

Kaupunkipolitiikan uusi alku?

Martti Häkkänen, Anssi Joutsiniemi, Olli Seuri & Mari Vaattovaara

Selvitys kaupunkien institutionaalisesta asemasta työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevan kaupunkipolitiikan kehittämisen tueksi

25.5.2022

Sisällysluettelo

Johdanto	3
1. Kaupunki	6
1.1. Kaupunkien vaiheittainen muuntuminen toiminnallisena, sosiaalisena ja demokraattisena rakenteena.....	7
1.2. Suomalaisen kaupungin nykytila.....	10
2. Elinvoima	12
2.1 Elinvoiman oikeutus kunnan institutionaalisen tehtävänä.....	12
2.2. Elinvoiman merkitys ja rooli valtionhallinnossa	13
3. Kaupunkiudistuksen vuoro	16
3.1. Kaupunkien institutionaalisen aseman selkeyttäminen ja vahvistaminen	17
3.1.1 Kaupungin asema oikeudellishallinnollisesta näkökulmasta.....	17
3.1.2 Vapaakaupunkikokeilu.....	19
3.1.3 Kaupunkilaki ja -kaupunkipaneeli.....	20
3.1.4 Kaupunkiministeriö.....	21
3.2. Kaupunkiudistuksen hyväksyttävyyden ja tilivelvollisuus	21
Yhteenveto	23
Lähteet	24
Viitattu lainsäädäntö	26

Johdanto

2000-luvun kaupunkipolitiikka ja tuoreimmat hallitusohjelmat ovat avanneet vilkkaan keskustelun elinympäristöistä, joissa valtaosa suomalaisista elää. Keskustelu muutoksessa olevista kaupungeista on laajentunut ja leikkaa kaikkia ministeriöitä. Samalla on syntynyt lukuisia ristiriitoja ja jakolinjoja, joilla – tahallisesti tai tahattomasti – hämärretään käynnissä olevaa kaupungistumiskehitystä niin kaupunkien fyysisen rakenteen, sosiaalisen sisällön kuin hallinnollisen aseman osalta. Kaupunkipolitiikan tunnistettavuutta ja tuloksellisuutta haittaavat **tyhjät käsitteet¹ ja institutionaalinen epäselvyys**.

Haluamme haastaa vallitsevan keskustelukulttuurin, jossa nykyistä kaupunkipolitiikan tilannekuvaa päivitetään irrallisella spesiaalitiedolla ja varomattomilla yleiskäsitteillä. Viittaamme jo muualla osoitettuun huomioon, että jaetun ja empiirisesti analyttisen kokonaiskuvan ja selkeiden tavoitteiden puuttumisen vuoksi kansallisessa kaupunkikeskustelussa ylikorostuvat institutionalisoituneet², hallinnolliset ja poliittiset jaot, joiden keskinäiset suhteet ovat epäselviä. Nämä muodostavat mielekkään tavoitteenasetannan sijaan institutionaaliseen ‘vitkaan’ perustuvan omalakisien toimintaympäristön.³

Tyhjät käsitteet ja hallinnollinen hyhmä tekevät kaupunkipolitiikan tekemisen sekä mielekkään asiantuntija- tai kansalaiskeskustelun vaikeaksi, mikä nykyisellään vahingoittaa kaupunkipolitiikan demokraattista pohjaa ja oikeutusta. Vallitseva väljä poliittinen puhe vie myös kaupunkia ja kaupunkipolitiikkaa kohti ristiriitaisia suuntia. Tärkeät keskustelut aluepolitiikasta tai aluesuunnittelusta, asukkaiden tai kuntien tasapuolisesta kohtelusta tai kestävän kehityksen ja ilmastovastuullisuuden kysymyksistä **ohittavat kaupunkeihin liittyvät sosiaaliset, taloudelliset ja ekologiset erityiskysymykset sekä kaupunkipoliittiset tavoitteet. Kaupunkispesifit kysymykset ja ratkaisut jäävät toissijaisiksi tai kansallisesti tunnistamatta.**

Tilanne ei ole ongelmaton ja johtaa kilpaileviin narratiiveihin⁴ sekä asukkaan tarpeiden hämärtymiseen. Juridiikan ja kansainvälisen oikeuskäsityksen näkökulmasta tarkasteltuna keskeinen vuoden 1998 Århusin sopimus velvoittaa valtioilta, että asukkailla on oltava mahdollisuudet vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Merkittäviä muutoksia avoimen yhteiskunnan eteen on Suomessa tehty jo tätä ennen, 1970- ja 1980-luvuilta alkaen.⁵ Myös kuntalaki koko suomalaisen paikallishallinnon keskeisimpänä instrumenttina määrittää kunnan tehtäväksi “edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa”. Vaikka kaupunkikehityksen tilannekuva on epäselvä, on hallinnolle annettu tehtävä siis lähtökohtaisesti varsin selkeä.

Tässä *Kaupunkipolitiikan uusi alku?* -raportissa nostamme esiin kolme kaupunkipolitiikan tulevaisuuden kannalta kriittistä näkökulmaa. **Ensinnäkin esitämme, että kaupunki tulee tunnistaa erityisenä, historiallisesti, sisällöltään ja kehityskuvultaan määräytyneenä entiteettinä.** Kaupungista on tullut tyhjä käsite ja sen sisältö on hämärtynyt 1970-luvulta lähtien, kuten aluetieteen emeritusprofessori Hannu Katajamäki tuoreessa keskustelunavauksessaan toteaa.⁶ Merkityksen tyhjiys on nähdäksemme

¹ Semiotiikassa tyhjä tai kelluva merkitys on merkki, jonka merkitys on epäselvä, vaihteleva tai määrittelemätön. Tässä selvityksessä käytämme arkisempaa muotoa tyhjä käsite, joka viittaa käsitteelliseen epäselvyyteen ja siihen, että tyhjä käsite saa aina tapauskohtaisesti sellaisen merkityksen kuin kukin tulkitsija sille tilanteisesti antaa. (Ks. Tieteen termipankki 2022.)

² Instituutiolla tarkoitamme yleistä säädöksiin tai tapaan perustuvaa poliittista, sosiaalista tai uskonnollista elämää jäsentävää pysyvää rakennetta kuten organisaatiota, lakia, ohjetta tai toimintamallia.

³ *Kaupunki politiikassa* -kirjassa tähän toiminnan hallinnolliseen lukkiutumiseen viitataan termillä *hyhmä* (Vaattovaara et al. 2021).

⁴ Narratiivilla tarkoitamme kerrontaan valittuja arvoja, ideologiaa tai tarkoitusperää heijastelevaa lähestymistapaa.

⁵ Vrt. kuntalaisten yleinen aloiteoikeus ja esim. rakennuslain osallistamista koskeva komiteamietintö, joka johti kaavoituskysymysten vaikutusmahdollisuuden avaamisen maanomistajia laajemmaksi.

⁶ Katajamäki 2022.

muodostunut kahta kautta: yhtäältä hallinnon ja aluetieteen näkökulmasta kaupunkia ei ole tunnistettu toiminnallisena yksikkönä. Toisaalta kaikenlaisia ympäristö-, talous-, liikenne- tai aluepoliittisia intressejä perustellaan kaupunkikehittämisen välttämättömyytenä. Kaupungin käsite on Suomessa kokenut inflaation, kun kunnat ovat saaneet itse päättää statuksestaan ja kuntauudistukset ovat muokanneet hallinnollisia rakenteita. Ratkaisuna kaupunkikäsitteen tyhjenemiseen Katajamäki esittää, että huomio pitäisi siirtää kuntiin ja niiden kehittämiseen. Me näemme tilanteen oikeastaan päinvastoin. Katsomme, että juuri kaupunki selkeästi määriteltynä, erityisenä hallinnollisena toimijana pitää eriyttää yleisestä kunta- ja aluekehittämisestä. Kaupunkikysymyksiin liittyy lukuisia erilaisia tarpeita, joihin sen enempää kunta- ja aluepolitiikka kuin erityiset sektoripolitiikat eivät kykene tarttumaan.

Toiseksi nostamme erityisesti esiin elinvoiman käsitteen. Kuntapolitiikka – ja sitä myöten myös kaupunkipolitiikka – on nyt sote-uudistuksen myötä isossa myllerryksessä. Muutos on potentiaalisesti erittäin merkittävä, koska se ensimmäistä kertaa muuttaa samanaikaisesti sekä kunnan päätöksenteon rakenteita että vakiintuneiksi katsottuja tehtäviä. Siinä missä hyvinvointialueen lakisääteisiä tehtäviä tulevat olemaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen, jää kunnille edelleen osaamisen ja kulttuurin edistäminen, elinympäristön kehittäminen, elinvoiman edistäminen ja paikallisen identiteetin ja demokratian edistäminen.⁷ Tässä yhtälössä suurimmat julkiset odotukset näyttävät kohdistuvan elinvoimaan.

Tässä raportissa tuomme esiin, kuinka sinänsä positiivisia mielleyhtymiä herättävän elinvoima-käsitteen käyttö on kunta- ja kaupunkipolitiikassa ollut löysää ja epäjohdonmukaista.⁸ Elinvoima on siis jo nyt sen valtavirtaistumisen kynnyksellä vaarassa luisua seuraavaksi kuntakehittämisen tyhjäksi käsitteeksi. Näin siitä huolimatta, että eri laeissa – kuntalakia myöten – viitataan siihen. Lainsäätäjä on ikään kuin pohjustanut elinvoiman käsitteen ja sillä on tietynlainen oikeudellinen asema, mutta samaan aikaan käsite on tullut riepoteiluksi eri toimijoiden vaihtuvien intressien mukaan. Yhtäältä se hahmotetaan suppeana vetovoimaan, työllisyyteen ja elinkeinopolitiikkaan viittaavana käsitteenä, jonka yhteys esimerkiksi koulutukseen, kulttuuriin ja demokratiaan on kovin löyhä. Toisaalta elinvoima on saanut kuntien kehittämistyössä iskusanamaisen sisällön, joka on vaarassa tarkoittaa kaikkea ja ei mitään.

Väljä poliittinen puhe, tyhjät käsitteet ja tsemppihenkinen kehittämisspuhe osoittavat, kuinka yksi länsimaisen kulttuurin merkittävistä nykypirteistä eli kysymys paskapuheesta on pyrkimässä kaupunkipolitiikan keskiöön. Filosofi Harry G. Frankfurt on erottanut käsitteellisesti paskapuheen (*bullshitting*) tahallisesti väärän tiedon esittämisestä eli valehtelemisestä (*lying*). Paskapuhe ei ole yksiselitteisesti tietoista väärän tiedon levittämistä, vaan lähempänä bluffaamista ja hölynpölyä. Moderni paskanpuhujia luottaa illuusioiden luomiseen, aloitteen pitämiseen ja vastapuolen hukuttamiseen hienolta kuulostavalla sanamagialla.⁹ Paskanpuhujia on juuri se toimija, joka hyödyntää käsitteellistä epäselvyyttä ja ideologiaköyhää tilaa edistääkseen omia tavoitteitaan.

Paskapuheen ongelmaa voidaan lähestyä pienellä ajatuskokeella: Onko kaupungin asukkailla enemmän toimijuutta, kun kuntien kehittämisessä on siirrytty keskustelemaan elinvoimasta? Vai onko elinvoimasta tullut ainoastaan uusi muotisana, *buzzword*? Millaista muutosta elinvoimasta puhuminen näyttäisi tuottavan kaupunkien toiminnassa? Kuinka eletty ympäristö on muuttumassa? Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus on joka tapauksessa nostanut elinvoiman entistä keskeisemmäksi käsitteeksi kuntien kehittämisessä. Meidän arviomme mukaan juuri nyt onkin tärkeää, että elinvoima saisi selkeämmin artikuloitavissa olevan sisällön paikallisia erityispiirteitä ja asukkaita huomioivalla tavalla.

Ylipäätään kaupunkipolitiikan keskeisiä käsitteitä pitäisi pystyä jotenkin koettelemaan ja arvioimaan – jopa niin, että esitettyjä arvioita voidaan arvottaa. Julkisessa keskustelussa pitäisi kyetä kriittiseen keskusteluun,

⁷ Pitkäniemi 2022.

⁸ Ks. Onkamo 2017.

⁹ Frankfurt 2005.

jossa räväkkin puheenvuorojen toistamisen sijaan toimittajat kykenisivät lisäämään yleisön ymmärrystä käsiteltävistä asioista. Samoin politiikan tekemisen retoriikkaa ei tulisi sellaisenaan siirtää viranhaltijoiden ja asiantuntijoiden päätösten perusteluiksi. Kaupunkikehittämisessä onkin nähtävissä merkkejä paskapuheesta ammentavasta ”konsulttidemokratiasta”.¹⁰ Vaarana on, että valmisteluvaltaa siirtyy konsulteille ja liikesalaisuuksien taakse piiloutuville yrityksille, jotka ottavat kaiken irti elinvoiman ja kumppanuuden kaltaisista uusista voimasanoista. Sellainen yhtälö, jossa elinvoima nousee tulevan kaupunkipolitiikan kärjeksi ilman selvästi tunnistettua sisältöä ja selkeää yhteyttä kaupunkilaisten tarpeisiin, johtaa sekä kaupunkien tulevaisuuden että demokratian kannalta vahingolliseen suuntaan. Tämän vuoksi sekä valtionhallinnossa että kuntakentällä on selkeä velvoite tarkentaa elinvoiman sisältö – ja huomioida se tehtävässä politiikassa.

Raportin kolmantena kohtana ehdotamme keskustelun avaamiseksi kolmea rakenteellista uudistusta.

Esitämme, että 2000-luvun alussa alkaneen kunta- ja sote-rakenteiden uudistamisen aallon¹¹ jälkeen kuntakehittämisen painopiste tulisi siirtää kaupunkiin. Nyt on kaupunkien vuoro. Seuraavan kuntakehityksen aallon tulisi olla juuri kaupunkipolitiikan uudistamisen aalto, joka vahvistaisi sekä kaupunkien institutionaalista asemaa että kaikkien kaupunkilaisten mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöönsä. Kuntien hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon.¹² **Kunnanhallinto saa oikeutuksensa kuntalaisilta, jotka määritelmän mukaan ovat asukkaita, yrityksiä ja kiinteistönomistajia.** Tästä seuraa suoraan se, että hallinnon oikeutus perustuu asukkaiden myöntämään legitimizeettiin. Niiden, joille on annettu toimivalta, on siis kyettävä (yksin tai yhdessä) vastaamaan kuntalaisten tarpeisiin ja otettava vastuu niin laadukkaasta lopputuloksesta kuin hyväksyttävistä toimintatavoista. **Keskeistä siis on paitsi demokraattinen hallinto myös lopputuloksen laatu, eletty kaupunki sekä kokonaisuuden rakentava avoin ja jäljitettävä prosessi.**

Nykyistä hallinnointikulttuuria on kuvattu demokratian kriisinä.¹³ Virkamiestoimintaan liittyvät väistämisen, välttämisen ja laimentamisen strategiat ovat lisääntyneet samalla kun markkinoiden valta ja tuomioistuimiin siirretyt päätökset ovat heikentäneet suunnittelun demokraattista pohjaa. Hyvää tarkoitettava hallinnointi näkyy kyvyttömyytenä hallita toimijoiden suurta ja moninaista joukkoa, kun painetta tulee erilaisilta erityisetuun ajavilta yksityisiltä ja julkisilta toimijoilta sekä kansalaisyhteiskunnan suunnasta. Päätösten jäljitettävyyden ja ennustettavuuden hämärtyminen, kun asiantuntijavaltaa käyttävä viranomaisen joutuu keskustelemaan ja neuvottelemaan erilaisilla verkostovaikuttamisen foorumeilla. Lisäksi kaupunkipolitiikan tekemisen sääntöpohja ei enää rakennu normeista ja selkeistä tavoitteista, vaan on sekoitus kansallisen ja kansainvälisen oikeuden tuomiovaltaa, sopimuksia ja hyviä käytänteitä, jotka muodostavat monimutkaisen ja hallitsemattoman kokonaisuuden.

Kaupunkien institutionaalisen paikan vahvistamiseksi ja kaupunkilaisten oikeuksien palauttamiseksi esitämme fokuksen siirtämistä juuri kaupunkiin. Toiminnallisten kaupunkien tunnistamiseksi ja elinvoimatehtävän edistämiseksi esitämme, että **uudistus aloitetaan ”vapaakaupunkikokeilulla”**. Se voidaan toteuttaa esimerkiksi kokeilulakien kautta, vakiintuneesta kuntajaosta poikkeavasti. Samoin esitämme, että tavoitteellisella puitelalla voitaisiin edistää kansallista kaupunkipolitiikkaa koskevaa suunnittelua ja ministeriöiden kaupunkiin vaikuttavaa toimintaa sekä niiden yhteensovittamisesta. **Kaupunkikysymyksiä varten tulisi myös lailla perustaa ilmastopaneelin tapaan kaupunkipolitiikan tieteellinen asiantuntijaelin,** joka voisi muun muassa antaa lausuntoja sekä osallistua kaupunkipoliittiseen suunnitteluun sekä alan lainvalmisteluhankkeisiin. Kansallista kaupunkiosaamista kokoamaan ja kaupunkipolitiikan tavoitteita asettamaan sekä erilaisia valtionhallinnon toiminnallisuuksia koordinoimaan **ehdotamme perustettavaksi kaupunkiministeriön.** Ministeriön tehtävänä olisi asettaa tavoitteet ja näköala

¹⁰ Kuusela & Ylönen (2013) ovat väkevässä puheenvuorossaan kuvanneet, kuinka asiantuntijavaltaa on tällä vuosituohannella ulkoistettu hallinnon asiantuntijuuden rapautumisen kustannuksella.

¹¹ Koski 2018.

¹² Perustuslaki 121§.

¹³ Ks. esim. Rosanvallan 2013.

kestävälle kaupunkikehitykselle ja turvata niiden toteuttamista niin kansallisen kuin kansainvälisen viisauden pohjalta. Kysymykset kaupunkien turvallisuudesta, asumisesta, omistamisesta ja niihin liittyvistä oikeuksista eivät ratkea yleisinä, vaan ainoastaan kaupunkikohtaisina kysymyksinä.

1. Kaupunki

Kaupunkien ympärillä käytävän keskustelujen ytimessä on tutulta ja arkiselta vaikuttavan käsitteen muuttuminen epämääräiseksi ja epäinformatiiviseksi. Syynä kaupungin katoamiseen ovat sekä eletyn todellisuuden muutos että historian aikana kerrostuneet lukuisat hallinnolliset, sosiaaliset ja yhteiskuntajärjestyksen mukanaan tuomat ristiriitaiset kehityskulut, kuvaukset ja odotukset. Vaikka kaupungistuminen, kaupunkien kasvu, muutoksen nopeus ja vaikutukset koko yhteiskuntakehitykseen ovat keskeisiä aiheita julkisessa keskustelussa, emme suomalaisessa kaupunkipolitiikassa onnistu enää tunnistamaan kaupunkia ymmärrettävästi määriteltävissä olevana toimijana, institutionaalisen rakenteena tai sosiaalisena ja fyysisenä erikoisolosuhteena. Samalla olemme menettäneet kaupungit politiikan kohteena.

Tässä raportin ensimmäisessä luvussa otamme tarkasteluun kaupungista puhuttaessa esiintyvien kilpailevien ja rinnakkain elävien käsitteellistysten kirjjon. Kaupunki on tunnistettavissa lukuisten nykyisen yhteiskuntamuodon kannalta keskeisten instituutioiden syntysijaksi, joka on ilmeistä, kun tarkastelee niin kaupankäynnin ja innovaation kuin yhteisön turvallisuuden ja poliittisen järjestyksen juuria ensimmäisissä kaupunkiyhteisöissä. Jo kevyt käsitteellinen tarkastelu osoittaa, kuinka pormestarista ja raatimiehistä koostuvan raadin tehtävät ovat eriytyneet ensin kaupunginhallituksiin, maistraatteihin ja raastuvanoikeuksiin ja sittemmin hyvinvointivaltion ja uuden julkisjohtamisen myötä kulkeutuneet vaikkapa kansalliseksi digi- ja väestötietovirastoksi.

Kaupungistuminen on kautta historiallisen ajan näytellyt merkittävää osaa yhteiskuntien kehityksessä. Keskeisimmin tämä on tunnistettavissa kreikan kaupunkia ja kaupunkivaltiota tarkoittavassa *polis*-termissä, jonka johdannaisena myös suomen kielessä puhutaan muun muassa politiikasta ja poliisista. Vastaavasta roomalaista linnoitettua kaupunkia tarkoittavasta *urbs* sanan johdannaisena lainattu keskustelu *urbaaniudesta*, joka on rakentanut omaa erityismerkitystään suomalaiseen kaupunkikeskusteluun viimeistään 1980-luvun juppikulttuurista alkaen.¹⁴ Suomalaisen kaupunki-termin takaa sen sijaan on selvimmin tunnistettavissa kaupankäynti. Historiallinen kehitys on tunnistettavissa ruotsalaiseen hallinnollisiin juuriin, sillä kaupunkia alemman tason kauppapaikkaa tarkoittanut kauppala on otettu käyttöön *köping*-sanana suorana suomennoksena. Ruotsin kaupunkia tarkoittava *stad*-sana vaikuttaa yleisemmältä, koska on selvästi rinnastettavissa latinan *status*-sanaan pohjautuvaan *paikkaa* tai *asemaa* tarkoittaviin yleiskielen sanoihin. Vanhan ruotsin (*fornsvenska*) kaupungeista puhuttaessa oli kuitenkin vielä käytössä termi *köpstad*, joka viittaa siihen, että kielellisen ellipsin myötä vakiintunut muoto *stad* myös kasvoi merkitykseltään kauppapaikkaa suuremmaksi.

Koska suomalaiseen kaupunkikeskusteluun tuodaan yhä enenevässä määrin teemoja kansainvälisestä keskustelusta, on ehkä syytä mainita, että samanlainen sisällöllinen varianssi on tunnistettavissa myös muista kielistä. Esimerkiksi vanhan hollannin *stat* tai vanhan ranskan *estat*, on helposti tunnistettavissa sekä nykyenglannin valtiota tarkoittavaan *state*-sanaan kuin kiinteistöä tarkoittavaan *estate*-sanaan. Muita kaupunkien ympärillä tunnistettavia, kaupunkien olemuksesta ammentavia sanaperheitä voidaan löytää muun muassa englannin kielestä, jossa *city* juontaa juurensa latinan kaupunkia tarkoittavasta sanasta *civis*. Se taas on päätynyt suomen kieleen muun muassa termeihin *sivistys* ja *sivilisaatio*.

¹⁴ Ks. esim. Stadipiiri 2000.

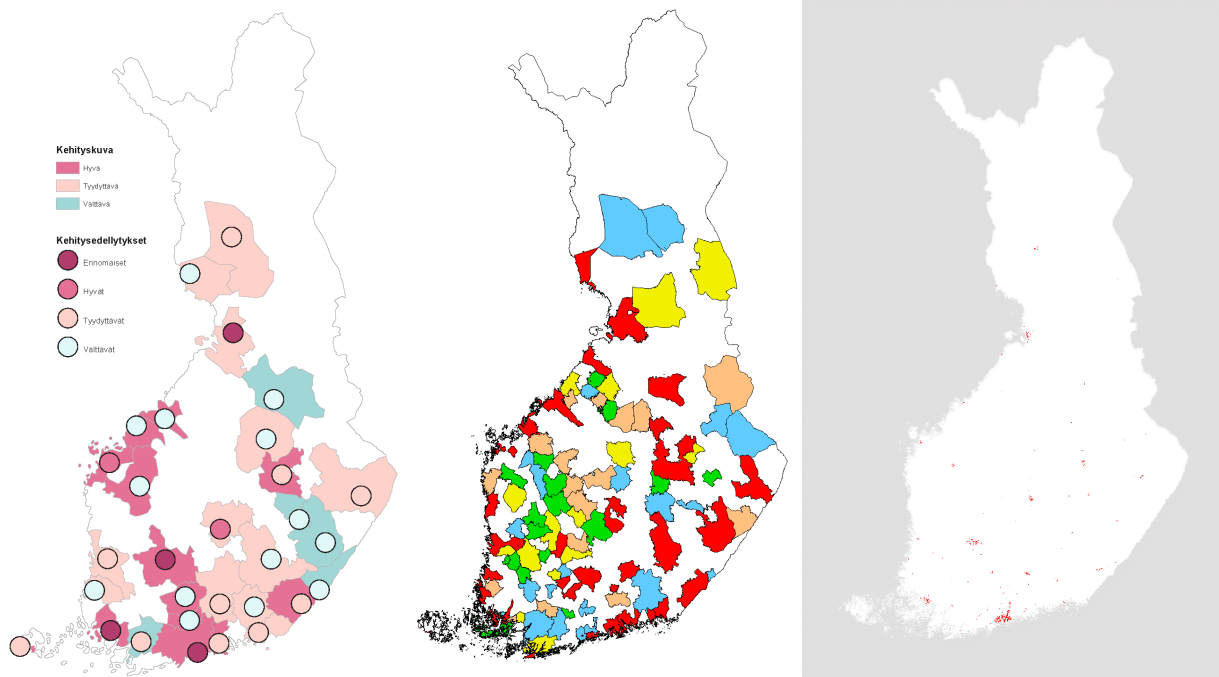
Nämä kaikki ovat yhä edelleen suomalaisista kaupunkikeskusteluista tunnistettavia ulottuvuuksia, mutta pelkkä väljä kaupunkipuhe tai yksittäinen sanakirjamerkitys ilman tarkemmin määriteltyjä sisältöjä ja tunnistettuja ristiriitaisuuksia ei riitä kaupunkipolitiikan täytteeksi. Kun kaupunkeja koskevassa keskustelussa on vallitsevana ominaisuutena käsitteellinen epämääräisyys, on tärkeä tunnistaa sen samalla olevan otollinen kasvualusta paskapuheelle, joka hyödyntää kaupungiksi leimautuvia ominaisuuksia omaan tavoitteeseensa valikoiden ja muut merkitykset tietoisesti ohittaen.

1.1. Kaupunkien vaiheittainen muuntuminen toiminnallisena, sosiaalisena ja demokraattisena rakenteena

Havainnollistaaksemme suomalaiseen kaupunkikeskusteluun rakentunutta monimielisyyttä olemme tunnistaneet kuusi erilaista narratiivia, jotka kaikki rakentavat “kaupunkitarinaa”. Kaikilla näillä kertomuksilla on tunnistettava kytkös kaupunkien historialliseen kehitykseen, mutta myös tunnistettavia nykyhetken liittyviä kehityssuuntia, jotka haittaavat eheän kokonaiskuvan muodostamisessa. Huomionarvoista on, että erilaiset asiantuntijuudet kiinnittyvät näihin tulkintoihin kaupungeista hyvin eri tavoin, mikä mahdollistaa asiantuntijuuksien “kilpailuttamisen” poliittisten tai muutoin sopivien tarkoitusperien mukaan. Nämä osittain toisiinsa kytkeytyvät kaupunkien tulkinnat ovat 1) *hallintonarratiivi*, 2) *keskusnarratiivi*, 3) *vaikutusaluenarratiivi*, 4) *markkinanarratiivi*, 5) *kansalaisyhteisönarratiivi* ja 6) *ympäristönarratiivi*.

Hallintonarratiivi kumpuaa suomalaisen kaupunkilaitoksen historiasta – ajatuksesta, että kaupunkeja on perustettu eri aikoina erilaisten hallinnollisten ja toiminnallisten tarpeiden vuoksi. Ajasta, jolloin kaupungit synnyttiin kuninkaan privilegioilla kansallisiksi kaupankäynnin ja tuotannon keskuksiksi on kuljettu monen vaiheen kautta tilanteeseen, jossa kaupunkien olemassaolon oikeus on irrotettu sen alkuperäisistä toiminnallisista lähtökohdista. Kaupungit on osittain vaihtanut sulautettu muiden paikallishallinnon yksiköiden joukkoon. Merkittävän käänteen tässä systemaattisessa hallintokehityksessä muodostaa 1977 alkanut paikallishallinnon muutos, jonka jälkeen kaupungeiksi on tultu ilmoittautumisen perusteella. Tämän jälkeen kaupunki-nimitykseen ei liity enää minkäänlaisia hallinnollisia tai toiminnallisia oikeuksia, joita ei kaikilla muillakin paikallishallinnon yksiköillä olisi. Tällä hetkellä Suomessa on yhteensä 310 kuntaa, joista 107 tituleeraa itseään kaupungiksi. Viimeinen perustettu kaupunki on Lahti, joka sai kaupunkioikeudet vuonna 1905, kun taas viimeinen kaupunki ilmoittautunut kunta on Kangasala (2018). Tässä välissä tapahtunut kehitys on nähtävissä yksinkertaistetusti valtiojohtoisena kehityksenä kohti yhtenäiskuntarakennetta.¹⁵

¹⁵ Ks. Vaattovaara et al. 2021, 69–102.



Kuva 1: Suomen kaupungit – kilpailevat todellisuudet. Vasemmanpuoleisessa kuvassa aluehallinnon perspektiivistä arvioitu kaupunkiseutujen kehityspotentiaali. Keskimmäisessä kuvassa on kuntahallinnon näkökulma suomalaisen kaupungistumiseen. Kuvassa on esitetty Suomen kaupungit syntyhistoriansa mukaan. Oikeanpuoleisessa kuvassa kaupunkiyhdyskuntien fyysisen rakenteen todellisuutta kuvaus asukastiheydestä, joissa punaisella alueet, joiden asukastiheys ylittää 20 asukasta/hehtaaria. Lähde: MDI 2015 ja Vaattovaara et al. 2021 mukaan

Keskusnarratiivin pohjana on klassisen kaupunki- ja talousmaantieteen ymmärrys kaupunkien järjestäytymisestä saavutettavuudeltaan hyvien kauppapaikkojen ympärille. Narratiivin ytimessä on oivallus kaupungeista maataloustuotteiden markkinapaikkoina, kaupunkeja ympäröivän maankäytön järjestäytymisestä vuokranmaksukyvyyn mukaan sekä näiden markkinapaikkojen järjestyminen valtakunnallisiksi kaupunkien verkostoiksi.¹⁶ Liikkumisen, logistiikan ja kommunikaatioverkostojen kasvu ja rakenteen laajentuminen ylipaikalliseksi on kuitenkin johtanut näiden kaupunkien tyypillisinä tunnistettujen ominaisuuksien abstrahoitumiseen. Jo 1960-luvulla tunnistettiin kaupunkien ymmärtämisen haasteen olevan kaupunkiseutujen muodostamien ”kaupunkisysteemien” ja paikallisesti muodostuneiden kaupunkien ”osasysteemien” toiminnallinen sekoittuminen.¹⁷ Kaupunkien kasvu yli hallinnollisten rajojen johti teoreettisten hierarkioiden romahtamiseen. Käynnissä olevan yhteiskunnallisen muutoksen hyväksymisen sijaan¹⁸ kehitystä pyritään hallitsemaan tuon kehityksen kieltämisellä. Muutos on selkeimmin tunnistettavissa 2000-luvun uutta toiminnallista järjestäytymistä käsittelevästä verkostokaupunkikeskusteluista.¹⁹

Kaupunkien kasvaessa ne ovat muuttuneet monikeskuksisiksi kaupunkiseuduiksi, mikä vaikeuttaa niin kaupunkien vaikutusalueiden kuin erilaisten markkina-alueiden määrittelyä ja tunnistamista. Tästä huolimatta molemmat näistä narratiiveista pitävät yhä keskusteluissa pintansa. Ajatus kaupungeista keskustoina ja kivijalkakauppoina elää edelleen julkisessa keskustelussa vahvana, vaikka toiminnallisesti kaupunki on jo yli puolen vuosisadan ajan kasvanut historiallisten keskustojen ulkopuolelle. Kaupunkien mieltäminen ainoastaan yhden keskeisen kehitysvaiheeseen kautta tuntuu entistä kohtuuttomammalta, kun oivaltaa ettei nykymittapuun mukaan arvioituna ahtaiden katujen, huonojen asuntopohjien,

¹⁶ Vrt. Johann von Thünenin varhainen maankorkoteoria (1826) ja Walter Christallerin (1933) kaupunkien keskusverkkoteoria.

¹⁷ Ks. Berry 1964.

¹⁸ Pakarinen 2009.

¹⁹ Toiminnallisen hierarkiansa uudistavasta verkostokaupungin teoriasta ks. esim. Sieverts (1997), Graham & Marvin (2001), Ascher (1995).

riittämättömien viheralueiden, hankalien maanomistusolojen, pienten tonttien, kalliin ylläpidon ja huonon ilmanlaadun leimaamia alueita minkään ministeriön ohjeiden mukaan voisi enää rakentaa. Vaikka keskustamaisia alueita on vain noin 10 km² koko Suomessa ja kaupunkikeskusta on noin 10 prosenttia pääkaupunkiseudun väestöstä, dominoi keskusnarratiivi usein kaupungeista käytävää keskustelua.

Vaikutusaluenarratiivi perustuu ajatukseen, että lukuisat kaupunkien toiminnot ovat yhä edelleen paikallisia tai korkeintaan laajentuneet yli perinteisten ydinkaupunkien. Lähestymistapa saa vahvistuksensa erilaisista institutionaalisista rakenteista (kuten kuntayhtymistä tai aluehallinnosta), jotka myös Suomessa enenevässä määrin sekoittuvat hallintonarratiiviin. Lisäksi EU-politiikan mukanaan tuoma kiinnostus kaupunkiseutuihin ja kuntatason ylittävään ”territoriaalisuuteen” on vahvistanut vaikutusalueajattelua. Suomalaisen aluepolitiikan lähestymistapa on rakentunut tälle perustalle.²⁰

Tästä huolimatta on tärkeää todeta, että sen enempää alue- kuin paikallishallinto ei automaattisesti vastaa kaupungistumisen erityiskysymyksiin. Kunnasta on historian saatossa muodostunut huomaamatta samanaikaisesti liian suuri yksikkö joillekin paikallisille toiminnoille sekä liian pieni toisille. Vahvan kuntapolitiikkaan perustuvassa Suomessa tilannetta on vahvistettu poliittisen johdon tai ministeriöiden tavoitteesta kuntien lukumäärän pienentämiseen, jotta kunnat paremmin selviäisivät valtion niille asettamista velvoitteista. Tähän paikallishallinnon kehityssuuntaan on tuore päätös hyvinvointialueista muodostanut pitkän yhtenäiskuntahistorian ensimmäisen merkittävän katkoksen. Painotus on Suomessa rakenteissa, eikä kansainväliseen tapaan²¹ esimerkiksi muuttuvan toimintaympäristön laadullisissa eroavaisuuksissa.

Markkinanarratiivi on keskeisin perinteistä kaupunkisuunnittelun perustaa haastanut tapa ymmärtää kaupunkien kehitystä. Voimansa se saa yleisestä taloustieteen ohjenuorakseen nostamasta markkinamekanismista, joka on laajentunut kattamaan lähes kaiken yhteiskunnallisen toiminnan tehokkaimpana järjestystä tuottavana rakenteena. Pierre Rosanvallon on puhunut yhteiskunnan läpäisevästä markkinanarratiivista kolmantena utopistisena puolueettomuuden muotona – pyrkimyksenä nostaa omat kriteerit objektiivisesti ylivertaisiksi.²² Markkinoiden merkitys kaupunkikehitykselle on kiistämätön ja yleismaailmallinen, mutta suomalaisessa kaupunkikeskustelussa se on pyritty asemoimaan ennen kaikkea hallintonarratiivin korvaajana. Markkinoiden oikeutukseksi esitetty ylivertainen tehokkuus on kuitenkin demokratioille arvona vasta toisella sijalla. Edellä ovat tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden kysymykset.

Esimerkkejä kaupunkien ja markkinoiden rinnastettavuudesta on helppo löytää kautta historian. Jo keskusnarratiivin yhteydessä kaupunki näyttäytyi paikallisten markkinoiden itseohjautumisen synnyttämänä. Markkinanarratiiviin liittyy kuitenkin tiettyä paradoksaalisuutta. Esimerkiksi Michael Batty on huomioinut, kuinka kaupunkien oletetaan rakentavan hyvinvointia paikallisesti, vaikka vaurauden rakentuminen tapahtuu pitkälti globaalisti.²³ Paikallisten markkinoiden merkitys kaupunkien kehitysvoimana on jatkuvasti vähenevä, muttei täysin kadonnut. Se on edelleen perustellusti esillä esimerkiksi koulutuksessa, maakysymyksissä tai asuntomarkkinoita ja työvoiman saatavuutta koskevissa keskusteluissa. Kaupunkikeskustojen markkinanarratiivia haastavat niin ulkomaiset investoinnit kuin etätyön ja virtuaalisen kommunikaation lisääntyminen.

Kansalaisyhteisönarratiivi on kiinteä osa kaupunkien kehitystä kaikissa historiallisissa kehitysvaiheissaan. Useat kansalaisyhteisöt ovat syntyneet kaupungeissa. Myös useat valtion oikeudet ovat kaupungeista lähtöisin. Historiallisesti kaupunkien raati vastasi myös paikallisesta järjestyksenpidosta. Raadin kehitys

²⁰ Ks. esim. Ajo 1944, Mikkonen 1975.

²¹ Graham & Marvin 2001.

²² Rosanvallon 2013, 168–171. Kaksi edellistä ihannetta olivat riippumatonta oikeuslaitosta edeltänyt odote ’jumalallisesta tuomarista’ ja riippumatonta päätöksentekoa ajamaan valittu ’vaaliruhtinas’.

²³ Batty 2020.

ensin maistraateiksi ja sittemmin Digi- ja väestötietovirastoksi kuvaa kaupunkikehityksen yhteyksiä oikeuslaitoksen kehitykseen ja lopulta sen siirtymiseen valtiovallan osaksi. Viimeisimpänä esimerkkeinä ovat muun muassa liikenteen, kiinteistöomistuksen sekä kaavoituksen lainsäädännön yhtenäistäminen kansallisesti. Haaste on perinteisesti ollut yhteisöjen ja yksilöiden kilpailevien intressien yhteensovittaminen: milloin yhteisön etu voidaan asettaa yksilön oikeuksien edelle? Osallistamiskeskustelu avaa kysymyksiä kansalaisten ja hallinnon rooleista, jotka ovat erityisen kärjistyneitä kaupunkiympäristöissä. Rosanvallan (2013) pitää tätä hallinnon ja enemmistödemokratian mukanaan tuomien ongelmien ratkaisemista yhtenä koko nykydemokratian haastavimmista poliittisista kysymyksistä.

Ympäristönarratiivi on kehittynyt nykymuotoonsa viimeisen 60 vuoden aikana painotusten vaihtuessa luonnonsuojelun kautta kestävään kehitykseen ja sittemmin ilmastovastuullisuustavoitteisiin. Kyseessä on kollektiivinen, perusteltu huoli teollistuneen yhteiskunnan ympäristöönsä kohdistaman kuormituksen peruuttamattomista muutoksista elämän edellytyksiin maapallolla. Tässä narratiivissa kaupungit näyttävät ensisijaisina kulutuksen ja ympäristöön kohdistuvien negatiivisten ulkoisvaikutusten aiheuttajina – ja näkökulmasta riippuen myös ongelmien ratkaisijoina. Kaupunkien rooli tässä muutoksessa on kehittynyt voimallisesti YK:n Bruntlandin raportin myötä alkaneeseen kestävään kehitykseen nojaavassa suunnitteludiskurssissa, jossa on korostetusti kiinnitetty huomiota motorisoidun liikkumisen mukanaan tuomiin haittoihin. Uudet havainnot energiamurroksesta ja niin sanotusta vihreästä siirtymästä ovat haastaneet perinteisinä pidetyt – jo vahvasti institutionalisoituneiksi muodostuneet – toimintakulttuurit ja useat keskitetyt rakenteet. Järeistä yhteiskunnallisista toimista ja kansainvälisistä velvoitteista huolimatta erityisesti kaupunkiin kohdistuvat toimenpiteet sosiaalisen kestävyuden takaamiseksi ovat jääneet lainsäädäntötyössä lähes huomiotta.

1.2. Suomalaisen kaupungin nykytila

Kaikki kuusi edellä esitettyä “kaupunkitarinaa” rakentavaa narratiivia ovat edelleen tunnistettavissa kilpailevina näkemyksinä siitä, mikä kaupungin olemus tänä päivänä on ja millaiset voimat sitä muokkaavat. Niillä kaikilla on lisäksi omat puolestapuhujansa ja asiantuntijansa. Tarjolla on kilpailevia strategioita ja ratkaisuja niin yhteiskuntapolitiikan, suunnitteluhallinnon kuin talouselämän näkökulmista. On myös havaittavissa pyrkimystä **kolonialisoida kaupunkien moniaineksisen kehityksen kuvaaminen ja tulkinta kapeasti oman osaamisen tai narratiiviin liittyvien perusteiden turvin**. Koska jaettua näkemystä kaupungista ei ole, on kaupungeista tulossa vaivihkaa niin taloustieteen, kilpailevien suunnitteluprofessioiden kuin ympäristöliikkeen “siirtomaita”. Kaupungeilta puuttuu itsenäinen olemassaolon oikeutus - institutionaalinen asema.

Kaupunkien keskeinen rooli kilpailevissa tarinoissa ja siiloutuneessa hallinnossa korostaa uuden kaupunkipolitiikan tarvetta. **Lisäksi se alleviivaa kaupunkiyhdyskuntien erityispiirteiden tunnistamista politiikan ja institutionaalisen toiminnan perustana – ei päinvastoin**. Kysymykset segregaatista, turvallisuudesta, julkisten ja yksityisten tilojen rajoista ja omistamisen oikeuksista ovat erityisiä ja ajankohtaisia yhä korkeammalle kohoavassa kaupungissa. Niiden ymmärtämisen ja ratkaisemisen tueksi tarvitaan paikallisista erityispiirteistä kasvavaa ymmärrystä ja erityisiä ratkaisuja. Yksityisen erityisintressin ja yleisen edun ristiriitaisuudet korostuvat kaupunkien tiiviisti rakennetussa yhteisössä.

Kaupunkien tulevaisuutta kuvaa kasvu, hallinnollisista rajoista riippumaton monikeskuksistuminen sekä sosiaalinen ja alueellinen eriytyminen. Muiden Pohjoismaiden tapaan myös Suomessa väestönkasvussa pääosassa on maahanmuuttotaustainen väestö. Samoin kaupunkiseuduille näyttäisi painottuvan kouluttamaton väestö, jonka työllistymisen mahdollisuudet näyttävät heikkenevän entuudestaan. Esimerkiksi Helsingissä on enemmän vain perusasteen koulutuksen suorittaneita 25–29-vuotiaita nuoria kuin maassa keskimäärin.²⁴ Riskinä siis on, että kaupunkiin kerääntyy merkittävä määrä ihmisiä, joilla ei

²⁴ Myrskylä 2017.

ole edellytyksiä löytää työtä ja riski syrjäytymisestä kasvaa entisestään. Huoli segregatiosta eli haitallisesta eriytymisestä on noussut yhä keskeisemmälle sijalle, ja sitä pidetäänkin kansainvälisesti eräänä merkittävimmistä sosioekonomisia eroja tuottavista mekanismeista.²⁵ Naapurustojen väliset erot ovat siis vahvistuneet myös viimeisten vuosikymmenten aikana, vaikka kokonaiskehitys tulotason, koulutustason ja työllisyyden osalta olisi kaupunkiseuduilla ollut positiivista.²⁶

Tulevaisuus ei siis ole historian projektio. Tarvitaan uudenlaista herkkyyttä ja osaamista integraation ja segregatiion kaltaisten kysymysten ratkomiseen. Laajan, viisivuotisen pohjoismaisen integraatiota ja segregatiota tarkastelleen projektin kokoava loppulauselma kuvaa tilanteen haasteellisuutta hyvin: ”Toistaiseksi pohjoismainen tutkimuksemme väittäisi, että integraatiossa on paljon tehtävää kansallisella tasolla – ja vielä enemmän paikallisella tasolla ja naapurustoissa, myös pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa.”²⁷

Tällä hetkellä kaupunkispesifien ongelmien ratkaisemista edellyttävä tuki on hajallaan yksittäisissä ministeriöissä, ajoittaisissa kehitysohjelmissa ja projektiperustaisissa hankkeissa. Valtionhallinto ei tunnista kaupunkien erityisyyttä ja ohjaa toimintaa välillisesti muiden institutionalisoituneiden, mutta kaupunkikysymysten kannalta toissijaisten ministeriö- ja virastorakenteiden kautta. Hallinnon uudelleenjärjestäytymispyrkimykset ovat tuottaneet tilanteen, joka synnyttää sisäisiä kilpailuasetelmia – esimerkiksi kiistaan ”kaupunkien seutuhallinnosta” ja ”valtion seutuhallinnosta” tai kaupunkiliikenteen ja segregatiion kaltaisista erityiskysymyksistä. Nykyrakenteessa kaupungistumisen mukanaan tuomat muutokset joudutaan ratkaisemaan epätydyttävästi kuntatasolla eikä yhtenäistä kansallista tukea kaupunkien erityiskysymyksille ole olemassa. Yksittäiset paikallishallinnon viranhaltijat joutuvat kohtuuttomaan neuvotteluasemaan. Toisaalta se mahdollistaa ei-toivottujen, perusteltujenkin näkemysten ulossulkemisen. Huolestuttavimpana piirteenä on institutionaalista epäselvyydestä kumpuavien tarpeiden siirtyminen 6-packin, C21:n tai seutukaupunkien kaltaisten, virallisista institutionaalisista rakenteesta erkaantuneisiin keskustelupöytiin²⁸ tai MAL-sopimusten kaltaisiin villeihin rahoitus- ja sopimusjärjestelyihin.

²⁵ Ks. Sampson 2012, Massey 2007, Logan & Stults 2022.

²⁶ Kortteinen & Vaattovaara 2015.

²⁷ Andersson ym. 2010, 285.

²⁸ Vrt. esim. C21-kaupunkien muodostama pysyvä verkosto, joka on ottanut varsin voimakkaastikin kantaa esimerkiksi kaavoitus- ja rakentamislain kokonaisuudistukseen vuonna 2019. Lähde: Helsingin kaupunki 2021.

2. Elinvoima

Elinvoima on tunkeutunut viimeisen reilun vuosikymmenen aikana suomalaiseen julkiseen puheeseen. Jo vuonna 2011 Sitra käynnisti ”Suomen elinvoiman lähteet” -nimisen kehitysohjelman. Sittemmin elinvoimaisana on putkahdellut näkyviin etenkin kunnallisissa yhteyksissä. Tavoitteena on ollut milloin elinvoimainen kunta, milloin ”innostava elinvoimakunta”. Elinvoimaisuus esitetään tavoitetilana, johon kunta voi pyrkiä panostamalla monenlaisiin asioihin kuten talouteen, elinkeinoelämään, koulutukseen, terveydenhuoltoon tai harrastusmahdollisuuksiin.

Elinvoiman edistäminen kunnallisena tehtävänä käynnistyi elinkeinorakenteen muutosten myötä 1970-luvulla. Pyrkimys säilyttää väestöä ja työpaikkoja kunnan alueella voimakkaiden rakennemuutosten aikana käynnisti kuntien roolia elinvoimatoiminnassa. Matka on kulkenut elinkeinon kehittämisestä abstraktiin elinvoiman edistämiseen.²⁹

Elinvoima on siis kätevä iskusana, joka herättää positiivisia mielleyhtymiä. Kielitoimiston sanakirjan mukaan elinvoima tarkoittaa elinkykyä, elinvoimaisuutta, vireyttä ja vitalisuutta. Käsitteen abstraktia luonnetta kuvaa se, että vaikka sanakirjan esimerkkilauseissa viitataan erityisesti inhimillisen olennon kykyyn elää, viitataan sillä nykyisin julkisessa puheessa etenkin kunnan kaltaiseen entiteettiin. Kunnilla on nykyään ”elinvoimajohtajia” ja kunnat hakevat elinvoimaa niin maahanmuutosta, luottamuksesta kuin energiatehokkuustoimista.³⁰

Elinvoiman usein hieman epämääräinen ja epäjohdonmukainen käyttö kuntakentällä alleviivaa, kuinka käsitteen käyttöön liittyy kolme ilmeistä vaaraa: Ensinnäkin se näyttäytyy jo nyt ilmeisen tyhjältä käsitteeltä, joka tarkoittaa kaikkea ja ei mitään. Toisekseen toisissa yhteyksissä elinvoimaa on pyritty rajaamaan liian tiukasti, jolloin se hahmottuu elinkeinorajattuna käsitteenä, joka palvelee kuntapolitiikan kokonaisuuden sijaan vain tiettyjen toimijoiden tavoitteita. Kolmanneksi, jos elinvoima nostetaan keskeiseksi ulottuvuudeksi, siihen liittyviä muutoksia pitää kyetä seuraamaan ja analysoimaan. Tällä hetkellä empiirinen analyysi kaupunkikehityksen tilasta tai suunnasta ei tue ajatusta elinvoiman erityisestä lisääntymisestä, vaikka elinvoimapuhe on yleistynyt.

Tässä luvussa esitämme, kuinka elinvoima voisi pysyä kuntapolitiikan kehittämispuheen keskiössä. Emme missään nimessä vähättele tyhjän käsitteen vaaraa. On selvää, että eri institutionaaliset toimijat kuten ministeriöt, edunvalvojat, konsultit ja poliitikot ovat taivutelleet ja tulevat taivuttelemaan käsitettä palvelemaan omia tarkoituksiaan. Järkevintä onkin tunnustaa, että elinvoima on jo niin vahvasti lyönyt läpi kuntakentällä, että käsitteen kieltämisen – mitä se ikinä tarkoittaisi! – sijaan käsite vaatii selkeän sitomisen kuntien institutionaaliseen tehtävään.

2.1 Elinvoiman oikeutus kunnan institutionaalisenä tehtävänä

Kuntien elinvoimatehtävästä on säädetty lainsäädännössä. Nykyisen 1.5.2015 voimaan tulleen kuntalain (410/2015) 1 §:n mukaan kunnan tehtävänä on muun ohella edistää alueensa *elinvoimaa*.³¹ Vastaavaa elinvoiman edistämismääräystä ei sisällynyt aiempaan kuntalakiin (365/1995). Toisaalta nykyisen kuntalain valmisteluaineistossa ei ole tarkemmin pyritty määrittelemään elinvoiman käsitteen sisältöä. Myös useiden muiden kuntien toimintaa ohjaavien lakien tavoitesäännöksiin on sisällytetty elinvoimaan edistämiseen liittyviä mainintoja ja vaatimuksia. Näin on esimerkiksi laissa selvitysmenettelystä yhteistyön edistämiseksi

²⁹ Paananen 2013.

³⁰ Onkamo 2017.

³¹ Tarkempi muotoilu: ”...edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkaalleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.” Kuntalaki 410/2015.

eräillä kaupunkialueilla (1408/2010), laissa kuntien kulttuuritoiminnasta (166/2019), laissa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007) ja kuntarakennelaisissa (1698/2009). Keskustelulla elinvoiman edistämistehtävästä on siis olemassa institutionaalinen perustansa, vaikka elinvoiman käsitettä ei täsmällisesti ole määriteltykään.

Säännöksissä ja sen valmisteluaineistossa elinvoima tuodaan esille usein alueen hyvinvoinnin ja palveluiden järjestämiseen, kestäväan kehitykseen, kunnan kilpailukykyyn, palvelurakenteeseen ja toimintatapoihin, tuloksellisuuteen ja talouden hallintaan liittyvien mainintojen yhteydessä.³² Voidaan myös nähdä, että elinvoima luo ikään kuin pohjan kunnan mahdollisuudelle tosiasiaa päättää asioistaan. Siten sen voidaan osaltaan nähdä olevan kunnallisen itsehallinnon (PL 121 §) eli kunnan asukkaiden osallistumisen sekä paikallisdemokratian toteutumisen edellytys. Elinvoimaa ei kaiketi voidakaan kovin tarkkarajaisesti erottaa näistä muista siihen läheisesti liittyvistä kysymyksistä. Toisaalta tiettyjen kunnan taloudellista toimintaa rajoittavien säännösten kuten pakottavan eurooppaoikeudellisten valtiontuen antamisen kieltojen on myös nähty luovan esteitä elinvoiman edistämiseen liittyville toimenpiteille. Kaikkiaan on huomattava, että lainsäädäntö ei ole, vaikka siihen kuinka pyrittäisiin, aina sisäisesti täysin ristiriidatonta.

Varsinaisen lainsäädännön ohella elinvoiman edistäminen on nähty kuntien tehtäväksi myös useissa politiikka-asiakirjoissa ja selvityksissä, mikä tukee elinvoiman edistämistä osana kaupunkien ja kuntien oikeudellishallinnollista suurempaa tavoitteenasetantaa. Esimerkiksi valtiovarainministeriön 1.1.2016 asettaman *Tulevaisuuden kunta* -hankkeen³³ painopisteiksi määriteltiin kunnan rooli hyvinvoinnin, elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjänä sekä kuntademokratia. Vastaava elinvoiman edistäminen on tunnistettu myös kansallisessa kaupunkistrategiassa 2020–2030.

Kuten aiemmin tuotiin esille, elinvoiman edistäminen on jo säädetty kuntien tehtäväksi kuntalain tavoitesäännöksessä ja eräissä muissakin säädöksissä. Tästä huolimatta käsite on monelta kannalta katsottuna varsin epämääräinen, tai oikeammin monimerkityksinen. Sikäli kuin elinvoiman edistämistehtävää nähdään perustelluksi vahventaa myös oikeudellisesti, pitää käsitettä jollakin tavalla pyrkiä myös lainsäädännössä määrittelemään tarkemmin. Määritelmän luomisen jälkeen olisi mahdollista, jos niin nähtäisiin perustelluksi, kytkeä elinvoiman edistäminen myös erilaisten kaupunkien tekemien päätösten oikeudellisiksi arviointikriteereiksi, jolloin elinvoima voitaisiin tehdä konkreettisella tasolla myös oikeudellisesti velvoittavaksi päätöksentekoa ohjaavaksi kriteeriksi.

Vaikka elinvoimaa korostavat säännökset ovatkin kaikkiaan luonteeltaan kunnan toimintaa raamittavia abstrakteja tavoitteita, on melko selvää, että elinvoiman edistämisen veloitteen voidaan katsoa kuuluvan kaupunkien ja kuntien institutionaaliseen perustaan sekä vastaavan vallitsevia politiikkatavoitteita. Elinvoiman käsitettä olisi pyrittävä kuitenkin täsmentämään lainsäädännössä.

2.2. Elinvoiman merkitys ja rooli valtionhallinnossa

Kuntien tehtävät on jaettu usein neljään erilliseen kokonaisuuteen: identiteetin tukemiseen, paikalliseen taloudelliseen kehittämiseen ja elinkeinopolitiikkaan, hyvinvointipalveluiden tarjoamiseen sekä erilaisten elämäntapavaihtojen ja verkostojen toiminnan mahdollistamiseen.³⁴ Vaikka kunnan merkitystä identiteetin rakentajana on kyseenalaistettu, tukevat useat tuoreet tutkimukset edelleen tämän tehtävän merkityksellisuutta ja paikallisen identiteetin roolia. Erityisesti kasvavilla alueilla maankäyttö- ja asuntopolitiikka korostuvat taloudellisen kehittämisen muotoina. Tuore sote- ja aluehallintouudistukseen linkittyvä päätös siirtää työllisyyden hoito kunnille korostaa taloudellista kehittämistä ja

³² HE 268/2014 vp, 11–13.

³³ VM 2015.

³⁴ Näkemys näistä paikallishallinnon eri rooleista on kansainvälisesti jaettu. Vrt. esim. Stocker 2011.

elinkeinopolitiikkaa. Työllisyyspalveluiden, koulutuspalveluiden ja elinkeinopalveluiden siirtämisellä samalle toimijalle pyritään tukemaan nopeamman työllistymisen tavoitetta.³⁵

Arto Haveri, Jenni Airaksinen ja Anni Jäntti ovat ehdottaneet kunnan tehtäviin kahta lisäystä. Yhtäältä he korostavat kunnan roolia demokratian edistäjänä: “Kuntahallinto voi edelleenkin tarjota selkeimmän foorumin paikallisiin asioihin vaikuttamiselle... Kunta antaa mahdollisuuden harjoitella yhteiskunnallista vaikuttamista ja poliittisia taitoja tarjoamalla tien vaikuttavaan tehtävään ilman, että on tarpeen tehdä uraa poliitikkona tai kuulua puolueeseen.”³⁶ Toisaalta he korostavat kunnan roolia ympäristöasioissa: “Valtaosa ympäristön kannalta tärkeistä päätöksistä tehdään lopulta paikallistasolla. Kunnat voivat vaikuttaa siihen mihin ja mitä rakennetaan, millaista energiaa kunnassa käytetään, miten liikkuminen kunnan alueella järjestetään, millaisia tapoja ja periaatteita lapset oppivat, miten vesihuolto organisoidaan tai millaista yritystoimintaa tuetaan erityistoimenpiteillä.”³⁷

Kaupungit siis vaikuttavat paikalliseen yhteisöön ja alueen elinvoimaan. Valtio on jo pitkään siirtänyt kunnille lisää tehtäviä (nyt jo yli 500) ja samalla vahvistanut niiden roolia julkishallinnon toimijana. Kaupungeilla on yhä keskeinen rooli demokratian edistämässä, mutta enenevässä määrin myös ympäristökysymyksiin vastaamisessa. Tämän lisäksi paikallishallinnon yksiköt, erityisesti kaupungit, joutuvat ratkomaan globaaleja ongelmia ilmastonmuutoksesta, koronapandemiaan ja paikalliseen konfliktinratkaisemiseen liittyen. Kuntien hyvinvointitehtävän siirtyessä hyvinvointialueille, korostuu elinvoiman edistäminen kunnan pääasiallisena toimintana.³⁸ Elinvoiman edistäminen tulisi siten sisältyä uuden kaupunkipolitiikan sydämeen.

Elinvoiman kehittäminen edellyttää erilaisten resurssien tunnistamista, kokoamista ja hyödyntämistä. Kuten valtiovarainministeriö on työssään tunnistanut, liittyvät resurssit niin fyysisiin ja materiaalsiin kuin sosiaalista pääomaa kasvattaviin seikkoihin. Paikallisten ominaispiirteiden ja resurssien tunnistaminen ja demokratian vahvistaminen ovat erityisesti väestöään kasvattavien, sosiaalisesti ja taloudellisesti moninaistuvien kaupunkien elinvoiman elinehto. Yleisemminkin kaupunkialueiden sisällä tarvitaan yhteistyötä, hallinnollisten rajojen ja toimijoiden vähentämistä, yhteisten tavoitteiden tunnistamista ja toiminnan (ml. koulutuksen) suuntaamista tukemaan yhteisiä tavoitteita.³⁹

³⁵ TEM 2021.

³⁶ Haveri ym. 2015, 5.

³⁷ Emt., 5–6.

³⁸ Ks. esim. Pitkäniemi 2022.

³⁹ McGahey 2022.

Kunnilla jatkossakin tärkeitä ja vaativia tehtäviä Kunta kansallisen politiikan toimeenpanijana ja paikallisyhteiskuntana



5



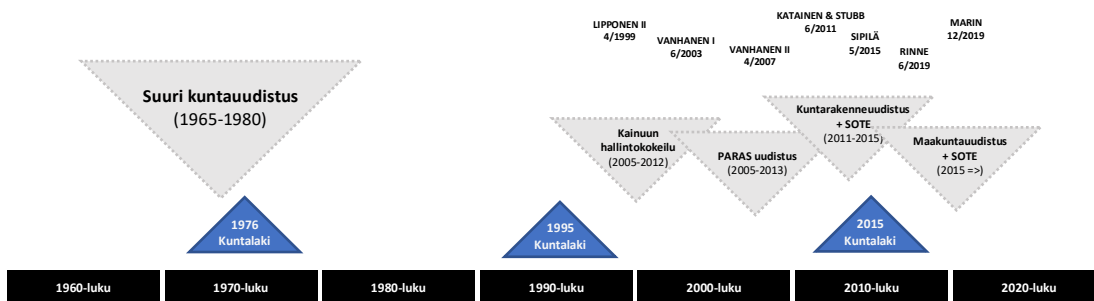
Kuva 2: Kuntien tehtäväkenttä. Lainattu lähteestä: Pitkäniemi 2022.

Elinvoiman osalta tällainen katsantokanta ei ole yksiselitteisesti lyönyt läpi keskustelussa. Esimerkiksi yllä olevassa VM:n “Kuntapolitiikka käännekohtassa?” -esityksestä lainatussa kuvassa **kunnalle osuvasti annetut tehtävät on jaoteltu pikemminkin olemassa olevia institutionaalisia ministeriörajoja kuvaavaksi**, jolloin elinvoima näyttäytyy ainoastaan osana työllisyys- ja elinkeinopolitiikkaa. Tulkintamme mukaan elinvoimatehtävän tulisi toimia nimenomaisesti eri osa-alueita yhdistävänä kunnan lakisääteisenä perustehtävänä. Lisäksi elinvoimasta puhuttaessa olisi arvokasta tunnistaa entistä tarkemmin hallinnollisten toimijoiden ohella elinvoiman kehittämiseen vaikuttava kokonaisuus. Kehotamme kaupunkipolitiikan toimijoita kehittämään yhteistä näkemystä kuntien elinvoiman “systeemikokonaisuudesta”⁴⁰, jossa tunnistettaisiin ja nimettäisiin elinvoimaan vaikuttavat toimijat ja tekijät kaupunkilaisista ja kunnan päätöksenteosta sidosryhmiin ja ulkoisiin muutostekijöihin. Elinvoimaan vaikuttavat monet globaalit muutosilmiot, niin sanotut megatrendit, jotka eivät ole kaupungin hallinnon, ministeriön tai edes poliittisen eliitin hallinnassa.

⁴⁰ Vrt. Falkenbach ym. 2021, 180, jossa on kuvattu maapolitiikan systeemitekijät (kuva 4).

3. Kaupunki uudistuksen vuoro

Kaupungit ovat jo vuosikymmenten ajan jääneet suomalaisessa kunta- ja aluepolitiikassa muiden toimijoiden jalkoihin. Kunnallishallinnon uudistukset ovat pikemminkin heikentäneet kuin vahvistaneet kaupunkien institutionaalista asemaa. Esitämme, että nyt on kaupunki uudistuksen vuoro. Kunnallisten uudistusten saralla fokus on ollut pitkään kunnissa ja alueuudistuksessa, mutta samaan aikaan paine kaupunkivetoisempaan ajatteluun on kasvanut huomattavasti. Kuntaliiton erityisasiantuntija Arto Koski on jaotellut kunnalliset uudistukset 1960-luvulta 2020-luvulle kolmeen aaltoon: kunnallisten palveluiden aalto 1965–1980, kunnallisen itsehallinnon nousuaalto 1985–1999 ja kunta- ja soterakenteiden uudistamisaaalto, joka alkoi 2000-luvun alussa ja on vielä käynnissä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vuoksi. Uskomme, että seuraava kehitysaalto on juuri kaupunkipolitiikan uudistamisen aalto. Tämä aalto tulee vahvistamaan kaupunkien institutionaalista asemaa – ja näin sen voi nähdä sekä jatkumona että vastaliikkeenä alue-, kunta- ja sote-uudistuksille.



Kuva 3: Kunnallisten uudistusten aallot 1960-luvulta 2020-luvulle. Lähde: Arto Koski 2018 mukaan.

Jokainen viimeisten vuosikymmenten uudistusaalto on sisältänyt paitsi rakenteellisia uudistuksia ja kokeiluja, myös uudistuksia kuntalakiin. Osaamista ja mahdollisia työvälineitä on siis olemassa. 2000-luvun uudistuspyrkimykset ovat osoittaneet, kuinka vaikeaa suurien rakenneuudistusten tekeminen on poliittisesti. Sanna Marinin hallituksen sote-uudistuksen juuret ulottuvat Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen käynnistämään PARAS-hankkeeseen eli vuoteen 2006. Sittemmin sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä yritti uudistaa useampi hallituskokoonpano. Siksi ehdotamme, että kaupunki uudistus käynnistetään kokeiluiden kautta. Kokeilujen on tarkoitus helpottaa kaupunkien ja valtion työnjakoa niin, että lopputulos palvelee juuri kaupunkilaisia. Kuntien ja valtion tavoitteen pitäisi olla pohjimmiltaan sama: toimia kansallisen edun ja erityyisissä olosuhteissa elävien kansalaisten parhaaksi.⁴¹ Me uskomme, että on valtion etu antaa kaupungeille hieman lisää tilaa edistää elinvoimaan liittyviä tavoitteitaan. Etenkin jos valtio samaan aikaan vahvistaa kaupunkipolitiikkaan liittyvää keskustelua ja päätöksentekoa muilla tavoin (esimerkiksi Ilmastopaneelin kaltaisen asiantuntijaelimen perustamisella).

Hyvä esikuva uudistusten edistämiseksi löytyy vuonna 1988 käynnistetyistä vapaakuntakokeilusta.⁴² Vapaakuntakokeilussa oli kysymys aiempaa laajemman harkintavallan antamisesta kunnille, minkä seurauksena valtiolta pyrki – ja jossain määrin myös onnistui – väljentämään ja vähentämään lainsäädäntöä. Lain tavoitteena oli kartuttaa kokemuksia siitä, miten lisätään kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, miten kehitetään kunnallishallintoa paikallisia oloja silloista paremmin vastaavaksi, miten kuntien voimavaroja hyödynnettäisiin tehokkaammin ja miten kunnallisia palveluja parannettaisiin.⁴³ Kokeilussa siirrettiin enemmän päätösvaltaa paikallistasolle muun muassa

⁴¹ Haveri ym. 2015, 11.

⁴² Ryytänen 1989.

⁴³ Laki vapaakuntakokeilusta 718/1988.

rakentamisessa, koulutuksessa ja elinkeinopolitiikassa. Samoin kunnat vähensivät esimerkiksi tarpeettomina pidettyjä lautakuntia ja yksinkertaistivat päätösprosesseja.⁴⁴

Vapaakuntakokeilun uusiminen on jo ponnahtanut esiin kuluvaan hallituskauden alussa. Onhan kunnallishallinto sote- ja aluehallintouudistuksen myötä muospaineiden alaisena. Hämeenlinnan apulaiskaupunginjohtaja Juha Isosuo esitti kokeilua helmikuussa 2020 Säätytalolla ”Kuntien tilannekuva” - raportin julkaisun yhteydessä. Hänen mukaansa kokeilu toisi kuntien toimintaan tekemisen meininkiä.⁴⁵ Mielestämme kuntakentän muospaineita kannattaisi lähteä kuitenkin purkamaan ensisijaisesti kaupungeista, joten esitämme esimerkiksi vapaakaupunkikokeilua ja haluamme virittää uudenlaista keskustelua ”vapaakaupungeista”.

Valtiovarainministeriössä valmisteilla olevaa kuntien tulevaisuustyötä on perusteltu erityisesti kuntakentän erilaisuuden ja eriytymisen pohjalta. Käynnissä oleva, vuoden 2020 budjettiriihessä päätetty kuntien tulevaisuustyö, tunnistaa, että ”Suomen kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja väestörakenteeltaan merkittävästi toisistaan”.⁴⁶ Valmistelun perusteluissa todetaan, että kuntien väliset erot ovat 2000-luvulla kasvaneet erityisesti väestörakenteen muutosten, ikääntymisen, kaupungistumisen, maahanmuuton ja syntyvyyden seurauksena. Valmistelun tavoitteena on sellainen kuntapolitiikka, joka tarjoaa erilaisille kunnille hyvät edellytykset järjestää palvelut, edistää asukkaiden hyvinvointia ja varmistaa kuntatalouden kestävä pohja. Kaupungeille erityispiirteinen on tässä uudistustyössä selkeä paikka. Kunnallisoikeuden nyttemmin emeroitunut professori Aimo Rynnänen (1989) kirjoitti pian vapaakuntakokeilun alkamisen jälkeen, että jos hallinnon ja päätösvallan hajauttamista todella halutaan, ”merkitsee se hyvinkin pitkälle erilaisuuden hyväksymistä”.⁴⁷ Tämä riski on – tänäkin päivänä – otettava, jos halutaan uudistaa kunnallishallintoa ja vahvistaa kaupunkien asemaa.

3.1. Kaupunkien institutionaalisen aseman selkeyttäminen ja vahvistaminen

3.1.1 Kaupungin asema oikeudellishallinnollisesta näkökulmasta

Olemme kirjoituksemme alussa tähdentäneet kaupunkien ja kaupunkeihin kytkeytyvien näkökulmien moniaisuutta ja keskeisyyttä niin paikallisessa kuin kansainvälisissäkin keskusteluissa. Olemme myös tunnustaneet suomalaisen kaupunkikäsitteen muutoksen, jossa kaupunki-nimitys on riisuttu kaikista mielekkäistä funktionaalista määreistään. Nykyisellään määritelmä ”kaupunki” toimii lähinnä epäselväksi jääneenä imagonrakentamisen välineenä toisistaan erottautumaan pyrkivien kuntien retoriikassa.⁴⁸

Suomessa kaupunki on siis oikeudellishallinnolliselta kannalta puhtaasti muodollinen sen sijaan, että nimityksestä voitaisiin sellaisenaan päätellä kaupungin oikeudellista asemaa. Näin on siitakin huolimatta,

⁴⁴ HS 1990.

⁴⁵ Ijäs 2020.

⁴⁶ VM 2022.

⁴⁷ Rynnänen 1989, 130.

⁴⁸ Mielikuviin kaupunkialueista liitetään yleensä korkea asukasmäärä ja -tiheys sekä rakennettu ympäristö infrastruktuureineen. EU:n ja OECD:n kehittämää asukasmäärään ja -tiheyteen perustuvaa määritystä käytetään esimerkiksi Eurostatin tilastoinnissa. Suomessa oikeudelliselta kannalta kaikki kaupungit ja kunnat ovat kuitenkin kuntia. Näin on siitakin huolimatta, että kunta voi päättää ottaa käyttöön kaupunki-nimen, jos se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asettavat vaatimukset (KuntaL 4.2 §). Nimenmuutoksella ei kuitenkaan ole vaikutusta kunnan oikeudelliseen asemaan tai oikeuksiin muutoinkaan. Kyse on käytännössä ilmoitusluontoisesta asiasta, jonka vaikutukset liittyvät lähinnä kunnan imagoon tai mielikuviin. Näin on siitakin huolimatta, että kuntalain perusteluissa korostetaan, että kaupunki-nimityksen käyttöönottamisessa tulisi kiinnittää huomiota kaupunkimaiseen rakenteeseen ja toimintojen monipuolisuuteen sekä kunnan fyysiseen olemukseen. (HE 268/2014 vp, 136.)

että eri puolilla lainsäädäntöä käytetään kaupunki-nimitystä tai sen johdannaisia. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) säädetään kansallisista kaupunkipuistoista (MRL 9 luku), joita voidaan sääntelyn mukaan perustaa kaupunkimaiseen ympäristöön kuuluville alueille. Samoin useissa ympäristön muokkaamista koskevissa säännöksissä edellytetään, että toimenpiteet sopeutuvat vallitsevaan kaupunkikuvaan (MRL 50 §). Säännöksiä kuitenkin sovelletaan samalla tavoin kuntamuotoisissa kunnissa, joten niiden ei voida ainakaan oikeudelliselta kannalta nähdä ilmentävän mitään erityisasemaa muihin kuntiin nähden.

Tarkasteltaessa kaupunkien ja kuntien asemaa on keskeistä huomata, että näiden asema Suomessa määräytyy monitahoisesta ja monipuolisen sääntelykokonaisuuden seurauksena. Kuntalalla (410/2015) luodaan kuntien organisaatorakenteet ja kuntajakolalla (1698/2009) kuntien hallinnolliset rajat. Kuntien verotusoikeutta ja valtionosuuksia koskevalla lainsäädännöllä luodaan kuntien talouden ja rahoituksen keskeinen oikeudellinen perusta. Edelleen kuntien tehtäväkenttä määräytyy kunnan yleisen toimialan eli kunnan itselleen ottamien tehtävien sekä toisaalta erityisen toimialan eli kunnalle lailla säädettyjen lukuisten erityistehtävien kautta. Sääntelykokonaisuudessa ei muodollisesti erotella kaupunkien ja kuntien asemaa toisistaan, vaan samaa sääntelyä sovelletaan kaikkiin kuntiin, vaikka säännösten soveltaminen painottuu eri tavoin erilaisissa kunnissa.

Oikeudellishallinnolliselta kannalta kuntien ja kaupunkien asemaa tutkitaan ja opetetaan vakiintuneella kunnallisoikeudeksi kutsutulla oikeudenalalla. Alan piirissä käsitellään erityisesti kuntien toiminnan kannalta keskeisiä kysymyksiä kuten kuntien itsehallintoa, kuntalakia, rahoitusta, vaalilainsäädäntöä ja kunnallisia viranhaltijoita. Keskeisessä asemassa ovat myös kunnille säädetyt erityiset tehtävät kuten sosiaali- ja terveydenhuolto, opetus ja kulttuuri sekä maankäyttöä ja rakentamista koskevat kysymykset. Painotus on kuitenkin yleisessä kunnallisoikeudessa, ei niinkään kaupunkeihin liittyvissä erityiskysymyksissä. Suomessa ei varsinaisesti tunneta kaupunkien asemaan keskittyvää lähestymistapaa, vaikka kaupunkitutkimukseen keskittyviä rakenteita on olemassa.⁴⁹

Vertailun vuoksi voidaan tuoda esille, että kansainvälisesti tarkastellen erityinen kaupunkien juridispoliittisiin kysymyksiin keskittyvä oikeudellinen näkökulma (*“Urban Law”*) on tunnustettu ala, jonka piirissä harjoitetaan niin akateemista kuin käytännönläheistäkin tutkimusta ja opetusta. Alan piirissä tarkastellaan kaupunkispesifejä kysymyksiä kuten kriminaalipolitiikkaa, asuntopolitiikkaa, sosiaalista ja taloudellista yhdenvertaisuutta, taloudellisia haasteita, demokratiaa sekä kaupunkitilaan liittyviä yksityisyyden, omistamisen ja käytön välisiä suhteita. Tiivistetysti *“Urban Law”* sisältää ne politiikat, lait ja käytänteet, joilla hallitaan ja kehitetään kaupunkiympäristöä. Useimmiten tutkimusala yhdistää poikkitieteellisesti eri alojen tieteelliset näkökulmat kaupunkikehitykseen.⁵⁰

Sikäli kuin kaupunkien institutionaalista asemaa haluttaisiin Suomessa oikeudelliselta kannalta terävöittää tai erottaa se muista kuntatyypeistä, edellyttäisi tämä myös muutoksia sääntelykokonaisuuteen. Tarvittavien muutosten määrä olisi varovaisesti arvioiden melkoinen. Tähän niin sanottuun aineelliseen lainsäädäntöön tehtävien muutosten sijaan on olemassa myös muita tapoja kehittää kaupunkien institutionaalista asemaa tai nostaa kaupunkinäkökulman roolia. Edellä mainitut lähtökohdat ja näiden muodostama viitekehys huomioiden esitämme kaupunkien institutionaalisen aseman selkeyttämiseksi ja vahvistamiseksi (1) vapaakaupunkikokeilua, (2) kaupunkilain luomista ja (3) kaupunkikysymysten ympärille muodostettavaa uutta ministeriö- ja valtionhallinnon rakennetta.

⁴⁹ Esimerkiksi Helsingin yliopiston alaisuudessa toimii Kaupunkitutkimusinstituutti *Urbaria*, joka on Suomen ensimmäinen akateeminen kaupunki- ja aluetutkimukseen keskittynyt monitieteinen yksikkö. Pääkaupunkiseudun kaupunkien ja yliopistojen yhteistyötä edistetään Kaupunkiakatemia-nimisessä yhteistyöverkostossa. Lisäksi Turussa on jo pitkään toiminut aktiivinen kaupunkitutkimusohjelma.

⁵⁰ Ks. esim. Davidson & Tewari 2019.

3.1.2 Vapaakaupunkikokeilu

Ehdottamallemme vapaakaupunkikokeilulle ei ole olemassa suoraa esimerkkiä. Sen ajatuksellisena esikuvana kuitenkin toimisi vuosina 1989–1992 toteutettu vapaakuntakokeilu, jolla kunnille annettiin erivapauksia järjestää hallintoaan tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Kokeilun tarkoituksena oli kerätä näin myös tietoa kunta-alan lainsäädännön kehittämiseksi kaupunkien erityiskysymyksistä. Vapaakaupungeista⁵¹ puhuminen ei kuitenkaan sellaisenaan tarjoa suoraa ratkaisumallia, vaan pikemminkin tavan kaupunkien nykytilanteen ongelmallisuuden havainnollistamiseen, erityispiirteiden tunnistamiseen ja vaihtoehtoisten ratkaisumahdollisuuksien kokoamiseen. Väärien miellelyhtymien välttämiseksi on syytä tarkentaa, että esittämämme vapaakaupunkikokeilulla tarkoitamme hallintokokeilua, jota formaalimmin voisi kutsua “vapaakuntakokeiluksi kaupungistumiskysymyksissä”. Huomattava on, että vapaakaupunkikokeilussa ei liioin olisi kyse vakiintuneiden maaseutu- ja kaupunkidikotomioiden vahvistamisesta, vaan keskeisellä tavalla suomalaisen kaupungistuvan yhteiskunnan erityispiirteiden tunnistamisesta.

Yksinkertaistettuna vapaakaupunkikokeilu tarkoittaisi kaupungeille annettavia erivapauksia poiketa hallinnon, elinkeinopolitiikan ja maankäytön osalta lain säännöksistä. Erivapaudet mahdollistaisivat paikallistason harkinnan lisäämistä valtiollisen ohjauksen sijaan. Mahdollisuudella olisi parhaimmillaan sosiaalista ja taloudellista elinvoimaa lisäävää vaikutusta sen lisätessä paikallista toimeliaisuutta, osallistumista ja vuorovaikutusta sekä erilaisten kaupunkialueiden erityispiirteiden edellyttämien ratkaisuvaihtoehtojen etsimistä. Huomionarvoista kaupunkipolitiikan kannalta on se, että kasvavilla kaupunkialueilla haasteet ja tarpeet erilaisille ratkaisumalleille ovat varsin erilaisia kuin väestömäärältään ja taloudelliselta elinvoimaltaan toiseen suuntaan kehittyvillä alueilla.

Vapaakaupunkikokeilulla voitaisiin parhaimmillaan mahdollistaa erilaisten kaupunkialueiden erityispiirteiden ja tarpeiden tunnistaminen kaupunkipolitiikan ja kaupunkeja koskevan oikeudellisen ohjauksen kehittämiseksi. Vertailun vuoksi esimerkiksi vuosina 1989–1992 toteutetun vapaakuntakokeilun seurauksen kerättiin yli 800 ideaa paremman kuntalainsäädännön luomiseksi.

Tuoreen sosiaali- ja terveydenhoidon uudistuksen ohella erilaisia kaupunkialueiden erityispiirteiden varaan rakentuva uudistuksia on pyritty toteuttamaan esimerkiksi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan, metropolihallinnon valmistelun ja pakkokuntayhtymiin perustuvan maakuntakaavoituksen, seutusuunnitelmien sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen eli niin sanottujen MAL-menettelyiden puitteissa. Esittämämme vapaakaupunkikokeilu olisi periaatteellista jatkumoa näiden tarpeiden tunnistamiseksi, vaikka se voisi olla soveltamisalaltaan yleisempi.

Nähdäksemme vapaakaupunkikokeilu voisi käynnistyä kaupunkikuntien tai kuntayhtymien aloitteesta erityisten kyseisen kaupungin – olkoon se yksittäinen kaupunkikunta tai usean kunnan muodostama kuntayhtymä – kehitystä tukevan erityispiirteiden mahdollistamiseksi. Kaupunki voisi tehdä eräänlaisen vapaakaupunkialoitteen eli hakemuksen, jonka pohjalta valtio hyväksyisi kaupungille annettavan mahdollisuuden eli erivapauden poiketa tietyistä lainsäädännön vaatimuksista sekä kriteerit, joilla tavoiteltua lopputulosta myöhemmin arvioitaisiin. Poikkeaminen ei ymmärrettävästi voisi koskea

⁵¹ Vapaakaupungista historiallisesti tunnistettu määritelmä kaupungista, jolla on laajennettuja itsehallinnollisia oikeuksia kuten vaikkapa veroja- tai tulleja koskevat järjestelyt. Suomessa tällainen on esimerkiksi Tampereen vuosina 1821–1906 koskenut tullivapaus. Käsite ei kuitenkaan ole läpi historian yhtenäinen vaan sillä on pyritty kulloisenakin ajanjaksona tarjoamaan kaupungeille hallinnollisia edellytyksiä ratkaista vallitsevan järjestyksen mukanaan tuomia epäkohtia. Yleistäen vapaakaupunki-termiä voidaan käyttää kuitenkin yleiskäsitteenä laajasta joukosta kaupunkeja, joiden institutionaalinen asema on muusta vallitsevasta hallinnollisesta järjestyksestä poikkeava ja kaupungin erityispiirteitä kunnioittava. Huomioitavaa on, että käsite on yleisesti tunnettu lukuisissa (ruot. *fri stad*, eng. *free city*, saks. *freie Stadt*, rans. *ville libre*) eurooppalaisissa kielissä.

oikeusjärjestyksen perusteiden kannalta keskeisiä vaatimuksia kuten perusoikeuksia, oikeusturvatakeita tai vaarantaa julkisen palveluiden saatavuutta.⁵²

Vapaakaupunkikokeilun osana voitaisiin säätää sektorikohtaisia kokeilulakeja esimerkiksi maankäytön, koulutuksen tai elinkeinopolitiikan alueilla. Laeilla mahdollistettaisiin kokeiluluontoisesti ja määräaikaaisesti jonkin toimialan kannalta keskeisen uudistuksen käyttöönotto. Kokeilulain käyttöönotto perustuisi kunnan omaan päätökseen. Kokeilulakien myötä syntyvien tietojen pohjalta voitaisiin myöhemmin kehittää sektorikohtaista yleislainsäädäntöä ja ohjausta. Eräs ajankohtainen esimerkki koskee käynnissä olevaa kaavoitus- ja rakentamislain kokonaisuudistusta. Lakiuudistuksessa eräs kiistaa herättänyt kysymys on koskenut kiinteistön omistajalle annettavaa asemakaavan aloite- ja valmistelu-oikeutta. Ehdotusta on sekä vastustettu että puolustettu eri intressitahoilta. Näkemykset ovat pitkälti perustuneet uuden sääntelyn ennakoituihin käytännön vaikutuksiin, joista Suomessa ei ole kokemusta, koska vastaavaa instrumenttia ei ole aiemmin ollut yleisesti voimassa. Kokeilulainsäädäntö voisi olla tähän uudentyyppinen vastaus.

Esitämme siis keskustelua ”vapaakaupungeista” sellaisena kuin se nähdäksemme 2020-luvun Suomeen on sovellettavissa. Käytännössä kokeilu voitaisiin toteuttaa monella tavalla kuten vapaakaupunkilaila tai sektorikohtaisilla kokeilulaeilla. Käytännön toimintana se on jatkoa aiemmin kuvatulle vapaakuntakokeiluille, mutta olemme kytkeneet sen vanhaan vapaakaupunkiteemaan korostaaksemme kaupunkien erityisyyttä ohi yleisen yhtenäiskuntainstituution.

3.1.3 Kaupunkilaki ja -kaupunkipaneeli

Kaupunkien institutionaalisen aseman selkeyttäminen ja vahvistaminen voisi tapahtua myös ilman, että suoranaisesti puututtaisiin nykyisten kaupunkikuntien oikeudelliseen asemaan. Kaupunkinäkökulman liudentuminen ja tietynasteinen pimentoon jääminen voitaisiin korjata luomalla sellaisia hallinnollisia ja institutionaalisia rakenteita, jotka tukisivat ja korostaisivat kaupunkien omiksi vahvuuksiksi tunnistamia erityispiirteitä.

Suurten yhteiskunnallisten uudistusten ongelma on ollut kaupunkien tarpeiden marginalisoituminen tai jääminen vahvojen institutionaalisten rakenteiden jalkoihin. Eräs mahdollisuus korjata tilannetta olisi säätää kaupunkikysymyksiä koskeva erityinen puitelaki eli ”kaupunkilaki”. Sen tarkoituksena olisi luoda pohjaa kaupunkipolitiikan suunnittelulle ja toteuttamiselle. Mallia voidaan hakea esimerkiksi ilmastolaista (609/2015), jolla on luotu vastaavan kaltainen ilmastopolitiikan koordinaatiomekanismi. **Kaupunkilaila ei suoraan muutettaisi nykykuntien institutionaalista asemaa, tehtäväkenttää tai rahoitusjärjestelmää eli se olisi luonteeltaan tavoitteellinen puitelaki.** Lailla voitaisiin säännellä esimerkiksi kaupunkipolitiikan mukaista kaupunkien suunnittelua ja ministeriöiden kansallisen kaupunkipolitiikan yhteensovittamista. Kaupunkikysymyksiä varten olisi mielekästä myös lailla luoda ilmastolain yhteydessä perustetun ilmastopaneelin tapaan kaupunkipolitiikan tieteellinen asiantuntijaelin⁵³, joka voisi muun muassa antaa lausuntoja sekä osallistua kaupunkipoliittiseen suunnitteluun sekä erityisesti alan lainvalmisteluhankkeisiin. Vastaavin periaattein toimivat myös esimerkiksi lainsäädännön ja talouspolitiikan arviointineuvostot.⁵⁴

⁵² Vrt. Laki vapaakuntakokeilusta (718/1988) 1.1 §, jonka mukaan kokeilu ei saa vaarantaa kuntalaisten oikeusturvaa eikä yhteiskunnallisten palvelujen saatavuutta.

⁵³ Nähdäksemme paneelin tulisi perustua eri tieteenalojen riippumattomaan ja näkökulmia yhteen sovittavaan asiantuntemukseen, joka tukisi poliittista valmistelua ja päätöksentekoa sekä kansalaiskeskustelua. Toiminnan tuloksen kohtuullinen odote olisi esimerkiksi se, ettei valtionhallinnon hyväksymän vapaakaupunkikokeilun perustaksi voisi valita hiilineutraaliutta, jos sellaiseen pääseminen ei esitettyllä tavalla tutkimuksen mukaan olisi edes mahdollista.

⁵⁴ Vuonna 2020 asetetun kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän tavoitteenasetanta on samankaltainen kuin ehdottamallamme kaupunkipolitiikan tieteellisellä asiantuntijapaneelilla kuitenkin sillä erotuksella, että kaupunkipaneeli muodostettaisiin tutkimusinstituutioiden edustajista. Paneelin lisäarvo nykyiseen keskusteluun olisi toimia politiikan ja tieteen vuoropuhelun edistäjänä.

3.1.4 Kaupunkiministeriö

Kaupungistuminen on kansainvälinen megatrendi ja kaupunki on suurelle osalle suomalaisista jokapäiväinen asuinympäristö. Kaupunkipolitiikka ja kaupunkien toimenpiteet ovat laaja-alainen elinkeinojen, asumisen, maankäytön ja kulttuurin muodostama kokonaisuus, joka koskettaa laajasti yhteiskunnan eri toimijoita. Kaupunkikysymyksillä ei kuitenkaan ole kansallista kotia – itsenäistä ministeriötä –, vaan kaupunkipolitiikka on ripoteltu useaan eri ministeriöön kuten ympäristö-, työ- ja elinkeino- sekä valtiovarainministeriöihin. Myös kaupunkeja koskeva erityisosaaminen on hajaantunut eri sektoreille ja työryhmiin. Kaupunkikunnat joutuvat kohtuuttomaan asemaan yrittäessään neuvotella ja sovitella eri näkökulmia. Toisaalta hajautunut valtio mahdollistaa yksittäisten kuntien ylivoimaa vastaan tulevaisuudessa uudistustarpeissa, eikä valtio kykene kokoamaan kaupunkipolitiikan kokonaisnäkemystä tai asettamaan keskeisiä tavoitteita. Valtio on myös altis konsulttidemokratian vaaroille ja yksittäisten intressien yliajolle. Ministeriöiden välinen yhteistyö ja yhteisen näkökulman muodostaminen ovat paikoin vaikeita ministeriöiden välisten raja-aitojen takia.

Nähdäksemme kaupunkinäkökulman pirstoutuminen eri toimijoille on eräs keskeinen syy myös sille, että kansallinen näköala kaupunkien tulevaisuudesta on epäselvä, kaupunkeihin liittyvä osaaminen on hajallaan pienissä ryhmissä ja määräaikaissa projekteissa sekä kaupunkien ääni on jäänyt valtion keskuksella osin paitsioon. Ongelman korjaamiseksi ehdotammekin, että kaupunkiosaamisen vahvistamiseksi ja kaupunkipolitiikan terävöittämiseksi kaupunkeihin liittyvien keskeisten kysymysten ympärille muodostettaisiin itsenäinen kaupunkiministeriö tai vähintään nykyisten rakenteiden yhteyteen itsenäinen kaupunkiyksikkö. Uusi ministeriörakenne toisi tarvittua jatkuvuutta kaupunkipoliittisille toimenpiteille yli vaalikauden. Kaupunkikysymyksiin vastaaminen edellyttää valtionhallinnolta kykyä sektorikohtaisen asiantuntemuksen yhdistämiseen ja toiminnan vaikuttavuuden arviointiin. Uudistuksella on kiire.

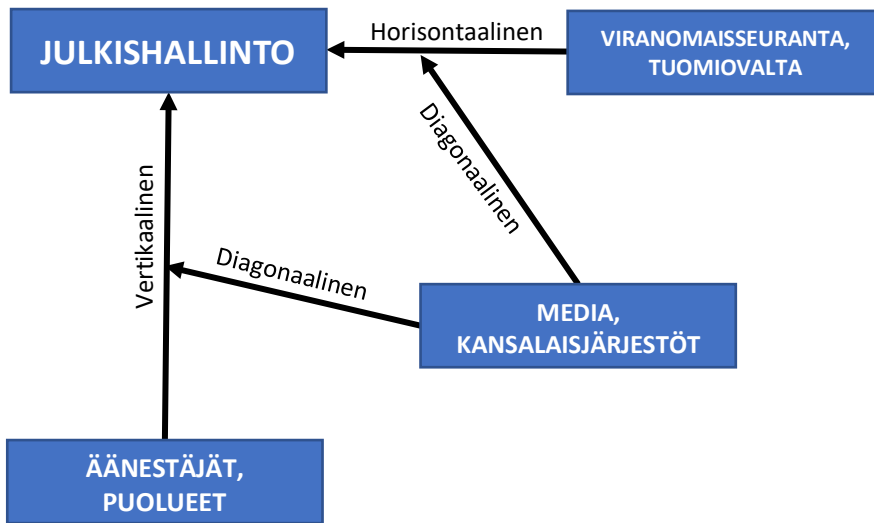
3.2. Kaupunki uudistuksen hyväksyttävyyden ja tilivelvollisuus

Viime kädessä kaupunkien institutionaalisen aseman uudistamisessa on kyse demokraattisen järjestelmän kyvykkyydestä ja sen kantamasta oikeutuksesta.⁵⁵ Olemme kirjoituksessamme kuvanneet valtionhallinnon asettamien kaupunkipoliittisten tavoitteiden tyhjentyä, muuttumista sisällöttömiksi ja/tai kapeiksi institutionalisoituneiksi tulkinnoiksi. Kuntakentän toimintaympäristön muuttuessa nopeasti niin ulkoisten tekijöiden kuin hallinnon omien uudistusten kautta, tarvitsee kaupunkipolitiikka tuekseen selkeämmät raamit, toimintatavat ja arviointiperusteet. Keskeiseen rooliin kaupunki- ja elinvoimakeskusteluissa haluamme nostaa vastuullisuuden (*accountability*) sellaisena kuin se nähdäksemme tilivelvollisuudeksi suomennettuna tarkoittaisi. Koska elinvoima on niin keskeinen kuntien uudelleen muotoutuneessa tehtävässä, sen kriteerit on voitava tunnistaa ja varmistaa.

Vastuullisen elinvoimapuheen tarkempi operationalisointi edellyttää ainakin kolmenlaisten jatkokysymysten esittämistä: Kenen vastuullisuudesta on kyse ja kenelle? Mistä tarkkaan ottaen ollaan vastuullisia? Miten vastuullisuus todennetaan? Tuoreessa politiikan tutkimuksen julkaisussa on havainnollistettu sitä, kuinka yksittäisten vaatimattomilta kuulostavien kysymysten kautta myös demokraattisen päätöksenteon roolit ja odotteet selkiytyvät. Voidaan siis puhua ainakin kolmenlaisesta

⁵⁵ Voimme tunnistaa kriteeriksi oikeutuksen toimivaltaisten instituutioiden tehtävänä (input-legitimiteetti), mutta se ei voi korvata hyväksyttävään lopputuloksen perusteella saatavaa oikeutusta (output-legitimiteetti). Näistä kumpikaan ei myöskään voi korvata itse prosessille asetettavia kriteereitä (throughput-legitimiteetti). Schmidt ja Wood (2019) määrittävät tällaisiksi prosessin ominaisuuksiksi 'tilivelvollisuuden' (*accountability*), 'läpinäkyvyyden' (*transparency*), 'mukaanoton' (*inclusiveness*) ja 'avoimuuden' (*openness*). Pienenä semanttisena huomiona mainittakoon, että olemme tässä käyttäneet yleisesti politiikan kieleen uineiden vastuullisuuden (*accountability*) ja osallisuuden (*inclusiveness*) sijaan suomenkielisiä käännöksiä, jotka mielestämme korostavat käsitteiden arviointia ja mitattavuutta nykyiseen kielenkäyttöön vakiintuneita termejä paremmin.

toisistaan poikkeavasta “tilivelvollisuudesta”: horisontaalisesta, vertikaalisesta, ja diagonaalisesta.⁵⁶ Tilivelvollisuuden kriteerit ovat erilaiset eri toimijoille ja edellyttävät paitsi selkeitä rakenteita myös todennettavia seurantatapoja. Ajatusta on havainnollistettu oheisessa kuvassa (kuva 4).



Kuva 4: Vastuullisen hallinnon toimijoiden erilaiset roolit reflektiivisissä nykdemokratioissa. Lähde: Lührmann et al. 2020 mukaan.

Tiivistetysti julkishallinto on tilivelvollinen sekä äänestäjille (vertikaalisuus) että ”virkavastuussa” vertaisinstituutioilleen (horisontaalisuus). Vastaavasti median ja kansalaisjärjestöjen tehtävänä on tarjota tietoa ja vaateita julkishallinnon vastuullisen toiminnan varmistamiseksi (diagonaalisuus). Kaupunkia koskevien sisältöjen tyhjentymisen on haitallista näille kaikille ja vaikeuttaa julkishallinnon kykyä toimia vastuullisesti – pysyä tilivelvollisena. On tärkeä huomata, että kyse ei ole asiantuntijavallan, poliittisen vallan ja kansalaisvaikuttamisen välisestä kilpailusta. Pikemminkin vastuullisen hallinnon kokonaisuus rakentuu perustaltaan täysin erityyppisten tilivelvollisuuksien kautta.

Kun vertaamme käynnissä olevaa kaupunkipoliittista keskustelua tähän tarkempaan jäsenyykseen vastuullisesta hallinnosta, huomaamme että keskustelu on vielä pääosin vertikaalisella politiikan äänestäjiin yhdistävällä akselilla. Toiminta on liukumassa avoimiksi lupauksiksi erillisten selvitysten, tutkimushankkeiden, kehityspyrkimysten tai parantamisten tulevasta tekemisestä. Kokonaisuutta kuvataan mieluummin kumppanuuspuheena, joka ei näytä tilannetta selkeyttävän eikä riitä hallinnon vastuullisuuden takeeksi.

Viranomaistyön on onnistuttava säilyttämään autonominen tai erillinen asema osana toimivaa demokraattista hallintokulttuuria ja elinvoimaista yhteiskuntaa. Vastuullisuus (*accountability*) tarkoittaa enemmän kuin yleistä vastuullispuhetta tai monia toimijoita houkuttelevaa kumppanuutta. Pikemminkin kyse on selkeistä tavoitteista ja tuloksellisuuden arvioinnista, avoimuudesta ja tilivelvollisuudesta suhteessa kansalaisiin. Kriteereistä, joita voidaan arvioida ja tarpeen mukaan tarkentaa, parantaa ja muuttaa. Demokratia on kriisissä, jos virkamiestoiminta tulee jatkuvasti haastetuksi markkinoiden ja oikeuden lisääntyneen vallan kautta. Poliittisen ja yhteiskunnallisesta rapautumisen tai hiljaisen myöntymisen sijaan⁵⁷ virkamiestoiminnan, valtion ja kaupunkien suhteen ja kaupunkien institutionaalisen roolin ja aseman kirkastamisen aika on juuri nyt. On siis kaupunkien vuoro.

⁵⁶ Lührmann et al. 2020.

⁵⁷ Vrt. Rosanvallon 2013.

Yhteenveto

Kaupunkipolitiikan uusi alku? -raportissa nostamme esiin kolme kaupunkipolitiikan tulevaisuuden kannalta kriittistä näkökulmaa. **Ensinnäkin esitämme, että kaupunki tulee tunnistaa erityisenä, historiallisesti, sisällöltään ja kehityskvaltaan määräytyneenä entiteettinä.** Suomessa kaupungista on tullut sisällötön käsite, joka on asteittain tyhjentyneet 1977 lakimuutoksesta alkaen. Nyt tarvitaan päivitetty tilannekuva toiminnallisten kaupunkien sosiaalisesta ja fyysisestä muutoksesta. Lisäksi tulee tunnistaa ja yhteen sovittaa hallinnollisten, ylikunnallisten yhteistyöverkostojen ja valtion erillisten kehittämis- ja rahoittamistoimien muodostama kaupunkikokonaisuus. Kuntien kokoeron ollessa jopa tuhatkertainen, toiminnallisten kaupunkien tarpeista esiin nousevia kaupunkikysymyksiä ei onnistuta ratkomaan osana yleistä kuntapolitiikka eikä kuntapohjaista paikallishallintoa. Kansallisen kaupunkipolitiikan näköalaa hämärtää kaupungeja koskeva institutionaalinen epäselvyys ja toiminnan siirtyminen hajanaisiin verkostoihin.

Toiseksi nostamme esiin elinvoiman käsitteen. Hyvinvointitehtävän siirtyessä hyvinvointialueille, kuntien lakisääteiseksi perustehtäväksi jää elinvoiman edistäminen. Esiin nostettu ”elinvoimakunta” pystyy vastaamaan annettuihin tehtäviin vain osittain – monien ollessa toiminnallisen kaupungin laajuisia. Elinvoimatehtävälle on saatava sisältö, joka vastaa kuntalaisten tarpeisiin, takaa toimivallan hallinnolle sekä turvaa demokraattisen lopputuloksen. On riski, että ilman tarkempaa sisältöä elinvoima luisuu seuraavaksi kuntakehittämisen tyhjäksi käsitteeksi. Vaikka elinvoimaa korostavat säännökset ovat toistaiseksi luonteeltaan kunnan toimintaa raamittavia abstrakteja tavoitteita, voidaan elinvoiman edistämisen velvoitteen katsoa kuuluvan kaupunkien ja kuntien institutionaaliseen perustaan. Eduskunta on kuntalakea säätäessään pohjistanut elinvoiman käsitteen ja turvannut sille tietynlaisen oikeudellisen aseman. Nyt se on vain otettava operatiiviseen käyttöön. Jos ja kun elinvoimasta tulee keskeinen kunta- ja kaupunkipolitiikkaa määrittävä tavoite, se ei voi jäädä kapeaksi elinkeinopolitiikan tai kuntapolitiikan jatkeeksi. Poikkisektoraaliselle elinvoimatehtävälle on saatava institutionaalinen tuki ja toiminnan tuloksia pitää kyetä analysoimaan ja seuraamaan.

Kolmantena kokonaisuutena ehdotamme kolmea konkreettista avautusta kaupunkien institutionaalisen aseman terävöittämiselle ja kaupunkipolitiikan näköalan rakentamiseksi. Vapaakaupunkikokeilulla voitaisiin luoda joustavampia rakenteita toiminnallisten kaupunkien elinvoiman edistämiseen sekä kerätä faktapohjaa kaupunkien erityiskysymyksiin liittyvän lainsäädännön kehittämiseksi. Toiseksi ehdotamme tavoitelakiluonteisen kaupunkilain säätämistä ja tieteellisen kaupunkipaneelin perustamista kaupunkipolitiikan tueksi ja laajapohjaisen asiantuntemuksen kokoamiseksi. Kolmanneksi ehdotamme valtionhallinnon uudistamista kokoamalla valtionhallinnon kaupunkiosaamisen uuteen perustettavaan kaupunkiministeriöön. Esitetyillä hallinnon rakenteellisilla uudistuksilla voidaan nähdäksemme vastata nykyistä paremmin kaupunkilaisten tarpeisiin, kaupunkien institutionaalisen aseman selkeyttämiseen, kansalliseen elinvoiman kehittämiseen sekä kaupunkipolitiikan näköalan asettamiseen.

Lähteet

- Andersson, R., H. Dhalmann, E. Holmqvist, T.M. Kauppinen, L. Magnusson Turner, H. Skifter Andersen, S. Sørholt, M. Vaattovaara, K. Vilkkama, T. Wessel & S. Yousfi (2010). Immigration, housing and segregation in the Nordic welfare states. Department of Geosciences and Geography C2, University of Helsinki.
- Ascher, François (1995). *Métapolis, ou, L'avenir des villes*. Odile Jacob.
- Ajo, Reino (1944). *Tampereen liikennealue*. Helsingin yliopisto.
- Batty, M. (2020). The Coronavirus crisis: What will the post-pandemic city look like? *Environment and Planning B* 47:4, 547–552.
- Berry, Brian J. L. (1964). Cities as systems within systems of cities, *Papers of the Regional Science Association* 13, 146–163.
- Christaller, Walter (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Gustav Fischer.
- Davidson, Nestor & Tewari, Greeta (toim.) (2019). *Global Perspectives in Urban Law*, Routledge.
- Frankfurt, Harry (2005). *On Bullshit*. Princeton University Press.
- Graham, Steve & Marvin, Simon (2001). *Splintering Urbanism Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. Routledge.
- Haveri, Arto; Airaksinen, Jenni & Jäntti, Anni (2015). *Tulevaisuuden kunta*. Pirkanmaan liitto.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140268.pdf>
- Helsingin kaupunki (2021). C21-kaupunkien kaupunginjohtajat: Kaavoitus- ja rakentamislakia ei tule viedä eteenpäin nyky muodossaan. Helsingin kaupunginkanslian tiedonanto. STT 30.9.2021. <https://www.sttinfo.fi/tiedote/c21-kaupunkien-kaupunginjohtajat-kaavoitus--ja-rakentamislakia-ei-tule-vieda-eteenpain-nykymuodossaan?publisherId=60590288&releaseId=69920289>
- HS (1990). Viime vuonna käynnistynyt vapaakuntakokeilu on jo vaikuttanut kunnalliseen itsehallintoon. Helsingin Sanomat Pääkirjoitus 22.5.1990. <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000002983489.html>
- Ijäs, Johannes (2020). Vapaakuntakokeilu ponnahti esiin – kuntaministeri Paatero on valmis keskustelemaan asiasta hallituksen sisällä. *Demokraatti* 13.2.2020.
- Joutsiniemi, Anssi; Lönnqvist, Henrik & Vaattovaara, Mari (2021). Kaupungistumisen kaksi ideologiaa ja kuningasansa. <https://www.mustread.fi/artikkelit/kaupungistumisen-kaksi-ideologiaa-ja-kuningas-ansa-asiantuntijat-vastaavat-heikki-pursiaiselle/>
- Katajamäki, Hannu (2022). Kaupungista on tullut tyhjä käsite. Helsingin Sanomat Mieli-pide. 24.2.2022. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000008632015.html>

Kortteinen & Vaattovaara (2015). Segregaation aika. Yhteiskuntapolitiikka 80:6, 562–574. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2015121023620>

Koski, Arto (2018). Kuntien uudistusten lyhyt kertaus. ARTTU2 päätösseminaari 22.3.2018. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien%20uudistusten%20lyhyt%20kertaus_Arto%20Koski_ARTTU2-p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6sseminaari%2022-3-2018.pdf

Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti (2013). Konsulttidemokratia — Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton. Gaudeamus.

Logan, John R. & Stults, Brian J. (2022). Metropolitan Segregation: No Breakthrough in Sight, Working Papers 22-14, Center for Economic Studies, U.S. Census Bureau.

Lührmann, Anna; Marquardt, Kyle. L & Mechkova, Valeriya (2020). Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability. American Political Science Review, Volume 114:3, 811-820. <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/constraining-governments-new-indices-of-vertical-horizontal-and-diagonal-accountability/7C790A7E00B4279C60BB8F4CD8A6DEC5>

Falkenbach, Heidi; Krigsholm, Pauliina; Lönnroth, Tea; Puustinen, Tuulia; Ekroos, Ari; Häkkänen, Martti; Kortelainen, Jeremias; Luomala, Noora; Rausmaa, Salla & Toivanen, Mia (2021). Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:49. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163240/VNTEAS_2021_49.pdf

McGahey, Richard (2022). Can Our Fragmented Metropolitan Regions Work Together? Forbes Mar 21, 2022. <https://www.forbes.com/sites/richardmcgahey/2022/03/21/can-our-fragmented-metropolitan-regions-work-together/?sh=4d6d207f33d6>

Massey, Douglas S. (2007). Categorically Unequal: The American Stratification System. Russell Sage Foundation.

MDI (2015). Kaupunkiverkko 2015. Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI.

Mikkonen, Kauko (1975). Causal analysis of the system of central places and prediction of functional regional structure in the administrative Province of Vaasa, Finland. Societas Geographica Fenniae.

Myrskylä, Pekka (2017). Katoavat työpaikat – Työllisten määrän ja rakenteen kehitys Suomessa 1987–2017. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö.

Onkamo, Ulla (2017). Elinvoima ei kasva elinvoima-sanaa viljelemällä. Kotimaisten kielten keskus. https://www.kotus.fi/nyt/kotusblogi/satunnaisesti_kirjoittava_kotuslainen/elinvoima_ei_kasva_elinvoima-sanaa_viljelemalla.23649.blog

Paananen, Henna (2013). Elinvoima kunnassa; merkitykset, muutos ja edistäminen kuntajohtajien tarinoissa. <https://urn.fi/urn:nbn:fi:uta-1-24086>

Pakarinen, Terttu (2009). Metaphors in Urban Planning – From Garden City to Zwischenstadt and Netzstadt. DATUTOP 31. Tampereen teknillinen yliopisto.

Pitkäniemi, Jani (2022). Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriö. 4.2.2022.

<https://vm.fi/documents/10623/101263033/Kuntapolitiikka+k%C3%A4%C3%A4nnekohtassa+040222.pdf/7ab89bfe-09f5-4668-00f7-5c4c72007d08?t=1643915549313>

Rosanvallon, Pierre (2013). Demokraattinen oikeutus — Puolueettomuus, refleksiivisyys, läheisyys. Vastapaino.

Ryynänen, Aimo (1989). Kansalaisten yhdenvertaisuus ja vapaakuntakokeilu. *Hallinnon tutkimus* 8:2, 126–131.

Sampson, Robert J. (2012). Great American city: Chicago and the enduring neighborhood effect. University of Chicago Press.

Sieverts, Thomas (1997/2003). Cities Without Cities: An Interpretation of the Zwischenstadt. Routledge.

Schmidt, Vivien & Wood, Matthew (2019). Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance. *Public Administration* 97: 4 727–740. <https://doi.org/10.1111/padm.12615>

Stadipiiri (2000). URBS - Kirja Helsingin kaupunkikulttuurista. Helsingin kaupungin tietokeskus.

Stocker, Gerry (2011). Was Local Governance such a good idea? A Global comparative perspective. *Public Administration* 89:1, 15–31.

von Thünen, Johann & Hall, Peter (1826/1967). Von Thunen's isolated state. Pergamon.

Tieteen termipankki 6.5.2022: Semiotiikka: tyhjä merkitsijä.
https://tieteentermipankki.fi/wiki/Semiotiikka:tyhjä_merkitsijä

TEM (2021). TE-palvelut siirtyvät kunnille vuoden 2024 aikana – ministerityöryhmä linjasi valmistelun periaatteista. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 1.9.2021. <https://tem.fi/-/te-palvelut-siirtyvat-kunnille-vuoden-2024-aikana-ministerityoryhma-linjasi-valmistelun-periaatteista>

Vaattovaara, Mari; Joutsiniemi, Anssi; Airaksinen, Jenni & Wilenius, Markku (2021). Kaupunki politiikassa. Vastapaino.

VM (2022). Tulevaisuuden kuntapolitiikkaan rakennetaan vaihtoehtoja. <https://vm.fi/kuntapolitiikan-tulevaisuustyö>

VM (2021). Yhdessä vahvemmat – kaupungit ja valtio kestävää tulevaisuutta luomassa. Kansallinen kaupunkistrategia 2020–2030. Valtiovarainministeriö.

VM (2015). Tulevaisuuden kunta -hanke (VM113:00/2015).
<https://vm.fi/hanke?tunnus=VM113:00/2015>

Viitattu lainsäädäntö

Kuntalaki (365/1995)

Kuntalaki (410/2015)

Kuntajakolaki (1698/2009)

Kuntarakennelaki (1698/2009)

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007)

Laki kuntien kulttuuritoiminnasta 166/2019

Laki selvitysmenettelystä yhteistyön edistämiseksi eräillä kaupunkialueilla (1408/2010)

Laki vapaakuntakokeilusta 718/1988

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön (2021)

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?attachmentId=16515>

Suomen perustuslaki (PL 731/1999)