

# **”KOHTA KAIKKI KUNNOSSA”**

**Valtuuston rooli Karkkilan elinkeinopoliittisessa päätöksenteossa  
vuosina 1978 - 1994**

**Elina Pekkarinen  
Pro gradu –tutkielma  
Valtio-oppi  
Yhteiskuntatieteiden  
ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
kevät 2008**

# TIIVISTELMÄ

## KOHTA KAIKKI KUNNOSSA

### Valtuuston rooli Karkkilan elinkeinopoliittisessa päätöksenteossa vuosina 1978 - 1994

Elina Pekkarinen  
Valtio-oppi  
Pro gradu-tutkielma  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Ohjaaja: Marja Keränen  
Kevät 2008  
81 sivua

---

Tutkimukseni on tapaustutkimus, jossa keskeisessä osassa on Karkkilassa 1970-1990 –luvuilla harjoitettu elinkeinopolitiikka ja Karkkilan kaupunginvaltuusto elinkeinopoliittisena päätöksentekijänä tänä ajanjaksona. Teen tutkimukseni jälkikäteistulkintana rakentamalla kronologisen kertomuksen Karkkilan tapahtumista vuosina 1978-1994 valtuuston kokouspöytäkirjojen perusteella. Kaupunginvaltuuston päätöspöytäkirjat muodostavat selkeän tekstikokonaisuuden, jonka kautta Karkkilassa toteutettua elinkeinopolitiikkaa voidaan hahmottaa. Tämän kaltaista tutkimusta Karkkilan tapahtumista ei ole aiemmin tehty.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on Eva Sørensenin ja Jacob Torfingin verkostojen hallinta (network governance) –keskustelusta konstruoimat määritellyt verkostojen demokraattisen hallinnan kriteereistä.

Tutkimukseni keskeisimmän aineiston muodostavat Karkkilan kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirjat vuosilta 1978-1994. Aineistonani olen käyttänyt myös Karkkilan kaupungin elinkeinopoliittisia ohjelmia. Kertomuksen kautta hahmottuvat Karkkilan elinkeinopolitiikan keskeiset toimijat, niiden muodostamat verkostot ja verkostojen hallintasuhteet, joita jälkikäteistulkinnassani analysoin. Samalla kysyn, olisiko demokraattisella verkostojen hallinnalla voinut olla merkitystä Karkkilan tapahtumissa eli olisiko demokraattinen hallinta auttanut valtuutettuja kenties toimimaan toisin?

Pöytäkirja-aineiston ja päätöspöytäkirjojen analyysin perusteella valtuuston päätöksenteko näyttää ajoittain olleen jälkikäteistä verrattuna kaupungissa harjoitettuun todelliseen elinkeinopoliittiseen toimintaan. Merkittävimpänä ongelmana elinkeinopoliittisten verkostojen hallinnassa oli valtuutetuille uuden toimintatavan lisäksi puutteellinen tiedonkulku. Tietovajeen lisäksi problemaattista oli se, ettei valtuusto itse ollut muodostanut riittävän selkeää kuvaa toimintapolitiikasta ja ohjeistanut edustajiaan sen mukaisesti. Valtuustolla ei ollut mahdollisuuksia jäsentää päätöksensä tueksi saamaansa tietoa riittävästi, koska se olisi vaatinut esimerkiksi taloudellista erityisasiantuntemusta. Tutkimuksen tuloksesta voi päätellä myös, ettei verkostojen demokraattiseen hallintaan ole määriteltävissä yksiselitteistä toimintamallia kontingenteihin tilanteisiin, vaan valtuutettujen uusia roolimalleja on edelleen kehitettävä.

**Avainsanat:** elinkeinopolitiikka, valtuusto, kunta, demokratia, verkostot, Karkkila

# SISÄLLYS

<b>1. JOHDANTO .....</b>	<b>3</b>
<b>2. KUNNAT JA ELINKEINOPOLITIikka .....</b>	<b>6</b>
<b>3. HALLINNOSTA VERKOSTOJEN HALLINTAAN .....</b>	<b>10</b>
3.1. Verkostojen hallinnan demokraattisuudesta.....	12
3.2. Metahallinnan keinot verkostojen hallinnassa.....	16
<b>4. KARKKILAN ELINKEINOPOLITIIKAN KEHITYS 1970- LUVULTA 1990-LUVULLE.....</b>	<b>19</b>
4.1. Yhden tehtaan paikkakunta.....	19
4.2. Työvälineet ja periaatteet elinkeinopolitiikalle: Teollisuuskyläyhtiön perustaminen ja ensimmäinen elinkeino-ohjelma .....	23
4.3. Teollisuuskylän kasvun vuodet: 1980-luku .....	28
4.4. Elinkeinopolitiikan riskien kasautuminen: 1990-luvun alku.....	33
<b>5. KARKKILAN KRIISI: ELINKEINOPOLITIIKAN JA TALOUDEN YHTEENTÖRMÄYS .....</b>	<b>39</b>
5.1. Kohti devalvaatiota .....	39
5.2. Hallinnollinen kriisi .....	44
5.3. Kaupungin talouden tervehdyttämisohjelma.....	46
5.4. Uusi johtaja muutoksen läpiviejäksi .....	48
5.5. Valtuuston kollektiivinen vastuunotto .....	50
5.6. Lainsäädännölliset ratkaisut: Lex Karkkilan synty .....	51
<b>6. TALOUDELLIS-HALLINNOLLISEN KRIISIN SEURAUKSET KARKKILASSA .....</b>	<b>54</b>
<b>7. KARKKILAN ELINKEINOPOLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO VERKOSTOJEN HALLINNAN NÄKÖKULMASTA.....</b>	<b>60</b>
7.1. Valta- ja vastuusuhteet Karkkilan elinkeinopolitiikassa .....	61
7.2. Elinkeino-ohjelma diskursiivisena rajauskeinona verkostolle .....	64
7.3. Valtuutettujen tiedon saanti ja tiedon hankinta .....	66
<b>8. POHDINTAA .....</b>	<b>69</b>
<b>LÄHTEET: .....</b>	<b>75</b>

# 1. JOHDANTO

Vaikuttiko valtuusto elinkeinopolitiikkaan Karkkilassa? Miten keskeisesti valtuusto on ja miten se voisi olla mukana elinkeinopoliittisessa päätöksenteossa, kuten sen konventionaalisen edustuksellisen demokratiakäsityksen mukaan tulisi olla.

Valtio-opin pro gradu-tutkielmani on tapaustutkimus, jossa keskeisessä osassa on Karkkilassa 1970 – 1990 –luvulla tehty elinkeinopolitiikka ja Karkkilan kaupunginvaltuusto elinkeinopoliittisena päätöksentekijänä tänä ajanjaksona. Teen tutkimukseni jälkikäteistulkintana Karkkilan tapahtumista.

Jälkikäteistulkinnan tarkoituksena on arvioida, olisiko demokraattisella verkostojen hallinnalla voinut olla merkitystä Karkkilan tapahtumissa: olisiko demokraattinen hallinta auttanut valtuutettuja kenties toimimaan toisin?

Tarkasteltava kunnan toiminta-alue, elinkeinopolitiikka, on mielenkiintoinen sen vuoksi, että se on erityinen alue kunnan toiminnassa. Elinkeinopolitiikassa on aina läsnä välienselvittely siitä, mitä julkinen taho voi tehdä ja mikä kuuluu yksityiselle sektorille. Myös politiikan ja talouden suhde nousee yleisesti esille elinkeinopolitiikassa ja erityisesti Karkkilan tapauksessa. Tätä problematiikkaa tuon esille tutkielmani toisessa luvussa, jossa käyn läpi myös suomalaisen kunnallisen elinkeinopolitiikan kehitysvaiheita.

Viimeisen vuosikymmenen aikana on yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa noussut esille verkoston käsite. On ryhdytty tutkimaan erilaisia verkostoja ja käyty keskustelua verkostojen hallinnasta (network governance). Uusimpana tutkimussuuntana on verkostojen demokraattisuuden ja demokraattisen hallinnan tutkimus. Tulkiten Karkkilan tapahtumia jälkikäteen ja käytän teoreettisena viitekehyksenäni tässä keskustelussa käytettyä käsitteistöä. Erityisesti hyödynnän ns. toisen sukupolven verkostotutkijoita edustavien, tanskalaisten Eva Sørensenin ja Jacob Torfingin network governance -keskustelusta konstruoimia määrittelyjä verkostojen demokraattisen hallinnan kriteereistä. Esittelen network governance -keskustelua ja sen keskeistä käsitteistöä tutkielmani kolmannessa luvussa.

Pääasiallisena Karkkilan tapahtumiin perehdyttävänä aineistona olen käynyt läpi Karkkilan kaupunginvaltuuston vuosina 1978-1994 tekemät elinkeinopolitiikkaan liittyvät päätöspöytäkirjat. Kaupunginvaltuuston päätöspöytäkirjat muodostavat selkeän tekstikokonaisuuden, jonka kautta Karkkilassa toteutettua elinkeinopolitiikkaa voidaan hahmottaa. Kaupungin lisäksi toinen keskeinen toteuttajataho Karkkilan elinkeinopolitiikassa oli Karkkilan Teollisuuskylä Oy, jonka hallituksen kokouksien ja yhtiökokouksien pöytäkirjat olen käynyt läpi keskittyen yhtiön toimintaan suhteessa valtuuston tekemiin elinkeinopoliittisiin päätöksiin. Karkkilan kaupungin elinkeino-ohjelmat, joita käytettiin elinkeinopolitiikan ohjauselementteinä, ovat myös olleet lähdemateriaalini.

Pöytäkirja-aineistoihin ja lähteinä käyttämäni kirjallisuuteen perustuen kuvaan luvuissa neljä ja viisi Karkkilan elinkeinopolitiikan kehityskaaren historiallisesta kontekstistaan kohti elinkeinopolitiikan aktiivista kautta vuosien 1978-1994 välillä. Kertomukseni on kronologinen ja siinä käydään läpi tapahtumat, jotka johtivat poikkeuksellisen rajuun elinkeinopolitiikan ja talouden yhteentörmäykseen sekä törmäystä seuranneeseen taloudellis-hallinnolliseen kriisiin. Käyn läpi myös keskeisimmät selviytymiskeinot, joilla syntyneitä ongelmia Karkkilassa ratkaistiin eri osapuolten voimin. Kuvaukseni päätösosana esittelen seuraukset, jotka talouden ja politiikan yhteentörmäyksestä Karkkilan kaupungille ja sen asukkaille koituivat.

Kertomuksen kautta hahmottuvat Karkkilan elinkeinopolitiikan keskeiset toimijat, niiden muodostamat verkostot ja verkostojen hallintasuhteet, joita analysoin network governance –keskusteluun perustuvassa Karkkilan tapahtumien jälkikäetulkinnassani. Kerron Karkkilan tapahtumista varsin laajasti myös sen vuoksi, että niitä ei ole aikaisemmin kirjoitettu auki, vaikka ”tapaus Karkkila” tai paremminkin ”Lex Karkkila” esiintyykin yleistettynä mainintana ja varoittavana esimerkkinä kohtuullisen usein sekä suomalaisessa elinkeinopoliittisessa keskustelussa että yleisemmin kuntien talouteen liittyvissä keskusteluissa.

Tutkielmani seitsemännessä luvussa tarkastelen Karkkilan elinkeinopoliittisten toimijoiden muodostamien verkostojen toimintaa verkostojen hallinnan näkökulmasta. Tarkastelun keskiössä on se, ketkä olivat elinkeinopoliittisia toimijoita Karkkilassa, mitkä olivat heidän

keskinäiset valta- ja vastuusuhteensa sekä millaisilla toimintatavoilla ja sisällöillä elinkeinopolitiikkaa toteutettiin. Selvitän toimijoiden valta- ja vastuusuhteita verkostojen edustuksellisuuden ja tilivelvollisuuden kannalta sekä elinkeino-ohjelman diskursiivista ohjausvaikutusta verkostoille. Jälkikäiteistulkintani viimeisenä osana analysoin tiedon kulkua kaupunginvaltuutettujen ja muiden verkoston toimijoiden välillä. Tulkintani avulla saan välineitä siihen, että voin Karkkilan tapauksen valossa arvioida myös network governance –keskustelua.

Varsinaiset päätelmät, kehittämisehdotukset ja jatkotutkimusaiheet muodostavat tutkielmani viimeisen luvun.

## 2. KUNNAT JA ELINKEINOPOLITIikka

Miksi kunnat tekevät elinkeinopolitiikkaa? Selvää lainsäädännöllistä määräystä sille, että kuntien pitää harjoittaa elinkeinopolitiikkaa, ei ole. Kyse on siten kuntien vapaaehtoiisiin tehtäviin kuuluvasta toiminnasta, jota kunta voi mutta sen ei ole pakko tehdä. Tänä päivänä elinkeinopolitiikan lakiperusta löytyy lähinnä kuntalain (1995/365) 1 §:stä, jonka mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Elinkeinoelämän edistämisen ja siten elinkeinopolitiikan katsotaan kuuluvan yhtenä edellytyksenä siihen, että tämä yleisperiaate hyvinvoinnin ja kestävästä kehityksen edistämisestä voi menestyksellisesti toteutua.

Syy sille, että kunnat tekevät elinkeinopolitiikka on lakiperustan sijasta tarve- ja tavoitelähtöinen. Elinkeinopolitiikka on kunnan yleisen hyvinvoinnin kehittämisen väline, jonka onnistunut hoito saa parhaimmillaan aikaan kerrannaisvaikutuksia toiminta-alueensa ulkopuolellekin. Kuntien pääasiallinen tavoite elinkeinopolitiikan edistämässä on kunnan alueella sijaitsevien työpaikkojen lisääminen ja kunnan palvelutuotannon maksupohjan kasvattaminen verotuloja lisäämällä. Elinkeinopolitiikasta on hyötyä kunnan toiminnalle ja kunnan kehittymiselle, joten sitä kannattaa tehdä. Niinpä kunnat operoivatkin elinkeinopolitiikan saralla enemmän tai vähemmän intensiivisesti ja työtä on tehty eri aikoina vaihtelevilla keinoilla.

Kunnallisessa elinkeinopolitiikassa on havaittavissa eri kehitysvaiheita. Kahila (1997, 107-126) jakaa elinkeinopolitiikan kehittymisen viiteen jaksoon, jotka ovat:

- 1950-60 –luvulla tehty perinteinen elinkeinopolitiikka, jota on kutsuttu myös infrastruktuuripolitiikaksi
- 1960-luvulla alkanut teollistamispolitiikka
- 1970-luku: elinkeinopolitiikan vahvistumisen ajanjakso
- 1980 –1990 luku: elinkeinopolitiikan kypsyminen
- 1990-2000 luvulla elinkeinopolitiikka on nähty laaja-alaisena kunnan ja seudun kehittämisen välineenä

Perinteisen elinkeinopolitiikan aikakautena kunnat eivät varsinaisesti harjoittaneet elinkeinopolitiikkaa siinä mielessä, kun se nykyään käsitetään. Lähinnä kuntien rooli rajoittui infrastruktuuristen toimintaedellytysten luomiseen, kuten huolehtimiseen kaavoituksesta ja liikenneoloista.(emt.) Toiminta ei ollut proaktiivista, vaan toimenpiteitä tehtiin lähinnä jälkikäteen reagoituna yritysten vaatimuksiin. Yrityksiä ei mitenkään erityisemmin houkuteltu paikkakunnalle, vaan ne sijoittuivat tarvitsemiensa raaka-aineiden (metsävarat, malmilöydökset ym.) tai energian (esim. kosket vesivoiman lähteinä Karkkilassa) läheisyyteen. Sijoittumispäätökset tehtiin paremminkin maantieteellisistä syistä kuin kunnan elinkeinopoliittisten toimien tuloksena.

Teollistamispolitiikkaa tehtiin erityisesti niissä kunnissa, joissa asukasmäärä väheni merkittävästi maalta kaupunkiin tapahtuneen muuttoliikkeen seurauksena. Muuttoliike voimistui työpaikkojen vähenemisen vuoksi. Tätä huolestuttavaa kehityskulkua ryhdyttiin torjumaan kuntien elinkeinopoliittisin toimenpitein, rakentamalla esimerkiksi toimitiloja yrityksille tai myöntämällä niille lainoja tai takauksia. Kunta saattoi myös lähteä mukaan yritystoimintaan osakkuuden myötä. Elinkeinopolitiikan vahvistuessa näiden keinojen käyttö lisääntyi: ryhdyttiin perustamaan teollisuuskyliä ja kunnat kasvattivat yrityksille myöntämiensä lainojen ja takausten määrää. Paikalliset erityispiirteet ja luontaiset lähtökohdat otettiin elinkeinopoliittisen suunnittelun perustaksi. Elinkeinopolitiikan kasvanut merkitys tunnustettiin myös sitä kautta, että elinkeinoasioita päätoimisesti hoitavia henkilöitä, yritysneuvoja ja elinkeinoasiamiehiä, ryhdyttiin palkkaamaan kuntiin 1970-luvun loppupuolella.(emt.)

Pelkästä teollistamispolitiikasta siirryttiin kunnan kokonaisvaltaiseen kehittämiseen elinkeinopolitiikan kypsymissvaiheessa. Suoranaisesti yritysten toiminnan tukemisesta siirryttiin vahvistamaan koko paikkakunnan houkuttelevuutta. Markkinointi tuli mukaan elinkeinopoliittisiin toimenpiteisiin, yrityksille suunnatun markkinoinnin lisäksi haluttiin lisätä kunnan yleistä tunnettuutta. Huomiota kiinnitettiin mm. koulutusmahdollisuuksiin. Myös riittävä asuntotuotanto nähtiin osana elinkeinopolitiikkaa.(emt.) Elinkeinopolitiikan seudullistumisen myötä on elinkeinopolitiikkaa ryhdytty hoitamaan yhä suuremmassa määrin kuntien yhteisissä elinkeinoyhtiöissä ja muissa verkostoissa. Elinkeinopolitiikan laaja-alaisuudessa on ryhdytty käyttämään myös aluekehityksen käsitettä kuvaamaan elinkeinopolitiikan kokonaisvaltaisuutta ja alueellista yhteistyötä.



Merkittävä muutos elinkeinopolitiikassa tapahtui myös Suomen liittyessä Euroopan Unioniin vuonna 1995, jonka jälkeen elinkeinopolitiikan toteuttaminen erilaisten hankkeiden ja projektien kautta yleistyi huomattavasti. Kilpailukyky on noussut 1990-luvulla avainsanaksi, jolla yhteiskuntaa ja sen toimintaa luonnehditaan. Myös elinkeinopolitiikkaa on ryhdytty toteuttamaan yhä enemmän kilpailukyky politiikkana, jossa keskeisiä keinoja ovat osaaminen, innovaatiot ja teknologia. (Kantola 2006, 165-170)

Elinkeinopolitiikassa on aina läsnä kiistanalaisuus siitä, mitä julkinen taho voi tehdä ja mikä kuuluu yksityiselle. Keskustelu liikkuu usein sen ympärillä, missä määrin julkinen sektori voi mennä mukaan elinkeinojen kehittämiseen poikkeamatta liikaa perustehtävästään. Joskus vieläkin kyseenalaistetaan jopa sitä, kuuluuko elinkeinopolitiikka ylipäätään ollenkaan kunnan tehtäviin. Erityisesti tällainen keskustelu voi aktualisoitua silloin, kun kunnan taloudellinen asema heikkenee. Silloin pyritään tekemään rajauksia sillä perusteella, mitkä tehtävät kunnan on välttämätöntä hoitaa ja mitä voidaan jättää tehtäväksi sitten, kun on paremmin taloudellista liikkumavaraa. Toisaalta samoissa tilanteissa esitetään myös vastakkaisia näkemyksiä, joiden mukaan elinkeinopolitiikkaan pitää erityisesti satsata juuri silloin, kun kunnan maksupohja näyttää heikkenevän huonontuneen työllisyystilanteen tai asukasluvun laskemisen myötä. Perusteena näille näkemyksille esitetään, että elinkeinojen edistäminen ja yrityspalvelujen tarjoaminen on kunnan toiminnoista ainoa, joka tuottaa; elinkeinopolitiikan onnistuneella toteutuksella varmistetaan muiden palvelujen tuottamiseen tarvittava maksupohja.

Väittelyä käydään myös siitä, mitä keinoja kunta voi käyttää elinkeinopolitiikassa, jotta se ei liiaksi sekaannu markkinoiden toimintaan tai suosi liikaa yksittäistä yritystä. Kunnan pitäisi pyrkiä toiminnassaan tasapuolisuuteen eri toimijoita kohtaan. Kuitenkin jo lähtökohtaisesti julkisen sektorin tekemät elinkeinopoliittiset toimenpiteet, esimerkiksi yrityskoulutukset, tarjotut neuvontapalvelut ja starttirahat tai edulliset tontit ja toimitilat hyödyttävät suoraan vain niitä yrityksiä, jotka näihin mahdollisuuksiin tarttuvat. Sitä kautta ne aina enemmän tai vähemmän parantavat yksittäisen yrityksen kilpailumahdollisuuksia ja siten häiritsevät täysin puhdasta markkinaehtoista toimintaa. Tasapuolisuuden vaatimuksen täyttämässä onkin kyse enemmän siitä, että kuntien elinkeinopolitiikan yleiset toimintaperiaatteet ovat määriteltyjä ja kaikkien potentiaalisten toimijoiden tiedossa eikä niissä lähtökohtaisesti suljeta ulkopuolelle keskenään samassa asemassa olevia yksityisiä toimijoita.

Kunta ei voi ryhtyä täysin oman toimialansa ulkopuoliseen voittoa tavoittelevaan liiketoimintaan, esimerkiksi pitämään sekatarvakauppaa, jotta saisi lisättyä työllisyyttä. Siksi kunta eli julkinen toimija tarvitsee elinkeinopoliittisten tavoitteidensa toteuttamiseen kumppaniksi yksityiset toimijat eli yritykset. Mutta yritysten päätehtävänä ei ole toteuttaa kunnan elinkeinopoliittisia tavoitteita, vaan tuottaa voittoa omistajilleen. Tästä johtuen kunnan ja yritysten tavoitteet ovat usein erilaiset ja joskus suorastaan vastakohtaiset. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun kyse on yritysten tarjoamien työpaikkojen määrästä. Kunnan tavoitteena on, että yritykset työllistäisivät mahdollisimman monta työntekijää. Yrityksen puolestaan pitäisi saada tehtyä tuotteensa mahdollisimman alhaisilla yksikkökustannuksilla, joten vähentääkseen tuotekohtaisia palkkakustannuksia se lisää prosessiensa automaatiota ja irtisanoo työntekijöitä. Toisaalta, jos yritys pystyy valtaamaan markkinoita tehokkaasti tuotetuilla, sopivasti hinnoitelluilla tuotteillaan, se voi jatkossa laajentaa tuotantoaan ja tarvita silloin lisää työntekijöitä. Tällöin sen intressit jälleen kohtaavat kunnan toiveet.

Kuten edellä esittämästäni esimerkistä voimme havaita, elinkeinopolitiikassa mukana olevien tahojen tavoitteet voivat poiketa toisistaan. Elinkeinopolitiikka onkin siinä toimivien ryhmien erilaisten intressien ja näkemysten yhteensovittamista eli poliittisten kompromissien tekemistä. Tätä tasapainoilua erilaisten tavoitteiden välissä tehdään eri osapuolten välisissä neuvotteluissa ja kanssakäymisessä. Elinkeinopolitiikkaa tehdään paitsi eri lähtökohdista myös erilaisilla areenoilla: valtuustoissa, elinkeinoyhtiöiden hallituksissa, yrityksissä sekä erilaisissa virallisissa ja epävirallisissa neuvottelukunnissa ja yhteistyöryhmissä. Toimijoina ovat mukana esimerkiksi luottamushenkilöt, yritykset, elinkeinojen kehittämistyön ammattilaiset ja asiasta kiinnostuneet kuntalaiset. Näistä toimijoiden muodostamista ryhmistä tai toiminta-areenoista on ryhdytty käyttämään nimitystä verkosto. Elinkeinopolitiikka on siis toimintaa erilaisissa verkostoissa.

Verkostoja ja niiden hallintaa on ryhdytty aktiivisesti tutkimaan erityisesti viimeisen vuosikymmenen aikana. Seuraavaksi esittelen verkostojen tutkimukseen liittyviä keskeisiä käsitteitä ja verkostojen ominaispiirteitä sekä käyn läpi hallinnon muutosta verkostojen hallinnaksi. Lisäksi tuon esille verkostojen hallinta (*network governance*) –keskustelussa esitettyjä keinoja, joita esimerkiksi luottamushenkilöiden olisi mahdollista käyttää edistääkseen elinkeinopoliittisten verkostojen demokraattista hallintaa.

### 3. HALLINNOSTA VERKOSTOJEN HALLINTAAN

Perinteisesti ajatellaan, että vaaleilla valitut edustukselliset elimet hallitsevat kansalaisten puolesta. Tämän käsityksen mukaan poliitikkojen odotetaan kontrolloivan vaaleilla saatuun mandaattiin perustuen kaikkia hallinnon osa-alueita sekä monopolioikeudellaan lakien säätämiseen että tiukalla sidoksellaan hallintokoneistoon. Lakeja toteutetaan tiukkojen hallinnollisten määräysten ja sääntöjen kautta sekä muodostamalla hierarkkinen ylhäältä alas suuntautuva hallintokoneisto. Tämä kehityskulku on hyvin samankaltainen sekä Suomessa että muualla Euroopassa. (Tiihonen 2006, 82-87; Sørensen 2006, 99)

Hallinto (*government*) voidaan edelleen hahmottaa tällaisena perinteisenä hierarkkisenä järjestelmänä, mutta kuva on vain osaksi totuudenmukainen. Käsityksenä on, että yhteiskunnassamme on tapahtumassa ja jo tapahtunut muutos sen hallintotavassa. Tätä muutosta, joka osittain on seurausta ratkaisujen etsinnästä useisiin hallinnon epäonnistumisiin 1970-luvulla, on kuvattu muutoksena hallinnosta hallintaan (*from government to governance*). (esim. Sørensen 2006, 99) Muutos on tapahtunut siten, että päätöksenteko on siirtynyt suvereenilta hallitsijalta tai edustuksellisilta elimiltä erilaisiin itsehallinnollisiin verkostoihin ja instituutioihin. Tämä liittyy paljolti yhteiskunnan sirpaloitumiseen ja monimutkaistumiseen: enää ei ole olemassa vain yhtä, samaan suuntaan etenevää yhteiskunnan edustusta, joka monopolisoisi hallintoa ja poliittista päätöksentekoa. Nykyisin hallintaa tehdään yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Sitä kautta päätöksentekoon ja yhteiskunnan hallintaan osallistuu laaja joukko suhteellisen itsenäisiä julkisia, puolijulkisia ja yksityisiä toimijoita, jotka muodostavat verkostoja. (Sørensen & Torfing 2005, 195-196; Sørensen 2006, 98-100) Erityisesti viimeisen vuosikymmenen aikana on näihin kehityskulkuihin liittyen laajasti analysoitu ja käyty keskustelua hallinnon muuntumisesta hallinnaksi sekä yhteiskunnallisen päätöksenteon siirtymisestä erilaisiin verkostoihin.

Nykyisin päätöksentekoon sekä toimintapolitiikan muotoiluun ja toteuttamiseen osallistuu suuri joukko toimijoita, joilla ei ole välitöntä yhteyttä edustuksellisiin elimiin. Toimijoiden muodostamia verkostoja ovat esimerkiksi yksityisen ja julkisen kumppanuusorganisaatiot, organisaatioiden väliset verkostot, asukasyhdistykset, elinkeinoyhtiöt tai ammatilliset

verkostot. Hallintaverkostot ovat joko vapaamuotoisia tai hyvinkin tiukasti säädeltyjä. Ne voivat syntyä miltei itsestään jonkin asian ympärille tai verkosto voidaan muodostaa ylhäältä päin nimittämällä. Hallintaverkosto voidaan perustaa yksittäistä asiaa tai projektia varten tai ne voivat olla hyvinkin pysyviä. Verkostot voivat olla paikallisia, kansallisia tai kansainvälisiä ja joskus ne voivat rikkoa myös nämä rajat, jolloin puhutaan monitasohallinnasta (*multi-level governance*). (Sørensen & Torfing 2005,196; Hiironniemi 2005,15) Julkisyhteisöissä muutos hallinnosta hallintaan tarkoittaa käytännössä painopisteen siirtymistä vertikaalisista käskyvaltasuhteista horisontaaliseen vuorovaikutukseen.

Sørensen & Torfing (2007, 8-9) kiteyttävät hallintaverkoston (*governance networks*) määritelmän seuraavasti: Ne ovat suhteellisen pysyvää horisontaalista vuorovaikutusta, joka tapahtuu toisistaan riippuvaisten, mutta operationaalisesti itsenäisten toimijoiden välillä.

- verkoston vuorovaikutus tapahtuu neuvotteluissa sisältäen kaupankäyntiä, pohdintaa ja valtataistelua
- niillä on suhteellisen institutionaaliset, yhteisesti sovitut säännöt ja normit
- verkostot ovat itsesääteleviä ulkopuolisten toimijoiden asettamien rajojen sisällä
- ne edistävät julkisia tarkoituksia niiden laajassa mielessä käsittäen visiot, ideat, suunnitelmat ja ohjeet

Luonteenomaista verkostoille on toimintamalli, jonka mukaan ratkaisut haetaan neuvottelemalla eikä kenelläkään verkoston jäsenellä ole suvereenia käskyvaltaa toisiin jäseniin. Esimerkiksi kuntien johtoryhmät toimivat tällä periaatteella. Näin verkostot ovat vastakohtaisia valtion vaikutusvaltarationaliteetille (*substantial rationality*) ja markkinoiden menetelmärationaliteetille (*procedural rationality*). (Sørensen & Torfing 2005, 197-198) Se, että verkostoissa kenelläkään ei ole suoraa käskyvaltaa, ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö ne olisi johdettavissa. Menestyksellinen hallintaverkoston johtaminen edellyttää johtajalta kykyä ja taitoja, ennen kaikkea neuvottelutaitoja ja tajuja oikeasta hetkestä, jolloin niissä kannattaa vaikuttaa. (Klijn & Edelenbos 2007, 211-212)

Verkostoille tyypillisiä piirteitä voi Klijn & Koppenjanin (2000, 142) mukaan määrittellä seuraavasti: Verkoston toimijat ovat riippuvaisia toisistaan tavoitteiden saavuttamisessa ja

tämä riippuvuus ylläpitää verkoston toimijoiden välisiä suhteita ja vuorovaikutusta. Vuorovaikutuksen myötä syntyvät säännöt, jotka ohjaavat toimintaa verkostossa. Verkoston säännöt ja resurssien jakautuminen verkostossa aiheuttavat sen, että verkosto on aina tietyssä määrin sulkeutunut.

Periaatteessa kuka tahansa kiinnostunut ja kyvykäs kansalainen voi olla mukana osallistumassa verkostojen toimintaan, sillä niissä korostuu asiantuntijuus eikä muodollinen päätöksentekovalta. Kehitystä on pidetty hyvään suuntaan menevänä, toivottavana ja tehokkaana tapana tuottaa tehokasta asioiden hallintaa. Toisaalta pelkkä tehokkuus ei riitä, verkostojen hallinnan on oltava tehokkuuden lisäksi myös legitiimiä. Näitä näkemyksiä esittävät mm. Börzel & Panke.(2007, 165-166) He toteavat, että tehokkuus ja legitimitetti ovat molemmat tärkeitä menestykselle verkostojen hallinnalle, sillä niiden avulla säilyy poliittinen järjestys pitkällä aikavälillä.

Verkostoja onkin paljolti kehitetty niiden tehokkuudesta: kun päästään irti turhista hallinnon rasitteista, päästään nopeammin tuloksiin. Niiden avulla pystytään ennakoivaan hallintaan, sillä ongelmat ja mahdollisuudet voidaan havaita varhaisessa vaiheessa. Verkostoja pystytään hyödyntämään myös tiedon keruuseen, jotta saadaan aikaan toivottu lopputulos ja ne luovat alustan konsensuksen luomiseen sitä kautta, että mukanaolevat toimijat saadaan jo varhaisessa vaiheessa sitoutumaan neuvoteltuun lopputulokseen. (Sørensen & Torfing 2005, 197-199)

### **3.1. Verkostojen hallinnan demokraattisuudesta**

Verkostot vaikuttavat paitsi tehokkuuteen, myös virallisiin päätöksentekoprosesseihin ja sitä kautta niiden demokraattisuuteen. Tähän asiaan on aiemmin kiinnitetty vähemmän huomiota, mutta nykyisin hallintaverkostojen demokraattisuus eli se, johtavatko hallintaverkostot myös demokraattiseen hallintaan, on noussut tärkeäksi tutkimuskohteeksi erityisesti 2000-luvulla.

Perinteisen liberaalidemokraattisen teorian mukaan hallintaverkostot heikentävät demokratiaa, koska ne heikentävät demokraattisia instituutioita. Verkostojen hallinnan

teoreetikot ja jälkiliberaalit demokratiateoreetikot kiinnittävät huomionsa enemmän verkostojen demokratiapotentiaaliin. Hallintaverkosto voi toimia myös linkkinä kansalaisyhteiskunnan tai markkinoiden ja edustuksellisen demokratian elinten välillä. Jättääkö verkostomainen toimintamalli sitten edustukselliset elimet päätöksenteon ulkopuolelle? Ei välttämättä, mutta se asettaa haasteen edustukselliselle demokratialle sellaisena kuin se perinteisessä mielessä tunnetaan. Eli siirtyminen hallinnosta verkostojen hallintaan ei sinänsä tarkoita edustuksellisen demokratian katoamista minnekään, vaan paremminkin sen muotojen muuttumista. Verkostomainen hallintatapa ei lähtökohtaisesti ole joko demokraattinen tai epädemokraattinen, vaan se riippuu verkostojen toiminnan käytännön muodoista. (Sørensen & Torfing 2005, 201)

Miten hallintaverkostot sitten voisivat olla demokraattisia? Sørensen ja Torfing (2005, 201) kehottavat arvioimaan verkostojen demokraattisuutta tutkimalla niiden kiinnittymistä, ankkurointia demokraattisuuteen (*democratic anchorage*). Heidän esittämänsä määritelmän mukaan hallintaverkosto on demokraattisesti legitiimi, jos se on seuraavanlainen:

1. verkostoa kontrolloivat demokraattisesti valitut poliitikot
2. se edustaa mukanaolevien ryhmien ja organisaatioiden jäsenperustaa
3. verkosto on vastuussa / tilivelvollinen tietyn alueen kansalaisille
4. se noudattaa demokraattisia sääntöjä, jotka spesifioidaan tietyissä käyttäytymissäännöissä

*Verkostojen kiinnittäminen* demokraattisesti valittuihin poliitikkoihin on tarkoituksenmukaista siksi, että poliittinen kontrolli hallintaverkostoihin varmistaa niiden toiminnan ja tuloksien yhteneväisyyden poliittisen, vaaleilla valitun enemmistön tahtoon. Tässä ongelmaksi muodostuu se, että jo idea poliittisesta kontrollista on vastoin hallintaverkostojen perusolemusta. Tilanne muuttuu, kun poliittisen kontrollin käsite muotoillaan uudelleen: poliittinen kontrolli muuttuu metahallinnaksi (*metagovernance*). Palaan tämän käsitteen sisältöön ja käyttöön myöhemmin erillisessä alaluvussa. (Sørensen & Torfing 2005, 202)

*Verkostojen edustavuus* suhteessa mukanaolevien ryhmien ja organisaatioiden jäsenperustaan on tärkeää, koska jäsenkunta muodostaa ne ihmiset, joihin hallintaverkoston politiikka vaikuttaa. On toivottavaa, että heidän etunsa joko heijastuu suoraan verkoston toiminnassa tai se otetaan ainakin huomioon. Ei ole kuitenkaan mahdollista etukäteen

muodostaa täysin valmista konstruktiota jäsenkunnan intresseistä ja preferensseistä, koska verkostojen edustuksellinen prosessi ja siinä käydyt diskurssit muokkaavat verkostoissa esillä olevia asiasisältöjä. Siksi sekä edustajien valinta ja ohjeistaminen yhteisistä tavoitteista että tiedon kulku siitä, mitä valitut edustajat sitten käytännössä tekevät, on erittäin tärkeää. Silloin jäsenkunnalla on mahdollisuus kritisoida, olla eri mieltä edustajiensa tekemisistä sekä esittää vaihtoehtoisia valintoja ja toimintatapoja. Sinänsä jo jälkikritiikin mahdollisuus saa edustajat tietoisiksi siitä ja toimimaan refleksiivisesti kritiikkiä ennakkoiden. Toisaalta edustajien käsiä ei saa etukäteen sitoa liiaksikaan, koska heillä pitää olla mahdollisuus neuvotella ja tehdä kompromisseja asioista verkoston muiden jäsenten kanssa.(Sørensen & Torfing 2005, 205-208)

*Verkoston tilivelvollisuus* tietyn alueen kansalaisiin tarkoittaa sitä, että verkoston jäsenet ovat vastuussa niille, joihin verkoston tuotoksilla ja tuloksilla on suoraan vaikutusta. Lisäksi verkoston jäsenet ovat vastuussa myös niille kansalaisille, joihin vaikutukset ovat epäsuoria, koska he asuvat alueella, johon päätökset vaikuttavat. Sørensenin ja Torfingin mukaan kansalaisilla pitäisi olla myös suuremmat vaikutuskanavat verkostoihin, koska pelkästään edustajien välityksellä toimittaessa etäisyys kansalaisten ja verkoston välillä on usein liian pitkä. Asetettaessa julkisen tilivelvollisuuden vaatimus oletetaan, että keskeiset poliittiset päätöksentekijät on identifioitavissa ja saatavissa vastuuseen politiikan tuloksista.(emt., 208-211)

Ongelmaksi tilivelvollisuudessa muodostuu se, että toisaalta kontingentit olosuhteet, jotka eivät ole olleet kenenkään hallinnassa, voivat aiheuttaa epäonnistumisen ja toisaalta verkostojen luonteen vuoksi vastuutahoja niiden toimintapoliittisista päätöksistä on miltei mahdoton jäljittää. Vastuullisten tahojen löytäminenkin ei välttämättä tuo niille sanktioita epäonnistumisista, koska verkostojen jäseniä ei valita vaaleilla. Jäsenet joko nimitetään verkostojen jäseniksi tai jäsenet liittyvät niihin omatoimisesti. Silloin ei välttämättä ole edes olemassa ketään, joka voisi tulla heidän tilalleen. Sanktiona voi näissä tapauksissa olla lähinnä häpeä tai poliittinen marginalisaatio. Jotta demokraattinen vaatimus julkisesta tilivelvollisuudesta voisi näistä ongelmista huolimatta kuitenkin toteutua, täytyy luoda hyvät vaikutusmahdollisuudet verkostojen toimintaan. Verkostoilta vaaditaan läpinäkyvyyttä, kansalaisten mahdollisuutta julkiseen vuoropuheluun verkoston kanssa sekä verkoston jäseniltä vastaanottavaista asennetta kritiikkiä kohtaan. Hallintaverkostojen ja niiden jäsenten olisi esimerkiksi kerrottava julkisesti, miten ja miksi tiettyihin päätöksiin

päädyttiin, jolloin vuoropuhelua on mahdollista käydä. Vuoropuhelu vaatii tietysti myös verkoston vastakappaletta, toisin sanoen kansalaisia tekemään osansa: olemaan valmiita keskustelun käymiseen ja kritiikin antamiseen. Vaikutusmahdollisuuksia luotaessa on kuitenkin hyvä muistaa, että verkostot keskittyvät usein rajattuun asiaan, joten niiden toiminta ei kosketa eikä kiinnosta kaikkia kansalaisia eikä kaikilla vaikutusalueella olevilla kansalaisilla ole myöskään kykyä käydä vuoropuhelua verkoston kanssa.(emt., 208-211)

Neljäntenä verkoston demokraattisuuden kiinnittymisen muotona on se, että *verkostossa noudatetaan tiettyjä demokraattisia sääntöjä ja normeja*. Se tarkoittaa, että hallintaverkostoissa noudatetaan näitä normeja paitsi ulkoisesti myös niiden sisäisissä prosesseissa. Demokraattiset säännöt ovat toisaalta kontingenttejä, eikä niitä voi sellaisinaan mekaanisesti noudattaa hallintaverkostossa, vaan on tehtävä uudelleenmuotoiluja. Haasteena on myös se, ettei vaadita noudattamaan täsmällisesti aina ja kaikkia demokraattisuuden sääntöjä, sillä se voi tehdä verkoston toiminnasta helposti tehotonta. Sørensen ja Torfing (2005, 212-214) määrittelevät kolmentyyppisiä demokraattisuutta varmentavia sääntöjä hallintaverkostoille.

Ensimmäiset liittyvät vaatimukseen kaikkien relevanttien ja vaikutuksenalaisten toimijoiden inklusiosta verkostoon ja sellaisen poliittisen diskurssin muodostamisesta, jolla on avoin loppu. Verkoston toimintaan pitää ottaa mukaan kaikki ne, joihin verkosto vaikuttaa sekä myös ne, jotka ovat relevantteja toimintapolitiikan ja hallinnan luomisessa. Verkoston sisäinen eksklusio vältetään, jos verkoston poliittinen agenda muotoillaan niin väljästi, että erilaiset ideat pääsevät helposti esiin. Toinen sääntö on vaatimus verkostossa käytävästä demokraattisesta keskustelusta / deliberaatiosta (*democratic deliberation*), joka olisi oltava läpinäkyvää ja jossa pitäisi olla vapaus ilmaista eri näkökulmia. Demokraattisessa deliberaatiossa sitoudutaan konsensuksen löytämiseen ja ollaan vastuullisia myös tulosten suhteen. Kolmas sääntö on vaatimus demokraattisesta yhteiskunnan ja tulevan hallinnan kehittämisestä. Tätä voidaan noudattaa tuottamalla toimintapolitiikan tuloksia, jotka vahvistavat sosiaalista ja poliittista oikeudenmukaisuutta.(emt.)

On monia ryhmiä, jotka voivat olla aktiivisia verkostojen demokraattisuuden varmistamisessa: verkostojen toimijat, mukanaolevien organisaatioiden ja ryhmien jäsenet, kansalaiset ja poliitikot. Sørensen ja Torfing korostavat, että poliitikkojen on oltava



keskeisessä asemassa hallintaverkostoissa, koska vain he ovat suoraan vastuussa niiden demokraattisuudesta. Poliitikot kuitenkin tekevät ainakin osittain asioita perinteisellä tavalla. Siitä voi seurata, että hallinnan muotojen muuttuessa politiikan teko ja sitä kautta valta siirtyy hallinnon, toisin sanoen virkamiesten puolelle. Usein verkostojen muodostaminen ja niissä toimiminen onkin katsottu virkamiesten tehtäväksi. Poliitikkojen perustehtävänä on taas olla ohjaamassa toimintaa eikä sekaantumassa operatiiviseen puoleen. Toisaalta mikäli poliitikoilla ei ole ollenkaan tietoa tai he eivät ole millään tavalla mukana käytännön toiminnassa, heidän on mahdotonta sitä ohjata. (Sørensen & Torfing 2005, 215) Keskeistä demokratian toteutumisen kannalta olisikin, että nähtäisiin verkostojen hallinta ei vain uhkana demokratialle vaan myös mahdollisuutena: ei niin, että valta pakenee hallintoon, virkamiehille, vaan että se on mahdollisuus demokratian toteutumiseksi. Edelleen Sørensen & Torfing (2005, 201) huomauttavat, että verkostojen demokraattisuudessa ei ole kyse ”kaikki tai ei mitään” –tilanteista vaan enemmänkin niiden demokraattisuuden asteesta.

### **3.2. Metahallinnan keinot verkostojen hallinnassa**

Metahallinta (*metagovernance*) on yksi tapa mahdollistaa koordinoitu hallinta fragmentoituneessa poliittisessa järjestelmässä, jossa toimijat ovat suhteellisen itsenäisiä ja toimivat moninaisissa itsesäätelävissä verkostoissa ja instituutioissa. Sørensen ja Torfing (2005, 203-205) esittelevät kolme metahallinnan muotoa, jotka kaikki parantavat hallintaverkostojen demokraattista legitimitettiä. Hallintaverkostojen ”muotoilu” (*network design*) tarkoittaa erilaisia tapoja konstruoida verkostoja. Poliitikot voivat suosia ja mahdollistaa tietynlaisten verkostojen muodostumista tai luottaa halutunlaisiin jo valmiiksi muodostuneisiin verkostoihin. Metahallintaa käyttävät poliitikot voivat määritellä verkoston inklusion ja eksklusion rajat suorilla laeilla tai säännöillä. Toinen keino on suunnata julkinen yhteistyö ja rahoitus niin, että vain tietyn tyyppiset toimijat joko otetaan mukaan tai suljetaan pois. Hallintaverkostojen muotoilulla voidaan myös määritellä verkoston liikkumatila, päätöksenteon kompetenssi ja sisäiset proseduurit.

Verkostojen raamittaminen tai puitteistaminen (*network framing*) metahallinnan muotona käsittää mm. toimenpiteitä, joissa määritellään verkoston poliittiset tavoitteet ja kohteet.

Hallintaverkoston itesääntely voidaan säilyttää laajana antamalla yleisellä tasolla väljät poliittiset tavoitteet, mutta itsenäisyyttä kavennetaan merkittävästi operationalisoimalla nämä tavoitteet kuitenkin tarkkoihin tehokkuusindikaattoreihin ja käytännön tavoitteisiin. Tästä esimerkkinä voisivat olla vaikkapa taloudellisten säästöjen miettiminen, joiden kohteet ja keinot verkosto voi valita vapaasti, mutta säästöjen euromäärät on ennalta määrätty. Verkoston raamittaminen käsittää siten myös rahallisten ja muiden resurssien allokoinnin, joskus myös lakikehyksen verkostolle. Diskursiivinen rajaaminen on myös tärkeää. Tarinoiden kertomisella esimerkiksi yhteisen tulevaisuuden kuvailemisessa, hyvien käytäntöjen esittelemisessä tai moraalisten arvojen ja yhteiskunnallisten ongelmien esilletuonnissa voidaan merkittävästi vaikuttaa hallintaverkoston toimintapolitiikkaan. Näiden kaikkien menetelmien käyttämiseen on kuitenkin aina liitettävä toimintapolitiikan kriittinen evaluointi, jossa poliitikot ovat portinvarijan roolissa. (Sørensen & Torfing 2005, 204)

Osallistuminen verkostoihin (*network participation*) on kolmas metahallinnan muoto. Poliitikot eivät voi jättää osallistumista pelkästään virkamiesten tehtäväksi, koska heidän on myös saatava ensikäden tietoa hallintaverkoston toiminnasta. Olemalla mukana verkostoissa poliitikot saavat tietoa verkoston ideoista ja suunnitelmista ja voivat tarvittaessa puuttua niihin varhaisessa vaiheessa ilman, että järkyttävät koko verkoston tai kävelevät sen päätösten yli. Osallistuminen auttaa poliitikkoja myös estämään vain tiettyjen rajoitettujen näkökantojen dominoinnin verkostossa ja toisaalta poliitikkojen on myös helppo yhtyä päätöksiin, kun he ovat itse olleet mukana niitä muotoilemassa ja ne on saatu yhdistettyä yhteisiin tavoitteisiin. (Sørensen & Torfing 2005, 204- 205)

Ongelmaksi metahallinnan käytössä tulee se, että kaikki poliitikot eivät ole yhtä kykeneviä metahallintaan. Usein on tapana jakaa poliitikot kahteen luokkaan: A-luokan strategisesti ajatteleviin kokonaisuuksien hallitsijoihin, jotka valitsevat ”oikeat tavat” hallita ja maksimoivat tulokset sekä B-luokan sektoripoliitikkoihin, jotka kapeakatseisemmin keskittyvät yksittäisiin, usein intressipohjaisiin kysymyksiin. Metahallinnan käyttäjinä hallitsevassa asemassa ovat A-luokan poliitikot. Toisaalta A-luokan poliitikotkin antavat usein suuren osan metahallinnasta ja verkostoista hallintokoneiston ts. virkamiesten haltuun. Virkamiehet tasapainoilevat poliitikkojen ja verkoston välissä ja joutuvat usein ilman selkeitä ohjeita improvisoimaan aavistelllessaan poliitikkojen reaktioita. Myös virkamiehillä on kaksijakoista suhtautumista asemaansa metahallinnan käyttäjinä. Toiset

ovat sääntösuuntautuneita byrokraatteja, toiset pragmaattisesti ja yrittäjähenkisesti orientoituneita. (Sørensen & Torfing 2005, 205)

Useimmiten poliitikkojen tulee käyttää kaikkia eri metahallinnan muotoja voidakseen hallita verkostoja. Poliitikkojen metahallinnan ei pidä koskea vain verkostojen toiminnan ohjausta, vaan heidän tulisi laajentaa metahallintaansa koskemaan myös verkostojen demokraattisuuden vahvistamista. Metahallinta voi vahvistaa demokratiaa useilla tavoilla: vahvistamalla julkisuutta, edistämällä monimuotoisuutta, vaatimalla kaikkien vaikutuksenalaisten kansalaisten osallisuutta, edistämällä osallistumista, jonka taas odotetaan lisäävän poliittisia resursseja, kompetenssia ja vaikuttavuutta sekä levittämällä yhteisöllisyyttä itsesäätelevien verkostojen, instituutioiden ja ryhmien joukkoon. (Sørensen 2006, 105)

Verkostoja on perustettu, koska niiden on oletettu olevan tehokkaampia kuin perinteinen, edustuksellisuuteen perustuva päätöksentekojärjestelmä. Sørensenin ja Torfingin (2005, 215-216) mukaan on tärkeää, että pelkän tehokkuuden tavoittelun lisäksi pidetään verkostojen demokraattisuus koko ajan taustatavoitteena ja arvona. Silloin kyse on eräänlaisesta tasapainoilusta tehokkuuden ja demokraattisuuden välimaastossa. Haasteena on myös metahallinnan harjoittamisen sopiva määrä, sitä ei pidä olla liikaa eikä liian vähän.

Poliitikkojen olisi oltava keskeisellä paikalla verkostoissa myös siksi, että he omaavat suurelta osin resursseja, jotka mahdollistavat metahallinnan harjoittamisen. Toisaalta poliitikot eivät voi päästä eroon virkamiehistä, ammattilaisista ja yksityisistä kansalaisista metahallitsijoina, koska poliitikot ovat riippuvaisia myös niiden resursseista ja kyvyistä, mikäli haluavat toteuttaa vaikuttavaa metahallintaa. Voidaan siis tiivistäen todeta, että metahallinta on tulos useiden eri tahojen yhteistyöstä aivan kuten hallintaverkostojen toiminta kokonaisuudessaan on useiden tahojen yhteistoimintaa ja kumppanuutta.

Tässä luvussa olen kuvannut joitakin verkostojen hallinnan demokraattisuuden arviointiin liittyviä käsitteitä, jota tulen käyttämään jälkikäteistulkinnassa Karkkilan elinkeinopolitiikan toimijaverkostojen hallinnasta. Seuraavissa luvuissa kuvaan Karkkilan elinkeinopolitiikan kehittymistä, joka tapahtui näiden verkostojen avulla.

## **4. KARKKILAN ELINKEINOPOLITIIKAN KEHITYS 1970-LUVULTA 1990-LUVULLE**

### **4.1. Yhden tehtaan paikkakunta**

Karkkilan teollinen historia sai alkunsa vuonna 1811 Tuorilan kylän Kulonsuonmäestä tehdystä rautamalmilöydöstä. Kulonsuonmäen rautakaivos vallattiin vuonna 1817 ja kolme vuotta myöhemmin, 17.5.1820 senaatin päätöksellä Högforsin ruukki sai erioikeuskirjan masuunin perustamiseen Kulonsuon rautamalmin jalostamiseksi valutavaraksi ja takkiraudaksi. Alkuvaiheessa raudan jalostusta merkittävämpänä teollisuuden haarana pidettiin puunjalostusta, erityisesti kauppasahausta. Senaatti ei kuitenkaan myöntänyt kauppasahaioikeuksia Högforsiin, joten näiden päätösten myötä alkoi nykyisen Karkkilan teollinen ja sitä kautta elinkeinollinen tulevaisuus muotoutua raudan jalostamisen ympärille. Högforsin masuunin toiminta käynnistyi vuonna 1823 ja kymmenen vuotta myöhemmin viereen valmistui mekaaninen versta eli konepaja. Helsingin pitäjän Sillbölen ohella Kulonsuonmäen kaivoksesta muodostui 1800-luvun merkittävin rautakaivos Suomessa ja Högforsin ruukista sen jalosteiden tuottaja. (Aalto-Rentola 1992, 249-265, 326-335) Kuitenkin vielä 1800-luvun ajan Högforsin ruukkia, kuten muitakin silloisia Suomen ruukkialueita voidaan vielä paremminkin luonnehtia suuriksi maatiloiksi, joilla oli intressejä rautateollisuuteen kuin varsinaisiksi teollisuuslaitoksiksi. (Valpola 1999, 83)

Karkkilan, silloisen Pyhäjärven, kehitys muotoutui ruukin ympärille. Ruukki vaikutti maalaisväestön sosiaaliseen rakenteeseen. Itsenäisten tilallisten osuus väestöstä väheni ja tilattoman maalaisväestön osuus nousi hyvin suureksi: sillä oli jo siteitä rahaan ja palkkatyöhön. Ruukki toi alueen väestölle uusia ansiomahdollisuuksia: miilunpolttoja ja järvimalmin nostoa, puutavaran, hiilen ja malmin ajoa sekä uittoa ja rakennustöitä. Myös sadonkorjuu työllisti. Aina 1940 –luvulle saakka ruukin pelloilla harjoitettiin merkittävästi myös maataloutta. (Aalto-Rentola 1992, 349-356) Tehdas oli muutoinkin mukana kaikilla elämän alueilla. Ennen modernin valtiollisen ja kunnallisen sosiaalipolitiikan kehittymistä tehdas otti hoitaakseen monia ei-tuotannollisia tehtäviä. Yksi suurimmista ongelmista oli pitkään työväestön asunto-olot. Tehtaan varoilla rakennutettiin työväen asuntoja ensin Fagerkullaan ja myöhemmin Haukkamäkeen. Tehtaalla oli mm. oma palokunta, pesula,

leipomo, ruokala ja vuonna 1937 käynnistettiin oppisopimuskoulutus työtehtävien monimutkaistuttua niin, ettei niitä enää oppinut luonnostaan vanhempia työntekijöitä seurailemalla. (Aalto-Rentola 1992, 720-749; Valpola 1999, 83-89) Tehdas oli siis paitsi taloudellisen toimeliaisuuden lähde, myös koko Karkkilaa koossapitävä voima monissa, myöhemmin yhteiskunnalle kuuluvissa toiminnoissa.

Jatkuva tekninen kehitys piti Högforsin tehtaan metalliteollisuuden kilpailun kärjessä. Nousukausi 1920-luvun puolivälissä merkitsi konepajateollisuuden laajentamista. Högforsin tehtaan kehittymisen merkkipaaluja olivat useiden laajennuksien lisäksi mm. vuonna 1926 alkanut keveiden radiaattorien valmistus ja seuraavana vuonna käynnistynyt emalointilaitos, jonka myötä tehdas tuotti emaloituja kylpyammeita kuluttajille. Lisäksi tehdas tuotti mm. keskuslämmitys- ja valurautakattiloita. (Schalin 1991, 67-71) Nämä lämpö- ja saniteettitekniset tuotteet nousivat tehtaan tuotannossa hallitsevaan asemaan. Uudet tuotteet vastasivat markkinoiden tarpeita ja mahdollistivat tehtaan kasvun suurteollisuudeksi. Tätä edesauttoi osaltaan pitkäaikainen (vuodet 1933 – 1984) ja pitkään myös vakaa omistaja Kymin Oy, jonka aikana rautatehdasta kehitettiin edelleen omana yksikkönään, Kymin Osakeyhtiö Högforsin tehtaana. Högforsin tehtaan nousu suurteollisuudeksi loi pohjan myös Karkkilan kauppalan ja myöhemmin kaupungin synnylle ja kehitykselle. (Aalto-Rentola 1992, 720-722, 744-749, myös Sandberg 2006, 318-319)

Metalliteollisuuden huippuvaihe oli talvi- ja jatkosodan sekä sotakorvausten aikana. Uuden suurvalimon valmistuttua 1947 Högforsin tehtaalla oli kova työvoimapula ja parhaimmillaan sotakorvausten viimeisinä vuosina tehtaan palveluksessa oli lähes 2000 henkeä. Pyhäjärven keskustasta 1932 erotettu Karkkilan kauppala oli sodanjälkeisenä aikana pitkään Suomen teollistuneimpia kuntia. Vielä vuonna 1966 Högforsin tehtaan palveluksessa oli 1728 työntekijää.

Kasvu tasaantui kuitenkin nopeasti ja kääntyi laskuun. Pitkäaikainen omistaja Kymi-yhtiö oli pääasiassa keskittynyt metsäteollisuuteen ja kiinnostunut etupäässä Högforsin tehtaan metsävaroista. Näin ollen vaikka tehdas sai rauhassa kehittyä omana yksikkönään niin kauan, kun se oli voitollinen, ei omistaja toisaalta panostanut uusiin innovaatioihin tuotteissa tai tuotantoteknologioissa. Oli ajan kysymys, milloin tuotanto jäisi niin paljon ajastaan jälkeen, että se muuttuisi kannattamattomaksi. Suurin yksittäinen vähennys

työpaikoissa oli seurausta vuoden 1974 öljykriisistä. Asuntohallituksen energiansäästö määräysten seurauksena valtion rakentamistuen piirissä olevien asuntojen ammeet vaihtuivat suihkuiksi ja Högforsin tehtaan ammeiden vuosituotanto putosi kolmessa vuodessa 50.000:sta 3.500:n. Globalisaatio, kuten ilmiö tänä päivänä tunnetaan, ulottui silloin myös suomalaiseen pieneen teollisuuspaikkakuntaan. Vanha, öljyyn polttoaineena nojannut tuotevalikoima muuttui nopeasti käyttökelvottomaksi eikä se mennyt enää kaupaksi. Vuonna 1976 työpaikkoja tehtaalla oli enää reilulle 1100 tekijälle ja vähennykset jatkuivat aina 650 työntekijään 1980-luvun alkupuolella. (Aalto-Rentola 1992, 864-871; Valpola 1991, 89)

Tehtaan hallitsevan aseman kääntöpuolena oli se, että muu teollisuus ja kauppa oli heikosti kehittyntä. Vaikeuksien tullessa tämä kärjisti Karkkilan tilannetta, kun sodan jälkeen vielä kasvanut pienviljelyvaltainen maatalous oli myös menettänyt huomattavasti merkitystään työllistäjänä (vuonna 1960 2077 henkeä, vuonna 1970 1040 henkilöä). Högforsin tehtaan lisäksi yli kymmenen työntekijän teollisuudenaloja olivat meijeri, leipomot ja kunnallistekniset laitokset, mutta ne kaikki olivat kuitenkin hyvin pieniä. Karkkila ei myöskään ollut kehittynyt kaupallisena keskuksena samalla tavalla kuin Uudenmaan muut kauppamatkat. Palvelualojen työpaikkamäärä kasvoi pääasiassa vain kunnan toiminnan laajetessa. Karkkilan työpaikkaomavaraisuus laskikin vuoden 1960 97,3 %:sta 74 %:iin vuonna 1975. (Aalto-Rentola 1992, 864-871)

Oman paikkakunnan työmahdollisuuksien vähentyessä Karkkilaan vaikutti pääkaupunkiseudun läheisyys ja sieltä löytyvät työmahdollisuudet. Kun vuonna 1960 Helsingissä kävi töissä 82 karkkilalaista, oli pendelöijien lukumäärä vuonna 1975 jo 604 henkeä ja kaiken kaikkiaan muualla töissä käyvien määrä noin 900. (Aalto-Rentola 1992, 866 - 867; Elinkeino-ohjelma 1982, 2) Menetetty työpaikat korvattiin siis pääasiassa muiden paikkakuntien työpaikoilla, mutta pidentyneet työmatkat johtivat myös väestön poismuuttoon, jolloin seurauksena oli tulojen väheneminen sekä yksityisellä (kaupat, palvelut) että julkisella (verotulot) sektorilla. Karkkilan kokonaisväkiluku kääntyi hitaaseen laskuun 1970-luvulle tultaessa, nuorten naisten osuus väestöstä oli vähentynyt jo 1960-luvulla.

Vaikka yksilöiden kohdalla muualta löytyvät työllistymismahdollisuudet toivat helpotusta tilanteeseen, koko Karkkilan kannalta kehitys oli huolestuttava. Kaupungin asema oli

selvästi heikentymässä taloudelliselta perustaltaan. Vanha toimintamalli, jossa yksi tehdas toimi kaupungin elinkeinoelämän ja elinvoimaisuuden moottorina ei enää toiminut. Siksi Karkkilassa oli ajateltava perusasiat uudelleen ja kaupungin harjoittamasta elinkeinopolitiikasta sekä sen toteuttamismuodoista tuli keskeinen poliittinen kysymys.

Högforsin tehdas oli sijoittunut aikanaan Karkkilaan raaka-aineen ääreen, eikä se ollut vaatinut julkiselta puolelta suurempia ponnisteluja. Kaupunki oli tehnyt yhteistyötä tehtaan kanssa mm. silloin, kun kehitettiin koulutus- ja sosiaalipalveluja. Muutoin kaupungin elinkeinopoliittinen kehittäminen oli ollut varsin vähäistä –voidaan olettaa, ettei vähiten tehtaan intresseistä johtuen. Työvoiman saatavuus oli ollut koko ajan keskeistä Högforsin tehtaan toiminnalle eikä paikkakunnalle sijoittuvia ja työvoimasta kilpailevia muita yrityksiä todennäköisesti olisi katsottu hyvällä tehtaan suunnasta. Koska tehdas oli niin merkittävä tekijä karkkilalaisessa (elinkeino)elämässä, muodostui kaupungin edusta käytännössä usein sama kuin tehtaan etu.

Kaupungin elinkeinopolitiikka oli ennen 1970-lukua käsittänyt lähinnä toimintaedellytyksiä luovia toimenpiteitä, kuten maan kaavoitusta ja pyrkimystä liikenneolojen kehittämiseen. Kaupungin organisaatiossa ei ollut erikseen elinkeinotoimen edistämiseen keskittyntä henkilöä, elinkeinolautakunta oli toiminut kaupungin perustamisesta lähtien. Vuosikymmenen loppupuolella kaupunki möi tai vuokrasi omistamiaan ja kaavoittamiaan yritystontteja ja myönsi jo myös joitakin takauksia yrityksille. Toisaalta haluttiin myös asettaa ehtoja yritystoiminnalle: valtuustossa tehtiin periaatepäätös siitä, että kaupunki vaikuttaa maapoliittisin ja kaavallisin keinoin siten, että elintarvikealan suurmyymälöiden omistajien on ylläpidettävä myös lähimyymälöitä (Kvalt 19.12.1979 §209)

Kymi-yhtiön Högforsin tehtaan supistukset aktualisoivat elinkeinopoliittisen tilanteen ja kaupunki ryhtyi aktiivisesti miettimään keinoja, joilla se voisi edistää erityisesti myönteistä työpaikkakehitystä omalla paikkakunnalla. Näiden pohdintojen tuloksena Karkkilan kaupunki ryhtyi elinkeinopoliittiseen ponnistukseen, joka lopullisessa mittakaavassaan oli paikkakunnan kokoon suhteutettuna yksi merkittävimmistä ellei merkittävin koko Suomessa.

## **4.2. Työvälineet ja periaatteet elinkeinopolitiikalle: Teollisuuskyläyhtiön perustaminen ja ensimmäinen elinkeino-ohjelma**

Valtakunnallisesti elinkeinopolitiikan aktiivisempi ote tarkoitti lähinnä teollistamispolitiikan syntyä. Näinä toimenpiteinä olivat mm. lainat ja takaukset yrityksille, teollisuustilainvestoinnit sekä kuntien osallistuminen yritystoimintaan osakkaana. Elinkeinopolitiikan erilaisten tukitoimenpiteiden, kuten takauksien ja lainojen määrä kasvoi. Toisaalta elinkeinopolitiikkaa alettiin tehdä enemmän yritysten tarpeista ja paikallisista olosuhteista lähtien.

Näin toimittiin myös Karkkilassa. Kun kaupungissa oli pitkä teollinen historia ja teollinen kulttuuriperintö, pidettiin yksimielisesti myös nyt syntyneen kriisin luonnollisena ratkaisuna uudelleenteollistamista. Syntyi idea rakennettavasta teollisuuskylästä, joka yhdisti myös eri poliittisten ryhmien ajamat asiat: erityisesti Karkkilassa perinteisesti johtoasemassa olleen vasemmiston intressissä oli työpaikkojen lisäys ja Karkkilassa vähemmistönä olevia keskusta- ja oikeistoryhmiä lähellä oli yritysten etu.

Teollistamispolitiikassa 1970-80 –luvuilla oli aktiivisena edistäjänä myös valtio. Laki alueellisen kehityksen edistämisestä (1975 / 451) ja myöhemmin laki tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä (1981 / 532) loivat puitteet valtion aluekehittämistoimenpiteiksi. Näiden lakien perusteella määritettiin myös aluekehittämisen ns. erityisalueet, joihin Karkkila pääsi mukaan ja siten teollisuuskylätoiminnan kehittämisessä oli mahdollista hyödyntää valtion erityisalueetukia eri muodoissaan. Kauppa- ja teollisuusministeriö oli myös asettanut 10.2.1978 teollisuuskylätyöryhmän. Työryhmän tarkoituksena oli mm. nimetä paikkakunnat, joihin rakennettaisiin teollisuuskylät niin, että ministeriö olisi mukana hankkeissa osarahoittajana. Työryhmän väliraportissa 31.10.1978 Karkkila nimettiin yhdeksi tällaiseksi paikkakunnaksi.

Nämä seikat antoivat tarvittavaa lisäpontta Karkkilan teollisuuskylähankkeelle ja Karkkilan kaupunginvaltuusto teki kokouksessaan 22.12.1978 periaatepäätöksen teollisuuskylän rakentamiseksi Karkkilaan. Tarkoitukseen soveltuva paikka oli kaupungin omistama maa-



alue valtatie 2:n länsipuolella, ns. Pitkälän teollisuusalue. Valtuusto antoi kaupunginhallituksen tehtäväksi ”ryhtyä kaikkiin hankkeen toteuttamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin”. Kaupunginhallitus nimesi teollisuuskylähankkeen käytännön toteuttamista varten projektiryhmän. Samassa kokouksessa kaupunginvaltuusto perusti myös uutena tehtävänä elinkeinoasiamiehen toimen. (Khall 27.11.1978 §1428, Kvalt 22.12.1978 §225) Toimen ensimmäinen hoitaja toimi sittemmin oman toimensa ohella myös Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n toimitusjohtajana vuoteen 1984 saakka.

Teollisuuskylän toteuttaminen haluttiin käytännöllisyysperusteella siirtää perustettavan Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n tehtäväksi. Yhtiön perustamista valmisteltiin teollisuuskylän projektiryhmässä vuoden 1979 aikana ja perustamispäätös tehtiin kaupunginvaltuustossa elokuussa 1979. (Kvalt 29.8.1979 §133) Seuraavassa kokouksessa (Kvalt 28.9.1979 §156) kaupunginvaltuusto teki periaatepäätöksen Teollisuuskylä Oy:n nostamien lainojen takaamisesta. Samassa yhteydessä todettiin, ettei vastavakuuksien vaatimiselle ole motiivia, koska ”Kunta yhtiön pääosakkaana voi ohjailta ja todeta yhtiön toimintoja hallituksesta ja yhtiökokouksesta käsin.” ja edelleen ”Kunnan yhtiölle luovuttama omaisuus ei siis pääse häviämään kunnan voimatta vaikuttaa asiaan.” (emt.)

Alkuvaiheessa yhtiöön etsittiin kaupungin kumppaneiksi muita osakkaita. Uusi osakeyhtiölaki tuli voimaan 1.1.1980. Se mahdollisti osakeyhtiön perustamisen yhdellä perustajajäsenellä aiemman kolmen sijasta, joten yhtiö voitiin perustaa yksinomaan kaupungin omistukseen ja saada toiminta liikkeelle. Teollisuuskylään sijoittumisesta kiinnostuneita yrityksiäkin oli jo tiedossa. Kaupunki sijoitti yhtiöön 600.000 mk osakepääomaa, josta 230.000 mk apporttina maa-alueena. Karkkilan Teollisuuskylä Oy merkittiin kaupparekisteriin 15.8.1980. Yhtiön toimialaksi tuli ”omistus- ja vuokraoikeuden nojalla hallita Karkkilan kaupungin alueella olevia kiinteistöjä ja rakentaa teollisuus- ja palvelutiloja yrittäjien käyttöön luovutettavaksi, ylläpitää yrityksiä palvelevaa yhteistä toimintaa sekä vuokrata ja myydä maata yrityksille liiketoiminnan harjoittamista varten (ETTK I 1993, liite 1)”. Kaikki nämä toiminnot voidaan katsoa elinkeinopoliittisiksi tehtäviksi, joita kaupunginvaltuusto tahtoi aktiivisesti yhtiön kautta edistää.

Yhtiön hallituksen enemmistö oli Karkkilan kaupungin edustajilla, mitä pidettiin tärkeänä myös kaupungin valvontamahdollisuuksien vuoksi. Hallituksen puheenjohtajana toimi kaupunginjohtaja, ensimmäinen hallituksen puheenjohtaja 14.5.1980 – 30.4.1986 ja toinen

hallituksen puheenjohtaja ajanjaksolla 30.4.1986 – 4.6.1993. Myös kaupunginvaltuuston puheenjohtaja oli koko ajan hallituksen jäsen. Keskeiset valtuustoryhmät nimesivät yhtiökokoukselle edustajansa ehdokkaiksi yhtiön hallitukseen. Ensisijaisesti pyrittiin valitsemaan jo useamman kauden päätöksenteossa mukana olleita, kokeneita valtuutettuja. Tämä kertoo Teollisuuskyläyhtiön merkittävästä elinkeinopoliittisesta painoarvosta. Alusta asti yhtiön hallituksessa varsinaisena jäsenenä ja useimmiten myös varajäsenenä oli valtion, ts. kauppaja- ja teollisuusministeriön, nimeämä edustaja. Yhtiön hallitukseen kaavailtiin myös teollisuuskylässä toimivien yritysten edustusta, mutta sitä ei toteutettu.

Perustamisvuoden aikana tehtiin päätös kaupungin rahoitusehtojen lieventämisestä Teollisuuskylä Oy:lle, koska käynnistyminen oli ollut hidasta. (Kvalt 15.10.1980 §163) Perusteina esitettiin erottuminen pankkirahoituksesta ja kilpailutilanne muiden Etelä-Suomen teollisuuskyläjen kanssa. Todettiin, että valtio oli haluton lisäämään osuuttaan teollisuuskylärahoituksessa, joten ”ainoa mahdollisuus lisätä etuja onkin Karkkilan kaupungin oma pussi (emt.)”. Teollisuuskyläyhtiön, ja sitä kautta kaupungin, omarahoitusosuudeksi rakennushankkeissa päätettiin 20 %. Näin kaupunginvaltuusto otti jo yhtiön toiminnan varhaisessa vaiheessa kannan, jonka mukaan kaupungin asema teollisuuskylätoiminnan rahoituksen turvaamisessa on hyvin keskeinen.

Kymi-yhtiön Karkkilan tehtaan työajan lyhennykset aiheuttivat edelleen huolta valtuutetuissa. SKDL:n valtuustoryhmän aloitteesta (Kvalt 25.6.1981 §167) päätettiin reagoida tilanteeseen myös laatimalla elinkeinopoliittinen ohjelma, joka toimisi valtuuston elinkeinopoliittisen ohjauksen välineenä. (Kvalt 8.9.1981 §180) Ohjelmaa ryhdyttiin valmistelemaan elinkeinolautakunnassa ja se hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 25.5.1982 (§ 88). Asiakirjoista ei käy ilmi, kuinka laaja joukko ohjelma-asiakirjan varsinaiseen laadintatyöhön osallistui, mutta ohjelmaluonnos kävi läpi laajan lausuntokierroksen eri sidosryhmissä (Karkkilan Yrittäjät ry, Karkkilan Maataloustuottajat, kauppakamariyksiköt ja matkailulautakunta). Elinkeino-ohjelma-asiakirjassa ”toimenpiteet elinkeinojen kehittämiseksi” valtuusto määritteli Karkkilan kaupungin elinkeinopoliittiset tavoitteet, toimintaperiaatteet, toimenpiteet eri toiminta-alueilla sekä elinkeinopoliittikan ensisijaiset toteuttajatahot. (Ek.ohj.,1982)

Elinkeinopoliittikan tärkeimmiksi tavoitteiksi määriteltiin työpaikkamäärän nosto, teollisuusrakenteen monipuolistaminen, matkailun kehittäminen, maatilatalouden

kehittäminen ja palvelutason parantaminen. Toimintaperiaatteiksi eli Karkkilan kaupungin elinkeinopoliittisiksi linjauksiksi määriteltiin seuraavat:

1. Elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten kehittäminen on kaupungin ensisijainen elinkeinopoliittinen tehtävä.
2. Tärkein elinkeinopolitiikan kohderyhmä ovat kaupungissa jo toimivat yritykset, paikkakunnalle tulevat toissijaisiksi.
3. Nopea päätöksenteko: yritysten sijoittumisasiat ja niihin liittyvä kunnallistekniikka on hoidettava ensisijaisina
4. Toimiala- tai yrityskohtaista suosittavuusjärjestystä ei aseteta, annetaan kaikille yrityksille aloittamis- ja kilpailumahdollisuudet yleisten periaatteiden mukaisesti

Toimenpidealueina elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten turvaamiseen kuuluivat ohjelmassa työvoiman saatavuuden turvaaminen, maa- ja tonttipolitiikka, kaavoitus, kunnallistekniikka, asunnot, lastenhoito, ammattikoulutus, liikenne, kuntasuunnittelu ja elinkeinopoliittinen tutkimustoiminta eli kokonaisuudessaan varsin laaja kirjo toimenpiteitä, jotka koskivat käytännössä kaikkia kunnallisen organisaation osia. Ohjelman mukainen linjaus oli omien yrittäjäressurssien ja niiden kehittämisen ensisijaisuus. Sitä suunniteltiin tehtäväksi mm. elinkeinoasiamiehen ja elinkeinolautakunnan säännöllisellä yhteydenpidolla yrityksiin, osallistamalla yritykset kaavoituksen ja liikenteen suunnitteluun, toimitilajärjestelyillä, yritysneuvonnalla, yritystutkimuksilla ja – koulutuksilla sekä kaupungin hankintojen keskittämällä paikkakunnan yrityksiin. (Ek.ohj.,1982)

Matkailu nähtiin toimialana, jota teollisuuden ohella selvimmin voitiin kehittää. Myös sen pr-merkitys paikkakunnalle tunnustettiin. Elinkeino-ohjelmaan listattiin joukko konkreettisia kohteita, joita kaupungin alueella voitaisiin kehittää matkailullisesti. Kaupallisten palvelujen kehittämisen ja kehittämisen suhteen ei elinkeino-ohjelmassa oltu kovin optimistisia, niiden kehittyminen nähtiin lähinnä tapahtuvan muiden sektoreiden kautta tapahtuvan tulonmuodostuksen myötä. Maatilatalouden kehittämisen mahdollisuudet nähtiin tuotannon erikoistumisessa palvelemaan pääkaupunkiseudun markkinoita. Maatilatalouden merkitys oli kuitenkin jo tuolloin melko vähäinen. (Ek.ohj.,1982)

Tärkeimpänä elinkeinopoliittisena kehittämisalueena pidettiin kuitenkin teollisuutta, erityisesti työpaikkojen lisäämisen näkökulmasta. Teollisuuden pidettiin niin tärkeänä, että se voisi sivuuttaa muiden alojen kehittämishankkeet. Karkkilan Teollisuuskylä Oy:tä pidettiin kaupungin näkyvimpänä teollistamisvälineenä, jonka tehtävänä oli rakentaa yrityksille toimitiloja edullisin rahoitusehdoin ja kaupungin takauksin. Oletettiin, että yhtiön, toisin sanoen kaupungin rahoitusosuus olisi suuri alkuvaiheessa, mutta pienenisi projektin päästessä vauhtiin. Todettiin, että Teollisuuskylä Oy:n osakepääomaa oli korotettava tarvittaessa ja että Teollisuuskylä Oy käyttää omaisuuttaan valtuuston hyväksymien ohjeiden mukaisesti. Tärkeänä tavoitteena oli myös turvata teollisuuskylälle riittävät maa-alueet ja sijoittuville pienyrityksille vastaanottotilat. Tavoitteena oli saada metalliteollisuuden lisäksi uusia toimialoja (puu, kemia, elektroniikka) edustavia yrityksiä toimimaan Karkkilassa, jotta toiminta ei olisi suhdanteista riippuvaista. (Ek.ohj.,1982)

Myös tiedottaminen ja markkinointi olivat mukana elinkeinopoliittisen ohjelman toimenpidevalikoimassa. Markkinoinnin merkitys tunnustettiin ja katsottiin, että siihen kannattaa panostaa. Elinkeino-ohjelmassa esitettiin erilaisia keinoja tunnettuuden lisäämiseksi esitteiden, ilmoitusten ja markkinointikampanjoiden toteuttamisesta messujen järjestämiseen ja tienvarsikyltteihin. Todettiin myös, että tehokkainta markkinointia oli onnistuneista saavutuksista tiedottaminen. (Ek.ohj.,1982)

Elinkeino-ohjelman mukaan elinkeinopoliitiikan hoito Karkkilassa kuului kaupunginhallituksen vastuulle. Elinkeinolautakunnan tehtävä oli luonteeltaan valmisteleva: tehdä ehdotuksia elinkeinojen edistämiseksi, osallistua elinkeinopoliittiseen suunnitteluun ja tutkimukseen sekä pitää yhteyttä viranomaisiin ja yrityksiin. Elinkeinopoliitiikan toteuttajista mainittiin ainoastaan elinkeinoasiamies.<sup>1</sup> (Ek.ohj.,1982)

Kokonaisuudessaan Karkkilan elinkeinopoliittisen ohjelman sisältö vastasi varsin pitkälle ajankohdan yleistä elinkeinopoliitiikkaa muualla Suomessa. Paikallisesti historialliset

---

<sup>1</sup> Mielenkiintoinen määrittely: vaikka yhtiö oli kokonaan kaupungin omistuksessa, elinkeino-ohjelmassa Karkkilan Teollisuuskylä Oy:tä ei luettu mukaan varsinaiseen elinkeinotoiminnan edistämisenorganisaatioon, vaan se oli ”näkyvin teollistamisen väline”. Toisaalta sama henkilö, vuosina 1979 - 1984 Elinkeinoasiamies 1 ja vuodesta 1984 lähtien 30.4.1992 saakka Elinkeinoasiamies 2 (päätoimisena toimitusjohtajana 1.-19.5.1992), toimi sekä kaupungin elinkeinoasiamiehenä että Teollisuuskyläyhtiön toimitusjohtajana. Teollisuuskylän toimitusjohtajuus oli muodollisesti elinkeinoasiamiehen sivutoimi 1.5.1992 saakka, vaikka käytännössä tehtäviä hoitavan henkilön työpanos painottui jo varhaisessa vaiheessa yhtiön puolelle sekä toiminnalliselta että taloudelliselta painoarvoltaan.

perusteet omaava ja siten myös jatkossa luonnollinen lähtökohta Karkkilassa oli teollistaminen ja erityisesti metalliteollisuuden satsaaminen, mutta teollistaminen elinkeinopolitiikan kärkenä samoin kuin markkinoinnin esiin nostaminen elinkeinopolitiikan välineeksi olivat aktiivisesti käytettyjä keinoja monilla muillakin paikkakunnilla.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi elinkeinopoliittisen ohjelman ”noudatettavaksi ohjeellisenä tehtäessä elinkeinopoliittisia ratkaisuja vastaisuudessa”. Näillä valtuuston tekemillä Teollisuuskyläyhtiöön liittyvillä perustamis- ja periaatepäätöksillä sekä yleisemmin elinkeinopolitiikkaan liittyvillä ohjelmallisilla periaatteilla ja työkaluilla ryhdyttiin toteuttamaan aikaisempaa aktiivisempaa elinkeinopolitiikkaa Karkkilassa. Seuraavissa luvuissa käydään läpi ne tapahtumat, jotka Karkkilan kaupungin elinkeinopolitiikan aktivoitumisesta seurasivat.

### **4.3. Teollisuuskylän kasvun vuodet: 1980-luku**

Elinkeino-ohjelman valmistuessa Karkkilan Teollisuuskylä Oy oli toiminut vajaat kaksi vuotta. Kaksi teollisuushallia oli rakennettu ja toiminta kokonaisuudessaan käynnistynyt ehkä odotettua hitaammin. Tästäkin syystä elinkeino-ohjelmassa toivottiin rohkeita ratkaisuja elinkeinopolitiikassa, vaikka korostettiin toisaalta pitkäjänteisyyttä ja malttia tuloksien odotuksessa. Ensimmäiseksi valmistunutta pienteollisuushallia laajennettiin ja vähitellen myös muita uusia yrityksiä alkoi sijoittua teollisuuskylään.

Kaupunginvaltuuston päätöksissä aktiivinen elinkeinopolitiikka ja uusien yritysten tulo paikkakunnalle näkyi vuosina 1980 – 1990 pääasiassa seuraavina toimenpidekokonaisuuksina:

1. Lisäsijoituksina Teollisuuskyläyhtiöön osakepääoman korotusten kautta.
2. Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n lainojen takauksina
3. Maan myyntinä ja vuokrauksena Teollisuuskyläyhtiölle ja muille yksityisille yrityksille
4. Kaavoituksena ja kunnallistekniikan rakentamisena

Vuosina 1980 – 1989 Teollisuuskyläyhtiön osakepääomaa korotettiin yhteensä seitsemän kertaa, jolloin alkuperäinen osakesijoitus kasvoi 600.000 markasta 3.350.000 markkaan (Kvalt 25.2.1980 §32, 24.3.1982 §52, 29.2.1984 §44, 17.10.1984 §178, 19.5.1986 §56, 27.4.1987 §74, 22.6.1987 §109, 20.6.1988 §95, 15.5.1989 §90). Osakepääoman korotukset rahoitettiin peruspääoman maa-apporttiosuutta lukuun ottamatta kaupungin talousarviomäärärahoista. Osakesijoituksille hankittiin vastinrahoitusta myymällä kaupungin omistamaa teollisuuskäyttöön tarkoitettua maata vuosina 1980 -1990 hieman yli 2.000.000 markalla Teollisuuskylä Oy:lle. Maakauppojen pääperusteena oli kuitenkin tonttien kustannusten siirtäminen teollisuuskylän investointikustannuksiin, jolloin Karkkilan Teollisuuskylä Oy pystyi maksimoimaan valtion investointiavustukset ja lainaetuisuudet. Paitsi kaupungin kanssa tehtävien maakauppojen rahoitustarpeella, perusteltiin osakepääoman korotuksiin liittyvissä valtuuston päätöspykälissä (emt.) osakepääoman korotustarpeita Teollisuuskyläyhtiön omarahoitusosuuksilla toimitilojen rakennusprojekteihin.

Toinen ja myöhemmässä vaiheessa paljon merkityksellisemmäksi osoittautunut valtuuston elinkeinopoliittinen päätössarja oli<sup>2</sup> toimitilojen rakennuttamiseen tarvittavien Teollisuuskyläyhtiön lainojen takaaminen. Kukin takauspäätös käsiteltiin erikseen ja niiden yhteydessä valtuusto sai tiedon lainojen käyttötarkoituksesta. Ensimmäiset takauspäätökset (24.4.1981 §107, 27.5.1981 §140 ja 25.5.1982 §90) liittyivät pienteollisuus- eli ns. vastaanottohallin rakentamiseen ja sen laajentamiseen. Sitten halleja alettiin rakentaa myös lukuisille sijoittuville yksittäisille yrityksille: Selluvilla Oy (Kvalt 17.6. 1982 § 116 ja 24.10.1982 §153), Hankintatukku –hanke (Kvalt 24.2.1983 §47), Karkkilan Metallityöt Oy (Kvalt 30.3.1983 §68) ja laajennus (27.10.1986 §127), Auto-Kehältä ostetun hallin saneeraus (Kvalt 25.4.1985 §123), pienteollisuushalli (Kvalt 19.6.1985 §153), konepaja R Nurmelta ostettava halli ja sen saneeraus (Kvalt 24.3.1986 § 33), Rannan Metalli Oy:n toimitilojen laajennus, puusepänhalli ja maalaamohalli (Kvalt 19.5.1986 §57 ja 16.6.1986 §64), uusi maalaamohalli (Kvalt 19.1.1987 §12), toimialansa vuoksi poikkeavana tapauksena Uudenmaan mielisairaanhuoltopiirin kuntainliitolle rakennettu Karkkilan kuntoutuskoti (Kvalt 22.6.1987 §110), Perlo-Pesu Ky:n teollisuushallihanke (Kvalt 28.9.1987 §148), Hitsaus ja Rakennustyö J. Ahon halli (Kvalt 28.9.1987 §149), yhteishalli

---

<sup>2</sup> perustamisvaiheessa vuonna 1979 tehdyn periaatepäätöksen sekä myöhemmän elinkeino-ohjelman (1982) mukaisesti

kuudelle yritykselle (Kvalt 27.1.1988 §7) ja hallin rakentamisen aloittaminen (Kvalt 27.1.1988 §8).

Poikkeuksen rakennettavissa tiloissa teki kaupunginvaltuuston 4.000.000 mk:n takauspäätöksellä (Kvalt 27.1.1988 §9) varsinaisesti käynnistynyt Moukaritien rivitaloasuntojen rakentamishanke. Vuonna 1989 valmistui myös 38 vuokratrivitaloasuntoa Kiinteistö Oy Sorvinrinteen lukuun. Samoin yhtiön toimialaan kuulumaton hanke tuli vireille vuonna 1989, kun Teollisuuskyläyhtiö aloitti Haapalan asuinalueen suunnittelun ja käynnisti vuoden 1989 lopulla myös 84 rivitaloasunnon rakentamisprojektin Haapalaan ns. Karkinpellon alueelle. Kaupunginvaltuusto teki loppuvuodesta periaatepäätöksen siitä, että Karkkilan Teollisuuskylä Oy rakentaa Haapalan kaupunginosaan päiväkodin ja kaupunki vuokraa tilat yhtiöltä lunastaakseen ne myöhemmin itselleen. (Kvalt 21.8.1989 §118)

Vaikka vuokra-asuntojen rakentaminen oli laaja-alaisesti katsottuna elinkeino-ohjelman mukaista yleisten elinkeinotoiminnan edellytysten luomista, projektin käynnistäessään Teollisuuskyläyhtiön hallitus ryhtyi toimintaan, joka ei kuulunut yhtiöjärjestyksen määräämään yhtiön toimialaan, kuten myöhemmin yhtiöstä tehdyssä erityistilintarkastuskertomuksessa huomautettiin.(ETTK I 1993, 17) Kaupunki yhtiön omistajana hyväksyi kuitenkin omasta puolestaan menettelyn valtuuston myöntäessä lainatakauksen määriteltyn käyttötarkoitukseen. Kasvunäkymät yrityksissä olivat hyvät ja niihin tarvittiin lisää työntekijöitä, jolle piti löytää asunnot. Asuntorakentaminen ylikuumentui 1980-luvun lopussa koko Suomessa, joten Karkkilassa ei oltu ainoita rakentajia. Yleinen 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa vallinnut kasvuoptimismi loi muutoinkin käsityksen, jonka mukaan nousukausi jatkuisi ikuisesti, eikä velkarahalla tehtyjen investointien riskejä silloin koettu todellisina.

Rahamarkkinoiden vapautumisen myötä Suomen Pankki lievensi rajoituksia pitkäaikaisen valuuttaluoton myöntämisessä. Pieni viittaus mahdollisiin riskeihin lainanotossa oli 7.4.1988 Teollisuuskyläyhtiön rahoituksen uudelleenjärjestelyjen yhteydessä<sup>3</sup>, jolloin kaupunginvaltuuston tekemän 14.000.000 mk:n lisätakauspäätöksen yhteydessä todettiin päätöksen perustelutekstissä rahoitusjakaumasta markka- ja valuuttalainojen suhteen:

---

<sup>3</sup> Teollisuuskylä Oy:n lainajärjestelyt uusiksi: toteutumassa uusia rakennusinvestointeja, yhtiöllä kalliita vanhoja luottoja ja syntymässä rahoitusvajetta. Rahoitusjakauma: Valtion investointirahasto 9.100.000 mk, Yrityksiä rahoittavat pankit 8.800.000 mk, Osuuspankkien Keskuspankki Oy (valuuttalaina) 14.000.000 mk, rahoitustarve yhteensä 31.900.000 mk, josta uutta lainaa 14.000.000 mk

”jolloin suhde valuutta- ja markkaluottojen välillä pysyisi hyvänä ja siten ei mahdollisuuden valuuttaluoton riski olisi kohtuuton” (Kvalt 7.4.1988 §51). Teollisuuskyläyhtiön hallinnon puolelta löytyy myös oletuksia mahdollisesta kurssiriskistä, kun hallitus päätti käynnistää selvityksen devalvaatorisikin siirtämisestä yhtiön rakentamissopimuksiin. (KT hpk 27.11.1989) Vuosina 1980 – 1988 Karkkilan kaupunginvaltuusto teki yhteensä 24 takauspäätöstä Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n ottamiin lainoihin. Konsensus harjoitetusta politiikasta vallitsi: kaikki takauspäätökset tehtiin valtuustossa yksimielisesti, eikä myöskään pöydällepanoehdotuksia ollut ennen kuin ensimmäinen särö nähtiin vuoden 1989 lopulla: Teollisuuskyläyhtiön 37.500.000 mk:n arvoisen valuuttaluoton takauspäätöksen käsittelyn yhteydessä yksi valtuutettu esitti asian käsittelyn siirtämistä<sup>4</sup>. Esitys raukesi kannattamattomana ja takauspäätös oli yksimielinen. (Kvalt 11.12.1989 §171) Teollisuuskyläyhtiön pitkäaikainen vieras pääoma vuoden 1988 lopussa oli 35.301.839,14 markkaa kasvaen hyppäyksellä vuoden 1989 loppuun mennessä yli kaksinkertaiseksi 86.865.200,82 markkaan. (ETTK I 1993, 10) Vierasta pääomaa hankittiin Teollisuuskyläyhtiöön sekä kaupungin takauksiin että kiinteistövuokuihin (haltijavelkakirjat) perustuvilla lainoituksilla. Valtuutetuilla ei ollut saatavilla ajantasaista kokonaistietoa yhtiön taloudellisesta asemasta, sillä Teollisuuskylä Oy:n raportointi omistajalle tapahtui harvakseltaan ja pääasiassa virallisten tilinpäätösten pohjalta, kaupunginvaltuustolle viimeisen kerran elokuussa 1989, jolloin Toimitusjohtaja 2 esitteli vuoden 1988 tilinpäätöstä. (Kvalt 21.8.1989 §127)

Kaupunki määrittäi vuosittain omistamiensa tonttien myyntiperusteet. Teollisuus- ja liiketonttien hinnat määrättiin aina erikseen ja niissä saattoi olla tapauskohtaista liikkumavaraa. Kaupungin elinkeinopolitiikkaan liittyvät yritystonttien maakaupat tehtiin 1980-luvulla pääasiassa Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n kanssa. Maa-alueet ja tontit muodostivat sen fyysisen alustan, jolle teollisuuskylä rakennettiin. Näin paitsi varmistettiin teollisuuskylän sujuva laajeneminen, pystyttiin myös hyödyntämään valtion investointirahaston tuet täysimääräisinä kaikkiin kustannuksiin. Teollisuuskyläyhtiön kanssa vuosina 1980 – 1990 tehtyjen kahden maa-aluekaupan ja 24 teollisuustonttikaupan lisäksi kaupunki myi ja harvemmissa tapauksissa myös vuokrasi tontteja suoraan yksittäisille yrityksille. Näitä kauppvoja tehtiin vuosina 1980 – 1990 12 kappaletta, jolloin Karkkilasta sijansa löysivät mm. koneistamo Mansner Oy (Kvalt 27.4.1983 §87), Vattolan

---

<sup>4</sup> Tässä yhteydessä myös valtion investointirahaston luotot muutettiin valuuttaluotoiksi, koska niitä pidettiin houkuttelevampina edullisemman korkotason vuoksi.



kioski (Kvalt 28.9.1987 §152), Karkkilan kaivuu ja kuljetus (Kvalt 29.2.1988 §35), Esan Kaluste (Kvalt 7.11.1988 §154) ja yksi teollisuuskyläalueen ensimmäisistä yrityksistä, rautakauppa V. Leino Oy (Kvalt 27.11.1980 §183 ja 18.12.1987 §191), jonka lisämaa-alueen kauppa tammikuussa 1991 (Kvalt 21.1.1991 §16) jäi pitkäksi aikaa viimeiseksi kaupungin suoraan tekemäksi yritystonttikaupaksi. Kaupungin tonttikauppa käynnistyi uudelleen vasta vuonna 1997, jolloin Osuuskauppa Seutu osti kaupungilta tontin rakentaakseen sille ABC-ketjun huoltoaseman.

Kaavoitus ja kunnallistekniikan rakentaminen etenivät yhtäaikaaisesti teollisuuskylän kehittymisen kanssa. Pitkälän teollisuusalueen asemakaavoitus eteni pala palalta 1980-luvulla (Kvalt 15.10.1980 §154, 19.6.1985 §150, 29.9.1986 §116, 27.5.1987 §90). Kaavoitus aikaa vievänä prosessina oli usein jäljessä todellisesta rakentamistilanteesta. Kun Pitkälän asemakaava valmistui koko teollisuusalueelle (Kvalt 16.12.1991 §111), todettiin päätöksessä, että alue oli jo yhtä tonttia vaille valmis ja asemakaavan sisältö toteutuisi rakennusvalvontakäytännön kautta. Kunnallistekniikkaa tehtiin muun rakentamisen tahdissa ja alueen laajentuessa mm. sujuvat liittymät valtatie 2:lle olivat tärkeitä.

Myös muussa maapolitiikassa toimittiin kaavoituksen ja kunnallistekniikan rakentamisen lisäksi. Karkkilan kaupunki ei pystynyt tyydyttämään kasvavia asuntotarpeita omalla rahoituksellaan, joten tarvittiin uusia yhteistyökumppaneita. Tähän tarkoitukseen Karkkilan kaupunki perusti kiinteistöyhtiö Karkkilan Keskustakiinteistöt Oy:n yhdessä JOT-Yhtiöiden (Högforsin tehtaan uusi omistaja) ja Karkkilan Säästöpankin<sup>5</sup> kanssa. Perustamiskokous pidettiin 17.1.1989 ja yhtiö merkittiin kaupparekisteriin 25.10.1989. Yhtiö hankki omistukseensa Högforsin tehtaan aiemman omistajan Kymiyhtiön huomattavan maaomaisuuden (159 ha) Karkkilan keskustasta ja ryhtyi kaavoituksen kautta kasvattamaan tonttivarantoaan sekä rakennuttamaan asuntoja. Yhtiön omistamien maa-alueiden avulla kaupunki pääsi paremmin kontrolloimaan maapolitiikkaa ja sen kehitystä. Pyrkimyksenä oli turvata riittävät mahdollisuudet asuntotuotantoon ja asemakaavoja ajantasaistamalla asuntonttien myyntiin eli järjestää Karkkilan aktiivisen elinkeinopolitiikan myötä kasvaneisiin työmahdollisuuksiin tarttuville myös asumisen mahdollisuudet paikkakunnalta. Ratkaisu kiinteistöyhtiön perustamisesta, vaikka sitä perusteltiin kaupungin omien taloudellisten resurssien rajallisuudella, herätti jo

---

<sup>5</sup> Karkkilan Säästöpankki luopui myöhemmin omistusosuudestaan kiinteistöyhtiössä, jolloin omistajiksi jäivät Karkkilan kaupunki ja JOT-Yhtiöt (Karkkilan Konepajakiinteistöt Oy) yhtä suurilla omistusosuuksilla.

perustamisvaiheessa myös paljon arvostelua mm. yhden yrityksen suosimisesta kaupungin yhteistyökumppanina. Tähän viittaavat myös Valpola (1991, 51) ja Saarinen (1991, 93) kirjoituksissaan.

Kokonaisuutena Karkkilan elinkeinoelämä kehittyi ja monipuolistui huomattavasti 1980-luvulla. Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n alullepanemien hankkeiden myötä uusiin tai saneerattuihin toimitiloihin oli sijoittunut 1980-luvun lopussa 32 yritystä. Uusia työpaikkoja oli syntynyt Teollisuuskyläyhtiön rakentamiin tai rakennuttamiin toimitiloihin 270 ja tuotantotiloja oli rakennettu pääosin teollisuuskyläalueelle Pitkälään yli 20.000 m<sup>2</sup>, joten valtatie 2:n varren näkymät Karkkilan kohdalla olivat hyvin erilaiset kuin vuosikymmenen alussa. Ylivoimaisesti suurin osa investointi- ja sijoittumispäätöksiä tehneistä yrityksistä oli tuotannollista toimintaa harjoittavia. Myös tuotannollisten toimialojen monipuolistamispyrkimykset näyttivät onnistuneen kohtuullisesti. Teollisuuskyläyhtiön rooli oli muuttunut rakennuttajasta itse rakentajaksi ja se oli tuottanut paitsi toimitiloja, myös asuntoja töihin tuleville. Karkkilan väkilukukin oli kääntynyt jälleen kasvu-uralle: vuoden 1982 8.300:sta oli vuosikymmenen loppuun mennessä edetty yli viidelläsadalla, 8.818 asukkaaseen. Myös asukkaiden ikärakenne oli nuorentunut ja verotettavat tulot nousivat muuta maata nopeammin.

Elinkeinopoliittiset näkymät olivat siis vuosikymmenen päättyessä varsin hyvät ja valitut toimintatavat näyttivät tuottavan mitattavaa tulosta. Uuteen vuosikymmeneen siirryttiin varsin optimistisena ja näkymänä oli jatkaa toimintaa samalla linjalla, mutta erityisesti Teollisuuskyläyhtiössä yhä kiihtyvällä tahdilla. Teollisuuskyläyhtiön ja kaupungin johto sekä luottamushenkilöt uskoivat, että kasvu jatkuisi vuosi toisensa jälkeen, eivätkä lainarahalla otetut riskit tulisi realisoitumaan.

#### **4.4. Elinkeinopoliitiikan riskien kasautuminen: 1990-luvun alku**

Uusi vuosikymmen alkoi vilkkaan toiminnan merkeissä Karkkilan Teollisuuskylä Oy:ssä. Karkinpellon asuinalueen rakentaminen oli käynnissä ja päiväkodin sekä kerhotilan rakentaminen saattoi alkaa suunnittelun ja urakkaneuvottelujen valmistuttua. Vuoden aikana valmistuneet Karkinpellon 68 asuntoa vuokrattiin yrityksille työsuhdeasunnoiksi.

Varsinainen elinkeinoelämän edistäminen eteni myös isoin harppauksin: vuonna 1990 Karkkilan Teollisuuskylä Oy käynnisti toimintahistoriansa suurimman hallihankkeen, Santasalo-Vaihteet Oy:n tehdasrakennuksen suunnittelun ja rakentamisen. Tähän tarkoitukseen Teollisuuskyläyhtiö osti Karkkilan kaupungilta maa-alueen valtatie 2:n itäpuolelta. (Kvalt 19.3.1990 §38) Samaan hankkeeseen liittyen tehtiin myös sopimus alueella tarvittavan kunnallistekniikan sekä liittymän rakentamisesta valtatie 2:lta siten, että Teollisuuskyläyhtiö ja alueelle sijoittuva Karkkilan Polttoneste Oy rahoittivat hankkeen ja Karkkilan kaupunki korvasi kustannukset niille seuraavana vuonna.(Kvalt 21.5.1990 §69) Teollisuuskyläyhtiö toimi alkaneella vuosikymmenellä entistä laajemmin myös alueilla, joiden liittymä elinkeinotoiminnan edistämiseen oli löyhempi kuin suoranaississa yritystoimitilojen rakentamisissa tai rakennuttamisissa. Yhtiön kaupparekisteriin merkitty toimiala pysyi kuitenkin koko ajan samana eli ”rakentaa yritys- ja palvelutiloja yrittäjien käyttöön luovutettavaksi”. (ETTK I, 1993)

Voimakkaasti kasvanut Teollisuuskyläyhtiön rakennustoiminta, erityisesti Santasalo Vaihteet Oy:n tehdashanke, toi kasvavaa tarvetta erillisten rakennuttajapalveluiden järjestämiselle. Huhtikuussa 1990 Karkkilan Teollisuuskylä Oy oli mukana 30% omistusosuudella perustamassa ja alkupääomittamassa rakennusprojektien suunnitteluun ja johtamiseen erikoistuvaa Karpro-Konsultointi Oy:tä. Muina omistajina yhtiöön tulivat Karkkilan Keskustakiinteistöt Oy sekä yhtiön toimiva johto.(ETTK I, 1993)

Teollisuuskylä Oy:n kohteiden rakennuskustannukset kohosivat alkuperäisiä arvioita huomattavasti korkeammiksi useimmissa tapauksissa: esimerkkeinä hallin 29 (URT-Betoni Oy) rakentamisen kustannusarvio oli 3,0 mmk, mutta lopulliset kustannukset olivat yli 7,2 mmk ja hallin 32 (Peromaan Lihajalostamo Oy) rakennuskustannusarvio 6,9 mmk, mutta lopulliset kustannukset 12,7 mmk. (ETTK II 1993, 10-15) Kustannukset ylittyivät huomattavasti myös Kiinteistö Oy Sorvirinteen vuokra-asuntohankkeessa. Toisaalta yhtiön taloutta rasitti myös se, että merkkejä elinkeinoelämän suhdanteiden heikkenemisestä alkoi näkyä yhä enemmän ja niiden vaikutukset ulottuivat suoraan yhtiöön: Karkkilan Teollisuuskylä Oy osti konkurssipesältä takaisin Kalustepeusepät Oy:n teollisuushallin, vuokrasaatavia kertyi aikaisempaa suurempia summia ja useammalta vuokralaiselta ja niitä eteni ulosottomenettelyyn. Elokuussa 1990 valmistui OKO yritystutkimusosaston tekemä yritystutkimus Karkkilan Teollisuuskylä Oy:stä liittyen 66.000.000 mk:n lainahakemukseen OKO:lta. Teollisuuskyläyhtiön kannattavuus,

vakavaraisuus ja maksuvalmius todettiin tutkimuksessa heikoiksi. Tämä informaatio ei mennyt Teollisuuskyläyhtiön omistajan edustajien eli kaupungin luottamushenkilöelinten viralliseen käsittelyyn.

Laina-asiat saatiin järjestymään toista kautta ja joulukuussa Karkkilan kaupunginvaltuusto sai käsiteltäväkseen kaikki aiemmat takauspäätökset huomattavasti ylittävän esityksen Teollisuuskylä Oy:ltä. Yhtiö pyysi kaupungin omavelkaista takausta 73.000.000 mk:n valuuttalainaan Suomen Yhdyspankilta. Päätöspöytäkirjassa lainanoton perusteina mainittiin rahoitustarve teollisuushallien rakentamiselle Santasalo-Vaihteet Oy:lle ja makeistehdas CC-Candyland Oy:lle sekä maan hankinnalle ja kaupungin varikon rakentamiselle. Takauspäätös vaati 2/3 määräenemmistön tullakseen hyväksytyksi. Asian käsittelyn siirtoa esitettiin, mutta äänin 22-7 valtuusto päätti jatkaa sitä. Takauksen hylkäsesitysikin raukesi kannattamattomana, joten kaupunginvaltuusto hyväksyi esityksen muuttamattomana. (Kvalt 10.12.1990 §145)

Vuoden 1990 aikana Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n pääosin omana tuotantona rakentamia halleja otettiin käyttöön 3.800 kerrosneliometriä, lisäksi valmistuivat Haapalan päiväkoti, kerhotalo ja Karkinpellon 68 asuntoa. Osa teollisuushalleista oli erikoisrakenteisia, mm. lihanjalostuslaitos. Työpaikkoja teollisuuskylän alueella oli nyt noin 600 ja työttömyysaste 2,0 % vastasi käytännössä täystyöllisyyttä. Todellisuudessa työvoimapulaa oli ollut jo parin vuoden ajan. Myös Karkkilan väkiluku kasvoi edelleen ollen vuoden 1990 lopussa 8928 asukasta. Teollisuuskyläyhtiön toimintakertomuksessa vuodelta 1990 todettiin, että asetetut tavoitteet, joista osa oli määritelty jo yhtiön perustamisen yhteydessä, saavutettiin kuluneen vuoden aikana (KT ypk 12.6.1991).

Karkkilan kaupungin elinkeinopoliittiset tavoitteet näyttivät siis toteutuvan ja Teollisuuskyläyhtiön talouskin näytti virallisessa tilinpäätöksessä vielä voitolliselta, kirjanpidon tulos oli 5.021,92 markkaa. Yhtiön pitkäaikaiset velat vuoden 1990 lopussa olivat sen sijaan nousseet jo 117.914.971,58 markkaan. Valuuttaluottojen osuus lainakannasta oli 54.000.000 markkaa ja potentiaalinen kurssitappio<sup>6</sup> yli 2 mmk:n. Kotimaisten lainojen korkotasoa oli kuitenkin noussut selvästi, joten yhtiön toimintakertomuksessa mainittiin, että valuuttaluotot olivat edelleen edullisempi vaihtoehto

---

<sup>6</sup> Tarkoitetaan, että jos kaikki valuuttalainat olisi maksettu kerta-suorituksena pois tilinpäätöspäivänä, kurssitappion määrä olisi ollut 2.177.094,37 mk (TOK, 1990)

kuin kotimainen markkaluotto. Korkeeron vuoksi valuuttaluottoja nostettiin osin ennen yhtiön omaa rahoitustarvetta ja sijoitettiin edelleen, jotta saatiin korkotuottoja. Siirtosaamisten, käytännössä maksamattomien vuokrien, määrä oli kaksinkertaistunut edellisvuodesta 1.800.000 markkaan. (KT hpk 6.5.1991) Tilintarkastajat totesivat tarkastuskertomuksessaan, ettei tilinpäätös ollut liitetiedoiltaan riittävä ja että tulosseurannan kehittäminen olisi välttämätöntä. (ETTK I, liite 3) Omistajan, eli kaupungin edustajista koostunut yhtiökokous vahvisti vuoden 1990 tilinpäätöksen ja myönsi vastuuvapauden hallitukselle ja toimitusjohtajalle. (KT ypk 12.6.1991) Myös kaupungin tilintarkastuskertomuksessa vuodelta 1990 esitettiin huoli kaupungin takausvastuista Teollisuuskylä Oy:n lainoista. Tässä vaiheessa niiden suuruus oli noin 130.000.000 mk. Tarkastuskertomuksessa korostettiin, että kaupungin elinkeinopolitiikkaa tulisi hoitaa hallittavissa olevin riskein ja että kaupunginhallituksen tulisi aktiivisesti valvoa omistamiensa yhtiöiden toimintaa ja talouden kehitystä. Tilintarkastuskertomus valmistui elokuussa 1991, jolloin taloudellinen lama oli jo tosiasia koko Suomessa ja asioiden kulkuun oli käytännössä mahdotonta paikallistasolla enää vaikuttaa.

Karkkilan kaupunginvaltuusto käsitteli suoranaisesti elinkeinopolitiikkaan liittyviä asioita vuonna 1990 vain kolmessa päätöspykälässä. Lisäksi (Kvalt 10.12.1990 §147) todettiin rutiininomaisesti kaupungin omistamien tonttien myyntiperusteiden yhteydessä, että teollisuustonttien hinnat vahvistetaan erikseen. Toki valtuuston tekemät maakauppa- ja takauspäätökset mahdollistivat keskeisesti Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n toiminnan –ja samalla siirsivät viimesijaisen taloudellisen vastuun valtuuston kautta kaikille kaupunkilaisille. Elinkeinoasioiden valtuustokäsittelyjen vähäisyys kuvastaa kuitenkin selvästi sitä, miten valtuuston toimintahorisontti ja varsinainen ohjaava rooli elinkeinopolitiikassa oli rajoittunut. Samanaikaisesti Teollisuuskyläyhtiön puolella operatiivinen toiminta eteni jopa hengästyttävällä vauhdilla.

Vuoden 1991 rahallisesti merkittävin valtuuston tekemä elinkeinopoliittinen päätös oli 35.000.000 markan omavelkaisen takauksen myöntäminen Karkkilan Keskustakiinteistöt Oy:n ottamiin lainoihin<sup>7</sup>. Kaupunginvaltuusto käsitteli asiaa kolme kertaa: ensimmäisellä kerralla asia jätettiin pöydälle ja toisella kerralla esitys hylättiin. Kolmannessa käsittelyssä takauspäätös sai taakseen tarvittavan 2/3 määräenemmistön valtuutetuista, sillä esitys

---

<sup>7</sup> Lainoista 23.000.000 mk valuuttaluottona ja 12.000.000 mk markkaluottona

hyväksyttiin äänin 30 – 4. (Kvalt 11.3.1991 §23, 15.4.1991 §40, 27.5.1991 §53) Takauspäätöksen lisäehtona valtuusto edellytti Keskustakiinteistöt Oy:n toiselta osakkaalta Karkkilan Konepajakiinteistöt Oy:ltä 17.500.000 mk:n vastasitoumusta ja sen hallituksen jäseniltä sitoumusta, ettei yhtiön omaisuutta myydä alihintaan ja ettei Konepajakiinteistöt Oy anna vakuuksia ulkopuolisille yli 22 mmk:n arvosta.

Toinen merkittävä, vaikkei suoranaisesti elinkeinopolitiikkaan liittyvä, valtuuston tekemä päätös oli rakennuttaa kaupungin varikko ja paloasema Karkkilan Teollisuuskylä Oy:llä. Suunnittelu käynnistyi vuonna 1990 ja rakentamissopimukset tehtiin vuonna 1991. (Kvalt 21.1.1991 §17, 16.12.1991 §109) Päätös kuvaa hyvin toimintapolitiikkaa, jota Teollisuuskylä Oy:n suhteen Karkkilassa harjoitettiin. Jos kaupunki tarvitsi uusia toimitiloja tai rakennettiin asuntoja, ne rakennutettiin ja rahoitusjärjestelyt tehtiin yhtiön kautta tai jos tarvittiin yritystoiminnan edistämishankkeisiin liittyvää kunnallistekniikkaa, myös sen toteuttaminen ja rakennusaikainen rahoitus hoidettiin Teollisuuskyläyhtiön kautta. Tulkinnanvaraiseksi jää, oliko motiivina asioiden nopeampi eteneminen osakeyhtiössä, Teollisuuskyläyhtiön työntekijöiden työllistäminen, rahoitusjärjestelyjen sujuvuus vai kaikki edellä mainitut seikat.

Elinkeinopolitiikan seutuistuminen nousi mahdollisuutena esille Karkkilassakin jo 1990-luvun alussa. Kaupunginvaltuusto antoi lausunnon Länsi-Uudenmaan Kehittämiskeskus Oy:n perustamisesta. (Kvalt 23.9.1991 §76) Uudenmaan lääninhallituksen asettama työryhmä ehdotti kehittämiskeskuksen perustamista siten, että siihen kuulusivat Karkkilan lisäksi Lohjan kaupunki, Lohjan kunta, Nummi-Pusula ja Vihti. Kehittämiskeskukseen siirrettäisiin ensi vaiheessa kuntien elinkeinotoimet ja kuluttajaneuvonta. Tietoväylä- ja etäkeskustoiminta sekä kuntapalvelut tulisivat mukaan myöhemmin. Kaupunginvaltuusto totesi lausuntonaan, että Karkkilan kaupunki on valmis liittymään kehittämiskeskuksen osakkaaksi, jos muut kunnat ovat mukana. Karkkilan kohdalla hanke jäi kuitenkin muiden elinkeinopoliittisten tapahtumien jalkoihin ja se eteni vasta 15 vuotta myöhemmin vuonna 2006, kun kaupunginhallitus kokouksessaan 30.10.2006 (§251) päätti lähteä uutena tulijana mukaan Länsi-Uudenmaan Yrityskeskus Oy:n osakkaaksi. Karkkilan lisäksi yhtiössä ovat osakkaina Karjalohjan, Lohjan, Nummi-Pusulan ja Sammatin kunnat.

Tiedonkulusta valtuuston ja Teollisuuskyläyhtiön välillä esitettiin kasvavaa kritiikkiä. Teollisuuskyläyhtiön hallitus käsittelee asiaa kokouksessaan joulukuussa. Pöytäkirjassa

todettiin, että ”Koska on esiintynyt eräiden valtuutettujen taholta sopimatonta arvostelua yhtiötä kohtaan varsinkin sen panostuksista elinkeinoelämän toimintaolosuhteiden parantamisen suhteen, on katsottu tarpeelliseksi miettiä tulevia toimintaperiaatteita” (KT hpk 18.12.1990). Hallitus päätti muotoilla yhtiölle toimintaperiaatteet, jotka hyväksytettäisiin myös kaupungin luottamuselimillä. Erityisesti tiedotustoimintaan päätettiin kiinnittää huomiota, kuitenkin siten, ettei se loukkaisi salassapitovelvollisuutta. Käytännössä Teollisuuskyläyhtiön hallitus muotoili toimintaperiaatteita vuoden 1991 kokouksissaan useita kertoja (KT hpk:t 16.1.1991, 28.2.1991, 8.4.1991, 6.5.1991 ja 2.10.1991). Toimintaperiaatteita käsiteltiin myös kaupungin ja Teollisuuskyläyhtiön yhteistyöseminaarissa 25.-26.10.1991, jonka jälkeen kaupunginhallitus päätti kokouksessaan pyytää Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitusta –samoin kuin muitakin kaupungin omistamia yhtiöitä eli Karkkilan Keskustakiinteistöt Oy:tä ja Karkkilan Lämpö Oy:tä- tekemään esityksiä yhteistyösuunnitelmaksi. Siinä määriteltäisiin mm. kaupungin ja yhtiön työnjaon periaatteet, yhtiön toiminta-ajatus sekä yhtiön talouden hoidon ja tiedottamisen periaatteet. (Khall 28.10.1991 §900) Periaatteiden valmistelu jatkui edelleen Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n hallinnossa (KT hpk 6.11.1991) Asian loppuunsaattaminen siirtyi, eivätkä esitykset valmistuneet tai ehtineet kaupunginhallituksen tai -valtuuston käsittelyyn ennen kuin Teollisuuskyläyhtiön talouden ja toiminnan kriisiytyminen oli jo kauan sitten tapahtunut tosiasia.

## 5. KARKKILAN KRIISI: ELINKEINOPOLITIIKAN JA TALOUDEN YHTEENTÖRMÄYS

### 5.1. Kohti devalvaatiota

Teollisuuskyläyhtiön talousvaikeudet alkoivat hiljalleen tulla esille myös valtuuston päätöksissä. Kokouksessaan toukokuussa 1991 kaupunginvaltuusto hyväksyi kaupungin lyhytaikaisen luoton käyttöoikeuden korottamisen ja esitti samassa yhteydessä ponnin, jonka mukaan valtuusto edellytti, että sille annetaan kokonaisselvitys kaupungin taloudellisesta tilanteesta, johon sisältyy myös selvitys Teollisuuskylä Oy:n taloudellisesta tilanteesta. (Kvalt 27.5.1991 §52)

Teollisuuskyläyhtiön hallituksessa vaikeudet olivat konkreettisemmin esillä. Yritysten tilauskannat heikkenivät, maksuvalmius laski ja Teollisuuskyläyhtiön vuokrasaatavia alkoi kertyä yhä kasvavia määriä. Suhdanteiden heikkeneminen näkyi toisaalta myös uusia rakennusprojekteja suunniteltaessa, kun todettiin, että suhdanteiden myötä aliurakointien kustannukset olivat laskeneet. Yhtiö tarvitsi myös lyhytaikaista rahoitusta toimintansa pyörittämiseen. Rahoitusvajetta lisäsi myös se, että Karkkilan Teollisuuskylä Oy osallistui Karkkilan Keskustakiinteistöt Oy:n rahoitukseen myöntämällä sille suoraan lainaa ilman turvaavia vakuuksia, ensin 7.000.000 mk<sup>8</sup> ja myöhemmin 500.000 mk lisää. Laina myönnettiin lyhytaikaisena luottona, mutta Keskustakiinteistöt Oy ei pystynyt maksamaan sitä sovitussa aikataulussa takaisin ja Teollisuuskyläyhtiö joutui vastaavasti ottamaan lisää lyhytaikaista luottoa ja kiinnittämään sen vakuudeksi omistamiaan teollisuustontteja. (KT hpk:t 8.4.1991, 6.5.1991, 3.12.1991) Yhtiön hallitus päättikin pyytää Karkkilan kaupunkia nostamaan yhtiön osakepääomaa 1.650.000 mk:lla, jolloin osakepääoma nousisi kokonaisuudessaan 5.000.000 markkaan. (KT hpk 6.11.1991)

Teollisuuskyläyhtiössä oli aloitettu taloushallinnon kehittämisprojekti keväällä 1991, koska tilinpito oli toiminnan laajuuden ja monitahoisuuden vuoksi aiemmilla menetelmillä muodostunut vaikeasti seurattavaksi ja informaatio ei ollut ajantasaista. Esimerkkinä toukokuussa 1991 hallituksen kokouspöytäkirjassa todetaan, ettei hallituksella ollut vielä

---

<sup>8</sup> Lainapäätös hyväksyttiin yhtiön hallituksessa takautuvasti 8.4.1991, rahansiirrot tehtiin 28.3. ja 4.4.1991



mitään tietoa kuluvan vuoden taloustilanteesta. (KT hpk 6.5.1991) Talousseurantaa päätettiin tehdä enemmän omana työnä. Myös yhtiön toiminnallinen saneeraus tuli ajankohtaiseksi erityisesti taloustilanteen vaikeutumisen myötä. Vuoden 1991 aikana suunniteltiin alustavasti mm. omasta rakentamistoiminnasta luopumista ja sen siirtämistä erilliseen yhtiöön. Tavoitteena oli kaupungin vastuiden pienentäminen, devalvaatoriskien (osin jo tapahtuneiden) eliminointi ja avoin tiedottaminen. Toimintasuunnitelman ja sen aikataulutuksen teossa päätettiin käyttää apuna ulkopuolista yritystä Mecrator Oy:tä. Mecrator Oy oli tehnyt yhtiöstä perustutkimuksen lokakuussa 1991, jonka sisältämistä toimenpide-ehdotuksista, mm. toiminnan selkiinnyttämisestä ja riskien pienentämisestä, oli kirjeitse informoitu kaupunkia. Raporttia käsiteltiin myös kaupungin ja Teollisuuskyläyhtiön yhteistyöseminaarissa 25. – 26.10.1991. Teollisuuskylä Oy:n toimitusjohtaja 2 ja Mecratorin konsultti nimettiin hallituksen työvaliokuntaan selvittämään toimintasuunnitelma ja aikataulu toimenpiteille, joilla yhtiön ”tilanne selvitettäisiin ja saataisiin työrauha”. (KT hpk 20.12.1991)

Kulminaatiopiste Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n talouden kriisiytymiselle oli pakkodevalvaatio 14.11.1991, kun Suomen Pankin valuuttavarannot oli käytännössä menetetyt ja markka laskettiin kellumaan. Vuorokauden kellutuksen jälkeen markan devalvaatio oli 12,3 % ja valuutat kallistuivat 14 %. (Kiander & Vartia 1998, 26, 123-125) Tämä merkitsi Teollisuuskyläyhtiön valuuttariskien realisoitumista ja huomattavia tappioita yhtiölle. Vaikka kaikki seuraamukset eivät vielä olleet selvillä, Teollisuuskyläyhtiön talouden kriisiytyminen oli tosiasia.

Yhtiön todellisesta taloudellisesta tilanteesta ei kuitenkaan haluttu kertoa ulospäin muutoin kuin hallituksen taholta. Kun yhtiön tilintarkastaja loppuvuodesta 1991 oli yhteydessä valtuustoryhmiin kertoen näkemyksiään yhtiön heikosta taloudellisesta tilanteesta, otti Teollisuuskyläyhtiön hallitus tiukan kannan asiaan. Osakeyhtiölakiin vedoten tilintarkastajalle annettiin kehoitus pidättäytyä näistä toimenpiteistä ja toimimaan vain hallituksen kautta. (KT hpk 3.12.1991, 20.12.1991) Valtuustoryhmien puheenjohtajille järjestettiin joulukuussa 1991 tiedotustilaisuus, jossa yhtiön hallituksen puheenjohtaja, (=kaupunginjohtaja 2) ja toimitusjohtaja 2 selvittivät yhtiön tilaa ja tulevaisuudennäkymiä.

Vuoden 1991 lopussa valtiovalta, ts. Kauppa- ja teollisuusministeriö päätti vetää pois edustajansa Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n hallituksesta. Vetäytymisen virallisena

perusteena oli, että alunperinkin KTM:n oli tarkoitus olla mukana teollisuuskylissä vain käynnistymisvaiheessa, mutta on ilmeistä, että Teollisuuskyläyhtiön taloudellisen tilanteen ilmeinen kriisiytyminen oli merkittävin tekijä ministeriön vetäytymispäätöksessä. Toinen KTM:n edustajista kutsuttiin edelleen mukaan hallitustyöskentelyyn ulkopuolisena asiantuntijana ilman päätösvaltaa.

Hallituksen työvaliokunta (toimitusjohtaja 2 ja konsultti) jatkoivat hallinnon ja raportoinnin kehittämisprojektia alkuvuodesta 1992. Sen keskeisenä tuloksena oli, että useat Teollisuuskyläyhtiön omistuksessa olevat vuokratut teollisuushallit olivat tappiollisia: vuokratuotot eivät kattaneet vuosikustannuksia. Niinpä kun useat teollisuuskylän yritykset pyysivät alennusta hallivuokriinsa alentuneen maksukykyensä vuoksi, ei yhtiön huonon taloudellisen tilanteen takia niihin suostuttu, päinvastoin jouduttiin tekemään vuokrien korotuksia. Teollisuuskylä Oy:n hallitus totesikin, että lähivuosina yhtiön rooli tulisi muuttumaan elinkeinopoliittisesta yhtiöstä suuntaan, jossa sen olisi itse pyrittävä saamaan mahdollisimman suuri hyöty liiketoiminnastaan talousvaikeuksien voittamiseksi. (KT hpk 10.4.1992) Myös Karkinpellon asuinalue tuotti tappiota ja sen yhtiöittämisestä käytiin neuvotteluja. Muitakin saneerauskeinoja suunniteltiin. Rahoituksen saamisessa Teollisuuskyläyhtiölle oli myös ongelmia, kiinteistövakuudet eivät enää kelvanneet pankeille, ainoastaan kaupungin takaukset. Kaupunginvaltuusto myönsikin omavelkaisen takauksen 10.000.000 mk:n lainaan. Myös muita lyhytaikaisia rahoitusjärjestelyjä jouduttiin tekemään. (KT hpk:t 14.1.1992, 24.2.1992<sup>9</sup>, 16.3.1992, 10.4.1992); (Kvalt 27.4.1992 §30)

Huhtikuun 1992 lopulla kolme jäsentä ilmoitti eroavansa Teollisuuskylä Oy:n hallituksesta. Tämän jälkeen yhtiöllä ei ollut lainvoimaista hallitusta, joten ylimääräinen yhtiökokous kutsuttiin koolle. Myös Toimitusjohtaja 2:n toiminnan suhteen alkoi olla yhä kasvavia epäilyjä. Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n Toimitusjohtaja 2 erosikin yhtiön palveluksesta 20.5.1992.<sup>10</sup> Samana päivänä pidettiin ylimääräinen yhtiökokous, jossa hallitukseen nimettiin edelleen myös huhtikuussa eronneet jäsenet. Hallitus päätti hankkia yhtiölle tilapäisen toimitusjohtajan Mecrator Oy:ltä, kunnes uusi toimitusjohtaja valittaisiin.

---

<sup>9</sup> Tässä kokouksessa hyväksyttiin ensimmäistä kertaa myös konsulttiyhtiön laatima toimenkuva yhtiön toimitusjohtajalle.

<sup>10</sup> Toimitusjohtaja 2 ehti toimia Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n päätoimisena toimitusjohtajana 19 päivää. Karkkilan kaupungin elinkeinoasiamiehen toimeen hänet valittiin 30.1.1984 ja hän toimi Teollisuuskyläyhtiön sivutoimisena toimitusjohtajana 8.3.1984-20.5.1992

Teollisuuskyläyhtiön hallitus teki myös poliisille tutkintapyynnön Toimitusjohtaja 2:n epäillyistä taloudellisista väärinkäytöksistä. (KT ypk 20.5.1992, KT hpk 20.5.1992) Vuokratoimitusjohtaja veti yhtiötä kesän ajan ja Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n uusi vakinainen toimitusjohtaja aloitti 1.8.1992. Uuden toimitusjohtajan (3.) työpanos kului ensimmäisten vuosien aikana suurimmaksi osaksi Teollisuuskyläyhtiön taloudellisen tilan selvittämiseen, saneerausratkaisujen etsimiseen mm. yhtiön kiinteän omaisuuden (teollisuushallit, asunnot ym.) myyntijärjestelyillä ja yhtiöön liittyvien oikeudenkäyntien asioihin. Varsinaiseen elinkeinotoiminnan edistämiseen ja tilanteen osittaiseen normalisoitumiseen päästiin vasta vuoden 1996 aikana, jolloin esimerkiksi tehtiin uusi elinkeino-ohjelma 14 vuoden tauon jälkeen.(EK.ohj. 1996)

Varsinainen yhtiökokous pidettiin 16.6.1992 ja vuoden 1991 tilinpäätöksessä yhtiön taloudellisen tilan heikkeneminen näkyi selvästi. Toimintakertomuksessa todettiin investointitahdin jatkuneen vielä voimakkaana. Loput Karkkipellon asunnoista, 18 kpl, valmistuivat ja teollisuustiloja valmistui 9.000 krsm<sup>2</sup>, tärkeimpänä niistä Santasalo-Vaihteet Oy:lle rakennettu Tehdas 2000 –hanke. Rakennustoiminnan todettiin kuitenkin hiljentyneen laman myötä ja toimintakertomuksessa todettiin myös, että konkurssien lisääntymiseen jouduttaisiin varautumaan. Talousluvut toivat jo osittain ilmi yhtiön heikon tilanteen. Tilinpäätöksen mukainen tappio oli 4.323.351,57 mk. Teollisuuskylä Oy:n lainojen määrä oli 191.947.636,69 markkaa, joista valuuttalainoja oli 120.000 markkaa. Lainamäärä kasvoi huomattavasti kuluneen tilikauden aikana, nettolisäys oli noin 74.000.000 markkaa. Valuuttakurssitappioita oli kertynyt yhteensä 16.000.000 mk, niistä tulokseen kirjattiin n. 1.180.000 mk ja loppu jaksotettiin viidelle seuraavalle vuodelle. Toiminnallisen ja valuuttakurssitappion lisäksi yhtiöllä oli lainasaamisia yli 33.000.000 mk. Niistä pääosa aiheutui teollisuuskylässä toimivien yritysten yhtiöltä lunastamista teollisuushalleista, joiden lunastushinnat oli myönnetty lainana. Hallien omistusoikeudet olivat kuitenkin siirtyneet jo lunastustilanteessa vuokralaisille. Kun yrityksiä myöhemmin meni konkurssiin, osa halleista menetettiin konkurssipesille, lainat jäivät saamatta ja Teollisuuskylä Oy:lle aiheutui lisää tappioita. Tämä olikin tulevina vuosina yksi keskeisistä kysymyksistä Teollisuuskyläyhtiöön liittyvissä oikeudenkäynneissä, kun tutkittiin kaupungille mahdollisesti aiheutuneita vahinkoja. Varsinaisessa yhtiökokouksessa 16.6.1992 tili- ja vastuuvapautta ei myönnetty hallitukselle vuodelta 1991 7,5 mmk:n Karkkilan Keskustakiinteistöt Oy:lle myönnetyn riskiluoton osalta. Toimitusjohtaja 2:lle tili- ja vastuuvapaus jätettiin kokonaan myöntämättä.

Huoli kaupungin taloudellisesta tilasta levisi valtuustoryhmissä. Liberaali- ja keskustaryhmät esittivät valtuustoaloitteessaan, että oli kiireesti asetettava työryhmä selvittämään koko kaupungin taloudellista tilannetta, siitä syntyviä säästötoimenpiteitä ja kaupungin tulevaa palvelutasoa. (Kvalt 10.9.1992 §59) Kokoomuksen valtuustoryhmä teki valtuustokyselyn, jonka mukaan kaupunginhallituksen tuli antaa kiireellinen selvitys siitä, mihin toimenpiteisiin ryhdytään talouden tasapainottamiseksi. (Kvalt 10.9.1992 §60)

Lokakuussa 1992 järjestettiin kunnallisvaalit, joten valtuustoryhmien esittämiä aloitteita kaupungin taloudelliseen tilaan liittyen voidaan tulkita myös kunnallisvaalikamppailuun liittyvinä paikallispoliittisina esilletuloina. Valtuutetut ja valtuustoryhmät käyttivät aloitteita yleisesti politikoinnin välineenä tuomassa haluttuja asioita julki politiikan näyttämölle. Aloitteen jättävä taho pyrkii usein luomaan mielikuvan, että kun asia on tuotu esille valtuuston kokouksessa, on se ikään kuin jo hoidettu aloitteen tekijän toimenpitein.

Teollisuuskylä Oy:n taloudellista ahdinkoa oli pakko paikata osakepääoman korottamisella, josta kaupunginvaltuusto teki päätöksen lokakuussa. (Kvalt 26.10.1992 §67) Samassa kokouksessa oli käsittelyssä vuoden 1992 lisätalousarvio. Käsittelyn yhteydessä valtuusto hyväksyi ponnin, jonka mukaan kaupunginhallituksen tuli selvittää taloudellisin laskelmin vaihtoehdot siitä, mitä merkitsisi kaupungin omistamien yhtiöiden alasajo lähimmän viiden vuoden kuluessa tai kaupungin varojen lisäsijoittaminen yhtiöihin niiden ylläpitämiseksi toimintakykyisinä. (Kvalt 26.10.1992 §68)

Kunnallisvaalien tuloksen mukaisesti valtuuston paikkajakauma, yhteensä 35 paikkaa, vuosille 1993 – 1996 muodostui seuraavaksi, (suluissa paikkajakauma valtuustokaudella 1989 – 1992): Vasemmistoliitto 12 (alunperin SKDL 6 ja Demokraattinen vaihtoehto 7, myöhemmin Vasemmistoliitto 12 ja Deva 1) paikkaa, Suomen Sosiaalidemokraattinen puolue 11(9) paikkaa, Kansallinen Kokoomus 5(8) paikkaa, Liberaalinen Kansanpuolue 3(2) paikkaa, Suomen Keskusta 2(3) paikkaa ja Vihreä Liitto 2(0) paikkaa. Uusia valtuuston jäseniä tuli valituksi 15, vanhoista valtuutetuista 20 sai pitää paikkansa. Uudella valtuustolla oli edessään vaikea taival kaupungin heikon taloudellisen tilanteen selvittämisessä ja parannuskeinojen etsimisessä.

## 5.2. Hallinnollinen kriisi

Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n ylimääräisen yhtiökokouksen toimeksiannosta käynnistetty yhtiön hallintoon kohdistuva erityistilintarkastus ajalta 1.4.1984 – 31.7.1992<sup>11</sup> valmistui toukokuussa 1993. Erityistilintarkastuskertomuksessa esitettiin varsin murskaava näkemys yhtiön hallinnosta: sen mukaan yhtiön hallitus oli laiminlyönyt valvontavastuunsa, mistä oli aiheutunut tappioita yhtiölle. Puutteita oli sekä raportoinnissa että rakentamista koskevassa päätöksenteossa, jossa oli otettu kohtuutonta riskiä. Luottoja oli myönnetty ilman turvaavaa vakuutusta ja osakeyhtiölain vastaisesti. Hallitus oli myös ylittänyt toimivaltansa ryhtymällä yhtiön toimialan ulkopuolella olevaan toimintaan (päiväkodin, asuntojen ja kaupungin varikon rakentaminen). Tarkastuskertomuksen mukaan Toimitusjohtaja 2 oli laiminlyönyt tehtävänsä kirjanpidon lainmukaisuudessa ja varainhoidon luotettavuudessa eikä jäävyissä säännöksiä oltu huomioitu oman yhtiön käyttämisessä Teollisuuskyläyhtiön rakennustoimintaan. Myös tilintarkastusta moitittiin siitä, ettei se ollut puuttunut yhtiössä esiintyneisiin puutteisiin ennen vuotta 1990. Erityistilintarkastuskertomuksessa käytiin läpi myös Teollisuuskylä Oy:n taloudellisen tilan kehittymistä samalta ajanjaksolta. Yhtiön käyttöomaisuuden kirjanpitoarvo vuoden 1991 lopussa oli noin 140 mmk, kun pitkäaikaisia lainoja oli noin 192 mmk. Kaupungin takaamia lainoja oli siten osin käytetty entisten lainojen maksuun, korkokulujen ja valuuttatappioiden kattamiseen eikä uutta omaisuutta ollut kertynyt lainojen vastineeksi. Rakennuttamisen kilpailuttaminen oli ollut puutteellista ja kun kustannuksien ylityksiä ei oltu siirretty vuokriin, oli toiminta myös sitä kautta muodostunut tappiolliseksi. Rakennusaikaisia kuluja ja rahoituksen korkokuluja sekä kurssitappioita oli aktivoitu eli merkitty käytetyn kirjanpitokäytännön mukaisesti taseen puolelle, joten vuosittainen tilikauden tulos ei suoraan kertonut omistajille yhtiön koko tilannetta ja kulurakennetta, vaan se olisi ollut osin luettavissa taseen puolelta.

Korkeimman oikeuden 21.1.1999 antaman tuomion ja siihen liitetyn Lohjan käräjäoikeuden 12.6.1996 ratkaisun perusteluissa todettiin, että tarkkaa selvitystä siitä, mikä on ollut Teollisuuskyläyhtiön todellinen taloudellinen tilanne vuosina 1988-1990 on mahdotonta saada. Edelleen todettiin, että todennäköisesti todellinen taloudellinen tilanne asettui jonnekin erityistilintarkastuskertomuksen ja virallisten tilinpäätösten esittämien informaatioiden väliin. (KO 1999 liite, 80-89)

---

<sup>11</sup> Toimitusjohtaja 2:n koko toiminta-aika yhtiössä sekä sitä seurannut kesä.

Erityistilintarkastuksen valmistuttua kaupunginhallitukselle alkoi vähitellen selvittää Teollisuuskyläyhtiön taloudellinen tilanne: yhtiön saatavat olivat epävarmoja, osakepääoma oli menetetty, tulevat tappiot olisivat oletettua merkittävästi suurempia ja yhtiö oli käytännössä ollut selvitystilassa jo useita vuosia. Elinkeinopolitiikan nimissä otetut toimintahorisontiltaan kapealle ja siten suhdanneherkälle ja haavoittuvalle teollistamispolitiikalle perustuneet riskit olivat laman myötä realisoituneet. Yhtiöllä ei ollut heikossa markkinatilanteessa mitään mahdollisuutta selviytyä tilanteesta pelkästään omin voimin ja takausvastuut tulisivat ainakin osittain kaupungin kannettaviksi. Alun perin ainakin Teollisuuskyläyhtiössä oli käsitys, että erityistilintarkastus raportoidaan valtuustolle (KT ypk 27.4.1993). Raportointi tapahtui kuitenkin kaupunginhallitukselle ja se määräsi erityistilintarkastuskertomuksen salaiseksi, joten Teollisuuskyläyhtiön hallituksessa sitä ei käsitelty. Sen sijaan Toimitusjohtaja 3 informoi sekä hallitusta että ylimääräistä yhtiökokousta, ”kertoí yhtiön todellisen taloudellisen tilan” (KT hpk 27.5.1993, KT ypk 4.6.1993). Toimitusjohtajalla 3:lla toki oli tilanne hyvin tiedossa, sillä hänet oli aikanaan määrätty johtamaan erityistilintarkastusta.

Epäluottamus myös kaupunginjohtaja 2:a kohtaan kasvoi. Hänen epäiltiin syyllistyneen virkarikokseen tai menetelleen ainakin virkasäännön mukaisten virkavelvollisuuksiensa vastaisesti toimiessaan Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n hallituksen puheenjohtajana. Kaupunginhallitus pani vireille kaupunginjohtaja 2:n pidättämisen virantoimituksesta perusteenaan Karkkilan Teollisuuskylä Oy:stä laaditut erityistilintarkastusraportit ja Suomen kaupunkiliiton toimiston lausunto 19.5.1993, jonka mukaan Teollisuuskyläyhtiön hallitus, jonka puheenjohtajana kaupunginjohtaja 2 oli toiminut vuodesta 1986 lähtien, oli laiminlyönyt valvontavelvollisuutensa. Kaupunginvaltuusto ei kannatetusta esityksestä huolimatta saanut käsittelynsä pohjaksi erityistilintarkastusraporttia, koska kaupunginhallitus oli määrännyt sen salaiseksi.<sup>12</sup> Kaupunginvaltuusto pidatti kesäkuun kokouksessa kaupunginjohtaja 2:n virantoimituksesta täpärällä äänestyspäätöksellä 18 - 17, hävinnyt vastaesitys olisi määrännyt kaupunginjohtaja 2:n vuosilomalle ja lomautetuksi.<sup>13</sup> Päätöksestä jätettiin 11 eriävää mielipidettä. (Kvalt 21.6.1993 §52)

---

<sup>12</sup> Erikoistilintarkastuskertomukset ( joista jälkimmäinen, hallien rakentamisasioihin ja erityisesti niiden urakoiden kilpailutuksiin sekä kustannuksiin keskittynyt, valmistui 14.7.1993) tulivat sittemmin julkisiksi teollisuuskyläoikeudenkäynnin myötä.

<sup>13</sup> Kaupunginjohtaja 2 oli ollut jo väliaikaisesti pidätettynä virastaan kaupunginvaltuuston puheenjohtajan päätöksellä 1.6.1993 lähtien kaupunginhallituksen Kunnallislain 24 §:n 2 momentin perusteella (Khall 31.5.1993 §283) tekemän esityksen mukaisesti.

Samassa kokouksessa valtuusto päätti myös asettaa keskuudestaan 7-jäsenisen valiokunnan tutkimaan Teollisuuskyläyhtiössä ja Kiinteistö Oy Sorvinrinteessä kaupungille mahdollisesti aiheutuneet vahingot ja niiden suuruus sekä toimenpide-ehdotukset. Myös tämä asian käsittelyn yhteydessä tuotiin esille valtuutettujen tiedon puute: ”...koska erityistilintarkastuksesta tehdyt raportit ovat edelleenkin salaisia, eikä valtuutetuilla ole niiden sisällöstä kuin hämärä aavistus...” (Kvalt 21.6.1993 §53) Valtuusto päättikin antaa valiokunnan tehtäväksi selvittää myös kaupungin hallinnossa tapahtunut yhtiöihin liittyvä asioiden valmistelu, esittely ja päätöksenteko. Edelleen kaupunginvaltuusto myös myönsi lisämäärärahan, jotta Karkkilan teollisuuskylän omaisuutta pystyttiin kiinnittämään vastavakuudeksi kaupungin myöntämille omavelkaisille takauksille.<sup>14</sup>

Eriyistilintarkastuskertomuksen perusteella Karkkilan kaupunki ja Karkkilan Teollisuuskylä Oy esittivät poliisille tutkintapyyntöä epäillyistä väärinkäytöksistä ja rikoksista. Tutkintapyyntö koski virasta pidätettynä olevaa kaupunginjohtaja 2:a, Teollisuuskylä Oy:n entistä toimitusjohtaja 2:a (jonka toimista Teollisuuskylä Oy:n hallitus oli tehnyt tutkintapyyntöä jo toukokuussa 1992). Lisäksi tutkintapyyntö ulotettiin koskemaan kaikkia Teollisuuskylä Oy:n hallituksen varsinaisia jäseniä (yhteensä 10 henkilöä) vuosilta 1988 – 1991 sekä yhtiön tilintarkastajaa. Tutkintapyyntö kohdistui mahdolliseen kolmeen törkeään petokseen liittyen Karkkilan kaupungin ryhtymiseen Teollisuuskylä Oy:n lainojen takaajaksi sekä kirjanpitorikosepäilyyn liittyen yhtiön kirjanpitomateriaalin mahdolliseen kätkemiseen. Syyllisten etsintä oli alkanut.

### **5.3. Kaupungin talouden tervehtämishjelma**

Karkkilan kaupungin talousarvio vuodelle 1993 sisälsi paitsi veroprosentin noston 17,50:stä 18,50:een myös mm. koko henkilöstön lomautukset kolmeksi viikoksi perusteena kaupungin huono taloudellinen tilanne. Tämä oli kuitenkin vasta alkua tuleville saneeraus- ja muille selvitystoimenpiteille. Kaupungin talouden selvittämistoimia jatkettiin kaupunginvaltuuston ja -hallituksen sekä henkilöstöjärjestöjen seminaareissa. Myös valtiovallan kanssa ryhdyttiin käymään neuvotteluja ja osin sisäasiainministeriön

---

<sup>14</sup> Osaa kiinnityksistä ei pystytty toteuttamaan, koska ne menivät vuonna 1991 Teollisuuskylä Oy:n hallituksen tekemien sitoumusten perusteella SSP:lle muiden lainojen vakuudeksi.

suosituksiin perustuen ryhdyttiin tekemään suunnitelmaa, jonka avulla kaupungin talouden syöksykierre saataisiin pysäytetyksi.

Elokuussa kaupunginvaltuusto sai hyväksyttäväkseen työn tulokset. Ensimmäinen tulos oli kaupungin talouden tervehdyttämishjelma, jonka valtuusto hyväksyi toimintaa ohjaavaksi periaatesuunnitelmaksi. Se sisälsi seuraavat toimenpiteet: veroäyri nosto 18,50 %:sta 19,75 %:in ja ennakkopäätös sen pitämisestä samassa tasossa vuosina 1995 – 1998<sup>15</sup>, sitova vuosikatetavoite vuonna 1994 vähintään 4,5 p/ veroäyri ja vuonna 1995 vähintään 6,7 p/ veroäyri, energialaitoksen yhtiöittäminen<sup>16</sup> sekä valtuuston työjärjestyksen ja johtosääntöjen uudistus. Lisäksi kaupungin omistamien yhtiöiden lainakantaa tuli vähentää suunnitelmien mukaisesti ja valtuusto teki myös periaatepäätöksen, ettei kaupungin takausten määrää enää lisättäisi. Kaupungin hallinto velvoitettiin noudattamaan tervehdyttämishjelmaa ja kaupunginhallitukselle delegoitiin yksityiskohtaisen aikataulun tekeminen sekä suunnitelman toteuttamisen vastuiden jako. Myös luottamushenkilöorganisaatio ja kaupungin toimintaorganisaatio päätettiin uudistaa. Lisäksi päätettiin tehdä esitys sisäasiainministeriölle, että Karkkila nimettäisiin erilliseksi kokeilukohteeksi tarvittavien poikkeamien myöntämiseksi. (Kvalt 18.8.1993 §61)

Oli selvää, ettei pelkällä veroprosentin nostamisella tai asiakasmaksujen korottamisella voitu saavuttaa tarvittavia säästöjä. Tässä vaiheessa ajatusmalli oli, että kaupungin tarjoamien palvelujen määrää tai tasoa ei tarvitsisi heikentää, vaan tehokkaammalla toiminnalla samat palvelut pystyttäisiin tuottamaan vähemmällä henkilömäärällä. Sinänsä tehostamistyötä oli tehty jo aiemmin riippumatta nyt syntyneestä taloudellisesta tilanteesta, sillä kaupungin henkilöstömäärää oli vähennetty vuoden 1990 lopun 580:stä 74 henkilöllä vuoden 1993 alkuun mennessä.

Kaupungin talouden tervehdyttämishjelmaan kuuluvina toimenpiteinä valtuusto päätti ensi vaiheen vähimmäismääränä 50 vakanssin henkilöstövähennyksistä. Tukitoimenpiteeksi irtisanottavalle henkilöstölle päätettiin perustaa yrityspaja yhteistyössä kaupungin ja työvoimaviranomaisten kanssa, jotta irtisanotut työntekijät voisivat muun mahdollisen yritystoiminnan lisäksi ryhtyä yrittäjinä tuottamaan palveluja kaupungille. Organisaatioon

---

<sup>15</sup> Kunnallisvero kävi tätäkin korkeammalla: vuosina 1995 ja 1996 Karkkilan veroprosentti oli 20,00 palaten sitten takaisin 19,75:een, jossa se on sittemmin pysynyt.

<sup>16</sup> Karkkilan Energia Oy:n ja Karkkilan Lämpö Oy:n osakkeet myytiin sittemmin Hämeen Sähkö Oy:lle valtuuston päätöksellä 17.10.1994 (§ 68)



jäävälle henkilöstölle päätettiin järjestää valmennusta uuteen organisaatio- ja toimintakulttuuriin. Jäljelle jäävän henkilöstön kohdalta päätettiin myös 6,67 %:n palkanalennuksesta loppuvuodeksi sekä 5 %:n palkanalennuksesta ja lomarahojen poistamisesta vuodelle 1994. (Kvalt 18.8.1993 §62) Irtisanomiset aloitettiin seuraavassa valtuuston kokouksessa 13.9.1993, jolloin lakkautettiin 23 ja osa-aikaistettiin 4 virkaa. Kokonaisuudessaan Karkkilan kaupungin palveluksessa olevan vakinaisen henkilöstön määrä väheni vuoden 1993 alun 506:sta vuoden 1996 loppuun mennessä 376:een eli 130 vakanssilla ja 25 %:lla. Palvelutason alenemiselta ei enää voitu välttyä.

#### **5.4. Uusi johtaja muutoksen läpiviejäksi**

Kaupungin ylin johto uudistettiin. Kaupunginjohtaja 2 oli edelleen pidätettynä virastaan, joten kaupunkia johtamaan tarvittiin joku muu. Ratkaisuna päädyttiin käyttämään ostopalveluna yksityistä konsulttiyhtiötä eli kaupungin operatiivinen johto luovutettiin konsulttien käsiin. Kaupunginjohtaja 2:n tilalle valittiin määräaikaisesti alun perin puoleksi vuodeksi muutosjohtajan nimikkeellä yksi Yritystaito Oy:n yritysconsulteista. Hänet nimitettiin suostumuksensa mukaisesti samalla toimimaan vs. kaupunginjohtajana. Valtuusto päätti johtosääntömuutoksista, joiden perusteella muutosjohtajalle tuli poikkeuksellisen laajat toimintavaltuudet: virkojen ja työsuhteiden täyttö, henkilökunnan irtisanominen, esittelyoikeus kaupunginhallitukselle sekä tarvittaessa lautakuntien esittelyoikeus (lukuun ottamatta holhouslautakuntaa), henkilöstön määräaikaiset siirrot keskukselta toiseen sekä kaupungin kassa- ja rahalimiittien tarkastusvelvollisuus. (Kvalt 18.8.1993 §64) Muutosjohtajan lisäksi käytettiin tarpeen mukaan apuna myös muita Yritystaito Oy:n konsultteja saneeraustoimien suunnittelussa ja muissa selvitystöissä.

Päätyminen yksityiseen konsulttiyhtiöön johtamaan kaupunkia oli varsin poikkeuksellinen ratkaisu. Ennen Karkkilan kaupunkia missään suomalaisessa kunnassa ei oltu päädytty vastaavaan. Ammattiosaamisen puute kaupungin johdossa oli vakinaisen viranhaltijan poissaolon takia ilmeinen ja on selvää, ettei luottamushenkilöjohdon resurssit, ajalliset tai ammatilliset, olleet riittävät tilanteen hallintaan. Mutta ratkaisu on poikkeuksellinen myös sitä taustaa vasten, että valtuutetut erityisesti kritisoivat useissa tilanteissa jäämistään marginaaliin päätöksentekijöinä elinkeinopolitiikkaan liittyvissä asioissa. Tosiasiallinen

valta ja päätöksenteko elinkeinopolitiikassa oli paennut edustuksellisten elinten ulottumattomiin Teollisuuskylä Oy:n hallitukselle tai vieläkin kapeammalle, muutaman henkilön ydinjoukolle. Kuitenkin päätyessään yhteistyöhön konsulttiyrityksen kanssa, muutosjohtajan nimittämiseen ja johtosääntömuutoksiin luottamushenkilöjohto eli kaupunginvaltuusto valitsi ratkaisun, jossa se siirsi vapaaehtoisesti merkittävässä määrin päätösvaltaansa paitsi viranomaisjohdolle myös tosiasiaa koko kaupunkiorganisaation ulkopuolelle. Ratkaisuksi vallan pakenemisen ongelmiin virallistettiin toimintamalli, joka epävirallisena toimintatapana oli aiheuttanut samanlaisia edustuksellisuuden ongelmia.

Myös muutosjohtajaretoriikka kertoo poikkeustilanteen korostamisesta, ei valittu johtajaa kaupungille vaan johtaja muutokseen: koska oli käynyt huonosti, kaiken oli muututtava. Syntyneessä kriisitilanteessa ryhdyttiin muuttamaan toimintatapoja tehokkuuden nimissä ja muutosjohtaja –nimikkeestä tuli symboli uudelle toimintatavalle. Muutoksen käsite lainattiin julkiselle puolelle suoraan yrityselämästä. Muita vastaavia kilpailukykykäsitteitä olivat mm. joustaminen ja kannustaminen. Näiden yrityslähtöisten käsitteiden tulo politiikkaan teki niistä myös keskeisiä ratkaisumalleja ongelmiin. (Kantola 2006, 175-176)

Muutosjohtaja piti luottamushenkilöjohdon eli valtuuston puheenjohtajiston ja kaupunginhallituksen sekä kaupungin tilintarkastajan ajan tasalla toiminnastaan viikoittaisilla raporteilla. Raportit koostuivat lähinnä napakoista, päivämäärät ja kellonajat sisältävistä tapahtumaluetteloista. Ne loivat kuvaa tehokkaasta, aikaansaavasta johtajasta, jonka palveluista maksettavat rahat eivät mene hukkaan. (Vr 30.8.-20.12.1993) Näiden raporttien lisäksi henkilöstölle julkaistiin muutosjohtajan laatimaa tiedotetta, jossa hän mm. kertoi etukäteen, millaisia saneeraustoimia oli odotettavissa tai vihjaili ”vielä ikävämmistä vaihtoehdoista”, elleivät ehdotukset menisi sellaisinaan läpi.<sup>17</sup> (Vt 20.9.-8.11.1993)

Muutosjohtajan ja ulkopuolisen yrityksen valintaa selvittämään kriisitilannetta voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, että se osittain siirsi vastuun epämiellyttävien päätösten tekemisestä pois omasta joukosta ulkopuoliselle, muualta tulleelle. Pienessä kaupungissa, jollaista Karkkila tyypillisesti edusti, ihmiset tunsivat toisensa ja päätöksien tekeminen liittyi miltei aina myös tuttuihin henkilöihin. Poliittisille päättäjille oli todennäköisesti helpompaa, kun osan näkyvimmistä ikävistä ratkaisuista teki heidän

---

<sup>17</sup> Hänninen (1999, 28) viittaa artikkelissaan kertoessaan tästä tiedottamistavasta Machiavellin periaatteisiin väkivallan ekonomiasta: hallitsijan on parempi olla vihattu ja pelätty kuin rakastettu.

sijastaan muutosjohtaja. Karkkilan kriisin selvittäminen henkilöityikin hyvin voimakkaasti muutosjohtajaan ulottuen varsinaisen tehtävän ulkopuolellekin.

## **5.5. Valtuuston kollektiivinen vastuunotto**

Teollisuuskylä Oy:n rahoituskriisin ratkaisuja etsittiin aktiivisesti. Neuvotteluja käytiin lainoja myöntäneiden pankkien ja muiden rahoituslaitosten sekä valtiovallan puolella eri ministeriöiden edustajien kanssa. Kaupunginvaltuusto edellytti, että eri vaihtoehdot rahoituksen kokonaisjärjestelyistä selvitetään ja asia tuodaan valtuuston päätettäväksi. Selvitystyöhön osallistuivat sekä muutosjohtaja ja Teollisuuskylä Oy:n Toimitusjohtaja 3 että kaupunginhallitus ja Teollisuuskylä Oy:n hallitus. Vaihtoehtoina olivat velkasaneeraus, hallitsematon tai hallittu konkurssi ja teollisuuskylän asteittainen kunnallistaminen. Velkasaneeraus karsiutui pois vaihtoehdoista, sillä se ei olisi ollut kaupungin edun mukaista, samoin hallittu konkurssivaihtoehto, sillä rahoittajat pitivät sitä liian suurena riskinä, eikä rahoituksen kokonaisjärjestelyä syntynyt. Kunnan omavelkaisen takauksen täysi turvaavuus oli pankeille valtakunnallinen periaatekysymys, joten pankkien neuvotteluvalmius koski lähinnä lainojen maksuaikataulua, ei niiden osittaistakaan anteeksiantoa. Rahoittajat ilmoittivat, että kaupungin tulisi ilmaista oma tahtonsa hoitaa asiansa ja vastata sitoumuksistaan.

Tahdonilmaus voitiin osoittaa kahta kautta: Kaupungin piti sitoutua siihen, että Teollisuuskyläyhtiötä ei päästetä konkurssiin ja valtuustossa oli oltava niin laaja yhteisymmärrys ratkaisusta, että rahoittajat voisivat luottaa kaupungin tahtoon hoitaa asiat. Ainoaksi vaihtoehdoksi jäi lopulta Teollisuuskyläyhtiön asteittainen kunnallistaminen. Kaupunginvaltuusto tekikin periaatteelliset ratkaisut kokouksessaan 29.11.1993 (§109): valtuusto päätti äänin 22-8, ettei Teollisuuskylä Oy:tä päästetä konkurssiin, että kaupunki ottaa suoraan vastattavaksi kaikki Teollisuuskylä Oy:lle kaupungin omavelkaisella takauksella annetut lainat ja että yhtiöltä siten tuleva saatava vakautetaan.

Valtuuston yhteisymmärrystä vaadittiin rahoittajien taholta todennäköisesti myös sitä taustaa vasten, että kaupunginhallitus ja valtuusto joutuivat jatkuvasti sekä lykkäämään talousvaikeuksien selvittelyyn liittyvien asioiden käsittelyä että äänestämään hyvin monista

päätöksistä. Myöskään kaupunginjohtaja 2:n asemasta ei päästy sopimukseen ja viralta pidättäminen jatkui edelleen päättyen vasta kesäkuussa 1994 kaupunginjohtaja 2:n ainakin muodollisesti vapaaehtoiseen eroon.

Varsinainen lainojen siirtopäätös tehtiin joulukuun kokouksessa. Kaupungin vastattavaksi siirrettiin markkavasta-arvoltaan noin 177.000.000 mk:n lainat ja Teollisuuskylä Oy:lle myönnettiin reilun 121.000.000 mk:n vakautettu laina<sup>18</sup>. Viimeistään tämän kokouksen myötä Karkkilan asukkaille selvisi, että valtuuston tekemillä päätöksillä otetaan kollektiivinen vastuu yhteisön nimissä: valtuuston myöntämän omavelkaisen takauksen realisoituessa maksu lankeaa kaikkien kunnan veronmaksajien kannettavaksi. Syntynyt tilanne voidaan kiteyttää päätöspöytäkirjan seuraavaan lauseeseen: ”Kun hallien ja asuntojen kirjanpitoarvot ovat merkittävästi korkeammat kuin niiden markkina- tai odotusarvot, joudutaan vakautettua lainaa käyttämään syntyvien tappioiden kattamiseen, ts. verovaroin maksetaan kannattamattomien investointien seurauksia.(Kvalt 13.12.1993 §118)”

## **5.6. Lainsäädännölliset ratkaisut: Lex Karkkilan synty**

Jo varhaisessa vaiheessa kävi selväksi, ettei myöskään valtion taholta ollut odotettavissa mitään erityisiä avustuksia tai muita vastikkeettomia määrärahoja tilanteen ratkaisemiseksi. Kaupungin taloudellinen tilanne oli kokonaisuudessaan kuitenkin niin vaikea, että erityisjärjestelyjä oli mietittävä. Teollisuuskyläyhtiön lisäksi kaupunki oli myöntänyt omavelkaisia takauksia Karkkilan Keskustakiinteistöt Oy:lle ja myös sen omat pääomat olivat menetetyt. Kummankaan yhtiön osakkeilla ei ollut substanssiarvoa omistajalle ja näytti todennäköiseltä, että myös Keskustakiinteistöt Oy:n lainoja tulisi kaupungin vastattavaksi. Työttömyyden nousun ja talouskriisin myötä kaupungin asukasluku kääntyi jyrkkään laskuun, vuokratulokset muuttivat pois Karkkilasta ja asuntoja jäi tyhjilleen, jonka seurauksena myös kaupungin vuokratyöyhtiölle oli myönnettävä vakautettua lainaa. Lisäksi kaupungin taloutta painoivat muut kunnallistekniset ja mm. kouluverkkoon tehdyt investoinnit. Kaupungin kyky järjestää välttämättömät peruspalvelut ja suoriutua taloudellisista velvoitteistaan alkoi olla uhattuna.

---

<sup>18</sup> Vuonna 1996 valtuusto teki osittaisen anteeksiantopäätöksen eli akordin 60.000.000 markan osuudelta Karkkilan Teollisuuskylä Oy:lle myönnetystä vakautetusta lainasta. (Kvalt 25.11.1996 §68)

Lokakuussa sisäasiainministeriölle jätettiin valtuuston 18.8.1993 päätöksen mukaisesti hakemus erityisaluekunnaksi. Neuvotteluja käytiin myös muiden ministeriöiden kanssa. Voimassaoleva lainsäädäntö ei kuitenkaan mahdollistanut valtion korkotukea tai lainaa yleisen taloudellisen tilanteen vakauttamiseksi. Tukimuodot, kuten esimerkiksi vuokra-asuntorakentamisen korkotuki, kohdistuivat tarkoin määriteltyjen, yksittäisten investointien tukemiseen. Harkinnanvarainen valtionapu ei tullut kyseeseen, koska Karkkilan kohdalla oli valtiovallan näkemyksen mukaisesti kyse omien päätösten ja riskisitoumusten vuoksi tulleista taloudellisista vaikeuksista, ei kunnasta riippumattomista tulo- tai menoperusteiden muutoksista tai elinkeinoelämän häiriöistä johtuvista vaikeuksista.

Tilanteen ratkaisemiseksi tarvittiin siten uutta lainsäädäntöä ja sitä ryhdyttiin valmistelemaan. Joulukuussa 1993 oli sisäasiainministeriön järjestämä tiedotustilaisuus Karkkilan lainojen rahoittajille. Tilaisuudessa kerrottiin tulossa olevasta lainsäädännöstä: oli suunnitteilla laki valtion korkotuesta ja poikkeustilasäädöksistä, mikäli kunnan johto lamaantuu. Rahoittajille annettiin informaatiota Karkkilan tilanteesta, erityisesti tulevan vuoden talousarviosta ja rahoituksen hoidolle saatiin heiltä myönteinen tahdonilmaus. (Vr 20.12.1993) Karkkila ei ollut tilanteessaan yksin, pankit tunnistivat myös muita riskikuntia, vaikkei niitä suoraan nimettykään.

Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (1994/658) säädettiin 15.7.1994. Se tunnetaan yleisesti Lex Karkkilan nimellä, koska Karkkila tilanne oli pääasiallinen syy lain säätämiseen ja Karkkila on ainoa kunta, joka lain piiriin kuuluvaa tukea on sittemmin saanut. Lain tarkoituksena on turvata poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen kunnan mahdollisuudet järjestää välttämättömät peruspalvelut kuntalaisille ilman, että veroprosenttia jouduttaisiin kohtuuttomasti korottamaan pitemmäksi aikaa muihin kuntiin verrattuna. Laissa säädetään tällaiselle kunnalle myönnettävästä valtion tuesta ja siihen liittyvistä menettelyistä. Valtion tuki voi koostua korkotuesta tai vakautetusta lainasta, joita piti hakea sisäasiainministeriöltä. Hakemukseen tulee liittää kunnan talouden vakauttamissuunnitelma. Korkotuki- tai vakautuslaina tuli käyttää luottolaitoksissa olevien lainojen maksuun. Valtion tuessa ei siis ollut kyse suorasta avustuksesta vaan se, mukaan lukien myös korkotuki, piti myöhemmin maksaa takaisin. Lakiin sisältyivät myös määräykset ns. kuntaselvityksen käynnistämisestä ja kuntaselvittäjän nimeämisestä, mikäli kunta ei enää kykenisi kohtuudella selviytymään

velvoitteistaan. Kuntaselvitys voidaan käynnistää kunnanhallituksen valtioneuvostolle tekemän esityksen perusteella tai jos kunta erityisestä syystä joutuu lain tarkoittamaan poikkeukselliseen taloudelliseen ahdinkoon.

Korkotuen hakemiseen liittyen Karkkilan kaupunginvaltuusto hyväksyi ensimmäisen Lex Karkkilan mukaisen talouden vakauttamissuunnitelman. (Kvalt 15.8.1994 §45) Sen tarkoituksena oli ensin hidastaa kaupungin lainamäärän kasvu ja sen jälkeen erilaisin toimenpitein leikata lainamäärät selvästi alemmaksi. Suunnitelman hyväksymistä edelsivät useat kriisiseminaarit, keskustelut ja väittelyt sekä ohjelman käsittelystä ja sisällöistä käydyt äänestykset. Mikäli vakauttamissuunnitelmaa ei olisi hyväksytty, kaupunginhallitus olisi esittänyt Lex Karkkilan mukaisen kuntaselvityksen aloittamista. Siinä tapauksessa Sisäasiainministeriö olisi asettanut ulkopuolisen henkilön imperatiivisella mandaatilla ratkaisemaan tilannetta. Ratkaisuun päästiin kuitenkin omin voimin ja sisäasiainministeriö hyväksyi tämän jälkeen Karkkilan kaupungin rahoituslaitoksilta saamia luottoja korkotukilainoiksi useilla erillisillä päätöksillä vuosina 1994 - 2000.

Voidaan myös pohtia, missä määrin yleinen talouslama, devalvaatio ja elinkeinoelämän häiriöt olivat Karkkilasta riippumattomia, ennalta-arvaamattomia tekijöitä. Asetelman tekee monitahoiseksi myös se, että valtio oli kuitenkin aktiivisesti mukana vaikuttamassa ja kannustamassa kunnallisen teollistamispolitiikan laajentumiseen ja mm. teollisuuskylien syntyyn sekä lainsäädännöllä että erilaisilla tukitoimenpiteillä ja kumppanuuksilla. Ilmeisesti valtiovallan tarkoituksena kuitenkin oli estää ”piikin avaaminen” kuntien ”liiallisen” riskinoton tukemiselle ja eräällä tavalla tehdä Karkkilasta myös varoittava esimerkki muille samanlaiseen riskinottoon perustuvaa elinkeinopolitiikkaa mahdollisesti harkitseville kunnille. Karkkilan kaupunkia käytettiin julkisuudessa erilaisissa keskusteluissa kauan Lex Karkkilan säätämisen jälkeen esimerkkinä kunnan yltiöpäisen riskinoton seurauksista. Tosin monissa tapauksissa virheellisesti kerrottiin paitsi Teollisuuskyläyhtiön myös kaupungin menneen aikanaan konkurssiin, mitä kumpaakaan ei tapahtunut. Konkurssikaupungin leima eli kuitenkin pitkään Karkkilan yllä ja maineen puhdistaminen vastaamaan muuttunutta todellisuutta on vienyt kauan aikaa.

## **6. TALOUDELLIS-HALLINNOLLISEN KRIISIN SEURAUKSET KARKKILASSA**

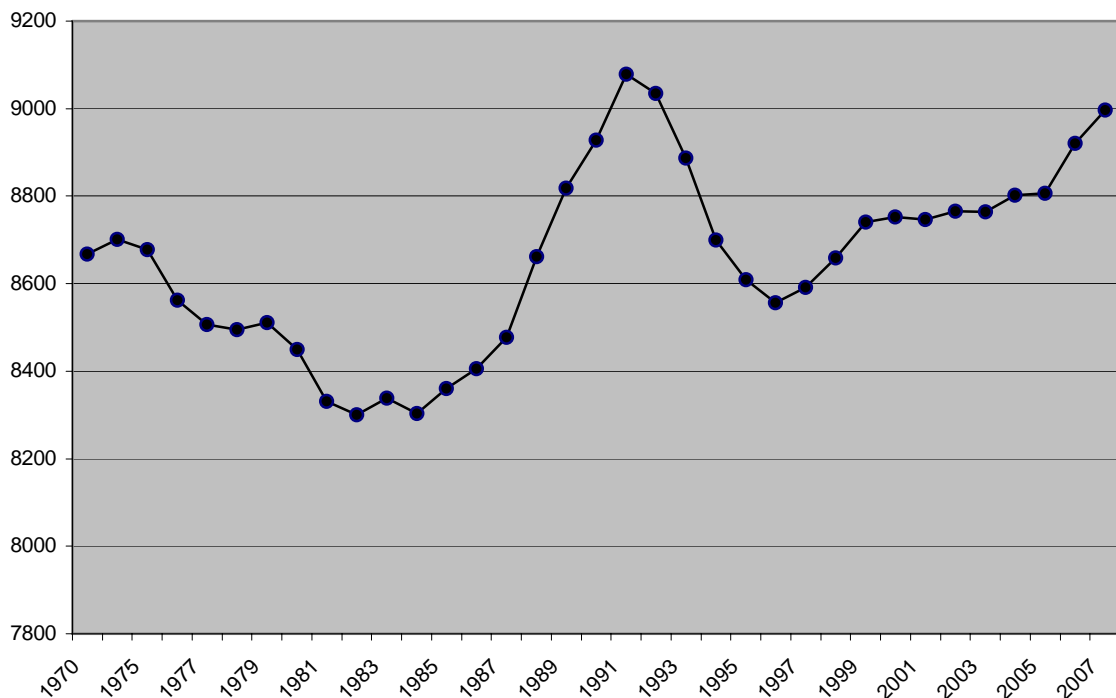
Varsinkin Karkkilan kriisin alkuvaiheessa oletettiin, eikä vähiten konsulttiyhtiössä, että Karkkilan kaupungin organisaatiosta olisi helposti löydettävissä runsaasti tarpeettomia töitä ja turhia kustannuksia ja että kohdistamalla toimenpiteet niihin saneeraustoimet olisi mahdollista toteuttaa nopealla aikataululla. Suunnitelmissa oli ottaa käyttöön monenlaisia hallintokokeiluja, mm. sairaanhoidon, opetustoimen ja aluetyön innovaatiomalleja. Puhuttiin myös valtuuston työskentelyn muuttamisesta päättäjävaltuustosta mahdollistavaksi valtuustoksi eli demokratian uudistamisesta sisältäpäin ja valtuuston siirtymisestä vuorovaikutteisemmaksi suhteessa kuntalaisiin, paikallisen kehityksen ja paikallistalouden aktivoijaksi (tästä enemmän esim. Majoinen, 1995).

Tavoitteena oli myös siirtyä sovellettuun tilaaja-tuottaja –malliin, jossa suuri osa kaupungin tuottamista palveluista voitaisiin kilpailuttaa ja ostaa edullisimmalta taholta, omasta organisaatiosta tai yksityisiltä markkinoilta. Käytännössä kaupungin palveluja yksityistettiin henkilöstövähennyksistä huolimatta kuitenkin varsin marginaalisesti, yksinkertaisesti mm. sen takia, ettei 9.000 asukkaan paikkakunnalla ollut olemassa yksityisiä markkinoita, joilta palveluja oltaisi voitu ostaa eikä markkinoita ollut kovinkaan helppoa tyhjästä luoda. Osin oli tunnistettava myös se tosiasia, etteivät yksityistämismallit sellaisinaan olleet siirrettävissä yrityselämästä kuntapuolelle.

Saneeraustoimien yhteydessä ei siten lopulta merkittävässä määrin luotu uutta kuntaorganisaatiota tai toimintakulttuuria. Asiaan vaikutti varmasti myös se, että merkittävä osa irtisanotusta henkilöstöstä työskenteli johto-, asiantuntija- tai ainakin esimiestehtävissä. Näin ollen irtisanomiset johtivat paitsi palvelutason rapautumiseen myös kaupungin ja sen palvelujen kehittämisen pysähtymiseen yli vuosikymmeneksi ja sitä kautta monien tuotantotapojen jälkeenjääneisyyteen. Palvelutuotanto järjestettiin näennäisesti itseohjautuviin tiimeihin ilman henkilöstöä, jolla olisi ollut asiantuntemusta ja vastuuta kehittämistyöstä ympäröivän yhteiskunnan ja sitä kautta kansalaisten tarpeiden ja vaatimusten muuttuessa. Saneeraustoimet toivat kaupungin organisaatioon pitkäksi aikaa myös varovaisen ja jopa pelokkaan ilmapiirin, mikä oli omiaan lannistamaan kehittämismyönteisyyttä ja aloitteellisuutta. Kokonaan erillisen tutkimuksen aihe olisi se,

mitä psyykkisiä ja sosiaalisia seurauksia tällaisesta voimakkaasta organisaatiomuutoksesta oli sekä ulossaneeratulle henkilöstölle että supistettuun organisaatioon jääneille työntekijöille.

Vaikka seuraukset kaupungin taloudellisen tilan heikkenemisestä olivat varsinkin alkuvaiheessa näkyvimmit kaupunkiorganisaation sisällä, seurauksia oli paljon muitakin. Keskeisimmät muutokset havainnollistuvat asukasluvun, työttömyysasteen ja kaupungin asukaskohtaisen lainamäärän kehittymisen avulla. Työpaikkaomavaraisuusaste on indikaattori, jota käytetään usein elinkeinopolitiikan onnistumisen numeraalisena mittarina.



Kuvio 1. **Asukasluvun kehittyminen Karkkilassa vuosina 1970 – 2007**  
(Väestörekisterikeskus)

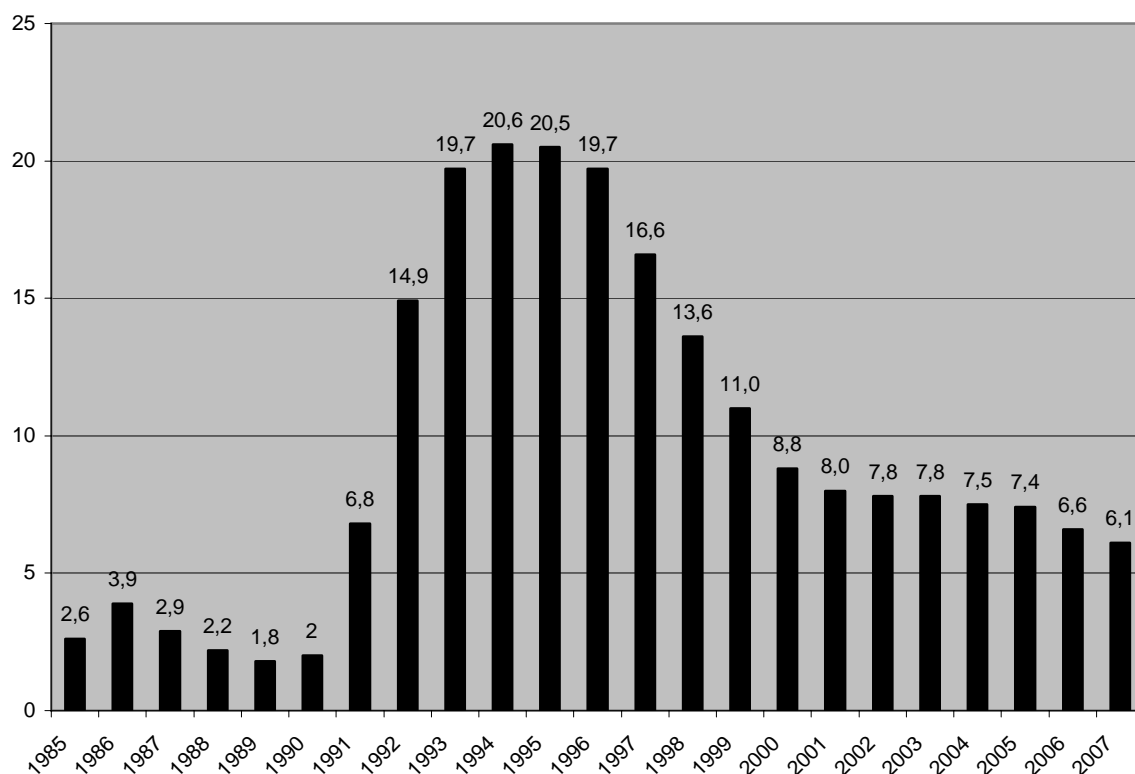
Karkkilan kaupungin asukasluku kääntyi jyrkkään laskuun: vuoden 1991 9.079 asukkaan huippulukemasta väkiluku laski vuoden 1996 loppuun mennessä 8.556:een, peräti 5,76 %. Sillä oli monia seurauksia. Asukkaiden poismuuton myötä tuli Karkkilassa myyntiin runsaasti asuntoja suhteessa niiden kysyntään, joten asuntojen hinnat laskivat. Kun asuntoja oli aikanaan ostettu korkeasuhdanteen vallitessa velkarahalla, toi hintatason putoaminen ongelmia kotitalouksille: asuntojen vakuusarvot eivät vastanneet otettuja lainoja eikä niitä voinut myydä, vaikka olisi ollut halua muuttaa pois paikkakunnalta. Osin asuntoja oli



käytetty myös yritystoiminnan vakuutena, joten yksityisen omaisuuden arvon laskun seuraukset ulottuivat myös yritystoiminnan puolelle.

Karkkilan asukasluku lähti takaisin nousuun vuonna 1997 ja kolmessa vuodessa Karkkila sai takaisin yli kolmanneksen menetetyistä asukasmäärästä. Väkiluvun kehitys on 2000-luvulla ollut maltillista aina viime vuosiin saakka, jolloin se on jälleen noussut ripeästi. Vuoden 2007 lopussa asukasluku lähestyi 9.000 asukkaan ylitystä eli ollaan päästy miltei takaisin lamaa edeltäneeseen asukasmäärään.

Yli viidensadan ihmisen poismuutto paikkakunnalta merkitsi mm. kaupallisten palvelujen kysynnän huomattavaa laskua. Tämän seurauksena kaupan alan työpaikkamäärä laski 20% vuodesta 1991 vuoteen 1996. Muutoinkin yritysten vaikeudet ja kaupunkiorganisaation saneeraukset heijastuivat paikkakunnan työtilanteeseen heikentävästi, joten Karkkilan työttömyysaste kääntyi puolestaan jyrkkään nousuun.

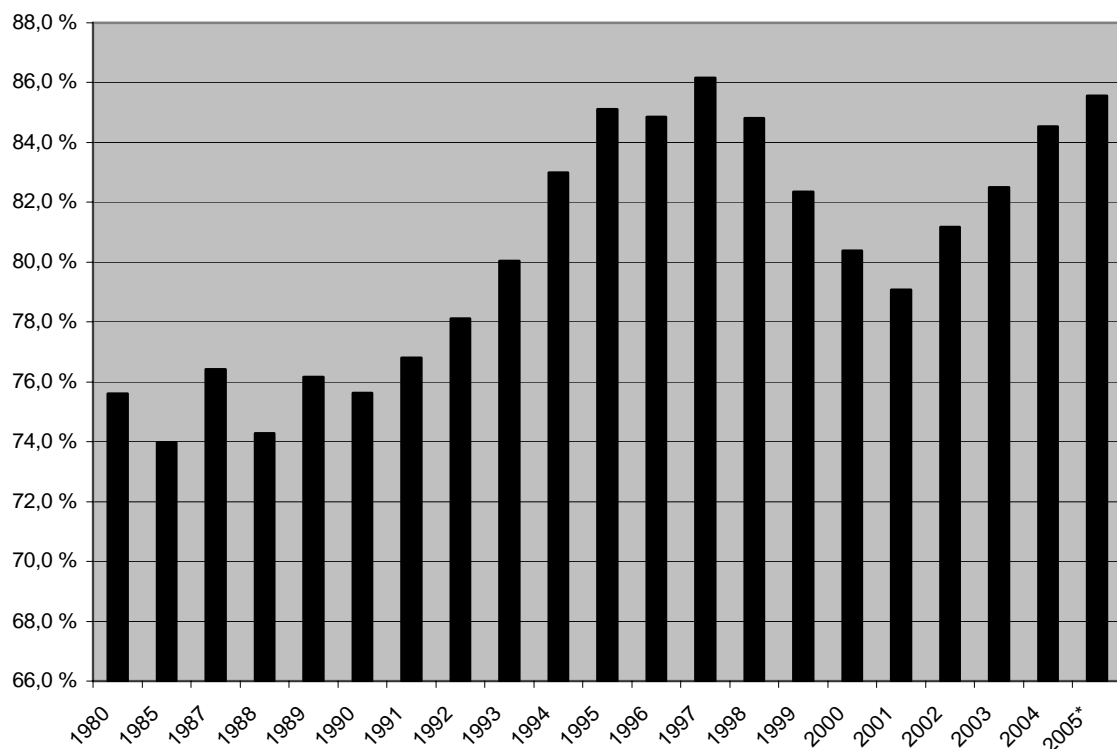


Kuvio 2. Työttömyysaste Karkkilassa 1985 – 2007 (Työvoimahallinto)

Kun työttömyysaste oli alimmillaan ollut vuonna 1989 1,8 %, se nousi vuonna 1994 peräti 20,6 %:iin ja pysyi 20 %:n tuntumassa vielä vuonna 1996 laskien kuitenkin hieman,

19,7 %:iin. Tilanne tasaantui kuitenkin suhteellisen nopeasti, sillä jo vuonna 1999 työttömyysaste oli enää 11 %. Tietty rakenteellinen osuus työttömyydessä tuli kuitenkin laman seurauksena jäädäkseen, eikä 1980-90 -lukujen taitteen käytännössä täystyöllisyyteen ollut enää paluuta. Vastaava kehitys on koskenut koko laman jälkeistä Suomea. (mm. Heiskala & Luhtakallio 2006, 7)

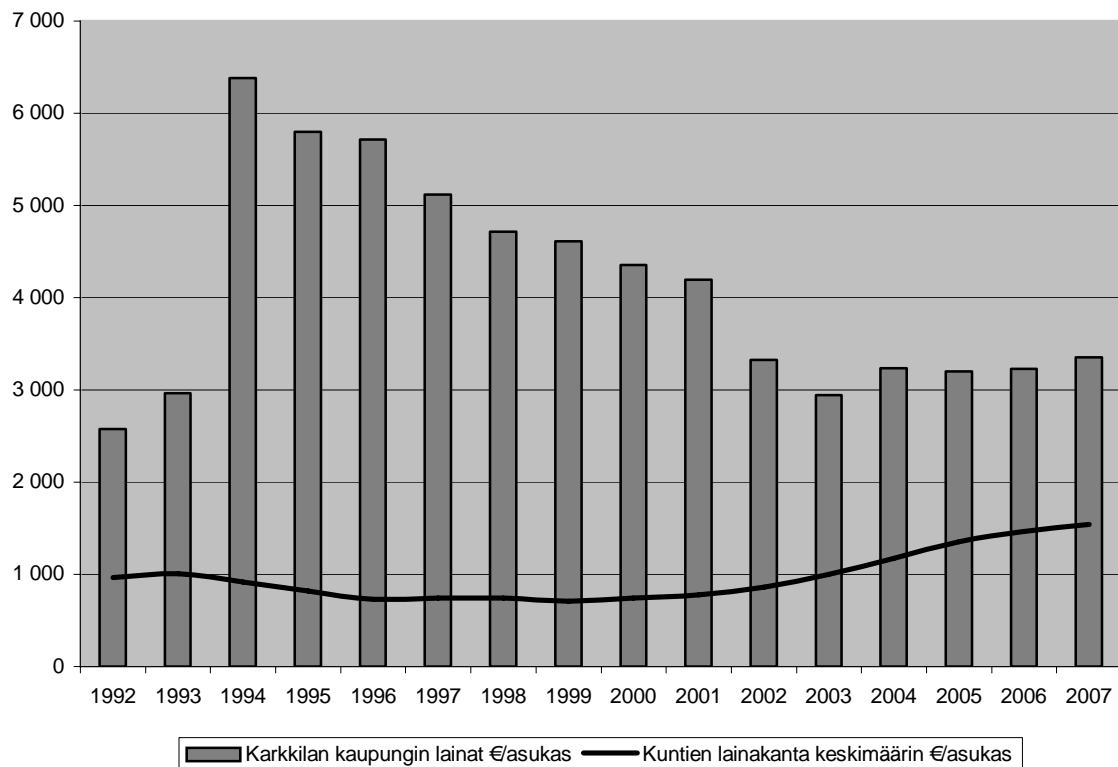
Karkkilan työpaikkaomavaraisuus<sup>19</sup> on pitkään ollut varsin korkea. Myös laman aikana työpaikkaomavaraisuus pysyi korkeana eli niille, kenellä työtä ylipäänsä oli tarjolla, sitä löytyi Karkkilasta. Työpaikkaomavaraisuus laski jonkin verran 1990-luvun lopulla. Kun samanaikaisesti myös työttömyys laski, tarkoittaa se, että työpaikkoja löydettiin Karkkilan ulkopuolelta. Karkkilan sijainti pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella on aiheuttanut sen, että pendelöintiä on tapahtunut koko ajan, vuonna 2005 pendelöijien määrä oli 25 % Karkkilan työllisestä työvoimasta.



Kuvio 3. **Karkkilan työpaikkaomavaraisuuden muutokset vuosina 1980 – 2005** (Tilastokeskus, ALTIKA-tietokanta)

<sup>19</sup> Työpaikkaomavaraisuus = alueella työssäkävien ja alueella asuvan työllisen työvoiman (ei sisällä työttömiä) määrän välinen suhde. Jos työpaikkaomavaraisuus ylittää 100%, on työpaikkoja enemmän kuin alueella asuu työllisiä.

Suurin ja pitkäaikaiseksi jäävin rasite kaupungin taloudelle oli velkamäärän huima kasvu. Kun kaupungin lainakanta asukasta kohti oli Karkkilassa vuonna 1990 8.462 markkaa (1.423 €), kasvoi se miltei 4,5-kertaiseksi, 37.963,50 markkaan (6.385 €) ollessaan korkeimmillaan vuonna 1994. Määrä oli miltei seitsenkertainen verrattuna kuntien keskimääräiseen asukaskohtaiseen lainamäärään, joka oli vuonna 1994 5.470 markkaa (920 €).



**Kuvio 4. Asukaskohtaisen lainamäärän kehitys Karkkilassa ja kunnissa keskimäärin vuosina 1992 – 2007 (Karkkilan tilinpäätöstiedot ja Kuntaliiton tilastopankki)**

Kaupungin lainakantaa saatiin alemmaksi sekä toiminnan saneerauksella että omaisuuden myynnillä, mm. Karkkilan energialaitoksen myynnistä vuonna 1994 saatiin 30 mmk:n (5M€) tulot. Asukaskohtainen lainamäärä on saatu laskemaan noin puoleen siitä, mitä se alun perin oli, mutta Karkkilan asukkailla on edelleen velkaa noin kaksinkertainen määrä verrattuna kuntiin keskimäärin. Kuntakonsernitasolla katsottuna erot tosin tasoittuvat.

Oikeudelliset ratkaisut Karkkilan tapahtumiin saatiin myös aikanaan. Joulukuussa 1995 Vihdin nimismiespiirin syyttäjä teki syyttämättäjättämispäätöksen kaikkien epäiltyinä olleiden hallituksen jäsenten ja tilintarkastajan osuudelta. Syytteeseen asti asiat etenivät Kaupunginjohtaja 2:n ja Teollisuuskylä Oy:n Toimitusjohtaja 2:n kohdalta. Syyttäjä ja

asianomistaja Karkkilan kaupunki vaativat molemmille syytetyille rangaistusta kolmesta törkeästä petoksesta ja entiselle kaupunginjohtaja 2:lle virkavelvollisuuden rikkomisesta liittyen pääasiassa lainojen käyttötarkoituksen ja Teollisuuskyläyhtiön todellisen taloudellisen tilan salaamiseen valtuuston tekemien 14 mmk:n, 37,5 mmk:n ja 77,4 mmk:n takauspäätöksien yhteydessä. Lisäksi syyttäjä ja Karkkilan kaupunki asianomistajana vaativat entiselle toimitusjohtajalle (2) rangaistusta kirjanpitorikoksesta liittyen rakennusurakka-asiakirjojen hävittämiseen. Lohjan kärjäoikeus antoi ratkaisunsa 12.6.1996. Kaikki edellä mainitut syytteet hylättiin.

Lisäksi syyttäjä ja asianomistaja Karkkilan Teollisuuskylä Oy vaativat entiselle toimitusjohtajalle (2) rangaistusta yhdestä törkeästä kavalluksesta, kolmesta kavalluksesta, epärehellisyydestä sekä luottamusaseman väärinkäytöstä. Törkeä kavallussyyte liittyi Teollisuuskylä Oy:n rakentamaan teollisuushalliin hankittujen rakennustarvikkeiden anastamiseen omaan käyttöön. Kavallussytteet tulivat epäilyistä, jotka koskivat omaan käyttöön tarkoitettujen kalusteiden ym. tilaamisesta ja maksamisesta yhtiön varoista. Epärehellisyyssyyte liittyi aiheettoman laskun maksamiseen yhdelle yritykselle ja luottamusaseman väärinkäyttösyyte tarpeettomien lumiasteiden tilaamiseen ja maksamiseen Teollisuuskyläyhtiön lukuun. Entinen Teollisuuskylä Oy:n toimitusjohtaja 2 tuomittiin näistä rikoksista yhteensä 1 vuoden ja 2 kuukauden vankeusrangaistukseen sekä 306.594,10 markan korvauksiin lisättynä koroilla.<sup>20</sup> Entinen toimitusjohtaja 2 valittiin tuomiosta hovioikeuteen, joka tuomiossaan 27.11.1997 säilytti kärjäoikeuden ratkaisun muuttamattomana. Lopullinen ratkaisu asiaan saatiin korkeimman oikeuden tuomiossa 21.2.1999. Korkein oikeus muutti vankeusrangaistuksen ehdolliseksi. Muilta osin korkein oikeus jätti hovioikeuden antaman tuomion ennalleen.

---

<sup>20</sup> Lopullinen entisen toimitusjohtajan Karkkilan Yrityskeskus Oy:lle (ent. Karkkilan Teollisuuskylä Oy) maksama korvaussumma oli 600.000 mk (100.912 €). Sopimus maksusta tehtiin Yrityskeskus Oy:n ja entisen toimitusjohtajan välillä 10.4.2000.

## **7. KARKKILAN ELINKEINOPOLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO VERKOSTOJEN HALLINNAN NÄKÖKULMASTA**

Olisi yksipuolista väittää, että Karkkilan kaupungin talousvaikeudet johtuivat pelkästään elinkeinopoliittisista ratkaisuista. Kaupunki investoi 1980-90 -lukujen vaihteessa voimakkaasti myös päivähoitoon, kouluihin sekä muuhun kuin yritysalueisiin liittyvään kunnallistekniikkaan. Voimakkaan investointitahdin rahoittamiseksi otettu kaupungin lainojen määrä kasvoi huomattavasti. Kun Teollisuuskyläyhtiön lainat oli siirretty kaupungille, oli kaupungin kokonaislainamäärä vuonna 1994 suurimmillaan noin 400 miljoonaa markkaa, josta noin puolet voitiin katsoa suoranaisesti liittyvän elinkeinopoliittisiin panostuksiin. Elinkeinopoliittiset satsaukset ja erityisesti Teollisuuskyläyhtiön kautta tehdyt ja lainarahalla toteutetut investoinnit olivat kuitenkin suurin toimenpidekokonaisuus, jossa riskejä otettiin ja jonka riskit sitten realisoituivat.

Elinkeinopoliitiikan keskeisimmäksi toteuttamisvälineeksi Karkkilassa valitun Teollisuuskyläyhtiön elinkeinopoliittinen tuloksellisuus riippui siitä, että teollisuuskylään ylipäänsä saatiin sijoittumaan työllistäviä yrityksiä. Siksi oli tarkoituksenmukaista pyrkiä pitämään sijoittumiseen ehdot mahdollisimman houkuttelevina: vuokrataso ja lunastussopimusten ehdot alhaisina eikä asettaa korkeita vaatimuksia sijoittuville yrityksille. Yhtiön tarkoitus ei ollut tuottaa voittoa, vaan edistää yritystoimintaa ja työllisyyttä Karkkilassa.

Toisaalta yhtiön taloudellinen tulos oli viime kädessä riippuvainen sen rakennuttamiin tai rakentamiin tiloihin sijoittuvien yritysten menestymisestä. Kun yleiset taloudelliset suhdanteet heikkenivät, yritysten tilauskannat laskivat ja sitä kautta niiden maksuvalmius heikkeni, oli Teollisuuskyläyhtiö toimintansa luonteen vuoksi hyvin haavoittuvainen tällaisessa tilanteessa. Todennäköisesti suurin syy yhtiön ja sitä kautta koko Karkkilan kaupungin talouden romahtamiseen oli Suomea ja maailmaa laajemminkin kohdannut talouslama. Se taas johtui yleisistä suomalaisista ja maailmantaloudellisista talouspoliittisista kehityskuluista, joihin Karkkilan kaupungin sen paremmin kuin Teollisuuskyläyhtiökään hallinnolla ei ollut vaikutusmahdollisuuksia.

Yleisemmällä tasolla Karkkilan tapauksen tekee kuitenkin vielä mielenkiintoisemmaksi, jos sitä tarkastelee edustuksellisen demokratian toteutumisen ja verkostojen hallinnan näkökulmasta. Silloin tarkastelun keskiössä on se, ketkä olivat elinkeinopoliittisia toimijoita Karkkilassa, mitkä olivat heidän keskinäiset valta- ja vastuusuhteensa sekä millaisilla toimintatavoilla ja sisällöillä elinkeinopolitiikkaa toteutettiin. Seuraavaksi tarkastelen Karkkilan elinkeinopolitiikkaa tästä näkökulmasta ja esittelen keskeisimmät huomioni, jotka nousevat esille tutkimastani pöytäkirja-aineistosta. Teen samalla jälkikäteistulkintoja Karkkilan tapahtumista tuoden myös esille joitakin mahdollisuuksia erityisesti valtuuston vaihtoehtoihin toimintatapoihin. Niissä hyödynnän edellisessä luvussa esittelemääni verkostojen hallinta –keskustelussa käytössä olevaa käsitteistöä ja siinä esille tuotuja valtuuston metahallinnan keinoja.

## **7.1. Valta- ja vastuusuhteet Karkkilan elinkeinopolitiikassa**

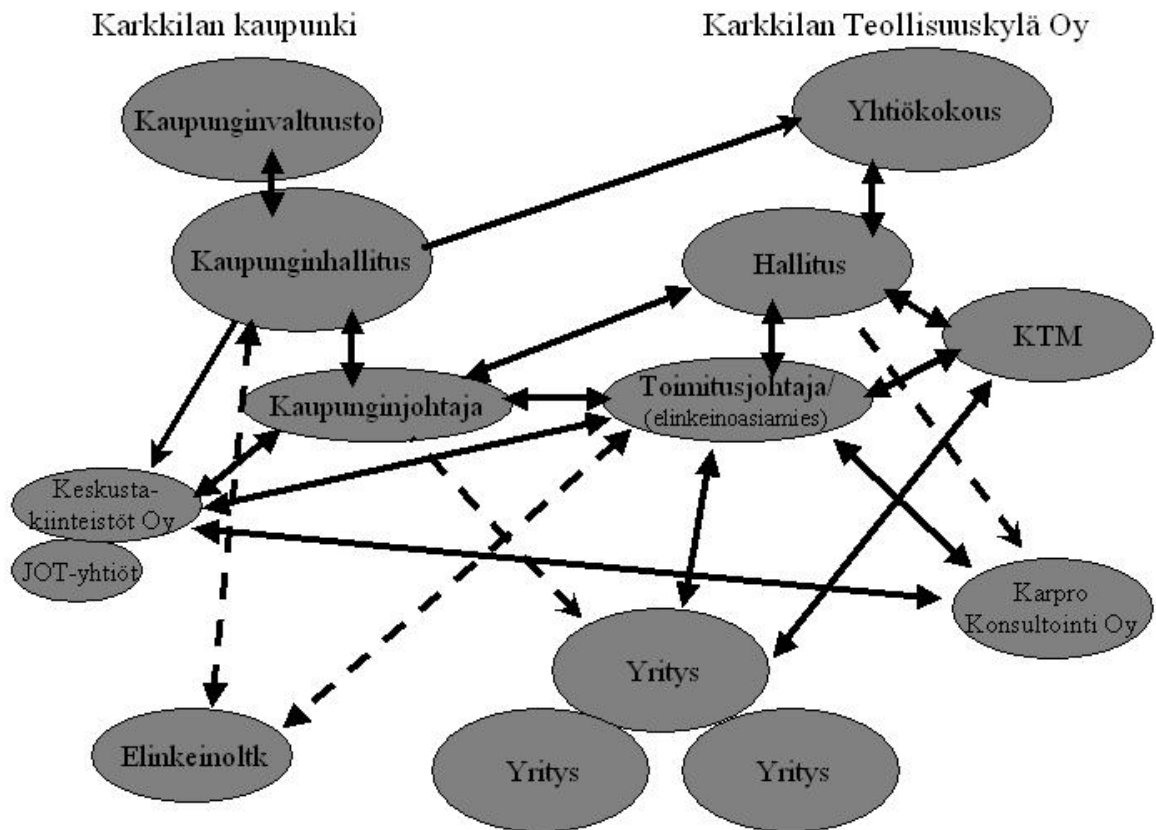
Peruslähtökohdat Karkkilan elinkeinopolitiikassa olivat selkeät ja yleisen tason periaatteista vallitsi yksimielisyys myös valtuustossa poliittisten ryhmien kesken. Karkkilaan tarvittiin lisää työpaikkoja ja niitä katsottiin saatavan parhaiten aikaan yritystoiminnan edellytysten konkreettisella luomisella teollistamispolitiikan kautta eli houkuttelemalla yrityksiä sijoittumaan Karkkilaan järjestämällä niille edullisia tontteja ja toimitiloja. Valittujen päämäärien tavoittelussa päädyttiin kuitenkin demokraattisten hallintamallien sijasta päätöksentekoon muutaman ihmisen suljetussa alaverkostossa<sup>21</sup> ja varsinkin paikallistason ylin edustuksellinen elin, kaupunginvaltuusto, jäi päätöksenteossa marginaaliin.

Myös muodollisesti Karkkilan elinkeinopolitiikan poliittinen valvonta näytti toimivalta vielä 1980-luvulla. Hallinnolliset rakenteet ja päätöksentekojärjestelmä olivat periaatteellisella tasolla varsin selkeät. Kaupunginvaltuusto teki kaupunginhallituksen esityksestä keskeiset elinkeinopoliittiset päätökset: hyväksyi elinkeino-ohjelmat, teki maakaupat, päätti Teollisuuskyläyhtiön lainojen takauksista ja osakepääoman korottamisista. Elinkeinoasioiden valtuustokäsittelyjen vähäisyys kuvastaa kuitenkin sitä, miten valtuuston toimintahorisontti ja ohjaava rooli elinkeinopolitiikassa oli rajoittunut.

---

<sup>21</sup> Verkostonäkökulmasta Karkkilan elinkeinopoliittiset toimijat voidaan ajatella yhtenä isona verkostona, joka sisälsi useita pienempiä alaverkostoja.

Elinkeinpolitiikan operatiivinen toteuttaminen oli pääasiassa Teollisuuskyläyhtiön hoidettavaksi annettua aluetta. Teollisuuskyläyhtiö oli vastuussa toiminnastaan omistajalleen eli kaupungille yhtiökokousten kautta. Yhtiön toimitusjohtaja vastasi toiminnastaan Teollisuuskyläyhtiön hallitukselle. Teollisuuskyläyhtiön hallituksen enemmistö oli Karkkilan kaupungin edustajilla, mitä pidettiin jo alunperin tärkeänä myös valtuuston vaikutusmahdollisuuksien vuoksi. Käytännössä Teollisuuskyläyhtiöstä, sen hallituksesta ja erityisesti toimitusjohtaja 2:sta yhdessä samanaikaisesti kaupunginjohtajana (2) toimineen hallituksen puheenjohtajan kanssa muodostui ajan myötä keskeisimmät elinkeinopoliittiset toimijat Karkkilassa.



Kuvio 5. Elinkeinopoliittisten verkostot Karkkilassa 1990

Tilanne monimutkaistui edelleen, kun elinkeinopoliittisten toimijoiden määrä lisääntyi ja perustettiin uusia yhtiöitä. Loppujen lopuksi vuonna 1990 oltiin tilanteessa, jossa erilaiset yhtiöt, luottamushenkilöelimet, viranhaltijat ja yksittäiset luottamushenkilöt muodostivat

monisäikeisen verkostokokonaisuuden. Verkostoa tarkastellessa voi havaita, etteivät luottamushenkilöt olleet sen keskeisimmissä solmukohtissa, joten poliitikkojen osallistuminen verkostoihin (*network participation*) ei toteutunut riittävässä määrin eikä oikeissa paikoissa. Kaupungin ja yhtiöiden väliset sekä yhtiöiden keskinäiset takaus- ja muut rahoitusjärjestelyt olivat muutenkin kietoutuneet hyvin monimutkaisiksi keskinäisiksi riippuvuussuhteiksi, joiden demokraattinen hallinta oli vaikeaa.

Tehdessään sen perusratkaisun, että elinkeinopolitiikan toteuttajaksi perustettiin erillinen Teollisuuskyläyhtiö, luopui kaupunginvaltuusto osasta sille aiemmin kuulunutta elinkeinopoliittista päätösvaltaa. Ratkaisu tehtiin käytännöllisyysperusteella, eikä vallan siirtymistä pois valtuustolta nähty ongelmana. Valtuusto piti yhtiön perustamisvaiheessa varmana asiana, että kunta omistajana pystyy ohjailemaan yhtiön toimintoja hallituksesta ja yhtiökokouksesta käsin. Kaupunki käytti kyllä omistajan valtaa yhtiössä, mutta operatiivisen toiminnan kiihtyvä vauhti erityisesti yhtiön toiminnan kasvuvaiheessa teki omistajan äänestä usein vain kaiun tosiasiallisesti jo sovituille asioille. Oman vaikeutensa Teollisuuskyläyhtiön demokraattiseen valvontaan valtuuston ja myös kuntalaisten taholta teki se, että Teollisuuskyläyhtiö oli oikeudellisesti osakeyhtiölain alainen, joten sitä koskivat monelta osin erityyppiset säännökset kuin kuntaa. Esimerkiksi osakeyhtiön päätöksistä ei ole samanlaista valitusoikeutta kuin kunnan luottamuselimiä tekemistä päätöksistä. Valtuuston vaikutusmahdollisuudet olivat siten enemmänkin metahallinnan (*metagovernance*) keinoissa siinä määrin kun se niitä käytti.

Kun Teollisuuskyläyhtiön perustamisvaiheessa tehtiin periaatepäätöstä yhtiön lainojen takaamisesta, valtuustossa ei pidetty tarpeellisena vaatia yhtiöltä vastavakuuksia. Siinä vaiheessa oltiin varmoja siitä, että kunnan yhtiölle luovuttama omaisuus ei pääse häviämään kunnan voimatta vaikuttaa asiaan. Merkittävien valtuuston tekemä elinkeinopoliittinen päätössarja olivatkin Teollisuuskyläyhtiön lainojen takaukset ja osakepääoman korottamiset. Tässä yhteydessä Sørensenin ja Torfingin tilivelvollisuus/vastuullisuusmääritelmä voidaan ajatella monensuuntaisena. Valtuutetut ovat tilivelvollisia alueen asukkaille eli kaikille karkkilalaisille. Tehdessään takauspäätöksiä valtuutetut tekivät sitoumuksen kaikkien karkkilalaisten puolesta, kuten edustuksellisen demokratian mukaan toimitaan. Valtuutetut olivat velvollisia hankkimaan kaiken sen tiedon, mitä heillä tarvitsi olla, jotta takauspäätöksen tekeminen - riippumatta sen sisällöstä - oli heidän näkemyksensä mukaan riittävästi perusteltu. Kaupunginjohtaja ja teollisuuskylän



toimitusjohtaja olivat vastuussa valtuutetuille antamastaan informaatiosta ja viimein Teollisuuskyläyhtiön hallitus ja toimitusjohtaja olivat vastuussa siitä, että yhtiö käytti takauksen perusteella saamansa lainan siihen käyttötarkoitukseen, mihin sitä oli pyydetty ja että rahojen käyttö olisi muutoinkin huolellista.

Verkostojen demokraattisuuden tilivelvollisuusvaatimuksen ongelmana Sørensen ja Torfing tuovat esiin sen, että kontingentit olosuhteet voivat aiheuttaa epäonnistumisen. Tulee ennalta-arvaamattomia tapahtumia, jotka eivät ole verkostoihin valittujen edustajien käsissä. Vähimpänä näistä ei liene Suomen markan devalvointi, joka oli yksi keskeisiä tekijöitä Karkkilan elinkeinopolitiikan, Karkkilan Teollisuuskylän ja sitä kautta koko kaupungin talouden ja politiikan yhteentörmäyksessä.

Yhtiön toimitusjohtajan kaksoisrooli oli todennäköisesti myös yksi syy demokratiavajeeseen ja hallinnan puutteeseen. Vaikka työtehtävät painoutuivat Teollisuuskyläyhtiön puolelle, toimitusjohtaja oli työsuhteessa kaupunkiin elinkeinoasiamiehen toimensa kautta. Elinkeinoasiamies oli vastuussa kaupungille ja toimitusjohtaja yhtiön hallitukselle. Kun nämä toimet yhdistyivät samalle henkilölle, vastuusuhteet käytännön tasolla jäivät epäselviksi. Kaupungin puolella oletettiin, että yhtiö valvoi ja päinvastoin. Kuvaavaa oli, että toimitusjohtajan toimenkuva ja toimivaltuudet määriteltiin Teollisuuskylä Oy:ssä ensimmäisen kerran helmikuussa 1992, kun Teollisuuskyläyhtiö oli toiminut ja sillä oli ollut toimitusjohtaja jo miltei 12 vuotta. Kun toimenkuvaa tai toimivaltuuksia ei oltu tarkemmin määritelty, johti se toimitusjohtajan varsin vapaaseen ja laajaan tilannekohtaiseen vallankäyttöön. Valvonnan puute teki myös mahdolliseksi käyttää hyväksi kontrolloimatonta tilannetta, jolloin päädyttiin luottamusaseman väärinkäyttöön ja suoranaiseen epärehellisyyteen.

## **7.2. Elinkeino-ohjelma diskursiivisena rajauskeinona verkostolle**

Kaupunginvaltuusto hyväksyi vuonna 1982 elinkeino-ohjelman, jonka tarkoituksena oli toimia elinkeinopolitiikan periaatteellisenä ohjausvälineenä. Elinkeino-ohjelma voidaan käsitteellistää metahallinnan keinoksi, tarinaksi, jolla tehtiin elinkeinopolitiikan verkostojen toimintapolitiikan diskursiivista rajaamista. Elinkeino-ohjelma jäi ehkä liiankin yleiselle

tasolle, niin kuin tämäntyyppiset ohjelma-asiakirjat yleensä jäävät. Se sisälsi hyvin laajan kirjon toiminta-alueita, joilla elinkeinopolitiikkaa voitiin toteuttaa ja sen toimintaperiaatteet olivat varsin väljät:

- Elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten kehittäminen on kaupungin ensisijainen elinkeinopoliittinen tehtävä.
- Tärkein elinkeinopolitiikan kohderyhmä ovat kaupungissa jo toimivat yritykset, paikkakunnalle tulevat toissijaisiksi
- Nopea päätöksenteko, yritysten sijoittumisasiat ja niihin liittyvä kunnallistekniikka on hoidettava ensisijaisina
- Toimiala- tai yrityskohtaista suosittavuusjärjestystä ei aseteta, annetaan kaikille yrityksille aloittamis- ja kilpailumahdollisuudet yleisten periaatteiden mukaisesti

Elinkeino-ohjelman mukaan elinkeinopolitiikan hoito Karkkilassa kuului kaupunginhallituksen vastuulle. Elinkeinolautakunnan tehtävä oli luonteeltaan valmisteleva: tehdä ehdotuksia elinkeinojen edistämiseksi, osallistua elinkeinopoliittiseen suunnitteluun ja tutkimukseen sekä pitää yhteyttä viranomaisiin ja yrityksiin. Elinkeinopolitiikan tärkeimmäksi toteuttamisen välineeksi määriteltiin Teollisuuskyläyhtiö. Elinkeino-ohjelmaa ei päivitetty ennen kuin vuonna 1996, joten toimintaympäristö ehti välillä muuttua moneen kertaan. Näin ollen ohjelma-asiakirja jätti varsinaisen toimintapolitiikan määrittelemisen ohjelman toteuttajien, eli Teollisuuskyläyhtiön tehtäväksi. Käytännössä elinkeinopolitiikan toimintahorisontti muodostuikin varsin kapeaksi, teollistamispolitiikan lisäksi ei satsattu esimerkiksi osaamisen tason nostoon.

Elinkeino-ohjelmassa todettiin, että Teollisuuskylä Oy:n osakepääomaa oli korotettava tarvittaessa ja että Teollisuuskylä Oy käyttää omaisuuttaan valtuuston hyväksymien ohjeiden mukaisesti. Näitä ohjeita ei kuitenkaan missään vaiheessa tehty. Teollisuuskyläyhtiön toimintaperiaatteita ryhdyttiin kyllä laatimaan jo syksyllä 1990, mutta ne eivät koskaan valmistuneet. Tämä johti siihen, että toimintaperiaatteet muotoiltiin käytännön neuvottelutilanteissa eli tarvittaessa jokaisessa tapauksessa erikseen. On totta, ettei toimitusjohtajan tai yhtiön hallituksen käsiä voinut sitoa liiaksi etukäteen, koska heidän tuli pystyä neuvottelemaan yritysten kanssa teollisuuskylään sijoittumisen ehdoista myös tapauskohtaisesti. Siitä huolimatta toimintaperiaatteet olisi voitu määrittellä

tarkemmin jo valtuustotasolla. Valtuusto olisi voinut esimerkiksi edellyttää, että kaikista teollisuuskylään sijoittuvista yrityksistä pitäisi teettää yritystutkimukset.

Ideaalitapauksessa elinkeino-ohjelman kriittistä evaluointia olisi tehty vähintään vuosittain. Poliitikot ovat network governance –keskustelun näkemyksien mukaan portinvartijan roolissa sekä verkoston tavoitteiden määrittelyssä että niiden toteutumisen arvioinnissa. Teollisuuskylä Oy:n tilinpäätöksestä oli luettavissa sen toimintakertomus, joten siltä osin tietoa oli saatavilla, mutta muutoin Karkkilan kaupunginvaltuustossa ei käyty kokonaisvaltaista evaluointikeskustelua elinkeinopolitiikan tavoitteiden saavuttamisesta eikä sen tuloksellisuudesta.

### **7.3. Valtuutettujen tiedon saanti ja tiedon hankinta**

Paras keino poliitikoille saada tietoa siitä, mitä verkostoissa tapahtuu, on olla niissä mukana. Karkkilassa luottamushenkilöiden osallistuminen elinkeinopolitiikan verkostoihin tapahtui lähinnä Teollisuuskyläyhtiön hallitustyöskentelyn kautta. Hallituksen jäsenille tietoa elinkeinopolitiikan toimenpiteistä ja suunnitelmista oli tarjolla muita luottamushenkilöitä enemmän. Samoin tietoa yhtiön toiminnasta, taloudesta ja tulevista suunnitelmista oli toimitusjohtajalla ja kaupunginjohtajalla. Tieto ei kuitenkaan riittävästi välittynyt eteenpäin valtuutetuille. Siihen oli monia syitä.

Teollisuuskyläyhtiön toiminnassa pidettiin luottamuksellisuutta hyvin tärkeänä. Tämä oli toki perusteltua yksittäisten yritysten kanssa käytyjen neuvottelujen kohdalla, mutta yhtiön toiminnassa päädyttiin toimintapolitiikkaan, jota vähintäänkin voi kuvata sulkeutuneeksi. Vetoamalla liikesalaisuuksiin ja luottamuksellisuuteen yhtiön hallitus kieltäytyi antamasta valtuutettujen pyytämiä tarkempia taustatietoja. Mikäli olisi haluttu, näitä tietoja olisi todennäköisesti voitu antaa sellaisessa muodossa, että yksittäisen yrityksen liikesalaisuudet eivät olisi paljastuneet.

Tiedon kulku verkostoissa liittyy niiden demokraattiseen legitimizeettiin monelta kannalta. Se luo verkostojen jäsenperustalle mahdollisuuden kritisoida ja olla eri mieltä edustajiensa kanssa. Tiedon kulku on myös tilivelvollisuuskysymys. Siihen liittyy vaatimus verkostojen

läpinäkyvyydestä, julkisesta vuoropuhelusta ja vastaanottavaisesta asenteesta kritiikkiä kohtaan. Koska Teollisuuskyläyhtiön toiminnasta ei julkisesti juurikaan kerrottu, ei Karkkilan elinkeinopolitiikasta pystytty käymään avointa vuoropuhelua ja kriittistä julkista keskustelua. Toki juoruja, huhuja ja arvailuja varsinkin yhtiön taloudellisen tilan heiketessä oli liikkeellä paljonkin, mutta faktoihin perustuvaa tietoa ei ollut saatavilla kuin muutamalla keskeisellä henkilöllä yhtiössä. Edes valtuutettujen esittämään tiedonkulun puutteellisuuden kritiikkiin ei Teollisuuskyläyhtiön hallituksessa suhtauduttu kovinkaan vastaanottavaisesti. Pöytäkirjoista löytyy mainintoja, kuinka ”on esiintynyt valtuutettujen taholta sopimatonta kritiikkiä yhtiötä kohtaan...” Samantapaisesti reagoitiin, kun tilintarkastaja oli ottanut yhteyttä valtuutettuihin kertoakseen yhtiön heikosta taloudellisesta tilanteesta. Hallitus kutsui tilintarkastajan puhutteluun ja kielsi tätä kertomasta yhtiön asioista ulos päin, koska tietojen antaminen kuului hallitukselle.

Hallitus ei halunnut antaa tietoa yhtiön tilasta ulospäin ennen kuin kritiikin määrä kasvoi selvästi. Sitten yhtiössä ryhdyttiin luomaan toimintaperiaatteita, joihin olisi kuulunut myös avoin tiedottaminen. Ne eivät kuitenkaan ehtineet valmistua, ennen kuin yhtiön taloudellinen tilanne oli jo umpikujassa. Toisaalta tiedon kulku ei ole koskaan yksisuuntaista siten, että toinen osapuoli voi vain jäädä odottamaan, että tietoa annetaan. Teollisuuskyläyhtiön hallituksen jäseninä olleet luottamushenkilöt olivat tilivelvollisia omille poliittisille ryhmilleen. Myös sitä kautta aktiiviset valtuutetut olisivat voineet vaatia täsmällisempää tietoa päätöksentekonsa tueksi silloin, kun sitä kokivat tarvitsevansa. Tässä perspektiivissä yhtiön hallituksen jäseninä toimineet luottamushenkilöt olivat tiedon kulun suhteen portinvartijan roolissa.

Teollisuuskyläyhtiön toiminnan laajentuessa myös sen taloudellinen rakenne monimutkaistui. Teollisuuskyläyhtiön raportointi omistajalle, Karkkilan kaupungille, tapahtui pääasiassa virallisten tilinpäätösten kautta. Muutoin kuin yksittäisiin maankäyttö-, takaus- tai osakepääoman korotusasioihin liittyen yhtiön toiminnallisista tai taloudellisista asioista (esim. tilinpäätöksistä) informoitiin kaupunginvaltuustoa vuosina 1979 – 1992 vain neljä kertaa. Siksi valtuutetuilla ei ollut saatavilla ajantasaista kokonaistietoa yhtiön taloudellisesta asemasta. Vuoden 1978 osakeyhtiölaki velvoitti yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan antamaan yhtiökokouksessa tietoja, jotka vaikuttivat yhtiön tilinpäätöksen tai taloudellisen aseman arviointiin. Laki jätti kuitenkin varauksen: tietoja piti antaa, mikäli niistä ei olisi olennaista haittaa yhtiölle. Tätä lain kohtaa yhtiön hallitus ilmeisesti tulkitsi

ahtaimmalla mahdollisella tavalla. Toisaalta Teollisuuskyläyhtiön tilinpäätösten ymmärtäminen vaati syvällistä talousasiantuntemusta, jollaista ei voi edellyttää valtuutetuilla olevan. Ilmeisesti sitä ei ollut kaikissa tapauksissa riittävästi yhtiössäkään. Tähän viittaavat useat asiaan liittyvät merkinnät hallituksen pöytäkirjoissa sekä yhtiössä hallituksen päätöksellä käynnistetty taloushallinnon kehittämisprojekti.

Näitä tiedollisia resurssivajeita olisi voitu korjata ulkopuolisella asiantuntemuksella. Tarvittaessa myös valtuutetut olisivat voineet vaatia esimerkiksi Teollisuuskyläyhtiön tilinpäätöstietojen selkeämpää analysointia. Olennaista myös valtuuston tekemien takauspäätösten yhteydessä olisi ollut varmistaa, että kaikilla valtuutetuilla oli yhteinen ymmärrys siitä, millaista sitoumusta kaupungin antama omavelkainen takaus tarkoittaa: Jos jostakin syystä kuitenkin käy huonosti, lainat tulevat kaupungin ja sitä kautta kaikkien kaupungin asukkaiden maksettaviksi. On ilmeistä, että takauksiin liittyviä potentiaalisia riskejä ja niiden mahdollisia seurauksia ei ainakaan kaikissa tapauksissa tuotu riittävän selvästi valtuustossa esiin miltään taholta.

Valtuuston jääminen ilman sen tarvitsemaa tietoa kulminoitui siihen, kun Karkkilan taloudellisen kriisin puhjettua kaupunginhallitus määräsi Teollisuuskylä Oy:stä tehdyn erityisilintarkastuskertomuksen salaiseksi. Salaustarve liittyi osittain tulossa oleviin oikeudenkäynteihin, mutta se oli kuitenkin hyvin poikkeuksellinen ratkaisu. Kaupunginvaltuuston piti tehdä päätös kaupunginjohtajan pidättämisestä virantoimituksesta ja päätöksen keskeisenä perusteena oli asiakirja, jota he eivät saaneet nähdä.

Tiedon hallussapitoon liittyvää portinvartija-asemaa voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, että tiedon välittämällä tai välittämättä jättämisellä käytetään valtaa. Teollisuuskylän toimitusjohtaja ja kaupunginjohtaja olivat Karkkilan elinkeinopolitiikan verkostojen keskeisissä solmukohdissa tällaisina portinvartijoina. He olivat päässeet verkostoissa sellaiseen asemaan, että pystyivät säätelemään tiedon kulkua verkoston eri osien välillä ja sitä kautta vaikuttamaan merkittävästi myös päättäjien tekemiin elinkeinopoliittisiin valintoihin.

## 8. POHDINTAA

Karkkilan elinkeinopolitiikan kehittyminen noudatti pitkälti yleisiä suomalaisia kehityskulkuja. Infrastruktuuripolitiikasta ja jälkikäteisestä reagoinnista yritysten tarpeisiin siirryttiin aktiivisempaan elinkeinopolitiikkaan. Elinkeinopolitiikka nostettiin aktiiviseksi kehittämiskohteeksi, kun Karkkilan kaupunki ryhtyi miettimään keinoja, joilla paikkakunnan asukasluvun aleneminen ja siitä seurannut kaupungin maksupohjan heikkeneminen saataisiin pysähtymään. Asukasluku oli laskenut, koska yhä useampi karkkilalainen muutti pääkaupunkiseudulle Karkkilan omien työpaikkojen vähenemisen ja siitä seuranneen työttömyyden vuoksi. Syntyi idea teollisuuskylästä, jonka rakentamisella saataisiin lisää työpaikkoja ja hyvinvointia paikkakunnalle. Valinta perustui paikallisiin lähtökohtiin, kaupungin pitkään teolliseen historiaan ja sitä kautta luonnollisiin kehittämisedellytyksiin. Siinä yhdistyivät myös eri poliittisten ryhmien ajamat asiat, vasemmiston erityinen huoli työpaikoista ja oikeiston ajama yritystoiminnan edistäminen.

Sinänsä Karkkilassa ei keksitty mitään uutta ja ihmeellistä, mutta kehittämisidea näytti toimivan ja tuotti myös tuloksia. Uusia yrityksiä saatiin houkuteltua sijoittumaan paikkakunnalle ja kasvattamaan toimintaansa. Myös paikalliset yritykset investoivat useisiin laajentumishankkeisiin. Työpaikkoja syntyi satoja ja korkeista työttömyysluvuista siirryttiin käytännössä täystyöllisyyteen ja jopa työvoimapulaan. Asukasluku kääntyi nousuun ja kasvoi alle kymmenessä vuodessa lähes tuhannella hengellä. Karkkilassa voitiin syystäkin olla tyytyväisiä valittuun elinkeinopoliittiseen linjaan.

Poikkeukselliseksi Karkkilan tapauksen tekee se, että pienen, vain reilun 8.000 asukkaan kaupungin julkiset toimijat ottivat erittäin merkittävän roolin myös elinkeinopolitiikan toteuttamisessa ja sen taloudellisten riskien kantamisessa. Kaupungin kantokykyyn suhteutettuna tehtiin hyvin rohkeita riskinottoja elinkeinopolitiikassa ja kaupunki sitoutui omistamansa teollisuuskyläyhtiön kautta keskeisimpänä elinkeinopoliittisena toimijana toteuttamaan tehdyt kehittämissuunnitelmat. Teollisuuskyläyhtiön toimesta ryhdyttiin itse rakennuttamaan ja lopulta myös rakentamaan teollisuushalleja toimitiloiksi yrityksille. Valtiovalta tuki tällaista kehityskulkua omilla tukimuodoillaan, mm. nimeämällä Karkkilan yhdeksi ns. teollisuuskyläpaikkakunnaksi, jolloin tehtyihin investointeihin oli mahdollista saada valtion tukirahoitusta. Saaduista investointituista huolimatta merkittävimmän roolin

elinkeinoelämän tukemisessa otti kaupunki. Asiasta vallitsi poliittinen yksimielisyys, kaupunginvaltuusto piti itsestään selvänä, että muuta mahdollisuutta kehittämistyölle ei ollut kuin kaupungin omien resurssien käyttäminen.

Kun valittu elinkeinopoliittinen linja tuotti tuloksia ja riskien otto kannatti, jatkettiin samalla linjalla. Otettujen riskien realisoitumiseen ei uskottu Karkkilassa sen enempää kuin muuallakaan Suomessa. Elinkeinopoliittikkaan liittyy tyypillisesti tulevaisuusoptimismi. Kun tavoitteena on kehittää uutta yritystoimintaa, parantaa kilpailukykyä ja menestystä, on se lähtökohdiltaan tulevaisuuteen uskova. Teollisuuskyläyhtiön toiminta-ajalle oli muutoinkin tyypillistä yleinen yhteiskunnallinen kasvuoptimismi ja usko siihen, että elinkeinoelämän hyvä suhdanne voisi jatkua lähes ikuisesti. Tämä johti Karkkilassakin tietynlaiseen vauhtisokeuteen, joka ilmeni erityisesti Teollisuuskyläyhtiön toiminnassa.

Yhtiössä tartuttiin elinkeinopoliittikan nimissä kiihkeästi kaikkiin mahdollisiin hankkeisiin. Teollisuuskyläyhtiö rakensi erikoisvarusteltuja toimitiloja yhtä yritystä varten, tehtiin kiireellä tiet ja kunnallistekniikat, ryhdyttiin omin voimin torjumaan asuntopulaa, rakennettiin kaupungille päiväkotit ja varikkotilat sekä ryhdyttiin suurisuuntaisiin tehdashankkeisiin. Vieläpä ehdittiin jossain välissä nostaa rakentamiseen tarkoitettuja valuuttalainojakin etuajassa ja sijoittaa niitä edelleen korkotuottojen saamiseksi. Kaupungin elinkeinopoliittikkaan liittyvät taloudelliset vastuut yhdistettyinä kaupungin muiden investointien rahoittamiseksi lisättyyn lainanottoon olivat Teollisuuskyläyhtiön 1990-luvun alkupuolen rajun laajentumisen mukana kasvaneet todella korkealle tasolle. Kun osin jo enteilty taantuma sitten devalvaation myötä jonkinmoisena äkkipysähdyksenä lopulta tuli, oli kaupungin hallinnollinen ja taloudellinen tilanne pian kaaoksessa.

Myös elinkeinopoliittikan ja talouden raju yhteentörmäys seurauksineen tekee Karkkilasta harvinaisen tapauksen. Toki talousvaikeuksia oli kaikkialla Suomessa ja niillä raskaita seurauksia niin yksityisille ihmisille ja yrityksille kuin rahoituslaitoksillekin, mutta Karkkilassa otetut riskit realisoituivat kaupungin ja sitä kautta kaikkien kaupungin asukkaiden kannettaviksi, niidenkin, joilla ei suoranaisesti ollut mitään tekemistä harjoitetun politiikan kanssa. Riskien realisoituminen johti poliittiseen, hallinnolliseen ja taloudelliseen kriisiin, josta Karkkila ei omin voimin selvinnyt.

Kriisin ratkaisut olivat myös poikkeuksellisia siinä mielessä, että valtio tuli mukaan Karkkilan tilanteen ratkaisemiseen tekemällä uutta lainsäädäntöä, joka kavensi kunnan itsehallinnollista asemaa. On ilmeistä, ettei Karkkilalla ollut ahdingossaan muuta vaihtoehtoa kuin ottaa saatu vastikkeellinen apu vastaan. Yleisemmällä tasolla tilanteen ratkaisemiseksi laadittu lainsäädäntö herättää kuitenkin pohtimaan sen merkitystä kuntien itsehallinnolle, jota Suomessa on perinteisesti pidetty varsin vahvana. Lex Karkkilan määräysten mukaisesti Karkkilan kaupunki joutui tiukkaan taloudelliseen ja toiminnalliseen seurantaan valtiolta saatavan tuen vastineeksi. Valtio laajensi siten toimivaltaansa kunnalle ennen kuuluneelle itsehallinnolliselle alueelle. Lainsäädäntö loi myös uhan sille, että valtio voi tarvittaessa kuntaselvityksen muodossa tehdä voimakkaamman intervention kunnan toiminta-alueelle, mikäli kunta ei saa itsenäisesti ratkaistua asioita tyydyttävällä tavalla. Tässä mielessä Lex Karkkila muutti jossain määrin perinteistä käsitystä kuntien ja valtion suhteesta ja niiden toimivaltarajoista.

Olen tulkinnut Karkkilan tapahtumia jälkikäteen verkostojen hallinta (network governance) -keskustelussa käytetyn käsitteistön avulla. Tässä tulkinnassa olen arvioinut Karkkilan elinkeinopolitiikan verkostojen hallinnan demokraattisuutta sekä valtuuston asemaa elinkeinopoliittisessa päätöksenteossa analysoimani pöytäkirja-aineiston pohjalta. Verkostomainen toimintamalli sopii sinänsä hyvin elinkeinopolitiikan toteutukseen, sillä siinä on aina kyse yksityisen ja julkisen kumppanuudesta, jossa eri osapuolten tavoitteita sovitetaan yhteen neuvottelemalla. Elinkeinopolitiikan toteuttamiseen ja tarkempaan määrittelyyn osallistuu usein laaja joukko toimijoita. Kyse on siis toimijaverkostojen ja erityisesti niiden solmukohtien hallinnasta.

Valtuutettujen asemassa haasteelliseksi muodostui juuri verkostomainen toimintatapa. Teollisuuskylätoiminta oli Karkkilassa uutta eikä luottamushenkilöillä ollut aiempaa kokemusta tällaisesta toimintamallista. Osa valtuutetuista onnistui uusien mallien käyttöönotossa paremmin, osa jäi sivuun verkostojen ytimeistä ja sitä kautta marginaaliin päätöksenteossa. Valtuusto loi keskeiset elinkeinopolitiikan raamit hyväksymällään elinkeino-ohjelmalla. Se teki elinkeinopolitiikan toimintaedellytykset luovat päätökset ja toimi siten asemassaan ylimpänä edustuksellisena elimenä. Useimmiten valtuuston päätöksillä kuitenkin hyväksyttiin tosiasiallisesti jo aiemmin sovitut asiat, joiden lukkoon lyönti oli tapahtunut muualla verkostossa.



Luottamushenkilöedustus oli mukana myös Teollisuuskylä Oy:n ja Keskustakiinteistöt Oy:n hallituksessa. Niissä asioiden valmistelun tekivät virkamiehet tai työntekijät, niin kuin heidän tehtäväkseen kuuluukin. Mutta varsinainen hallitustyöskentely jäi varsinkin Teollisuuskyläyhtiön toiminnan kiihtyessä operatiivisen toiminnan jälkikäteiseksi hyväksymiseksi. Osin teollisuuskyläyhtiössä päädyttiin myös väärinkäytöksiin, jotka salattiin hallitukselta. Verkostojen hallinnan demokraattisuusmääritelmien mukaisesti Karkkilan verkostojen rakenne ei ollut kovin epädemokraattinen. Poliitikot olivat mukana monissa verkoston kohdissa, mutta todellinen päätöksenteko pakeni koko ajan suljetummalle alueelle ja pienemmän ydinjoukon tehtäväksi. Muodollisten rakenteiden olemassaolo ja se, että päätöksiä tehdään edustuksellisissa elimissä ei kuitenkaan vielä välttämättä ole takuu sille, että verkostojen hallinta toimii ja demokratia toteutuu. Tästä osoituksena on Karkkilan tapaus.

Avoin tiedon kulku on keskeinen edellytys verkostojen hallinnan demokraattisuudelle. Valtuutetut eivät saaneet kaikissa tapauksissa riittävästi tietoa päätöksentekonsa tueksi tai tietoa ei saatu oikea-aikaisesti. Tämä tapahtui osin elinkeinopoliittisen verkoston keskeisten toimijoiden tietoisilla valinnoilla valitun toimintapolitiikan turvaamiseksi ja osin myös siksi, ettei tietoa aina yksinkertaisesti ollut saatavilla. Myös tiedon laatu ei aina vastannut valtuutettujen tarpeita, esimerkiksi taloudellisista asioista tiedon olisi pitänyt olla pidemmälle analysoitua. Kunnan omistamat osakeyhtiöt olivat uusi asia Karkkilassa ja niiden toimintaa ohjaavat säännökset eivät olleet valtuutetuille ennestään tuttuja. Uudessa tilanteessa niihin suhtauduttiin hyvin kirjaimellisesti, jolloin valtuutettujen tiedonsaantioikeus syrjäytettiin liiankin helposti heidän itsensäkin taholta. Toisaalta uutta tilannetta oli myös helppo käyttää vallankäytön välineenä. Oli helppoa jättää asioita kertomatta, ellei niistä ollut pakko kertoa tai ellei asioita edes osattu kysyä.

Karkkilan elinkeinopoliitiikan toteutus laajeni 1980-90 -lukujen vaihteessa monien yhtiöiden ja toimijoiden kompleksiseksi verkostokokonaisuudeksi, jonka keskinäiset riippuvuussuhteet olivat hyvin moninaiset. Kun vielä olosuhteiden kontingenttisuus tuli mukaan kuvaan, olivat verkostot vaikeita hallita ylipäätään millään tavalla, puhumattakaan hallinnan demokraattisuudesta.

Sørensenin ja Torfingin ehdottama verkostojen demokraattisuuden arviointimalli ei kaikilta osin ole sellaisenaan sovellettavissa Karkkilan tapaukseen. Sen mittariston mukaan

tulkittuna Karkkilan verkostot olisivat olleet paljon demokraattisempia kuin mitä ne arvioimani aineiston perusteella todellisuudessa olivat. Toisaalta ei ole varmaankaan löydettävissä mitään yksiselitteistä toimintaohjetta, jota mekaanisesti noudattamalla esimerkiksi valtuutetut voisivat olla varmoja verkostojen demokraattisen hallinnan toteutumisesta, koska tilanteet muuttuvat ja olosuhteet ovat aina jossain määrin kontingenteja. Voidaan myös pohtia, onko esimerkiksi poliitikkojen osallistuminen verkostoihin sinänsä tae verkostojen demokraattisesta hallinnasta vai onko enemmän kyse ylipäänsä niissä toimivien ihmisten toimintatavoista ja siitä, miten tasapainoillaan tehokkuuden ja demokraattisen legitimitetin välissä.

Verkostot toimintamuotona ovat tulleet jäädäkseen, paluuta entiseen hierarkkiseen hallintomalliin ei ole. Näin ollen vaatii lisää työtä etsiä työkaluja, jotta valtuutetut voisivat olla mukana verkostoissa ja pysyä riittävästi mukana päätöksenteon keskeisinä toimijoina. Sillä on myös totta, etteivät edustukselliset elimet ja niiden viimesijainen vastuunkanto tietyissä asioissa ole hävinneet minnekään verkostomaisen toimintamallin myötä.

Joka tapauksessa hallinnon muuttuminen hallinnaksi asettaa myös valtuutetuille uusia roolivaatimuksia. Osallistumiseen ja vaikuttamiseen ei enää riitä vain valtuuston kokous tai perinteiset muodolliset elimet, vaan olennaista on osallistuminen verkostoihin. Keskeistä siinä on kyky asemoitua verkostoissa sellaiseen positioon, jossa voidaan säädellä ja hyödyntää yhteistyösuhteita. Tämä on toimintatapana kompleksisempi kuin perinteinen hallintotapa, mutta poliitikkojen on silti mahdollista edelleen toteuttaa edustuksellista demokratiaa. Se vain tapahtuu toisella tavalla kuin ennen. Verkostojen kautta voidaan saada myös lisäarvoa poliittiseen päätöksentekoon, sillä niiden kautta on mahdollista löytää uutta asiantuntemusta ja uusia näkökulmia yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Tärkeää olisi, että verkostoissa toimittaessa pidettäisiin tehokkuuden lisäksi mielessä myös niiden demokraattisuus.

Olen kuvannut Karkkilan tapausta vähän laajemmin tuoden esille myös joitakin väljemmin varsinaiseen tutkimuskysymykseeni liittyviä seikkoja. Näiden huomioiden pohjalta voisi jatkaa tutkimusta eri näkökulmista. Olisi mielenkiintoista verrata Karkkilaa muihin suomalaisiin tai ulkomaisiin paikkakuntiin, joiden elinkeinoelämä on historiallisesti rakentunut yhden merkittävän yrityksen tai tuotantolaitoksen varaan. Miten niiden elinkeinopoliittinen kehitys on kulkenut ja miten niissä on ratkaistu modernisaation ja

globalisaation mukanaan tuomat haasteet? Pöytäkirja-aineiston lisäksi Karkkilaa tutkiessa voisi käyttää myös aikalaishaastatteluja ja tutkia tapahtumia kokemusten ja siihen liittyvän muistin politiikan näkökulmasta. Tutkimisen arvoisia olisivat myös laman sosiaaliset seuraukset.

Entä mitä kuuluu Karkkilalle nykyisin ja millaisilla verkostoilla elinkeinojen kehittämistä tänä päivänä toteutetaan? Kaupungin korkea lainamäärä asettaa edelleen haasteita toimintojen järjestämiselle, mutta muiden tunnuslukujen valossa näyttää hyvältä. Asukasluku kipuaa yli 9.000 asukkaan rajan lähestyessä 1990-luvun alun huippulukemaa. Työttömyysaste on alhaalla, vuoden 2007 lopussa 6,1 % ja työpaikkaomavaraisuus, 85 %, on huomattavan korkea verrattuna muihin pääkaupunkiseudun kehyskuntiin.

Elinkeinotoimi ja kaupungin markkinointi hoidetaan nykyisin kaupungin omana toimintana, mutta Karkkila on mennyt myös aktiivisesti mukaan erilaisiin elinkeinojen kehittämisen verkostoihin. Vuoden 2007 alusta lähtien kaupunki on ollut mukana Länsi-Uudenmaan Yrityskeskus Oy:ssä ja sen hallinnoimassa elinkeinojen klusterikehitykseen keskittyvässä aluekeskusohjelmassa. Yritysten perustamisneuvonnan Karkkilassa hoitaa Länsi-Uudenmaan Uusyrityskeskus ry. Myös paikkakunnan yritykset ovat tiiviisti mukana yhteistyössä ja antavat oman panoksensa paikkakunnan elinvoimaisuuden hyväksi. Viimeisin elinkeino-ohjelma kattaa vuodet 2007 – 2015 ja sen tekemisessä enemmistönä olivat paikkakunnalla toimivien yritysten edustajat. Kaupunginhallitus käy vuosittain keskustelun elinkeino-ohjelman toteutumisesta ja tulevaisuudennäkymistä, joiden pohjalta ohjelmaa päivitetään tarvittaessa.

Tänä päivänä Karkkila on vireä pikkukaupunki, jolla on oma paikkansa pääkaupunkiseudun metropolialueella. Se ei ole jäänyt pelkäsi asumalähiöksi, sillä pääosin teollisuuskylähankkeen perintönä se tarjoaa nykyisin mm. teknologiateollisuuden, biotekniikan ja palvelualojen työpaikkoja tuhansille osaajille. Nykyiset päättäjät ovat yleisesti sitä mieltä, että kovasta hinnastaan huolimatta aikanaan elinkeinoelämän kehittämiseen tehty satsaus on kannattanut. Ilman aikaisempien päättäjien ja virkamieskunnan elinkeinopoliittista tulevaisuusoptimismia, ”Kohta kaikki kunnossa” – asennetta, olisi Karkkilan kaupunkikuva tänä päivänä hyvin erilainen.

## LÄHTEET:

Aalto, Seppo & Rentola, Kimmo (1992): Karkkilan eli Högforsin ja Pyhäjärven entisen Pahajärven ihmisten historia. Karkkilan kaupunki, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä

Börzel, Tanja A. & Panke, Diana: Network Governance: Effective and Legitimate? Teoksessa Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (ed.): Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan. Antony Rowe Ltd, Chippenham and Eastbourne, s. 153-166

Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) (2006): Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta. Gaudeamus Kirja, Tammer-Paino Oy, Tampere

Hiironniemi, Silja (2005): Suomen hallinto verkostona –2000-luvun haasteiden hallintaa. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 14/2005, Suomen Printman Oy, Helsinki

Hänninen, Sakari (1999): Karkkila's challenge. Teoksessa Hänninen Sakari, Salmi-Niklander Kirsti, Valpola Tiina (toim.): Meeting local challenges: mapping industrial identities. Papers on Labour History 5, The Finnish Society for Labour History, Hakapaino, Helsinki, s. 22 - 39

Hänninen Sakari, Salmi-Niklander Kirsti, Valpola Tiina (toim.) (1999): Meeting local challenges: mapping industrial identities. Papers on Labour History 5, The Finnish Society for Labour History, Hakapaino, Helsinki

Kahila, Petri (1997): Kolme maata ja kolme elinkeinopolitiikkaa: Suomi, Saksa ja Irlanti. Turun yliopiston julkaisu C 138, Painosalama Oy, Turku

Kantola, Anu (2006): Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.): Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta. Gaudeamus Kirja, Tammer-Paino Oy, Tampere, s. 156 - 178

Kiander, Jaakko & Vartia, Pentti (1998): Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Sarja B 143, Helsinki

Klijn, Erik-Hans & Edelenbos, Jurian (2007): Meta-governance as Network Management. Teoksessa Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (ed.): Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan. Antony Rowe Ltd, Chippenham and Eastbourne, s. 199-214

Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F. M. (2000): Public Management and Policy Networks. Foundations of a network approach to governance. Public Management: An International Journal of Research and Theory. Volume 2, Number 2, s. 135-158

Korkein oikeus. Tuomio 21.1.1999 nro 55. Dnro R 98/88

Kuntalaki 1995/ 365

Laki alueellisen kehityksen edistämisestä 1975/ 451

Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä 1994/ 658

Laki tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä 1981/ 532

Majoinen, Kaija (1995): Mahdollistava valtuusto. Suomen Kuntaliitto, Helsinki

Osakeyhtiölaki 1978/ 734

Saarinen, Erkki (1991): Högfors-projektin merkitys Karkkilan kaupungille. Teoksessa Schulman Harry (toim.): Teollisen yhdyskunnan murros; Tapaus Högfors: Vanha perinne ja uudet visiot, Otava, Keuruu, s. 90 - 93

Sandberg, Timo (2006): Raudan hehkua ja aatteen paloa. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä

Schalin, Mona (1991): Tehdasalueen rakentumisen vaiheet. Teoksessa Schulman Harry (toim.): Teollisen yhdyskunnan murros; Tapaus Högfors: Vanha perinne ja uudet visiot, Otava, Keuruu, s. 55 - 71

Schulman Harry (toim.) (1991): Teollisen yhdyskunnan murros; Tapaus Högfors: Vanha perinne ja uudet visiot, Otava, Keuruu

Sørensen, Eva (2006): Metagovernance: The Chancing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American Review of Public Administration*, Volume 36 Number 1, Sage Publications, s. 98-114

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2005): The Democratic Anchorage on Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 No 3, s. 195-218

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2007): Introduction. *Governance Network Research: Towards a Second Generation*. Teoksessa Sørensen, Eva & Torfing, Jacob(ed.): *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan. Antony Rowe Ltd, Chippenham and Eastbourne, s. 1-21

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob(ed.) (2007): *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan. Antony Rowe Ltd, Chippenham and Eastbourne.

Tiihonen, Seppo (2006): Poliittisen hallinnan ja hallintopolitiikan muutoksia 1980- ja 1990-luvulla. Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.): *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta*. Gaudeamus Kirja, Tammer-Paino Oy, Tampere, s. 82 – 104

Valpola, Tiina (1991): Valun jäljet kaupunkikuvassa – Högforsin tehdas Karkkila rakentajana 1820-1991. Teoksessa Schulman Harry (toim.): *Teollisen yhdyskunnan murros; Tapaus Högfors: Vanha perinne ja uudet visiot*, Otava, Keuruu, s. 37 - 54

Valpola, Tiina (1999): A Town with a Heart of Iron – Traces of Casting in the Karkkila Townscape. Teoksessa Hänninen Sakari, Salmi-Niklander Kirsti, Valpola Tiina (toim.): *Meeting local challenges: mapping industrial identities*. *Papers on Labour History* 5, The Finnish Society for Labour History, Hakapaino, Helsinki, s. 78-93

## Arkistolähteet:

Karkkilan kaupunginarkisto:

Elinkeino-ohjelma vuosille 2007 – 2015. Kaupunginvaltuusto 19.3.2007 § 17, Karkkilan kaupunki

Erityistilintarkastuskertomus I Karkkilan Teollisuuskylä Oy, 6.5.1993,  
Tilintarkastustoimisto Yrjö Tuokko Ky

Erityistilintarkastuskertomus II Karkkilan Teollisuuskylä Oy, 14.7.1993,  
Tilintarkastustoimisto Yrjö Tuokko Ky

Karkkilan elinkeino-ohjelma 1996. Kaupunginvaltuusto 5.2.1996 § 6

Karkkilan elinkeino-ohjelma 2000. Kaupunginvaltuusto 19.6.2000 § 24

Toimenpiteet elinkeinojen kehittämiseksi. Karkkilan kaupungin elinkeinopoliittinen ohjelma. Karkkilan kaupunginvaltuusto 25.5.1982 § 88

## Pöytäkirjat ja muistiot:

Karkkilan kaupunginhallitus, pöytäkirja 27.11.1978

Karkkilan kaupunginhallitus, pöytäkirja 28.10.1991

Karkkilan kaupunginhallitus, pöytäkirja 30.10.2006

Karkkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 22.12.1978

Karkkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 29.8.1979

Karkkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 28.9.1979

Karkkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 19.12.1979

Karkkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 25.2.1980

Karkkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 15.10.1980

Karkkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 27.11.1980

Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 24.4.1981  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 27.5.1981  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 25.6.1981  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 8.9.1981  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 24.3.1982  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 25.5.1982  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 17.6.1982  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 24.10.1982  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 24.2.1983  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 30.3.1983  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 27.4.1983  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 29.2.1984  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 17.10.1984  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 25.4.1985  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 19.6.1985  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 24.3.1986  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 19.5.1986  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 16.6.1986  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 29.9.1986  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 27.10.1986  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 19.1.1987  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 27.4.1987  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 27.5.1987  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 22.6.1987  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 28.9.1987  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 18.12.1987  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 27.1.1988  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 29.2.1988  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 7.4.1988  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 20.6.1988  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 7.11.1988  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 15.5.1989  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 21.8.1989  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 11.12.1989



Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 19.3.1990  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 21.5.1990  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 10.12.1990  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 21.1.1991  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 11.3.1991  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 15.4.1991  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 27.5.1991  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 23.9.1991  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 16.12.1991  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 10.9.1992  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 26.10.1992  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 21.6.1993  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 18.8.1993  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 29.11.1993  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 13.12.1993  
Karikkilan kaupunginvaltuusto, pöytäkirja 15.8.1994  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 27.11.1989  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 18.12.1990  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 16.1.1991  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 28.2.1991  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 8.4.1991  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 6.5.1991  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 2.10.1991  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 6.11.1991  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 3.12.1991  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 20.12.1991  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 14.1.1992  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 24.2.1992  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 16.3.1992  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 10.4.1992  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 20.5.1992  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus, pöytäkirja 27.5.1993  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n yhtiökokous, pöytäkirja 12.6.1991  
Karikkilan Teollisuuskylä Oy:n yhtiökokous, pöytäkirja 4.6.1993

Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n ylimääräinen yhtiökokous, pöytäkirja 20.5.1992  
Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n ylimääräinen yhtiökokous, pöytäkirja 27.4.1993  
Muutosjohtajan viikkoraportti 30.8.1993  
Muutosjohtajan viikkoraportti 20.9.1993  
Muutosjohtajan viikkoraportti 27.9.1993  
Muutosjohtajan viikkoraportti 11.10.1993  
Muutosjohtajan viikkoraportti 18.10.1993  
Muutosjohtajan viikkoraportti 25.10.1993  
Muutosjohtajan viikkoraportti 1.11.1993  
Muutosjohtajan viikkoraportti 8.11.1993  
Muutosjohtajan viikkoraportti 7.12.1993  
Muutosjohtajan viikkoraportti 13.12.1993  
Muutosjohtajan viikkoraportti 20.12.1993  
Muutosjohtajan viikkotiedote 20.9.1993  
Muutosjohtajan viikkotiedote 4.10.1993  
Muutosjohtajan viikkotiedote 18.10.1993  
Muutosjohtajan viikkotiedote 1.11.1993  
Muutosjohtajan viikkotiedote 8.11.1993

### Käytetyt lyhenteet:

Elinkeino-ohjelma	Ek.ohj.
Erityistilintarkastuskertomus I	ETTK I
Erityistilintarkastuskertomus II	ETTK II
Kaupunginhallitus	Khall
Kaupunginvaltuusto	Kvalt
Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n hallitus	KT hpk
Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n yhtiökokous	KT ypk
Korkein oikeus	KO
Muutosjohtajan viikkoraportti	Vr
Muutosjohtajan viikkotiedote	Vt