

Aleksi Rantanen

RAJAYHTEISTYÖN MUOTOJEN VAIKUTUKSET KAKSOISKAUPUNGIN RAKENTAMISEEN

Case: Helsinki-Tallinna

Johtamisen ja Talouden tiedekunta

Kandidaatintutkielma

Huhtikuu 2023

TIIVISTELMÄ

Alexi Rantanen: Rajayhteistyön muotojen vaikutukset kaksoiskaupungin rakentamiseen: Case Helsinki-Tallinna
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden kandidaatinohjelma
Huhtikuu 2023

Tämä tutkimus tarkastelee rajayhteistyön muutoksen vaikutuksia kaksoiskaupungin muodostamiseen käsitellen tätä Helsingin ja Tallinnan kontekstissa. Vuonna 2014 Helsinki-Tallinna Euregion toiminta loppui ja vuonna 2016 yhteistyötä alettiin toteuttamaan yhteistyösopimuksen puitteissa. Tämä on tilaisuus oppia rajayhteistyön muutoksen kautta onnistuneen rajayhteistyön osatekijöistä vertaamalla nykyistä yhteistyötä Euregion aikaiseen toimintaan. Työntekijä vaihtuvuus rajayhteistyö organisaatioissa vaaransi tiedon löytämisen tulevaisuudessa. Tämä myös nosti tutkimuksen teon tärkeyttä ennen tiedon ”katoamista”. Rail Baltica -ratahanke myös osoittaa alueen yhä olemassa olevan suuren potentiaalin ja tekee aiheesta vielä ajankohtaisen. Tarkkoina tutkimuskysymyksinä ovat: Miltä osin ja miten yhteistyötä toteutetaan? Onko kaksoiskaupunki konsepti yhä ajankohtainen ja, miltä osin? Miten yhteistyön muutos on vaikuttanut tuloksiin? Mitä voidaan oppia yhteistyö toiminnan muutoksesta?

Tutkimus toteutettiin laadullisena tapaustutkimuksena. Tutkimusaineisto kerättiin teemahaastattelujen muodossa. Haastateltavana oli neljä henkilöä, jotka olivat aktiivisesti mukana rajayhteistyössä. Kaksi haastateltavaa oli ollut Euregion toiminnassa mukana, jolloin muutokset yhteistyössä voitiin havainnoida tutkimuksessa. Kolme neljästä henkilöstä oli töissä Helsingin kaupunkiorganisaatiossa ja yksi ruohonjuuritason yhteistyössä. Helsingin kaupungilla töissä olleista kaksi oli yksikkötasolla ja yksi johtotasolla.

Tutkielman tulokset osoittavat yhteistyön parantuneen Euregio ajan institutionalisoidun projektihankkeiden vaihtuessa dynaamiseen ja verkostomaiseen yhteistyöhön. Informaalinen yhteistyö mahdollistaa yhteistyölaajentamisen antamalla kaupunginyksiköille ja organisaatiolle vapaat kädet etsiä yhteistyön potentiaalia ja oma-aloitteisesti aloittaa tiedonjakamista ja verkostointia. Organisaation laajuus tuo erityistarpeen kiinnittää huomiota strategiseen johtamiseen ja tiedonvaihtoon. Itse alueiden integraatio on vielä rajoittunut elinkeinoelämään ja tieto- ja innovaatiopolitiikkaan. Alueen korkea väkiluku tuo erityistarpeen integroida julkisia palveluja.

Avainsanat: Euroregio, rajayhteistyö, kaksoiskaupunki, hallinnointi, uusi regionalismi

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-ohjelmalla.

Sisällys

1. Johdanto.....	4
2. Tutkimustehtävä	5
3. Yhteistyötoiminnan elämänkaari ja tausta.....	6
3.1. Euregio kaksoiskaupunki toiminnan alkuna.....	6
3.2. Yhteistyötoiminnan uudelleenjärjestys ja junayhteyksien merkitys.....	7
3.3. Uusi regionalismi ja reteritorialisointi	8
4. Teoreettinen viitekehys.....	10
4.1. Asymmetria raja-alueilla	10
4.2. Kaksoiskaupunki	11
4.3. Tietotalous, tietopolitiikka ja tiedon jakaminen	13
5. Aineistot ja tutkimusmenetelmät	14
5.1. Tapaustutkimus ja näkökulma	14
5.2. Haastateltavien raja-alue ja haastattelut	15
5.3. Litterointi ja teemojen muodostaminen	16
6. Tutkimustulokset ja tulkinta	16
6.1. Kokemukset Euregiosta	17
6.2. Yhteistyön muutos Euregion jälkeen.....	19
6.3. Epävirallisen yhteistyön tuoma epävarmuus	20
6.4. Missä on kaksoiskaupunki ja missä ei?	21
6.4.1. Rajoittunut integraatio	21
6.4.2. Kaksoiskaupunkilaiset	22
7. Johtopäätökset	23
Lähteet.....	25
Liite	27

1. Johdanto

Rajojen merkitys Euroopan unionin integroitumisen myötä on pienentynyt ja kansainvälinen toiminta julkisella ja yksityissektoreilla on helpottunut ja yleistynyt. Saamaan aikaan globalisaation tuoma investointien, inhimillisen- ja taloudellisen pääoman vapaa liikkuvuus ja protektionismin loppu on tuonut kansainvälistä kilpailua näistä resursseista paikallisen hyvinvoinnin rakentamiseen. Nämä tekijät yhdessä saa toimijat kasaamaan paikallisia voimavaroja alueellisen selviytymisen nimissä.

1990-lukua nähdäänkin globaalina rajayhteistyön yleistymisenä. Vaikka rajayhteistyö organisaatioita oli ollut olemassa jo 1950-luvulta alkaen EU:n itälaajentuminen toi aiheen akateemisen tutkimuksen piiriin. Vuonna 1999 Euregio-aluejärjestö muodostettiin Helsingin ja Tallinnan kaupunkialueille. Euregio yhteistyö jatkui aina vuoteen 2014 asti, jolloin organisaation toiminta loppui ja yhteistyö jatkui kaupunkien välisen yhteistyösopimuksen puitteissa vuodesta 2016 eteenpäin. Yhteistyö jatkuu nykyään alueiden välillä kaupunkien välisen yhteistyösopimuksen puitteissa. Toimintaan osallistuu kattava määrä julkista hallintoa alueelliselta, valtiolliselta ja paikalliselta tasolta sekä yrityksiä ja kansalaisia.

Suomen ja Viron EU-jäsenyys on mahdollistanut tämän liikkuvuuden ja tuonut maiden pääkaupunkialueita lähemmäksi toisiaan. Helsingin ja Tallinnan kaupunkia erottaa Suomenlahti 80 kilometrin verran linnuntietä pitkin. Tästä huomattavasta välimatkasta huolimatta nämä kaksi pääkaupunkia ovat vuorovaikutuksessa keskenään kaupunkilaisten arjen, turismin, työmatkojen, liiketoiminnan ja asukkaiden liikkuvuuden kautta. Alueen rajayhteistyö on luonut kaupunkien välillä liikkuvuutta ja vuorovaikutusta tarpeeksi, että kaksoiskaupungin potentiaalista on puhuttu Suomessa ja Virossa yhtä kauan kuin jonkin muotoista yhteistyötä on ollut.

Tällä hetkellä EU:n Rail Baltica -projekti on toteutusvaiheessa. Sen tarkoituksena on yhdistää Baltian maat osaksi Euroopan laajuista rautatieverkostoa rakentamalla kaksiraiteinen yhteys Varsovasta Tallinnaan. Mahdollinen Helsingin ja Tallinnan välinen ratatunneli yhdistäisi Suomen osaksi tätä Itä-Euroopan laajuista hanketta. Projektin edetessä potentiaali alueiden väliselle integraatiolle on relevantimpi kuin koskaan.

Helsinki-Tallinna Euregio sai paljon akateemista huomiota niin kansallisesti ja kansainvälisesti erilaisten tutkimusten ja selvitysten muodossa. Toiminnan loputtua tutkimus alueellisesta yhteistyöstä on pysähtynyt. Nyt kun tämän yhteistyön toteutustapa on muuttunut, on tarpeellista päivittää olemassa olevaa tietoa raja-alueyhteistyöstä Helsingin ja Tallinnan välillä. Tilanne tarjoaa mahdollisuuden

selvittää osatekijöitä rajanylittävän yhteistyön onnistumiseen sekä epäonnistumiseen liittyen laajemmin sekä tarkastella tämän prosessin vaikutusta kaksoiskaupungin kehittymiseen.

2. Tutkimustehtävä

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella Helsingin ja Tallinnan kaupunkien yhteistyötä kokonaisvaltaisesti. Nykyistä tilannetta heijastaen yhteistyön aiempaan Euregio ajoilta voidaan hahmottaa yhteistyön muuttunutta luonnetta sekä toteutustapaa. Tämä antaa mahdollisuuden oppia alueellisesta prosessista. Analyysin keskiössä on termi kaksoiskaupunki yhteistyön tavoitteena ja ideaalina.

Tarkkoja tutkimuskysymyksiä ovat:

- Miltä osin ja miten yhteistyötä toteutetaan?
- Onko kaksoiskaupunki konseptina yhä ajankohtainen ja, miltä osin?
- Miten yhteistyön muutos on vaikuttanut tuloksiin?
- Mitä voidaan oppia yhteistyö toiminnan muutoksesta?

Tutkimusaiheen valintaa puolsi aiheen tutkimushistoriallinen aukko Euregio toiminnan päätyttyä. Loppuneesta rajayhteistyö toiminnasta on mahdollisuus oppia tärkeitä opetuksia samalla tavalla kuin onnistuneista. Ajan edetessä näiden opetuksien löytäminen tästä tapauksesta tulee haastavammaksi henkilöstön vaihtuessa ja Euregio ajan jälkeisten muutosten lisääntyessä. Aihe on myös akateemisesti todella rikas kaksoiskaupunki konseptin kautta, jota ei välttämättä ole olemassa kaikissa raja-alue tapauksissa. Rajayhteistyötutkimusten sijoituessa perinteisesti periferia-alueelle kahden pääkaupunkialueen vuorovaikutus on poikkeuksellinen. Näillä opetuksilla on myös suurta tarvetta aiemmin mainittujen rautatiehankkeiden tuomia integraatiomahdollisuuksien lisääntyessä.

Tämä tutkielma koostuu seitsemästä luvusta ja 13:sta alaluvusta. Alalukujen iso määrä mahdollistaa monipuolisen ja rikkaan tiedon hahmoteltavaa käsittelyä ja esittelyä. Kaksi ensimmäistä lukua esittelee tutkimusaiheen ja -tehtävän sekä kertoo tutkimusaiheen ajankohtaisuudesta ja tärkeydestä. Kolmas luku käsittelee tapauksen rikasta historiaa ja taustaa. Tapaushistorian tietäminen ja ymmärtäminen mahdollistaa yhteistoiminnan ja kaksoiskaupunki kehityksen paremman havaitsemisen ja havainnoimisen. Neljännessä luvussa käsitellään tapauksen teoreettista viitekehystä. Luvussa esitellyt termit ovat olennaisia aineiston analysoimiselle sekä päätelmien liittämistä aiempaan tutkimushistoriaan.

Viides luku kertoo tutkimusmenetelmästä, toteutuksesta sekä aineiston keräämisprosessista ja rajaus valinnoista. Kuudes luku esittelee lopulliset tutkimustulokset sekä analysoi niitä tutkimuskysymysten sekä kontekstin kautta. Tässä luvussa esitellään myös mahdollisia parannuskohteita. Seitsemäs luku sisältää pohdintaa lopputuloksista ja mahdollisia jatkotutkimuskohteita.

3. Yhteistyötoiminnan elämänkaari ja tausta

Tämän kappaleen tarkoituksena on avata tapaustutkimuksen taustaa. Yhtenä tärkeänä tarkastelu kohteena on kaksoiskaupunki yhteistyön muutos. Jotta muutosta voidaan havainnoida pitää vertailla nykytilannetta menneisyyteen ja näin tapauksen historia on kriittistä tiedon ymmärtämiselle ja analysoimiselle.

Ensimmäisessä kappaleessa käsitellään Euregiota ja yhteistoiminnan alku vuosien 1999–2014 aikaväliltä. Toinen kappale käsittelee yhteistyötä Euregio toiminnan loppumisen jälkeen. Tarkemmin toisen kappaleen tarkastelussa on yhteistyön käytännöllisen muutoksen lisäksi tarkempia motivaatioita yhteistyön uudelleen aloittamiseen. Kolmas viimeinen kappale laittaa tämän kaiken taustan globaaliin kontekstiin ja avaa miksi Helsinki-Tallinna yhteistyötä on tärkeää tutkia.

3.1. Euregio kaksoiskaupunki toiminnan alkuna

Euroregio alueet ovat raja-alueiden paikallis- ja alueviranomaisten yhdistyksiä, jotka koostuvat toimijoista molemmilta puolilta rajaa. Euroregioita laajemmin hallinnoi EU-instituutiot ja pääasiallisesti toimivat raja-alueita kehittävä ja yhdistävä organisaationa. Nämä rajat ylittävät järjestöt ovat olleet osa EU-integraatio prosessia jo pitkään, mutta ne yleistyivät EU:n itälaajenemisen myötä. Euroregio alueiden tarkoituksena on parantaa valtionrajojen tuntumassa olevaa taloudellista kehitystä. Tämä toteutetaan pääasiassa tuomalla rajan molemmilta puolilta toimijoita yhteen ja löytämään molempia hyödyttäviä tulevaisuuden näkymiä. (Lepik & Krigul 2009; Nauwelaers, Maguire & Marsan 2013)

Helsinki-Tallinna Euroregio perustettiin virallisesti yhteistyösopimuksella, jonka allekirjoittivat Helsingin kaupunki, Tallinnan kaupunki, Uudenmaan liitto, Harjun liitto ja Harjun kuntaliitto 22. kesäkuuta 1999 (Pikner 2008, 217). Helsinki-Tallinna Euregio yhteistyön tavoitteeksi määritettiin 2000-luvun puolivälissä yhtenäisen innovaatioalueen luominen pääkaupunkiseutualueista. Euregion yhteistyön aikana tehtiin useat selvitykset yhteistyön laadusta, tavoitteista ja parantamiskohteista.

Pääkaupunkiseutujen taloudellinen ja tieteellinen yhteistyö tuotiin selvityksissä esiin Suomen ja Viron yhteistä kilpailukykyä vahvistavana tekijänä globaalissa kilpailussa (Aaviksoo & Virolainen 2022). Nämä tulevaisuuden näkökulmat kulminoituivat kaksoiskaupunki-ideaan, joka on mainittu yhteistyön tavoitteena myös kaupunkien välisessä Helsinki-Tallinna yhteistyö sopimuksessa (päätökset beta 2022).

Euregion perustaminen nähtiin pragmaattisena ratkaisuna yhdistää ja koordinoija alueen toimijoita yhteen sekä mahdollistaa näitä toimijoita yhtenäisen alueen luomiselle EU:n interreg rahoitus mahdollisuuksia apuna käyttäen (Pikner 2008). Euregio rakentaisi verkoston, jota se voisi hallinnoida erilaisten EU-projekti rahojen muodossa. Tämä teki organisaatiosta ei vain rahoitusmahdollisuuden alueelle vaan rajat ylittävän yhteistyö instituution.

Helsinki-Tallinna kaksoiskaupunki olisi merkittävä urbaanikeskus EU-mittapuilla. Mahdollinen Helsinki-Tallinna tunneliprojekti yhdistäisi nämä kaksi kaupunkia yhdeksi funktionaaliseksi kaupunkialueeksi. Kaupunkienvälinen tunneli kiinnittäisi myös Helsingin Rail Baltica -projektiin, joka mahdollistaisi junaliikkuvuuden Helsingistä Varsovaan asti. Idea kantaa siis valtavan suurta potentiaalia.

Kehitys kaksoiskaupunkia kohti on ollut hidasta. Alueiden välisestä yhteistyöstä, tavoitteista, toimintatavoista ja Euregiosta tehtiin useampi selvitys vuosien kuluessa. Selvityksissä painotettiin laajempia resursseja Euregion sekä ehdotettiin konkreettisia askeleita kohti kaksoiskaupunki ideaalia. Kehitysyhteistyö joutui erilaisten poliittisten ja hallinnollisten komplikaatioiden keskelle. Tämä johti lopulta Helsingin kaupunginhallituksen päätökseen erota 1.1.2014 Helsinki-Tallinna Euregio -yhdistyksen jäsenyydestä (Päätökset beta 2013). Euregio toiminta menetti suuren rahoittajan ja mandaatin kaupungilta, joka johti järjestystoiminnan loppumiseen. Aiemmat selvitykset perustuivat Euregion potentiaaliin toimia kaksoiskaupunkiprojektin koordinoijana sekä eri sektoreiden ja toimijoiden kokoajana.

3.2. Yhteistyötoiminnan uudelleenjärjestys ja junayhteyksien merkitys

Yhteistyö jatkuu alueiden välillä kaupunkien välisen yhteistyösopimuksen puitteissa ja hajanaisesti eri sektoritoimijoiden välisenä yhteistyöllä. Helsingin ja Tallinnan kaupunginjohtajat allekirjoittivat ensimmäisen kerran yhteistyösopimuksen kaupunkien kesken vuonna 2018. Yhteistyö tapahtuu erilaisten tavoitteiden muodostamisen kautta kaupunginjohtajien keskinäisten tapaamisten aikana.

Projektipohjaisesta Euregio mallista siirryttiin kaupunkien määritelmiin ”kärkihankkeisiin” ja pormestarien koordinoimaan kaupunkien väliseen yhteistyöhön. (Helsingin ja Tallinnan kaupunki 2022) 2018 yhteistyösopimuksen allekirjoittamistilaisuudessa pormestarit painottivat yhteistyötä turismin kehittämisen, Itämeren suojelemisen sekä yhteisen kansainvälisen markkinoinnin osalta (Helsingin kaupunki 2018). Kaksoiskaupunki konsepti oli kansallisen huomion alla FinEst Link -loppuraportin valmistumisen takia 2018. Euregio aikana 2012 valmistui ensimmäisiä selvityksiä Helsingin ja Tallinnan välisestä tunnelista. Molemmat herättivät valmistumisaikanaan kansallista mediahuomiota. Tunnelihanke itsessään liittyy EU:n Rail Baltica -projektiin, jonka tavoitteena on luoda nopea rautatieyhteys Varsovasta Tallinnaan. Helsinki-Tallinna tunneli olisi junayhteyden jatkamista Helsinkiin asti. Hankkeiden toteutuessa Suomi ja Viro eivät olisi enää EU:n periferia-aluetta parin tunnin junayhteyden ansiosta Euroopan ytimeen (Demos Helsinki).



Kuva 1. Rail Baltica vaaleansinisellä (Bartosiewicz & Szterlik 2020, 56).

3.3. Uusi regionalismi ja reteritorialisointi

Rajayhteistyö ja alueelliset projektit eivät ole Euroopan historiassa uusi ilmiö, mutta niiden äkilliselle lisääntymiselle 1990-luvun jälkeen on kaksi tekijää. Ensimmäinen on EU:n integraation hidastuminen. Euroopan unionin yhdyntyminen loi tilanteen, jossa hallintorajojen poikki voitiin tehdä

suuremmalla mittakaavalla yhteistyötä ja yhdistää resursseja. EU:n integraatio pienensi rajojen ja kansallisvaltioiden merkittävyyttä ja liikkumatilaa, kun samaan aikaan alueellisille ulottuvuudella liikkumatila kasvoi. (Noferini, Berzi, Camonita & Dura 2020, 40–41)

Toisena tekijänä on globalisaatio. Markkinoiden globalisaatio ja protektionismin lasku, jossa valtion talouksien tuli kilpailla osaavasta työvoimasta, pääomasta ja investoinneista. Valtiot sitoutuivat kasvavassa määrin ylikansallisiin instituutioihin, ja vapaakauppa sopimusten määrä kasvoi räjähdysmäisesti. Protektionismin katoaminen, kansainvälinen kilpailu ja ylikansallisen yhteistyön mahdollisuuksien kasvu kannustaa alueita keräämään resursseja yhteen selviytymään kansainvälisessä kilpailussa ja jakaakseen yhteistyön taloudellisia hedelmiä.

Uusi regionalismi on termi, joka kuvaa alueellisen yhteiskuntatason tärkeyden nousua kansainvälisessä ja kansallisessa politiikassa, toimijoiden tehdessä yhteistyötä muodostaakseen yhtenäisen alueen. Tämän avulla toimijat voivat yhdistää resursseja globaalissa ympäristössä ja parantaa omaa hyvinvointiaan. Kyseessä ei ole alueellisesta protektionismista vaan alueellisen poliittisen ulottuvuuden tärkeyden kasvaminen ja sen osallistumista globaaliin markkinatalouteen (Buzdugan).

Kaksoiskaupunkitoiminta itsessään alueellisten toimijoiden yhteistyötä. Vaikka valtiotaso olisi mukana toiminnan kehittämisessä, niin lähtökohta itsessään on alueellinen ja on paikallisen julkisen hallinnon sekä muiden paikallisten toimijoiden hallinnassa (Heliste, Kosonen & Loikkanen 2005, 10–11). Kaksoiskaupunki toiminta onkin osa uusi regionalismia, joka kasvavassa määrin vähentää tai koittaa välttää valtion poliittista toimitilaa molemminpuolisen hyvinvoinnin kasvattamiseksi.

Alueellisen tason poliittinen painoarvo on viimeisen 30-vuoden aikana näiden ilmiöiden vuoksi kasvanut. Termillä ”reteritorialisointi” kuvataan poliittisen painoarvon siirtymistä yhteiskunnan alemmille tasoille (Noferini, Berzi, Camonita & Dura 2020, 36). Reteritorialisointi kuvaa täsmällisesti myös Helsingin ja Tallinnan yhteistyön tärkeyden painoarvoa. Nykyisessä globaalissa ympäristössä alueellisilla kehitysprojekteilla voi olla kauas kantoisia seurauksia niin paikallisella kuin kansallisilla tasoilla. Yhteistyön suuri potentiaali sekä Suomen ja Viron periferiällinen asema EU:ssa tekee Helsinki-Tallinnasta ainutlaatuisen merkittävän tutkimusaiheen.

4. Teoreettinen viitekehys

Tässä kappaleessa käsitellään tälle tapaustutkimukselle keskeisiä termejä ja teoreettista pohjaa. Nämä antavat tarvittavaa kontekstia yhteistyön ja sen tavoitteiden erityispiirteistä ja -tarpeista. Rajakehittämisen luonne selittää pitkälti tarkemmin asymmetriasta sen ollen olennainen ominaisuus raja-alueilla ja näin niiden kehittämisessä. Viitekehyksenä toimii myös termi ”kaksoiskaupunki”. Tämän termin olleen kaupunkien väittämä yhteistyön syvyydestä sekä sen luonteesta. Viimeisessä alaluvussa käsitellään tietotalouden ja sen tuomia vaatimuksia yhteistyön sisällölle ja näin olennaisen näkökulman yhteistyön tarkastelulle. Edellä mainitut käsitteet käsitellään seuraavissa alaluvuissa mainitsemisjärjestyksessä.

4.1. Asymmetria raja-alueilla

Asymmetria on epäsymmetriaa ja symmetrian puutetta. Tällöin jokin oleellinen tekijä ei vastaa toista osapuolta. Epäsymmetria on oleellinen haasta ja mahdollisuus raja-alueiden kehittämisen ohessa. Raja-alueiden eroavaisuudet ja kehittämismahdollisuudet ovat muovautuneet erilaisten kontekstien yhteydessä mm. historian, kulttuurin, poliittisten ja sosiaalisten prosessien myötä. Nämä luovat raja-alueista potentiaalisesti hyvin epäsymmetrisiä (asymmetrisiä) eri merkityksissä. (Jakubowski, Andrzej 2020)

Raja-alueilla esiintyvä asymmetria ja varsinkin taloudellinen asymmetria voi luoda mahdollisuuksia raja-alueiden väliselle vaihdolle ja kehitykselle. Raja-alueilla esiintyvät hintaerot tuotteiden, työvoiman, raakamateriaalien osalta tai niiden esiintyvyyserot voivat luoda pohjan tasapuoliselle taloudelliselle kehitykselle molemmilla puolilla rajaa. Epäsymmetrisyys voi olla myös tietyissä sosioekonomisissa tilanteissa este alueiden kehitykselle ja integraatiolle mm. asymmetriset mahdollisuudet rahoitukseen. Raja-alueiden asymmetriaa ei pidä laittaa itse raja-alueyhteistyön viaksi vaan isot sosioekonomiset erot voivat olla myös merkki vielä keskeneräisestä integraatiosta. (Jakubowski, Andrzej 2020)

Epäsymmetrisyys ja raja-alueiden kehitys voi noudattaa pitkälti kahta erilaista mallia: high road- ja low road -kehitysmallia. Näiden kahden kehitysmallin ero perustuu pitkälti siihen, onko raja-alue yhteistyö vain toisen puolen hyödyntämistä vai yhteisten resurssien ja kompetenssien rakentamista. Low road -kehitysmalli voidaan nähdä esim. halvempien palkka- ja tuotantokustannusten hyödyntämistä valmistamalla tuote toisella puolella rajaa ja tuotekehityksen tapahtuvan toisella puolella rajaa ilman näiden kahden tuotantotekijöiden kohtaamista. High road -kehitys nojaa puolestaan tasavertaiseen

kumppanuuteen rakentamalla yhteistä kilpailukykyä ja kestäviä ratkaisuja. High road -kehitys toimii pitkälti strategisena kumppanuutena osallistamalla instituutioita ja toimijoita molemmilla puolilla rajaa. Tämä voitaisiin nähdä esim. yhteisenä r&d toimintana tai yhteisten tuotantomallien kehittämisenä. High road -kehitysmalli luo uusia resursseja alueelle ja pidemmällä tähtäimellä parantaa alueen innovaatiokykyä. (Heliste, Kosonen & Loikkanen 2005)

Euregio toiminta tavoitteli kuvattua high road -kehitysmallia korostamalla rajat ylittävää liiketoimintaa, yliopistojen yhteistyön tiivistämistä ja erikoisosaamisen kasaamista molemmilla puolilla rajaa parantaakseen alueen kilpailu- ja innovaatiokykyä (Lepik & Krigul 2009). Vuonna 2018 solmittu yhteistyösopimuksen yksityiskohdat myös korostavat high road -kehitysmallin piirteitä yhteistyön tavoitteeksi (Päätökset beta 2022). High road -kehitysmalli on siis ollut tietoisena tavoitteena kaksoiskaupunki yhteistyön alusta alkaen. Suurin osa työvoima liikkuvuutta on pidetty vuosia enemmän low road -kehitysmallin omaisena. Tämä näkyy mm. Suomen puolella Viron halvempien tuotantokustannusten hyödyntämisenä rakennus-, palvelu- ja siivousaloilla. (Heliste, Kosonen & Loikkanen 2005)

4.2. Kaksoiskaupunki

Termi ”kaksoiskaupunki” ei ole vakiintunut termi vaan riippuu tieteenalasta, julkaisusta sekä kirjoittajasta. Kaksoiskaupungilla voidaan viitata hyvin erilaisiin tapauksiin niin kotimaisessa kuin kansainvälisessä kontekstissa. Termille on myös erilaisia alamäärittelyjä englanninkielisessä kirjallisuudessa, jotka heijastavat kaksoiskaupunkien toiminnan yksityiskohtia tai alkuperäistä tilannetta. (Joenniemi & Alexander 2011; Heliste, Kosonen & Loikkanen 2005)

”Kaksoiskaupunki” termiä saatetaan käyttää kotimaisessa kontekstissa. Tässä tilanteessa kaksi kaupunkia sijaitsevat niin lähellä toisiaan, että ne kasvavat yhteen. Suomen vähäinen väkiluku ja myöhäinen urbanisaatio ei ole tuottanut kotimaisia tapauksia, joita voitaisiin kutsua kaksoiskaupungiksi. Kansainvälisissä tapauksissa on kapeampia ja laajempia määrittelyjä termistä. Laajasti määriteltynä ”kaksoiskaupunki” termiä voidaan käyttää kaupungista, jonka on solminut jonkinlainen ystävyys- tai yhteistyösopimus toisen kaupungin kanssa. Laajempi määrittely ei ota kantaa kaupungin maantieteelliseen etäisyyteen. Suomessa laajempaa määrittelyä noudattavaa termiä kutsutaan sisarkaupungiksi. Kansainvälisessä kirjallisuudessa mailla on omia nimityksiä sisarkaupungeille. Englanninkielinen termi ”twin city” voi tietyssä kontekstissa viitata sisarkaupungeihin. Helsingin ja

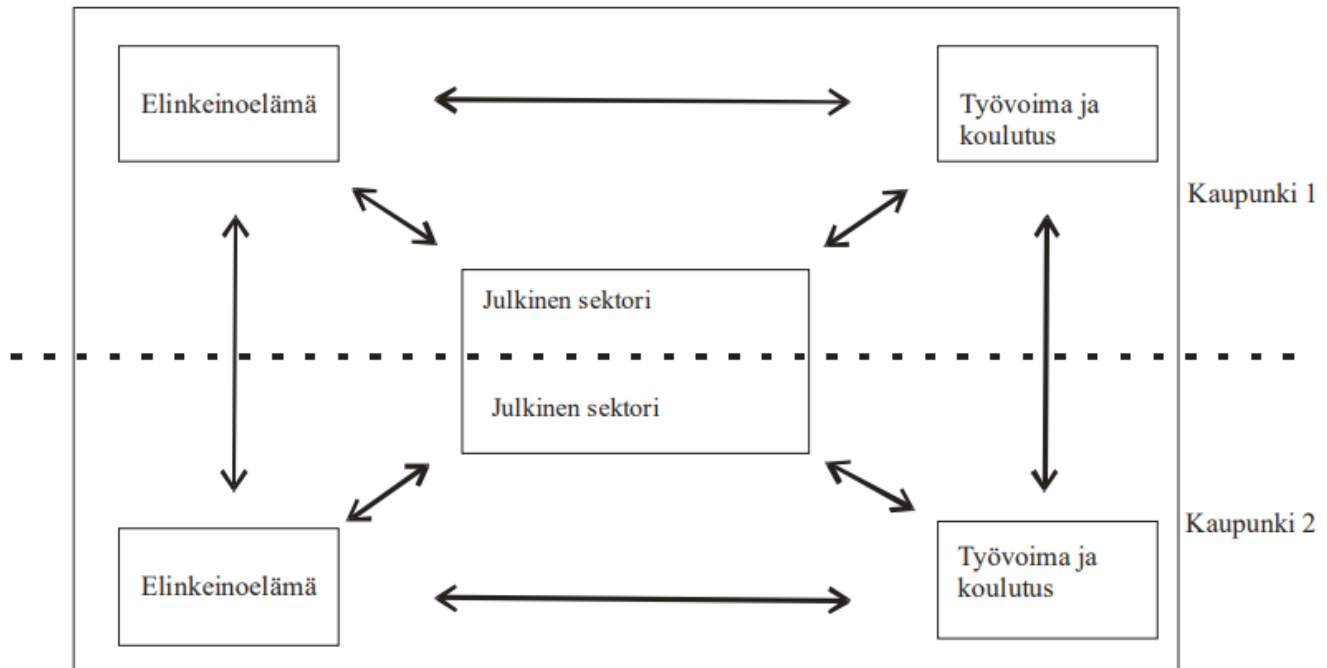
Tallinnan kontekstissa kapeampi määritelmä on paikkaansa pitävämpi. Kapeampi määrittely rajaa kaksoiskaupunkien olevan rajan läheisyydessä, mutta eri puolella ovat kaupunkiparit. (Joenniemi & Alexander 2011)

Kapeassa määrittelyssä kaksoiskaupungiksi ei voi silti nimetä mitä tahansa kaupunkiparia raja-alueella. Kaksoiskaupunki koostuu kahdesta kaupunkiorganisaatiosta, jotka muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden eri yhteiskuntasektoreiden vuorovaikutuksella. Ideaali tilanteen tasa-arvoisen dynamiikan muodostuminen näiden kaikkien toimijoiden osalta on harvinainen (Heliste, Kosonen & Loikkanen 2005, s2). Tämän vuoksi kaksoiskaupunkitutkimuksessa käytetään monipuolisesti erilaisia nimityksiä tutkimuskohteista ja kaksoiskaupungin yhteistyön laatuun ja laajuuteen kiinnitetään erityisesti huomiota miettiessä mahdollisimman täsmällistä ja tarkkaa nimitystä tutkimuskohteille.

Kaksoiskaupungin syntyyn vaikuttaa yhdistelmä kulttuurisia, sosiaalisia sekä maantieteellisiä tekijöitä. Ihannetilanteessa kaupungeilla olisi yhteistä kulttuurista taustaa ja epämuodollisia yhteyksiä, jotka mahdollistaisivat toisen osapuolen ymmärtämisen sekä näkökulmien sovittamisen. Tämä estää mahdollisten ristiriitatilanteiden syntymisen sekä itsessään tuo osapuolia yhteen. Sosiaalisten instituutioiden lisäksi tarvitaan virallisia instituutioita, jotka voivat tukea integraatioprosessia. Kahden eri kaupungin ominen sosiaalisten piirien, verkostojen, rakenteiden sekä tarpeiden yhteen tuomiseen tarvitaan koordinoitua ja yhteistä panostamista. Maantieteellisenä havaintona myös molempien kaupunkien sijaitessa periferia-alueella tuo erityistä tarvetta integraatio prosessille. (Heliste, Kosonen & Loikkanen 2005, 74)

Vuorovaikutuksen ja yhteistyön vuoksi kaksoiskaupunkien muodostamisessa painotetaan new public governance (NPG) -lähestymistapaa. NPG painottaa julkisen sektorin roolia koordinoijana erilaisten toimijoiden ja verkostojen yhteistyön mahdollistajana sekä näiden toimijoiden aktiivinen mukaan ottaminen julkisen hallinnon prosesseihin (Osborne 2006). NPG -toiminnan ydinkäsitteenä toimiva ”governance” käännetään usein hallinnaksi. Hallinnointi termi on oleellinen kaksoiskaupunkien vuorovaikutussuhteiden arvioimiselle ja sitä kautta itse ideaalin toteutumisen tarkastelulle.

”... (governance) viittaa kaikkeen toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen (hallinnointiin), jossa häivytetään vuorovaikutuksen ongelmia ja kehitetään yhteisiä arvoja ja pelisääntöjä. Hallinnoinnin avulla koordinoidaan sekä sosiaalisia, taloudellisia että poliittisia systeemejä. Hallinnoinnin avulla on mahdollista vaikuttaa rakenteellisiin muutoksiin tietyllä alueella,” (Heliste, Kosonen & Loikkanen 2005, 10)



Kuva 2. Ideaali kaksoiskaupungin vuorovaikutussuhteista (Heliste, Kosonen & Loikkanen 2005, 13)

4.3. Tietotalous, tietopolitiikka ja tiedon jakaminen

Tietopolitiikka ja tiedon jakamisen rooli on erittäin merkityksellinen high road -kehitysmallin toteuttamisessa ja sitä myötä tärkeää ymmärrettäväksi Helsinki-Tallinna yhteistyön tavoitteiden ja haasteiden ymmärtämiselle. Tiedon rooli globalisaation myötä on tullut yhdeksi tärkeimmäksi taloudellisen kehityksen resursseista. Tietotaloudessa tiedolla on merkittävä rooli tuotannosta ja kulutuksesta. Aluetalouksien menestys on sitä myötä kasvavassa määrin kiinni tiedon tuottamisesta ja tuotteistamisesta analyysien, tutkimusten, patenttien ja tietojärjestelmien kehittämisen muodossa (Jussilainen 2010, 2). Tietotalouden kasvun mahdollistaa teknologinen kehitys, koulutustason nousu sekä tiedon vapaa liikkuminen.

Tietotalouden nousu tuo julkiselle sektorille paineita mahdollistaa ja hallinnoida tiedon jakamista, keräämistä sekä soveltamista laajalle toimijaverkolle niin taloudellisiin tarkoituksiin kuin palveluiden parantamiseen. Teknologian hyödyntäminen julkisen sektorin toiminnassa voi pienentää kustannuksia, mahdollistaa laajempia ja tehokkaita palveluita sekä itsessään tuoda uusia innovaatiota. Tätä tiedon hallinnointia niin taloudelliseen kuin julkiseen käyttöön kutsutaan tietopolitiikaksi

(Valtiovarainministeriö). Innovaatiopolitiikkaa saatetaan käyttää tietopolitiikan synonyymina, mutta enemmänkin tehokas tietopolitiikka mahdollistaa innovaatioiden syntymisen. Innovaatiopolitiikka on korkeakoulutuksen rahoittamista, tuotekehittämistä, rajapintojen muodostamista eri toimijoiden kohtaamisille ja niin edelleen (Työ- ja elinkeinoministeriö). Innovaatiopolitiikka on siis konkreettisten uusien keksintöjen tuottamista, kun taas tietopolitiikka liittyy informaatioon. Molemmat hyvin lähellä toisiaan, mutta eivät suoranaisia synonyymeja. Tässä paperissa käytetään ”tietopolitiikka” termiä julkisen hallinnon roolin painotuksen vuoksi. Tietopolitiikan merkittävyyttä julkisella sektorilla voidaan nähdä konkreettisten kilpailukyky strategioiden ja tiedon tuottamis- ja jakamisvelvollisuuksina. Julkisella sektorille ja vielä merkittävimmin korkean osaamisen aluetalouksille tiedon hallinnoiminen on nykyään tärkeässä roolissa kilpailukyvyyn säilyttämiseen globaalissa taloudessa.

Tiedon onnistuneelle jakamiselle kehittämistoimintaan varten on kehitetty omaa teoriaa. Tiedon jakamiseen onnistumiseen vaikuttaa:

1. Osapuolten tapaamistiheys sekä kontaktien syvyys
2. Yksilöiden samanlaisuus mm. taustan, intressien ja koulutuksen osalta
3. Tiedon hyljeksiminen vaihdon jälkeen
4. Organisaation itsetietoisuus omasta toiminnastaan
5. Tavoitteiden ja intressien eroavaisuus yksilö ja organisaatio tasolla.

(Lepik & Krigul 2014, 335)

5. Aineistot ja tutkimusmenetelmät

5.1. Tapaustutkimus ja näkökulma

Tutkimusaiheen keskittyessä havainnoimaan teoriaa yksittäistapauksessa tapaustutkimus on luonnollisin vaihtoehto aiheen tarkasteluun. Yhteistyön luonnetta ja laatua on vaikea kvantifioida rajallisiin parametreihin, ilman kattavaa dokumentti- ja tilastoanalyysia. Tähän omat resurssit eivät olisi olleet riittäviä. Tutkimuksen moninaiset tutkimuskysymykset ja tarkastelukohteet myös puolsivat laadullista tutkimusta laaja-alaisen tilannekuvan saamiseen.

Resurssi- ja aikarajausten vuoksi laadukkaiden tutkimustulosten saavuttamiseksi faktapohjainen näkökulma korostuu haastattelukysymyksissä kokemusnäkökulman kanssa. Yhteistyön hajautetun toiminnan vuoksi kokonaiskuvan saaminen vaatisi täysin faktapohjaisesta näkökulmasta edustavampaa

otosta laajentamalla haastateltavien mukaan ottamista useista erilaisista organisaatioista ja hallintotasoilta. Havainnoimiseen tarvitaan haastateltavien kokemusten kartoittamista. Kirjava määrä toimijoita myös haastaa käsityksen siitä, että faktapohjaisen näkökulman lailla ”totuus löytyisi tuolta jostain”. Eri toimijoilla voi olla hyvin kirjavia kokemuksia aiheesta.

Tutkimuskysymysten kautta tarkastelussa ei ole vain yksittäinen tapaus, vaan tarkoituksena on havainnoida konkreettista kaksoiskaupunki yhteistyötä ja liittää tapaustutkimus aiempaan teoriapohjaan, joka tulee edellisten tapaustutkimusten muodossa. Tutkimuskysymyksissä korostuu yhteistyön elämänkaari ja sen yhdistäminen laajempaan teoriaan. Tutkimuksen tarkoituksena on muodostaa jatkumo aiempaan kaksoiskaupunki tutkimukseen.

5.2. Haastateltavien rajaus ja haastattelut

Tapaustutkimuksen luonteen mukaan haastateltavien rajaus oli keskeisessä asemassa. Tapaustutkimuksen kirjavan ja pitkäaikaisen historian vuoksi tässä rajauksessa oli ongelmia. Jatkumon muodostamiseksi aiempaan tietoon, tarkoituksena oli haastatella Helsinki-Tallinna yhteistyössä aktiivisesti mukana olevia henkilöitä. Tapausta hahmottaessa paljastui myös yhteistyön desentralisaatio, joka johti tavoitteeseen saada kattavasti kirjavia lausuntoja eri organisaatio rakenteista ja tasoilta kokonaiskuvan saamiseksi. Näitä kahta rajausta oli hankala yhteensovittaa haluan hahmottaa Euregio toiminnan puutteita ja loppumista haastattelujen kautta. Tämä johtui Helsinki-Tallinna Euregio toiminnan lakkautumisesta vuona 2014. Aikavälillä on tapahtunut työntekijä vaihtuvuutta yhteistyössä mukana olleissa organisaatioissa. Henkilöitä, joilla olisi sekä Euregiosta, että nykyisestä yhteistyössä kokemuspohjaa oli yllättävän hankalaa löytää ja vielä haastavampaa tavoittaa. Eri rajauskriteerien vuoksi Euregion rooli pieneni huomattavasti haastatteluissa. Tutkimuskysymyksissä painottuu tilanteen nykyisen tilan hahmottaminen, jolloin ensimmäisen kahden kriteerin painottaminen tuntui myös luonnolliselta valinnalta.

Puolet haastateltavista oli ollut silti mukana aikaisemmassa Euregio toiminnassa tavalla tai toisella. Neljä haastateltavaa olivat kirjavista taustoista poikkileikkaavan kuvan saavuttamiseksi. Yhden ollessa töissä Helsingin kaupunginkansalians strategisella osastolla, kahden ollessa töissä kaupungin omistamassa yhteistyöjärjestöissä ja yhden ”ruohonjuuri tasolla” korkeakoulu yhteistyössä. Saatua aineiston on riittävän laadukasta ymmärtämään yhteistyötä Helsingin kaupungin näkökulmasta. Kahden haastateltavan Euregio-osion vastaukset eivät anna selkeää tapahtumakulkua Euregion toiminnan

loppumisesta. Uskon silti niiden ja aiemman laajan tutkimuspohjan Euregio toiminnasta antavan hyvän yleiskuvan toiminnan luonteesta, jota voidaan hyödyntää analyyseissä.

Haastattelut toteutettiin Zoom-videopuheluin, jotka pidettiin maaliskuussa 2023. Ne toteutettiin rakenteellisena teemahaastatteluna. Teemahaastattelun aihe kategoriat ovat: yhteistyö, kaksoiskaupunki konsepti ja Euregio toiminta. Kysymykset koskivat yhteistyön laajuutta, tarkoitusta, luonnetta, motivaatiota, muutosta sekä sen puutteita. Haastattelut kestivät kukin 50–70 minuuttia.

5.3. Litterointi ja teemojen muodostaminen

Zoom-haastattelujen äänitallenteet litterointiin maaliskuuhun vaihteessa vuonna 2023. Litteroinnin jälkeen tarkastelin tutkimuskysymyksiä. Tarkoituksena oli hahmottaa tutkimusongelman tärkeät teemat. Teemoittelu auttaa hahmottamaan aineistoa ennen sisältöanalyysia ja jäsentämään raaka-aineistoa (Kallinen & Kinnunen). Teemoittelu oli erityisen tärkeä alkuvaihe sisältöanalyysille tutkimuskysymysten moninaisuuden vuoksi. Kaikissa tutkimuskysymyksissä perimmäinen tarve oli tarkastella Helsingin ja Tallinnan vuorovaikutusta niin yhteistyön kuin kaksoiskaupunki konseptin kautta sekä sen muutosta ajan kanssa. Tämän havainnon perusteella muodostui taulukko, joka käsitteli rinnakkaisesti yhteistyötä ja kaksoiskaupunkia. Euregio-osion vastaukset rakenteellisessa teemahaastattelussa sulautuivat muutoksen käsittelyyn ja näin siitä ei muodostunut tärkeää pääteemaa. Alaotsikkoina toimii vuorovaikutus sekä muutos/kehitys aspekti. Tämän taulukon avulla jäsenin haastatteluvastauksia näihin kategorioihin, joista löytyi poikkileikkaavia havaintoja. Nämä havainnot asetettiin alaluokkien alle. Alaluokkien havainnot ovat näiden teemojen konkreettisia аспекteja ja näin oleelliset löydökset.

6. Tutkimustulokset ja tulkinta

Tässä kappaleessa tarkastellaan haastattelujen tuloksia ja tarkastellaan niitä suhteessa aiempaan mainittuun taustaan ja teoriaan. Tutkimuskysymysten moninaisuus ja laaja kirjo erilaisia vastauksia ei antanut mahdollisuutta tiivistää vastauksia yksinkertaisiin kategorioihin. Alla olevan taulukko antaa monimuotoisen, mutta tiiviin kuva haastattelujen löydöksistä. Isoimpana teemana tarkastelussa on laajempi muutos yhteistyössä. Ensimmäinen kappale käsittelee Euregion aikaista yhteistyötä, miksi toiminta loppui sekä siitä saavia opetuksia. Toinen kappale vertaa asettaa Euregion aikaista yhteistyötä

nykyiseen malliin ja, kuinka muutos on vaikuttanut yhteistyön tuloksiin. Kolmas kappale tarttuu tarkemmin uuden yhteistyömuodon erityisvaatimuksista laajassa julkisten toimijoiden kentässä. Viimeisessä kappaleessa tarkastellaan kaksoiskaupunkikonseptia useammassa eri alakappaleessa.

	Yhteistyö		Kaksoiskaupunki	
Helsinki-Tallinna vuorovaikutus	<ul style="list-style-type: none"> - Laaja-alaista verkostossa toimimista - Inhimillisen pääoman jakamista - Itseohjaavuus - Kumppaneina julkinen sektori ja elinkeinoelämä - Raja-aitojen poistoa 		<ul style="list-style-type: none"> - Rajoittunut julkisen sektorin integraatio - Aikaetäisyys rajoitteena - Työmarkkinat ja elinkeinoelämä - 	
Muutos/kehittyminen	Tähän asti	Mahd. tulevaisuus	Tähän asti	Mahd. tulevaisuus
	<ul style="list-style-type: none"> - Dynaamisempi - Osaksi jokapäiväistä työtä - Intressien yhdentymisen - Tasa-arvoisempi dynamiikka - Institutionalisointi v. epävirallinen toiminta - Toimintakulttuurien yhdentymisen 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategisen johtamisen kehittyminen - Resurssien parempi allokointi - Toimintakentän kasvu - Resurssien asymmetrian katoaminen 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsepti pysynyt yhdenmukaisena - ”Viranomaiset perässä” - Talous ja markkinointi 	<ul style="list-style-type: none"> - Yhteisiä julkisia palveluja - Valtiot osana integraatiota - Koherenssin kasvu - Yhteisen identiteetin luominen - Aikaetäisyyden kurominen

Kuva 3. Analyysin tulokset.

6.1. Kokemukset Euregiosta

Haastateltavat, jotka olivat alun perin olleet mukana Euregio toiminnassa, kokivat yhteistyön menneen parempaan ja tiiviimpään suuntaan Euregio toiminnan loppumisen myötä. On vaikeaa tarkasti arvioida mikä varsinaisesti oli Euregio toiminnan loppumisen syyt haastateltavien ollessa vain lyhyen ajan toiminnassa mukana ennen siirtymistä muihin työtehtäviin. Vastaukset silti tukivat aiempien tutkimusten ja selvitysten päättelyitä vähäisistä henkilöstö- ja taloudellisista resursseista.

Puute aikaisemmasta yhteistyöstä Helsingin ja Tallinnan välillä tarkoitti, että intressit toiminnan osalta sekä toimintakulttuurit julkisella sektorilla eivät olleet jaettuina, eikä toisesta osapuolesta vielä ollut paljon

tietoa. Tämä oli huono yhdistelmä rajanylittävän organisaation toimintaan ja näin alueen alkavalle yhteistyölle. Kaikki haastateltavat kertoivat, että Viron puolella oli menneisyydessä enemmän tarvetta hakea ulkoista EU-rahoitusta kehitystoimintaan, kun taas Suomen puolella tätä tarvetta on ollut huomattavasti vähemmän. Rahoituksen tarve alueelle luultavasti oli yksi tekijä monesta, jotka kannustivat Euregiota projektipohjaiseen yhteistyöhön. Euregion saadessa suurimman osan rahoituksesta yhteistyöprojekteihin EU:lta eikä alueellisilta toimijoilta itsessään organisaatiolla ei ollut taloudellista kannustetta ottaa kaikkia alueen tarpeita huomioon. Näin hankkeet jäivät irralleen toimintaympäristöstä, jolloin vähäinen toiminta ei tyydyttänyt alueen toimijoita. Toiminnan ollessa kiinni ulkoisesta rahoituksesta uusien hankkeiden aloittaminen oli hidasta pakollisen apuraha hakemisprosessin ja niiden ehtojen noudattamisen vuoksi.

”...Euregio oli liian kapea.” H3

”Helsinki-Tallinna yhteistyötä tehtiin siinä ehkä siinä sivussa. Rahoitusta niin ku ei ollut riittävästi syvällisiä eri verkostoja kehittää.” H3

Euregio toiminta enemmänkin jakoi tietoa sekä saada alueellisia toimijoita tajuamaan kaksoiskaupunki konseptin ja sen potentiaalin, mutta varsinaisia askeleita tiiviimpää kaksoiskaupunkikonseptia tai yhteistyötä kohti oli hidasta. Nämä taloudelliset tekijät, jotka loivat eri toimintakulttuurit toimijoiden välille toi närkästymistä Helsingin puolelle. Tämä voidaan havainnoida yhden haastateltavan kuvaavan Euregion toimintaa sen oman olemassaolon varmistamisena.

”...Euregio nähtiin Helsingin puolelta ajavan omia etujaan eikä omistajatahon näitä etuja...” H4

Euregion toiminnan hankeperustainen toimintamalli nähtiin liian jäykkänä mahdollistamaan kahden pääkaupunkialueen toimijoiden vuorovaikutuksen. Järjestön toiminta oli eräänlainen byrokratian taso, minkä kautta erilaiset yhteistyömahdollisuudet muutettiin projekteiksi sabotoiden ja hidastaen aktuaalista toimintaa. Jos toimijat olisivat voineet ketterämmin kommunikoida ja koordinoija toimintaa keskenään kohtaamisten määrä olisi kasvanut. Tämä olisi luonut luottamusta sekä toisen osapuolen parempaa tuntemista. Kohtaamisten tiheys sekä toimintakulttuurien yhteensopivuus ovat kriittisiä tekijöitä kaksoiskaupungin muodostumiseen. Nämä ovat tarpeita ja edellytyksiä joihin Euregiolla ei ollut hyvää asemaa vastata puutteellisten resurssien, toimijoiden moninaisuuden sekä lukumäärän takia.

Kaupunkien ollessa maiden poliittistaloudellisia keskipisteitä toimijoiden lukumäärä oli liian suuri Euregion institutionaaliselle projektipohjaiselle yhteistyölle.

Tämä painottaa toimijoiden määrän kasvaessa tarpeelle epäviralliselle joustavalle yhteistyölle. Asymmetriset mahdollisuudet rahoitukseen toi tarpeen pakata yhteistyötä projekteihin. Tämä vei aktuaalista toimintaa epäsuorasti kauemmas alueen toimijoiden tarpeista ja odotuksista. Yhteistyön institutionaalistuminen ja sen tuomat byrokraattiset prosessit hidastavat kaksoiskaupungin sosiaalisen yhdentymisen ulottuvuutta. Euregio silti pidempiaikaisesta epäonnistumisesta huolimatta kasasi alueen toimijat yhteen muodostaen rajallisesti yhteyksiä tulevalle yhteistyölle sekä suuntaisi yhteistyön suunnan kaksoiskaupunkia kohti tunnistamalla alueellisen potentiaalin ja jakamalla tämän tiedon alueen toimijoille.

6.2. Yhteistyön muutos Euregion jälkeen

Yhteistyön toimintatavoissa oli tapahtunut selkeää muutosta niin konkreettisissa toimintatavoissa, skaalassa ja toimintakulttuurissa. Kaupungin johto tiedosti yhteistyön liiallisen ohjaamisen ylhäältä alaspäin ja yhteistyön kapean projektoinnin haittaavan yhteistyön laajuutta ja tiheyttä. Helsingin kaupunki silti antoi yleistä suuntaa yhteistyölle pormestarien tapaamisten yhteydessä sovitulla kärkihankkeilla. Kärkihankkeet ovat teemoja, joiden jakamisen muodossa kaupungin laaja organisaatiokenttä tiedostaa suunnan, mihin kaupunkien yhteistyötä tulee viedä. Kärkihankkeet ovat onnistuneesti kasvattaneet Helsingin ja Tallinnan virkamiesten kommunikaation tiheyttä ja laajentuneet yhteistyön areenoita. Yhteistyö Tallinnan kanssa näkyi kaikkien haastateltavien työnkuvassa osana jokapäiväistä työtä.

Yhteistyön vapauttaminen rakenteista oli tehnyt yhteistyöstä dynaamista. Organisaatioilla on mahdollisuuksia kokeilla erilaisia yhteistyönmuotoja ja tiedonvaihtoa oma-aloitteisesti. Tämä mahdollistaa yhteistyöpotentiaalin aktiivisen etsinnän ja löytämisen. Kaiken kaikkiaan yhteistyön muutos on tuonut alueiden toimijoita lähemmäs toisiaan. Tiedonvaihdon lisääntyessä virkamiesten kesken kokemuksia ja tietoa voidaan jakaa verkoston kesken tehden julkisista palveluista myös pitkällä tähtäimellä tehokkaampia.

”Yhteistyö perustuu kuitenkin sille, että tarkkaillaan sitä todellisuutta ja sitten yritetään katsoa, että mitä sitten jotain byrokratiaa siellä voitaisiin vähentää ja muuta vastaavaa.” H2

Yhteistyön tiivistyminen nähtiin myös julkisten sektoreiden toimintakulttuurien yhdentymisenä ja osapuolten molemminpuolisena parempana ymmärryksenä. Toimijat tietoisesti koettavat tuoda työskentelytapoja lähemmäksi toisiaan ja integroida tietojärjestelmiä yhteen, jotta tiedonvaihdon intensiivisyys kasvaisi. Viron ja Tallinnan erityisosaamista ja -tarpeita hahmotettiin hyvin Helsingissä, joka auttoi tunnistamaan missä yhteistyön tekeminen vaatii vielä aikaa.

Yhteistyön pitkäaikainen vaikutus voidaan nähdä asymmetrian asteittaiseen tasoittumiseen, mitä tulee taloudellisten resurssien saatavuuteen Helsingin ja Tallinnan välillä. Euregio aikainen tarve paketoita hankkeet projekteiksi oli huomattavasti vähentynyt rutiinista ajoittaiseksi hidasteeksi. Kaupunkien välinen dynamiikka on mennyt tasa-arvoisempaan suuntaan Tallinnan taloudellisten resurssien ja sosiaalisen pääoman kasvaessa. Tämä on nostattanut Tallinnan asemaa tasa-arvoisemmaksi kumppaniksi.

6.3. Epävirallisen yhteistyön tuoma epävarmuus

Verkostomainen epävirallinen yhteistyö on selkeästi tiivistänyt Helsingin ja Tallinnan välistä tiedonvaihtoa, yhdistänyt toimijoiden intressejä ja kulttuuria sekä mahdollistanut instituutioiden syvemmän integroinnin tulevaisuudessa. Toimijoiden suuri lukumäärä niin alueella kuin kaupungin hallinnon sisällä tekee verkostomaisesta yhteistyöstä sopivan alustan. Institutionalisoimaton yhteistyö korostaa onnistuneen tiedonvaihdon ja toiminnan koordinaation roolia sekä tuo omia uniikkeja haasteita yhteistyön onnistuneeseen ylläpitämiseen.

Pormestarien sopiminen yhteisistä kärkihankkeista antaa kaupungin laajalle organisaatiokentälle yleistä suuntaa yhteistyön painopisteistä ja vapautta näiden tavoitteiden toteutuksen liiallisista reunaehdoista. Koordinointitapa jättää silti paljon epäselvyyttä kaupungin organisaatiokentällä. Helsingin kaupunkiorganisaation on huomattavasti laajempi, kuin normaali kaksoiskaupunkitutkimukselle tyypillinen periferia-alueella sijaitseva pieni kaupunki. Laajat tavoitteet ilman niiden jalkauttamista tuovat epäselvyyttä vastuista. Organisaatiot eivät tiedä onko heidän tai jonkun muun parempi lähteä kasaamaan verkostoa ja olemaan isommassa vastuussa tavoitteiden toteutumisesta. Kansainvälisen yhteistyön tulisi integroida kaupungin normaaliin strategisen johtamiseen. Tämä mahdollistaisi yksiköiden tehokkaan hyödyntämisen. Kolme neljästä haastateltavasti nostivat koordinaation puutteen ongelmaksi heidän työkuvaansa tai tärkeäksi kehityskohteeksi. Kärkihankkeiden integrointi

kaupunkistrategiaan ja sen jalkauttaminen yksikkötasolle tekisi isoista tavoitteista konkreettisempia ja mahdollistaisi yhteistyön koordinaation ilman organisaationallisen vapauden tukahduttamista.

”Meidänkin toivo on, että kaupunki voi hyödyntää meitä semmosena työkaluna, että saatais enemmän tota ohjeistusta jota hirveän aktiivisesti kaupungista ei tule.” H2

”Kaupunki tasonen strategia muuttuis konkreettisemmin yksikköön strategiaksi.” H3

Yksikkötasolla epävarmuutta lisää myös rajayhteistyön rahoituksen puute. Yhteistyön ollessa institutionalisoimatonta rahoitus on yleisemmin epävarmalla pohjalla. Suuremmat yhteistyöpyrkimykset saavat rahoituksen tietyn aikaikkunan ajaksi, jonka jälkeen rahoituksen jatkamista tulee hakea epävarmalla menestyksellä. Tämä kannustaa toimijoita institutionalisoimaan ja pakkaamaan toimintaa projekteiksi, jotka ovat aiemmin selitetyksi pidemmän päälle vahingoittavia alueen integraatiota ja yhteistyötä kohtaan. Kansainvälinen yhteistyö vaatii pitkäjänteistä yhteistyötä muodostaakseen onnistuneesti verkostoja ja yhteisiä voimavaroja. Rahoitusta tulisi korvamerkitä kansainväliseen yhteistyöhön. Tämä toisi turvaa onnistuneiden yhteistyö aloitteiden jatkamiselle.

”Kysymys ei ole puutteellisuudesta vaan siinä, että ei ole konkreettisesti allokoiti tiettyihin asioihin...” H3

6.4. Missä on kaksoiskaupunki ja missä ei?

Kaksoiskaupungin konseptiin laajuus sekä siihen vaikuttavien tekijöiden moninaisuuden vuoksi aiheen käsittely on jaettu kahteen osioon. Ensimmäisessä kappaleessa tartutaan osapuolten integraatioon ja toisena käsittelyaiheena on kaksoiskaupunkilaisten rooli ja erityistarpeet.

6.4.1. Rajoittunut integraatio

Kaupungit ovat parantaneet toimijoiden välistä tiedonvaihtoa sekä koordinoineet työtä elinkeinoelämän hyväksi toistensa kesken, mutta myös Viron ja Suomen valtioiden kanssa. Julkisten toimijoiden verkostoituminen ja vuorovaikutus on vahvimmillaan elinkeinoelämään ja innovaatioihin liittyvässä toiminnassa. Kaupungit tarjoavat omia organisaatiokenttiään eri teknologisten ratkaisujen kokeiluareenana ja selkeästi koettavat yhdistää älykaupungille ominaisia sektoreita. Elinkeino- ja innovaatioyhteistyön teema oli kaikissa haastatteluissa esillä. Haastateltavat, jotka olivat Helsingin

organisaatiokentällä töissä, näkivät yhteistyön tarkoituksena globaalin kilpailuaseman parantamisen. Tämä myös selittää integraation syvyyttä tällä alalla.

”Jos me lähdetään tonne isoille matkailualan messuille toiselle puolelle maapalloa, niin siellähän ne katsoo tätä aluetta yhtenä, niin silloin meidän kannattaa olla niin ku Helsinki ja Tallinna yhdessä.” H1

Vaikka high road -kehitysmalli on selkeästi tavoitteena, silti integraatio julkisten toimijoiden ja yrityselämän lisäksi on vähäistä. Alueen korkeakoululaitoksia ei ole otettu mukaan yhteistyötoimintaan ja tiedonvaihtoon. Helsingin ja Tallinnan korkeakoulut tekevät kyllä yhteistyötä, mutta se tapahtuu kansainvälisten alustojen ja foorumeiden kautta. Tämä hankaloittaa alueen toimijoita löytämään toisensa ja integraation potentiaaleja. Jos alueen toimijat haluavat kehittää tiivistä verkostoa, joka ulottuu korkeakoululaitoksiin, tulisi muodostaa jonkinlainen törmäysalusta näille toimijoille tiedonvaihtoa varten.

Selkein menestystarina kaksoiskaupunkitoiminnalta tulee enemmänkin sen markkinoinnista. Aluetta markkinoidaan kansainvälisesti hyvin verkostoituneena kaksoiskaupunkialueena lyhyiden aikavälien kanssa. Tämä nähdään houkuttelevuustekijänä kansainvälisille investoinneille ja näin alueen taloudelliselle kasvulle. Kaksoiskaupunki konsepti ja siihen liittyvä integraatio ja tiedonvaihto mielletään tärkeänä. Voidaan kyseenalaistaa, kuinka taloudellisesti sitoutuneita kaupungit ovat konseptiin edistämiseen aiempien havaintojen kautta.

6.4.2. Kaksoiskaupunkilaiset

Kaksoiskaupungin muodostumisen keskipisteessä ei ole vain julkisen sektorin toiminnan parantuminen tai elinkeinoelämän vahvistaminen, vaan ihmisten hyvinvoinnin kasvattaminen raja-alueen molemmilla puolilla. Haastattelussa nousi selkeä tarve vastata kaksoiskaupunkilaisten arjen ongelmiin. Kolme neljästä haastateltavasta nostivat julkisten palveluiden tärkeyden kaksoiskaupunkilaisten arjen tueksi tärkeäksi kehityskohteeksi. Ihmiset, jotka elävät ja työskentelevät rajojen eri puolilla sekä pendelöivät kaupunkien välillä, ovat kaksoiskaupunkitutkimuksen sosiaalista pääomaa myös. Kaksoiskaupunkilaisten arki ja sen olemassaolo ovat mahdollista rajan luomien haasteiden poistolla tiiviin yhteistyön ja integraation kautta.

Haastateltavat kertoivat, että suurin elämää hankaloittavana tekijän on verotuksen monimutkaisuus. Suomen Verohallinnolla ei ole haastateltavien mukaan yleisiä toimintaohjeita ihmisille, jotka elävät molemmin puolin rajaa. Tämä tarkoittaisi, että joka ikinen verotustapaus käsitellään uniikkina tapauksena. Tämä johtaa hämmennykseen sekä verottajan, että verotettavan päässä. Apua ja tietoa tähän prosessiin ei ole saatavilla julkisen sektorin kautta, vaan ihmisten täytyy nojata suun kautta välittyvään tietoon. Ongelman lopulliseen ratkaisemiseen tarvittaisiin Suomen ja Viron verohallintojen yhteisymmärrystä siitä, miten käsitellä yhtenäisesti tällaisia tapauksia sekä tiedottamista näistä protokollista. Alueellisella tasolla kaupungit voisivat myös jakaa tietoa eteenpäin liittyen verotukseen kansalaisten osalta samalla tavalla, kun kaupungilla on tietopalveluita yrityksille ja investoijille. Yleisemmin julkiset palvelut eivät ole onnistuneet tukemaan hyvin kaksoiskaupunkilaisten elämään. Julkisten palveluiden piiriin toisella puolen rajaa voi olla haastavaa päästä esimerkiksi lapsiperheiden osalta. Kunnat ovat ratkaisevassa asemassa tiedonvälittäjinä kaksoiskaupunkilaisille ohjeistamalla heidät byrokratian läpi, kunnes keskushallinnot saavat organisoitua palveluiden pääsyn helpommaksi.

7. Johtopäätökset

Kuten odotettu, yhteistyön muutoksella oli vaikutuksia sekä yhteistyön onnistumiseen, että kaksoiskaupungin muodostumiseen. Tutkimuksen yhteydessä nousi myös korkean väkiluvun omaavien alueiden rajayhteistyön erityistarpeita. Tämä myös rajaa tutkimuksen löydösten yleistettävyyttä pienen väkiluvun omaavien raja-alueiden osalta.

Yhteistyö oli institutionaalisen projektipohjaisen Euregion loputtua siirtynyt verkostomaiseen epäviralliseen malliin kaupunkien yhteistyösopimuksen alla. Vapaamuotoinen yhteistyö on mahdollistanut yhteistyön laajentamisen antamalla kaupunkiyksiköille ja -organisaatiolle vapaat kädet etsiä yhteistyön potentiaalia ja oma-aloitteisesti aloittaa tiedonjakamista ja verkostointia. Tämä myös tuki toimintakulttuureiden yhdentymistä ja laajensi epämuodollisia yhteyksiä, jotka ovat edellytyksiä onnistuneen kaksoiskaupungin ja rajayhteistyön rakentamiselle. Tämä puoltaa NPG -hallintoajattelun sopivuutta organisaation sisällä integraation ja verkostoitumisen onnistumiselle rajayhteistyössä erityisesti laajoissa kaupunkiorganisaatioissa.

Uusi toimintatapa oli tuonut onnistumisien lisäksi uusia organisaationallisia erityisvaatimuksia, joihin mukautuminen on vielä Helsingin kaupunkiorganisaatioissa kesken. Kärkihankkeet eivät ole onnistuneet

laajan organisaationrakenteen koordinoimisessa. Tämä johtuu vastuiden, resurssien ja tiedon vähäisestä konkreettisesta jakamisesta. Vapaamuotoinen yhteistyö laajassa organisaatiokentässä korostaa koordinaation ja onnistuneen tiedonvaihdon roolia. Kärkihankkeet ovat vielä toistaiseksi erillään kaupungin normaalista toiminnasta ja näin niitä ei ole integroitu yksikköstrategioihin. Tämä jättää yksittäisille toimijoille epäselväksi sen, kuka on vastuussa toiminnan aloittamisesta ja siitä, kuinka yksittäiset toimijat voisivat olla parhaiten avuksi. Resurssien allokoinnin tärkeys liittyy isompien yhteistyöhankkeiden ylläpitämiseen. Jos resursseja ei korvamerkitä ja laiteta sivuun, toimijoille tulee halu institutionalisoida olemassa olevaa yhteistyötä rahoituksen varmistamiseksi. Tällöin yhteistyö tulee jäykemmäksi, hitaammaksi laajentaa ja sulkeutuneemmaksi.

Itse alueiden integraatio on vielä rajoittunut elinkeinoelämään ja tieto- ja innovaatiopolitiikkaan. Julkisen sektorin toimijat painottavat yhteistyössään keskinäistä tiedonvaihtoa, elinkeinoelämän vuorovaikutusten kasvattamiseen ja investointien keräämistä. High road -kehitysmallin mukainen yhteinen r&d -toiminta on silti vähäistä. Alueen korkeakouluilla ei ole vielä ”törmäysalustaa” vaan toimijat tekevät yhteistyötä kansainvälisten verkostojen puitteissa, joka hidastaa yhteistyöpotentiaalin ja sopivien toimijoiden löytämistä. Kaksoiskaupunkikonsepti ja kaupunkien välinen tiivis vuorovaikutus ovat alueen markkinoinnissa isossa roolissa, niin investointien houkuttelussa kuin matkailun puolella. Näiden toimien tiiviimpi integraatio on järkevää ottaen huomioon uusi regionalistisen maailman ja yhteistyön tavoitteen pärjätä globaalissa kilpailussa.

Yhtenä korkean väkiluvun omaavan raja-alueen erityistarpeena nousi julkisen sektorin toimijoiden tarve tehdä tiiviimpää yhteistyötä ja integrointia julkisten palveluiden osalta. Vaikka Viron ja Suomen EU-jäsenyys on pienentänyt rajan merkittävyyttä, se silti vaikuttaa kaksoiskaupunkilaisten arkeen verotusongelmien, byrokratian ja julkisiin palveluihin pääsyn osalta. Jos nämä aukot integraatiossa aiotaan kuroa umpeen, tulee valtiotasoa ottaa mukaan alueiden integraatioon. Siihen asti kunnalliset toimijat ovat suuressa roolissa välittäen tietoa kaksoiskaupunkilaisille.

Tutkimustulokset voivat osoittaa yhteistyön yleisen muutoksen paikkansapitävästi. Haastatteluista saadut aineistot olivat toisiaan vastaavia ja johdonmukaisia yhteistyön tavasta, luonteesta, motivaatiosta, tuloksista sekä tarpeista. Tarkka haastateltavien valinta oli onnistunut ja haastateltavien suhteellisen vähäisestä lukumäärästä huolimatta kaikkiin tutkimuskysymyksiin saatiin kattavasti vastauksia. Tämä tutkimus on rajoitettu laajaan Helsingin puolen yleiskuvaan eikä voida tarkkaan analysoida tai luotettavasti kuvata yhteistyön luonnetta eri organisaatiossa tai Tallinnan kaupunkiorganisaatiossa.

Tallinnan työntekijöiden haastattelu olisi voinut nostattaa erilaisia hallinnollisia kokemuksia ja puutteita. Tutkimusten tulosten varmistamiseksi samankaltaisen tutkimuksen toteuttamista Tallinnan puolella olisi ihanteellista kaupunkien välisen dynamiikan ja organisaationallisten opetusten selvittämiseen. Tutkimuskohteen rajaaminen kaupunkiorganisaatioon jättää samankaltaisia kysymyksiä auki myös maakuntatasolla.

Tarve jatkotutkimuksille on Tallinnan kaupungin puolella ja maakuntatasolla. Maakuntatason analyysi avaisi varmasti uusia näkökulmia ja mahdollisuuksia alueiden integraatioon sekä täydentäisi kokonaiskuvaa rajayhteistyön muutoksen vaikutuksista. Tallinnan kaupunkiorganisaatiossa voitaisiin myös toistaa samankaltainen tutkimus. Tämä tutkimus myös toi valoon tarpeen tutkia julkisten palveluiden yhteensovittamista raja-alueilla. Perinteiset rajayhteistyön tapaustutkimukset ovat painottuneet periferia-alueille, joissa ei välttämättä ole suurta tarvetta julkisten palveluiden integraatiolle, ja näin aihe on jäänyt vähälle huomiolle.

Lähteet

Aaviksoo & Virolainen (2022). 1+1=3 – Tulevaisuusraportti Viron ja Suomen yhteistyöstä -

https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/report-1-1-3-visionary-report-on-estonia-finland-future-cooperation/35732

Bartosiewicz & Szterlik (2020). Poland on the New Silk Road. Current state and perspectives -

https://www.researchgate.net/publication/345328727_Poland_on_the_New_Silk_Road_Current_state_and_perspectives

Buzdugan. New Regionalism. Britannica - <https://www.britannica.com/topic/new-regionalism>

Demos Helsinki. Talsinki/Hellina - <https://demoshelsinki.fi/fi/julkaisut/talsinki-hellina/>

Heliste, Kosonen & Loikkanen (2005). Kaksoiskaupunkeja vai kaupunkipareja? Tapaustutkimukset: Helsinki–Tallinna, Tornio–Haaparanta, Imatra–Svetogorsk

Helsingin ja Tallinnan kaupunki (2022). Memorandum of Understanding between the City of Tallinn and City of Helsinki -

<https://dev.hel.fi/maatokset/media/att/92/928fa4fef4fc097a0efe5d7c2ee67451647025e7.pdf>

Helsingin kaupunki (2018). Helsinki ja Tallinna sopivat uudesta yhteistyöstä -

<https://www.sttinfo.fi/tiedote/helsinki-ja-tallinna-sopivat-uudesta-yhteistyosta?publisherId=3104&releaseId=68201321>

Jakubowski, Andrzej (2020). “Asymmetry of the Economic Development of Cross-Border Areas in the European Union: Assessment and Typology.” *Europa XXI* (Warsaw, Poland) 39: 45–62.

Joenniemi & Alexander (2011). “When Two Aspire to Become One: City-Twinning in Northern Europe.” *Journal of borderlands studies*. 26.2: 231–242.

Jussilainen (2010). Tietojohtaminen ja tietokapitalismi. *Informaatiotutkimus*. 29.4. -

<https://journal.fi/inf/article/view/3843>

Kallinen & Kinnunen. Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Teemoittelu -

<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/teemoittelu/>

Kari 2013. Pk-yritysten osallistuminen julkiseen tiedon jakamiseen kaupunkisuunnittelualalla.

Informaatiotutkimus, 31(4) - <https://journal.fi/inf/article/view/7529>

Lepik & Krigul (2014). Challenges in knowledge sharing for innovation in cross-border context.

International Journal of Knowledge-Based Development. 5: 332-342. -

https://www.researchgate.net/publication/273917474_Challenges_in_knowledge_sharing_for_innovation_in_cross-border_context

Lepik & Krigul (2009). “Cross-Border Cooperation Institution in Building a Knowledge Cross-Border Region.” *Problems and perspectives in management* 7.4: 33–45.

Nauwelaers, Maguire & Marsan (2013). “The Case of Helsinki-Tallinn (Finland-Estonia) – Regions and Innovation: Collaborating Across Borders.”

Noferini, Berzi, Camonita & Dura (2020). Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and re-territorialization. *European Planning Studies* 28.1.

Osborne (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* 8.3: 377–387.

Pikner (2008). Reorganizing cross-border governance capacity: The case of the Helsinki-Tallinn Euregio. *European Urban and Regional Studies*, 15.3. - <https://journals-sagepub-com.libproxy.tuni.fi/doi/epdf/10.1177/0969776408090414>

Päätökset beta (2013) Eroaminen Helsinki-Tallinn Euregio -yhdistyksen jäsenyydestä - <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2013-015676/khs-2013-45/>

Päätökset beta (2022) Helsingin ja Tallinnan kaupunkien välinen yhteistyöasiakirja - <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2022-004896/>

Työ- ja elinkeinoministeriö. Innovaatiopolitiikka kannustaa yrityksiä jatkuvaan uudistumiseen - <https://tem.fi/innovaatiopolitiikka>

Valtionvarainministeriö. Tietotalous - <https://vm.fi/tietopolitiikka>

Liite

Haastattelurunko:

Tausta kysymykset:

- Mikä on/oli organisaatiosi ja työkuvasi?
- Kuinka kauan olet tehnyt tätä työtä?
- Olitko mukana Euregio toiminnassa, jossain vaiheessa vuosien 1999–2014 välillä? Miltä ajanjaksolta? → (Jos ei mukana hyppää osioon yhteistyö)

Euregio:

- Miten luonnehtisit Euregio ajan yhteistyön syvyyttä?
 - Eli kuinka pintapuolista se oli? Tuliko paljon rajoja ylittäviä yhteyksiä?
- Kuinka onnistuneesti tätä yhteistyötä pidettiin yllä?
- Kuvaile omin sanoin mikä/mitkä tekijä(t) näit ongelmiksi onnistuneemmalle yhteistyölle?
- Voitko kuvailla, miksi Euregio toiminta kaatui?

Yhteistyö:

- Ketkä ovat yhteistyökumppanit työkuvassasi? Kuinka laajasti eri sektoreista heitä on? (molemmilta puolilta rajaa)
- Minkälaisena näet organisaatiosi roolin?
- Kuka tuntuu ajavan yhteistyötä eteenpäin? Ovatko kaikki aktiivisesti mukana?
- Kuinka tiiviisti yhteistyötä tehdään?
 - Miten näkyy organisaatiossasi ja työkuvassasi?
- Mitä voitaisiin tehdä enemmän?

Kaksoiskaupunki:

- Mikä on kaiken tämän yhteistyön tarkoitus/tavoite?
 - Omassa organisaatiossasi ja laajemmin.
- Onko tässä onnistuttu? Jos ei miltä tilanne näyttää?
- Onko tarkoitus/painopiste(et) muuttunut ajan kuluessa?
 - Omassa organisaatiossasi ja laajemmin.
- Voitko kuvailla miten Helsinki ja Tallinna ovat integroituneet? Missä vahvinten ja vähiten?
- Mikä on Helsingin ja Tallinnan välinen dynamiikka/suhde? Onko se muuttunut ajan kanssa?

Vapaat sanat ja kommentit

- Jäikö jotain tärkeää sanomatta?
- Vapaat kommentit