

# Helsingin seudun kuntien kehittämistarpeet yritysmaailman näkökulmasta

- Kauppakamarin seudulliset kannanotot vuosilta 1987 - 2007

Janne Matias Takala

Helsingin yliopisto  
Valtiotieteellinen tiedekunta  
Sosiaalipolitiikka  
Pro gradu -tutkielma  
Toukokuu 2009

<b>1. JOHDANTO.....</b>	<b>4</b>
<b>2. KAUPUNKISEUTUJEN YRITTÄJÄMÄINEN HALLINTA .....</b>	<b>6</b>
2.1 KAUPUNKI KASVUKONEENA .....	7
2.1.1 Kasvuintressien mosaiikki .....	8
2.1.3 Kasvulle otollisen bisnesilmaston luominen.....	9
2.1.4 Työpaikkojen syntyminen kasvukoneen oikeutuksena .....	12
2.1.5 Kasvukoneen kielteiset vaikutukset .....	12
2.1.6 Kasvukoneteoriasta regiimateorioihin.....	14
2.3 YRITTÄJÄKAUPUNKI.....	17
2.3.1 Kohti kaupunkien hallintaa .....	17
2.3.2 Kumppanuudet yrittäjäkaupungin toimijoina .....	18
2.3.3 Kaupungin hallinnan strategiat .....	19
2.4 HALLINNAN TEORIA JA SEUDULLINEN AJATTELU .....	21
2.4.1 Hallinnan muutokset kansainvälisenä trendinä.....	21
2.4.2 Metropolialue luonnollisena alueena.....	23
2.4.3 Ylikunnallinen ja kuntien välinen hallinta.....	25
2.4.4 Sisäinen ja ulkoinen integraatio alueellisessa hallinnassa .....	27
2.5. ESITELTYJEN KÄSITTEIDEN SOVELTAMINEN.....	29
<b>3. TUTKIMUSKYSYMYKSET .....</b>	<b>30</b>
<b>4. AINEISTONA KAUPPAKAMARIN LAUSUNNOT JA SUOSITUKSET .....</b>	<b>31</b>
<b>5. TUTKIMUSMENETELMÄ.....</b>	<b>35</b>
5.1 MITEN ANALYSOIN LAUSUNTOAINEISTON?.....	35
5.2 MITÄ ANALYSOIN LAUSUNTOAINEISTOSTA? .....	37
<b>6. SEUDUN KÄSITE JA ALUESUUNNITTELU SUOMESSA.....</b>	<b>38</b>
6.1. SEUDUN MONET MÄÄRITELMÄT .....	38
6.2. SUOMALAINEN SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ.....	40
6.2.1 Kaavoituksen tasot.....	40
6.2.2 Suunnitteluviranomaiset, päättäjät ja osalliset .....	42
6.3 MUU SEUTUTASOINEN SUUNNITTELU .....	44
6.4 MUU KAUPUNKIEN KEHITTÄMISTÄ OHJAAVA TOIMINTA .....	45
<b>7. AIEMPI KAUPPAKAMAREIHIN KOHDISTUVA TUTKIMUS.....</b>	<b>46</b>
<b>8. KAUPPAKAMARI HELSINGISSÄ.....</b>	<b>48</b>
8.1 KAUPPAKAMARI SUOMEN LAISSA .....	50
8.1.1 Alueellisen kauppakamarin tehtävä.....	50
8.1.2 Keskuskauppakamarin tehtävä ja suhde kauppakamareihin.....	51
8.2 KAUPPAKAMARIN SÄÄNNÖT JA TEHTÄVÄT .....	52
8.3 KAUPPAKAMARIN HALLINTO JA TOIMIELIMET.....	53
8.4 KAUPPAKAMARIN VALIOKUNTIEN EDUNVALVONTATYÖ .....	54
8.5 ALUESUUNNITTELUVALIOKUNTA .....	56
8.6 KAUPPAKAMARIN MAANTIETEELLINEN TOIMIALUE JA JÄSENET.....	57
8.7 KAUPPAKAMARILLA ON KAKSOISROOLI .....	58
<b>9. KAUPPAKAMARIN LAUSUNTOJEN KOHDISTUMINEN JA AIHEET .....</b>	<b>60</b>
9.1 MILLE TAHOLLE LAUSUNNOT ON OSOITETTU .....	60
9.2 LAUSUNTOAIHEIDEN TEEMAT .....	62

<b>10. KAUPPAKAMARIN LAUSUNTOJEN ANALYYSI.....</b>	<b>65</b>
10.1 TALOUSALUEEN MÄÄRITTÄMÄ SEUTU YHTEISTOIMINNAN PERUSTANA .....	65
10.1.1 Kuntien välinen yhteistyö .....	66
10.1.2 Millainen hallinto tukisi seudun kuntien yhteistoimintaa .....	68
10.2 KAAVOITUS SEUDULLISENA YHTEENSOVITTAMISENA .....	80
10.2.1 Helsingin ja pääkaupunkiseudun suunnittelu.....	81
10.2.2 Maakunnallinen ja muu laajempi suunnittelu .....	84
10.2.3 Maankäytön ohjaus Helsingin seudun erityisongelmana.....	88
10.2.4 Kaavoituksen järkeistäminen pitkän tähtäimen tavoitteena.....	93
10.3 HELSINGIN SEUTU VALTION TOIMENPITEIDEN PURISTUKSESSA .....	95
10.3.1 Aluepolitiikka Helsingin seudun näkökulmasta.....	95
10.3.2 Millasta olisi hyvä aluepolitiikka?.....	98
10.3.3 Aluepolitiikka pitkän tähtäimen suunnitelmissa. ....	103
<b>11. YHTEENVETO KAUPPAKAMARIN NÄKEMYKSISTÄ HELSINGIN SEUDUN KEHITTÄMISEKSI.....</b>	<b>105</b>
<b>12. PÄÄTELMIÄ .....</b>	<b>110</b>
12.1 KAUPPAKAMARI JA TALouden VAPAAUS?.....	110
12.2 KENEN JÄRJESTÖ KAUPPAKAMARI ON?.....	113
12.3 PUOLUSTUSTAISTELUA VAI KAUPUNKIPOLITIikkaA? .....	115
12.4 KAUPPAKAMARIN NÄKEMYKSET HISTORIAALISESSA MUUTOKSESSA.....	116
<b>LÄHTEET: .....</b>	<b>119</b>

## 1. Johdanto

Kauppakamarin tietävät kaikki, mutta juuri kukaan ei tiedä kauppakamarista paljon mitään. Tutkielman teon alkuvaiheessa tuttavani arvelivat kauppakamarin olevan bisneseliitin hyvä veli -järjestö tai yritysten etuja ajava lobbausryhmä. Kauppakamari-instituutioon näyttää mediassakin liittyvän mielikuva kovasta yksityisetua ajavasta järjestöstä. Syksyn 2007 aikana julkisen hallinnon edustajia moitittiin kahdesti kauppakamarimyönteisistä esiintymisistä. Pääministerin asettuessa hoitoalan työtaisteluasiassa työnantajajärjestön puolelle pahennusta herätti se, että hän esitti kantansa Keskuskauppakamarin kokouksessa. Helsingin kaupunginjohtajan puoltaessa yksityisautoilua kaupungin keskustassa häntä syytettiin paikkakunnan päälehden nettikeskusteluissa kauppakamarilaisten kauppiaskavereidensa edun ajamisesta. Arvioijien mielestä päättäjien eliitti liikkui kielletyllä yksityisten etujen maaperällä.

Taloudellisen ajattelun korostuminen on herättänyt kysymyksen siitä, kenen etujen mukaisesti julkisia toimintoja ja tiloja suunnitellaan kaupungeissa. Eri ryhmät pyrkivät valvomaan etujaan, mikä oikeus niille aiempaa selkeämmin turvataan vuonna 2000 voimaanastuneessa maankäyttö- ja rakennuslaissa. Yritysmailman pyrkimyksiin eivät kaupunkilaiset useinkaan suhtaudu suopeasti. Päättäjät ja viranomaiset saavat arvostelua osakseen, jos kehitystyötä leimaa pikemmin yritysmailman toiveet kuin yleisen ja yhteisen edun tuntu.

Kauppakamari on merkittävä toimija jäsenyritystensä ja luottamushenkilöstänsä korkean liiketaloudellisen statuksen vuoksi. Sekä julkinen hallinto että tiedotusvälineet ovat kiinnostuneita kauppakamarin näkemyksistä. Siksi on merkillistä, ettei kauppakamaria juuri ole Suomessa tutkittu yhteiskuntatieteilijöiden toimesta. Kauppakamari on perinteinen yrittäjien järjestö, jonka toiminta ja tavoitteet ovat jääneet melko vieraiksi. Ensimmäinen tutkimustehtäväni on analysoida Helsingin kauppakamaria: Millainen organisaatio on kyseessä? Miten kauppakamarin toiminta kytkeytyy julkisen sektorin toimintaan? Millaisia aloitteita se tekee?

Kauppakamari on ottanut laajasti kantaa Helsingin seudun kuntien yhteistyöhön sekä maakäytön suunnittelun koko sen 20 vuoden jakson ajan, jona esitettyjä lausuntoja tutkielmassani tarkastelen. Eräät aiheista ovat vasta 2000-luvulla nousseet voimakkaasti

julkiseen keskusteluun - tulisiko pääkaupunkiseudun kuntien yhdistyä tai toteuttaa esimerkiksi maankäytön suunnittelua yhdessä? Miksi yhtenäisellä pääkaupunkiseudulla on keskenään kilpailevia kaupunkeja? Eräs - tässä tutkielmassa keskeiseksi nouseva - kauppakamarin toive liittyy pääkaupunkiseudun kuntien suunnittelun ja hallinnon yhtenäistämiseen. Kauppakamari herätti vuonna 2004 huomiota esittäessään ratkaisumallin yhteistyön ongelmiin: Pääkaupunkiseudun kunnat pitäisi yhdistää. Perinteikkäästä asemastaan ja uudistusmielisistä lausunnoistaan huolimatta kauppakamari on jäänyt yhteiskunnallisessa tutkimuksessa huomiotta. Sen näkemykset 2000-luvun pääkaupunkiseutua yhä kovemmin askarruttavista yhteistyön ja suunnittelun kysymyksistä ovat tärkeä ja ajankohtainen tutkimuskohde.

Tutkimustyöni myötä selkeytynyt tärkein tutkimuskysymykseni onkin: Miten Helsingin seudun kuntien ja muun julkishallinnon tulisi kauppakamarin mielestä järjestää yhteistyönsä, seudullinen hallintonsa ja maankäytön suunnittelunsa? Alueen kehittämisen tasapainoisuutta on 2000-luvulla epäilty voimakkaasti monella taholla kuntapäätäjistä tutkijoihin. Kaupunkeja on arvosteltu nurkkakuntaisesta omien etujen ajamisesta ilman halua osallistua kustannusten jakamiseen. Pyrin selvittämään, millainen kauppakamarin toiveiden mukainen Helsingin seutu hallinnoltaan ja aluerakenteeltaan olisi. Pitkähkö 20 vuoden tarkastelujakso mahdollistaa myös havainnot toiveiden muuttumisesta yhteiskunnallisten murrosten myötä. Lopuksi analysoin myös sitä, millaisena kauppakamari näkee Helsingin seudun aseman laajemmassa kokonaisuudessa, eli valtiollisessa aluepolitiikassa.

Tutkielman luvussa 2 selvitän, miten yksityisen ja julkisen sektorin välistä yhteistyötä on kansainvälisessä kaupunkitutkimuksessa käsitelty. Kuvaan myös kaupunkien yrittäjämäisen ja seudullisen hallinnon teorioita. Esittelen ne teoreettiset käsitteet, joiden avulla myöhemmin analysoin kauppakamarin antamia lausuntoja. Tutkimuskysymysten tarkentamisen (luku 3) jälkeen esittelen luvuissa 4 ja 5 keräämäni lausuntoaineistoa ja sen analysoimiseen käyttämäni menetelmää. Luvussa 6 käsittelen suomalaisen maankäytön suunnitteluun ja seutuhallintaan liittyvää normistoa ja toimijakenttää. Luvussa 7 kuvailen kauppakamareihin kohdistunutta tutkimusta. Luvussa 8 esittelen kauppakamari-instituutiota Helsingin (seudun) kauppakamariin keskittyen. Luvussa 9 luon yleiskuvaa käyttämästäni lausuntoaineistosta kahden luokittelun avulla. Viimeiset luvut käsit-

tävät aineiston tarkemman analyysin, analyysistä johtamani yhteenvedon kauppakamarin teeseistä sekä koko työskentelyni herättämät pohdinnat.

## **2. Kaupunkiseutujen yrittäjämäinen hallinta**

Kaupunkitutkijat ovat viimevuosikymmeninä kiinnostuneet julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin yhteistoiminnasta kaupunkien ja metropolialueiden kehittämisessä. Yhteistoimintaa on tarkasteltu yhteistyön muotojen ja yhteisten tavoitteiden muodostamisen kannalta. Tässä tutkimuksessa painotus on kaupunkiseutujen taloudellisten tavoitteiden valottamisessa - millaista kaupunkia ja kaupunkiseutua yritysmaailma haluaa luoda? Käsittelemässäni teorioissa tarkastellaan sitä, miten kaupunkien ja kaupunkiseutujen hallinnassa toteutetaan aiemmin yksityiselle sektorille miellettyjä yrittäjämäisiä toimintatapoja.

Esittelen aluksi Harvey Molotchin klassisen teorian *City as a Growth Machine* vuodelta 1976. Kasvukonemallia on sovellettu laajasti tutkimuksissa, jotka käsittelevät yritysmaailman pyrkimyksiä vaikuttaa kaupunkien kehittämiseen ja maankäyttöön. Teoria on lähtökohdiltaan kriittinen yritysten toimia ja niiden vaikutuksia kohtaan. Silti Molotchin esitys luo hyvän yleiskuvan kasvuajatteluun liittyvistä paikallistason piirteistä, kuten kasvuideologian vahvistamisen tavoista, kasvuun liittyvistä intresseistä ja kasvun vaikutuksista. Kasvukoneteoria on yleinen teoreettinen malli kaupunkien kasvupyrkimyksiin liittyvistä ilmiöistä. Esittelen lyhyesti myös kasvukoneteoriaa muistuttavaa regiimateoriaa, josta puuttuvat Molotchin eliittejä kohtaan esittämä kritiikki, sekä tulkinta taloudesta kaiken kehittämisen lähtökohtana.

Kaupunkitutkijat ovat viime vuosina tulkinneet hallinnon korvautuneen hallinnalla. Muutoksen myötä yksityisen ja julkisen sektorin perinteiset roolit ovat sekoittuneet. Hallintaan siirtyminen kytkeytyy laajoihin yhteiskunnallisiin ja makrotaloudellisiin muutoksiin. David Harvey pohtii artikkelissaan "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", vuodelta 1989, näiden muutosten ja julkisen ja yksityisen sektorin tehtävien uudelleenmäärittämisen välistä historiallista yhteyttä. David Harvey tuo lisäksi keskusteluun kumppanuu-

den käsitteen, joka 2000-luvun taitteen kaupunkitutkimuskeskustelussa on ollut ahkerassa käytössä.

Tämän jälkeen esittelen eräitä David Harveyn näkemyksiä soveltaneita hallinnan teoreetikoita, joiden käsitteistöä hyödynnän tutkielmani analyysiosuudessa käsitellessäni kauppakamarin alueellisia kehitystavoitteita. Andrew E. G. Jonas ja Kevin Ward kirjoittavat seudullisen hallinnan tärkeyden lisääntymisestä globaalissa maailmassa. Neil Brenner näkee metropolialueen *luonnollisena alueena*, joka on korvannut kaupungin. Christian Lefèvre on esittänyt metropolialueiden kuntien yhteistyön vaihtoehtoisiksi mahdollisuuksiksi *ylikunnallisen* (supramunicipal) ja *kuntien välisen* (intermunicipal) hallintamallin. Patrick LeGalès erottelee metropolialueiden hallinnassa *sisäisen* ja *ulkoisen integraation* ulottuvuudet. Lopuksi arvioin lyhyesti esittelemieni teorioiden ja käsitteiden sovellettavuutta omien tutkimuskysymysteni kannalta. Mitkä Harvey Molotchin, regiimateorioiden, David Harveyn ja hallinnan teoreetikoiden käsitteistä soveltuvat tutkimuskysymysteni jäsentämiseen?

## 2.1 Kaupunki kasvukoneena

Harvey Molotchin kasvukoneteoria käsittelee kaupunkien kasvutavoitteiden syitä ja seurauksia. Molotchin teorian pääkäsitteitä ovat intresseihin perustuva yhteistyö, koalitio, sekä maan luonne valtaa ja vaurautta luovana resurssina. Molotch tutkii, miksi kaupungissa pyritään aikaansaamaan kasvua, ketkä siihen pyrkivät ja mitä kasvun seuraukset voivat olla.

Harvey Molotch tarkastelee teoriassaan valtaeliittejä, kasvun logiikkaa ja kasvuintressien usein kielteisiä vaikutuksia eri kaupunkilaisryhmien ja ympäristön kannalta. Tutkimuksen näkökulma on paikallinen ja kansallinen, ei makrotaloudellinen. Molotch aloittaa vuonna 1976 julkaistun klassisen artikkelinsa *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place* seuraavalla tiivistyksellä kasvukoneideastaan:

"Kaupunki, ja yleisemmin mikä tahansa paikka, voidaan nähdä maankäyttöeliitin intressien tilalliseksi ilmaukseksi. Eliitti hyötyy maankäytön tehostamisesta sen intresseihin kuuluvalla alueella. Eliitti kilpailee toisten eliittien kanssa saadakseen investointeja omalle alueelleen kilpailevan alueen sijasta. Paikallisen tason viranomaisia käytetään hyväksi kasvun aikaansaamiseksi omalle alueelle kilpailevien alueiden sijaan. Yhdyskunnan elin-

olosuhteet ovat pitkälti seurausta sosiaalisista, taloudellisista ja poliittisista voimista, jotka tähän kasvukoneeseen kuuluvat.--" (Molotch 1976, 1.)

Harvey Molotchin tarkoituksena oli yhdistää hänen mielestään liiaksi kaupungin määrittelymisen ja käsitteellistämisen keskittyneeseen yhteiskunnalliseen tutkimukseen taloustieteellisempi näkökulma. Sosiaalisia ongelmia ja yhteisöjen voimallistamista pohittivien yhteiskuntatieteilijöiden huomion ulkopuolelle oli hänen mukaansa jääneet tärkeimmät vallankäytön muodot. Sosiologisesta kaupunkitutkimuksesta oli tullut epärelevanttia vallankäyttäjille, jotka kuitenkin vastaavat maankäytön, julkisen varainkäytön ja koko kaupunkielämän yleisistä puitteista. Molotchin mukaan maan luonne valtaa ja vaurautta luovana markkinahyödykkeenä oli tuotava keskusteluun. (Mt.,1.)

Kasvuajattelu oli kaupunkien politiikan ja talouden ytimessä jo 1970-luvun Yhdysvalloissa. Kasvun tavoittelu yhdisti muissa asioissa mielipiteiltään eriäviä eliittiryhmiä. Sosiaaliset näkökulmat olivat jäneet kasvuhegemonian varjoon. Kasvuajattelun toisia toimintoja edistävä ja toisia poissulkeva luonne sai Molotchin päättelemään, että paikan toimiminen kasvukoneena vaikutti koko sen olemukseen. (Mt., 1.)

Molotch käsittelee kasvun mekanismeista hyvin yleisellä ja kuvailevalla tavalla: Kaupunkialueen tärkein kasvuindikaattori on väkiluvun nousu. Se on seurausta kehityksestä, jossa teollisuuden kasvua seuraa työvoiman määrän lisääntyminen, vähittäis- ja tukkukaupan nousu, maankäytön tehostuminen, väestötiheyden kasvu ja rahoitustoiminnan aktivoituminen. Tämän itseään ruokkivan ilmiöketjun käynnistäminen on kasvukoaliti- on pyrkimys. (Mt., 1-2.) Kasvun osatekijät ovat Molotchin mallissa samankaltaisia kuin nykyisissä kasvutavoitteiden ilmauksissa, vaikka esimerkiksi länsimainen teollisuus on muuttunut olennaisesti Molotchin artikkelin ajoista.

### **2.1.1 Kasvuintressien mosaiikki**

Jokaiseen maapalstaan liittyy Molotchin tulkinnan mukaan omistajan ja muiden maan käytöstä hyötyvien tahojen intressejä. Paikka on hänen mukaansa siihen kuuluvien intressien kokonaisuus. Kukin kaupunginosa, kaupunki, seutu tai valtio voidaan nähdä maaintressien mosaiikkina. Myös lähialueiden maankäytöllä on vaikutusta alueen tule-



vaisuuteen ja maan arvoon, joten vierekkäisten alueiden käyttäjien on usein hyödyllistä pyrkiä strategiseen yhteistyöhön. (Molotch 1976, 2.)

Intresseihin perustuvassa yhteistyössä kilpailevat toimijat voivat lyöttäytyä yhteen ja muodostaa koalition. Esimerkiksi kaksi kauppiasta saattavat kilpailla uuden bussipysäkin sijainnista, mutta yhdessä vaatia kaupungilta pysäkin suunnittelua. (Mt., 2.) Samoin esimerkiksi kaupungit voivat kilpailla toisiaan vastaan vaikkapa jonkin Euroopan unionin viraston saamisesta itselleen, mutta olla yhteistyössä saadakseen sen omaan maahan.

Intresseihin perustuvat koalitiot voivat olla epämuodollisia tai poliittis-hallinnollisia. Esimerkkeinä koalitioista Harvey Molotch mainitsee korttelitason asukasyhdistykset, kaupunki- tai metropolitason kauppakamarit ja seutuliitot. Yhteenliittymien tavoitteena on ensinnäkin houkuttaa alueelle julkista rahoitusta ja toiseksi vaikuttaa julkishallintoon siten, että se kaikin tavoin pyrkisi tekemään paikasta yrityksiä kiinnostavan sijoitus- ja sijaintikohteen. Resurssien rajallisuuden vuoksi yhteenliittymät kilpailevat kasvutekijöistä, kuten julkisesta rahoituksesta, toisiaan vastaan. Esimerkiksi eri kaupunginosien maanomistajat saattavat kilpailla kaupungin resursseista ja eri seutukunnat valtiotason resursseista. (Mt., 2-3.)

Molotchin kuvaamat intressit perustuvat siis maankäyttöratkaisuiden mahdollistamaan taloudelliseen hyötyyn. John Loganin ja Harvey Molotchin mukaan voittoa tavoittelevat yrittäjät pyrkivät kasvattamaan maan arvoa houkuttelemalla alueelleen investointeja. Maankäyttöön liittyy kuitenkin myös muita kuin taloudellisia intressejä. Asukkaat ja alueen muut käyttäjät eivät välttämättä hyödy maan arvon noususta. Heidän toiveidensa mukainen maankäyttö on harvoin maan arvon kannalta tuottoisin vaihtoehto. (Logan & Molotch 1987, 13.) Asukkaat eivät ole ainoa ryhmä, jolle paikka itsessään on arvokas. Esimerkiksi vähittäiskauppiat ovat riippuvaisia pitkällä aikavälillä luoduista suhteista, ympäröivistä palveluista ja sosiaalisista verkostoista. (Mt., 20-22.)

### **2.1.3 Kasvulle otollisen bisnesilmaston luominen**

Julkisella varainkäytöllä ja politiikalla katsotaan olevan suuri vaikutus yritysten sijaintipäätöksiin. Paikallispoliitikot ja virkamiehet markkinoivat alueensa *bisnesilmastoa* si-

joitus- ja sijaintipäätöksiä tekeville yrityksille. Kasvukoneteesin mukaan sopivat fyysiset olosuhteet houkuttelevat suuryrityksiä ja teollisuutta kaupunkiin. Molotch mainitsee lentoliikenteen ja tasokkaan katuverkoston asioina, joihin yritykset toivovat julkista panostusta. Hyvään bisnesilmastoon kuuluu myös yritysten tarpeisiin suunniteltu ammattikoulutus rakenne ja matala verotus. Bisnesilmastolla Molotch viittaa siis kaikkiin tapoihin, joilla yksityiselle sektorille - taloudelle ja teollisuudelle - luodaan menestysmahdollisuuksia julkisen rahoituksen avulla. Molotch kritisoi sitä, että ylläpito- ja hallinnointikustannukset maksaa koko yhteisö, eivät ne jotka olosuhteista eniten hyötyvät. (Molotch 1976, 3.)

Bisnesilmasto -käsitteen sisältö on vaihteleva niin teoriakirjallisuudessa kuin kaupunkien mainoslauseissa. Bisnesilmastoa muokataan kaikkialla jollain tavoin. Yhdysvaltalainen Houston on esimerkki kovista keinoista bisnesolojen turvaamiseksi. Sikäläisen kauppakamarin masinoiman Houston Economic Development Councilin tavoitteena on ollut muuan muassa kiinteistökaupan säätelemättömyys, ammattiyhdistysliikkeen toiminnan rajoittaminen, matala verotus ja sosiaalisen varainkäytön alasajo (Feagin 1988, 171). Loganin ja Molotchin (1987, 60) mukaan hyvän bisnesilmaston luominen voi kuitenkin teollisuusinfrastruktuurin kehittämisen ja talouden sääntelyn purkamisen kaltaisten linjausten ohessa tarkoittaa myös kulttuurihankkeiden tukemista. Nykytaiteenmuseon rakentamisen tai vanhan teollisuusalueen kohentamisen motivaationa saattaa osaltaan olla kaupungin halu taloudellisesti vetovoimaisen kulttuuri-imagon luomiseen.

Paikalliseen kehittämiseen, erityisesti maankäyttöratkaisuihin, pyrkivät vaikuttamaan Molotchin mukaan ne, joilla on eniten voitettavaa tai hävittävää ratkaisujen vuoksi. Tällaisia ryhmiä ovat ensisijaisesti paikalliset yrittäjät, maan ja kiinteistöjen omistajat sekä sijoittajat. Metropolialueella kasvu luo uusia mahdollisuuksia myös niille yrittäjille, jotka eivät suoranaisesti ole tekemisissä maankäytön kanssa. Jopa yliopistojen tarvitsema väestöpohja, rahoitus tai suosiollinen mielipideilmasto voi riippua kasvusta tai kasvukoneen muista toimijoista, kuten pankeista ja sanomalehdistä. (Molotch 1976, 3-5.)

Kasvukoalitiot pyrkivät Molotchin mukaan saamaan kaupunkilaiset tavoitteidensa tueksi. Suurkaupungeissa sanomalehdet ottivat Molotchin havaintojen mukaan päävastuun mielipiteen muokkaamisessa, mikä on luonnollista sikäli, että lehtien markkinat riippuvat asukasmäärästä. Sanomalehdet saattavat toimia jopa sovittelijana ristiriitaisten nä-

kemysten välillä, sillä väestönkasvu ja lukijoiden määrän lisääntyminen on niille tärkeää. Molotch kritisoi lehtien joissain tapauksissa käyttäneen ekologista retoriikkaa, vaikka niiden tavoitteena ei hänen mukaansa ollut hyvän suunnittelun edistäminen tai kasvun hillitseminen, vaan miltei päinvastaisesti kasvun edistäminen. (Mt., 4-5.)

Paikallispoliitikot, isot paikalliset julkisten ja yksityisten tuotantolaitosten johtajat ja paikallinen media ovat Loganin ja Molotchin mukaan "avainpelaajia" kasvukoneen toiminnassa. Kasvuprojektiin saattaa osallistua eri syistä myös avustavia toimijoita, kuten yliopistoja (edellä mainitun syyn lisäksi niitä pidetään kasvun stimuloijina), museoita, teattereita sekä messu- ja kongressikeskuksia (joiden menestykselle kasvu on tärkeää ja jotka korottavat ympäröivän maan arvoa), ammattiurheilujärjestöjä (jotka tuovat kaupungille mediahuomiota), ammattiliittoja (jotka hyötyvät uusista työpaikoista ja jäsenistä), paikallisia yrittäjiä ja koulutettuja itsenäisiä työntekijöitä (jotka hyötyvät kaupan kasvusta ja kiinteistöomaisuutensa arvonnoususta) sekä yritysjohtajia (jotka ovat kasvuun ideologisesti kiintyneitä omista paikallisista tavoitteistaan riippumatta). (Logan & Molotch 1987, 62-85.) Bisnesilmastoa ovat siis Loganin ja Molotchin näkemyksen mukaan kehittäneet hyvin erilaiset toimijat monin erilaisin keinoin. Niinpä myös asukkaiden osaksi koituva kaupunkitila, ympäröivä luonto, kulttuurinen ympäristö ja taloudellinen hyöty ovat vaihdelleet olennaisesti erilaisten kasvuohjelmien seurauksena.

Kasvukoneteesiä on kritisoitu siitä, että kaupungin hallinnon ja virkakoneiston intressit kasvua kohtaan ovat jääneet täsmentämättä. Jos kasvukoneen käynnistävä voima on maan ja kiinteistöjen omistajien tavoittelemat voitot, miksi julkishallinto ottaa kasvukoneeseen voimakkaasti osaa? Joissain kohdin Molotchin kirjoituksia tämä seikka nähdään yhdysvaltalaisen paikallishallinnon piirteiden vääjäämättömänä seurauksena, kun toisissa kohdissa kerrotaan eräiden kaupunkien kuitenkin onnistuvan kasvun sääntelyssä. Toisaalla taas kasvukonemyönteisyys arvioidaan osaksi hallinnon omaksumaa arvovapaan kehityksen ideologiaa. (Harding et al. 2000, 984-985.) Vähittäis- ja tukkukaupan kasvu arvioidaan julkisenkin sektorin itseisarvoiseksi tavoitteeksi. Selkeiden yleishyödylliseksi kasvun oheisvaikutukseksi katsotaan kuitenkin työpaikkojen syntyminen. (Lawless1994,1305.)

### 2.1.4 Työpaikkojen syntyminen kasvukoneen oikeutuksena

Väite, että kasvu luo työpaikkoja, on Molotchin mukaan keskeinen keino ylläpitää kasvukoneen kannatusta kaupunkilaisten parissa. Työpaikkojen lisääntymisestä puhuvat julkisuudessa esimerkiksi rakennuttajat, kauppakamarit, lehtien pääkirjoittajat ja poliitikot. Taloudellisesta kasvusta puhutaan ehtona työpaikkojen synnylle. Molotch väittää, ettei paikallisessa kasvussa välttämättä ole kyse uusien työpaikkojen luomisesta, vaan niiden siirtymisestä alueelta toiselle. (Molotch 1976, 7.) Menestyksekkääseen kasvu-kaupunkiin syntyneet työpaikat ovat Molotchin mukaan poissa muualta. Paikallisen kasvukoneen sivuvaikutuksena on siis hänen mukaansa kilpailevien alueiden kurjistuminen.

Lupaus työpaikoista ei vakuuta Molotchia edes kasvukoneen paikallisesta hyödyllisyydestä. Kasvualueet houkuttelevat myös työttömiä. Laaja työvoimareservi, työttömät ja osa-aikatyölliset, saattaa olla haitaksi alkuperäisen työväestön työsuhdeturvalle ja kaikkien työssä käyvien palkkatasolle. Kyse saattaa olla noidankehästä, sillä turvattomuus muokkaa kasvupuheille otollista maaperää. (Mt., 7-8.)

Molotchin kiistää artikkelissaan kasvuindikaattorien ja työllisyystilanteen positiivisen yhteyden, mihin hän päätyi vertailemalla kaupunkien väestön ja työttömyyden kehittymistä. Molotch toteaa, että työttömyysluvut eivät ole pienimpiä nopeiten kasvavissa kaupungeissa. Metropolialueiden kasvuvauhteissa oli suuria eroja, työttömyysprosentteissa ei. Pääsyyinä havaintoihin on Molotchin tulkinnan mukaan työvoiman liikkuvuus. (Mt., 8-19.)

### 2.1.5 Kasvukoneen kielteiset vaikutukset

Harvey Molotch näki kasvukoalitioiden toiminnassa paljon kritisoitavaa. Kasvu hyödyttää harvoja ja useille sen hinta saattaa olla korkea. Kasvu toi mukanaan haittoja, kuten saastumista ja ruuhkien lisääntymistä. Asukastiheyden nousu ja hallintoalueiden laajeneminen saattoivat vaikeuttaa sosiaalisten tavoitteiden toteuttamista. Yhden paikan menestys voi aiheuttaa kurjistumista muualla. (Molotch 1976, 6-7.)

Harvey Molotchin mukaan on poliittisesta tahdosta kiinni, minne kasvu halutaan ohjata. Kilpailutilanne tuottaa toisaalle ahtaita kasvukeskuksia ja toisaalle aavekaupunkeja. Kasvuinvestoinnit voitaisiin hänen mielestään kohdistaa myös paikkoihin, joissa on riittävästi maaresursseja alueiden viihtyisyyden säilyttämiseksi. Tällaisilla alueilla lisäväestö monesti keventäisi ihmisten verotaakkaa ja monipuolistaisi palveluja. (Mt., 9-10.) Molotch näyttää siis kannattaneen kasvua tukevien resurssien aluepoliittista jakamista.

Kasvun kustannukset voivat käydä asukkaille taloudellisestikin korkeiksi. Molotchin mukaan kaupunkialueen väestötiheydessä on kynnyksiä, joiden ylittäminen merkitsee yksittäiselle asukkaalle taloudellista nettotappioita esimerkiksi huolto- ja hallintokustannusten nousun aiheuttamien veronkorotustarpeiden myötä. Kasvulle otollinen kaupunkiympäristö ei myöskään monesti vastaa kaupunkilaisten arvoja ja mieltymyksiä. Muuttopaine muokkaa kasvualueista epävihtyisiä autioittaessaan samalla syrjäisiä seutuja. Paikallinen kasvu hyödyttää Molotchin näkemyksen mukaan lähinnä siitä suoraan taloudellisesti hyötyviä ja merkitsee siten elämänlaadun siirtoa kaupunkilaisilta eliittiryhmille. (Mt., 6-7.) Vaurauden lisäksi siis myös kurjuus jakautuu maankäyttöratkaisujen seurauksena.

Teoriansa tueksi Molotch väitti empiiriseen tutkimukseen perustuen, että Yhdysvalloissa paikallispolitiikkaan osallistuvat usein ne, joilla on omia taloudellisia etuja valvottavanaan. Hallintoa käytetään ikään kuin sisältäpäin oman edun ajamisen. Taloudellisin motiivein toimivat poliitikot pitävät symbolisen politiikan piiriin kuuluvia asioita esillä lähinnä valta-asemansa säilyttämiseksi, jolloin politiikasta tulee reagoimista kansalaisia kuohuttaviin asioihin, kuten sosiaaliturvan väärinkäytöksiin tai katurikollisuuteen. Molotch esittää Edelmanin (1964) symbolisen ja materiaalisen politiikan jakoon nojaten, että prosessit, joiden välityksellä palvelut ja hyödykkeet yhteiskunnassa todellisuudessa jakautuvat jäävät julkisuudessa symbolisen ja moraalisen keskustelun varjoon. Vallan alkuperäisenä lähteenä toimineet taloudelliset seikat häivytetään tarkoituksellisesti julkisesta keskustelusta. Molotch oli myös huolissaan siitä, että paikallishallintoon pyrkivät ihmiset ja heidän julkiseen keskusteluun nostamansa asiat eivät edusta paikallista väestöä ja sen intressejä. (Mt., 3-6.) Työllisyystilanteestaan huolestuneet ihmiset myös helposti turtuvat sellaiseen maa-, vero- ja ympäristöpolitiikkaan, joka siirtää tuloja eliitille. (Mt., 9.)

Molotch kannatti sääntelyä keinona kasvun haitallisten vaikutusten vähentämiseksi. Paikallishallinnon tuli rajoittaa väestömäärää alueen kantokyvyn mukaan ja minimoida kielteiset ympäristövaikutukset kaikissa hankkeissaan. Kaupunkien veroratkaisujen, palvelujen ja maankäytön tulisi perustua olemassaolevien asukkaiden etuun, ei kasvutavoitteisiin. Molotch kritisoi tilannetta, jossa yritykset painostavat kaupunkia tavoitteisiinsa uhkaamalla poismuutolla. (Mt., 11.)

### **2.1.6 Kasvukoneteoriasta regiimateorioihin**

Regiimi viittaa kaupunkitutkimuksen käsitteenä koalition muodostamiseen jonkin paikallisen yhteiseksi koetun tavoitteen edistämiseksi. Regiimateorioissa tarkastelun kohteena on tavat ja perusteet, joilla erilaiset intressiryhmät muodostavat tavoitteellisia yhteenliittymiä. Regiimateorioista kirjoitan monikkomuodossa lähinnä siksi, että regiimateorioiden kenttää on erilaisin painotuksin muokannut usea teoreetikko. Heistä keskeisin on David Judgen mukaan Clarence Stone (Judge 1995,27).

Yhteiskunnallinen fragmentaatio ja monimutkaisuus on tehnyt julkishallinnon itsenäisen toiminnan vaikeaksi (Stoker 1995, 56-58). Julkishallinnon edustama muodollinen valta ei yksin pysty vastaamaan kaikkiin ulkopuolisten voimien aiheuttamiin ongelmiin. Strategiset yhteydet ei-hallinnollisiin, toisinaan epämuodollisiin, toimijoihin ovat keskeisen tärkeitä. (Stone 2005, 329.) Stokerin (1995, 60) mukaan poliittisten päättäjien ja bisnesryhmittymien lisäksi toimijoita ovat esimerkiksi kansalaisjärjestöt ja ammattiliitot, sekä varsinkin eurooppalaisissa kaupungeissa erilaiset tekniset ja muut virkamiehet.

Regiimateoreetikoiden havaintojen mukaan kaupunkien toimia eivät välttämättä ohjaa taloudelliset päämäärät. Regiimateorioissa huomio kiinnittyy yhteenliittymän rakentamisen tapaan. Taloudellisen kasvun aikaansaaminen on kaupungeille vain yksi mahdollinen, joskin ehkä tyypillisin, toiminnan motiivi - koalitiota yhdistävä ideologia ei ole välttämätön. Aloitteellisuuden suunnan on regiimateoriassa toisinaan nähty kulkevan julkiselta yksityiselle sektorille, kun kasvukoneteoriassa yritysmaailman intressi on aina kehityksen liikkeelle sysäävä voima. (Harding et al 2000, 984-985.)

Kaupunkipolitiikkaan vaikuttaa hallintakoalition koostumus, koalition jäsenten välisten suhteiden luonne sekä jäsenten tuomat resurssit (Stoker 1995, 61). Resursseilla tarkoitetaan taloudellisten resurssien lisäksi esimerkiksi ammattitaitoa, verkostoitumiskykyä ja epämuodollisia kontakteja, sekä asialle omistautumisen astetta (Stone 2005, 329). Valtaan vaaditaan virka-aseman, vaalituloksen tai vaurauden lisäksi myös kykyä synnyttää yhteistyötä.

Regiiminäkemyksessä vallan muoto on Clarence Stonen (2006, 23) mukaan enemmän *power to* kuin *power over*. Yhteistyö perustuu intresseiltään poikkeavien organisaatioiden solidaarisuuden, luottamuksen ja keskinäisen tuen perustalle. Tavoitteita ei ajeta hierarkisen aseman turvin tai kiristävän kaupankäynnin keinoin. Kumppanuudet ovat pitkäkestoisesta ja tavoitteellisesta, koska yleensä on osapuolten etujen mukaista pitää yhteistyötä yllä asiakohtaisista ristiriitaisuuksista huolimatta. (Stoker 1995, 57-59.)

Kyky koalition luomiseen on se voima, jolla erilaiset hankkeet voivat menestyä, tarvittaessa ilman julkisen mielipiteen tukea. Hallitsevalla koalitiolla voi olla erityistä ennaltapoisulkevaa valtaa. (Mt., 65.) "Regiimit hallitsevat päätöksenteon piiriin tulevien asioiden määrittelyprosessia ja pystyvät sulkemaan muut toimijat tämän prosessin ulkopuolelle", kuten Laine ja Peltonen (2003, 337) ennaltapoisulkevaa vallankäyttöä tulkitsevat. Näkemyksen mukaan valtaa käyttävät tahot pystyvät siis rajaaamaan tehtävien päätösten alaa jo suunnitteluvaiheessa siten, että julkisuudessa keskusteltavaksi ja demokraattisesti päätettäväksi ei päädy todellisia vaihtoehtoja hallintakoalition esityksiin nähden.

Useat kaupunkitutkijat ovat vertailleet regiimiteoriaa ja sen typologisoiteja kasvukone-teoriaan. Clarence Stone puhuu *kehitysregiimistä*, jossa talouden kehitykseen käytetään huomattavia resursseja (Stoker 1995, 61). Stephen Elkin *entrepreneurialistisen regiimi* vastaa Loganin, Whaley'n ja Crowderin (1999, 76) mukaan Molotchin kasvukonetta ja Stonen tulkintaa (Atlantan) kaupungin kasvuun tähtäävästä hallintatavasta. Digaetanon ja Klemanskin nimeämiä talouskasvuun liittyviä regiimejä olivat puolestaan muun muassa *markkinavetoinen kasvuregiimi* ja *hallitusvetoinen kasvuregiimi* (Basset 1999, 189-190). Vastaavasti kullakin teoreetikolla on omat regiimityypinsä esimerkiksi ekologisille tai sosiaalisesti tiedostaville toimintamalleille. Regiimityologioissa kyse on ideaa-

lityyppisistä jaotteluista, jotka on johdettu eri kaupungeissa eri aikoina tehdyistä hallintatavan tutkimuksista.

Harvey Molotch näkee regiimiteoriat myönteisenä lisänä keskusteluihin kaupunkien toimintaperiaatteista. Ne kuvaavat hänen mukaansa yhteistoiminnan muotoa ilman kriittisiä arvioita vallan haltijoista tai vallan tavoitteista. Molotchin mielestä Clarence Stone analysoi hyödyllisesti tapaa, jolla hallinto toimii rakenteidensa ulkopuolella, mutta joka on silti stabiili ja pysyväluonteinen. Kasvukone- ja regiimimallien keskinäistä yhteensopivuutta tai poissulkevuutta Molotch ei sinänsä kommentoi, mutta hänen arvionsa mukaan jokainen Yhdysvaltain kaupunki ja osavaltio on ainakin kasvukone. (Molotch 1999, 249.)

Keith Basset (1996, 548-550) pohtii yhdysvaltalaisen kasvukone- ja regiimiteorioiden sovellettavuutta brittiläiseen tutkimukseen. Hän huomauttaa, että esimerkiksi paikallishallinnon aseman vahvuus, paikallisten päätösten puoluepoliittinen luonne sekä virkamiesten suuri vaikutusvalta vaikeuttavat kasvukonemallin soveltamista Iso-Britanniaan. Yhdysvaltoihin verrattuna monitasoinen poliittinen hierarkia on Bassetin mukaan rajoittanut Isossa-Britanniassa paikallisten yhteenliittymien toimivaltaa. Pohjoismaisen valtion kohdalla eroavaisuudet lienevät jopa suurempia.

Yhdysvaltoihin pohjautuva kasvukonemalli on vaikuttanut myös monien eurooppalaisia kaupunkeja tutkineiden teoreetikoiden näkemyksiin yritysmaailman ja julkisen hallinnon yhteistoiminnasta. Regiimiteoria saattaa olla eurooppalaisesta näkökulmasta sikäli monipuolisempi, ettei talouden ylivaltaa ole siinä pidetty annettuna. Kasvukoneteoriaa tai regiimiteoriaa soveltavissa ulkomaisissa artikkeleissa tarkastellaan usein myös kaupakamarijärjestöä yhtenä olennaisena toimijana.

Kaupunkien yrittäjähenkisyyden muutoksia kuvaa puolestaan seuraavaksi käsiteltävä David Harveyn klassiseksi noussut artikkeli. Hallinnan muutosten historiallisena kuvauksena Harveyn teoria on vaikuttanut myös teorialuvun lopussa esiteltäviin ja analyysiluvussa hyödynnettäviin alueellisen hallinnan teorioihin.



## 2.3 Yrittäjäkaupunki

David Harvey tarkastelee tunnetussa artikkelissaan "From Managerialism to Entrepreneurialism: Transformation in Urban Governance in Late Capitalism" kapitalismin kehityksen ja urbaanin muutoksen kehämäistä suhdetta, jossa kumpikin on toisensa syy ja seuraus. David Harvey tarkastelee osittain samankaltaisia kaupunkitalouden ilmiöitä kuin Harvey Molotch, mutta Molotchin yleiseen ja paikallistasoiseen kasvukonemalliin verrattuna Harveyn näkökulma on historiallinen ja makrotaloudellinen.

David Harveyn artikkeli kuvaa kaupunkien toiminnan siirtymistä managerialistisista käytännöistä (kuten palvelutuotanto, tilojen ylläpito ja tulonsiirtojärjestelyt) kohti yrittäjyyden edistämistä, eli paikallisen talouden kehittämistä ja työllisyyden kasvattamista (Harvey 1989, 3). Otsikkonsa mukaisesti artikkeli on osa hallinnan muutoksesta käytyä keskustelua. Harveyn käsitteen *entrepreneurial city* olen suomentanut yrittäjäkaupungiksi. Käännös kuvaa mielestäni Harveyn havaintoja kaupungin asennoitumista niin omaan yrittäjyyteensä kuin kaupungissa toimiviin yrittäjiinkin.

### 2.3.1 Kohti kaupunkien hallintaa

David Harveyn mukaan 1980-luvulla vakiintui länsimaissa näkemys siitä, että kaupunkien tuli omaksua yrittäjämäisempi asenne talouden suunnittelussa. Kehitys oli alkanut jo 1970-luvun alun laman ja öljykriisin aikoihin. Muutoksen taustalla vaikuttivat deindustrialisaatio, laajentunut ja rakenteelliseksi katsottu työttömyys sekä julkistalouden kiristyminen. Neokonservatismi, yksityistämisaalto ja talousrationaalisuus nousivat mahdollisiksi ratkaisuiksi ahdinkotilanteessa. Kunnallispoliittisista valtasuhteistaan riippumatta kaupungit kokivat painetta kääntyä muutostielle. Valtioiden kyky kontrolloida kansainvälisiä rahavirtoja heikentyi ja paikallistasolla otettiin suurempi rooli sijoituspääomien houkuttelemiseksi oman alueen hankkeisiin. Paikallisen hallinnan muutosten tausta oli siis Harveyn mukaan makrotaloudellinen. (Harvey 1989, 5.)

Kaupungin hallinnalla tarkoitetaan laajempaa kokonaisuutta kuin kaupungin hallinnolla. Kaupungin hallinnassa valtaa tehtäviin ratkaisuihin käyttää monesti laaja koalitio, jossa hallinnolla on avustava ja koordinoiva rooli. Yhdysvalloissa yksityinen kasvun tehtäviä,

niin kutsuttu *boosterismi*, oli usein ollut kauppakamarien, kauppaa-, teollisuus- ja finanssieliitin, rakennuttajien ja kiinteistöalan keskinäisten verkostojen alaa. Niiden rooli on yhä tärkeä, mutta kasvuhankkeisiin osallistuvat Harveyn mukaan myös oppilaitokset, uskonnolliset yhteisöt, erilaiset hallinnon yksiköt, paikalliset ammattijärjestöt, poliittiset puolueet ja sosiaaliset liikkeet - joskin mahdollisesti erilaisin tavoittein. Hyvin monenlaiset tahot toimivat osana yrittäjäkaupungin hallintaa. Toimintakykyisen hallintakoalition luominen vaatiikin päättäväisyyttä, visiota ja taitoa. Koalition keulakuvina toimivat Harveyn mukaan usein karismaattiset yksityistä tai julkista sektoria edustavat henkilöt. (Mt., 6-7.)

### 2.3.2 Kumppanuudet yrittäjäkaupungin toimijoina

David Harvey tulkitsee kaupunkien toiminnassa olevan kolme ulottuvuutta, joiden perusteella voidaan puhua *yrittäjäkaupungeista*. Hänen mukaansa kaupungit ovat yritysmaisia toimijoiden, toimien luonteen ja toimien tavoitteiden kannalta.

Ensinnäkin yrittäjäkaupungeissa on keskeisenä toimijana julkisen ja yksityisen sektorin *kumppanuus*. Kumppanuuksissa tavoitteet yhdistetään ja paikallishallintoa käytetään välineenä ulkoisen rahoituksen, investointien ja työpaikkojen houkuttelemiseen. Harvey huomauttaa, että kumppanuuksia on esiintynyt historian saatossa myös ennen 1980-lukua, mutta niillä on aiemmin ollut taipumus väistyä kapitalismikriittisissä yhteiskunnallisen liikehdinnän vaiheissa. (Harvey 1989, 7.)

Toiseksi kumppanuudet ovat yrittäjämaisia spekulatiivisen luonteensa vuoksi. Yrittäjäkaupunkeja uhkaavat riskisijoittajan vaarat, jotka rationaalisen suunnittelun kaudella olivat vähäisiä. Useassa tapauksessa julkinen sektori Harveyn näkemyksen mukaan kantaa riskit yksityisen sektorin korjatessa voitot. Aiemmassa managerialistisessä vaiheessa riskisijoittajina toimivat yksityiset tahot. (Mt., 7.)

Kolmanneksi yrittäjäyys kohdistuu tietyn paikan arvoa nostavaan spekulatiiviseen kohentamiseen tai uudelleenrakentamiseen - ei alueen asukkaiden olojen (kuten asumisen tai koulujen) parantamiseen. Paikkaspesifit projektit saattavat vaikuttaa myönteisesti laajaankin alueeseen, mutta kielteisimmillään ne vievät huomiota ja resursseja koko

paikallista yhteisöä koskevilta tavoitteilta ja ongelmilta. Huomattava hanke voi synnyttää laaja-alaisen ja rajat ylittävän seudullisen kumppanuuden. Toisaalta vastaava projekti voi jäädä hyödyiltään suppean paikallisen eliittikoalition, kuten rahoittajien ja rakennuttajien, projektiksi. (Mt., 7-8.)

Yrittäjäkaupunki toimii siis julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien varassa. Se keskittää voimansa investointien houkutteluun ja talouden kohentamiseen, jota pyritään toteuttamaan valikoitujen paikkojen spekulatiivisen kehittämisen avulla. Koko alueen olosuhteiden kohentaminen ei ole yhtä tärkeä välitön poliittinen ja taloudellinen tavoite. (Mt., 8.)

### 2.3.3 Kaupungin hallinnan strategiat

David Harvey havaitsi neljä vaihtoehtoista kaupunkien toimintastrategiaa. Havainnot muistuttavat paljolti Harvey Molotchin kasvukonemallissaan kuvaamia ilmiöitä, kuten hyvän bisnesilmaston luomispyrkimyksiä ja koalitioiden harjoittamaa resurssien tavoittelua. Ainakin kolmessa ensimmäisessä strategiassa korostuu kehityksen kansainvälinen luonne.

Kilpailu *kansainvälisessä työnjaossa* saa kaupungit kohentamaan paikallisia tuotantoolosuhteita. Aiemmin historiassa hyvät tuotanto-olot perustuivat sijaintiin tai luonnonvaroihin. Yrittäjäkaupungit panostavat fyysiseen ja sosiaaliseen infrastruktuuriin. Uutta teknologiaa ja innovaatioita tuetaan taloudellisin kannustimin ja koulutuspolitiikan keinoin. Monesti kaupunkien tavoitteena on luoda otolliset olosuhteet toisistaan hyötyvien toimialojen keskittymille. (Harvey 1989, 8.)

Kaupunkialueet pyrkivät parantamaan kilpailuasemaansa *kulutuksen alueellisessa ja kautumisessa*. Turistien houkuttelemisen lisäksi tämä on tarkoittanut investointeja gentrifikaatiokehityksen edistämiseen, fyysisen kaupunkiympäristön kohentamiseen sekä kulttuuri-innovaatioiden, vapaa-ajan keskusten ja viihdetapahtumien luomiseen. Työpaikkojen ja taloudellisten tulojen lisäksi kehityksellä toivotaan olevan myönteisiä seurannaisvaikutuksia. Eläväisen ja dynaaminen kaupungin uskotaan paitsi houkuttelevan

kuluttajia ulkopuolelta, myös luovan kaupunkilaisiin kehitysoptimistista ja solidaarista henkeä. (Mt., 9.)

Kaupungit kilpailevat keskenään tärkeiden *kontrolli- ja johtamistoimintojen sijoittumisesta*. Esimerkiksi finanssilaitosten, hallinnon ja median päämajat halutaan omaan kaupunkiin. Kyseiset toiminnot vaativat mittavia panostuksia tieto- ja liikenneyhteyksiin, toimistotilaan ja tukipalveluihin sekä tasokkaisiin oppilaitoksiin varsinkin oikeustieteen, kaupan ja tekniikan aloilla. Jälkiteollisen informaatiokaupungin tuotteita ovat esimerkiksi rahoitus-, informaatio- ja tietotuotantopalvelut. (Mt., 9-10.)

Kaupungit kilpailevat lisäksi *keskushallinnon resursseista*. Monille metropolialueille valtion tuki on edelleen elinehto, myös Yhdysvalloissa. Valtio voi suorien tukien lisäksi vaikuttaa kaupunkien taloudelliseen kilpailuasemaan myös muilla ratkaisuillaan, kuten erilaisten laitostensa sijoittamispäätöksillä. (Mt., 10.) Harvey'n kirjoituksen jälkeen tilanne on Euroopassa kehittynyt siten, että tuesta ja myönteisistä sijoittamispäätöksistä kilpaillaan myös Euroopan unionin, ei vain valtioiden, puitteissa.

Metropolialueen menestysmahdollisuuksiin vaikuttaa Harvey'n mukaan hallintakoalition luonne, sen kyky yhdistellä esiteltyjä strategioita ja ajoittaa niiden toteutus oikein, sekä metropolialueen eri resurssit ja kilpailun kovuus. Myös kaupunkien välinen yhteistyö ja kaupunkien väliset synergiaedut voivat olla menestymisen kannalta ratkaisevia tekijöitä. (Mt., 10-12.)

Pääoman liikkeen ennakoiminen on aiheuttanut paikallistasolla ihmisille taloudellisia vaikeuksia. Kaupunkien pääoman houkuttelemiseen käyttämät resurssit ovat poissa kaupunkilaisten hyvinvointiin kohdistuvasta varainkäytöstä. Kansainvälisen pääoman varaan syntyneet luonteeltaan polarisoituneet työmarkkinat taas vaikeuttavat heikoimpien asemaa edelleen. Houkuttelevan sijoitus- ja sijaintikohteen luominen on Harvey'n mukaan merkinnyt varainsiirtoa kaupunkilaisilta asukkailta monikansalliselle yrityksille. (Mt., 11-12.) Harvey'n tulkinnan perusteella kaupungeissa toimitaan joko pakon sanelemina, tai uskotaan resurssien luomisen myönteisiin vaikutuksiin pitkällä tähtäimellä. Kuvattu kehitys ei näytä välittömästi hyödyttävän valtaosaa kaupunkilaisista.

Pääoman liikkuvuuskyvyn vuoksi kukin kaupunki joutuu kilpailemaan kaikkia maailman kaupunkeja vastaan. Pääoma voi neuvotella mieluisimman sopimuksen mistä päin maailmaa tahansa. Pienet erot sopivan työvoiman saatavuudessa, infrastruktuurissa, sääntelyssä tai verotuksessa saattavat ratkaista investointivirran suunnan. Investointien riskiluonteen vuoksi kaupungeista on tullut haavoittuvaisia - muutosta on vaikea ennustaa, joten oikeiden valintojen tekeminen on haasteellista. (Mt., 11.) Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden tarkoitus voi olla mahdollisimman korkeatasoisen osaamisen kokoaminen kaikkiin vaikuttavien päätösten tekemiseen.

## **2.4 Hallinnan teoria ja seudullinen ajattelu**

David Harveyn lähtökohdaltaan kriittinen hallinnan muutoksen kuvaus kertoo historiallisesta vaiheesta, jossa kaupunkien välisestä nollasummakilpailusta ollaan siirtymässä seututasoiseen kehitysnäkemykseen. Tarkastelen seuraavaksi eräiden tutkijoiden seudullisesta hallinnasta esittelemiä käsitteitä. Erittäin laajasta ja sisällöltään monipuolisesta hallinnan muutoksia koskevasta keskustelusta voi opinnäytetyön puitteissa esittää vain pienen osan.

Eri teoreetikot käyttävät eri käsitteitä kaupunkia laajemmista aluetasoista puhuessaan. Sekaannuksen välttämiseksi mainitsen jokaisen kohdalla myös heidän alkuperäiskielellä käyttämänsä ilmaisun. Esimerkiksi *city-region*, *region* ja *metropolitan area* voivat käsiteltävästä asiayhteydestä riippuen olla sisällöltään identtisiä tai toisistaan poikkeavia.

### **2.4.1 Hallinnan muutokset kansainvälisenä trendinä**

Andrew E. G. Jonasin ja Kevin Wardin mukaan useat taloustutkijat ovat yhtä mieltä siitä, että kaupunkiseudut (*city-region*) ovat korvanneet kansallisvaltiot keskeisenä taloudellisena ja poliittisena toimijana. Globaalitalous rakentuu heidän mukaansa kilpaillevien kaupunkiseutujen talouksista. Hallinta viittaa julkisten ja ei-julkisten toimijoiden ja toiminta-areenoiden määrän kasvuun kaupunkien ja kaupunkialueiden sisällä ja välillä. Erityisesti yritysmaailma, mutta myös muut kansalaisryhmittymät ja voittoatavoittelemattomat järjestöt pyrkivät vaikuttamaan niin resurssien luomiseen kuin niiden uudelleenjakamiseenkin liittyviin ratkaisuihin. (Jonas & Ward 2002, 380-382.) Jonas ja Ward

seuraavat siis David Harveyn jalanjalkia. Hallinnan teoriassa niin yksityinen, julkinen kuin kolmaskin sektori nähdään kaupunkiseudun toimijoina.

Jonas ja Ward väittävät kaupunkiseutujen kehityksen samankaltaistuvan eri puolilla maailmaa. Toisaalta kaupunkiseudut valtioihin ja kaupunkikeihin nähden yhä tärkeämmiksi noustuaan pyrkivät korostamaan omia erityispiirteitään. Seututaso on eri maissa todettu maantieteelliseltä mittakaavaltaan ihanteelliseksi toimintaympäristöksi yksityisten ja julkisten organisaatioiden innovatiivisuuden ja kilpailukykyisyyden kehittämisen kannalta. Hallintoa on muokattu paremmin vastaamaan toimivaa seututasoa, mutta uudistuksen tavoissa on kansallisia eroja. (Mt., 381-382.)

Isossa-Britanniassa on siirrytty menneiden vuosikymmenten alueellisia eroja tasoittavasta aluepolitiikasta kohti alueiden keskinäistä kilpailua, esimerkiksi taistelua Euroopan unionin ja valtion resursseista. Keskushallinnon vanhoja tehtäviä on delegoitu alaspäin ja paikallishallinnon tehtäviä ylöspäin seututason instituutioille. Valtion säätämät vanhat aluemääritykset eivät liian laajoina vastanneet paikallistason toivomaa toiminnallisen kaupunkialueen ideaalia. Vanhat hallinnolliset jaot eivät tukeneet paikallisen kehitystyön ja kumppanuuksien toimintamahdollisuuksia. (Mt., 383-388.) Hallinnollisten rajojen ja jakojen pysyvyys nähdään Jonasin ja Wardin mukaan esteenä kaupunkiseutujen yrittäjämäiselle kehittämislle.

Yhdysvalloissa päähuolena oli aiemmin metropolialueiden voimakas sisäinen eriarvoistuminen. Huomio on sittemmin globaalitalouden paineessa siirtynyt eri hallinnon tasoja ja intressiryhmiä kumppanuuksiin ja yhteistyöhön integroivaan alueellisen kilpailukykyyn parantamiseen. Jonas ja Ward huomauttavat, että kaupunkialueiden hallinnassa ja valituissa toimintatavoissa on Yhdysvaltain sisällä merkittäviä eroja. (Mt., 389-393.)

Jonasin ja Ward mukaan kolme keskeistä kehitystrendiä ovat siis olleet globaalin ulottuvuuden korostuminen kaupunkiseutujen toiminnassa, hallinnon osittainen korvaantuminen uusilla toimijoilla ja toimintatavoilla (eli hallinnalla) ja seututason merkityksen nousu optimaalisena toiminnan tasona. Kansainvälisestä konvergenssista huolimatta erilaisista kehityspoluista johtuen eri valtioiden välillä (ja jopa sisällä) on alueellisessa hallinnassa huomattaviakin eroavaisuuksia.

## 2.4.2 Metropolialue luonnollisena alueena

Neil Brenner näkee metropolialueiden hallinnan ja alueellisen kilpailun (competitive regionalism) kaupunkien yrittäjyyttä seuraavana historiallisena vaiheena. Hänen mukaansa kaupunkien taloudelliset kehityshankkeet ja kaupunkimarkkinointi ajoittuivat 1970- ja 1980-luvuille managerialistisen kaupungin vaiheen samalla väistyessä hyvinvointivaltion kriisiytymisen myötä. Aluetaloudelliset hankkeet puolestaan yleistyivät 1990-luvulla seurauksena yrittäjäkaupunkien keskinäisen "nollasummakilpailun" ja yhteistyön puutteen aiheuttamista ongelmista. (Brenner 2003, 297 ja 318-319.)

Brennerin mukaan metropoliajattelun ytimessä oli 1980-luvulle asti managerialistinen julkisen palvelutarjonnan tehokkuudesta huolehtiminen, hallinnollinen modernisointi ja alueiden välisen epätasa-arvon lievittäminen aluepolitiikan keinoin. Monet suurkaupunkien metropolitasoiset instituutiot lopetettiin 1980-luvun loppuun mennessä kalliina, byrokrattisina ja tehottomina yksittäisten kaupunkien ja toisaalta valtion keskushallinnon pitäessä vahvaa otetta suunnitteluvallasta. (Mt., 297-301.) Toisten esittelemäni hallinnan teoreetikoiden tapaan myös Brenner katsoo kaupunkiseutujen hallinnan tähänneen 1990-luvun alusta asti kilpailukyvyyn kohentamiseen ja investointien houkuttelemiseen.

Brenner näkee hallinnan muutosten ja alueiden välisen kilpailun liittyvän talouden globalisaatioon ja Euroopan yhdentymiskehitykseen. Taloudelliset toimintaperiaatteet ohjaavat aluesuunnittelua, infrastruktuuri-investointien toteuttamista sekä kaupunkiseutujen sisäistä poliittista ja taloudellista yhteistyötä, joka osittain tapahtuu uudentyyppisten verkostojen puitteissa. Brenner kuitenkin myöntää, että metropolialueiden institutionaalinen uudistaminen on jäänyt merkitykseltään vähäiseksi. Hallinta tapahtuu epämuodollisten kumppanuksien, organisaatioiden välisen yhteistoiminnan ja yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöhankkeiden puitteissa. Ydinajatuksena on, että metropolialue on talouden kehityksen kannalta luonnollinen *toiminnallinen alue*, toisin kuin kaupunki tai valtio. Vanhojen hallinnollisten alueiden ja nykyisten toiminnallisten alueiden rajat eivät vastaa toisiaan. (Mt., 297-301.)

Metropolialueiden uudistukset ovat syntyneet paikallistason tarpeista ja aloitteista eli pikemmin ruohonjuuritason prosessina kuin ylhäältä annettuna. Brenner tunnistaa kehi-

tyskuvioiden olevan paikkasidonnaisia, mutta esittää neljä yleiseurooppalaista trendiä, jotka pitkälti kertovat, mistä seudullisessa hallinnassa on kysymys: (Mt., 301.)

1. Tavoitteena on houkuttelevien sijoituskohteiden luominen: Metropolialueiden hallinta tähtää esimerkiksi joustaviin työmarkkinoihin, alueelliseen kilpailukykyyn ja talouskasvuun. (Mt., 302.)

2. Kaupunkiseutujen toimintastrategioiden luojat ovat Euroopassa lähes yksimielisiä globalisaation vaikutuksista alueiden väliseen kilpailuun, jota pääoman liikkuvuus on lisännyt. Kilpailu tapahtuu kaupunkiseutujen (ei kaupunkien tai valtioiden) välillä, koska kaupunkiseutu vastaa kaupunkia ja valtiota paremmin toiminnallista aluetta. Seudun sisäinen kilpailu heikentää alueen kykyä kilpailla investoinneista, joten yhteistyö seudun suunnittelussa ja talouden hallinnassa on sen menestyksen ehto. Julkishallinnon lisäksi seudullisen talouselämän edunvalvojien, kuten kauppakamarien, on oltava mukana vaikuttamassa alueellisiin kehityshankkeisiin. Vanhat hallintorakenteet ja suunnittelukäytännöt ovat alueelliselle kilpailukyvyllä haitaksi, mikäli ne pikemmin hajauttavat kuin eheyttävät alueen kehittämistyötä. (Mt., 302-303.)

3. Sääntelyn olosuhteet ovat muuttuneet: Metropolialueiden hallinta on muuttunut vertikaalisesta, koordinoivasta ja uudelleenjakavasta valtiojohtoisesta toiminnasta horisontaaliseksi, kansainväliseen kilpailukykyyn ja taloudelliseen kehitykseen tähtääväksi yhteistoiminnaksi. (Mt., 303.)

4. Metropoliuudistuksilla on tukijansa ja vastustajansa: Uudistuksia ovat puoltaneet uudistusmielinen valtionhallinto, yrittäjäkaupunkien ja taloudellisiin ongelmiin ajautuneiden kaupunkien poliittinen eliitti, sekä kaupan ja teollisuuden eliitti. Muutosta ovat vastustaneet vanhat aluetason toimijat (jotka pelkäävät toimivaltansa menettämistä), lähi-kaupungit (jotka pelkäävät keskuskaupungin dominanssia ja verotulojen menettämistä) ja kaupunkien asukkaat (jotka pelkäävät paikallisen poliittisen kontrollin ja vastuullisuuden heikentymistä). (Mt., 303.) Nykyisin Helsingin seudulla metropoliuudistusten vastustamisperusteeksi mainitaan julkisessa keskustelussa myös puoluepoliittiset voimasuhteet: Kunnan perinteinen valtapuolue saattaa yhdistymisen myötä jäädä oppositioon.



Vaikka taloudelliselle kehittämiselle asetetaan hallinnan teorioissa suurin painoarvo, voivat metropolialueiden strategiat painottua eri tavoin resurssien luomiseen ja jakamiseen tähtäävien tavoitteiden välillä. Metropolialueiden hallinta 1990-luvulla voidaan joka tapauksessa nähdä myös vastauksena aiempiin kaupunkien välisen nollasummakilpailun ja sääntelyn puutteen aiheuttamiin ongelmiin. (Mt., 314-319.)

### **2.4.3 Ylikunnallinen ja kuntien välinen hallinta**

Myös Christian Lefèvre kirjoittaa, että globalisaatio, Euroopan yhdentyminen, hyvinvointivaltion kriisi ja kaupunkien laajeneminen ovat kasvattaneet metropolitasoisen hallinnan merkitystä. Metropolitasoista hallintayhteistyötä tarvitaan toisten kaupunkien ja kaupunkiseutujen kanssa kilpailemiseksi. Näkemystä puoltavat tasapainoisemman alue-suunnitelun mahdollisuus sekä laajemman alueen ja väestön tuomat taloudelliset mitta-kaavaedut. (Lefèvre 1998, 9-10.)

Kaupunkiseudulla julkisia palveluja käyttävä ja palvelut maksava väestö olisi ideaalitalanteessa täsmälleen sama. Toiminnallisen ja hallinnollisen alueen yhtenäistäminen on kuitenkin vaikeata, koska toiminnallisten alueiden rajat voivat olla erilaiset eri toiminoissa, minkä lisäksi ne ovat jatkuvassa muutoksessa. Laajemman hallinnollisen yhteistyön saavuttamisessa uusien toimijoiden, kuten bisnesyhteisön, mobilisaatio on Lefèvren mukaan välttämätöntä. Uusi hyvä hallinta tarkoittaa konsensuksen luomisesta ja yhteisen edun ajamista seututasolla. (Mt., 9-11.)

Metropolihallinnon on menestyäkseen vastattava maantieteelliseltä kooltaan ja väestöltään sopivan kokoista aluetta. Sillä on myös oltava omat taloudelliset resurssit sekä itsenäinen päätösvaltaa alueen asioissa. Tällaisesta tilanteesta Lefèvre käyttää ilmaisua metropolimalli (metropolitan model). Käytännössä mallin toteutuminen tarkoittaisi päätösvalan ja resurssien siirtämistä paikallishallinnolta laajemmalle seutuhallinnolle. Päätäjien valitsemista suorilla vaaleilla pidetään poliittisen legitimitetin vuoksi tärkeänä. Kysymykset metropolihallinnon valitsemistavasta ja päätösvaltaisuudesta ovat Lefèvren mielestä osittautuneet ikuisuusongelmaksi. (Mt., 12.)

Lefèvre on tehnyt kaupunkialueiden hallinnollisista ratkaisuista hyödyllisen jaottelun. *Ylikunnallisessa* (supra-municipality) ratkaisussa mainitut metropolihallinnon ehdot toteutuvat, jolloin voidaan Lefèvren mukaan puhua puhtaasta metropolimallista. Hallinnolla on poliittinen legitimizeetti, taloudellinen riippumattomuus ja sille määritellyn toiminnallisen alueen tehtävien hoitamiseen tarvittava valta. *Kuntienvälisessä* (intermunicipality) mallissa seutuhallinnon jäsenistön kokoonpano on kuntien viranomaisten päättämä. Legitimizeetti on siis pikemmin kuntien päättäjien kuin asukkaiden varassa. Taloudellisesti seutuhallinto on riippuvainen jäsenkuntien rahoista tai korkeammilta tahoilta saaduista tuista. (Mt., 12-13.) Ylikunnallisessa mallissa uusi hallinnallinen rakenne sijoittuu siis hierarkisesti alueen kuntien yläpuolelle. Kuntienvälinen malli viittaa pikemmin alueen kuntien yhteistoimintarakenteisiin.

Hallinnolle osoitetut tehtävät ja sen valtaan kuuluva maantieteellinen alue voivat olla samanlaiset kummassakin mallissa. Tyypillisiä seutuhallinnon alaisia asioita ovat Lefèvren mukaan alueen strateginen suunnittelu ja teknisten verkostojen (kuten jäte- ja vesihuolto sekä joukkoliikenne) ylläpito. Lefèvren mukaan kaikki seutuhallintakokeilut sijoittuvat ylikunnallisen ja kuntienvälisen mallin välimaastoon. Kokeilut ovat yleensä jääneet mittakaavaltaan vaatimattomaksi kuntienväliseksi yhteishallinnoksi rajatuissa teknisissä kysymyksissä. Kunnallisen hallinnon aseman säilyminen onkin pitänyt konfliktit ja valtakamppailut vähäisinä. Kunnanhallintojen, asukkaiden tai erilaisten eturyhmien neuvottelun ja kumppanuuden tuloksena syntyneitä legitimejä aluehallintoja ei juuri ole nähty. (Mt., 13-18.)

Kunnat jatkavat siis molemmissa malleissa hallinnollisina yksikköinä, mutta ensin mainitussa ylikunnallisessa hallinnossa niiden toimivaltaa ja resursseja on siirretty enemmän seutuhallinnolle. Seutuhallinto on ylikunnallisessa mallissa yksikkö, jonka jäsenistön valitsevat asukkaat äänestämällä. Kuntienvälisessä mallissa kunnallishallinto valitsee edustajansa seututason hallintoon. Suomalaisittain kuntaliitoksia voisi ajatella ylikunnallisen hallinnon äärimmäisenä muotona, vaikka kuntien yhdistyttyä seutuhallinnosta ei enää voi puhua. Helsingin seudulla toimivan Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV) toiminta puolestaan on esimerkki siitä, mihin aluehallintokokeilut Lefèvren mukaan parhaimmillaan yltävät: kuntienvälistä yhteistyötä rajatulla teknisellä alalla asioissa, joiden menestyksenkäs hoitaminen on välttämätöntä organisoida kaupunkia laajemmalla aluetasolla. (Mt., 13-18.)

Viimeiset askeleet kohti ylikunnallista hallintoa jäävät Lefèvren mukaan yleensä tekevä, koska ne vaatisivat huomattavaa muutosmyönteisyyttä ja luopumista kunnallisesta autonomiasta. Monesti uudistuspyrkimykset on koettu autoritäärisiksi ja ristiriitaisiksi paikallisiin toiveisiin nähden. Metropolialueilla pääkaupunki joutuisi tinkimään väestömääränsä loogisesti tuomasta painoarvosta, mikäli se haluaa houkutella reuna-alueiden kuntia hallintoyhteistyöhön. Hyvin menestyvät pienemmät kaupungit eivät koe isompaan liittymistä arvojensa eivätkä taloudellisten etujensa mukaisiksi. Yhteistyötä maankäytössä, kustannusten jakamisessa ja yhteisen strategian luomisessa keskuksen ja reuna-alueen välillä kuitenkin tarvitaan, mikäli kaupunkialue aikoo tuottaa kansainvälisen kilpailukykyä tarvitsemat tilat ja infrastruktuurin. Paikallisen eliitin tulisi Lefèvren hypoteesin mukaan kyetä yhdistämään tämä kansainväliseen kilpailuun tähtäävä "utilitaristinen ja funktionalistinen visio" paikallisten asukkaiden arvoihin, jotta seutuhallinto voisi toimia. (Mt., 20-23.)

#### **2.4.4 Sisäinen ja ulkoinen integraatio alueellisessa hallinnassa**

Patrick LeGalès kertoo hallinnan (governance) käsitteen periytyneen taloustieteestä ja viitanneen pyrkimyksiin alentaa yritysten välisten toimintojen kustannuksia. LeGalèsin mukaan hallinnan käsitteen käyttö liittyy aluekeskustelussakin tehokkuuteen: Seututaso (territory) on mittakaavallisesti sopiva koordinoitua toimintaan, kuten yhteiseen alue-suunnitteluun ja yhteistoiminnan ongelmien ratkaisemiseen. (LeGalès 2000, 492-494.)

LeGalès näkee hallinnan tutkimisen pureutuvan kansalaisyhteiskunnan, valtion ja markkinoiden keskinäisten suhteiden uudelleenmäärittymisen tapaan. Eri toimijat, sosiaali-ryhmät ja instituutiot pyrkivät löytämään yhteiset hyväksyttävät tavoitteet epävarmoissa olosuhteissa. Hallinta viittaa siis kykyyn organisoida yhteistoimintaa, muodostaa koalitioita ja kumppanuuksia yhteisten tavoitteiden pohjalta. (Mt., 495-496.)

Uraanisssa tai seudullisessa hallinnassa on LeGalèsin mukaan erotettavissa sisäisen ja ulkoisen integraation ulottuvuudet. *Sisäisellä integraatiolla* LeGalès tarkoittaa kykyä yhdistää organisaatioita, toimijoita, sosiaalisia ryhmiä ja intressejä esimerkiksi yhteisen strategian tai politiikan luomistyöhön. Tärkeätä on edes osittain integroida kaupungin

tavoitteisiin ja arvoihin myös niitä toimijoita ja organisaatioita, joiden toiminnan varsinainen tavoite on muissa asioissa kuin kaupungin kehittämisessä. (Mt., 496.)

*Ulkoinen integraatio* viittaa kaupunkiseudun eri toimijoiden kykyyn toimia yhteistyössä suhteiden luomiseksi valtion, Euroopan unionin tai muiden viranomaisten kanssa, jotta saavutetaan riittävä poliittinen painoarvo resurssien saamiseksi näiltä tahoilta. Yhteinen visio ja strateginen taloussuunnittelu ovat tärkeitä edellytyksiä ulkoisen integraation tavoitteiden toteuttamisessa. Hallinnon eri tasojen kasvavien keskinäisten riippuvuussuhteiden myötä ulkoisen integraation onnistuminen on kaupunkiseudun menestykselle erityisen tärkeä. (Mt., 496 ja 502.)

LeGalèsin mukaan hallinnan teoria on läheinen kasvukoneteesille ja regiimateorialle, mutta kenties näitä paremmin sovellettavissa Euroopan valtioissa. Euroopassa kaupungit ovat omaksuneet yrittäjämäisen toiminnan hillityssä muodossa. Paikallisen hyvinvoinnin ja sosiaalisen koheesion tavoitteet ovat pysyneet talouskehitystä tärkeimpinä lähtökohtina. LeGalès ei usko yhtenäisen "postfordistisen kaupunkipolitiikan" nousuun Euroopassa. Kaupungit ovat hänen mukaansa monesti onnistuneet vastustamaan hyvinvoinnin leikkauksia ja jopa laajentaneet palveluitaan. Taloudelliset seikat pikemmin rajoittavat kuin määrittävät kaupunkien politiikkaa. Kaupunkien eliitti - toisin kuin valtakunnalliset päättäjät - on päivittäin kasvokkain sosiaalisten ongelmien kanssa, eikä tilanteen heikentäminen ole sen etujen mukaista. Liikkumavaraa sosiaalisissa kysymyksissä ei haluta tukahduttaa ja valtion sosiaalipoliittista panostusta kannatetaan, koska se hyödyttää omia asukkaita. Yrittäjähengi ei LeGalèsin mukaan ole tuhonnut solidaarista politiikkaa eurooppalaisissa kaupungeissa. (Mt., 497-498.)

Kaupungeissa tasapainoillaan sisäisen ja ulkoisen integraation tavoitteiden välillä. LeGalès arvelee, että markkinalogiikan leviäminen saattaa osaltaan lisätä halua sosiaaliin ja poliittiseen järjestäytymiseen kaupunki- ja aluetasoilla. Sosiaaliset ryhmät, institutiot sekä julkinen ja yksityinen sektori sopeutuvat yhdessä talouden muutoksiin tai jossain tapauksissa suojautuvat sen vaikutuksilta. Toisaalta eurooppalaisissa kaupungeissa varsinainen paikallishallinto on LeGalèsin mukaan yhä ratkaisevan tärkeässä asemassa kaupunkialueiden hallinnassa. (Mt., 499-502.) Patrick LeGalès siis jarruttelee toisten teoreetikoiden rohkeampia käsityksiä taloudellisen kehittämisen ensisijaisesta painoarvosta länsimaisilla kaupunkialueilla.

## 2.5. Esiteltyjen käsitteiden soveltaminen

Esittelin Harvey Molotchin kasvukoneteoriaa ja regiimateorioita, koska ne ovat keskeisimmät yritysten intressien tutkimiseen sovelletut teorit viime vuosikymmenien kaupunkitutkimuksessa. David Harveyn artikkeli yrittäjäkaupungeista on puolestaan tärkeimpiä kaupunkien taloudellista kehittämistä koskeneista kirjoituksista.

Mainituissa lähteissä esitellään myös eräitä helsinkiläisen kauppakamarin tutkimiseen soveltuvia käsitteitä. Molotchin mukaan kauppakamari on Yhdysvalloissa tyypillinen maanarvon nousua tavoitteleva intressiin perustuva koalitio - miten on Suomessa? Entä millainen on kauppakamarin tavoitteleva bisnesilmasto? Voisiko kauppakamarin ja julkishallinnon keskinäistä toiveiden välittämistä tulkita regiimateorioiden avulla?

Tärkeimpänä tavoitteenani on analysoida Helsingin seudun yritysmaailman tavoitteita seudullisen hallinnan teorioiden avulla. David Harveyn teoria yrittäjäkaupungeista huomioi seututasoisen merkityksen lisääntymisen 1990-luvusta alkaen. Kaupunkien yrittäjämäinen toiminta liittyy historiallisesti siis myös seudullisen ajattelun nousuun. Analyysissä tulen käyttämään ensisijaisesti seudullisen hallinnan analysointia syventäneiden teoreetikoiden käsitteitä.

Jonasin ja Wardin väite seututasoisen toiminnan noususta merkitykseltään kaupunkien ja valtioiden toiminnan veroiseksi talouden kansainvälistymisen myötä on keskeinen tutkimuksessani. Brennerin käsite seudusta toiminnallisena alueena on tutkimukseni kannalta tärkeä. Millainen on toiminnaltaan, hallinnoltaan ja maantieteelliseltä kooltaan kauppakamarin toivoma Helsingin seutu? Myös Brennerin esittelemät yleiseurooppalaiset trendit muodostavat kiintokohdan kauppakamarin tavoittelevan kehityksen arvioinnille. Hyödynnän Lefèvren ylikunnallisen ja kuntienvälisen hallintamallin jaotusta tarkastellessani kauppakamarin toiveita Helsingin seudun kuntien yhteistyölle ja seutuhallinnolle. LeGalèsin käsitteitä hallinnan sisäisestä ja ulkoisesta integraatiosta käytän analysoidessani kauppakamarin aluepoliittisia näkemyksiä. Millaisia toiveita kauppakamari asettaa Helsingin seudun ulkoiselle integraatiolle?

### 3. Tutkimuskysymykset

Tutustuttuani kauppakamarin arkistoituihin kannanottoihin valikoitui tutkimusaiheekseksi kauppakamarin näkemykset Helsingin seudun kuntien kehittämisestä, siihen tärkeänä osana kuuluvasta kuntien välisestä kaavoitusyhteistyöstä, sekä valtion harjoittamasta aluepolitiikasta Helsingin seudun näkökulmasta. Analysoin sitä, millaisia kannanottoja kauppakamari tekee toimialueensa julkishallinnon kehittämiseen, maankäytön suunnitteluun ja seudun osakseen saamaan valtiolliseen aluepolitiikkaan vaikuttaakseen.

Ensimmäisillä tutkimuskysymyksilläni pyrin selvittämään kauppakamarin toiveita Helsingin seudun ja sen kuntien hallinnolliselle uudistamiselle. Millainen on kauppakamarin toive kuntien yhteistyöstä Helsingin seudulla? Millaista hallintoa yhteistyön toimiminen edellyttää? Miten kauppakamarin hallinnolle ja yhteistyölle esittämät toiveet vastaavat Christian Lefèvren esittelemien metropolialueen hallinnan tyyppejä, eli kuntienvälistä tai ylikunnallista hallintaa?

Analysoin myös sitä, millainen hallinnoitavan seutukokonaisuuden tulisi kauppakamarin mielestä olla maantieteelliseltä laajuudeltaan? Mikä on Helsingin seudulla se luonnollinen (Neil Brennerin käsitettä käyttäen) *toiminnallinen alue*, jonka perusteella hallinto ja yhteistyö kannattaisi järjestää? Toiminnallisen alueen teemaan kuuluvat myös kauppakamarin kaavoitusyhteistyötä koskevat toiveet. Millaisena kokonaisuutena Helsingin seudun kuntien kaavoitus tulisi toteuttaa? Entä miten kauppakamari näkee suomalaisen maankäytön suunnittelujärjestelmän tukevan Helsingin seudun kehittämistä?

Analyysin lopuksi selvitän, millaisena kauppakamari näkee Helsingin seudun aseman valtion toimenpiteiden suhteen. Patrick LeGalèsin termeillä ilmaistuna siirryn siis sisäisen integraation tarkastelusta ulkoisen integraation tarkasteluun. Millaista aluepolitiikan tulisi Helsingin seudun erityistarpeiden kannalta kauppakamarin mielestä olla? Miten kauppakamari katsoo valtiollisen aluepolitiikan onnistuneen Helsingin talousalueen kannalta?

Tavoitteenani on tutkia kauppakamaria yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta. Kaikkien kysymysteni taustalla on siten myös kysymys kauppakamarin luonteesta: Kertovatko kauppakamarin julkilausumat ja edunvalvontatyö siitä, kenen yhteisö se on? Voiko

kauppakamaria luonnehtia kasvukone- tai regiimateorioiden esittelemien mallien mukaisesti toimijaksi? Miten se sijoittuu kaupunkien kehittämisen toimijakentässä ja kenen etua se edustaa?

Kauppakamaria kohtaan koettujen ennakkoluulojen vuoksi pohdin myös sen talouspoliittista luonnetta: Pyrkiikö kauppakamari jäsentensä suoriin liiketoiminnallisiin voittoihin, vai onko se taka-alalla vaikuttava toimintaedellytysten kehittäjä? Luoko kauppakamari pitkän tähtäimen kaupunkipolitiikkaa, vai ajaako se yritysmaailman nimissä kaupunkiseudun sääntelyn purkamista nopeasti muuttuvissa ja usein hankalissa taloudellisissa olosuhteissa?

#### **4. Aineistona kauppakamarin lausunnot ja suositukset**

Aloitin aineiston hankkimisen tiedustelemalla Helsingin kauppakamarin tiedottajalta, millaista materiaalia kauppakamarin kannanotoista, lausunnoista tai ylipäätään tavoitteista on saatavilla heidän välityksellään. Tätä ennen olin jo selvittänyt, että kirjastoista vastaavaa materiaalia ei löydy. Minut kutsuttiin kauppakamarin toimitiloihin Helsingin Kalevankadulle henkilökohtaisesti tutustumaan edellisten vuosien lausuntoihin.

Ensikäynnillä tapasin kauppakamarin varatoimitusjohtajan, tiedottajan ja edunvalvonnan assistentin. Minulle kerrottiin, että kauppakamarin lausunnot ja kannanotot ovat julkisia ja olen tervetullut niihin tutustumaan. Varatoimitusjohtajan myötävaikutuksella sovimme assistentin kanssa lyhyitä muutamien päivän jaksoja, joiden aikana materiaaliin tutustuisin. Varatoimitusjohtaja myös varmisti henkilökohtaisesti, että työskentelyolosuhteeni ovat hyvät. Vietin kauppakamarilla muutamia parin päivän jaksoja lähinnä 1990-luvun lopun ja 2000-luvun alun lausuntoja lukien ja tehden koko materiaalista myös listausta. Näin syntyi käsitys siitä, mikä osa materiaalista on tutkimukselleni relevanttia.

Kun olin tehnyt valinnat aihepiireistä, joihin liittyviä lausuntoja tarkastelen, selvitin mahdollisuuteni jäljentää haluamani aineisto. Materiaalia ei ymmärrettävästi saanut viedä kauppakamarin tiloista, olihan kyseessä heidän oma arkistonsa ja asiakirjojen ai-noat kappaleet. Aiemmin oli jo käynyt ilmi, että viimeisimpiä vuosia lukuunottamatta

lausuntomateriaali oli varastoituna kauppakamarin kellariin. Jotkut vanhemmista lausuntomapeista olivat melko epäjärjestelmällisesti koottuja ja sisälsivät muutakin kuin etsimääni materiaalia. Lausuntojen noutaminen ja mappien etsiminen vaati melko paljon kauppakamarin työntekijöiden aikaa. Kaikesta mainitusta johtuen päätin, että hoidan aineiston kopioimisen mahdollisimman pitkälle kertaprojektina. Oli järkevää kopioida laajahko aineisto ja tehdä tarvittavat rajaukset ajan myötä. Näin kauppakamarin henkilökunta ei joutunut omien toimiensa ohessa moneen kertaan käyttämään aikaansa aineistönhakuuni. Kauppakamarillahan ei ole tietopalvelua tai kirjastoa kaltaisilleni tiedonharkijoille.

Halusin tarkastella melko pitkän aikavälin aineistoa. Minua kiinnosti, ovatko kauppakamarin esittämät tavoitteet luonteeltaan pysyviä, vai onko kauppakamarin tyylinä pikemmin reagoida kulloinkin yritysmaailmaa puhuttavaan aiheeseen. Pitkällä aikajaksolla tulisivat ilmi monet asiat, jotka lyhyen aikavälin tarkastelusta saattaisivat jäädä kokonaan ulkopuolelle akuutimpien hankkeiden takia. Päädyin kahdenkymmenen vuoden tarkastelujaksoon alkaen vuodesta 1987. Onnekaasti kävi ilmi, että tuo sama aika oli se, jolta kauppakamarin yksittäisiä lausuntoja ylipäätään on säilytetty.

Valittuun ajanjaksoon 1987-2007 (loppuen maaliskuuhun 2007) mahtuu kiinnostavia yhteiskunnallisia vaiheita ja uudistuksia, joiden ennen aineistoon perehtymistä oletin osaltaan vaikuttavan kauppakamarin aluesuunnittelusta ja -hallinnosta esittämiin tavoitteisiin. Tällaisia olivat erityisesti 1980-luvun lopun taloudellinen korkeasuhdanne ja sitä 1990-luvun alussa seurannut syvä lama, sekä 1990-luvun lopulla vahvistettu uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Kokonaisaineistosta valitsin tarkasteltavakseni lausunnot, jotka otsikkonsa tai ilmeisen asiasisältönsä puolesta liittyivät maankäytön suunnitteluun, kunnallisen tai seudulliseen hallinnon uudistamiseen tai kaupunkitilan kehittämiseen. Aiheet oli tarkoituksellisesti määritelty laajaksi: Halusin selvittää kauppakamarin tavoitteet ennakkoluulottomasti ja tehdä ratkaisut analyysini kohdentamisesta siten, että en ennakolta ole vahingossakaan rajannut pois tutkittavan tahon itsensä tärkeimpinä pitämiä asioita.

Tutkielmaani varten olen kartoittanut Helsingin (seudun) kauppakamarin lausunnot vuosilta 1987-2007. Kokonaisaineistoni käsittää kauppakamarin aluesuunnitteluvaiokunnan lausunnot vuosilta 1990-1997, sekä kauppakamarin kaikki lausunnot vuosilta



1987-1989 ja 1998-2007, jolloin eri valiokuntien valmistelema lausuntoja ei oltu arkistoitua eroteltu. Aluesuunnitteluvaliokunnan lausunnot käsittävät tutkielmani kannalta relevantin osan kauppakamarin edunvalvontatyön asiasisällöistä. Yhteensä tutustuin arviolta 700 lausuntoon.

Lausuntoaineistossani on sen huomattavasta koosta ja kattavuudesta huolimatta myös joitain puutteita ja rajoitteita. Osittain tästä syystä käytän tukiaineistona Helsingin kauppakamarin toimintakertomuksia vuosilta 1987-2005, sekä kahta Helsingin kauppakamarin julkaisemaa suosituskokoelmaa. Vuosina 1989 ja 1997 arkistoitujen lausuntojen vähäisyys herätti huomioni. Kauppakamarin edunvalvontatyön assistentin kanssa arvioimme, että lausuntojen arkistoinnissa on saattanut olla epäjatkuvuutta esimerkiksi henkilöstön vaihtuessa, jolloin osa lausunnoista on kadonnut. Tämän vuoksi taltioin itselleni osia kauppakamarin vuosittaisista toimintakertomuksista. Niissä mainitaan vuoden keskeiset lausunnot, joten ainakin huomaisin, mikäli tutkielmani kannalta tärkeitä lausuntoja puuttuisi aineistostani. Toimintakertomuksiin on joinakin vuosina kirjattu myös aluesuunnitteluvaliokunnan kokoonpano ja jäsenten taustaorganisaatiot, mikä on hyödyllistä taustatietoa.

Helsingin kauppakamari on julkaissut suosituskokoelmat "Kauppakamarin suositukset Helsingin kehittämissuhteiksi vuoteen 1990" vuonna 1982 ja "Elinkeinoelämän kehitysedellytykset Helsingin kauppakamaripiirissä vuoteen 2000" vuonna 1990. Julkaisut sisältävät ytimekkäät koosteet Helsingin ja muiden Uudenmaan kuntien tilanteesta ja näkymistä erilaisten elinkeinoelämään vaikuttavien asioiden (kuten kaavoitus, liikenne, koulutus sekä julkisen ja yksityisen sektorin työnjako) osalta. Kustakin aiheesta annetaan joitakin lyhyesti perusteltuja suosituksia sekä yleisesti että kuntakohtaisesti.

Suositukskokoelmat ovat luonteeltaan Kauppakamarin työskentelyvälineitä, eivätkä ne ilmeisesti ole herättäneet kauppakamarin ulkopuolella juuri huomiota. Suosituskokoelmien tarkoitus on ollut toimia viitteellisenä kehyksenä, jonka puitteissa kauppakamari pyrkii luomaan konkreettisia aloitteita ja kannanottoja. (Helsingin kauppakamari 1982, 5; Helsingin kauppakamari 1990, 5.) Kauppakamarin omien suositusten avulla voin tarkastella sitä, minkälaisina kauppakamarin tavoitteet näyttäytyvät, kun jokin muu valmistelijä ei ole valmiiksi rajannut keskustelun aihepiiriä.

Aineistoon tutustuminen on kuitenkin osoittanut kauppakamarin eri lausuntojen sisältävän samankaltaisia näkemyksiä lausunnon tarkasta aiheesta ja lausunnon pyytäjätahosta riippumatta, mikä viittaa siihen, että kauppakamarin aidoin tahto tulee vastinelausunnoissakin hyvin ilmi. Pitkän aikavälin suositusten ja toteutuneiden lausuntojen vertailu voi ehkä antaa viitteitä siitä, onko kauppakamarin edunvalvontatyö reagoivaa vai kaupunki- tai metropolipolitiikkaa luovaa.

Tutkielmassani selvitän Helsingin (seudun) kauppakamarin tavoitteita Helsingin seudun kehittämiseksi. Lausuntoaineistoni vaikuttaa tarkoitukseen sopivalta. On kuitenkin huomautettava, että edunvalvontatyötä tehdään monilla muillakin tavoilla kuin lausuntoja antamalla. Kauppakamari kuuluu esimerkiksi useisiin erilaisiin työryhmiin (joskus järjestävänä tahona) ja osallistuu laaja-alaisesti erilaisten vaikuttajatahojen yhteistilaisuuksiin (joskus kokoonkutsujana). Kauppakamarin yritysmaailman johtajista koostuva jäsenistö tekee vaikutustyötä tietysti myös epämuodollisin keinoin. Tässä tutkielmassa keskityn kuitenkin vaikuttavuuden ja vaikuttamistapojen sijasta *vaikutustavoitteisiin*.

Tutustuin siis pintapuolisesti kaikkiin kauppakamarin aluesuunnitteluvaliokunnan lausuntoihin vuosilta 1990-1997, sekä kaikkiin kauppakamarin lausuntoihin vuosilta 1987-1989 ja 1998-2007. Silmäilin läpi arviolta 700 lausuntoa. Suuri osa niistä kosketti suoranaisesti yritysten jokapäiväiseen toimintaan liittyviä kysymyksiä. Saatuaani käsityksen kokonaisaineistosta jäljensin itselleni luvussa 9. luokitellun 141 lausunnon tutkimusaineiston. Tässä vaiheessa tutkimuskysymykseni eivät olleet tarkentuneet, joten mukaan tuli myös "tarpeettomia" kannanottoja. Kaikki lukemani lausunnot ja muut asiakirjat tietysti vaikuttavat itselleni muodostuneeseen käsitykseen kauppakamarin tavoitteista. Lausuntojen lisäksi hyödynsin tutkielmassa kauppakamarin pitkän aikavälin suosituskokoelmia sekä vuosittaisia toimintakertomuksia.

## 5. Tutkimusmenetelmä

Analyysimenetelmäni voi nykyisen menetelmäkäsityksen valossa määritellä sisällön-analyysiksi, jolla tutkittavasta ilmiöstä pyritään saamaan kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105). Alasuutari (1995, 82) määrittelee metodin koostuvan niistä käytännöistä ja operaatioista, joiden avulla tutkija tuottaa havaintoja, sekä säännöistä, joiden mukaan havaintoja voi edelleen muokata ja tulkita. Tuomen ja Sarajärven (2002, 94) kehittämän kuvauksen mukaan tutkijan on (1.) päätettävä mikä aineistossa kiinnostaa, (2.a.) käytävä aineisto läpi erotellen ja merkaten kiinnostukseen sisältyvät asiat, (2.b.) jätettävä kaikki muu pois, (3.) luokiteltava, teemoiteltava ja tyypi-teltävä aineisto ja lopulta (4.) kirjoitettava yhteenveto.

### 5.1 Miten analysoin lausuntoaineiston?

Käytännössä tuskin yksikään tutkimus noudattaa suoraviivaisesti esitettyä neljän vaiheen mallia. Tuomen ja Sarajärven ohjeita soveltaen voin kuvata oman tutkimusprosessini vaiheita hieman hienojakoisemmin:

a- Luin kauppakamarin arkistoidut lausunnot ensin pintapuolisesti läpi. Joiltain vuosilta luin vain aluesuunnitteluun käytetyt lausunnot. Toisten vuosien osalta arkistoja ei ollut jaoteltu, eli luin kaiken kyseisinä vuosina julkistetun materiaalin. Yhteensä tutustuin arviolta 700 lausuntoon.

b- Selvitin, mitkä kauppakamarin tavoitteista vaikuttavat painokkaimmilla (eli Tuomen ja Sarajärven sanoin tein päätöksen siitä, mikä aineistossa kiinnostaa). Aiheiksi valikoituivat sellaiset kauppakamarin näkemykset, jotka toistuvat usein ja erilaisten keskusteluihin yhteydessä.

c- Tarkensin tutkimuskysymyksiäni.

d- Jaottelin kysymyksiäni eri luokiksi aiheen mukaan. Kävin aineiston uudelleen läpi merkaten kuhunkin lausuntoon sen sisältämät aihealueet koodeina.

e- Kokosin lausuntoaineiston uudestaan aihekoodien mukaan. Tuloksena minulla oli aiheittain jaoteltuna kaikki kauppakamarin tutkimuskysymyksiini olennaisesti liittyvät lausumat. Yhdistin luokkia huomattessani niissä päällekkäisyyttä. Hylkäsin eräitä aiheita

(ja siten luokkia) pitääkseni kokonaistekstin mielekkäänä. Irralliselta tuntuva aineksen hylkäsin.

f- Kirjoitin kauppakamarin tavoitteet kussakin kysymyksessä omin sanoin analyysin tekstirungoksi.

g- Valitsin kunkin aiheen lausunnoista lainauksia, jotka joko edustavat mahdollisimman tarkasti kauppakamarin kokonaisaineistossa esittämiä näkemyksiä, tai tuovat selkeästi esiin kauppakamarin näkökannan kehittymisen. Lainausten perusteella lukija voi arvioida päätelmäni oikeellisuutta ja toisaalta saada omakohtaisemman käsityksen kauppakamarin tavasta ilmaista intressejään.

Tutkimuskysymykseni ja teoriaosuudessa esittelemäni käsitteet ohjasivat aineistovalintoja. Toisin sanoen etsin ja valitsin lausuntoja, joissa ilmenivät kauppakamarin intressit, sen kannattaman bisnesilmapiirin luonne, sekä sen toiveet seudulliselle hallinnalle ja Helsingin seudun ulkoiselle integraatiolle. Vaiheessa d aloin enemmän miettiä teemoja teorian tarjoamien käsitteiden kannalta. Tuomi ja Sarajärvi käyttävät tämäntyyppisestä lähestymistavasta nimitystä teoriasidonnainen sisällönanalyysi. Tässä lähestymistavassa teoriaosuudessa käsiteltäviä jakoja ja käsitteitä tuodaan analyysin ohjaavaksi ajatukseksi vasta loppuvaiheessa. Analyysimallissa teoriaa ei alisteta testattavaksi, vaan sen tarkoitus on pikemmin olla "uusia ajatusuria aukova". (Mt., 98-99.) Tutkimukseni tavoitteena oli etsiä vastauksia tutkimuskysymyksiini ja esittää teoreettisten käsitteiden valossa jäsennetty yhteenveto kauppakamarin tavoitteista Helsingin seudun kehittämiseksi. Tarkoitukseni oli välttää ennakolta rajaamasta tarkastelun ulkopuolelle tärkeitä aiheita. Halusin antaa aineiston sanoa sanottavansa.

Vertaan kauppakamarin tekemiä lausuntoja heidän vuosikymmenittäisiin suosituskoelemiinsa. Kyse ei ole tiedon luotettavuuden todentamisesta rinnakkaisen aineiston avulla, vaan yhdestä tutkimuskysymysten lomassa piilevästä kiinnostuksestani: Vastavatko kauppakamarin lyhyen ja pitkän tähtäimen tavoitteet toisiaan? Toimintakertomuksiin tutustumalla varmistin, ettei aineistostani puuttuvissa lausunnoissa ole ratkaisevan olennaisia sisältöjä.

## 5.2 Mitä analysoin lausuntoaineistosta?

Edellisessä luvussa luetelluissa työvaiheissa c ja d laadin tarkat tutkimuskysymykset, joihin liittämieni koodien avulla jaoin aineiston osiin teemoittain. Työskentelyvaiheen teemat ja kysymykset olivat seuraavat:

### A. TALOUSALUEESEEN PERUSTUVA SEUTUAJATTELU SUUNNITTELUN POHJANA

A1 Millainen on kauppakamarin kanta kuntien yhteistyöhön Helsingin seudulla?

A2 Millainen olisi aluesuunnittelun kannalta toimivin yksikkö maantieteellisiltä rajoiltaan ja hallinnoltaan kauppakamarin näkökulmasta?

A3 Miten elinkeinorakenteen muutos ja kansainvälinen kilpailu tulisi kauppakamarin mielestä huomioida Helsingin talousalueella?

A4 Miten elinkeinoelämän toiveet on huomioitu eri hallinnon aloilla?

### B. KAAVOITUS SEUDULLISENA YHTEENSOVITTAMISENA JA KASVUKESKUKSIEN SUUNNITTELUNA

B1 Miten kaavoitustyötä tulisi kauppakamarin mielestä kehittää Helsingin seudulla?

B2 Mikä olisi kauppakamarin mielestäärkevin aluetaso kaavoituksessa?

B3 Millaiseen yhdyskuntarakenteeseen Helsingin seudulla tulisi kauppakamarin mielestä pyrkiä?

B4 Miten maankäytön ohjausta, kaavoitusprosessia ja kaavasisältöjä tulisi kauppakamarin näkemyksen mukaan uudistaa?

### C. HELSINGIN TALOUSALUE ALUEPOLITIIKAN KOHTEENA

C1 Miten kauppakamari katsoo valtion aluepolitiikan onnistuneen Helsingin talousalueen kannalta?

C2 Miten pääkaupunkiseudun erityistarpeet kauppakamarin mielestä huomioidaan aluepolitiikassa?

C3 Millaista aluepolitiikan kauppakamarin näkemyksen mukaan tulisi olla?

Edellisessä luvussa mainitussa työvaiheessa e kuitenkin poistin ja yhdistelin luokkia. Aluepolitiikan ja kaavoituksen osuutta pienensin olennaisesti siten, että päätin huomioida ne tiukasti vain tutkielman varsinaisen aiheen, seudullisen ajattelun kannalta. Rajasin tarkastelun aineistossa keskeisimmäksi sisällöksi nousseeseen ja myös itseäni eniten kiinnostavaan seututeemaan. Tutkielman aiheen ja laajuuden liian kasvamisen kannalta rajaus oli varmastikin tarpeen. Lopulliset teemat esitin kysymysmuodossa jo luvussa 3.

Ennen tarkempaa lausuntoasisältöjen analyysiä esitän keräämäni aineiston yleispiirteisesti taulukoina luvussa 9. Luvun jälkimmäisessä osassa 9.2 esitettävä kuvaus lausunto-teemojen ja lausunnon pyytäjien jakautumasta on lähellä *sisällön erittelyä*, jolla Tuomen ja Sarajärven mukaan tarkoitetaan "dokumenttien analyysiä, jossa kuvataan kvantitatiivisesti esimerkiksi tekstin sisältöä" (mt., 107). Martti Grönfors (1982, 161) puoles-

taan kuvaa luvun 9. jaottelujen kaltaista esitystä sisällönanalyysin vaiheeksi, jossa aineistoa on järjestetty johtopäätösten tekoa varten, mutta jossa ei vielä ole pyritty johtopäätöksien vetämiseen tai asiayhteyksien osoittamiseen.

## **6. Seudun käsite ja aluesuunnittelu Suomessa**

Ennen siirtymistä tutkimukseni varsinaisen kohteeseen, kauppakamariin ja sen lausuntoihin, käsittelem lyhyesti suomalaista seudullista hallintoa ja aluesuunnittelua. Kuten edellä on esitetty, hallinnan teoreetikot käyttivät kirjoituksissaan monia erilaisia, mutta merkitykseltään osittain päällekkäisiä määritelmiä kaupunkia laajemmasta aluetasosta. Tässä luvussa tarkastelen aluksi millaisia seutumääritelmiä Suomessa on käytetty. Luvun muissa osissa esittelen suomalaisen suunnittelujärjestelmään liittyvää normistoa, toimijakenttää, sekä suunnittelulle läheistä muuta kehittämistoimintaa.

### **6.1. Seudun monet määritelmät**

Esiteltyt alueellisen hallinnan teoreetikot käyttävät hieman toisistaan poikkeavia käsitteitä tutkimuskiinnostuksiansa mukaan. Alueellisen hallinnan kuvaamisen terminologia ei ole täysin vakiintunut kansainvälisessä kirjallisuudessa. Käsitteet ovat vaikeasti rajautuvia niin kaupunkitutkimuksen teorioissa kuin erilaisissa hallinnollisissa teksteissäkin.

Kansainvälisessä kirjallisuudessa alueen ja seudun käsitteitä käytetään rinnakkain. Alueellisesta tai seudullisesta hallinnosta puhuttaessa onkin tyydyttävä yleispiirteiseen määrittelyyn: alue- tai seutuhallintoa on valtion keskushallinnon ja kunnallisen paikallishallinnon välissä toimiva hallinto. Käsitteet ovat vaihtelevia myös Suomessa. Virallisissa yhteyksissä aluetasolla viitataan usein maakuntaan tai lääniin, seututasolla hieman pienempiin aluekokonaisuuksiin. Kaupunkien strategioissa alueella tarkoitetaan monesti toiminnallista aluetta, kuten luonnostaan syntynyttä talousaluetta, joka ihannetilanteessa vastaisi rajaukseltaan hallinnollista aluetta. (Haveri 1997, 21-23.)

Harry Schulmanin (2002, 17) mukaan nykyiset hallinnolliset jaot eivät vastaa metropolia. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan käsittämä alue (Helsinki, Kauniainen,

Espoo ja Vantaa) ei ole tarpeeksi laaja, eikä Uudenmaan liiton toimialue (edellisten lisäksi 20 kuntaa Helsingistä katsoen lännestä koilliseen, mutta ei itään) mukaile luontevaa suurkaupunkialuetta (Pääkaupunkiseudun yhteistyövaliokunnan verkkosivut 2008, Uudenmaan liiton verkkosivut 2008). Päällekkäisten aluejakojen ja siten päällekkäisten hankkeiden kirjo vaikeuttaa Schulmanin mukaan Helsingin suurkaupunkiseudun toimintaa ja hahmottamista. Mainittujen jakojen lisäksi Uudenmaan maakunta voidaan jakaa myös kolmeen seutukuntaan (Helsingin, Lohjan ja Tammisaaren seutukunnat). Jakoa käytetään esimerkiksi aluepoliittisissa yhteyksissä. (Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivut 2008 / seutukuntajako.) Seutukuntajako muuttuu vuonna 2009, jonka jälkeen Uudellamaalla tulee vaikuttamaan enää kaksi seutukuntaa (Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivut 2008 / Seutukuntajako muuttuu).

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n määritelmän mukaan Helsingin suurkaupunkialue käsittää Uudenmaan maakunnan lisäksi Itä-Uudenmaan, Hämeen ja Päijät-Hämeen maakunnat, eli väestöltään yli 1,7 miljoonan asukaan alueen (Honkanen 2002, 7). Ero pääkaupunkiseudun määritelmään eli YTV-alueeseen on huomattava niin väestöllisesti kuin maantieteellisesti. Tyypillinen tapa määrittää toiminnallisia kaupunkiseutuja perustuu työmatkasukkulointiin, jolloin seutuun kuuluu alue, jonka asukkaista vähintään tietty prosenttiosuus käy töissä seudun keskustaungissa (Viren 2007, 46-47). Eräs toiminnallinen jako on talousalueisiin perustuva eurooppalainen NUTS -jako. Siinä Suomi on jaoteltu kolmella tavalla, joista NUTS2 -jako viittaa kooltaan nykyistä läänijakoamme vastaaviin alueisiin ja NUTS3 -jako vastaa tarkasti maakuntajakoa. (Honkanen 1998, 28.) NUTS -jako on luotu tilastointitarkoituksiin.

Tilannetta mutkistaa tutkielmani kannalta myös se, että hallinnolliset jaottelut ovat muuttuneet tutkimani aikajakson mittaan. Seutukaavaliitot lakkautettiin vuonna 1993, jolloin Helsingin seutukaavaliitto, Länsi-Uudenmaan seutukaavaliitto ja Uudenmaan maakuntaliitto yhdistyivät Uudenmaan liitoksi. Seutukaavoitus muuttui samalla maakuntakaavoitukseksi. (Uudenmaanliiton verkkosivut 2008 / historia .) Vanha läänijako muuttui puolestaan vuonna 1997, jolloin Uusimaa sulautettiin osaksi laajempaa Etelä-Suomen lääniiä (Tilastokeskuksen verkkosivut 2008).

Tutkielmani kannalta tieteellisten ja hallinnollisten seutukäsitteiden moninaisuudella on tietty vaikutus: Ei liene järkevää sitoutua vain yhteen käsitteeseen (alue, seutu, metropo-

li, suurkaupunkialue tai muu), vaan on valittava aineistolähtöinen lähestymistapa. Kirjoitan alue- ja seututasoista sen mukaisesti, millaiseksi kauppakamari on ne tavoitteissaan kulloinkin katsonut. Teorioiden ja hallinnollisten määritelmien seutukäsityksiä voin verrata tai soveltaa tutkimusaineistostani nouseviin kauppakamarin ihanteiden mukaisiin käsityksiin.

## 6.2. Suomalainen suunnittelujärjestelmä

Koska tutkielman yhtenä tarkoituksena on analysoida kauppakamarin tavoitteita alue-suunnittelulle, on tarpeen tehdä tiivis yleiskatsaus siihen, millainen suomalainen kaupunkisuunnittelujärjestelmä on. Millainen on suunnittelunormisto, jonka puitteissa tavoitteet täytyisi voida esittää? Kuka suunnittelun toteuttaa?

Suomalaista kaupunkisuunnittelua ja alueellista maankäyttöä ohjaa vuonna 2000 voimaanastunut maankäyttö ja -rakennuslaki (132/1999). Laki korvasi aiemman, peräti vuodesta 1958 voimassa olleen rakennuslain. Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellään muun muassa eri kaavatasojen tarkoitus ja kaavojen keskinäiset oikeudelliset vaikutukset. Eri kaavoitustasojen yhteydessä on määritelty myös asianmukaiset suunnitteluvallan käyttäjät. Laissa määritellään lisäksi, millä tavoin suunnitelmat hyväksytään poliittisessa koneistossa. (Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen 1999, 5-18.) Lainsäädännön perusteella voi siis kuvata suunnittelun kentän, prosessit ja toimijat.

### 6.2.1 Kaavoituksen tasot

*Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet* ovat alueiden käytön suuria yleislinjauksia, joilla on merkitystä maakuntaa suuremmalle alueelle. *Maakunta-tason suunnittelussa* pyritään sovittamaan yhteen valtakunnalliset ja paikalliset tavoitteet alueiden käytössä. Maakuntatasolla laadittavia suunnitelmia ovat maakuntasuunnitelma, alueellinen kehittämisohjelma ja maakuntakaava. Ensin mainitun tarkoitus on osoittaa maakunnassa tavoiteltavana pidettävä kehitys. Maakuntakaavassa esitetään "alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tärkeitä alueita". Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin, mikä on alueiden käytön eri tasojen tavoit-



teiden yhteensovittamiseksi välttämätöntä. (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 25§.) Lain mukaan kaava tulee pitää ajantasalla, mutta tarkkoja aikarajoja kaavan uudistamiselle ei ole säädetty (Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen 1999, 10-11).

Maakuntakaavassa pyritään huomiomaan alueelliset erityistarpeet. Laissa kehoitetaan kiinnittämään huomiota muun muassa alue- ja yhdyskuntarakenteen tarkoituksenmukaisuuteen, ekologiseen kestävyYTEEN, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin sekä maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 28§; Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen 1999, 11). Elinkeinoelämän toimintaedellytykset on siis mainittu kaavoituksessa huomioitavana seikkana.

*Yleiskaavan* tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleisperiaatteiden ohjaaminen sekä toimintojen yhteensovittaminen (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 35§). Yleiskaavassa on huomioitava muun muassa yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologisuus, olemassa olevan rakenteen hyväksikäyttö, asumisen tarpeet ja palveluiden tarjonta, liikenteen ja infrastruktuurin järjestäminen kestäväällä tavalla, mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön, elinkeinoelämän toimintaedellytykset sekä maiseman, luonnonarvojen ja rakennetun ympäristön vaaliminen (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 39§). Yleiskaavankaan laatimistiheydestä ei säädetä laissa, mutta esimerkiksi Helsingissä kaava on laadittu noin kerran vuosikymmenessä. Edelliset yleiskaavat ovat astuneet voimaan vuosina 1992 ja 2002. Myös yleiskaavassa tulee elinkeinoelämän toimintaedellytykset huomioida.

*Asemakaava* on tasoltaan yksityiskohtaisin kaava. Sen avulla ohjataan kunnan alueella sijaitsevan kaava-alueen käyttötarkoitusta, kaupunkikuvaa ja rakennustapaa. Asemakaava sisältää kaava-alueen rajaukset, kaavaan sisältyvien alueiden käyttötarkoituksen määrittäykset, rakentamismäärät ja rakennusten sijaintia ja rakennustapaa koskevat määräykset. (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 50§ ja 55§.) Asemakaava toteutetaan, kun kunnan kehitystarve sitä edellyttää (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 51§).

Kaavoitusjärjestelmä on rakenteeltaan hierarkkinen: Maakuntasuunnittelussa on huomioitava valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja pyrittävä edistämään niiden toteuttamista. Maakuntakaava puolestaan ohjaa yleiskaavan suunnittelua, eikä näiden yksityis-

kohtaisempien kaavojen saisi vaikeuttaa maakuntakaavan toteutumista. Samanlainen on oikeusvaikutus myös yleiskaavan ja asemakaavan välillä. Asemakaavan oikeusvaikutukset puolestaan kohdistuvat itse rakentamiseen ja erilaisten toimintojen sijoittamiseen. (Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen 1999, 10-16.)

### **6.2.2 Suunnitteluviranomaiset, päättäjät ja osalliset**

Alueiden käytön suunnittelun yleinen kehittäminen ja ohjaus kuuluu ympäristöministeriölle. Ministeriö myös valvoo tarkemmin maakuntakaavoitusta. Alueelliset ympäristökeskukset valvovat puolestaan valtakunnallisten ja muiden yleisten tavoitteiden toteutumista kaavoituksessa. Maakunnan liitot huolehtivat maakuntatason suunnittelusta ja kunnat alueidensa käytön suunnittelusta ja rakentamisen valvomisesta ja ohjaamisesta. Kunnilta edellytetään riittäviä voimavaroja muun muassa siten, että yli 6000 asukkaan kunnalla tulee olla kaavoitustehtäviin pätevä kaavoittaja. (Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen 1999, 9-10.) Helsingissä kaavoittajana toimii kaupunkisuunnitteluvirasto.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet valmistelee ympäristöministeriö ja vahvistaa valtioneuvosto (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 21§ ja 23§). Maakuntakaavasta ja muista maakunnallisista tavoitteista vastaavat kuntayhtymät tai maakunnan liitot, joihin kaikki alueen kunnat ovat velvoitettuja kuulumaan (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 26§). Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin (yleensä liiton valtuusto) ja vahvistaa ympäristöministeriö, jonka täytyy hankkia niiden ministeriöiden lausunnot, joita kaava-asia koskee. Ristiriitatilanteessa valtioneuvosto ratkaisee kaavan hyväksyttävyyden. (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 31§; Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen 1999, 11-12.)

Yleiskaavan laatiminen on kunnan velvollisuus ja yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 36§ ja 37§). Kunnat voivat laatia yleiskaavan myös yhdessä, jolloin kaavan laatimisesta huolehtii esimerkiksi maakunnan liitto tai kuntayhtymä (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 47§). Myös asemakaavan hyväksyy pääsääntöisesti kunnanvaltuusto, mutta muissa kuin merkittävissä asioissa päätösvalta voidaan siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 52§). Ennen nykyi-

sen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantumista myös yleis- ja asemakaavat alistettiin ministeriön vahvistettaviksi (Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen 1999, 117). Käytännössä siis virkamiehet toteuttavat kunnalliset yleis- ja asemakaavat, jotka hyväksytään säädettyissä poliittisissa elimissä, ensin lautakunnassa, sitten kunnanhallituksessa ja lopulta kunnanvaltuustossa lain vaatimien näytteilläpitojen, lausuntokierrosten, viranomaisneuvottelujen ja vuorovaikutuskäytäntöjen jälkeen (mt., 50-55).

Vuonna 2000 voimaan astuneen maankäyttö- ja rakennuslain eniten huomiota herättänyt uudistus kaupunkitutkimuksen piirissä oli suunnittelun vuorovaikutuksellisuuden lisääminen ja suunnittelussa huomioitavien tahojen, osallisten, määrän laajentaminen. Osallisiksi, joilla tuli olla oikeus osallistua kaavan valmisteluun, määriteltiin maanomistajien lisäksi ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä ne viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Lain tavoitteena oli suunnittelun muuttaminen "avoimemmaksi prosessiksi, johon maankäytön suunnittelijoiden lisäksi hallinnon muiden alojen asiantuntijat sekä elinkeinoelämän, asukkaiden, maanomistajien ja kansalaisjärjestöjen edustajat tuovat jo riittävän aikaisessa vaiheessa oman panoksensa ja näkemyksensä". (Mt., 103.) Konkreettiseksi kaavoituksen osaksi säädettiin muun muassa osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatiminen kaavoitukseen ryhdyttäessä. Suunnitelmassa kuvataan osallistumisen ja vuorovaikutuksen tavat, kaavoituksen kohde, sisältö ja aikataulu sekä se, ketkä katsotaan osallisiksi. (Hietanen 2002, 16.)

Kaupunkisuunnittelujärjestelmässämme suunnittelijoina toimivat siis virkamiehet ja päätöksentekijöinä poliitikot. Julkisella sektorilla on ollut monopoliasema maankäytön suunnittelussa. Kauppakamari voi periaatteessa osallistua suunnitteluun maakunta- ja yleiskaavassa huomioitavaksi määriteltyjen "elinkeinoelämän toimintaedellytysten" asiantuntijana tai uuden määritelmän mukaisena osallisena. Tutkielman analyysiosuudessa tulen havainnoimaan, minkälaisissa asioissa kauppakamari asiantuntijana tai osallisena pyrkii vaikuttamaan. Mainittakoon, että maankäyttösopimuksiin, joissa kunta luovuttaa suunnittelutehtävänsä jollekin yksityiselle taholle, ei kauppakamari ole ottanut kantaa muuten kuin yleisluontoisesti joustavia toimintamalleja kannustaen. Maankäyttösopimusten laillisen perustan esittely ei siksi tässä yhteydessä ole tarpeen.

### 6.3 Muu seututasoinen suunnittelu

Kauppakamarin kaltaisen alueellisen vaikuttajan näkökulmasta sen toimialueen suunnittelu tarkoittaa muutakin kuin maankäyttö- ja rakennuslain alaan kuuluvaa suunnittelua. Tällaisia maankäyttöön ja aluesuunnitteluun sinänsä läheisesti liittyviä asioita ovat esimerkiksi aluetason hallinnon uudistaminen ja kaupunkien välisen yhteistoiminnan järjestäminen. Helsingin alueella kauppakamarin kannalta merkittävä toimija on ainakin Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta.

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV) perustettiin vuonna 1974 voimaan astuneella lailla "Laki pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta". Näin valtio toisaalta velvoitti pääkaupunkiseudun kunnat yhteistoimintaan sitä vaativissa asioissa, mutta pidättäytyi luomasta seudulle varsinaista seutuhallintoa. YTV:n tuli lakiin perustuvan viranomaisaseman nojalla koordinoida asuntotuotannon, toimintojen sijaintisuunnittelun ja virkistysalueiden hankinnan yhteistyötä, joukkoliikenteen kokonaisvaltaista suunnittelua, jätehuollon ja raakaveden hankinnan järjestelyjä sekä alueen tietotuotantoa. (Virkkunen 1980, 66-69.) YTV:n keskeiset tehtävät vuonna 2008 liittyvät joukkoliikenteen ja pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmän suunnitteluun ja ylläpitoon, jätehuollon organisoimiseen ja seutu- ja ympäristötiedon tuottamiseen (Uudenmaan liiton verkkosivut 2008). YTV:n tehtäväkenttä on siis alkuperäiseen YTV-lakiin nähden supistunut.

Uudenmaan liitto on puolestaan Helsingin alueen maakunnan liitto, jolle kuuluu siis maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maakunnallinen suunnittelu. Maakuntakaavoituksen lisäksi Uudenmaan liiton toimialaan kuuluu maakunnallisten visioiden, strategioiden ja tavoitteiden suunnittelu. Suunnitelmien kohteena ovat asuminen, elinkeinot ja osaaminen sekä hyvinvointi- infrastruktuuri- ja ympäristökysymykset maakunnassa. Uudenmaan liitto kokoaa teemoista neljän vuoden välein maakuntaohjelman ja siihen liittyvän toteuttamissuunnitelman. Uudenmaan liitto päättää valtion aluekehittämisrahojen jakamisesta maakunnassa ja koordinoi Euroopan unionin rahoituksen hakemista erilaisiin ohjelmiin ja hankkeisiin. (Mt.)

## 6.4 Muu kaupunkien kehittämistä ohjaava toiminta

Edellä esiteltyjen suunnittelunormiston, viranomaisten ja muiden toimijoiden lisäksi kaupunkien kehittämiseen vaikuttavat myös kaupunkien laatimat strategiat, joiden avulla monesti on reagoitu kaupungin taloudellisiin olosuhteisiin vaikuttaneisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin ja uudistuksiin. Tässä luvussa esittelen eräitä keskeisiä Helsingin kehittämiseen vaikuttaneita muutoksia ja niiden kaupunkipoliittisia seurauksia tutkimal-  
lani aikajaksolla.

Sisäasiainministeriö asetti vuonna 1995 hallituksen aloitteesta työryhmän pohtimaan kaupunkien ja kaupunkiseutujen mahdollisuuksia selvittää kaupunkityöttömyydestä ja Euroopan yhdentymisen luomasta kilpailutilanteesta. Kaupungit kasvun luoja -  
työryhmän esitysten lähtökohtana oli yhteistyön lisääminen kaupunkiseuduilla. (Kau-  
pungit kasvun luoja 1996, 1.)

Valtio halusi ohjeistaa kaupunkeja yrittäjähenkiseen kaupunkipolitiikkaan, eli David Harveyn ja hallinnan teoreetikoiden kuvaama kehitys ajankohtaistui Suomessakin 1990-  
luvulla. Työryhmä suositteli muun muassa innovaatio- ja tietoyhteiskuntahankkeiden rahoituksen vahvistamista, seutukuntien määrätietoista sisäistä ja ulkoista verkostoitu-  
mista, kulttuurin kehittämistä elinkeinoelämän vilkastuttamiseksi, kaupunkien parempaa huomioimista aluepolitiikassa, sekä kaupunkien ja kaupunkiseutujen suunnittelua kuntien yhteistyönä. Työryhmä halusi myös, että "kaupunkien kehitystä ja kehittämisedelly-  
tyksiä tarkastelevalle perustutkimukselle" luodaan edellytykset. (Mt., 9-40.)

Uudenlaisen politiikan tarve oli käynyt Helsingille ilmeiseksi jo ennen edellä kuvattua suositusta. Taustalla Helsingin aloitteellisuuteen olivat ainakin äkkinäiset muutokset kuntien valtionosuusjärjestelmässä ja yhteisöverosuudessa. Yhteisöveron merkityksen kasvaessa kaupungin tulolähteenä 1990-luvun puolivälissä oli Helsinginkin ryhdyttävä parantamaan yritysten toimintaolosuhteita alueellaan. Kaupunkia markkinoitiin moni-  
kansallisille yrityksille uusien organisaatioiden, City of Helsinki Business Development Unitin ja seudun kuntien yhteisen Helsinki Metropolitan Development Companyn toi-  
mesta. Helsingin kaupungille laadittiin Teollisuusalueiden kehittämisohjelma sekä Elin-  
keinopoliittinen ohjelma, jonka alaprojekteissa huomioitiin yritysten tarpeiden ja työll-

syyden lisäksi myös muun muassa maahanmuuttajien työllisyyden ja kaupungin eri osien tasapainoisen kehittämisen näkökulmat. (Haila 2001, 6-9.)

Käytännön toimia olivat myös esimerkiksi Culminatium -osaakeyhtiön perustaminen seudun innovaatiohankkeiden kattoyritykseksi. Tiedepuistojen lisäksi pääkaupunkiseudulle pyrittiin luomaan liike-elämän ja kulttuurin keskittymiä muun muassa Viikkiin, Ruoholahteen, Arabialle sekä Tapiolaan ja Otaniemeen. Korkeakoulujen ja yliopiston kampuksia uudistettiin ja verkostoitumista pyrittiin lisäämään. Kaupunkitutkimukseen resursoitiin vahvasti opetusministeriön, Helsingin yliopiston ja Helsingin kaupungin toimesta perustamalla kuusi kaupunkitutkimuksen professuuria. Helsingille luotiin myös kolmen vuoden välein tarkastettava tutkimusohjelma. (Björklund 2001, 3-5.)

Samaan aikaan Helsingin seudun hallintaan alkoi vaikuttamaan myös epämuodollisempia kumppanuuksia, kuten ylipormestari Eva-Riitta Siitosen koolle kutsuma Helsinki-klubi eli seudun kaupunginjohtajien, virkamieshallinnon, tieteen, median, kulttuurielämän ja talouselämän yhteinen aivoriivi. Helsinki klubi loi päättäjien käytettäväksi suositusohjelmat innovaatioiden ja osaamisen, asumistason, hyvinvointipalvelujen sekä kansainvälisen tunnettuuden ja vuorovaikutuksen parantamiseksi vuosina 1997 ja 2003. (Helsinki klubi 1997, Helsinki klubi II 2003 verkkosivut.)

Kaupunkien suunnitteluun ja kehittämiseen vaikuttaa siis suuri määrä vaihtuvia toimijoita, normeja ja suosituksia. Kauppakamarin roolia tässä monimutkaisessa ja muuttuvassa hallinnan kokonaisuudessa pyrin arvioimaan kauppakamariorganisaation esittelyn lopuksi luvussa 6.7.

## **7. Aiempi kauppakamareihin kohdistuva tutkimus**

Kauppakamariorganisaatioon liittyvää tutkimusta on Suomessa tehty hyvin vähäisesti. Tietoa maassamme toimivista alueellisista kauppakamareista ja Keskuskauppakamarista saa nykyisten verkkotiedotteiden lisäksi lähinnä kauppakamarihistoriikeista, jotka pääosin ovat kauppakamareiden itsensä kustantamia. Historiikeissa kuvaillaan yleensä kauppakamarialueen talousolojen kehitystä ja kauppakamarin toimenpiteitä erilaisten hankkeiden suhteen. Akateemista tutkimusotetta, kuten empiirisen aineiston tarkastelua

teoreettisessa viitekehyksessä, ei historiikkeissa käytetä. Helsingin kauppakamaria käsiteli sen itsensä julkaisema historiikki, Rauno Larsion kirjoittama Kehittyvä talous - kasvava kaupunki vuodelta 1967. Keskuskauppakamarin vaiheista puolestaan kertoi Jyrki Vesikansa vuoden 1993 teoksessa Talouden vapauden puolesta - 75 vuotta Keskuskauppakamarin toimintaa. Vastaavia historiikkeja on kirjoitettu useista suomalaisista alueellisista kauppakamareista.

Helsingin (seudun) kauppakamaria ei selvitystyöni perusteella ole tutkittu, mutta kauppakamareiden toimia on sivuttu eräissä kotimaisissa akateemisissa opinnäytteissä. Kahdessa Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan Pro gradu -työssä tarkastelun kohteena on ollut kauppakamarien kansainväliset tehtävät. Heli Immonen tarkasteli vuonna 1983 kansainvälisen kaupan ristiriitatilanteiden tuomioistuimettomaan ratkaisumalliin liittyvää välimiesmenettelyä tutkimuksessaan "Kansainvälinen kauppakamari välimiesmenettelyn kehittäjänä". Välimiesmenettelyä ja sopimusoikeutta käsittelee myös Paula Seppänen tutkielmassaan "Good faith and fair dealing in international commercial contracts: particularly in the context of the UNIDROIT-principles".

Helsingin kauppakorkeakoulussa Anna-Maria Paalu kirjoitti kielten ja viestinnän laitokselle vuonna 2004 kielentutkimuksellisen Pro gradu -työn "Etiikkaa etsimässä. Yritysten yhteiskuntavastuuraportointi 2000-luvun alkuvuosina", jossa kauppakamaria käsiteltiin yhtenä useista yritysten yhteiskuntavastuun määritelleistä yhteisöistä. Tutkielman teoriaosuudessa käytettiin lähteenä myös Keskuskauppakamarin yritysjohtajien asenteista tekemää selvitystä. Kauppakorkeakoulun laskentatoimen laitokselle puolestaan valmistui vuonna 2004 Janne Härkösen tutkielma "Suomalainen tilintarkastusinstituutio ja sen kehitys vuosina 1970-2003", jossa kuvattiin Keskuskauppakamarin toimia tilintarkastussäännösten luomisessa.

Kauppakamareita on siis tutkittu lähinnä niiden erityistehtävien, kansainvälisen välimiesmenettelyn ja kotimaisen tilintarkastustyön kannalta. Mikään löytämistäni kotimaisista tutkielmista ei kohdennu kauppakamariorganisaatioon tai sen edunvalvontatehtäviin, kuten toimintaan alueellisen elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantamiseksi tai kauppakamarien rooliin kaupunkien kehittämisessä.

Kansainvälisissä tutkimuksissa on käsitelty tai sivuttu myös kauppakamarien tavoitteita ja toimintatapoja kaupunkien kehittäjinä. Edellä mainittu Joe R. Feaginin *Free Enterprise City* on kriittinen kuvaus seurauksista, jota sääntelemättömällä ja nopeisiin voittoihin tähtäävällä kaupungin kehittämällä voidaan saada aikaan. Houstonissa bisnesilmastoa luotiin Feaginin mukaan välittämättä hankkeiden sosiaalisista ja ekologisista seurauksista. Paikallinen kauppakamari (ja sen perustama julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus *Houston Economic Development Council*) toimi Feaginin (1988, 134) ironisen huomautuksen mukaan "tosiasiallisena kaupunkisuunnitteluvirastona".

Bent Flyvbjergin lukuisiin haastatteluihin perustuvassa *Rationality and Power: Democracy in Practice* teoksessa päähuomiona on, että instituutioiden väliset valtasuhteet voivat merkitä kaupunkisuunnittelussa enemmän, kuin vaihtoehtojen huolellinen selvittäminen ja tähän perustuva rationaalinen päätöksenteko. Flyvbjerg (1998, 78-83) kuvaa muun muassa, miten tanskalaisen Aalborgin keskustan kehittämissuunnitelman laajuudesta sovittiin kaupungin teknisen viraston ja paikallisen kauppakamarin välillä, ennen kuin suunnitelma alistettiin kaupunginhallituksen päätettäväksi. Kauppakamarilla oli Flyvbjergin mukaan vuosikymmenien myötä vakiintuneita yhteistyökäytäntöjä teknisen viraston kanssa, minkä lisäksi se oli lobannut mieluisiaan edustajia kaupungin kunnallispolitiikkaan ja virkamiehistöön. Edes kaupunginhallituksen tekemät päätökset eivät Flyvbjergin kuvauksen mukaan aina pystyneet horjuttamaan Aalborgin kauppakamarin, teknisen viraston, suurimman liikennöitsijän ja pääsanomalehden yhdessä edustamia näkökantoja.

Kauppakamari mainitaan toisinaan tieteellisissä kaupunkitutkimuksen alan julkaisuissa kuten *Urban Studies* ja *International Journal of Urban Planning and Research*. Tyypillisesti kauppakamarin kerrotaan oleva yksi osallinen jonkin kaupunkiseudun kehittämiseksi laadittavan strategian suunnittelussa.

## **8. Kauppakamari Helsingissä**

Helsingin kauppakamari perustettiin Suomen ensimmäisenä kauppakamarijärjestönä joulukuussa 1917. Maamme teollistumista seurannut nopea taloudellisen liberalismien hengessä toteutunut kehitys oli tuottanut edistyksen myötä paljon myös epävakaisuutta,



kuten rajuja suhdannevaihteluja, vararikkoja ja työttömyyttä. Olojen vakauttaminen oli yritysmailmankin edun mukaista. Talouselämä oli säätylaitoksen lakkauttamisen ja yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden myötä menettänyt vanhan läheisen yhteyden kunnalliseen ja valtakunnalliseen hallintoon. Aiemmin talouselämän johtohahmot olivat usein toimineet myös politiikassa tärkeissä tehtävissä. Ratkaisuksi uuteen hallitsemattomaan tilanteeseen luotiin kauppakamari julkisen vallan ja talouselämän yhteistyöelimeksi, kuten ensimmäisessä kauppakamariasetuksessa määriteltiin. (Larsio 1967, 67-72.)

Vuoden sisällä Helsingin kauppakamarin synnystä perustettiin myös Tampereen, Turun, Vaasan, Viipurin, Kuopion ja Oulun kauppakamarit. Helsingin kauppakamari toimi ensimmäisenä vuotenaan joitain kuukausia myös Keskuskauppakamarina ottaen kantaa kansainvälisiin kysymyksiin koko Suomen elinkeinoelämän puolesta. (Vesikansa 1993, 20.) Kauppakamaripiirien aluejaoista ja kauppakamarien voimasuhteesta Keskuskauppakamariin nähden käytiin alkuvuosina tiukkoja periaatteellisia kamppailuja. Keskuskauppakamarin ja kauppakamarien tehtävät ovat myöhemmin vakiintuneet (kts. seuraava luku). Kauppakamaripiirijako sen sijaan on elänyt vielä viime aikoinakin. Vuonna 2007 Suomessa toimii 19 alueellista kauppakamaria (Kauppakamarien verkkosivut 2007). Jäsenmäärältään näistä suurin on Helsingin seudun kauppakamari. Helsingin kauppakamari muuttui nimeltään Helsingin seudun kauppakamariksi vuoden 2006 alussa Helsingin ja Espoon kauppakamarien yhdistyessä. Tutkielmassani käytän nimitystä Helsingin kauppakamari, koska se oli nimenä suurimman osan tutkimastani jaksosta 1987-2007.

Kauppakamariliikkeen kansainvälinen historia alkaa jo 1600-luvun taitteen Ranskasta (Vesikansa 1993, 15-16). Kauppakamarit ovat eri maissa saaneet erilaisia muotoja muun muassa julkisen asemansa suhteen. Esimerkiksi Britanniassa kauppakamarit ovat oikeudellisesti yhtiöitä, eikä niillä ole laissa säädettyjä tehtäviä, kun taas Saksassa kauppakamareiden julkisiin tehtäviin kuuluu esimerkiksi koulutusten järjestämistä. Ranskan, Itävallan, Italian, Espanjan ja Alankomaiden tapaan kauppakamarin jäsenyys on Saksassa yrityksille pakollista, mikä vaikuttanee siihen, että kauppakamareilta voidaan edellyttää myös määrättyjen julkisten palvelujen tuottamista. Kansallisia eroja esiintyy myös siinä, mikä taho voi päättää kauppakamarin perustamisesta. Eurooppalaisia kauppakamareita yhdistävä perustehtävä on yritysten edun valvominen. (Finlex 2007.)

Tärkein kansainvälinen kauppakamarijärjestö on 140 maassa toimiva International Chamber of Commerce (ICC), jonka kansallisena osastona Suomessa on vuodesta 1927 asti ollut Keskuskauppakamarin yhteydessä toimiva Kansainvälisen Kauppakamarin Suomen-osasto eli ICC Finland (Vesikansa 1993, 89-90). Kansallisten kauppakamarien välityksellä ICC voi pyrkiä vaikuttamaan eri maiden hallituksiin ja välittämään suosituksensa ja kannanottonsa paikallisille kauppakamareille. Vastaavasti ICC toimii Suomen elinkeinoelämälle väylänä saattaa näkemyksiään kansainvälistä vaikutustyötä tekevän katto-organisaation tietoon. (Kansainvälisen kauppakamarin Suomen osaston verkkosivut 2007.) Kansainvälisellä kattojärjestöllä ei ole varsinaista ohjausvaltaa kansallisten kauppakamarijärjestöjen suhteen, eikä sitä siksi tässä yhteydessä tarkemmin käsitellä.

## **8.1 Kauppakamari Suomen laissa**

Kauppakamarilaissa säädetään kauppakamarien ja Keskuskauppakamarin yleinen tehtävä sekä niille osoitetut yksityiskohtaiset julkiset tehtävät. Laki määrittää myös alueellisten kauppakamarien ja Keskuskauppakamarin keskinäisen tehtävänjaon ja valtasuhteen. Kauppakamarin asema ja tehtävät eivät tutkielmassani tarkasteltavalla aikakaudella 1987-2007 ole olennaisesti muuttuneet.

### **8.1.1 Alueellisen kauppakamarin tehtävä**

Kauppakamari on Keskuskauppakamarin jäsenyhteisö, joka maantieteellisesti toimii Keskuskauppakamarin sille vahvistamalla alueella. Kauppakamari kehittää toiminta-alueellaan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä sekä hoitaa sille määrättyjä julkisia tehtäviä. (Kauppakamarilaki, 1 §.) Toimintaedellytyksien kehittämistä kukin kauppakamari kuvaa hieman tarkemmin omissa säännöissään, mitä Helsingin seudun kauppakamarin osalta käsittelen luvussa 8.2.

Kauppakamareille on säädetty tilintarkastajien hyväksymiseen liittyviä julkisia tehtäviä, joita kauppakamarissa hoitaa tilintarkastusvaliokunta (Tilintarkastuslaki, 31 § ja 34 §).

Kauppakamarille voidaan antaa tehtäväksi myös ulkomaankaupan asiakirjojen vahvistaminen (Kauppakamarilaki, 2 §). Kauppakamarien edunvalvontatyössä korostuvat suoraisten yritysasioiden lisäksi oman toiminta-alueen kysymykset, kuten kaavoitus, aluepolitiikka ja liikennepolitiikka (Finlex 2007). Näissä kysymyksissä kauppakamari voi toimia elinkeinoelämän toimintaedellytysten asiantuntijana, mistä kerrottiin luvussa 6. maankäyttölainsäädännön yhteydessä.

### **8.1.2 Keskuskauppakamarin tehtävä ja suhde kauppakamareihin**

Keskuskauppakamari on kauppakamarien muodostama yhteisö, jonka tehtävänä on toimia alueellisten kauppakamarien yhteiselimenä ja tukea niiden toimintaa. Myös sen on tarkoitus edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä, mutta toiminta-alueena on koko maa. Lisäksi Keskuskauppakamarille on osoitettu omat julkiset tehtävänsä. (Kauppakamarilaki, 1 §.)

Keskuskauppakamari hoitaa tilintarkastustehtävien lisäksi osakeyhtiölaissa välimiesmenettelystä säädettyjä tehtäviä, sekä kiinteistö- ja vuokrahuoneistoliikkeiden toimintaan liittyviä ja arvopaperimarkkinoihin liittyviä lakisääteisiä tehtäviä (Kauppakamarilaki, 2 §). Keskuskauppakamarin edunvalvontatyön painopistealueita ovat verotus, lainsäädäntö, talouspolitiikka, yrityksiä koskeva politiikka, alue- ja rakennepolitiikka, kansainvälinen kauppa ja EU-politiikka (Finlex 2007).

Kauppakamareihin ja Keskuskauppakamariin sovelletaan yhdistyslakia (Kauppakamarilaki, §1). *Hallituksen esitys eduskunnalle kauppakamarilaiksi* sisältää määrittelyn kauppakamarien luonteesta: "Kauppakamari ja Keskuskauppakamari ovat luonteeltaan voittoa tavoittelemattomia yleishyödyllisiä yhteisöjä, joiden tarkoituksena ei ole tuoda jäsenilleen taloudellista etua ja joiden varoja ei toiminnan päättyessä jaeta jäsenille". Hallituksen lakiesityksessä määritellään myös, että kauppakamarit ja Keskuskauppakamarit ovat kiinteästä toiminnallisesta yhteydestään huolimatta toisistaan riippumattomia esimerkiksi elinkeinoelämän edunvalvontatyössä. (Finlex 2007.) Keskuskauppakamarin työn suuria linjoja toki ohjaa kauppakamarien edustajista koostuva valtuuskunta.

## 8.2 Kauppakamarin säännöt ja tehtävät

Helsingin (seudun) kauppakamarin toimikuvaan kuuluu neljä osa-aluetta:

1. Toiminta-alueen elinkeinoelämän toimintaedellytysten, yrittäjyyden, terveen kilpailun, kansainvälistymisen ja markkinatalouden edistäminen.
2. Toiminta-alueen elinkeinoelämän yhteisten etujen valvominen sekä elinkeinoelämän ja viranomaisten välisen yhteistoiminnan edistäminen.
3. Edellä mainittuja asioita koskevien aloitteiden tekeminen sekä lausuntojen antaminen viranomaisille elinkeinoelämää koskevissa asioissa.
4. Tiedotus-, julkaisu-, neuvonta-, koulutus- ja tutkimustoiminnan harjoittaminen yritystoiminnan edistämiseksi.

Kauppakamarilla on lisäksi velvollisuus hoitaa tilintarkastuslaissa osoitetut tehtävät ja muut sille mahdollisesti määrättävät julkiset tehtävät, sekä vahvistaa ulkomaankaupan asiakirjoja laissa määritellyin tavoin. (HSK 2007, 230.)

Tutkielmani kytkeytyy kohdissa 1-3 mainittuihin tehtäviin. Kohdan 4 mukainen yrityspalvelujen tuottaminen jäsenyrityksille on myös huomattava osa kauppakamarin toimintaa. Jäsenet ovat oikeutettuja lakiasiain neuvontaan verotus-, työsuhde- ja sopimusasioissa. Kauppakamari järjestää yritysmaailman koulutusta sekä erityisprojekteja tarpeiden mukaan. Kauppakamarivaliokuntien suorittaman edunvalvonnan välityksellä yritys voi vaikuttaa omaan toimintaympäristöönsä. Kauppakamari myöntää ja vahvistaa yritysten tarvitsemia ulkomaankauppaa, esimerkiksi tulleihin, liittyviä asiakirjoja. (HSK 2007, 82.)

Kauppakamari myös tuottaa tietoa monissa muodoissa. Se julkaisee jäsentiedotteen 16 kertaa vuodessa. Julkaisutoiminnan piiriin kuuluu myös kirjoja sekä kansainvälisen kaupan mallisopimuksia ja säännöstöjä. Asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden verkostoitumista kauppakamari tukee erilaisin yhteystietoluetteloin. Se ylläpitää lisäksi neuvontapalvelua EU:n säädöksistä, rahoitusmahdollisuuksista, hankinnoista ja kehitysohjelmista. (Mt.)

Helsingin (seudun) kauppakamarin toimenkuvaa määrittävät siis Suomen lainsäädäntö ja sen oma säännöstö. Kauppakamarin ydintehtävät ovat kiteytettynä yritysmaailman toimintaedellytyksistä huolehtiminen, kauppakamareille osoitettujen julkisten erityistehtävien hoitaminen, sekä jäsenyrityksille suunnattu palvelutuotanto. Tutkielmani analyysiosuus kohdistuu ensinmainittuun tehtävään: Millaisia toimintaedellytyksiä kauppakamari edustamilleen yrityksille tavoittelee?

### **8.3 Kauppakamarin hallinto ja toimielimet**

Kauppakamarin jäsenenä voi yrityksen lisäksi olla säätiö, elinkeinotoimintaa edistävä rekisteröity yhdistys tai oikeuskelpoinen yhteisö, yksityinen elinkeinonharjoittaja ja kunta. Kauppakamarin hallitus hyväksyy jäsenet. Hallitus voi hyväksyä myös kunnia- ja henkilöjäseniä, joilla ei kuitenkaan ole äänioikeutta. Kullakin muista jäsenistä on kauppakamarin kokouksessa yksi ääni. Kauppakamarin päätösvaltaa käytetään kauppakamarin kahdesti vuodessa pidettävissä kokouksissa ja kauppakamarin valtuuskunnan kokouksissa. (HSK 2007, 230.)

Kauppakamarin kokous valitsee Kauppakamarin valtuuskunnan. Valtuuskuntaan kuuluu kauppakamarin puheenjohtajiston lisäksi 40 – 146 jäsentä, jotka valitaan kolmivuotiskaudeksi. Valtuuskunta valitsee kauppakamarin hallituksen kauppakamarin kokouksen valitsemaa puheenjohtajistoa lukuun ottamatta. Valtuuskunta valmistelee toimintasuunnitelman ja talousarvion. Se päättää kauppakamarin hallituksen sille esittämistä asioista ja antaa hallitukselle ohjeita laajoissa ja periaatteellisesti tärkeissä asioissa. Valtuuskunta asettaa myös valiokunnat, jotka ovat kauppakamarin edunvalvontatyön ja lausuntojen toteuttajia. (Mt.)

Vuoden 2007 lopun tasan sadasta valtuuskuntaedustajasta julkisen sektorin toimijoihin kuuluivat kuntatoimesta Helsingin kaupungin ylipormestari, Vantaan ja Keravan kaupunginjohtajat, Kirkkonummen kunnanjohtaja sekä Espoon kaupungin teknisen toimenjohtaja. Muita julkiseksi katsottavia toimialoja edustivat kahden koulun, EVTEK-ammattikorkeakoulun ja Johtamistaidon opiston johtajat. Pääosin valtuuskunta koostui suurten yritysten johtohenkilöistä, mutta kauppakamarin toimenkuvan kannalta merkit-

tävillä pienemmillä yrityksillä sekä liitoilla, yhdistyksillä ja osuuskunnilla oli myös valtuuskunnassa jalansijansa. (HSK 2007, 364.)

Kauppakamarin hallitus huolehtii organisaation hallinnosta ja toiminnan järjestämisestä. Hallituksessa on puheenjohtajien lisäksi kerralla 5-16 jäsentä vuoden mittaisen kauden. (HSK 2007, 82.) Vuonna 2007 hallituksen kaikki 16 jäsentä ja puheenjohtajat ovat merkittävien, toimialoiltaan vaihtelevien, yhtiöiden johtajia (HSK 2007, 255). Hallitus valitsee kauppakamarin tehtävien hoitamisesta vastaavan toimitusjohtajan. Nimenkirjotusoikeus kauppakamarissa on puheenjohtajalla, varapuheenjohtajalla ja toimitusjohtajalla. (HSK 2007, 82.) Tarkastelemani kauppakamarin lausunnot allekirjoittaa joku mainituista, vaikka valmistelutyö on tehty kauppakamarin valiokunnissa.

Tiivistettynä siis kauppakamarin jäsenyritykset ovat koostaan riippumatta tasavertaisia jäseniä kauppakamarin kokouksissa, joissa valitaan kauppakamarin valtuuskunta, joka puolestaan valitsee kauppakamarin hallituksen puheenjohtajistoa lukuunottamatta. Hallituksen puheenjohtajiston valitsee kauppakamarin kokous. Valtuuskunta puolestaan asettaa edunvalvontatyöhön paneutuvat valiokunnat. Kauppakamarin hallitus vastaa kauppakamarin käytännön toiminnasta.

#### **8.4 Kauppakamarin valiokuntien edunvalvontatyö**

Kauppakamarin valiokunnat toteuttavat kauppakamarin edunvalvontatyötä elinkeinoelämän keskeisillä intressialueilla. Helsingin seudun kauppakamarilla on seuraavat valiokunnat:

- Aluesuunnitteluvaliokunta (Alue- ja asuntoasiainvaliokunta)
- Kaupan ja palvelujen valiokunta
- Koulutusvaliokunta (Koulutus- ja työvoima-asiainvaliokunta)
- Laki- ja veroasiain valiokunta
- Liikennevaliokunta
- Satamavalioikunta (Satama- ja logistiikkavalioikunta)
- Teollisuusvaliokunta

- Tietoliikennevaliokunta (ICT - valiokunta)
- Tilintarkastusvaliokunta

Valiokuntien nimet ja tehtävänjaon rajaukset muuttuvat jonkin verran ajan myötä. (HSK 2007, 185.) Suluissa olevat valiokuntanimet tulivat käyttöön vuonna 2006 (Helsingin seudun kauppakamari 2006, 25). Käytän tutkielmassa aiempia nimiä, koska ne olivat voimassa suurimman osan tutkimastani jaksosta. Valiokunnissa valmistellaan kauppakamarin edunvalvontatyön keskeinen sisältö, eli tässä tutkielmassa tarkasteltavat kannanotot.

Kussakin yhdeksästä valiokunnasta on noin 20 jäsentä, joiden lisäksi kokouksiin kutsutaan tosinaan ulkopuolisia asiantuntijoita. Valiokuntajäsenet ovat suurelta osin yritysten johtohenkilöitä. Eräissä valiokunnissa jäsenistöön kuuluu myös kuntien ja maakunnan johtajia ja suunnittelupäälliköitä, lakimiehiä, sekä koulujen johtajia. (HSK 2007, 185.) Kauppakamarien toimintakertomuksista päätellen kukin valiokunta kokoontuu vuodessa tarpeen mukaan noin 4-8 kertaa. Toisinaan asioita valmistellaan eri valiokuntien yhteistyönä.

Kauppakamarin valiokunnat antavat lausuntoja vastineeksi julkisen sektorin organisaatioiden esittämiin lausuntopyyntöihin. Lausuntoja pyytävät niin valtakunnallisella, seudullisella kuin kunnallisellakin tasolla toimivat organisaatiot suunnitteluvirastoista poliittisiin elimiin. Lausuntopyyntö edeltää yleensä jotain päätöstä tai sen valmistelua ja se on mahdollisesti esitetty kauppakamarin lisäksi muillekin intressiryhmille.

Vuonna 2007 kauppakamarin edunvalvontatyön avainalueiksi kerrottiin fyysisen toimintaympäristön kehittäminen, koulutus- ja työvoimapolitiikka (etenkin osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen) sekä lainsäädännön uudistukset (varsinkin osakeyhtiöitä ja julkisia hankintoja koskevat lakimuutokset). Fyysiseen toimintaympäristöön liittyvistä edunvalvonnan kohteista ajankohtaisia olivat Itä-Uudenmaan maakuntakaava, Espoon ja Vantaan yleiskaavat, sekä asuntotuotannon edellytysten ja liikenneinfrastruktuurin parannukset. (HSK 2007, 4.) Monesti kauppakamarin ajamia tavoitteita on vaikea kategorioida ilmoitettujen avainalueiden mukaan. Esimerkiksi asuntotuotannon edellytysten parantaminen liittyy edunvalvonnan avainalueista sekä fyysisen toimintaympäristön että työvoiman saatavuuden kehittämiseen.

Vertailun vuoksi vuonna 2005 edunvalvonnan painopistealueita olivat silloisen kauppakamarin puheenjohtajan ja Stockmannin toimitusjohtajan Hannu Penttilän mukaan pääkaupunkiseudun infrastruktuurin parantaminen, työvoima- ja osaamisresurssien varmistaminen sekä yritysten liiketoimintamahdollisuuksien parantaminen. Maankäytön suunnittelussa keskeisiä hankkeita olivat jo tuolloin Itä-Uudenmaan maakuntakaava ja Vantaan yleiskaavan tarkistus. Liikenteen osalta kauppakamarin priorisoimia hankkeita olivat ruuhkamaksujen estäminen, Kehä III:n kehittäminen sekä Marjaradan ja länsimetron rakentamisesta tehtävät päätökset. (Helsingin Kauppakamarin verkkosivut 2005.)

### **8.5 Aluesuunnitteluvaliokunta**

Kaupunkiseudun hallintaa koskevan tutkimukseni kannalta keskeinen kauppakamarin valiokunta on aluesuunnitteluvaliokunta. Se valmistelee tutkimuskysymysteni kannalta olennaisimmat lausunnot. Tutkielmassa käsiteltävästä ajanjaksosta valtaosan nimi oli aluesuunnitteluvaliokunta, joten käytän tätä nimitystä. Vuodesta 2006 valiokunnan nimi on ollut alue- ja asuntoasian valiokunta. Sen tehtävä on entisen aluesuunnitteluvaliokunnan kaltainen.

Aluesuunnitteluvaliokunnan muodosti vuonna 2007 18 jäsentä ja sihteeri. Valiokunnan koostumuksessa yritysmaailman ulkopuolelta tulevien jäsenten osuus on suurempi kuin muissa valiokunnissa (4 henkilöä). Julkista sektoria edustavat jäsenet olivat Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston päällikkö, Uudenmaan liiton johtaja, Mäntsälän kunnanjohtaja sekä Kirkkonummen kunnanjohtaja. Rakennus-, kiinteistö- tai suunnittelualan yritysten johtajia oli valiokuntalaisista kymmenen. Muista jäsenistä useimmat toimivat suurten yritysten (SanomaWsoy, Kesko Oyj, ISS Palvelut Oy, Helsingin Osuuskauppa Elanto) kiinteistöistä tai rakennushankkeista vastaavina johtajina. Valiokunnan puheenjohtajana toimii Sato Oyj:n toimitusjohtaja Erkka Valkila ja sihteerinä Helsingin kauppakamarin varatoimitusjohtaja Jorma Nyrhilä. (HSK 2007, 235.)

Tarkastelemieni kokouspöytäkirjojen ja työpaperin "Toiminnan kehukset ja tavoitteet, aluesuunnitteluvaliokunnan työpäperi 18.1.1995" perusteella aluesuunnitteluvaliokunnan tehtävänä on "seurata yhdyskunta- ja aluesuunnittelun kehitystä ja toimia kaikin



tavoin sen kehittämiseksi kauppakamaripiirin alueella elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä parantavaan suuntaan". Toiminnan kehyksiksi listataan (1.) aluesuunnittelun yleiset puitteet, (2.) yhteistoimintaorganisaatiot, (3.) alueellinen kehittäminen ja (4.) linjat ja hankkeet. (Kauppakamarin aluesuunnitteluvaliokunnan työpaperi 1995, 1-2.)

Aluesuunnittelun puitteiksi (1.) luetellaan EU:n ja Suomen aluepolitiikan lisäksi kaavoitusta ja rakentamista koskevat lait ja säädökset sekä elinkeinopolitiikka. Yhteistoimintaorganisaatioiksi (2.) määritellään lääninhallitukset ja piirihallintoviranomaiset, maakunnalliset liitot, kunnat ja kuntayhtymät, alueelliset kehittämissyhteisöt, läänin muut kauppakamarit ja päätöksentekijät eri yhteisöissä. Alueellisen kehittämisen (3.) kohteiksi mainitaan vaikuttaminen tärkeimpiin suunnitelmiin ja ohjelmiin, joita ovat seutukaavat, kunnalliset yleiskaavat, elinkeinopoliittiset ohjelmat sekä monet erityiset kehittämissohjelmat. Linjoista ja hankkeista (4.) mainitaan merkittävien yksittäishankkeiden (kuten suursatama) lisäksi erilaiset valiokunnan mietittävät päälinjaukset, kuten aluepolitiikka, liikennepolitiikka, kaupunkipolitiikka ja siirtolaispolitiikka. (Mt., 1-2.)

## **8.6 Kauppakamarin maantieteellinen toimialue ja jäsenet**

Helsingin seudun kauppakamariin kuuluu yli 6000 jäsenyritystä (HSK 2007, 3). Kooltaan nämä vaihtelevat pk-yrityksistä kauppaketjuihin. Jäsenyritysten toimialoina ovat palvelut, kauppa ja teollisuus. Jäseniltä peritään vuosittainen maksu, joka määräytyy jäsenyrityksen liikevaihdon sekä henkilöstömäärän mukaan. Vuoden 2007 jäsenmaksuperusteiden mukaan pienin 178 euron jäsenmaksu peritään liikevaihdoltaan alle 2 miljoonan euron yrityksiltä ja suurin 4850 euron maksu yrityksiltä, joilla on yli 170 miljoonan euron liikevaihto ja vähintään 1000 työntekijää. (HSK 2007, 230.) Kaikkein pienimmät yritykset eivät ole kauppakamarin ydinryhmä, mutta toisaalta niilläkin on mahdollisuus päästä osalliseksi suuryritysten kanssa samoista jäseneduista.

Helsingin seudun kauppakamarin maantieteellinen toimialue käsittää pääkaupunkiseudun (Helsinki, Vantaa, Espoo ja Kauniainen) lisäksi Keski-Uudenmaan, Luoteis-Uudenmaan sekä Itä-Uudenmaan, joissa kussakin toimii oma kauppakamariyksikkönsä. Kauppakamarialueen 25 kunnasta laitimmaisat ovat lännessä Nummi-Pusula, pohjoisessa Mäntsälä ja idässä Ruotsinpyhtää. (HSK 2007, 170.) Helsingin seudun kauppakamari

syntyi Espoon ja Helsingin kauppakamarien yhdistyessä vuoden 2006 alusta lukien (Helsingin seudun kauppakamari 2006, 12). Ennen liitosta Helsingin kauppakamarin toimialue käsitti 21 kuntaa. Espoon kauppakamarin myötä Helsingin seudun kauppakamarin toimialueeseen liittyivät Espoo, Kauniainen, Kirkkonummi ja Siuntio (Honkanen 1998, 10). Kauppakamarin toiminnassa kunta- tai aluerajat eivät kuitenkaan korostu, vaan toimialue käsitetään talousalueena, jonka eri osien etu koetaan monissa asioissa yhteiseksi. Kuten analyysiluku tulee osoittamaan, Helsingin ja Espoon kauppakamari-alueiden yhdistäminen vastaa täysin seudullista kehittämisenäkemystä, jota kauppakamari toivoo kaiken julkishallinnon edistävän.

### **8.7 Kauppakamarilla on kaksoisrooli**

Tutkielman tekeminen alkoi kiinnostuksestani selvittää, minkälaisesta toimijasta kauppakamarissa on kyse. Tutkimukseni varsinaiseksi aineistoksi valikoitui pian kauppakamarin lausunnot. Kuitenkin jo kauppakamariorganisaatioon tutustuminen toi varsin tärkeän tutkimustuloksen kauppakamarin luonteesta yritysmaailman edunvalvojana: Kauppakamarilla on kiinnostava kaksoisrooli yritysten edunvalvojana ja julkisena organisaationa. Voittoa tavoittelemana yhteisönä kauppakamarin ei voi suoranaisesti katsoa kuuluvan julkiseen tai yksityiseen sektoriin. Se toimii linkkinä niiden välillä.

Kauppakamari on yksityisen sektorin edunvalvoja. Miltei kaikki sen luottamushenkilöt ovat talouselämän edustajia. Tämä on tosiasia myös tutkimani aluesuunnitteluvaliokunnan kohdalla - tutkimani lausunnot on valmistellut rakennusalan yritysjohto sekä muiden isojen yritysten rakentamisesta vastaavat johtajat. Mukana valiokunnassa on myös julkisen hallinnon johtohenkilöitä, mutta lukumääräisesti vähemmistönä.

Toisaalta kauppakamari on julkinen toimija. Tutkielmani aiheen kannalta sen olennaisin lakisääteinen tehtävä on alueen yritysten edustaminen niiden toimintaedellytysten parantamiseksi. Myös muut, kaupankäyntiin liittyvät, laissa säädetyt tehtävät vahvistavat kauppakamarin statusta julkisena toimijana. Lisäksi kauppakamarialuejako on säädetty kauppakamariasetuksessa (Honkanen 1998, 10). Erityistehtävien osalta kauppakamarien asema on eri laeissa määrätty tarkasti - elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistämi-

nen puolestaan on määritelty kauppakamarien tehtäväksi yksinkertaisen toteamuksen tasolla.

Kauppakamari on saanut julkishallinnolta valtuutuksen toimia yleishyödyllisenä elinkeinoelämän virallisena mielipiteenä. Jos kauppakamari on osa jonkinlaista seudullista kasvukonetta, on julkishallinto tuon kasvukoneen halutessaan käynnistävä osapuoli. Yrittäjäkaupungin ja -seudun julkishallinto kysyy kauppakamarin mielipiteitä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä (eli bisnesilmastoa) luodessaan.

Kauppakamarin valiokuntien toimintatavassa - siinä miten kannanottoja luomaan on koottu yritysmaailman eliittiä sekä eräitä vaikutusvaltaisia toimialueen paikallishallinnon henkilöitä - voisi olla viiteitä yritysvetoisen regiimin muodostamisesta kauppakamariorganisaation sisällä. Periaatteessa tällainen sektorien välinen keskusteluyhteys voisi mahdollistaa jopa luvussa 2.1.6 kuvatun ennaltapoissulkevan vallankäytön, mikäli valiokunnissa tehtäisiin pitkälle vietyjä aloitteita esimerkiksi kaupunginhallinnon ratkaistaviksi lankeavissa asioissa. Nämä regiimiteorioissa kuvatut hallitsevan koalition piirteet eivät kuitenkaan sovellu kovin hyvin helsinkiläisen kauppakamarin toiminnan kuvaamiseen. Vaikka se on integroinut edunvalvontansa työvaiheisiin tärkeitä julkisen sektorin vaikuttajia, ovat nämä selvästi vähemmistönä. Valiokuntien lausunnot ovat valtaosin kannanottoja muiden suunnittelemiin hankkeisiin. Tutkimani perusteella ei ole selkeitä viitteitä siitä, että Helsingissäkin mahdollisesti jonkinasteisena tapahtuva kasvukone- tai kasvuregiimityyppinen kasvuhankkeiden suunnittelu tapahtuisi kauppakamarin virallisen rakenteen puitteissa.

Kauppakamarin roolia voi arvioida myös luvussa 6. esiteltyjen normistojen ja toimijoiden kannalta. Kaavoituskysymyksissä kauppakamari voi toimia elinkeinoelämän toimintaedellytysten asiantuntijana, eli osallisena jonka toimialaa suunnittelussa käsitellään. Kauppakamari on kuitenkin saanut myös laintunnustuksen asemalleen toiminta-alueensa elinkeinoelämän edunvalvojana, joten se on lähtökohtaisesti osa julkista sektoria, jolle suunnitteluvalta Suomessa on perinteisesti kuulunut. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan ja Uudenmaan liiton toimialan kysymyksissä kauppakamari on myös usein toiminut lausuntoja antavana asiantuntijana. Samoin sen kantoja on kysytty valtion, seudun ja kaupungin kaupunkipoliittisia ohjelmia laadittaessa.

Havainnot tukevat johtopäätöstäni kauppakamarin kaksoisroolista: Se on julkisen sektorin toimija, joka edustaa yksityisen sektorin näkökulmia sille kussakin kysymyksessä suodulla painoarvolla. Kauppakamari ei katso ajavansa vain yrittäjien etua. Helsingin ja Espoon kauppakamarien julkaiseman "Elinkeinoelämän valkoinen kirja - Helsingin seudun mahdollisuuksista eurooppalaisena kasvukeskuksena" ensimmäisen luvun ensimmäisellä sivulla Kurt Nordman kirjoittaa: "Yritysten voidaan yleisesti ottaen sanoa toimivan "good citizen" -aatteen mukaisesti, mikä ilmenee - hieman juhlavasti sanottuna - elinkeinoelämän valmiutena tukea yhteiskunnan tasapainoista ja harkittua kehittämistä, demokratian yleisperiaatteita kunnioittaen." (Nordman 1999, 10.) Juhlavien sanojen jälkeen on muistettava, että kauppakamarin kaksoisrooli julkisena yksityisen sektorin edustajana ei tietenkään tarkoita sitä, että sen näkemykset edustaisivat aina laajalti kaupunkilaisten kantaa tai kaikkien yhteistä etua. Kriittisesti voisi ajatella juuri toisin päin: Yksityisetujen edistämiseen on luotu puolijulkinen ja siten vaikeasti vastustettavissa oleva rakenne.

## **9. Kauppakamarin lausuntojen kohdistuminen ja aiheet**

Tässä luvussa esittelen lausuntoaineistoa ensin yleisemmällä tasolla, jonka jälkeen analysoin lausuntosisältöjä tarkemmin luvussa 10. Tarkasteltava aineisto käsittää kauppakamarin lausuntoja, kannanottoja, tiedotteita ja aloitteita. Valtaosa materiaalista on lausuntoja ja kannanottoja, jotka kauppakamari on esittänyt kommenttinaan johonkin suunnitelmaan tai selvitykseen. Lausunnot on osoitettu julkisen sektorin eri toimijoille. Kauppakamarin omat aloitteet ovat aineistossa harvinaisia ja liittyvät yleensä hyvin yksityiskohtaisiin seikkoihin. Kauppakamari toimii vuorovaikutuksessa muiden tahojen kanssa ja lausuntojen vastineluonne onkin tarkastelujeni ja johtopäätösteni kannalta huomioitava seikka.

### **9.1 Mille taholle lausunnot on osoitettu**

Tutkimusaineistoni käsittää yhteensä 141 lausuntoa (kts. Taulukko 1). Useimmin esiintyneet lausuntojen pyytäjät tai kohteet olivat Helsingin kaupunginhallitus, Keskuskaup-

pakamari, ympäristöministeriö, Kaupunkisuunnitteluvirasto, Uudenmaan liitto, sisäasiainministeriö sekä Helsingin kaupunginkanslia. Helsingin kauppakamarin omia aloitteita tai tiedotteita valitussa aineistossa on 7. Kauppakamari ja etenkin sen aluesuunnitteluvaliokunta valmistelelee siis kannanottoja pääasiassa Helsingin kaupungin virastoille ja poliittisille elimille, erilaisille aluetason organisaatioille, ministeriöille, sekä Keskuskauppakamarille.

**Taulukko 1. Lausuntojen kohde (valikoitu vuosilta 1987-2007)**

<b>Valtion keskushallinto ja eduskunta</b>	<b>31</b>
- ympäristöministeriö	14
- sisäasiainministeriö	8
- liikenne- ja viestintäministeriö	3
- oikeusministeriö	2
- kauppaja- ja teollisuusministeriö	1
- valtioneuvosto	1
- eduskunnan hallintovaliokunta	1
- eduskunnan ympäristövaliokunta	1
<b>Alueelliset organisaatiot</b>	<b>29</b>
- Uudenmaan liitto	9
- Itä-Uudenmaan liitto	3
- Pääkaupunkiseudun yhteistyövaliokunta	4
- Uudenmaan lääninhallitus	4
- Helsingin seutukaavaliitto	4
- Länsi-Uudenmaan seutukaavaliitto	1
- Uudenmaan tiepiiri	4
<b>Helsingin kaupungin virastot</b>	<b>23</b>
- kaupunginkaslia	8
- kaupunkisuunnitteluvirasto	13
- rakennusvirasto	1
- rakennusvalvontavirasto	1
<b>Helsingin kaupungin poliittiset instituutiot</b>	<b>21</b>
- kaupunginhallitus	18
- kaupunkisuunnittelulautakunta	2
- ympäristölautakunta	1
<b>Keskuskauppakamari</b>	<b>17</b>
<b>Lähikuntien virastot ja poliittiset instituutiot</b>	<b>9</b>
- Vantaan kaupungin virastot ja kaupunginhallitus	6
- Porvoon kaupunki	2
- Espoon kaupunginhallitus	1
<b>Omat aloitteet ja tiedotteet</b>	<b>7</b>
<b>Muut</b>	<b>4</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>141</b>

Keskuskauppakamarille osoitettujen lausuntojen huomattava osuus johtuu siitä, että alueelliset kauppakamarit vaikuttavat valtionhallinnon päätöksiin osin Keskuskauppakamarin välityksellä. Keskuskauppakamari valmistelee tällöin kauppakamarien yhteisen kannanoton kysytyään kauppakamarien mielipidettä. Helsingin kauppakamarin 17 Keskuskauppakamarille osoittamasta lausunnosta 12 koskee ministeriöiden alun perin esittämiä lausuntopyyntöjä ja 3 valtioneuvoston esittämiä lausuntopyyntöjä. Kahdesta lausunnosta pyytäjätaho ei ilmene. Keskuskauppakamarille osoitetut lausunnot voi siis tulkita osoitetuksi valtion keskushallinnolle, lähinnä ministeriöille.

Ajallisesti kaupunginhallitukselle ja lääninhallitukselle osoitetut lausunnot painottuvat hieman tutkimusjakson alkupuoliskolle. Kaupunkisuunnitteluvirastolle, Uudenmaan liitolle ja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalle osoitetut kannanotot puolestaan painottuvat kahdenkymmenen vuoden jakson jälkipuolelle. Naapurikaupungeille osoitettujen lausuntojen vähäisyys johtuu siitä, että niissä ovat vaikuttaneet omat kauppakamariyksikkönsä, jotka ovat edustaneet paikallisten yrittäjien näkökulmaa. Aineisto koostuu pääasiassa kannanotoista, sillä kauppakamarin omat aloitteet ja tiedotteet olivat kokonaisuineenkin harvinaisia. Muut -luokka käsittää neljälle eri taholle osoitetut yksittäiset lausunnot.

## **9.2 Lausuntoaiheiden teemat**

Olen luokitellut Helsingin kauppakamarin lausuntoja myös niiden asiasisällön mukaan (Taulukko 2.). Tarkoituksena on lähinnä luoda yleiskuva siitä, millaisiin asioihin Helsingin kauppakamarin edunvalvontatyö aluesuunnittelun osalta kohdistuu. Esitelty luokittelu on tietysti vain yksi mahdollinen. Esimerkiksi erilaiset kehitysohjelmiin ja kaavoitukseen liittyvät lausunnot sisältävät monesti miltei kaikkiin määrittelemiini luokkiin sisältyviä aineksia. Luokitteluni perustuu lähinnä lausunnon otsikossa mainittuun asiaan. Jotkut lausunnot täytyi laskea useaan luokkaan kuuluvaksi, minkä vuoksi lausuntoja aiheittain on hieman enemmän (156) kuin lausuntoja yhteensä.

Tarkoitukseni ei siis ole tässä määrällisesti analysoida lausuntojen sisältöjä, vaan antaa yleiskuva kauppakamarin kiinnostuksen kohteista. Taulukossa esiteltyjen lausuntojen jakauma kuvastaa osaltaan tutkimukseni rajaamisen vaiheita. Lueteltuna on esimerkiksi

paljon kaupunkikuvaan liittyviä lausuntoja, koska aineistoa kerätessäni kuvittelin aiheen olevan merkittävämpi kauppakamarin edunvalvontatyön kannalta.

Kaavoitukseen liittyvät lausunnot käsittivät huomautuksia valmisteltujen kaavojen yksityiskohtiin tai kaavoituksen periaatteisiin. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöä kommentoitiin etenkin vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslain valmistelun ja myöhemmin tulkinnan yhteydessä. Seutu- ja kaupunkitasoisten elinkeinopolitiikkaan liittyvien ohjelmien ja selvitysten valmistelussa kauppakamari näyttää vakiintuneen julkishallinnon käyttämäksi yritysmaailman asiantuntijaksi. Aluepolitiikkaan kauppakamari on ottanut kantaa monissa yhteyksissä muistuttaakseen, että menestyvä Helsingin seutukin tarvitsee valtion huomiota.

**Taulukko 2. Lausuntojen aiheet (valikoitu vuosilta 1987 - 2007)**

<b>Helsinkiin liittyvä kaavoitus</b>	<b>28</b>
- yleis- ja osayleiskaavat	15
- seutu- ja maakuntakaavat	8
- asemakaavat	5
<b>Maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö</b>	<b>22</b>
<b>Helsinkiin liittyvät seututasoiset ohjelmat ja selvitykset</b>	<b>21</b>
<b>Aluepolitiikka</b>	<b>20</b>
<b>Liikennemuodot ja -väylät</b>	<b>18</b>
<b>Helsingin kantakaupungin kehittäminen ja kaupunkikuva</b>	<b>15</b>
<b>Helsingin lähialueiden kaavoitus ja kehitysohjelmat</b>	<b>11</b>
<b>Ympäristöasiat</b>	<b>7</b>
<b>Helsinkiin liittyvät kehitysohjelmat</b>	<b>4</b>
<b>Asuminen ja asuntopolitiikka</b>	<b>3</b>
<b>Muut</b>	<b>9</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>158</b>

Liikenneasioissa kauppakamari on pyrkinyt aktiivisesti vaikuttamaan liikenneväylästöön käytettävien resurssien nostamiseen sekä sallivampaan politiikkaan kaikkien liik-

kennemuotojen suhteen. Kantakaupungin kehittämisessä se on ajanut yrittäjien etuja muun muassa vastustamalla liian yksityiskohtaisia määräyksiä mainostamisessa, julkisivukysymyksissä sekä esteettömyyshankkeissa. Kantakaupunkiin liittyviä lausuntoja kuuluu valikoimaani aineistoon näinkin runsaasti siksi, että tutkimukseni alkuvaiheissa oletin aihepiirin olevan kauppakamarin edunvalvontatyössä painokkaampi.

Ympäristöasioita käsitelleitä lausuntoja olen valikoinut mukaan lähinnä sen vuoksi, että ne liittyvät läheisesti maankäytön suunnittelua koskeviin toiveisiin. Asuminen ja asuntopolitiikka ovat erittäin keskeisiä aihepiirejä kauppakamarin edunvalvontatyössä, mutta niihin liittyvät näkemykset käsitellään otsikoltaan muiden aihepiirien (kuten erilaiset ohjelmat, selvitykset ja kaavat) alaisissa lausunnoissa, minkä vuoksi niiden lukumäärä näyttää vähäiseltä. Muut -luokkaan kuuluu lausuntoja, joissa kauppakamari on sanonut kiinnostuksistaan tai toiminnastaan jotain, mitä olen halunnut mieltä tarkemmin.

Helsingin kauppakamarin keskeiset lausuntoaiheet, joita analyysissäni tarkastelen, ovat seudullinen yhteistyö, Helsingin seudun maankäyttö ja aluesuunnittelu, sekä aluepolitiikka. Lausuntokentän huomattavan laajuuden vuoksi olen rajannut monia teemoja tarkastelun ulkopuolelle ja toisia yhdistellyt tarkasteltavaksi vain tutkimuskysymysteni valossa.

Luokittelussa esittelemistäni aihepiireistä liikenneasioita käsitellään tässä tutkielmassa niiden merkittävydestä huolimatta vain maankäytön ja aluesuunnittelun yhteydessä. Liikennekysymykset ovat kauppakamarin edunvalvontatyössä toki tärkeitä: Yleensä kauppakamari kannattaa kaikkien liikenne- ja väylämuotojen kehittämistä laadullisesti ja määrällisesti. Asuntopolitiikka ei lukumääräisesti vaikuta keskeisiltä asialta kauppakamarin edunvalvontatyössä, mutta sitä käsitellään miltei kaikkien aihepiirin yhteydessä runsaastikin. Kauppakamarin yksittäisten kaava-ehdotusten puitteissa esittämiä näkemyksiä aluesuunnittelusta käsittelen laajempien teemojen yhteydessä - yksityiskohtaisia toiveita esimerkiksi riittävästä rakennustehokuuksista ja pysäköintiratkaisuista en ole pitänyt tutkimuskysymysteni kannalta oleellisena tietona.



## **10. Kauppakamarin lausuntojen analyysi**

Lausuntoaineiston analyysi kohdistuu kauppakamarin seudullisen edunvalvontatyön keskeisten tavoitteiden selvittämiseen. Analysoin Helsingin seudun kuntien yhteistointia ja seudun hallinnointia koskevia lausuntoja. Yhteistoiminnan erityisalueena tarkastelen Helsingin seudun maankäytön suunnittelun yhteensovittamista koskevia lausuntoja. Lopuksi tutkin lausuntoja, jotka koskevat Helsingin seudun asemaa valtiollisessa aluepolitiikassa.

### **10.1 Talousalueen määrittämä seutu yhteistoiminnan perustana**

Kauppakamarin alueellisen edunvalvontatyön keskeinen tavoite on ollut poistaa kuntien yhteistoiminnan ja yhteisen tavoitteenasettelun esteitä Helsingin seudulta. Kauppakamari on erilaisissa yhteyksissä ottanut voimakkaastikin kantaa pääkaupunkiseudun kuntien välisen yhteistyön puutteisiin ja välitason hallinnon (kuten maakuntien liittojen) huonoon soveltuvuuteen seudullisten haasteiden kohtaamisessa. Yhteisen seudullisen näkemyksen puute aiheuttaa ongelmia myös kokonaisvaltaiselle yhdyskuntarakenteen suunnittelulle.

Kauppakamari on lähtökohtaisesti elinkeinoelämän etujärjestö, ja sellaisena sen intressinä on yritysmaailman kannalta toimivien olosuhteiden edistäminen toiminta-alueellaan. Yritysten katsotaan hyötyvän strategisesta yhteissuunnittelusta seudun kuntien kesken. Samalla talousalueella sijaitsevien kaupunkien välinen kilpailu puolestaan on yrityksille haitaksi. Kauppakamarin näkemyksen mukaan kuntarajat ovat ylikorostuneet julkisessa hallinnossa. Kuntien viranomaiset tekevät keskenään ristiriitaisia suunnitelmia. Vanhojen hallinnollisten rajojen ja käytäntöjen ylläpitäminen on kauppakamarin mielestä jarruttanut kehitystä niin kuntien kuin elinkeinoelämänkin kannalta.

Kunnat kilpailevat keskenään. Kauppakamarin puheenvuorojen perusteella voisi jopa väittää, että Suomessa ja pääkaupunkiseudulla ollaan unohduttu kuntien välisen kilpailun aikakauteen, jota Neil Brenner tulkitsi yrittäjäkaupunkien välisen nollasummakilpailun ajaksi. Ainakin siirtyminen alueelliseen yhteistyöhön on kauppakamarin kannan

mukaan tapahtunut liian hitaasti. Kuten seuraavissa luvuissa osoitetaan, kunnissa ja valtion julkishallinnossa ei kauppakamarin näkemyksen mukaan ole riittävästi tiedostettu aluetason merkityksen korostumista globaalitalouden ja yhdistyneen Euroopan aikakaudella.

### 10.1.1 Kuntien välinen yhteistyö

Kauppakamarin ydintavoitteena tutkimusjaksoni alkupuolella 1980-luvun lopussa oli edistää talousaluepohjaista kuntayhteistyötä. Monissa kysymyksissä vilpittömän yhteistointa kuntien välillä riitti kauppakamarin mukaan elinkeinoelämän kannalta toimivien olosuhteiden luomiseen. Kauppakamari kannatti useissa yhteyksissä Lefèvren termillä ilmaistuna *kuntienvälistä mallia* kuntien yhteistyön järjestämisessä. Tiedetyt asiat oli järkevintä hoitaa yhdessä, mutta uutta hallintoa ei tarvittu.

"Yhteisesti sovittavina julkisina palveluina kaupunkien kesken kauppakamari näkee (yleiskaavoituksen ohella) joukkoliikenteen, jäte- ja energiahuollon, sekä eräät muut, joilla yhteisesti sovittuina voidaan saada aikaan sekä palvelutasoltaan, että myös kustannuksiltaan hyviä tuloksia." (HK1987 "Seutuhallintokomitean mietintö".)

Kauppakamari toivoi kaavoituksen toteuttamista kuntien välisenä yhteistyönä. Kauppakamarin mielestä kaupunkien oli lisäksi sovittava yhdessä palvelujen toteuttamisesta, minkä tuli myös laskea kokonaiskustannuksia.

Vuonna 1987 kauppakamari ilmoitti YTV-lain muutoksia arvioidessaan varsin selkeästi toiveekseen kuntayhteistyön lisäämisen uuden yhteishallinnon luomisen sijasta. Sen edustama näkemys pääkaupunkiseudun hallinnasta vastasi Christian Lefèvren kuvaamaa kuntienvälisen yhteistoiminnan mallia.

"Kauppakamarin käsityksen mukaan aika on kulkenut niiden ajatusten ohi, jolloin metropolialueelle hahmoteltiin kuntaliitoksia. Suuret kaupungit ovat kasvamassa voimasuhteitaan kohti tasapäisyyttä ja hoitavat kukin tehokkaasti sisäistä hallintoaan. Sen vuoksi kunnallispoliittinen realismi edellyttääkin uudelta lainsäädännöltä vain tiettyjä yhteisesti hoidettavia tehtäviä ja niiden päätöksenteossa myös entistä pidemmälle menevää kaupunkien tasa-arvoisuutta." (Mt.)

Kauppakamari esitti edelleen vuonna 1996, että kuntarajat pirstovat talousalueen ja vahingoittavat siksi tervettä kilpailua. Lääkkeeksi ehdotettiin kuntienvälisen yhteistyön kohentamista.

"Kauppakamari pitää onnistuneen kaupunkipolitiikan edellytyksenä toimintamallien muokkaamista rahan jakamisesta talousalueen vaurastumisen edistämiseen. Kuntien välinen kilpailu on kauppakamarin mielestä tervettä, mutta talousalueen pirstovat kuntarajat tuovat siihen usein epäterveitä piirteitä. Kuntien talousaluekohtaista yhteistyötä on laajennettava myös yhdyskuntarakenteen suunnitteluun" (HK05091996 Kaupunkien kehittämisryhmän raportti.)

Kaupunkipolitiikan käsitteellä on kaupunkitutkimuksessa viitattu huomattavan monipuolisesti kaupunkien ja metropolien hallintaan. Käsite tuli kauppakamarin pohdintoihin mukaan 1990-luvun jälkipuoliskolla, ja viittasi heillä etenkin kaupunkien vaurastumisen edistämiseen ja muun muassa kuntayhteistyön lisäämiseen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

YTV:n liikenneorganisaation tehostaminen on eräs esimerkki siitä, miten kauppakamari toivoi vahvan yhteistyön sekä tuovan säästöjä, että parantavan palveluja. Liikenneasioissa kauppakamari on tosin yleensäkin poikkeuksellisen vahvasti yhteistyön kannalla. Sen tavoitteena on ollut eri liikennemuotojen sujuvuuden parantaminen taloudellisten resurssien huolellisen kohdentamisen keinoin, ei ruuhkamaksujen tai muiden rajoitusten avulla. Tärkeätä oli suunnitella joukkoliikenne ja väylästä koko työssäkäyntialueen kattavana yhtenäisenä kokonaisuutena.

"Joukkoliikenteen suosion lisäämiseen tarvittavia taloudellisia resursseja on erityisesti pääkaupunkiseudulla etsittävä ensisijaisesti joukkoliikenneorganisaatioiden päällekkäisyyksiä purkamalla ja toimintoja tehostamalla. Pääkaupunkiseudun kaupunkien ja YTV:n joukkoliikenteen suunnitteluorganisaatiot tulisikin yhdistää mahdollisimman pian ja käyttää yhdistymisestä saatavat säästöt palvelujen kehittämiseen. Pitkällä tähtäimellä tulee myös harkita YTV-alueen laajentamista, mikä mahdollistaisi pääkaupunkiseutua huomattavasti laajemman työssäkäyntialueen joukkoliikenteen suunnittelun yhtenä kokonaisuutena sekä alueen lippujärjestelmän yhtenäistämisen." (HK20102004 Joukkoliikenne nousuun! -työryhmän mietintö.)

Tutkimani jakson alussa kauppakamari kannatti hallinnollisesti erillisinä pysyttäytyvien kuntien yhteistyön lisäämistä erityisesti kaavoituskysymyksissä ja joukkoliikenteen suunnittelussa. Yhteishallintoa ei toivottu, ainakaan jollei olemassa olevaa kuntatason hallintoa vastaavassa määrin purettu. Mahdollisia uusia instituutioita toivottiin vain yksittäisten tehtävien hoitamiseen, ja kustannustason toivottiin laskevan yhteistyön myötä.

### 10.1.2 Millainen hallinto tukisi seudun kuntien yhteistoimintaa

Monet julkishallinnon seudullisista suunnitelmista vuosina 1987 -2007 koskettivat Helsingin lähialueiden hallinnollista uudistamista. Vaikka kauppakamari jakson alussa näytti kannattavan pikemmin kuntien välisen yhteistyön kehittämistä, esitti se pyydettyessä usein näkemyksiä siitä, miten mahdollinen uusi hallinto tulisi järjestää.

Kauppakamari otti kantaa suunnitellun aluehallinnon ihanteelliseen kokoon, taloudellisten resurssien maksajaan, sekä uuden hallinnon päätöksentekoon. Juuri näillä kriteereillä Christian Lefèvre jakaa seutuhallinnan kuntienväliseen tai ylikunnalliseen malliin. Ylikunnallista mallia Lefèvre kutsui myös puhtaaksi metropolimalliksi. Aloitankin hallinnon kehittämistä koskevien lausuntojen analysoinnin pääkaupunkiseutua käsittelevistä lausunnoista. Helsingissä metropolialue on käsitteenä yleensä tarkoittanut pääkaupunkiseutuun kuuluvia kuntia (eli Helsinki, Vantaa, Espoo ja Kauniainen).

Kauppakamarin ajatus Helsingin seudusta liittyy kuitenkin myös pääkaupunkiseutua maantieteellisesti laajempaan alueeseen - toiminnallinen alue on sen näkemyksen mukaan pääkaupunkiseutua laajempi, mikä pitäisi huomioida seudun hallinnassa. Laajempaa Helsingin seutua koskevia lausuntoja tarkastelen erikseen pääkaupunkiseudun jälkeen.

#### 10.1.2.1 Kuntayhteistyöstä kuntaliitokseen

Kauppakamari kannatti tutkimusjaksoni alkukaudella yhteistoiminnan järjestämistä Lefèvren termillä ilmaistuna *kuntienvälisen mallin* mukaan. Koska suunnitelmia uuden ylikunnallisen hallinnon luomiseksi pääkaupunkiseudulle kuitenkin mietittiin julkishallinnossa, täytyi kauppakamarin esittää ajatuksensa uuden hallintorakenteen mahdollisesta muodosta.

Kauppakamari toivoi, että YTV:n toimialaan kuuluvien asioiden hoitamiseen tarkoitettu uusi elin huomioisi kaikkien pääkaupunkiseudun kuntien näkemykset. Hallinto tuli muodostaa tavalla, jonka voi tulkita vastaavan Lefèvren kuntienvälisestä mallia. Yhteis-

valtuuston ehdotettiin koostuvan kuntien valtuutetuista heidän kunnallisvaaleissa saamiensa äänien osoittamalla tavalla.

"Kauppakamarin käsityksen mukaan metropolialueen ylin päättävä elin yhteisesti sovittavissa asioissa, sen valtuusto tulisi koota ilman erillisiä vaaleja kunnallisvaaleissa normaalisti valituista kaupunginvaltuutetuista siten, ettei mikään kaupungeista pääse liian määrävään asemaan eikä toisaalta mikään kaupungeista jää kehityksessään toisten yhteisesti syrjimäksi.

Tämä edellyttää jonkinasteisen määräenemmistön päätöksiä metropolialueen valtuustossa, johon kustakin kaupungista tulee kaupunginvaltuutettuja kunnallisvaalien antamien vertauslukujen mukaisessa järjestyksessä sellainen määrä, että kunkin kaupungin omat näkökohdat tulevat tasa-arvoisesti huomioonotetuiksi päätöksiä tehtäessä.

Näin muodostetussa metropolialueen valtuustossa päätöksenteko todennäköisesti tapahtuisi enemmän puoluepoliittisten voimasuhteiden mukaan kuin kuntien voimasuhteiden mukaan, Toisaalta vaatimus määräenemmistöistä tärkeissä päätöksissä turvaisi myös kuntien tasa-arvoisen kohtelun." (HK1987 "Seutuhallintokomitean mietintö".)

Kauppakamari siis toivoi tässä vaiheessa, että mahdollinen metropolivaltuusto koottaisiin jäsenkuntien valtuustoista ilman koko alueen vaaleja.

Lefèvren mukaan suora poliittinen legitimitetti on kuitenkin ylikunnallisen, eli *metropolimallin* toteutumisen tärkeimpiä ehtoja. Toistakaan Lefèvren ylikunnallisen mallin kriteeriä, seutuhallintoyksikön verotusoikeutta, kauppakamari ei kannattanut, vaan esitti, että koituvat hallintokulut tulee voida kattaa käyttäjämaksuin ja lailla säädettävän valtion tuen avulla. Kuntien yhdistetyn kaavoitustoimen kustannukset tuli kauppakamarin mukaan kattaa kunnallisveroilla. (Mt.) Kauppakamari halusi siis 1980-luvun lopulla säilyttää kuntien aseman toistaiseksi melko vahvana.

Seuraavan vuosikymmenen aikana kauppakamarin lausunnot koskettivat useimmin pääkaupunkiseutua laajemman aluekokonaisuuden hallintaa. Pääkaupunkiseudun kuntien välistä yhteistyötä kommentoitiin vain yksitältätapauksissa, kuten kaavavalmistelujen yhteydessä.

Kauppakamarin arvioissa yhteistyö nousi kuitenkin aineiston lopulla merkittävimmäksi seudun tulevaisuutta määrittäväksi seikaksi yhdyskuntarakenteellisista ja asuntopoliittisista syistä:

"Kuten tulevaisuusluonnoksessakin todetaan, seudun maankäytön suunnittelun ja hallinnon hajanaisuus monine toimijoinen ja päätöksentekotahoineen muodostaa käytännön esteen optimaaliselle yhdyskuntarakenteen muotoutumiselle ja kohtuuhintaiselle riittävä-

le asuntotuotannolle. Kauppakamari pitää seudun kehittämisen ja menestymisen kannalta ratkaisevan tärkeänä sitä, että tulevaisuudessa päästään eri toimijoiden välillä yhä tiiviimpään ja konkreettisia lopputuloksia aikaansaavaan yhteistyöhön. Ainoastaan yhteistyöllä ja kokonaisuutta tarkastellen on mahdollista saavuttaa koko seudun kannalta paras mahdollinen lopputulos." (HK17012003 Pääkaupunkiseudun tulevaisuuskuva PKS 2025 - luonnos.)

Kauppakamari hätkähdytti vuonna 2004. Se halusi yhdistää pääkaupunkiseudun kaupungit, mikä kaikkeen sen aikaisemmin esittämään nähden oli yllättävän voimakas aloite.

"Kauppakamari korostaa, että Helsingin seudun kannalta merkittäviä asioita tulevat olemaan kilpailukyky, työvoiman saatavuus, maankäyttö ja liikenne sekä palveluiden rahoittaminen. Näiden asioiden toimivuuteen vaikuttavat oleellisesti hallinnon rakenteet. Kauppakamarin mielestä ensisijainen tehokkuuden lisäämiskeino on pääkaupunkiseudun kaupunkien yhdistäminen. Nykyisen neljän kaupungin hallintomallin ongelmat näkyvät erityisesti maankäytön suunnittelun päällekkäisyytenä ja liikenneinfran toteuttamisen näkemyseroista aiheutuvina viiveinä sekä joukkoliikenteen suunnittelun ja päätöksenteon hajanaisuutena.

Siirtymäkauden toissijaisena keinona on kauppakamarin mielestä YTV-alueen laajentaminen käsittämään myös Sipoon ja Kirkkonummen kuntien alueet. Näin muodostuvalle uudelle yhteistyöhallitukselle pitää antaa riittävästi toiminta- ja päätösvaltaa mm. yleiskaavoituksessa ja suurissa liikennehankkeissa. Joka tapauksessa yhteistyötä pääkaupunkiseudulla on kehitettävä lakisääteisillä keinoin." (HK29042004 Helsingin seudun yhteistyön kehittämishanke.)

Kauppakamari halusi viimein saattaa edes toiminnallisen alueen keskeiset kunnat saman hallinnon alle. Samalla kauppakamari toivoi, että olemassa olevan pääkaupunkiseudun määritelmä ja sitä vastaava hallinto (eli YTV) laajennettaisiin käsittämään myös Sipoon ja Kirkkonummen alueet. Organisaatiolle haluttiin myös huomattava toimivalta, vaikeiden valintatavasta ja taloudellisesta resursoinnista kommentoitu tarkemmin. Kauppakamarin tavoite oli selvästikin saavuttaa laajaa julkisuutta uudistustarpeille, eikä tyrehdyttä ideointia liikaan yksityiskohtaisuuteen.

Kauppakamari on siis radikaaleimmillaan esittänyt pääkaupunkiseudun kuntien yhdistämistä. Lefèvren termein kuntaliitosta voisi kai ajatella äärimmilleen vietynä ylikunnallisuutena. Kauppakamari julkaisi asiasta lehdistötiedotteen, eli se lähti vahvasti ajamaan yhtenäistä pääkaupunkiseutua. Lehdistötiedote uutisoitiin näyttävästi seudun ja maan päällehdessä, Helsingin Sanomissa. Tiedotteessaan (HK29042004B Helsingin kauppakamari kannattaa pääkaupunkiseudun kaupunkien yhdistämistä) kauppakamari kertoo muun muassa:

"Helsingin kauppakamari on antanut lausuntonsa sisäasiainministeriölle Helsingin seudun yhteistyön kehittämishankkeista. Lausunnossa kauppakamari ehdottaa muun muassa pääkaupunkiseudun kaupunkien yhdistämistä. Kauppakamarin mukaan myös Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakunnat tulisi yhdistää yhdeksi maakunnaksi.

---

Kauppakamari pitää ensisijaisena tehokkuuden lisäämiskeinona pääkaupunkiseudun kaupunkien yhdistämistä. Tällöin muun muassa maankäytön suunnittelun osittainen päällekkäisyys, liikennehankkeiden toteutusten hitaus sekä joukkoliikenteen suunnittelun ja päätöksenteon hajanaisuus olisivat taaksejäänyttä elämää.

Esimerkiksi tällä hetkellä pääkaupunkiseudun kaupungeissa on meneillään yleiskaava-prosessit. Ne ovat keskenään eri aikataulussa ja muun muassa Kehä II: n osalta jopa sällöltään ristiriitaisia."

Jos kuntarajat seudulla kuitenkin säilyisivätkin ennallaan, oli yhteistyötä kauppakamarin mukaan olennaisesti lisättävä. Kauppakamari onkin pitänyt esillä näkökantoja, jotka ovat nousseet julkisessa keskustelussa vahvasti esiin vasta viime vuosina. Muutoksia vastustetaan kuitenkin voimakkaasti: Helsingin lähikunnista varakkaimmat kokevat joutuvansa maksajiksi ja pienemmät sivustakatsojiksi päätöksenteossa. Toisinaan esimerkiksi Espoon intressejä on julkisuudessa arvioitu siten, että se pyrkii välttämään integraatiopaineet asennoitumalla myöntäväisemmin hallinnollisesti kevyempään yhteistyöhön lähikuntien kanssa.

Kauppakamarin näkökanta ylikunnallisten ja kuntienvälisten toimintatapojen suhteen on muuttunut ajan myötä. Se on aina kannattanut yhteistyön lisäämistä, mutta hallinnolliset toimenpiteet joilla tähän kannattaisi pyrkiä, ovat vaihdelleet ajankohdan ja esillä olevan asian suhteen. Tutkimani jakson alussa kauppakamarin kannattama yhteistyön järjestäminen vastasi lähinnä Christian Lefèvren kuntienvälistä mallia, jakson lopulla ylikunnallista eli metropolimallia.

Kauppakamari on kritisoinut Helsingin seudun kuntien yhteistoiminnan puutteita. Kuntien nurkkakuntaisuus näyttäytyy sille jäänteinä kaudelta, jota Neil Brenner kutsui kaupunkien väliseksi nollasummakilpailuksi. Kunnissa ei olla kauppakamarin mukaan ymmärretty, että kaikkien edun mukaista olisi lisätä tuntuvasti yhteistyötä ja lopettaa keskinäinen kilpailu. Kuntien kilpailu uhkasi kuntien ja seudun talouden lisäksi myös yritysten toimintaedellytyksiä, jotka olivat riippuvaisia niiden toiminta-alueen kokonaisvaltaisesta hallinnasta.

### 10.1.2.2 Maakunnan ja maakuntien hallinta

Pääkaupunkiseutua useammin kauppakamari kommentoi laajemman, maakuntatasoisen hallinnan kehittämistä. Osittain tämä tietysti johtuu siitä, että tutkimallani jaksolla on ollut enemmän vireillä maakunta- kuin pääkaupunkiseututasoisia hankkeita. Toisaalta, mikä tässä on tärkeämpää, tuo laajempi aluetaso vastaa monesti paremmin kauppakamarin käsitystä toiminnallisesta alueesta. Uudenmaan kuntien ristiriitaisuudet ja Uudenmaan maakunnan ristiriitaisuudet naapurimaakuntien kanssa ovat pääkaupunkiseudun yhteistyön puutteisiin verrattuna yhtä vakavia ongelmia.

Kuntien yhdistämisen kauppakamari arvioi tarpeellisiksi myös Uudellamaalla, varsinkin alueen itäosien maatalousvaltaisten korkean veroäyrin kuntien kohdalla. Kuntarajat olivat elinkeinoelämän tarpeisiin nähden ylikorostuneita. Kauppakamari ei kuitenkaan kannattanut uusien läänitasoa pienempien hallinnollisten alueiden perustamista. Kauppakamari ei ollut tyytyväinen hallinnollisiin rajoihin ainakaan läänin sisällä.

"Yleensä hallinnollisia rajoja tarkistettaessa niin kunta- kuin väliportaankin tasolla tulee nykyistä paremmin ottaa huomioon tuleva kehitys kaikkinaisten toimintojen keskittyessä alueellisesti.

---

Talous- ja työssäkäyntialueet eivät muodostu parhaiten toimiviksi pelkästään poliittisesti demokraattisin itsehallinnon päätöksin, vaan pitkällä aikavälillä aluekokonaisuuksien kehittymiseen vaikuttaa suuresti elinkeinoelämän omaehtoinen sijoittuminen ja väestön tarvitsemien toimintojen taloudelliset näkökohdat.

---

Uudenmaan lääni muodostaa itsehallintoalueena nykyisellään mielekkään kokonaisuuden kaksikielisenäkin, eikä sen jakamisessa läänintasoa pienempiin itsehallinnollisiin alueisiin kauppakamarin käsityksen mukaan ole tarvetta. Sen sijaan Uudellamaallakin on tarvetta kuntajaotuksen muuttamiseen ja kuntamäärän vähentämiseen. --- Seutukaava-, maakunta-, sairaalapiiri-, YTV-, ym. ylikunnallisten yksikköjen lukumäärää Uudellamaalla on syytä pyrkiä vähentämään--- (HK05031990 "Alueellinen itsehallinto".)

Kauppakamari piti alueellisen itsehallinnon kehittämistä, eli varsin huomattavaa uudistusta, sinänsä myönteisenä, mutta sen esittämät reunaehdot olivat tiukat: Kauppakamari vaati, että väliportaan hallinnon uudistusten on vähennettävä hallintobyrokratiaa ja alennettava myös yritystoimintaan kohdistuvaa kokonaisverorasitusta. Kuntajakoa puolestaan tuli "tarkistaa liittämällä väestöpohjaltaan ja muilta kehittymismahdollisuuksiltaan heikkoja pienkuntia toisiinsa tai yhdistämällä suurempiin kuntiin". Kauppakamari toivoi myös kaikilla soveltuvilla aloilla asioiden hoitamista kuntienvälisenä yhteistyönä esimerkiksi kuntainliitoissa tai suunnitellun itsehallinnon väliportaan puitteissa. (Mt.)



Kauppakamari katsoi läänitasoisen itsehallinnon oikein toteutettuna ihanteelliseksi hallintomalliksi:

"Itsehallinto vaatii toteutuakseen kuitenkin oikeassa suhteessa läänin sisäiseen väestöjakautumaan perustuvan päätösvallan läänin sisäisissä asioissa. Se voitaneen toteuttaa vain jonkinlaisen "lääninparlamentin" ja sitä koskevan kansanäänestyksen avulla. --- Vaalime nettelyssä on voitava eliminoida pääkaupunkiseudun suurkaupunkien liian dominoiva vaikutus. Toisaalta ei myöskään läänin vaalit ja läänin demokratia saa haitata taloudellisesti järkevää keskittymisprosessia läänin pää- ja kasvukeskuksiin." (Mt.)

Kauppakamarin lausunnosta välittyä ymmärtämys seutuhallinnon lähidemokratiaan liittyvistä ongelmista, joita teoretikot ovat kuvanneet. Lefèvren ylikunnallinen malli näyttää vastaavan kauppakamarin näkemystä siitä, millainen väliportaan hallinnon loogisesti ajatellen olisi Helsingin seudulla oltava. Oltaisiin tarvittu läänivaalit. Malli olisi kauppakamarin mukaan toimiva, kunhan kaikista läänin kunnista valitaan edustajat sopivassa suhteessa lääninparlamenttiin. Kauppakamari varoitti samalla, että uusi aluehallinto ei saisi tasapuolisuuden verukkeella estää toimintojen keskittymistä seudun keskuksiin. Kauppakamari vaikutti tietoiselta siitä haluttomuudesta, jota Christian Lefèverinkin mukaan reunakaupungeissa esiintyy ylikunnallista hallintoa kohtaan. Oman kaupungin aseman pelätään heikentyvän.

Kauppakamari muistuttaa lausuntonsa lopuksi, että hallinnon kehittämisen edellytyksenä on oltava vastaava valtion hallintotoimien ja virkamiesten vähentäminen. Alueellisen itsehallinnon tuli olla selvästi itsenäisempi suhteessa valtioon, kuin mitä aluetason hallinto Suomessa oli ollut. Kauppakamari oli kiinnostunut alueellisesta itsehallinnosta, mutta vain melko kovin ehdoin.

Edellä kuvattu uudistus jäi julkishallinnossa lopulta mietintäasteelle. Kauppakamari esitti kaksi vuotta myöhemmin Uudenmaan lääninhallitukselle realistisena näkökantaan, että "väliportaan hallintoa on kevennettävä ja vahvistettava päätöksentekoa suorassa toimintavastuussa olevassa kuntaportaassa. Kuntien yhteistyötä on kehitettävä yhdistämällä talousalueittain palveluihin ja suunnitteluun liittyviä toimintoja."

(HK08091992a Uudenmaanlänin tavoitesuunnitelma.) Kauppakamari palasi siis perusasioihin: Tarvitaan kuntayhteistyötä ilman raskasta hallintoa.

Seudullisen yhteistyötavoitteiden toteuttaminen vaatii hallinnollista uudistamista, jonka suhteen kauppakamari kuitenkin kehottaa maltillisuuteen. Uudet organisaatiot nähdään usein kalliina, byrokraattisina ja jopa toimintaa haittaavina. Toisinaan kauppakamari katsoi olemassa olevien rakenteiden hyödyntämisen uusien luomista viisaammaksi.

"Kaikissa ajateltavissa olevissa uudistuksissa on hallinnon kustannuksia kevennettävä ja byrokratiaa vähennettävä. Itsehallinto edellyttää ainakin jonkinasteista taloudellista ratkaisuvalltaa. Jos sitä halutaan siirtää väliportaaseen, on kauppakamarin mielestä välttämätöntä vähentää valtaa samassa määrin joko keskushallinnosta tai kuntatasolta. Muussa tapauksessa seurauksena olisi hallinnon kustannusten kasvattaminen ja byrokratian lisääntyminen.

---nykyisen aluehallinnon epäkohdat, ts. hallinnon hajanaisuus, talousalue- ja maakuntatason päätöksenteon heikot edellytykset ja aluehallinnon epäkansanvaltaisuus, ovat kauppakamarin mielestä korjattavissa kehittämällä talousalueittain kuntien yhteistoimintaa uuden kuntayhtymämallin pohjalta, keventämällä piirihallintoa, vähentämällä läänien määrää sekä siirtämällä päätöksentekoa alimmalle tasolle, joka kykenee päätökset objektiivisesti tekemään." (08091992c Maakuntahallinnon kokeilulaki.)

Kauppakamari siis toivoi päätösvallan siirtämistä keskushallinnosta alaspäin, mutta toivoi vallan siirtyvän pikemmin paikallistasolle kuin uusille alueviranomaisille. Paikallistasolla kauppakamari sen sijaan toivoi kuntien järjestyvän laajemmiksi, toiminnallisia alueita paremmin vastaaviksi kokonaisuuksiksi.

"Kauppakamari pitää---parempana päätösvallan siirtämistä keskushallinnosta alaspäin siten, että hallinnon hajauttaminen omalta osaltaan tukisi talousaluepohjaisen kuntayhteistyön kehittymistä ja auttaisi samalla keventämään paikallistason hallintoa taloudellisen yhteistyön tuottaman tehokkuuden lisääntymisen kautta. Piirihallintoviranomaisten tehtäviä tulisi tästä syystä siirtää talousalueen muodostavien kuntien yhteenliittymille. Talousaluepohjainen toteutus on perusteltu myös, kun otetaan huomioon siihen rakennettu eurooppalainen tilastointi- ja seurantajärjestelmä, joka muodostaa perustan piirihallintoviranomaisen seurantatehtävälle. Saman jaon pohjalta on muodostettu myös valtioneuvoston hyväksymä maakuntajako." (Mt.)

Kauppakamarin toiveiden mukaisessa ihannetilanteessa hallinnollinen alue vastaisi toiminnallista aluetta. Tämä tarkoittaisi asukkaan ja kunnallistalouden kannalta esimerkiksi sitä, että kunnallisveroja maksettaisiin sen aluekokonaisuuden hyväksi, jonka rajojen sisäpuolella käydään töissä, käytetään palveluja ja asutaan. Strategisen yhteissuunnittelun kannalta puolestaan olisi tärkeätä, että toiminnallinen alue voisi tehdä alueen tulevaisuutta ohjaavat päätökset yhdessä. Kunnallistekniikan ylläpidon ja infrastruktuurihankkeiden järkevän toteuttamisen kannalta tarvitaan vähintään kuntien toimintaa koordinoivia yhteiselimiä. Edellä lainatusta lausunnosta voi tehdä sen johtopäätöksen, että kauppakamari kannatti eri toimintojen hallinnoimista siten, että talousaluepohjainen

kuntayhteistyö, piirihallinto, eurooppalainen tilastointijärjestelmä ja maakuntajako kaikki viittaisivat samaan seutukokonaisuuteen.

Kauppakamari huomautti toisessa yhteydessä, että osittain tilastollisiin tarkoituksiin laadittu eurooppalainen NUTS -aluejako on lähellä sen tarkoittamaa toiminnallisen alueen ideaalia: "Aluejaot ovat merkityksellisiä toimivuuden ja tietojensaannin kannalta. Eurooppalainen NUTS-jako eri portaineen muodostaa pohjan myös hallinnon kehittämiseksi perustuessaan talousaluejakoon (HK08091992b Uudistuva Uusimaa - Uudenmaan aluerakenteen vaihtoehtoja)". NUTS -aluejaossa NUTS2 mukailee, kuten edellä on kerrottu, suurpiirteisesti nykyisten läänien jakoa ja NUTS3 maakuntajako, eli NUTS3:n mukaan Uusimaa jakaantuu Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan alueisiin.

Myös kauppakamarin oman organisaation kehittämisessä oli tarpeen huomioida seudun toiminnallinen alue: Mikäli kauppakamarin maantieteellinen toimialue ei vastaa seudullisen julkishallinnon maantieteellistä toimialuetta (eli on siihen verrattuna liian laaja tai suppea), voi kauppakamarin tavoitteellinen toiminta vaikeutua.

"Lisäksi kauppakamari katsoo, että myös kauppakamarijärjestön rakennetta tulee kehittää vastaamaan yhteistoimintatarpeita aluehallinnon kanssa. Tätä voidaan pitää myös edellytyksenä sille, että kauppakamarit otetaan nykyistä paremmin huomioon viranomaisten taholta." (HK21011993 Valtion keskushallinnon uudistus. Valtion väliportaanhallinnon uudistus. Maakuntayhtymähallinto.)

Myöhemmin vuonna 2006 tapahtunut Helsingin ja Espoon kauppakamarien yhdistyminen sai kauppakamarialueen vastaamaan paremmin toiminnallista aluetta. Yhdistyminen tapahtui yllättävän myöhään, sillä Helsingin kauppakamari on puoltanut toimintaan perustuvia hallinnollisia jakoja koko tutkimani aikajakson ajan.

Kauppakamarin kannattama perustelu hallinnollisen alueen rajaamiselle on siis toiminnallisuus. Jones ja Ward kirjoittivat vanhojen hallinnollisten rajojen itsepintaisesti pyrkivän säilymään toiminnallinen alueen muuttuessa esimerkiksi taloudellisten olojen myötä. Kauppakamarin lausunnoissa toiminnallisen alueen muuttuvuus näkyy konkreettisesti siten, että maantieteellinen alue, johon kauppakamari Helsingin talousalueena viittaa, muuttuu jonkin verran vuosikymmenien myötä.

On vaikea sanoa tarkasti, mitä toiminnalliseen alueeseen kulloinkin kuuluu. Samana ajankohtanakin saattaa olla eroteltavissa useampi osittain päällekkäinen eri asiayhteyteen liittyvä toiminnallinen alue. Tarkastelujakson alussa 1980-luvun lopulla "seutu" viittasi nykyiseen pääkaupunkiseutualueeseen, johon kauppakamari toivoi Sipoon liittyvän. Tarkastelujaksoni lopussa kauppakamarin aktiivisesti lausunnoissaan käsittelemä alue käsitti Uuttamaata laajemman alueen - asiayhteydestä riippuen esimerkiksi Kirkkonummi, Porvoo ja Keski-Uudenmaan kunnat saattoivat kuulua samaan toiminnalliseen alueeseen Helsingin kanssa. Kauppakamarin ihanteiden mukainen kaupunkiseutu on siis alati muutoksessa.

Vuonna 2004 sisäasianministeriöllä oli laaja kehittämishanke Helsingin seudun ja Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kuntien yhteistyön kehittämiseksi. Tässä yhteydessä kaupakamari otti kannanotossaan ison askeleen kohti hallinnollista yhteensulauttamista aikaisempien yhteistyömallien sijasta. Sisäasianministeriölle annetussa lausunnossa kaupakamari toteaa:

"Kauppakamarin mielestä lähtökohtana pitää olla toiminnallisuus, joustavuus ja uusien toimintojen toteuttamismahdollisuus sekä byrokratian vähentäminen. Kauppakamari korostaa, että nyt tehtävillä linjauksilla on erittäin suuri merkitys koko Helsingin metropoli-alueen kehitykselle. Erityisesti tulevat korostumaan työvoiman saatavuuteen ja osaamiseen sekä kaavoitukseen, alueen markkinointiin, asuntotuotantoon ja infrastruktuuriin liittyvät asiat. Näiden asioiden toimivuus edellyttää tehokasta ja toimivaa organisaatiomallia, joka kykenee nykyistä nopeampaan päätöksentekoon alueen kilpailukyvyyn parantamiseksi. Elinkeinoelämän kannalta lähtökohtana pitää olla hallinnollisten toimintojen vähentäminen niin kunta- kuin aluetasollakin.

Jos seudulle perustetaan uusia hallintotasoja ja -elimiä, on niille osoitettava myös selkeä päätöksentekovastuu ja -valta. Neuvottelukuntia seudulla on jo nykyisin aivan riittävästi.

---

Kauppakamari korostaa, että käytännön toiminta on tärkeämpää kuin hallinnolliset toimenpiteet. Vaikka ehdotettu hallintomalli olisi käytännössä ilmeisesti varsin monimutkainen, olisi se kauppakamarin mielestä kuitenkin parempi ratkaisu kuin siirtyä seutuvaaleilla valittuun luottamusmiesorganisaatioon. Seutuvaalit olisivat tarpeeton lisäbyrokratia." (HK29042004 Helsingin seudun yhteistyön kehittämishanke.)

Ehdotetulla hallintomallilla kaupakamari viittaa selvityksessä ehdotettuun ratkaisuun, jossa Helsingin seudun 14 kuntaa koskevista asioista "päätettäisiin maakunnan liiton hallituksessa ja valtuustossa kokoonpanolla, jossa olisivat päättäjinä Helsingin seudun kunnista kyseisiin elimiin valitut henkilöt". Kauppakamari siis kannatti Lefèvren kuntienvälisen mallin mukaista valtuuston valintatapaa, ei seutuvaaleja. Sen sijaan kaupakamari katsoi, että uudella elimellä olisi oltava suuri toimivalta.

Kauppakamarin mukaan uudistuksen oli perustuttava seudun kuntien luonnolliseen yhteistyöhön ja tahtotilaan. Myöskin lainsäädännöllinen perusta oli varmistettava, sillä kokemus oli kauppakamarin mielestä osoittanut yhteistyön muuten toimivan huonosti. Tehokasta ja nopeisiin päätöksiin kykenevää organisaatiota tarvittiin "työvoiman saataavuuteen ja osaamiseen sekä kaavoitukseen, alueen markkinointiin, asuntotuotantoon ja infrastruktuuriin" liittyvien haasteiden kohtaamiseen. (Mt.) Näitä haasteita käsitellään analyysini eri osissa alueen markkinointia lukuunottamatta. Alueen markkinoinnin suhteen kauppakamarin perusnäkemys oli, että markkinoinnin on tapahduttava yhteistyönä ja kansainvälisesti tunnistettavalla nimellä - *Helsinki* herättää ulkomailla enemmän assosiaatioita kuin vaikkapa *Uusimaa*.

Kauppakamari kyseenalaisti myös maakuntajaotuksen 2000-luvulla aiempaa voimakkaammin: "On myös katsottava, mitä synergiaa Itä-Uudenmaan elinkeinoilla on naapurimaakuntien kanssa ja hyödynnettävä tämä. Kuntien eikä maakuntien rajoilla ei saa olla elinkeinoja rajoittava vaikutus." (HK26032003 Lausunto Itä-Uudenmaan elinkeinostrategiasta.) Maakuntajaotuksen tarkastamisen perusteena kauppakamarilla oli, että maakuntien väliset rajat eivät saaneet haitata alueen yhtenäistä kehittämistä. Lievempänä keinona kauppakamari myös muistutteli naapurimaakuntia yhteisen näkemyksen tärkeydestä näiden tehdessä maakunnallisia päätöksiään:

"Itä-Uusimaa on tärkeä osa Helsingin metropolialuetta ja sen tulee omalta osaltaan kaikin tavoin myötävaikuttaa alueen kasvuun ja kehittymiseen yhä kilpailukykyisemmäksi. Itä-Uudenmaan pitää olla valmis ottamaan vastaan osansa väestönkasvusta ja kääntämään pääkaupunkiseudun kasvun levittäytyminen alueelleen eduksi. Väestönkasvun hillitseminen ja maantieteellisten tosiasioiden kieltäminen koituu koko metropolialueen vahingoksi ja samalla rajoittaa Itä-Uudenmaan tulevaisuuden kehitystä." (HK20062005 Itä-Uudenmaan maakuntakaavaluonnos 28.2.2005.)

"Esillä olevat kehittämisvyöhykkeet sijaitsevat Helsingin pohjois- ja länsipuolella - samoilla suunnilla sijaitsevat myös tärkeimmät liikenneinfrastruktuurihankkeet. Koko työ- ja elämäntilueen kattavan joukkoliikenteen osalta ei itäsuuntaan ole suunnitelmia. Koska kahden maakuntaliiton yhdistämisen edut ovat kiistattomat, pitäisi asia ottaa selkeämmin esiin myös maakuntaohjelmassa." (HK24082006 Luonnos Uudenmaan maakuntaohjelmaksi 2007-2010.)

Suurta huomiota saaneessa lehdistötiedotteessa, jossa kauppakamari luvussa 10.1.2.1 kuvatus mukaisesti kannatti pääkaupunkiseudun kuntien yhdistymistä, se kannatti vastaavasti myös maakuntien yhdistämistä:

"Uudenmaan ja Itä-uudenmaan maakuntien yhdistämisellä helpotettaisiin käytännössä yhtenäisen talousalueen kaavoituksen valmistelua ja vähennettäisiin paikallista hallintoa. Päällekkäisyys näkyy nyt muun muassa siinä, että alueiden maakuntakaavojen valmistelu tapahtuu kahdessa erillisessä organisaatiossa ja lisäksi niiden valmistelussa on 2-3 vuoden "aikaero". Kauppakamari katsoo, että kansainvälisen kilpailun jatkuvasti kiristyessä alueen yritystoiminnalla ei ole varaa tällaisiin viiveisiin. Yhteinen maakuntakaava edesauttaisi sekä Itä-uudenmaan että Uudenmaan kehitystä." (HK29042004B Helsingin kauppakamari kannattaa pääkaupunkiseudun kaupunkien yhdistämistä.)

---

Kauppakamari toteaa, että Kirkkonummen ja ennen kaikkea Sipoon kytkeminen pääkaupunkiseutuun on elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeää. Myös Keski-Uudenmaan kunnilla on seudun kehityksen kannalta merkittävä rooli. Käytännön toimivuus on merkittävää. Liian moniportaisen hallinnollisen luokituksen muodostamiseen kauppakamari suhtautuu suurella varauksella." (HK29042004 Helsingin seudun yhteistyön kehittämishanke.)

Kauppakamari kannatti siis seudun ydinalueen laajentamista siten, että Sipoo ja Kirkkonummi otettaisiin mukaan pääkaupunkiseutuun ja YTV:n jäseniksi. Pohjoissuunnassa Keski-Uusimaan kunnat tuli myös ottaa selkeämmin mukaan yhteiseen suunnitteluun. Raja Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan välillä tuli poistaa. Vuoden 2004 lausunnoissa kauppakamari siis vaati hallinnollisia yhdistämistoimia.

Kuten Harvey Molotchin teoriaa esitellessäni totesin, bisnesilmastoa voi luoda hyvin monella tavalla. Helsingin seudulla kauppakamarin kohdalla bisnesilmaston luominen on tarkoittanut muun muassa esityksiä seudun julkishallinnon yhteistyön tiivistämiseksi, ja kuten luvussa 10.2 seuraavaksi esitän, seudun maankäytön suunnittelun järjeistämiseksi. Kauppakamari katsoo, että sen yritysmaailman toimintaedellytysten parantamiseksi tekemät esitykset ovat myös useimpien asukkaiden elinolojen ja valinnanmahdollisuuksien kannalta myönteisiä.

### **10.1.2.3 Seudullisen hallinnan kehittäminen pitkän tähtäimen tavoitteena**

Lopuksi tarkastelen edellä analysoituja seudulliseen hallintaan ja kuntien yhteistyöhön liittyviä lausuntoja kauppakamarin vuosina 1982 ja 1990 laatimien suosituskokoelmien, eli pitkän tähtäimen strategioiden valossa. Kauppakamarin näkemys oli vuonna 1982, että pääkaupunkiseutua tuli suunnitella kokonaisuutena siten, etteivät kuntarajat aiheuta haittoja asukkaille, kunnille tai elinkeinoelämälle. Kauppakamarin tavoitteena oli siis minimoida kuntarajojen merkitys. Se myönsi, että hallinnollisilla rajoilla on merkityksensä "asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi" ja hallinnon liiallisen koon estämiseksi, mutta pääsääntöisesti se piti rajoja teennäisinä ja toimintoja haittaavina.

Kauppakamari piti ihanteenaan pääkaupunkiseudun kuntarajojen pyyhkimistä, mutta esitti tästä huolimatta Helsingin kaupungille vakavasti, ettei sellaisesta vielä 1980-luvun kuluessa tehdä aloitetta. Syy tähän oli selkeä: "Ylikunnallisen yhteistyön ilmapiirin" oli parannettava. (Helsingin kauppakamari 1982, 7.) Puheet kuntien yhdistämisestä olisivat saattaneet saada kunnat epäluuloisiksi kaiken lähentymisen suhteen. Kauppakamari näyttäytyi maltillisen uudistusmielisenä: Se ei esitä asiaansa hyökkäävästi ja sanele bisnemaailman nimessä reunaehtoja, vaan kehottaa kuntia rauhallisuuteen yhdistymishankkeissa.

Kauppakamari toivoi sen sijaan Helsingin kaupungin 1980-luvun lopun kuluessa houkuttelevan Sipoon kunnan mukaan pääkaupunkialueen yhteistyöhön ja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan jäseneksi. Liitosta puolsi kauppakamarin mukaan eniten maapoliittiset seikat, sillä pääkaupunkialue oli "vaarassa 1980-luvulla jäädä torsoksi". (Mt., 7.) Koska kauppakamari kaavaili YTV -alueelle yhteistä kaavoitusta, olisi Sipoon kuuluminen samaan kokonaisuuteen Helsingin luontaisen laajenemisen kannalta tärkeää. Sipooahan kuului Helsingin tavoitteiden kannalta hankalasti eri seutukaavaliittoon (ja vuodesta 1993 eri maakuntakaavaan). Historia tuli osoittamaan, että Helsingin laajeneminen olisi vielä neljännesvuosisataa myöhemmin kipeä kysymys.

Kauppakamari ehdotti ylikunnallisesti hoidettavien asioiden määrän kasvattamista muuttamalla YTV-lakia yhteistyötä suosivampaan suuntaan. Kaavoituksen lisäksi pääkaupunkiseudulla voitaisiin yhdessä hoitaa energiahuoltoa, joukkoliikennejärjestelyjä, jätehuoltoa, sopivaksi katsottavia kulttuuri- ja virkistyspalveluja sekä osin terveydenhuoltoa, päivähoitoa ja koulutusta. (Mt., 10-11.) Kunnallista itsehallintoa oli kauppakamarin mukaan pidettävä arvossa, mutta pääkaupunkialue oli muodostunut "varsin yhteiseksi asumis-, työssäkäynti-, palvelujen tarjonta-, markkinointi-, huolto-, vapaa-ajan käyttö- jne. alueeksi." (Mt., 7-8.) Näin yhteisen hallinnan ja yhteistyön tavoittelu oli perusteltua, kuitenkin hallintoa ja verotusta lisäämättä. Kulttuuripalvelujen ja päivähoidon kaltaisten toimintojen hoitaminen (ja maksaminen) yhdessä pääkaupunkiseutuna oli melko radikaali uudistusaloite, eikä näihin ajatuksiin kauppakamarin yksittäisissä kannanotoissa palattu.

Kauppakamarin vuonna 1982 suunnittelemat suositukset vastasivat kuitenkin pitkälti sen seuranneella vuosikymmenellä esittämiä yksittäisiä kannanottoja ja aloitteita. Asia-

kirjaa voisi melkein pitää etukäteen laadittuna yhteenvetona siitä, mihin seikkoihin kauppakamari tulisi seuraavina kymmenenä vuotena puuttumaan. Kannanottojen sisältöä tietysti ohjaa pitkälti se, mitä julkishallinnosta kulloinkin esitetään. Näistä julkisista hankkeista ja uudistuspainesta kauppakamarilla näytti olevan varsin hyvä ennakkokäsitys.

Vuoden 1990 strategiassa on yllättävän vähän konkreettisia suosituksia kuntien yhteishallinnan kehittämiseksi. Peruslähtökohta on kuitenkin selkeä, ja sitä on myös noudateltu 1990-luvulla esitetyissä lausunnoissa:

"Kasvualueen julkinen hallinto pitäytyy liikaa kuntarajoihin ottamatta huomioon taloudellisia ja toiminnallisia aluekokonaisuuksia ja järkevää keskusrakennetta. Elinkeinoelämälle ja väestölle on kuntarajoilla vähäisempi merkitys kuin työssäkäynti- ja talousalue- rajoilla. Erityisesti pääkaupunkiseutu tulee nähdä yhtenä kokonaisuutena, valtakunnallisena metropolina." (Helsingin kauppakamari 1990, 11-12.)

Konkreettisiksi yhteistyökohteiksi kauppakamari halusi kaavoituksen lisäksi liikenteen yhteensovittamisen, kunnallistekniikan rakentamisen ja ylläpidon, sekä kunnallisten palvelujen tarjonnan kuntien raja-alueilla. Investointeja tuli yhdistää, samoin perittäviä palvelumaksuja. (Mt., 12.)

Metropolialueen lisäksi kauppakamari suunnitteli vaikuttavansa myös laajemman toiminnallisen alueen yhteistyön parantamiseen. Kasvualueella toimii liian monta (neljä) seutukaavaliittoa, useita kuntainliittoja ja YTV, mikä oli voimavarojen tuhlausta. Pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteisenä päätöksentekuelimenä YTV:n merkitys oli liian pieni. (Mt., 12) Kauppakamari aikoi siis 1990-luvulla ajaa laajemman alueen keskittelyä hallintaa. Tätä aikomusta myös noudatettiin yksittäisissä lausunnoissa.

## **10.2 Kaavoitus seudullisena yhteensovittamisena**

Kauppakamari on esittänyt paljon näkemyksiä toiminta-alueensa maankäytöstä sekä yleisemmin maankäytön ohjausjärjestelmästä. Tarkastelen kaavoituksesta esitettyjä näkemyksiä yhtenä seudullisen yhteistoiminnan muotona. Neil Brennerin mukaan alueen elinvoimaisuus vaatii seututasoista yhteistyötä ja elinkeinoelämän näkemysten huomi-



oimista maankäytön suunnittelussa. Millainen on kauppakamarin näkemys suunnittelu-yhteistyön onnistumisesta Helsingin seudulla?

Hallinnollisten rajojen pirstoman alueen suunnittelu ei välttämättä suju harmonisesti. Ristiriitaisuuksia voi ilmetä naapurikuntien yleiskaavojen linjauksissa tai eri kaavatasojen maankäyttötavoitteissa (eli ikään kuin horisontaalisesti ja vertikaalisesti). Vierekkäisten kuntien yleiskaavat voivat olla ristiriitaisia esimerkiksi raja-alueiden tuntuun suunniteltavien toimintojen ja liikenne- ja palveluratkaisujen suhteen. Keskinäisen yleiskaavojen yhteensovittamisen lisäksi kunkin kunnan olisi yhdenmukaistettava yleiskaavansa myös seutukaavaan nähden. Kauppakamarin mukaan ihannetilanteessa yhden toiminnallisen alueen suunnittelua ohjaisi yksi yhtenäinen kaava ristiriitojen ja hidasteiden välttämiseksi.

### **10.2.1 Helsingin ja pääkaupunkiseudun suunnittelu**

Jo Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan tehtäviä pohdittaessa vuonna 1987 kauppakamari esitti toiveensa pääkaupunkiseudun kuntien yhteisestä yleiskaavasta:

"---kauppakamari pitää välttämättömänä YTV:n kaupunkirakenteen koossa pitämiseksi ja kaupunkien maista piittaamattoman maankäytön estämiseksi, että metropolialueen uusi hallintoyksikkö saa tehtäväkseen yhtenäisen yleiskaavoituksen, joka siirretään kunnilta uudelle hallintoyksikölle." (HK1987 Seutuhallintokomitean mietintö)

Kauppakamari perustelee yhteissuunnittelun tarvetta sillä, että alue on samaa toiminnallista kokonaisuutta. Asukkaat ja yritykset ylittävät päivittäin työssäkäynnin, asioinnin ja kuljetusten merkeissä kaupunkien hallinnolliset rajat. Kauppakamarin mukaan olisi oikein, että saman toiminnallisen alueen asukkaat ja yritykset voisivat käyttää samoja julkisia palveluja samaan hintaan. Myös erillisinä paloina suunnitellun aluerakenteen hajanaisuus aiheuttaa molemmille ryhmille kustannuksia. (Mt.) Yleensäkin yhteensovittamistarpeen perusteena on siis se, että rajat kuntien tai maakuntien välillä aiheuttavat turhia hankaluuksia alueiden asukkaille ja yrityksille. Asukkaiden ja yritysten oli myös saatava selkeä käsitys suunniteltavien alueiden toiminnoista ja luonteesta. Ihannetilanteessa suunnittelukokonaisuus ja hallinto vastaisivat toiminnallista aluetta. Tutkimaani jaksoon ajoittui kaksi Helsingin yleiskaavan valmistelua. Niistä ensimmäistä valmistellessa kauppakamari ilmaisi jo yhteensovittamistarpeen painokkaasti:

"Kauppakamari toteaa, että erityisesti seudullisella yhteensovittamisella on suuri merkitys niin Helsingin kuin koko seudunkin toimivuudelle. Pääkaupunkiseudun elinkeinoelämälle on tärkeää, että toimintaa seudulla ei rajoita kuntarajat, vaan että pääkaupunkiseutu nähdään yhtenä kokonaisuutena.---Yleiskaavaehdotus tulee yhteensovittaa pääkaupunkiseudun muiden kaupunkien yleiskaavojen ja taajamaseutukaavan kanssa siten, että se antaa selkeän kuvan toiminnoista ja kehittymisestä seudulla." (HK15031991 "Lausuntonluonnos Helsingin yleiskaavaluonnoksesta 1992".)

Seuraavan yleiskaavan lähtökohtana tuli kauppakamarin mielestä olla pääkaupunkiseudun kilpailukyvyn turvaaminen Itämeren piirissä. Kauppakamari arvioi, että seudulla on varauduttava pitkään ja voimakkaaseen väestönkasvuun ja tilavarausten maksimointiin maankäytön suunnittelussa. Vaikka suuri osa kasvusta tulisi kohdistumaan Helsinkiin, tuli kauppakamarin mukaan huomioida, että osa luonnollisesti suuntautuu lähikuntiin. Kauppakamari halusi ylläpitää ajatusta kaupungin rajat ylittävästä seudullisesta suunnittelunäkemyksestä myös keskuskaupunki Helsingin yleiskaavan luonnostelun yhteydessä. (HK06101999 Helsingin yleiskaavaluonnos 2002.)

Yleiskaavassa tuli siis kauppakamarin mukaan ottaa aiempaa yrittäjämäisempi lähestymistapa kaupunkiseudun kehittämiseen. Pääkaupunkiseudun kehittämisessä kauppakamari toivoi muutenkin aktiivista otetta: Se ei ollut tyytyväinen YTV:n laatimaan Pääkaupunkiseudun tulevaisuuskuva 2020 -ohjelmaluonnokseen sisältyvään ennusteeseen tuotantotoiminnan, työpaikkojen ja toimitilojen vähenemisestä pääkaupunkiseudulla. Myös yritysten kansainvälistymisen oli ohjelmaluonnoksessa arvioitu siirtävän tuotantoa pois, kun kauppakamarin tavoitteena päinvastoin oli ulkomaisten yritysten houkuttelu alueelle.

"Suunnitelman toteutuminen vaatii hyvää pääkaupunkiseudun kaupunkien, kehyskuntien ja elinkeinoelämän yhteistyötä. Kauppakamari toteaa, että pääkaupunkiseudun kasvaessa tulee kehyskuntien rooli korostumaan entistä enemmän. Näin ollen ne on kytkettävä nykyistä tiiviimmin alueen maankäyttö- ja infrastruktuurisuunnitteluun." (HK14101998 Pääkaupunkiseudun tulevaisuuskuva PKS 2020 -luonnos.)

Neil Brennerin mukaan seututasoisen yhteistyön, maankäytön suunnittelun ja taloushallinnon kehittäminen oli eurooppalaisten kaupunkiseutujen strategian luojien keskuudessa katsottu miltei välttämättömäksi kaupunkiseutujen menestykselle. Kauppakamari kritisoi julkishallintoa passiviseksi pääkaupunkiseudun yrittäjähenkisen uudistamisen suhteen.

Kauppakamari muistutti, että kaupungin yleiskaavassa sekä naapurikuntien yleiskaavat, että maakuntakaava oli otettava huomioon. Edellä esittelemiäni käsitteitä soveltaen tärkeätä oli siis sekä horisontaalinen että vertikaalinen yhteensovittaminen. Maakuntakaavassa määritetyissä toiminnoissa oli pitäydyttävä, eikä naapurikuntien kanssa pitänyt tehdä ristiriitaisia suunnitelmia:

"Kauppakamari korostaa, että on tärkeää valmistella yleiskaava siten, että siinä otetaan huomioon maakuntakaavassa tehdyt merkinnät. Samoin on yritystoiminnan kannalta merkityksellistä, että yleiskaava suunnitellaan ottamalla huomioon pääkaupunkiseutu ja Helsingin talousalue kokonaisuutena." (HK20052002 Helsingin yleiskaava 2002, kaava-luonnos.)

Kauppakamari huomautti naapurikuntien yhteissuunnittelun tarpeesta useiten Vantaan kaupungille, sillä se kuului koko tutkimani jakson ajan Helsingin kanssa samaan kaupakamaripiiriin ja seutukaava-alueeseen, toisin kuin Espoo (joka vuoteen 2006 asti oli eri kaupakamarialuetta) tai Sipoo (joka ei kuulunut pääkaupunkiseutuun eikä Helsingin kanssa samaan seutu- tai maakuntakaava-alueeseen).

Kauppakamari toivoo Vantaan kaupungin valmistelevan yleiskaavansa seutukaavan ja rinnakkaisen Helsingin yleiskaavan huomioiden, tai jopa vuorovaikutuksessa näiden kaavojen laatijoiden kanssa. Christian Lefèvren termein ilmaistuna kaupunkiseudun kaavoituksessa tarvittiin vähintäänkin kuntienvälistä yhteistyötä. Toiminnallinen kokonaisuus täytyi ottaa huomioon.

"Yleiskaavaluonnosten yhteensovittaminen seudullisesti naapurikuntien tekeillä olevien yleiskaavojen kanssa on myös elinkeinoelämän kannalta tärkeä tavoite pääkaupunkiseudun toiminnallisen kokonaisuuden varmistamiseksi. Oleellista on tällöin myös Vantaan yleiskaavaluonnoksen jatkokäsittelyssä yhteensopivuus seutukaavaliiton taajama-alueita, liikenneväyliä ja alueita sisältävän seutukaavaluonnoksen kanssa, tarvittaessa eri osapuolten välisin tarkistuksin." (HK 19121990 "Vantaan yleiskaavaluonnos".)

Huonoimmillaan kuntarajojen eri puolilla voitaisiin toteuttaa toisistaan poikkeavia suunnitelmia tielinjausten tai raja-alueen muun yhdyskuntarakenteen suhteen. Kauppakamari halusi naapurikuntien hakevan raja-alueiden maankäyttöön yhteiset linjaukset.

"Yleistoteamuksena seudullisesta yhteensovitustarpeesta kauppakamari toteaa vielä yleensä kuntien yleiskaavojen puutteena olevan kuntien raja-alueiden painoarvon alimitoituksen suunnittelukohteena. Yhtenäisellä pääkaupunkiseudulla tulisi myös kaupunkien raja-alueilla saada aikaan nykyistä tehokkaampia ratkaisuja." (Mt.)

Yleiskaavojen yhteensovittaminen ei toteudu helposti, mikäli kuntien näkemykset alueiden, etenkin raja-alueidensa, kehittämistä poikkeavat toisistaan. Kauppakamari ehdotti korjausta esimerkiksi Vantaan yleiskaavaluonnokseen vuonna 1990. Vantaan kaupunki ei aikonut omissa liikenneväylähankkeissaan huomioida riittävästi Helsingin Vuosaaren suunnittelemaa suursatamaa, koska Vantaan kaupungin kannan mukaan satama olisi tullut sijoittaa kokonaan pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. (Mt.)

### 10.2.2 Maakunnallinen ja muu laajempi suunnittelu

Kauppakamarin intresseissä on myös kuntien yleiskaavoja laajempi seutukaavoitus. Kauppakamari on halunnut kaikkien kaavoitustyötä tekevien tahojen suhtautuvan kaavoitukseen seutukokonaisuuden huomioiden. Kauppakamari on ottanut kantaa maakuntien liittojen väliseen ja vielä tätäkin laajempaan yhteistyöhön maankäytön suunnittelussa. Kaavoituskysymyksiin tuli siis liittyä samat toiminnalliset perusteet kuin hallinnolliseen uudistamiseen, jota käsittelemme luvussa 10.1: Sekä hallinto että maankäytön suunnittelu tulisi järjestää toiminnallista aluekokonaisuutta vastaavaksi vanhat hallinnolliset rajat unohtaen. Kuten Jonas ja Ward totesivat, hallinnolliset rajat ovat kuitenkin yleensä hyvin pysyviä ja sellaisina vaikeuttavat kaupunkiseutujen yrittäjämäistä kehittämistä.

Tutkimani jakson alussa vuonna 1987 kauppakamari esittää seudun kehittämisestä lausunnon, joka kuvaa eri toiminnallisten alueiden sisäkkäistä rakennetta:

"Kauppakamari pitää merkityksellisenä ennen muuta sitä, että metropolialuetta suunnitellaan ja rakennetaan yhteisesti sovitun (yleiskaavan) mukaisesti. Toisaalta on yhtä tärkeää, ettei tätä aluetta eroteta omaksi seutukaava-alueekseen, sillä se on vain osa huomattavasti suuremmasta vuorovaikutusalueesta, joka käsittää laajan kehysalueen. Nykyisen YTV-alueen pinta-ala on riittävän suuri kiinteän metropolialueen kaupunkirakenteelle (ja yleiskaavalle), mutta toisaalta se on liian pieni muodostaakseen oman seutukaava-alueensa." (HK1987 "Seutuhallintokomitean mietintö".)

Pääkaupunkiseudun yhteinen yleiskaava mukailisi kauppakamarin mielestä toiminnallista kokonaisuutta paremmin kuin liian tiukoiksi rajatut kuntien yleiskaavat. Kauppakamarin näkemys vastaa Neil Brennerin kuvaamaa länsi-eurooppalaisten talouspoliittisten eliittien yleistä käsitystä, jonka mukaan metropolialue on kehittämistyön kannalta luonnollisempi talousalue kuin kaupunki tai valtio. Kauppakamari ei kuitenkaan halun-

nut pääkaupunkiseutua seutukaava-alueeksi, koska seutukaava-alueen näin tiukka rajaaminen hankaloittaisi laajempaa kokonaissuunnittelua.

Toiminnallisia alueita esiintyy sisäkkäin. Seutukaava-alueella toimintoja tuli koordinoida vuorovaikutteisesti, kun taas vaikutuksiltaan tarkemman ja sitovamman yleiskaava-alueen haluttiin koskevan vain pääkaupunkiseutua. Toiminnallisten alueiden päällekkäisyys varmastikin osaltaan mutkistaa seudullisen hallinnon ja suunnittelun kehittämistyötä.

Kauppakamari kritisoi 1980-luvun lopulla sitä, ettei Uudenmaan jakaminen viiteen seutukaavaliittoon tukenut alueen toiminnallista kokonaisuutta.

"Helsingin seudun toiminnalliseen ja aluerakenteelliseen kokonaisuuteen kuuluisivat kauppakamarin käsityksen mukaan Helsingin seutukaavaliiton rajojen ulkopuolelta nykyisin ainakin Kirkkonummen ja Sipoon kunnat. Yleispiirteiselle seutusunnittelulle sopivampi alue käsittäisi lähes koko Uudenmaan läänin, sen itäisimpiä osia ehkä lukuun ottamatta. Kuitenkin läänissä toimii nykyään viisi seutukaavaliittoa." (HK18101988 "Helsingin seudun seutusunnitelmaluonnos".)

"Erityisesti kauppakamari kiinnittää huomiota vielä seutukaavan sopeuttamiseen pääkaupunkiseudun kaupunkien samanaikaisesti tehtävien yleiskaavojen kanssa. Viimeistään seutukaavaluonnosta viimeisteltäessä tulee pääkaupunkiseudun kaupunkien uusien yleiskaavojen vaikutukset ottaa huomioon seutukaavassa. Tärkeää on myös seutukaavan yhteensovittaminen muiden seutukaavaliittojen alueeseen. Koska esimerkiksi Kirkkonummi, Sipoo ja eräät muut kunnat kuluvat välittömästi pääkaupungin työssäkäynti- ym. vaikutusalueeseen, on Helsingin seutukaavaliiton alue liian pieni erikseen käsiteltäväksi." (HK25091990 "Luonnos taajama-alueet, liikenneväylät ja -alueet sisältäväksi seutukaavaksi".)

Yhtenäistämisen ohella kauppakamari toivoi Helsingin seudun seutusunnittelulta joustavuutta aluerakenteen muutoksille, sillä se piti kasvupaineita ja rakennemuutoksen vaatimuksia vaikeasti ennakoitavina. Kauppakamari katsoi tarvittavan koko seudun aktiivisuutta asuntotuotannossa, mikäli työpaikkojen määrän kehitys haluttaisiin pitää hyvänä.

Luonnollisesti myös kuntarajoja ylittävien liikenneväylien suunnittelu tuli kauppakamarin mielestä merkitä seutusunnitelmaan. Työssäkäyntialue on monissa kauppakamarin lausunnoissa tärkeä kriteeri hallinnon ja suunnitteluyhteistyön sopivalle laajuudelle. Esimerkiksi liikennejärjestelmä pitäisi suunnitella laajemmalla aluepohjalla, koska ihmisille ei pääkaupunkiseudulla löydy sopivia tai riittävän edullisia asuntoja, jotta he voisivat asua työpaikan lähellä.

"Liikenteen suunnittelussa on kysymys paljon muustakin kuin vain alueiden ja yritysten kilpailukyvyistä. Asumisen kalleus ja pääkaupunkiseudun niukat asumismuotojen vaihtoehdot saavat ihmiset muuttamaan yhä kauemmaksi työpaikoista, mikä johtaa pendelöinnin lisääntymiseen ja yhä pidempiin ja hankalampiin työmatkoihin. Tosiasiallinen työssäkäyntialue on jo huomattavasti pääkaupunkiseutua laajempi. Seuraava liikennejärjestelmäsuunnitelma tulee laatia koko työssäkäyntialueen kattavaksi. (HK19122006 PLJ 2007 -liikennejärjestelmäluonnos ja sen ympäristöselostus.)

Liikennejärjestelmän lisäksi myös palapelin muut osat - asuminen, työssä käyminen ja elinkeinojen ohjaaminen - tuli kauppakamarin mukaan järjestää laajemman alueen yhteistyönä. Hallinnon ja suunnittelevien elimien tuli kattaa koko se alue, jolla asutaan, asioidaan ja käydään töissä.

Kun maakuntaa jakavat seutukaavaliitot oli (vuonna 1993) lakkautettu, kauppakamari kohdisti kritiikkinsä maakuntien välisiin rajoihin. Se käyttikin metropolialue -käsitettä rohkeasti totuttua laajemmasta alueesta. Kauppakamari katsoi nyt, että Itä-Uudenmaan alueiden tulisi kuulua Helsingin metropolialueen käsittävään maakuntaan, tai ainakin Itä-Uudenmaan tuli valmistella maakuntakaava yhteistyössä Uudenmaan kanssa. Lausunto kuulostaa vahvalta, mutta on muistettava, että seutukaava on luonteeltaan periaatteellisempi ja ohjasvaikutukseltaan lievempi kuin alemmat kaavatasot - esimerkiksi aluevarauksia maakuntakaavassa tehdään vain välttämättömissä tapauksissa. Kauppakamarin voi siis arvioida halunneen laajempaa vuoropuhelua alueen suunnitteluperiaatteista:

"On valitettavaa, että kaavaluonnos koskee vain osaa Uuttamaata. Jatkossa pitäisi päästä siihen, että tehdään yksi koko Helsingin metropolialuetta koskeva maakuntakaava. Usean maakuntakaavan ongelmat korostuvat maankäytön suunnittelussa. Käytännössä esimerkiksi pääkaupunkiseutu kehyskuntineen on yhtenäistä toiminallista talous- ja liikennealuetta, jossa kunta- ja maakuntarajoilla ei ainakaan asukkaiden ja elinkeinoelämän kannalta katsottuna saa olla kehitystä rajoittavaa vaikutusta." (HK20062005 Itä-Uudenmaan maakuntakaavaluonnos 28.2.2005.)

Porvoon aluerakenneselvityksestä annetun lausunnon yhteydessä kauppakamari tarkentaa hieman sitä, miksi yhdistynyt Uusimaa olisi tarpeen. Helsingin metropolialueen kilpailukyvyyn parantaminen edellyttää sen mahdollisuutta kehittyä ja kasvaa myös itään päin. Kauppakamari halusi Sipoon kuuluvan metropolialueeseen ja sallivan sen urbaanin ytimen laajenemisen alueelleen.

"Selvityksen kohteena on alue, jonka pitkäjänteistä ja tarkoituksenmukaista kehittämistä on vaikeuttanut erityisesti kuntien väliset erimielisyydet sekä alueen kuuluminen kahteen eri maakunnan liittoon. Jotta kyseisen alueen maankäyttöä voitaisiin suunnitella alueen maantieteellisen sijainnin mukaisesti osana Helsingin metropolialuetta, pitää kauppakamari tärkeänä, että alueen maakuntaliitoista muodostetaan yksi yhteinen liitto.

---

Kauppakamari pitää hyvänä, että selvityksessä on tunnustettu selvä tarve ylikunnalliselle ja ylimaakunnalliselle suunnittelulle. Helsingin metropolialueen kilpailukyvyyn ylläpitäminen ja parantaminen edellyttää mahdollisuutta kasvaa ja kehittyä länsi- ja pohjoissuunnan lisäksi myös itään päin.

Todellisuudessa pääkaupunkiseutu kehyskuntineen on yhtenäistä toiminnallista talous- ja liikennealuetta, jossa kunta- ja maakuntarajoilla ei ainakaan asukkaiden ja elinkeinoelämän kannalta katsottuna tule olla kehitystä rajoittavaa vaikutusta. Kauppakamari pitää tärkeänä, että keinotekoisesta raja-aidasta maakuntaliittojen välillä luovutaan ja että selvitysalueen kunnat ryhtyvät yhteistyössä suunnittelemaan aluetta yhtenä kokonaisuutena." (HK30042004 Helsingin seutu - Porvoo aluerakenneselvitys.)

Tässä Itä-Uudenmaan liitolle antamassaan lausunnossa kauppakamari siis myös rinnasti asukkaiden ja elinkeinoelämän edut. Edeltävät lausunnot ovat kärkeviä siltä osin, että kauppakamari väittää yhdentymiskehityksen jarrutuksen olevan asukkaiden edun vastaista. Helsingin ja Sipoon välillä kulkee sekä kunnan että maakunnan raja. On käynyt varsin selväksi, että suuri osa Sipoon puolella rajaa asuvista nimenomaan toivoi rajan vaikuttavan kehitystä jarruttavasti. Elinkeinoelämän etu ei välttämättä ole kaikkien pääkaupunkiseudun asukkaiden omakseen kokema etu.

Kauppakamarin halu yhdistää Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntakaavoitus liittyy ehkä eniten sen toiveisiin asuntotilanteen parantamisesta. Asumisen kalleus ja asumismuotovaihtoehtojen vähäisyys esitetään nimenomaan elinkeinoelämän menestymisen esteenä.

"Kauppakamarin mielestä Uudellemaalle pitää laatia yksi yhteinen sekä Uudenmaan että Itä-Uudenmaan liiton alueet käsittävä maakuntakaava. Elinkeinoelämän kannalta on tärkeää, että päästään eroon hallinnollisten rajojen aiheuttamista käytännön ongelmista.--- Helsingin seudun asunto-olojen parantamisella on huomattava merkitys seudun elinkeinoelämän menestymiselle. Ellei asuntotuotantoa kyetä lähitulevaisuudessa olennaisesti lisäämään, heikennetään koko seudun kehitystä." (HK13072000 Valtion, pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien välinen yhteistoiminta-asiakirja asumisen sekä siihen liittyvän maapolitiikan ja liikenteen kehittämistä.)

Kauppakamari myös toivoi kehyskuntien tekevän joustavia kaavoja, jotta ne voisivat reagoida koko seudun rakentamistarpeeseen, mikäli pääkaupunkiseudun kunnat jäävät omista tavoitteistaan (HK17012003 Pääkaupunkiseudun tulevaisuuskuva PKS 2025 - luonnos). Kauppakamari ehdotti, että kaikki alueen kunnat tuottaisivat asuntoja monipuolisesti, mikä nähtiin yritysten työvoiman saannin kannalta tärkeänä. Asuntoja tarvit-

tiin Helsingin tuntumaan niin palvelusektorin kaipaamalle nuorelle työvoimalle, kuin nuorille suurempaa asuntoa lähialueilta etsiville perheillekin.

"Asunto-ongelma on ja tulee olemaan alueen yksi keskeisimmistä haasteista. Kauppakamarin mielestä tässäkin pitää olla lähtökohtana se, että toimenpiteet keskitetään niille alueille, missä väestönkasvu on suurinta. Tällaisia alueita ovat pääkaupunkiseudun lisäksi Keski-Uudenmaan kunnat. Elinkeinoelämän kannalta on merkittävää, että asuntotuotannossa panostetaan monipuoliseen tuotantoon siten, ettei tämä muodostu esteeksi yritysten lisätyövoiman rekrytoinnissa." (HK20052002b Uudenmaan maakuntakaavaluonnos.)

Lopulta kauppakamarin toiveet yhteisestä suunnittelusta eivät rajoitu edes lähimaakuntiin. Koko Etelä-Suomea tulisi suunnitella koordinoitusti. Maakuntakaavat voivat pirstaloiva kokonaiskuvaa esimerkiksi liikenneväylästä suunniteltaessa.

"Kauppakamari korostaa, että lukuisten erilaisten seutukaavojen voimassaolo vaikeuttaa koko maakunnan alueen suunnitelmien hahmottamista ja yhtenäistä tulkintaa. Samoin maankäytön kannalta hankaloittava tekijä on se, että Helsingin talousalueella on suunnitteilla tai voimassa useita maakuntakaavoja. Lähtökohtana pitää olla laajojen kokonaisuuksien samanaikainen suunnittelu. Tällaisia kokonaisuuksia ovat mm. Helsinki-Tampere -vyöhyke ja eteläinen rannikkovyöhyke." (Mt.)

Kauppakamari on säännöllisesti pyrkinyt olemassa olleita kaavoitustasoja laajempiin suunnittelukokonaisuuksiin. Kaavoituksen tavoitteena tuli olla seudullinen kasvukeskuksien verkosto, joka kauppakamarin edustamien yritysten kannalta turvaa sekä riittävän asiakaspohjan että hyvät rekrytointimahdollisuudet. Nämä edellyttävät harkittuja asuntopoliittisia linjauksia, julkisten palvelujen järjestämistä ja sopivia liikenne- ja ratkaisuja. Kauppakamari katsoo, että yritysten ja asukkaiden kannalta toimivan alati laajenevan toiminnallisen alueen suunnittelu vaatisi usein laajempaa yhteistyötä, kuin mihin hitaasti reagoiva julkishallinto kulloinkin on totuttanut. Kuten Jonas ja Ward tulkitsivat, hallinnon muuntautumiskyvyttömyys on hidaste kaupunkiseutujen yrittäjämäiselle kehittämiseksi.

### **10.2.3 Maankäytön ohjaus Helsingin seudun erityisongelmana**

Kauppakamari on vuosien varrella esittänyt kaavoitusjärjestelmästä hyvin monenlaisia arvioita kulloinkin pohdittavina olleista uudistuksista riippuen. Kauppakamarin peruskritiikin mukaan suomalainen kaavoitusjärjestelmä ei mahdollista riittävän nopeaa ja joustavaa suunnittelu- ja rakennustoimintaa. Kaavoituksessa mahdollisuus nopeaan rea-



goivuuteen on tärkeitä erityisesti elinkeinoelämälle. Kauppakamari näkee pääkaupunkiseudun kärsivän kaavoitusjärjestelmän jäykkyydestä erityisen paljon.

Rakennuslakia uudistettaessa 1990-luvulla kauppakamari toivoi eri kaavatasojen tehtäviä selkeytettävän ja yleiskaavan roolia vahvistettavan maankäytön ohjauskeinona. Maakuntakaavoissa esitettäisiin yleiskaavoituksessa huomioitavat valtakunnalliset tavoitteet. Detaljikaavoituksen käyttöä toivottiin vähennettävän ja korvattavan yleisellä normistolla, kuten rakennusjärjestyksellä. Eri tahojen näkemysten huomioiminen, eli uudet osallistumismenettelyt, tuli kauppakamarin mielestä hoitaa kaavatyön alkuvaiheessa. Viivytyksiä toivottiin vähennettävän rajaamalla valitusoikeudet vain "todellisille asianosaisille". (HK06051997 Rakennuslain uudistamistoimikunnalle.)

Pääkaupunkiseudun muusta Suomesta poikkeavia olosuhteita ei kauppakamarin mielestä ole riittävästi huomioitu lainsäädännössä. Kauppakamari katsoi 1980-luvun lopulla maankäytön suunnittelua ohjaavan normiston liian monimutkaiseksi, byrokraattiseksi ja käytännön työtä viivyttäväksi.

"Kauppakamarin käsityksen mukaan ympäristöministeriön toimivallan asiallinen säilyttäminen nykyisen laajuisena ei ole omiaan edistämään kaavoituksen nopeutumista ja kaavoitusprosessin yksinkertaistamista keskeisissä suurissa kohteissa kuten pääkaupunkiseudulla. Kauppakamarin käsityksen mukaan ympäristöministeriön tulisi nykyistä ja työryhmän esittämää enemmän keskittyä yleiskaavaakin suurempiin aluekokonaisuuksiin ja valtakunnantason kaavoitukseen sen ohella, että ministeriö muodostaa valitusportaan kaava-asioissa ja ohjaa kaavoitustointia yleisesti, kuitenkin nykyistä vähemmällä norminannolla." (HK25031988 Kaavoitustoimen kehittäminen ja kuntien omavastuun päättökseen lisääminen.)

Kauppakamari koki kaavoitusjärjestelmän hitauden Helsingin seudun kansainvälisen kiinnostavuuden kannalta haitalliseksi. Valtion norminanto vaikeutti kauppakamarin mielestä Helsingin seudun (hallinnon ja talouselämän) toimintaa ulkomaisten investointien, yritysten ja työpaikkojen saamiseksi alueelle. Valtion olisi kaavoituslainsäädännöllä pitänyt tukea Helsingin seudun kehitystä David Harveyn kuvaamassa yrittäjämäisessä hallinnassa. Tarvittiin dynamisempaa uudistamista.

"Kaavoituksen ja lupamenettelyn jäykkyys ja hitaus nostavat investointikustannuksia, heikentävät kilpailukykyä ja vähentävät Suomen kiinnostavuutta myös kansainvälisten sijoitusten kannalta. Tämä ei voi olla maankäytön ohjauksen eikä varsinkaan rakennuslain tavoitteena. Myöskään pitkät rakennuskiellot eivät saa olla järjestelmän tehottomuuden suojakilpenä." (HK10101995 Maankäytön ohjaus ja rakennuslain uudistaminen.)

Kauppakamari halusi ohjausvaltaa keskushallinnolta kunnille, mutta osallisuuden käsitteen laajentamisen suhteen oltiin varovaisia. Kauppakamarin huolena sinänsä "nyky-yhteiskuntaan kuuluvana" pitämässään osallistumiskäytäntöjen uudistamisessa oli maankäytön suunnittelun mahdollinen pitkittyminen. Juuri suunnittelun pitkät aikakehykset ja heikko reagoivuus olivat kauppakamarin näkemyksen mukaan pääkaupunkiseudulla erityinen ongelma. Kauppakamari puolsi maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön osallisuuskäytäntöuudistuksia siltä osin, kun ne eivät aiheuta kaavoitusprosessien pitkittymistä ja "valitusoikeuteen perustuvaan vähemmistövaltaa" (HK05091996 Kaupunkien kehittämissuunnitelman raportti). Kauppakamarin toive oli, että tarvittavat vuorovaihtokäytännöt hoidettaisiin kaavoituksen alkuvaiheessa ja mahdollisimman tehokkaasti.

"Kaavoitustoimen hitaus ja byrokraattisuus sekä vähäinen delegointi ovat jo pitkään olleet yhdyskunnan myönteisen kehittämisen pahimpia pullonkauloja. Tämä pätee yleisesti koko maassa, mutta erityisesti pääkaupunkiseudulla myös elinkeinoelämän näkökulmasta arvioituna. Kaavoitustoimen vähäinen delegointi keskushallinnosta kunnille, kansalaisten osallisuusvaatimusten kasvu, poikkeuslupamenettelyjen yleistyminen, muutoksenhakujärjestelmien monivaiheisuus, suunnittelutavoitteiden ristiriitaisuudet ja monet muut kaavoitushallinnon kitkatekijät ovat voimassa olevan rakennuslain aikana muodostuneet todelliseksi ongelmiksi" (HK25031988 "Kaavoitustoimen kehittäminen ja kuntien omavastuun päätöksenteon lisääminen".)

Kauppakamari siis ilmoitti kannattavansa osallistumiskäytäntöjen parantamista periaatteessa. Fyysiset ja taloudelliset intressit nähtiin kuitenkin toisinaan muita "todellisempina", kun osallistumiskäytännöt tulkittiin mahdollisiksi kaavoituksen "kitkatekijöiksi" muiden kaavoituksen ongelmien ohella.

"Kauppakamarin mielestä rakennuslain uudistamisen lähtökohdaksi tulee ottaa toiminnallisesti aktivoiva ja kannustava linja. Sen mukaisesti erilaisten kvasi-intressanttien asema on suhteutettava todellisiin fyysisiin ja taloudellisiin intresseihin esim. kaavoitusta ja rakennuslupamenettelyä koskevissa asioissa." (HK10101995 Maankäytön ohjaus ja rakennuslain uudistaminen.)

Itseen ja jäsenyrityksiään kauppakamari ei mainitse osallisuutta kommentoidessaan. Maankäyttö- ja rakennuslain sisältö on ollut kauppakamarin intresseissä pikemmin siinä muille tahoille mahdollistuvien oikeuksien takia. Ilmeisesti kauppakamari katsoi, että sen jäsenet ovat rakennus- ja kaavoitusasioissa yleensä aloitteentekijöitä, jotka useimmissa tapauksissa hyötyvät siitä, mitä vähemmän asianosaisia hankkeisiin liitetään. Kauppakamarille itselleen oli kauppakamarilaissa säädetty yleisesti muotoiltu tehtävä toimia yritysmaailman toimintaedellytysten asiantuntijana, joten se ei itsekään tarvinnut

maankäyttö- ja rakennuslain mukaista osallisen statusta esittäkseen näkemyksiään - ainakaan mikäli suunnitteluviranomaiset noudattavat velvoitetta selvittää kaavoituksen yhteydessä myös elinkeinoelämän toimintaedellytykset ja käyttävät kauppakamaria tässä asiantuntijaelimenä.

Kaavoituslausunnoissaan kauppakamari todellakin näyttäytyy lähinnä asiantuntijana: Se ehdottaa joskus muutoksia esimerkiksi liikennejärjestelyihin tai arvioi jollekin alueelle suunniteltujen palvelujen tai asukaspuhjan mitoitusta. Sen sijaan kauppakamari ei ole aineistoni perusteella pyrkinyt Harvey Molotchin kasvukoneteoriassa kuvaamaan maan arvon kehittämiseen jäsenyritystensä edustajana. Esimerkiksi Helsingin keskustan suurhankkeiden (kuten Kampin keskuksen suunnittelu ja Töölönlahden kaavoitus) suhteen kauppakamari on lausuntoaineistoni perusteella ollut melko passiivinen arvioiden pyydetessä esimerkiksi suunnitteilla olevia liikenneratkaisuja. Kauppakamari ei näytä tavoitelleen nopeita liikevoittoja jäsenilleen, vaan se on pyrkinyt pikemmin toimintaedellytysten tai kestävänsä bisnesilmaston luomiseen. Tämä saattaa johtua kauppakamarin luvussa 8.7 havainnoidusta kaksoiroolista ja sen laissa säädetyistä asemasta julkisen ja yksityisen sektorin välissä.

Kauppakamari katsoi uuden maankäyttö- ja rakennuslain hankaloittaneen Uudenmaan ja siten koko Suomen kehityksen kannata tärkeiden hankkeiden, kuten Vuosaaren sataman ja Töölönlahden kaavoituksen ratkaisemista. Kauppakamari näki kaavoitusaikataulujen venymisen tulleen "kansantaloudelle, aluetaloudelle, elinkeinoelämälle ja kunnille" kalliiksi. (HK21112002 Hallinto-oikeuksien resurssit ja kaavoitus.) Kauppakamari vaatikin valitusprosesseilta ennakoitavuutta ja valtiolta riittävästi resursseja oikeuskäsittelyjen nopeuttamiseksi. Myös valitusoikeuksien laajuutta kauppakamari toivoi arvioitavan kriittisesti uudelleen.

Maankäytön ohjauksen oli kauppakamarin näkemyksen mukaan tapahduttava alimmalla mahdollisella tasolla. Valtion interventiot kuntien ja maakuntien maansuunnitteluun on minimoitava. Kauppakamari katsoo, että erityisesti Helsingillä ja muilla isoilla kaupungeilla on paras mahdollinen asiantuntemus käytössään suunnittelutyössä, minkä vuoksi erilaiset alistuskäytännöt ovat pikemmin este kuin tae hyvälle suunnittelulle.

Hallinnan teoreetikoiden, etenkin Neil Brennerin, näkemysten mukaan kaupunkiseudut ovat nousseet luonnollisimmaksi taloudellisen toiminnan alueeksi valtioiden tilalle. Ilmeisesti kehitys on lisännyt yritysmaailman, kuten kauppakamarien, vaateita siirtää myös maankäytön suunnittelu mahdollisimman suurelta osin toiminnallisten kaupunkiseutujen itse päätettäväksi.

Kauppakamari toivoi, että seudullisen yhteistoiminnan tarve otettaisiin selkeämmin periaatteeksi myös maankäyttölainsäädännössä. Kauppakamarin mielestä valtiointerventiot olivat toivottavia asian edistämiseksi.

"Kuntarajojen ja talousaluerajojen erilaisuudesta johtuen kunnallinen näkökulma on maankäytön ohjausta ja ympäristövaikutuksia koskevissa kysymyksissä usein liian ahdas. Tästä syystä kauppakamari pitää tärkeänä, että ympäristöministeriö pyrkii yhtenäistämään kaavoitusta koskevat merkinnät ja velvoittaa kuntia talousaluekohtaiseen yhteistyöhön yleiskaavatasoisen suunnittelun ja kuvaustekniikan yhteensovittamiseksi. Näin voidaan taata alueellisesti selkeämpi kokonaiskuva ja helpottaa sijaintipäätösten tekoa sekä elinkeinoelämän että julkisen sektorin hankkeissa." (HK10101995 Maankäytön ohjaus ja rakennuslain uudistaminen.)

Sopiva suunnittelutaso tuli kauppakamarin mukaan ratkaista tarkastelemalla sitä, mikä on suunniteltavan alueen toiminnallinen kokonaisuus.

"Kauppakamarin mielestä maankäytön ohjauksen tulosten pitäisi muodostua yhteiskunnan kannalta taloudellisiksi. Maankäytön ohjausjärjestelmien tarkoituksenmukaisuutta heikentää osaltaan talousalueiden jakaantuminen toiminnallisista kokonaisuuksista poikkeaviin hallinnollisiin alueisiin. Kauppakamarin mielestä maankäytön ohjauksen lähtökohtana pitäisi olla työssäkäyntialue." (HK16031994 Käyttötarkoitusten sääntelyyn joustavuutta.)

Kauppakamari puoltaa kuntien vahvoja oikeuksia maankäytössä, kunhan niiden kaavoitusvalmius on hyvä. Esimerkiksi kuntien oikeus maanostoihin voi yrittäjien näkökulmasta olla myönteinen asia. Kaavoituslainsäädännön olisi kauppakamarin mielestä myös tuettava suunnitteluyhteistyön mahdollisuutta kunnan ja yksityisen sektorin välillä. Kauppakamari ei kuitenkaan ole se taho, joka yksityistyvää kaupunkisuunnittelua käytännössä toteuttaa, eikä asia ole siksi saanut isoa painoarvoa sen lausunnoissa. Kauppakamari itse ei ole ajanut eikä aineistoni perusteella edes kommentoinut yksittäisiä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeita esimerkiksi uusien kaupunginosien suunnittelussa. Kauppakamari kuitenkin kannatti vapauksia siellä, missä rajoittaminen ei ole välttämätöntä. Se toivoi koko suomalaisen kaavoitusnäkemysmuuttamista:

"Perusasetelmat rakentamiseen on muutettava vastaamaan eri maissa yleisesti noudatettua käytäntöä, jonka mukaan kaavan mukainen rakentaminen voidaan kieltää vain perustellusta syystä - ei näkemyseroista johtuen tai siksi, ettei hanketta ole erikseen kaavassa määrätty sallituksi." (HK06051997 Rakennuslain uudistamistoimikunnalle.)

#### **10.2.4 Kaavoituksen järjeistäminen pitkän tähtäimen tavoitteena**

Luvun 10.2 lopuksi vertaan kauppakamarin toteuttamia lausuntoja heidän pitkän tähtäimen strategioihinsa. Vuonna 1982 laaditussa kymmenvuotisstrategiassa kaavoituksellinen yhteensovittaminen mainittiin lähinnä yhtenä tärkeänä ylikunnallisesti hoidettavana asiana pääkaupunkiseudulla. Kunnilla tuli olla yhteinen elinkeinopolitiikka ja maankäytön suunnittelu, eikä niiden pitänyt kilpailla keskenään seutukokonaisuutta haittaavasti. (Helsingin kauppakamari 1982, 10-11.) Tämä näkemys on kauppakamarin perusteesejä ja tarkasteleman lausunnot noudattivat sen linjaa. Strategia oli tarkoitettu ohjeeksi Helsingin kaupungin päättäjille, joten esimerkiksi maakunnallista yhteensovittamisen tarvetta tarkastellaan siinä Helsingin näkövinkkelistä.

Vuonna 1990 laaditussa strategiassa kaavoituksella ja maapolitiikalla oli huomattavasti isompi osuus. Kauppakamari kritisoi kaavoitusjärjestelmäämme erittäin byrokraattiseksi ja ministeriövaltaiseksi. Kaavoituksen hitaus ja kuntarajat ylittävän yhteensovittamisen kankeus olivat kauppakamarin suurimmat huolenaiheet. Kunnille tuli antaa valta vahvistaa alueensa asemakaavat ja kuntainliitoille (tai seutukaavaliitoille) valta huolehtia yleiskaavojen yhteensovituksesta. (Helsingin kauppakamari 1990, 7-8.) Kauppakamarin vaatimat uudistukset olivat tältä osin lainsäädännöllisiä.

Kauppakamari vaati valtion ja kuntien yhdistävän seutukaava- ja maakuntaliitot päällekkäisten toimintojen ja kustannusten vähentämiseksi. Kunnilta vaadittiin ylikunnallista yhteistyötä investoinneissa, kaavoituksen ja liikenteen yhteensovittamisessa, kunnallistekniikan rakentamisessa ja ylläpidossa, kunnallisten palvelujen tarjonnassa kuntien raja-alueilla, sekä palvelumaksujen määrittämisessä. Kuntien oli myös tehostettava seudullisia joukkoliikennepalveluja. Jälkeenjäävien kuntien tuli pyrkiä kuntaliitoksiin tai kuntarajojen muutoksiin. (Mt., 9-12.)

Helsingin lähialueille esitettiin toiveita yhteensovittavasta kehittämisestä. Espoo, Kauniainen ja Kirkkonummi eivät tässä vaiheessa kauppakamarin harmiksi kuuluneet sen toimialueeseen. Vantaan todettiin olevan pääkaupunkiseudun elinkeinoelämän keskeistä kasvualuetta sijaintinsa ja sen alueella olevien käyttämättömien maavarojen vuoksi. Kauppakamari oli mielissään Vantaan kaupungin aktiivisesta otteesta elinkeinopolitiikassa, ja toivoi vauhdin vain paranevan työpaikkaomavaraisuuden nostamisen, koulutukseen panostamisen, liikenneratkaisujen ja asuntotuotannon myötä. Vantaan toivottiin kaavoituksessa suosivan pääkaupunkiseudun tarpeita palvelevaa pk-teollisuutta ja palvelualojen ja kaupan yksiköitä. Kauppakamarilla oli myös yksittäisiä ehdotuksia siitä, miten se haluaisi Vantaa käyttävän Helsingin rajojen tuntumassa sijaitsevaa maataan. (Mt., 26-29.) Vantaan kohdalla kauppakamarin strategiaan liittyi siis maankäyttöideoiden lisäksi vahva elinkeinopoliittinen kanta.

Keski-Uudenmaan kunnilta (Järvenpää, Kerava, Nurmijärvi ja Tuusula) toivottiin yhteistoimintaa muun muassa henkilöliikenteen ratkaisuisissa sekä tavaraterminaalien perustamisessa. Niiden tuli pyrkiä hallittuun kasvuun, jossa alueelle kuntarajoista välittämättä kehittyisi laadullisesti sen elinkeinorakennetta vastaavia työpaikkoja. Luoteis-Uudenmaan (Karkkila, Nummi-Pusula ja Vihti) toivottiin elinkeinopolitiikassaan huomioivan pääkaupunkiseudun laajenemisen paineet esimerkiksi pk-teollisuuden ja palveluyritystoiminnan edellytykset turvaten. (Mt., 29-34.)

Porvoonseudulta (Askola, Pornainen, Porvoon kaupunki, Porvoon maalaiskunta ja Sipoo) toivottiin kuntajaotuksen tarkastamista, jotta saataisiin aikaan suurempia, palvelutarjonnaltaan ja yritystoiminnaltaan monipuolisempia kuntia. Yleiskaavoituksesta tuli huolehtia kuntien kesken. Porvoon keskusluonnetta esitettiin korostettavaksi, mutta toisaalta Sipoota tuli kauppakamarin mukaan kaavoittaa "sekä pääkaupunkiseudun että Porvoon-seudun potentiaalisena kasvualueena. (Mt., 36-39.)

Sipoon kuulumisen Helsingin kanssa samaan maakunnan liittoon ja pääkaupunkiseutuun oli tyyppiesimerkki hiertävistä hallinnollisista rajoista. Kauppakamari arvioi, että "Sipoon kunta on joutunut melkoiseen paineeseen. Varsinkin Vuosaaren rakentaminen ja monet muut pääkaupunkiseudulla tulossa olevat hankkeet saattavat vaikuttaa Sipoon maankäytön suunnitelmien muuttumiseen vielä 1990-luvulla." (Mt., 36-39.)

Kaikkia kymmenvuotisstrategiassa valtiolle ja lähikunnille esittämiään toiveita kauppakamari toisti myös yksittäisissä lausunnoissaan. Valtiolle painotettiin Helsingin seudun kärsivän kaavoituksen hitaudesta ja byrokraattisuudesta, sekä kaavojen alistamisesta asiat huonommin tuntevalle ympäristöministeriölle. Kaikille kaavoittaville tahoille painotettiin lausunnoissa seudullisen näkemyksen tärkeyttä. Yhä kauempana Helsingistä sijaitsevien kuntien tuli suunnittelussaan ottaa huomioon Helsingin seudun kasvutarpeet niin maankäytössään kuin elinkeinorakenteessaan.

### **10.3 Helsingin seutu valtion toimenpiteiden puristuksessa**

Lopuksi tarkastelen kauppakamarin näkemyksiä Helsingin seudun asemasta valtiollisessa aluepolitiikassa. Patrick LeGalèsin termein ilmaistuna siirryn siis tarkastelemaan seudun ulkoisen integraation ulottuvuutta. Patrick LeGalès tarkoittaa ulkoisella integraatiolla muun muassa kaupungin tai seudun kykyä houkutella resursseja ylemmän tason hallinnolta, kuten valtiolta tai Euroopan unionilta. Jo David Harvey kirjoitti yrittäjäkaupunkien kilpailevan "kontrolli- ja johtamistoimintojen sijoittumisesta" ja "keskushallinnon resursseista" ja Harvey Molotch oli maininnut kauppakamarit esimerkkinä tyypillisestä yhteiseen intressiin perustuvista yhteisöistä, jotka pyrkivät houkuttelemaan alueelleen erilaisia resursseja.

#### **10.3.1 Aluepolitiikka Helsingin seudun näkökulmasta**

Kauppakamari on viime vuosikymmenet kokenut käyvänsä puolustustaistelua saadaakseen toimialueensa kehityspyrkimyksille tukea valtiolta. Kauppakamarilaisittain nähtynä Helsingin seudun voisi sanoa joutuneen "kielteisen aluepolitiikan" kohteeksi: aluepoliittisessa uudelleenjaossa se on ollut jatkuvasti maksajan asemassa.

Ennen tarkastelujaksoni alkua vuonna 1985 tilanne oli kauppakamarin mukaan synkkä: Kauppakamari syytti valtioneuvostoa Helsingin seudun myönteisen kehityksen tahallista jarruttamisesta. Valtio ei sen mukaan tukenut riittävästi alueen liikennehankkeita, sosiaali- terveydenhuoltoa ja asuntotuotantoa. Yrityksiä, valtion laitoksia ja virastoja sekä oppilaitoksia oli pyritty sijoittamaan ja siirtämään pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Valtio ei ollut myöskään onnistunut kehittämään kaavoitusta pääkaupunkiseudun

yritysten ja asukkaiden tarpeiden mukaiseksi, eikä se ollut reagoinut kaupunginhallintojen "kuntapatriotismiin" ja kuntien raja-alueiden alikehittyneisyyteen. (HK22101985 Valtioneuvoston päätökset eivät selvitä pääkaupunkiseudun erityisongelmia -todellinen tarkoitus on myönteisen kehityksen jarruttaminen.)

Kauppakamarin mielestä valtion olisi pitänyt tiedostaa pääkaupunkiseudun kehityksen tärkeys ja "luonnollisuus" ulkomaisten kokemusten valossa.

"Sisäasiainministeriön aluepoliittinen osasto on jatkuvasti aluepoliittisista syistä liioitellut pääkaupunkiseudun kasvua ja nyt varsinkin sen haittoja. Pääkaupunkiseudun kasvu on luonnollista kehitystä kaikkialla ja erityisesti Suomessa, jossa se nyt on lähtenyt käyntiin muista maista myöhäisemmän rakennemuutoksen johdosta. Pääkaupunkiseudun kasvun ja elinkeinoelämän rajoittamispyrkimykset voivat koitua koko kansantaloutemme vahingoksi." (HK19091989 Maamme elinkeinoelämän pääkeskuksen kasvukipujen syyt - tiedote.)

Kauppakamarin mukaan tuotanto oli Suomessa edullisinta Uudellamaalla, jos tarkasteltiin niitä aloja, jotka säilyisivät elinkelpoisina kansainvälisen yhdentymiskehityksen edistyessäkin. Oli tärkeätä, että yritysten sijoittumista Uudellemaalle ei aluepoliittisin toimin vaikeutettaisi, vaan päinvastoin niiden tulisi antaa sijoittua sinne, missä niiden toiminta on edullisinta. Kauppakamarin mukaan Uusimaa oli esimerkki kasvukeskuksesta, joka oli osoittanut "luonnolliset kasvuedellytyksensä, vaikka tähänastinen aluepolitiikka ei ollut niitä tukenutkaan", korkeakoulukeskusten perustamista lukuun ottamatta. Myönteisenä aluepolitiikkana kauppakamari piti verkostoitumisen tukemista ja osaa-miskeskusten kehittämistä. (HK10041991 Aluepoliittisen selvitysmiehen väliraportti 21.3.1991.)

Kuten jo kaavoitusasioiden yhteydessä edellä todettiin, valtion toimenpiteet eivät kauppakamarin mielestä edesauttaneet Helsingin seudun mahdollisuuksia houkuttaa yrityksiä, investointeja tai työpaikkoja alueelleen, mihin kaupunkiseudut David Harveyn mukaan 1990-luvulla yhä enemmän pyrkivät. Kauppakamarin aluepoliittinen edunvalvontatyö oli lähinnä puolustustaistelua valtion Helsingin seutua heikentävää aluepolitiikkaa vastaan.

Tavoitteena tuli siis olla kilpailukykyisen nykyteollisuuden ja sen tarvitsemien palveluyritysten aikaansaaminen alueilla, joilla Suomessa on parhaat toimintaedellytykset. Kauppakamari toivoi myös, että aluepoliittiset tuet kohdistettaisiin *työssäkäyntialueille*.



Kuntakohtaiset tuet vääristivät kilpailua ja ohjasivat yrityksiä sijoittumaan niille luontaisesti huonoihin paikkoihin. (HK29051991 Aluepolitiikan rahoitustoimikunnan mietintö 29.5.1991.) Neil Brennerin toiminnallisen alueen käsite kytkeytyy siis myös Le Galèsin kuvaukseen kaupunkiseudun ulkoisesta integraatiosta (tässä: aluepolitiikka). Kuntarajoissa pitäytyminen voi johtaa aluepoliittisten tukien ohjaamisessa huonoihin tuloksiin.

Aluepoliittiset tuet ohjattaisiin kauppakamarin mukaan ihannetapauksessa kehityskykysille seuduille. Elinkeinoelämän kannalta seudullisiakin tukia pidettiin vahingollisina ja väärinä, mikäli niiden tarkoitus oli ylläpitää elinkeinotoimintaa epäsuotuisissa oloissa:

"Uusimaa on perinteisesti jätetty osattomaksi kansallisesta kehitysaluetuesta. Käytännössä kehitysaluetuki on toiminut sosiaalisten tulonsiirtojen tapaan ja jäänyt kansantalouden vahvistajana ja uuden elinkeinoelämän kehittäjänä merkitykseltään vähäiseksi. Kauppakamari pitää sekä aluetukia että yritystukia monilta osiltaan kilpailua väärinä ja hyödyttöminä." (HK19121994 Kauppakamarin maakunnalliset tavoitteet.)

Heikoimmin menestyvien alueiden suosiminen oli kauppakamarin mukaan peräti yhteiskunnallisesti eriarvoistavaa. Elinkelvottomien paikkojen ja yritysten tukeminen toi niille kauppakamarin mielestä perusteetonta ja lopulta hyödyttömiä kilpailuetuita. Kauppakamari esitti järjestelyjä kohtaan myös perinteiseen hyvinvointivaltiokritiikkiin kuuluvaa tehottomuuteen ja byrokraattisuuteen kohdistuvaa arvostelua. Kauppakamari toteasi esimerkiksi, että "Aluepolitiikan kautta ei myöskään pidä ylläpitää tai luoda monitasoisia organisaatioita tai yhteiskunnallista eriarvoisuutta esim. taloudellisten rajojen muodossa" (HK04021992 Suomen alueellinen uusiutumisstrategia -alueellisen selvitysmiehen ehdotus aluepolitiikan uudistamiseksi).

Kauppakamari huomioi useassa yhteydessä, että Euroopan unionin aluepoliittiset järjestelmät olivat monesti kehitysalueita ylläpitäviä, eli kauppakamarin ideaalin vastaisia. Uudenmaan Liiton toivottiin silti pystyvän verkostoitumaan kansallisesti ja kansainvälisesti siten, ettei Helsingin seutu jäisi täysin erilaisten hankkeiden ja tukien ulkopuolelle.

"Alueiden välisten kehityserojen tasaamispyrkimyksen kuuluessa silti edelleen sekä kansallisiin että mm. EU-maiden tavoitteisiin tulee Uudenmaan liiton kauppakamarin mielestä edistää sellaista alueellista yhteistyötä, mikä kansallisella pohjalla mahdollistaa Uudenmaan hankkeiden nykyistä tasapuolisemman ja väestömäärät huomioon ottavan pää-

töksenteon sekä edistää Uudenmaan mahdollisuuksia Euroopan Unionissa sopivien yhteistyökumppanien kautta." (HK19121994 Kauppakamarin maakunnalliset tavoitteet.)

Kauppakamari ei uskonut harjoitetun aluepolitiikan olleen menestyksellistä. Aluepolitiikkaa oli ollut lähinnä tulonsiirtoja menestyvältä ja kehityskykyiseltä alueelta kituville ja joka tapauksessa heikentyville alueille. Aluepolitiikka ei siis pitkän päälle ollut oikein kenenkään edun mukaista. Aluepolitiikka jarrutti kauppakamarin "taloutemme veturina" pitämisen Helsingin seudun kehitystä, mikä vaikuttaisi kielteisesti kaikkien suomalaisten vaurauteen.

"Aluepoliittiset toimenpiteet ovat tähän saakka varsin vähän kohdistuneet Helsingin kauppakamarin toimialueelle ja Uudellemaalle. Tämä on johtunut aluepoliittisen toiminnan kehitysaluelinjasta, joka kauppakamarin mielestä on leimannut tasapainoisen alueellisen kehittämisen tavoitteet tulonsiirroiksi etelästä pohjoiseen." (HK04021992 Suomen alueellinen uusiutumisstrategia -alueellisen selvitysmiehen ehdotus aluepolitiikan uudistamiseksi.)

Pääkaupunkiseudun olosuhteet poikkeavat kauppakamarin näkemyksen mukaan kaikista muista suomalaisista seuduista. Pääkaupunkiseudulla on valtiota kohtaan erityistoi-veita esimerkiksi koulutuksen, infrastruktuurin ja asuntopolitiikan suhteen sekä, kuten edellä todettiin, maankäytön suunnittelun suhteen. Kauppakamarin mielestä Helsingin seutua oli kohdeltu siinä määrin vääryydellä, ettei alueen kuntien varallisuus riittänyt edes peruspalvelutasosta huolehtimiseen, toisin kuin Helsingin seudun osittain rahoittamien kehitysalueiden.

"Suomessa harjoitetun aluepolitiikan tuloksena on Helsingin seutu joutunut luovuttamaan tuloistaan vuosittain arviolta 10 miljardia markkaa muun maan hyväksi. Helsingin seudulle on vastaavasti jaettu yhteiskunnan varoja asukasluukuun nähden vain pieni osa keskitasosta. Alueen asukkaiden peruspalvelut ovat tästä syystä usein heikommat kuin ns. kehitysalueilla. Alueen kuntien oikeat tavoitteet verotuksen kurissapitämiseksi ovat nyt vaarantumassa, alueen työttömyys on laman myötä kohonnut aikaisempaan verrattuna monikertaiselle tasolle. Kunnallistalouden vaikeudet merkitsevät samalla myös välttämättömien alueen kehitykseen ja palvelukykyyn tarvittavien investointien vaarantumista. (HK12051992 Helsingin seudun mahdollisuudet käytettävä hyväksi -kannanotto.)

### 10.3.2 Millasta olisi hyvä aluepolitiikka?

Kauppakamari esitti vuonna 1988, että aluepoliittiset toimenpiteet tuli kaikkialla Suomessa kohdistaa kasvukeskuksiin. Tukea tarvittiin koulutukseen, tutkimukseen, julkisiin palveluihin ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten yleiseen edistämiseen. Myös kasvukeskusten tuotantotoimintaa tuli tukea, kuitenkin välttämättä "tervettä kilpailua" häirit-

seviä tukimuotoja. Kauppakamari vastusti vanhoja hallinnollisia rajoja tukikohteiden määrittelyn perustana. Tukia oli ohjattu pääsääntöisesti heikosti menestyville kunnille tai muille hallinnollisille alueille. Aluepoliittisten tukien ei saanut olla kunta- tai vyöhykekohtaisia, vaan niiden tuli kohdistua luonnollisiin kasvukeskuksiin. (HK15031988 "Ehdotus laiksi ja asetukseksi tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä".)

Kuntajaotuksen uusiminen esimerkiksi "yhdistelemällä elinkelvottomia kuntia elinkelvoiksi kuntayksiköiksi" oli kauppakamarin mukaan hyvää aluepolitiikkaa (mt.). Kuntien yhteistyötä ja yhdistämistarvetta käsittelevä luvussa 10.1. Kauppakamarin tavoitteet ovat sikäli kokonaisvaltaisia, ettei niitä ole helppoa kategorisoida vain yhteen aihepiiriin. Tämän tutkimuksen keskeiset aihepiirit (kuntayhteistyö, Helsingin seudun kaavoittaminen ja aluepolitiikka) tuntuvat kauppakamarin lausunnoissa usein kuuluvan samaan kokonaisuuteen.

Kauppakamarin keskeisin aluepolitiikan kritiikki oli koskenut tulonsiirtoja. Talousalueiden noustua merkitykseltään valtioiden ja kaupunkien rinnalle oli odotettavaakin, että elinkeinoelämä toivoisi toimialueensa saavan päättää luomansa varallisuuden käytöstä itsenäisemmin. Paikalliset toimijat tunsivat alueen tarpeet parhaiten, eikä varojen ohjaus valtiojohtoisesti olisi Helsingin kannalta järkevää, vaikka varat palautuisivatkin omalla seudulla käytettäväksi.

Helsingin kauppakamarin hallitus katsoo, että Helsingin seudun omat varat on nyt käytettävä alueen ongelmien hoitamiseen ja investointeihin, jotka ovat välttämättömiä seudun asukkaiden ja elinkeinoelämän kannalta valmistauduttaessa alueen gateway-rooliin Euroopan yhteisön sekä Venäjän ja Baltianmaiden kaupassa." (HK12051992 Helsingin seudun mahdollisuudet käytettävä hyväksi -kannanotto.)

Kauppakamari näki vuonna 1991 mahdollisuuden myönteiseen käännteeseen aluepolitiikassa, kun selvitysmies oli suosittanut muutoksia tukimuotoihin ja tukien kohdentamiseen. Kasvukeskukset oli viimein nostettu aluepoliittisten tukien mahdollisiksi kohteiksi. Kauppakamarin mukaan lupaavaa kehitystä oli kiirehdittävä orastavan taloudellisen taantuman vuoksi. Suomen 1990-luvun lama tulikin kauppakamarin lausunnoissa selkeiden esiin aluepolitiikan muuttamisen yhtenä perusteena.

"---taloudellisten toimintojen alueellinen keskittyminen kasvukeskuksineen ja verkostotalouksineen nähdään nyt väliraportissa selkeästi tavoitteelliseksi. Tästä syystä voidaankin kysyä, tulisiko vanha fraasi "tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä" jo epä-

määräisyytensäkin takia kokonaan hylätä ja tyytyä vastaisen aluepolitiikan päämääränä "maan eri osien kehitysedellytysten vahvistamiseen kunkin alueen luontaisten mahdollisuuksien ja erityspiirteiden pohjalta".

---

Nykyisen taloudellisen taantumana aikana ei pitäisi mitenkään viivyttää elinkeinoelämän sopeuttamismahdollisuuksien parantamista vanhakantaisen aluepoliittisen lainsäädännön johdosta". (HK10041991 Aluepoliittisen selvitysmiehen väliraportti 21.3.1991.)

Tällaisessa ratkaisussa syrjäisiä ja heikentyviä seutujakin tuettaisiin, mikäli niillä nähtiin olevan kehittämismahdollisuuksia. Tärkeintä oli kuitenkin, että aluepolitiikassa tunnustettaisiin myös menestyskykyisen Helsingin seudun tarpeet ja tuettaisiin sen hankkeita taloudellisesti.

Helsingin seudun merkitys kasvoi Euroopan yhdentymisen vuoksi, koska sen informaatioteknologiaan painottuvan teollisuuden menestymismahdollisuudet arvioitiin korkeiksi 1990-luvulle tultaessa. Laman lisäksi siis myös toinen historiallinen murrosvaihe, Euroopan integraatio, nähtiin kauppamarilla syyksi uudistaa aluepoliittista järjestelmää perusteellisesti.

"Kauppakamarin käsityksen mukaan aluepolitiikkaamme mukautettaessa kansainväliseen integroitumiseen on erityisesti tehostettava vanhan aluepolitiikan hallintojärjestelmien purkamista, tukimuotojen lukumäärän vähentämistä, tuen määrällistä nostamista ja kohdistamista hankkeisiin, joilla on integroituneessa kansainvälisessä tilanteessa pysyvät toimintaedellytykset" (mt.).

Kauppakamari teki valtioneuvostolle vuonna 1992 aloitteen konkreettisista keinoista parantaa Helsingin seudun toimintaedellytyksiä. Kauppakamari valitteli kannanottonsa alussa, että tulonsiirrot Helsingistä kehitysalueille ovat aiheuttaneet sen, että Helsingin seudun asukkaiden peruspalvelut olivat jääneet alle köyhien alueiden keskitason. Tämä oli noidankehän tavoin aiheuttanut kunnallisverojen kohottamispaineita, jotka puolestaan olivat haitallisia sekä asukkaille että yrityksille. Kauppakamari toisti siis vaatimuksen seudun varojen käyttämisestä seudun omiin tarkoituksiin. (HK12051992 Helsingin seudun mahdollisuudet käytettävä hyväksi -kannanotto.)

Kauppakamarilla oli paljon ehdotuksia Helsingin seudun mahdollisuuksien parantamiseksi. Se toivoi valtion investoivan infrastruktuuriin tasapuolisesti kunkin seudun väestömäärän mukaan. "Kantokykyluokitusten vääristymät", eli käytännössä valtionosuuksien määräytyminen kunnan varainkäytön ja kunnallisveroasteen mukaan, oli korjattava ja pyrittävä tasapuolisiin ja aktivoiviin tukimuotoihin. Tutkimuslaitoksia ja korkeakouluja

ei saanut aluepoliittisin perustein siirtää, koska vaarana oli opetus- ja asiantuntijaresursien hajoaminen. Helsingin seudun asukkaille oli turvattava muun Suomen kanssa tasavertaiset sosiaali- ja koulutoimen peruspalvelut. Lentokenttien, satamien ja muiden suuria investointeja vaativien järjestelmien siirtämistä Helsingin seudulta oli vältettävä, ellei siirtämiseen ollut erityisiä toiminnallisia syitä. Valtion oli taloudellisesti tuettava Helsingin seutua sen pyrkiessä "kansalliseksi talousveturiksi" ja väyläksi Venäjän ja Baltian kaupan suuntaan. (Mt.)

Myöhemmin kauppakamari on halunnut valtiolta tukea muun muassa asuntotuotannon ongelmiin ja liikenneväylähankkeisiin. Kauppakamari oli tyytyväinen valtion arava- ja korkotukilainoituksen ohjaamisesta suurelta osin Helsingin seudulle, vaikka pitikin niihin sovellettavia tulo- ja varallisuusrajoja elinkeinoelämän kannalta huonona seikkana. (HK13072000 Valtion, pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien välinen yhteistoiminta-asiakirja asumisen sekä siihen liittyvän maapolitiikan ja liikenteen kehittämisestä). Ilmeisesti kauppakamari katsoi tulo- ja varallisuusrajojen olevan liian tiukat jopa kaupan ja palvelualojen työntekijöiden asuntotilanteen parantamisen kannalta. Liikenneväylien rakentamisen ja ylläpitämisen osalta valtion rahoitusosuutta pääkaupunkiseudulle on puolestaan pidetty liian pienenä seudun valtakunnallisen merkityksen huomioiden (HK29112002 Uudenmaan tiepiirin PTS 2015).

Kauppakamarin sisällä käytiin 1990-luvulla keskusteluja kaupunkipolitiikan tarpeesta ja määrittelystä. Kaupunkipolitiikka määriteltiin muun muassa vaihtoehdoksi vanhalle taajamien ulkopuolisten alueiden elinoloja tukeneelle aluepolitiikalle. Vasta Euroopan "integraatio ja laman johdosta kaupunkiin siirtynyt joukkotyöttömyys" pakottivat valtion kohdistamaan aluepoliittisia toimia myös kaupunkiin, vaikka kaupunkiseudut olivat kansantaloudellisesti olleet tärkeitä jo pitkään. Kauppakamari kiinnitti huomiota siihen, että suuret kaupungit tarvitsisivat pienempiin nähden tasapuolista kohtelua valtionapuosuuksista päätettäessä, minkä lisäksi kunnallisen varainkäytön lakisääteistä ohjausta tuli vähentää. (HK21021996 Kaupunkien kehittämistyöryhmän väliraportti.)

Kauppakamari koki, että Helsingin seudun edunvalvonnan menestys, eli esimerkiksi infrastruktuurirahoituksen saaminen alueelle, riippuu alueen kuntien kyvystä luoda yhteistyössä yhteinen seudullinen näkemys yhteisistä seudullisista tarpeista (HK24082006 Luonnos uudenmaan maakuntaohjelmaksi 2007-2010). Näin ollen Patrick LeGalèsin

termejä soveltaen *ulkoisen integraation* onnistuminen riippuu kauppakamarin mukaan pitkälti kaupunkiseudun *sisäisen integraation* onnistumisesta.

Euroopan yhdentymisen aattona kauppakamari koki erityisen tärkeäksi, että mahdolliset aluepoliittiset kilpailukykyä vahvistavat toimet kohdistuvat koko maahan. Tällä kauppakamari viittasi tietysti siihen, että Helsingin seutu oli omillaan menestyvänä ollut perinteisesti aina myönteisten aluepoliittisten toimenpiteiden suhteen sivustakatsoja.

Kauppakamari piti uutta kilpailukykyyn tähtäävää ohjelmakeskeistä aluepolitiikan suuntaamisvaihtoehtoa perinteistä parempana ja muistutti, että aluepoliittiset toimenpiteet tulisi kohdistaa toiminnalliseen, ei hallinnolliseen, alueeseen.

"Euroopan integraatio asettaa Suomen uuteen asemaan ja aluepolitiikaltakin on edellytettävä kansallisen kilpailukykyä vahvistamista perinteisen kehitysalueita tukevan roolin ohella. Ohjelmakeskeisyyteen perustuva laki alueiden kehittämisestä on tältäkin kannalta parannus. Laki voi vahvistaa kansallista kilpailukykyä ja mahdollistaa eri alueiden kehitysresurssien hyödyntämisen vain, jos se kohdistuu koko maahan. Ensimmäistä kertaa näin onkin tapahtumassa.

---

Toimialueiden osalta lähtökohtana on pidettävä työssäkäyntialueita. Alueellisen kehittämisen tulee perustua vapaaehtoisuuteen ja parhaiten käytettävissä olevien resurssien hyödyntämiseen. Määräämiseen perustuva yhteistyö muodostuu pakottavaksi ja muita tavoitteita diskriminoivaksi eikä sovellu ohjelmakeskeisyyteen. (HK12101993 Muistio esityksestä laeiksi alueiden kehittämisestä.)

Lopuksi esitän kiteytyksen kauppakamarin aluepoliittisesta näkökannasta. Kauppakamari kärjistää ohjelmallisesti, että "aluepolitiikan ja sosiaalipolitiikan välille on tehtävä ero". Jos aluepolitiikkaa harjoitetaan, on sen sisältönä oltava kasvukykyisten työssäkäyntialueiden - ei kuntien tai muiden hallinnollisten alueiden -kehittäminen. Kauppakamari ei kannata tekohengitykseksi katsomaansa syrjäseutuihin satsaavaa aluepolitiikkaa. Pikemmin koko kansakunnan etu olisi käyttää resursseja menestyvien alueiden, etenkin Helsingin seudun, elinvoimaisuuden vahvistamiseen. Kauppakamari näkee Helsingin fraasin mukaisesti Suomen talouden veturina.

"Aluepolitiikan on tuettava talouspolitiikkaa.---Aluepolitiikan ja sosiaalipolitiikan välille on tehtävä selvä ero. Aluepolitiikan tehtävänä on selvästi oltava resurssien luominen. Sosiaalipolitiikan asiana on elinolosuhteiden tasaaminen." (HK04021992 Suomen alueellinen uusiutumissstrategia -alueellisen selvitysmiehen ehdotus aluepolitiikan uudistamiseksi.)

Kauppakamari katsoi harjoitetun aluepolitiikan toimineen "suljetun talouden ehdoilla" (mt.). Aluepolitiikka oli ollut resurssien tuhlaamista niiden luomisen sijaan. Kilpailuky-

vyttömiä yrityksiä oli ylläpidetty verovaroin joka tapauksessa kuihtuvien alueiden tukemiseksi. Kauppakamarin aluepoliittista ajattelua voi tuskin suoraan rinnastaa Harvey Molotchin kuvaamaan kasvukoneen toimintaan, vaikka siinä on mukana Molotchin kuvaamia piirteitä yhteiseen etuun perustuvan paikallisen koalition luomisesta. Kauppakamarin edustama kanta on ainakin sen itsensä mielestä jäänyt niin selkeästi altavastajan asemaan, että edunvalvontatyötä voisi pitää pikemmin tappioiden minimointina kuin kasvun tehtailuna.

Kauppakamari näki siis (muiden muassa) Neil Brennerin kuvaaman toimintatapojen kahtiajaon resurssien luomisen ja jakamisen välillä kiinnostavasti aluepoliittisena kysymyksenä. Kauppakamari ei kokonaan tuomitse taloudellisten resurssien uudelleenjakoa, mutta se haluaa pitää resurssien luomisen ja uudelleenjaon politiikat toisistaan erillisinä. Aluepolitiikan keinoin ei sosiaalipolitiikan tapaan pitänyt pyrkiä elinolosuhteiden tasaamiseen, vaan aluepolitiikan oli tuettava talouspolitiikkaa. Helsingin seutuun panostaminen olisi kauppakamarin mukaan ollut resursseja luovaa aluepolitiikkaa, ja siksi "kaikkien" tai "yleisen" edun mukaista. Samalla tapaahan kauppakamarin mukaan oli yhteisen edun mukaista järkeistää Helsingin seudun hallintoa ja maankäytön suunnittelua. Helsingin seutu oli kauppakamarin näkemyksen mukaan kuitenkin joutunut aluepolitiikassa maksajan eli häviäjän asemaan.

### **10.3.3 Aluepolitiikka pitkän tähtäimen suunnitelmissa.**

Tarkastelen lopuksi, miten aluepolitiikasta esitetyt lausunnot vastaavat kauppakamarin pitkän tähtäimen strategioita. Vuoden 1982 kymmenvuotisstrategiassa kauppakamari ilmaisi aluepolitiikasta vain johtoperiaatteen. Kauppakamarin ajatuksen mukaan Helsingin kaupunki, muu pääkaupunkiseutu ja valtio tulisivat olemaan "jakamattomassa osavastuussa pääkaupunkiseudun kehittämisessä. Strategiassa toivottiin "valtiovallan osuuden lisäämistä ja kuntarajojen merkityksen toisarvoisuutta" kymmeneksi seuraavaksi vuodeksi. (Helsingin kauppakamari 1982, 6-13.) Kauppakamari siis rinnasti tutkielmani pääaiheet, seudullisen yhteistyön ja aluepolitiikan, jo vuonna 1982 tärkeimmiksi Helsingin seudun tulevaisuutta määrittäviksi tekijöiksi.

Valtion tuli tukea Helsinkiä seudullisen yhteistyön ja suunnittelun järkipäätämiseksi. Valtiovallan osuuden lisäämisellä kauppakamari lienee tarkoittanut seudun hankkeiden

tai infrastruktuurin tukemista taloudellisesti. Kauppakamari neuvoi Helsingin kaupunkia vastustamaan valtion virastojen ja laitosten hajasijoittamista sekä vaatimaan rahoitusta seudun raideliikennehankkeisiin, tarkoittaen ainakin länsimetron suunnittelua. Valtiota ja pääkaupunkiseudun kuntia oli myös vastuutettava siten, ettei Helsinki joutuisi yksin maksamaan pääkaupunkiasemasta koituvia menoja. (Mt., 6-13.)

Siinä missä vuoden 1982 strategia oli ennenkaikkea ohje Helsingin kaupungille, vuonna 1990 laadittu strategia oli tarkoitettu laajaksi keskustelunherättäjäksi myös aluepolitiikan suhteen. Kauppakamari oli 1980 -luvun lopulla kutsunut valtion toimenpiteitä tyllytti Helsingin seudun kehityksen tahalliseksi jarruttamiseksi. Euroopan taloudellisen integraation tiivistyessä valtiolta toivottiin nyt huomiota pääkaupunkiseudulle hyvin monilla julkisen toiminnan osa-alueilla (Helsingin kauppakamari 1990, 6).

Suoranaisesti aluepolitiikkaan liittyviä suosituksia strategiassa oli neljä. Ensinnäkin minkään alueen "luonnollista väestön ja elinkeinoelämän kasvua" jarruttavat toimet eivät olleet hyväksyttävissä. Toiseksi valtion tuli "tarkastaa väestö- ja työpaikkasuunnitteen luonnollista kasvua vastaaviksi työssäkäyntialueittain ja kunnittain". Valtio oli kauppakamarin mukaan valmistautunut käsittelemään Helsingin seudun tarpeita selvästi alimitoitettujen ennusteiden mukaisesti. Kolmanneksi infrastruktuurimäärärahat oli suhteuttava väestön ja elinkeinoelämän kasvumahdollisuuksien mukaisesti. Viimeiseksi pääkaupunkiseudun kannalta tarpeettomat valtion virastot, sekä oppi - ja tutkimuslaitokset (lähinnä maa ja metsätalouden aloilta) tuli siirtää muualle Uudellamaalla. (Mt., 7.)

Monet muutkin kauppakamarin asettamat suositukset oli tehty Helsingin seudun aluepoliittista asemaa ajatellen. Valtiolta toivottiin tukea liikenne- ja teollisuusinfrastruktuurin kustannuksiin ja kaavoitukseen järjeistämiseen. Valtion tuli huomioida paremmin seudun koulutukselliset ja työvoimapolitiittiset erityistarpeet ja kantaa osuutensa sen asuntopoliittisten haasteiden ratkaisemisessa. (Mt., 7-12.)

Myös aluepolitiikan kohdalla kauppakamarin tekemät kannanotot noudattelivat pitkän tähtäimen suunnitelmaa. Suositus tarpeettomien virastojen siirtämiseksi pääkaupunkiseudulta muualle Uudellamaalla on muun aineiston valossa hieman erikoinen. Kauppakamari ei yleensä suosinut laitosten ja virastojen toimintojen siirtelyä aluepoliittisista tai muista syistä, jos tähän ei ollut painavia perusteita. Toki kauppakamari näki Uuden-



maan kasvukeskuksena ja kyseessä oli sen oma toimialue, eli kyseessä ei ollut myönnytys perinteistä aluepolitiikkaa kohtaan. Tästä hieman poikkeavasta yleissuosituksesta ei aineistoni perusteella ollut johdettu varsinaisia kannanottoja, eli suositus jäi kuriositeetiksi.

## **11. Yhteenveto kauppakamarin näkemyksistä Helsingin seudun kehittämiseksi**

Keräämäni lausuntoaineiston pitkä aikajänne, kaksikymmentä vuotta, antaa mahdollisuuden tarkastella myös kauppakamarin edunvalvontatyön tavoitteiden jatkuvuutta. Edellisten lukujen 10.1 - 10.3 lopussa olen kommentoinut, että kauppakamarin lausunnot vuosina 1987 - 2007 mukailivat vahvasti kauppakamarin pitkän aikavälin suosituksia (tarkkuuden vuoksi on tosin huomautettava, että uudempikin suosituskokoelma oli laadittu kestämään vain 2000 luvun alkuun). Kauppakamarin edunvalvontatyön voi sanoa olleen kauaskantoista ja pitkäjänteistä, sillä se on lausunnoissaan miltei aina noudatellut pitkän linjan tavoitteitaan. Kauppakamari on pyrkinyt ennakoimaan yhteiskunnallista ja taloudellista muutosta, eikä se ole joutunut nopeisiin linjamuutoksiin tutkimani jakson aikana. Kauppakamarin edunvalvonta on reagoivaa tai ad hoc -tyyppistä siinä mielessä, että tutkimani arkiston perusteella se esittää mielipiteensä pääsääntöisesti kommenttipuheenvuoroina, ei omina aloitteina ja tiedotteina. Tarkastelemani edunvalvontatyö on siis *sisällöltään* pitkäjänteistä ja proaktiivista, *muodoltaan* reagoivaa.

Olen edellä jaotellut kauppakamarin näkemykset seudun hallintaa, maankäytön suunnittelun seudullista yhteensovittamista ja aluepolitiikkaa käsitteleviin lukuihin. Todellisuudessa aiheiden rajautuminen on kuitenkin melko tulkinnanvarainen kysymys: Kauppakamarin lausunnoissa tuntuvat toistuvan tietyt teemat lausunnon aihepiiristä riippumatta. Voidaan siis sanoa, että kauppakamarin edunvalvontatyö on kokonaisvaltaista.

Vuodesta 2002 alkaen kauppakamari on esittänyt useiden lausuntojensa pohjaksi listan Helsingin seudun kehittymisen edellyttämistä toimenpiteistä. Listaus julkaistiin ensiksi osana kannanottoa Uudenmaan pitkän aikavälin maakuntasuunnitelmasta. Sen lähtökoh-tana tuli kauppakamarin mielestä olla kasvu- ja kehitysedellytysten turvaaminen, kottuhintaisen asumisen turvaaminen, liikenteen toimivuuden huomioiminen, kaupan kilpailun ja laajenemisedellytysten turvaaminen, koulutukseen ja osaamiseen panostami-

nen, yritysten toimintaedellytysten turvaaminen sekä Helsingin talousalueen merkityksen korostaminen koko maan talouden moottorina. (HK05032002 Uudenmaan maakuntasuunnitelma 2025.)

Samaa tavoitekokonaisuutta esitettiin vähäisin muutoksin eri yhteyksissä ainakin YTV:lle, Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan liitoille, Helsingin kaupungille ja Vantaan kaupunginhallitukselle. Lausuntopyyntöni aiheina olivat pääkaupunkiseudun yhteistyö, yleis- ja maakuntakaavat sekä elinkeinopoliittiset ohjelmat. Vaikka kauppakamarilla ei ollut 2000-luvulla voimassa olevaa pitkän tähtäimen strategiaa suosituksineen, oli sen edunvalvontatyö edelleen asiasisällöltään hyvin vakaata.

Kauppakamarin rohkeimpia esityksiä oli vuoden 2004 aloite pääkaupunkiseudun kuntien yhdistämiseksi. Tätäkin seikkaa pohdittiin niinkin aikaisin kuin vuoden 1982 suosituskokoelmassa. Silloin se mainittiin tulevaisuudessa tärkeäksi mahdollisuudeksi, jota ei kannattanut 1980-luvulla kiirehtiä turhan vastustelun välttämiseksi. Tätä kirjoitettaessa neljännesvuosisata aiemmin ilmaistu tarve ja 2004 tehty aloite ovat edelleen aiheensa puolesta julkisia kiistakapuloita. Vuonna 2008 valtio suunnittelee pääkaupunkiseudulle yhteistä yleiskaavaa, Helsinki ja Vantaa tunnustelevat yhdistymisen mahdollisuutta ja Helsinki sai vastikään paisumisreserviä idän suuntaan, kun sen ja Sipoon välistä rajaa jälkimmäisen voimakkaasta vastustelusta huolimatta siirrettiin. Kauppakamarin pitkään kannattamat uudistusideat näyttävät saaneen vastakaikua yrittäjämäisellä kaupunkiseudulla. Kauppakamari itse on esiintynyt maltillisen uudistusmielisenä kehoitellen pitkään Helsingin kaupunkiakin pidättyväisyyteen sen sijaan, että vaatisi kaupungeilta yhdistymistä esimerkiksi yritysmaailman elinehtona.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset kauppakamarin toiveista:

### **1. Hallinnon perustana on oltava talousalueeseen perustuva seutuyhteistyö**

Kuntarajat ovat kauppakamarin mielestä ylikorostuneet julkisessa hallinnossa. Kauppakamarin vähimmäisvaatimuksena Helsingin seudun kunnille on talousaluepohjainen kuntayhteistyö. Etenkin tutkimani jakson alkupuolella kauppakamari tyytyi esityksissään siihen, että välttämättömät kokonaisvaltaista yhteensovittamista vaativat tehtävät

hoidetaan pääkaupunkiseudun kuntien keskinäisenä yhteistyönä. Kauppakamarin kannattama yhteistoiminnan malli vastasi lähinnä Christian Lefèvren kuntienvälistä seudullisen hallinnan mallia, mutta mahdollisimman kevyellä yhteishallinnolla. Jos kuntarajat säilyvät ennallaan, olisi kuntien yhteistyötä olennaisesti lisättävä. Kauppakamari myös pelkäsi, että kuntien yhdistämispuheet saisivat Helsingin lähikunnat puolustuskannalle ja vaarantaisivat mahdollisuuden suunnitella yhteistä hallintoa lähitulevaisuudessa. Kauppakamari kannatti siis tutkimani jakson alussa yhteistyön voimakasta lisäämistä hallinnollisesti erillisinä pysyvien kuntien välillä.

Kauppakamarin näkökanta ylikunnallisten ja kuntienvälisten toimintatapojen suhteen on kuitenkin ollut muuttuvainen. Kauppakamarin kannattamassa ihannetilanteessa hallinnollinen alue vastaisi toiminnallista aluetta. Yritysten ja asukkaiden kannalta siis työsäkäynti, asuminen, verotus ja kunnallispalvelut hoidettaisiin kaikki mahdollisimman yhteneväisellä hallinnollisella alueella. Lähikuntien ristiriitaisista suunnitelmista ja nurkkakuntaisesta oman edun varjelemisesta voitaisiin päästä eroon, mikäli hallinnolliset rajat vastaisivat paremmin kokonaisuutena toimivaa pääkaupunkiseutua. Kauppakamari lähestyikin 1990- ja 2000-luvuilla lausunnoissaan Lefèvren ylikunnalliseksi, tai puhtaaksi metropolimalliksi, kutsumaa ratkaisua. Kauppakamarin mielestä yhteishallinnolla tulisi toteutuessaan olla vahvat resurssit ja päätösvalta seudun asioissa. Lefèvren mallista poiketen kauppakamari ei kannattanut seutuhallinnon valitsemista vaaleilla, vaan että edustajat valittaisiin kunkin kunnan valtuustosta määrättyssä järjestyksessä. Seudullisen hallinnan uudistukset tulisi hoitaa ilman tarpeetonta hallintoa ja byrokratiaa. Kokonaiskustannusten tuli pienentyä kuntien velvollisuuksien vähentyessä.

Toiminnallisten alueiden rajat kuitenkin elävät jatkuvasti. Andrew E.G. Jonasin ja Kevin Wardin mukaan hallinnolliset alueet ovat niihin verrattuna hitaita muuttumaan. Niinpä kauppakamarinkin käsitys Helsingin toiminnallisesta seutukokonaisuudesta ja talousalueesta on muuttunut hallintoon nähden. Tutkimani jakson alussa kauppakamari haaveili ensisijaisesti yhtenäisemmästä pääkaupunkiseudusta, johon Sipoon tulisi liittyä. Jakson loppupuolella seudulla viitattiin usein huomattavasti laajempaan kaikki Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnat käsittävään alueeseen.

Elinkeinorakenteen muutokseen ja kansainvälisen kilpailun ja yhdentymiskehityksen haasteisiin voidaan vastata talousalueen tasolla: Toimiva asuntopolitiikka, infrastruktuuri-

ri ja liikenne ovat tärkeitä sekä asukkaille, että heitä työntekijöinä tarvitseville yrityksille. Kauppakamari moitti olemassa olevia seudullisia organisaatioita päällekkäisyydestä, ohjelmia ja hankkeita liiasta yleisluontoisuudesta. Kauppakamari ajoi yritysmaailman toimintaedellytyksiä vakuuttaen samalla, että uudistukset olisivat myös seudun kuntien ja asukkaiden etu.

## **2. Kaavoitus on toteutettava seudullisena yhteensovittamisena**

Maankäytön kokonaisvaltainen suunnittelu on alakysymys seutuyhteistyölle. Kauppakamarin tärkein tavoite oli, että kuntien yleiskaavat yhteensovitetaan keskenään (horisontaalisesti) ja yhdenmukaistetaan seutukaavoihin (vertikaalisesti). Kaavoituksessa järkevä aluetaso on toiminnallisesti yhtenäinen alue, kuten työssäkäyntialue. Kaavoitettava alue vastaisi siis kauppakamarin ihannetilanteessa seudullisen yhteishallinnon kattamaa aluetta, joka puolestaan vastaisi toiminnallista aluetta.

Paitsi itse kaavoitukseen kauppakamari pyrki vaikuttamaan myös maankäytön suunnittelun normistoon. Erityisesti Helsingin seudulla, jolla oli paras mahdollisuus pysyä kilpailun eturintamassa globaalitaloudessa, kaavoituksen oli oltava nopeaa ja joustavaa. Nopeampi reagoivuus oli elinkeinoelämälle tärkeitä erityisesti Euroopan yhdentymiskehityksen ja 1990-luvun laman myötä.

Kauppakamarin käsityksen mukaan suomalainen kaavoitusjärjestelmä heikensi Helsingin seudun kansainvälistä kilpailukykyä. Kuten Neil Brenner totesi, Euroopassa kaupunkiseudut pyrkivät seututasoiseen talouden ja aluesuunnittelun hallintaan ja kauppakamarin tapaisilla yritysmaailman järjestöillä oli kehityshankkeissa paljon jalansijaa. Suomessa maankäyttöä ohjasi kauppakamarin näkemyksen mukaan parasta asiantunteudesta edustavan paikallistason sijasta liiaksi valtio.

Kauppakamari toivoikin valtion minimoivan interventionsa. Huomattavimpana poikkeuksena toiveesta oli, että valtion toivottiin pakottavan kunnat keskinäiseen yhteistyöhön lainsäädännön avulla. Kauppakamari toivoi kaavoitusjärjestelmältä pääsääntöisesti vapautta siellä, missä rajoittaminen ei ole välttämätöntä. Esimerkiksi yksityisen sektorin ja kuntien kumppanuushankkeita tuli lainsäädännöllä kannustaa.

Kauppakamarin omat lausunnot kaavoituksesta ovat vastineluonteisia ja maltillisia. Harvey Molotchin kasvukoneteoriassa kauppakamarit mainitaan esimerkkinä maanarvon nousua tavoittelevien koalitioiden muodostajista, mutta Helsingin seudulla kauppakamarin omaksuma rooli näyttää hyvin erilaiselta. Se ei ole pyrkinyt maankäytön äärimmäiseen tehostamiseen. Kauppakamari toimii yritysmaailmaa edustavana neuvonantajana. Lausuntoaineistoni perusteella se ei ole ollut aloitteellinen Helsingin keskustan julkisten tai yksityisten suurhankkeiden kohdalla. Kauppakamari näyttää omaksuneen kaksoisroolinsa yksityisen ja julkisen sektorin välissä siten, että se noudattaa ensisijaisesti kauppakamarilaissa sille annettua tehtävää. Patrick LeGalès arvioi, ettei yrittäjähengi ole tuhonnut solidaarisuutta eurooppalaisissa kaupungeissa. Kauppakamari tuntuu korostavan, että sen ajamat yritysmaailman toimintaedellytykset ovat myös kunnille ja asukkaille eduksi.

### **3. Helsingin seutu on saatava myönteisen aluepolitiikan kohteeksi**

Helsingin talousalue on kauppakamarin näkemyksen mukaan niin kutsuakseni "kielteisen aluepolitiikan" kohde. Pääkaupunkiseutu on aluepoliittisessa tasauksessa jatkuvasti maksajan asemassa. Tulonsiirrot ovat kauppakamarin mukaan jopa pudottaneet seudun palvelut asukasta kohti ajateltuna selvästi kansallisen keskiarvon alapuolelle. Valtion laitoksia ja virastoja on siirretty pois Helsingin seudulta ilman toiminnallisia syitä. Myös yrityksiä pyritään aluepolitiikan nimissä ohjaamaan niiden toiminnalle huonommin sopiville alueille. Kauppakamari halusi pysäyttää Helsingin seudun kannalta kielteisen aluepolitiikan.

Valtion hallinto ei kauppakamarin mukaan ole ymmärtänyt, että pääkaupunkiseudulla on päinvastoin paljon erityistarpeita, joista huolehtiminen on tärkeätä koko Suomen hyvinvoinnille. Pääkaupunkiseutu on erityislaatuinen Suomessa - sen tarpeita koulutuksen, maankäytön suunnittelun, infrastruktuurin ja asuntopolitiikan suhteen ei voi hoitaa samalla kansallisella mallilla kuin kaikkia muita maamme alueita. Kauppakamari on ihmetelty, miksi Helsingin seudun merkitystä koko maan taloudelle ei haluta riittävästi tunnustaa.

Aluepolitiikan olisi kauppakamarin mielestä oltava ohjelmapainotteista ja elinkeinopolitiikkaa tukevaa, ei vanhojen heikosti voivien hallinnollisten alueiden tekohengitystä.

Jos aluepolitiikkaa harjoitetaan, on se kohdistettava kasvukykyisiin työssäkäyntialueisiin ja erotettava selkeästi resursseja uudelleenjakavasta sosiaalipolitiikasta. Neil Brennerin seudullisen hallinnan yhteydessä erottelemat resurssien luomisen ja niiden jakamisen politiikat ovat siis myös aluepolitiikkaan liittyvä kysymys. Aluepolitiikan tavoitteena olisi siis kauppakamarin mukaan oltava talouselämän tukeminen ja resurssien luominen, ei resurssien uudelleenjakaminen elinkelvottomille alueille.

Tutkimallani jaksolla kauppakamari näki myönteistä kehitystä aluepolitiikassa. Euroopan yhdentymisen ja 1990-luvun laman myötä alettiin nähdä tarvetta myös kaupunkipolitiikalle. Kehityksen myötä Helsingin seudunkin osaksi hieman useammin saatu ohjelmakeskeinen aluepolitiikka on nähty resursseja luovaksi ja siten "kaikkien" tai "yleisen" edun mukaiseksi. Helsingin seudun hallinnon ja maankäytön suunnittelun järkeistämisen lisäksi siis myös aluepolitiikan kasvukeskukset huomioiva kohdentaminen olisi paitsi yritysten, myös yhteinen etu.

## **12. Päätelmiä**

Lopuksi tuon esiin ajatuksia, joita minulle kauppakamarista muodostui sen näkemysten pohtimisen ohessa. Palaan kysymyksiin, joita minulla aivan tutkimustyöni alkuhetkillä oli kauppakamarin luonteesta. Päätelmiäni ovat vaikuttaneet edellä kuvatut kaupunkitutkimuksen teoriat, selvitykseni suomalaisesta hallinnosta ja suunnittelusta, sekä havaintoni kauppakamarin asemasta, rakenteesta ja edunvalvontatyöstä.

### **12.1 Kauppakamari ja talouden vapaus?**

Tutkielman tekoon ryhdyttyäni tutustuin eräisiin ulkomaisiin teoksiin, joissa tarkasteltiin sikäläisten kauppakamarien toimintaa ja tavoitteita. Tällaisia teoksia olivat muun muassa Bent Flyvbjergin *Rationality and Power - Democracy in Practice* ja Joe R. Feaginin *Free Enterprise City: Houston in Political-Economic Perspective*. Flyvbjergin esityksen mukaan kauppakamari oli tanskalaisessa Aalborgin kaupungissa saavuttanut historian saatossa julkisiin suunnitteluviranomaisiin nähden niin vahvan yliotteen, että se pystyi käytännössä sanelemaan kaupunkikeskuksen liikenne- ja suunnitteluratkaisuja paikallisten poliitikkojen ja tutkijoiden kannanotoista riippumatta. Feaginin Houstonissa

puolestaan äärimmäisen neoliberaali kauppakamari loi "hyvää bisnesilmastoa" tavoittelun edustamilleen yrityksille mahdollisuuksia päästä nopeisiin voittoihin paikallisista ekokatastrofeista piittaamatta ja perinteistä yhdyskuntarakennetta tuhoten.

Tutkimani aineiston valossa Helsingin seudulla toiminut kauppakamari poikkeaa tavoitteiltaan edellisistä huomattavasti. Tutkielmani ensimmäinen tärkeä tulos olikin jo ennen aineiston analysoimista havaita suomalaisten kauppakamarien toimivan kaksoisroolissa: kauppakamari on yrittäjien edunvalvoja, mutta sillä on myös julkisia tehtäviä - tässä yhteydessä tärkeimpänä niiden julkinen velvollisuus ajaa säädetyn maantieteellisen toimialueen yrittäjien etua. Kauppakamarit pyrkivät kaikkialla yritysmaailman toimintalojen parantamiseen, eli Molotchinkin kuvaamaan *hyvään bisnesilmastoon*, mutta keinot ja tavoitteet vaihtelevat riippuen valtiosta, kaupunkiseudusta ja kauppakamarista. Tutkimani kauppakamarin ajama bisnesilmasto tarkoitti sääntelemättömyyden sijasta esimerkiksi hyvää seutuyhteistyötä ja pääkaupunkiseudun tarpeet huomioivaa aluepolitiikkaa.

Helsingin (vuodesta 2006 Helsingin *seudun*) kauppakamari näyttäytyy lausuntojensa asiasisältöjen valossa johdonmukaisena ja maltillisen uudistusmielisenä. Se vaikuttaa aineistoni perusteella omaksuneen melko hillityn edunvalvontatyylin, jossa painostaminen ja uhkakuvilla keinottelu eivät kuulu asiaan. Kaikkea kauppakamarin vaikutustavoista rajallinen lausuntoaineisto ei tietenkään kerro, mutta kenties kauppakamarin kaksoisrooli yritysten edustajana ja julkiseen sektorin puolivirallisesti kuuluvana toimielimenä edellyttää siltä ainakin julkisissa lausunnoissa maltillisuutta. On todennäköistä, että yritysjohtajilla on monia epämuodollisia vaikutuskanavia kauppakamarin julkisen edunvalvontatyön ohella.

Isoin jatkotutkimuksen tarve onkin mielestäni kauppakamarin vaikuttavuuden ja vaikutustapojen selvittäminen. Kauppakamarin toimintaa voisi tutkia haastattelemalla paitsi kauppakamarin toimi- ja luottamushenkilöitä, myös julkishallinnon virkamiehiä ja kunnallispoliittisia päättäjiä. Olisi kiinnostavaa selvittää, mitä kauppakamarista ajatellaan esimerkiksi kaupunkisuunnitteluvirastossa ja kaupunkisuunnittelulautakunnassa. Laajalla haastatteluaineistolla voisi saavuttaa viitteitä myös kauppakamarin tai ainakin sen jäsenyritysten epämuodollisemmasta edunvalvontatyöstä.

Kauppakamari korostaa itsemäärittelyissään toimintansa tärkeyttä julkisen hallinnon kannalta - kyse ei ole yritysjohtajien salaseurasta. Joskus se on ilmaissut myös närkeänsä siitä, että sen lakiin perustuva oikeus vaikuttaa seudun kehittämiseen on julkishallinnon taholta sivuutettu. Kauppakamari katsoo edustavansa tasokkainta talouselämän paikallista asiantuntemusta, jollaista esimerkiksi David Harveyn kirjoitusten perusteella jokainen kaupunki tarvitsee pärjätäkseen kaupunkialueiden välisessä kilpailussa.

Kauppakamari on aineistoni perusteella pysynyt myös monien Helsingin kaupunkikeskustan suurhankkeisiin liittyvien kiistojen ulkopuolella. Esimerkiksi Kampin keskuksen ja Töölön musiikkitalon suhteen se ei ole esittänyt erityisen vahvoja näkemyksiä. Töölönlahden liikennetkaisuja mietittäessä kauppakamarin esitykset jäivät häviölle. Kauppakamarin tavoitteita ehkä ohjaa sen laaja-alainen jäsenkanta yritys kentässä - se ajaa asioita, joissa se ei joudu asettumaan joidenkin jäsenyritystensä etua vastaan. Toisaalta esimerkiksi maassamme laajalla hyvinvointivaltion kannatuksella ja taloudellisen sääntelyn perinteellä lienee kauppakamariemme maltilliseen luonteeseen vaikutuksensa.

Kauppakamarin mielipiteissä on toki myös osittain neoliberaaleja sisältöjä: Helsingin kauppakamari kannattaa aluepolitiikassa kehityskykyisten (eli yleensä melko menestyvien) alueiden tukemista. Tärkein tällainen alue on Helsingin seutu. Koska koko Suomi on jaettu kauppakamari alueisiin, on joidenkin kauppakamarien puolustettava myös vähemmän kehittyneitä syrjäisempiä alueita. Ajatus muistuttaa Harvey Molotchin mallia vierekkäin toimivista intresseihin perustuvista koalitiioista, jotka toisaalta kilpailevat keskenään, mutta ajavat yhteisissä asioissa etujaan yhdessä. Pelkistä Helsingin kauppakamarin kannanotoista ei siis voi johtaa universaalia kauppakamarien kantaa asiaan kuin asiaan. Kauppakamari edustaa ennen kaikkea sille säädetyn maantieteellisen toimialueen yrittäjiä. Kauppakamari vastustaa tulonsiirtoja omalta alueelta heikompien ja edelleen heikentymään tuomittujen alueiden hyväksi. Helsingin kauppakamari mieltää tällaiset valtion toimenpiteet sosiaalipolitiikaksi, jota vääräoppisesti toteutetaan aluepolitiikan nimissä.

Helsingin (seudun) kauppakamari katsoo Helsingin seudun koko Suomen talouden veturiksi. Seudun menestys on siis koko maan etu. Kauppakamari puhuu usein tavoitteistaan resurssien luomisena - vastakohtana resursseja jakaville tai jopa tuhlaaville politi-



koille. Kauppakamari katsoo, että mikäli aluepoliittisia tulonsiirtoja harjoitetaan, Helsingin seutuun panostaminen toisi kokonaisuuden kannalta suurimman hyödyn. Mieluiten kauppakamari kuitenkin hylkäisi tehottomana pitämänsä aluepoliittiset järjestelmät. Tämä ajatus mukailee osittain *laissez faire*-koulukunnan näkemystä, jonka mukaan sääntelemätön talous nostaa kaikkien elintasoja.

Kauppakamari kritisoi myös julkishallinnon byrokraattisuutta, päällekkäisiä toimintoja ja "turhia" hallinnollisia rajoja. Osa Helsingin kauppakamarin ehdotuksista saa kaupunkiseutujen yrittäjämäisyyden lisääntyessä voimakkaampaa vastakaikua julkisessa hallinnossa. Kauppakamari ei toki ole julkisen ohjauksen kriitikko joka asiassa, vaan käy jatkuvaa rajanvetoa sen suhteen, minkä verran sen edustamat yritykset tarvitsevat julkisia interventioita talouden epävakautta tasoittamaan.

## **12.2 Kenen järjestö kauppakamari on?**

Kommentoidessaan ylikunnallista hallintoa ja kuntienvälistä yhteistyötä kauppakamari ei ollut usein kovinkaan kiinnostunut lähidemokratian ongelmista tai legitimizeettiin aiheutuvista puutteista, jotka Lefèvre teoriassaan kuvaa ylikunnallisen metropolihallinnon esteeksi. Kenties kauppakamari tämän seikan suhteen omaksui puhtaasti yritysten edustajan roolin.

Kauppakamarin perusteluissaan edustama subjekti vaihtelee. Joskus se on koko Suomi tai suomalaiset, joskus Helsingin seutu ja sen asukkaat, toisinaan Helsingin seudun yritykset. Kauppakamarin usein toistama fraasi Helsingin seudun asemasta kaikkien suomalaisten talouden veturina osittain hämärtää sen, ketä kauppakamari katsoo edustavansa. Ehkä kauppakamarilla on todellista uskoa ajamiensa tavoitteiden yleishyödyllisyyteen. Kaikissa tutkimissani edunvalvontatyön aihepiireissä - kuntien yhteistyössä, kaavoituksessa ja aluepolitiikassa - kauppakamari mainitsee esitystensä palvelevan yhteistä tai yleistä etua.

Toisinaan kauppakamarin esittämissä perusteissa on oikeuttavana tekijänä jokin historiallinen käännekohta tai kehitys. Monet Helsingin seudun erityistarpeisiin viittaavat lausunnot tähtäävät seudun sopeutumismahdollisuuksiin muuttuvassa kansainvälisessä

taloudessa. Yhteistoimintaa haittaava nurkkakuntaisuus, suunnittelun hitaus ja kokonaisvaltaisuuden puute sekä aluepolitiikan väärät kohdennukset olivat riskejä seudun menestykselle Euroopan talouden integroitua. Ja kuten monesti on todettu, Helsingin seudun riskit olivat kauppakamarin mukaan koko maan asukkaiden ja yrittäjien riskejä.

Tutkimieni lausuntojen perusteella kauppakamarin ensisijaisena tarkoituksena on yritysten toimintaympäristön parantaminen. Kauppakamarin toiveet liittyvät pääsääntöisesti yritysten välillisiin hyötyihin, esimerkkinä rekrytointia helpottavan monipuolisen ja riittävän asuntokannan rakentamiseen, joka voi olla kynnyksysymys esimerkiksi riittävän työvoiman saamiselle Helsingin keskusta-alueiden palveluammatteihin. Valinnanmahdollisuudet asumisessa ovat samalla myös alueen nykyisten ja tulevien asukkaiden etu. Kauppakamarin jäsenenä on kuitenkin myös sellaisia yrityksiä, joiden asunorakennushankkeista saamat hyödyt ovat välittömiä. Lausuntoaineistoni pääasiallinen lähde, kauppakamarin aluevaliokunta, koostuu osin rakennuttajien edustajista. Palvelualan työntekijöiden tarvitsemat asunnot ovat niitä yksioita ja kaksioita, joiden rakentamisen monesti sanotaan olevan kaikkein tuottoisinta. Ei ole helppoa osoittaa kenen asialla kauppakamari ensisijaisesti on - asukkaan, työntekijänsä asuinmahdollisuuksista välillisesti hyötyvän yrityksen vai rakentamisesta voittoa saavan rakennuttajan. Käsittelemäni lausunnot pääasiassa valmistellut aluesuunnitteluvaliokunta koostui paljolti rakennusalan edustajista, mutta sen lausunnoissa käytetyissä perusteluissa korostuivat kaikkien yrittäjien ja asukkaiden etu.

Aineistostani ei käynyt ilmi, että kauppakamari toimisi maankäytön suunnittelussa aloitteiden tekijänä. Yksittäisiä kaavoja kauppakamari kommentoi yleensä maltillisesti, lähinnä varmistellen, että osayleis- ja yleiskaavoissa alueiden rakennustehokkuus tai asukassuunnite on oikeassa tasapainossa liikenteen ja palvelujen mitoituksen kanssa. Ei vaikuttanut siltä, että kauppakamari järjestelisi rakennuslupaa toimiville jäsenyrityksilleen työtilaisuuksia, vaan tavoitteet olivat pidemmällä kaikkien yritysten toimintaoloissa. Muissakaan tutkimissani aihepiireissä, seudullisessa hallinnassa ja aluepolitiikassa, hyötyvä taho ei ollut yksiselitteisesti määriteltävissä. Kauppakamari näyttäytyi puolijulkisena organisaationa, jonka tehtävänä on pitää yrittäjien näkökulma esillä uudistustyössä. Sen oman käsityksen mukaan tuo näkökulma ei juuri ole ristiriidassa asukkaiden edun kanssa.

Kauppakamarin kaksoiroolilla on ainakin potentiaalisesti kiinnostavia vaikutuksia. Toisaalta sen on julkisena toimijana täytynyt omaksua hillitty ja rakentava tapa asettaa tavoitteita ja välittää yritysmaailman toiveita julkishallinnolle. Toisaalta taas kauppakamarin puolijulkinen asema saattaa tuoda sille vaikeasti vastustettavaa rakenteellista vaikutusvaltaa. Ehkä nämä piirteet tasapainottavat toisiaan.

### **12.3 Puolustustaistelua vai kaupunkipolitiikkaa?**

Kuten olen analyysiluvussa 10 todennut, kauppakamarilla oli tutkimissani aihepiireissä pitkän tähtäimen kehittämisenäkemys. Monesti kauppakamarin lausunnot ovat olleet melko periaatteellisia. Ne ovat myöskin saattaneet olla lähtökohdiltaan identtisiä riippumatta siitä, onko kommentoinnin kohteena yksittäinen yleiskaava, asunto-ohjelma vai elinkeinostrategia. Linjaukset toistuvat asiayhteydestä riippumatta. Kauppakamarin voisi sanoa pyrkineen luomaan kaupunkipolitiikkaa teeseillä, jotka olen tiivistänyt luvussa 11.

Kauppakamari on luonut kaupunkipolitiikkaansa hieman altavastajaana varsinaiseen julkishallintoon nähden. Tutkimani lausuntoaineisto sisälsi pääasiassa vastineita lausuntopyyntöihin. Lausunnot olivat siis muodoltaan reagoivia. Tutkimani aineiston perusteella kauppakamarin edunvalvontatyö on muodoltaan reagoivaa, mutta sisällöltään pitkäjänteistä ja proaktiivista.

Aineiston loppupuolella kauppakamari kiitteli toisinaan sitä, että elinkeinoelämän näkemyksiä viimein kauppakamarilain mukaisesti kuunnellaan. Aikaisemmista lausunnoista oli toisinaan luettavissa, että kauppakamari piti omia vaikutusmahdollisuuksiaan näennäisinä. Kauppakamaria on alettu pitää varteenotettavana asiantuntijana yrittäjämäisten ajattelutapojen yleistyttyä. Tätä David Harveyn kuvaamaa yrittäjämäisyyttä Helsingin kaupunkikin yhä enemmän tavoitteli 1990-luvulta alkaen, kuten luvussa 6.4 todetaan kaupungin uudenlaisten toimenpiteiden tarkastelun yhteydessä.

Kauppakamarin esiin tuomat teemat ovat monesti pitkällä viiveellä tulleet julkisessa keskustelussa yleisesti hyväksytyiksi periaatteiksi. Kenties tämä kuvastaa kaupunkiseutujen ja koko julkishallinnon yrittäjähenkisyyden voimakasta lisääntymistä viime vuosi-

kymmeninä. Kauppakamarin lausunnot olisivat menneinä vuosikymmeninä vaikuttaneet sisällöltään ja sävyltään rajummilta. Nykyisten julkisten tuottavuusohjelmien, alueellistamisprojektien ja elinkeinostrategioiden rinnalla kauppakamarin historialliset kommentit vaikuttavat lähinnä asiantuntijaennusteilta.

Reagoivuuden sijaan kauppakamarin tavoitteena on ollut valmistaa päättäjät ja suunnittelijat varautumaan kulloinkin tuleviin haasteisiin hyvissä ajoin. Seudun sisäisestä verkostaisuudesta, suunnittelun hajanaisuudesta ja "kielteisestä aluepolitiikasta" tuli päästä eroon alueiden välisen kilpailun kiristyessä Euroopan talouden avautuessa. Maankäytön suunnittelulta tämä edellytti myös nopeaa reagoivuutta. Kauppakamari pyrki vaikuttamaan kaavoitusasioissa niin lainsäädäntöön, lain tulkintoihin, kaavoitustyön organisointiin kuin yksittäisiin kaavoihin. Kauppakamari vaatii kaavoitustoimelta reagointikykyä, mutta sen oma tapa vaikuttaa maankäytön suunnitteluun oli hyvin kokonaisvaltainen.

Pääkaupunkiseudun kuntien yhdistämistä vaatineen kaltaisia radikaaleja aloitteita oli aineistossa vähän. Kauppakamari teki kyseisestä aloitteesta myös Helsingin sanomissa huomiota saaneen julkisen tiedotteen. Tämänkaltaisten aloitteiden vähäisyys on merkittävä tutkimustulos sellaisenaan. Kauppakamari on maltillinen ja toimii vuoropuhelussa.

#### **12.4 Kauppakamarin näkemykset historiallisessa muutoksessa**

Lausuntoaineiston pitkä aikajänne mahdollisti myös taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen liittyvien käännekohtien vaikutusten havainnoimisen. Kaikista muutoksista Euroopan yhdentymisen vaikutti lausuntosisältöihin eniten. Kaikilla havainnoimillani osa-alueilla kauppakamari näki yhdistymiskehityksen perusteeksi toivomiensa uudistusten nopeuttamiselle. Yhdentymiskehitykseen sisältyi uhkia ja mahdollisuuksia Helsingin seudun kilpailukyvyn kannalta ja luvussa 11 kerratut toimintamallit olivat tärkeitä tilanteen hyödyntämiseksi. Infrastruktuuri, koulutus, asuntopolitiikka, sekä hallinnon uudistaminen olivat tärkeitä seudullisen yhteistyön tavoitealueita uudessa kilpailutilanteessa.

Hieman vähemmän merkittäväksi osoittautui 1990-luvun lama. Laman vaikutukset mainittiin esimerkiksi työllisyyspolitiikkaa koskevissa kannanotoissa, joita tämän tutkimuksen aineistossa sisältyi eräisiin lausuntoihin. Aluepolitiikan uudistamistarpeita ja kehittämistä ohjelmakeskeiseksi kaupunkipolitiikaksi perusteltiin muun muassa taloudellisen laskusuhdanteen heikentämällä työllisyysnäkyillä. Kauppakamarikaan ei ollut lamaa ja sen vakavuutta osannut ennustaa, eikä siihen ollut kauppakamarin tyylin mukaisesti valmistauduttu pitkän tähtäimen suosituksilla.

Kolmas muutos, jonka vaikutuksia arvailin ennen aineistoon perehtymistä oli maankäyttö- ja rakennuslain vuonna 2000 voimaan astunut uudistus. Olin ajatellut, että osallistumiskäytäntöjen laajentaminen olisi saattanut lisätä kauppakamarin mahdollisuuksia ja halua vaikuttaa yksittäisiin kaavoihin. Lakiuudistus oli kuitenkin kauppakamarin intressi pikemmin itsessään - omien näkemystensä esiintuomiseen kauppakamari ei kaavoituksen osallistumiskäytäntöjä tarvinnut. Kauppakamari pyrki vaikuttamaan lain sisältöön sille varatuissa puheenvuoroissa, ja lain voimaan astuttua se kritisoi sitä haluttuun nähden päinvastaisista vaikutuksista.

Kuten analyysiosiossa kuvasin, on kauppakamarille tärkeä toiminnallinen alue jatkuvasti rajoiltaan muuttuvainen. Helsingin talousalueen määritelmä laajeni tutkimani jakson mittaan. Lausunnot kohdistuivat 1980-luvun lopulla pääosin pääkaupunkiseutuun, johon tosin toivottiin myös Sipoon liittyvän. Tultaessa 2000-luvulle hallinnollisen ja suunnittelullisen kokonaisuuden toivottiin selkeämmin käsittävän myös viereisten maakuntien kunnat.

Seudullisen hallinnan teema on ollut vahvasti kauppakamarin agendalla jo huomattavasti ennen 2000 -luvulla kiihtynyttä seutukeskustelua. Monet kauppakamarin tunnistamat jännitteet elävät yhä tätä kirjoittaessani, eikä hallinnon ja suunnittelun yhteistyö ole kehittynyt kauppakamarin toivomassa mittakaavassa. Helsingin rajanaapureista Sipoon kanssa päädyttiin ison julkisen ja poliittisen kamppailun jälkeen rajansiirtoon. Espoo suosii yhteistyökäytäntöjen kehittämistä välttämättömissä kysymyksissä, minkä jotkut näkevät sen tapana välttää hallinnollinen yhdistyminen Helsingin kanssa. Kauppakamari on tiedostanut vastaavien jännitteiden merkityksen ainakin viimeisen kolmen vuosikymmenen ajan. Christian Lefèvren seudullisen hallinnan aikakaudelle tyypillisinä pi-

tämät jännitteet keskikaupungin ja reunakaupunkien välillä ovat Helsingin seudulla yhä arkea.

Myös kauppakamarin pitkän tähtäimen strategioiden lähtökohdat kuvastavat toiminnallisen alueen laajenemista. Vuoden 1982 ohjelma oli laadittu Helsingin kaupungin päättäjäille ja keskittyi pääkaupunkiseudun kysymyksiin. Vuonna 1990 näkökulma oli laajennettu koskemaan koko kauppakamaripiiriä, joka ulottui itään yli maakuntien rajojen, ja asianomaisiksi katsottiin pääkaupunkiseudun lisäksi lähiseutujen kunnat, maakunnalliset toimijat ja valtio. Hieman ironisesti kauppakamarin oma hallinnollinen järjeistäminen, Helsingin ja Espoon kauppakamarialueiden yhdistyminen kauppakamarin seudullisia intressejä paremmin vastaavaksi, tapahtui vasta vuonna 2006. Kaupunkitutkimuksessa puhutaan luonnollisista alueista, jotka esimerkiksi topografisten tekijöiden takia ovat muotoutuneet toiminnaltaan tietynlaisiksi. Kauppakamarin ajatus toiminnallisesta alueesta on lähes päinvastainen - sitä kiinnostaa *luonnostaan muuttuva toiminnallinen alue*. Luonnostaan muuttuva toiminnallinen alue pyrkii usein kasvamaan ulos hallinnollisista rajoista. Kunnan tai maakunnan sisään ei aina mahdu toiminnallinen kokonaisuus.

**LÄHTEET:****Painetut lähteet:**

Alasuutari, Pertti (1995) Laadullinen tutkimus. Tampere, Vastapaino.

Basset, Keith (1996) Partnerships, Business Elites and Urban Politics: New Forms of Governance in an English City? *Urban Studies* 33 (3), 539-555.

Basset, Keith (1999) Growth Coalitions in Britain's Waning Sunbelt: Some Reflections. Teoksessa Jonas, Andrew E. G. & Wilson, David (toim) *The Urban Growth Machine. Critical Perspectives, Two Decades Later*. New York, State University of New York Press, 177-193.

Björklund, Ilkka-Christian (2001) Helsinki's prosperity is based on knowledge, skills and cooperation. *Helsinki Quarterly* (3/2001), 3-5.

Brenner, Neil (2003) Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies* 10 (4), 297-324.

Feagin, Joe R. (1988) *Free Enterprise City. Houston in Political and Economic Perspective*. New Jersey, Rutgers University Press.

Flyvbjerg, Bent (1998) *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago, The University of Chicago Press.

Grönfors, Martti (1982) *Kvalitatiiviset kenttätöyömenetelmät*. Juva, Werner Söderström Osakeyhtiö.

Haila, Anne (2001) How to manage globalisation: the case of Helsinki. *Helsinki Quarterly* (3/2001), 6-9.

Harding, Alan, Wilks-Heeg, Stuart & Hutchins Mary (2000) Business, Government and the Business of Urban Government. *Urban Studies* 37 (5-6), 975-994.

Harvey, David (1989) From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler*, 71B, 3-17.

Haveri, Arto (1997) Aluehallinto murroksessa. Tutkimus aluehallinnon udistusten vaikutuksesta. Tampere, Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos.

Helsingin kauppakamari (1982) Kauppakamarin suositukset Helsingin kehittämissuhteiksi vuoteen 1990. Helsinki, Helsingin kauppakamari.

Helsingin kauppakamari (1990) Elinkeinoelämän kehitysedellytykset Helsingin kaupunkipiirissä vuoteen 2000. Helsinki, Helsingin kauppakamari.

Helsingin seudun kauppakamari (2006). Helsingin seudun kauppakamarin vuosikertomus 2005. Helsinki, Helsingin kauppakamari.

Helsinki klubi (1997). Helsingin seudun menestysstrategiat ja kumppanuushankkeet. (esite)

Hietanen, Harri (2002) Kaavoituksen uudet aakkoset 2002. Helsinki, Rakennustekniikan opisto.

Honkanen, Mika (1998) Julkisen hallinnon uudet aluejaot. Sisäasiainministeriön julkaisu 12/1998. Helsinki, Sisäasiainministeriö.

Honkanen, Mika (2002) Helsingin metropolikatsaus. OECD Territorial Reviews: Helsinki, Finland. Raportin suomenkielinen tiivistelmä. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/02. Helsinki, Sisäasiainministeriö.

Jonas, Andrew E. G. & Ward, Kevin (2002) A World of Regionalisms? Towards an US-UK Urban and Regional Policy Framework Comparison. *Journal of Urban Affairs* 24 (4), 377-201.



Judge, David (1995) Pluralism. Teoksessa Judge, David, Stoker, Gerry & Wolman, Harold (toim.) *Theories of Urban Politics*. London, SAGE Publications Ltd, 13-34.

Kaupungit kasvun luojina (1996) Kaupunkien kehittämistyöryhmän loppuraportti 12.6.1996. Kaupunkien kehittämistyöryhmän julkaisu VI. Helsinki, Sisäasiainministeriö, alukehitysosaston julkaisu.

Laine, Markus & Peltonen, Lasse (2003) *Ympäristökysymys ja aseveliaksi. Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959-1995*. Tampere, Tampereen yliopistopaino oy.

Larsio, Rauno (1967) *Kehittyvä talous - kasvava kaupunki*. Helsingin kauppakamarin 50-vuotisen toiminnan taustaa. Helsinki, Helsingin kauppakamari.

Lawless, Paul (1994) Partnership in urban regeneration in the UK: The Sheffield Central Area Study. *Urban Studies* 31 (8), 1303-1324.

Lefèvre, Christian (1998) Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research* 22 (1), 9-25.

LeGalès, Patrick (2000) Regulation and Governance in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research* 22 (3), 482-506.

Logan, John R. & Molotch, Harvey L. (1987) *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*. Berkeley, University of California Press.

Logan, John R., Whaley, Rachel Bridges & Crowder, Kyle (1999) The Character and Consequences of Growth Regimes: An assesment of Twenty Years of Research. Teoksessa Jonas, Andrew E. G. & Wilson, David (toim) *The Urban Growth Machine. Critical Perspectives, Two Decades Later*. New York, State University of New York Press, 73-94.

Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen (1999). Helsinki, Oy Edita Ab.

Molotch, Harvey (1976) *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*. *American Journal of Sociology*, 82 (2), 309-330.

Molotch, Harvey (1999) *Growth Machine Links: Up, Down, and Across*. Teoksessa Jonas, Andrew E. G. & Wilson, David (toim.) *The Urban Growth Machine. Critical Perspectives, Two Decades Later*. New York, State University of New York Press, 247-265.

Nordman, Kurt (1999) *Yritysten ja yhteiskunnan vuorovaikutus - ajankohtaisten tilanteiden tarkastelua*. Teoksessa Eljas Repo (toim.) *Elinkeinoelämän valkoinen kirja. Helsingin seudun mahdollisuuksista eurooppalaisena kasvukeskuksena*. Helsinki, Helsingin kauppakamari ja Espoon kauppakamari

Schulman, Harry (2002) *Onko helsinki metropoli?* Teoksessa Keskinen, Vesa, Tuominen, Martti & Vaattovaara, Mari (toim.) *Helsinki - pohjoinen metropoli*. Helsinki, Helsingin kaupungin tietokeskus, 11-25.

Stoker, Gerry (1995) *Regime Theory and Urban Politics*. Teoksessa Judge, David, Stoker, Gerry & Wolman, Harold (toim.) *Theories of Urban Politics*. London: SAGE Publications Ltd, 54-71.

Stone, Clarence N. (2005) *Looking Back to Look Forward. Reflections on Urban Regime Analysis*. *Urban Affairs Review* 40 (3), 309-341.

Stone, Clarence N. (2006) *Power, Reform, and urban Regime Analysis*. *City and Community* 5 (1), 23-38.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki, Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Vesikansa, Jyrki (1993) *Talouden vapauden puolesta. 75 vuotta Keskuskauppakamarin toimintaa*. Helsinki, Kustannusosakeyhtiö Otava.

Viren, Antti (2007) Metropolien määräykset ja merkitykset. Yhdyskuntasuunitelu 2007 (4), 45-54.

Virkkunen, Leo (1980) Pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyö. Helsinki, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV).

### **Verkkosivut:**

Finlex (2007). Valtion säädöstietopankki, Marraskuu 2007:  
<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2002/20020106>

(Helsingin seudun kauppakamarin verkkosivut, Marraskuu 2007:)

HSK 2007, 3. <http://www.helsinki.chamber.fi/index.phtml?s=3>

HSK 2007, 4. <http://www.helsinki.chamber.fi/index.phtml?s=4>

HSK 2007, 82. <http://www.helsinki.chamber.fi/index.phtml?s=82>

HSK 2007, 170. <http://www.helsinki.chamber.fi/index.phtml?s=170>

HSK 2007, 185. <http://www.helsinki.chamber.fi/index.phtml?s=185>

HSK 2007, 230. <http://www.helsinki.chamber.fi/index.phtml?s=230>

HSK 2007, 235. <http://www.helsinki.chamber.fi/index.phtml?s=235>

HSK 2007, 255. <http://www.helsinki.chamber.fi/index.phtml?s=255>

HSK 2007, 364. <http://www.helsinki.chamber.fi/index.phtml?s=364>

Helsingin kauppakamarin verkkosivut. Joulukuu 2005:  
[www.helsinki.chamber.fi](http://www.helsinki.chamber.fi)

Helsinki klubi II 2003 verkkosivut. Helsingin seudun menestysstrategiat ja kumppanuushankkeet. Joulukuu 2003: [http://www.hel.fi/palvelut/hallinto/helsinki\\_klubi.pdf](http://www.hel.fi/palvelut/hallinto/helsinki_klubi.pdf)

Kansainvälisen kauppakamarin Suomen osaston verkkosivut . Marraskuu 2007:  
<http://www.iccfin.fi/organisaatio.asp>

Kauppakamarilaki. Maaliskuu 2009:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020878>

Kauppakamarien verkkosivut 2007. Kauppakamarien yhteinen sivu. Marraskuu 2007:  
[http://www.chamber.fi/kauppakamari/Kauppakamarilistoja/fi\\_FI/kauppakamarilinkit/](http://www.chamber.fi/kauppakamari/Kauppakamarilistoja/fi_FI/kauppakamarilinkit/)

Maankäyttö- ja rakennuslaki. Huhtikuu 2009:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaliokunnan verkkosivut. Huhtikuu 2008:  
[www.ytv.fi](http://www.ytv.fi) ([http://www.ytv.fi/FIN/tietoa\\_ytv/organisaatio/etusivu.htm](http://www.ytv.fi/FIN/tietoa_ytv/organisaatio/etusivu.htm): maaliskuu 2008)

Tilastokeskuksen verkkosivut. Joulukuu 2008:

<http://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/laani/001-1997-09-01/kuvaus.html>

Tilintarkastuslaki. Maaliskuu 2009: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070459>

Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivut / seutukuntajako. Joulukuu 2008  
[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/93eca0cf4d153dd3c2257274004456d0/\\$file/seutukuntajako\\_2007.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/93eca0cf4d153dd3c2257274004456d0/$file/seutukuntajako_2007.pdf).

Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivut / seutukuntajako muuttuu. Joulukuu 2008  
[http://www.tem.fi/?89522\\_m=93595&s=2472](http://www.tem.fi/?89522_m=93595&s=2472)

Uudenmaan liiton verkkosivut. Huhtikuu 2008:  
[www.uudenmaanliitto.fi](http://www.uudenmaanliitto.fi) (<http://www.uudenmaanliitto.fi/index.phtml?s=13>: maaliskuu 2008)

Uudenmaan liiton verkkosivut / historia. Joulukuu 2008:  
(<http://www.uudenmaanliitto.fi/index.phtml?s=44>)

### **Kauppakamarin lausunnot ja tiedotteet:**

HK22101985 Valtioneuvoston päätökset eivät selvitä pääkaupunkiseudun erityisongelmia -todellinen tarkoitus on myönteisen kehityksen jarruttaminen. -tiedote

HK1987 Seutuhallintakomitean mietintö. Sisäministeriö. (Ei päivämäärätietoa, mahd 25.3.)

HK15031988 Ehdotus laiksi ja asetukseksi tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämiseksi. Keskuskauppakamari.

HK25031988 Kaavoitustoimen kehittäminen ja kuntien omavastuun päätöksenteon lisääminen. Keskuskauppakamari.

HK18101988 Helsingin seudun seutusuunnitelmaluonnos. Helsingin seutukaavaliitto.

HK19091989 Maamme elinkeinoelämän pääkeskuksen kasvukipujen syyt -tiedote.

HK05031990 Alueellinen itsehallinto. Keskuskauppakamari

HK25091990 Luonnos taajama-alueet, liikeneväylät ja -alueet sisältäväksi seutukaavaksi. Helsingin seutukaavaliitto

HK19121990 Vantaan yleiskaavaluonnos. Vantaan kaupunginhallitus, hallintopalvelukeskus, yleiskaavoitus.

HK15031991 Lausunntoluonnos Helsingin yleiskaavaluonnoksesta 1992. Helsingin kaupunginhallitus.

HK10041991 Aluepoliittisen selvitysmiehen väliraportti 21.3.1991. Sisäasiainministeriö

HK29051991 Aluepolitiikan rahoitustoimikunnan mietintö 29.5.1991. Keskuskauppa-  
kamari

HK04021992 Suomen alueellinen uusiutumisstrategia -alueellisen selvitysmiehen ehdo-  
tus aluepolitiikan uudistamiseksi. Sisäasiainministeriö

HK12051992 Helsingin seudun mahdollisuudet käytettävä hyväksi -kannanotto. Valtio-  
neuvosto.

HK08091992a Uudenmaanläänin tavoitesuunnitelma. Uudenmaan lääninhallitus

HK08091992b Uudistuva Uusimaa – Uudenmaan aluerakenteen vaihtoehtoja. Uuden-  
maanläänin seutusuunnitteluvaltuuskunta.

HK08091992c Maakuntahallinnon kokeilulaki. Keskuskauppakamari

HK21011993 Valtion keskushallinnon uudistus. Valtion väliportaanhallinnon uudistus.  
Maakuntayhtymähallinto. Keskuskauppakamari

HK12101993 Muistio esityksestä laeiksi alueiden kehittämisestä. Eduskunnan hallinto-  
valiokunta.

HK16031994 Käyttötarkoituksen sääntelyyn joustavutta. Ympäristöministeriö

HK19121994 Kauppakamarin maakunnalliset tavoitteet. Uudenmaan liitto.

HK10101995 Maankäytön ohjaus ja ja rakennuslain uudistaminen. Ympäristöministe-  
riö.

HK21021996 Kaupunkien kehittämistyöryhmän väliraportti. Sisäasiainministeriö.

HK05091996 Kaupunkien kehittämistyöryhmän raportti. Sisäasiainministeriö.

HK06051997 Rakennuslain uudistamistoimikunnalle. -kannanottoehdotus.

HK14101998 Pääkaupunkiseudun tulevaisuuskuva PKS 2020-luonnos. YTV.

HK06101999 Helsingin yleiskaavaluonnos 2002. KSV.

HK13072000 Valtion, pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien välinen yhteistoiminta-  
asiakirja asumisen sekä siihen liittyvän maapolitiikan ja liikenteen kehittämisestä. Ym-  
päristöministeriö

HK05032002 Uudenmaan maakuntasuunnitelma 2025. Uudenmaan liitto.

HK20052002 Helsingin yleiskaava 2002, kaavaluonnos. KSV

HK20052002b Uudenmaan maakuntakaavaluonnos. Uudenmaan liitto.

HK21112002 Hallinto-oikeuksien resurssit ja kaavoitus. Oikeusministeri.

HK29112002 Uudenmaan tiepiirin PTS 2015. Uudenmaan tiepiiri.

HK17012003 Pääkaupunkiseudun tulevaisuuskuva PKS 2025 –luonnos.YTV.

HK26032003 Lausunto Itä-Uudenmaan elinkeinostrategiasta. Porvoo kaupunki.

HK29042004 Helsingin seudun yhteistyön kehittämishanke. Sisäasiainministeriö.

HK29042004b Helsingin kauppakamari kannattaa pääkaupunkiseudun kaupunkien yhdistämistä. -tiedote.

HK30042004 Helsingin seutu - Porvoo aluerakenneselvitys. Itä-Uudenmaan liitto.

HK20102004 Joukkoliikenne nousuun! -työryhmän mietintö. Liikenne- ja viestintäministeriö.

HK20062005 Itä-Uudenmaan maakuntakaavuluonnos 28.2.2005. Itä-Uudenmaan liitto

HK24082006 Luonnos Uudenmaan maankuntaohjelmaksi 2007-2010. uudenmaan liitto

HK19122006 PLJ 2007 -liikennejärjestelmäluonnos ja sen ympäristöselostus. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta.

### **Muut Lähteet:**

Kauppakamarin aluesuunnitteluvaliokunnan työpaperi (1995). Toiminnan kehukset ja tavoitteet, aluesuunnitteluvaliokunnan julkaisematon työpaperi 18.1.1995.