilla ja testata uusia ideoita.

Avoimesti erimielisen, mutta kertakaikkiset pattitilanteet välttävän keskustelun käyminen on monissa Suomen kunnissa vaikeaa. On muun muassa esitetty väitteitä (Wiberg 2005: 26–31), että kuntia hallitsee pieni ja sulkeutunut eliitti tai muutamat vahvat intressipiirit. Silloin eivät edes kehittämisen asiantuntijat välttämättä kohtaa toisiaan. Viimeaikainen aluekehitystä koskeva keskustelu on korostanut ennen kaikkea paikallisen pörinän ja hyörinän tärkeyttä (Barthelt ym. 2004: 38–39). Tarvitaan kaikenlaisia kohtaamisia, joissa on yhdessäolon ja yhteisöllisyyden lisäksi aina jollakin tavoin läsnä uusien ideoiden – joskin myös erimielisyyksien – syntymisen mahdollisuus. Pörinää toivottaessa saatetaan olettaa, että on olemassa paikallista tietoa, jota ei etsitä eikä pyritä hyödyntämään.

Kohtaamisten ja ideoiden syntymisen yhteydessä on hyödyllistä tehdä ero vähintään kahdenlaisen kokemuksen välillä (Sotarauta ym. 2003: 37–57, Sotarauta 2004: 13). Toinen perustuu ennako-odotuksia vastaavaan kokemukseen ja siitä avautuviin ratkaisumahdollisuuksiin (tiedä, mitä ei tiedä -kokemus). Se pyrkii rajaamaan yhteistyön toimiviksi osoittautuneisiin suhteisiin. Sujuvuuden ja vahvistuvan samanhenkisyyden käänttöpuolena on kuitenkin herkästi sisäänpäin kääntyneisyys ja uusiutumiskyvyn aleneminen. Mutta on olemassa myös toisenlainen kokemuksen laji (ei tiedä, mitä ei tiedä -kokemus), jonka perusta on jatkuvan uudistumisen ja oppimistarpeiden ajatuksessa. Se puolestaan haake aktiivisesti ja tietoisesti uusia yhteistyösuhteita, vaikka ilmeisenä riskinä on ajan ja resurssien hukka. Jälkimmäiseen tarttumisen haaste on sitä suurempi alueilla, joilla edellytykset ovat lähtökohtaisesti huonot, eli vähäväkisillä alueilla, joilla monet perinteiset kehittämismahdollisuudet ovat moneen kertaan läpikäydyt.

Etelä-Savossa sijaitseva seitsemän tuhannen

asukkaan Mäntyharju on suomalaisittain monella tapaa keskiverto maaseutukunta. Valtaväylistä sivuun jääneen kunnan väestö- ja työpaikkakehityksen suunta on ollut jo pitkän aikaa laskeva. Paras-hankkeessa kunta voi joutua väliinputoajaksi. Etäisyys seutukuntakeskus Mikkeliin tekee myös kyseenalaiseksi merkittävien kuntaliitoshyötyjen saavuttamisen. Mäntyharjulla ei myöskään ole vahvaa tunnettuutta tai selkeää imagoa, joskin viime vuosina maine kesämökkikuntana on vahvistunut. Tähän on yhdistynyt kulttuurisia piirteitä vanhan pitäjätuvan muuttua taidekeskus Salmelaksi.

Kesäisin tori ei ole Mäntyharjun ainoa vetävä paikka, vaan Salmelan näyttelyt, konsertit, tapahtumat ja kilpailut kulttuurihistoriallisesti arvokkaassa vanhan kirkonkylän miljöössä houkuttelevat. Täten Mäntyharjussa on erinomaiset mahdollisuudet kohtaamisille, joissa paikalliset tahot voivat kytkeytyä ties minkä valtakunnan merkkihenkilön verkostoihin. Salmelan ympäristöön sijoitetut eriaikaiset ja -tyyliset huvimajat (arkkitehtinä mm. Engel, Lönn, Marsio, Vikström ja Eriksson) voidaan myös nähdä viittauksina mökkikunnan imagon tuotteistamiseen ja muihin mahdollisuuksiin.

Paikallisen tiedon ja pörinän lisäämisen liitosta on esitettävissä myös uusi, joskin pienimuotoinen esimerkki. Paikallislehdessä oli kuva päätoimitajasta päässään pipo, jossa oli teksti Köpsä. Sana on tietävästi hyvin paikallista murretta ja tarkoittaa yksinkertaista ja tyhmää, mutta sitä voi tuon sanan mukaan olla myös sopivasti ja hyvällä tavalla. Termi on toisin sanoen moniselitteinen ja -mielinen, jolloin käyttöilanteet ja -yhteydet ratkaisevat, millaisen sävyn se saa. Markkinoille on sittemmin tullut Köpsä-tuotteita (hattuja, T-paitoja) ja paikallislehden aloitteesta kesällä 2008 järjestettiin ensimmäinen Köpsä-päivä, jossa paikalliset poliitikot pyrittiin konkreettisesti saamaan hiekkalaatikolle. Vaikka tapahtumaan liittyi alkukangertelua, on sen kehitettävä mahdollista.

Seudullisuuden sisältöä voi rakentaa myös alhaalta päin. Entäpä jos Mäntyharjun heinäkuisen ympäräpyöräilyn (Tour de Mäntyharju), Mäntyharjun ja Pertunmaan välisen kunto-

pyöräilytönnön (toukokuu) tai sauvakävelyn (Exelin kotikunta kävelypuistoineen ja reititeineen Repoveden kansallispuistoon) – tai lavatanssin (Tommolan lava, vrt. Hakulinen–Yli-Jokipii 2007) kaltaisia paikallisia toimintoja laajennetaan koko seudun kattavaksi? Kunnat ja kuntalaiset kilpailevat, mutta seutu tulee aiempaa tutummaksi ja saa uusia, yhteisesti jaettuja merkityksiä.

Nämä satunnaiset esimerkit osoittavat, että paikallisuus on myös seudullisuuden ytimessä. Muutoinkaan ei ole itsestään selvää, että niin sanotuilla pehmeillä sektoreilla tehtävä työ ja aloitteet olisivat merkitykseltään vähäisempiä kuin tehokkuutta ja taloudellisuutta tavoittelevat kalliiden palvelusektoreiden uudelleenorganisoinnit. Kuntien päätöksentekijöiltä ja johtavilta viranhaltijoilta ei liene kysytty, kumpi olisi parempi tilanne – sekö, että palvelujen yksikkökustannukset olisivat jatkuvasti ja kestäväällä tavalla maan keskiarvoa alhaisemmat vai se, että kunnassa järjestetään keskivertoa enemmän tapahtumia ja niihin osallistuu keskimääräistä enemmän ihmisiä? Nämä kaksi vaihtoehtoa eivät ole toisistaan poissulkevia, mutta ne kysyvät, kumpi on perustavampaa.

### **Rajojen ylityksen tarve kunnissa ja kuntaliitoksissa: yhteenveto ja johtopäätöksiä**

Tämän kirjoituksen lähtökohta-asetelman mukaan kuntaliitoksissa poistetaan rajoja, mutta niiden olemassaolo voi silti jatkua. Toiseksi lähtökohdaksi otettiin tarve muihinkin rajanylityksiin, sillä irrottautuminen vanhasta hallinnollisesta rajasta ei aikaa myöten takaa kuntaliitoksen onnistumista. Vaikka kunta ei olisikaan mukana liitoksessa, on Paras-hanke toisaalta lisäämässä väistämättä rajojen arvioinnin ja ylittämisen tarvetta.

Kuntien rajat eivät ole pelkästään hallinto-tekniisiä ja oikeudellisia kysymyksiä, vaan myös poliittisia. Tässä kirjoituksessa on tuotu esiin muutamia kunnallista itsehallintoa kyseenalaistavia menettelyjä koskien Lounais-Sipoon pakoliitosta ja kaupunkiseutujen rikkonaisia lii-



toksia. Käytössä olevaan neuvoo-antavaan kansanäänestykseen on myös otettu epäilevä kantaa. Tältä pohjalta kuntajaotuksestamme on todettavissa neljä seikkaa, joita kaikkia yhdistää sana EI. Nykyinen kuntajakomme ei ole toimiva. Kuntayhteistyö ei ole vakuuttava ja kunnolla tuloksia tuottava vaihtoehto. Tilastollinen seutu-kuntajako ei ole ainakaan koko maan osalta toiminnallinen aluejako eikä siten sellaisenaan kuntajaotuksen uudistamisen peruste. Pakkoliitokset ja pakko-osaliitokset eivät ole kannatettava tapa kehittää kuntajaotusta.

Paras-hankkeen alkuvaiheessa oli esillä niin sanottu alue- ja lähikuntamalli, jota eritoten suuret kaupungit vieroksuivat. Se voisi kuitenkin olla malli, joka ottaa parhaiten huomioon kuntien kolmitahoisien roolin palvelujen järjestäjänä, elinkeinojen edistäjänä ja asukkaiden osallistumiskanavana sekä näihin rooleihin liittyvät eritasoiset toiminnan skaalat. Kaksi- ja joiltain osin useampitasoisinkin kunnallishallinnon toteuttaminen on vaikea tehtävä, mutta kokemuksia on myös saatavissa läheltä. Ruotsissa on toteutettu niin sanottua Uumajan mallia, jossa osa palveluista ja niitä koskevasta päätöksenteosta on hajautettu kunnanosatasolle. Aluekuntamallin ideaa ei ole syytä unohtaa vaan päinvastoin toivoa, että suuret kunnat, kuten Joensuu, Jyväskylä, Hämeenlinna, Kouvolaa ja Salo, pyrkisivät kokeilemaan ja kehittämään sen periaatteita käytännössä.

Kuntien toimintaan ja politiikkaan kuuluu yhteyksiin ja yhteistyöasetelmiin liittyviä rajoja ja niiden ylittämisyrittämiä. Osa näistä asetelmista nojaa tiukasti säännelyihin toimintatapoihin, kun taas osa on pikemmin toimintaan orientoivia ja siten esimerkiksi mielikuviin vetoavia. Toinen peruserottelu voidaan tehdä sen suhteen, luonnehtiiko tavoitteenasettelua lähinnä alueelliset tai toiminnalliset rajojen ylittämisen asetelmat. Joachim Blatter (2004: 534–536) erottaa näin neljänlaisia rajojen ylittämisen tai rikkomisen pyrkiviä institutionalisoitumisen muotoja: asiantuntijavetoiset kokoonpanot, viranomaiskeskeiset hallintosektorien ja asiakasryhmien välitysmekanismit, paikallisten merkkihenkilöiden ja ”arjen sankareiden” varassa tapahtuva yhteisöllisyyden rakentuminen sekä kansa-

laisyhteiskunnassa tapahtuva intressien ja intressitahojen muotoutuminen. Blatterin (ideaali) tyypittely on yhdistettävissä tässä artikkelissa tarkasteltuun kuntarajojen erittelyyn rationaalisen, normatiivisen, emotionaalisen ja kommunikatiivisen ulottuvuuksilla.

Kuntaliitoksessa tapahtuu sekä alueiden haajoamista että uudelleen muotoutumista: alueen rakentumisen prosesseja pienessä mittakaavassa (Zimmerbauer 2006: 113, 120). Onnistuminen ja menestyminen koostuvat jännitteistä sisäisen erikoistumisen ja ulkoisen erottautumisen välillä. Kyse ei ole niinkään ammattikuntien tai sektorien rajoista, vaan virka- ja luottamushallinnon sekä hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutuksen muodoista, joilla synnytetään jaettu luottamuksen ja ylpeyden symboleita ja tunnepohjaisia siteitä (Seligman 1997, Barbalet 1998, sit. Ilmonen 2004: 122–127). Yhteenkuuluvuuden tunnetta voivat myös vahvistaa itsensä paikkakunnan puolesta likoon panevat karismaattiset henkilöt.

Artikkelin alkupuolella nostettiin kriittisessä hengessä esille kysymys siitä, missä määrin rajojen politiikan tekeminen tiedostetaan kunnissa. Sinänsä rajojen politiikalla voidaan ymmärtää monenlaisia asioita, jotka ehdollistavat kunnan osa-alueiden tai asukasryhmien tuntemuksia osallisuudesta tai syrjäytymisestä sekä heidän arvioitaan vallankäytön ja päätöksenteon yhteyksistä oikeiden asioiden ja asioiden oikein tekemisen puolesta. Tieto on tärkeä osa rajojen politiikkaa.

Tiivistän lopuksi tiedon ja rajojen politiikan suhteita käyttäen apuna myös Markku Sotaraudan (esim. 2007) esittämiä luonnehdintoja:

- Rationaalinen tieto korostaa kilpailun ja verkostoitumisen logiikkaa. Tällöin tarvitaan toimintakulttuurien rajojen ylittämisiä. Siten saatetaan yhteen erilaisia asiantuntijoita ja lisätään sattuman tarttumapintoja. Olennaista on se, että ulkopuolisen asiantuntumuksen mukaan ottaminen haastaa vakiintunutta ajattelua.
- Normatiivinen tieto liittyy edellistä laajemmin järjestelmien oikeutukseen ja hyväksyttyyteen. Tarvitaan institutionaalisten rajo-

jen ylittämistä, joka muistuttaa itsellisyyden ja toisista riippuvuuden tasapainosta. Tämä tasapaino edellyttää jatkuvaa arviointi- ja palautejärjestelmien kehittämistä. Kyse ei ole pääasiassa raskaista kansanäänestysmenetelyistä, vaan monesti pienimuotoisemmat ja sensitiivisemmät kanavat ovat riittäviä.

– Emotionaalinen tieto on yhteydessä identiteettiä koskeviin kysymyksiin ylpeytenä vastarintaan arvokkaina pidettyjen asioiden puolesta ja luottamuksen vaikutusmahdollisuuksiin. Identiteettirajojen ylittäminen purkaa (todellisia ja kuviteltuja) ennakkoluuloja ja vastakkainasetteluja.

– Kommunikatiivinen tieto kiinnittyy leikin ja pelin, kokeilun ja uskaltamisen mahdollisuuksiin. Vasta keskustelujen ja vuorovaikutuksen rajojen ylittäminen tekee mahdolliseksi kysymykset paikallisesta tiedosta ja sen uudelleen suuntaamisesta, joihin Mäntyharjua esimerkkinä käyttäen viitattiin.

#### LÄHTEET

- Agnew, John A. 1987: *Place and politics: the geographical mediation of state and society*. Allen & Unwin, Boston.
- Barbalet, Jack M. 1998: *Emotion, Social Theory and Structure*. Cambridge University Press.
- Barthelt, Harald–Malmberg, Anders–Maskell, Peter 2004: Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in Human Geography* 28:1, 31–56.
- Berman, Marshall 1982: *All that is solid melts into air: the experience of modernity*. Verso, London.
- Blatter, Joachim 2004: 'From spaces of place' to 'spaces of flows'? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research* vol 28:3, 530–548.
- Borg, Sami 2008: Hiljaa hyvä tulee: puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista. *Polemia* 71. Kunnallissalan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Büchi, Rolf 2006: Kohti osallistavaa demokratiaa. Kansanäänestykset demokratian välineinä. Like, Helsinki.
- Büchi, Rolf 2007: Kansalaiset päätettävä tekemään päätöksiä. *Helsingin Sanomat* 30.9.2007.
- Bäcklund, Pia 2007: *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Yliopistopaino, Helsinki
- Castree, Noel 2003: *Place: connections and boundaries in an interdependent world*. Teoksessa Holloway, Sarah L.– Rice, Stephen P.– Valentine, Gill (toim.). *Key concepts in geography*, 165–186. Sage, London.
- Eronen, Anne–Londén, Pia–Perälähti, Anne–Siltaniemi, Aki 2003: Sitkeät seutukunnat: pohjoiskarjalaisten kokemuksia hyvinvoinnista ja palveluista. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto/ Pohjois-Karjalan sosiaaliturvayhdistys.
- Euroopan Neuvosto 1985: *The European charter of local self-government (Suomi ratifioinut SopS 66/1991)*.
- Fredriksson, Sami–Martikainen, Tuomo 2008: *Julkista vai yksityistä – kuntalaisten palveluita koskevat valinnat*. Kunnat ja kilpailu -julkaisu 6. Kunnallissalan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Granås, Brynhild–Nyseth, Torill 2007: *Dimensions of place reinvention*. Teoksessa Nyseth, Torill–Granås, Brynhild (toim.). *Place reinvention in the North. Dynamics and governance perspectives*, 9–26. Nordregio, Stockholm.
- Hakulinen, Kerkko–Yli-Jokipii, Pentti 2007: *Tanssilavakirja. Tanssista, laivoista ja lavojen tansseista*. Atlasart, Porvoo.
- Harvey, David 1985: *Consciousness and the urban experience*. Blackwell, Oxford.
- Harvey, David 1989: *The condition of postmodernity: an enquiry into the origin of cultural change*. Blackwell, Oxford.
- Ilmonen, Kaj 2004: *Sosiaalinen pääoma: uusi ihme-käsite vai käyttökelpoinen hypoteesi?* Teoksessa Rahkonen, Keijo (toim.). *Sosiologia nykyyks-kusteluja*, 99–142. Gaudeamus, Helsinki.
- Karjalainen, Pauli Tapani 1995: *Eksistentiaalinen ympäristö*. Teoksessa Haapala, Arto–Honkanen, Martti–Rantala, Veikko (toim.). *Ympäristö, arkkitehtuuri, estetiikka*, 86–95. Yliopistopaino, Helsinki.
- Koski, Arto 2004: *Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen*. Sisäasiainministeriön julkaisu 55/2004.

- Knuuttila, Seppo 2006: Paikan moneus. Teoksessa Knuuttila, Seppo–Laaksonen, Pekka–Piela, Ulla (toim.). Paikka. Eletty, kuviteltu, kerrottu. Kalevalaseuran vuosikirja 85, 7–11. Suomen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.
- Knuuttila, Seppo 2008: Seurattu Sivakka – miten mennyt muuttuu ja merkitykset vaihtavat paikkaa. Teoksessa Knuuttila, Seppo ym. Kylän paikka. Uusia tulkintoja Sivakasta ja Rasimäestä, 107–135. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.
- Kortteinen, Matti–Vaattovaara, Mari 2008: Metropoli kasvaa reunoillaan. Helsingin Sanomat 16.9.2008.
- Kuisma, Juha 2008: Työmatkaliikenteessä rautatie ei ole parhaimmillaan. Helsingin Sanomat 30.9.2008.
- Lehtinen, Ari 2006: Osallisuuden ja kieltäytymisen paikat. Teoksessa Knuuttila, Seppo–Laaksonen, Pekka–Piela, Ulla (toim.). Paikka. Eletty, kuviteltu, kerrottu. Kalevalaseuran vuosikirja 85, 44–63. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.
- Lehtonen, Mikko 2004: Johdanto: Säiliöstä subdekimppuun. Teoksessa Lehtonen, Mikko–Löytty, Olli–Ruuska, Petri. Suomi toisin sanoen, 9–27. Vastapaino, Tampere.
- Leinamo, Kari 2004: Kuntaliitoksen jälkeen. Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti. Julkaisuja 111.
- Massey, Doreen 2003: Paikan käsitteellistäminen. Teoksessa Lehtonen, Mikko–Löytty, Olli (toim.). Erilaisuus, 51–83. Vastapaino, Tampere.
- Moisio, Antti–Uusitalo, Roope 2003: Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. Sisäasiainministeriö, Kuntaosaston julkaisu 4/2003.
- Ogborn, Miles 1999: Modernity and modernization. Teoksessa Cloke, Paul–Crang, Philip–Goodwin, Mark (toim.). Introducing human geographies, 153–161. Arnold, London.
- Paasi, Anssi 2003: Boundaries in a globalizing world. Teoksessa Andersson, Kay–Domosh, Mona–Pile, Steve–Thrift, Nigel (toim.). Handbook of cultural geography, 462–472. Sage, London.
- Paasi, Anssi 2005: The changing discourses on political boundaries. Mapping the backgrounds, contexts and contents. Teoksessa van Houtum, Henk–Kramsch, Olivier–Zierhofer, Wolfgang (toim.). B/ordering space, 17–32. Ashgate, Aldershot.
- Raittila, Hannu 2005: Kunnan tuote. Helsingin Sanomat 27.7.2005.
- Rannikko, Pertti 2008: Sivakan metsät avoimina ja suljettuina tiloina. Teoksessa Knuuttila, Seppo ym. Kylän paikka. Uusia tulkintoja Sivakasta ja Rasimäestä, 25–58. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.
- Ryynänen, Aimo–Kankare, Matti 2007: Kuntien ei pidä luovuttaa keskeisiä toimivaltuuksiaan. Helsingin Sanomat 29.5.2007.
- Seligman, Adam B. 1997: The Problem of Trust. Princeton University Press.
- Sennett, Richard 2004: Kunnioitus eriarvoisuuden maailmassa. Vastapaino, Tampere.
- Siltaniemi, Aki–Perälähti, Anne–Eronen, Anne–Londén, Pia–Peltosalmi, Juha 2008: Hyvinvointi ja osallisuus Itä-Suomessa: kansalaiskyselyn tuloksia. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki.
- Soininen, Tiina 2008: Toimijoiden näkemyksiä kuntayhteistyöstä – Joensuun seutu 2008. Joensuun yliopisto. Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, raportteja 6/2008.
- Soininvaara, Osmo 2008: Yksi Vanhaselta puuttuu – ja sen mukana kaikki. Helsingin Sanomat 23.9.2008.
- Sotarauta, Markku–Linnamaa, Reija–Suvinen, Nina 2003: Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit: verkostot ja johtajuus Tampereen kehittämisessä. Tekniikan akateemisten liitto ja Tampereen yliopisto, Sente-julkaisuja 16/2003.
- Sotarauta, Markku 2004: Tulkitsevan kehittämisen viitekehys ”oppiville alueille”. <http://www.uta.fi/-atmaso/verkkokirjasto/Tulkitsevan%20kehittamisen%20viitekehys.pdf>.
- Sotarauta, Markku 2007: Evoluutionaarinen muutuskäsitys ja itseuudistumisen kapasiteetti – Käsitteellistä perustaa etsimässä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente työraportteja 17/2007.
- Staffans, Aija 2004: Vaikuttavat asukkaat – vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haastajina. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 29.