

Hajautuvat politiikan paikat – yhtäläistyvät kaupunkipolitiikat

Kaupunkisuunnittelu politiikkojen toteuttajana Berliinissä

KIMMO KURUNMÄKI

ABSTRACT
Fragmenting
Places of Politics -
Uniforming Urban
Policies Urban
Planning
Implementing
Policies in Berlin

Politics is increasingly made outside traditional national structures, because of the restructuration of politics and economy and changes in their relations. Cities have a growing role in this development. This article is about urban policies in the changing situation. Although cities' political and economic role is increasing and their political arenas are becoming more complex, different urban policy fields are instrumentalized into uniformed economic development policies. I take Berlin as an example of a city of production-oriented, entrepreneurial urban policies ("Unternehmen Berlin"). Urban planning is a means to set up and implement economic development policies. This can be seen especially in privatized or quasi-public planning organisations, as in my case study in Berlin. In Finland, cities as places for politics have a tendency to follow urban policies usual in western Europe. The national level supports the development by the legislation.

Johdanto

Talouden ja politiikan uudelleenjärjestymiset sekä muutokset talouden ja politiikan välisissä suhteissa merkitsevät sitä, etteivät poliittinen toiminta ja päätöksenteko keskity samalla tavoin samoihin paikkoihin kuin joskus aikaisemmin. Politiikkaa tehdään yhä enemmän valtiollisten rakenteiden ulkopuolella – globaalin talouden kansainvälisillä ja paikallisilla kentillä. (Hirst 1997; ks. myös Parvikko 1997.) Muutos vaikuttaa voimakkaasti kaupunkeihin ja niiden rooleihin näillä politiikan kentillä, koska kansallinen ulkopolitiikka, kansantalous tai kansallinen sosiaalipolitiikka eivät enää yhtä laajasti välitä globaaleja vaikutteita paikallistasolle. Vaikutteet ovat välittömämmässä yhteydessä kaupunkeihin, mikä taas tekee kaupunkien politiikasta yhä kompleksisempää ja kilpailullisempää. Artikkelissa pohdin, miten kaupungit toimivat talouden ja politiikan uudelleenjärjestymisessä, ja miten se näkyy kaupunkisuunnittelun strategioissa ja organisoitumisessa. Esimerkkinäni on Berliini.¹ Näkemykseni on, että vaikka kaupunkien, erityisesti Berliinin, poliittinen rooli on moninaistunut, on niiden politiikoilla yhteinen suuntaus, jota erityisesti kaupunkisuunnittelu ylläpitää.

Suomessa herätellään keskustelua politiikan uusista paikoista, siitä, että "olla menossa kohti monikeskuksista tilannetta, jossa kansallisvaltiot ovat tietyntasoisia toimijoita monien muiden joukossa" (Parvikko 1997). Myös kaupungit kuuluvat tähän joukkoon, mikä näkyy niiden politiikassa. Kuitenkin *kaupunkipolitiikalla* tarkoitetaan Suomessa lähinnä kaupunkien taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin kohdistuvia *valtiotason* toimintoja. Tämän lisäksi tulisi huomioida *kaupungeille itselleen* ominaisia uudenlaisia toimintamalleja, tavoitteenasetteluja ja kehittämisspolitiikkoja, jotka ilmentävät politiikan

kenttien laajentumista. *Kaupunkisuunnittelu* on merkittävä kaupunkien politiikkojen toteuttaja. Tarkoitan kaupunkisuunnittelulla tässä maa-alaan kohdistuvia kehittämisstrategioita sekä suunnittelu- ja toteuttamiskäytäntöjä kaavoituksesta alueen markkinointiin ja rakentamiseen.

Suomessa kaupungit toimivat perinteisen hyvinvointivaltiopolitiikan aikoihin kansallisen politiikan toteuttajina. Päämääränä oli luoda yhtäläiset hyvinvointipalvelut riippumatta siitä, oliko kyseessä kaupunki vai maaseutu. Vaikkakin usein poliittisen toiminnan ja sosiaalisten tai taloudellisten ongelmien kohteena oli jokin paikallinen fyysinen paikka (esimerkiksi kaupunki, lähiö, rakennushanke), eteni päätöksenteko vakiintunein portain paikallishallinnosta usein aina keskushallintoon saakka ylläpitäen sääntelyä. Erityiselle kaupunkipolitiikalle ei ollut tarvetta. (Ks. esim. Jauhiainen 1995, 276-277.) Epätasainen alueellinen kehitys, hyvinvointivaltion instituutioiden purkaminen sekä vallan ja vastuun siirtäminen kansalliselta tasolta muille tasoille sitä vastoin hajauttaa politiikan paikkoja. Kehityksen myötä on Suomessa ryhdytty pohtimaan kaupunkipolitiikan piirteitä ja luomista.

“Unternehmen Berlin“ – tuottamisen politiikkaa

Berliini on sekä kaupunki että osavaltio (Stadt-Staat; samoin kuin Hampuri ja Bremen) ja pian myös liittovaltion pääkaupunki.² Tämän vuoksi Berliinillä on – ainakin potentiaalisesti – valtaa, resursseja ja vastuuta, joita muiden kaupunkien on jaettava valtionhallinnon kanssa. Berliinin osalta voitaisiin siis puhua myös osavaltiopolitiikasta, mutta tässä artikkelissa korostan nimenomaan Berliinin kaupunkitoimintoja ja niihin verrattavia piirteitä, joita voidaan pitää kaupungeille tunnusomaisina.

Berliiniä rakennetaan nopeaan tahtiin niin yrityksille, hallinnolle kuin epätoivoisesti myös asukkaille (kaupungin asukasluku on tasaisen hiljaisessa laskussa, mille haluttaisiin pikaista loppua). Kaupunki on kuin suuri rakennusmaa-alue tai hiekkalaatikko, jonka joukossa on mm. tämän päivän Euroopan suurimmaksi rakennushankkeeksi mainittu Potsdamer Platzin toimistoalue.

Berliinin nopeat ja rajut poliittiset ja fyysiset muutokset antavat hedelmälliset lähtökohdat sen politiikan ja suunnittelun tarkastelulle. Jaetun kaupungin aikaan Länsi-Berliiniä ohjasi Bonn ja sieltä tullut runsas taloudellinen tuki. Kaupunki ei tuolloin eristettynä saarekkeena kyennyt toimimaan lainkaan ilman liittovaltion miljardien Saksan markkojen vuosittaista tukea. Itä-Berliini oli puolestaan DDR:n sosialistisen järjestelmän keskus ja maan asukkaille vetovoimainen pääkaupunki. Muurin murtumisen ja Saksojen yhdistymisen myötä yhtenäinen Berliini on sekä omaksunut nopeasti uuden kaupunkipolitiikan että kohdannut ennalta-arvaamattoman suuria ongelmia. Metropoli- ja global city -terminologiaa käytetään yrittäjäkaupunkipolitiikan (“Unternehmen Berlin“) legitimoinnissa sekä vertailussa muihin saksalaisiin ja ulkomaisiin suurkaupunkeihin.³ Kaupungin päätöksentekijät uskovat yrittäjäkaupungin policyjen ratkaisevan niin taloudelliset kuin sosiaalisetkin ongelmat. (Ks. Lenhardt 1998.)

Berliinin edellytyksiä globaaliksi kaupungiksi pohdiskellaan niin hallinnon julkaisuissa kuin sanomalehdissä. Väkilukua ajatellen ei Berliinin kolmen ja puolen miljoonan asukkaan katsota riittävän ’mittariksi’. Siksi globaalien kaupunkien käsitteeseen halutaan liittää myös Brandenburgin osavaltio, jolloin saadaan hyvien liikenneyhteyksien ansiosta

noin kuuden miljoonan asukkaan “globale Stadt-Region Berlin-Brandenburg“, jossa Berliini edustaa tiivistä kaupunkia ja Brandenburg vaihtoehtoista globaalia kaupunkipuistoa. Tällöin Berliini olisi ensinnäkin Saksan pääkaupunkina poliittisen kommunikoinnin ja kohtaamisen globaali paikka, merkitykseltään samalla tasolla Lontoon ja Pariisin kanssa, mutta jäljessä Washingtonia ja New Yorkia. Toiseksi alueesta tulisi globaali tutkimuskampus yliopistojensa ja tutkimusinstituutioidensa ansiosta. Kolmanneksi vahvistuisi Berliinin suosiollinen geopoliittinen asema porttina itään ja merkittävä rooli EU:n itälaajentumisessa (vrt. Helsinki). Näistä kolmesta tekijästä johtuu neljäs globaalin kaupungin piirre, yritysten päätöksentekokeskuksena ja globaalien taloussuhteiden keskittymänä toimiminen. Ja edelleen viidentenä, mediakeskittymänä toimiminen. (Ks. Stadtforum 1998.) Globaalia kaupunkia määritellyt Saskia Sassen mainitseekin, että suuret kaupungit pyrkivät vahvistamaan strategioissaan rooliaan taloudellisen toiminnan keskittymänä kilpailemalla finanssikeskusvahvuuksillaan ja houkuttelemalla yritysten pääkonttoreita omilla paikkaeduillaan. Tällaiset toiminnot lisäävät edelleen uudenlaista palvelutuotantoa (esimerkiksi erilaiset informaatio- ja koulutuspalvelut, liiketurismi-, majoitus-, siivous-, ravintola- ja kuntosalipalvelut). (Sassen 1994.) Vahva talouskeskittymä on myös vahva poliittinen keskittymä, koska politiikkaa tehdään entistä enemmän kansallisista rajoista riippumatta monikansallisten yritysten ja yleisemmän taloudellisen painostuksen toimesta.

Berliinin kaupunkikehittämisen ministeriön julkaisussa kuitenkin huomautetaan, että global city tarkoittaa samalla sosiaalisia ongelmia. Niiden välttäminen on ensi sijassa hyvinvointivaltiopolitiikan, ja siinä kaupunkisuunnittelun, tehtävä. (Stadtforum 1998.) Monet tutkijat kuitenkin väittävät useita eurooppalaisia kaupunkeja koskeviin tutkimuksiin viitaten, että kaupunkien yrittäjäystrendi johtaa siihen, että ns. sosiaaliset kysymykset jäävät vaille huomiota, tai että julkisen sektorin resurssit eivät riitä hyvinvointipalvelujen hoitoon. He esittävät jopa, että alueet, jotka ovat olleet taloudellisesti menestyksekkäimpiä, ovat samalla eniten tuottaneet sosiaalista epätasa-arvoa. Samalla kun kaupunkia markkinoidaan ja sen imagoa kehitetään ’pehmeillä’ paikkatekijöillä – elämän- ja asumisenlaadulla, kulttuurilla, ostoselämyksillä, high-tech -tuotannolla ja turismilla – tulevat sosiaalista tilaa määrittäviksi merkeiksi yksilöiden, sosiaalisten ryhmien, kortteleiden ja kaupunkien elämäntapoja politisoivat epätasa-arvoiset tekijät (voittajien tilat, häviäjien tilat). (Ks. esim. Dangschat 1996.)

Michael Keating kutsuu talouden kehittämisen kaupunkipolitiikkaa tuottamisen politiikaksi (politics of production, policies for economic growth and development) ja hyvinvointivaltiollista palvelutuotantopolitiikkaa jakamisen politiikaksi (politics of distribution, policies for distributing the social product). Tuottamisen politiikkaa kuvaa pyrkimys konsensukseen siitä, että talouden kasvu hyödyttää jokaista. Tämä tulee esiin erityisesti maankäyttökysymyksissä. Keatingin mukaan kaupunkipolitiikkaan vaikuttaa voimakkaasti kilpailu maankäytöstä ja siitä, määrittävätkö markkinat vai poliittinen päätöksenteko maankäyttöä. Tosin on sanottava, että markkinoidenkin määrittämä maankäyttö on poliittista päätöksentekoa, koska markkinamääritteisessä suunnittelussa on eri osapuolia kamppailemassa sisällöistä ja proseduureista, ja koska jollakin elimellä, useimmiten paikallishallinnolla, on viime kädessä valta tehdä päätökset kamppailujen pohjalta. Keating tarkoittaneekin poliittisella päätöksenteolla perinteisten poliittisten instituutioiden harjoittamaa sääntelyä. Tuottamisen policyjen evaluaation kriteerit ovat markkinaperusteisia ja politiikanteon roolit tuottajaintresseihin rajattuja. Jakamiseen liittyvät kysymykset tulevat esiin julkisen sektorin perinteisessä hyvinvointivaltioroolissa palvelujen tarjoajana. Jakamisen politiikkaa kuvaa

Keatingin mukaan pluralistinen kilpailu, jossa on tunnistettavissa voittajat ja häviäjät, ja jossa evaluaatiokriteerit ovat kiistanalaisia. Keatingin näkemys on, että eurooppalainen paikallishallinto on yleisesti ollut yhdysvaltalaisista ja kanadalaisista avoimempi distribuutiovaatimuksille ja suuntautunut vähemmän talouden kehittämisen politiikkoihin. Hänen mukaansa tuottamis-jakamis-jännitteen tasoittajina ovat Euroopassa yleisesti toimineet sosiaalidemokraattiset puolueet, niin kansallisella kuin paikallisella tasolla. Kaupunkien sosiaaliset vaatimukset ovat sisältyneet perinteiseen työväenluokkaan perustuviin koalitioihin. (Keating 1991, 36-39.)

Mitä Keating oikeastaan tarkoittaa sosiaalidemokraattisilla puolueilla ja niiden politiikalla? Nykyään on pikemminkin vaikeuksia erottaa vasemmistopuolueiden politiikkaa oikeiston politiikasta ja päinvastoin, ehkä juuri kaupunkien välisen kiristyneen kilpailun johdosta. Aikoinaan Thatcherin konservatiivihallitusten johtama kaupunkipolitiikka Britanniassa oli vahva policyjen muokkaaja niin konservatiivi- kuin erityisesti työväenpuoluejohtoisissakin kaupungeissa. Vahvan keskushallintojohtoisuuden aikana paikallisen sosiaalidemokratian tasoittajarooli lienee kohdistunut vain pienempiin toimenpiteisiin. Hallituspuolueen vaihdoksen jälkeen maassa on jatkettu paljolti samoin kaupunkipoliittisin linjoin. Puolueryhmittymien kesken voi esiintyä myös koalitioita, esimerkiksi Berliinissä. Siellä kaupungin kehittämisen linjoista ja kehityksen suurimmista uhkista ollaan SPD-CDU -koalition keskuudessa pitkälti yhtä mieltä. Tuottamisen ja jakamisen politiikkojen välinen jännite on *puolueiden välillä* tasoittunut, kun hallitsevat sosiaalidemokraattiset puolueet ovat lähentyneet kohti uusliberalistisiksi kutsuttuja tuottamisen politiikan toimintaperiaatteita. Sen sijaan ei ole itsestäänselvää, tasoittuvatko tuottamisen ja jakamisen politiikat *puolueiden ulkopuolella* käytännön kaupunkielämässä. Keating tasoittaa itse jyrkkää erotteluaan huomioimalla, että tutkimistaan maista (USA, Kanada, Britannia ja Ranska) on havaittavissa niin jakamisen kuin tuottamisenkin politiikkaa niin paikallisella kuin kansallisellakin tasolla. Tasapainoilu vaihtelee talousympäristöjen, poliittisten rakenteiden ja vallitsevien uskomusjärjestelmien mukaan.

Jens S. Dangschatin (1996) mukaan talous voittaa yhä enemmän alaa politiikalta⁴, ja kansallisen tason toimintoja siirtyy kaupunkialueille. Talouden globalisoituminen johtaa kaupungit yhtenäiseen, talouden kasvun politiikkaan. Toimintakenttien globalisoituminen laajentaa kaupunkistrategioita, mutta lisää samalla paineita kohottaa ja varmistaa kilpailukykyä. Yrittäjyysajattelu merkitsee nopeampia päätöksiä, pieneneviä hallintokustannuksia ja talouden kehittämiseen keskittyviä intressikoalitioita. Perinteinen edustuksellisen demokratian kontrolli vähenee. Kaupunkipolitiikka tarkoittaa yhä selvemmin kaupungin talouden kehittämispolitiikkaa. Dangschatin mukaan eri politiikan ja hallinnon alat, ensi sijassa kaupunkisuunnittelu, instrumentalisoidaan talouden kehittämisen tavoitteisiin. Hän kutsuu ilmiötä festivalisoinnin politiikaksi (Politik der Festivalisierung).

Esimerkiksi Berliinissä edesmennyt Olympia 2000 -hanke, rakenteilla oleva Potsdamer Platz sekä pääkaupunkitoimintojen suunnittelu kuvaavat festivalisoitumistilannetta, jossa kehittämispolitiikkaa tehdään suurin (rakennus)projektein. Kaupunkipolitiikan festivalisoiminen näkyy myös kulttuurikaupunkihankkeina, maailmannäyttelyinä ja katufestivaaleina. Kaikki tällaiset toimivat ikään kuin kaupungin näyteikkunoina, joilla pyritään houkuttelevaan kaupunki-imagoon. 'Festivaalit' toimivat kaupunkien poliittisena linjanvetona. Joskus ne vaikuttavat myös johtavien poliitikkojen selustojen varmistamiselta ja heidän monumentalismihaluun (esim. Mitterrandin suuret rakennushankkeet).

Hyvinvointivaltion purkaminen ja sille uusien muotojen luominen, talouden

globalisoituminen sekä alueiden ja kaupunkien välinen kilpailu suuntaavat kaupunkien kehittämissä politiikkoja kohti yrittäjästrategioita, jolloin eri toiminnan alueilla (mm. maankäytön suunnittelussa) pyritään yhteiseen, talouden kehittämisen, päämäärään. Se johtaa välttämättä organisatorisiin uudelleenrakentumisiin julkisen ja yksityisen sfäärin leikkauspisteessä. Hubert Heinelt ja Margit Mayer (Heinelt ym. 1992; ks. myös Mayer 1991) listaavat eräitä yhteisiä tendenssejä kaupunkien politiikoissa:

1. Poliitiikan lisääntyvä mobilisoiminen talouden kehittämiseen, jolloin kaupunkipolitiikka relevantteine toimijoinen organisoi yksityistä pääomakasaantumista. Perinteinen vastakohta valtiollisen suvereniteetin ja yksityisen voitontavoittelun välillä poistuu.
2. Julkisten palvelujen supistaminen ja uudelleenjärjestely. Kaupungit vetäytyvät osittain pois kollektiivisen kulutuksen policyistä korvaten tilanteen erilaisilla yksityisillä tai osittain julkisilla (quasi-öffentliche) järjestelyillä.
3. Poliitiikkaa tehdään paikallistasolla yhä enemmän erilaisten julkisten ja yksityisten toimijoiden välisin neuvotteluin. Julkisen sektorin rooli päätöksentekokeskuksena pienenee ja välittäjärooli eri intressien leikkauskohdassa lisääntyy policy-konsensusta tavoiteltaessa. Poliittisia päätöksiä ei tehdä yksinomaan demokraattisten ja edustuksellisten intressivälitysmuotojen kautta eikä niitä toteuteta perinteisen hierarkkisesti. Päätöksentekoneuvotteluihin osallistuvat toimijat, jotka eivät ole välittömästi sidoksissa em. muotoihin, mutta jotka ovat vaikutusvaltaisia ja ratkaisevia poliittisten toimenpiteiden menestymisessä. Poliitiikkaa toteutetaan näiden neuvotteluiden pohjalta.
4. Sosiaalis-tilallisen polarisaatioprosessin kärjistyminen niin aluetasolla kuin kaupunkien välillä ja niiden sisällä. Samanaikaisesti keskushallinto yhä vähemmän pyrkii tasoittamaan eroja.

Erityisesti kolme ensiksi mainittua näkökulmaa tähdentävät paikallisen politiikan roolin ja organisoitumisen muutosta. Erilaiset yksityiset ja osittain julkiset elimet hahmottelevat ja muotoilevat uudenlaisiksi keskeisiä politiikan aloja. Perinteinen ero eri politiikan alojen (asunto-, sosiaali-, työmarkkina-, kulttuuri-, ympäristö- ym. -politiikka) ja vastaavien hallinnonalojen välillä murtuu, kun kaikki alat sisällytetään talouspoliittisiin kehittämistoimenpiteisiin. Lisäksi luodaan ja tuetaan perinteisen hallinnon ulkopuolisia instituutioita. Kaupunkisuunnittelun saralla tällaisia instituutioita ovat mm. *urban development corporation* ja *training and enterprise council* Britanniassa (esim. Cullingworth ym. 1997), Saksassa rakennuslaissa mainittujen kohtien *städtebauliche Entwicklungsmassnahme*, *städtebauliche Vertrag* ja *Vorhaben- und Erschliessungsplan* mahdollistamat organisaatiot ja toimintamuodot (Runkel 1998) sekä Suomessa rakennuslakiehdotuksen kohdan *kehittämisalueet* mahdollistamat organisaatiot ja toimintamuodot (Ympäristöministeriö 1997). Saksan ja Suomen tilanteista enemmän myöhemmin tekstissä. Edelleen, paikallisen politiikan toimintakenttä laajenee perinteisestä kunnallispolitiikasta. Yksityinen ulottaa toimintansa julkiseen ja julkinen yksityiseen. Esimerkiksi perinteisesti julkisessa kaupunkisuunnittelussa on uusien instituutioiden myötä yksityinen sektori kiinteästi mukana (mixed management, public-private partnership). (Ks. Heinelt ym. 1992; Mayer 1991.)

Kaupunkien politiikka ja taloudellisen toiminnan kontrolli eivät siten perustu niinkään perinteiseen *government* -tyyppisen julkishallinnon rooliin, vaan *governanceen*, hallinnointiin, joka perustuu laaja-alaisiin, julkis-yksityisiin, paikallisiin, kansallisiin ja kansainvälisiin instituutioihin ja käytäntöihin. Markkinat korvaavat hallituspohjaisia policyjä ja hallituspohjaista talouskontrollia, koska markkinoita pidetään toimivana hallinnoinnin mallina. (Vrt. Hirst 1997.)

Hallinnoinnin laaja-alaisuus uudenaikaisine elimineen tekee policyjen vaihtoehtoisuuden ja rutiinien kyseenalaistumisen mahdolliseksi. Poliitikanteko on yhä enemmän neuvottelua, kompromisseja, kaupantekoa. Mutta samanaikaisesti yhtenäinen suuntautuminen tuottamisen politiikkaan rajaa vaihtoehtoja ja sulkee joitakin intressejä päätöksenteon ulkopuolelle. Näennäisen horisontaalinen tai pluralistinen politiikan tyyli ei tarkoita lisääntyvää demokratiaa, sillä vain harvat kutsutaan mukaan poliitikantekoon. Julkisyksityisistä kumppanuuksista ja niiden poliitikoista voi tulla itsestänselvyyttä, vaihtoehdottomuus ja välttämättömyys.

Yhtäältä taloudellinen kriisi, työttömyys ja keskushallinnon tukivirran väheneminen, ja toisaalta alttius asettaa talouden kehittämisspolitiikka etusijalle, ovat saaneet aikaan sen, että ennen keskeinen kunnallispolitiikan funktio, kollektiivisten palvelujen tuottaminen (eli jakamisen politiikka), on siirretty taka-alalle. Palvelujen uudelleenjärjestelyssä ei-valtiolliset organisaatiot (yksityiset, kolmas sektori) ottavat merkittävän osan palvelutuotannosta tehtäväkseen. Palveluja ei enää tuoteta yhtenäisin viranomaisvoimin, vaan fragmentoitunein rakentein, joissa paikallisilla talousintresseillä on vahva osallisuus. Julkinen sektori toimii osana kasvukoalitiota. (Heinelt ym. 1992, 20-21.) Tuottamisen politiikan katsotaan hoitavan jakamisen politiikkaan liittyvät asiat, mutta niiden hoidon vastuu on siirtymässä pois julkiselta sektorilta.

Ennen Saksojen yhdistymistä Länsi-Berliini nautti Saksan liittotasavallan subventioista, joilla pyrittiin varmistamaan samanlaiset elinolot kuin muualla liittovaltiossa. Liittovaltion tuki peitti yli puolet Länsi-Berliinin vuosittaisesta finanssitarpeesta. Subventiopolitiikka aiheutti mm. sen, että teollisuus ei kehittynyt Berliinissä samalla tavalla kuin muualla länsimaisissa kaupungeissa. Saksan yhdistymisen jälkeen Berliini onkin kokenut teollisuuden taantumaa, työttömyyden rajua kasvua ja liittohallinnon rahoituksen leikkauksia. Vuonna 1995 Berliini yhdistettiin liittovaltion harjoittamaan osavaltioiden tulontasausjärjestelmään. Siinä rikkaampia osavaltioita verotetaan köyhempiä ankarammin ja näin kertyvät tulot siirretään köyhempien osavaltioiden hyväksi. Suurimpana saajana on ollut juuri Berliini, mutta siitä huolimatta Berliini on menettänyt noin kahdeksan miljardia Saksan markkaa vuosittain vuodesta 1995 lähtien. (Ks. esim. Heeg 1998.)

Kun talouden ongelmat eivät rajoittuneet muurin murtumisen aikaiseen ylimenovaiheeseen, vaan jatkuivat luoden myös mm. työttömyysongelmia, suunnattiin kaupungin kehittämisspoliittiset johtolinjat lähemmäs muita läntisten kaupunkien politiikkoja. Ongelmien syiden tulkinnat ja ratkaisumallit ovat luettavissa argumentaatiomuutoksesta ja luonnehdittavissa siirtymäksi hallitusta, hallintojohtoisesta ja distributiivisuuntautuneesta kaupungista uusliberalistiseen ja tarjontaan suuntautuvaan yrittäjäkaupunkiin. Berliinin kehittämisspolitiikan keskeisten paradigmojen uusliberalistista uudelleenmäärittelyä voidaan kuvailla termeillä *yksityistäminen*, *valtiojohtoisuuden purkaminen* ja *sääntelyn poistaminen*. Määrittelyn taustalla on kansallisen ja globaalin talouden ja politiikan uudelleenrakentuminen. Keskeistä tässä yhteydessä on kansallisvaltiollisen sääätelykapasiteetin valikoiden tehty luovutus alemmille tasoille, mm. kaupungeille. (Heeg 1998.)

Yksityistäminen on kohdistunut voimakkaimmin entisen Itä-Berliinin yrityksiin ja niiden kiinteistöihin, minkä seurauksena on ollut teollisuuden raju vähentyminen. Myös entisen Länsi-Berliinin julkisten yritysten sekä sosiaali- ja kulttuuripolitiikan osa-alueiden yksityistäminen on arkipäivää. Valtiojohtoisuuden ja sääntelyn purkaminen on luettavissa

kaupungin hallinnollisen johdon lausunnoista uudenlaisesta poliittisen sääntelyn tilasuuntatuneisuudesta: Berliinin on täytettävä pääkaupunkifunktiot ja paikka kansainvälisessä kilpailussa. Ne vaativat berliiniläisiltä uutta ymmärtämystä kaupungista ja kaupunkikuvasta. 'Kansalaiskaupungilla' ja 'kaupunkiyhteiskunnalla' erottaudutaan modernista, passiivis-byrokraattisesta kaupunkisuunnittelusta, omaksutaan yksityisten resurssien mobilisoiminen ja määritellään uudelleen valtiolliset tehtävät. Koska kilpailu alueiden ja kaupunkien välillä kovenee ja investoinnit vähenevät, täytyy kaupungin siten toimia kuten yksityisyrittäjien. (Heeg 1998.) Kaupunkisuunnittelussa sääntelyn purkamista kuvaa se, että kaupunki ei pyri suunnittelemaan ja toteuttamaan jotakin aluetta alusta loppuun, vaan joko myy heti omistamansa maan, tai ennen myyntiä valmistaa alueen infrastruktuurin ja antaa investoijalle loput kehittämistehtävät. Kaupungin rooli ei ole säännellä kehittämistä, vaan tarjota investoijille sopivaa maata.

Saksalaisen kaupunkitutkimuksen piirissä nähdään siirtymä hallintojohtoisesta ja jakelusuuntatuneesta politiikasta yrittäjäkaupunkipolitiikkaan ongelmallisena. Ongelmana pidetään taipumusta polarisoitumiseen niin kaupunkilaisten tulojen kuin kaupungin fyysisten tilojenkin suhteen, koska kaupunki ymmärretään enemmän taloudellisena kuin sosiaalisena elämismailmana. (Ks. esim. Dangschat 1996; Heeg 1998.) Sen sijaan Berliinin puoluepolitiikassa talousmyönteisestä ilmapiiristä vallitsee konsensus. Kaupunkia hallitseva SPD-CDU -koalitio pitää kaupungin sisältä tulevia turvallisuus- ja epäjärjestysongelmia kilpailukyvyyn pahimpana uhkana, minkä johdosta keskusta-alueiden arkipäivää leimaavat turvallisuuspalvelut ja poliisi. Berliinissä onkin eniten poliiseja henkeä kohden verrattuna muihin Saksan kaupunkeihin. (Heeg 1998; Eick 1998, 98.) Epäjärjestyksen poiskittäminen liittyy selkeästi 'pehmeiden' paikkatekijöiden – elämän- ja asumisenlaadun, kulttuurin, ostoselämysten, high-tech -tuotannon ja turismin – ja siten myös yrittäjävälisen kaupungin luomiseen ja turvaamiseen.

Kaupunkisuunnittelu politiikan toteuttajana

Berliinin poliittisen merkityksen kasvu tuo mukanaan talouselämän impulseja, joiden puolestaan katsotaan vaikuttavan suunnitteluun ja sen roolin muutokseen kaupunkipolitiikassa. Poliittisten olosuhteiden nopea ja yhtäaikainen muutos on johtanut ja johtamassa siihen, että kaupunkisuunnittelussa omaksutaan nopeasti uusia policyjä. Tosin Elizabeth Stromin mukaan paikallisen politiikan koalitionmuodostus perustuu enemmän perinteiselle keskus-paikalliselle kuin julkis-yksityiselle akselille. Valtiovalta nähdään legitiiminä tuomarina kaupunkirakentamisessa – investoijan intressejä sitä vastoin pyritään pitämään vain yksinä intresseinä monien muiden joukossa. Stromin mukaan Saksassa kaupunkirakentamiseen vaikuttavat edelleen vahvaan julkiseen sektoriin ja lakiin perustuva rakentamisen sääntely sekä byrokraattinen suunnitteluhallinto ja parhaimpiin ratkaisuihin johtavaan asiantuntijatietoon (suunnittelussa erityisesti arkkitehteihin) luottaminen. Paikallishallinto kontrolloi maankäytön suunnittelua, mutta kansalliset säännökset, rahoitustasaukset ja aluepolitiikka rajoittavat Stromin näkemyksen mukaan paikallisviranomaisten autonomiaa ja riippuvuutta paikalliseen talouseliittiin ja markkinoihin. Julkisen omistuksen merkittävyys, sääntely sekä teollisuuden ja rahoituksen tuki tekevät keskushallinnosta aktiivisen interventionistisen. Tosin Saksojen yhdistymisen jälkeen keskushallinnon tuki on vähentynyt selvästi, erityisesti itäisen Berliinin teollisuus on kokenut suuria muutoksia ja kaupunki on ryhtynyt seuraamaan yleismaailmallista kaupunkisuunnittelun kehitystä. Strom myöntääkin, että Berliinin kaupunkipolitiikassa ja -suunnittelussa on ilmennyt merkkejä jonkinlaisen julkis-yksityisen kasvukoalition

muotoutumisesta nykyisen CDU-SPD -hallinnon tukemana (Strom 1996.)

Käsitykseni on, että koska Berliinillä on sekä huono taloudellinen tilanne että paine fyysisen ympäristönsä kehittämiseen, se ei pysty eikä pyrikään (ja onko sen tarpeenkaan pyrkiä?) riippumattomuuteen paikallisista talouden voimatekijöistä, vaan päinvastoin uusiin keskinäisriippuvuuden muotoihin. Ainakin suurten kaupunkikehittämissuunnitelmien rahoituksessa ja samalla suunnittelun organisoitumisessa ovat tulleet yleisiksi julkis-yksityiset kumppanuussopimukset, joissa alueen suunnittelun ja toteutuksen kustannusriskit jaetaan kumppanuuden tyyppin perusteella eri tavoin valtiovoiman ja investoijan kesken. Tyypit vaihtelevat yleensä niin, että mitä pienempi on taloudellinen riski, sitä suurempi on yksityisen investoijan rooli, ja päinvastoin. Keskushallinto tukee tällaista kehitystä mm. suunnittelulainsäädännön keinoin. Toimintakehykset on määritelty melko tarkoin Saksan rakennuslakiin. Näyttää siis siltä, että valtiovalta lainsäädäntöineen on edelleen vahva suunnittelun vaikuttaja, kuten Strom mainitsee, mutta sen rooli on muuttunut ja muuttumassa policyjen sääntelijästä niiden mahdollistajaksi. Lainsäädäntö lähenee kohti julkisen ja yksityisen sektorin yhteisiä intressejä. Lisäksi voidaan ajatella, Stromin näkemystä muokaten, että yksityiset investoijat toimivat yhä enemmän suunnittelun asiantuntijoina, ja että arkkitehtejä ei voida pitää mitenkään neutraaleina kaupunkirakentamisen asiantuntijoina, vaan aina joidenkin intressiosapuolten edustajina.

Valtionhallinnollisen suunnittelun purkaminen (entstaatliche Planung) on seurausta tulkinnasta, jonka mukaan kaupunkien ongelmana on liika sääntely. Kaupunkisuunnittelun halutaan asettuvan joustavaan kaupunkihallintointiin (Stadtmanagement). Esimerkkeinä tällaisesta suunnittelusta ja hallinnoinnista ovat julkis-yksityiset kumppanuudet (public-private partnerships) tai yksityistetyt, osittain julkiset kehittämiskoneistot. Tällainen kehitys on esimerkiksi Berliinissä saanut kannatusta eri aloilta ja poliittisilta ryhmiltä. Hyvinvointivaltioon yhdistettävää byrokraattista, normalisoivaa, kurissa pitävää ja teknokraattista suunnittelua tulisi em. kehitystä kannattavien mielestä kyseenalaistaa ja kritisoida. Susanne Heegin mukaan on kuitenkin kysyttävä, auttaako "markkinavoimien itsestäänhoitava voima". Valtiojohtoisuuden purkamisen ja yksityistämisen diskursseihin kohdistuvan kritiikin ei hänen mukaansa tulisi delegitimoida uudistuspyrkimyksiä. Hän kysyy, ovatko uudistukset, jotka nojaavat täysin yksityisiin aloitteisiin ja markkinoihin, oikea tie Berliinin kehittämiseksi, sillä vastaavat tilanteet muissa kaupungeissa ovat johtaneet sosiaaliseen polarisaatioon. (Heeg 1998.)

Berliinin kaupunkikehittämisen, ympäristönsuojelun ja teknologian ministerin Peter Striederin mukaan maapolitiikalla ei suuntauduta pelkästään lyhyen aikavälin rahoituspolitiikkaan, vaan huomioon otetaan myös pitkän aikavälin rakenteelliset kaupunkikehittämis- ja talouspoliittiset näkökulmat. Hänen mukaansa ei ole olemassa vaihtoehtoja tonttien ja asuntojen hintojen poliittiselle ohjaukselle. Ministeriö tulee käyttämään ohjausvaltaansa julkisten asuntotuotantoyhtiöiden kautta. (Strieder 1997.) Toisaalta ministeriön Stadtforum-julkaisussa tähdennetään, että suunnittelustrategiaa pohdittaessa pyritään eroon passiivis-byrokraattisesta kaupunkisuunnittelusta laatimalla kaupunkisuunnittelullisia laskelmia, joissa selvitetään yksityisen talouden sopivuutta ja mahdollisuutta suunnittelussa ja sen toteutuksessa. Yhtenä toimintamuotona on asettaa omaisuudenhallinnallinen kehittämiselin (treuhänderischer Entwicklungsträger), joka hoitaa suunnitteluvoimien hankkimisen, infrastruktuurin rakentamisen ja tonttien myynnin investoijille. Valtiollisen suunnittelupolitiikan tuleekin aikaisempaa enemmän huolehtia investointien kehysedellytyksistä ja olosuhteista, samalla kun valtiovalta yhä vähemmän itse toimii rakennuttajana. Uudenlaisessa tilanteessa suunnittelu ymmärretään joustavana

prosessina, joka Striederin mukaan suuntautuu yleisempiin kaupunkikehittämisen strategioihin, joissa yhdistyvät kaupunkitilan sosiaaliset, taloudelliset, ekologiset ja kulttuuriset suhteet. Näin ollen kaupunkikehittämissuunnitelman täytyy käsitellä sosiaalista kehitystä sekä taloudellisen ja sosiaalisen polarisaation yhteyksiä. Hänen mukaansa Berliininkin kehitys riippuu pitkälti sisäkaupunkia koskevien suunnittelullisten ja taloudellisten perspektiivien kehittämisestä. (“Fortschritt durch Flexibilität“ 1997; Strieder 1998.)

Berliinin kaupunkikehittämisen ministeriön lehteä lukiessa on selvästi havaittavissa kaupungin aloitteellisuus ja aktiivisuus suunnittelun uudelleenorganisoinnissa. Sitä legitimoidaan esimerkiksi joustavuudella ja byrokratian vähentämisellä. Usein vaikuttaa siltä, että pelkkä partnership-termin käyttö kaikissa mahdollisissa asiayhteyksissä oikeuttaa uusiin järjestelyihin. Todellinen voima uudelleenorganisoinnissa on kuitenkin kaupungin resurssipula ja liike-elämän resurssien hyödyntäminen. Tällaista yhteistyötä on jo toki havaittavissa puhtaasti talouteen keskittyvän tuottamisen politiikan ulkopuolellakin, erityisesti kulttuuripolitiikassa. Keatingin esittämät tuottamisen ja jakamisen politiikkaideat eivät siten ole välttämättä toisiaan poissulkevia. Usein kaupunkipolitiikkaa ja -suunnittelun policyjä määrittävät organisaatiot argumentoivat tuottamisen politiikkaa järkevämmin organisoituna ja tuottavampana taloudellisenä ja sosiaalisena ’hyvänä’. Tuottamisen politiikalla hoidetaan näin jakamisen politiikkaa, mutta siten, että julkinen sektori siirtää jakamisen politiikan vastuun itseltään pois. Käytännössä tällainen yhdistyminen tulee sitä vaikeammaksi mitä voimakkaampi polarisaatio (voittajien tilat, häviäjien tilat) kaupungissa vallitsee.

Vuoden 1994 maankäyttösuunnitelmassa (Flächennutzungsplan, vastaa suomalaista yleiskaavaa) ennustetaan Berliinille talouskasvua ja väestönlisäystä. Tilan kysynnän kasvaessa kaupunki pyrkii suunnitelmallaan turvaamaan tilalliset kasvuedellytykset. Kaupungissa pystytään rahoittamaan suuria kehittämishankkeita kuitenkin vain julkis- yksityisellä kumppanuudella, jota voidaan toteuttaa laisäädännössä mainituin erityiskeinoin. Samoin kuin esimerkiksi pääkaupunkitoimintojen suunnittelu, myös Alter Schlachthof -alueen⁵ suunnittelu kuuluu *städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* -pykälän piiriin. (SenStadtUm 1994.) Näitä *kaupunkirakentamisen kehittämistoimenpiteitä* sovelletaan silloin, kun taloudellinen riski on liian suuri yksityiselle investoijalle. Riskin ottaa kaupunki itse, joka ostaa tontit kiinteistöineen ja antaa kehittämistoimenpiteet (infrastruktuurin rakentamisen, maa-aineksen puhdistamisen jne.) valtuutetun elimen tehtäväksi kaupungin puolesta ja kaupungin laskuun. Sen jälkeen kyseinen elin etsii investoijia toteuttamaan loput, kiinteistöjen rakentamisen ja myynnin. Maan myymisellä investoijille kaupunki pyrkii saamaan tuloja alueen kehittämiskulujen peittämiseksi. (Emenlauer 1998; Hutfils 1998.)

Alter Schlachthof toimi teurastamona vuodesta 1881 vuoteen 1991 ja kuului kaupungin jaon aikana Itä-Berliiniin. Uuden käytön suunnittelun käynnistymiseen 1990 vaikuttivat ennustettu väestönkasvu asuntotarpeineen sekä vuoden 2000 olympialaisten hakeminen. Alueen tuli toimia olympialaisten aikaan tiedotusvälineiden edustajien majapaikkana ja sen jälkeen asunto- ja liikealueena. Tuohon aikaan Berliinille ennustettiin 400000 asunnon rakentamistarve vuoteen 2000 mennessä. Siten Olympia-hankkeen kaatuminen myöhemmässä vaiheessa ei vaikuttanut suunnitelmiin. Alue oli teurastamotoiminnan viime vaiheissa usean yksityisen yrityksen omistuksessa. Erityislaiilla kaupunki pystyi hankkimaan tarvittaessa pakkolunastuksella maan itselleen jäädytetyyn hintaan ja myöhemmin kehittämistoimenpiteiden jälkeen se pystyisi edelleen myymään tontit

investoijille korkeampaan hintaan tonttien käyttötarkoituksesta riippuen. Syntyvällä voitolla rahoitettaisiin suurin osa kehittämiskuluista. (Klaus 1998.)

50 hehtaarin alueen toteuttamiseksi perustettiin yksityinen kehittämissyhtiö. Kehittämissyhtiön johtajan mukaan Berliinin sen aikainen rakennusministeri sopi kahden julkisen asuntoyhtiön johtajien kanssa “Pariisissa punaviinin ääressä” kehittämissyhtiön perustamisesta. Kaksi julkista yhtiötä loivat kolmannen, yksityisen, kehittämissyhtiön, joka kuitenkin käytti ja edelleen käyttää julkista rahaa. Taloudelliset riskit ovat viime kädessä kaupungin. Suunnittelukilpailun voittajan ehdotukseen tukeutuen alueelle valmistetaan tontteja asuntotuotantoon, toimisto- ja kauppakiinteistöille sekä julkisia palveluja varten. Kehittämissyhtiön tehtävänä on johtaa tämän suunnitelman toteuttamista (management of planning) valmistamalla tontit infrastruktuureineen sekä markkinoimalla ja myymällä tontit investoijille. Erityislain johdosta kehittämissyhtiölle annettiin valtuuksia, jotka normaalisti ovat julkishallinnolla. Valtuuksien yksityiskohdista käytiin kuitenkin pitkään neuvotteluja. (Emt.)

Alter Schlachthof -alueen kehittäminen on yksi esimerkki Berliinin yrittäjäkaupunkipolitiikasta. Taustalla olevien julkisten asuntoyhtiöiden johdosta alueen kehittäminen on julkisen sektorin toimintaa yksityisyrittäjän tavoin, julkisesti rahoitettua kaupunkitilan yksityistämistä. Yksityistämällä ja tarjontaan perustuvalla suunnittelulla kaupunki pyrkii aikataulullisen ja taloudellisen tehokkuuden lisäämiseen. Tapaus kuvaa kaupunkisuunnittelun sopimuspolitiikkaa, jossa lain antamin mahdollisuuksin kaupunki tekee sopimuksen yksityistetyn mutta julkisrahoitteisen organisaation kanssa. Perinteinen julkisjohtoinen suunnittelu ja julkis-yksityis -kumppanuus sekoittuvat keskenään.

Tähän mennessä alueelle ei ole saatu yhtään investoijaa. Vuosikymmenen alun asuntotarveennusteet eivät näytä toteutuvan, eivätkä liike-elämän edustajatkaan ole vielä innostuneet alueesta. Kehittämissyhtiön johtajan mukaan eräs kaupungin omistama pankki on hyvin kiinnostunut seuraamaan alueen toteutumista, koska se “pyrkii monopolisoimaan kaupunkisuunnittelua” ottamalla hallintaansa suuria kehittämissuunnitelmia. (Emt.) Alter Schlachthofin osalta tämä ei ole toteutunut, mutta tilanteessa on nähtävillä mahdollinen suunnittelun uusi sääntely, jossa siirrytään valtiojohtoisesta sääntelystä yrityksen/yritysten johtamien kasvukoalitoiden määrittämään sääntelyyn. Suunnittelun monopolisoituminen merkitsisi samalla politiikan tilan kaventumista – vaihtoehtojen vähentämistä ja intressien rajaamista.

Kopioituuko kehitys Suomeen?

Berliini on ääriesimerkki siirtymisestä keskittyneestä kansallistason politiikasta hajautuneeseen kaupunkitason politiikkaan. Jaetun kaupungin yhdistyminen on tuonut mukanaan sekä perinteisten instituutioiden politiikan pääkaupunkitoimintoihin että uudenlaisen talouden kehittämisen yrittäjyyspolitiikan. Kaupunkisuunnittelussa perinteinen ja uusi politiikka yhdistyvät: perinteisen politiikan instituutioiden rakennusten (esim. tulevan liittohallitusrakennuksen) suunnittelu on osa “Unternehmen Berlin” -strategiaa. Liittohallitus, -parlamentti ja puolueiden päämajat vahvistavat kaupungin roolia sekä globaalina poliittisena keskuksena että yrityksiä houkuttelevana porttina itään. Päätöksentekijät uskovat, että yrittäjäkaupungin politiikat ratkaisevat niin taloudelliset kuin sosiaalisetkin ongelmat. Julkisessa keskustelussa taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoistuminen on jatkuvan kiistelyn aihe.

Myös suomalaiset kaupungit julkisina yksikköinä tukeutuvat ja ulottavat toimintansa yhä enemmän yksityiseen ja yksityinen yhä enemmän julkiseen. *Government* korvautuu *governancellalla*, mikä on selvästi havaittavissa kaupunkisuunnittelun organisoitumisessa. Se, että suunnittelussa pyritään sääntelyn vähentämiseen, tarkoittaa *government*-sääntelyn vähentämistä. Mutta mitä useammin suunnittelussa sovelletaan uudenlaisia vakiintuvia organisaatioita ja niiden yhtenäisiä policyjä, sitä todennäköisemmin niistä muotoutuu oma julkis-yksityisten elinten markkinamyönteinen sääntelynsä.

Kiistely siitä, mikä vaikutus vähenevällä valtiollisella sääntelyllä ja lisääntyvällä yksityistämällä on kaupunkisuunnittelussa, ei ole Suomessa kohdistunut kysymykseen mahdollisesta polarisaatiovaikutuksesta. Suomalainen polarisaatiokeskustelu on perustunut työttömyyden ja sen (kaupunki)alueellisten erojen pohdintaan, mutta näiden taustalla vaikuttavaan fyysiseen kaupunkikehittämiseen ei jostakin syystä ole puututtu. Polarisaatio ei ole suomalaisissa kaupungeissa vielä kovin pitkälle edennyt, mutta joitakin merkkejä alueiden eriarvoistumisesta on olemassa. Tuottamisen politiikka ei automaattisesti johda jakamisen politiikan kriisiin, mutta liian kapea-alainen lähentyminen kansainvälisiin kaupunkipolitiikan ja -suunnittelun trendeihin voi johtaa myös polarisaation kopioimiseen. Tuottamisen politiikan toteuttamisen ja tulosten tulisi edistää myös jakamisen politiikkaan liittyviä, polarisaatiota ehkäiseviä seikkoja kaupunkien fyysisessä kehittämisessä. Hyvinvointia ei tällöin mitattaisi pelkästään kaupungin tai sen osan taloudellisella menestyksellä ja kuvattaisi yksitoikkoisina voittajien kaupunkitiloina.

Suomessa kuntien suunnittelumonopoli, vallan ja vastuun siirtäminen valtiolta paikallistasolle, kaupunkien välinen kilpailu sekä epätasainen alueellinen kehitys ovat johtaneet, ja edelleen johtavat, erityisesti suurimmissa kaupungeissa halukkuuteen toimia yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa fyysisen tilan kehittämiseksi (ks. esim. Haila 1993). Täälläkin kehitys johtaa suuntautumiseen talouden kehittämiseen eri politiikan aloilla sekä suunnittelun uudelleenorganisointiin. Suunnittelun valtaa ja vastuuta siirtyy itse asiassa valtiosolta kuntien kautta elinkeinoelämälle. Rakennuslain uudistus antaa oman mielenkiintoisen asetelmansa näiden suunnittelumuutosten tarkasteluille.

Rakennuslain uudistamisen yhteydessä on käyty kiistelyä siitä, mikä vaikutus suunnitteluun on päätösvallan siirtymisellä valtiolta kunnille ja valituskäytännön siirtymisellä lääninoikeuteen. Uudistuksen kannattajien mukaan päätöksenteko ja vaikutusmahdollisuudet tulevat lähemmäs kuntalaisia ja maankäytön kehittäminen sekä kaavoitus joustavoituvat. Vastustajat ovat nähneet, että kunnat eivät ole valmiita uuteen kehittämistapaan, että suunnitelmia tehtäisiin vain niiden taloudellisen tuottoisuuden mukaan, ja että tilanteessa ajauduttaisiin kabinettipolitikointiin. Lisäksi on kritisoitu tilannetta, jossa valituksia tultaisiin tarkastelemaan vain juridisesta prosessinäkökulmasta, ei suunnitelman sisällön suhteen. (Ks. esim. Jauhiainen 1995, 279-283.) Argumentointi puolesta ja vastaan on ollut samantyyppistä kuin saksalaisessa kaupunkipolitiikan argumentaatiomuutoksessa: valtiollisen sääntelyn purkaminen ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksien turvaaminen hallitsevat keskustelua.

Rakennuslain uudistusehdotuksen toteutuessa annettaisiin lain vahvistus jo ennenkin käytännön suunnittelussa esiintyneille kehittämisorganisaatioille, joissa korostuu kunnan ja yksityisten toimijoiden välinen yhteistyö. Ehdotuksen mukaan kunta voi päättämällään *kehittämisalueella* osoittaa alueen toteuttamisen sitä varten muodostettavan yhtiön tehtäväksi. Kehittämisalueeksi voidaan ehdotuksen mukaan nimetä "alue, jonka

uudistamiseksi, suojelemiseksi, elinympäristön parantamiseksi, käyttötarkoituksen muuttamiseksi tai muusta yleisestä tarpeesta erityiset kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteet ovat tarpeen“. Sovellusmahdollisuuksia laajennetaan toteamalla, että “kehittämisalueeksi voidaan nimetä myös rakentamaton alue, milloin sen rakentaminen on asunto- tai elinkeinopoliittisista syistä tarpeen ja edellyttää erityisiä kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteitä“. Lisäksi lakiuudistukseen kuuluu, että kehittämisalueella voidaan tehdä alueen toteuttamisesta aiheutuvien hyötyjen ja kustannusten jakamiseen liittyviä, lain muista sääöksistä poikkeavia järjestelyjä silloin, kun olosuhteet niin vaativat. (Ks. Ympäristöministeriö 1997.) Esimerkkitapauksena tällaisestavoisi olla vaikka Alter Schlachthof.

Ehdotus vahvistaa jo nykyisin toimivien julkis-yksityisten ja yksityisten organisaatioiden asemaa, ilman että tarkemmin määrittelee, mistä organisaatiot koostuvat. Kehittämisorganisaatio perustetaan yleensä juuri yksittäistä hanketta, tietyn alueen (esim. uuden yritysalueen tai vanhan tehdasalueen) kehittämistä, varten.⁶ Usein se hoitaa suunnittelun, rahoituksen ja markkinoinnin. Toimenpiteillä pyritään lähinnä tekemään alue houkuttelevaksi yrityksille, jotta kaupunkiin saataisiin lisää investoijia. Yksittäisiin hankkeisiin perustuvalla suunnittelulla pyritään vastaamaan markkinoiden aikatauluvaatimuksiin.

Lakiin (tässä vaiheessa ehdotukseen) perustuva suunnitteluelinten legitimointi antaa hyvin väljällä määrittelyllään kunnille täyden vapauden soveltaa kehittämisaluepykälää maankäyttösuunnittelussaan. Melkein kaikki suunnittelutapaukset suomalaisissa kunnissa perustellaan elinkeinopolitiisesti tärkeiksi ja niiden katsotaan edellyttävän “erityisiä kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteitä“. Nähtäväksi jää, tuleeko kehittämisalueista poikkeustapauksia vai suunnittelun peruspilareita. Mikäli jälkimmäinen toteutuu, on aiheellista tarkkailla suunnitelmien sisällön lisäksi suunnitteluhallinnon joukkoa. Jos jossakin kunnassa toistuvasti sovelletaan kehittämisaluesuunnittelua ja sen mukaisia elimiä, on mahdollista, että suunnittelu vakiintuu jonkin tietyn elinkeinopoliittisesti merkittävän julkis-yksityisen koalition toiminnaksi. Se vakiinnuttaisi koalition ajamia (taloudellisen kehittämisen) politiikkoja ja vahvistaisi rajallisten intressien välttämättömyysretoriikkaa.

Lakiuudistusehdotuksessa tuodaan aikaisempaa painokkaammin esiin kansalaisosallistuminen kaupunkisuunnittelussa. Siitä on käyty myös paljon keskustelua eri tiedotusvälineissä. Sitä vastoin kehittämisaluepykälän soveltamisesta, sen yleisyydestä ja sen vaikutuksesta suunnittelun päätöksentekoeleimiin ei ole keskusteltu yhtään. Tämä on merkittävä puute sikäli, että kehittämisaluemäärityksellä kunta määrää alueen suunnittelun ja toteutuksen jonkin yhtiön tehtäväksi. Jos käytäntö yleistyy, kääntyvät tavoitteet kansalaisosallistumisesta pääläelleen.

Uudistuva rakennuslaki harmonisoituu saksalaisiin sääöksiin. Kyseessä lieneekin EU-maiden suunnittelusäädösten ja kaupunkipoliitikkojen keskinäinen lähentyminen. Britanniassa suunnittelu on jo pitkään perustunut yksityisiin ja osittain-julkisiin organisaatioihin ja markkinamyönteisiin policyihin, mutta siellä lain väljyys antaakin näihin laajasti liikkumavaraa. Sen sijaan Saksassa ja Suomessa laki on perinteisesti antanut tarkat toimintakehykset. Saksan nykyisessä rakennuslaissa on tarkasti määritelty mahdollisuudet julkisjohtoisiin poikkeaviin suunnitteluelimiin. Suomalaisessa uudistusehdotuksessa määritelmät jäävät hyvin epämääräisiksi, mutta lähtökohdat ja tarkoitukset ovat samoja kuin muualla Euroopassa.

LÄHTEET

Cullingworth, J. Barry & Vincent Nadin (1997): *Town and Country Planning in the UK*. Routledge, London (twelfth edition).

Dangschat, Jens. S. (1996): Lokale Probleme globaler Herausforderungen in deutschen Städten. In Schäfers, Bernhard & Göttrik Wewer (Hrsg.): *Die Stadt in Deutschland: soziale, politische und kulturelle Lebenswelt*. Leske + Budrich, Opladen.

Eick, Volker (1998): Neue Sicherheitsstrukturen im neuen Berlin. "Warehousing" öffentlichen Raums und staatlicher Gewalt. *Prokla 110: S(t)andOrt Berlin*, 28:1, 95-118.

Emenlauer, Rainer (1998): johtaja, ProStadt – Gesellschaft für Projektsteuerung im Städtebau mbH. Haastattelu Berliinissä 8.5.1998.

"Fortschritt durch Flexibilität". *Stadtforum*, No. 25, 1997, 16-17.

Haila, Anne (ed.) (1993): *Cities for Tomorrow – Directions for Change*. Helsinki University of Technology, Centre for Urban and Regional Studies, Publications C23, Espoo.

Heeg, Susanne (1998): "Vom Ende der Stadt als staatlicher Veranstaltung": Reformulierung städtischer Politikformen am Beispiel Berlins. *Prokla 110: S(t)andOrt Berlin*, 28:1, 5-23.

Heinelt, Hubert & Margit Mayer (1992): Europäische Städte im Umbruch – zur Bedeutung lokaler Politik. In Heinelt, Hubert & Margit Mayer (Hrsg.): *Politik in europäischen Städten: Fallstudien zur Bedeutung lokaler Politik*. Birkhäuser, Basel-Boston-Berlin.

Hirst, Paul (1997): Challenges of Globalisation to the Nation State. *Politiikka*, 39:1, 3-13.

Hutfils, Cornelia (1998): Wer soll das bezahlen? Wie der Stadtbau finanziert werden könnte. *Stadtforum*, No. 29, 16-17.

Häussermann, Hartmut & Elizabeth Strom (1994): Berlin: The Once and Future Capital. *International Journal of Urban and Regional Research*, 16:2, 335-346.

Jauhiainen, Jussi S. (1995): *Kaupunkisuunnittelu, kaupunkiudistus ja kaupunkipolitiikka. Kolme eurooppalaista esimerkkiä*. Turun yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja 146, Turku.

Keating, Michael (1991): *Comparative Urban Politics: Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*. Edward Elgar, Aldershot.

Klaus, Rainer W. (1998): johtaja, SES – Stadtentwicklungsgesellschaft Eldenaer Strasse mbH. Haastattelu Berliinissä 18.5.1998.

Lenhardt, Karin (1998): "Bubble-politics" in Berlin. Das Beispiel Koordinierungsausschuss für innerstädtische Investitionen: eine "black-box" als Macht- und Entscheidungszentrale. *Prokla 110: S(t)andOrt Berlin*, 28:1, 41-66.

Mayer, Margit (1991): Neue Trends in der Stadtpolitik – eine Herausforderung für die Lokale Politikforschung. In Blanke, Bernhard (Hrsg.): *Staat und Stadt*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 22, 51-71.

Parvikko, Tuija (1997): Poliitiikan uudet paikat. *Politiikka*, 39:1, 1-2.

Runkel, Peter (1998): *Baugesetzbuch 1998*. Bundesanzeiger, Köln.

Sassen, Saskia (1994): *Cities in a World Economy*. Pine Forge Press, Thousand Oaks.

SenStadtUm, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.) (1994): *Flächennutzungsplan Berlin – FNP 94, Erläuterungsbericht*. Berlin.

Stadtforum (1998), No. 29.

Strieder, Peter (1997): Belebte Mitte – Innerstädtisches Wohnen und verkehrsgerechte Mobilität. *Stadtforum*, No. 25, 4-5.

Strieder, Peter (1998): Welche Stadt wollen wir? *Stadtforum*, No. 29, 6-8.

Strom, Elizabeth (1996): In Search of the Growth Coalition: American Urban Theories and the Redevelopment of Berlin. *Urban Affairs Review*, 31:4, 455-481.

Ympäristöministeriö (1997): *Rakennuslain uudistaminen – lakiehdotus*. Internet-osoitteessa <http://www.vyh.fi/ym/alo/raklehd.htm>. 18.9.1997.

¹ Berliini on yksi tapaustutkimuskohde väitöskirjatyössäni.

² Liittoparlamentti äänesti pääkaupungin sijoittamisesta kesäkuussa 1991, jolloin Berliiniä kannatettiin 18 äänen enemmistöllä. Tiukka äänestys johti kiistelyihin ja viivytyksiin, joiden vuoksi hallituspuolueet vasta vuonna -94 asettuivat selkeästi kannattamaan Berliiniin muuttoa 1998-2000 välisenä aikana. (Esim. Häussermann ym. 1994.)

³ Ennen Saksan ja Berliinin jakautumisia Berliini oli yksi merkittävimmistä eurooppalaisista kaupungeista kulttuurin, politiikan ja talouden saralla. Kaupungin väkiluku oli suurimmillaan toisen maailmansodan alussa, 4470000, eli miljoona enemmän kuin nykyään. Tämän päivän metropoli- ja global city -terminologialla sekä Berliinin poliittisella merkitysmuutoksella viitataan usein tilanteeseen ennen toista maailmansotaa, eli Berliini "löytäisi jälleen paikkansa eurooppalaisena metropolina" (esim. SenStadtUm 1994).

⁴ Dangschatin joko-tai -erottelussa talouden ja politiikan kesken politiikka tarkoittanee edustuksellista demokratiaa, jolloin politiikan "ulkopuolelle" jää näiden kahden uudelleenjärjestymisessä muodostuvat politiikkaverkostot.

⁵ Alter Schlachthof edustaa väitöskirjatyössäni berliiniläistä suunnittelutapausta.

⁶ Esimerkkinä mainittakoon Helsingin Arabianrannan kehittämistä ja markkinointia varten perustettu Art and Design City – Helsinki, jossa on edustajia mm. Helsingin kaupungista, kauppa- ja teollisuusministeriöstä, Taideteollisesta korkeakoulusta ja Hackmann Oy:stä.