

Kaupungit kurkottavat 2010-luvulle

Näkymiä ja haasteita uudistuvalla
kaupunkipolitiikalle

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Alueiden kehittäminen
12/2009



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Kaupungit kurkottavat 2010-luvulle

Näkymiä ja haasteita
uudistuvalla kaupunkipolitiikalla

Tekijät Författare Authors		Julkaisu aika Publiceringstid Date	
Eri tekijöitä (toim. Olli Voutilainen)		Maaliskuu 2009	
		Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by	
		Työ- ja elinkeinoministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä	
		Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title			
Kaupungit kurkottavat 2010-luvulle: Näkymiä ja haasteita uudistuvalla kaupunkipolitiikalle			
Tiivistelmä Referat Abstract			
<p>Kaupunkien kehittäminen kohtaa 2010-luvulle tultaessa uusia haasteita, joihin vastaamaan sekä kaupunkitutkimuksen tiedontuotannon että kaupunkipolitiikan on mukauduttava. Julkaisussa luodaan katsaus muutamaiin näkyvillä oleviin tai orastaviin kaupunkipoliittisen kehittämisen kysymyksiin ja niihin liittyviin tiedontarpeisiin.</p> <p><i>Jussi S. Jauhiainen</i> tarkastelee artikkelissaan kaupunkitutkimusta Suomessa aiemmin laaditun selvityksen "Kaupunkitutkimus Suomessa 2000-luvulla" pohjalta. Samalla tulkitaan suomalaisten tutkijoiden näkemyksiä nykyisestä ja tulevaisuudessa tarvittavasta kaupunkitutkimuksesta.</p> <p><i>Markku Sotarauta</i> nostaa esiin, että kilpailukyvn kehittäminen on viimeisten kymmenen vuoden aikana noussut kaupunkikehittämisen valtavirtaan. Myös kilpailukyvn ja innovaatiotoiminnan tutkimuksessa tietyt käsitteet ovat nousseet keskeiselle sijalle. Samalla voidaan innovaatiotoiminnan ja kilpailukyvn tutkimuksessa voidaan nähdä seikkoja, jotka kaipaivat syvempää ymmärrystä. Esimerksi kilpailukyvn käsitettä on sovellettu yksinkertaistaen.</p> <p><i>Aleksi Neuvonen</i> käsittelee ilmastomuutoksen haastetta kaupunkien tulevaisuudelle. Ilmastomuutoksessa on kyse monimutkaisesta ja vaikeasti hahmotettavasta ilmiöstä, jonka käsittelyssä ollaan vasta alkumetreillä ja johon kaupunkitutkimuksella on annettavaa. Ilmastomuutos on systeeminen haaste, jonka ratkaisemiseen ei riitä esim. minkään yksittäisen kaupunkitoimialan toiminta yksin.</p> <p><i>Mari Vaattovaara</i> kirjoittaa, että suomalaista kaupunkia ja kaupunkiasumista on kehitetty, tutkittu ja visioitu vasta varsin lyhyen aikaa. Siksi tulevaisuuden kaupunkiasumista ei voi kovin helposti peilata menneisyyteen tai sen eri kerrostumiin. Näyttää kuitenkin siltä, että ihmisten ajattelutavat, arvot ja asenteet ovat yhteiskunnan hitaimmin muuttuva osa. Tämä elementti tuliskin paremmin ottaa huomioon elinympäristöjen kehittämisessä ja tulevaisuuden hahmottelussa.</p> <p><i>Pekka Valkama</i> arvioi, että kaupunkien ja kuntien palvelujen kehittäminen on merkittävässä muutoksessa. Kaupungit ovat siirtymässä palvelujen tuotannosta niiden järjestämiseen ja suljetuista markkinoista osaksi eurooppalaisia yhtenäismarkkinoita. Artikkelissa tarkastellaan, miten palvelukehittämisen uusimpia kehityspiirteitä ja kehittämiskonsepteja voidaan jäsentää.</p> <p><i>Robert Kloosterman</i> käsittelee uudenlaisen kaupunkielämän erityispiirteitä sekä kulttuurialojen ja kulttuuriteollisuuden vaikutusta kaupunkiympäristön kehittämiseen. Keskeisenä ilmiönä pohditaan yritystoiminnan hakeutumista luovien osaajien lähelle. Kirjoituksen tapaustutkimuksena on Amsterdamin kaupunki.</p> <p><i>Peter Clark</i> luo artikkelissaan kuvan eurooppalaisen kaupungin pitkän ajan kehitystä 1900-luvun lopulla pohjautuen teokseensa "European Cities and Towns 400-2000". Clark nostaa esiin viisi kehitykseen vaikuttanutta kulmakiveä: teollisuustuotannon rakennemuutoksen, satamien uudelleenorganisoinnin, kaupunkien sosiaalisten ongelmien kärjistymisen, uuden kasvudynamiikan suuntautumisen pohjoiseen Eurooppaan sekä uusien talouden voittajakaupunkien nousu.</p>			
Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Alueiden kehittämysyksikkö/Olli Voutilainen, p. 010 60 64919			
Asiasanat Nyckelord Key words			
Kaupunkikehitys, kaupunkipolitiikka			
ISSN		ISBN	
1797-3554		978-952-227-165-5	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages		Kieli Språk Language	Hinta Pris Price
81		Suomi	17 €
Julkaisija Utgivare Published by		Kustantaja Förläggare Sold by	
Työ- ja elinkeinoministeriö		Edita Publishing Oy	

Esipuhe

Kansallinen kaupunkien kehittämispolitiikka on Suomessa verrattain nuorta, mutta sen taustaksi ja tueksi tehdyn tutkimuksen ja muun tiedontuotannon perinne on vahva. Reilun vuosikymmenen aikana on kaupunkipoliittisen tiedon avulla tuotettu laajalti jaettu näkemys siitä, millä periaatteilla suomalaisia kaupunkiseutuja tulisi kehittää.

Nyt suomalaiset kaupunkiseudut ovat uusien kysymysten edessä. Maapallonlaajuinen talouden taantuma on nyt karua arkitodellisuutta, ilmastonmuutos on tullut kaupunkien pysyväksi haasteeksi ja kaupunkien kulttuurisesti sekoittuva ja samalla myös ikääntyvä väestö vaatii uusia ratkaisuja. Haasteiden myötä jo aiemmin tunnetut kaupunkipolitiikan päämäärät kilpailukyky ja kestävyys ovat saaneet uusia sisältoja. Suuret muutokset havaitaan ja tunnistetaan, mutta mikään kaupunkiseutu ei voi olla täysin valmistautunut muutosten kaikkiin paikallisiin vaikutuksiin. Näkyvien ja laajakantoisten muutostrendien lisäksi orastaa jo uusia kaupunkien kehitykseen vaikuttavia tekijöitä.

Käsillä olevalla artikkelikokoelma nostaa esiin uusia ja näkyvillä olevia tai esiin pilkistäviä, osin hieman utuisiakin kaupunkipolitiikan kysymyksiä ja niihin liittyviä tiedontarpeita. Pohdinnan kohteina ovat niin innovaatiotutkimus, luovat kaupunkiympäristöt, vähähiiliset kaupunkiyhdyskunnat, asuminen, kaupunkipalvelujen tuotanto kuin kaupunkikehityksen pitkät kaaretkin. Mukana on myös ulkomaista näkemystä nykyaikaisesta eurooppalaisesta kaupunkikehityksestä. Artikkelit katsovat aihepiirejensä yli totunnaisten näkökulmien ja samalla lähitulevaisuutta pidemmälle.

Julkaisuhankkeen valmistelua on koordinoanut kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän yhteydessä toimiva kaupunkitutkimuksen jaosto ja toimitustyöstä on vastannut jaoston sihteeri Olli Voutilainen. Kiitämme artikkeleiden kirjoittajia sekä toimitajaa hyvin tehdystä työstä.

Julkaisu tuottaa näkemyksellistä tietopohjaa kaupunkiseuduille, kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmälle sekä sen jaostoille. Toivottavasti artikkelit stimuloivat myös

laajemmin kaupunkipoliittista keskustelua ja tunnistavat aihepiirejä, joihin kaupunkitutkimuksen ja kaupunkien kehittämiss politiikan olisi perusteltua seuraavien vuosien aikana tarttua.

Helsingissä helmikuussa 2009

JANNE ANTIKAINEN

Aluekehitysjohtaja

Työ- ja elinkeinoministeriö

ASTA MANNINEN

Johtaja

Helsingin kaupungin tietokeskus

Sisälllys

Esipuhe	5
Sisälllys	7
 Mitä kaupunkitutkimus Suomessa on ja mitä siinä tulisi tutkia? Jussi S. Jauhiainen, Oulun yliopisto.....	9
 Kuoliaaksi syleilty innovaatio? Markku Sotarauta, Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö Sente.....	16
 Kestävä kehitys ja ilmastonmuutos kaupunkien pysyväishaasteena Aleksi Neuvonen, Demos Helsinki.....	32
 Tulevaisuuden suomalainen kaupunkiasuminen Mari Vaattovaara, Helsingin yliopisto	42
 Kaupunkipalvelujen kehittämiskonseptit tutkimushaasteena Pekka Valkama, Tampereen yliopisto	48
 New urbanity in the old city: Lessons from Amsterdam Robert Kloosterman, University of Amsterdam, Amsterdam Institute of Metropolitan and International Development Studies	59
 European Cities - understanding late 20th century developments Peter Clark, Helsingin yliopisto.....	73

Mitä kaupunkitutkimus Suomessa on ja mitä siinä tulisi tutkia?

Jussi S. Jauhiainen

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan kaupunkitutkimusta Suomessa ja mitä siinä tulisi tutkia. Ensimmäiseksi esitetään keskeisimmät tulokset työ- ja elinkeinoministeriön tilaamasta selvityksestä ”Kaupunkitutkimus Suomessa 2000-luvulla” (ks. Jauhiainen & Harvio 2008). Kaupunkitutkimus tarkoittaa tässä yhteydessä tieteellisiin käsitteisiin ja menetelmiin perustuvaa, ensisijaisesti kaupunkia käsittelevää julkaistua tutkimusta, jonka vähintään yhden tekijän taustaorganisaatio sijaitsee Suomessa. Tiedot näistä tutkimuksista ovat peräisin kansallisista ja kansainvälisistä tietokannoista sekä alan lehdistä. Mukana ovat opinnäytteistä väitöskirjat ja lisensiaatin tutkielmat. Lisäksi kaupunkitutkijat esittivät täydentäviä julkaisutietoja. Näillä kriteerein löydettiin 1764 kaupunkitutkimuksen julkaisua vuoden 2000 alusta vuoden 2008 kesään mennessä.

Kukaan ei hallitse kaupunkitutkimuksen kenttää kokonaan Suomessa. Suomessa on tehty vuosien varrella yleisiä luonnehdintoja kaupunkitutkimuksesta (ks. Kaupunkitutkimus... 1970; Kortesoja & Pyöriä 1999; Antikainen ym. 2002). Nykytilanteen selvittämiseksi 2000-luvulla ilmestyneistä kaupunkitutkimuksista selvitettiin bibliografiset tiedot, aihepiiri, näkökulma, aluetaso, avainsanat sekä muun muassa kirjoittajien sukupuoli ja lukumäärä. Runsas kolmannes aineistosta käytiin tarkemmin läpi eli perehdyttiin varsinaisiin artikkeleihin, joko luokittelun yhteydessä tai sitä aiemmin. Loput aineistosta luokiteltiin tiivistelmän, asiasanojen ja otsikon perusteella.

Voidaan pohtia kaupunkitutkimuksen rajauksen ja luokittelun sopivuutta. Liian harvat aihepiirit ja näkökulmat eivät anna riittävää tietoa tutkimuksista. Toisaalta liian monet aihepiirit ja näkökulmat sotkeutuvat valtavan tietomäärän yksityiskohtiin. Selvityksessä etsittiin kompromissi näiden välistä. Toinen luokittelun haaste on, että monet näkökulmat ja aihepiirit, kuten talous ja politiikka tai sosiaalinen ja kulttuurinen, kietoutuvat yhteen kaupungeissa ja kaupunkitutkimuksessa. Vastauksena tähän oli, että tutkimuksista etsittiin kaikki aihepiirit ja näkökulmat. Luokittelun oikeellisuutta parantaa se, että monet kaupunkitutkijat tarkastivat itse julkaisujensa luokittelun.

Toisena aiheena on kaupunkitutkimuksen tulevaisuus. Tutkimuksen vapautta on pidetty keskeisenä oikeutena demokraattisessa yhteiskunnassa. Kenellä on oikeus määrätä se, mitä tulisi tutkia? Akateemisten virkojen määrittelyt, työtehtävien järjestelyt sekä akateemisen ja soveltavan tutkimuksen rahoitus ohjaavat kaupunkitutkimusta. Aihe liittyy globaaliin muutokseen yliopiston, yritysten ja julkisen sektorin suhteissa tiedon jalostamisessa kilpailukykyistä osaamisperusteista taloutta varten (Russell ym. 2008). Yliopistojärjestelmän uudistus Suomessa, yliopistojen voimakas

avaaminen niitä ympäröivään maailmaan ja yksityisen sektorin aktiivisempi asema yliopistomaailmassa muuttavat nykytilannetta, jossa yliopistot ovat edelleen varsin etäällä yhteiskunnasta ja selkeästi julkishallinnon ohjauksessa (Häyrinen-Alestalo 2003; Karjalainen 2008). Muutoksen seurauksena tutkimuksen rahoitusta, virkoja ja muita resursseja keskitetään määrättyihin aihepiireihin. Tutkimuksilta odotetaan akateemista ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Kaupunkitutkimuksen akateemista vaikuttavuutta mitataan yleisimmin tietokantojen avulla. Tutkimukset tulee julkaista englanniksi kansainvälisissä lehdissä, joihin toiset tutkijat viittaavat usein eli ns. impaktifaktori on korkea. Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomessa on tehty ja tehdään edelleen vähemmän kansainvälisesti näkyvää kaupunkitutkimusta (Pakarinen 1999; NIBR & Nordregio 2006). Yhteiskunnallista vaikuttavuutta mitataan toisin. Se tarkoittaa esimerkiksi kaupunkitutkimusta yhteistyössä julkisen tai yksityisen sektorin kanssa tai niiden tavoitteet huomioiden. Soveltavassa kaupunkitutkimuksessa on Suomessa vankat käytännöt. Tästä esimerkkinä ovat tutkimukset hierarkkisista kaupunkijärjestelmistä kaupunkiverkostoihin ja monikeskukseen kaupunkijärjestelmään (ks. esim. Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos 1967; Vartiainen 1995; Vartiainen & Antikainen 1998). Näitä tutkimuksia on käytetty kehittämään Suomen aluerakennetta ja kaupunkijärjestelmää.

Vastaus kysymykseen, mitä kaupunkitutkimuksessa tulisi tutkia, on peräisin kaupunkitutkijoilta itseltään. Vuonna 2008 tehtyyn sähköpostikyselyyn vastasi 44 eri puolilla Suomea vaikuttavaa kaupunkitutkijaa (vastausprosentti 84,6). Vastanneet ovat keskeisiä aktiivisen tutkimustoiminnan ja/tai hallinnollisen aseman perusteella. Useimmat heistä ovat kaupunkitutkimukseen suuntautuneita professoreita eri oppiaineista. Mukana on myös muita tohtorin tutkinnon suorittaneita kaupunkitutkijoita, joista osa työskentelee yliopistojen ulkopuolella. Vastanneet esittivät näkemyksensä aihepiireistä, joita ei ole tutkittu riittävästi Suomessa. Se ei tarkoita, että pelkästään näitä aihepiirejä tulisi tutkia.

Kaupunkitutkimuksen määrä Suomessa 2000-luvulla

Suomesta käsin tehdään vuosittain reilut 200 tieteellistä kaupunkitutkimusta eli vuoden 2000 alusta kesään 2008 näitä oli yhteensä 1764. Lähes kaksi kolmasosaa ilmestyy pelkästään suomeksi. Englanninkielisten julkaisujen määrä kasvaa ja muodostaa lähes kolmasosan. Muita kieliä käytetään hyvin harvoin. Kaupunkitutkimuksen väitöskirjojen määrä on kasvanut 2000-luvulla. Määrittelytavasta riippuen päästään noin kymmeneen lisensiaatintyöhön tai väitöskirjaan vuosittain. Kaupunkitutkimuksen konkretisoituminen julkaisuksi on edelleen hyvin pitkälle yksittäisen henkilön tekemistä. Noin kolmessa neljästä julkaisusta kirjoittajana oli yksi henkilö. Joka kymmenessä julkaisussa oli useampi kuin kaksi kirjoittajaa. Miehiä julkaisijoina oli noin kaksi kolmasosaa (64 %) eli naisia (36 %) enemmän (Jauhiainen & Harvio 2008).

Suomessa tehty kaupunkitutkimus käsittelee lähes aina suomalaista kaupunkia. Helsingistä ilmestyy viikoittain joku Suomessa tehty kaupunkitutkimus ja on myös pelkästään ulkomaalaisten tekemiä tutkimuksia. Muita suurimpia suomalaisia kaupunkia tutkitaan paljon vähemmän, Turkuja tai Tamperetta keskimäärin kerran kuukaudessa. Suurinta osaa keskisuurista ja pienistä kaupungeista ei tieteellinen kaupunkitutkimus tarkastele. Kaupunkia koskevia selvityksiä, tilastokatsauksia ja kehityssuunnitelmia toki ilmestyy runsaasti, mutta ne eivät ole tieteellisiä. Ulkomaisista kaupungeista tehdään Suomesta käsin vain yksittäisiä tutkimuksia. Yleisimpinä kohteina ovat Viipuri, Berliini ja Pietari sekä valtioista Suomea lähinnä olevat maat (Jauhainen & Harvio 2008).

Kaupunkitutkimuksen aihepiirit ja näkökulmat Suomessa

Tutkimusten ensisijaisen aihepiirin mukaan on Suomessa vuosina 2000–2008 julkaistu eniten kaupunkitutkimuksia, jossa käsitellään *kaupunkikulttuurin tai -sociologian* aihepiirejä. Näitä on vajaat puolet kaikista tutkimuksista eli niitä julkaistaan vuosittain noin sata. Tyypillisiä aiheita ovat kaupunkiväestö, kaupunkitilan kokeminen ja muutokset, kaupunkimarkkinointi ja imago, kuluttaminen ja luovuus. Joka kolmas kaupunkitutkimus käsittelee *kaupunkipolitiikkaa tai -taloutta*, politiikka tässä erityisesti kaupunkien kehittämispolitiikkaan liittyen. Tyypillisiä aiheita ovat kaupunkien hallinta, innovaatiotoiminta, verkostot sekä kilpailukyky. Ensisijaisena aihepiirinä ovat kaupunkipolitiikka ja -talous yleisempiä kuin kaupunkikulttuuri ja -sociologia. Toisaalta kaupunkitalouden tutkimusta tehdään Suomessa niukasti. Joka kolmas tutkimus käsittelee *kaupunkisuunnittelua ja arkkitehtuuria*, mutta ensisijaisena edellisiä aihepiirejä vähemmän. Tyypillisiä aiheita ovat osallistuva kaupunkisuunnittelu ja sen haasteet, paikkakuntien kaavoituksen tapaustutkimukset ja kaupunkialueiden, kuten keskustan ja lähiöiden kehittäminen. Joka viidennen tutkimuksen aiheena on *kaupunkihistoria*. Tavanomaisia aiheita ovat paikallishistoria sekä väestön, elinkeinojen ja kaupunkikuvan muutoksen ajan kuluessa. Vuosittain julkaistaan Suomesta käsin vain reilut kymmenen tutkimusta, joissa ensisijaisena aihepiirinä on joko kaupunkihistoria, kaupunkiluonto ja -ekologia tai sosiaalinen ja fyysinen kaupunkirakenne. *Kaupunkiluonnon ja -ekologian* aiheista yleisimpiä ovat kaupunkien viheralueet, metsät ja puistot, niiden arvostus, hallinta, eläimistö ja kasvisto. *Kaupungin sosiaalisen ja fyysisen rakenteen* aiheita ovat usein kaupungistuminen, muuttoliike, väestörakenteen muutos ja työmatkaliikkuvuus. *Kaupunkiarkeologiset* aiheet liittyvät usein arkeologisiin löytöihin kaupungeissa sekä kaupunkihistoriaan (Jauhainen & Harvio 2008).

Suomessa tutkitaan kaupunkia monista näkökulmista. *Kulttuurinen* näkökulma oli joka toisessa eli vajaassa tuhannessa tutkimuksessa. Kulttuuri on tässä määritetty laajasti ihmisten kaupunkitilan käyttönä, kaupungin tapahtumina ja

kaupunkikuvana. Toiseksi yleisin oli *poliittinen* näkökulma, erityisesti kaupunkien kehittämispolitiikkaan liittyen. Se löytyi vajaasta kolmanneksesta eli noin viidestä-sadasta tutkimuksesta. Vajaassa viidenneksestä tutkimuksia oli mukana *historiallinen* näkökulma, useimmin toissijaisena. Joka kymmenes artikkeli käsitteli *taloudellista* näkökulmaa, kuten kuntataloutta, kaupunkien taloudellista menestystä ja yritysten toimintaedellytyksiä, mutta vain joka kolmaskymmenes tutkimus ensisijaisesti. Samoin *ympäristönäkökulmaa* käsiteltiin tavalla tai toisella reilussa joka kymmenennessä eli vajaassa kahdessa sadassa tutkimuksessa. *Arkeologiset* ja *muut* näkökulmat esiintyivät vain harvoissa tutkimuksissa (Jauhiainen & Harvio 2008).

Monissa kaupunkitutkimuksissa on samanaikaisesti useita näkökulmia ja aihepiirejä. Eniten tutkitut aihepiirien ja näkökulmien yhdistelmät kaupunkitutkimuksessa Suomessa ovat, tutkimusten määrällä mitattuna, kaupunkikulttuurin ja -sosiologian aihepiirin tutkimus kulttuurisesta näkökulmasta (654 tutkimusta), kaupunkipolitiikan ja -talouden aihepiiri poliittisesta näkökulmasta (477), kaupunkisuunnittelun ja arkkitehtuurin aihepiiri kulttuurisesta näkökulmasta (441), kaupunkikulttuurin ja -sosiologian aihepiiri sosiaalisesta näkökulmasta (314), kaupunkihistorian aihepiiri historiallisesta ja taidehistoriallisesta näkökulmasta (289) ja kaupunkihistorian aihepiiri kulttuurisesta näkökulmasta (218). Näistä jokaisesta ilmestyy vuosittain kymmeniä tutkimuksia (Jauhiainen & Harvio 2008).

Mitä kaupunkitutkimuksessa tulisi tutkia?

Pohjoismaisessa suppeassa kaupunkikatsauksessa nostettiin esille viisi nousevaa tutkimusteemaa. Ensimmäisenä on fossiilisten polttoaineiden jälkeinen kaupunki ja sen seuraukset sekä energian käytön ja ilmastovaikutusten vaatimukset. Toisena on kaupunkien hallinta, varsinkin osallistuva demokratia, julkisyksityiset kumppanuudet, kaupunkien kasvun ja kestävyys hallinta ja rakenteellinen muutos. Kolmanneksi on segregaatio ja kaupungit sosiaalisten, etnisten ja kulttuuristen prosessien erityisinä paikkoina. Neljänneksi on kaupunki luovana ja innovatiivisena miljööinä ja aluetalouden kasvun veturina. Viidenneksi on monikeskuksinen kaupunkikehitys pohjoismaisesta näkökulmasta, kaupunkiseutujen asema ja toiminta sekä kaupunkijärjestelmät alueiden ja valtioiden kehityksessä (NIBR & NORDREGIO 2007).

Suomalaisten noin 40 kaupunkitutkijan esille nostamissa tutkimusaiheissa on yhteneväisyyksiä näiden viiden teeman kanssa. *Kaupunkipolitiikan ja -talouden* teema sai 31 mainintaa. Kaupunkipolitiikan tutkimus on usein soveltavaa liittyen kaupunkien kehittämispolitiikkaan. Kaupunkitaloutta tutkitaan vähän. Tarvitaan tutkimusta suomalaisen kaupungin uusliberaalista hallinnasta, kansainvälistyvän kaupunkikehittämisen mekanismeista ja kaupungin hallinnon verkostoista.

Kaupunkikulttuuri ja -sociologia saivat 30 mainintaa. Tärkeänä mainittiin monikulttuurisuus, joka näkyy kaupunkikuvassa, mutta vielä vähän kaupungin instituutioissa. Tulee arvioida syvällisemmin maahanmuuton vaikutusta kaupunkien kehitykseen.

Suomalaista kaupunkia kehitetään keskimääräistä asukasta varten, vaikka elämäntavat ja tarpeet ovat monimuotoistuneet. Tarvitaan tutkimusta elämäntapojen kirjosta. Hyvinvointi ja huono-osaisuus eri elämäntavoissa nousevat esille, kun kaupunkia kehitetään tehokkaiksi talouden vetureiksi. Kulttuurisen näkökulman kaupunkitutkimuksissa tulisi käsitellä myös historiaa ja luontoa.

Kaupungin sosiaalinen ja fyysinen rakenne sai nousevana tutkimusteemana 17 mainintaa. Tarvitaan tutkimusta alue- ja yhdyskuntarakenteen muutoksista, kun energian hinta vaikuttaa päivittäiseen pendelöintiin, kaupunkiseutujen väljään hajaantumiseen sekä monikeskuisen aluerakenteen ohjaamistarpeeseen. Ilmastonmuutoksen tutkimus on huomioitava sekä kaupungin fyysisessä rakenteessa että puheena, joka ohjaa ihmisten käyttäytymistä. Historiallinen kaupunkirakenne vaikuttaa siihen, mitä kaupungissa teemme, miten siellä liikumme ja mikä käsitys meillä kaupungista on. Liian harvoin on hyödynnetty taidehistoriallista tai arkeologista näkökulmaa fyysisen ja sosiaalisen kaupunkirakenteen merkitysten tutkimuksessa.

Kaupunkiekologia ja -luonto mainittiin erityisesti tutkimusta vaativana teemana 15 kertaa. Luonnontieteelliseen kaupunkiympäristön tarkasteluun, esimerkiksi ilmastomuutokseen, tulee yhdistää myös poliittinen, taloudellinen tai historiallinen näkökulma. Tulee tutkia kaupunkiluonnon arvostusta, vaikkapa ymmärrystä luonnon monimuotoisuudesta ja sen merkityksestä rakennetuilla ja rakentamattomilla alueilla. Ilmiöitä tulee tarkastella yksittäisten kohteiden lisäksi myös kaupunkiseuduilla. Pitkän aikavälin tutkimus, ympäristöhistoria, on tarpeen, jotta ymmärrämme paremmin kaupunkiympäristön muutosta ja miten sukupolvet ovat käyttäneet kaupunkiluontoa ja vastanneet ympäristömuutoksiin.

Muut teemat saivat 15 mainintaa. Niistä yleisimpänä oli monitieteisyyden korostaminen. Juhlapuheista ja strategioista huolimatta on monitieteinen kaupunkitutkimus edelleen vähäistä Suomessa. Kun eri tieteen perinnoista ja tavoista peräisin olevat tutkijat kokoontuvat yhteiseen hankkeeseen, uudistetaan käsityksiä kaupunkilmiöistä ja löydetään uusia näkökulmia. Oppiaineiden rajat on ylitettävä ja tarpeen vaatiessa myös hävitettävä kaupunkitutkimuksen edistämiseksi.

Johtopäätökset

Yliopistojemme nykyinen kehitys ja soveltavan tiedon käyttäjien tarpeet ohjaavat kaupunkitutkimusta kohti laajempaa akateemista ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Arveluttavaa on, jos vaikuttavuutta mitataan liian yksinkertaisesti. Tällöin kaupunkitutkijat julkaisevat vain englanniksi kansainvälisissä julkaisusarjoissa. Tieto valuu pois Suomesta tai jää pöytälaatikkoon. Kansainvälisen angloamerikkalaisen teoreettisen ja käsitteellisen keskustelu kopiointi Suomeen ei ole aina mielekäästä. Pienten ja keskisuurten kaupunkien haasteet Suomessa ovat erilaisia ja eri mittakaavassa kuin maailman metropolien ongelmat ja mahdollisuudet.

Soveltavan, yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen pyrkivän kaupunkitutkimuksen haasteena on keskustelu tutkimustiedon käyttäjien eli kaupunkien, julkishallinnon ja yksityisen sektorin kanssa. Yksinkertaisinta on tehdä nopea yleispiirteinen tutkimus, joka vahvistaa olemassa olevaa tietoa tai käsittelee uutta aihepiiriä pinnallisesti. Nopeus, uutuus ja iskeyvyys viehättävät mediaa ja se houkuttelee tutkimaan mediakelpoisia aiheita.

Kaupunkitutkimusta on tuettava pitkäjänteisesti Suomessa. Monimuotoinen kaupunkitutkimus on kestävä pitkän ajanjakson ratkaisu. Tarvitaan syvällistä vuoropuhelua tilaajan ja tutkijan välillä löytämään teemat, joihin tarvitaan tutkimustietoa. Kaupunkitutkijoiden asiantuntemusta tulee hyödyntää etsittäessä vastauksia nykyisiin ja tuleviin haasteisiin koskien suomalaista kaupunkia.

Artikkeli pohjautuu kirjoittajan ja Susanna Harvion laatimaan raporttiin Kaupunkitutkimus Suomessa 2000-luvulla (2008).

Lähteet:

Antikainen, Janne, Virpi Hirvensalo & Vesa Kanninen (2002). Kaupunkitutkimusta kaupunkipolitiikan tueksi. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Häyrynen-Alestalo, Marja (2003). Yliopisto- ja tiedepolitiikan nousu ja uho. Tieteessä tapahtuu 2/2003, 29-32.

Jauhiainen, Jussi S. & Susanna Harvio (2008). Kaupunkitutkimus Suomessa 2000-luvulla. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.

Karjalainen, Sakari (2008). Tiede ja yliopistouudistus. Tieteessä tapahtuu 5/2008, 26 - 28.

Kaupunkitutkimus 70: tutkimusorganisaatio ja työohjelma (1970). Helsingin yliopiston maantieteen laitos ym., Helsinki.

Kortesoja, Mari & Tarja Pyöriä (toim.) (1999). Näkökulmia kaupunkitutkimukseen. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 5/99. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos (1967). Suomen keskus- ja vaikutusaluejärjestelmä. Valtakunnan suunnittelutoimiston julkaisusarja A: 19.

NIBR & NORDREGIO (2007). Urban development. Nordic strengths and challenges under the heading of a new global agenda. NordForsk Policy Briefs 3/2007 <http://www.nordforsk.org/_img/nordforsk_pb3_web.pdf>

Pakarinen, Terttu (1999). Katsaus kaupunkitutkimuksen tilaan. Teoksessa Kortesoja, Mari & Tarja Pyöriä (toim.) Näkökulmia kaupunkitutkimukseen, 13-20. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 5/99. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Russell, A. Wendy, Fern Wickson & Alla L. Carew (2008). Transdisciplinarity: Context, contradictions and capacity. Futures 40, 460-472.

Vartiainen, Perttu (1995) Kaupunkiverkko. Kuvausjärjestelmän kehittäminen kansallisiin ja kansainvälisiin tarpeisiin. Alueidenkäytön osasto tutkimusraportti 3. Ympäristöministeriö, Helsinki.

Vartiainen, Perttu & Antikainen, Janne (1998). Kaupunkiverkkotutkimus 1998. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/1998. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Kuoliaaksi syleilty innovaatio?

Markku Sotarauta

Johdanto

Onko Suomi selviytyjien maa? Tarvitsemmeko aina kriisin uudistuaiksemme? Suomi ajautui 1990-luvun alussa syvään taloudelliseen lamaan, josta olemme kiistatta selvinneet hienosti. Lamasta selviämisen ja talouskasvun tekijöiden joukkoon on nostettu yritysten ja julkisen hallinnon rohkeat ratkaisut ja linjaukset sekä kansallinen innovaatiojärjestelmä ja erilaiset paikalliset innovaatiotoimintaa edistävät kokonaisuudet. Ulkomaalaisten vieraiden ihmetellessä Suomen taloudellisen menestyksen salaisuuksia tavaksi on tullut korostaa strategioiden ja rakenteellisten tekijöiden lisäksi muun muassa yhteiskunnallista konsensusta, korkeaa sosiaalista pääomaa, hyvää kollektiivista tietoisuutta innovaatioiden tärkeydestä sekä mahdollistavaa teknologia- ja innovaatiopolitiikkaa.

Perustuuko hyvä innovaatiövetoinen kehityksemme todella kykyyn yhdessä tunnistaa tulevaisuus, yhdessä sopia tavoitteet ja kehittämisstrategiat ja sitten yhtenä kollektiivina toteuttaa näin valitut linjaukset? Jos näin ei ole, niin monien innovaatio- ja aluekehittäjien puheenvuoroista voisi päätellä, että juuri tällaiseen malliin tulisi päästä. Yhteinen selkeä strategia tekisi oman elämän helpommaksi ja resursien suuntaamisen lyhyellä aikavälillä tehokkaammaksi.

Voi tietysti olla niinkin, että olemme uudistaneet strategioita ja järjestelmiä 'rähimimällä läpi' vaikeiden aikojen syvään juurtuneen selviytymisvaiston avulla. Jos osalla meistä on tapana jälkikäteen kertoa vetoavia tarinoita loisteliaista strategioista, niin osa taas näkee tapahtumat pragmaattisena tarpomisena läpi vaikeuksien. Jälkimmäiset analyytikot saattaisivat yksinkertaistaen luonnehtia suomalaista kehittämistoimintaa "pahasta pois" eikä niinkään "hyvää kohti" malliksi. Ja vaikeaa sitä on kieltää; kehittämisen eetos perustuu Suomessa turhan usein lamasta selviämiseen, kriisin välttämiseen tai väistämättä edessä oleviin vaikeisiin aikoihin varautumiseen. Onko kehittämistoimintamme perustoiltaan konsensukseen perustuvaa pahan välttämistä?

Miten pahan välttämiseen perustuva malli toimii tietointensiivisessä globaalitaloudessa, verkostoyhteiskunnassa, tietoyhteiskunnassa, elämysyhteiskunnassa, riskiyhteiskunnassa tai vaikkapa mediayhteiskunnassa. Kutsumme uutta esille nousemassa olevaa yhteiskuntamallia miksi tahansa niin yhteiskuntateoreetikot ovat varsin yhtä mieltä siitä, että maailmantalous ja yhteiskunnat ovat muuttumassa perustavaa laatua olevalla tavalla. Emme tosin vielä tunnu tietävän kovinkaan tarkasti millaiseen yhteiskunnalliseen kehitysvaiheeseen olemme siirtymässä, vai pitäisikö sanoa, millaista yhteiskuntaa olemme rakentamassa. Olemme vasta suuren muutoksen alkumetreillä. Toistaiseksi uusi teknologia, globaali maailmantalous ja ilmastonmuutos

ovat laskeutuneet vanhojen rakenteiden ja toimintamallien päälle. Vasta aika näyttää, miten monet vakiintuneiksi kokemamme toimintamallit ja rakenteet muuttuvat monien muutosten ristipaineessa. Olipa muutosten suunta mikä tahansa, mielenkiintoinen kysymys on, miten jatkossa kehitämme Suomea, sen alueita ja monia kaupunkeja.

Edellä lyhyesti avatuista lähtökohdista tässä artikkelissa a) haarukoidaan uusia tutkimuskysymyksiä kehittämistä ja tutkimusta hallitsevien mallien ja käsitteiden taustalta ja b) pohditaan kehityksen hallittavuutta erityisesti innovaatiotoiminnan näkökulmasta. Artikkelissa liikutaan sujuvasti aluekehittämisen ja innovaatiopolitiikkojen kentillä määrittelemättä kovinkaan tarkasti niiden välistä suhdetta. Molemmissa on kysymys hyvien ympäristöjen luomisesta uuden syntymiselle ja tämä määritelmä riittää tässä yhteydessä.

Aluekehittämisen huokoiset ydinkäsitteet

Kilpailukyky

Aluekehittäminen on koko historiansa ajan heijastellut kullekin ajalle tyypillistä yhteiskunnallista kehitysnäkemyistä. Viimeisen vajaan 20 vuoden aikana kilpailukyky, osaaminen, tietämys ja innovaatiot ovat nousseet niin koko Suomen kuin aluekehittämisenkin keskeisiksi käsitteiksi. Yksittäisiä keinoja mielenkiintoisempaa on, että kilpailukyvyistä ja innovaatioista lähtevä ajattelu on kääntänyt monet vanhat asetelmat ympäri. Aiemman heikkouksien eliminoimisesta lähtevien politiikkojen sijasta huomio on kohdistunut 1990-luvun alkupuolelta lähtien selvästi aiempaa voimakkaammin vahvuuksien tunnistamiseen, niiden vahvistamiseen ja erikoistumiseen. Viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana erityisesti kilpailukyvyn kehittäminen on noussut aluekehittämisen valtavirtaan. Nykyään kilpailukykyajattelu on niin itsestään selvää, että on vaikea muistaa niitä arvolatautuneita keskusteluja, joita kilpailukyvyn käsitteen sopivuudesta aluekehittämiseen käytiin vielä kymmenkunta vuotta sitten. Monet kilpailukykyajatteluun liittyvät käsitteet ovat juurtuneet kehittämisretoriikan ytimeen varsin huokoisin tavoin. Niiden merkitys on yleistynyt kattamaan ”kaikenlaisia kivoja ja kehitykseltä kuulostavia asioita”.

Kilpailukyvyistä kumpuava kehittämisajattelu on joka tapauksessa avannut monien kaupunkien ajattelua ja pakottanut ne vertaamaan itseään muihin kaupunkeihin ja samalla oppimaan muilta. Kilpailukykyajattelu on myös auttanut ymmärtämään, että suomalaiset kaupungit eivät ole hierarkkisessa suhteessa toisiinsa vaan globaalien verkostojen solmukohtia, ja että sellaiset kilpailukyvyn dynaamiset elementit kuin oppiminen ja vuorovaikutus ovat myös kilpailukyvyn kehittämisessä keskeisellä sijalla. Kaupunkien ja laajempien alueiden kilpailukyvyn tutkimuksen ja kehittämisen maailmasta on löydettävissä ainakin kolme asiaa, jotka kaipaisivat jatkossa

syvempää ymmärrystä, ja jotka voisivat osaltaan vähentää huokoisuutta ja suunnata esille nousemassa olevaa kritiikkiä sisällöllisiin kysymyksiin.

Ensinnäkin sekä kilpailukyvyyn kehittäjiltä ja tutkijoilta että kritikoilta tahtoo ajoittain unohtua, että kilpailukyky ja innovatiivisuus eivät ole itsetarkoituksia. Niiden tavoitteena on viime kädessä asukkaiden elämänlaadun ja hyvinvoinnin edistäminen. Jatkossa olisi tärkeä analysoida miten kilpailukyvyyn kehittämisen ja hyvinvoinnin turvaamisen välinen suhde on Suomessa kehittynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana. Onko kilpailukykyajattelusta ollut enemmän iloa vai haittaa; kääntyykö kaupungin kilpailukyky hyvinvoinniksi vai kasvattaako se vain eroja erilaisten organisaatioiden ja ihmisryhmien välillä? Onko erojen kasvu kehityksen vai sosiaalisten ongelmien kasvualusta? Ovatko kohdennetut elinkeino- ja innovaatiopolitiikat ylikorostuneet ja pitkän aikavälin kasvualusta murentumassa?

Toinen lisää huomiota kaipaava ilmiö perustuu siihen, että monet alueiden kilpailukykyyn kohdistuvat tutkimukset ovat kiinnittäneet jopa liiaksi huomiota kilpailukyvyyn dynaamisiin elementteihin (mm. luottamus, oppiminen ja vuorovaikutus) ja rakenteelliset tekijät ovat jääneet taustalle. Mikä oikeastaan on rakenteellisten ja dynaamisten elementtien välinen suhde pitkällä aikavälillä? Entä onko huomion kohdistaminen pehmeisiin tekijöihin ollut tapa suunnata yleinen huomio ”muka-viin asioihin”, jotta suurissa rakenteellisissa kysymyksissä valtapeleille jäisi enemmän vapausasteita?

Kolmas huomiota kaipaava seikka on, että kilpailukyvyyn käsitettä on sovellettu hyvin yksisilmäisesti ja yksinkertaistaen. Kilpailukykytutkimuksissa on ollut taipumuksena olettaa, että kaikki kaupungit ja alueet kilpailevat samoista asioista. Niin tutkimuksessa kuin käytännön kehittämistyössäkin olisi syytä tunnustaa ja nähdä nykyistä paremmin, että kaikki alueet eivät kilpaile samoista asioista. Retorisella tasolla tämä on tunnustettu, mutta siitä huolimatta erilaisissa vertailussa käytetään indikaattoreita, joiden taustalla on oletus samoista asioista kilpailevista alueista. Kohdennetut samoista asioista kilpailevien alueiden vertailut auttaisivat ymmärtämään nykyistä paremmin aluekehityksen dynamiikkaa ja samalla rakenteellisten ja dynaamisten elementtien välistä suhdetta (esim. bioteknologian osaaajista, yrityksistä ja rahoituksesta kilpailevien kaupunkien vertailut tai vaikka erämatkailijoista kilpailevien seutukuntien vertailu jne.).

Klusterit ja erikoistuminen

Innovaatioiden, oppimisen ja luovuuden nähdään olevan kilpailukyvyyn ja samalla kaupunkien elinvoimaisuuden ja vetovoimaisuuden ytimessä, ja koska resurssit ovat Suomessa rajalliset, on kilpailukykykypolitiikan tavoitteena ollut alueellinen erikoistuminen ja innovaatiotoiminnan vahvistaminen valittujen klustereiden puitteissa. Innovaatiotoimintaa, oppimista ja luovuutta on 1990-luvun alusta alkaen tarkasteltu varsin yleisesti porterilaisen klusteriajattelun tarjoamista lähtökohdista.

Porterin mukaan kansakunnan (ja myöhemmissä sovelluksissa myös alueen) kilpailuetu syntyy, kun tuotannonalalle kasautuu ajan kuluessa sopiva tuotantontekijöiden, kysyntäolojen, teollisuudenalan tukialojen, yritysten strategioiden ja rakenteiden sekä kilpailuolojen yhdistelmä (Porter 1990). Klusterin käsite on juurtunut suorastaan hämmäntävällä tavalla kehittämistyön ytimeen useissa maissa. Klusteriajattelua on sovellettu mitä moninaisimmissa yhteyksissä (ks. Asheim ym. 2006). Se on samalla saanut monia merkityksiä riippuen sovelluskohteesta ja soveltajista (Benneworth 2004). Klusterin käsitteen suosion taustalla lienee se, että se on mahdollistanut huomion kiinnittämisen yritysten resursseihin ja kompetensseihin tuotantoketjujen ja aluetalouksien kontekstissa (Lagendijk 2000). Kokemusten kartuttua ja tutkimuksen laajennuttua ja syvennyttyä myös kritiikki on lisääntynyt. Asheim ym. (2006, 22) ovat kritisoineet Porterin tapaa erotella erilaisia klustereita toisistaan pinnalliseksi ja kuvailevaksi. Useissa tapauksissa porterilaisista lähtökohdista tunnistetut "klusterit" ovat verrattain vaatimattomia toimintojen keskittymiä (Gordon & McCann 2000), joissa on havaittavissa jonkinlaisia keskittymisen mukanaan tuomia etuja, tuotantopanosten ja tuloksen kytköksiä ja sosiaalisia verkostoja, mutta joiden kuvaaminen klusteriksi perustuu usein enemmän sosiologiseen mielikuvitukseen kuin empiirisiin havaintoihin.

Globalisaation ja pirstoutuvien arvoketjujen ja -verkostojen aikakaudella sekä koko maan tasolla että sen eri alueilla olisi hyvä kriittisesti analysoida minkälaisen klusterien (jos minkään) osia suomalaiset yritykset ovat. Lähtökohtaoletuksena voisi olla, että Suomessa ei enää juurikaan ole edes kansallisia klustereista puhumattakaan aidoista alueellisista klustereista (jonkinlaisia alueellisia pieniä miniklustereita saattaa toki löytyä). Jos näin on, keskeisin kysymys kuuluu: missä rooleissa suomalaiset yritykset ja muut organisaatiot ovat kansainvälisten klusterien osina? Ja jos klusterit ovat ennen kaikkea kansainvälisiä, mitä se tarkoittaa aluekehittämisen näkökulmasta? Ja jos taas jotkin klusterit ovat paikallisia miniklustereita, mitä se tarkoittaa ko. alueen kehityksen näkökulmasta, ja niin edelleen.

Käytännön kehittämistyössä ei läheskään aina ole ollut kovinkaan olennaista, onko alueella aitoja klustereita vai ei. Klusteriajattelu on tarjonnut kehittäjille heuristisen käsitteen ja mahdollisuuden keskustella kehittämisresurssien suuntaamisesta ja strategisista valinnoista juuttumatta yksittäisiin yrityksiin tai sektoreihin. Tästä taas herää kysymys siitä, mikä klusterin ja muiden keskeisten käsitteiden rooli on ollut osana paikallisia ja alueellisia kehittämispelejä – miten kehittäjät ja poliitikot käyttävät käsitteitä omissa valta- ja kehittämispeleissään? Jääkö todellisuus retorisesti taitavan kehittämisslangin jalkoihin? Entä onko uusien käsitteiden ja niiden taustalla olevien ajattelumallien mukanaan tuoma valta rationaalista analyysiä tärkeämpää suomalaisessa kehittämistoiminnassa? Miten paljon käsitteitä käytetään liiankin vapaasti soveltaen välittämättä niiden todellisista merkityksistä tavoitteena soveltajan tulkitsevan vallan vahvistaminen (ks. tulkitsevasta vallasta Sotara 2008)? Käsitteiden loputon virta ja hyvin moninaiset ja tarkoitushakuiset käytöt ansaitisivat tulla nykyistä paremmin analysoiduiksi. Uudet ajattelumallit,

kehittämispolitiikat ja käsitteet ovat tuoneet mukanaan paljon hyvää, mutta onko käsitevirta karkaamassa käsistä? Voisiko jopa olla niin, että joissain tapauksissa ei tavoitella hyvää eikä vältetä pahaa, vaan halutaan vain rakentaa dynaamisuuden sädekehää?

Kohti ilmiölähtöistä innovaatiotutkimusta

Freemanin (1987) ja Lundvallin (1988) tutkimukset nostivat kansallisen innovaatiojärjestelmän monien tutkimusten kohteeksi ja kehittämistoiminnan viitekehyydeksi yhdessä klusterin kanssa. Innovaatiojärjestelmän käsitteen taustalla on näkemys siitä, että taloudellinen kehitys ja tuottavuuden kasvu rakentuvat aiempaa enemmän innovatiivisuuden varaan, ja että erilaisten julkisten, puolijulkisten ja yksityisten toimijoiden muodostama kokonaisuus olisi syytä kehittää systemaattisesti, jotta se tukisi mahdollisimman hyvin innovaatiotoimintaa. Tämä on hyvä lähtökohta ja eri puolella Suomea onkin aktiivisesti kehitetty alueellisia innovaatioympäristöjä, mitä se sitten missäkin käytännössä tarkoittaa.

Keskustelusta alueellisista innovaatioympäristöistä saa usein sen käsityksen, että alueella olisi yksi ja kaikille samanlainen innovaatioympäristö. Tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa, vaan samalla alueella voi olla ja usein onkin useita erilaisia paikallisia innovaatioympäristöjä (Kautonen 2006). Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudulla on jokaisella osaamiskeskusohjelman toimialalla omanlaisensa innovaatioympäristö, jossa osa toimijoista, toimintakulttuuri ja innovaatioprosessit poikkeavat selvästi toisistaan. Toiseksi on syytä tehdä ero myös alueellisen innovaatioympäristön ja yritysten oman innovaatioympäristön välille. Alueellinen innovaatioympäristö ei ole kaikille toimijoille samanlainen ja yhtä hyödyllinen, vaan useimmiten sitä kehitetään esimerkiksi avaintoimialojen ehdoilla. Innovaatiojärjestelmien tutkimuksessa alue ja/tai sektori on liian usein otettu annettuna ja analyysit ovat jääneet vajavaisiksi. On kuitenkin selvää, että kansallisiin, alueellisiin ja sektoraalisiin innovaatiojärjestelmiin kohdistuneet tutkimukset ovat lisänneet merkittävällä tavalla ymmärrystä innovatiivisuuteen vaikuttavista tekijöistä. Seuraavassa vaiheessa innovaatioymmärrystämme saattaisivat lisätä parhaiten ongelma- ja ilmiölähtöiset innovaatiojärjestelmien tutkimukset, joita on sovellettu jo ainakin lääketieteellisten innovaatioiden tutkimuksessa (ks. Ramlogan & Consoli 2008.)

Ilmiölähtöisessä tutkimuksessa innovatiivisuuteen vaikuttavia tekijöitä etsitään kyseisen ilmiön tai ongelmaryppään näkökulmasta rajaamatta tarkastelua lähtökohdaisesti jollekin alueelle tai johonkin ennalta tunnistettuun järjestelmältä näyttävään kokonaisuuteen. Ajatuksena on etsiä innovaatiojärjestelmää yli aluerajojen ja valtioiden rajojen esimerkiksi jonkun sairauden lähtökohdista. Uudenlaiset innovaatiotutkimuksen lähestymistavat saattaisivat paljastaa, että uskomme järjestelmiin lukitsee meitä enemmän menneeseen ja näkyvään kuin avaa uusia polkuja.

Muutoskäsityksiä, tiedon tarpeita ja innovaatiopolitiikkoja

Kysymykset

Aluekehittämisessä eli tietoisessa toiminnassa jonkin aluekokonaisuuden olosuhteiden muuttamiseksi on kysymys myös hallittavuudesta. Kehitystä ei koskaan voi täysin hallita, mutta eri aikoina on eri tavoin pyritty vaikuttamaan tulevan kehityksen suuntaan. Tällöin kysymys on siitä, miten aluekehityksen ja nykyisin myös innovaatiopolitiikan hallintamekanismien muodostama kokonaisuus säätelee, ohjaa, suuntaa, mahdollistaa ja/tai ehkäisee ja haittaa kehitykseen vaikuttavia tekijöitä ja erilaisia näihin teemoihin liittyviä vuorovaikutussuhteita.

Aluekehittäminen on pohjimmiltaan strategista sopeutumista. Yksikään kaupunki ei voi täysin muokata omaa toimintaansa tai toimintaympäristöään haluamansa kaltaiseksi. Globalisaatioon ja vahvasti esille nousemassa olevan tietämystalouteen sopeutuminen ei kuitenkaan saisi jäädä puhtaasti reaktiiviseksi, vaan parhaimmillaan sopeutuminen on proaktiivista ja strategista. Emme koskaan voi täysin ennakoida tulevaa kehitystä ja/tai ottaa sitä haltuun erilaisilla kehittämisohjelmilla ja -järjestelmillä. Innovaatiopolitiikan ydinkysymykset tiivistyvät seuraavasti:

- Kuka tietää mitä tulevaisuus tuo tullessaan?
- Kuka tietää kuka tietää mitä tulevaisuudessa tarvitaan?
- Kuka tietää mitkä innovaatiot lähtevät lentoon?
- Kuka tietää mikä perustutkimus tuottaa uusia innovaatiota 30-50 tai vaikka 100 vuoden päästä?

Innovaatiopolitiikkojen vastauksia

Innovaatiojärjestelmän tulisi samanaikaisesti mahdollistaa uusien kysymysten etsintä, esille nousseiden haasteiden ja mahdollisuuksien merkityksien etsintä ja jo tunnistettujen ongelmien ratkaiseminen sekä tiedossa oleviin kysymyksiin vastaaminen. Kysymys on oikean tasapainon löytämisestä kolmen innovaatiopoliittisen kokonaisuuden välillä. Yleinen innovaatiopolitiikka varmistaa pitkän aikavälin kivilajan vahvuuden, kohdennettu innovaatiopolitiikka tukee tunnistettujen ja valittujen alojen kehitystä ja kokeileva innovaatiopolitiikka luo edellytykset monenlaisille kokeiluille ja riskinotolle. Innovaatiopolitiikassa on tärkeää samanaikaisesti vahvistaa kärkiä ja pitää huolta tulevaisuuden kasvualustasta (kuva 1).

Kuva 1. Maaperän vahvistaminen, härkien kasvattaminen ja rikkaruohojen lannoittaminen (vrt. Sotarauta & Kostiainen 2008).



Yleinen innovaatiopolitiikka viittaa siihen toimenpidekokonaisuuteen, jonka avulla luodaan kaikille toimijoille mahdollisimman hyvät toimintaedellytykset toimi- tai tutkimusalaan katsomatta. Yleisessä innovaatiopolitiikassa toimenpiteet eivät kohdistu mihinkään ennalta valittuun toimialaan, vaan toimintaedellytysten luominen kohdistuu erityisesti infrastruktuuriin, geneerisiin kyvykkyyksiin, perustutkimukseen jne. Yleinen innovaatiopolitiikka pyrkii luomaan mahdollisimman vahvan yleisen kasvualustan. Yleisestä innovaatiopolitiikasta ei välttämättä edes tulisi puhua innovaatiopolitiikkana. Kysymys on yleissivistyksen vahvistamisesta (Sotarauta & Kostiainen 2008), laaja-alaisen kyvykkyyksien ja osaamisen kehittämisestä (koulutuspolitiikka) ja riittävästä panostuksesta yliopistojen perustutkimukseen. Nämä tekijät ovat strategisen sopeutumisen ja monien uusien yllättävien kehityskulkujen pitkän aikavälin perusta.

Yleisen innovaatiopolitiikan vastaus kysymykseen "kuka tietää" on: yhteiskunta tietää eli kukaan ei tiedä. Kehitys ei ole kenenkään hallussa, vaan yksittäisten toimijoiden moninaisesta vuorovaikutusjärjestelmästä nousee esiin (emerge) jonkinlainen kokonaisuus, josta ei pysty ennakoimaan sen perusteella mitä tietää sen osista. Yritysten, kuluttajien, julkisen hallinnon ja rahamarkkinoiden käyttäytymisen luo modernin kapitalistisen talouden, joka muodostaa puitteet yksittäisten toimijoiden käyttäytymiselle (Lewin 1993, 13). Dynaamisten ja kompleksisten järjestelmien kehitystä ei ole mahdollista hallita, mutta tulevaisuuden muotoutumiselle pitää luoda mahdollisimman vahva kasvualusta, jonka varassa tiedon on mahdollista kasvaa ja kehittyä moniin suuntiin.

Kohdennettu innovaatiopolitiikka kohdistuu johonkin tiettyyn toimialaan tai klusteriin ja sen toimenpidekokonaisuus on räätälöity juuri kyseisen toimialan tai klusterin

elinkaareen ja tarpeisiin sopivaksi. Kohdennettua innovaatiopolitiikkaa edustavat esimerkiksi osaamiskeskusohjelmassa tunnistetut klusterit ja erityisesti strategisen huippuosaamisen keskittymät. Sabelin ja Saxenianin (2008) analyysi Suomen metsäteollisuuden ja informaatio- ja kommunikaatioteollisuuden sekä niiden kehitystä tukevan innovaatiojärjestelmän kehityksestä vihjaa, että innovaatiojärjestelmämme on kääntymässä sisäänpäin; onko siitä tulossa liian kohdennettu? Sabel ja Saxenian varoittavat, että suomalainen järjestelmä on liiaksi kohdistunut olemassa olevien resurssien ja osaamiseen hyödyntämiseen ja hienosäätämiseen, ja että uusien resurssien ja kompetenssien etsiminen ja uusien markkinoiden haaroittaminen ja luominen ovat jääneet liian vähälle. Kohdennetun innovaatiopolitiikan liiallinen korostuminen saattaa kuitenkin kutistaa innovaatiotoiminnan aikajännettä molemmista päistä: onko kohdennetun innovaatiopolitiikan tulevaisuushorisontti kapea ja muisti lyhyt?

Kohdennetun innovaatiopolitiikan vastaus kysymykseen "kuka tietää" on yksinkertainen: teollisuus ja muut yritykset tietävät mitä tulevaisuudessa tarvitaan ja millaisia innovaatioita pitäisi kehittää. Koska kohdennetun innovaatiopolitiikan suhteellinen asema on kasvanut ja koska tutkimusrahoitusta suunnataan aiempaa enemmän esimerkiksi strategisille osaamiskeskittymille (SHOK), uudet yllättävät kehityskulut saattavat jäädä huomiotta ja tukahtua alkuunsa. Jos kehittäminen perustuu liiaksi kohdennettuun innovaatiopolitiikkaan, innovaatiojärjestelmä päättyy optimoimaan nykyistä ja hyödyntämään olemassa olevia resursseja ja kompetensseja. Sattumien kasvualustat ja tarttumapinnat voivat tukahtua.

Kokeilevan innovaatiopolitiikan tarkoituksena on luoda sattumille kasvualusta. Se nojaa avoimeen innovaatiokäsitykseen ja hajautuneisiin innovaatioverkostoihin. (Chesbrough 2003 ja Smith 2000). Kokeileva innovaatiopolitiikka tähtää ennen kaikkea kehittämis- ja innovaatiokulttuurin vahvistamiseen ja avoimeen uuden etsintään kannustamalla riskinottoon, luomalla edellytyksiä uuden etsinnälle ja käynnistämällä erilaisia kokeiluja. Kokeileva innovaatiopolitiikka ei lähtökohtaisesti kohdistu mihinkään tiettyyn klusteriin tai muuhun ennalta valittuun kokonaisuuteen, vaan sen ensisijainen tehtävä on tukea uusien markkinoiden, toimialojen, resurssien ja tiedon etsintää. Kokeileva innovaatiopolitiikka perustuu rohkeiden ja idearikkaiden yritysten, ihmisten ja pienten ryhmien kokeilujen tukemiseen. Erityinen huomio tulee kohdistaa myös olemassa olevien toimialojen rajapinnoille ja etsiä mahdollisuuksia luovasti yhdistellä jo olemassa olevaa tietoa ja siten luoda uusia kehityskuluja. Kokeilevan innovaatiopolitiikan vastaus kysymykseen "kuka tietää" on: asiakkaat tietävät, kuluttajat tietävät, marginaalit tietävät, me kaikki tiedämme omalla tavallamme – pitää etsiä ja kokeilla.

Taulukko 1. Innovaatiopolitiikan päätyypit.

	Yleinen innovaatiopolitiikka	Kohdennettu innovaatiopolitiikka	Kokeileva innovaatiopolitiikka
<i>Tehtävä</i>	Kehittää ja vahvistaa tulevaisuuden kasvualustaa	Luoda valittujen kärkialojen kehitykselle mahdollisimman hyvät olosuhteet	Luoda uuden etsinnälle, riskinotolle eli nykyajan tutkimusmatkailuille otolliset olosuhteet
<i>Yleinen tavoite</i>	Vahvistaa yhteiskunnan kykyä kohdata yllätykset ja sopeutua strategisesti	Tunnistaa yhteiskunnallisen kehityksen kannalta jo näkyvillä olevat toimialat ja vahvistaa niiden innovaatiokapasiteettia	Luoda sellainen maaperä, joka tukee uusien ja yllättävien asioiden esille nousua
<i>Kohderyhmät</i>	Yhteiskunta kokonaisuutena	Valitut toimialat	Marginaalit, "kaikki halukkaat ja innovaatiokykyiset"
<i>Esimerkkejä</i>	Perustutkimus, yhteiskunnan rakenteet, peruskoulutus jne.	Strategisen osaamisen keskittymät (SHOK), osaamiskeskusohjelmat	Kysyntälähtöiset innovaatiomallit (esim. Demola, ks. www.demola.fi)
<i>Tavoitteiden luonne</i>	Yleinen	Kohdennettu ko. toimialan elinkaaren mukaan	Avoin, rohkea, etsivä

Taulukkoon 1 koottu näkemys korostaa, että innovaatiopolitiikan tulisi vahvistaa koko yhteiskunnan kapasiteettia uudistua jatkuvasti eikä vain uusien kaupallisten keksintöjen synnyttämistä tai joidenkin valittujen alojen kehitystä.

Teleologista ongelmanratkaisua

Osaamispohjainen kehittäminen on osoittanut voimansa, mutta samalla kehittämistä hallinneiden mallien rajallisuus on alkanut käydä yhä ilmeisemmäksi. Innovaatiotusko on saanut jopa koomisia piirteitä. Ajoittain vaikuttaa siltä kuin aito kehittämistoiminta olisi jäänyt jonkinlaisen innovaatiokuohon jalkoihin, jossa pitkäjänteisyyden ja johdonmukaisuuden sijaan korostuvat näyttävien pikavoittojen tavoittelu ja retoristen käänteiden etsintä. Lisäksi usko kohdennetun innovaatiopolitiikan voimaan saattaa pitkällä aikavälillä kaventaa suomalaista innovaatiotoimintaa ja syödä sen tulevaisuuden kasvualustan liian ohueksi. Ilman perustutkimusta, kriittistä ja avointa keskustelua erilaisista vaihtoehdoista sekä erilaisia kokeiluja ei kohdennetulla innovaatiopolitiikalla ole pitkään mitä hyödyntää. Muutostähtäyksellemme ei saisi kaventua yhden mallin vangiksi.

Nopeasti muuttuvassa, dynaamisessa ja moniarvoisessa toimintaympäristössä innovaatiojärjestelmien kehittäjän on aiempaa vaikeampi tietää miten tunkeutua kohti tuntematonta ja mikä on "se uusi", jonka synnylle pitäisi luoda edellytykset. Lester (1998) korostaa toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin ja epävarmuuteen sopeutumisessa joustavuutta. Hänen mukaansa joustavuuden tarve on yleisesti tunnustettu, mutta vaikka organisaatiot ovat alkaneet sopeutua epävarman toimintaympäristön vaateisiin, innovaatiotoiminnassa ollaan yhä edelleen juututtu teollisen ajan ajattelumalleihin. Niille on ominaista kiinteiden määrällisten tavoitteiden

asettaminen, minkä jälkeen järjestelmiä hienosäädetään saavuttamaan tuottavuuden kasvu, markkinaosuudelle, asiakastytyväisyydelle yms. asetetut tavoitteet. Mekaaninen malli lähtee siitä, että kehittämisen haasteet on mahdollista määrittää selkeästi määriteltynä ongelmina, joihin on mahdollista etsiä optimaalinen ratkaisu, ja näin kehittäminen kutistuu eräänlaiseksi lyhyen aikavälin ongelmanratkaisuksi. Ongelmanratkaisusta lähtevä mekaaninen kehittämismalli toimii hyvin vakaassa ja ennakoitavassa toimintaympäristössä, mutta dynaamisen toimintaympäristöön se ei sovi sellaisenaan. Teollisella ajalla kehittyneet teleologiset mallit hallitsevat edelleen, vaikka tietämystalous kaipaisi aiempaa orgaanisempia malleja.

Yksinkertaistaen teleologiset teoriat näkevät tapahtumien ketjun etenevän visiosta, tavoitteiden kautta strategiseen suunnitelmaan ja toteutukseen (van de Ven & Poole 1995). Tällöin alueen innovaatiotoimintaa yritetään vahvistaa seuraavan logiikan mukaisesti: 1) analysoidaan taloudelliset toiminnot, tunnistetaan klusterit, klusterien aiheet ja/tai potentiaaliset klusterit, 2) analysoidaan klusterit ja tunnistetaan niiden elinkaaren vaihe ja tulevaisuuden mahdollisuudet ja uhat, 3) asetetaan kunkin klusterin kehitykselle tavoitetilä, mobilisoidaan toimijat (jos ei ole mobilisoitu jo kohdissa yksi tai kaksi) ja luodaan kullekin klusterille räätälöity innovaatiostrategia teollisuuden johdolla ja 4) käynnistetään sarja projekteja toteuttamaan strategiaa. (Sotarauta & Mustikkamäki 2008.)

Evolutionaarista etsintää

Tietämystalous on dynaaminen ja orgaaninen kokonaisuus, se on käännteissään yllättävä ja nopea. Teleologiset mallit ja niihin nojaavat kehittämispolitiikat eivät tarjoa riittävän hyviä käsitteellisiä välineitä muutoksen ja kehittämisen ymmärtämiseen. Teleologisille malleille on tyypillistä etsiä selkeyttä ja varmuutta epäselvässä maailmassa. Kohdennettujen politiikkojen taustalla on usein teleologinen muutuskäsitys. Jos kuitenkin rynnätään liian nopeasti kohti selkeyttä ja varmuutta, saatetaan menettää uusien oivallusten mahdollisuus jäädyttämällä uudet ideat liian aikaisin ja samalla tukahdutetaan luovuus. Osittain pyrkimys nopeaan asioiden selkeyttämisen johtuu siitä, että johtajat ja kehittäjät pelkäävät päätöksentekokyvyttömyyttä eivätkä osaa elää avoimien tilanteiden kanssa. Kehittäjät ovat tottuneet ajattelemaan, että jos päätöksiä ei tehdä ja jos ongelmia ei määritellä tarkasti, järjestelmä ei saa mitään aikaiseksi. Innovaatiopolitiikan näkeminen yleisen, kohdennetun ja kokeilevan muodostamana kokonaisuutena tarjoaa lähestymistavan, joka mahdollistaa asioiden etenemisen vaikka asioita ei olisikaan viety päätökseen ja saatu haltuun, ja joka näkee epäselvyyden mahdollisuutena eikä uhkana.

Lester ja Piore (2004) ovat todenneet, että innovaatiotoiminnassa kehittäjä on kuin cocktailkutsujen emäntä. Hän kutsuu vieraat, esittelee vieraat toisilleen, aloittaa keskustelun, johdattaa sen tarvittaessa uuteen suuntaan, ylittää hiljaiset hetket sekä pitää huolen, etteivät vieraat kyllästy. Lesterin ja Pioren näkemyksessä on

viitteitä evolutionaarisesta muutuskäsityksestä, jonka mukaan uudet asiat kasvavat ja kehittyvät prosesseissa.

Innovaatiotutkimus nojaa osin evolutionaariseen lähestymistapaan ja teoriaperheisiin (ks. Boschma & Martin 2007). Evolutionaarisen otteen on nähty tarjoavan teleologisille malleille vaihtoehtoja innovaatiövetoisen kehityksen orgaanisten ja dynaamisten prosessien ymmärtämisessä ja selittämisessä. Evolutionaarinen tutkimusote näkee tulevaisuuden avoimena ja jatkuvasti muotoutuvana. Yhteiskunnallinen kehitys on tämän näkemyksen mukaan emergenttiä eikä niinkään suoraa seurausta erilaisten toimijoiden toiminnoista. Tämä ei silti tarkoita, etteikö johtajuudella, tietoisella kehittämistoiminnalla ja virallisten toimijoiden virallisilla päätöksillä olisi merkitystä kehityksen suuntautumisessa. (Sotarauta & Mustikkamäki 2008.) Tästä lähtökohdasta innovaatiotoiminnan edistäminen näyttää varsin toiselta kuin teleologisissa malleissa: 1) tunnistetaan taakse jäänyt polku, luodaan käsitys mahdollisista tulevaisuuksista ja etsitään erilaisten tulevaisuuksien merkityksiä, 2) analysoidaan innovaatioympäristöt ja vahvistetaan toimijoiden toimintaedellytyksiä määrittelemättä liian tarkasti toimintojen sisältöjä, 3) tuetaan perustutkimusta ja kokeiluja, vahvistetaan kannustimia ja poistetaan esteitä, 4) seurataan prosesseja ja panostetaan oppimiseen ja kompetensseihin ja 5) luotetaan alhaalta kumpuavaan innovatiivisuuteen ja luodaan sille edellytyksiä.

Evolutionaarinen tutkimus ei etsi säännönmukaisuuksia, jotka johtavat systeemin takaisin tasapainoon. Sen sijaan ollaan kiinnostuneita niistä voimista, jotka saavat alueet muuttumaan ja sopeutumaan toimintaympäristön muutoksiin, ja jotka synnyttävät, valikoivat ja juurruttavat uudet asiat alueille. (Boschma & Martin 2007.) Mielenkiintoisen teleologisen ja evolutionaarisen muutuskäsityksen välisestä asetelmasta tekee se, että tarve orgaanisten prosessien ymmärtämiseen on käsinkosketeltava. Tästä huolimatta teleologiset mallit hallitsevat innovaatiopolitiittista ajattelua. Tämä johtuu pitkälle siitä, että tutkimuksessa ei ole vielä pystytty kehittämään riittävän selitysvoimaisia evolutionaarisia käsitejärjestelmiä, jotka kääntyisivät sujuvasti myös käytännön kehittämistyön tueksi. Tarve uudentaiselle ymmärrykselle on kuitenkin selvä. Nykyiset teoriat ja kehittämismallit johtavat tarkastelemaan liiaksi rakenteita ja eri organisaatioiden vuorovaikutusta tässä ja nyt ilman riittävää ymmärrystä niiden kehityksestä ajassa. Samalla kehittämistoimintaa arvioidaan liian lyhyellä aikajänteellä ja pitkän aikavälin näkökulmasta hyvät toimenpiteet saattavat saada lyhyellä aikavälillä tuomion ja päinvastoin. Onko evolutionaarinen innovaatiopolitiikka tulevaisuuden innovaatiopolitiikkaa?

Usko ja toivo

Osaamisperustaiseen kehittämiseen liittyy paljon uskoa ja toivoa. Uskon ja toivon tueksi on paljon tutkimustuloksia ja näyttöjä siitä, että osaamis pohjainen kehittäminen tuottaa hyviä tuloksia. Vaikka tietämystalouden ja osaamisperustaisen

kehittämisen perusteet ja dynamiikka ovat vielä joiltain osin kiistanalaisia, tutkijat ovat joka tapauksessa jotakuinkin yksimielisiä tiedon ja innovatiivisuuden merkityksestä taloudellisen lisäarvon tuojana. Benneworthin (2004) mukaan tutkijat ovat erimielisiä lähinnä siitä, miten tieto tuo lisäarvoa ja kilpailuetua aluekehityksessä (Temple 1998, Armstrong 2001). Emme tiedosta riittävän hyvin, että monet yleisesti käytössä olevat teoriat ja mallit ovat kehittyneet joidenkin hyvin poikkeavien tapausten varassa (Silicon Valley, Cambridge, Boston, kolmas Italia). Niiden ympärille on syntynyt tietämystalouteen nojaava aluekehityksen paradigma, joka on sinällään hyvä lähtökohta monenlaisten alueiden kehittämisessä, mutta joka ei sellaisenaan sovi kaikkialle. Uusia teorioita sovelletaan varsin kriittittävästi huomaamatta, että niiden avulla on mahdollista ymmärtää, miksi jotkut tietyt ja valitut alueet menestyvät taloudellisesti tällä hetkellä, mutta niiden avulla on vaikea selittää miksi jotkut sellaiset alueet, joilla edellytysten tulisi olla kunnossa, eivät menesty (Benneworth 2004). Uusia teorioita on kritisoitu siitä, että ne eivät erota riittävän hyvin menestystekijöitä ja satunnaisia, kontekstuaalisia ilmiöitä toisistaan (Markusen 1999, Lagedijk & Cornford 2000).

Lisäksi on syytä huomata, että vaikka meillä on varsin hyvä kuva taloudellisesti menestyvien alueiden menestyksen merkeistä, emme tunne kovinkaan hyvin niitä avaintekijöitä ja -toimijoita sekä kehityksen käännteitä, jotka ovat pitkällä aikavälillä johtaneet tämän päivän menestykseen. Kuuluisia caseja analysoitaessa on usein päädytty kuvaamaan ja mallintamaan kehityksen vaikutuksia, mutta syvällisemmät analyysit paikallisen kulttuurin, johtajuuden ja menneiden polkujen vaikutuksista nykypäivään antavat vielä odottaa itseään. Menestyksen maantieteen mallien mukaisista kehittämiskeinoista on myös etsitty pikaratkaisuja alueiden alhaisen innovaatiokapasiteetin ongelmiin. Aluekehittäminen ja innovaatiopolitiikat ovat kuitenkin kestävyyslaji, jossa sovelletaan liian usein sprintterien valmennukseen tarkeitteja keinoja.

Innovaatioajattelua ja -käsitteistöä on mahdollista soveltaa monin tavoin myös pienten kaupunkien ja maaseudun kehittämisessä. Sekä tutkimuksessa että käytännön kehittämistyössä tulisi kuitenkin kiinnittää nykyistä enemmän huomiota osaamisesta ja innovaatioista lähtevien kehittämismallien sovittamiseen erilaisiin ympäristöihin ja tilanteisiin sortumatta etsimään Silicon Valleyä tai Oulua joka paikasta.

Yhteenveto

Aluekehittämisen ja innovaatiopolitiikan hallitseva paradigma lähtee siitä, että uuden tiedon luomiselle ja hyödyntämiselle on mahdollista tietoisilla kehittämis-toimenpiteillä luoda niitä tukevia järjestelmiä ja ympäristöjä. Mutta missä menevät hallinnan rajat? Miten pitkälle on hallinnollisilla ratkaisuilla ja usein varsin keskite-tyillä kehittämispolitiikoilla mahdollista synnyttää ja kehittää dynaamisia, luovia ja innovatiivisia ympäristöjä? Hyyryläistä (1992) soveltaen innovaatiopolitiikoissa on

kysymys uuden luomisesta eli kohti “tuntematonta” tunkeutumisesta. Tuntematto-
maan tunkeutuminen on etsintää eikä optimointia. Uuden luominen on kokeiluja ja
ihmettelyä eikä kontrollia ja valvontaa.

Tässä artikkelissa on nostettu esille monia kysymyksiä ilman näyttöjä. Miltä näyt-
tävät käytännöt? Eräänlaiseksi yleiseksi työhypoteesiksi voisi nostaa kysymyksen
siitä, ovatko Suomen innovaatio- ja aluekehittämisjärjestelmät Hyyryläisen tarkoitta-
massa mielessä kehittämistä vai olemmeko sortuneet kehittämisen sijaan hallinnoi-
maan kehittämistoimintaa? Olemmeko syleilemässä innovaation kuoliaaksi ja tukeh-
duttamassa avaintoimijat? Onko niin, että Suomen kehittämispolitiikat (ml. innovaa-
tiopolitiikka) pahan välttämisen hengessä eivät uskalla riittävästi luottaa alhaalta
nouseviin ideoihin ja tietoon, vaan yrittävät liiaksi valvoa ja kontrolloida sekä tutki-
musta että innovaatiotoimintaa ennalta valittujen painopisteiden alle? Onko uudella
ja yllättävällä enää tilaa kasvaa Suomessa? Miksi yhä useammin alkaa tuntua siltä,
että Suomen innovaatiojärjestelmää kehitetään sitä itseään varten?

Lähteet:

Armstrong, P. (2001). Science, enterprise and profit: ideology in the knowledge-driven economy *Economy & Society* 30(4) s. 524-552.

Asheim, B. & Cooke, P. & Martin, R. (2006). The Rise of the Cluster Concept in Regional Analysis and Policy: a Critical Assessment. Teoksessa Asheim, B. & Cooke, P. & Martin, R. (toim.) *Clusters and Regional Development: Critical Reflections and Explorations*. Routledge. Abingdon.

Benneworth, P. (2004). Näkökulmia kulttuurin merkitykseen alueellisessa innovaatio-toiminnassa. Teoksessa Sotarauta, M. & Kosonen, K.-J. (toim.). *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö: Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*. Tampere University Press. Tampere.

Boschma, R. & Martin, R. (2007). Editorial: Constructing an evolutionary economic geography. *Journal of Economic Geography*, 7, s. 537-548.

Chesbrough, H. (2003). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard Business School Press.

Freeman, C. (1987). *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. London and New York: Printer.

Gordon, I. & McCann, P. (2000). Industrial clusters: complexes, agglomeration and/or social networks? *Urban Studies*, 37 (3) s. 513-532.

Hyryläinen, T. (1992). Omaehtoisuuspyrkimys alueellisessa kehittämisessä. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos. Sarja A:14. Tampere.

Kautonen, M. (2006). The Regional Innovation System Bottom-up: A Finnish Perspective. A Firm-Level Study with Theoretical and Methodological Reflections. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis*, 545. Tampere: Tampere University Press.

Lagendijk, A. & Cornford, J. (2000). Regional institutions and knowledge – tracking new forms of regional development policy, *Geoforum*, 31(2), 209-218.

Lagendijk, A. (2000). Learning in non-core regions: towards intelligent clusters; addressing business and regional needs. Teoksessa Rutten, R., Bakkers, S., Morgan, K. and Boekem, F. (toim) *Learning Regions, Theory, Policy and Practice*, Edward Elgar, London.

Lester, R. & Piore, M. (2004), *Innovation – The Missing Dimension*. Harvard University Press.

Lester, R. K. (1998). *The Productive Edge: How U.S. Industries are Pointing the Way to a New Era of Economic Growth*. W.W. Norton & Company. New York.

Lundvall, B-Å. (toim.) (1992). *National Systems of Innovation: towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.

Markusen, A. R. (1999). Fuzzy, concepts, scanty evidence, policy distance: the case for rigour and policy relevance in critical regional studies. *Regional Studies* 33 (9) s 869-884.

Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Macmillan. London.

Ramlogan, R. & Consoli, D. (2008). *Knowledge, Understanding and the Dynamics of Medical Innovation*. Manchester Business School Working Paper, Number 539. (<http://www.mbs.ac.uk/research/workingpapers/>)

Sabel, C. & Saxenian, A.-L. (2008). *A Fugitive Success: Finland's Economic Future*. Sitra Reports 80. Helsinki.

Smith, K. (2000). What is the 'knowledge economy'? Knowledge-intensive industries and distributed knowledge bases. Paper presented at DRUID Summer Conference on 'The Learning Economy - Firms, Regions and Nation Specific Institutions', Aalborg, Denmark.

Sotarauta, M. & Kostiainen, J. (2008). *Kaupunkien kehitys verkostoyhteiskunnassa: Onko yleissivistys nokkelan kaupungin perusta? Teoksessa Tiihonen, P. & Kuusi, O. (toim.) Metropolit, Aasia ja yleissivistys: Esiselvityksiä ja matkakertomuksia. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 3/2008*. Helsinki.

Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (2008). *Evolutionaarisen muutuskäsityksen ja itseuudistumisen kapasiteetin haaste*. Teoksessa Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. (toim.) 2008. *Innovaatioympäristön monet kas-vot*. Tampere University Press. Tampere.

Sotarauta, M. (2008). *Power and Leadership in Regional Development: An Empirical Analysis of the Work of Finnish Regional Development Officers*. Working paper 33. Manchester Institute of Innovation Research. Manchester. (<http://www.mbs.ac.uk/research/workingpapers/>)

Temple, J. (1998). The new growth evidence. *Journal of Economic Literature*, 37 (1) s. 112-156.

van de Ven A.H. & Poole M. S. (1995). Explaining development and change in organizations. *Academic Management Review*. Vol, 20, No 3. pp. 510-540.

Kestävä kehitys ja ilmastomuutos kaupunkien pysyväishaasteena

Aleksi Neuvonen

"The climate crisis is in its Neville Chamberlain phase right now. People still imagine that a concern with the climate is trendy, and that a judicious head-nod here will mean peace in our time. Those people are not merely mistaken, they are delusional." - Bruce Sterling

Tunnetun muotoilijan ja kirjailijan Bruce Sterlingin vertaus II maailmansodan ja ilmastomuutoksen välillä on osuva. Ilmastomuutos on levinnyt julkiseen keskusteluun lopultakin varsin nopeasti, parissa vuodessa.

Vielä 2006 ilmastomuutos oli useimpien mielestä yksi ympäristöpoliittinen aihe muiden joukossa. Sitten tulivat Al Goren Epämiellyttävä totuus -elokuva, Nicholas Sternin The Economics of Climate Change -raportti ja meillä Suomessa Jorma Ollilan haastattelu Helsingin Sanomien Sunnuntai-sivuilla. Ne herättivät monet pohtimaan ilmastomuutosta vakavana, läpi yhteiskunnan ulottuvana ja jopa henkilökohteisesti puhuttelevana haasteena.

Ilmastohaasteen käsittelyssä ollaan kuitenkin vasta alkumetreillä. Kyse on monimutkaisesta ja vaikeasti hahmotettavasta luonnontieteellisestä ilmiöstä, jonka omaksumiseen menee aikaa. Ilmastomuutokseen liittyy ihmisen näkökulmasta hitaasti eteneviä kehityskulkuja ja monenlaisia epävarmuuksia. Siksi uhan ja sen torjuntaan liittyvien toimien laajuutta on vaikea hahmottaa. Silti on varsin perusteltua uskoa, että ilmastomuutoksen hillitseminen eli vähähiilisen yhteiskunnan rakentaminen muuttaa maailmaa vähintään yhtä paljon kuin 1900-luvun suuret mullistukset.

Markkinavirheen korjaaminen tuottaa voittajia ja häviöjiä

Nicholas Sternin raportti vuonna 2006 oli merkittävä askel tämän hahmotuksen selkeyttämisessä. Se käänsi ilmastomuutoksen talouden ja sitä kautta politiikan kielelle. Stern onnistui tiivistämään ilmastomuutoksen ja talouden suhteen yhteen selkeään lauseeseen: "Ilmastomuutos asettaa taloudelle ainutlaatuisen haasteen: se on kaikkien aikojen suurin ja laaja-alaisin markkinavirhe". Toisin sanoen: jos haluamme, että globaalit markkinat toimivat jatkossa, on niiden pelisääntöjä muutettava rajusti. Tämä tapahtuu luomalla kasvihuonekaasupäästöille riittävä hinta ja tekeillä sitä kautta päästöttömistä teknologioista kilpailukykyisiä.

On selvää, että pelisääntöjen muuttaminen tuottaa sekä voittajia että häviäjiä. Jotkut teknologiat, tuotantoalat ja yritykset menettävät asemiaan samalla kun uusille, päästöttömille tuotteille ja ratkaisuille syntyy uusia markkinoita. Tämä heijastuu myös kaupunkeihin: hyvin yksipuolisen päästöintensiivisen tuotantorakenteen paikkakunnat ovat pitkällä aikavälillä luultavasti vaikeuksissa. Tuntuu vaikealta ajatella, että tulevaisuuden maailmassa, jossa päästöt ovat globaalisti reilusti alle puolet nykyisestä tasosta, tuotettaisiin ja kulutettaisiin yhtä paljon vaikkapa paperia tai terästä kuin vuoden 2009 maailmassa. Niinpä näiden tuotteiden kysyntä tulee väistämättä laskemaan.

Häviäjiä on helpompi ennustaa kuin voittajia, koska voittajien markkinat ja osin liikeideatkin ovat vasta syntymässä. Silti jotkut kaupungit saavat vähäpäästöisestä tuotannosta kokonaan uuden taloudellisen kivijalan. Tämä asia on syytä muistaa silloin, kun kannetaan huolta päästövähennysvelvoitteiden myötä katoavista työpaikoista.

Keskustelu taantuvien teollisuuspaikkakuntien elvyttämisestä vähähiilisen tuotannon "vihreillä työpaikoilla" käy nyt tiiviinä Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Tämä voi tarkoittaa hyvin monenlaista uutta tuotantorakennetta. Usein uusi tuotanto vaatii kuitenkin myös vahvistuvaa paikallista kysyntää ja lähimarkkinoita, oli kyse sitten tuulivoimaloista, sähköautoista, puurakentamisesta tai rakennuksiin sulautetusta tietotekniikasta. Siksi rohkeilla alueellisilla kokeiluilla on merkittävä rooli kaupunkien pitämisessä elinvoimaisina. Samalla kokeilut edellyttävät rohkeita muutoksia verotukseen, maankäyttöratkaisuihin ja julkisiin hankintoihin.

Jako voittajiin ja häviäjiin näkyy myös asukkaiden elämäntapavalinnoissa. Joissain kaupungeissa päästöjen saama hinta vaikuttaa selkeämmin elinkustannuksiin kuin toisissa. Pitkät välimatkat, energiatehokkuudeltaan heikko rakennuskanta ja fossiiliseen energiaan perustuva energiantuotanto alkavat ennemmin tai myöhemmin näkyä myös asukkaiden kukkaroissa. Vastaavasti toisiin kaupunkeihin hakeudutaan siksi, että niissä on helppo toteuttaa vähähiilistä ja siksi kustannustehokasta elämäntyyliä.

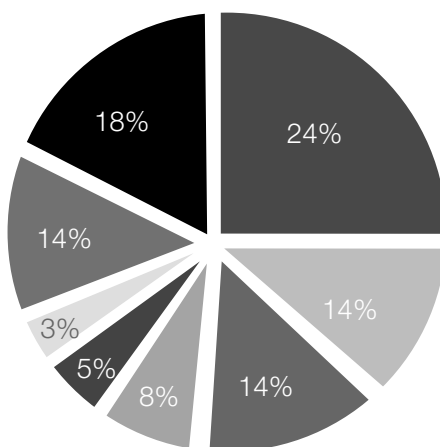
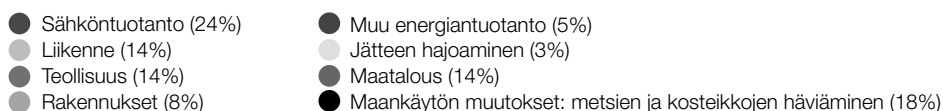
Etäisyyksistä tulee uudella tavalla merkittävä asia päästövähennysten nostaessa energian hintaa. Tämä vaikuttaa sekä alue- että yhdyskuntarakenteeseen. Syrjäisten ja tuotantorakenteeltaan taantuvien alueiden ja kaupunkien elvyttäminen tulee kokonaistaloudellisesti entistä kannattamattommaksi. Toisaalta raideliikenteen kilpailukykyisyys paranee, mikä kannustaa satsaamaan ratojen varteen toteutettaviin nauhakaupunkeihin.

Yhdyskuntarakennetta aletaan tarkastella entistä enemmän toimivan palvelujärjestelmän kautta. Lähtökohdaksi muodostuu kävely- ja pyöräilymittakaavaiset keskuksat, joihin asuntorakentaminen keskittyy. Jokaisen asukkaan tulee voida saavuttaa huomattava osa tarvitsemistaan palveluista kävelyetäisyydellä. Tällainen rakenne tukee myös tehokasta joukkoliikennettä.

Julkisen tilan ja viheralueiden kehittämiseen kohdistuu entistä suurempi kiinnostus. Asumisväljyyttä ei voida määrättömästi kasvattaa lämmityksen ja valaisun vaatiman energian kallistuessa. Siksi asumisen laatua toteutetaan jatkossa yhä enemmän yhteisen ja julkisen tilan kautta. Palvelut ja helposti hyödynnettävät jaetut resurssit korostuvat. Myös tämä suosii tiivistä yhdyskuntarakennetta: toimiva julkinen tila ja palvelut vaativat riittävää asukasmäärää.

Ilmastonmuutoksen hillitsemisen näkyy siis lopulta sekä kaupungeille että kansalaisille selkeimmin asioiden hinnoissa. Päästöt ja niiden hinta alkavat vaikuttaa kulutukseen. Muutos heijastuu myös moniin sellaisiin asioihin, joita emme ole osanneet tähän asti liittää ilmastonmuutokseen ja päästöihin. Kyse ei ole ainoastaan sähkön ja lämmön tuotannosta tai liikenteestä vaan kaikesta, jonka tuottamiseen näitä tarvitaan.

Kuva 1. Kasvihuonekaasujen lähteet



Ilmastonmuutosta voikin kutsua systeemiseksi haasteeksi. Päästöjä syntyy joko suoraan tai välillisesti kaikesta asumiseen ja tuotannolliseen toimintaan liittyvästä. Toisin sanoen päästöjen vähentäminen ei onnistu millään yksittäisellä teknologisella muutoksella tai kohdistamalla päästövähennystoimet vain johonkin sektoriin. Vaadittavat toimenpiteet ovat niin suuria, että niiden aiheuttamat seurannaisvaikutukset tuottavat huomattavia lisämuutoksia organisaatiossa ja muiden toimijoiden käytäytymisessä. Siirtyminen vähäpäästöisiin ratkaisuihin pakottaakin määrittämään

uudella tavalla eri toimijoiden – kuntien, niiden toteuttamien palveluiden, yritysten kuin kansalaistenkin – työnjakoa ja keskinäisiä suhteita. Juuri tätä tarkoittaa haasteiden systeemisyyss. Seuraavassa esitän joitakin ajatuksia siitä, mitä tämä tarkoittaa kaupunkien ja kaupunkilaisen elämäntavan kannalta.

Systeeminen haaste rikkoo sektorirajoja

Kaupunkien näkökulmasta suoraviivaisin ja helpoin tapa osallistua päästövähennystalkoisiin olisikin keskittyä muuttamaan energiantuotantoa, parantamaan rakennusten energiatehokkuutta, tiivistämään yhdyskuntarakennetta ja lisäämään joukko- ja kevyenliikenteen kulkutapaosuuksia. Lämmitys, sähkö ja liikenne ovat asioita, joista syntyy reilusti yli puolet päästöistä. Ne ovat myös kaikki paljolti kuntien ohjaitavissa kaavoituksen ja kuntien omistamien energiayhtiöiden kautta. Näiden asioiden muuttaminen on suomalaisille kaupungeille merkittävä haaste.

Kehitys on viime vuosikymmeninä kulkenut päinvastaiseen suuntaan: kohti hajanaisempaa yhdyskuntarakennetta, suurempaa asumisväljyyttä asukasta kohti ja asukkaiden kasvavaa riippuvaisuutta yksityisautosta. Tähän saakka seurauksena on ollut energiankulutuksen ja samalla kasvihuonekaasujen kasvua. Vaikka energiatehokkuutta kasvatettaisiin merkittävästi niin liikenteessä, rakentamisessa kuin energiantuotannossakin, tuntuu vaikealta kuvitella tämän kehityksen olevan yhteensopivaa päästöjen merkittävän vähentämisen kanssa. Myöskään siirtyminen sähköautoihin tai bioenergiaan liikenteessä ja uusiutuvaan energiaan sähkön- ja lämmöntuotannossa ei tuo globaalissa tarkastelussa ratkaisua päästöongelmaan. Energiavarojen niukentuessa ainoa kestävä ratkaisu on vähentää merkittävästi energiankulutusta.

Kaupungeja ja yhdyskuntia ja niiden toimintoja on mietittävä vielä laajemmin uudella tavalla. Kaupungit kuntaorganisaatioina ovat vahvasti sektoroituneita järjestelmiä. Eri sektorit on luotu vastaamaan omiin erillisiin haasteisiinsa. Ilmastonmuutos on haasteena systeeminen. Siksi se pakottaa katsomaan asiaa uudesta perspektiivistä ja muuttamaan roolijakoa. Kärjistäen voidaan sanoa, ettei radikaali päästöjen vähentäminen noudata kuntien ja valtionhallinnon sektorijakoa. Päästöjen vähentäminen ei ole ympäristösektorin omaisuutta. Siksi on luotava uudenlaisia, aidosti poikkileikkaavia tapoja luoda uusia ratkaisuja.

Tulevien vuosikymmenten kehitys päästöjään vähentävissä kaupungeissa kulkee kohti tiiviimpää asumista ja yhdyskuntarakennetta. Tiivistämistarve kuvaakin hyvin sitä millä tavoin ilmastonmuutos on eri sektorit läpileikkaava haaste. Kun asumisväljyyttä ei voida enää kasvattaa, on tilalle tarjottava muunlaisia tapoja parantaa elämänlaatua. Erilaisten palveluiden kehittäminen on tässä avainasemassa. Monipuolinen ja kehittyvä palvelutarjonta korvaa materiaalista kulutusta ja myös tilantarvetta. Samalla on kuitenkin muutettava suomalaisten käsitystä viihtymisestä ja sen keskeisistä elementeistä. Palveluiden lisäämä arjen joustavuus on asia, jota jatkossa

toivottavasti osataan yhä enemmän arvostaa. Näin tiiviistä, palveluiden ympärille rakentuvasta asumisesta voi tulla nykyistä houkuttelevampaa.

Kuntaorganisaatioilla on tässä vahva rooli muutenkin kuin itse palvelujen tarjoajina. Hyvin toimiva palveluyhteiskunta tarkoittaa julkisten ja yksityisten palvelujen rinnalla myös monipuolista vertaispalvelujen tarjontaa. Vertaispalvelut ovat saman haasteen kanssa painiskelevien (esimerkiksi remontoijien, pienten lasten vanhempien, ikääntyvien tai jonkun kroonikkoryhmän) keskenään toisilleen tarjoamaa neuvontaa, kannustusta tai jopa konkreettisten välineiden jakamista. Vertaispalveluiden erityisenä vahvuutena on kyky tuottaa eriytyneitä ja yksilöllisiä ratkaisuja moninaisiin tarpeisiin sekä mahdollistaa erilaisten materiaalistien resurssien jaettua käyttöä. Siksi vertaispalvelut ovat keskeinen tapa muuttaa kulutusta aineettomaksi. Niiden synnyttämistä voidaan helpottaa kuntien toimesta monin tavoin: tukemalla erilaista yhdistystoimintaa, tarjoamalla asukkaille tiloja ja kehittämällä sekä perus- että aikuiskoulutuksen sisältöjä.

Vähähiilinen yhteiskunta on mobilisointiprojekti

2000-luvun alun julkinen sektori on monella tapaa ollut arka puuttumaan ihmisten elämäntapavalintoihin. Vaurastuneessa yhteiskunnassa yksilöillä on aiempaa laajemmat tarpeet ja vahva kokemus siitä, että itsemääräämisoikeuden pitää ulottua yhä laajempaan joukkoon asioita. Kaupungeille tämä tarkoittaa koventunutta kilpailuasetelmaa: veronmaksajista käytävä kilpailu pakottaa arvioimaan kunnan toimia joskus hyvin inhorealitisesta näkökulmasta. Osin tämän takia rohkeasti käytäytymismuutokseen tähtäävät politiikkatoimet tuntuvat usein lyhyellä aikavälillä liian riskialttiilta: ne voivat heikentää kaupungin vetovoimaisuutta ja karkottaa näin asukkaita ja yrityksiä.

Suuret, jopa 90 prosentin päästöleikkaukset sukupolvessa tarkoittavat sitä, että haasteesta ei selvitä ilman elämäntapamuutoksia. Julkisen päätöksenteon näkökulmasta edessä on valtava muutos: muutaman vuosikymmenen yhä elämäntapaneutraalimpaan suuntaan kulkenut politiikka joutuu jatkossa etsimään hyväksyttäviä tapoja puuttua yksilöiden valintoihin. Ihmisiä on paitsi pakotettava myös houkuteltava mukaan muutokseen ja luomaan uusia toimintatapoja, esimerkiksi juuri vertaispalveluita.

Kiinnostavan esimerkin tällaisesta ajattelutavasta tarjoaa Barack Obaman voitokkaan presidentinvaalikampanjan vahva ”We can change”-retoriikka. Sen tärkein viesti ei lopulta ollut se, että Valkoisen talon politiikka muuttuu uuden presidentin myötä. Se ei myöskään ollut ajatus historiallisesta saavutuksesta, afroamerikkalaisen valitsemisesta presidentiksi. Sen sijaan Obaman kampanjakoneisto pyrki viestimään, että muutokset riippuvat lopulta paljon myös kansalaisten omista teoista. Jokaiselle päätökselle julkisten investointien kohdentamisesta on olemassa vastinparina myös suuri joukko kansalaisten tekoja, jotka tekevät politiikkojen teoista

toimivia ja tehokkaita. Siksi ilmastonmuutoksen torjumiseen on valjastettava ihmiset ja kaupunkilaiset. Uusia ”vihreitä työpaikkoja” syntyy vasta sitten, kun kansalaiset ovat halukkaita satsaamaan itse energiatehokkaampiin ratkaisuihin – pienempiin autoihin ja paremmin eristettyihin koteihin. Koulujärjestelmään satsaaminen taas vaatii myös sitä, että vanhempien on oltava valmiita kannustamaan lapsiaan koulunkäyntiin, sulkemaan tarvittaessa Playstation läksyjenteon ajaksi.

Kaupunkien näkökulmasta tällainen ”me pystymme”-politiikka tarkoittaisi irtautumista teknokraattisesta perinteestä. Ilmastonmuutoksen ratkaisuja tuottavat kaupungit ovat paitsi infrastruktuuria myös ihmisten yhteisöjä. Vähähiilinen kaupunki ei suunnittele ja tuota ainoastaan vähäpäästöistä yhdyskuntarakennetta vaan myös vähäpäästöisiä elämäntapoja. Kaupunkisuunnittelija ei kaavoita enää vähäpäästöisiä rakennuksia vaan muotoilee vähäpäästöistä yhteiskuntaa ja sen elämää.

Yksi modernin Suomen suurista menestystarinoista on Pohjois-Karjala-projekti. Monimuotoisella ja ennakoluulottomalla interventiolla saatiin maakunnan synkeät sydäntautikuolemat laskemaan. Pilottiprojektin imussa muutos lähti käyntiin myös koko maassa. Tämäkään muutos ei olisi ollut mahdollinen jos sen toteuttaminen olisi jätetty vain lääkäreille. Sen sijaan mukaan valjastettiin media, työmaaruokat, päättäjät ja kansalaiset itse, kaikki vakuuttamaan toisensa siitä, että elintapamuutos on jokaiselle mahdollinen: meille ja sitä kautta myös minulle. Kokemuksia vaihdettiin, uusia käytäntöjä luotiin ja ymmärrys kasvoi kaikilla. 70-luvun asiantuntijatieto on omaksuttu osaksi kansalaisen arkirutiineja.

Ilmastonmuutoksen osalta olisi nyt aika käynnistää oma ”Pohjois-Karjala-projekti”, joka tarkastelisi ilmastohaastetta yhteisölähtöisen käyttäytymismuutoksen näkökulmasta. Tällaisen muutoksen synnyttäminen on kaupungeille yksi keskeinen reitti profiloitua vähähiilisen yhteiskunnan edelläkävijänä.

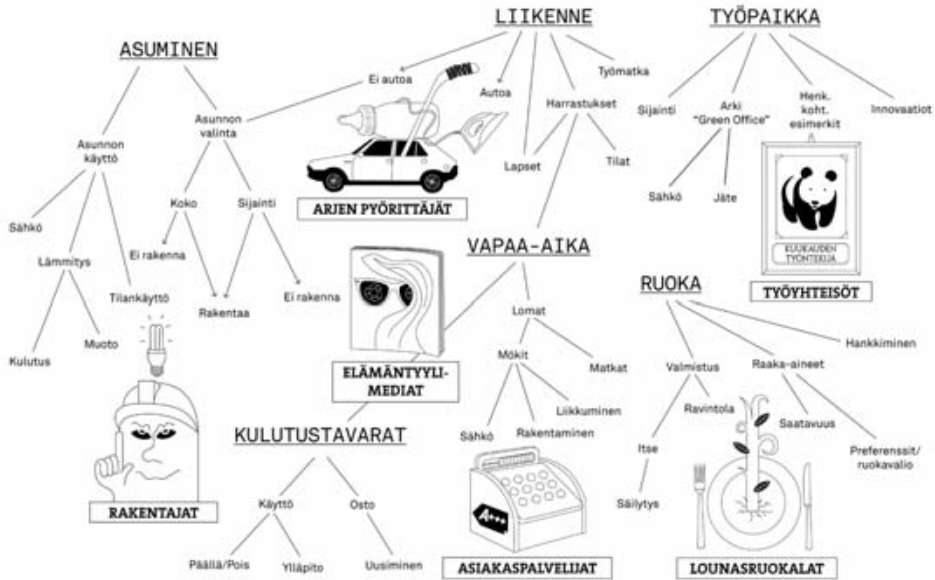
Tällaisella kaupungilla on oltava vahva luottamus asukkaiden osaamiseen, aloitteellisuuteen ja keskinäiseen luottamukseen. Toisin sanoen kaupungissa on oltava vahvaa sosiaalista pääomaa ja ymmärrystä sen kehittämisestä. Tähän kytkeytyy myös julkisten organisaatioiden kyky muuttaa omaa toimenkuvaansa, roolijakoaan ja suhdetta kansalaisiin.

Yhteisölähtöinen käyttäytymismuutos edellyttää myös hyvää ymmärrystä kansalaisista, heidän valintatilanteistaan ja yhteisöistään. On löydettävä eri ihmisryhmien erityistarpeet ja elämäntavan muokkautumisen kannalta ratkaisevat päätösten hetket ja pyrittävä vaikuttamaan näihin tilanteisiin. Tässä asiassa kuntien nykyisistäkin toiminnoista löytyy varmasti lukuisia mahdollisuuksia: miten rakennusvalvonta voisi vaikuttaa energiatehokkaaseen rakentamiseen ja kuinka neuvolat ja lastentarhat aktivoituisivat edistämään vähähiilisempää ruokavaliota?

Tämä vaatii monenlaista tutkimusta ihmisten ja ihmisryhmien käyttäytymisestä myös hyvin paikallisella tasolla. Yksi harjoitelma asiasta on oheinen päätöspuu (kuva 2), joka kuvaa päästöjen vähentämisen kannalta keskeisiä yksilöiden valintoja. Puun oksien väliin merkityt symbolit kuvaavat erilaisia ryhmiä, jotka ovat joko itse keskeisessä valintatilanteessa tai sitten vaikuttavat jatkuvasti ammattinsa kautta muiden

valintoihin. Nopein tapa vähentää päästöjä on kohdistaa käyttäytymismuutokseen tähtäävät toimet näihin ryhmiin.

Kuva 2. Energiakansalaisen päätöspuu



Maaailman kaupungeista löytyy joukko kiinnostavia ratkaisuja, joissa kuntaorgani-
saatio on onnistunut tarjoamaan välineitä asukkaiden käyttäytymismuutokselle.

Pariisin Velib-kaupunkipyöräjärjestelmä antoi kaupunkiliikenteen muuttami-
sen uudella tavalla kaupunkilaisten käsiin. Suuri määrä (aluksi 10 000, nyttemmin
20 000) kaupungin tarjoamia edullisia ja laadukkaita pyöriä teki Pariisista pyöräilykau-
pungin, jossa kasvava joukko ihmisiä käyttää pyörää nyt päivittäin, usein lyhyitä ja
satunnaisia matkoja, joihin joukkoliikenne on kömpelö väline. Käyttäytymismuutok-
sen jälkeen myös muu liikennejärjestelmän muuttaminen kevyttä liikennettä suosi-
vaan suuntaan on tullut aiempaa helpommaksi: liikenteen rytmi on sopeutunut kas-
vavaan pyöräilijöiden määrään ja entistä suurempi joukko kaupunkilaisista on pääs-
syt kokemaan liikenteen pyöräilijän näkökulmasta. Kiinnostavaa järjestelmässä on
myös se, että se rahoittaa itse itsensä mainostulojen kautta. Sen ylläpidosta vastaa
ulkomainontaan erikoistunut yritys, ei siis mikään perinteinen liikennealan yritys.
Nyt samaa mallia kopioidaan moniin muihin eurooppalaisiin kaupunkeihin.

Lontoon esikaupunki Merton loi "Merton rule"-järjestelmän. Siinä tontinluovutus-
ehdot sitovat rakennuksen energiankulutuksen tontilla tuotettavaan uusiutuvaan

energiaan. Tämä kannustaa sekä matalaenergiarakentamiseen että uusiutuvien energialähteiden kekseliääseen käyttöön. Göteborgissa on puolestaan kokeiltu järjestelmää, jossa energiankulutukselle määrätään tonttikohmainen katto. Lontoossa toteutettiin Ken Livingstonin pormestarikaudella vahvasti katumainontaa myöten näkynyt ”DIY Planet repairs”-kampanja, jossa asukkaille jaettiin kaupungin toimesta halpakorkoisia lainoja kotien energiatehokkuusinvestointeihin.

Näissä kaikissa malleissa oleellista on se, että muutos kohti vähäpäästöisempiä ratkaisuja annetaan osittain asukkaiden omiin käsiin. Näin kansalaisista tehdään osallisia muutoksessa. Samalla myös muista ilmastopoliittisista päätöksistä tulee relevantteja yksilöiden kannalta ja heillä on välineitä sopeutua ja tarttua niihin. Ilmastoasiasta tulee yhteinen asia, osa kaupungin positiivista kehittämistä.

Vähähiilisten kaupunkien kehittäminen vaatii uudenlaista ymmärrystä

Vähähiilisten yhdyskuntien kehittäminen on hyvistä pioneerimalleista huolimatta vasta lähtökuopissa. Muutamia laajoja tutkimushankkeita on nyt aloitettu, mutta tutkimusta tarvitaan vieläkin laajemmalla rintamalla. Seuraavassa on lista muutamista tutkimusteemoista, joiden selvittäminen on keskeistä suomalaisten kaupunkien kehittämisessä vähäpäästöisiksi:

- *Yhdyskuntien kokonaispäästötaseen laskennan kehittäminen.* Tällä hetkellä vain suurimmat kaupungit osaavat mitata päästöjään ja niiden lähteitä. Niidenkin laskentamenetelmät ovat kirjavia ja osin epätarkkoja. Vain mittamalla ja vertaamalla päästään rakentamaan johdonmukaisia, pitkäaikaisia kehittämistoimia.
- *Eri asumismuotojen ja yhdyskuntarakenteen mallien vertailu.* Suomalaisia kaupunkeja ja asumismuotoja ei voitane puristaa yhteen muottiin. Asumismuotojen monimuotoisuuden turvaamiseksi pitäisi selvittää, millaisia toimia vaaditaan, jotta erityyppiset yhdyskuntarakennemallit pystyisivät mahdollistamaan vähäpäästöisen elämäntyylin.
- *Kansalaisten keskeisten päästö päätösten kartoittaminen.* Monet yksilön keskeiset valinnat kuten työn ja asunnon valinta määrittävät usein moniksi vuosiksi yksilön elämäntyylin aiheuttaman päästötason. Jos kansalaisia halutaan ohjata vähäpäästöiseen elämään, on näiden keskeisten valintojen rakenne tunnettava nykyistä paremmin. Näin voidaan esimerkiksi miettiä sitä, millainen ja kenen suorittama neuvonta tai ohjaus tehokkaimmin vaikuttaisi niukkapäästöisen elämäntyylin valintaan.

- *Myös eri ihmisryhmien erilaisia edellytyksiä muokata elämäntyyliään vähäpäästöisemmäksi on tunnettava jatkossa paremmin. Pitkällä aikavälillä nämä elämäntyylivalinnat voivat vaikuttaa myös eri ryhmien sosio-ekonomisen aseman kehitykseen: suuripäästöinen elämäntyyli voi lisätä joidenkin ihmisten riskiä joutua köyhyysloukkuihin. Vähäpäästöisempi elämäntyyli edellyttää investointeja myös kotitalouksilta ja juuri kyky investointeihin uudessa tilanteessa on yksi indikaatio eriarvoisuudesta. On etsittävä tukijärjestelmiä, joilla jo ennestään huonommassa taloudellisessa asemassa olevien tilanne ei huonone päästövähennystavoitteiden seurauksena entisestään.*
- *Uudenlaisten elämäntyylivalintojen tekeminen heijastuu ihmisten ajankäyttöön. Mistä tämä jousto ajankäyttöön syntyy? Millaisia tapoja yhteiskunnalla on kasvattaa tätä joustoa?*
- *Ilmastonmuutoksen ymmärtäminen kuntaorganisaation rakenteellisena haasteena: Miten muuttaa aiemmin yhden sektorin piiriin ymmärretty haaste koko organisaatiota läpileikkaavaksi? Mihin voivat kuntien omat resursit riittää ja miten osallistaa yrityksiä ja kansalaisia uudella tavalla yhteisiin päästövähennystoimiin?*
- *Uusien strategisten työkalujen kehittäminen. Tulevaisuudesta nykyhetken etenevät backcasting-skenaariot ovat keskeinen työkalu rakennettaessa pitkän aikavälin muutokseen tähtääviä strategioita. Ne auttavat rakentamaan monipuolisempia vaihtoehtoisia tulevaisuuksia kuin nykyhetken reunaehdoja vasten rakentuvat forecasting-skenaariot. Suomalaisten kaupunkien vähähiilisen yhteiskunnan rakentamiseen tähtäävien strategioiden tueksi tarvittaisiin yksinkertainen backcasting-työkalu.*
- *Kokeiluluontoisten "nollapäästökauppaloiden" toteuttaminen. Monet ratkaisut vaativat kehittämisen tueksi kokeiluja. Vähähiilisen yhteiskunnan rakentaminen vaatii omat kokeilualueensa, joissa sekä asukkaiden arki että infrastruktuuri on toteutettu muuta yhteiskuntaa niukkapäästöisemmin. Näin kehitetään uusia toimintamuotoja ja jalostetaan havaintoja kokonaisten kaupunkien toimenpiteitä varten.*

Lähteet:

Kuittinen, Outi; Neuvonen, Aleksi; Mokka, Roope; Riala, Maria; Siivonen, Riku (2008). Ilmastoasenteiden muutos ja muuttajat. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 9/2008.

Stern, Nicholas (2007). The Economics of Climate Change - The Stern Review. Cambridge University Press.

Tulevaisuuden suomalainen kaupunkiasuminen

Mari Vaattovaara

Suomalaista kaupunkia ja kaupunkiasumista on kehitetty, tutkittu ja visioitu vasta varsin lyhyen aikaa. Aluepoliittinen katse on ollut muualla. Teollistavan aluepolitiikan ja julkissektorivetoisen keskusseutujen kehittämispolitiikan aikakausina hyvinvointiyhteiskuntaamme rakennettiin eriperustaisesti. Kun monet eurooppalaiset kaupunkiseudut olivat jo lähes samassa muodossaan 1900-luvun alussa ja kaupunkipoliittista ohjaamista ja kehittämistä oli jo harjoitettu – oli Suomen kaupungistuminen tuolloin vasta aluillaan. Esimerkiksi nykyisellä Helsingin seudulla, jossa nyt asuu 1,3 miljoonaa asukasta, asui tuolloin 138 000 asukasta, joista enemmistö, 82 000 Helsingissä. Tulevaisuuden kaupunkiasumisen peilaaminen menneisyyden onnistumisiin on siten vailla vankkaa empiiristä perustaa, eikä kaupunkiemme fyysisen kerrostuneisuuden varaan voi samalla tavalla rakentaa uutta suomalaista kaupunkiasumista. Vanha viktoriaaninen asuntokanta, joka meiltä puuttuu, mahdollistaa muuntojoustavuutta ja asumisen moninaistumista aivan eri tavoin kuin esimerkiksi 1970-luvun asuntokanta – joka meillä on yliedustettuna. Lähitulevaisuudessa usealla paikkakunnalla on pikemminkin edessä huonokuntoisen asuntotuotannon purkaminen.

Tulevaisuuden asumista voi rakenteellisten tekijöiden sijaan peilata tulevaisuuden asukkaiden ominaisuuksien ja toiveiden pohjalta. Näitä tulevaisuuden uusia asukkaita on kuvitettu kautta aikojen. Usein kuvitelmien kohteena on ennennäkemätön aivan uudenlainen ihminen, jonka arvomaailmasta tai ajatuksista meillä kyllään ei ole ajatustakaan. Olettamuksena on perustavanlainen muutos, joka yllättäen oikeuttaa ja auttaa ymmärtämään nykyisiä käsillä olevia suunnitelmia ja toimintatapoja. Tällä hetkellä tulevan ihmisen peruskuvaa voisi luonnehtia esim. *globaalin kahviloissa viihtyvän kalliokiipeilijän prototyypin*ä, joka on irtautunut lähes kaikesta toistaiseksi olevaisesta – päämääränään uusi urbaani elämä.

Tällaiseen retoriikkaan suunnitelmiensa perustan rakensi myös kaupunkirakenteen voimallisen muutoksen synnyttänyt Le Corbusier. Hänen uusi ihmisensä eli hämentyneenä vanhassa kaupunkiympäristössä, joka esti häntä rauhassa kulkemassa kohti tavoitettaan. Luonto tai monimutkainen kaupunki ei saanut olla esteenä, matkalla kohti päämäärää.

Kaiken sen nojalla mitä sosiaalitutkimus on vuosisatojen kuluessa teoreettisina yleistyksinä tuottanut – olettamus uusien ihmisten ja erilaisten asukkaiden uudesta tulemisesta on – vähintäänkin kyseenalainen. Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen klassisimpien ja ajassa käytetyimpien teoreettisten yleistysten pääsanoma on pikemminkin se, että *ihmisten ajattelutavat, arvot ja asenteet ovat yhteiskunnan hitaimmin muuttuva osa*. Ristiriidat syntyvät siitä, kun muut tekijät muuttuvat. Tällaisia,

nykyään megatrendeiksi kutsuttavia muutoksia, löytyy niin talouden, tekniikan kuin poliittisten hallintojärjestelmienkin alueilta. Toisinaan nopeastikin muuttuvat rakenteelliset tekijät toimintaympäristössämme saavat aikaan jännitteitä törmätesään kulttuurisiin, varsin perinteisiin ajattelutapoihin ja tottumuksiin. Ajan kuluessa, osana modernisaatioprosessia ajattelutavat muuntuvat, mutta eivät usein varsinaisesti muutu. Pikemminkin kysymys on siitä, että vanhat kulttuuriset rakenteet muuntuvat, niihin syntyy ikään kuin uusia kerroksia, ja tästä syntyy nykyinen kulttuurinen rakenne, jonka näkökulmasta ihmiset asuin- ja elinympäristöään arvioivat (esim. Durkheim, 1933).

Jos ihmisten ajattelutapa on sittenkin yhteiskunnallisen kehityksen jähmein elementti – on elinympäristön kehittämässä ja kaupunkiasumisen tulevaisuuden hahmottelussa syytä ottaa tämä elementti suunnitelmien lähtökohdaksi. Jos onnistutaan haastamisen sijaan tarjoamaan kehitysmahdollisuuksia, vaikka radikaalejakin, jotka sopivat tähän ajattelutapaan, mahdollisuudet nopeisiin muutoksiin – ristiriitojen ja kasvavan eriarvoistumisen sijaan ovat olemassa.

Nähdäkseni meillä on nimenomaan asumisen kehittämisen osalta käynnissä hankkeita, jotka nimenomaisesti sopivat esimerkiksi tällaisesta toiminnasta. Palaan näihin konkreettisiin esimerkkeihin artikkelini loppuksi. Sitä ennen kuitenkin nostan esiin yhden vakavan puutteen kaupunkisuunnitteluun liittyen. Varsinaisen kaupunkiasumisen osalta peräänkuulutan jotain hyvin perinteistä, samaa mitä Pekka Kuusi jo 1960-luvulla asumiselta odotti.

Teknitaloudellinen rationaliteetti ja yksi sokea piste

Yhdyskuntarakenteen ja asumisen suunnittelussa korostuvat nykyisin liiaksi tekniset ja taloudelliset seikat. Sen sijaan ihmisten sosiaalista ja kulttuurista käyttäytymistä tarkastellaan hyvin ylimalkaisesti, jos lainkaan. Ihmisten arki, toimintatavat sekä toiveet suunnittelukoneiston ”sokeana pisteenä” ovat vain syventyneet, kun asumiseen liittyvät perustarpeet on kutakuinkin tyydytetty. ”Yleisen hyvän”, ”kestävän kehityksen” ja ”sosiaalisen koheesion” nimissä tarjoillaan mitä erilaisimpia ja usein hyvin perinteisiä ajattelumalleja – joiden toimivuudesta on varsin vähäistä näyttöä. Väljien käsitteiden lennokas käyttö ei myöskään välttämättä auta ymmärtämään niitä paikallisia prosesseja, jotka voimallisesti vaikuttavat syntyviin sosiaalisiin ja alueellisiin jakoihin. Tilanne muuttuu nähdäkseni jatkuvasti yhä haasteellisemmaksi, kun väestö vaurastuu, tuloerot kasvavat ja väestö monietnistyy.

Helsinki on vastikään Euroopan Unionin toimesta nostettu esiin varoittavana esimerkkinä asutuksen leviämisestä. Tutkimuksen tulokset ovat yllättäviä. Kuinka on mahdollista, että erästä läntisen Euroopan kerrostalovaltaisimmista kaupungeista, Helsinkiä – jonka suunnittelun perusprinsiippinä on nimenomaisesti toiminut ns. ”kestävän kehityksen periaate” – osoitetaan Euroopan Unionin sormella

nimenomaisesti hallitsemattoman hajautumisen osalta? Yleensä kaupunkikehityksen mitalikolmikkoon kuuluva Helsinki onkin nyt peränpitäjä – viimeisten, ongelmallisten kaupunkiseutujen joukossa. Ns. kestävä kehityksen mukainen kerrostalo – ja pienasuntovaltainen rakentaminen yhdessä ohjausvaikutuksiltaan vahvan ja moniportaisen kaavoitusjärjestelmämme kanssa, on tuottanut eurooppalaisessa tarkastelussa huonon tuloksen.

Osaltaan huonot tulokset Euroopan ympäristövirasto EEA:n tutkimuksessa selitynevät Helsingin seudun Euroopan kärkivauhtiin kuuluvasta nopeasta väestönkasvusta. Mutta samalla ne oudoksuttavat ja herättävät pohtimaan suunnittelukäytäntöjemme toimivuutta. Perinteinen yhdyskuntasuunnittelu nojaa ajatukseen, jonka mukaan asuminen, työpaikat ja palvelut ovat tiiviissä suhteessa toisiinsa siten, että niitä yhdistämässä ovat tehokkaat liikennejärjestelmät. Keskusta ja mieluiten rai-deliikenteen varaan syntyvät alakeskukset tarjoavat järjestelmän, jonka ympärille kaupunkien tulisi rakentua.

Paitsi Euroopan Unionin tutkimuksen perusteella, myös kaupunkikehityksemme rakenteellisen kehityksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että suunniteltu kompakti kaupunki toiminnallisena kokonaisuutena on haastettuna. Esimerkiksi ympäristöministeriön selvityksen mukaan työpaikat ovat siirtymässä keskustasta kaupunkien reuna-alueille, samalla kun päivittäistavarakauppojen määrä on vähentynyt ja korvautunut suuremmilla yksiköillä.

Samanaikaisesti kaupunkiseutujen sisäinen muuttoliike on ennätyksellisen vilkasta. Koskaan itsenäisyytemme aikana ei muuttovilkkaus kaupunkiseutujen sisällä ole yltänyt vastaavalle tasolle. Pääkaupunkiseudulla keskimääräinen muutto oli 160 henkeä/1000 asukasta 2000-luvulla. Nuorten lapsiperheiden osalta (päivähoitokäiset) vastaava suhdeluku on 250 henkeä/1000 asukasta. Siten pääkaupunkiseudulla keskimäärin joka neljäs päivähoitoikäinen muutti asunnostaan vuoden aikana 2000-luvun alkupuolella.

Myös kaupunkiseudun sisälle on syntymässä uusia sosiaalisia rakenteita. Korkea työttömyys, köyhyys sekä etniset vähemmistöt ovat aiempaa selvemmin keskitymässä nimenomaan kaupunkikeskustojen, mm. Helsingin alueelle. Samalla korkeakoulutetut nuoret perheet muuttavat reunoille – Helsingistä länteen, Espooseen ja Kirkkonummelle.

Tulevaisuudessa haasteet eivät ainakaan vähene. Kaupungistumisaste Suomessa on edelleen hyvin alhainen, vain 66 %. Esikaupungistumisaallolle ei siis ole nähtävissä loppua. Myös Helsingin uudessa Maankäytön ja asumisen toteutusohjelmassa (2008-2017) arvioidaan, että vuoteen 2030 mennessä 80 prosenttia seudun väestönkasvusta tapahtuu Helsingin ulkopuolella.

Vaikka eheän yhdyskunnan käsite on yliveritaisuudessaan epäanalyyttinen, jättäen ulkopuolelleen vain ”rikkinäiset” yhdyskunnat, olisi toimivien yhdyskuntien rakentamisella kysyntää. Niin sanottujen eheiden yhdyskuntien mallia tarvittaisiin nopeasti – esikaupungistumisaallon vastaanottamiseen. Lähtökohdaksi teknistaloudellisiin rationaliteetteihin tai ympäristöllisiin muutospaineisiin vastaamisessa tulisi

ottaa ihmisten sosiaalinen ja kulttuurinen käyttäytyminen, ei niiden kyseenalaistaminen tai ylenkatsominen.

Olemassa oleva asuntokanta rajoittaa tulevaisuuden kaupunkiasumista

Vaikutusvaltainen sosiaalipoliitikko Pekka Kuusi korosti vuonna 1968 kirjoittamassaan klassisessa teoksessaan *60-luvun sosiaalipoliitikka*, keskeisiä asumiseen liittyviä kysymyksiä, jotka edelleen ovat ajankohtaisia – tulevaisuuden kaupunkiasumisen osalta peräti keskeisiä ratkaistaviksi. Kuusi korostaa asunto-ongelmamme ydin kohtina tuotannon pienasuntovaltaisuutta sekä tuotannon epäsosiaalista jakautumista ja kirjoittaa:

"Neljännesvuosisadan kuluttua kun katselemme 50-luvulla rakentamiamme talomääriä, silloisine tuplatuloinemme me synkästi manaamme 50-luvun koppikyliä. Vaurautemme voimalla me rakennamme tällöin 80-luvun tasoon ja tyyliin, mutta kaksioikauden talomäärät ovat nekin yhä tällöin käytettävimpinä. Kaksioikauden tuotteista pääsemme eroon vasta uudella vuosituhannella, jolloin varmasti olemme saaneet niistä tarpeeksemme".

Kuusi puuttuu vuoden 1968 kirjoituksessaan myös edelleen ajankohtaiseen asunto-tuotannon ohjaamisen haasteeseen, ja kirjoittaa:

"Kun tänään valmistuvat asunnot on tarkoitettu vähintäänkin puolivuosisataisiksi sijoituksiksi, ilmeinen virhe on mitoittaa ne kasvuvoimaisessa yhteiskunnassa tarkoin rakentamishetken kysynnän mukaisiksi. Taloudelliseen ja pitkäjännitteiseen asuntopoliitikkaan päästäksemme meidän kannattaa – kysynnän tulevaan kasvuun nojaten – tukea nykyisiä kysyjä niin, että he tänään yltyvät siihen, mitä he huomenna pitävät välttämättömänä ja ylihuomenna kenties riittämättömänäkin".

Tulevaisuuden kaupunkiasumisen keskeiset haasteet ovat edelleen niitä, joita Pekka Kuusi 60-luvulla korosti. Samalla tavalla *Asunto ja Kansantalous* (1961, 51) kirjan kirjoittajien viesti "Omakotitalojen rakentaminen on asuntopoliittisesti niin tärkeä ja nykyisin niin laiminlyöty asuntotuotannon lohko, että se olisi asuntopulaa potevissa kunnissa otettava erillisenä kysymyksenä pohdittavaksi ja suunniteltavaksi" on nähdäkseni edelleen ajankohtainen.

Lopuksi

Kaupunki on riippuvainen ympäröivän yhteiskunnan ja talouden kehityksestä, mutta samalla dynaaminen järjestelmä, jonka sisäisillä päätöksillä on keskeinen vaikutus alueen sosiaalisiin ja taloudellisiin muutoksiin. Kaupungin sisäistä kehitystä ei siis voi selittää pelkästään toimintaympäristön muutoksilla. Paikallisella päätöksenteolla, esimerkiksi kaavoitus- ja asuntopoliittisilla linjauksilla on laajat vaikutukset kaupunkien yleiseen kehitykseen.

Kun aikaisemmin strategisia linjauksia valittaessa lähdettiin vastaamaan asutukseen ja asumisen heikkoon tasoon – on jälleen syytä tehdä valintoja. Valittujen strategisten linjausten pohjalta on mahdollista kehittää, tutkia ja toteuttaa uusia asumisen ja asuinaluesuunnittelun suuntia – sen sijaan että jäämme yksin puolustamaan, perustelemaan ja toteuttamaan vanhaa.

Kaupunkipoliittisilla päätöksillä synnytetään rakenteita ja prosesseja, jotka ohjaavat alueen asukkaiden ja yritysten käyttäytymistä. Päätöksenteon haaste on löytää toimenpiteitä, jotka eivät pelkästään pyri ratkaisemaan yksittäistä ongelmaa, vaan myös luovat toimintaympäristöä, joka on otollinen laajemmalle positiiviselle kehitykselle ja elinvoimaisuudelle.

Tulevaisuuden suomalaista kaupunkiasumista ei voida kehittää ihmisten ajattelutavoista, arvoista ja asenteista irrallaan. Jos halutaan saada aikaan muutoksia ihmisten käyttäytymiseen teknistaloudellisten tai ympäristöllisten muutospaineiden siivittämänä, väestön sisäistämiä kulttuurisia rakenteita ei tulisi radikaalilla tavalla asettaa kyseenalaiseksi. Pikemminkin niitä tulee käyttää ohjaustoimissa hyväksi: tulisi kehittää malleja, jotka sopivat olemassa olevaan ajattelutapaan – lähtevät liikkeelle siitä.

Pientalojen energiatehokkuuden nostaminen tai kaupunkipientalojen kehittäminen ovat nähdäkseni parhaita esimerkkejä epätoivotuksi nähtyjen ilmiöiden – energiatehokkuus, kaupunkirakenteen hajoaminen – kohentamiseksi. Oman maamme kaupunkisuunnittelulla ja arkkitehtuurilla olisi paljon opittavaa Keski-Euroopan kaupunkirakentamisesta, joka – yleisesti ottaen – ei ole lainkaan niin kerrostalovaltaista kuin meillä. Joidenkin omaleimaisten uusien asuinalueiden, kuten Vantaan Kartanonkosken esimerkki – ja erityisesti niiden saavuttama suosio – viittaa vahvasti siihen, että myös suomalaisessa kulttuurisessa ilmastossa ja asuntokysynnässä on valmis perusta tämänsuuntaisille ratkaisuille.

Näissä projekteissa ei lähtökohtaisesti haasteta tai syrjäytetä asumiskulttuurin olemassaoloa – vaan edetään nimenomaisesti kaupunkiasumisen osalta suuntaan, jossa sekä puute että kehityspotentiaali on suurinta. Tuloksena on parhaimmillaan nähtävissä kestäväällä tavalla syntyvää moninaistumista ja valinnanvapauden lisääntymistä – rakenteellisesti synnytetyn eriarvoistumisen sijaan.

Lähteet:

Asunto ja Kansantalous (1961). Asuntokysymys pohjoismaiden ja erityisesti suomen kansantaloudessa. Kansan markkinatutkimuslaitos, Helsinki.

Durkheim, Emile (1933). *The Division of Labour in Society*, New York, The Free Press, 1933.

Helminen, Ville, Ristimäki Mika & Oinonen Kari (2005). Työpaikat kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteessa. 1985-2000. Suomen ympäristö 747. Ympäristöministeriö.

Ilmonen, Mervi (2002). Kaupungin ja luonnon välissä. Tieto- ja taitoammattilaisten asumistavoitteet. S. 66-81. Teoksessa: Knuuti, Liisa (toim.): Minun ja muiden kaupunki. Otaniemi, Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C 57, 2002

Kortteinen, Matti, Tuominen Martti & Mari Vaattovaara (2005). Asumistavoitteet, sosiaalinen epäjärjestys ja yhdyskuntasuunnittelu. Yhteiskuntapolitiikka 2005/2.

Kuusi, Pekka (1968). 60-luvun sosiaalipolitiikka. WSOY. Helsinki.

Le Corbusier (1964). *The radiant city*. The Orion press, New York.

Vaattovaara, Mari & Matti Kortteinen (2002). Polarisoituuko pääkaupunkiseutu? In Matti Heikkilä & Mikko Kautto (eds.) *Suomalaisten Hyvinvointi 2002*. pp. 272-291. STAKES, Gummerus. Jyväskylä.

Kaupunkipalvelujen kehittämiskonseptit tutkimushaasteena

Pekka Valkama

Johdanto

Kunnalliset palvelut ovat muutosvaiheessa, jonka myötä palvelujen tuotantotaparatkaisut saavat kaupunkikohtaista kirjavuutta. Palvelujen jakeluvaihtoehtoista keskustellaan aiempaa avoimemmin, minkä ansiosta kunnallispoliittiset valmiudet uusien kehittämiskonseptien kokeiluun ovat vahvistuneet.

Kaupunkipalvelujen kehittämistä voidaan lähestyä monesta näkökulmasta käsin. Palvelujärjestelmää voidaan tarkastella esimerkiksi arvioimalla palvelujen sisältöjä suhteessa kuntalaisten ja alueen ajankohtaisiin ongelmiin, analysoimalla eri alojen koulutustarpeita suhteessa kehittyviin palveluammatteihin ja priorisoimalla eri palveluja arvokeskustelusta käsin. Tässä artikkelissa kaupunkipalvelujen kehittämistä lähestytään palvelutalouden johtamisen näkökulmasta, jolloin tarkastelujen tavoitteena on taloudellisen tehokkuuden toteutumisedellytysten arviointi.

Tutkimusongelmina ovat kysymykset, miten palvelukehittämisen uusimpia kehityspiirteitä ja kehittämiskonsepteja voidaan jäsentää ja mitkä kaupunkipalvelujen kehityspiirteet ovat yhteiskuntataloudellisesti perusteltuja tutkimuskysymyksiä kaupunkitutkijoille. Ensimmäiseen kysymykseen vastataan eksplikoimalla kansallisia ja kansainvälisiä kehittämiskonsepteja ja tarkastelemalla niitä käsiteanalyttisesti. Toiseen kysymykseen annettava vastaus on enemmän näkemyksellinen, ja se sisältää normatiivisia pohdintoja jatkotutkimuksen käyttöön. Tärkeimmät teesit kaupunkipalvelututkimuksen jatkotutkimustarpeista esitetään kirjoituksen loppuosuudessa.

Kymmenen vuotta sitten Krister Ståhlberg (1998, 9) esitti tyypittelyn, jonka mukaan kuntapalvelujen kehittämissuuntaukset jakautuvat kolmeen kehittämislinjaan, jotka ovat kommunitarismi, managerialismi ja markkinasuuntautuneisuus. Tämä tyypittely ei ole osoittautunut erinomaisen toimivaksi. Ensinnäkin kommunitaristinen suuntaus ei ole ollut kovin elinvoimainen. Toisaalta managerialismin viitekehys on hieman liian kapea, kun otetaan huomioon, miten voimakkaasti kuntapalvelujärjestelmiä reformoidaan valtionhallinnosta käsin. Esitetyt suuntaukset eivät välttämättä ole myöskään toisiaan poissulkevia.

Kokoava teoreettinen viitekehys muuttuvien kaupunkipalvelujen tarkasteluun on verkostotalouden malli, jota hyödynnetään tässä kirjoituksessa. Verkostoon liittymällä kunnan talousjohto voi jalostaa kunnan omia kiinteitä kustannuksia muuttuviksi kuluiksi, hyötyä muiden verkoston jäsenten erikoisosaamisesta, tehdä palvelujen tuotantokapasiteetista joustavampaa, myöhentää investointitarpeita ja oppia

yksityisen sektorin ongelmanratkaisutapoja. Kehittyvien verkostosuhteiden myötä kunta joutuu kuitenkin luokittelemaan omia osaamisalueitaan primääri- ja sekundäärialueisiin ja omaksumaan uusia tapoja hoitaa verkostosuhteita. Riskinä verkostojäsenyyksissä on oman substanssiosaamisen rapautuminen, ulkoisten transaktiokustannusten kontrolloimattomuus ja toimintojen pirstoutumisen myötä syntyvät koordinoitioongelmat. (Ks. esim. Kuisma 1994, Hautamäki 2003, Harland, Knight, Lamming & Walker 2005, 841 ja Burnes & Anastasiadis 2003, 357 ja 364).

Organisaatioulottuvuudelle sijoittuvat kehittämiskonseptit

Palvelukehittämisessä organisaatioulottuvuus tarkoittaa ennen kaikkea sopivan organisaatiomuodon valintaa. Palveluja käyttäville asiakkaille palvelulaitosten organisointi ei välttämättä näy oleellisesti, mutta organisaatiomuotoa koskeva valintatilanne voi olla hyvin poliittinen tai taloudellinen kysymys. Organisaatioulottuvuudella maltilliset kehittäjät näkevät kuntapalvelujen organisointivaihtoehdot kaupunkien sisäisinä, kuntien keskinäisinä ja kuntasektorin ja valtionhallinnon välisinä työnjakoasetelmina. Suurin osa kunnallisista palveluista tuotetaan edelleen kuntavirastoissa, ja kaupunginvaltuusto sääntelee palveluhallinnon ehtoja sisäisillä säännöksillä ja linjaa toiminnalliset volyymit vuotuisilla talousarvioilla. Virastojen johtamisedellytyksiä voidaan vahvistaa muuttamalla yksikkö *nettobudjetoiduksi yksiköksi* tai *muuksi taseyksiköksi* ja sisäisellä deregulaatiolla. Valtuustotasolla hyväksyttävät talousarviot ovat nykyään jo niin karkeita raamibudjetteja, ettei niitä voida enää paljon enempää väljentää. Mikäli palveluyksikön toimintaa rahoitetaan suoritteiden luovuttamisesta saatavilla korvauksilla kasvavassa määrin, valtuustolla voi olla riittävät perusteet päättää yksikön liikelaitostamisesta.

Kuntayhteistyön kehittämiskonsepteista organisaatioulottuvuudelle sijoittuvat *kuntien yhteiset toimielimet ja kuntayhtymät*. Vaikka kuntayhtymien lukumäärä on pientenyt viimeisen 15 vuoden aikana, kuntayhtymäyhteistyö on edelleen taloudellisesti ehkä merkittävin kuntayhteistyön muoto, koska kuntien jäsenyys erikoissairaanhoidon kuntayhtymisissä on säilynyt pakollisena. Viime vuosina on purettu ja fuusioitu erityisesti pienten kuntien sosiaali- ja terveysalan kuntayhtymiä, mutta toisaalta joitakin uusia kuntayhtymiä ja varsinkin muita yhteistyöelimiä on perustettu tiivistämään kaupunkiseutujen kuntayhteistyötä.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen *kuntafuusioita* perustellaan palvelujen kehittämistoimena sillä argumentilla, että resursseja kokoamalla voidaan saavuttaa suur-
tuotannon etuja. Kuntafuusioiden myötä lähipalvelupisteitä kuitenkin katoaa, kunnallisia kiinteistöjä tullaan myymään yksityisille ja osalle kuntalaisista tulee pitemmät asiointimatkat. Useimmissa tapauksissa fuusiot näyttävät toteutuvan yllätyksellisesti ja standardimaisesti, eivätkä päättäjät ole oivaltaneet tällaista taitekoh-
taa mahdollisuutena omaperäisiin ratkaisuihin. Kuntaliitostilanteessa voitaisiin

esimerkiksi säätiöittää omaisuuseriä, monipuolistaa kuntayhtiöiden omistusrakenteita ja perustaa uusia kaupunginosa-elimisiä. Tällaisilla päätöksillä olisi mahdollista luoda edellytyksiä yhtäältä palvelumarkkinoiden kehittymiselle ja uuden kunnan tilaaja-tuottajamallille sekä toisaalta käyttäjä- ja lähidemokratialle.

Kunnallisen palvelutuotantoyksikön juridinen status voidaan uudistaa myös perusteellisesti, ja sen taloudellishallinnollinen autonomia voidaan toteuttaa siirtämällä se julkisoikeudellisen viitekehyksen ulkopuolelle. Yksityisoikeudellisen autonomisoinnin muodoista osakeyhtiöittäminen on suosituin. Kunnallisten yritysten lukumäärä on ollut selkeässä kasvussa, ja uusimpia yhtiöittämiskohteita ovat mm. työterveyshuollon, ammatillisten aikuiskoulutuksen, kiinteistöhoidon, tekstiilihuollon ja ruokahuollon palvelut. Tähän mennessä kuntayhtiöiden konkurssit ovat jääneet hyvin harvinaisiksi, millä perusteella voidaan väittää, että kuntien yhtiöittämispäätökset ovat yleensä hyvin valmisteltuja. Autonomisointi on omiaan tehostamaan johdon taloudellista vastuuta ja selkeyttämään toiminnan kannattavuusvaatimuksia, mutta samalla se heikentää asukkaiden osallistumismahdollisuuksia ja hämärtää asiakkaiden oikeusturvakeinoja. Kun julkisten ja yksityisten palvelujen organisaatorinen raja sekoittuu yhä enemmän, joudutaan pohtimaan sekä kuluttajansuojan ulottamista julkisiin palveluihin että julkisoikeudellisten oikeusturvakeinojen vahvistamista yksityisoikeudellisesti organisoiduissa julkisissa palveluissa.

Yhteistyöulottuvuudella kehittämiskonsepteja on runsaasti

Yhteistyöulottuvuus tarkoittaa kunnallisten yksiköiden ja palveluammattilaisten mahdollisuuksia ja keinoja olla vuorovaikutuksessa keskenään ja suhteessa kunnan ulkoiisiin toimijoihin. Kaupungeilla ja kunnallisilla toimintayksiköillä on paljon potentiaalia erilaisiin yhteistyömalleihin, koska kunnat ovat itsehallinnollisia alueyhdyskuntia ja kuntalainsäädäntö on jättänyt kunnille paljon liikkumavaraa yhteistyökysymyksissä. Yhteistyömuotojen kehittämistarpeista puhutaan runsaasti hallinnon kaikilla tasoilla, ja vain harvat tahot ovat ilmoittaneet vastustavansa yhteistyön lisäämistä. Toisaalta eri yhteistyövaihtoehtojen spektri on valtavan suuri, eikä eri yhteistyömuotoja ole vielä käsitteellistetty kattavasti. Yhteistyöratkaisujen taloudellinen arviointi on kuitenkin vaikeaa, koska yhteistyötä voidaan tehdä enemmän tai vähemmän epämuodollisesti, yhteistyö varioituu paikallisesti ja yhteistyömuotojen evoluutio on nopealiikkeistä.

Vaikka kaupunki on yksi juridinen kokonaisuus, kaupungissa hallintokuntien toiminnot ovat eriytyneitä. Kaupunkien omilla päätöksillä on pyritty kehittämään virastojen välistä yhteistyötä mm. *virakierrotojärjestelmillä, sisäisillä koordinaatio- ja verkostokanavilla, politiikkaohjelmilla, yhteisprojekteilla ja -viranhaltijoilla, yhteistoimielimillä, sisäisellä palveluintegraatiolla, vertailutiedoilla ja sisäisillä fuusioilla sekä*

jakautumisilla. Pisimmälle hallintokuntien konvergoituminen on edennyt sosiaali- ja terveystoimen kesken.

Vaikka kuntayhtymien määrä onkin supistunut, ilman erillisorganisaatioita ylläpidettävää kuntayhteistyötä on lisätty erityisesti valtion ohjauksessa. Kunnat ovat *siirtäneet tehtäviä toisilleen, ostavat toisiltaan palveluja ja ylläpitävät yhteistoiminta-alueita, yhteisiä virkoja sekä yhteispalvelupisteitä.* Myös palvelujen *yhteiskäyttöjärjestelmiä* on luotu sillä tavalla, että kuntalaiset voivat sujuvammin käyttää naapurikuntien palveluja riippumatta kuntarajoista (vrt. Valkama 2006). Jo ennen kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistämistä kuntayhteistyötä vietiin eteenpäin aiemmin aloitetuilla aluekeskusohjelmalla ja seutuhankkeella. Monessa tapauksessa palvelujen kehittäminen kuntayhteistyön avulla voi olla kuitenkin vain ylimenokauden ratkaisu, sillä kuntakoon kasvaessa fuusioiden myötä seutukuntakohtaiset kuntayhteistyötarpeet häviävät luontaisen poistuman kautta. Kuntafuusioiden vaihtoehtona on esitetty seutuhallinnon vahvistamista siirtämällä osa kuntien palveluvalvointeista seudullisille yhteistyöelimille, mutta tämä kehittämiskonsepti ei ainakaan toistaiseksi ole saavuttanut vahvaa kannatusta.

Kaupunkien hallinnossa yleistyvät hallintokuntien yhteiset keskitettyjen palvelujen toiminnot (*palvelukeskukset*), ja muutamat kunnat ovat perustaneet myös seudullisia palvelukeskuksia, kuten esimerkiksi taloushallinnon palvelukeskuksia. Palvelujen yhteistuotannon ajatuksia voidaan terävöittää myös asiakaspalveluissa. Britanniassa on sisäistetty havainnot siitä, että toiminnan tulokset eivät riipu yksin palvelukoneiston ponnisteluista. Ideana yhteistuotantoajattelussa on sitouttaa asiakasta palvelutuotannon tavoitteisiin ja rohkaista häntä ottamaan enemmän henkilökohtaista vastuuta palvelun suunnittelusta ja kulutuksesta. Esimerkiksi koulutoimessa vaikutukset eivät riipu yksin opettajan työsuorituksesta, vaan myös koululaiset ja tämän vanhemmat on sitoutettava koulutyöskentelyn tavoitteisiin (Bailey 2008, 147).

Kuntapalvelujen kehittäminen yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa on ollut kuntayhteistyötä ongelmallisempi kysymys kaupungeille. Parikymmentä vuotta sitten yksityiset palvelut elivät omaa elämäänsä, eikä niillä ollut välitöntä yhteyttä kunnalliseen toimintaan. Yksityisten ja kaupallisten palvelujen kehittäminen ei kuulunut kuntien elinkeinotoimen toimialaan lukuun ottamatta yleisten sijaintiedellytysten luomista, kuten kaavoitus- ja yhdyskuntateknisiä palveluja. Samaan aikaan palvelualojen yleinen arvostus oli alhaalla, koska palveluja ei pidetty potentiaalisina vientihyödykkeinä, eikä palvelujen tuottavuuskasvun uskottu olevan mahdollista. Kuntien elinkeinopoliittiset toimenpiteet suunnattiin teollisuustyöpaikkojen luomiseen. Alueellisen tasavertaisuuden nimissä, yksityisten pääomien niukkuuden vuoksi ja muiden kehittämistoimenpiteiden puuttuessa jotkut kunnat saattoivat jopa itse ryhtyä eräiden kaupallisten palvelujen, kuten esimerkiksi ravintoloiden, pesuloiden, hotellien ja matkailukeskusten ylläpitäjiksi.

Nykyään palveluelinkeinojen merkitys ymmärretään paremmin, ja palvelualojen työpaikkojen arvostus on noussut paljon. Teollisuustyöpaikkojen vähentyessä tavoitteena on korvaavien työllistymisvaihtoehtojen löytäminen panostamalla lähes

yhtäläisesti tuotannollisiin vaihtoehtoihin ja palveluyrityksiin. Tulevaisuuden haasteena on palvelualojen vientitoiminnan kehittäminen suhteessa samalle tasolle, kuin mitä se on eräissä muissa länsimaissa.

Kuntien toimialojen välillä on ollut eroja yritysysteistyön suhteen. Teknisellä sektorilla on ehkä pisimmät perinteet yksityisten palvelujen hyödyntämisestä, ja yhteistyö järjestöjen kanssa on tutumpaa sosiaali- ja kulttuurisektorilla. *Yhteishankinnat ja -tuotanto, yhteisytykset, vuokratuolimallit, vuokrajohtajat ja strategiset allianssit* ovat vielä suhteellisen vähän käytettyjä yritysysteistyön kehittämiskonsepteja. Julkisen ja yksityisen yhteistyössä eräänlainen sateenvarjokäsite on kumppanuus, josta tuli nopeasti suosittu kehittämistermi 1990-luvulla. Yleisterminä kumppanuus tarkoittaa mitä tahansa yhdessä tekemistä yhteisen edun nimissä, ja tavallisesti kumppanit jollain tavoin sopivat kustannusten, hyötyjen tai riskien keskinäisestä jakamisesta (McQuaid 2000, 119). Kumppanuutta muistuttavaa toimintaa on esimerkiksi yritysten ja järjestöjen harjoittama kuntapalvelujen sponsorointi, joka on lisääntynyt viime aikoina varsinkin koulutoimissa.

Rahoitus ja palvelujen kehittämiskonseptit

Kuntapalvelujen kehittäminen on yhä vahvemmin rahoituskysymys, ja monien kehittämistoimenpiteiden elinkaari nivoutuu rahoitusratkaisuihin ja -malleihin. Rahoituskenttä on sillä tavalla muuttunut, että kuntapalvelujen välittömään tai välilliseen kehittämiseen on saatavilla aiempaa enemmän kotimaista ja joskus jopa kansainvälistä rahoitusta. Yhä useammassa tapauksessa ei-lakisääteisten kehittämistoimien toteuttamiseksi on hallintokunnan tai vielä mieluummin kokonaan kunnan ulkopuolelta tuleva rahoitus. Myös kuntien valtionosuusjärjestelmän sisään on rakennettu erillisiä kehittämistoiminnan avustuksia, joista esimerkkejä ovat kuntien yhdistymisavustukset, sosiaali- ja terveystoimen kehittämisavustukset ja vaikkapa koululaisten iltapäivätoiminnan kehittämisavustukset.

Yksityisrahoitusmalli (*public-private partnership, PPP tai private funding initiative, PFI*) on ollut kansainvälinen rahoitusnovaatio, joka on levinnyt nopeasti sekä kehitys- että kehittyneissä maissa (Hodge & Greve 2007). Yksityisrahoitusmallit ovat kiinnostavia, koska investointeja voidaan saada liikkeelle niiden avulla ilman, että hakeita jouduttaisiin sovittamaan muutoinkin tiukkoihin kuntien talousarvioihin. Vastustajien mukaan kuntien ei kannata käyttää yksityisrahoitusta, koska kunnat voivat hankkia itselleen lainapääomaa yksityissektoria edullisemmalla korolla. Kannattajat sanovat, että projektiyhtiöiden toteuttamat kohteet pysyvät paremmin aikatauluissa ja että yksityisten osallistuessa hankkeen suunnitteluun riskiarvioinneista tulee perusteellisempia. Myös *toimilupamallit* ovat yksi keino järjestää julkisten laitojen tai palvelujen operointi vaihtoehtoisella tavalla. Kuntien investointihankkeiden lainarahoituksessa on ryhdytty kokeilemaan myös kohdennettuja joukkovelkakirjaohjelmia, joiden puitteissa tehdyt sijoituspäätökset integroivat luototuksen ja

osallistumisen. Yhdysvalloissa näitä on ollut jo pitkään, mutta niiden suosio on jäänyt vaatimattomaksi.

Yhteisrahoitusmuotojen (yhteismaksut ja kulujen jakaminen) kehittäminen ei ole edennyt vielä kovin pitkälle eri toimialoilla, mutta esimerkiksi koulutoimessa yritykset saattavat rahoittaa ammatillista koulutusta (ks. esim. Thomas, Parsons, Barry & Rowe 2007). Ideana yhteisrahoituksessa on spesifien palvelujen rahallinen tukeminen yksissä tuumin. Joissain tapauksissa yhteisrahoittaja voi päästä vaikuttamaan palvelujen sisältöön, ajoitukseen, jakeluun tai käyttöön. Kaavoitusmaksut ja erityismaksuluokat ovat kansallisia esimerkkejä yhteisrahoitusmalleista.

Kilpailulliset kehittämiskonseptit

Kilpailu kunnallishallinnossa jaetaan kuntien väliseen kilpailuun, kunnallispoliittiseen kilpailuun, palvelutuottajien väliseen kilpailuun ja eturyhmien väliseen institutionaaliseen kilpailuun korporatistisessa yhteiskunnassa. (Valkama 2008, 116.) *Sisäiset ja avoimet tilaaja-tuottajamallit, ostopalvelut ja palvelusetelit* ovat osoittautuneet kaikkein suosituimmiksi palvelutalouden kilpailuttamismalleiksi. Sisäisissä tilaaja-tuottajamalleissa kilpailuttaminen tai kilpailullisuus voi olla kuitenkin melko rajallista. Tästä huolimatta ne voivat toimia hyvänä hallintokuntien oppimisalustoina tarjouspyyntöjen, tilausten, sopimusten ja sopimusohjauksen maailmaan. Avoimet tilaaja-tuottajamallit ovat yleensä muodollisempia kuin hallinnon sisäiset mallit, ja niissä harjoitetaan aktiivista kilpailuttamista, joka voi olla kunnille vapaaehtoista tai peräti pakollista. Kunnan omia palvelutuottajia ei tarvita lainkaan, mikäli kunta haluaa ja rohkenee turvautua ulkoisiin ostopalveluihin. Nykyään kaikki kunnat käyttävät ostopalveluja enemmän tai vähemmän säännöllisesti, ja tutkimusten mukaan ostopalvelujen osuus kuntien ulkoisista toimintamenoista on kasvanut maltillisesti mutta systemaattisesti (ks. tarkemmin Valkama, Kallio & Kankaanpää 2008).

Palvelusetelit ovat keino vahvistaa kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia, sillä seteli siirtää palvelutuottajan valintaoikeuden kunnalta asiakkaalle. Käyttöominaisuuksiltaan seteli on joustava sen suhteen, kattaako seteli kaupungissa vai koko kaupunkiseudulla tapahtuvan palvelujen kulutuksen. Asiakkaille voidaan antaa mahdollisuus myös setelin arvon täydentämiseen osarahitusosuudella. Osa perheistä on kiinnostunut paremmista palveluista, vaikka heidän itsensä pitäisi maksaa niistä erikseen. Ilman varsinaista palveluseteliäkin budjettivaroja voidaan ohjata asiakasvalintojen perusteella, jos vähälle käytölle jäävistä palvelupisteistä voidaan siirtää resursseja suosittuihin palvelulaitoksiin. Palvelusetelien lakisääteistäminen sosiaali- ja terveystoimessa vuonna 2004 on lisännyt niiden käyttöä, mutta seteleitä käyttävien asiakkaiden lukumäärät ovat vielä suhteellisen vaatimattomalla tasolla (Volk & Laukkanen 2007).

Yksityistäminen ja kunta-alan yrittäjyys palvelujen kehittämisen muotona

Pohjoismaissa yksityistämistä ei ole pidetty itäeurooppalaiseen tapaan sopivana kuntapalvelujen kehittämisen muotona, koska sen on katsottu johtavan palvelujen supistuksiin, lakkautuksiin ja ennen kaikkea kaupallistamiseen. Suppean määritelmän mukaan yksityistäminen tarkoittaa julkisen omaisuuden myymistä yksityiseen omistukseen. Kunnan yritysten *listaaminen pörssiin, myynti henkilöstölle tai toimivalle johdolle ja kunnan omaisuuserien huutokauppaaminen tai jakaminen yksityistämisseleillä* yksityisiin käsiin ovat vaihtoehtoisia yksityistämisen muotoja. Suomessa kunnat ovat yksityistäneet mm. tontteja, asuntoja, koulu-, vanhainkoti- ja muita kiinteistöjä, puhe- ja linlaitoksia, kylpylöitä, teurastamoja, laboratorioita, matkailupalveluja ja energialaitoksia. Esimerkiksi kaupungin energialaitoksen yksityistäminen ei lakkauta energian jakelua paikkakunnalla, mutta jatkossa laitoksen mahdolliset ylijäämät eivät tuloudu enää kaupungin kassaan. Tällaisen yksityistämisen haasteena on myös mielekäs yksityistämistulojen käyttö. Kun Tukholman kaupunki myi energialaitoksensa, se perusti myyntituloilla kompetenssirahaston (*kompetensfonden*) tukemaan kaupungin kaikkien muiden toimialojen kehitystyötä ja palveluparannuksia (ks. esim. Almqvist & Högberg 2007). Kunnan spesifien omaisuuserien tai toimintojen yksityistäminen tai osittais yksityistäminen voi olla tapauskohtaisesti perusteltu ratkaisu, jos hyödykkeen markkinat kilpailullistuvat. Kaupungeilla voisikin olla aiempaa vahvempi kilpailupoliittinen rooli palvelumarkkinoiden kehitystyössä. Kuntapalvelujen alkavat yritykset, henkilöstöyritykset ja isommista virastoista eriyttävät uusyrietykset olisivat toivottavia paikallisen palvelutalouden monipuolistumisen kannalta, mutta yhtäältä kunnallistalouden hallinta- ja insentivijärjestelmät toisaalta kunnissa olevat osaamisresurssit eivät vielä kovin hyvin tue kunta-alan yrittäjyyden kehittymisedellytyksiä.

Teesejä palvelukehittämisen tutkimustarpeista

Kaupunkipalvelujen kehittämistutkimuksessa lähtökohtana tulee olla idea kaupungista. Kaupunkien rooli ja tehtävät perustuvat kunkin maan omaan yhteiskuntataloudelliseen historiaan, yhteiskunnallisten roolien evoluutioon ja poliittis-hallinnollisiin valtamäärityksiin. Hyvinvointivaltiopainotusten jälkeen kaupungit ovat siirtymässä palvelujen tuotannosta niiden järjestämiseen, suljetuista markkinoista osaksi eurooppalaisia yhtenäismarkkinoita ja kansallisista toimintakonsepteista globaalien virtausten soveltajiksi. Suurkaupungit integroituvat yhä pitemmälle kansainväliseen talouteen, mihin myös Jauhiainen ja Sotarausta viittaavat omissa tämän julkaisun artikkeleissaan. Kehityksen myötä kaupunkien palveluhankinnat eivät johda vain ulkoistamiseen, vaan myös joidenkin palvelujen siirtymiseen ulkomaille. Tätä ilmiötä ei tunneta vielä kovin hyvin, mutta sen muotojen ja trendien ennakointi käy tarpeelliseksi pitkällä aikavälillä.

Kehittämiskäsitteen kanssa on jatkotutkimuksen oltava tarkkana. Käsitteen käyttö edellyttää kehittämissisällön määrittelyä tapauskohtaisesti ja arviointia eri sidosryhmänäkökulmista käsin. Mikä on kehittämistä kaupungin yhdelle sidosryhmälle, se voi merkitä toiselle sidosryhmälle aivan jotain muuta. Kehittämisen rinnalla tai sijasta saatetaan puhua innovaatioista, reformeista, uudistuksista, uudelleenjärjestelyistä ja tietoisesta tai tiedostamattomasta muutoksesta. Koska keskenään kilpailevia kehittämiskonsepteja on runsaasti, oleellinen kysymys koskee konseptivalintoja. Kaupunkitutkimuksessa tulisi pystyä kuvaamaan ja selittämään kunnallisjohdon tekemiä valintoja, tulkitsemaan ja ymmärtämään vallitsevia kehittämiskäsityksiä ja arvioimaan kunnallispolitiikan liikkumavaran kehitystä palvelukonseptien soveltamisessa.

Palveluja voidaan kehittää resurssilisäysten avulla, mutta välttämättä kaikki resurssilisäykset eivät edistä kunnan tarkoituksen toteutumista tai tuota parempia toiminnallisia vaikutuksia. Kunnallistalouden resurssilisäysten tie on käynyt kapeaksi, minkä vuoksi parannuksia on saatava aikaiseksi toimintatapamuutosten ja institutionaalisten uudelleenjärjestelyjen avulla. Perinteisesti palvelukehittämisen vaikutuksia on arvioitu palvelujen saatavuuden näkökulmasta käsin, mutta talousjohtamisen näkökulma painottaa palvelujen organisoinnin kustannustehokkuutta. Taloudellisen tehokkuuden dynaaminen näkökulma peräänkuuluttaa organisaatioiden uudistumiskykyä ja tuotantoteknologian kehittämiskannusteita. Aikaisemmin kehittämisideoita tuotettiin ja pantiin toimeksi poliittisen järjestelmän toimesta. Nykyään globalisaatio, teknologioiden kehitys ja modernit johtamismallit tuottavat uusia kehittämisideoita ohi poliittisten voimien. John Zysmanin (2006, 48) teesin mukaan meneillään on radikaali palvelutalouden murroskausi, jonka ansiosta palvelualoista on tulossa tuottavuuskasvun esimerkkialoja. Digitalisoitumisen myötä informaatiota voidaan järjestellä uudestaan, yhdistellä, käsitellä ja siirtää reaaliajassa. Fyysisten hyödykkeiden ja palvelujen raja hämärtyy yhä enemmän, kun perinteisiin koneisiin ja laitteisiin liitetty IT-teknologia tekee niistä yhä moniulotteisempia ja -toimisempia. Tieto- ja viestintäteknologia edistää tiedon välitystä ja luo uusia verkostoja, sillä kommunikaatiokustannukset pienenevät olennaisella tavalla. Jotkin hieman professionaalisemmatkin palveluammattit siirtyvät binäärimuotoon, kun ammattiosaamista voidaan jalosta tietokoneohjelmiksi. Esimerkiksi kirjanpitäjän suorittamaa palvelua voidaan siirtää kirjanpito-ohjelman alustalle, jonka globaali jakelu ja käyttö ovat mahdollisia internetin ansiosta. Informaatioteknologia ja kehittyvät verkostot tekevät palveluista modulaarisia, vaihdantakelpoisia ja yhä vähemmän fyysiseen paikkaan sitoutumattomia. (Zysman 2007.)

Julkisiakin palveluja ja niiden komponentteja vaihdetaan lisääntyvässä määrin erilaisissa verkostoissa, joiden hallinta voi perustua kilpailuttamiseen tai yhteistyöorientaatioon. Uusimpien käsitysten mukaan kilpailun ja yhteistyön dynaamiset voimat eivät välttämättä ole kuitenkaan vaihtoehtoisia tai vuorottelevia. Yhä useammin katsotaan, että kilpailun ja yhteistyön mekanismit elävät verkostoissa rinnakkaisina voimatekijöinä (vrt. Wang & Krakover 2008). Vaikka esimerkiksi julkisten hankintojen säännökset painottavat formaaleja kilpailutusprosesseja, kuntakilpailuttajien haasteena on oppia hyödyntämään yhteistyötä.

Palvelujen tuottavuus kasvaa myös siitä, että verkostossa kukin jäsen voi erikoistua omaan ydinosaamiseensa. (Lievonen & Lemola 2004, 78 ja Huovari & Volk 2007, 23-24.) Mikä on kaupungin ydinosaamista? Kaupunki on kansanvallan perusyksikkö, jonka ydinosaamista ovat kansalaismielipiteen kokoaminen, kollektiivisten tahtotilojen muodostaminen, yhteisöllisyyden institutionaalinen tukeminen, kollektiivinen omistajuus ja yhteisten resurssien allokointi. Kaupunkien ydinosaaminen löytyy siis poliittisen tehtävän ja konsernijohtamisen puolelta. Verkostoajattelun myötä palvelujen ulkoistamismahdollisuudet tarjoavat päättäjille uuden viitekehyksen suurkaupunkien ja maaseudun välisen asetelman hyödyntämiseen. Kaupunkitalouden tuottavuuden kasvua voidaan edistää, jos matalan tuottavuuden palvelutoimintoja siirretään kaupungeista maakuntiin. Alueellistamispolitiikkaa pitää arvioida uudelleen siten, että kokonaisten palveluyksiköiden sijasta kaupunkien ja maakuntien välisen työnjaon kehittämistä voitaisiin tarkastella enemmän osatoimintojen (tuki-, liitännäis-, täydennys-, apu- ja varmennuspalvelujen) uudelleensijoittelun ja kierrätyksen näkökulmista. Esimerkiksi Britanniassa puhelinpalveluja on siirretty etelän kaupungeista Skotlantiin perustamalla sinne puhelinpalvelukeskuksia.

Palvelujärjestelmän johtamisessa otetaan käyttöön uusia instrumentteja. Talousarvioiden ja johtosääntöjen rinnalle tulee tulosneuvotteluja, -mittareita ja -tavoitteita, sopimusohjausta ja omistajavallan käyttöä. Yksikkötasolla talousjohdon yksityiskohteisempia työkaluja ovat palvelujen tuotteistaminen, toimintolaskenta, palvelustandardit ja projektinjohto-ohjelmat. Palvelutalouden hallinnassa ja seurannassa tarvitaan yhä hienovaraisempia tietoresursseja. Kunnallistalouden kirjanpito- ja kustannuslaskentajärjestelmät periytyvät hierarkkisen toimintamallin aikakaudelta, eikä kuntien nykyinen toiminta- ja taloustilastointi kykene tuottamaan dataa taloudellisen tehokkuuden kehittymisen arvioimista varten. Kaupunkitutkimuksen tulisi pysyä osoittamaan suuntaa ja työvälineitä johdon ja päätöksenteon tietojärjestelmien kehitystyölle. Esimerkiksi aikasarjojen ja tietokantojen jatkuvuutta, syvyyttä, yhdisteltävyyttä ja vertailtavuutta voidaan jatkuvasti parantaa.

Kunnallista palvelujärjestelmää kuvataan yleensä hierarkkisena organisaationa, kaupunkikonsernin rakenteena tai toimialajaon mukaan jäsenyvänä budjetti- tai tilikarttakaaviona. Palvelujärjestelmiä tulisi käsitteellistää uudelleen, ja niiden kuvaaminen tarvitsisi uusia muotoja ja havaintoesityksiä. Palvelujen elinkaarimallit, läpivirtausjanat, kulutussyklejä kuvaavat mallit, arvoketjukuvaukset, palvelulogistiikan pullonkaulat, yms. sellaiset lähestymistavat voisivat olla käyttökelpoisia ja hyödyllisiä palvelujärjestelmän kuvaustekniikoita. Tällaiset palveluanalysit voisivat auttaa ennakoimaan taloudellisia riskikeskittymiä ja tunnistamaan toimintojen integraatiotarpeita. Kaupunkikehittäjiä pitää oppia ymmärtämään enemmän myös julkisten palvelujen kulutuskäyttäytymistä. Tarvitaan lisää tutkimustietoa niistä tekijöistä, jotka ohjaavat asiakasvirtoja ja vaikuttavat asiakasvalintoihin.

Lähteet:

Almqvist, Roland och Olle Högberg (2007). Stockholms stads kompetensfond. Förvaltningschefernas och projektledarnas öppna kommentarer om attityder till samt förväntade effekter av Kompetensfondens arbete. Institutet för kommunal ekonomi. Företagsekonomiska institutionen. IKE 2007:133b. Stockholm: Stockholms universitet.

Bailey, Stephen J. (2008). Extending competition and choice in English local government. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 36. vuosikerta, 2, 136-149.

Burnes A. & Anastasiadis A. (2003). Outsourcing: a public-private sector comparison. *Supply Chain Management: An International Journal*. Volume 8, Number 4, 355-366.

Harland Christine, Knight Louise, Lamming Richard & Walker Helen (2005). Outsourcing: assessing the risks and benefits for organisations, sectors and nations. *International Journal of Operations & Production Management*. Vol. 25 No. 9, 831-850.

Hautamäki, Antti (2003) Kyllä Amerikka opettaa. Hyvinvointivaltio muutosten edessä. Helsinki: Edita.

Hodge, Graeme A. & Carsten Greve (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review* 67:3, 545-558.

Huovari, Janne & Raija Volk (2007). Matalan tuottavuuden alat ja niiden tuottavuuden ja tuotannon kehitys. Teoksessa "Matalan tuottavuuden alojen kehitys ja innovaatiopolitiikka". Timo Sneek, Janne Huovari, Raija Volk, Petri Hannula ja Ville Taivassalo. *Teknologiakatsaus* 218/2007. Helsinki: Tekes.

Kuisma, Juha (1994). Verkostoista suomalainen talousstrategia. Teoksessa "Verkosto-talous". Pellervon näkökulma -sarja. Helsinki: Pellervo-Seura ry.

Lievonen, Jorma & Tarmo Lemola (2004) Alueellisen innovaatiopolitiikan haasteita - tutkimustulosten tulkintaa. Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2004. Alueiden kehittäminen.

McQuaid, Roland W. (2000). The theory of partnership? Why have partnerships? Teoksessa "Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective" edited by Stephen P. Osborne. Routledge Advances in Management and Business Studies. London: Routledge.

Ståhlberg, Krister (1998). Serviceförbindelser i kommunernas utvecklingspolitik. Kommunal ekonomi och politik. Volym 2, nr 2, 7-19.

Thomas Rhodri, David Parsons, John Barry & Valerie Rowe (2007). Employer co-funded training in UK. Current practice and policy considerations. Education + Training. Vol. 49 No. 2, 112-125.

Valkama, Pekka (2006). Palvelujen yhteiskäytön hinnoitteluongelma. Teoksessa Pentti Meklin, Tuija Rajala, Lotta-Maria Kärki, Arto Haveri, Aimo Ryyänen ja Sari Saastamoinen (toimituskunta): Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista (162-188). Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.

Valkama, Pekka (2008). Kilpailu kunnallishallinnossa – katsaus kilpailutustutkimuksen suuntauksiin ja kilpailutuksen jatkotutkimustarpeisiin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 36. vuosikerta, 2, 113-135.

Valkama, Pekka, Olavi Kallio ja Jari Kankaanpää (2008). Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset Osa II: Empiiriset tulokset. Kunnallisan alan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 12. Kunnallisan alan kehittämissäätiö.

Volk, Raija & Tuula Laukkanen (2007). Palvelusetelin käyttö kunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:38. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Wang Youcheng & Shaul Krakover (2008). Destination marketing: competition, cooperation or coopetition? International Journal of Contemporary Hospitality Management. Vol. 12, 2, 126-141.

Zysman, John (2006). The Algorithmic Revolution – the Fourth Service Transformation. Communication of the ACM. July 2006/Vol. 49, No. 7.

Zysman, John (2007). Navigating the Services Transformation: Competition, Productivity, and the New Logic of Value. CITRIS-Europe Research Symposium 2007.

New urbanity in the old city: Lessons from Amsterdam

Robert Kloosterman

Putting Regeneration Plans in Perspective

The departure of large-scale manufacturing and logistical activities in the 1970s and '80s left at first gaping holes in many cities. Gaping holes in the employment base of the cities as factories, marshalling yards and docks were closed and large numbers of jobs were shed, but also in more physical terms thereby creating wide open, derelict spaces right next to a host of city centres in Europe and North America. The fate of large cities more generally, it seemed, could only be couched in pessimistic terms as both jobs and people had been leaving the cities for decades. Agglomeration economies appeared to be surpassed by agglomeration diseconomies as congestion, lack of space, unsafe streets and air pollution. If the glue of agglomeration economies becomes unstuck, the urban fabric, inevitably, unravels.

Urban environments, however, proved much more resilient and resourceful and became attractive again for work, living and leisure and cities bounced back in the closing decades of the 20th century (Cheshire 2006; Scott 2008). With the wisdom of hindsight we can see that already in the second half of the 1980s, when observers were still contemplating the imminent demise of large cities as viable places, things had taken a turn for the better. First, employment rebounded as transaction-intensive and, therefore, mostly urban-oriented activities (initially especially various producer services) expanded. The deepening of the process of globalisation with value chains covering ever more disparate locations contributed to the growth of spatially concentrated control and coordination functions. These transaction- and contact-intensive functions together with an elaborate supportive infrastructure of lawyers, consultancies, financial advisers etc. turned out to be drivers of strong economic growth in large cities (Sassen 1991/2001). Second, cities also re-emerged as attractive places for urban living, notably for large numbers of young, highly educated persons (Ley 1996). Their penchant for more individualised life styles kept them in the cities where they graduated or they moved to other cities where they could find the jobs and the amenities to support and develop a certain life style. The British writer Jonathan Raban was already clearly aware of this in his farsighted book *Soft City*, which was published in 1974. He depicted London as a complex mosaic of streets, squares, (cheap) apartments, shops, cafés, restaurants and exciting public spaces. Together they created a huge emporium with an extremely wide range of products, images, and ideas-from the mundane to the bizarre-with which young, upwardly mobile individuals could construct and assemble their own lifestyles and identities.

Whereas the rise of producers services after 1985 made its mark on urban landscapes chiefly in the form of concentrations of high-rise office towers, the 'new urbanites' showed up as initiators of processes of gentrification. Lots of former 19th and early 20th century working-class neighbourhoods were converted into vibrant (and eventually expensive) urban areas with tell-tale amenities such as vegetarian restaurants, galleries, design shops and boutiques (Zukin 1995). The gentrification did not remain limited to just residential areas from the industrial era. One can also witness the transformation of large-scale central urban industrial workplaces – such as factories, warehouses, beer breweries, gasworks, railroad yards and docklands – into apartments, office spaces, shops, restaurants, cafés, theatres, museums and other exhibition rooms.

These changes in function exemplify the transition from an industrial use of urban spaces to a post-industrial one and this process is intricately linked to the underlying shift in the technological mode of production from mechanical to digital. The cultural industries – now one of the mainstays of the digital city – figure prominently not just in bottom-up processes of gentrification with artists moving into deprived neighbourhoods, but also play an important role in top-down urban regeneration with cultural amenities spearheading the renewal of derelict urban landscapes as exemplified by The Guggenheim Museum in Bilbao (Gomez 1998). Below, we will examine the role of cultural industries in two cases of urban regeneration; both situated in the Amsterdam Docklands. We start with a more general assessment of the socio-economic characteristics of the digital city.

A Closer Look at the Digital City

Historically, cities have exploited their internal agglomeration economies – based on the classic urban triad of proximity, diversity and (critical) mass – as well as their external linkages which enabled them to specialise in certain forms of production (and consumption). Technological change and shifts in external linkages have continuously shaped and transformed urban landscapes. The most recent wave of structural changes has occurred in the last quarter of the 20th century when the introduction of digital technologies in conjunction with a rapidly expanding (global) network of external linkages has fundamentally reshaped the economy of many cities. Digitalisation and globalisation made cities return, after an industrial intermezzo of about two centuries, to their essential functions. More precisely, advanced consumer and producer services, coordination of spatially disparate tasks in the private and the public sector and also cultural industries have lead the way in creating vibrant urban economies once again (cf. Scott 2004: 461; Currid 2007). This apparent return to age-old urban functions involves, however, more than just a changing of the guards (Evans 2003). With the advent of a new production paradigm, not just dominant sectors change, but, moreover, the way production takes place and what

is produced alter. Any attempt to describe these fundamental changes will fall short of describing the complex reality of cities. To get a handle on the more general changes, we have summarised them under four headings.

Leading sectors

The combined – and interrelated forces of digitalisation and globalisation have given rise to a post-industrial urban profile. The first component of this profile is anything but new. Cities are still the main sites of power and influence both in the public realm (the public sector remains a pillar of urban economies) and in the private sector (headquarters of multinationals).

The second component is related to these monitoring, control and coordinating activities, namely the advanced producer services which have emerged as a strong engine of urban growth after 1985. These services – from management consultancy to financial advice – have been pivotal in supporting the increasingly spatially fragmented chains of production and consumption (Sassen 1991/2001). They are strongly dependent on external economies (specialised labour pool, amenities, spillover) generated by proximity and are, hence, mainly concentrated in (large) cities (Hall and Pain 2006). The current financial crisis may put an end to the spectacular growth rates of the recent past, but these services will remain important in organising the globe-spanning arenas of production and consumption.

Whereas producer services are very much part of the private sector, the third component, the cluster of higher education/healthcare/research, is in many cases closely linked to, if not part of, the public sector. Universities, university hospitals, research institutes and higher vocational educational institutions are evidently important as generators of urban employment growth. The importance of knowledge as a source of competitiveness in a global economy has more recently once again boosted higher education and research. Healthcare, in most cases, institutionally linked to higher educational institutions, has also strengthened urban economies as its high income-elasticity and a greying population have pushed up expenditures.

The specialised consumer services (including tourism) constitute the fourth component of the economic profile of the digital city. The fragmentation of consumer markets has contributed to the rise of small niche markets catering to specific tastes. Larger cities have the necessary critical mass to sustain these niches. More and more, larger cities distinguish themselves through high-end consumer services with high-quality shopping facilities (e.g. flagship stores), high quality leisure (e.g. top-class restaurants; night clubs) and sports facilities both for spectators (e.g. sports stadiums) and participants (e.g. fitness centres). These amenities are not just for the inhabitants of a city, but also for its workers and, increasingly aimed at visitors and tourists. They evidently contribute to the quality of a place and, hence, following Richard Florida (2002), in helping to attracting high-skilled workers and boost economic development.

The fifth component comprises those economic activities concerned with producing and marketing goods and services permeated with aesthetic attributes. Their products are either immobile as they too have to be consumed at the place of production (Scott 2006) as in the case of theatres, museums, and festivals and here they partly overlap with the high-end consumer services. Or the products are mobile in which case they can be, in principle, consumed anywhere: recorded music, design products, books, fashion etc. Cultural industries are, in general, dependent on the classic triad of Marshallian agglomeration economies: specialised labour pool, a dedicated infrastructure and on more or less continuous spillover of knowledge. This makes them strongly oriented towards cities and within cities, towards city centres. A high-income elasticity has pushed up demand for products with aesthetic attributes and this, in turn, has fostered the growth of cultural industries.

We can find all kinds of hybridisation as, for example, between high-end consumer services and cultural industries. The clusters of economic activities are also interrelated in many ways as high-paid workers in the producer services generate demand for high-end consumer services and cultural industries. The presence of higher educational and research institutions attract a highly educated population which help to sustain local cultural industries and they help to supply the other clusters with highly specialised workers. These activities share a strong urban orientation as they are all dependent – although in different ways – on agglomeration economies generated by proximity, diversity and critical mass. The larger the city is, the higher are, in principle, the agglomeration economies. Moreover, the complex interlocking of the different clusters generates important emergent effects such as localised dedicated institutions and a local culture or atmosphere which partly feeds into its products which makes them hard to copy and, therefore, gives some protection to competition from elsewhere.

Technological-organisational aspects

The arrival of a new production paradigm in the cities did not just involve appearance of new leading sectors. Ways of production have also changed with the advent of cheap computing power in combination with easy access to global digital networks. It has put an end to the dominance of the traditional industrial/fordist business model based on high fixed costs and, hence, economies of scale. Small-scale production, supported by a whole array of innovative producer services such as parcel delivery and ICT services (cf. Friedman 2005), has become profitable. Thanks to combinations of flexible production and digital linkages, small firms are able to exploit economies of scope. They cater to, often very volatile, niche markets – the long tail of the demand side – that clearly transcend the local. The small firms are usually transaction-intensive, working in local and, increasingly, non-local networks which underpin the chain of production. They are typically dependent on central urban locations, which offer the possibilities for relatively cheap face-to-face interactions. We

are seeing the emergence of a few large firms surrounded by a cloud of small firms delivering various kinds of highly specialised services. The re-emergence of small firms notably in producer services, consumer services, and cultural industries which rely on external economies for their profitability also reshapes the urban economy.

Labour practices

With these shifts, knowledge has emerged as the key input for competitive economic activities. Highly refined, specialised and detailed knowledge of products, production processes, markets is key to compete on global but fragmented markets. This has further strengthened the agglomeration forces as (tacit) knowledge, in marked contrast to information which is highly mobile or “leaky”, tends to be more or less place-bound or “sticky”. Knowledge-intensive production in combination with digital technology asks for different forms of management. The large-scale, top-down, bureaucratic, Taylorist ways of production are giving way small-scale, cottage-like production with a strong reliance on self-management. Workers know their targets and they are up to some extent free to decide when and where they should work (as in the pre-industrial putting-out system). The rise of self-management can be seen in the rise of (highly educated) self-employed (one-person businesses), but also those who are formally workers are becoming more entrepreneurial. The boundary between being employed and self-employed can be very vague and blurred, especially in the cultural industries with its myriad of small firms and complex combinations of self-employment and temporary, part-time jobs. The traditional (predominantly male) industrial working class has largely disappeared from advanced urban economies in the developed world and been replaced by a much more diverse labour force comprising male and female workers in more balanced way.

Spatial consequences

The emergence of a new economic profile in cities, digital technology, new ways of organising production on a firm level and on an individual level are inevitably also articulated spatially. Although the built environment may display significant inertia with respect to changes and earlier historical layers can usually still be seen, the developments described above are evidently altering the use of space in cities. Knowledge-intensive activities, dependent on frequent face-to-face contacts, are concentrated in dense areas of large cities. Such local clusters of specialised activities are pivotal in the global competition. Within these knowledge-intensive activities we should distinguish between those that are able to pay high rents (generally the activities related to power and coordination and producer services) and those that can only afford low rents (mostly cultural industries). The former can be found in prestigious central-business type of locations, while the latter usually opts for transition neighbourhoods (e.g. previous working-class neighbourhoods), quite centrally

located and able to sustain frequent face-to-face exchanges but much cheaper. Specialised consumer services can be found in or in the vicinity of both types of locations depending on the niche market they suppose to target. Activities less relying on frequent face-to-face contacts are pushed outside and the same can be said for large-scale amenities catering to a mass audience (e.g. sport stadiums).

These changes can be easily observed in many cities. There is, however, another set of changes going on partly behind the facade of the built environment. The shifts in labour practices allow for much more freedom with respect to the temporal and spatial combinations of work. This implies new patterns of mixing work, life, leisure on the level of a city, of a neighbourhood, a street and even on the level of an individual dwelling. The process of an increasing separation of functions, so characteristic of the industrial age, is now partly being reversed. The digital technology in combination with self-management now makes erratic and quite idiosyncratic spatio-temporal patterns of work possible. The digital nomads can be seen working in as people work at home, in cafés, restaurants, museums, or other “third spaces”. The digital city will experience new uses of urban space and new needs for certain (semi-) public urban amenities.

It is the contingent mix of the local historical context and the more general trends of change which help to shape the concrete opportunities and constraints for individual cities (cf. Hutton 2004). Against the backdrop of these structural changes and its own legacy, a city government has to devise policies to boost the competitiveness and the attractiveness. More and more, cities have now turned to cultural industries as an instrument to foster economic growth, employment and quality of place. Before we turn to two cases of the role of cultural industries in Amsterdam, we first take a look at them from a more general point of view.

Cultural industries as an instrument of urban revitalisation

Cultural industries encompass a wide variety of activities – all geared towards adding semiotic and aesthetic value to goods or services, ranging from music making to advertising and from jewelry making to the staging of theatre plays (Pratt 1997; Scott 2004). Already in 2000, Peter Hall observed that:

“Culture is now seen as the magic substitute for all the lost factories and warehouses, and as a device that will create a new urban image, making the city more attractive to mobile capital and mobile professional workers” (Hall 2000: 640).

The Guggenheim in Bilbao is, of course the prime example of a policy based on the cultural industries, but as many articles in newspapers and magazines testify, it has become a quite common strategy to revamp run-down areas and put cities on the

map again. To bring some order to the various ways in which local culture can be used, the Italian urbanist Walter Santagata (2002) has suggested a fourfold division of clusters of cultural industries each with their own spatial articulation and governance characteristics:

1. The industrial cultural districts

These are the archetypical clusters of cultural industries with many small and medium size industries specialising in high-value added products and which are embedded in a local production milieu with its own dedicated supporting infrastructure for reproducing the skilled labour, matching demand and supply and maintaining quality standards. These industrial cultural districts originate “spontaneously”: for more or less contingent reasons one firm or a set of firms initially locate in one place and a process of increasing returns is set in motion which strengthens their competitive position as external economies are generated on an ever larger scale. It would be very hard for a local government to initiate such a cluster, but it could help to accommodate a cluster and assist in creating these external economies (e.g. by supporting dedicated local educational institutions) once it is already there.

2. The institutional cultural districts

In this case, the competitive position of a particular industrial cultural district is supported by an institutional construction in which the government (national or even supranational) confers the right to the local producers to protect their product through the setting of a collective trademark and the allocation of property rights to a restricted area of production. The particular niche covered by the spatially concentrated producers is then fenced off by formal and legal boundaries further emphasising the importance of monopolistic competition in cultural industries. These districts tend to be more oriented towards the rural concentrations and can be found especially in wine and cheese making.

3. The museum cultural districts

These cultural districts are typically found in historical city centres. The anchor of such a district is a museum network often in conjunction with an artistic community. A large part of the production that takes place in these districts is “immobile” in the sense that it has to be consumed at the place of production: one has to go to the museum or theatre in order to enjoy its products. These cultural anchors are usually part of areas with a wider variety of amenities. The cultural anchors, though, are the main attractors for tourists and visitors. Large cities tend to have several of these *museum cultural districts* within their boundaries, whereas smaller cities typically have just one. These cultural anchors can be historical (Louvre, Paris) or newly established museums (Tate Modern, London). Recently, governments have been using these cultural anchors to transform derelict urban areas. Museums, public libraries and other large public amenities are becoming very important as attractors

and as markers of identity for specific locations within cities and for these cities themselves.

4. Metropolitan cultural districts

This type of cultural district is by definition part and parcel of the metropolitan environment. It combines aspects of the first type, the industrial cultural, with those of the third type, the museum cultural district. In a metropolitan cultural district we can find, therefore, both the production of immobile cultural products (museum, libraries, theatres, galleries art shops) and that of mobile cultural products (workshops, studios, ateliers). In addition, this type also comprises a supporting structure of amenities (restaurants, cafés, bookshops, magazine stands, night clubs, “third spaces” in between work and home where face-to-face contacts can take place). The combination of these different elements (encompassing working, living, leisure) makes metropolitan cultural districts more difficult to initiate than the more monofunctional museum cultural districts. These mixed-use districts tend to be very lively and attractive place to live, work and visit. They can help “to contrast economic industrial decline, and to design a new image of the city” (Santagata 2002: 16).

Cultural industries as strategic instruments in Amsterdam

In Amsterdam, we can find two examples of emerging cultural districts in the former docklands east of the central station. One closely resembles the museum cultural district while the other one is more difficult to label as its emergence is not so much because of government intervention, but despite of it.

Case 1: The planning of a cultural anchor

The Oosterdokseiland was conceived in the 1990s as a new cultural anchor for the city of Amsterdam. In retrospect, one can label the plans for this part of the IJ-oever as aiming at a museum cultural district. The city government was strongly involved in planning which amenities should be located there. The new city library, a new music hall and the new building for the Amsterdam Conservatory were all part of the plan. The plan also included parking places, office space, restaurants, shops and housing to achieve a mix of uses at the highly central location (five minutes walk from the central station). More definitive conclusions have to be, accordingly, postponed. We can, however, point at some interesting elements in the planning and even already in the implementation of this cultural anchor.

The Oosterdokseiland is clearly a top-down project in which the local government – the city of Amsterdam – in collaboration with the real-estate developer collaborate to create a cultural anchor with amenities in which cultural industries (with

immobile products) play a central role. The large scale or lumpiness of the amenities makes a strong involvement of the government inevitable. The constraints imposed by the public-private partnership necessitated the inclusion of other elements (office space, restaurants and shops, apartments) in high densities to make the project profitable. The city, right from the start, emphasized the need for architectural quality to give the Oosterdokseiland a distinct identity. The combination of functions has implicitly shifted the focus from creating a museum cultural district to creating a metropolitan cultural district.

Whereas the Oosterdokseiland was something of a black hole in the city where almost no one went, it has now become part of the itineraries of many inhabitants and visitors of Amsterdam. Even before its completion, the Oosterdokseiland, has turned out to be a cultural anchor able to attract large numbers. That the Oosterdokseiland has already surfaced on the mental map can be attributed for a substantial part to a more or less contingent event. The famous Amsterdam Museum of Modern Arts was looking for temporary space and set up shop on the ground floor of the former postal distribution centre. A turnaround was triggered, especially when on the top floor, a post-modern café and restaurant with breath-taking view of the old city was started. The floors in between, meanwhile, became occupied by small firms in the cultural industries: advertising agencies, web-design firms, architectural practices, photographers etc. This was, however temporary as the Post CS building had to be refurbished for its new office function and both the Museum and the cultural industries firms had to leave in the summer of 2008. By now, however, the meanwhile completed Amsterdam Public Library and the Amsterdam Conservatory (music school) are attracting large numbers of visitors and the Oosterdokseiland is indeed fulfilling its role as a cultural anchor. The present success of the Oosterdokseiland can thus be attributed to its central location, the strength of the cultural anchors (library, music hall, music school), and the quality of the architecture. The turnaround from a place to avoid to a place to be cannot be properly understood, however, without referring to the pioneering role of the Post CS building and the actors who were involved in this. These actors, the real-estate developer who was open to the temporary use of the building, the Stedelijk Museum, the daring entrepreneur who transformed the 11th floor of the building into restaurant with breathtaking views of the city life, both outside and inside the restaurant and the large number of workers who created a buzz in and around the place.

Case 2: Accommodating Cultural Industries

The city made plans for a cultural centre on the Oosterdokseiland, the fingers of land in the IJ more to the east were, however planned as mostly monofunctional residential areas (Lebesque, 2006). When the more comprehensive Koolhaas masterplan for the whole southern part of the IJ River banks fell through, the area was divided into separate plots, each with its own masterplan (and architects). What was clear,

however, was that density should be very high, that the architectural quality should be high and innovative, but relating to the architectural heritage of the city centre of Amsterdam (Lebesque 2006: 99-101). Developers were allowed to come up with innovative design and this has resulted in a variegated architectural landscape with surprising designs combining seemingly traditional Amsterdam canal views with apartments with large spacious living rooms.

The design of the housing on Java Island and Sporenburg have attracted much attention from the architectural field (cf. De Botton 2006). The housing in combination with the spectacular views of low Dutch skies and the IJ River now frequently form the backdrop of television series. This outspoken architectural identity, moreover, has made living there very popular and these neighbourhoods, which were completed around the year 2000 or later, are very well able to compete with the older, more central parts of the city.

Attracting high-skilled workers nowadays in the digital era also means attracting business. Although the neighbourhoods were mainly intended as residential neighbourhoods, recent data show that the fairly recently completed Eastern Docklands are teeming with economic activities. A substantial part of these economic activities match the profile of the digital city as described above: small-scale, home-based businesses, notably in the creative industries (advertising, publishing, writing, the performing arts, the visual arts, architectural and other design), working for non-local markets and probably strongly dependent on ICT for their production.

Lessons from Amsterdam

New economic activities, new uses of space, new ways of organising work, new spatial articulations are emerging in cities making them distinctly different in some key respects from their industrial predecessors. To be successful, urban regeneration projects have to match the larger transformation processes of the city by creating opportunities for the new activities and the new uses of space. Cultural industries can be used as instruments for regeneration, but there are clear caveats. One cannot create an industrial cultural district out of the blue, though one can help to create conditions as shown by the Eastern Docklands. One can use large cultural anchors to transform a particular area as has been proved in Bilbao, London, Paris and now also on the Oosterdokseiland in Amsterdam. These recent transformations of the Amsterdam Eastern Docklands into a buoyant part of the old city might have some larger lessons to offer. Many of these lessons were already formulated by Jane Jacobs (1961) when she criticised the modernist reordering of New York. In the digital city with its small firms, its embeddedness in the locality, its importance of public and semi-public (third) spaces, its dependence on face-to-face contacts and its deep integration of work, caring and leisure these lessons are arguably more poignant than ever. I have summarised these lessons under five headings.

1. Plan for flexibility: leave spaces open

It now seems that the Eastern Docklands are an example of a successful transition from an industrial to a post-industrial use. The carving up of the area into several plots with their own master plans created diversity. High densities helped to create an urban atmosphere. Notwithstanding these evident qualities, the Eastern Docklands are also victim of planners' hubris. The plans were notably designed to provide housing for couples without children (what were once called yuppies). Human nature does not, however, always follow the patterns envisaged by planners. Many of the couples did eventually get children and now the neighbourhoods suffer from a lack of childcare facilities and schools. Plans for transforming large areas inevitably suffer from a lumpiness determined by infrastructural, organisational and financial demands. One should, however, try to keep plans as open as possible on the level of the individual housing (which seem to be achieved in parts of the Eastern Docklands), but also on the level of the street and the neighbourhood if more and other functions should be needed. If indeed an industrial cultural district is developing in the Eastern Docklands, spaces for face-to-face contacts and many office buildings are needed to accommodate the local businesses.

2. Plan for quality: architectonic quality will pay for itself

Both the Oosterdokseiland and the Eastern Docklands have underlined the importance of high-quality architectural design. It helps to give a new neighbourhood a distinct identity. The architectural quality has to be realised on several levels: from the master plan to the interior of the individual houses. Large structures as bridges and public libraries can function as signature buildings.

3. Co-operate with private actors, but preserve openness

These large regeneration projects can usually only be realised in close collaboration with the private sector. One should, however, defend the public interest. In the Eastern Docklands, one essential element of urbanity is almost lacking: a fine-grained mix of housing and retail. The real-estate developer in conjunction with a large retail firm were able to help to draw up a zoning plan which does not allow dispersed small-scale retail and concentrates nearly all (large-scale) retail in one specific place. The neighbourhood might be now saved up to some extent by the boats on the ubiquitous quays, housing cafés and restaurants, the fact remains, however, that the retail landscape is more like a desert. Public bodies involved in planning should not allow private actors to dictate the zoning plans.

4. Stimulate self-organisation and the importance local actors

The early success of the Oosterdokseiland was clearly partly driven by the lucky presence of dynamic entrepreneurs who were able to see, on the one hand, which opportunities were on offer in this area, and on the other, what needs existed among the diffuse group of up and coming creative workers. The developer made space for them,

literally, and a cultural anchor appeared on the radar. As with space in the literal sense, regeneration plans should leave institutional space open for new actors who as gatekeepers are more in touch with new economic activities.

5. No panacea for every city: dependent on urbane population

The transformation of the Amsterdam Docklands seems to chime with the shifts in the socio-economic base of the city. The new urbanites are able to combine their lifestyles in highly urban environments and these are there on offer. They are able to start a business and they can tap into the rich networks of the nearby city centre. The Oosterdokseiland as cultural anchor also seems quite successful as the Public Library, the Amsterdam Conservatory and the Music Hall attract many people in day and night time. These achievements have been possible because Amsterdam has the critical mass of entrepreneurs, the urbane people with financial and cultural capital and an extensive local production system in the cultural industries. All plans for new urbanity in old cities can only work if there is a sound basis of old urbanity.

Literature:

Currid, E. (2007). *The Warhol Economy: How Fashion, Art and Music Drive New York City*. Princeton: Princeton University Press.

Evans, G. (2004). 'Cultural industry quarters: from pre-industrial to post-industrial production'. In D. Bell and M. Jayne (eds.), *City of Quarters: Urban Villages in the Contemporary City*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class; and How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books

Hall, P. (2000). 'Creative cities and economic development', *Urban Studies*, 37 (4): 639-649

Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.

Lebesque, S. (2006). *Along Amsterdam's Waterfront: Exploring the Architecture of Amsterdam's South IJ Bank*. Amsterdam: Amsterdam Development Corporation.

Raban, J. (1974). *Soft City*. London: The Harvill Press

Santagata, W. (2002). "Cultural districts and property rights and sustainable economic growth". *International Journal of Urban and Regional Research* (26:1): 9-23

Scott, A.J. (2004). 'Cultural-products industries and urban economic development; prospects for growth and market contestation in a global context', *Urban Affairs Review*, 39(4): 461-490.

Scott, A.J. (2006). 'Creative cities: Conceptual issues and policy questions', *Journal of Urban Affairs*, 28 (1): 1-17.

Wallpaper* City Guide (2006). Amsterdam. London: Phaidon

Zukin, S. (1995). *The Cultures of Cities*. Oxford: Blackwell Publishers

Websites:

IJoevers.nl, http://www.ijoevers.nl/main.asp?wpl_id=183, lastly consulted on October 15, 2007.

Projectmanagementbureau Amsterdam, http://www.pmb.amsterdam.nl/main.php?obj_id=942546510, lastly consulted on October 12, 2007

European Cities - understanding late 20th century developments

Peter Clark

If the uncertainty created by the recent credit tsunami obscures the future of the European city, a number of the key urban changes of the late 20th century city are surely clear. In my new book *European Cities and Towns 400-2000* five developments are identified: first, the upheaval in urban manufacturing from the 1970s; second, the restructuring of the shipping industry which had a major impact on Europe's network of port cities; third, derived in part from the two previous points, the growing problems of cities in Western Europe, confronted not just by economic set-backs but by a legion of social and other problems; fourth, the re-alignment of European urban growth and dynamism towards outer Northern Europe, including Ireland, Finland and the other Nordic countries; and finally, the advent of a new array of urban winners, including both metropolitan cities and important provincial cities.

Context

To understand late 20th century developments, however, it is necessary to outline the historical context. Everything indicates that the emergence of Europe as an urbanised continent during the late 19th and 20th centuries was pioneered and dominated by the rising cities of Britain, the Low Countries, France and Germany. On the eve of the First World War the principal West European cities were urban superstars admired and emulated across the continent and beyond. Just as Paris (2.9 million inhabitants before the First World War) was the cynosure of culture and luxury shopping, so London (4.5 million inhabitants) was the leading global port and high altar of international finance, and Berlin (over 2 million inhabitants) the epicentre of scientific innovation and new technology from electrical engineering to optics. In addition to these great capital capitals, Western Europe had an army of specialist industrial and port cities, which heavily influenced European urban developments. Thus the industrial city of Birmingham with its large-scale factory output established the powerful model of municipal socialism, whilst great ports such as Hamburg, Antwerp, Glasgow and Liverpool not only seized a leading share of global trade and acquired large multi-ethnic communities but led advances in municipal transport (Glasgow), sewer systems and planning (Hamburg) and civic culture (Liverpool and Antwerp). Specialist cities of this type were not exclusive to Western Europe (a few are found for example in Northern Italy), but they were concentrated there. Together with the capital cities they functioned as the driving force of urban economic, social, political

and cultural innovation, pushing urbanisation rates in Western Europe to the top of the European regional league. By comparison (see Table 1), the urban level, as well as number and size of cities and towns in Northern Europe, the Mediterranean and Eastern Europe was considerably lower.

Table 1. European Urbanization 1910.

	1910: mean %	1910: median %
Mediterranean	26.0	27.0
Western Europe	51.3	50.0
Outer Northern Europe	25.5	27.7
Eastern Europe	16.8	16.0

Decline of urban manufacturing

This urban ascendancy of Western Europe lasted until after the Second World War, but by the 1960s and 1970s it was starting to unravel. A major blow came from the decline in many countries of large-scale, factory-based or Fordist manufacturing, particularly heavy industry and textiles. This was due to the higher costs and reduced domestic demand caused by the oil crises, mounting international competition, poor labour productivity and limited investment in new technology. The sharp reduction in Europe's share of world trade in manufactures had a huge, sometimes catastrophic impact in the large metropolitan centres and industrial cities. London's manufacturing labour force fell from 1.5 million in 1968 at the start of the 1960s, to 600,000 in 1985, just as half a million industrial jobs disappeared in the Paris basin over the two or three decades after 1974. Metropolitan cities were affected across Europe from Brussels to Vienna. Likewise industrial towns in the Valenciennes and Sambre region on the French-Belgian border the 1960s and 1970s saw the restructuring and run down of the iron and steel, coal and textile industries, and a rapid growth of urban unemployment. In the Manchester area total manufacturing employment fell by more than a third in the years 1951-76. In the long-term however the metropolitan cities were able to offset the job loss in manufacturing by the expansion of their commercial, financial and other services (see Table 2).

Table 2. Changes in Gross Value Added (GVA) in Selected Cities 1980-1990.

Cities	Manufactur. Industries		Total secondary sector		Total tertiary sector	
	%	%	%	%	%	%
	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Greater London	18.8	12.1	24.3	18.2	75.6	81.8
Greater Paris	24.2	19.7	30.0	23.6	70.0	76.4
Brussels-Capital Region	13.2	11.8	19.0	16.3	81.0	83.7
Ranstad Holland	20.1	17.6	26.5	22.6	70.9	74.2
Scandinavian capitals	18.1	15.4	24.3	21.5	74.8	77.8

By contrast the old industrial cities, particularly those in Western Europe proved much less able to adapt and diversify. This was especially the case in heavy sectors such as iron and steel or coalmining, where environmental contamination and the nature of the labour force (mostly male blue collar workers) made it more difficult to transform the local economy through the expansion of services. At Roubaix unemployment soared from 6.2 per cent in 1975 to 24.5 per cent in 1990; at Duisburg it reached a similar figure. Not all European industry declined of course. New consumer, engineering and high technology industries (often associated with science parks) grew up in the 1980s and 1990s, usually in towns away from the old industrial centres. Often there was a new emphasis on decentralised or smaller unit production with flexible work forces. Here, as we will see, outer Northern Europe did well.

Upheavals in shipping and port activity

The second major challenge to West European cities came from the restructuring of shipping and port activity. From the 1960s mechanisation started to have a major impact on port employment and over the next decades containerisation accelerated the process. For example, at Liverpool the registered dock labour force fell from 23,000 in 1963 to just 2,000 a couple of decades later; similar declines were visible elsewhere. In addition, international shipping companies tended to concentrate their activities in a small number of global ports – mega-hubs with advanced facilities. In many countries specialist non-urban harbours grew in importance, often dealing in a particular trade such as car imports. As a result, most European port cities stagnated in the later 20th century. Even those like Rotterdam and Antwerp that still grew, saw their docks and facilities moving downstream, away from the city. From Sunderland and Belfast to Palermo and Malaga, port cities comprised the largest group of declining cities in late 20th century Europe, notable for their high levels of unemployment. In France half of the ten major cities with the worst rates of economic growth in the 1980s were ports. Once again the problems were not confined to Western Europe,

but because that region had the largest cluster of international ports, the decline was most striking there.

Urban problems

The economic restructuring involving Fordist manufacturing and port activity, partially but not wholly due to globalisation, spawned a host of social problems for West European cities. As we have noted, unemployment levels rose sharply. The collapse of traditional industry badly hit blue collar male workers who frequently became unemployable. Difficulties in inner city areas were aggravated by the large population of ethnic minorities, many of whom had been recruited in the post-war era by West European companies to work in the manufacturing sector: these were especially affected by the industrial contraction. Worse, the growth of new services frequently failed to absorb the unemployed in inner city areas, with many service workers being recruited instead from better-educated suburban residents. Unemployment and deprivation were also affected by the cut-backs in municipal and social services in the 1980s linked in part to the economic down-turn. Crime and disorder was seen as a growing problem in West European cities. Public perceptions were fanned by an upturn in crime rates especially for violent offences, problems of drug abuse and alcoholism, media exaggeration, and cutbacks and changes in the pattern of policing. Up to the late 1990s only 28 per cent of mayors of large French cities believed that the crime situation in their communities was very worrying and 80 per cent blamed the media. But the situation on the ground, notably in the deprived areas of big centres, was clearly deteriorating at the time. In the St Denis area of Paris and the northern banlieus, beset by high levels of poverty, immigration, drug trafficking and unemployment, crime was running in some places at 200 offences a day; violent incidents on buses rose by a third in 1997. The situation has continued to get worse in recent years.

If the difficulties of West European cities in the last part of the 20th century stemmed in part from economic and social upheavals, they also derived in part from problems of governance. Two developments are notable. One was a change in the power relationship between states and municipalities. In some countries such as Britain there was a frontal attack on municipal autonomy by the Thatcher government and its successors (symbolised by the abolition of the Greater London Council in 1985). In other countries such as France new policies of regional and local devolution created administrative confusion rather than real local autonomy at the municipal level. A second change involved the privatisation of services. Towns in Britain and France (often led by those with conservative councils) were in the van of the adoption of privatisation schemes; other European cities and councils elsewhere followed much more cautiously, and though many by 2000 had introduced some degree of privatisation or contracting out of municipal services the impact on municipal provision

has been less disruptive. In Western Europe the two developments together often contributed to a balkanisation and fragmentation of governance which was a major constraint on the capacity of many large cities and towns to deal with their serious economic and social problems.

Whereas many West European cities experienced difficulties from the decline of Fordist manufacturing, changes in shipping and international trade, and associated social, environmental and political problems, the towns and cities of outer Northern Europe displayed a stronger momentum and dynamism. Already before the Second World War this urban region was starting to catch up with Western Europe in terms of gross domestic product and rising levels of urbanisation. But the real breakthrough occurred towards the end of the century. On a whole series of indicators urban Northern Europe has performed increasingly well. The World Economic Forum, Davos Report on Global Competitiveness 2008-9 ranks Finland 6th, Denmark 3rd, Sweden 4th, Norway 15th and Ireland 22nd; within Europe their ranking is significantly higher. In almost all these countries the metropolitan cities exercise a powerful role, so how have these performed? Though the big long-established metropolises of Western Europe still predominate in terms of demographic size and volume of production, on the key measure of Gross Value Added (GVA) the Northern capitals of Oslo, Helsinki, Dublin, Stockholm all figure in the European top 10. They are also strong in terms of population growth 2001-4 and forecast employment and GVA growth (2005-10). If we use these indicators as a proxy for wider urban performance in the outer Northern region, how do we account for such relative success? In part because of its urban past: without the large burdensome heritage of specialist urban centres found in Western Europe, the region escaped the worst of the decline in manufacturing and port activity which affected that region. But other factors were also influential: the importance of civic and fiscal autonomy in the Nordic countries (less so in Ireland); strong policies to promote innovation, often involving, as in Finland, partnerships between state, city, universities and the private sector; heavy and effective investment in the education sector producing a well trained competitive workforce; and state and municipal policies supporting public services, so underpinning social cohesion.

Urban winners

Even in outer Northern Europe not all urban communities have proved winners. Smaller towns in more remote areas have often suffered stagnation or depopulation. By contrast, as we have noted, metropolitan cities have been prime beneficiaries in the new urban environment. In much of the recent debate over globalisation metropolitan cities have been singled out as the main urban winners. But this is only part of the story. No less striking in Europe is the recent success of major provincial cities like Cork and Limerick in Ireland, Malmö and Gothenburg in Sweden and Tampere,

Jyväskylä and Oulu in Finland. Research by Henry Oinas-Kukkonen has highlighted and documented the progress of Oulu, whose population climbed from 78,000 in 1965 to 121,000 in 2000. Here the growth of innovative clusters of industries in electronics, telecommunications and software was facilitated by close links with the local university (including the creation of a nearby technology park in 1982) and by state industrial policy that targeted small companies. Generally speaking, at the end of the 20th century key new industries, including ICT, were still concentrated in urban areas, but new technology enabled a more polycentric structure in which provincial cities like Oulu or Cork in Ireland could compete in the global knowledge market. In consequence, towns in the Northern region of Europe have become leaders in the adoption of ICT, frequently outdistancing Western Europe. But this is only part of the reason for the success of major provincial cities. Undoubtedly state funding has played a part in boosting the wider administrative and service functions of many regional towns not just in Northern Europe but elsewhere. In the Netherlands the city of Groningen posted success in the post-1945 period as a city of services, about 8 in 10 its of labour force being employed in public services, education (notably high education) as well as retailing; just as across the German border Münster has enjoyed similar prosperity in recent years. No less important, energetic councils have sought to revive their cultural role, through new concert halls (as at Lahti), or revamped museums and art galleries, local radio stations, music festivals and the like. Given the considerable level of municipal and fiscal autonomy in Nordic Europe the opportunities for dynamic civic leadership in Finland, whether at metropolitan or provincial level, are impressive.

Literature:

Clark, Peter (2009). *European Cities and Towns 400-2000*. Oxford University Press.
400 pages.

Tekijät Författare Authors		Julkaisu aika Publiceringstid Date	
Olika författare (red. Olli Voutilainen)		Mars 2009	
		Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by	
		Arbets- och näringsministeriet	
		Toimielimen asettamispäivä	
		Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title			
Städerna sträcker sig till 2010-talet: Utsikter och utmaningar för den nya stadspolitiken			
Tiivistelmä Referat Abstract			
<p>Utvecklandet av städerna kommer vid inträdet till 2010-talet att stöta på nya utmaningar, som såväl produktionen av information inom stadsforskning som stadspolitiken måste foga sig i. I publikationen kastar man en blick på några synliga eller gryende frågor för stadspolitisk utveckling och på behovet av information i samband med dem.</p> <p>I sin artikel granskar Jussi S. Jauhiainen stadsforskningen i Finland utgående från den tidigare utredningen "Kaupunkitutkimus Suomessa 2000-luvulla". Samtidigt uttyds finländska forskares syn på den nuvarande och framtida stadsforskningen.</p> <p>Markku Sotarauta hävdar, att utvecklandet av konkurrenskraften under de senaste tio åren upplýfts till huvudströmningen inom stad-utveckling. Även vissa begrepp i undersökningen av konkurrenskraft och innovationsverksamhet har blivit centrala. Samtidigt kan man i forskningen av innovationsverksamhet och konkurrenskraft se aspekter som är i behov av djupare förståelse. Till exempel begreppet konkurrenskraft har tillämpats på ett förenklat sätt.</p> <p>Aleksi Neuvonen behandlar den utmaning som klimatförändringen kommer att utgöra för städernas framtid. Klimatförändringen är ett komplicerat fenomen som är svårt att gestalta och vars hantering först inlett och som stadsforskningen kommer att bidra till. Klimatförändringen utgör en systemisk utmaning som till exempel inte enbart går att lösa genom verksamheten enbart av någon stadssektor.</p> <p>Mari Vaattovaara skriver att man utvecklat, undersökt och skapat visioner om den finländska staden och stadsboendet endast under en relativt kort tid. Därför speglas det framtida stadsboendet inte alltför enkelt mot det förflutna eller dess olika skikt. Det ser dock ut som om människors tänkesätt, värderingar och attityder skulle vara den del i samhället som förändras långsammast. Detta element borde bättre beaktas i utvecklandet av livsmiljöer och gestaltning av framtiden.</p> <p>Pekka Valkama anser att utvecklandet av städernas och kommunernas tjänster är i betydande omvandling. Städerna är på väg att övergå från produktion av tjänster till att anordna dem och från en sluten marknad mot en europeisk enhetsmarknad. I artikeln granskas på vilket sätt de nyaste utvecklingsdragen och utvecklingskoncepten för utvecklandet av tjänster kan struktureras.</p> <p>Rober Kloosterman behandlar särdragen för stadsliv av ny typ samt kultursektorernas och kulturindustrins inverkan på stadsmiljöns uppkomst. Som ett centralt fenomen begrundas företagsverksamhetens dragning till skapande experter. Fallstudie för skriften är staden Amsterdam.</p> <p>Peter Clark skapar i sin artikel en bild av långtidsutvecklingen för en europeisk stad i slutet på 1900-talet utgående från sitt verk 'European Cities and Towns 400-2000'. Clark lyfter fram fem hörnstenar som påverkat utvecklingen: strukturomvandlingen inom industriproduktionen, omorganiseringen av hamnarna, tillspetsningen av städernas sociala problem, nya tillväxtdynamikens inriktning mot Nordeuropa samt uppgången för de segrande städerna inom den nya ekonomin.</p> <p>Arbets- och näringsministeriets kontaktperson: Regionutvecklingsenheten/Olli Voutilainen, tfn 010 60 64919</p>			
Asiasanat Nyckelord Key words			
Stadsutveckling, stadspolitik			
ISSN		ISBN	
1797-3554		978-952-227-165-5	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages		Kieli Språk Language	Hinta Pris Price
81		Finska	17 €
Julkaisija Utgivare Published by		Kustantaja Förläggare Sold by	
Arbets- och näringsministeriet		Edita Publishing Ab	

Tekijät Författare Authors		Julkaisu aika Publiceringstid Date	
Several authors (ed. Olli Voutilainen)		March 2009	
		Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by	
		Ministry of Employment and the Economy	
		Toimielimen asettamispäivä	
		Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title			
Cities reaching towards 2010s: Prospects and Challenges for the Renewing Urban Policy			
Tiivistelmä Referat Abstract			
<p>When stepping towards the 2010s, urban development policy meets new challenges in which both urban research and urban policy have to adapt to. This compendium sheds light into the some of visible and emerging development questions as well as the knowledge needs related to them.</p> <p>Jussi S. Jauhiainen looks in his article at newest urban research in Finland on the basis of the report 'Urban research in Finland in the 2000s' (Kaupunkitutkimus Suomessa 2000-luvulla). In parallel, he interpretes the viewpoints of some Finnish researchers as regards to important contemporary and future urban research questions.</p> <p>Markku Sotarausta points out that competitiveness has, during the past ten years, come into the mainstream of urban development policies. When studying competitiveness and innovation, some particular concepts have become important and adopted. At the same time, some deepened understanding would be needed. For example the concept of competitiveness has been used in a simplified manner.</p> <p>Aleksi Neuvonen writes about the significance of the climate change challenge to the urban future. Climate change is a complex phenomenon which is not easy to draw a clear cut picture. Discussion about the phenomenon is only in its beginning, which is why urban research has a lot to offer to the assessment of this challenge. Climate change is a systemic challenge which cannot be solved by any single sector alone.</p> <p>Mari Vaattovaara describes that Finnish urbanity and urban housing has been developed, studied and sketched over a relatively short period of time. This is why future urban housing cannot be very easily reflected to the past neither to the layers of the history. However, it looks like people's ways of thinking, values and attitudes are the most slowly changing part of the society. This point should be taken into account more when developing urban living environments and futures.</p> <p>Pekka Valkama assesses that cities' and municipalities' development of public services is in a relevant turning point. Cities are in transition from service producers to the organizers of services. Furthermore, closed markets are being replaced by European single market. The article describes these developments and analyses newest service development concepts.</p> <p>Robert Kloosterman analyses the specific features of new urbanity as well as the impact of creative industries and culture to the development of the urban environment. A central phenomenon is how creative companies seek closer to creative individuals. The case study of the article is the City of Amsterdam.</p> <p>Peter Clark draws a picture of the European long term urban development in the late 20th century. The article is based on his book European Cities and Towns 400-2000. Clark points out five cornerstones of urban development: decline of urban manufacturing, upheavals in shipping and port activity, urban problems, new dynamics towards Northern Europe and the rise of new urban winners.</p> <p>Contact person in the Ministry of Employment and the Economy: Regional Development/ Olli Voutilainen, tel. +358 10 60 64 919</p>			
Asiasanat Nyckelord Key words			
Urban development, urban policy			
ISSN		ISBN	
1797-3554		978-952-227-165-5	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages		Kieli Språk Language	Hinta Pris Price
81		Finnish	17 €
Julkaisija Utgivare Published by		Kustantaja Förläggare Sold by	
Ministry of Employment and the Economy		Edita Publishing Ltd	

Kaupungit kurkottavat 2010-luvulle

Viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana kaupunkipoliittisen tiedon avulla on tuotettu laajalti jaettu näkemys siitä, millä periaatteilla suomalaisia kaupunkiseutuja tulisi kehittää. Kaupunkiseudut ovat 2010-luvulle tultaessa kuitenkin kohtaamassa uusia kysymyksiä. Maapallonlaajuinen talouden taantuma on muuttunut käsin kosketeltavaksi, ilmastonmuutokseen varautuminen on tullut kaupunkien pysyväksi haasteeksi ja kaupunkien kulttuurisesti sekoittuva ja samalla myös ikääntyvä väestö luo sekä uusia mahdollisuuksia että kehittämistarpeita. Haasteiden myötä jo aiemmin tunnetut kaupunkipolitiikan päämäärät kilpailukyky ja kestävyys ovat saaneet uusia sisältöjä.

Käsillä oleva artikkelikokoelma nostaa esiin uusia ja näkyvillä olevia tai esiin pilkistavia, osin hieman utuisiakin kaupunkipolitiikan kysymyksiä ja niihin liittyviä tiedontarpeita. Kohteina ovat niin innovaatiotutkimus, luovat kaupunkiympäristöt, vähähiiliset kaupunkiyhdyskunnat ja -elämäntapa, tuleva asuminen, kaupunkipalvelujen tuotanto kuin kaupunkikehityksen pitkät kaaretkin. Kokoelman kirjoittajina on monialainen ja syvällisesti kaupunkikehitykseen perehtynyt asiantuntijoiden joukko: Jussi S. Jauhiainen, Markku Sotarauta, Aleksi Neuvonen, Mari Vaattovaara, Pekka Valkama, Robert Kloosterman ja Peter Clark.

Edita Publishing Oy
PL 800, 00043 Edita
Vaihde 020 450 00

Edita asiakaspalvelu
Puhelin 020 450 05
Faksi 020 450 2380

Edita-kirjakauppa Helsingissä
Kustantajien Kirjakulma
Sanomatalo, Elielinaukio 1
Puhelin 020 450 2566

Painettu
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-227-165-5

Verkkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-166-2



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY