

**Mikko Koponen**

**PIRKANMAAN LIITON JA SEUTUKUNTIEN YHTEISTYÖ –  
KEHITTÄMISNÄKEMYSTEN YHTEENSOVITTAMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ**

Aluetieteen pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta

Yhdyskuntatieteiden laitos

Huhtikuu 2008

Tampereen yliopisto  
Yhdyskuntatieteiden laitos

KOPONEN, MIKKO: Pirkanmaan liiton ja seutukuntien yhteistyö – kehittämisenäkemyksen yhteensovittaminen käytännössä

Aluetieteen pro gradu -tutkielma, 86 sivua

Huhtikuu 2008

---

Tämä tutkimus käsittelee Pirkanmaan liiton ja Pirkanmaan kuuden seutukunnan keskinäistä yhteistyötä ja kehittämisenäkemyksen yhteensovittamista. Tarkoitus on selvittää, mitä näiden tärkeiden maakunnassa vaikuttavien yleiskehittäjien väliseltä yhteistyöltä odotetaan ja toivotaan sekä toisaalta, miten nämä odotukset toteutuvat käytännön kehittämistyössä. Tämän kautta hahmotetaan myös, millaisena Pirkanmaan aluekehityskenttä ja kehittämiskulttuuri näyttäytyvät näiden kehittäjäorganisaatioiden välisen yhteistyön suhteen.

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu asiakirja-analyyseistä ja yhdeksästä teemahaastattelusta. Asiakirja-analyysien avulla on selvitetty, mitä ylikansalliset, kansalliset, maakunnalliset ja seudulliset alueiden kehittämistä ohjaavat strategiset asiakirjat korostavat tyypillisesti toimijoiden välisen hyvän yhteistyön määritelmänä. Teemahaastatteluilla on puolestaan tarkasteltu toimijoiden yhteistyön toteutumista käytännössä. Aineistoja vertaamalla on saatu varsin yhtenäinen ja yleistettävissä oleva kuva Pirkanmaan liiton ja seutukuntien välisen yhteistyön näyttäytymisestä ja luonteesta.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä toimii Jurgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria, joka vaikuttaa useimpien kommunikatiivisuutta korostavien suunnitteluteorioiden taustalla. Sen avulla sosiaalista toimintaa voidaan tarkastella toiminnan orientoituneisuuden mukaan: maakunnan toimijoiden yhteistyössä hallitsevampana voi näyttäytyä menestyssuuntautunut strateginen toiminta tai yhteisymmärryssuuntautunut kommunikatiivinen toiminta.

Pirkanmaan liiton ja seutukuntien välinen yhteistyö vastaa käytännössä varsin onnistuneesti sille erinäisissä asiakirjoissa asetettuja toiveita ja odotuksia. Tämän lisäksi Pirkanmaan kehittämiskenttä ja –kulttuuri näyttäytyvät hyvinkin yhtenäisinä sekä yhteisymmärryssuuntautuneina. Lisäksi voidaan todeta, että Pirkanmaata kehitetään kokonaisuutena varsin onnistuneesti. Kehittämisenäkemyksen yhteensovittamisen onnistumisen taustalla vaikuttaa neljä toisiaan täydentävää osatekijää: Pirkanmaan positiivisena jatkunut kehitys, Pirkanmaan liiton ja seudullisten kehittäjäorganisaatioiden toimivat roolit ja työnjako, vakiintunut aluekehittäjäkenttä sekä Pirkanmaan maakuntarakenne tiiviinä toiminnallis-taloudellisena yhteistoiminta-alueena.

AVAINSANAT: Pirkanmaan liitto, seutukunta, kommunikatiivisen toiminnan teoria, kommunikatiivinen suunnittelu, maakuntasuunnitelma, maakuntaohjelma, strategia.

## Sisällys

<b>1. JOHDANTO .....</b>	<b>3</b>
<b>2. TEHTÄVÄNMÄÄRITTELY SEKÄ TUTKIMUKSEN AINEISTO JA METODIT ...</b>	<b>5</b>
2.1. TEHTÄVÄNASETELU JA TUTKIMUKSEN RAJAUS .....	5
2.2. TUTKIMUSAINESTO JA -METODIT .....	7
2.3. TUTKIMUKSEN METODOLOGIA JA TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....	11
2.4. MAAKUNTA- JA SEUTUTASOISEN KEHITTÄMISEN AJANKOHTAISUUDESTA .....	13
<b>3. MAAKUNNAN KEHITTÄMINEN JA KANSALLINEN SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ.....</b>	<b>14</b>
3.1. MAAKUNNAN KEHITTÄMISESSÄ VAIKUTTAVAT TOIMIJA 3.1.1. Valtion keskushallinto kansallisten kehittämislinjausten suunnittelijana .....	14 15
3.1.2. Maakunnan liitot alueellisten kehittämisen näkemysten yhteenkokoajina .....	17
3.1.3. Peruskunnat, seutukunnat ja muut seudullisen yhteistyön organisaatiot .....	19
3.1.4. Maakunnan kehittämiseen vaikuttavat valtion aluehallintoviranomaiset.....	21
3.1.5. Euroopan unionin vaikutus kansallisiin aluekehittämisen toimintatapoihin .....	22
3.2. PIRKANMAAN MAAKUNTAPROFIILI .....	23
<b>4. ALUEPOLITIikka JA KANSALLISEN KEHITTÄMISJÄRJESTELMÄN MONITASOISUUS .....</b>	<b>25</b>
4.1. KANSALLINEN ALUEPOLITIikka JA SEN VAIHEET .....	25
4.2. MONITASOHALLINTA JA MAAKUNNAN KEHITTÄMINEN .....	27
4.3. MAAKUNTA- VAI SEUTUTASOINEN KEHITTÄMINEN? .....	30
4.4. PIRKANMAAN LIITTO JA SEUDUT HAASTATELTAVIEN NÄKÖKULMASTA – KOKEMUKSIA ERI ALUETASOJEN TOIMIJOIDEN ROOLEISTA JA TYÖNJAOSTA PIRKANMAALLA.....	32
<b>5. PIRKANMAAN LIITON JA SEUTUKUNTIEN KESKINÄISELLE YHTEISTYÖLLE ASETETUT TAVOITTEET JA NIIDEN TOTEUTUMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ .....</b>	<b>33</b>
5.1. TYYPILLISET MÄÄRITELMÄT KEHITTÄJÄORGANISAATIOIDEN VÄLISELLE HYVÄLLE YHTEISTYÖLLE .....	33
5.2. PIRKANMAAN LIITON JA SEUTUJEN KEHITTÄMISTYÖN YHTEENSOVITTAMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ .....	36
5.3. PIRKANMAAN KEHITTÄMIS- JA OHJELMATYÖN ONGELMAKOHITIA .....	42

<b>6. KOMMUNIKATIIVISEN TOIMINNAN TEORIA JA HAASTATELTAVIEN KOKEMUKSET KEHITTÄMISTOIMINNAN ORIENTOITUNEISUUDESTA.....</b>	<b>44</b>
6.1. JOHDATUS HABERMASIN KOMMUNIKATIIVISEN TOIMINNAN TEORIAAN .....	44
6.2. RATIONAALISUUS MAAKUNNALLISTEN TOIMIJOIDEN YHTEISTYÖN OHJAAJANA .....	48
6.3. SUUNNITTELUKÄYTTÖTAVAT SUUNNITTELUKÄYTTÖTAVIEN TAUSTALLA – MODERNISTA SUUNNITTELUKÄYTTÖTAVIEN KOHTI KOMMUNIKATIIVISTA KÄÄNNETTÄ.....	50
6.4. PIRKANMAAN LIITON JA SEUTUKUNTIEN YHTEISTYÖN ORIENTOITUNEISUUS .....	55
<b>7. KOKONAISKUVAA KARTOITTAMASSA – PIRKANMAAN ALUEKEHITYSKENTÄN NÄYTTÄYTYMINEN LIITON JA SEUTUJEN KESKINÄISEN YHTEISTYÖN SUHTEEN .....</b>	<b>61</b>
7.1. ERILAISIA LÄHESTYMISTAPOJA MAAKUNNALLISTEN STRATEGIOIDEN LAADINTAAN.....	61
7.2. KEHITTÄMISKULTTUURI PIRKANMAAN LIITON JA SEUTUKUNTIEN KESKINÄISESSÄ YHTEISTYÖSSÄ .....	64
7.3. PIRKANMAAN KEHITTÄMISKENTTÄ – FRAGMENTOITUNUT VAI YHTENÄINEN?.....	67
<b>8. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>73</b>
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>82</b>

## 1. Johdanto

Suomalainen alueiden kehittämisjärjestelmä on kompleksinen kokonaisuus, jossa sekoittuvat useiden eri toimijoiden sekä hallinto- ja aluetasojen tavoitteet ja intressit. Kansallinen alueiden kehittäminen perustuu lakiin alueiden kehittämisestä sekä valtioneuvoston päätökseen valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista. Aluekehitysviranomaisina toimivat maakuntien liitot toteuttavat näitä valtakunnallisia kehittämistavoitteita omalla alueellaan. Lisäksi niiden tehtävänä on alueensa kokonaisvaltainen kehittäminen ja edunvalvonta, jota edistetään käytännössä maakunnan eri itsehallinnollisten kuntien kehittämisohjelmien valmistelun ja aluekehittämistoimien yhteensovittamisella. Alueiden kehittämislain mukainen kehittämisjärjestelmä korostaa siis kansallisen ja maakuntatason vuorovaikutteisuutta, mutta myös maakunnan sisäisten toimijoiden välistä vuoropuhelua kehittämisen tavoitteista. Maakunnan kehittäminen edellyttää eri toimijoiden välistä neuvoteltua yhteisymmärrystä sekä eri kehittämisvälineiden keskinäistä yhteensovittamista.

Lain mukaan kuntien on kuuluttava maakunnan liittoon, mutta tämän lisäksi kunnat organisoituvat myös seutukunniksi ja muiksi seudullisiksi kehittäjäorganisaatioiksi, joissa maakunnan aluekehitystyötä tehdään. Näiden lisäksi aluekehittämisen verkostoissa vaikuttavat merkittävästi myös lukuisat muut toimijat, kuten valtion aluehallinnon viranomaiset, alueen avainryitykset, tutkimus- ja koulutuslaitokset, kansalais- ja etujärjestöt sekä yksityiset henkilöt. Myös Euroopan unionin rakenne- ja aluepolitiikalla on läpitunkeva vaikutus kansallisen aluekehittämisen toimintatapoihin ja periaatteisiin. Täten maakuntaa voidaan nähdä kehitettävän paikallisella, seudullisella, alueellisella ja kansallisella sekä ylikansallisella tasolla pyrkimyksenä ohjata alueiden kehittämistä samojen periaatteiden ja tavoitteiden suuntaan. Tällaista aluekehittämisjärjestelmää, jossa korostuvat eri institutionaalisten tasojen välisten toimintojen yhteensovittaminen, kuvaa hyvin monitasohallinnan (multi-level governance) käsite.

1990-luvulta alkaen, ja etenkin Suomen Euroopan unioniin liittymisen myötä, alueellinen ja paikallinen taso ovat nostaneet profiiliaan kansallisen aluekehittämisen keskiössä. Valtaa ja vastuuta alueiden kehittämisestä on siirretty keskushallinnosta toteuttavalle tasolle eli maakuntiin ja kuntiin. Pyrkimyksenä on ollut alueellisten erityispiirteiden saaminen sisäänrakennetuiksi kansallisiin kehittämisohjelmiin. Maakuntien liitoilla on virallinen asema alueensa kehittäjäviranomaisina, kun taas yhä enemmän rooliaan kasvattavilla seudullisilla

kehittäjäorganisaatioilla ei tätä virallista aluekehittäjän tehtävää ole. Maakunnan kokonaisvaltaisen kehittämisen kannalta olisikin tärkeää, että näiden kahden eri aluetason kehittäjäorganisaation välinen yhteistyö olisi toimivaa ja perustuisi molemminsuuntaiseen vuoropuheluun maakunnan kehittämisen linjauksista. Ideaalitilanteessa yhteistyö muodostuisi molempia osapuolia palvelevaksi, jolloin myös sitoutuminen yhteisiin kehittämisen tavoitteisiin olisi luontevaa.

Käytännön aluekehitystyö saattaa kuitenkin poiketa tästä pyrkimyksestä: alueiden kehittämisestä voi muodostua helposti ”nurkkakuntaista”, jolloin kehittämisen tavoitteita ei ajatella yli paikallisten tai seudullisten rajojen. Kehittämisen lähtökohtana on tällöin moninaisten kehittämisnäkemysten torjuminen ja kehittämisen typistäminen muusta ympäristöstä irralliseksi kokonaisuudeksi – vaarana on maakunnan yhteisen kehittämisnäkemysen pirstaloituminen ja yhteisten intressien tunnistamattomuus. Maakunnan kehittäjäorganisaatioiden intressien väliltä tulisikin etsiä yhtymäkohtia, jotka tukisivat koko alueen kehittämisen tarpeita: yhteisymmärryksen lähteenä on jatkuva kommunikatiivinen prosessi sekä tasa-arvoinen tilanteenmäärittely.

Tasa-arvoisen kommunikatiivisen suunnittelun ja kehittämisen periaatteet ovatkin nousseet yhä enemmän vallalla olleen perinteisen strategisen suunnittelunäkemyksen rinnalle, jota toteutettiin asiantuntijavaltaisesti hierarkisten rakenteiden kautta. Monitasoinen alueiden kehittämisjärjestelmä ja alati muuttuva maakunnan toimintaympäristö korostavat kommunikatiivisuuden tarvetta uuden informaation tuottajana ja oppimisen lisääjänä toimijoiden kehittämisnäkemysten yhteensovittamistyössä. Kehittäjäorganisaatioiden välisen kommunikatiivisen prosessin luonteen voidaan nähdä kuvaavan myös sitä, millaisessa hengessä maakuntaa kehitetään. Painon ollessa perinteisessä instrumentaalisessa ja strategisessa suunnittelussa alueen kehittäminen muodostuu helpommin hajanaiseksi, kun taas kommunikatiivisten toimintatapojen omaksuminen yhteistyön lähtökohdaksi huomioi tehokkaammin alueen moninaisia intressejä sekä kehittämisen kokonaisvaltaisuutta.

## 2. Tehtävämäärittely sekä tutkimuksen aineisto ja metodit

### 2.1. Tehtävänasettelu ja tutkimuksen rajaus

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää Pirkanmaan kehittämiseen osallistuvien keskeisimpien kehittäjäorganisaatioiden välistä yhteistyötä ja keskinäistä koordinaatiota yhteisten tavoitteiden, ohjelmien ja strategioiden laatimisessa. Kehittäjäorganisaatioilla, joilla on välitön vaikutus alueensa kehittämiseen, Linnamaa ja Sotarauta (2000, 47) tarkoittavat niitä toimijoita, joiden missiona on koko alueen tai sen jonkun osion kehittäminen. Heidän mukaansa kehittäjäorganisaatiot voidaan nähdä myös ikään kuin yleiskehittäjinä, joiden tehtävänä on katsoa aluetta (esim. kaupunki, seutukunta tai maakunta) ja sen kehittämistä kokonaisuutena. Mustikkamäki ja Viljamaa (2001, 36) tarkoittavat samaa puhuessaan edellytysten luojusta. Heidän mukaansa edellytysten luojiin roolina on luoda alueelle toimintaympäristö, joka tukee ja vahvistaa alueen kehittämistä juuri kokonaisuutena.

Tutkimuksessa tarkasteltaviksi kehittäjäorganisaatioiksi rajataan Pirkanmaan maakunnassa keskeisimpänä aluekehittäjäviranomaisena toimiva Pirkanmaan liitto. Lisäksi tarkastellaan Pirkanmaan kuuden seutukunnan – Tampereen, Etelä-Pirkanmaan, Kaakkois-Pirkanmaan, Lounais-Pirkanmaan, Luoteis-Pirkanmaan ja Ylä-Pirkanmaan seutukunnan – kehittämisestä vastaavia seudullisia organisaatioita. Pirkanmaan liitto on maakunnan strateginen suunnittelija, joka vastaa maakunnan pitkäjänteisestä kehittämisestä ja maakunnassa tapahtuvien kehittämistoimien yhteensovittamisesta. Seudulliset kehittäjäorganisaatiot ovat puolestaan merkittäviä seudullisten kehittämisnäkemysten ja –tarpeiden kokoajia, jotka organisoivat ja resursoivat seutukuntatasoista kehittämistyötä.

Tutkimus keskittyy Pirkanmaan liiton ja Pirkanmaan seutukuntien väliseen sekä seutukuntien keskinäiseen yhteistyöhön: siihen, mitä niiden väliseltä yhteistyöltä odotetaan ja toivotaan sekä toisaalta, miten nämä odotukset toteutuvat käytännön aluekehitystyössä – todellisessa suunnittelun ja kehittämisen maailmassa. Tämän kautta kartoitetaan yleisesti, millaisena Pirkanmaan aluekehittämiskenttä ja kehittämiskulttuuri näyttävät näiden toimijoiden välisen yhteistyön suhteen. Lähtökohtana on, että toimijoiden välisen yhteistyön laatua ja luonnetta kuvaa yhteisymmärryssuuntautuneen vuoropuhelun taso kehittämisohjelmia ja toimenpidelinjauksia yhteensovittaessa. Pirkanmaan liitossa ja seutukunnissa tapahtuvan kehittämisen kommunikatiivisuus kertoo osaltaan myös kuinka onnistuneesti maakunnan

kehittämisenäkemyksen moninaisuutta hallitaan ja sidotaan yhteen koko Pirkanmaan kehittämiseksi.

*Tutkimuskysymykset:*

- 1. Mitä Pirkanmaan liiton ja Pirkanmaan seutukuntien väliseltä sekä seutukuntien keskinäiseltä yhteistyöltä odotetaan ja miten nämä odotukset toteutuvat käytännön aluekehitystyössä?*

Ensimmäinen tutkimuskysymys tarkastelee Pirkanmaan liiton ja seutukuntien ideaalin ja käytännön aluekehitystyön välistä suhdetta vertaamalla niiden vastaavuutta. Vastaavuus kuvastaa osin kuinka hyvin toimijoiden välinen yhteistyö ja kehittämisenäkemyksen yhteensovittaminen toteutuu käytännön kehitystyössä Pirkanmaalla. Lisäksi tutkimuskysymys arvioi toimijoiden kehittäjärooleja ja tehtäviä tarkoituksena selvittää näiden eri aluetasojen kehittämistoiminnan mahdollisia ristiriitaisuuksia ja päällekkäisyyksiä.

- 2. Kehitetäänkö Pirkanmaata kokonaisuutena ja yhteisymmärryksessä vai kuvaako Pirkanmaan aluekehitystyötä enemmän nurkkakuntaisuus ja kehittämisen fragmentoituneisuus?*

Toinen tutkimuskysymys kartoittaa, millaisena Pirkanmaan kehittäminen näyttäytyy rajattujen kehittäjäorganisaatioiden välisen yhteistyön suhteen. Tämä tutkimuskysymys arvioi myös, hallitseeko toimijoiden kehittämisenäkemyksiä ja -kulttuuria enemmän strateginen ja menestyssuuntautunut toiminta vai kuvaako yhteistyötä pikemminkin yhteisymmärryssuuntautunut vuoropuhelu. Strategisen tai kommunikatiivisen kehittämisotteen painottumisella on vaikutusta myös yhteistyön luonteeseen. Strategisessa toiminnassa yhteistyö näyttäytyy helpommin muodollisena ja sen lähtökohtana on omien etujen edistäminen; kehittäminen näyttäytyy tällöin hajautuneena ja yhteinen kehittämisenäkemys pirstaloituneena. Kommunikatiivinen ote puolestaan rakentaa yhteistyötä enemmän yhteisen tilanteenmäärittelyn, yhteisten intressien tunnistamisen ja yhteensovittamisen tarpeen perustalle. Yhteistyö on tarvekohtaista ja moninaisia kehittämisenäkemyksiä hyväksyvää; yhteinen kehittämisenäkemys näyttäytyy tällöin myös eheämpänä.



## 2.2. Tutkimusaineisto ja -metodit

### *Asiakirja-analyysit: Pirkanmaan liiton ja seutukuntien yhteistyölle asetetut toiveet ja odotukset*

Tutkimuksen keskeistä empiiristä aineistoa ovat asiakirja-analyysit, jotka kertovat, mitä Pirkanmaan liiton ja seutukuntien väliseltä sekä seutukuntien keskinäiseltä yhteistyöltä odotetaan ja toivotaan. Ylimpänä normina kansallista alueiden kehittämistä ohjaa aluekehityslainsäädäntö (laki alueiden kehittämisestä 602/2002), jonka pohjalta tarkastellaan toimijoiden yhteistyölle asetettuja velvoitteita. Alueiden kehittämislaki määrittelee keskeisille kehittäjäorganisaatioille tehtävät ja roolit alueiden kehittämisessä sekä se määrittelee, miten niiden välinen yhteistyö tulee organisoida. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan valtakunnallisten alueiden kehittämisen tavoitteiden 2007-2011 (Sisäasiainministeriö 2007) asettamia odotuksia tutkimuksessa rajattujen kehittäjäorganisaatioiden väliselle yhteistyölle.

Toimijoiden väliselle yhteistyölle asetetaan tavoitteita ja odotuksia myös erinäisissä maakunnallisissa ja seudullisissa suunnitelmissa, jotka muodostavat asiakirja-analyysien keskeisimmän aineiston. Merkittävin alueellista yhteistyötä ohjaava asiakirja Pirkanmaalla on Pirkanmaan maakuntasuunnitelma 2005+ (Pirkanmaan liitto 2005a), joka määrittää maakunnan pitkän aikavälin kehittämisen suuntaviivat. Maakuntasuunnitelmaa toteuttavat lisäksi Pirkanmaan maakuntaohjelma 2007-2010 (Pirkanmaan liitto 2006) ja maakuntakaava, joista etenkin ensimmäisenä mainittu on tutkimuksen kannalta oleellinen kehittämistoimintaa ohjaava asiakirja. Maakuntaohjelma on tärkein väline maakuntatasoisen yhteis- ja kehittämistyön organisoimisessa sekä siihen liittyvän alueen sisäisen työnjaon ja kehittämisvastuiden osoittamisessa (Pirkanmaan liitto 2006, 5). Lisäksi Pirkanmaan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma 2008-2009 (Pirkanmaan liitto 2007) on tärkeä asiakirja, joka suuntaa kehittämisresursseja sekä kokoaa laajasti maakunnan toimijat valittujen kehittämisaiheiden toteutukseen.

Oleellisia yhteistyötä ohjaavia asiakirjoja ovat myös seutukuntien omat seudulliset kehittämisstrategiat ja –suunnitelmat. Tutkimuksessa analysoituja seudullisia asiakirjoja ovat: Tampereen seutusuunnitelma 2005-2010 (2004), Tampereen kaupunkiseudun strategia 2016 (2005), Etelä-Pirkanmaan seutusuunnitelma (2005), Etelä-Pirkanmaan seutustrategia 2003-2010 (2005), Kaakkois-Pirkanmaan seutusuunnitelma 2005 (2005), Lounais-Pirkanmaan

seudullinen suunnitelma 2005- (Lounais-Pirkanmaan seututyöryhmä 2004), Luoteis-Pirkanmaan seudullinen suunnitelma 2001+ (2005) ja Ylä-Pirkanmaan seutustrategia 2016 (2005).

Myös Euroopan unioni asettaa kehittäjäorganisaatioiden yhteistyölle erinäisiä odotuksia, etenkin EU:n aluepoliittisten periaatteiden muodossa. Näistä tutkimuksen kannalta tärkeinä mainittakoon ainakin ohjelmallisuus-, kumppanuus- ja läheisyysperiaate, joilla on vaikutusta kehittämiseen osallistuvien toimijoiden yhteistyön muodostumiseen. Ne ovat EU:n aluepoliittisen järjestelmän soveltamista koskevia menettelyohjeita ja –normeja, ja sellaisina ne kuvaavat myös EU:n toimintakulttuuria (Mäkinen 1999, 41). Lisäksi tutkimuksessa on analysoitu EU:n aluekehittämistä ja –suunnittelua määrittävää ESDP (European Spatial Development Perspective) –asiakirjaa (Euroopan komissio 1999), joka on käyttökelpoinen kehittämistoimintaa ohjaava ja normittava tausta-asiakirja.

Asiakirjojen sisällönanalyysin metodina on käytetty tyypittelyä, jonka avulla asiakirjoista nostettiin toimijoiden yhteistyölle asetettuja yleisimpiä toivomuksia ja velvoitteita. Tarkastelun keskipisteenä ovat olleet tyypilliset asiakirjoista esiinnousevat toimijoiden välisen yhteistyön ideaalia kuvaavat ilmaukset. Tyypittelyssä on kysymys aineiston ryhmittelystä tyypeiksi, selviksi ryhmiksi samankaltaisia tarinoita. Tyypit tiivistävät ja tyypillistävät, niihin tungetaan kaikkea sellaista, jota yksittäisessä vastauksessa ei ole. (Eskola & Suoranta 1998, 182.)

*Teemahaastattelut: Pirkanmaan liiton ja seutukuntien yhteistyö ja kehittämistoiminnan yhteensovittaminen käytännössä*

Edellä esitetyistä strategisista kehittämisen asiakirjoista, aluepoliittisista normeista ja periaatteista nousevat toivottavat tahtotilat maakunnan liiton ja seudullisten kehittäjäorganisaatioiden väliselle yhteistyölle. Se, millaisena kehittäjäorganisaatioiden välinen yhteistyö ja kehittämistoiminnan yhteensovittaminen näyttäytyy käytännössä Pirkanmaalla, selvitettiin teemahaastatteluilla. Teemahaastattelu on yksi yleisimmistä laadullisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmistä. Eskolan ja Suorannan (1998, 87) mukaan teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit, teema-alueet, on etukäteen määrätty. Haastattelijan varmistaa, että kaikki etukäteen päätetyt teema-alueet käydään haastateltavan kanssa läpi, mutta niiden järjestys ja laajuus vaihtelevat haastatteluista toiseen.

Haastattelurunko onkin eräänlainen tukilista haastattelijalle, jossa ei ole kuitenkaan valmiita kysymyksiä. Teemahaastattelu sopii toimijoiden välisen vuoropuhelun tutkimiseen, koska se antaa haastateltaville mahdollisuuden tulkita kehittäjäorganisaatioiden välistä yhteistyötä vapaamuotoisesti.

Tutkimusta varten suoritettiin yhdeksän teemahaastattelua. Haastateltavien otos koostui Pirkanmaan liiton edustajista (3 kpl) ja seutukuntien erinäisten kehittäjäorganisaatioiden seudullisesta kehittämisestä vastaavista asiantuntijoista (6 kpl). Yhdeksän teemahaastattelua osoittautui riittäväksi sen suhteen, että aineistosta nousi teemoittain samankaltaisia vastauksia; aineisto toisti jossain määrin itseään. Haastatteluaineisto antoi lisäksi selkeän ja yleistettävissä olevan kokonaiskuvan tutkimuksessa rajattujen toimijoiden välisistä yhteistyösuhteista. Haastattelut suoritettiin kahdenkeskisesti ja ne nauhoitettiin. Haastattelujen kesto vaihteli 40 minuutista yhteen tuntiin.

Teemahaastattelurunko oli kytketty tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen siten, että toimijoiden välistä yhteistyötä, sen luonnetta, suuntautuneisuutta ja toimivuutta, lähestyttiin useasta eri näkökulmasta. Ensimmäisessä teemassa lähestyttiin maakunnan liiton ja seudullisten kehittäjäorganisaatioiden rooleihin ja tehtäviin liittyviä kysymyksiä: miten haastateltavat kokivat Pirkanmaan liiton roolin maakunnan kehittämisessä, millaisena puolestaan seudullisten kehittäjäorganisaatioiden paikka nähtiin maakunnallisessa kehittämisessä ja kokivatko haastateltavat maakunnallisen ja seudullisen kehittämisen ristiriitaiseksi vai niiden kehittämistehtävät toisiaan täydentäviksi?

Toisessa pääteemassa edettiin Pirkanmaan käytännön kehittämis- ja ohjelmatyöhön liittyviin kysymyksiin. Haastateltavat arvioivat mm. maakunnan ja seudullisten kehittämisohjelmien ja -suunnitelmien sekä moninaisten intressien yhteensovittamisen onnistumista käytännössä sekä Pirkanmaan liiton ja seutukuntien keskinäisen vuorovaikutuksen määrää ja toimivuutta. Lisäksi arvioitiin kuvaako toimijoiden yhteistyötä enemmän rutiininomaisuus ja muodollisuus vai kenties aito ja koettu tarve keskinäiseen vuoropuheluun.

Kolmannessa pääteemassa pureuduttiin yhä syvemmälle toimijoiden välisen yhteistyön luonteeseen. Siinä tarkasteltiin Pirkanmaan kehittämisen strategista ja menestyssuuntautunutta luonnetta eli missä määrin toimijoiden välisessä yhteistyössä esiintyy kilpailua ja omien intressien ajamista yli muiden näkemysten. Toiminnan strategisuuden teemaan liittyen

tarkasteltiin myös eri toimijoiden vaikutusvaltaa maakunnallisten kehittämislinjausten määrittämisessä. Päinvastoin Pirkanmaan kehittämisen strategiselle luonteelle, haastateltavat arvioivat myös, missä määrin toimijoiden välinen yhteistyö on luonteeltaan kommunikatiivista ja yhteisymmärryssuuntautunutta: tehdäänkö maakunnalliset toimenpidelinjaukset aidosti yhteisen tilanteenmäärittelyn pohjalta ja ovatko toimijat tässä prosessissa tasa-arvoisia, miten moninaiisiin kehittämisenäkemyksiin suhtaudutaan ja kuinka aktiivista on toimijoiden välinen vuoropuhelu?

Viimeinen teema, maakunnallisen kehittämisenäkemyksen ja –kulttuurin näyttäytyminen Pirkanmaalla, toimi haastattelua yhteenkokoavana teemana. Siinä haastateltavat vapaamuotoisesti kuvailivat, millaisena toimijoiden välinen kehittämistoiminta ja –ohjelmien yhteensovittaminen yleisesti näyttäytyy Pirkanmaalla; fragmentoituneena ja vahvasti seutukohtaisena vai eheänä maakunnallisena kehittämisenäkemyksenä. Lisäksi he arvioivat maakunnan jakautumista suhteessa Tampereen kaupunkiseutu ja muu maakunta.

Haastattelujen analysoinnin ensimmäisessä vaiheessa haastattelut litteroitiin, jonka jälkeen aineisto tiivistettiin järjestämällä vastaukset edellä esiteltyjen teemojen mukaisesti. Samaan teemaan kuuluvat vastaukset järjestettiin allekkain ja tutkimuksen kannalta epäoleelliset vastaukset karsittiin pois. Tämän jälkeen vastaukset analysoitiin teemoittain ja niistä nostettiin tyypillisiä ja samankaltaisia vastauksia, joilla pääteemoihin vastattiin. Tutkimuksen haastatteluaineiston analyysi- ja esittelymetodina on käytetty siis teemoittelua ja tyypittelyä. Teemoittelulla tarkoitetaan aineiston analysointia nostamalla siinä esiintyviä teemoja esiin tavallisesti aineiston sitaatteja käyttäen ja tyypittelyllä puolestaan aineistossa esiintyvien tyypillisten vastausten konstruoinnista (Eskola 2007, 41).

Tutkimuksen empiirinen aineisto halutuista yhteistyön toivetoista ja niiden käytännön toteutumisesta sekä Pirkanmaan aluekehityskentän näyttäytymisestä rajattujen toimijoiden välisen yhteistyön suhteen rakentuu asiakirja- ja teemahaastatteluanalyysien ympärille. Tutkimusmenetelmänä käytetään osittain myös aineistotriangulaatiota, koska haastattelu- ja asiakirja-aineistojen vastaavuutta vertaillaan. Aineistotriangulaatio tarkoittaa sitä, että yhdessä tutkimuksessa yhdistellään useammanlaisia aineistoja keskenään (esimerkiksi haastatteluja, aikakauslehtihaastatteluja, kuvanauhoituksia, tilastotietoja jne.) (Eskola & Suoranta 1998, 69).

### 2.3. Tutkimuksen metodologia ja teoreettinen viitekehys

Tieteen juuret ovat antiikin Kreikan filosofiassa, josta se alkoi irtautumaan useiksi irrallisiksi ja itsenäisiksi tieteenaloiksi. Von Wright (1971) on jakanut tieteenfilosofiset perinteet karkeasti kahteen eri tieteellisen selittämisen tapaan, jolla käsitteistämme todellisuutta. Galileilainen perinne perustuu todellisuuden kausaaliseen ja mekanistiseen selittämiseen, Aristoteelinen perinne korostaa puolestaan asioiden teleologista selittämistä ja ymmärtämistä (ilmiöiden syntymisen ja toteutumisen ymmärtäminen). Galileilainen perinne uskoo, että todellisuus on objektoitavissa ja hallittavissa tarkkojen syy-seuraus -suhdekaavojen kautta. Aristoteelinen perinne hylkää nämä tarkat luonnontieteelliset kaavat ylimpänä todellisuuden rationaalisen ymmärtämisen muotona ja näkeekin todellisuuden muodostuvan useista erilaisista subjektiivisista käsityksistä, joiden kautta ilmiöitä voidaan parhaiten ymmärtää.

Pirkanmaan liiton ja seutukuntien yhteistyön laatua kuvaa kommunikatiivisuus ja yhteisymmärryssuuntautuneisuus niiden keskinäisessä kehittämistoiminnassa. Tämän vuoksi tutkimuksen tieteenfilosofinen tausta kiinnittyy olennaisesti Aristoteeliseen perinteeseen ja etenkin siihen kytkeytyvään humanistiseen ymmärtävään metodologiaan, jolle Häklin (1999, 63–69) mukaan on tyypillistä tutkimuksen yksilökeskeisyys sekä subjektiivisten merkitysten ja kokemusmaailman korostaminen. Humanistisen ajattelun mukaan ihmiset kokevat todellisuuden eri tavoin ja tuottavat sitä aktiivisesti kielen ja kommunikaation kautta. Ihmistoimintaa ei yritetä ahtaa tiettyyn selitysmalliin tekemällä rajoittavia oletuksia ja lainalaisuuksia ihmisen käyttäytymisen peruseriaateista. Elämää ei edes yritetä selittää, vaan ymmärtää syvällisesti (Häkli 1999, 68). Humanistisen metodologian ohje maakunnan ja seutukuntien yhteistyölle on keskinäisen yhteisymmärryksen saavuttaminen, neuvottelu ja kompromissit, joiden kautta maakunnalliset kehittämisnäkemykset saadaan toimiviksi ja kaikkia palveleviksi.

Tutkimuksessa esiintyy myös keskustelua positivistisen ja humanistisen metodologian välillä erilaisten suunnitteluteorioiden, -käytäntöjen ja niiden takana vaikuttavien eri rationaalisuuden muotojen kautta. Positivistiseen metodologiaan perustuva tutkimus nojaa havaintotietoon, universaaliin empiriaan, ainoana oikeana tiedon lähteenä, joka koskee sekä ihmis- että luonnontieteitä. Metodien ykseyden korostamisella (metodologinen monismi), tieteen matemaattisideaalisuudella ja universaalien lakien korostamisella selittämisessä, positivismi on linkittyneenä pitempään ja haarautuneempaan tieteenfilosofiaan, jota kutsun

Galileilaiseksi (Von Wright 1971, 4). Häkli (1999, 63) mainitsee, että positivistisen tutkimuksen mallina on luonnontieteellinen asenne ja tutkimustapa, jota sovelletaan paitsi elottoman ja elollisen, myös kaiken ihmistoiminnan ja –käyttäytymisen tutkimisessa. Tiedon ihannetavoitteena on kyetä tarjoamaan selityksiä, jotka useimmiten perustuvat havaintoihin tutkittavien ilmiöiden säännönmukaisuuksista tai lainalaisuuksista.

Positivistisen metodologian lähtökohta maakunnalliselle kehittämistyölle perustuukin kärjistäen uskon tutkimuksen avulla löydettäviin tarkkoihin keinot-tavoite –analyysihin, joiden avulla voidaan valita parhaat toimenpidenlinjaukset maakunnan kehittämiseksi ja muutoksien hallitsemiseksi. Kehittäminen on tällöin asiantuntijavaltaisempaa ja vuoropuhelu on pääasiassa vertikaalista: ohjaus ja kehittämisen linjaukset tulevat hierarkiasta ylemmältä tasolta alempien aluetasojen toteutettaviksi. Myös moninaiset seudulliset kehittämisnäkemykset koetaan helpommin uhkaksi koko maakunnan kehittämisen hallinnalle ja ennustettavuudelle. Tietyn tieteenfilosofisen lähestymistavan ja metodologian valinnalla suunnitelmien ja ohjelmien laadinnan lähtökohdaksi on suuri merkitys, koska erilaiset käsitykset tiedon luonteesta ja todellisuuden rakentumisesta johtavat erilaisiin suunnittelukäytäntöihin sekä strategioiden laatimisen ja yhteistyön lähestymistapoihin.

Tässä tutkimuksessa on kyse viime kädessä laadullisen tutkimuksen perustavanlaatuisesta ongelmasta, joka liittyy toisen osapuolen ymmärtämiseen. Tuomi ja Sarajärvi (2003, 70) mainitsevat, että tämä kysymys liittyy länsimaisen filosofian tärkeään pulmaan minän tietoisuudesta itsestään. Tietoisuus itsestä jakaa maailman kahtia minään ja ei-minään, siis subjettiin ja objektiin. Tästä jaosta nousee perustavanlaatuinen kysymys siitä, kuinka subjektiivinen minä voi tietää objektiivisesta minästä, siis miten minä voin ymmärtää toista. Maakunnan moninaisten kehittämisnäkemysten yhtensovittaminen edellyttääkin toimijoiden välistä aktiivista vuoropuhelua ja etenkin eri toimijoiden kehittämisnäkemysten molemminpuolista ymmärtämistä ja niiden hyväksymistä.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on Jurgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria (Theories des Kommunikativen Handelns, 1981), joka vaikuttaa nykyisin useimpien kommunikatiivisuutta korostavien suunnitteluteorioiden taustalla. Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria on toimiva työväline maakunnan toimijoiden välisen yhteistyön tarkasteluun, koska se tarjoaa hyvän viitekehyksen sosiaalisen toiminnan, eli tässä tapauksessa yhteistyön, orientoituneisuudesta: sen mukaan yhteistyötä voidaan tarkastella

joko yhteisymmärryssuuntautuneena tai menestyssuuntautuneena. Ne eivät sulje toisiaan pois eivätkä esiinny vain yksinään, vaan ne täydentävät toisiaan. Kyse on enemmänkin siitä, kumpi niistä on hallitsevampi Pirkanmaan liiton ja seutukuntien keskinäisessä yhteistyössä.

#### 2.4. Maakunta- ja seututasoisen kehittämisen ajankohtaisuudesta

Maakunta- ja seututasoisen kehittämisen tarkastelu on ajankohtainen, koska nykyisellä hallitus- ja ohjelmakaudella on kiinnitetty paljon huomiota eri aluetasoilla tapahtuvaan kehittämistoimintaan. Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi asetti 29.6.2007 aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU), jonka tavoitteena on kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimivan aluehallinnon kehittäminen. Uudistukset on tarkoitus toteuttaa kokonaisuudessaan vuoteen 2010 mennessä. Tarkoitus on selventää aluehallinnon kenttää tarkentamalla aluehallinnon viranomaisten rooleja ja työnjakoa sekä poistamalla päällekkäisyyksiä aluekehittämisen tehtävissä; perimmäisenä tavoitteena on aikaisempaa selkeämpiin tehtäväkokonaisuuksiin perustuva aluehallinnon organisointi (ks. tarkemmin esim. Alue-Integraattori 3-2007).

Alueellisia kehittämistehtäviä ja aluekehittämisen voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa tullaan hankkeen myötä kokoamaan maakunnan liitoille toimivaksi aluekehittämisen kokonaisuudeksi ja arvioidaan samalla niiden nykyisiä tehtäviä. Maakunnan liiton rooli tuleekin entisestään kasvamaan alueensa merkittävimpänä aluekehittäjäviranomaisena. Aluehallinnon uudistamishanke koskee erityisesti maakunnan liittojen toimintaa, mutta tätä kautta välillisesti myös seudullisten kehittäjäorganisaatioiden toimintapuitteita.

Vuonna 2005 aloitettu kunta- ja palvelurakennemuudistus (Paras-hanke) on puolestaan ajankohtainen seudullisen tason yhteistyöhön ja kehittämistoimintaan liittyvä hankekokonaisuus. Paras-hanke liittyy kuitenkin lähinnä yhteisen palvelutuotannon organisointiin ja tietynsuuruisten yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen. Tätä kautta sillä voidaan kuitenkin nähdä olevan vaikutusta seututasoisen yhteistyökentän vahvistamiseen. Paras-hanketta vauhdittamaan on laadittu vuoden 2009 alussa voimaan tuleva puitelaki, joka velvoittaa itsehallinnollisia kuntia keskinäiseen seudulliseen yhteistyöhön tai kuntaliitoksiin.

Yleisellä tasolla voidaan lisäksi todeta, että maakunnan ja seudullisten kehittäjäorganisaatioiden välinen suhde on ajankohtainen, koska sekä seutukunnat että

maakunnat ovat nostaneet profiiliaan alueiden kehittämisen kentällä 1990-luvulta lähtien. Myös keskushallinnon deregulaatio- ja desentralisaatiotoimenpiteiden seurauksena ratkaisuvalltaa kehittämiskysymyksissä on siirretty yhä enemmän alue- ja paikallistasolle. Mielenkiintoinen kysymys onkin, missä määrin nykyinen alueiden kehittämissuunnitelma synnyttää vastakkainasettelua tai kilpailua näiden maakunnallisten yleiskehittäjien väliseen toimintaan.

### **3. Maakunnan kehittäminen ja kansallinen suunnittelujärjestelmä**

#### 3.1. Maakunnan kehittämisessä vaikuttavat toimijat

Suomalainen alueiden kehittämissuunnitelma on erittäin kompleksinen kokonaisuus, johon osallistuu toimijoita aina ylikansalliselta tasolta yksityisiin henkilöihin. Leskisen (2001, 27) jaottelu maakunnan liittojen sidosryhmistä kuvaa hyvin tätä toimijoiden moninaisuutta maakunnallisen kehittämisen kentässä. Leskisen mukaan maakunnan liittojen merkittävimmät sidosryhmätasot, jotka enemmän tai vähemmän vaikuttavat alueellisessa kehittämisessä ovat:

- jäsenkunnat ja seutukunnat
- valtion aluehallintoviranomaiset
- elinkeinoelämän järjestöt ja yritykset
- yliopistot, ammattikorkeakoulut sekä muut oppilaitokset
- työmarkkinajärjestöt
- poliittiset puolueet
- alueen kansanedustajat
- tutkimuslaitokset
- muut kuntayhtymät ja
- muut kansalaisjärjestöt ja yhteisöt

Seuraavaksi kuvataan lyhyesti ja varsin yleisluontoisesti vain keskeisimmät kehittäjäorganisaatiot, ns. yleiskehittäjät, jotka vaikuttavat merkittävimmin maakunnan kehittämisen strategiaan toimenpidelinjauksiin. Muut toimijat jätetään käsittelemättä niiden runsaslukuisuuden ja tutkimuksen tehtävämäärityksen vuoksi. Käsiteltävien toimijoiden tehtävien ja keskinäisten suhteiden kautta saadaan hyvä kuva Suomen aluehallinnon



monitasoisesta kehittämisjärjestelmästä. Tämän jälkeen esitellään lyhyesti Pirkanmaan maakuntaprofiilia.

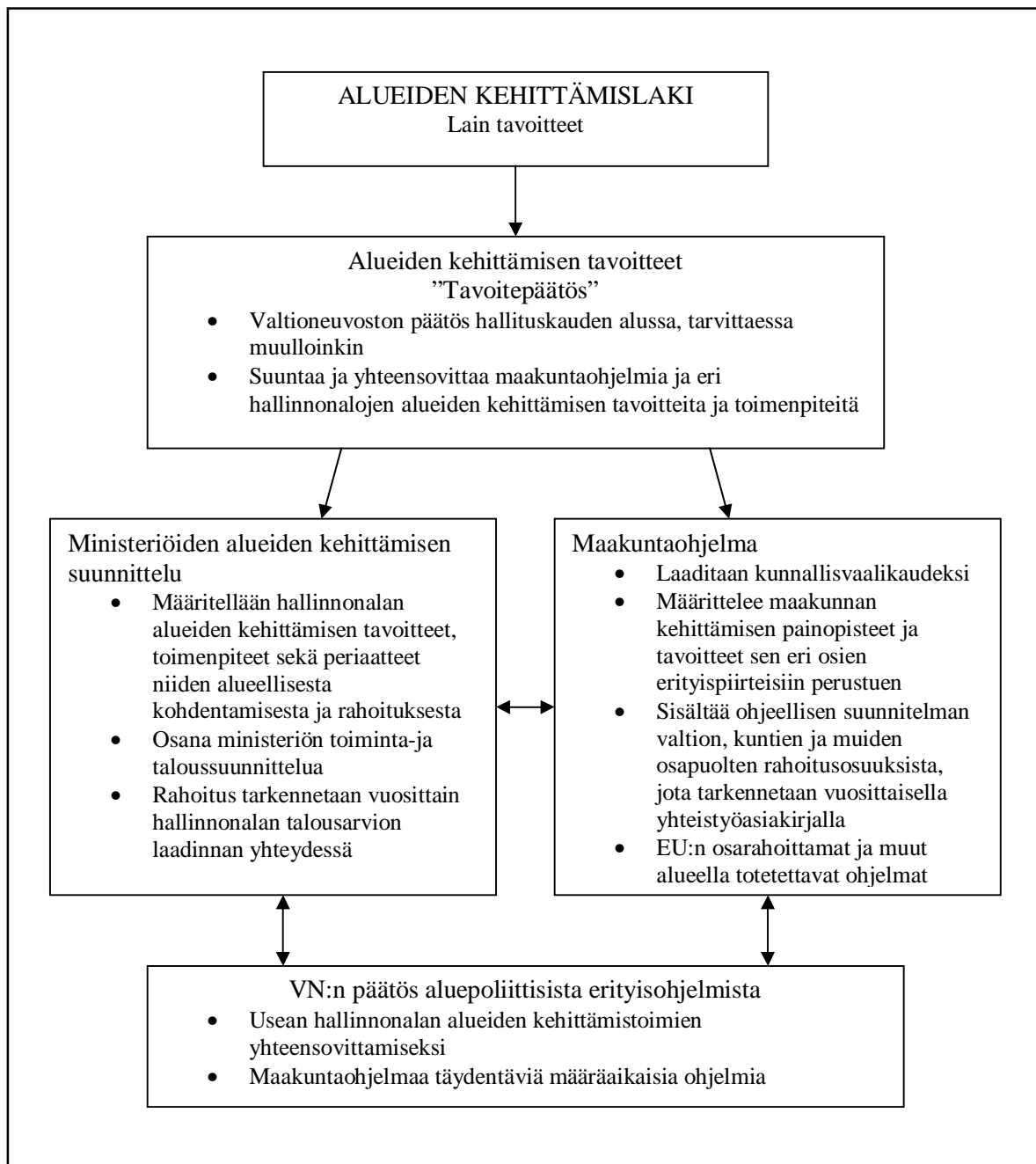
### *3.1.1. Valtion keskushallinto kansallisten kehittämislinjausten suunnittelijana*

Kansallista aluepolitiikkaa, joka määrittää aluekehittämisen viitekehysten, ohjaa laki alueiden kehittämisestä (602/2002). Valtioneuvosto päättää alueiden kehittämislain 9§:n mukaisesti määräajaksi valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista. Päätöksellä tarkennetaan alueiden kehittämislain tavoitteita ja osoitetaan alueiden kehittämisen painopistealueet valtakunnan tasolla. Valtakunnallisten alueiden kehittämistavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan valtioneuvoston hyväksymiä määräaikaisia erityisohjelmia, joita ovat aluekeskus-, osaamiskeskus- ja saaristo-ohjelma sekä maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma. Erityisohjelmat sovitetaan yhteen maakuntaohjelmien kanssa ja ministeriöt täsmentävät aluekehittämisen tavoitteensa ja toimenpiteensä huomioiden maakuntien kehittämisohjelmat.

Vuoden 2008 alussa perustettu uusi työvoima- ja elinkeinoministeriö otti valtakunnallisen alueiden kehittämisen vastuun sisäasiainministeriöltä. Sillä on keskeinen vastuu aluepolitiikan kehittämisestä ja keskeisiltä osin myös sen toteuttamisesta Suomessa. Työvoima- ja elinkeinoministeriö vastaa valtakunnallisten alueiden kehittämistä koskevien tavoitteiden valmistelusta yhteistyössä muiden ministeriöiden ja maakunnan liittojen kanssa. Lisäksi se vastaa maakuntaohjelmien ja muiden erityisohjelmien yhteensovittamisesta, seurannasta ja arvioinnista yhteistyössä muiden ministeriöiden ja maakunnan liittojen kanssa.

Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet suuntavat ja sovittavat yhteen maakuntaohjelmia ja eri hallinnonalojen alueiden kehittämisen tavoitteita ja toimenpiteitä. Alueelliset kehittämisohjelmat koordinoidaan vastuuministeriönä toimivassa työvoima- ja elinkeinoministeriössä kansallisiksi tavoiteohjelmiksi. Virkkala (2000, 25) mainitsee, että kansalliset tavoiteohjelmat ovat yhdistäviä asiakirjoja, koosteita alueellisista ohjelmista. Ohjelmien toteuttaminen on jatkuvaa neuvottelua ja koordinointia eri tasojen, sektoreiden ja alueiden välillä. Koko valtiota koskevaa aluekehittämisen suunnittelua valmistellaan ministeriöissä ja niiden alaisissa virastoissa; tällaista eri hallinnonalojen suunnittelua kutsutaan sektorisuunnitteluksi. Kaikella suunnittelulla on alueellinen ulottuvuus, sillä hallinnonalojen päätökset vaikuttavat alueisiin. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 165–166.)

Alueiden kehittämisen tavoitteista, johon sisältyvät eri ministeriöiden yhteensovitetut aluekehittämissuunnitelmat, rahoitussuunnitelmat, toimintaperiaatteet ja tavoitteet, päättää lopullisesti valtioneuvosto. Valtioneuvoston päätös luo kansallisen viitekehyksen ja tahtotilan alueiden valtakunnalliselle kehittämiselle, jonka mukaisiksi alue- ja paikallistason kehittäjäorganisaatioiden omat kehittämistavoitteet ja -ohjelmat tulee sovittaa (ks. kuva 1).



Kuva 1. Alueiden kehittämislaki ja aluekehittämisjärjestelmä (Suomen maakatsaus 2005, 30 mukaan).

### *3.1.2. Maakunnan liitot alueellisten kehittämisenäkemyksen yhteenkokoajina*

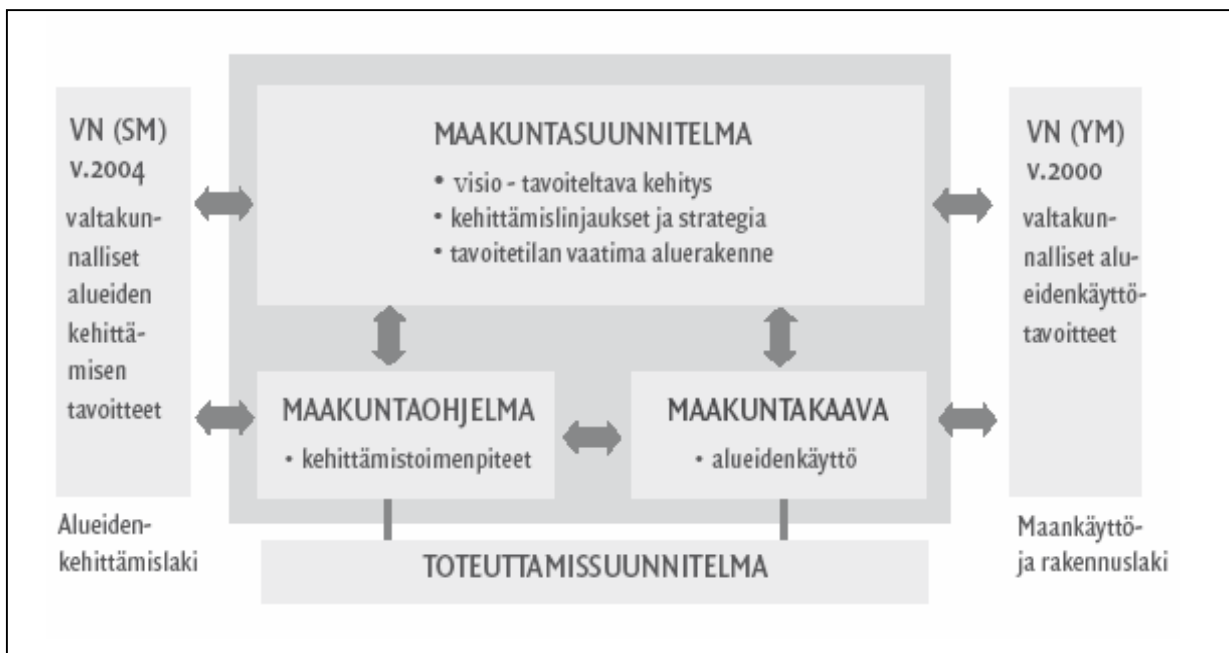
Maakuntatason kehittäjäorganisaatio on maakunnan liitto. Vuoden 1994 alussa maakuntien liitoista tehtiin aluekehitysviranomaisia, jolloin aluekehitystehtävät siirrettiin lääninhallituksilta maakunnille. Tämän myötä maakuntien pääasiallisiksi tehtäviksi tuli maakuntien omaehtoinen kehittäminen ja tasapainoisen kehittämisen saavuttaminen ohjelmatyön ja aluesuunnittelun kautta. Anttiroikon ym. (2007, 282) mukaan maakuntien liitot ovat kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaan toimivia lakisääteisiä kuntayhtymiä, joiden keskeinen tehtävä on maakunnan kehittämisstrategian luominen, tarkistaminen ja toimeenpanon edistäminen. Lakisääteisistä tehtävistä tärkein on maakuntien liittojen rooli aluekehitysviranomaisina ja maakuntatasolla kaavoituksesta vastaavina maakuntakaavoitusviranomaisina. Maakunnan liitot eivät ole itsehallinnollisia hallintotasoja vaan niiden toiminta pohjautuu peruskuntien väliseen sopimusperustaiseen yhteistyöhön. Maakunnan liittojen toimivalta voi siis olla joko nimenomaisella säännöksellä perustettua tai kuntien maakunnan liitoille siirtämää toimivaltaa (Knuutinen 1996, 40–41).

Maakuntien liittojen toiminta aluekehitysviranomaisina perustuu alueiden kehittämislakiin. Liittojen toiminta maakuntakaavoitusviranomaisina perustuu puolestaan maankäyttö- ja rakennuslakiin. Maakunnan suunnittelussa tärkeimpiä välineitä ovat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava ja maakunnan alueellinen kehittämisohjelma. Kaikki muut maakunnan kehittämisen suunnitelmat ja ohjelmat, myös EU:n rakennerahastojen toteuttamisohjelmat, ovat edellä mainittujen kolmen asiakirjan johdannaisia. (Anttiroiko ym. 2007, 283.) Maakuntasuunnitelma on kehittämisstrategia, jossa näkyvät maakunnan kehittämisen suuret suuntaviivat pitkällä, 10-30 vuoden, aikavälillä. Maakuntasuunnitelman tehtävänä on määrittää maakunnalliset kehittämistavoitteet sekä niihin liittyen maakunnan aluerakenne, alueiden käytön ja aluekehittämisen suuntaviivat, joilla edelleen luodaan perusteet kansallisen ja Euroopan unionin aluepolitiikan toteuttamiselle. Suunnittelussa tulee noudattaa maankäyttö- ja rakennuslain hengessä osallistuvaa ja avointa sekä vuorovaikutteista suunnittelukulttuuria. (Kuva 2.)

Maakuntasuunnitelmaa toteuttavat käytännössä maakuntakaava ja maakuntaohjelma. Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeelliset alueet. Maakunnan liiton tärkein yksittäinen tehtävä on kuitenkin aluekehittäminen, jota se käytännössä toteuttaa valmistelemalla

maakuntaohjelman joka neljäs vuosi. Maakuntaohjelma tarkoittaa maakuntasuunnitelman strategiaa ja se on keskipitkän aikavälin strateginen asiakirja, jonka aikajänne ulottuu noin 4-5 vuoden päähän. Siinä esitetään ja kootaan yhteen maakunnan kehittämistyön keskeiset tavoitteet, toimenpide-ehdotukset ja niiden toteuttamisen resurssit. Alueiden kehittämislain (2002/602) 10 §:n mukaan maakuntaohjelmaa laadittaessa on otettava huomioon maakuntasuunnitelma, valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet ja hallinnonaloittainen alueiden kehittämisen suunnittelu. Lisäksi se on valmisteltava yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen ja järjestöjen sekä muiden vastaavien tahojen kanssa.

Toteuttamissuunnitelma on maakunnan kehittämisen lyhyen aikavälin asiakirja, joka toimii alueen kehittämisen rahoitusesityksenä ministeriöille valtion talousarvion laatimisessa. Se sisältää esitykset maakuntaohjelmaa toteuttavista keskeisistä ajankohtaisista hankkeista ja muista toimenpiteistä. Toteuttamissuunnitelman hyväksyy maakunnan liitto ja se laaditaan yhteistyössä valtion viranomaisten ja muiden maakunnan toimijoiden kanssa. Aluekehitysohjelmien sisältö on siis ensisijaisesti maakuntien oma asia. Valtion keskushallinto puuttuu sisältökysymyksiin vain, jos ristiriidat edellyttävät yhteensovittamista. (Kosonen ym. 1999, 99.)



Kuva 2. Maakunnan suunnittelu- ja kehittämissasiakirjat (Pirkanmaan liitto 2006, 7).

Maakunnan liiton rooli on sovittaa yhteen maakunnan sisäisiä kehittämisohjelmia: osaksi maakunnan yhteisiä kehittämistavoitteita, mutta myös osaksi kansallisia alueiden kehittämistavoitteita. Maakuntasuunnitelman ja -ohjelman merkitys korostuu maakunnan tärkeimpinä kehittämisen strategisina asiakirjoina. Liiton rooli korostuu myös sekä alueensa yleisenä edunvalvojana että alueellisen kehittämistoiminnan linjaajana. Maakunnan liiton voidaan nähdä olevan keskeisin kehittäjäorganisaatio aluellaan, koska sen tehtävä on edistää alueen kokonaisvaltaista kehittämistä juuri alueellisten kehittäjäorganisaatioiden yhteistyötä ja koordinaatiota edistämällä. Linnamaan ja Sotaraudan (2000, 58) mukaan maakunnan liittojen asema alueellisessa kehittämisessä perustuu paljolti motivointiin, kommunikointiin sekä kykyyn sovitella ja neuvotella.

Maakuntien toiminta perustuu kunnalliseen demokratiaan. Maakuntien liittojen luottamushenkilöt ovat jäsenkuntien edustajia ja kunnat ovat valinneet heidät tehtävänsä. Tällöin luottamushenkilöt edustavat myös kunnallisvaalien tuloksen mukaisesti kuntansa väestön poliittista tahtoa. Maakuntavaltuusto käyttää maakunnassa ylintä päätösvaltaa ja valitsee maakuntahallituksen, joka valmistelee ja toimeenpanee maakunnan asioita. Maakunnan keskeinen kehittäjäorganisaatioiden välinen yhteistyö- ja kumppanuuselin on maakunnan yhteistyöryhmä (MYR), jonka tehtävänä on alueellisten tavoiteohjelmien hallinta ja seuranta maakuntatasolla. Maakuntien yhteistyöryhmissä on kuntien, kuntayhtymien, valtion aluehallinnon, sekä sosiaali- ja taloudellisten partnereiden edustus. Niiden roolina on tehdä strategisia päätöksiä aluekehitysohjelmista sekä päättää ohjelmia toteuttavien projektien EU-kelpoisuudesta. (Virkkala 2000, 23.)

### *3.1.3. Peruskunnat, seutukunnat ja muut seudullisen yhteistyön organisaatiot*

Viimeisten vuosikymmenien aikana ja alueellisen kehittämisen muutosten myötä myös kuntien roolissa on painottunut hallinnoijan ja hyvinvointipalveluiden tuottajan rinnalla kunnan kehittämistehtävä ja rooli mahdollistajana (Linnamaa & Sotarauta 2000, 102). Laki alueiden kehittämisestä (2002/602) mainitsee vastuun alueiden kehittämisestä olevan valtion lisäksi kunnilla. Peruskunnat ja niiden muodostamat yhteistyöorganisaatiot rahoittavat, hallinnoivat ja koordinoivat kehittämistyötä, joten niiden rooli alueellisessa kehittämisessä, etenkin yhteistyön rakentamisessa, on erittäin keskeinen.

Euroopan unionin aluepolitiikan vaikutuksen myötä ohjelmaperustainen kehittäminen on noussut 1990-luvun alusta lähtien keskeiseksi alueellisen kehittämisen työskentelytavaksi. Aluekehittämissuunnitelmien toteuttamiseksi kunnat jaettiin vuonna 1994 seutukuntiin. Seutukunnat ovat alueellisen kehityksen tilastoinnin mittayksikköjä, joiden perusteella määritellään EU-tukirahoituksen tavoitealueet ja mm. kansalliset yritystukialueet. Seutukuntajako perustuu kuntien välisiin toiminnallisiin alueisiin, joissa on otettu huomioon ainakin työssäkäynti, asiointi, liikenneyhteydet ja perinteiset kuntien väliset yhteistyörakenteet. Vuonna 2006 Manner-Suomessa oli 74 ja Ahvenanmaalla kolme seutukuntaa. Kuntaliitosten ja käynnissä olevan Paras-hankkeen myötä tarkennettu seutukuntajako tulee voimaan 2009. Hallinnollisella maakunta- ja seutukuntajaolla on merkitystä EU:n aluepolitiikan toimenpiteiden kohdentamisen kannalta. Alueet on luokiteltu hierarkisesti viisitason NUTS –aluejakoluokituksen (Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques) mukaan: maakunnat kuuluvat NUTS 3- ja seutukunnat NUTS 4 -tason luokkiin. Aluepoliittisen tukialuejaon lisäksi alueiden kehittämislaki ei osoita seutukunnille muuta virallista asemaa.

Kunnat voivat kuitenkin olla toiminnallisessa yhteistyössä muiden kuntien kanssa muodostaen seutuyhteistyöorganisaatioita, joiden ei tarvitse vastata hallinnollista seutukuntajakoa; tällöin voidaan puhua seuduista. Hallinnollisen seutukuntajaon ylittävä seutuyhteistyö voidaan järjestää seutusopimuksella, joka on yhteistyötä tekevien kunnanvaltuustojen välinen strateginen asiakirja. Laamasen (2005, 17) mukaan seutusopimus ja sen yhteydessä laadittava seutustrategia muodostavat poliittisen tahtotilan kuntien yhteistyön syventämiselle ja laajentamiselle sekä se määrittää ne tavoitteet, joihin kunnat ovat valmiita sitoutumaan yhteistyössään. Samankaltaisella yhteistyösopimuksella kunnat voivat perustaa myös kuntayhtymiä, joissa seudullisen kuntayhteistyön kautta etsitään ratkaisuja yhteisiin ongelmiin. Yhteistyöhön sitoutumista edistää parhaiten tilanne, jossa seutuistumiskehitys vastaa tai on osa kunnan omaa kehittämissuunnitelmaa. Seutusopimus sitouttaa poliittista päätöksentekoa ja sillä voidaan sopia yhteistoiminnan organisoinnista ja toimivaltasuhteista seudun sisällä.

Seutukunnat ovat lähinnä tilastollisia kokonaisuuksia, joten alueiden kehittämisestä puhuttaessa on tarkoituksenmukaisempaa puhua seudullisista kehittäjäorganisaatioista. Nämä voidaan karkeasti jakaa seudullisiin elinkeino-yhtiöihin, kehittämissuunnitelmiin tai seudullisiin palveluntuotannon organisaatioihin. Seutusopimuksella perustettavia seudullisia

yhteistyöelimiä on monia erilaisia, mikä aiheuttaa hallinnollista sekavuutta seudullisen kehittämisen kentällä. Näitä yhteistyömuotoja ovat kuntayhtymän lisäksi esimerkiksi seutuhallitus, aluevaltuusto tai seudullinen kehittämissyhtiö.

#### *3.1.4. Maakunnan kehittämiseen vaikuttavat valtion aluehallintoviranomaiset*

Valtion aluehallintoviranomaisista merkittävimmin maakunnan kehittämiseen osallistuva kehittäjäorganisaatio on työvoima- ja elinkeinokeskus, joka on valtiovallan edustaja valtion ja paikallishallinnon välissä. Työvoima- ja elinkeinokeskusten tehtävänä on elinkeinoelämän ja alueellisen kehityksen edistäminen alueellaan sekä kehittämistukien jakaminen ja hallinnointi. Valtion aluehallinnon tehtävänä on toimeenpanna keskushallinnon valtakunnallista politiikkaa ja tätä kautta tuoda siihen mukaan alueellisia ja paikallisia erityispiirteitä. Valtion aluehallintoviranomaiset toteuttavat keskushallinnon niille antamia tehtäviä alueellisella tasolla sekä ohjaavat paikallishallinnon toimintaa. TE-keskukset ovat valtion aluehallinnon viranomaisista maakunnan kehittämiseen keskeisimmin vaikuttava organisaatio, koska niiden kautta kulkee valtaosa EU:n aluekehittämisvaroista. Lisäksi ne yhteensovittavat yhdessä aluekehitysviranomaisten (maakunnan liittojen) kanssa kehittämissuunnitelmien valtion rahoitusosuudet. TE-keskukset koostuvat yritysosastosta, maaseutuosastosta ja työvoimaosastosta. TE-keskukset pohjautuvat seutukuntien yhdistelmiin ja niitä on 15.

Maakunnan liitot ja TE-keskukset tekevät tiivistä yhteistyötä ja vaikuttavat vahvimmin alueensa kokonaisvaltaisen kehittämisen edistämiseen. Linnamaan ja Sotaraudan (2000, 67) mukaan maakunnan liitolla nähdään olevan kehittämistyössä linjaamisvaltaa. Se on kuntayhtymä, jonka tehtävänä on koota toimijoita yhteen, miettiä foorumeita, johtaa kehittämissuunnittelua, toimia maakunnan edunvalvojana jne. TE-keskus edustaa puolestaan valtionhallintoa ja se on enemmänkin kehittämistyötä rahoittava organisaatio ja kehittämistyön toteuttaja. TE-keskukset kokoavat maakunnan liittojen kanssa yhteisen kokonaisnäkemyksen alueen kehittämisen tarpeista. Niiden tulisi omalla panoksellaan vaikuttaa sellaisen alueellisen kehittämissuunnitelman syntymiseen, joka aidosti tukee alueen elinkeinorakenteen uudistumista ja jossa alueen omat ja kansalliset voimavarat tasapainoisella tavalla tukevat tätä kehitystä. (Leskinen 2001, 14.)

Muita oleellisia maakunnassa toimivia valtion aluehallintoviranomaisia ovat tiepiirit, lääninhallitukset ja alueelliset ympäristökeskukset. Niiden vaikutus alueiden ohjelmalliseen

kehittämiseen on kuitenkin varsin olematonta. Lääninhallitukset olivat keskeisiä aluekehittämisen toimijoita vuoteen 1994 saakka, jolloin aluekehitystehtävät siirrettiin niiltä maakunnan liitoille. Hallintouudistuksen yhteydessä läänien määrä puolitettiin silloisesta 12:sta kuuteen. Jauhiainen ja Niemenmaa (2006, 207) mainitsevat läänien nykyisiksi tärkeimmiksi tehtäviksi yleiset hallinto- ja turvallisuustehtävät asianomaisen ministeriön alaisuudessa sekä kanteluun perustuvan laillisuusvalvonnan. Lisäksi tarkemmin lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtävät kuuluvat lääninhallinnolle. 13 alueellisen ympäristökeskuksen tehtävänä on puolestaan edistää ja ohjata kuntien alueiden käytön suunnittelua ja rakentamista. Ne valvovat, että alueiden käytössä ja kehittämisessä huomioidaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä maankäyttö- ja rakennuslain säännökset.

### *3.1.5. Euroopan unionin vaikutus kansallisiin aluekehittämisen toimintatapoihin*

Kansallista aluepolitiikkaa ja alueiden kehittämistä käsiteltäessä on myös huomioitava Euroopan unionin alue- ja rakennepoliittiset tavoitteet, joilla on merkittävä vaikutus kansalliseen aluepolitiikkaan ja tätä kautta myös maakuntien ja seutukuntien aluekehitystyöhön. Laki alueiden kehittämisestä (602/2002) velvoittaaakin heti ensimmäisessä pykälässä ottamaan kaikessa kehittämistoiminnassa huomioon Euroopan yhteisön alue- ja rakennepoliittikan tavoitteet. EU:n alue- ja rakennepoliittikka on kansallista aluepolitiikkaa täydentävää toimintaa ja sen aluepoliittiset tavoitteet eivät sido jäsenmaita oikeudellisesti eivätkä ne velvoita jäsenmaita järjestämään hallintoaan tietyllä tavalla. Knuutisen (1996, 37) mukaan aluepolitiikan koordinointi jäsenmaiden ja yhteisön välillä tapahtuukin pääasiassa sopimuksin, neuvotteluin ja suosituksin sekä niihin perustuvana vaikuttamisena.

Vaikka alueiden kehittäminen kuuluu yksinomaan jäsenmaiden päätösvaltaan, ohjaavat EU:n aluepoliittiset periaatteet sekä alueiden kehittämisen ja suunnittelun suuntaviivat (ESDP) merkittävästi kansallista alueiden kehittämistä. EU:n vaikuttavuus kansalliseen alueiden kehittämiseen perustuu etenkin viiteen EU:n aluepoliittiseen pääperiaatteeseen. Nämä periaatteet tunnetaan yleisesti keskittämisen-, ohjelmallisuus-, kumppanuus-, täydentävyys- ja läheisyysperiaatteina. Niillä on erityisesti merkitystä unionin rakennerahasto-ohjelmien rahoituksen saamisen ehtona. Jauhiaisen ja Niemenmaan (2006, 139) mukaan aluesuunnittelu on jäsenmaiden vastuulla, mutta EU:n aluepolitiikalla ja laajoilla aluekehityksen periaatteilla



vaikutetaan jäsenvaltioiden kehitykseen. Unionin aluepolitiikka vaikuttaa kansallisen aluekehittämisen politiikkoihin, mikä on aluepolitiikan eurooppalaistamista.

Tärkeänä Euroopan unionin alueellisen kehittämisen ja suunnittelun ohjauksena voidaan mainita myös ESDP-asiakirja (Euroopan komissio 1999). ESDP:n tavoitteena on yhdenmukaistaa EU:n jäsenvaltioiden aluesuunnittelun ja -kehittämisen toimintatapoja ja samalla edistää kilpailukykyä ja alueiden yhteenkuuluvuutta. ESDP ei ole jäsenvaltioita oikeudellisesti sitova asiakirja vaan se toimii alueidenkäyttöön ja aluerakenteeseen merkittävästi vaikuttavien yhteisön sektoripolitiikkojen keskinäisen sekä näiden ja jäsenvaltioiden, alueiden ja kuntien välisen paremman yhteistyön toimintapoliittisena kehyksenä. Jäsenvaltioille ehdotetaan, että ne ottaisivat kansallisia aluesuunnittelu- ja aluekehityspolitiikkoja, -suunnitelmia ja -kertomuksia laatiessaan huomioon aluesuunnittelun ja -kehityksen eurooppalaisen ulottuvuuden. Tässä on entistä enemmän kysymys ”valtakunnallisen, alueellisen ja kaupunkisuunnittelun eurooppalaistamisesta”. (Euroopan komissio 1999, 46.)

### 3.2. Pirkanmaan maakuntaprofiili

Pirkanmaa on Suomen toiseksi suurin maakunta, jossa oli asukkaita tämän vuoden alussa yli 472 000. Pirkanmaa on seutu- ja kuntarakenteeltaan varsin heterogeeninen: maakunta koostuu 28 kunnasta ja kuudesta varsin erikokoisesta ja resursseiltaan erilaisesta seutukunnasta. Pirkanmaan seutukunnat ovat Tampereen, Etelä-Pirkanmaan, Kaakkois-Pirkanmaan, Lounais-Pirkanmaan, Luoteis-Pirkanmaan ja Ylä-Pirkanmaan seutukunnat. Pirkanmaalla on asukasluvultaan, työpaikoiltaan ja elinkeinoiltaan valtakunnallisesti yksi merkittävimmistä kaupunkikeskuksista – Tampere, Pohjoismaiden suurin sisämaan kaupunki. Liki 330 000 asukkaan Tampereen kaupunkiseutu on yksi maamme vetovoimaisimmista ja nopeimmin kasvavista kaupunkiseuduista. Toisaalta maakunnasta löytyy myös kansallisessa mittakaavassa yksi pienimmistä seutukunnista; kahden kunnan muodostama Kaakkois-Pirkanmaan seutukunta (Pälkäne ja Kuhmalahti), jossa on asukkaita vain noin 8000. Pirkanmaan liitto on Pirkanmaan 28 kunnan muodostama kuntayhtymä, joka toimii maakunnan aluekehitysviranomaisena ja edunvalvojana.

Tampere suurena yliopistokaupunkina on ollut maakunnan merkittävin väestön kerääjä. Tampereen kasvu on heijastunut koko Tampereen kaupunkiseudulle ja yhä suurempi osa

kohdistuu maakuntakeskuksen välittömiin ympäryskuntiin. Maakuntatasolla reunakunnat ovat pääosin väestön luovuttajan asemassa, mikä heijastuu kielteisesti näiden seutukuntien kehityspotentiaaliin inhimillisten ja taloudellisten resurssien kasautuessa keskuseudulle. Pirkanmaan vaikeimmat väestötappioalueet ovat maakunnan pohjois- ja itäosissa. Maakunnan jäsenyminen yhteistoiminta-alueena toteutuukin vaihettuen, jolloin maakuntakeskuksen vaikutus heikkenee vähin erin siitä fyysisesti erkaannuttaessa. (Pirkanmaan liitto 2004, 2–3.)

Pirkanmaalla onkin havaittavissa kahtiajakoisuutta Tampereen kaupunkiseudun ja muun maakunnan välillä. Myös toimialarakenteen perusteella maakunta voidaan karkeasti jakaa maaseutu-kaupunki –asetelman mukaisesti maaseutuelinkeinovaltaisiin ja korkean osaamisen sekä tutkimus- ja kehitystoiminnan toimialarakenteen omaaviin seutuihin. Seutukuntajaot perustuvat työssäkäyntialueisiin. Pirkanmaan liiton koheesioselvityksen (Pirkanmaan liitto 2004, 5) mukaan Pirkanmaan seutukunnat vastaavat varsin hyvin luonnollisia työssäkäyntialueita, koska ne tarjoavat väestölleen hyvin työpaikkoja: seutukuntien työpaikkaomavaraisuus onkin yli tai ainakin 94%. Yliseudullinen työssäkäynti kanavoituu pääasiassa keskuseudulle eikä juurikaan muihin seutukuntiin. Työssäkäynnin kautta muodostuvat siteet siis yhdistävät muita seutukuntia Tampereen seutukuntaan, mutta eivät niinkään muita seutukuntia keskenään.

Pirkanmaa on selvästi yhden kaupunkikeskuksen ympärille muodostunut maakunta. Pääkeskus Tampere on keskellä maakuntaa ja jokaiseen ilmansuuntaan lähtevät liikenneyhteydet kytkevät muut seudut osaksi maakuntakeskusta. Maakuntakeskus on poikkeuksellisen suuri ja voimakas keskuseutukunnan väkiluvun edustaessa noin kahta kolmasosaa koko maakunnan väkiluvusta. Pirkanmaan tapauksessa maakunta on muodostunut varsin toiminnallis-taloudellisin – enemmän kuin historiallisin ja kulttuurisin – perustein Tampereen kaupunkiseudun vaikutusalueen ympärille. Tämä on luonut maakunnan toimivuudelle ja yhtenäisyydelle varsin hyvät lähtökohdat. (Pirkanmaan liitto 2004, 2–29.)

## 4. Aluepolitiikka ja kansallisen kehittämisjärjestelmän monitasoisuus

### 4.1. Kansallinen aluepolitiikka ja sen vaiheet

Suomen alueiden kehittämistä ohjaa kansallinen aluepolitiikka. Vartiainen (1998, 2–14) on jakanut suomalaisen aluepolitiikan kehityksen kolmeen päävaiheeseen:

1. Teollistavan kehitysaluepolitiikan vaihe
2. Aluepoliittisen suunnittelun vaihe
3. Ohjelmaperustaisen alueellisen kehittämisen vaihe

Vartiainen (1998) mukaan teollistavan kehitysaluepolitiikan vaihe ajoittui toisen maailmansodan jälkeisestä ajasta 1970-luvun puoliväliin saakka. Teollistavan kehitysaluepolitiikan pyrkimyksenä oli voimakkaasti teollistaa maamme vähemmän kehittyneitä reuna-alueita ja näin tuottaa niille vaurautta. Keskeisin toimija oli keskushallinto ja politiikan toteuttamisen pääinstrumenttina lainsäädäntö: reuna-alueille investoivalle teollisuudelle myönnettiin verohuojennuksia ja korkotukia. Reuna-alueet nähtiin yhdyskuntarakenteellisesti muusta maasta eriytyneinä tukialueina.

Aluepoliittisen suunnittelun vaihe ajoittui 1970-luvun puolivälistä 1980-luvun loppupuolelle. Aluepolitiikka muuttui tällöin entistä laaja-alaisemmaksi ja se korosti teollisuuslaitosten perustamisen sijaan yritysälähtöistä kehittämispolitiikkaa. Aluepoliittisen suunnittelun vaihe lisäsi laajempien alueiden eli ns. väliasteen hallinnon roolia aluepolitiikan toteutuksessa ja korosti yhdyntävää alueellista suunnittelua ja keskushallinnon eri toimenpiteiden koordinoitua. Alueiden kehittäminen perustui keskushallinnon ja virkamiesten asiantuntijuuteen ja alueet nähtiin kehittämisen objekteina ja projektialueina.

Aluepoliittisen suunnittelun vaiheelle oli tyypillistä ylhäältä alaspäin suuntautuva alueiden suunnittelu ja usko kokonaisvaltaisiin ennuste- ja ohjausjärjestelmiin. Tämä näkemys kyseenalaistettiin 1980-luvun puolivälistä lähtien, kun aluepoliittinen keskustelu alkoi korostamaan alueiden omaehtoista kehittämistä: nykyisen, ohjelmaperustaisen alueellisen kehittämisen vaihe alkoi tällöin 1980-luvun loppupuolella. Näin paikallis- ja aluehallinnon edustajista tuli entistä välittömämmin aluepolitiikan toteuttajia tai – omaehtoisen kehittämisen ideologian mukaisia – alueellisen kehittämisen subjekteja (Vartiainen 1998, 9). Tätä

suuntausta vauhditti myös aluekehitysvastuun siirto maakunnille vuonna 1994. Ohjelmallinen aluepolitiikka näkee kehittämisen vastuun olevan alueilla itsellään ja kehittämistä toteutetaan alueellisten ohjelmien kautta. Keskeisessä asemassa ovat etenkin maakuntien laatimat maakuntaohjelmat.

Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995 ja varautuminen kansallisen aluepolitiikan kytkemiseen Unionin alue- ja rakennepoliittiseen toimintamalliin, on edistänyt ohjelmalliseen aluepolitiikkaan siirtymistä. Suomessa aluekehitystyö perustuu määräaikaisiin kansallisiin ja maakunnallisiin kehittämisohjelmiin. Nykyinen ohjelmakausi kattaa vuodet 2007-2010. Ohjelmallisen aluepolitiikan toimintatavat perustuvat moninaisten toimijoiden väliseen yhteistyöhön ja kumppanuuteen maakunnallisten toimenpidelinjausten laatimisessa sekä ohjelmakokonaisuuksien luomisessa. Kehittämisen painopiste on siirtynyt vaiheittain yhä enemmän alhaalta ylös tapahtuvaan alueiden kehittämiseen, jolloin maakunnan liittojen ja seudullisten kehittäjäorganisaatioiden merkitys alueidensa kehittämisenäkemyksen yhteenkokoajina on kasvanut (ks. taulukko 1).

Taulukko 1. Aluepolitiikan keskeiset mallit ja vaiheet Suomessa (Vartiainen 1998, 14).

	<b>Teollistava kehitys- aluepolitiikka</b>	<b>Aluepoliittinen suunnittelu</b>	<b>Ohjelmaperusteinen aluekehittäminen</b>
<i>Yhteiskuntapolitiikan päämäärä</i>	Teollinen yhteiskunta	Hyvinvointiyhteiskunta	Osaamisen yhteiskunta
<i>Ydinajatus</i>	Talouden kasvu, teollistaminen	Elinolosuhteet, palvelut	Innovatiivisuus, omatehtoisuus
<i>Toimenpidekokonaisuudet</i>	Kehitysaluelait	Yhdentävä ja monitasoinen aluesuunnittelujärjestelmä	Ongelmakeskeiset ja aluekohtaiset ohjelmat
<i>Keskeiset toimijat</i>	Kehitysalueiden neuvottelukunta, KTM	Valtioneuvoston kanslia, ministeriöt, lääninhallitukset	EU, eri aluetasojen kansalliset viranomaiset ja alueen yritysyms. organisaatiot
<i>Toiminnan normatiivinen perusta</i>	Lainsäädäntö	Asiantuntijuus	Kumppanuus
<i>Keskeiset keinot</i>	Teollisuuden yms. peruselinkeinojen tuki	Keskushallinnon eri sektoreiden toimenpiteiden koordinointi	Paikallisten yritysten yms. toimijoiden tuki
<i>Suunnitteluparametrit</i>	Tukiprosentit	Väestö- ja työpaikkasuunnitteet, budjetit	Ohjelmat, evaluointi
<i>Alueiden rooli</i>	Tukialueet	Suunnittelun objekti, projektialueet	Kehittämisen subjekti
<i>Hallitseva malli ajanjaksolla</i>	1966-1975	1975-1988	1989-

#### 4.2. Monitasohallinta ja maakunnan kehittäminen

Anttiroiko ym. (2007, 170–172) erittelevät hallinnon käsitteelle kaksi eri ulottuvuutta: horisontaalisen ja vertikaalisen. Horisontaalinen ulottuvuus viittaa erilaisiin toimijoihin, jotka tietyllä institutionaalisella, esimerkiksi alueellisella, kansallisella tai globaalilla, tasolla tekevät yhteistyötä ja toimivat yhdessä edistääkseen intressejään. Hallinnan vertikaalinen ulottuvuus puolestaan kuvaa eri institutionaalisten tasojen välisiä hallintasuhteita, jossa esimerkiksi alueellisen tason toimijat neuvottelevat kehittämishankkeista vaikkapa valtiovallan kanssa. Poliittis-hallinnollisten prosessien osalta tällaisiin vertikaalisiin, eri

institutionaalisilla tasoilla tapahtuviin ja kumppanuuteen perustuviin, suhteisiin viitataan usein käsitteellä monitasohallinta (multi-level governance).

Ohjelmallisuutta ja kumppanuutta korostavan nykyisen aluepolitiikan myötä Suomen alueiden kehittämisjärjestelmä perustuu pitkälti monitasohallinnan ideaan, joka korostaa eri aluetasojen, hallinnonalojen ja muiden kehittäjäorganisaatioiden keskinäistä koordinaatiota. Lisäksi järjestelmässä on aistittavissa tiiviin poikkihallinnollisen ja eri aluetasot ylittävän yhteistyön tarve, jotta alueita voitaisiin kehittää siten, että tunnistettaisiin yhtymäkohtia toimijoiden intressien väliltä.

Monitasohallinnan idea on noussut Euroopan unionin ja suomalaisen aluepolitiikan johtavaksi ohjenuoraksi sen myötä, kun alueiden ja kansalaisyhteiskunnan merkitys osana alueiden kehittämistä on kasvanut. Monitasohallinnan ideaan perustuvaa hallinnon järjestämisen syntyä ovat edesauttaneet Bachen ja Flindersin (2004, 197) mukaan neljä eri tekijää. Ensinnäkin päätöksentekoon osallistuu useilla alueellisilla tasoilla entistä enemmän ei-hallinnollisia (non-state actors) toimijoita. Toiseksi irrallisten alueellisten päätöksentekotasojen tunnistaminen on käynyt yhä vaikeammaksi päällekkäisissä päätöksentekoverkostoissa. Kolmanneksi valtion rooli on muuttunut yhteistyötä edistävien strategioiden laatijaksi sekä yhteistyöverkostojen ohjaajaksi ja turvaajaksi. Neljänneksi demokraattisen vastuullisuuden määrittely on käynyt yhä kompleksisemmaksi yhä useampien toimijoiden osallistuessa päätöksentekoon.

Euroopan unioniin liittymisen myötä Suomen aluepolitiikkaa on määrittänyt merkittävästi myös Euroopan unionin aluepoliittisten strategioiden ydinperiaatteet, etupäässä kumppanuus- ja ohjelmallisuusperiaatteet. Ne ohjaavat merkittävästi aluekehittämisen rahavirtoja ja vaikuttavat näin suorasti eri aluetasojen toimijoiden osallistumiseen yhteisten kehitysagendojen suunnitteluun. Suomen monitasoista alueiden kehittämisjärjestelmää kuvaakin hyvin Euroopan komission säädös kumppanuusperiaatteesta: ”komission ja jäsenmaiden nimeämien kansallisten, alueellisten, paikallisten ja muiden tasojen viranomaisten välinen neuvottelujärjestelmä, jossa kaikki osapuolet toimivat kumppaneina yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi” (Bache & Flinders 2004, 166).

Nykyinen ohjelmallisuuteen perustuva kansallinen aluepolitiikka korostaa juuri maakunnan kehittämiseen osallistuvien toimijoiden keskinäisen yhteisymmärryksen saavuttamista.

Ohjelmallisen aluepolitiikan tavoitteena on joustavasti käynnistää tarvittavat toimenpiteet laajojen, alueellisen kehittämisen kannalta keskeisiksi katsottujen ohjelmakokonaisuuksien puitteissa. Nämä ohjelmat koordinoidaan keskushallinnossa, mutta valmistellaan ja toteutetaan kunnallis- ja aluehallinnossa kooten niihin eri hallinnonalojen toimenpiteitä. Ohjelmien laadinta perustuu maakunnittain toteutettuihin prosesseihin ja maakuntatasolla jäsenettyihin tavoitteisiin. (Mäkinen 1999, 70–71.) Ohjelmallisuus korostaakin täten moninaisten toimijoiden tavoitteiden yhteensovittamista monitasoisessa aluehallintojärjestelmässä. Ohjelmaperustaisella kehittämisellä on haettu ratkaisua Suomen alueellisen kehittämisen ja aluepolitiikan yhteen keskeisimmistä ongelmista eli tavoitteiden, strategioiden ja toimenpiteiden huonoon koordinaatioon niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisella tasollakin (Linnamaa & Sotarauta 2000, 29).

Suomen alueiden kehittämisjärjestelmä on muovautunut erittäin monitasoiseksi ja kompleksiseksi. Suomalaisessa alueiden kehittämisen monitasomallissa, jossa alueita pyritään kehittämään yhteisen viitekehyksen mukaan, nivoutuvat yhteen aina Euroopan unionin alue- ja rakennepoliittiset tavoitteet, valtioneuvoston alueiden kehittämistavoitteet, eri ministeriöiden hallinnonalakohtaiset tavoitteet, maakunnan liittojen maakuntaohjelmien tavoitteet, joihin edelleen sisältyvät seutukuntien ja muiden maakunnallisten toimijoiden yhteensovitetut intressit. Bachen ja Flindersin (2004, 178) mukaan monitasohallinnan omaksuminen on ollut helpointa niissä Euroopan unionin maissa, joiden valmiit hallinnolliset käytännöt ja rakenteet ovat vastanneet monitasohallinnan ideaa. Aluehallinnon järjestäminen monitasohallinnan idean mukaiseksi on ollut Suomessa vaivatonta, koska Suomen institutionaaliset puitteet – dominoivan keskushallinnon sijaan vahvat itsehallinnolliset kunnat ja niiden muodostamat liittymät kuten seutukunnat – ovat sopineet järjestelmän omaksumiseen.

Ansellin (2000, 303–330) mukaan tällaisessa verkottuneessa hallintojärjestelmässä valtio on vahvasti sidoksissa ympäröivään yhteiskuntaan ja pyrkii edesauttamaan omia tavoitteitaan toimimalla juuri yhteiskunnallisten toimijaverkostojen kautta. Tämän kaltainen toiminta näkyy selkeästi suomalaisessa alueiden kehittämisjärjestelmässä esimerkiksi siinä, että keskushallinnon aluepolitiikkaa ja sen laatimia valtakunnallisia alueiden kehittämistavoitteita toteutetaan alueellisten kehittäjäorganisaatioiden toimeenpanon kautta. Lisäksi valtaa kehittämiskysymyksissä on hajautettu alueellisille toimijoille. Tällaista alueellistumiskehitystä kuvaa Virkkalan (2000, 20) mukaan karkeasti kaksi piirrettä,

desentralisaatio ja dekonsentraatio. Desentralisaation myötä kehitetään alue- ja paikallishallinnon osaamista ja annetaan sille päätöksentekovaltaa. Dekonsentraatio on puolestaan prosessi, jossa aluehallinnon kapasiteettia ja päätöksentekoa vahvistetaan valtion puitteissa. Dekonsentraatiokehitystä Suomessa ilmensi TE-keskusten perustaminen.

Perinteisen aluehallintojärjestelmän sijaan, jolle oli tyypillistä hierarkkinen keskushallinnosta alemmille hallintotasolle ohjautuva ohjeistaminen ja suunnittelu, alueita kehitetään nyt yhä enemmän valtion, alue- ja paikallishallinnon organisaatioiden, yritysten ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden muodostamissa yhteistyöverkostoissa. Nämä yhteistyöverkostot syntyvät vapaaehtoisesti yhteisten tavoitteiden ja hankkeiden ympärille, joten niiden toiminnan kannalta on tärkeää keskinäisen luottamuksen syntyminen ja sitoutumisen rakentaminen. Monitasohallinnan käsite kuvaa onnistuneesti suomalaista alueiden kehittämisjärjestelmää ja sen avulla voidaan tarkastella eri institutionaalisten aluetasojen, kuten maakunnan ja seutukuntien, välistä yhteistyösuhdetta paremmin. Käsite toimii lisäksi mittakaavajoustavasti ja se sitoo onnistuneesti yhteen eri aluetasoilla tapahtuvan aluekehitystyön ja kehittäjäorganisaatioiden moninaisuuden.

#### 4.3. Maakunta- vai seututasoinen kehittäminen?

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Pirkanmaan eri aluetasoilla toimivien yleiskehittäjien, maakunnan liiton ja seudullisten kehittäjäorganisaatioiden yhteistyösuhdetta. Tarkoituksena on lisäksi kartoittaa Pirkanmaan aluekehityskentän kuvaa näiden yleiskehittäjien keskinäisen toiminnan suhteen. Kysymys on pitkälti aluekehitysviranomaisen, eli maakunnan liiton, ja viimekädessä aluekehityksestä vastuussa olevien itsehallinnollisten kuntien muodostamien seudullisten kehittäjäorganisaatioiden välisestä työnjaosta ja sen toimivuudesta. Tästä johtuen tehtävänasettelussa voidaan nähdä olevan myös vastakkainasettelun elementtejä.

Maakunnilla on virallinen asema osana julkista aluehallintoa, mutta seutukunnilla tätä asemaa ei ole vaikka seutujen merkitys kuntien yhteistyöorganisaatioina on merkittävästi lisääntynyt. Anttiroikon ym. (2007, 287) mukaan maakuntien liittojen toiminta näyttäytyy nykyisin melko kapeana ja byrokraattisena ja maakuntatason hallinnon kehittyminen onkin kutakuinkin pysähdyksissä. Ohjelmallinen aluepolitiikka ja aluekehityslaki ovat kuitenkin antaneet maakuntien liitoille merkittävää koordinoitua valtaa, joka on nostanut maakuntien liittojen profiilia ja tuonut niille uusia voimavaroja.



Seutukunnilla ei puolestaan ole aluepolitiikan suunnittelun ja kohdentamisen ohella virallista roolia Suomen aluehallintojärjestelmässä. Kunnat voivat kuitenkin organisoida toimintaansa seutukunnittain kaikissa kunnan tehtävissä; palvelujen järjestämisessä, aluekehitystyössä tai viranomaistehtävissä. (Anttiroiko ym. 2007, 285.) Seutukuntien ja kaupunkiseutujen kokonaisvaltainen kehittäminen on noussut aluekehittämisen kentällä yhä enemmän maakuntien kehittämisen rinnalle. Etenkin kaupunkikeskukset ja niiden muodostamat verkostot ovat kansallisessa ja EU:n aluepolitiikassa keskeisessä asemassa, koska ne tuottavat kasvun ja kehityksen edellytyksiä koko kaupunkiseudulle ja integroivat niitä ympäröiviä alueita osaksi kehitystä. Ruotsalainen ym. (2001, 1) mainitsevat, että seutuistumisen kehitykseen on vaikuttanut kolme toisiinsa kietoutunutta tekijää: kansainvälistyminen, kiristynyt kuntatalous ja kuntien lisääntynyt vapaus.

Vuonna 2005 aloitettu kunta- ja palvelurakennemuutos (Paras-hanke) on yritys parantaa kuntien välistä seututason yhteistyötä. Paras-hanketta vauhdittamaan on lisäksi laadittu vuoden 2009 alussa voimaan tuleva puitelaki. Voidaan kuitenkin todeta, että seututason hallinto on hajanaisuudestaan johtuen vielä kaukana vaikka kuntien välinen seudullinen yhteistyö kehittyikin jakuvasti. Aluehallinnon uudistamishanke sen sijaan tulee entisestään vahvistamaan maakunnan liittojen asemaa keskeisinä kehittäjätoimijoina alueellaan.

Uusi valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista 2007-2011 (Sisäasiainministeriö 2007) pyrkii vahvistamaan maakuntien asemaa ALKU-hankkeen hengessä. Maakuntaohjelmien roolia kansallisten aluekehittämistavoitteiden toteuttajina sekä alueellista ohjelmatyötä kokoavina asiakirjoina vahvistetaan. Lisäksi maakunnan yhteistyöryhmien (MYR) roolia alueen kehittämisstrategian ja kehittämisselityksen koordinoijana vahvistetaan. Alueellisia kehittämistehtäviä ja aluekehittämisen voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa kootaan entisestään maakuntien liitoille. Myös aluehallintoviranomaisten määrää vähennetään merkittävästi tavoitteena selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin perustuva aluehallinnon organisointi. Keskushallinnon ja aluehallinnon välistä työnjakoa kehitetään siirtämällä toimeenpanotehtäviä ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle.

Oleellista olisikin poistaa kehittäjäorganisaatioiden tehtävien päällekkäisyydet ja saada maakunnan liiton ja seutujen kehittämistyö täydentämään toisiaan entistä paremmin.

Molempia näitä eri aluetasojen kehittämisenäkemyksien yhteenkokoajia tarvitaan. Vuoropuhelu ja yhteistyö auttavat löytämään yhtymäkohtia useiden toimijoiden strategiaviidakosta, jolloin myös yhteinen tavoitteenmäärittely koko maakunnan tulevaisuudesta helpottuu.

#### 4.4. Pirkanmaan liitto ja seudut haastateltavien näkökulmasta – kokemuksia eri aluetasojen toimijoiden rooleista ja työnjaosta Pirkanmaalla

Haastateltavat kokivat Pirkanmaan liiton ennen kaikkea strategiseksi toimijaksi ja suunnittelijaksi. Suhteessa seutuihin liitto nähdään koordinoivana ja ohjaavana aluekehitysviranomaisena. Seudut kokevat liiton kuitenkin myös auttavana ja tukevana yhteistyökumppanina sekä kehittäjätoimijoita yhteenkokoavana toimijana. Liitto on maakuntatason yhteistyön lisääjä, joka rakentaa kumppanuuksia maakunnan toimijoiden välille. Sen rooliksi mainitaan myös maakunnallisten toimijoiden edunvalvonta ja tietyssä määrin myös kehittämistoiminnan rahoittajan tehtävät. Liiton kehittämistoimintaa kokoavan ja ohjaavan vaikutuksen koetaan syntyvän erityisesti maakuntasuunnitelman, -ohjelman ja maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman kautta. *”Yritämme (Pirkanmaan liitto) nostaa keskusteluun niitä kehittämishaasteita ja tavallaan saada siihen keskusteluun näitä maakunnan toimijoita mukaan ja tunnistamaan ja omalta osaltaan hyväksymään ne näkemykset.”*

Seudut puolestaan nähdään enemmän operatiivisen tason toimijoina, joiden tehtävänä on koota toimijoita yhteen ja yhteensovittaa kehittämisenäkemyksiä omalla alueellisella tasollaan. Ne hallinnoivat seudun kuntien yhteisiä hankkeita ja resursseja, jolloin seutustrukturi koetaan maakunnassa vuoropuhelua helpottavana rakenteena, *”seutu toimii seudun sisäisten näkemysten ja voimavarojen kokoajana”*. Seutuorganisaatiot ovat omaksuneet Pirkanmaalla joko elinkeinopoliittisen roolin tai kuntapalveluiden tuottajan roolin, mutta yleisesti määriteltynä ne nähdään ikään kuin välittäjinä seudun eri yhteistyötahojen välillä. Seututasoisen kehittäjäroolit ja mandaatti koetaan kuitenkin myös epäselvänä ja hajanaisena, jolloin niiden kehittäjäroolin tulevaisuus näyttää hieman häilyvänä Pirkanmaan liiton silmissä: *”se seututasoisen heikkous ja epäselvyys on johtanut siihen, että tällä hetkellä me keskustellaan suoraan aika paljon näiden peruskuntien kanssa.”*

Haastateltavat eivät koe maakunnallisen kehittämisen olevan ristiriidassa seututasoisen kehittämisen kanssa Pirkanmaalla. Työnjako liiton ja seutujen välillä koetaan selkeäksi ja

toimivaksi. Kyse on enemmänkin siitä, millä monitasoisen hallintajärjestelmän tasolla kehittämistä tehdään. Maakunta toimii strategisella tasolla ja määrittää maakunnan kehittämisen suuria toimintalinjauksia ja seutukunnat tekevät tarkentavia suunnitelmiaan operatiivisella tasolla, *”molemmilla on niin kuin omat roolit saman otsikon alla”*. Lisäksi seuduilla koetaan, että seudullinen näkökulma on tärkeä saada mukaan maakunnallisiin suunnitelmiin: *”kyllä sen täytyy lähteä sieltä alueelta eli seudulta.”* Alueiden kehittämiseen kohdistuisi valtavia haasteita, jos kehittämistoimintaa tehtäisiin vain maakuntavetoisesti. Haastateltavien mukaan seudullisen näkökulman kokoava taso on tarpeellinen tulevaisuudessakin, koska Pirkanmaalla seutujenkin välillä on suuria eroja ja erilaisia ongelmia. Pirkanmaalla eri kehittämistasojen välistä ristiriitaa ja toiminnan päällekkäisyyttä hälventää lisäksi maakunnan liiton ja seutujen toimivat yhteistyösuhteet, *”täällä on aika hyvät keskusteluyhteydet kaikkien toimijatasojen välillä”* sekä liiton onnistunut kehittämisen koordinoitavuus, *”kyllähän tää on niinku suhteellisen hyvin koordinoitu siellä maakuntatasolla”*.

## **5. Pirkanmaan liiton ja seutukuntien keskinäiselle yhteistyölle asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen käytännössä**

### 5.1. Tyypilliset määritelmät kehittäjäorganisaatioiden väliselle hyvälle yhteistyölle

Valtioneuvosto päätti 20.12.2007 hallituskauden 2007 – 2011 ajaksi valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista. Tällä tavoitepäätöksellä tarkennettiin alueiden kehittämislain tavoitteita ja osoitettiin alueiden kehittämistoimenpiteiden painopisteitä kansallisella tasolla. Päätös pyrkii suuntaamaan ja sovittamaan yhteen maakuntaohjelmia ja eri hallinnonalojen alueiden kehittämisen tavoitteita ja toimenpiteitä. Alueiden kehittämislaki ja valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet nostavat maakunnallisen aluekehittämistyön tyypillisiksi painopistealueiksi maakunnan sisäisten toimijoiden vuorovaikutuksen ja verkottumisen sekä tämän kautta maakunnan sisäisen koheesion edistämisen ja erityispiirteiden tunnistamisen. Myös synergioiden luomista toimijoiden välille korostetaan.

Laki alueiden kehittämisestä (602/2002) velvoittaa huomioimaan kaikessa kehittämistoiminnassa myös Euroopan yhteisön alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet. Näiden tavoitteiden saavuttamista edistetään EU:n aluepoliittisilla pääperiaatteilla, joilla on vaikutusta

myös maakunnallisen tason kehittämisen toimintatapoihin ja yhteistyön organisointiin. Mäkinen (1999, 39–58) esittelee viideksi EU:n aluepoliittiseksi pääperiaatteeksi kumppanuus-, ohjelmallisuus-, läheisyys-, täydentävyys- ja keskittämisperiaatteet. Tehtävämäärittelyn suhteen on oleellista tarkastella etenkin kumppanuusperiaatteen toteutumista Pirkanmaan liiton ja seutukuntien välisessä kehittämistoiminnassa. Kumppanuusperiaatteen perimmäisenä tarkoituksena on edistää maakunnallisten toimijoiden välistä työnjakoa ja kehittämisenäkemyksien yhdistämistä sekä taata toimijoiden sitoutuminen maakunnan kehittämistyöhön. Onnistuneimmillaan se mahdollistaa paikallistasolta nousevien näkemysten välittymisen kehittämistyöhön ja niiden huomioon ottamisen siinä (Mäkinen 1999, 57).

Mäkinen (emt., 39–58) mainitsee ohjelmallisuusperiaatteen korostavan puolestaan toimijoiden välisten kehittämisenäkemyksien yhteensovittamista monivuotisiksi ja pitkäjänteisiksi kehittämissuunnitelmiksi, joilla maakuntaa voidaan kehittää kokonaisvaltaisesti. Sen tarkoituksena on lisätä yhteisöaluepolitiikan vaikuttavuutta ja taata suunnitelmallinen kehittämissuunnittelu. Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate painottaa, että aluekehittämisen toimenpidelinjaukset tulisi tehdä aina sillä tasolla, johon valitut toimenpiteet vaikuttavat. Keskittäminen merkitsee puolestaan kehittämistoimien kohdistamista tiettyihin yhteisesti sovittuihin aiheisiin ja tämän vuoksi kehittämistyön on vastattava sisällöltään EU:n tasolla määriteltyjä päälinjoja. Täydentävyysperiaatteella tarkoitetaan sitä, että yhteisöaluepolitiikkaa täydennetään kansallisilla kehittämishankkeilla ja rahoituksella sekä sen tarkoituksena on yhdenmukaistaa, tukea ja koordinoita jäsenmaiden kansallisia tukikäytäntöjä.

Euroopan aluesuunnittelua ja –kehittämistä ohjaava ESDP-asiakirja (Euroopan komissio 1999) ohjaa myös kehittäjätoimijoita yhteistyöhön kunnioittaen EU:n pääperiaatteiden henkeä. Eri jäsenvaltioiden kehittämishankkeet pyritään suuntaamaan sen avulla yhdessä hyväksyttyihin aluesuunnittelulle ja –kehitykselle asetettuihin tavoitteisiin, jolloin ne täydentävät toisiaan. ESDP ei ole jäsenvaltioita oikeudellisesti sitova asiakirja vaan se toimii alueidenkäyttöön ja aluerakenteeseen merkittävästi vaikuttavien yhteisön sektoripolitiikkojen, jäsenvaltioiden, alueiden ja kuntien välisen paremman yhteistyön toimintapolitiittisena kehyksenä.

EU:n alueidenkäytön ja aluekehityksen tavoitekokonaisuudet tulisi ottaa huomioon kaikkien viranomaisten ja hallintoelimien toiminnassa yhteisössä sekä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Yhtenä ESDP:n tavoitekokonaisuutena on monikeskuksisen ja

tasapainoisen kaupunkijärjestelmän kehittäminen sekä kaupunki- ja maaseutualueiden välisen vuorovaikutuksen vahvistaminen. Kaupunkikeskusten tehtäväksi nähdään talouden kehityksen vauhdittaminen ja sen heijastaminen ympäröiville alueille. Kansallisista erityisohjelmista käynnissä oleva aluekeskusohjelma (2007-2010) on vahvasti sitoutunut juuri tämän tavoitteen toteuttamiseen. Pirkanmaalla Tampereen kaupunkiseutu luonnollisesti kantaa tätä tehtävää vetäen mukanaan koko Pirkanmaan kehitystä. Myös Etelä-Pirkanmaan seutukunta, Valkeakoski keskuskaupunkinaan, kuuluu nykyiseen aluekeskusohjelmaan.

Pirkanmaan kehittämisen strategiset asiakirjat, joita ohjaa maakuntasuunnitelma, korostavat myös EU:n aluepoliittisten periaatteiden, alueiden kehittämislain ja alueiden kehittämistavoitteiden hengessä tyypillisesti avaintoimijoiden yhteistä tavoitteenasettelua, yhteisiä toimenpidelinjauksia sekä tiivistä keskinäistä vuorovaikutusta. Maakuntasuunnitelmassa hahmotetaan Pirkanmaan alueellisen kehittämisen prosessi, jossa Pirkanmaan avaintoimijat yhdessä sopivat menestyksen edellyttämistä strategisista tavoitteista ja toimintalinjauksista (Pirkanmaan liitto 2005a, 12). Kuten em. kansallisissa alueiden kehittämistä ohjaavissa asiakirjoissa, myös maakunnallisissa asiakirjoissa korostetaan seutujen erityispiirteiden ja kehittämisenäkemyksen huomiointia ja yhteisten intressien tunnistamisen tärkeyttä. Kehittämisen toimintatapana ja avaintoimijoiden yhteistyötä kuvaavina tyypillisinä määritelmänä ovat luottamusta vahvistava yhteistyö, yhteisvastuu, kumppanuus, sitoutuminen ja maakunnan sisäisen yhtenäisyyden (koheesion) rakentaminen. Sisäisen yhtenäisyyden vahvistamisella tuetaan juuri seutukuntien kiinnittymistä maakunnan verkostoihin ja kokonaisuuteen.

Etenkin seudullisten erityispiirteiden tunnistamisen tärkeyttä korostaessaan kansalliset ja maakunnalliset kehittämisen asiakirjat vastaavat EU:n aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivojen (ESDP) ihanteita. Maaseudun kehityksen moninaisuus EU:ssa osoittaa, että aluesuunnittelu- ja aluekehitysstrategioiden on perustuttava paikallisiin ja alueellisiin olosuhteisiin, erityispiirteisiin ja tarpeisiin (Euroopan komissio 1999, 24). Lisäksi ESDP-asiakirjan (emt., 25–26) mukaan kaupungin ja maaseudun yhteistyön kehittyminen pitkäaikaiseksi ja tuloksekkaaksi vuorovaikutukseksi eli kumppanuudeksi edellyttää seuraavien ehtojen täyttymistä: kumppanien tasa-arvo ja riippumattomuus, vuorovaikutuksen vapaaehtoisuus, erilaisten hallinnollisten olosuhteiden erilaisuus (erityispiirteet) ja yhteinen vastuu sekä hyöty.

Seudulliset suunnitelmat ja strategiat nostavat esiin samanlaisia normatiivisia toimijoiden välisiä hyviä menettelytapoja ja yhteistyön määritelmiä: luottamuksen vahvistaminen toimijoiden välillä, toimijoiden tasapuolisuus, yhteistyön joustavuus (”kaikkien ei tarvitse olla mukana kaikessa”) sekä yhteistyöstä saatava lisäarvo. Yhteistyöverkostot ja verkostoituminen korostuvat myös läpileikkaavina ja tyypillisinä ilmaisuina seudullisissa suunnitelmissa ja tältä osin ne myös vastaavat Euroopan unionin, keskushallinnon ja maakunnan määrittämiä toivottavia kehittämisen toimintatapoja. Pääpiirteissään seudullisten suunnitelmien normatiiviset määritelmät hyvälle kehittämistoiminnalle ja toimijoiden väliselle yhteistyölle vastaavat kansallisten ja maakunnallisten asiakirjojen korostamia toimintapolitiikkoja hyvinkin koherentisti.

## 5.2. Pirkanmaan liiton ja seutujen kehittämistyön yhteensovittaminen käytännössä

Aluepolitiikan toimintaperiaatteet, alueiden kehittämistavoitteet sekä maakunnan kehittämisstrategiat ja –ohjelmat puhuvat yhteen ääneen maakunnan kehittämistoiminnan yhteensovittamisesta, toimijoiden välisestä kumppanuudesta, verkostoitumisesta ja aktiivisesta vuoropuhelusta kehittämisen toimenpidelinjauksia laadittaessa. Käytännön kehittämistyö saattaa poiketa tästä tavoitteesta, jolloin kehittäminen voi näyttäytyä hajanaisena. Maakunnan tasapuolisen kehittämisen kannalta olisikin tärkeää, että seudulliset kehittämistoimenpiteet ja ohjelmat olisivat linjassa maakunnallisten tavoitteiden ja toimenpidelinjauksien kanssa. Pirkanmaan maakuntaohjelma 2007-2010 (Pirkanmaan liitto 2006, 36) määritteleeekin yhdeksi kehittämisen haasteeksi koko maakunnan sisäisen vuorovaikutuksen ja yhtenäisyyden vahvistamisen, jonka päämääränä on entistä vahvempi yhteinen näkemys maakunnan kehittämisen tavoitteista ja suunnasta.

Maakuntasuunnitelma toteutuu niin, että keskeisimmät maakunnan kehittämisen tahot osallistuvat tavoitteenasetteluun, sitoutuvat siihen ja suuntaavat omat linjauksensa ja voimavaransa tukemaan yhteisesti määriteltyjä tavoitteita (Pirkanmaan liitto 2005a, 4). Myös laki alueiden kehittämisestä (602/2002) korostaa yleisesti eri toimijoiden ja hallinnollisten tasojen välistä yhteistyötä ohjelmia ja kehittämisen linjauksia laadittaessa. Pirkanmaan liiton ja seutukuntien kehittämisen yhteensovittamistyön odotetaan tapahtuvan kumppanuusperiaatteen mukaisesti. Kumppanuus painottaa eri osapuolten yhteistyötä ja tiedonvaihtoa kehittämistoimia ja –ohjelmia suunniteltaessa, toteutettaessa ja valvottaessa (Mäkinen 1999, 40). Haastateltavat kokevat tämän pääasiassa toteutuneen myös käytännössä,

koska maakunnallisista kehittämislinjauksista päätetään aidosti yhdessä seutujen ja maakunnan liiton kesken, ”*ne tehdäänkin sellaisella aika demokraattisella ja osallistavalla tavalla*”.

Ohjelmallisuusperiaatteen toteutumisen kannalta olisi tärkeä löytää toimijoiden intresseistä yhtymäkohtia, jolloin maakunnalliset kehittämisohjelmat saataisiin kaikkia osapuolia palveleviksi kestäviksi kokonaisuuksiksi. Ohjelmallisuusperiaate merkitsee suunnitelmallisuuden ja systemaattisuuden vaatimusta; hankkeiden on oltava pitkällä tähtäimellä perusteltuja ja nivouduttava toisiinsa siten, että niistä koostuu yhtenäinen ja tasapainoinen kokonaisuus alueen kehittämiseksi (Mäkinen 1999, 55). Haastateltavat uskoivat, että Pirkanmaalla liiton ja seutujen kehittämisohjelmien ja -suunnitelmien yhteensovittaminen on ollut onnistunutta ainakin sen suhteen, että maakunnallisissa suunnitelmissa näkyy myös seutujen kehittämistarpeet; ”*kyllä me ollaan onnistuttu tuomaan asioita seudullisista suunnitelmista maakuntaohjelmaan*.”

Seutusuunnitelmista tyypillisesti esiinnousseena toimijoiden toimivan yhteistyön määrittäjänä mainittiin seutujen lähtökohtien ja näkökulmien tunnustaminen/tunnistaminen eli seudullisten erityispiirteiden ja intressien huomiointi. Myös tämän koetaan toteutuneen maakunnan kehittämisen linjauksissa: ”*kyllä ainakin tähän asti on ollut ne tietyt keihäänkärjet ja tietyt asiat mitä me ollaan pidetty tärkeinä ja nostettu esiin, niin ne on kaikki näkynyt niissä ohjelmissa*.” Myös valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet korostavat, että maakuntastrategioita laadittaessa on painotettava seutujen erityispiirteiden tunnistamista ja sen pohjalta yhteisten, jaettujen ja toisiaan täydentävien toimintamallien kehittämistä. Maakuntien sisällä on eri tyyppisiä alueita, joiden kehitys on eritahtista ja joiden mahdollisuudet vastata ulkoisiin haasteisiin ovat erilaiset. Näiden alueiden tunnistaminen on tärkeää. Siksi tarvitaan erikokoisia alueita, kyliä, kuntia ja seutukuntia kehitysedellytysten määrittäjinä ja toimijoina. (Sisäasiainministeriö 2007, 4.)

Haastateltavat kokivat, että Pirkanmaan liiton suunnitelmat ovat pääosin huomioineet seutujen tarpeita ja että maakuntasuunnitelmaan ja -ohjelmaan on onnistuneesti integroitu seudulliset kehittämisnäkemykset, ”*se olis ihmeellistä, jos ne ei olis onnistuneet, koska ne laaditaan näiden seutujen esitysten perusteella*”. Haastateltavien mukaan maakunnallisten toimenpidelinjausten valmistelu on aidosti ja onnistuneesti jalkautettu seuduille, jolloin seudulliset erityispiirteet näkyvät koko maakuntaa koskevissa linjauksissa. Pirkanmaan

kehittämissuunnitelmien pohjana ovat seutujen kehittämisenäkemykset ja niiden omat suunnitelmat, jolloin maakunnan kehittämisessä ”*seutujen ääni kuuluu*”.

Läheisyysperiaatteen mukaan aluepolitiikkaa toteuttavat päätökset ja kehittämislinjaukset tulee mahdollisuuksien mukaan tehdä sillä tasolla, jolla ne vaikuttavatkin (Mäkinen 1999, 41). Myös läheisyysperiaatteen voidaan sanoa toteutuneen Pirkanmaan liiton ja seutukuntien keskinäisessä kehittämistyössä ainakin sen suhteen, että Pirkanmaan seutujen kehittämisen viitekehyksen muodostavat maakuntasuunnitelma ja –ohjelma on laadittu pohjimmiltaan seutujen tarpeista. On myös mainittava, että ohjelmien ja strategioiden yhtensovittaminen vaikuttaa helposti onnistuneelta, koska maakuntasuunnitelma on yleisluontoinen asiakirja, josta on löydettävissä jokaiselle jotakin: ”*toisaalta voidaan todeta, että se voisi olla minkä tahansa maakunnan suunnitelma.*”

Maakuntasuunnitelmassa 2005+ (Pirkanmaan liitto 2005a, 21) korostetaan, että jokaisella seutukunnalla tulisi olla jokin selvä rooli ja vastuu jostakin maakunnan kehittämisen osa-alueesta. Tämän vuoksi eri kehittämisroolin ja –näkömyksen omaavien toimijoiden keskinäinen vuorovaikutus tulisi järjestää toimivasti ja toisiaan täydentäväksi. Näin hyödynnetään maakunnan eri osien ominaispiirteitä koko maakunnan kattavassa kehittämistyössä. Tämän suhteen haastateltavat näkevätkin seudut osana maakunnallista kokonaisuutta, ”*tällaisina maakunnan osakehittäjinä seuduilla on tärkeä rooli*”.

Myös seutusuunnitelmissa nostetaan esiin seutujen menestymisen kannalta tärkeitä avaintoimialoja, mutta tältä osin niiden profiloituminen tiettyyn maakunnan kehittämisen osa-alueeseen ei kuitenkaan toteudu niin selvästi kuin maakuntasuunnitelma sitä korostaa. Etenkin pienemmät ja maaseutuvaltaiset seutukunnat nostavat seutukunnan kärkialoiksi ja potentiaalisiksi kehittämiskohteiksi samoja asioita, kuten kulttuurin, maaseudun, matkailun ja luonnon hyödyntämisen. Haastateltavien mukaan seutujen erikoistuminen Pirkanmaalla on onnistunut siis osittain, koska jokaisella seudulla on tunnistettavissa selkeitä toimialoja, jotka ovat keskimääräistä vahvemmin esillä. Kuitenkin, ”*erikoistumista on, mutta se että muodostaako se tämmöisen kokonaisuuden, niin ei varmaan ihan siinä mitassa ku sitä toivottaisiin*”.

Pirkanmaan liiton lakisäateisen viranomaistehtävän vuoksi liitto koetaan seuduilla ajoittain byrokraattisena ja ohjaavana viranomaisena, joka ei näyttäyty houkuttelevimpana



yhteistyökumppanina ja jolta toivotaan enemmän käytännön tason yhteistyötä. Tämän vuoksi yhteistyösuhde seutujen ja liiton välillä näyttäytyy ajoittain muodollisena ja rutiininomaisena ja enemmän yksisuuntaisena yhteydenpitona seutujen suuntaan: *”liiton rooli ei ole kauheen dynaamisena näyttäytynyt kuntakentällä tai sellaisena kovin haluttuna kehittämiskumppanina. Se on vähä sellainen viranomaislähtöinen: nyt nämä suunnitelmat olis tehtävä, aikataulu on tämä, nyt meillä on tämmöistä rahaa, mutta sitä saa käyttää vain tähän.”*

Liiton viranomaisohjauksen vuoksi yhteistyö saa muodollisia piirteitä, mutta seuduilla liitto koetaan myös tukijana ja rinnallakulkijana. Täten kehittämisohjelmien ja suunnitelmien yhteensovittamisprosessi maakunnan ja seutujen välillä koetaan pääasiassa varsin toimivaksi ja avoimeksi, *”kyllä se muuten on sellaista elävää ja aitoa se vuorovaikutus, et ei se ole vain paperinmakuista jyytämistä”*. Seuduilla koetaan myös, että heillä on välitön keskustelukanava liiton suuntaan, jonka kautta he saavat äänensä kuuluviin ja jonka kautta ne voivat edistää omia hankkeita ja ideoita. Toisaalta myös liitossa koetaan, että se on riippuvainen seutujen näkökulmista maakunnallisen tahdonmuodostuksen kokoamisen suhteen. Yhteistyö on siis enemmänkin tarvekohtaista molemmiin puolin, koska maakunnan yhteistä kehittämistähtoa esiin onkivana elimenä liitossa tarvitaan seutukuntien näkemystä ja toisaalta seutukunnat, varsinkin pienimmät, tarvitsevat laajempaa kaikupohjaa asioille. *”Se on tällainen vuoropuhelusuhde, vahvasti.”*

Maakunnan kehittämistyö edellyttää paljon kehittäjäorganisaatioiden välistä vuoropuhelua, jossa liiton tärkeänä roolina on kuulla, ymmärtää ja tätä kautta yhteenkoota maakunnan pluralistisia kehittämisenäkemyksiä. Liitto onkin tässä tehtävässään onnistunut haastateltavien näkemysten mukaan; ainakin, kun tarkastellaan kehittämisohjelmien yhteensovittamista. Kommunikatiivisuuteen perustuvien suunnitteluprosessien onnistuminen ja yhteistyön laatu ovat riippuvaisia kehittäjäorganisaatioiden kyvystä kuunnella sekä ymmärtää toisiaan. Forester (1989, 109–110) toteaaakin, että jos epäonnistumme kuuntelemisessa, epäonnistumme myös oppimisessa ja vaurioitamme yhteistyösuhdettamme toisiin. Samalla kadotamme jäsenyyden yhteiseen toimintamaailmaan ja menetämme mahdollisuuden toimia yhdessä tulevaisuudessa. Kuunteleminen luo vastavuoroisuuden suhdetta, me-tunnetta, kun kuuleminen on vain yhteys lähettäjän ja vastaanottajan välillä.

Pirkanmaalla maakunnalliset toimenpidelinjaukset ja kehittämisen yhteensovittaminen nousevat vahvasti ruohonjuuritasolta, seuduilta, vaikka liitto joutuu omien tehtäviensä

suorittamiseksi abstraktiotasoa hieman nostamaan. Seutujen ja liiton välinen yhteistyö näyttäytyy melko aktiivisena ja kehittäjäkenttä tuntee toisensa hyvin. *”Niin usein me istutaan ja mietitään yhdessä asioita ja niin kuin sanoin maakunnan suunnittelu on alhaalta ylös tapahtuvaa.”* Pirkanmaan kehittäjäkentän vakiintuneisuuden vuoksi liiton ja seutujen välillä käydään paljonkin vapaamuotoista keskustelua, jolloin vuorovaikutus on toimivampaa ilman roolien asettamia rajoituksia, *”kyllä meillä on hyvin paljon semmosia puolivirallisia tai sellaisia epämuodollisia foorumeita, joissa puhutaan vapaammin yleisesti näistä kehittämistoimenpiteistä”*. Tällainen liiton ja seutujen tasa-arvoinen asema keskinäisessä vuoropuhelussa edistää kumppanuuden periaatteen toteutumista, koska Virkkalan (2000, 17) sanoin kumppanuuden käsitteellä kuntien ja alueiden välisenä kumppanuutena viitataan juuri erityyppisten alueiden väliseen yhteistyöhön, erityisesti kun halutaan korostaa yhteistyön osapuolten tasavertaisuutta.

Yhteistyön ja vuoropuhelun aktiivisuus seutujen ja liiton välillä on sesonkikohtaista; esimerkiksi maakuntaohjelman vuosittaisen toteuttamissuunnitelman laadinnan yhteydessä yhteistyön koetaan olevan hyvinkin vuorovaikutteista. Suunnittelujärjestelmä ja strategioiden liikkuminen antavat helposti väärän kuvan toiminnan vuorovaikutteisuudesta: paljon on kiinni myös seutujen omasta aktiivisuudesta eikä yhteistyön rakentuminen ole ainoastaan muodollisten suunnitteluprosessien varassa. Haastateltavien näkemyksien mukaan Pirkanmaan seudut ovatkin melko aktiivisia maakunnan liiton suuntaan. Lisäksi liitto on pyrkinyt tarjoamaan tilaisuuksia seuduille ottaa kantaa suunnitelmiinsa ja seutuihin ollaan säännöllisesti yhteydessä sekä hanke- että ohjelmatyössä. Toisaalta lukuisat kokoukset voidaan kokea kehittämistoimintaa ja vuorovaikutteista yhteistyötä passivoivinkin: *”kyllähän niitä foorumeita on, mut se osataanko niitä käyttää parhaalla mahdollisella tavalla on haasteellinen tehtävä. Et riittäkö se, että tullaan foorumiin ja kuunnellaan viisi alustusta joistain asioista ja mennään kotiin, vai pitäisikö sen olla tämmöistä vuorovaikutteisempaa.”*

Pirkanmaan seutukuntien keskinäinen yhteistyö kehittämisohjelmien ja –hankkeiden parissa näyttäytyy sen sijaan huomattavasti hajanaisempana. *”Seutukunnat tekevät yhtenä seutukuntana omia juttujaan... enemmän saisi olla vielä seutukuntien yhteisiä hankkeita.”* Seutujen välinen yhteistyö näyttäytyykin Pirkanmaalla pääasiassa vain yksittäisinä yhteisinä hankkeina ja lähinnä kahdenvälisinä suhteina. Seutujen lähtökohdista ja aloitteista syntyneitä laajoja ohjelmallisia kehittämiskokonaisuuksia ei ole laadittu. *”Ajatellen Pirkanmaan seutukuntia niin erittäin vähän yhteistyötä on tähän asti tehty... keskustellaan kyllä, mutta*

*ohjelmaston yhteistyötä ei tällä hetkellä ole.*” Tosin on hyvä muistaa, että tällainen laajojen ja vaikuttavien kehittämiskokonaisuuksien muodostaminen kuuluu maakunnan liiton tehtäviin ja maakunnalliset kehittämishankkeet voidaan ymmärtää myös seutujen välisinä yhteistyöhankkeina. Joka tapauksessa haastateltavat kokivat, että seutujen välinen yhteistyö voisi olla vielä enemmän omaehtoisempaa ja seutujen koordinoimaa. Tarvetta olisikin seutujen yhteisten kehittämiskonseptien hahmottamiselle, *”kyllähän se on vähän sisäsiittoista se kehittäminen*”. Hyvän kehittämisen verkostoitumisen odotukset eivät siis ainakaan täysimääräisesti toteudu Pirkanmaan seutujen välisessä kehittämistoiminnassa.

Seutukuntien hallinnolliset – Pirkanmaalla osittain käyttökelvottomiksikin koetut – rajat koetaan osaltaan seutujen välistä hedelmällistä yhteistyötä rajoittavina keinotekoisina esteinä: *”kun se ei vastaa enää sitä Pirkanmaan aluekehityksen todellisuutta, tämmöset formaalit seutukuntajaot.*” Toisaalta seutujaot voivat toimia ikään kuin mentaalisisinä esteinä, *”et kuvitellaan niin kuin et meidän täytyy vaan pysyä tän oman alueen sisällä*”. Hyyryläinen ja Luostarinen (1997, 7–8) esittävätkin mielenkiintoisen idean luovasta kumppanuudesta ja kokeilevan rajankäynnin periaatteesta, joka tuo hedelmällistä näkökulmaa seutujen välisen kehittämistyön aktivoimiseen. Luova kumppanuus tarkoittaa heidän mukaansa vakiintuneiden kumppanuussuhteiden rajoilla – ja rajoilta – liikkuvaa, uusia ideoita etsivää vuorovaikutusta. Tällaisen pyrkimyksen syntyminen edellyttää myös yhteistä intressiä tai näkemystä, eri toimijatahoja yhdistävän uhan tai ongelman tiedostamista. Samalla se edellyttää rohkeita persoonia, jotka uskaltavat ottaa rooleja, puhua ja toimia, niin että syntyy uusia kysymyksenasetteluja ja tulkintoja sekä niiden myötä uusia toimintoja.

Kokeilevan rajankäynnin ja luovan kumppanuuden rakentaminen seutujen välille on kuitenkin Pirkanmaalla helpommin sanottu kuin tehty. Seutukunnat eroavat toisistaan hyvinkin paljon väestöltään, resursseiltaan ja toimialoiltaan, jolloin yhteisten intressien löytäminen ja kehittämistoiminnan yhteensovittaminen on luonnollisesti hankalaa. Noin 330 000 asukkaan Tampereen kaupunkiseudun on vaikea hakea luontaisia yhteistyökumppanuuksia esimerkiksi Kaakkois-Pirkanmaan vajaan 8000 asukkaan seudulta.

Pirkanmaan maakuntasuunnitelma 2005+ –lähtökohdat ja tavoitteet (Pirkanmaan liitto 2005b, 62) ja Pirkanmaan maakuntaohjelma 2007-2010 (Pirkanmaan liitto 2006, 36) toteavatkin Tampereen kaupunkiseudun roolin olevan Pirkanmaalle erittäin haasteellinen etenkin seutujen välisen yhteistyön kannalta. Mittakaavaerot Tampereen ja maakunnan muiden osien välillä

ovat monissa asioissa niin suuria, ettei yhteisiä keskustelu- ja työskentelyaiheita aina luontevasti löydy. Lisäksi haastavaa on Tampereen voimakas kasvu ja muiden seutukuntien hitaampi kehitys, johon on vastattava maakunnan sisäistä vuorovaikutusta tehostamalla ja sen kanavia vahvistamalla. Seutujen välisille hankeideoille olisikin hyvä saada yhteinen foorumi, jonka kautta luontaisia kumppanuuksia voisi syntyä seutujen välille enemmän. Pirkanmaan liitto on käynnistänyt tähän ongelmaan liittyen seutukehityksen yhteistyöhankkeen, jossa seudullisen ja myös maakunnallisen aluekehityssuunnittelun kytkentöjä pyritään vahvistamaan.

### 5.3. Pirkanmaan kehittämis- ja ohjelmatyön ongelmakohtia

Haastateltavien näkemysten mukaan Pirkanmaalla yhtenä tutkimuksessa rajattujen toimijoiden välisen kehittämistyön toimivuuden ongelmakohtana todettiin olevan maakunnan liiton heikohko asema suhteessa kehittämisen instrumentteihin. Liitolla koetaan olevan liian vähän vaikutusvaltaa laatimiensa kehittämislinjausten toteuttamiseen: *”TE-keskuksessa on rahat ja liitolla suunnitelmat. Eli tässä on ollut vähän ristiriitaa siinä, miten ne kohtaavat toisensa.”* Kehittämisen välineinä maakuntasuunnitelma ja –ohjelma ovat varsin onnistuneita, mutta päätöksentekijöitä ja viranomaisia niiden toteuttamisessa koetaan olevan liikaa. Liitolla nähdään olevan näihin viranomaisiin, kuten TE-keskukseen ja ympäristökeskukseen, vain lähinnä suostuttelu- ja keskusteluvaltaa.

Maakunnan liiton asemaa toivotaankin parannettavan etenkin maakunnallisten kehittämisresurssien merkittävämpänä ohjaajana, jolloin strategisen suunnittelijan roolin rinnalla korostuisi myös rahoittajan rooli. Valtion aluehallinnon viranomaisohjauksen vuoksi maakunnan kehittämistyö lähtee ajoittain liiaksi ylhäältä annetuista kriteereistä. Maakunnan liitolta ja etenkin seuduilta kuluu paljon resursseja omien tarpeiden sovittamiseen ohjelmakriteerien mukaisiksi. Maakunnan liitolle tarvittaisiinkin vahvemmat resurssit maakunnan kehittämiseksi, mutta myös väljemmät kriteerit kehittämisrahan ohjaamiseksi.

Moninaisten kehittäjäviranomaisten vuoksi maakunnan suunnittelujärjestelmä näyttäytyy ajoittain sekavana, hajanaisena ja byrokraattisena, joka on omiaan murentamaan koordinoitua ja suunnitelmallista ohjelmatyötä. Etenkin valtion aluehallinnon viranomaisten lieassa *”tehdään ja suunnitellaan toimenpiteitä aika vahvassa putkiohjauksessa. Et jokainen ministeriö on aika vahvasti ohjannut sitä omaa toimialaansa eikä kovin paljoa ole sivulle*

*vilkuiltu*”. Kentälle kaivattaisiinkin maakunnan liiton ominaisuudessa kokonaisnäkömyksen suunnitteluun vapautta, johon keskushallintokin voisi sitoutua.

Tavistock Institutin vuonna 1998 laatima tutkimus tukee haastateltavien näkömyksiä maakunnan suunnittelujärjestelmän byrokraattisuudesta ja rahoituskanavien moninaisuudesta. Tutkimuksen mukaan Suomessa on yksi EU:n monimutkaisimmista aluepolitiikan hallinto- ja päätöksentekojärjestelmistä. Rakennerrahastoihin perustuvaa kehittämistä on Suomessa luonnehtinut ohjelmityön kaksitasoisuus (ohjelmia toteutetaan sekä kansallisella että alueellisella tasolla) sekä hankkeiden hyväksymiseen liittyvä moniportainen päätöksenteko. Ohjelmien toteuttaminen on edellyttänyt jatkuvaa neuvottelua ja koordinoitua eri tasojen, sektoreiden ja alueiden välillä. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 95.) Kommunikatiivisten suunnittelukäytäntöjen merkitys korostuukin entisestään maakunnan monitasoisessa kehittämisjärjestelmässä.

Ohjelmakauden vaihtumiset koetaan myös uhkana pitkäjänteiselle kehittämiselle ja toimivien ohjelmakokonaisuuksien ja kumppanuuksien jatkuvuudelle. Kuten aiemmin jo todettiin Pirkanmaan kehittämis- ja ohjelmityön yhteensovittaminen Pirkanmaan liiton ja seutujen välillä on ollut varsin onnistunutta siinä mielessä, että kaikkien osapuolten intressit on huomioitu ja vuoropuhelua yhteisistä kehittämisestä toimenpidelinjauksista on käyty. Pirkanmaalla tehdään siis varsin hyvää strategia- ja suunnittelutyötä, mutta on eri asia, kuinka hyvin strategiat toteutuvat ja toteutetaan käytännössä. Niin kuin eräs haastateltava totesi: *”strategioita ei olla toteutettu. Ne on jäänyt vähä niinku kuolleiksi kirjaimiksi työhuoneiden nurkkiin.”*

## **6. Kommunikatiivisen toiminnan teoria ja haastateltavien kokemukset kehittämistoiminnan orientoituneisuudesta**

### 6.1. Johdatus Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaan

Yhteistyö voidaan ymmärtää vähintään kahden toimijan väliseksi sosiaalisesti toiminnaksi. Se voi näyttäytyä strategisena, jolloin yksinkertaistettuna toinen osapuoli pyrkii vaikuttamaan suoraan tai epäsuorasti toisen osapuolen päätöksiin ja toimintaan edistääkseen omia intressejään. Kommunikatiivisen toiminnan varaan rakentuva yhteistyö puolestaan pyrkii yhteiseen tilanteenmäärittelyyn ja yhteisymmärryksen saavuttamiseen argumentaation kautta. Habermasin (1984, 286) sanoin: ”erottaessani strategisen ja kommunikatiivisen toiminnan omiksi tyypeikseen oletan, että konkreettiset teot voidaan luokitella näistä näkökulmista käsin. En halua käyttää termejä strateginen ja kommunikatiivinen vain kuvatakseni kahta analyttistä aspektia, joiden kautta samaa toimintaa voitaisiin kuvata... Sen sijaan sosiaaliset teot voidaan erotella sen mukaan, omaksuvatko osallistujat menestysorientoituneen asenteen vai asenteen, jossa pyritään yhteisymmärryksen saavuttamiseen.” (Suom. Lapintie 2003, 20.)

Habermas (1984, 285–286) jakaa siis sosiaalisen toiminnan menestysuuntautuneeseen ja yhteisymmärrysuuntautuneeseen toimintaan, jonka mukaan myös maakunnallisten toimijoiden välistä yhteistyötä voidaan tarkastella. Menestysuuntautunut toiminta on päämäärärationaalista ja siinä pyritään saavuttamaan asetettu tavoite tilannekohtaisesti valituilla keinoilla ja ennustamalla mahdollisia toiminnan seurauksia. Menestys määritellään kausaalisesti tuotettujen tavoitetilojen saavuttamisella. Habermas kutsuu menestysuuntautunutta toimintaa instrumentaaliseksi, kun toiminta seuraa teknisiä sääntöjä ja siinä arvioidaan kompleksisiin olosuhteisiin puuttumisen hyötyjä.

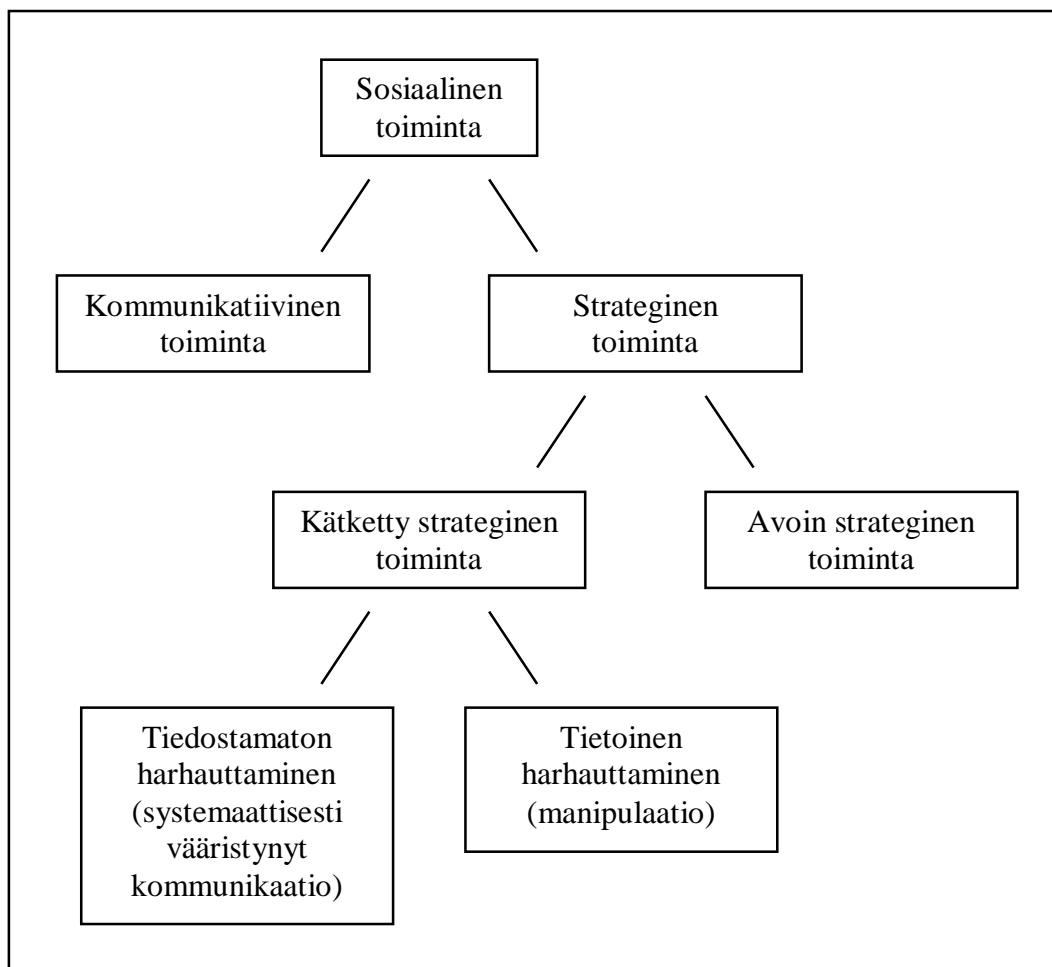
Menestysuuntautunut toiminta nähdään puolestaan strategiseksi, kun toiminta perustuu rationaaliseen valintaan ja siinä pyritään tietoisesti vaikuttamaan toisen osapuolen päätöksiin omien intressien edistämiseksi. Toiminta on tällöin myös sosiaalista toisin kuin instrumentaalisisessa toiminnassa. Kommunikatiivinen toiminta on puolestaan yhteisymmärryksen saavuttamiseen tähtäävää sosiaalista toimintaa. Kommunikatiivisessa toiminnassa osallistujat eivät ensisijaisesti pyri henkilökohtaiseen menestymiseen vaan he ajavat yksilöllisiä tavoitteitaan olosuhteissa, joissa he voivat harmonisoida toimintasuunnitelmansa toisten kanssa yhteisen tilanteenmäärittelyn pohjalta. (Taulukko 2.)

Taulukko 2. Sosiaalisen toiminnan tyypit (Habermas 1984, 285).

Toiminta- orientaatio	Menestyssuuntautunut	Yhteisymmärrys- suuntautunut
Toimintatilanne		
Ei-sosiaalinen	Instrumentaalinen toiminta	---
Sosiaalinen	Strateginen toiminta	Kommunikatiivinen toiminta

Yhteisymmärrystä tavoitteleva kommunikatiivinen toiminta pyrkii sopimukseen, joka kohtaa osapuolten rationaalisesti perusteltuja näkökulmia ja argumentteja. Täten kommunikatiivisella toiminnalla on myös rationaalinen perusta. Kumpikaan osapuoli ei voi kuitenkaan pakottaa toista sopimukseen: ei instrumentaalisesti puuttamalla tilanteeseen suoraan eikä strategisesti vaikuttamalla vastapuolen päätöksiin. Sopimus voidaan toki saavuttaa eri vallankäytön keinoin, mutta tätä ei voida enää laskea sopimukseksi, joka perustuu aidosti osapuolten yhteiseen vakaumukseen ja tilanteenmäärittelyyn. Kommunikatiivisen toiminnan kautta saavutettu sopimus perustuukin toimijoiden intersubjektiiviseen yhteisymmärrykseen ja tasa-arvoiseen neuvotteluasemaan.

Habermasin (1984, 332) mukaan strateginen toiminta voi edelleen olla joko avointa tai kätkeytyä. Kätkeytyssä strategisessa toiminnassa vähintään yksi osapuoli käyttäytyy menestyssuuntautuneesti, mutta antaa toisten uskoa, että kommunikatiivisen toiminnan perusedellytykset täyttyvät. Tällainen strateginen toiminta voi olla myös tiedostamatonta, kun toimija alitajuisesti tukahduttaa konflikteja kommunikaation sujuvuuden varmistamiseksi (ks. kuva 3). Maakunnallisen kehittämistoiminnan yhteensovittaminen ja siitä sopiminen kohtaavat suuria haasteita juuri toimijoiden strategisen toiminnan suunnalta. Toisin sanoen, jos haluamme ymmärtää sopimuksen sopimuksena, sitä ei voi synnyttää miellyttämisen, uhkailun, manipulaation tai petoksen kautta kuten tehdään molemmissa strategisen toiminnan lajeissa (Niemi 2005, 521).



Kuva 3. Sosiaalisen toiminnan strategisen ja kommunikatiivisen ulottuvuus (Habermas 1984, 333).

Niemi (2005, 513–532) puolustaa kommunikatiivisen toiminnan teorian ideaa, jonka mukaan sosiaalista toimintaa voidaan ymmärtää ja selittää vain, jos strategisen toiminnan rinnalle nostetaan kommunikatiivisen toiminnan käsite. Strateginen toiminta ei yksinkertaisesti kata jokapäiväistä ja perustavanlaatuista kielen tarkoitusta – yhteisymmärryksen saavuttamista. Sosiaalista kanssakäymistä ei voida selittää ainoastaan strategisella toiminnalla, koska se hylkää kanssakäymistilanteiden normatiivisen perustan, joka on syntynyt juuri toimijoiden argumentaation ja kielellisen yhteisymmärryksen kautta. Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria ei hylkää strategista toimintaa, vaan täydentää sitä yritettäessä ymmärtää sosiaalista toimintaa ja täten myös toimijoiden välistä yhteistyötä.

Habermas on ollut yksi niistä suurista ajatteliijoista, joka on ajatuksillaan merkittävästi vaikuttanut koko suunnittelutradition muutokseen ja suunnittelun kommunikatiiviseen käänteeseen. Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teorian ydinkäsitteitä ovat abstrakti



järjestelmä (abstract system), jolla hän tarkoittaa taloudellisen järjestelmän rakenteita ja markkinoita sekä poliittisen järjestelmän byrokratiarakenteita. Toinen keskeinen käsite on henkilökohtaiseen olemiseen liittyvä elämismaailma (lifeworld), johon abstrakti järjestelmä jatkuvasti tunkeutuu. Habermasin lähtökohtana onkin suunnitella abstrakti järjestelmä herkemmäksi ihmisten elämismaailmalle. (Healey 1997, 49–55.) Myös Gronow (1982) nostaa elämismaailman käsitteen keskeiseksi käsitteeksi kommunikatiivisen toiminnan teoriassa. Yhteinen intersubjektiiivisesti jaettu elämismaailma on kaiken keskinäisen ymmärryksen välttämätön edellytys. Elämismaailman tilanteet sisältävät sekä tosiasioita, normatiivisia odotuksia että subjektiivisia arvo- ja tarveilmauksia koskevia oletuksia.

Healey (eml.) jatkaa, että Habermas haluaa pelastaa järkeilyn käsitteen abstraktin maailman kapealta instrumentaaliselta rationalismilta laajentamalla järkeilyn käsitettä ja kehittämällä kriteerit kommunikaatiokäytäntöihin perustuvalla demokraattisella järkeilyprosessille. Instrumentaalisen järkeilyn (instrumental-technical reasoning) rinnalle Habermas nostaa moraalisiin (moral reasoning) ja tunneseikkoihin (emotive-aesthetic reasoning) perustuvat järkeilyn muodot. Habermas väittää, että tieteellisen järkeilyn instrumentaalisen rationalismin vahva ja dominoiva asema taloudellisen ja poliittisen kentän julkisessa diskurssissa on mahdollistanut julkisen abstraktin järjestelmän tunkeutumisen elämismaailmaan työntäen muut järkeilyn muodot tieltään. Kaikille järkeilyn muodoille tarvittaisiinkin tasa-arvoinen asema julkisessa keskustelussa. Individualistisesta ”tietävästä objektista” tulisikin siirtyä intersubjektiiiviseen tietoisuuteen suunnittelun ja kehittämisen kentällä. Suunnittelu muuttuu tällöin intersubjektiiiviseksi kollektiiviseksi järkeilyksi, joka toteutuu kommunikaation kautta. Meidän täytyy kehittää keinoja arvioida väitteitä, identifioida prioriteetteja ja kehittää strategioita kollektiiviselle toiminnalle yhteistyön, keskustelun, kautta (Healey 1997, 53).

Niemenmaa (2005, 44–45) mainitsee myös, että kommunikatiivisen suunnittelun filosofisena taustana, etenkin eurooppalaisessa ajattelussa, on Frankfurtin koulukuntaan kuuluvan Jurgen Habermasin työ. Kommunikatiivinen suunnittelu nojaa vahvasti Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaan, mutta etenkin sen perusta on kommunikatiivisen rationaalisuuden käsitteessä. Habermas kritisoi perinteistä päämäärärationaalista ja subjektikeskeistä järkeilyä ja korostaa kommunikatiivisen järkeilyn tarvetta, koska hänen mukaansa ihmisten toiminta perustuu konsensushakuiseen intersubjektiiiviseen kommunikointiin. Se mikä on oikein ja totta, määräytyy kunkin kommunikaatioprosessin

mukaan. Frankfurtin koulukunta ja sen kriittinen teoria arvostelevat järjen kutistumista instrumentaaliseksi, päämäärien sanelemaksi tekniseksi rationaalisuudeksi (Niemenmaa 2005, 45).

Myös Kangas (1994, 203) mainitsee, että kommunikatiivisen toiminnan teoria kiertyy yhden perustavan teeman eli rationaalisuuden ympärille. Lisäksi kommunikatiivisuutta korostavalla kielifilosofisella käännteellä on ollut kauaskantoisia seurauksia rationaalisuuden problematiikan tarkastelulle, koska rationaalisuuden kriteerien määrittämisen lähtökohtana ei ole enää ”tietoisuusfilosofinen” subjekti/objekti -logiikkaan sidottu toimija vaan intersubjektiivisuus, yhteisymmärrykseen tähtäävä kielellinen vuorovaikutus.

Kankaan (1994, 206–207) tulkinnan mukaan kommunikatiivinen toiminta on Habermasin ajatuksissa toimintojen yhteensovittamiseen tähtäävää toimintaa. Toimintojen yhteensovittamiseen tähtäävä toiminta on mahdollista, jos toimijat sovittavat yhteen keskinäiset toimintonsa yhteisesti hyväksytyyn tilanteenmäärittelyyn pohjalta. Kommunikatiivinen rationaalisuus ohjaa tätä toimintaa. Sen avulla Habermasin on tarkoitus ensinnäkin osoittaa, että kommunikatiivisen rationaalisuuden käsitteen implikoima moniulotteinen rationaalisuus on sisäänrakennettu jo moderniin elämänmuotoon ja sen uusintamiseen. Toiseksi Habermas haluaa edelliseen liittyen osoittaa, että yhteisymmärrykseen perustuva kielenkäyttö on ensisijainen muoto, jossa strateginen kielenkäyttö ja sen implikoima instrumentaalinen rationaalisuus ovat riippuvaisia. (Kangas 1994, 206.)

## 6.2. Rationaalisuus maakunnallisten toimijoiden yhteistyön ohjaajana

Kuten edellä esiteltiin, Habermas jakaa sosiaalisen toiminnan menestyssuuntautuneeseen ja yhteisymmärryssuuntautuneeseen toimintaan (ks. taulukko 2). Menestyssuuntautunutta strategista toimintaa ohjaa instrumentaalinen rationaalisuus. Instrumentaalinen rationaalisuus pyrkii saavuttamaan asetetut tavoitteet hyödyntämällä käytössä olevaa informaatiota ja keinoja. Instrumentaalinen rationaalisuus perustuu vahvasti positivistiseen metodologiaan ja se uskoo, että paras mahdollinen vaihtoehto ongelman ratkaisemiseksi on löydettävissä empiirisen tutkimuksen ja analyysin keinoin. Se uskoo universaalin rationaalisuuden kykyyn löytää ongelmaan liittyvät kausaaliset syy-seuraus –suhteet ja tätä kautta ratkaisemaan ne tehokkaasti.

Kun tarkastellaan toimijoiden välistä vuoropuhelua, instrumentaalinen rationaalisuus näyttäytyy siinä totuuden osoittamisena ja tosiasioiden paikkaansa pitävyyden todisteluna. Valitut keinot ja toimintatavat saavat legitimaationsa oikeaksi osoittamisen kautta. Yhteistyö voi olla menestysorientoituneisuudestaan johtuen omien etujen ajamiseen ja maksimoimiseen lähtökohtaisesti pyrkivää. Toimijoiden välistä instrumentaalisen rationaalisuuden ohjaamaa yhteistyösuhdetta kuvaakin tyypillisesti subjekti-objekti –asetelma.

Yhteisymmärryssuuntautunutta kommunikatiivista toimintaa ohjaa kommunikatiivinen rationaalisuus, joka näkee todellisuuden muodostuvan useista eri subjektiivisista näkemyksistä. Tällöin myös yhteistyössä käsiteltävät ongelmat ja tavoitteet näyttäytyvät monikasvoisina ja kompleksisina: on olemassa ikään kuin useita subjektiivisia rationaalisuuksia ja todellisuuksia. Kommunikatiivisen rationaalisuuden periaatteiden mukaisesti rationaaliseksi toiminnaksi näyttäytyy sellainen toiminta, mistä voidaan kommunikatiivisessa prosessissa löytää yhteisymmärrys toimijoiden välille. Argumentaatio ei rajoitu vain faktojen osoittamiseen vaan yhtäläillä myös toiminnan oikeellisuuden pohtimiseen jaetussa normatiivisessa ja historiallisessa kontekstissa yhteisen tilanteenmäärittelyn kautta. Saavutettu yhteisymmärrys legitimoii täten valittua toimintaa ja ratkaisuja. Toimijoiden välistä kommunikatiivisen rationaalisuuden ohjaamaa yhteistyösuhdetta kuvaa intersubjektiivisuus. Niemi (2005, 519–521) toteaaakin Habermasin ajatuksiin nojautuen, että strategisen toiminnan tavoite on onnistunut interventio objektiiviseen maailmaan, kun taas kommunikatiivinen toiminta ei saavuta tavoitteitaan ilman intersubjektiivista sopimusta.

Gronow (1982, 250–251) korostaa, että Habermasin ajatus toiminnan rationaalisuudesta perustuu argumentaation logiikkaan: argumentaatio on rationaalista silloin, kun se nojaa perusteluihin, joihin toinen osapuoli voi ja joutuu ottamaan kantaa, joko hyväksymään tai hylkäämään ne. Ideaalitulanteessa Habermas olettaa tällaisen argumentaation johtavan yhteisymmärrykseen. Olennaista on myös se, että argumentit voivat koskea yhtäläillä tosiasiaväittämiä, normeja kuin elämyksiä ja arvojakin. Kommunikatiivinen rationaalisuus edellyttää myös kommunikatiivisen toiminnan käsitettä, joka on sosiaalista toimintaa ja jonka koordinaatio perustuu viime kädessä kielellisen yhteisymmärryksen saavuttamiseen. Kommunikatiivisessa toiminnassa ei ole ensisijaista oman edun tavoittelu vaan yksimielisyyden saavuttaminen ja vasta sen avulla oman edun ajaminen.

Toimintalogiikkaa maakunnan toimijoiden yhteistyön taustalla voidaan tarkastella siis myös instrumentaalisen tai kommunikatiivisen rationaalisuuden näkökulmasta. Instrumentaalisen rationaalisuuden näkökulmasta yhteistyön lähtökohtana on menestyssuuntautunut omien etujen edistäminen joko strategisella tai instrumentaalaisella toiminnalla. Jos puolestaan tarkastelemme kehittäjäorganisaatioiden välistä yhteistyötä kommunikatiivisen rationaalisuuden perspektiivistä, näyttäytyy yhteistyö yhteisymmärryssuuntautuneena ja enemmän yhteisen edun ajamisena sekä kompromissien tekemisenä maakunnallisista toimenpidelinjauksista. Myös maakunnan kehittämisohjelmien ja –strategioiden laadinta saa erilaisia lähestymis- ja toimintatapoja riippuen niistä ohjaavasta rationaalisuudesta.

### 6.3. Suunnitteluteoriat suunnittelunäkemyksen taustalla – modernista suunnittelutraditiosta kohti kommunikatiivista käännettä

Suunnitteluteoriat voidaan karkeasti jakaa instrumentaalisiin ja inkrementaalisiin teorioihin. Suunnitteluteorioissa instrumentaaliset (esim. synoptinen suunnittelu, klassinen strateginen suunnittelu) ja inkrementaaliset (esim. transaktiivinen suunnittelu, kommunikatiivinen suunnittelu) teoriat on nähty toistensa ääripäinä niiden vastakkaisena suhtautumisena informaatioon, kommunikaatioprosessiin ja suunnittelua ohjaavaan rationaalisuuteen. Sagerin (1996, 10) mukaan synoptisessa suunnittelussa – joka voidaan nähdä strategisen suunnittelun ääripäänä ja instrumentaalisen rationaalisuuden puhtaimpana edustajana – lähtökohtana on oletus, että täydellinen informaatio on mahdollista ja jo valmiiksi olemassa suunnitteluprosessin alussa, jolloin ulkoiselle kommunikaatiolle ei ole tarvetta itse suunnitteluprosessissa. Lisäksi tehdyistä päätöksistä oppimisella ei ole suurta merkitystä toiminnan koordinoinnille; hajanainen palaute toiminnasta riittää.

Sotaraudan (1996a, 139) mukaan synoptisessa suunnittelussa suunnittelun tehtävänä on luoda kokonaisvaltainen tietovaranto ja ymmärrys suunnittelun kohteena olevasta järjestelmästä. Sen pohjalta luodaan sarja tavoitteita ja toimintaa ohjaavia periaatteita järjestelmän kokonaisvaltaiseksi hallitsemiseksi. Tästä seuraa se, että moniulotteinen todellisuus yksinkertaistetaan hallittavaksi malliksi, jossa käytettävissä olevat keinot sovitetaan asetettuihin tavoitteisiin. Suunnittelukohteen pluralistisuus koetaankin uhkaksi kohteen hallinnalle ja universaalien totuuksien pohjalta tehtäville objektiivisille analyyseille.

Klassinen strateginen suunnittelu on myös malliesimerkki instrumentaalista suunnitteluteoriasta, jonka suunnittelunäkemyistä ohjaa instrumentaalinen rationaalisuus. Se perustuu laskelmallisuuteen, jonka kautta pyritään määrittämään paras mahdollinen toimintavaihtoehto ja keinot ongelman ratkaisemiseksi tai kehityskulkujen aikaansaamiseksi. Strateginen suunnittelu perustuu kommunikaatioprosessiin, mutta sillä erolla kommunikatiivisen suunnitteluun, että siinä kommunikaatio on yksisuuntaista ja sillä on puhtaasti vain informatiivinen merkitys. Kommunikatiivista rationaalisuutta käytetäänkin vain tietopohjan muodostamiseksi suunnittelijoille (Sager 1996, 9).

Instrumentaalinen suunnittelu ja kehittäminen onkin asiantuntijapainotteista ja se toteutuu hierarkisten rakenteiden kautta. Instrumentaalisiin suunnitteluteorioihin perustuva suunnittelu ja kehittäminen on tulevaisuutta määrittelevää ja ennakoivaa. Toimintaympäristöä pyritään mahdollisimman tehokkaasti hallitsemaan. Instrumentaaliset suunnitteluteoriat ovat osa modernin projektin jatkumoa, jossa perustavanlaatuisena teemana on positivistinen tieteenihanne tieteellisestä rationaalisuudesta. Tieteellinen rationaalisuus merkitsee tehokkaimman ja taloudellisimman keinon valitsemista annettuun päämäärään pääsemiseksi. Analyysin tulee olla perusteellinen, jotta optimaali keino olisi löydettävissä. Sama perusteellisuus takaa myös tulevien tapahtumien ennustettavuuden. Suunnittelun samoin kuin tieteenkin kriteeri on sen kyky ennustaa tulevia tapahtumia. (Mäntysalo 1999, 11.)

Inkrementaalisisessa suunnittelussa tunnistetaan puolestaan informaation epätäydellisyys, jolloin tarve ulkoiselle kommunikaatiolle tiedon lisäämiseksi ja ymmärtämiseksi korostuu. Oppiminen ja palautteen saaminen ovat avainasemassa inkrementaalisen suunnittelun teorioissa. Inkrementaalisia suunnitteluteorioita, kuten kommunikatiivista suunnittelua, ohjaa kommunikatiivinen rationaalisuus, joka hylkää eksaktin keinot-tavoite –kehikon ja joka on vahvasti riippuvainen toimijoiden keskinäisestä kommunikatiivisesta prosessista. Sagerin (1996, 10) mukaan juuri tämä on perustavanlaatuisin ero suunnitteluteorioiden välillä. Ratkaisevaa on se, että inkrementaalisisissa suunnitteluteorioissa toiminnan tavoitteita ei oteta annettuina; niitä ei edes täysin tunneta. Toiminnan tavoitteet ja keinovalikoimat voivat muuttua tai tarkentua suunnitteluprosessin kuluessa. Inkrementaalinen suunnittelu hylkää myös ajatuksen suunnittelun objektiivisuudesta ja mahdollisuudesta täydelliseen informaatioon, joiden pohjalta voidaan määrittää ongelman ratkaisemiseksi paras mahdollinen vaihtoehto.

Inkrementaalisisissa teorioissa toiminnan päämäärien näkeminen epämääräisinä ja dynaamisina johtaa uusien ratkaisujen etsimiseen opitun tiedon pohjalta. Lisäksi toimintaa jatkuvasti uudelleen arvioidaan osapuolten kommunikatiivisessa prosessissa. Sager (1996, 11) mainitseekin, että informaation epätäydellisyys luo tarpeen uusille inkrementaalisen suunnittelun tekniikoille: tarve päätöksenteon kehittämiseksi epävarmassa toimintaympäristössä, tarve uusille käytännöille aiempiin analyyseihin perustuvan informaation parantamiseksi sekä tarve uusille tekniikoille kommunikaation ja oppimisen kehittämiseksi. Healey (1997, 249) puhuu puolestaan tarpeesta uusille sosiaalisille tekniikoille. Inkrementaaliset suunnitteluteoriat ovat luonteeltaan tulevaisuutta etsiviä ja tilanteen mukana eläviä. Ne eivät usko yhteen ainoaan oikeaksi osoitettavaan ratkaisuun vaan ne hyväksyvät kehittämistoiminnan ja suunnittelun lähtökohdaksi ympäristön epävarmuuden sekä toiminnan jatkuvan uudelleenmäärittelyn ja arvioinnin opitun tiedon pohjalta.

Suunnitteluteoriat eroavat siis niiden erilaisesta riippuvuudesta suunnitteluun osallistuvien toimijoiden kommunikatiivisesta prosessista sekä erilaisten toimintaa ohjaavien rationaalisuuksien osalta. Näin suunnitteluteoriat vaikuttavat erilaisten suunnittelukäytäntöjen muotoutumiseen. Sotarauta (1996b, 2–5) esittelee kaksi näkökulmaa suunnitteluun: klassisen sekä prosessuaalisuutta ja kommunikaatiota korostavan lähestymistavan. Klassinen strateginen suunnittelu on nykypäivän rationaalisen suunnittelun ydinmalli, joka perustuu vahvasti vanhaan em. synoptisen suunnitteluajattelun malliin. Se on luonteeltaan analyyttistä, systemaattista ja laskelmoivaa eli toisin sanoen mitä pitää tehdä, missä järjestyksessä ja miten.

Klassisen strategisen suunnittelun taustalla on ajatus siitä, että mitä selkeämpi näkemys on kompleksisuudesta, sitä järkevämpiä päätöksiä voidaan tehdä. Suunnittelukohteen pluralistisuus koetaan uhkaksi kohteen hallinnalle ja universaalien totuuksien pohjalta tehtäville objektiivisille analyyseille. Whittington (1997, 25) on osuvasti kiteyttänyt klassisen strategisen suunnittelun ja instrumentaalisen rationalismin ajatusmaailman: ”strategisen suunnittelun täsmälliset menettelytavat ja tarkat laskelmat ovat lohduttavia rituaaleja, johtamisen turvalakanoita vihamielisessä maailmassa.” Strategiselle suunnittelulle on ominaista myös strategisen johdon hallitseva asema ja asiantuntijakeskeisyys strategioiden luomisessa, uhkien ja mahdollisuuksien arviointi sekä toimintaympäristön tarkka analysointi. Lisäksi klassisen strategisen prosessin vaiheet, suunnittelu ja toimeenpano, on eroteltu toisistaan.

Sotaraudan (1996b, 4) mukaan prosessia ja kommunikaatiota korostava lähestymistapa näkee strategisen päätöksenteon poliittisena sekamelskana neuvotteluineen ja ryhmien välisinä intressiristiriitoina selkeän, analyyttisen ja lineaarisen prosessin sijaan. Prosessuaaliseen strategiaan voidaan liittää ajatukset suunnittelun kommunikatiivisuudesta. Jos instrumentaaliseen rationalismiin perustuvan klassisen strategisen suunnittelun tavoitteena on laatia hyviin analyyseihin perustuva hyvä suunnitelma, niin kommunikatiivisen suunnittelun lähtökohtana on hyväksyä suunnittelun ja päätöksenteon poliittisuus. Tällöin tärkeäksi nousee se, että hyväksytään erilaiset tavat nähdä asioita, hyväksytään yhteiskunnan pluralistisuus. Kommunikatiivisen suunnittelun avulla eri organisaatioiden strategiat nivotaan kiinni toisiinsa ja alueyhteisöön tasapainottamalla ja yhteensovittamalla erilaisia strategioita ja niiden taustalla olevia intressejä: kommunikatiivinen suunnittelu korostaa täten vahvasti yhteisymmärryksen löytämistä. Parhaimmillaan kommunikatiivinen suunnittelu luo kestävän pohjan ymmärtää sitä moninaista arvojen ja tavoitteiden kenttää, jossa aluetta kehitetään. (Sotarauda 1996b, 4.)

Myös Healey (1997, 248–263) esittää kaksi eri lähestymistapaa suunnittelulle, jotka ovat lähellä Sotaraudan ajatuksia: rationaalisen prosessinäkökulman ja interaktiivisen näkökulman. Rationaalinen prosessinäkökulma korostaa strategioiden laadinnassa analyyttisiä keino-tavoite –tekniikoita ja se tukeutuu empiiriseen tutkimukseen ja järkeilyyn. Asetetut tavoitteet kuvaavat strategioiden päämääriä ja analyysin kautta etsitään parhaimmat keinot niiden saavuttamiseksi. Näkökulmalle on tyypillistä se, että se erottaa faktat arvokeskustelusta strategian laadinnassa. Rationaalisen prosessinäkökulman malli edustaa sosiaalisen järjestelyn (social engineering) käsitettä, jossa strateginen suunnittelu nähdään objektiivisena tieteenä, jolla pyritään hallitsemaan ja ennakoimaan ulkopuolista ympäristöä.

Interaktiivisessa suunnittelussa käytetään tarkkojen keino-tavoite -tekniikoiden sijasta sosiaalisia tekniikoita. Healeyn (1997, 249) mukaan tällaisia sosiaalisia tekniikoita ovat toimijoiden yhteentulemista, yhteisymmärryksen ja luottamuksen rakentamista sekä toimijoiden strategian omistajuuden kehittämistä edistävät toimenpiteet tarkan päätöksenteon ja houkuttelevan tulevaisuudenkuvan määrittelyn sijaan. Strategisen suunnittelun interaktiivinen näkökulma tunnistaa sen, että strategiat ja politiikat eivät ole teknisten prosessien tulosta vaan ne on tuotettu sosiaalisessa kontekstissa.

Suunnittelutraditioita on pitkään hallinnut modernin instrumentaalisen rationalismin ja objektivismin ihanne aina valistuksen ja etenkin teollisen vallankumouksen ajoista lähtien. Tämä ns. modernin projekti on tuonut mukanaan suunnittelun ja julkisen politiikan kentälle raskaan perinnön, joka korostaa positivistisen tieteenfilosofian ihanteita. Näitä ihanteita ovat usko objektiivisiin ja universaaleihin lainalaisuuksiin, jotka voidaan empiirisesti havaita ja testata sekä joiden lainalaisuuksia tuntemalla voidaan tulevaisuuden kehitysuria hallita mahdollisimman tarkasti. Suunnitteluprosessi uskoo tällöin tieteellisen, objektiivisen, analyyttisen ja teknoraattisen tiedon voimaan, jonka avulla voidaan määritellä paras tavoite ja keinot sen saavuttamiseksi. Yhdessä objektivismi ja instrumentaalinen rationaalisuus kuvaavat yhtä modernin puolta – puhdasta, laskelmoivaa ja homogenisoivaa (Dryzek 1993, 213).

Healey (1997, 10–27) esittelee kolme suunnittelutraditiota, jotka ovat nousseet modernin suunnitteluperinnöstä. Ensimmäkin hän mainitsee taloudellisen suunnittelun (economic planning), jolla pyritään hallitsemaan alueiden ja kansakuntien tuotannollisia voimia sekä johon hyvinvointivaltioprojekti läheisesti liittyy. Toinen merkittävä suunnittelutraditio on fyysinen suunnittelu (physical planning), joka sisältää kaupunkiseutujen kasvun hallinnan ja ihmisläheisempien kaupunkien suunnittelun esimerkiksi kaavoituksen avulla. Kolmas suunnittelusuuntaus on julkisen hallinnon ja politiikan analyysin traditio (public administration and policy analysis), johon myös tämä tutkimus läheisimmin liittyy. Tämä traditio keskittyy etenkin julkisen hallinnon toiminnan tehokkuuden kasvattamiseen ja julkisten toimijoiden tavoitteiden yhdistämiseen.

Edellämainituissa suunnitteluteorioissa ja -traditioissa sekä yleisesti kehittämisen kentällä on tapahtunut kommunikatiivinen käänne, joka on nostanut humanistisen tieteenfilosofian ymmärtävää otetta yhä merkittävämmäksi suuntaukseksi suunnittelukäytännöissä. Kehityksen taustalla on ollut fenomenologinen käänne tiedosta käytännön toiminnan takana. Vastoin positivistisen tieteenfilosofian ihanteita tiedon luonnetta ei voi ymmärtää ainoastaan objektiiviseksi ja ulkoisessa maailmassa olevaksi, vaan pikemminkin tieto on subjektiivisesti rakentunutta ja syntyy interaktiivisissa prosesseissa. Julkinen politiikka ja täten myös suunnittelu ja kehittäminen ovat sosiaalisia prosesseja, joissa arvot ja toimintatavat aktiivisesti rakentuvat osallistujien kautta. (Healey 1997, 29.) Myös Forester (1989, 132) näkee suunnittelukäytännöt työnä, jossa yritämme löytää ”järkeä” toistemme toiminnasta. Tämän muotoilun perusteella suunnittelun voidaan nähdä olevan toimintaa epäselvyydessä, toimintaa



joka uudelleenluo ihmisten elämismaailmoja ja joka on perustavanlaatuisesti kommunikatiivista ja käytännöllistä luonteeltaan.

Healeyn (1997, 281–282) mukaan positivistinen epistemologia onkin saanut rinnalleen yhä enemmän uusia humanistiseen lähestymistapaan liittyviä tietämisen ja arvottamisen tapoja, jossa toimijoiden intressit rakentuvat aktiivisesti merkitysten ja toimimisen sosio-kulttuurisen järjestelmän kautta. Täten myös maakunnan suunnittelu ja kehittäminen edellyttää nykyään siihen osallistuvilta toimijoilta enemmän kommunikatiivista toimintaa ja toisten näkemyksien ymmärtämistä. Kommunikatiivinen toiminta lisää maakunnan kehittäjäorganisaatioiden sosiaalista ja poliittista pääomaa sekä edistää kollektiivista ongelmanratkaisua luoden luottamusta ja yhteisymmärrystä.

#### 6.4. Pirkanmaan liiton ja seutukuntien yhteistyön orientoituneisuus

##### *Yhteistyön menestysuuntautuneisuus*

Habermasin (1984, 287) mukaan sosiaalista toimintaa, ja siten myös maakunnan toimijoiden välistä yhteistyötä, voidaan arvioida sen mukaan, millaisen asenteen osapuolet ottavat toimintaansa: valitsevatko he menestysuuntautuneen vai yhteisymmärrysuuntautuneen asenteen. Toiminta voidaan ymmärtää Habermasin ajatusten mukaan menestysuuntautuneeksi strategiseksi toiminnaksi, kun yhteistyössä pyritään vaikuttamaan toisten osapuolten toimintaan omien etujen edistämiseksi ja kun toiminta perustuu rationaaliseen valintaan. Strateginen toimija aloittaa asettamalla toiminnan tavoitteet, jonka jälkeen hän etsii tehokkaimmat keinot asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän suhteen toimija ei erottele sosiaalista ja luonnollista maailmaa eikä toisia toimijoita, vaan kaikki olevainen on instrumentalisoitu edistämään hänen tavoitteitaan. (Niemi 2005, 522.) Motiivit menestysorientoituneelle toiminnalle ovat itsekkäitä.

Myös Sotarauta (1996a, 157) kiteyttää, että jos instrumentaalinen rationalismi hallitsee suunnitteluajattelua on vaarana sisäänpäinkääntyminen ja kaikkien kilpailu kaikkia vastaan. Lisäksi on vaarana, että typistetään moninaisuutta ja toisaalta ei pystytä vastaamaan dynaamisuuteen. Tällöin kokonaisuuksien suunnittelu jää helposti irralleen itsenäisten yksikköjen tavoitteista ja strategioista sekä nopeasta muutostahdistista ja todellisista tapahtumista. Haastateltavat kokivat, että Pirkanmaalla liiton ja seutujen yhteistyössä esiintyy

jonkin verran menestysorientoitunutta strategista toimintaa ja sisäänpäinkääntyneisyyttä. Heidän mukaansa tämä asetelma on kuitenkin luonnollinen ja itsestään selvä, koska seutujen tehtävä on ensisijaisesti kehittää omaa seutua, edistää sen intressejä ja tärkeiksi koettuja kehittämisen linjauksia; *”kyllä me puhtaasti kehitämme omaa seutuamme.”*

Oleellista onkin muistaa, mikä on seutujen kehittäjäorganisaatioiden funktio ja millä alueellisella tasolla kehittämistä tehdään. Seudut ovat operatiivinen kehittämisen taso ja luonnollisesti niiden fokus on oman alueensa kehittämisongelmissa ja dynamiikassa. Kaikki seudut lobbaavat luonnollisesti omia intressejään ja tavoitteitaan liiton ja rahoittajien suuntaan. Sen suhteen, että seudut katsovat kehittämisen kysymyksiä vahvasti seudullisten silmälasien läpi, voidaan toimijoiden välinen yhteistyö tulkita helposti strategiseksi ja menestysuuntautuneeksi; *”me ainakin halutaan röyhkeilemättä saada omaa asiaa menemään eteenpäin, koska me ollaan rakennettu siihen vahva pohja ja viedään sitä eteenpäin. Niin kyllä me koetaan että se on se meidän juttu.”*

Haastateltavat eivät koe tätä asetelmaa Pirkanmaalla millään lailla ongelmalliseksi tai törkeäksi, koska keskustelua maakunnan liiton ja seutujen välillä käydään melko aktiivisesti. Lisäksi yhteistyö koettiin melko avoimeksi eikä kukaan toimi toisilta ikään kuin salassa: *”varmaan jokaisella on vähän ketunhätä kainalossa siinä mielessä, et ne haluaa niitä omia asioitaan ensisijaisesti ajaa... Mutta ei mitenkään rumasti minusta”* tai *”ei ainakaan sillain et se jotenkin potkis muita osapuolia nilkoille.”* Strategisen toiminnan ilmenemistä Pirkanmaan liiton ja seutukuntien keskinäisessä yhteistyössä hälventää osaltaan se, että haastateltavat kokivat – kuten on jo aiemmin todettu – toimijoiden kehittämisroolit melko selkeiksi ja toimiviksi eikä mitenkään ristiriitaisiksi tai päällekkäisiksi. Kun toimijoiden kehittämisenäkemykset eivät ole toisiaan vastaan eivätkä ne uhkaa toisten toiminnan puitteita, ei synny tarvetta ajaa omia päämääriään toisten tavoitteiden jyräämisen kustannuksella. *”Toki jokainen seutu määrittelee omat tarpeensa, mutta ei ole paljon sellaista, että seutujen näkemykset olisivat jotenkin toisiaan vastaan.”*

Strateginen ja menestysuuntautunut toiminta voi ilmetä omien intressien edistämisen lisäksi myös toimijoiden välisenä kilpailuna joko samoista resursseista, *”erityisesti hankerahoituksen suhteen on täysi kilpailutilanne”* tai vaikutusvallasta määrittää kehittämistoiminnan linjauksista, *”lisäksi suojellaan vahvasti vain niitä omia ajatuksia”*. Tämänkään osalta haastateltavat eivät kuvaisi seutukuntien ja maakunnan liiton keskinäistä kehittämistoimintaa

erityisen strategiseksi toimijoiden pyrkimysten suhteen. Jokainen toimija ”*huutaa luonnollisesti omien tarpeidensa perään*”, mutta kukaan ei aja muiden yli törkeästi edistääkseen omia tarkoitusperiään. Myös Pirkanmaan koheesioselvitys 2004 (Pirkanmaan liitto 2004, 12) toteaa, että Pirkanmaan sisällä kilpailu on tosiasia ja esimerkiksi seutukuntien välillä käydään kilpailua voimavaroista. Viime vuosina tätä kilpailua on lähes poikkeuksetta käyty kuitenkin reilun pelin hengessä, eikä merkittäviä esimerkkejä kilpailijoiden kampittamisesta tai muusta epäreilusta toiminnasta ole juuri esiintynyt. Kehittämisyölyymien ja erilaisten mittakaavojenkin suhteen valintoja on tehtävä, mikä saattaa vaikuttaa tiettyjen kehittämisenäkemyksen hallitsevuudelta, mutta tämänkään ei koeta tapahtuvan toisia toimijoita suosien ja toisia hylkien. ”*Tää on vähä tällaista tasapainottelua. Toisaalta pitäis kaikki ottaa huomioon, mut toisaalta pitää tehdä myös valintoja.*”

Sen sijaan haastateltavat näkivät kilpailuasetelman olevan huomattavasti selkeämpi seutujen sisällä kuntien keskinäisessä toiminnassa, jossa omien reviirien suojeleminen ja valtapelit koettiin huomattavasti yleisimmiksi. Esiin nousi myös maakunnan liiton ja TE-keskuksen välinen ”kissahiirileikki”, joka saa ajoittain kilpailun ja roolikamppailun piirteitä. Kentällä kaivattaisiinkin selkeämpää aluehallintoviranomaisten ja liiton tehtävänjakoa, johon juuri aiemmin mainittu ALKU –hanke pyrkii etsimään työkaluja ja toimintamalleja. Eräänlaista valtakamppailua koetaan myös käytävän Tampereen ja Pirkanmaan liiton välillä siitä, kumpi edustaa Pirkanmaata ja ottaa selkeämmin maakuntaa luotsaavan roolin.

Seutukuntien välistä kilpailua ei suuremmassa määrin esiinny haastateltavien mukaan, koska etenkin ”*reunaseutujen välillä on yhteinen intressi vahtia taikka huolehtia siitä, että tää kehittämistyö ja panokset kohdistuvat myös reuna-alueille*”. Toisaalta tämä aiheuttaa sen, että kaikki seudut kokevat pääsyn kiinni Tampereen kaupunkiseudun kasvuun hyvinkin tärkeäksi, jolloin kilpailun elementtejä seututoimijoiden välille saattaa syntyä: ”*eli just semmonen kisa kuka pääsee keskusseutuun kiinnittymään ja niin kuin linkittymään, niin se on aina välillä raakaakin ja kovaa tietyllä lailla.*” Yleisesti ottaen toimijoiden valintoja tai linjauksia ei koettu kuitenkaan millään tavoin uhkaksi omalle toiminnalle. Oman reviirin vartiointia koettiin syntyvän enemmänkin suurten muutosten, kuten kuntaliitosten ja ohjelmakausien vaihtumisen, yhteydessä.

## *Yhteistyön yhteisymmärryssuuntautuneisuus*

Yhteisymmärryssuuntautuneen kommunikatiivisen toiminnan onnistumiselle Habermas (1984, 307) mainitsee kolme perusedellytystä: a) ilmaisun pitää olla normatiiviseen kontekstiin sopiva, jotta osapuolten intersubjektiivista suhdetta voidaan pitää legitiiminä, b) kommunikaation tulee perustua totuuteen, jotta osapuolet voivat jakaa tiedon ja ymmärtää sen samalla tavalla sekä c) asia tulee ilmaista totuudenmukaisesti, jotta kuulijalle välittyvät toisen osapuolen uskomukset, aikomukset, tuntemukset ja toiveet. Jos edellämainitut perusedellytykset eivät täyty, on kommunikaatio vääristynyttä ja toiminta muuttuu strategiseksi.

*”Kyllä se pitää mahdollisimman aidosti olla sellainen yhteinen näkemys et se toimisi.”* Kuten Habermas ja eräs haastateltava edellä toteavat, yhteisymmärryssuuntautuneen kommunikatiivisen toiminnan onnistumisen edellytyksenä on, että yhteiset maakunnan kehittämisen linjaukset laaditaan yhteisen tilanteenmäärittelyn ja tasa-arvoisen argumentoinnin kautta. Watson (2003, 395) esittää kommunikatiivisen toiminnan teorian mukaisesti, että yhteiset suunnitelmat ja päätökset pitäisi valmistella neuvotteluprosessin kautta, jossa kaikki asianosaiset ovat paikalla ja jossa mukaudutaan tiettyihin yhteisiin sääntöihin osallistumisen reiluudesta, tasa-arvosta ja valtuuttavuudesta. Tällöin suunnittelun tavoitteista on mahdollisuus päästä yhteisymmärrykseen ja toimijoiden välinen hajaannus on estettävissä.

Pirkanmaalla maakunnan liiton ja seutukuntien keskinäinen yhteistyö on haastateltavien mukaan menestyssuuntautuneen kilpailuasetelman sijaan enemmän yhteisymmärryssuuntautunutta, koska yhteisen ja avoimen keskustelun pohjalta tunnistetaan yhteisiä ongelmia ja kehitettäviä asiakokonaisuuksia: *”en mä ainakaan tällä seudulla ole kokenut että meitä olis ihan hirveesti niin kuin... et kaikki mitä me oltais haluttu tehdä oltais heitetty suoraan johonki roskakoppaan. Et kyl ne (seudun näkemykset) on otettu hyvin huomioon.”* Kehittämistoiminnan ohjaajana liiton koetaankin onnistuneen hyvin. *”Mun mielestä Pirkanmaan liitto on kyllä hyvin avoin ja demokraattinen organisaatio. Että kyllä siellä niin ku aidosti tehdään tätä ohjelmatyötä niin, että keskustellaan ja tehdään kompromisseja.”* Habermas (1984, 286) puhuu tässä yhteydessä juuri yhteistoiminnan harmonisoinnista yhteisen tilanteenmäärittelyn kautta.

Tärkeäksi koetaan erityisesti se, että myös pienempien seutujen tarpeita ymmärretään eikä niitä jätetä huomioimatta. Healey (1992, 152) toteaaakin, että kommunikoivat ryhmät saattavat toimia erilaisissa merkitysjärjestelmissä (systems of meaning), jolloin oma viitekehysemme saattaa tulkita toisen sanat, lauseet, ilmaisut ja tavoitteet hyvinkin erilalla kuin toinen alunperin tarkoitti. Maakunnan kehittämistoimintaa yhteensovitettaessa osapuolten näkemysten ja tarpeiden kuulemisen ja ymmärtämisen tärkeys korostuu. Haastateltavat uskoivatkin, että pääpiirteissään kaikkien näkökulmia on huomioitu toimintaa koordinoivassa liitossa varsin onnistuneesti, *”kyllä ehdottomasti Pirkanmaan liitto hoitaa näiden muidenkin vähäväkisten seutujen edunvalvontaa vähintään yhtä hyvin kuin keskuseudunkin”*. Myös Anttiroiko ym. (2007, 165) toteavat Healeyn ajatusta seurailleen, että pluralistisessa toimintaympäristössä hallintasuhteiden muodostuminen edellyttää eri osapuolilta yhteisymmärryksen tai ns. neuvotellun järjestyksen tapauskohtaista löytymistä tilanteissa, joita usein leimaavat erilaiset tavoitteet ja toimintakulttuurit.

Kommunikatiivisen toiminnan ehtojen täytyminen edellyttää myös, etteivät valta-asetelmat määrittele valittuja toiminnan linjauksia: toimijoiden ja heidän argumenttiansa tulisi olla tasa-arvoisia, jolloin rationaalista toimintaa ja valintoja määrittävät argumentit, joista toimijat pääsevät yhteisymmärrykseen. Tällöin toiminta perustuu yhteiseen tilanteenmäärittelyyn. Dryzeikin (1987, 433–434) mukaan habermasilainen kommunikatiivinen rationaalisuus pyrkii juuri tähän; sosiaalisen kanssakäymisen vapautumiseen dominoinnista (vallankäyttö), toimijoiden strategisesta käyttäytymisestä ja petoksesta. Pirkanmaalla liiton ja seutukuntien välisessä vuoropuhelussa ei näyttäisi esiintyvän tällaisia rajoitteita, *”täällä toimijat tuntevat toisensa ja tää yhteistyö on hyvin toimivaa siinä mielessä, että täällä ei ole sellaista hierarkiaa eri organisaatioiden välillä”*. Yhteisymmärryksen saavuttamista edesauttavatkin toimijoiden avoimet keskustelusuhdet, toimivat henkilösuhteet ja luottamus.

Pirkanmaan liitto ja seudulliset kehittäjäorganisaatiot näyttäytyvät haastateltaville tasa-arvoisina sekä kykenevinä tekemään sekä kyseenalaistamaan toistensa argumentteja. Lisäksi he kokevat, että asianomaisten toimijoiden välillä ei ole minkäänlaisia osallistumisen rajoitteita. Pirkanmaan liiton ja seutujen toimintaa määrääväksi tekijäksi nouseekin hyvä argumentti, jolloin Dryzeikin (eml.) mukaisesti valittujen kehittämislinjausten argumenttien totuudenmukaisuutta voidaan edelleen edistää empiirisillä kuvauksilla, selityksillä ja normatiivisten päätösten oikeellisuuden harkinnalla. Tällainen kommunikatiivisen

rationaalisuuden ohjaama yhteistyö luo legitimaatiota maakunnan kehittämislinjauksille sekä luo myös hedelmälliset olosuhteet maakunnallisen koheesion vahvistumiselle.

Yksi keskeisimmistä Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teorian kriitikoista on Bent Flyvbjerg, joka teoksessaan *Rationality and Power* (1998) tarkastelee valtasuhteiden määrittävää asemaa suunnittelussa ja politiikassa. Flyvbjergin (1998, 232) mukaan hänen tutkimansa Aalborgin projekti osoitti, että suunnittelussa ”rationaalisuus alistuu vallan tahtoon”. Kehittämistoimintaa ei käytännössä ohjaa yhteisen tilanteenmäärittelyn sekä vapaan ja tasa-arvoisen argumentaation kautta saavutettu yhteisymmärrys vaan pikemminkin valtakolitioiden tahto. Kommunikatiivisen toiminnan teorian ideaalit suunnittelutilanteet näyttäytyvätkin Flyvbjergille sinisilmäisinä ja käytännön todellisuudesta irrallisina; käytännössä poliittiset ratkaisut on tehty jo ennen yhteisiä selvityksiä. Rationaalista ei ole se, mistä saavutetaan yhteisymmärrys osapuolten välisessä kommunikaatioprosessissa, vaan se mistä saadaan lihaksia suunnitelmien ja näkökulmien ympärille kulissien takana.

Kuten aiemmin on mainittu, haastateltavat kokivat pääasiassa, että kehittämisen toimenpidelinjauksia Pirkanmaalla on määritelty seutulähtöisesti. Kehittämisen painopisteitä ei ole määritelty yksiselitteisesti jonkin toimijan tai koalition mukaan vaan tasapuolisen keskustelun kautta ja yhteisymmärryksessä. Flyvbjergin ajatukset saivat kuitenkin osittain vastakaikua myös haastateltavilta: *”välillä ärsyttää se et niin ku et sieltä Tampereen seudulta tulee niin voimakkaasti osa niistä signaaleista niihin isoihin suunnitelmiin... välillä ehkä toivois, et pienemmilläkin seuduilla olis sitä äänivaltaa enemmän.”*

Haastateltavat kokivat kuitenkin, että Pirkanmaalla vaikutusvalta maakunnallisista toimenpidelinjauksista ei ole keskittynyt ainoastaan Tampereen seudulle. Sen painoarvo maakunnallisten kehittämislinjausten ohjaajana koetaan pääasiassa oikeutetuksi ja perustelluksi maakunnan veturin rooliksi, eikä sitä koeta uhkana muiden näkemysten kuuluvuudelle. *”Tiettyyn mittaan Tampereen seutu on onnistunut tunnistamaan kehittämisvastuun koko maakunnan kehittämisessä eikä tämän suhteen ole toiminut mun mielestäni mitenkään epäeettisesti.”* Tampereen seutua moitittiin enemmänkin passiivisuudesta ja avoimuuden puutteesta vuorovaikutuksen suhteen – ei vaikutusvallan kahmimisesta. Etenkin kehittämisohjelmien toteutuspuolella sen painoarvoa korostetaan, *”ainahan se voima ja massa vähän jyllää ja tottakai nyt isot ovat tasa-arvoisempia kuin pienet tässä mielessä”*. Maakuntaa ja seutuja koskevat kehittämisspätökset koetaan tehtävän

yhteisen tilanteenmäärittelyn pohjalta ja reunaseutuja ylläpidetään, elvytetään ja tuetaan tasapuolisesti, *”toistaiseksi kuitenkin mun mielestä on ihan hyvin huomioitu tää muikin Pirkanmaa näissä erilaisissa selvityksissä ja ohjelmissa”*.

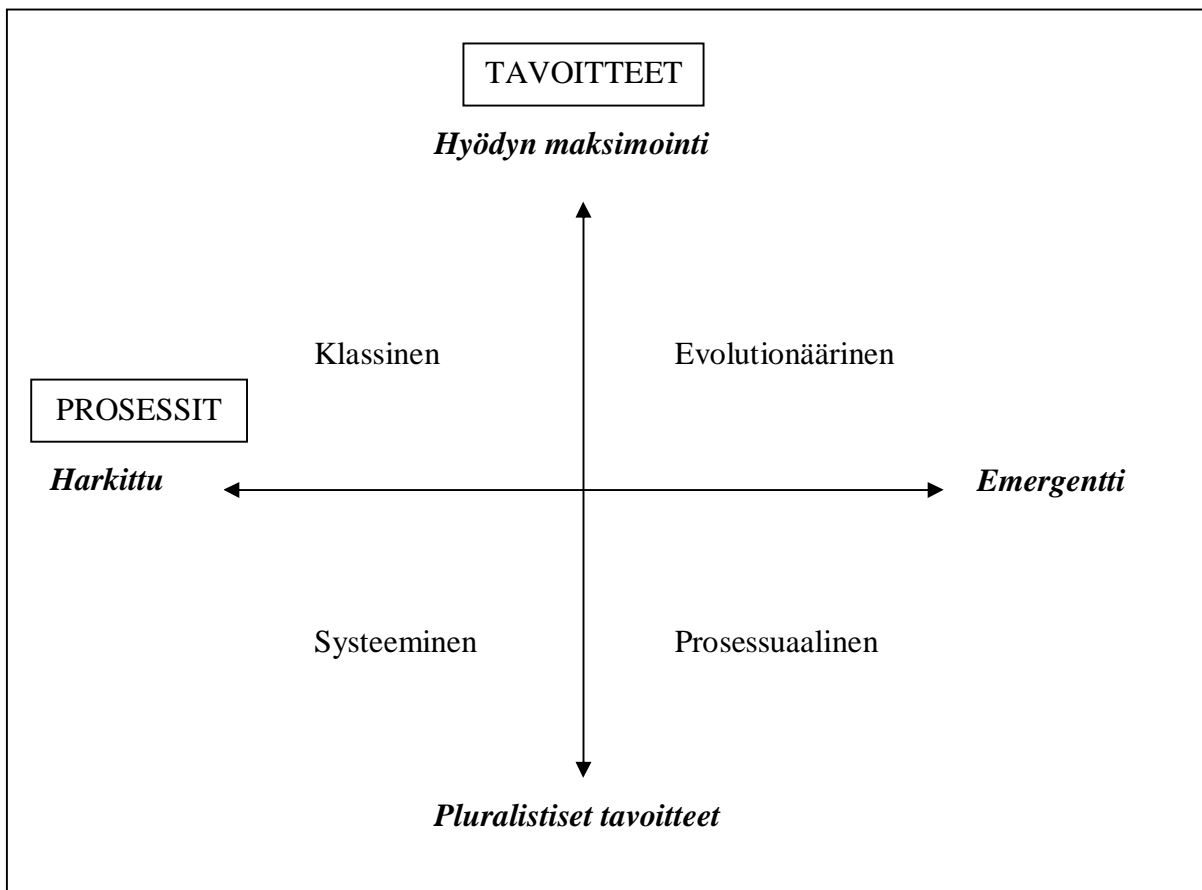
Liitossa koetaan seudulliset moninaiset näkemykset erittäin tärkeiksi ja niitä halutaan kuulla vaikka ne eivät aina istuisikaan teemoihin, joita liitossa on laadittu ja sovittu. Myös seuduilla uskotaan, että erilaiset kehittämissä näkemykset tunnustetaan ja tunnistetaan liitossa, kun kehittämisen linjauksia on yhteensovitettu maakunnalliseen viitekehykseen. Toisaalta on myös mainittava, että yhteisymmärryssuuntautuneen toiminnan ideaalin vastaisesti kehittämisen rahoittajilla on merkittävä rooli yhteisen kehittämissä näkemyksen muodostamisessa. Tällöin rahoittajien intressit määrittävät helposti valittuja toimenpiteitä ja moninaiset näkökulmat unohdetaan: *”kyllähän sitä aina sanotaan hienosti, että kaikki mahdolliset näkemykset ovat tervetulleita, mutta sitten kun aletaan raa’asti pistämään euroja pöytään, niin tietyt näkemykset on se tietty punainen linja jota kuljetaan. Siinä vaiheessa ummistetaan silmät muilta ajatuksilta.”* Flyvbjergin (1998) ajatuksien mukaisesti kehittämissä ohjelmien ja –linjauksien yhteensovittamistoiminnan voidaan siis tulkita osittain ”alistuvan vallan tahtoon” Pirkanmaalla – ainakin rahoittajien tahdon ominaisuudessa. Rahoittajilta toivotaankin enemmän kentän näkemyksien ymmärtämistä ja joustavuutta.

## **7. Kokonaiskuvaa kartoittamassa – Pirkanmaan aluekehityskentän näyttäytyminen liiton ja seutujen keskinäisen yhteistyön suhteen**

### 7.1. Erilaisia lähestymistapoja maakunnallisten strategioiden laadintaan

Ohjelmallinen ja kehittäjätoimijoiden kumppanuutta korostava aluepolitiikka ja -kehittäminen edellyttävät suunnittelulta uutta lähestymistapaa alueiden strategiselle kehittämiselle, koska perinteiset hierarkiset suunnittelujärjestelmät eivät enää kykene vastaamaan monitasoisen hallintajärjestelmän sekä dynaamisen toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin. Pyrkimys on hallita ja koordinoita tätä hajanaista ja monimutkaista kehittäjäorganisaatioiden toimijakenttää yhteisillä alueellisilla strategioilla ja ohjelmilla. Näin päädytään kysymään sitä, mistä lähtökohdista ja millaisella strategisella suunnittelulla hajanainen toimijakenttä voidaan pitää koossa (Sotarauta 1996b, 2).

Whittington (1997, 10–41) jakaa erilaiset lähestymistavat strategiaan suunnittelun tavoitteiden ja prosessien luonteen suhteen. Hän puhuu klassisesta, evolutionäärisestä, prosessuaalisesta ja systeemisestä tavasta lähestyä strategiaa. Tämän Whittingtonin yksinkertaisen jaottelun kautta voidaan tarkastella myös Pirkanmaan liiton ja seutujen välisiä yhteistyösuhteita ja kehittämisenäkemyksien integroinnin onnistumista yhteisiksi strategioiksi. Maakunnallisten strategioiden yhteensovittamista voidaan Whittingtonin jaottelun mukaisesti tarkastella sen pohjalta, onko toimijoiden välisessä yhteistyössä hallitsevampana kehittämisen tavoitteiden suhteen kehittäjäorganisaatioiden oman edun tavoittelu ja pyrkimys hyödyn maksimoimiseen vai pluralististen näkökulmien pohjalta laaditut yhteiset kehittämisen linjaukset. Lisäksi jaottelun avulla voidaan tarkastella, miten erilaiset lähestymistavat suhtautuvat kehittäjätoimijoiden moninaisiin kehittämisenäkemyksiin ja maakunnan kehityksen muutoksiin. (Kuva 4.)



Kuva 4. Erilaiset lähestymistavat strategiaan ja suunnitteluun (Whittington 1997, 3 mukaan).

Klassinen lähestymistapa strategiaan on hallitsevin tapa strategisessa ajattelussa ja suunnittelussa. Klassinen strateginen suunnittelu on menestyssuuntautunutta ja sen ylimpänä tavoitteena on hyödyn/voiton tavoittelu. Rationaalinen suunnittelu on keino saavuttaa tämä



tavoite. Tämän vuoksi suunnittelu on hyvin harkittua, analyttistä ja laskelmoivaa. (Whittington 1997, 11–17.) Suunnittelu tapahtuu hierarkisten rakenteiden kautta ja on keskittynyt ylimmälle johdolle, jolloin vuoropuhelu muiden toimijoiden kanssa on vähäistä. Sotaraudan (1996a, 175) mukaan klassisen lähestymistavan tavoitteena on toimintaympäristön epävarmuuden poistaminen ja hallinta objektiivisilla analyyseillä sekä tarkasti ennalta määritellyillä toimenpiteillä. Klassinen strategianäkemyks kokeekin moninaiset ja haastavat kehittämisenäkemykset uhkaksi kokonaisuuden hallinnalle.

Whittingtonin (1997, 17–22) mukaan evolutionäärisen lähestymistavan tavoitteena on myös hyödyn maksimointi, mutta se ei usko rationaaliin analyyseihin näiden tavoitteiden saavuttamisessa. Markkinat valitsevat parhaat toimijat, jotka selviytyvät kilpailussa toisia vastaan. Tämän vuoksi evolutionäärinen suunnittelu ei usko rationaalisesti harkittuihin strategiaprosesseihin vaan se keskittyy, toimintaympäristön emergenttien prosessien vuoksi, tilannekohtaisesti muuttuviin strategioihin. Sotaraudan (1996a, 177) mukaisesti kilpailijat pystyvät tarpeen vaatiessa omaksumaankin tehokkaan kilpailustrategian.

Prosessuaalinen suunnittelunäkökulma ei myöskään usko harkittujen rationaalisten suunnitelmien kykyyn saavuttaa tarkasti määriteltyjä tavoitteita, jotka perustuvat hyödyn maksimointiin. Suunnittelu nähdään enemmänkin kompromissien tekemisenä moninaisten intressien värityksessä toimintaympäristössä, jolloin myös toiminnan tavoitekaan ei voi enää näyttäytyä yksipuolisena hyödyn tavoitteluna vaan pikemminkin tilannekohtaisesti muuttuvana. Strategia on täten poliittisen kompromissin tuote, ei arvio hyödyn maksimoinnista (Whittington 1997, 24). Prosessuaalinen lähestymistapa omaksuu tällöin myös maakunnallisen kehittämissuunnitelman moninaisuuden ja dynaamisuuden paremmin kuin klassinen lähestymistapa. Prosessuaalinen lähestymistapa maakunnallisessa kehittämisessä on vahvasti riippuvainen toimijoiden välisistä kommunikaatio- ja neuvotteluprosesseista sekä aiemmista kokemuksista oppimisesta.

Whittington (1997, 28) esittää, että systeeminen lähestymistapa uskoo klassisen lähestymistavan mukaisesti rationaalisen suunnittelun kykyyn suunnitella harkitusti tulevaa ja toimia tätä kautta tehokkaasti ympäristössään. Se ei kuitenkaan jaa klassista näkemystä toiminnan tavoitteiden suhteen, koska systeeminen ajattelutapa näkee strategioiden ja suunnitelmien perimmäisen rationaalisuuden olevan riippuvainen kulloisestakin sosiaalisesta kontekstista. Päätöksentekijät eivät ole ainoastaan liiketoiminnallisesti laskelmoivia yksilöitä

vaan tiiviisti sosiaaliseen järjestelmään juurtuneita toimijoita. Klassiselle lähestymistavalle irrationaalisenä näyttäytyvä toiminta voi olla täysin rationaalista systeemiselle lähestymistavalle, jos se täyttää paikallisen sosiaalisen kontekstin kriteerit.

Whittington liittää systeemisen lähestymistavan strategiaan lähinnä eri kulttuurien ja eri maiden näkökulmasta, mutta systeeminen lähestymistapa liittyy hyvin yksinkertaisella mutta perustavalla tavalla myös kuntiin. Olosuhteet, kuntalaiset, luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat erilaisia eri kunnissa. Sosiaaliset verkostot eroavat toisistaan. (Sotarauta 1996a, 176.) Systeeminen lähestymistapa maakunnalliseen kehittämiseen tunnistaa ja huomioi seutujen erityispiirteet ja erilaiset tarpeet; se hyväksyy maakunnan kehittämisenäkemyksen moninaisuuden ja kompleksisuuden yhteisten strategioiden taustalla. Systeemisen ajattelutavan omaksumisen voidaan ymmärtää helpottavan maakunnan kehittämissuunnitelmien yhteensovittamisprosessia ja tätä kautta edesauttavan onnistuneen maakuntasuunnitelman laadintaa.

## 7.2. Kehittämiskulttuuri Pirkanmaan liiton ja seutukuntien keskinäisessä yhteistyössä

Whittingtonin (1997) jaottelun avulla voidaan tarkastella myös millainen kehittämiskulttuuri on hallitsevana maakunnan liiton ja seutukuntien suunnittelu-, ohjelma- ja strategiatyön taustalla. Kun tarkastellaan Pirkanmaan liiton ja seudullisten kehittäjäorganisaatioiden välisiä suunnittelu- ja ohjelmaprosesseja, voidaan todeta, että Pirkanmaalla *”löytyy yhteinen sävel kehittämiseen hyvin”* ja *”maakunnan kehittämisen toimintakulttuuri on terve”*. Haastateltavien näkemyksien mukaan kehittämistoiminnan yhteensovittamisessa painottuikin prosessuaaliselle lähestymistavalle tyypilliset organisaatioiden väliset toimivat vuoropuhelusuhteet ja valmius kompromisseihin yhteisistä tavoitteista. Tällaiset suunnitteluprosessit ovat myös kommunikatiivisten suunnitteluihanteiden mukaisia. Habermasilainen kommunikatiivinen suunnittelu viittaa osallistumistilanteeseen, jossa suunnittelun tavoitteita ja päämääriä pyritään määrittelemään yhdessä käydyn keskustelun pohjalta (Puustinen 2003, 41).

Pirkanmaan liiton ja seutujen yhteistyö on orientoitunut itse alueiden kehittämiseen riitojen selvittelyn ja kilpailun sijaan. Tämä johtuu haastateltavien mukaan ensinnäkin siitä, että Pirkanmaalla kehittäjäkenttä on melko vakiintunut. Liiton ja seutujen yhteyshenkilöt tuntevat toisensa hyvin ja yhteistyösuhteet ovat tiivistyneet ajan myötä. Luottamus- ja

kumppanuuspääoma ovat lisääntyneet, mikä on omiaan edistämään yhteisiin kehittämislinjauksiin sitoutumista ja toiminnan yhteensovittamista. Tämän suhteen Pirkanmaan liiton ja seutujen välisen yhteistyön taustalla ei suuremmissa määrin ole havaittavissa evolutionäärisen suunnitteluajattelun ja strategisen menestyssuuntautuneen toiminnan piirteitä, joiden lähtökohtana on selviytyminen ja kilpailu toisia vastaan.

Vuorovaikutus ja yhteisymmärrykseen tähtäävä kehittämistoiminta on huomattavasti helpompaa, kun toimijat tuntevat toisensa henkilötasolla, eikä yhteistyötä jarruta muodolliset yhteistyösuhteet ja erilaiset rooli- tai hierarkia-asetelmat: *”Pirkanmaalla on hyvä tällainen yhteistyön ja keskustelun kulttuuri. Mun mielestä täällä pystytään puhumaan aika paljon asioista eikä siinä ole mitään arvovalta- tai kompensatiokysymyksiä. Se on sellaista rentoa ja välitöntä.”* Tällaisilla vakiintuneilla kommunikatiivisilla prosesseilla on positiivinen vaikutus uuden informaation tuottamiselle. Kuten Virkkala (2000, 31) asian mainitsee: *”Alueelliset toimijat oppivat ja kehittyvät ohjelmatyössä, luodessaan strategioita ja toteuttaessaan ohjelmia. Oppia voi paitsi omista kokemuksista myös muiden kokemuksista ja käytännöistä.”* Toimijoiden yhteistyötä arvioitaessa prosessuaalisen kehittämisenäkemyksen voidaan nähdä olevan Pirkanmaalla klassista strategista suunnittelua hallitsevampi, koska hierarkisten yhteistyösuhteiden sijaan korostuvat vakiintuneet, tasa-arvoiset sekä toimivat neuvottelu- ja kommunikaatioprosessit, joiden kokemuksista oppiminen on parantanut yhteistyösuhteita.

Katajamäki (1998, 7–8) mainitsee, että kommunikatiivisen suunnittelun lähtökohtana on todellisuus, jota eletään yhdessä, mutta toisistaan poikkeavilla tavoilla. Tavoitteena on saada toimijoiden erilaiset elämämaailmat kohtaamaan, ymmärtämään toistensa erilaisuutta. Tämä liittyy myös Whittingtonin (1997) strategian systeemiseen lähestymistapaan. Pirkanmaan kehittämiskulttuurin taustalla voidaan nähdä paljon suunnittelun systeemisen ja kommunikatiivisen lähestymistavan ominaisuuksia, jotka korostavat osapuolten paikallisten sosiaalisten kontekstien ja erityispiirteiden tunnistamista. Maakunnalliset kehittämislinjaukset nousevat Pirkanmaalla seuduilta, jolloin toisistaan poikkeavat seudulliset kehittämislogiikat, toimintatavat ja toimintaympäristöt on huomioitu suunnittelun yhteensovittamisessa. Lisäksi kehittämistoiminta ei määräydy liiaksi klassisen strategisen suunnittelun staattisten ja byrokraattisten hierarkiarakenteiden mukaan: *”se prosessi toimii niin kuin vahvasti mun mielestä, et se on alhaalta ylös ohjautuvaa.”*

Healey (1992, 142–163) korostaakin, että nykyisenlaisessa pluralistisessa yhteiskunnassa meidän tulisi siirtää suunnittelunäkökulmaa individualistisesta subjekti-objekti –järkeilystä kohti intersubjektiivista kommunikaatioprosessia. Tällaista lähestymistapaa tarvitaan, kun eletään yhdessä, mutta erilaisilla jaetussa ajassa ja paikassa sekä, kun etsimme keinoja päästä sopimukseen yhteisten asioiden hoitamisesta. Tällöin oikea tieto ja oikeat toimintaperiaatteet muodostuvat yhteisön jäsenten interkommunikatiivisessa prosessissa: oikeat ja hyvät toimenpiteet ovat niitä, joista päästään yhteisymmärrykseen. Intersubjektiivinen päätöksenteko legitimoii yhteisten asioiden hoitamista, toisin kuin asiantuntijakeskeinen subjekti-objekti –järkeily.

Haastateltavat uskovat myös, että Pirkanmaalla on tietynlaista samanhenkisyttä, eikä liiton ja seutujen keskinäisessä toiminnassa koeta esiintyvän konfliktiherkkyttä, *”hyvää on mun mielestä se, että täällä ei ole minkäänlaisia rakenteellisia jännitteitä eri osapuolten välillä. Täällä niin ku periaatteessa kaikki tulee juttuun keskenään... ei meillä ole täällä sellaista et, jos esimerkiksi yhdelle kumartaa niin toiselle pyllistää”*. Lisäksi koetaan, että seudullisessa kehittämisessä on ollut aitoa kiinnostusta koko maakunnan kehittämistä kohtaan; *”mä oon kokenut sen sillain, että Pirkanmaalla on tällainen tietty identiteetti ja tahto tehdä maakunnan eteen töitä.”* Tämä voi johtua maakunnan positiivisena jatkuneesta kehityksestä sekä Pirkanmaan vahvoista ja selvistä toiminnallis-taloudellisista siteistä.

Voidaan perustellusti todeta, että Pirkanmaan kohdalla kehittämisasetelma on niin selvä, että myös koko maakunnan kehittämisenäkemys saattaa olla yhtenäisempi kuin esimerkiksi muilla maakunnilla, *”olen katsonut muitakin maakuntia läheltä ja kyllä Pirkanmaalla homma toimii”*. Pirkanmaalla on valtakunnallisesti merkittävä ja vahva kaupunkikeskus, joka vetää koko maakunnan kehitystä eteenpäin. Tämän vuoksi Pirkanmaalla ei esiinny reviirien puolustamista tai kilpailua seutujen kesken, kun tasavahvat kaupunkikeskukset eivät hae asemaansa maakunnan sisällä.

Haastattelujen perusteella voidaan todeta, että Pirkanmaalla kehittämis- ja suunnittelunäkemyksen yhteensovittamisen taustalla on hallitsevampana aiemmin esitelty Sotaraudan (1996b) prosessia ja kommunikatiivisuutta korostava suunnittelunäkemys sekä Healeyn (1997) ajatus interaktiivisesta suunnittelusta. Nämä liittyvät oleellisesti myös Whittingtonin (1997) systemiseen ja prosessuaaliseen lähestymistapaan strategioiden laadinnassa. Kaikki em. korostavat toimijoiden yhteentulemista, yhteisymmärryksen ja

luottamuksen rakentamista sekä toimijoiden erilaisten kehittämisenäkemyksien hyväksymistä. Nämä liittyvät oleellisesti myös tutkimuksessa tarkasteltujen strategisten asiakirjojen tyyppillisiin normatiivisiin linjauksiin toimijoiden välisestä hyvästä yhteistyöstä.

Toimijoiden välinen kehittämiskulttuuri näyttäytyy yhteistyön osalta kommunikatiivisena. Toisin sanoen Pirkanmaalla on huomioitu hyvin maakunnallisten kehittämistarpeiden pluralistisuus ja ne on onnistuttu yhteensovittamaan ainakin strategioiden ja suunnitelmien tasolla hyvin. Toimijoiden välisessä yhteistyössä esiintyy kuitenkin välttämättä myös klassisen strategisen suunnittelun piirteitä, etenkin liiton viranomaisohjauksen muodossa; *”liitto tietysti toteuttaa sitä lakisääteistä rooliaan.”* Pääasiassa kehittämistoiminnan yhteensovittaminen Pirkanmaalla perustuu kuitenkin vahvasti kommunikatiivisten prosessien kautta tapahtuvaan yhteiseen tilanteenmäärittelyyn ja intressien tunnistamiseen. Pirkanmaan liiton ja seutukuntien keskinäisessä kehittämistyössä näyttäisikin hallitsevan hyvin yhteisymmärrysuuntautunut kehittämiskulttuuri, joka huomioi toimijoiden moninaisuutta ja erilaisia kehittämisen todellisuuksia.

### 7.3. Pirkanmaan kehittämiskenttä – fragmentoitunut vai yhtenäinen?

Maakuntien liitot ja seudut ovat nykyisessä alueiden kehittämissysteemissä merkittäviä yleiskehittäjiä, joilta odotetaan keskinäistä koordinaatiota ja kehittämissuunnitelmien yhteensovittamista. Niiden strategiat ja suunnitelmat voivat kuitenkin näyttäytyä klassisina ja yhteistyö strategisena, jolloin osapuolet pyrkivät vaikuttamaan toistensa päätöksiin ja toimiin, jotta omat tavoitteet ja intressit saavutettaisiin tehokkaammin. Alueellisten strategioiden tulisi ohjata useiden organisaatioiden toimintaa, mutta käytännössä näyttää siltä, että eri organisaatiot osallistuvat strategioiden laadintaan varmistaakseen oman organisaation ja sen taustaryhmän ajatusten mukaantulon ohjelmaan, ja siten turvatakseen omaa reviiriään sekä nähdäkseen mitä ajatuksia strategioiden laadinnasta vastaavassa organisaatiossa ja muissa sidosryhmissä on pinnalla (Sotarauta 1996b, 10). Maakunnallisen kehittämisen ideaalin kannalta olisi parhainta, jos yhteistyö olisi luonteeltaan enemmän kommunikatiivista ja strategiat luonteeltaan prosessuaalisia ja systeemisiä. Tällöin toiminnassa painottuisi suunnitelmien harmonisointi ja yhtymäkohtien etsiminen yhteisen kommunikatiivisen prosessin kautta.

Haastatteluissa muutamaan otteeseen esiintynyt lausahdus, *”Tampere tulee toimeen ilman Pirkanmaata, mutta Pirkanmaa ei tule toimeen ilman Tamperetta”*, kuvastaa hyvin Tampereen kaupunkiseudun hallitsevaa asemaa Pirkanmaan maakunnassa. Haastateltavat kokevat kautta linjan Tampereen seudun rooliksi toimimisen maakunnan veturina ja sydämenä, jonka hyvinvoinnista myös koko Pirkanmaa on riippuvainen. Tampere *”toimii sellaisena maakunnan majakkana”*. Keskusseudun aseman vahvistaminen on koko maakunnan kehittämisen ydinasia, eikä sitä koeta muiden seutujen toimintapuitteita uhkaavana toimintana. *”Ei kukaan pysty sitä kiistämään, niin ku Tampereen tällaista vetovoimaa ja veturiasemaa. Se on aika monissa foorumeissa tunnustettu ja tunnustettu.”* Pirkanmaan kehittämiskenttä onkin hyvin selkeä ja kyseenalaistamaton Tampereen seudun veturiaseman suhteen.

Keskusseudun ja muiden Pirkanmaan seutujen mittakaava- ja kehittämisen logiikan erojen vuoksi haastateltavat myöntävät, että Pirkanmaa on selvästi jakautunut kahteen leiriin: Tampereen kaupunkiseutuun ja muuhun maakuntaan. *”Kyllä varmasti se on jakautunut. Sen (Tampereen) logiikka on niin vahvasti erilainen ja Tampereen kaupunki isona toimijana pystyy niin kuin panostamaan”,* *”no se varmaan tulee ihan luonnollisestikin sellainen asettelu ihan suuruusluokkienkin mukaan.”* Kahtiajako on olemassa, *”selkee tällainen kaupunki-maaseutu –asetelma siinä tietyllä tavalla on”*, mutta haastateltavien näkemysten mukaan ei millään lailla negatiivisessa mielessä. Heidän mielestään asetelma, jossa Tampereen seutua kehitetään eri lähtökohdista kuin muita seutuja, tulee pikemminkin ymmärtää luontaisena kehittämisen perusolettamuksena, *”keskusseudulla on erilaiset tarpeet, erilaiset toimenpiteet ja erilaiset resurssit”*.

Pirkanmaan maakunnan voidaan nähdä siis kahtiajakautuneen keskusseudun ja muun maakunnan kehittämisen näkemysten, mittakaavaerojen ja toimintalogiikkojen suhteen. Tämä liittyy osaltaan toiseen tutkimuskysymykseen, jossa hahmotetaan Pirkanmaan aluekehittämiskentän näyttäytymistä. Voidaanko Pirkanmaan kehittäminen nähdä fragmentoituneena, kun toimijat pelaavat eri ”sarjoissa” sekä toimivat erilaisten toimintaympäristöjen ja kehittämislogiikkojen ohjaamina? Näyttäytyvätkö toimijoiden kehittämisen näkemykset hajanaisina ja onko tällaisessa kehittämissä mahdollista löytää yhtymäkohtia toimijoiden suunnitelmien väliltä?

Nykyinen kumppanuuteen perustuva ohjelmallinen aluepolitiikka perustuu paljon klassiseen strategiseen suunnitteluun, koska se korostaa maakunnallisten toimijoiden sitouttamista yhteisiin strategioihin ja tavoitteisiin. Sotaraudan (1996b, 6) mukaan aluepolitiikka on myös korostanut klassiselle strategialle ominaisia selkeän vision ja alueen painopistealueiden määrittämistä. Klassisissa strategioissa onkin keskitytty lähinnä alueen ominaisuuksien korostamiseen ja strategioita toteuttavien organisaatioiden omat ominaisuudet ovat jääneet toissijaisiksi. Sotarauta jatkaa, että klassisten alueellisten strategioiden taustalla on tällöin ajatus siitä, että laajalla osallistumisella suunnitteluvaiheessa on mahdollista luoda jaettu visio ja edistää kollektiivista kehittämistoimintaa, ohjata eri toimijoiden toimintaa sekä sitouttaa ne alueen kehittämiseen. Kumppanuuden oletetaan tällöin tapahtuvan alueen strategian sisällä.

Klassinen suunnittelunäkemyks korostaa strategioiden aluelähtöisyyttä ja sitä, että niihin sitoutuminen saavutetaan suunnitteluprosessiin osallistumisella. Koska klassisen strategian malli ei aina toimi alueellisessa käytössä, korostuu tarve uudelle strategisen suunnittelun näkökulmalle. Sotarauta (1996b, 12–14) mainitsee tarpeen toimijalähtöiselle kommunikatiiviselle prosessille. Tässä lähestymistavassa sitoutuminen rakentuu eri lähtökohdista: suunnitteluprosessissa luotuihin ajatuksiin ei haeta suoraa sitoutumista, vaan kommunikaatioprosessissa etsitään jatkuvasti sitoutumista edellyttäviä ja mahdollistavia hankkeita, etsitään organisaatioiden intressien väliltä yhtymäkohtia. Kommunikatiivinen strategiaprozessi hyväksyy tällöin pluralistisuuden ja kompleksisuuden alueiden kehittämisen lähtökohdaksi. Kehittämistoiminnan ja suunnittelun ytimessä ovat etenkin kunta-, seutu-, maakunta- ja muiden keskeisten kehittäjäorganisaatioiden omat intressit, näkemykset ja strategiset painotukset.

Kuten Sotarauta (1996a, 289) toteaa, kommunikatiivisella suunnittelulla ei etsitä useille organisaatioille yhteisiä strategioita, vaan huomion kohteena on yhtymäkohtien etsiminen eri organisaatioiden omien strategioiden väliltä. Näin ollen kumppanuus ei tapahdu strategioiden sisällä vaan kehittäjäorganisaatioiden strategioiden välillä. Kun kumppanuus toteutuu strategioiden välillä, hyväksytään moninaisuus sekä siitä nousevat yhteistyömahdollisuudet ja konfliktit. Jos kumppanuus toteutuu strategioiden välillä, strategisen suunnittelun teoreettisia perustoja ja käytännön muotoja etsivä katse kääntyy kohti strategian kommunikatiivisia ja prosessuaalisia piirteitä. (Sotarauta 1996b, 12.) Etenkin Pirkanmaan heterogeenisella kehittämisen kentällä kommunikatiivisuus ja toisten ymmärtäminen kumppanuuksien

luomisessa korostuvat, koska jokainen kehittäjäorganisaatio katsoo strategiaprosessia kuitenkin aina omasta näkökulmastaan.

Volyyymi- ja seutujen erilaisuustekijöiden vuoksi haastateltavat kokevat itsestään selväksi, että seuduilla korostetaan erilaisia kehittämisen painopistealueita. Tampereen seudulla tämä on huippuosaamisen kärkien etsimistä, joilla pärjätään myös kansainvälisillä kentillä. Tähän muilla seuduilla ei ole yksinkertaisesti potentiaalia. Vastakkainasettelua ei siis juurikaan koeta ja keskusseudun kasvun uskotaan jossain määrin heijastuvan myös muille seuduille: *”kyllähän se on niin, että Pirkanmaan vetovoima johtuu Tampereen vetovoimasta. Ja siitä taas sitten meidänkin kunnat pääsee nauttimaan.”*

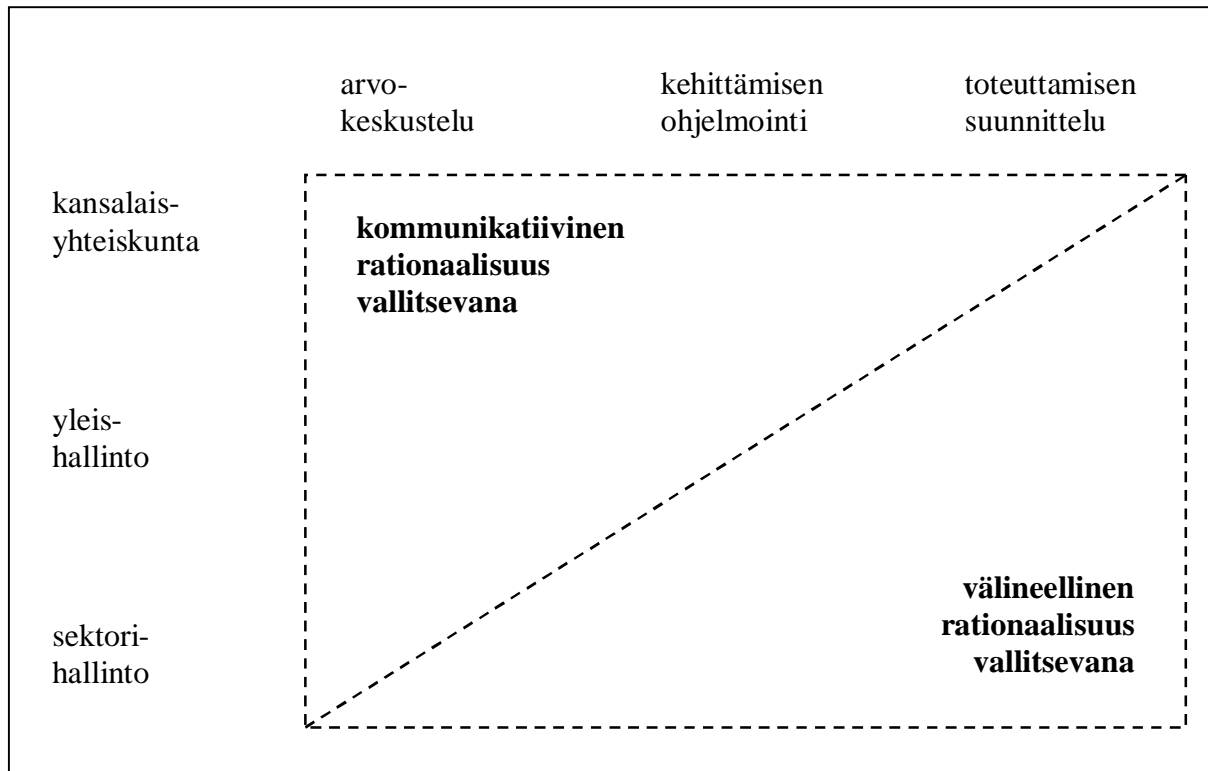
Tampereen merkittävä rooli ja Pirkanmaan maakunnan ”rakenne” kuitenkin luovat Pirkanmaalle yhteistä suuntaa kehittämisen linjauksiin ikään kuin itsestään, *”tietyllä tavalla tää Tampereen suvereeni asema tukee sitä, että se kehittämisenäkemys on saman suuntainen, koska se on ikään kuin se johtotähti joka vie sitä laivuetta eteenpäin”*. Pirkanmaan maakunta hyvin toiminnallis-taloudellisin perustein Tampereen seudun ympärille tiiviisti rakentuneena yhteistoiminta-alueena on vakiintunut ja vahvistunut, mikä osaltaan on edesauttanut maakunnallisen kehittämisenäkemyksen ja yhteisymmärryksen syntymistä. Pirkanmaa on aluekehitykseltään monipuolinen maakunta ja aluerakenteeltaan luja, yksinapainen, pääkaupunkinsa ympärille sen vaikutusalueeksi ajan myötä kasvanut nykyaikainen, toiminnallis-taloudellinen maakunta. Tämä kehitysprosessi jatkuu ja maakunta kiinteytyy entisestään talousalueena. Tulevaisuuden Pirkanmaata on vaikea jakaa aitoihin seutukuntiin. Maakunta on hitsautumassa kompaktiksi kokonaisuudeksi. (Pirkanmaan liitto 2008, 7.)

Toisaalta maakunnan kahtiajakoisuuden ilmenemisen vuoksi, kehittämisen kokonaisnäkemys voidaan ymmärtää hajanaisen ja yhdenmukaisen välimuodoksi. Lisäksi toimijoiden erilaiset toimintalogiikat ja kehittämisen instrumentit synnyttävät väistämättä erilaisia kehittämisenäkemyksiä ja toimintatapoja, *”se on niin kuin käytännön sanelemaa pakkoa vielä tällä hetkellä, että se on tällaista sirpaleittaista kehittämistä”*. Kuitenkin uskotaan, että *”maakunta (Pirkanmaan liitto) on aika hyvin saanut kehittämisen kokonaispaketin aikaiseksi”* ja, että *”kyllä tietenkin jokainen seutu pyrkii nostamaan omia kehittämisen teemoja esiin, mutta kyllä se kokonaiskuva on onnistuttu rakentamaan melko hyvin”*.



Healey (1997) mainitsee erilaiset merkitysjärjestelmät (systems of meaning), kulttuurit, jotka muodostuvat sosiaalisesti ja muuttuvat aktiivisesti. Yhteistä Pirkanmaan kehittämisen visiota hahmoteltaessa olisikin tärkeää ymmärtää, mistä eri osapuolet tulevat ja rakentaa sen pohjalta yhteistä merkitysjärjestelmää sekä yhteisiä toimintatapoja. Toisin sanoen strategioiden laadintaan tarvittaisiin mukaan enemmän Whittingtonin (1997) esiinnostamaa systeemistä ja prosessuaalista näkökulmaa. Suunnittelujärjestelmät eivät kohtaa konflikteja vain ihmisten välillä vaan myös konflikteja kulttuurillisten yhteisöjen välillä, joilla on hyvinkin poikkeavat merkitysjärjestelmät, arvot ja toimintatavat. Tämän vuoksi spatiaaliset suunnitteluprosessit, jotka etsivät konsultaatiota ja yhteistyötä, ovat väistämättä monikulttuurisia. (Healey 1997, 60.)

Pirkanmaan kehittämiskentällä ei varmastikaan esiinny puhtaasti vain kommunikatiivista suunnittelua tai vaihtoehtoisesti klassista strategista suunnittelua. Pirkanmaan liiton ja seutukuntien kumppanuus toteutuu väistämättä paljon maakuntasuunnitelman ja -ohjelman sisällä, mutta kuten on jo aiemmin todettu, suunnitelmissa on myös paljon toimivia yhtymäkohtia toimijoiden intressien ja kehittämisnäkemysten välillä. Pirkanmaan aluekehityskenttä ei myöskään kahtiajakoisuudestaan johtuen voi olla täysin yhtenäinen, mutta ei se ole täysin hajanainenkaan. Kehittäjäorganisaatioiden yhteistyössä ja strategioiden laadinnassa on elementtejä molemmista ja yhteistyötä ohjaavat sekä kommunikatiivinen että instrumentaalinen rationaalisuus, arvokeskustelu ja sektorikohtaiset ”kovat faktat”. Kuten Viitala (1999, 207) toteaa, ei instrumentaalinen eikä kommunikatiivinen rationaalisuus yksinään riitä suunnittelun koko menettelytavan jäsentämiseen, mutta yhdessä ne piirtävät kentän, jossa viestin ja välineen suhdetta on hyvä hahmotella (ks. kuva 5).



Kuva 5. Suunnittelun kenttä (Viitala 1999, 207 mukaan).

Kehittämisen ohjelmointi Pirkanmaalla on ollut kommunikatiivista ainakin siltä osin, että suunnitelmien ja strategioiden väliltä on löydetty osapuolia palvelevia yhtymäkohtia. Toisaalta instrumentaalisia kehittämisen sekä klassisen suunnittelunäkemyksen piirteitä esiintyy maakunnassa olevien erilaisten kehittämisen toimintalogiikkojen ja roolien pakosta. Maakunnallisesti tarkasteltuna tutkimuksessa rajattujen toimijoiden välinen kehittämisen näkemys on kuitenkin enemmän yhtenäinen ja koherentti, *”ei voi sanoa ainakaan, että olisi hajanainen”*. Maakunnan toimintalogiikkojen kahtiajakoisuudesta huolimatta strategioiden väliltä koetaan löytyvän paljonkin yhtymäkohtia. Seutujen sisällä puolestaan koetaan olevan enemmän fragmentoituneisuutta lähinnä seudullisten kehittäjäorganisaatioiden roolien häilyväisyyden vuoksi: *”mutta siinä samaan aikaan on sitten sellaista sirpaloitumista, mikä johtuu sit enemmänkin siitä, et meillä (seuduilla) on tosi paljon toimijoita, jotka edustaa erilaisia kehittämisen näkemyksiä. Et on toisaalta palveluiden kehittäjäkoulukuntaa ja sit on elinkeinokehittäjiä. Kaikki näkee tän maailman vähä eri silmälasien läpi.”*

Kehityskenttää ei siis voi Pirkanmaalla kutsua liiton ja seutujen välisen ohjelmatyön suhteen hajanaiseksi, vaikka etenkin resurssineuvottelut saattavat näyttää ulospäin pirstaloituneelta ja konfliktialttiilta. Haastateltavat kokevat pääasiassa, että liiton ja seutujen kesken Pirkanmaalla

on selkeä ja toimiva kokonaisnäkemys maakunnan kehittämistä ainakin toimintaa ohjaavien strategisten asiakirjojen linjausten suhteen, ”sellainen tunne mulla on, että se on kovasti kehittynyt tämä yhteinen kehittämisnäkemyskin”. Maakunnan liitto on onnistunut kokoamaan suuntaviivat, jonka linjauksiin seutujen intressit sopivat ja joissa huomioidaan seudulliset erityispiirteet. Maakunnan tavoitteet on yleisesti ottaen niputettu hallinnollisesti yhteen onnistuneesti, ”kyllä meillä se kokonaisnäkemys on hallussa ja siihen pyritään ja se on löydettykin kyllä”.

## **8. Yhteenveto ja johtopäätökset**

Tämä tutkimus on keskittynyt Pirkanmaan liiton ja seutukuntien väliseen yhteistyöhön: etenkin siihen, mitä näiden kehittäjäorganisaatioiden yhteistyöltä odotetaan ja toivotaan sekä toisaalta siihen, miten nämä odotukset toteutuvat käytännössä kehittämisnäkemysten ja intressien yhteensovittamistyössä. Tämän kautta on lisäksi pyritty hahmottamaan, millaisena Pirkanmaan aluekehityskenttä ja kehittämiskulttuuri näyttäytyvät näiden toimijoiden keskinäisen yhteistyön suhteen. Pirkanmaan liiton ja seutukuntien välinen yhteistyö on ajankohtainen, koska Suomen aluehallintojärjestelmä ja maakuntien liittojen rooli on muutoksessa aluehallinnon uudistamishankkeen myötä. Seudullista yhteistyökenttää on viime aikoina puolestaan muovannut Paras-hanke.

Tutkimuksen empiirisen aineiston muodostivat asiakirja-analyysit ja tutkimusta varten suoritettavat yhdeksän teemahaastattelua. Asetettuihin tutkimuskysymyksiin vastataan edellä mainituista aineistoista suoritettujen teemoittelun ja tyypittelyn kautta sekä niiden vastaavuuksia vertailemalla. Tutkimustulosten luotettavuus perustuukin vahvasti näihin haastatteluista ja asiakirja-analyyseistä esiin nousseisiin samankaltaisiin, tyypillisiin ja yleistettävissä oleviin havaintoihin.

Tutkimuksessa tarkasteltavat toimijat on rajattu Pirkanmaan liittoon ja Pirkanmaan kuuteen seutukuntaan. Maakunnan liitto ja seudulliset kehittäjäorganisaatiot ovat merkittäviä maakunnassa vaikuttavia aluekehittäjiä, jotka ovat nostaneet rooliaan 1990-luvulta alkaen. Näitä toimijoita voidaankin pitää alueensa tärkeinä yleiskehittäjinä tai edellytysten luojina. Pirkanmaan liitto on maakunnan tärkein strateginen, pitkän aikavälin kehittäjä ja kaiken kehittämistoiminnan yhteensovittaja. Seudullisten kehittäjäorganisaatioiden rooli korostuu

puolestaan oman alueensa, seutukunnan, kehittämisenäkemyksien ja –tarpeiden kokoajina. Tutkimuksen rajausta voidaan perustella Pirkanmaan liiton ja seudullisten kehittäjäorganisaatioiden merkittävällä roolilla maakunnan strategisessa ja ohjelmallisessa kehittämisessä, vaikka maakunnassa vaikuttaa lukuisia muitakin tärkeitä kehittäjäorganisaatioita ja toimijoita.

Pirkanmaan liiton ja seudullisten kehittäjäorganisaatioiden yhteistyötä on tarkasteltu Jurgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teorian viitekehyksestä, joka tarjoaa toimivan välineen tutkia kehittämistoiminnan yhteensovittamisen luonnetta. Kommunikatiivisen toiminnan teorian mukaan sosiaalista toimintaa, ja täten myös yhteistyötä, voidaan tarkastella sen orientoituneisuuden kautta. Yhteistyö voi näyttäytyä menestyssuuntautuneena strategisena toimintana tai yhteisymmärryssuuntautuneena kommunikatiivisena toimintana. Strategista toimintaa ohjaa instrumentaalinen rationaalisuus ja kommunikatiivista toimintaa ohjaa puolestaan kommunikatiivinen rationaalisuus. Pirkanmaan liiton ja seutukuntien yhteistyön luonne ei näyttäydy puhtaasti joko menestyssuuntautuneena strategisena toimintana tai yhteisymmärryssuuntautuneena kommunikatiivisena toimintana; tarkoituksenmukaisempaa on tarkastella kumpi niistä näyttäytyy hallitsevampana kehittämisenäkemyksiä yhteensovittaessa.

Kommunikatiivisen toiminnan teoria ja Jurgen Habermasin ajatukset ovat lisäksi vaikuttaneet koko suunnittelutradition muutokseen kohti kommunikatiivisia käytäntöjä. Modernin ja positivistisen suunnitteluperinteen tilalle ovat nousseet yhä enemmän humanistisen tieteenfilosofian subjektiivisia kokemuksia korostavat lähestymistavat ja suunnitteluteoriat. Enää alueita ei kehitetä asiantuntijavaltaisesti subjekti-objekti –logiikalla vaan intersubjektiivisuuteen perustuvissa kommunikatiivisissa prosesseissa. Kehittämisessä korostuvatkin nykyisin aiempaa enemmän yhteistoiminnan ja tavoitteiden harmonisointi tasa-arvoisen vuoropuhelun sekä yhteisen tilanteenmäärittelyn kautta.

Suomen kompleksinen ja monitasoinen aluekehittämisjärjestelmä on haasteellinen eri aluetasoilla toimivien organisaatioiden kehittämistoiminnan yhteensovittamiselle. Kehittämisjärjestelmän tavoitteena on ohjata, monitasohallinnan periaatteiden mukaisesti, kehittämistä samojen suuntaviivojen mukaisiksi aina paikalliselta tasolta ylikansalliselle Euroopan unionin tasolle. Tämä edellyttääkin eri institutionaalisilla tasoilla vaikuttavilta kehittäjäorganisaatioilta keskinäistä aktiivista vuoropuhelua ja koordinaatiota kehittämisen

tavoitteista. Myös nykyinen ohjelmallinen kumppanuuteen perustuva aluepolitiikka korostaa laajojen ohjelmakokonaisuuksien luomista, joilla alueita voidaan kehittää pitkäjänteisesti ja samojen suuntaviivojen mukaisesti. Maakunnassa ohjelmallisen kehittämisen onnistuminen onkin vahvasti riippuvainen ohjelmakokonaisuuksiin osallistuvien toimijoiden yhteisymmärryksen saavuttamisesta ja kyvystä laatia osapuolten tarpeet ja erityispiirteet huomioivia kokonaisuuksia. Kehittämisnäkemysten ja suunnitelmien yhteensovittamisprosessin tuleekin onnistuakseen perustua vahvasti kommunikatiivisiin käytäntöihin.

Ensimmäinen tutkimuskysymys – mitä Pirkanmaan liiton ja seutukuntien keskinäiseltä yhteistyöltä odotetaan ja miten nämä odotukset toteutuvat käytännössä – liittyy osaltaan monitasoisen kehittämisjärjestelmän sekä kumppanuutta korostavan ohjelmallisen aluepolitiikan asettamiin odotuksiin. Toimijoiden väliselle hyvälle yhteistyölle asetetaan tyypillisiä ja normatiivisia odotuksia erinäisissä strategisissa asiakirjoissa. Euroopan unionin aluepoliittiset periaatteet, alueiden kehittämislainsäädäntö ja valtakunnalliset alueiden kehittämistavoitteet, Pirkanmaan maakuntasuunnitelma ja –ohjelma sekä Pirkanmaan moninaiset seudulliset kehittämissuunnitelmat puhuvat yhteen ääneen toimijoiden välisen kehittämistoiminnan yhteensovittamisesta ja aktiivisesta keskinäisestä kanssakäymisestä toimenpidelinjauksia laadittaessa. Tutkimuksessa analysoiduista asiakirjoista esiin nousseita tyypillisiä hyvän kehittämisen ja yhteistyön ilmauksia olivat lisäksi mm. kumppanuus, verkostoituminen, luottamuksen rakentaminen, toimijoiden tasapuolisuus, paikallisten erityispiirteiden tunnustaminen/tunnistaminen ja vapaaehtoisuus. Nämäkin määritelmät ilmentävät osaltaan kehittämisen kommunikatiivista käännettä ja kommunikatiivisten suunnittelukäytäntöjen omaksumista; ainakin strategisten asiakirjojen tasolla.

Maakunnan tärkein kehittämisen asiakirja on maakuntasuunnitelma, jonka tavoitteenasetteluun ja toimenpidelinjauksiin kaikkien asianosaisten osapuolten tulisi voida osallistua. Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että Pirkanmaan maakuntasuunnitelma ja –ohjelma on laadittu hyvin seutulähtöisesti, jolloin niissä näkyy seutujen kehittämistarpeet ja intressit. Seutujen ääni kuuluu ja se on varsin onnistuneesti huomioitu maakuntasuunnitelman yhteensovittamistyötä koordinoivassa Pirkanmaan liitossa.

Asiakirjoissa tyypillisesti mainittu kumppanuusperiaate, joka korostaa osapuolten yhteistyötä ja tiedonvaihtoa kehittämistoimia ja –ohjelmia suunniteltaessa, toteutuu myös onnistuneesti

käytännössä Pirkanmaan liiton ja seutukuntien välisessä yhteistyössä, koska maakunnan kehittämisen linjauksista päätetään toimijoiden yhteisen tilanteenmäärittelyn kautta. Kumppanuusperiaatteen toteutumista on edesauttanut myös seutujen ja liiton välinen melko aktiivinen vuoropuhelu ja tätä kautta vakiintunut kehittäjäkenttä, jossa toimijat tuntevat toisensa. Aktiivisen keskinäisen kehittämistoiminnan ja vuoropuhelun perusteella myös verkostoitumisen odotukset Pirkanmaan liiton ja seudullisten kehittäjäorganisaatioiden välillä ovat toteutuneet.

Pirkanmaan kehittämissuunnitelmiin on onnistuneesti integroitu seudulliset kehittämisenäkemykset, jolloin myös odotukset seudullisten erityispiirteiden tunnistamisesta ja tunnustamisesta täyttyvät. Tämä vastaa myös Euroopan unionin aluepoliittisen läheisyysperiaatteen odotuksia, jonka mukaan kehittämisen linjaukset tulisi laatia sillä tasolla, jossa ne vaikuttavatkin. Ohjelmallisuusperiaate korostaa puolestaan kaikkia osapuolia palvelevien kestävien ohjelmakokonaisuuksien luomista, jotta saataisiin aikaan yhtenäisiä ja tasapainoisia ohjelmia alueen pitkäjänteiseksi kehittämiseksi. Tämän toteutuminen edellyttääkin yhteisymmärryksen saavuttamista kehittämisen linjauksista ja siten myös toimijoiden tasa-arvoista neuvotteluasemaa. Ohjelmallisuusperiaatteen voidaan nähdä toteutuneen Pirkanmaalla liiton ja seutujen välisessä yhteistyössä, koska maakuntaohjelma on pitkälti laadittu yhteisen tavoitteenasettelun kautta. Pirkanmaan maakuntasuunnitelma ja -ohjelma ovat täten kestäväällä pohjalla: seudulliset kehittämisenäkemykset ja suunnitelmat ovat sen kanssa linjassa eikä ristiriitaisuuksia koeta juurikaan olevan.

Pirkanmaan liiton ja seutujen välinen kehittämissuunnitelmien yhteensovittamistyö näyttäytyy ajoittain muodollisena ja byrokraattisena liiton viranomaisluonteesta johtuen. Yhteistyön koetaan kuitenkin olevan pääasiassa tarvekohtaista ja varsin aitoa, mikä on ollut omiaan edistämään yhteisten tavoitteiden asettelua. Yleisesti ottaen Pirkanmaan liiton koetaan onnistuneen hyvin kokoamaan maakunnan pluralistisia kehittämisenäkemyksiä toimiviksi ohjelmakokonaisuuksiksi, mikä vastaa myös erinäisissä asiakirjoissa liitolle asetettuja odotuksia.

Pirkanmaan seutukuntien välinen yhteistyö ei ole toteutunut verkostoitumisen odotuksien mukaisesti, ainakaan sen osalta, että seudut tekisivät merkittävästi yhteistyötä keskenään. Seutujen keskinäinen yhteistyö näyttäytyykin hajanaisena ja se perustuu pääasiassa seutujen kahdenkeskisiin suhteisiin. Pirkanmaan seutukuntien kehittämistyössä voidaan nähdä

hallitsevampana vertikaalinen yhteistyö maakunnan liiton suuntaan, mutta ei paljoakaan horisontaalista yhteistyötä samalla aluehallinnon tasolla olevien seutujen kanssa. Seutujen keskinäisen yhteistyön muodostumista estävät osaltaan seutukuntien hallinnolliset rajat ikään kuin mentaalisisinä esteinä. Merkittävimpana seutukuntien yhteistyötä häiritsevänä tekijänä voidaan nähdä kuitenkin Pirkanmaan seutukuntien suuret mittakaavaerot, jolloin intressien väliltä on vaikea löytää yhtymäkohtia. Maakunnalliset ja seudulliset suunnitelmat korostavat tyypillisesti myös seutujen profiloitumista tietyn maakunnan osa-alueen kehittämiseen, joka ei myöskään ole täysimääräisesti toteutunut käytännössä maakuntasuunnitelman edellyttämällä tavalla.

Pirkanmaan liiton ja seutukuntien keskinäinen kehittämisenäkemyksen ja -suunnitelmien yhteensovittamistyö vastaa siis varsin hyvin sille asetettuja toiveita ja odotuksia myös käytännössä. Toisin sanoen, tutkimuksessa rajattujen toimijoiden keskinäiselle hyvälle yhteistyölle asetetut normatiiviset ideaalit on rinnastettavissa käytännön toimintatapoihin ja –periaatteisiin.

Toinen tutkimuskysymys – kehitetäänkö Pirkanmaata kokonaisuutena ja yhteisymmärryksessä vai kuvaako Pirkanmaan aluekehitystyötä enemmän nurkkakuntaisuus ja kehittämisen fragmentoituneisuus – tarkastelee Pirkanmaan aluekehityskentän näyttäytymistä tutkimuksessa rajattujen toimijoiden keskinäisen yhteistyön suhteen. Toimijoiden välisen yhteistyön luonnetta on ensinnäkin arvioitu sen suhteen, missä määrin yhteistyössä esiintyy kommunikatiivisen toiminnan teorian erittelemää menestysuuntautunutta strategista toimintaa ja päinvastoin yhteisymmärrysuuntautunutta kommunikatiivista toimintaa. Strategisessa toiminnassa pyritään vaikuttamaan tarkoituksellisesti toisten osapuolten toimintaan. Toiminnan taustalla vaikuttaa tällöin omien etujen edistämisen logiikka, joka saattaa pirstaloida kehittämisenäkemyksiä ja johtaa nurkkakuntaiseen, vain omaan alueeseen keskittyvään kehittämisotteeseen.

Pirkanmaan liiton ja seutujen välisessä kehittämistoiminnassa ilmenee väistämättä menestysuuntautunutta strategista toimintaa, koska seutujen ensisijainen kehittämisfunktio on kehittää omaa seutuaan ja tarkastella sen ongelmakenttää. On itsestään selvää, että seudulliset kehittäjäorganisaatiot lobbaavat omia intressejään ja valvovat etujaan rahoittajien ja liiton suuntaan. Tätä asetelmaa ei koeta kuitenkaan ongelmalliseksi, koska toimenpidelinjauksia laaditaan yhteisen aktiivisen keskustelun kautta reilun pelin hengessä;

kenenkään ei koeta toimivan toisilta salassa. Toimijoiden välinen yhteistyö on siis Pirkanmaalla varsin avointa ja rehellistä, jolloin ei voida puhua menestyssuuntautuneen yhteistyöasetelman hallitsevuudesta. Menestyssuuntautuneelle toiminnalle tyypillistä kilpailuasetelmaa esiintyy lähinnä seutujen sisällä kuntien välisessä toiminnassa ja jossain määrin myös Pirkanmaan liiton ja TE-keskuksen välisessä ”kissahiirileikissä”.

Pirkanmaan liiton ja seutukuntien keskinäinen yhteistyö näyttäytyykin enemmän yhteisymmärryssuuntautuneena kommunikatiivisena toimintana, jossa kehittämisnäkemystä yhteensovitetaan yhteisen tilanteenmäärittelyn ja tasa-arvoisen argumentoinnin kautta. Yhteisen ja avoimen keskustelun kautta tunnistetaan yhteisiä ongelmia, etsitään yhtymäkohtia intressien väliltä sekä haetaan kaikkia palvelevia maakunnassa kehitettäviä asiakokonaisuuksia. Kommunikatiivisen toiminnan teorian ideaalin mukaisesti voidaan todeta, että kehittämisnäkemystä on harmonisoitu onnistuneesti yhteisen tilanteenmäärittelyn kautta –tosin käytännön realiteettien puitteissa. Toiminnan yhteisymmärryssuuntautuneisuutta on edesauttanut myös se, että yleisesti ottaen toimijoiden erilaiset sosiaaliset kontekstit ja niiden merkitysjärjestelmät on hyvin tunnistettu kehittämisen lähtökohdaksi. Lisäksi vahvat toimijat eivät ole yksiselitteisesti määritelleet kehittämisen linjauksia, jolloin kommunikatiivista toimintaa murentavat valtarakenteet eivät ole olleet, ainakaan liiton ja seutujen välisessä yhteistyössä, toimintaa määrittäviä voimia.

Toiseen tutkimuskysymykseen liittyvä Pirkanmaan kehittämiskentän näyttäytyminen liiton ja seutujen välisen yhteistyön suhteen tarkastelee myös, millaisena tutkimuksessa rajattujen toimijoiden välinen kehittämiskulttuuri näyttäytyy. Pirkanmaan liiton ja seudullisten kehittäjäorganisaatioiden välinen kehittämiskulttuuri, eli tässä tapauksessa yhteistyön taustalla vaikuttavat suunnittelun ja kehittämisen toimintaperiaatteet, näyttäytyy varsin kommunikatiivisena. Kehittämisnäkemysten yhteensovittamisen taustalla ovat hallitsevina toimijoiden prosessia ja kommunikatiivisuutta korostavat toimintaperiaatteet sekä näihin liittyen intersubjektiivisuutta korostavat interaktiiviset suunnittelukäytännöt. Lisäksi yhteisten toimenpidelinjausten laadinnassa on havaittavissa systeemistä lähestymistapaa suunnitelmien laadintaan. Tällainen kehittämiskulttuuri korostaakin toimijoiden yhteentulemista, yhteisymmärryksen ja luottamuksen rakentamista sekä toimijoiden erilaisten kehittämisnäkemysten ymmärtämistä ja on täten varsin kommunikatiivista luonteeltaan.



Aiemmin on jo todettu, että Pirkanmaa on kahtiajakautunut Tampereen kaupunkiseutuun ja muuhun maakuntaan. Tämä johtuu keskuseudun ja muun maakunnan erilaisista kehittämisnäkemyksistä ja -logiikasta sekä varsin suurista mittakaavaeroista, jolloin seutujen intressien väliltä on vaikea löytää yhtymäkohtia. Tämän kahtiajakoisuuden vuoksi Pirkanmaan kehittäminen saattaa vaikuttaa pirstaloituneelta. Pirkanmaan liitto on kuitenkin onnistuneesti kyennyt laatimaan maakuntasuunnitelman ja -ohjelman, joka palvelee kaikkien osapuolten intressejä: seudullisia strategioita ei ole vain upotettu maakuntasuunnitelman vaan seutujen ja liiton kehittämistavoitteiden väliltä on löydettävissä myös toimivia yhtymäkohtia. Kehittämisen ohjelmoinnissa on myös tämän suhteen ollut hallitsevampana kommunikatiivinen ote.

Tutkimusta varten suoritettujen haastattelujen perusteella voidaan toiseen tutkimuskysymykseen vastata, että Pirkanmaan kehittämiskenttä näyttäytyy liiton ja seutujen yhteistyön suhteen fragmentoituneen ja nurkkakuntaisen kehittämisen sijaan enemmän yhtenäisenä. Koska näiden merkittävien maakunnassa vaikuttavien yleiskehittäjien kehittämisnäkemykset ovat varsin yhtenäisiä ja kehittämislinjauksia laaditaan yhteisymmärryksessä, voidaan myös perustellusti todeta, että tehtävänmäärittelyn näkökulmasta Pirkanmaata kehitetään kokonaisuutena varsin onnistuneesti.

Pirkanmaan liiton ja seutukuntien kehittämisnäkemysten yhteensovittaminen toteutuu siis käytännössä asetettujen odotuksien mukaisesti sekä yhteinen kehittämisnäkemyskin on varsin yhtenäinen. Tätä toimijoiden yhteistyön onnistuneisuutta tutkimuksen tehtävänmäärittelyn suhteen voidaan perustella neljällä toisiaan täydentävällä johtopäätöksellä. Ensinnäkin Pirkanmaan myönteisenä jatkunut kehitys Tampereen kaupunkiseudun imussa on osaltaan synnyttänyt yhteistä tahtoa viedä koko maakunnan kehitystä eteenpäin. Seuduilla koetaan, että koko maakunnan hyvinvoinnilla ja Tampereen seudun menestymisellä on lopulta myönteisiä seurauksia myös reunaseuduille. Tämän vuoksi maakunnallinen kehittämisnäkemys koetaan tärkeäksi seudullisten kehittämisnäkemysten rinnalla; ne nähdäänkin toisiaan täydentävinä.

Myös Pirkanmaan liiton ja seudullisten kehittäjäorganisaatioiden toimiva työnjako ja kehittämisroolit edistävät toiminnan yhteensovittamisen onnistumista. Liiton ja seutujen kehittämistehtäviä ei koeta ristiriitaisiksi vaan molempia aluetasoja koetaan tarvittavan yhteisen kehittämisnäkemysten muodostamisessa. Kehittäjäorganisaatioilla on täten toistensa tehtäviä täydentävä funktio. Liitto toimii enemmän strategisen tason suunnittelijana

seudullisten näkemysten ohjaamana, kun taas seudut nähdään liiton tukemina operatiivisen tason toimijoina.

Kolmantena yhteistyön onnistuneisuutta selittävänä tekijänä on Pirkanmaan vakiintunut aluekehittäjäkenttä. Liiton ja seutujen yhdyshenkilöt tuntevat toisensa hyvin ja vuoropuhelu on melko aktiivista ja välitöntä. Toimijoiden välillä ei ole hierarkia- tai statusasetelmia, jotka voisivat häiritä hedelmällistä yhteistyötä ja yhteisymmärryksen syntymistä. Lisäksi toimijat koetaan tasa-arvoisiksi eikä kukaan ole suoraan sanellut toiminnan linjauksia. Vakiintuneessa toimijakentässä toimijat ovat oppineet aiemmista yhteistyökokemuksista, mikä on synnyttänyt toimivampia yhteistyöprosesseja. Lisäksi kasvanut sosiaalinen- ja luottamus pääoma ovat tuoneet lisäarvoa toimijoiden väliseen yhteistyöhön.

Pirkanmaan maakuntarakenteen voidaan nähdä olevan neljäntenä osaselityksenä varsin vahvalle maakunnalliselle kehittämisnäkemykselle ja yhteisymmärrykselle. Pirkanmaa näyttäytyy toimivana yhteistoiminta-alueena, joka on rakentunut kiinteästi toiminnallis-taloudellisiin sitein yhden merkittävän kaupunkikeskuksen, Tampereen seudun, ympärille. Maakunnan selkeä yksinapainen rakenne on ikään kuin itsestään luonut toimijoiden kehittämisnäkemysiin samansuuntaisuutta. Tästä johtuen Pirkanmaalla ei esiinny myöskään kilpailua ja reviirien vartiointia, kun tasavahvat kaupunkikeskukset eivät kilpaile asemastaan maakunnan sisällä. Maakuntakeskuksen vaikutusalueen laajentuessa Pirkanmaa tulee entisestään hitsautumaan yhtenäisemmäksi toiminnallis-taloudelliseksi yhteistoiminta-alueeksi.

Tutkimusprosessin aikana merkittäväksi Pirkanmaan liiton ja seutujen keskinäiseen ohjelmatyöhön liittyväksi kehittämistarpeeksi nousi liiton aseman vahvistaminen suhteessa alueiden kehittämisen instrumentteihin. Pirkanmaan liitossa tehdään hyvää strategiatyötä ja siellä on saatu aikaan toimivia maakunnallisia kehittämisen linjauksia. Liitolla koetaan kuitenkin olevan liian vähän valtaa laatimiensa linjauksien toteuttamiseen etenkin rahoitusinstrumenttien suhteen. Sekä seudut että liitto kokivatkin tärkeäksi, että liiton roolia juuri ohjelmiensa rahoittajana tulisi kasvattaa. Nyt kehittämisen strateginen suunnittelu on maakunnan liitolla ja näiden suunnitelmien toteuttamisen rahoitusvastuu pitkälti TE-keskuksella. TE-keskuksen ja maakunnan liiton työnjakoa tulisikin uudelleen arvioida tämän suhteen, jotta alueellisessa kehittämisessä ei korostuisi valtion aluehallinnon viranomaisohjaus vaan alueellinen asiantuntemus maakunnallisista kehittämisen tarpeista.

Toisena merkittävänä kehittämistarpeena mainittakoon Pirkanmaan seudullisten kehittäjäorganisaatioiden välisen yhteistyön parantaminen. Tällä hetkellä seutujen välinen yhteistyö tapahtuu pääasiassa vain maakunnan liiton foorumeilla ja sen ohjaamana. Tämä johtuu osaltaan seutuorganisaatioiden moninaisuudesta ja roolien häilyvyydestä. Samalla monitasoisen kehittämisjärjestelmän tasolla tapahtuvaa horisontaalista kehittämistyötä seutujen välillä ei juurikaan ole. Vaikka Pirkanmaan heterogeeninen kunta- ja seutukuntarakenne luo mittakaavaerojen ja erilaisten toimintalogiikkojen muodossa haastavat lähtökohdat seutujen välisten intressien tunnistamiselle, koetaan seuduilla kuitenkin tarvetta horisontaalisen yhteistyön lisäämiseen. Seutujen väliseen hankeideointiin tarvittaisiinkin uusia foorumeita, jossa kehittämistoiminta olisi omaehtoista ja seutujen koordinoimaa.

Pirkanmaalla liiton ja seutujen välinen strategia-, suunnittelu- ja ohjelmatyön yhteensovittaminen on onnistunut sen suhteen, että se vastaa aiemmin esiteltyjä hyvän yhteistyön toimintaperiaatteita sekä on luonteeltaan varsin kommunikatiivista. Siihen, miten nämä suunnitelmat ja kehittämisen linjaukset operationalisoituvat käytännön kehittämistyössä, ei tämä tutkimus ota kantaa – tässä olisikin oiva lähtökohta jatkotutkimukselle.

## Lähteet

- Alue-Integraattori. 2007. 3-2007. Helsinki: Sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosasto.
- Ansell, C. 2000. The Networked Polity: Regional Development in Western Europe. s. 303-333. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, NO. 3. Blackwell Publishers.
- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim. ) 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press.
- Bache, I. & Flinders, M. (edit.). 2004. Multi-level governance. Oxford: Oxford University Press.
- Flyvbjerg, B. 1998. Rationality and Power. Democracy in Practice. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dryzek, J. S. 1987. Complexity and Rationality in Public Life. *Political Studies* (1987), XXXV, s. 424-442.
- Dryzek, J. S. 1993. Policy Analysis and Planning: From Science to Argument. Teoksesta: Fischer, F. & Forester, J. (edit.) 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. s. 213-232. London: UCL Press Limited.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Eskola, J. 2007. 6-8? (Teema)haastattelututkimuksen toteuttamisesta. Teoksesta: Viinamäki, L. & Saari, E. (toim.) 2007. *Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen*. s. 32-46. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Etelä-Pirkanmaan seutustrategia 2003-2010. 2005. Viitattu 04.02.2008 ([http://www.vaske.fi/ako/raportit/SEUTUSTRATEGIA%202003-2010\\_paivitetty\\_2005\\_2006.pdf](http://www.vaske.fi/ako/raportit/SEUTUSTRATEGIA%202003-2010_paivitetty_2005_2006.pdf)).
- Etelä-Pirkanmaan seutus suunnitelma. 2005. Viitattu 28.01.2008 ([http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/seutukunnat/Etel%20Pirkanmaa\\_2005.pdf](http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/seutukunnat/Etel%20Pirkanmaa_2005.pdf)).
- Euroopan komissio. 1999. ESDP. Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat. Kohti Euroopan unionin alueen tasapainoista ja kestävä kehitystä. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.
- Forester, J. 1989. *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
- Gronow, J. 1982. Jurgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria. Kokoomateoksesta: *Sociologia*: 1982, Vol. 19, Nro 4. s. 248-258.

- Habermas, J. 1981. *Theorie des Kommunikativen Handelns, Band I: Handlungsrationality und gesellschaftliche Rationalisierung*. Frankfurt am Main: Surhkamp Verlag.
- Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action. Volume 1: Reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon Press.
- Haveri, A. 2004. Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksesta: Majoinen, K., Mäki, J. & Tammi, T. (toim.) 2004. *Seutujohtamisen vaihtoehdot*. Acta nro. 163. s. 19-36. Helsinki: Sisäasiainministeriö, Suomen Kuntaliitto.
- Healey, P. 1992. *Planning Through Debate: the Communicative turn in Planning Theory*. *Town Planning Review*, vol. 63, No 2 (April), s. 143-162.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Houndmills: Macmillan Press.
- Hyyryläinen, T. & Luostarinen, S. 1997. *Luova kumppanuus: paikallisen kumppanuuden alkuvaiheet Suomessa vuonna 1997*. Mikkeli: Helsingin yliopisto, maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Häkli, J. 1999. *Meta Hodos. Johdatus ihmismaantieteeseen*. Tampere: Vastapaino.
- Jauhiainen, J. S. & Niemenmaa, V. 2006. *Alueellinen suunnittelu*. Tampere: Vastapaino.
- Kaakkois-Pirkanmaan seutusuunnitelma 2005. 2005. Viitattu 28.01.2008  
([http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/seutukunnat/Kaakkois-Pirkanmaa\\_2005.pdf](http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/seutukunnat/Kaakkois-Pirkanmaa_2005.pdf)).
- Kangas, R. 1994. Jürgen Habermas ja modernin projektin puolustuksen vaikeus. Teoksesta: *Sosiologisen teorian nykysuuntauksia*, s. 192-222. Helsinki: Gaudeamus.
- Katajamäki, H. 1998. *Paikallisen kumppanuuden alku. Arviointeja, vaikutelmia ja tulkintoja*. ESR –julkaisut, 35/98. Helsinki: Edita.
- Knuutinen, M. 1996. *Maakunnat, aluekehitys ja EU: tutkimus maakunnan liittojen oikeudellisesta asemasta*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kosonen, M., Schulman, H., Valtakari, M. & Viitala, P. 1999. *Suunnittelualueena Suomi*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Laamanen, E. (toim.) 2005. *Seutuyhteistyön käsikirja II. Praksis – tiedosta toimeen*, nro 11. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Laki alueiden kehittämisestä. 2002. 602/2002.
- Lapintie, K. 2003. *Suunnittelun paradigman muutokset ja tieto/valta. Yhdyskuntasuunnittelu*. *The Finnish Journal of Urban Studies*. 2003:2, vol. 41, s. 9-25.
- Leskinen, J. 2001. *Alueellisen yhteistyön kehittämishanke: loppuraportti*. Työhallinnon julkaisu Nro 274. Helsinki: Työministeriö.

- Linnamaa, R. & Sotarauta, M. 2000. Verkostojen utopia ja arki. Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Sente-julkaisuja 7/2000. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lounais-Pirkanmaan seututyöryhmä. 2004. Lounais-Pirkanmaan seudullinen suunnitelma 2005-. Viitattu 28.01.2008 ([http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/seutukunnat/Lounais-Pirkanmaa\\_2005.pdf](http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/seutukunnat/Lounais-Pirkanmaa_2005.pdf)).
- Luoteis-Pirkanmaan seudullinen suunnitelma 2001+ . 2005. Viitattu 28.01.2008 ([http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/seutukunnat/Luoteis-Pirkanmaa\\_2005.pdf](http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/seutukunnat/Luoteis-Pirkanmaa_2005.pdf)).
- Marsh, D. (edit.) 1998. Comparing Policy Networks. Buckingham: Open University Press.
- Mustikkamäki, N. & Viljamaa, K. 2001. Verkostojen monet kasvot. Verkostoitumalla monikeskuksiseen ja tasapainoiseen aluerakenteeseen. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Mäkinen, M. 1999. Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. Acta Universitatis Tamperensis 691. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Mäntysalo, R. 1999. Suunnittelu ja oppiminen – kohti teoriaa reflektiivisestä maankäytön suunnittelusta. Yhteiskuntasuunnittelu. The Finnish Journal of Urban Studies. 1999: 1-2, vol. 37, s. 8-27.
- Niemenmaa, V. 2005. Helsingin paikallisagenda. Tarina osallistumisesta ja suunnittelun subjektiivisuudesta. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 31. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Niemi, J. I. 2005. Jürgen Habermas' Theory of Communicative Rationality: The Foundational Distinction Between Communicative and Strategic Action. Social Theory and Practice, Vol. 31, No. 4, s. 513-532.
- Pirkanmaan liitto. 2004. Pirkanmaan koheesioselvitys 2004. Maakunnallisen vuorovaikutuksen ja yhteenkuuluvuuden tarkastelua. Julkaisematon taustamuistio.
- Pirkanmaan liitto. 2005a. Pirkanmaan maakuntasuunnitelma 2005+. Pirkanmaan liiton julkaisu A 40.
- Pirkanmaan liitto. 2005b. Pirkanmaan maakuntasuunnitelma 2005+ -lähtökohdat ja tavoitteet. Viitattu 16.11.2007 (<http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/suunnitelma.pdf>).
- Pirkanmaan liitto. 2006. Pirkanmaan maakuntaohjelma 2007-2010. Pirkanmaan liiton julkaisu A 41.
- Pirkanmaan liitto. 2007. Pirkanmaan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma 2008-2009. Pirkanmaan liiton julkaisu E 12.
- Pirkanmaan liitto. 2008. Pirkanmaan vuosikirja 2008. Pirkanmaan liiton julkaisu A 45. Viitattu 09.04.2008 ([http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/PLvsk\\_2008.pdf](http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/PLvsk_2008.pdf)).

- Puustinen, S. 2003. Osallistumisen sietämätön keveys – kommunikaation merkityksestä kaavoittajien työssä. *Yhdyskuntasuunnittelu. The Finnish Journal of Urban Studies.* 2003:2, vol. 41, s. 39-54.
- Ruotsalainen, A., Kosonen, M. & Viitala, P. 2001. Seutuhallinnon kehittäminen Lahden kaupunkiseudulla – kohti vuorovaikutteista kehittäjäverkostoa. *Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja B 47.* Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Sager, T. 1996. *Communicative Planning Theory.* Aldershot: Avebury.
- Sisäasiainministeriö. 2007. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista 2007-2011. Viitattu 28.2.2008 ([http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/b2d58bfce457abd6c22573b7004bb080/\\$file/aluekehittamisen\\_tavoitteet\\_2011.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/b2d58bfce457abd6c22573b7004bb080/$file/aluekehittamisen_tavoitteet_2011.pdf)).
- Sotarauta, M. 1996a. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun suunnittelun lähtökohdana. *Acta futura fennica* no 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Jyväskylä: Finnpublishers, Gummerus.
- Sotarauta, M. 1996b. Ohjelmallinen aluepolitiikka ja alueelliset strategiat: Klassinen suunnittelukone vai kommunikatiivinen prosessi. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, s. 1-17. Julkaistu aiemmin teoksessa: Siirilä, S. & Haveri, A. & Linnamaa, R. (toim.) 1996. Puheenvuoroja aluekehityksestä. Aluetieteen laitoksen julkaisuja sarja A 18, s. 145-164. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Sotarauta, M. 1996c. Suunnittelun ansat ja pehmeä strategia. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 24(1996): 3, s. 334-337.
- Suomen maakatsaus. 2005. Tiivistelmä. *OECD Territorial Reviews. Finland.* Sisäasiainministeriön julkaisu 31/2005. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Tampereen kaupunkiseudun strategia 2016. 2005. Viitattu 04.02.2008 ([http://tampereenseutu-fibin.directo.fi/@Bin/4b762dde7941942eb6bd73a6603d9853/1205157385/application/pdf/1539159/Tampereen\\_kaupunkiseutu\\_2016.pdf](http://tampereenseutu-fibin.directo.fi/@Bin/4b762dde7941942eb6bd73a6603d9853/1205157385/application/pdf/1539159/Tampereen_kaupunkiseutu_2016.pdf)).
- Tampereen seutusuunnitelma 2005-2010. 2004. Viitattu 28.01.2008 ([http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/seutukunnat/Tampereen%20seutukunta\\_2005.pdf](http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/seutukunnat/Tampereen%20seutukunta_2005.pdf)).
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2003. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.* 1.-2. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Vartiainen, P. 1998. *Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita.* Helsinki: Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosasto. Viitattu 10.4.2007 ([http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/55dbfdeabd2cde92c225703400357fd5/\\$file/aluepolitiikan\\_kehitysvaiheet.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/55dbfdeabd2cde92c225703400357fd5/$file/aluepolitiikan_kehitysvaiheet.pdf)).

- Viitala, P. 1999. Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun teoreettisia taustoja. Teoksesta: Kosonen, M., Schulman, H., Valtakari, M. & Viitala, P. 1999. Suunnittelualueena Suomi. s.202-211. Helsinki: Yliopistopaino.
- Virkkala, S. 2000. Suomalainen sovellus yhteisöaluepolitiikan kumppanuusperiaatteista – innovatiivista alueellista kehittämistä? Teoksesta: Kurki, S., Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (toim.) 2000. 14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen. Seinäjoen I aluekehitysseminaarin julkaisu. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö SENTE-julkaisuja 5/2000. s. 14-33. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Von Wright, G. H. 1971. Explanation and Understanding. Ithaca: Cornell University Press.
- Watson, V. 2003. Conflicting Rationalities: Implications for Planning Theory and Ethics. Planning Theory & Practice, Vol. 4, No. 4, s. 395-407.
- Whittington, R. 1997. What is Strategy – and Does It Matter? First published 1993 by Routledge. London : International Thomson Business Press.
- Ylä-Pirkanmaan seutustrategia 2016. 2005. Viitattu 28.01.2008  
([http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/seutukunnat/YI%E4-Pirkanmaa\\_2005.pdf](http://www.pirkanmaa.fi/suomi/pdf/seutukunnat/YI%E4-Pirkanmaa_2005.pdf)).