

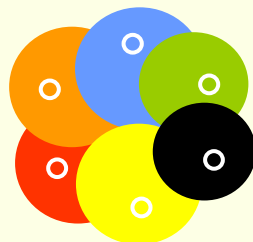
**TAMPEREEN YLIOPISTO**  
Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos

Aluetieteen verkkojulkaisut - Tampere Regional Studies Net Series vol. 2/2002

**Ilari Karppi (toim.)**

# **SEUTUKUNNALLINEN YHTEISTOIMIN- TA JA NEUVOTTELUMENETTELY ALUEKESKUSTYÖN HAASTEINA**

**Tarkastelukohteena Seinäjoen seudun aluekeskusohjelma  
*ePohjanmaa***



<b>Tutkimuksen kuvaus</b>	
Tutkimuksen nimi <b>Seutukunnallinen yhteistoiminta ja neuvottelumenettely aluekeskustyön haasteina: tarkastelukohteena Seinäjoen seudun aluekeskusohjelma ePohjanmaa.</b>	Toimittanut <b>Ilari Karppi</b> Kirjoittajat (luvut) <b>Ilari Karppi (1-3; 5)</b> <b>Sari Luostarinen (4)</b>
Julkaisijan osoite <b>Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos</b> 33014 TAMPEREEN YLIOPISTO	
<p>Raportin yleisenä tarkastelukohteena on seudullinen yhteistoiminta. Nykymuotoisen ohjelmallisen alueellisen kehittämisselityksen oloissa yhteistoiminta mielletään usein kehittämisselityksen voimavaraksi. Toisaalta yhteistoiminnan ja yhteistoimintaprosessien hallinta on alueellisen kehittämistyön toistuvasti keskeiseksi todettu haaste. Tässä raportissa tätä resurssi/haaste –asetelmaa käsitellään erityisesti Seinäjoen seudun ”ePohjanmaa” –aluekeskusohjelman näkökulmasta ja sen puitteissa.</p> <p>Raportissa arvioidaan yhteistoiminnan syntymisen ja sen lujittumisen teoreettisia edellytyksiä. Toisaalta siinä arvioidaan tarkasteltavasta, yhteistoiminnalle rakentuvasta ePohjanmaa –ohjelmakehikosta identifioitavissa olevia rakenteellisia tekijöitä jotka mahdollisesti tukevat eri toimijoiden hallussa olevista resursseista ja niiden käyttämisestä riippuvaisen yhteistoimintajärjestelmän muotoutumista. Erilaiset kehittämisselitykset mielletään ensisijaisesti puitteiksi, joiden kautta yhteistyön eri osapuolten toimintoja pyritään koordinoimaan resurssien käytön tehostamiseksi ja kehittämistyön tavoiteltujen tulosten saavuttamiseksi. Neuvottelumenettely puolestaan on keino, jolla eri toimijoita ja toiminnan tasoja edustavat tahot pyrkivät yhteisymmärrykseen kehittämistyön tavoitteista sekä tarvittavien resurssien hallinnasta.</p> <p>Yhteistoimintaa jäsentävät ohjelmakehikot eivät ole aina ja kaikkialla yhdenmukaisia. Kehittämisselityksen haasteet ovat erilaisia erilaisten alueellisten yhteisöjen puitteissa. Ne vaihtelevat toisistaan sekä kehittämisen välittömän materiaallisen resurssiperustan (esim. asukasluvu, tuotantorakenne) että erilaisten institutionaalisten tekijöiden (esim. tiedon tuottaminen tutkimuslaitoksissa, taloudellisen vallan käyttäminen yritysverkostoissa) perusteella. Toisaalta taas muodollisesti erilaisia ohjelmaraameja saatetaan käyttää eri alueiden piirissä hyvin samankaltaisten tavoitteiden edistämiseen. Se, millaisia kehittämistyön välineitä, erityisesti eri toimijoiden yhteistoimintaa edistäviä välineitä, on saatavilla, saattaa suuresti muokata niitä tietyn yksittäisen alueen piirissä käytetään.</p> <p>Vaikka ePohjanmaa –ohjelma on muodollisesti yksi Suomessa toteutettavista aluekeskusohjelmista, on sen toteuttamistapaan lainattu piirteitä erityisesti toisesta ohjelmakehikosta. Osaamiskeskusohjelmista. Viimeksi mainittuja pidetään erityisen menestyksekkäinä osina uutta suomalaista alueellisia vahvuuksia ja sitä kautta kansakunnan kilpailukykyä ja -lostavaa kehittämisselitystä. Tätä kautta ePohjanmaa –ohjelmalle on luotu selvä varsin voimakas kohdealueen osaamisen kehittämiseen kytkeytyvä identiteetti. Raportin luvussa 4 esitetään joukko tekijöitä, joiden perusteella ohjelmallista kehittämistyötä on yhtäältä teoreettisiin perusteisiin nojautuen ja toisaalta havaittavissa olevat vahvuudet huomioiden edelleen kehittää.</p> <p>Raportin kohteena oleva kehittämistoiminta on lähitulevaisuudessa suurten haasteiden ja rakenteellisten uudistusten edessä. Eurooppalaisen alue- ja rakennepolitiikan muutokset nykyisten hakijamaiden tullessa EU:n jäseniksi lisäävät entisestään painetta kehittämistyöhön osallistuvien toimijoiden omien resurssien tuloksekkaaseen käyttämiseen.</p>	
© Kirjoittajat ja Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos 2002 ISBN 951-44-5538-X	

Ilari Karppi (toim.)

**SEUTUKUNNALLINEN YHTEISTOIMINTA JA NEUVOTTELUMENETTELY ALUEKESKUSTYÖN HAASTEINA**

Tarkastelukohteena Seinäjoen seudun aluekeskusohjelma  
*ePohjanmaa*

**Tampereen yliopisto**  
Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos  
Aluetieteen verkkojulkaisut - Tampere Regional Studies Net Series vol. 2/2002

Tampere 2002  
ISSN 1458-5499  
ISBN 951-44-5538-X

## SISÄLTÖ

### 1 • Seutukunnallinen yhteistoiminta ja aluekeskustyö

*Ilari Karppi*

- |     |   |   |
|-----|---|---|
| 1.1 | Mistä raportissa on kyse?                                   | 1 |
| 1.2 | Ohjelmat yhteistyön ja –toiminnan jäsentäjinä               | 1 |
| 1.3 | ePohjanmaa: aluekeskustyö yhteistoiminta-analyysin kohteena | 2 |

### 2 • Organisaatioiden yhteistoiminta aluekeskustyön haasteena

*Ilari Karppi*

- |     |   |    |
|-----|---|----|
| 2.1 | Suurten ja pienten seutukuntien kehittämishaasteet                | 4  |
| 2.2 | Ohjelmatyö ja sen opetukset                                       | 5  |
| 2.3 | Ohjelmatyön tarinakehykset  | 7  |
| 2.4 | Ohjelmatyö ja neuvottelumenettely: missä puitteissa neuvotellaan? | 9  |
| 2.5 | Yhteistyö ja synergiat  | 11 |
| 2.6 | Yhteistyö sekä yhteistoiminnan edellytykset ja odotukset          | 13 |

### 3 • Yhteistoiminnan muodot ja sisällöt

*Ilari Karppi*

- |     |  |    |
|-----|--|----|
| 3.1 | Avoimet prosessit ja suljetut projektit: toiminnan sosiaalinen kehys             | 17 |
| 3.2 | Kun yhteistyön ja yhteisöjen sisäsyntyisten kasvuedellytysten laatu punnitaan... | 22 |
| 3.3 | Ohjelmatyön perimmäinen kulminaatiopiste: luottamus                              | 25 |

### 4 • Aluekeskusohjelma: kokemuksia muualta ja näkökulmia suomalaisen yhteistyöhön

*Sari Luostarinen*

- |     |   |    |
|-----|---|----|
| 4.1 | Aluekeskusohjelma ja ePohjanmaa   | 30 |
| 4.2 | Aluekeskusohjelmaan liittyvä neuvottelumenettely  | 31 |
| 4.3 | Kokemuksia muualta – erityisesti Ranskan alue- ja kaupunkipolitiikasta                              | 32 |
| 4.4 | Näkökulmia suomalaiseen yhteistyöhön  | 38 |
| 4.5 | Yhdeksän viestiä Seinäjoen seudun aluekeskusohjelmalle: ohjelmallisen seutuyhteistyön rakennuspuita | 39 |

### 5 • Kokoavia havaintoja ja tulevaisuusargumentteja

*Ilari Karppi*

- |     |                                  |    |
|-----|----------------------------------|----|
| 5.1 | Yleiset teesit                   | 44 |
| 5.2 | Tuleva EU: vaikutuksia Suomessa  | 45 |
| 5.3 | ”Hyväksyttävyyden kasvattaminen” | 46 |
| 5.4 | Tulevaisuusargumentteja...       | 47 |

## Lähteet

# **1 • Seutukunnallinen yhteistoiminta ja aluekeskustyö**

**Ilari Karppi**

## **1.1 Mistä raportissa on kyse?**

Ratkaisevan tärkeä tapahtuma tämän raportin muotoutumiselle sellaiseksi kuin se lopulta muotoutui oli Seinäjoella 22.3.2002 järjestetty seudun aluekeskusohjelmataapaaminen. Siinä pitämässäni esitelmässä pyrin ”teoretisoimaan” tuloksia, joita Tampereen yliopiston aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitoksella johtamani, Seinäjoen seudun aluekeskusohjelman organisoitumista tukevan hankkeen tutkija Sari Luostari-nen oli ohjelman käynnistymisvaiheen tiimoilta koonnut. Tulokset esitetään muokatussa muodossa tämän raportin luvussa 4.

Kevään ja kesän 2002 aikana kysymys seutuyhteistyöstä ja julkisen talouden paineiden vuoksi mahdollisesti edessä olevista kuntaliitoksista nousi esiin eri yhteyksissä niin julkista kuin yksityistäkin sektoria edustavien toimijoiden piirissä. Osana yhä jatkuvaa keskustelua olin itsekin tilaisuudessa esittävä aiheesta muutaman yhteistoimintaa ja erilaisten kehittäjätoimijoiden rooleja käsittelevän näkemyksen erilaisille kuulijakunnille, jotka koostuivat lähinnä kuntia, valtion viranomaisia ja erilaisia järjestöjä edustavista asiantuntijoista. Myös näiden puheenvuorojen sisällöt ovat saaneet sijansa tässä tekstissä.

Ohjelmallisen kehittämisen ”paradigma” on Suomessakin ylittänyt jo kymmenvuotisarajapyykin. Tässä mielessä tiettyyn analyttisyyteenkään pyrkivän raportin tehtävänä ei enää ole yrittää tuoda uusia avauksia tarkasteltavaan toimintamalliin sinänsä. Sen sijaan aika on kypsä tarkastella niitä ohjelmallisen kehittämistyön rakenteisiin, kohteisiin ja toimintaympäristöihin kytkeytyviä piirteitä, jotka oleellisesti muovaavat prosesseja, joiden kautta kehittämistyötä tehdään. Samalla nousevat, usein hyvinkin kärjistetyssä muodossa, esiin ne haasteet ja toisinaan suoranaiset ristiriitaisuudet, joiden edestä kehittämismallin toteuttajat tavan takaa itsensä löytävät.

## **1.2 Ohjelmat yhteistyön ja –toiminnan jäsentäjinä**

Ohjelmallisella kehittämisellä on monta puolta. Ensinnäkin ohjelmat itsessään on tehty erilaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelmallinen kehittäminen on työmuoto, jonka sisällöt täsmentyvät tarkoituksen ja kohteen mukaan. Tässä mielessä puhe

ohjelmallisesta kehittämisestä ikään kuin kehittämistyön substanssiasiana on suorastaan harhaanjohtavaa. Sama koskee yhteistyötä, joka jopa eri alojen ammattilaisten käymässä keskustelussa tuntuu aivan liian helposti nousevan itsetarkoitukseksi. Tästä ei kuitenkaan ole kysymys.

Tämän itsetarkoituksellisuuden sijasta tarjoankin seuraavat väittämät, jotka toivoakseni palvelevat raportin tulkintaohjeena:

- 1 yhteistyön ja -toiminnan keinoin toteutettava asioiden vieminen eteenpäin on seurausta aktiivisesta valinnasta; tästä johtuen
- 2 yhteistyön keinoin tavoiteltavassa ”kehittämisessä” on tämän raportin viiteyhteydessä kyse siis *yhteiskunnan* ja sen piirissä tärkeäksi koettujen toimintojen määrätietoisesta kehittämisestä valikoiduista, suunnitelmallisesti toteutettavien toimenpiteiden sarjoista; jolloin
- 3 yhteistoiminnan ydinsisällöksi erityisesti yhteiskuntataloudellisten hyötyjen saavuttamiseksi muotoutuu niiden prosessien etsintä, joissa eri toimijoille hajautuneet resurssit tuodaan yhteen; minkä tarpeisiin
- 4 luodaan resurssien yhteen tuomisen organisointia palveleva yhtenäinen ohjelmakehikko.

Näin ollen voidaankin turvallisesti väittää, että ohjelmallinen kehittäminen ja yhteistyötä suosivat toimintamuodot ovat yhden ja saman asian kaksi eri puolta. Ohjelmat ottavat kantaa *rakenteisiin*, joiden varassa toimintoja järjestetään. Yhteistyössä puolestaan on kyse *prosessista*, jota ilman nykymuotoisten ohjelmien tuottama lisäarvo olisi vähintäänkin kyseenalainen. Kumpikin kuitenkin tarvitsee toistaan. Julkisten resurssien niukkuus ja tarve laajentaa resurssipohjaa muita toimijatahoja sitouttavien ratkaisuin on lopulta paikannettavissa kuvatus ”rakenne- ja prosessit -kehikon” taustaideologiaksi.

### **1.3 ePohjanmaa: aluekeskustyö yhteistoiminta-analyysin kohteena**

Edellä kuvatus asetelman yleisiä perusteita tarkastellaan raportissa sekä yhteiskunnan ja sen piirissä harjoitettavan päätöksenteon institutionaaliseen jäsentymiseen kytkeytyvästä teoreettisesta näkökulmasta että teoriaa käytännöksi purkavien toimintojen tasalta. ”Käytäntöä” edellä esitetyssä mielessä tarkastellaan erityisesti Seinäjoen seudun aluekeskustyön puitteissa. Aluekeskustyössä on kyse pyrkimyksestä tehostaa keskusten ja muiden alueiden välistä yhteistyötä tavoitteena saada myös heikoimmin kehittyneet alueet osaksi myönteisiä kehityssysäyksiä.

Ohjelman tavoitteena on tukea tasapainoisempaa alueellista kehitystä vahvistamalla 34 erikokoisen kaupunkiseudun omia vahvuuksia ja osaamista. Yhteistyö on keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Tämän raportin tehtävänä on puolestaan tarjota keinoja arvioida, millaisia edellytyksiä tavoitteiden saavuttamiselle tarjoutuu, kun kehittämishaastetta tarkastellaan yhtäältä teorialinssin läpi ja toisaalta asetettuna yhden kaupunkiseudun olosuhteisiin.

Seudullisen yhteistoiminnan tulevan kehittämisen kannalta keskeinen tekijä on kuntien ja valtionhallinnon edustajien välinen neuvottelumenettely. Neuvottelumenettelyä ja sen tuloksellisuutta on käsitelty viime vuosien aikana esimerkiksi Kari-

Pekka Mäki-Lohiluoman ja Lasse Oulasvirran (2000) toimittamassa teoksessa ”Tuleeko neuvottelemalla tulosta?” Tässä raportissa tarkastelun painopiste on niissä mahdollistavissa ja rajoittavissa tekijöissä, joiden vaikutuksesta neuvottelutulosten tavoittelun voidaan odottaa muotoutuvan aivan erityisiksi paikallisten toimintaympäristöjen tulevaisuutta muotoileviksi kehityskuluiksi.

Luvussa 2 tarkastellaan ohjelmityön ja organisaatioiden yhteistoiminnan edellytyksiä eri kokoisten seutukuntien ja sisällöltään erilaisten ohjelmaraamien piirissä. Toisaalta siinä tarkastellaan yhteistoiminnalla tavoiteltavien hyötyjen määrittelyä ja (aluekehittäjä)organisaatioiden yhteistoiminnan yleisiä edellytyksiä samoin kuin yhteistoiminnan toteutumista tulosohjausympäristössä.

Luvussa 3 näkökulma siirretään voimakkaammin kysymykseen yhteistoiminnan sosiaalisesta kehiksestä. Tällöin kysytään, millaiset nähtävillä olevat tekijät haastavat paikallisten, seudullisten ja alueellisten toimijoiden kyvyn tehdä yhteistyötä ja millaisena voidaan pitää erilaisten kehittämisohjelmien roolia tämän yhteistyön edistäjinä. Luvussa esitetään niinkään tiivistetyssä muodossa joukko tekijöitä, jotka kytkeytyvät seudullisten ohjelmien organisointiin ja seutuyhteistyötä ruokkiviin niin päätöksenteko- kuin aluerakenteellisiin tekijöihin.

Luvussa 4 suomalaista aluekeskustyötä ja erityisesti ePohjanmaa -ohjelmaa taustoitetaan katsauksilla sekä suomalaisen neuvottelumenettelyyn että kansainväliin kokemuksiin kansallisen päätöksentekotason ja paikallisten/seudullisten toimijoiden keskinäisen yhteistyön järjestämisestä. Erityisesti ranskalaiseen kokemukseen peilaten päädytään terävöittämään näkemyksiä suomalaiselle seutuyhteistyölle asetettavista vaatimuksista. Luvun lopussa esitetään arvio ohjelmallisen seutuyhteistyön elementeistä sellaisina kuin ne näyttävät ePohjanmaa -ohjelman puitteissa.

Luvussa 5 hahmotellaan kehittämisympäristön ennakoitavissa olevia muutoksia. Siinä niinkään esitetään kansallisen aluepolitiikan tavalla tai toisella vahvistuessa merkittävämmäksi nousevan ”hyväksyttävyysspolitiikan” perusteesejä.

## 2 • Organisaatioiden yhteistoiminta aluekeskustyön haasteena

Ilari Karppi

### 2.1 Suurten ja pienten seutukuntien kehittämishaasteet

Tämän luvun samoin kuin koko raportinkin tarkoituksena on siis toimia johdantona pohdinta- ja ideointityölle, johon seutukunnissa kautta Suomen ollaan ryhdytty tavoitteena hahmotella eri toimijoiden keskinäisenä yhteistoimintana toteutettavan ohjelmallisen kehittämistyön ongelmia ja ratkoa niitä. Viimekätinen haaste ”verkostoyhteiskunnan” toimintatapojen opettelemiselle ja sisäänajolle eri organisaatioiden omiin maailmoihin onkin jopa yllättävän yhteneväinen maan eri seutukunnissa. Aivan erityisesti tässä samoin kuin seuraavassakin luvussa käsitellyt seikat ovat kuitenkin oleellisia verraten pienten, sisäisesti suhteellisen homogeenisten ja/tai kansallisten kilpailukykypyrkimysten kannalta häilyvästi profiloitujen seutukuntien piirissä. Suurten dominoivien keskusten vedossa olevilla sekä vahvasti kansallisessa ja kansainvälisessäkin työnjaossa erikoistuneilla seuduilla monet tässä artikkelissa esiin nostetut asiat ratkeavat enemmän tai vähemmän itseohjautuvasti, olemassa olevien vahvuuksien varassa.

On syytä huomata, että edellä kuvattu ja erityisesti pienehköille ja sisäisesti verraten vähän eriytyneille seutukunnille ominainen ”profiilin häilyvyys” ei välttämättä ole pelkkä haitta. Niinikään on huomioitava, että suurten ja menestyksekkäiden seutujen nykyisen menestyksen varaan rakentuvat *polkuriippuvuudet* voivat synnyttää jossakin tulevassa tilanteessa haitalliseksi osoittautuvia *lukkiutumia*, jotka muodostuvat uhkiksi tarkasteltavana olevan alueellisen talouden tulevalle kehitykselle. Käänteisesti tälle ajatukselle voidaan päätyä väittämään, että johonkin tarkemmin määrittelemättömään mutta olemassa olevaan rajaan asti profiililtaan toistaiseksi häilyvät mutta tietoisien harkinnan kautta erikoistumaan pystyvät seudut ovat jopa paremmassa asemassa kuin jo parhaat päivänsä nähneeseen mutta vielä nykyhetkeen heijastuvaan menestykseen nojaavat seudut.

Tämän edun hyödyntämisessä on pitkälti kyse kyvystä tehdä hyvin perusteltuja tietoisia valintoja. Toisaalta kyse on myös yhteisöllis-taloudellisen ja poliittisen järjestelmän kyvystä tuottaa toimintaympäristöjä ja *edellytyksiä* onnistuneiden profiloitumista edistävien valintojen tukemiseksi. Yleisen resurssiniukkuuden vallitsemista tahansa ratkaisusta ei ole hyväksi ratkaisuksi, mutta monimuotoisia toimintoja tukevat (seudulliset) taloudet, ja tyyppillisimmin kriittisiä massoja synnyttävät niin



ikään monimuotoiset kaupunkitaloudet lisäävät entistä useampien ratkaisujen todennäköisyyttä osoittautua jollakin tasolla toimivaksi.

Jokainen idea *ei* johda eikä voikaan johtaa suuren mittakaavan innovaatioihin ja niiden laajamittaiseen hyödyntämiseen. Innovointikyky onkin monessa mielessä ankaran resurssiniukkuuden kuristama kilpailutekijä, joka ei lankea erilaisille toimijayhteisöille luonnostaan, ilman asianmukaista panostusta. Tässä yhteydessä on huomioitava myös aikaulottuvuus. Monimuotoisia toimintoja tukevissa talouksissa on – ja on vastaisuudessaakin oltava – tilaa myös vaatimattomamman volyymin toimintoille, joista osasta mahdollisesti itää ja muotoutuu vaiheittaisten variaatioiden ja muokauttamisprosessien kautta tulevaisuuden laajamittaisestikin kaupallisesti menestyviä toimintoja. Perinteisen osaamisen ja ennakkoluulottoman ajattelun yhdistelmät ovat osa tällaisen menestyspotentiaalin rakentamista.

Aluekeskusohjelman piirissä harjoitettavalla toiminnalla on huomattava merkitys osana tämän paikallis- ja aluetalouden toimintadynamiikan hallittua kehittämistä, joka heijastuu välittömästi myös paikallisen ja seudullisen omaehtoisen päätöksenteon edellyttämän resurssipohjan lujittamiseen. Kehittämisesursseja menestyksekkäästi jalostava yhteistoiminta laajentaa myös paikallisen poliittisen toiminnan vapausasteita – erityisesti tilanteessa, jossa resurssien tuottamiseen ja suuntaamiseen kohdistuva eri toimijoiden yhteistoiminta lujittuu alueellisen kehittämistyön yhä kiinteämmäksi ytimeksi (vrt. Karppi 1996a).

Seuraavissa luvuissa tarkastellaan aluksi ohjelmallista kehittämistyötä 1900- ja 2000-lukujen vaihteen eräänlaisena ”kulttuurisena” ilmiönä. Tämän jälkeen pohditaan lyhyesti aluekeskusohjelmatyöhön sisältyvän neuvottelumenettelyn yleisiä puitteita ja siirrytään tätä kautta kysymykseen yhteistyön jäsentämisestä tapana ottaa käyttöön erilaisten toimintaresursseja. Seuraavaksi esitetään joitakin havaintoja yhteistyön ja -toiminnan rajoituksista sekä kehitys- ja kasvuprosessien hallinnasta alueellisessa kehikossa toteutettavana toimintana. Tekstin tarkoituksena on toimia pohjustuksena seuraaville luvuille, joissa keskitytään, näkökulmaa vähitellen Etelä-Pohjanmaalle kehittämistyön ja Seinäjoen Seudun aluekeskusohjelmaan tarkentaen, aluekeskus- ja muun kehittämistyön alueellisiin rajauksiin, erityisesti siihen, millaisia vaihtoehtoja erilaisten kehittämisohjelmien organisoinnissa on riippuen osallistuvien kumppaneiden (esim. kuntien) määrästä ja yhteistyöhön osallistumisen asteesta.

## 2.2 Ohjelmatyö ja sen opetukset

Ohjelmaperusteinen alueellinen kehittämistyö on vakiinnuttanut Suomen EU-jäsenyyden myötä asemansa myös kansallisen kehittämissäpolitiikan toimeenpanomuotona. EU:n rakennerahasto-ohjelmien lisäksi myös puhtaasti kansallisia kehittämisohjelmia on käynnissä samanaikaisesti useita. Useassa tapauksessa lisäksi lähes tai täysin identtiset kuntaryhmät valmistelevat ja/tai panevat toimeen samaan aikaan mo-  
neen, mahdollisesti useamman eri hallinnonalan koordinoimaan ohjelmaraamiin kuuluvia, ohjelmia, hankkeita tai yksittäisiä toimenpiteitä. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että lukumääräisesti jokseenkin rajallinen joukko suomalaisia alue- seutu- ja pai

kallistason päättäjiä suuntaa energiaansa suureen määrään organisaatorajat ylittäviä ja siten erilaisten neuvottelujen muodossa etenkin aika- ja osallistumisresursseja vaativia kehittämistehtäviä.

Neuvottelujen kautta etenevä työskentely ja kompleksisten kokonaisuuksien hallinta eri toimijoiden välisen yhteistoiminnan kautta ovatkin keskeisiä ohjelmallisen kehittämisen piirteitä. Kysymystä etenkin aluekeskusohjelmatyöhön liittyvistä neuvotteluista ja yhteistoiminnan kautta tavoitelluista hyödyistä käsitellään hieman jäljempänä. Ennen sitä on paikallaan esittää eräitä huomioita itse ohjelmatyöstä ja tavoista, joilla ohjelmalliselle kehittämistyölle on Suomessa muotoutunut 1990-luvun loppuvuosilta lähtien parikin erilaista tarinakehystä.

Aivan aluksi on kuitenkin syytä korostaa, että erilaiset ohjelmakehikot saattavat toimia hyvinkin vaihtelevasti erilaisten seutukuntien ja kaupunkiseutujen piirissä. Avaintekijöitä tällöin ovat esimerkiksi tarkasteltavan seudun toimiala- ja tuotantorakenteen monipuolisuus tai yksipuolisuus, perus- ja soveltavan tutkimuksen tai käytännön tutkimus- ja kehittämistyön keinoin toteutuvat alueen sisäsyntyiset innovaatiot sekä eri toimijoiden valmius ja kyky keskinäiseen yhteistoimintaan sekä yhteistoiminnasta syntyneet myönteiset kokemukset. Viimeksi mainittu nivoutuu yhteen *sosiaalisen pääoman* käsitteen kanssa. Joidenkin seutukuntien piirissä voidaan tarvita veraten yleispiirteisiä, tai *geneerisiä*, ohjelmakehikoita tuomaan eri alojen toimijoita yhteen määrittelemään toimija- ja hallinnolliset sektorirajat ylittäviä kehittämistavoitteita. Joillakin seutukunnilla taas yhteistyötarpeet ovat huomattavasti spesifimpiä, ja niiden erikoistuneet toimijat pyrkivät käyttämään mahdollisimman hyvin omaan erikoisosaamiseensa kohdistuvia erityisiä kehittämisinstrumentteja.

Karkea jako kahteen erilaiseen ohjelmakehityksen tarjoamaan yhteistoimintaa jäsentävään perusdynamiiikkaan voidaan tehdä seuraavasti:

- Suuren ja monipuolisen kaupunkiseudun piirissä aluekeskusohjelman kaltainen geneerinen ohjelmaraami saattaa jopa *sumentaa* alueella tehtävää profiloitumista ja kehittämistyötä.
- Pienemmällä kaupunkiseudulla saattaa nousta erityisen keskeiseksi käyttää aluekeskusohjelman tyypistä järjestelyä itseään erikoistumiseen tähtäävänä profiloivana työkaluna.

Yksille ja samoille kehittämistyön instrumenteille on siis annettava erilainen rooli erilaisten alueiden piirissä. Se, mikä on luontevaa nähdä tärkeänä ja tavoittelemisen arvoisena instrumenttina yhdellä seutukunnalla, nähdään toisella seutukunnalla vähemmän houkuttelevana ja vähäisen panostuksen arvoisena. Tällainen ”railo” on ollut havaittavissa aluekeskusohjelmien ympärillä käytävässä keskustelussa ohjelman alusta asti. Suurimmilla kaupungeilla on ollut omat, pienemmistä eroavat intressinsä ja niiden mukaiset erilaisille kehittämisohjelmille asetettavat tarpeet.

Asetelma on erityisen huomionarvoinen ohjelmien laatijoille. Erilaisia kehittämisinstrumentteja ei ole syytä eikä edes mahdollista markkinoida samassa muodossa, samoin argumentein tai peräti identtisinä sisällöllisesti erilaisiin soveltamisympäristöihin, koska ne eivät niissä tosiasiallisesti sellaisina toimi – eivätkä edellä esitetyn perusteella edes *voi* toimia.

On myös syytä huomata, että etenkin 1990-luvun puolivälin jälkeen, systemaattisen hanke- ja ohjelma-arvioinnin tultua yhä integroidummaksi osaksi kehittämistyötä, on kokemuksia kertynyt erilaisista, hyvinkin vaihtelevalla menestyksellä tehtävänsä täyttäneistä kehittämisohjelmista. Kehittämistyön ammattilaiset samoin kuin kehittämistä tutkivat tiedeyhteisön edustajat ovat kerryttäneet erilaisia ohjelmia koskevia käsityksistään osaksi ammattikunnan yhteistä tieto- ja kokemuspankkia. Tämän vakiintumisen pohjalta on muotoutunut aivan erityisiä tarinakehyksiä, joiden kautta tehdään – toisinaan tosin vasta jälkikäteen – ymmärrettäväksi, miksi tietyt ohjelmat toimivat myös käytännössä ja miksi jotkin toiset eivät. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti kahta ohjelmakokonaisuutta tarinakehysproblematiikan kannalta.

### 2.3 Ohjelmatyön tarinakehykset

#### • *"Kaupunkiohjelmien kohtalo ja osaamiskeskusohjelmien menestys"*

Aluekeskusohjelmat eivät ole tulleet tyhjistä. Niiden taustalla näkyy 1990-luvun loppupuolella käynnistettyjen kaupunkiohjelmien perinne. Kaupunkiohjelmien korvautumisessa aluekeskusohjelmilla oli osin kyse terminologisista ongelmista ja niistä aiheutuvasta poliittisesta välttämättömyydestä. Ajatus kaupunkikehitykseen jo nimensä perusteella kohdistuvista ohjelmista kävi ongelmalliseksi tilanteessa, jossa Suomi oli käymässä läpi – jälleen kerran – kiihtyvää maaseudulta kaupunkiin suuntautuvaa muuttoaaltoa. Vaikka kaupunkikehityksen ongelmiin ja siten myös niihin kohdistuville ohjelmalle oli ja on edelleen huomattava kysyntä<sup>1</sup>, on ohjelmien kuvattu poliittisesti tarkoituksenmukainen ”mutaatio” jäänyt varjostamaan aluekeskusohjelmia ja tehnyt niistä useiden kehittämiskysymyksiin kriittisesti suhtautuvien silmissä tavallaan instrumentteja vailla jostakin erityisestä yhteiskunnallisesta tilanteesta johdettavissa olevaa toiminnallista oikeutusta.

Kaupunki/aluekeskusohjelmista poiketen osaamiskeskusohjelmat ovat olleet eräänlaisia sisäasiainministeriön vastuualueella olleiden kehittämisohjelmien tähtiä. Suomen maailmanlaajuisesti erittäin hyväksi arvioitu kilpailukyky perustuu suurelta osin tieto ja osaamisintensiiviseen talouteen, jolloin osaamiskeskusohjelman piirissä olevat toiminnot saavat, periaatteessa täysin oikeutetusti, osansa kertyneestä maineesta ja kunniaa. On tietenkin ilmeistä, ettei rahamääräisesti vaatimattomalla ohjelmalla voi olla kovin merkittävää suoraa vaikutusta tavalla tai toisella mitattavissa olevaan kilpailukykykykyyn – eikä edes tehtyjen kilpailukykyarviointien tuloksiin (vrt. Karppi 2001). Kuitenkin ohjelman julkisivu näyttää juuri siltä, millaisena Suomi kokonaisuudessaan haluaa ulkopuolisen tarkkailijan silmissä näyttäytyä. Näin ollen osa

<sup>1</sup> Nykyinen eksplisiittiseksi *suurkaupunkipolitiikaksi* muotoutumassa oleva, suurimpien kasvukeskusten erityisongelmiin kohdistuva kehittämis työ on esimerkkinä tästä. Voitaneenkin väittää, että kaupunkiohjelmien korvautuminen aluekeskusohjelmilla lisäsi käsitteellistä mutta myös käytännön toimenpiteiden ja toimintatarpeiden välille hahmotettavissa olevaa kuilua suurimpien kasvukeskuksien ja pienempien seutukuntien sekä näiden kehittämisongelmien hallinnan välillä. Näin ollen suomalaista suurkaupunkipolitiikkaa voidaan pitää aluekeskuspolitiikan mitä ilmeisimmin kontingenttina tai ei-aiottuna mutta selvästi ohjelmien taitevuosina 2000 ja 2001 helposti ennakoitavissa olleena sivutuotteena.

arvostuksesta ja mainesanoista, joita osaamiskeskusohjelman tiimoilla toimivat yritykset ja yhteisöt keräävät, valuu lopulta myös juuri oikeaan aikaan oikeaan aihealueeseen osuneen ohjelman laatijoille ja koordinoijille.

Jo tästä lyhyestä luonnehdinnasta voidaan päätellä, että osaamiskeskusohjelmien piiriin koottu ja sen puitteissa jäsentynyt toiminta ohjautuu kaupunki- ja aluekeskusohjelmiin nähden hyvin erilaisesta kokemustaustasta ja sen pohjalta muokkautuneesta tarinakehyksestä käsin. Ohjelman kautta saavutettu menestys ja realistisina pidettävät oletukset saavutettavissa olevasta menestyksestä samoin kuin varmuus olemisesta konkreettisia saavutuksia ja taloudellista hyvää tuottavalla tiellä tekevät ohjelmakehityksen turvalliseksi: se, joka haluaa muuttaa menestyksekkääksi osoittautuneen konseptin, joutuu tekemään sen ottaen riskin tulevien tulosten heikkenemisestä.

Eri tavoin toimivat ohjelmakehitykset voivat olla yhden ja saman toimijan käsissä. Sekä osaamiskeskus- että kaupunki- ja aluekeskusohjelmat ovat sisäasiainministeriön koordinoimia, mikä tavallaan tekee ohjelma-asetelman entistä kiinnostavammaksi. Kokemuksia voidaan siirtää ja siirretäänkin ohjelmaraamien välillä. Sen sijaan ohjelmatyöskentelyn heikko lenkki saattaa useinkin olla – ja tämä yllättää jatkuvasti rationaaliseen toimintaan uskovan – toisiaan *seuraavien*, periaatteessa saman tyyppisiin kehittämissaasteisiin vastaavien ohjelmakehityksien välillä (ks. Karppi 1996a). Tällöin on syytä pohtia, millaisia erityisiä opetuksia kaupunkiohjelmien organisointi mahdollisesti auttoi kerryttämään, ja kuinka näitä kokemuksia voitaisiin hyödyntää. Kaksi korostamisen arvoista havaintoa nousee erityisesti esiin.

Ensimmäinen havainto koskee kysymystä *poliittisesta mandaatista* sekä sitä, millaisiin toimintakehityksiin eri toimijat saadaan sitoutumaan ja mihin toimijoiden kannattaa sitoutua. Kaupunkiohjelmien kansallisen koordinoinnin ilmeisenä ongelmana oli kysymys siitä, kuinka vahvasti hankkeeseen sitoutuneiden ylimpien poliittisten päätöksentekijöiden lukuun ohjelmaa oltiin toteuttamassa. Eri ministeriöt ja muut toimijat olivat edustajiensa välityksellä mukana hyvin erilaisella intensiteetillä, eikä toiminnan perusteella muodostunut yhtä kattavaa kaupunkipolitiikan käsitettä. Sen sijaan yhteistyöpartnerien keskuudessa oli vallalla *useita erilaisia tulkintoja* siitä, mitä suomalaisen kaupunkipolitiikan olisi oltava, millaisia teema-alueita sen piirissä olisi priorisoitava ja minkä tahon tai tahojen oltava erityisen aktiivinen politiikan sisällön määrittelijä (ks. Karppi 2000). Suurta ja koko aluekehitysajattelun kannalta uutta toimintamallia koettiin ajettavan läpi liian heiveröisesti varustetulla toteuttamisorganisaatiolla ja vailla poliittiselta painoarvoltaan riittävän voimakasta visiota siitä, mihin kaupunkieihin kohdennettavalla alueellisella kehittämissäpolitiikalla pyritään.

Toinen havainto kytkeytyy edellä jo esitettyyn rajankäyntiin geneeristen ja tarkemmin kohdennettujen ohjelmien välillä. Kaupunkiohjelmissa oli selvästi kyse geneerisestä ohjelmaraamista. Tavoitteena oli tehostaa kehittämistoiminnassa mukana olevien tahojen välistä yhteistyötä ja hakea paikallisesti ohjautuvia kehittämissideoita, mutta se, millaisia elämäntaloja näiden ideoiden ja niiden mukaisen toiminnan oli tarkoitus edustaa, jäi verraten väljän määrittämisen varaan. Tässä onkin yleisen aluekehitysvastuun kanssa operoivan toimijan (sisäasiainministeriö) ongelma ”kehittämistä tuottamaan” tarkoitettujen ohjelmien koordinoijana – ongelma, joka ei ole väistynyt, kun

kaupunkiohjelmista ollaan siirretty aluekeskusohjelmiin. Yhteistyön tiivistämishaasteet ovat ennallaan, samoin tarve laajentaa kehittämisen resurssipohjaa ja kohdentaa toimijoiden yhdessä omista lähtökohdistaan valikoimat toimenpiteet paikallisiin vahvuuksiin. Myös aluekeskusohjelma on siis geneerinen, toimintamuotoja raamittava pikemminkin kuin toimenpiteiden sisältöjä suuntaava. Tällaisessa asetelmassa sisäasiainministeriön, koordinoivan viranomaisen, kohtaama haaste on jäsentää tavoiteltavat vaikutukset, ja tämän jälkeen luoda ohjelmasta riittävän mahdollistava, jotta nämä seutukunnittain erilaiset vaikutukset ovat saavutettavissa.

Tehtävä on ymmärrettävästi erittäin vaikea toteuttaa. Kehittämishaasteet hajautuvat hyvin erilaisiksi maan eri osissa. Oman haasteensa synnyttää myös kaupunkiohjelmista aluekeskusohjelmiin siirtymiseen kytkeytyvä ”käyttäytymistieteellinen” ulottuvuus. On nimittäin mahdollista kyseenalaistaa, kuinka hallittu oli alkuperäinen siirtymä kaupunkiohjelmista nykyiseen aluekeskusmalliin, kuinka viesti kaupunkiohjelmien organisoinnin tuottamista kokemuksista on välittynyt kentälle ja sitä koskevat tämä viesti on kentällä tulkittu. Sikäli havaittavaa muutosta on tapahtunut, että aluekeskusohjelmat ovat selvästi aikaisempia kaupunkiohjelmiä voimakkaammin alueellisesta kehittämisestä vastaavan ministerin henkilökohtaisella asialistalla ja mielenkiinnon kohteena.

Toisaalta lähinnä ”käyttäytymistieteelliseksi” on luettavissa kysymys paikallisten toimijoiden motivoitumisesta uusien ohjelmien ja erilaisten aloitteiden edessä. Ohjelmallinen kehittäminen on jo saavuttanut vaiheen, jossa hankkeita arvioidaan, valmistellaan, arvioidaan uudelleen, toteutetaan ja arvioidaan vielä kerran jatkuvana syklinä. Tässä tilanteessa ohjelmilta, joilla pyritään profiloimaan alueellista kehittämistyötä, voidaan vaatia entistä enemmän. Kentällä ei välttämättä enää motivoiduta kilpailemaan uuden aloitteen tiimoilla, ellei potentiaalisilla toteuttajilla ole selviä perusteita uskoa, että ohjelman kanssa ollaan liikkeellä vakavissaan, että sen takana on riittävästi poliittista tahtoa, että sen piirissä olevat julkilausutut asiat ovat relevantteja myös päätöksentekoaarenoilla, joilla erilaisia ratkaisuja argumentoidaan kansainvälisellä kilpailukyvyllä, yhteisvaluutta-ajan julkisen talouden tasapainolla ja vastaavilla raskaan sarjan päätöksentekoparametreilla.

Kentän kysyntä kohdistuu ohjelmiin, joiden varassa koetaan mahdolliseksi luoda todellisia menestystarinoita.

## **2.4 Ohjelmatyö ja neuvottelumenettely: missä puitteissa neuvotellaan?**

Käytännön toteutuksen tasolla ohjelmallisen kehittämisen malli on läheistä sukua neuvottelevalle suunnitteluotteelle. Kehittämistoimenpiteiden edellyttämät resurssit ovat hajallaan eri viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä. Eräs keskeinen organisaatioiden toimintaa selittävä ja sitä ymmärtämään auttava seikka on niiden pyrkimys mahdollisimman autonomiaan. Kuntien kohdalla tämä autonomia on suojattu peräti perustuslain tasoisesti. Hajautuneiden resurssien koordinoitu käyttöönotto, joka on ohjelmallisen kehittämisen edellytys, on siten mahdollista toteuttaa vain toimijoiden

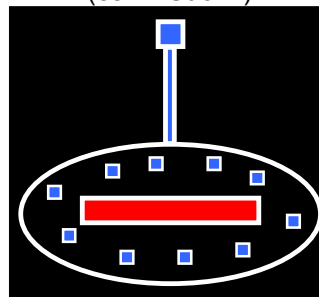
keskinäisen yhteistoiminnan ja sitä pohjustavan, toiminnan tavoitteita koskevan riittävän yhteisymmärryksen saavuttamisen kautta.

Eurooppalaisissa yhtenäisvaltioissa (kuten esim. Suomi ja Ranska) neuvottelumenettelyjen organisointia voidaan tarkastella kahden perusmallin avulla. Toinen niistä rakentuu ensisijaisesti voimakkaiden hierarkkis-vertikaalisten neuvottelusuhteiden ja toinen voluntaristis-horisontaalisten suhteiden varaan. Erityisesti liittovaltioissa (kuten esim. Saksa ja Belgia) tulevat kyseeseen näiden mallien väliset kombinaatiot. Eurooppalaisen yleismuutoksen osana tapahtuvan alueellistumiskehityksen ollaan eri yhteyksissä nähty voimistavan lievemmin hierarkkista, horisontaalisia toimijaverkostoja korostavaa ja alueellisten toimijoiden voimistuneelle kehittämistavoitteiden itsemäärittelylle rakentuvaa voluntaristista mallia (vrt. Karppi 1996b). Kuvasta 1 käy ilmi kahden tarkasteltavan “yhtenäisvaltiollisen” neuvotteluasetelman oleelliset erot.

Voimakkaasti hierarkkinen järjestelmä  
(esim. Ranska)



Lievästi hierarkkinen järjestelmä  
(esim. Suomi)



Kuva 1

Hierarkkisessa mallissa keskeinen voima-akseli asettuu keskushallinnon ja yksittäisen vahvan paikallistason toimijan (esim. suurkaupunki) välille. Henkilösuhteet ja henkilökohtaiset vertikaaliset yhteydet ovat mallissa keskeisiä, ja paikallisiksi poliittisiksi avainvaikuttajiksi (esim. kaupunginjohtajat/pormestarit) valikoituu ja avaintehtäviin nimitetään usein keskushallinnossa ja kansallisessa politiikassa meritoituneita vahvoja vaikuttajia. Pienemmät kunnat ja monet keskushallinnon neuvottelupartnerin roolissa olevan suurkaupungin vaikutuspiirissä olevat toimijat ovat tässä mallissa paikalliseen neuvottelupartneriin nähden alisteisessa asemassa: se kanavoi huomattavan osan saatavissa olevista julkisista kehittämisresursseista omille paikallisille kumppaneilleen.

Lievästi hierarkkisessa mallissa asetelma on oleellisesti toisenlainen. Keskushallinnon neuvottelukumppanina on tyypillisesti joukko paikallisia, oman autonomiansa varassa toimivia organisaatioita, niin julkisia kuin yksityisiäkin. Keskus- ja paikallis/seututason välisissä neuvottelusuhteissa korostuvat tarkemmin fokusoidut, tiettyjen kehittämistavoitteiden edistämiseen tähtäävät agendat. Tästä fokusoinnista seuraa, että seudulliset toimijaryhmät laativat tyypillisesti useita samanaikaisia ja toisinaan päällekkäisiäkin kehittämisohjelmia ja -suunnitelmia. Ratkaisevat neuvottelut, joissa täsmennetään seutukohtaiset tavoitteet ja suunnitellun toiminnan sisällöt suhteessa kuhunkin ohjelmaan, käydään horisontaalisesti, seudun eri toimijoiden välillä. Vertikaalinen, keskus- ja paikallis/seututason välinen neuvottelusuhde jää tällöin muodollisemmaksi, jolloin päädytään enemmän hallinnolliseen kuin poliittiseen me-

nettelyyn. Ohjelmatasoiset tavoitteet voidaankin esittää seuduille asetettavan ohjelmakilpailun muodossa, jolloin “muodollisesti hyvän ohjelman” arvioinnin mahdollistavat ja myös mahdollisimman läpinäkyvät kriteerit ovat valmistelutyön pohjana, mutta seutasoisen ohjelman sisältö ja tavoitteet asetetaan erilaisten paikallistoimijoiden yhteistyön tuloksena.

## 2.5 Yhteistyö ja synergiat

Millaisia oletuksia voidaan tehdä paikallisen yhteistoiminnan jäsentymisestä? Kuntia ja muita toimijoita on vedetty seudullis-alueelliseen ohjelmakilpailuun yhteistyön tehostamisen nimissä, tavoitteena hyödyntää ja jalostaa toimijoiden käyttöön saatavissa olevia *synergioita*. Kuitenkin, kuten hieman jäljempänä huomataan, synergian käsite itsessään on kompleksinen. Tällöin on syytä miettiä millaisia teoreettisia edellytyksiä yhteistoiminnan keinoin toteutuvaan hyötyjen saavuttamiseen on olemassa.

Lähtökohdaksi voidaan jälleen ottaa organisaatioiden pyrkimys oman autonomiansa ja sitä tukevan resurssipohjan suojelemiseen. Kun kehittämisohjelmia laaditaan ja eri toimijakokoonpanoja kootaan yhtäältä suunnittelemaan ohjelman laadintaa ja toisaalta valmistelemaan sen toteuttamista, joudutaan ottamaan kantaa eri toimijoiden kehityksen suuntaa koskeviin intresseihin ja tapaan, jolla nämä määrittelevät ja arvioivat yhteistyön tuottaman hyödyn.

Hyöty tai *utiliteetti* voi olla niin rahamääräistä etua kuin myös poliittista valtaa, toimijasta riippuen. Perusolettamuksena tarkasteltaessa toimijoiden välisen yhteistyön kehittymistä voitaneen joka tapauksessa pitää sitä, että kaikki yhteistyöhön osallistuvat pyrkivät osallistumisensa kautta tavoittelemaan omaa utiliteettiaan, jolloin myös toisten osapuolien harjoittama hyödyn tavoittelu muuttuu oman hyödyn tavoittelun keskeiseksi panostekijäksi. Sopiva maailmantalous-analogia koskee talouskasvun leviämisaikutuksia: kasvusuhdanne naapurimaassa tietää maan kulutuskysynnän kasvaessa todennäköisesti hyvää myös ”meidän” vientiteollisuudellemme.

Niin maailmantalouden kuin eri kokoonpanoilla toteutettavan aluetason kehittämisyhteistyön tarkastelussa joudutaan ottamaan kantaa samaan peruskysymykseen: missä ovat hyötyjen leviämisen rajat, mikä määrä pelaajia on riittävä optimituloksen tavoittelulle ja kuinka paljon on liian paljon.

Uusi omaehtoisuutta, subsidiariteettiperiaatetta ja alhaalta ylöspäin suuntautuvia prosesseja korostava aluekehitysideologia on ajoittain peiteltysti, ajoittain peittelemättä vannonut yhteistoimintahyötyjen eli synergian nimeen. Erilaisissa toimintajulistuksissa kehittämistä ollaan luonnehdittu kaikkien sidosryhmätahojen yhteiseksi prosessiksi. Näin ollaan ajateltu saavutettavan synergiaa, jonka perusajatuksena on, että kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Onko näin – ja jos on, niin mihin rajaan asti?

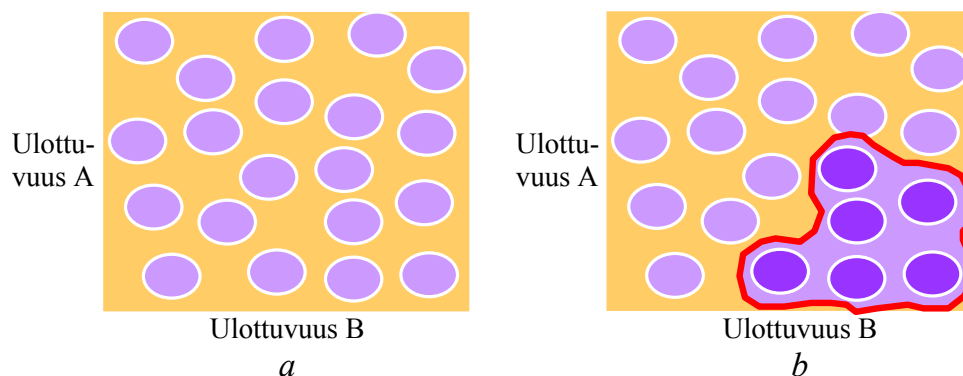
Kysymykset antavatkin jo viitteen tarjottavasta vastauksesta. Synergiaa *voidaan* luoda tuomalla toimintaprosessiin eri tahojen edustajia, jotka tuovat toistensa päätöksentekoon uutta informaatiota ja joissakin tapauksissa jopa synnyttävät materiaalisia säästöjä. Ongelmat alkavat, kun järjestelmään kytketään ”kaikki” ajateltavissa

olevat toimijat. Sitä voidaan luonnehtia vanhalla strategisen toiminnan nyrkkisäännöllä: suuntautuminen kaikkialle merkitsee suuntautumista ei minnekään. Jotta tämä toteamus ei jäisi tässä yhteydessä latteudeksi, tarkastellaan seuraavassa muutamaa avainkäsitettä 1950-luvulta, jolloin synergia-termi suunnilleen nykyiseen käyttöönsä kehitettiin.

On tehtävä ero ”järjestelmän kokonaissynergian” ja muiden synergiakäsitteiden välille. Tällaisen rajauksen jälkeen puheet ”kaikkien toimijoiden synergistisestä järjestelmästä” viittaa nimenomaan kokonaissynergiaan, eli jokaisen toimijan järjestelmään mukaan tuoman toimintatehoo summattuna yhteen. Tästä on kuitenkin vähennettävä erityinen ”ylläpitosynergia” eli energia, joka tarvitaan ryhmän koherenssin ylläpitoon. Vasta tämän jälkeen päästään kolmanteen käsitteeseen eli ”teholliseen synergiaan” – toimintatehoo, jonka ryhmä voi suunnata konkreettisina tuloksina itsensä ulospäin. ”Synergian laskentakaavan” voisi näin ollen muotoilla seuraavasti:

- järjestelmän synergiasta  
VÄHENNETÄÄN
- ylläpitosynergia  
JOLLOIN SAADAAN
- tehollinen synergia.

On ilmeistä, että suurissa, hajanaisissa toimijajärjestelmissä ylläpitosynergian osuus ylittää helposti puolet kokonaissynergiasta, jolloin yhteistoiminnan todelliset yhteistoimintahyödyt jäävät kyseenalaisiksi. Toisaalta kysymys edustavasta (saati ”riittävän edustavasta”) toimijajoukosta on erinomaisen arkaluonteinen ja edellyttää huolellista toimija-analyysiä valittaessa ohjelmien laatijoita, toteutuksesta päättäjiä ja itse toteuttajia. Käyttökelpoinen ratkaisu on erilaisten toimijakokoonpanojen porrastaminen, kuten tapahtuu EU-tavoiteohjelmien maakuntatasoisessa käsittelyssä yritystukiryhmän koostuessa aivan tietynlaisista rahoittajatoimijoista ja yhteistyöryhmän muodostaessa keskustelufoorumia, jonka tarkoituksenaan ei ole vaikuttaa päätöksenteon suoranaiseen sisältöön.



Kuva 2

Kuvassa 2 esitetään kaavamaisesti toimijajärjestelmät *a* ja *b*, joiden piirissä toimijoiden edustamaa synergiaa tavoitellaan erilaisin perustein. Laatikoiden sisällä olevat



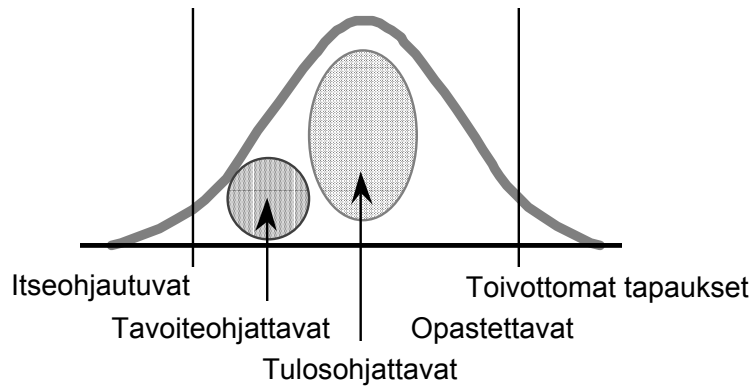
soikiot edustavat eri toimijoita, joiden orientaatio käynnissä olevaan muutokseen on arvioitu kahden ulottuvuuden perusteella. Niiden asema laatikoissa edustaa siten niiden suhteellista sijaintia toisiinsa muutoksen merkittäväksi arvioituihin piirteisiin nähden. Järjestelmässä *a* muutosprosessin hallintaan lähdetään kaikin liikkeelle saatavissa olevin voimin kun taas järjestelmässä *b* vetureiksi nostetaan joukko toimijoita, jotka asennoituvat muutokseen keskimääräistä yhdenmukaisemmin. Kuinka tilanteet olisi tulkittava edellä esitetyn synergialaskennan perusteella ja mitä valinnoista voidaan olettaa seuraavan?

Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että järjestelmän *a* piirissä tehtyä valintaa on lähtökohtaisesti vaikeampi arvostella kuin järjestelmän *b* piirissä tehtyä. Valikointi merkitsee riskinottoa. Se niinkään edellyttää toteuttajaorganisaatioiden valintaan tai nimeämiseen osallistuvilta sen seikan huolellista ja vastuullista arviointia, että valikoitujen tahojen edustama erityisyys, joka näkyy myös niiden suhteellisena sijaintina, todella edustavat koko yhteisölle hyötyä tuottavaa. Ongelmallisemmaksi järjestelmän *a* sen sijaan saattaa tehdä se, että eri toimijat edustavat käytännössä jokaista mahdollista tapaa asennoitua odotettavissa tai käynnissä olevaan muutokseen. Sellaisen toimintatavan löytäminen, joka edes suunnilleen vastaisi kaikkien mukana olevien tavoitteita, edellyttää lukuisia neuvotteluja ja kompromisseja sekä määrätietoista konsensuksen tavoittelua. Kentän ääripäiden nivominen mukaan samaan konsensuspakettiin kuluttaa järjestelmän ylläpitosynergiaa ja siis laskee tehollista synergiaa.

Vaihtoehto *b*:n tyyppiä oleva ongelmanratkaisu näyttäisi näin ollen mahdollistavan jonkinlaisen ”teknisen” optimin – ainakin, mikäli tavoitteena on minimoida ”synergiahävikki”, joka syntyy yrityksestä säilyttää hajanaisen toimijaryhmän koherenssi. Kuten edellä on todettu, kehittämistyön edellyttämät resurssit ovat kuitenkin hajallaan toimijakentän eri osissa, jolloin tällainen teknisen optimin tavoittelu ei ole perusteltua. On kiinnitettävä huomiota mekanismeihin, joilla eri tavoin muutoksiin suhtautuvat tahot pystyvät lisäämään järjestelmän sisäistä koherenssia ja minimoimaan synergiahävikkiä. Tällöin päädytään kysymykseen alueellisen kehittämisen toimintakehyksessä vallitsevista, eri toimijoiden yhteistyölle suosiollisista rakenteellisista tekijöistä.

## 2.6 Yhteistyö sekä yhteistoiminnan edellytykset ja odotukset

Ohjelmallisessa alueellisessa kehittämisessä on puhtaasti toimintojen johtamisen näkökulmasta kyse lähinnä ”alueellisesta tavoitejohtamisesta” tai ”ohjelmoidusta tavoitejohtamisesta” Programme-based MBO (*Management by Objectives*). Mitä tämä sitten voi tarkoittaa käytännössä? Lähdetään liikkeelle erilaisten järjestelmien johdettavuudesta, jota usein tarkastellaan kuvan 3 mukaisesti normaalijakaumalla.



Kuva 3.

Jakauman ”häntinä” ovat yksilöt, ryhmät tai järjestelmät, joita ei oikeastaan kannata johtaa lainkaan, koska niiden johtamiseen käytetty energia on enemmän tai vähemmän hukkaan heitettyä. Alkupään hännän muodostavat järjestelmät, jotka toimivat kuin ajatus. Siinä oleville yksilöille tai ryhmille tyypillistä on erittäin korkea suoriutumotivaatio, analyysikyky sekä kyky ja halu oppia virheistä ja säätää näin tulevia toimintoja. Jakauman tässä osassa toiminta käynnistyy pelkästä vihjeestä, jolloin erityisiä johtamisjärjestelmiä ei edes tarvita. Loppupään häntä edustaa täsmälleen päinvastaista tapausta. Minkäänlaiset tehtävänasettelut tai määrittelyt eivät tehoa, vaan häntään kuuluvat yksilöt, ryhmät tai järjestelmät ovat patologisen toimimattomia. Varsinaisen toimintaprosessien johtamisen sijasta näitä järjestelmiä on syytä tarkkailla siksi, etteivät ne saa aikaan tarpeetonta ja peruuttamatonta vahinkoa.

Konventionaalisen johtamiskirjallisuuden onneksi suurin osa ihmisistä, ryhmistä ja toimintajärjestelmistä sijoittuu näiden ääripäiden väliin. Välille sijoittuvat myös tavoite- ja tulosjohteisesti ohjattavat tapaukset. Kuvasta 3 nähdään, että tavalla tai toisella tulosjohtettavat edustavat populaation keskivertotapauksia, mikä aivan ilmeisesti selittää tulosjohtamisen nauttiman suosion. Tulosjohtamisessa onkin piirteitä, jotka menevät yksiin tarkempaa opastusta tarvitsevien tapauksien kanssa – kuin myös piirteitä, joiden lähtökohdat ovat tavoiteohjauksen periaatteissa.

Useita – todennäköisesti useimpia – nykyajan organisaatioista nähdään välttämättömäksi ohjata tulosjohtamisen välineistöllä. Eri hallinnonaloilla niin valtion- kuin kunnallishallinnossakin on tiukat tulostavoitteet. Sama koskee myös korkeakoulumaailmaa määrällisine tutkintotavoitteineen. 1990-lukululainen *shareholder value* – ajattelu on kaventanut näkökulmaan yritysten toiminnan arviointiin ja nostanut välittömän tuloksen tavoittelun yritysorganisaatioiden ylimmäksi periaateksi. Asetelma voitaisiin tulkita niinkin, että eri organisaatioiden toimintaympäristö on muuttunut sen verran kompleksiseksi, että niiden kaikki toimintaprosessit on arvioitava tavallaan lopusta alkuun, saavutettavissa olevasta tuloksesta käsin – tarkoituksen siis pyhittäessä keinot.

Alueiden kehittäminen organisaatioiden yhteistoimintana toteutuvana tavoitejohtettuna prosessina vaikuttaa suorastaan nurinkuriselta tällaiseen johtamisjärjestelyyn nähden. Tuskin muutosten hallitseminen muuttuu ainakaan kovin paljon yksin

kertaisemmaksi, kun siihen osallistuu suuri joukko erilaisia autonomia- ja muita tavoitteitaan ajavia organisaatioita. Suurempi tosiasiallinen ongelma saattaa kuitenkin olla siinä, että yksittäisten, kehittämisen resurssointiin osallistuvien organisaatioiden oma liikkuma-ala yhteistyöprosesseissa on niiden omien, usein vertikaalisesti asetettujen (esim. TE-keskusten osastot samoin kuin valtion alue- ja paikallishallinto yleensäkin) tulostavoitteiden rajaama.

Tämä tietynlainen epäsymmetria tavoitellun toiminnan ja siitä vastaavien toimijoiden johtamisperusteiden välillä asettaa erityisen haasteen organisaatioiden yhteistoimintana toteutettavalle alueelliselle kehittämistyölle. Siihen vaikuttaminen on kuitenkin paikallis- ja seututasolla lähes mahdoton tehtävä. Tästä johtuen hedelmällisempää on keskittyä tekijöihin, jotka vaikuttavat yhteistyön syntymiselle otollisten olosuhteiden syntymiseen – ovat organisaatioiden ohjausjärjestelmiin vaikuttavat muodolliset instituutiot luonteeltaan sitten mahdollistavia tai kahlitsevia.

Kuvatun kaltaisia taustoja ja rajauksia vasten joka tapauksessa muotoutuu yhteistoimintajärjestelmiä, joiden synnyllä on aivan erityisiä piirteitä. Tiettyjen edellytyksien parantamista voidaan lisäksi pitää yhteistoimintaa pohjustavan kehittämistyön erityisinä kohteina. Puhutaan kehittämislle suotuisan kapasiteetin luomisesta (*capacity-building*) ja siihen liittyvistä sosiaalisista innovaatioista. Tietynlainen yhteistyötä suosivien rakenteellisten edellytyksien järjestelmä onkin mahdollista jäljittää:

•••

- Pienehkö ja rajallinen joukko toisilleen tuttuja toimijoita rajatulla alueella

Usein suoranainen käytännön sanelema välttämättömyys on, että samat osapuolet kohtaavat toisensa yhä uudestaan yhteisten hankkeiden suunnittelijoina ja toteuttajina. Tällaisessa toimijayhteisössä tapahtuu sosiaalista oppimista ja erillisten prosessien hioutumista yhteen. Toiminta tietyn seutukunnan ja sen kehittämishaasteiden kannalta merkittävien eri toiminnoista vastaavien toimijoiden puitteissa täyttää hyvin tämän ehdon.

•

- Halu tehdä yhteistyötä ja oppia toisten yhteistyötä koskevia odotuksia

Toimijoilla on oltava erityinen intressi tavoitella yhteistyöasetelmaa. Tähän liittyy toimintaympäristön vakauttaminen ja sellaisten konfliktitilanteiden välttäminen, jotka saattaisivat johtaa eri osapuolien tappioihin ja sitä kautta koko järjestelmän horjumiseen. Vakauttaminen korostuu erityisesti tilanteissa, joissa järjestelmän toiminnasta ulospäin suuntautuva negatiivinen informaatio uhkaa sen saatavilla olevia resursseja (erityisesti hanke- ja ohjelma-arvioinnit!).

•

- Tulevien mahdollisten hankkeiden määrä ennalta rajoittamaton

Tällaisen asetelman vallitessa yhteistyöhän osallistuvat partnerit eivät pysty – vaikka joskus haluaisivatkin – ennalta arvioimaan kaiken tulevaisuudessa tapahtuvan toiminnan tuottamaa hyötyä tietynä yksittäisenä ajankohtana. Tämä lisää toimijoiden halukkuutta jatkaa toimintaa yhteisymmärryksessä toistensa kanssa.

•

- Erillisten päätöksentekoprosessien nivoutuminen yhteen

Todellisten päätöksentekijöiden pieni lukumäärä helpottaa informaation vaihtamista ennen yhteisten toimintojen kannalta merkittävien päätöksien tekemistä eri organisaatioissa. Eri päätöksentekijöiden erilliset päätösprosessit on mahdollista muokata yhdenmukaisiksi.

• Yhteistyötä suosivan kulttuurisen mallin vähittäinen lujittuminen

Tietyt, rajallisella toimijajoukolle juuri tietyssä ympäristössä tyypilliset toimintatavat muotoutuvat – tai ”institutionalisoituu” ajan kuluessa sekä kokemuksen ja luottamuksen karttuessa koko järjestelmän muodostavan toimijajoukon valintoja ohjaavaksi arvoperustaksi.

• • •

Enemmän tai vähemmän tällaisten rakennetekijöiden puitteissa ja kehitysvaiheiden kautta muotoutuneita alueellisen kehittämisen paikallisia ja seudullisia järjestelmiä on muotoutunut Suomeen viimeisen vuosikymmenen kuluessa. Alueellisen kehittämisen 1960-luvun lopulle osuneen alkuvaiheen suurista visioista ja niiden myötävaikutuksella tapahtuneesta suunnittelukoneiston paisumisesta ollaan tultu projekteiksi hajautuneen kehittämisvaiheen kautta nykyiseen toimintamuotoon. Sille keskeinen opinkappale on projektien suuntaaminen laajempien yleiseurooppalaisten ohjelmaraamien sisällä asetettuja tavoitteita palvelevaksi.

Kuvatun kaltainen eurooppalaistuminen näkyy myös kansallisissa kehittämisprosesseissa, joista tässä on mainittu yhtäältä osaamiskeskusohjelmat ja toisaalta kaupunki/aluekeskusohjelmat. Seuraavassa tarkastellaan, kuinka edellä esitetyt yhteistoiminnan rakenteelliset ja toiminnalliset rajaukset näkyvät käytännön kehittämistyössä ja sen vapausasteita rajaavissa reunaehdoissa.

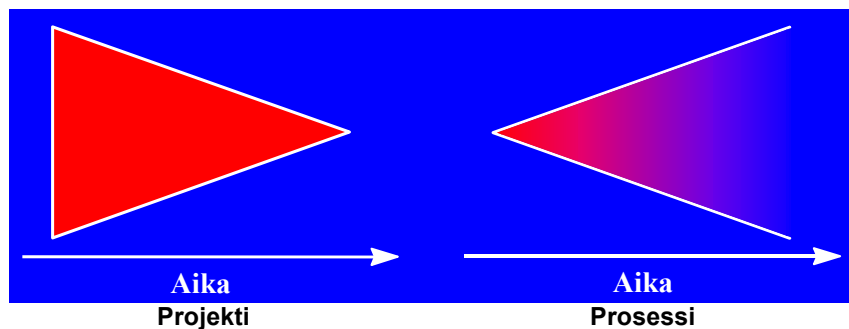
## 3 • Yhteistoiminnan muodot ja sisällöt

Ilari Karppi

### 3.1 Avoimet prosessit ja suljetut projektit: toiminnan sosiaalinen kehys

Mitä sitten merkitsee käytännön kehittämistyön organisoinnin kannalta rajanveto projektien ja prosessien välillä? Entä mitä merkitsisi aluekeskustuksen ajattelemisen yhtäältä projektina tai toisaalta prosessina?

Aivan aluksi on paikallaan todeta, että sekä projektit että prosessit ovat ”sosiaalisessa kehyksessä” toteutuvan yhteistyön muotoja. Ne eivät ole pelkkiä teknokraattisia luomuksia, johtamistyökaluja tai välineitä asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi muutoksille luonnostaan vihamielisissä ympäristöissä. Oleellisimpana tekijänä projektien ja prosessien analyysissä voitaisiinkin päinvastoin pitää juuri muutosvastarinnan lähteitä ja sitä ylläpitäviä rakenteita: ihmisiä ja näiden tapoja organisoida oma tekemisensä. Projektit ja prosessit eroavat jo lähtökohtaisesti toimintakehyksinä, joiden puitteissa ihmiset ja organisaatiot työskentelevät. Kuvassa 4 näiden kehysten peruseroa selvennetään yksinkertaistetussa muodossa.



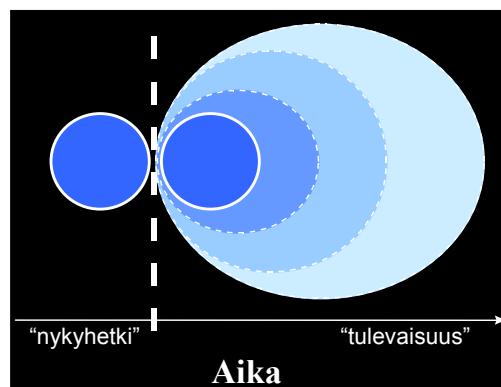
Kuva 4.

Projekti on perusmuodoltaan monessakin mielessä suljettu ja suorastaan *sulkeutuva* järjestelmä. Sen ajallinen kesto on rajallinen ja etukäteen määritelty. Sillä on käytävissä rajallinen määrä henkilö- ja muita resursseja. Lisäksi se on olemassa jonkin tietyn päämäärän saavuttamista varten. Tästä kaikesta johtuu, että projektin liikkumavapaus ja toiminnan rajat (samoin kuin budjetti) ovat usein väljimmät liikkeellelhtövaiheessa. Projektin määräajan lähestyessä resurssit on tyypillisesti kulutettu lähes loppuun, ja joudutaan ratkaisemaan kysymys siitä, kuinka projektin tuotos ja sen kerrottavat kokemukset siirretään eteenpäin.

Prosessi taas saattaa käynnistyä hyvin pienestä, monille lähes huomaamattomasta signaalista. Tässä mielessä sitä voidaan pitää luontevampana osana inhimillistä käyttäytymistä. Prosessilla ei ole lukkoon lyötyä takarajaa – tai tällaista takarajaa ilmentämään määräaikaan kiinnitettyä budjettia tai muuta resurssipohjaa. Myös sen määrittely, ketkä ”kuuluvat” prosessiin tai ovat sen osallisia – tai ketkä toteuttavat prosessin piirissä olevia ja sen etenemistä palvelevia asioita, on vaikeampaa kuin projektin toteutumista arvioitaessa. On oleellista huomata, että prosessi saattaa sisältää erillisiä projekteja. Tärkeämpää kuin rakentaa ainakin käsitteellisiä jos kohta ei täysin keinotekoisia eroja näiden kahden toiminnan järjestymismuodon välille, on korostaa tarvetta hahmottaa kokonaisuuksia: millaisiin prosesseihin tietyt projektit nivoutuvat ja kuinka projektien olisi palveltava prosessien tarpeita?

Prosessiajattelun suosimiselle ja korostamiselle projektiajattelun sijasta on tarjolla hyviä perusteita. Ehkä keskeisin niistä mainittiin jo edempänä: prosessien kautta eläminen, kasvaminen, oppiminen ja kehittyminen on inhimillistä, prosessi on tavallaan ihmisenä olemisen sisäänrakennettu ominaisuus. Prosessien ja niiden ”inhimillisen” luonteen ymmärtäminen on oleellista myös alueellisessa kehittämistyössä, jossa, kuten tässäkin tekstissä on jo monesti mainittu, on kyse eri tahoille hajautuneiden resurssien hallitusta käytöstä, käyttöpäätöksistä ja niitä pohjustavista neuvotteluista. ”Kehittämisenä” näkyvän päätöksenteon takana on siten paljon *inhimillistä*, ei ainakaan pelkästään kasvottomien koneistojen toteuttamaa toimintaa. Suomalaisessa, horisontaalisia suhteita korostavassa, huomattavan vähän hierarkkisessa ja lukuisille itsehallinnollisille yhteisöille (erit. kunnat) rakentuvassa ympäristössä kehittämistä koskeviin neuvotteluihin osallistuvien yksilöiden ja näiden inhimillisen toimintalogiikan (tai: ”lajityypillisen käyttäytymisen”) merkitys korostuu entisestään.

Prosessinäkökulmasta tarkasteltaessa neuvottelumenettely muodostaakin aivan erityisen sosiaalisen tai toiminnallisen kehyksen. Sen aivan erityiseksi piirteeksi voitaisiin nimetä pyrkimys yhteistoiminnan kautta saavutettavissa olevien etujen jalostamiseen. Perusasetelma esitetään, jälleen kerran vahvasti yksinkertaistettuna, kuvassa 5. Sen perusajatuksena on näyttää, kuinka nyt neuvottelun kohteena tehtävillä päätöksillä voidaan pyrkiä laajentamaan sitä käsiteltävien asioiden kenttää, jota tulevaisuudessa tapahtuva päätöksenteko enemmän tai vähemmän samojen päätöksentekijöiden keskinäisenä yhteistyönä tulee koskemaan.



Kuva 5.

Edellä esitetystä käy selvästi ilmi, ettei alueellisen kehittämisen toimintamallissa ole kyse pikkunäppärästä tai puolihämärästä kaupankäynnistä – vaikka myös viimeksi mainittu näyttää istuvan hyvin osaksi ihmisluontoa. Se, mitä alueellisen kehittämisen toimintaympäristöstä voidaan melkoisella varmuudella sanoa on, että hallinnollisten ja institutionaalisten yksityiskohtien tasolla tapahtuvista muutoksista ja hienosäädöistä huolimatta eri toimijoiden on valmistuttava kohtaamaan toisensa yhä uudelleen toistuvissa kehittämisprosesseissa. Eri ajankohtina eri tahoilla saattaa olla käytössään hieman erilaisia resursseja, mutta missään tilanteessa ei ole mahdollista sanoa täydellä varmuudella, kenen tai minkä tahon mukanaolo tai kehittämisen suuntaviivojen hyväksyntä on jonakin tulevana ajankohtana ehdottoman välttämätöntä tai täysin toisarvoista. Yritykset huijata tai lyhytaikaisia hyötyjä tavoittelevat välistävedot saattavat kostautua tulevaisuudessa, päätettäessä asioista, jotka ovat mahdollisesti paljon suurempia kuin tämänhetkisellä asialistalla olevat.

Kuvatun kaltainen asetelma pakottaa kaikki osapuolet käyttäytymään toisiaan kohtaan sivistyneesti, tavoittelemaan pikemminkin hyviä konsensusratkaisuja kuin etenemistä toistuvien ja rajallista toimijayhteisöä repivien konfliktien kautta. Ulospäin kehittämistyö saattaa näyttäytyä laimealta ja ponnettomalta, mutta varovainen koreografia on järjestelmän toimintaan istutettu rakenteellinen välttämättömyys. Tämä yhteistoiminnan piirre määriteltiin edellisessä luvussa ”haluksi tehdä yhteistyötä”, ”pyrkimykseksi välttää konflikteja” ja ”yhteistoimintaa suosivan kulttuurisen mallin lujittamiseksi”.

Edellisessä luvussa puhuttiin myös yhteistyön kestosta ja yhteistoiminnan kohteena olevien hankkeiden rajallisesta tai epälukuisesta määrästä. Tällöin esitettiin, prosessiajattelun tarpeisiin hyvin soveltuvasti, että rajaamaton joukko yhteistyön kohteeksi otettavia asioita tukee eri tahojen välisen yhteistoiminnan muotoutumista paremmin kuin jo yhteistyön alkaessa selvärajaisena näyttäytyvä joukko yhteistyön kohteeksi otettavia asioita. Etukäteen sovittu rajallinen määrä yhteisiä asioita synnyttääkin ongelman, josta voidaan perustellusti käyttää nimitystä *“Parasta ennen –päivämäärän” problematiikka*.

Parasta ennen –ongelman syntyminen on tyypillinen osa toiminnan sosiaalisen kehyksen muotoutumista. Sen pääasiallinen vaikutus yhteistyöasetelman muotoutumiselle on sen ajankohdan osoittaminen, jonka jälkeen yhteistyöstä tietyllä kokoonpanolla luovutaan. Tämä taas, kuten edellä jo esitettiin, uhkaa johtaa eräänlaiseen yhteistyöstä odotettavissa olevien hyötyjen ”diskonttaukseen” – sen laskemiseen, missä pisteessä kukin yksittäinen toimija on jo saanut yhteistyöstä kaiken itselleen odotettavissa olevan hyödyn irti, ja missä sen näin ollen kannattaa irrottautua yhteistyöstä<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Huomattakoon, että kun 1990-luvun alkupuolella käytiin vilkasta julkista keskustelua Suomen mahdollisesta EY/EU –jäsenyydestä, nostivat monet jäsenyyteen kriittisesti asennoituvat integraation erityiseksi ongelmaksi sen, että Rooman sopimus oli tehty olemaan voimassa määräämättömän ajan, ilman merkintää sopimuksen umpeutumispäivästä. Yhteistoiminnan lujittumista tukevan sosiaalisen kehyksen muotoutumisen kannalta tätä voitaneen pitää ainoastaan hyvänä asiana. Unionin kehittäminen ajallisesti ja budjettiltaan rajallisten ohjelmakausien kautta on osoittautunut riittävän haastavaksi tavaksi viedä eteenpäin prosessia, jonka perimmäinen ja historialliseen kokemukseen kiinnittyvä arvosidonnainen tavoite, rauhan ta-

Aluekeskusohjelmien ja yleensä ohjelmallisen kehittämisen kannalta parasta ennen –ongelmalla on aivan erityinen viesti annettavanaan. Euroopan unionin laajenemisen myötä vuosi 2006 ja rakennerahastokauden vaihtuminen tulee muodostamaan erityisen merkkipaalun alueellisen kehittämisen rahoituksessa, mutta tavalla tai toisella myös tulevan kehittämistyön kansallisessa organisoinnissa. Vaihtoehtoisia tapoja ”kalibroida” ohjelmia suhteessa tuohon merkkipaaluun on karkeasti ottaen kaksi:

- 1) **yhteistyöllä voidaan tähdätä ensisijaisesti vuoteen 2006 kestäväksi viritettyihin yhteistoimintamuotoihin; tai**
- 2) **yhteistyöllä voidaan tähdätä ensisijaisesti valmiuksiin, joita tarvitaan vuoden 2006 jälkeen koittavassa ja vielä ennakoimattomassa tulevaisuudessa.**

Prosessiajattelu ja parasta ennen –ongelman erittely antavat jokseenkin yksiselitteisen vastauksen siihen, kumpi lähestymistavoista olisi suositeltavampi ja kummasta lähtökohdasta käsin ohjelmatyölle olisi luotava erityinen identiteetti – yhtäältä sisäinen toimintakulttuuri ja toisaalta ulkoinen julkisivu. Edellä kuvatuista lähtökohdista nykyinen kehittämistyö – nykyiset ohjelmat sen osina – on nähtävä rajaamattoman, avoimen prosessin tarpeisiin tapahtuvien valmiuksien luomisena.

Sinänsä EU:n tarkasteleminen unionin omien muutosprosessien kautta avaa kiinnostavan näkökulman edessä olevaan muutokseen. Tuoreina tulokkaina unioniin suomalaisten on ollut luonteva ajatella asemansa osana ”rikkaan lännen” viiteyhteyttä. 2000-luvun alkuvuosien unionikeskusteluun on kuitenkin toistuvasti noussut esiin ”perustajajäsenten” käsite perusteltaessa tiettyjen jäsenmaiden ”oikeutettuja” vaatimuksia sijoitettaessa unionin yhteisiä toimielimiä – tai mahdollista erityisasemaa pohdittaessa yhteisten sääntöjen noudattamista tai noudattamatta jättämistä ja viimeksi mainitun rankaisemista. Rikkaan lännen viiteyhteys ei näytä olevan sama kaikille sen jäsenille.

EU onkin ylikansallinen instituutio ja oikeusyhteisö, jolla on oma, jäsenvaltioidensa hallituksista riippumaton oikeudellinen asema. Sillä on myös oma kehityshistoriansa ja oma ytimensä, alkuperäisten kuuden jäsenvaltion edustajien muotoilema toiminta-ajatus ja tapa visioida eurooppalaisten kohtaloita. Komissio keskeisenä ylikansallisena valmistelevana elimenä tavallaan vaalii tätä ”alkuperäistä eurooppalaisuuden ideaa” ja luonnollisesti katsoo käynnissä olevia kehityskulkuja eri näkökulmasta kuin uudet tulokkaat. Unionin laajenemishistoriaa vasten kysymys Euroopan ja EU:n rikkaudesta ja jatkuvasta kehityksestä nimenomaan maanosan vauraimpien kansakuntien yhteisönä ei ole lainkaan itsestään selvä. Virallinen Suomi saattoi vuonna 1995 hyvillä mielin juhlistaa liittymistään rikkaimman Euroopan ytimeen. Samaan aikaan komission ekonomistit osana alkuperäisen eurooppalaisuuden puolustajakuntaa saattoi hyvinkin murehtia EU:n jo vuonna 1973 alkaneen köyhtymistien jatkumista. Suomen, Ruotsin ja Itävallan liittyttyä jäseniksi unioni oli jälleen keskimääräisesti hieman köyhempi kuin ennen laajenemista. Tähän tosin vaikutti suurelta osin Saksan jälleenyhdistyminen, joka on laskettu samoihin lukuihin.

---

kaaminen kaksi maailmanpalloa aloittaneessa Euroopassa, uhkaa jo toiminnan nykyisissä puitteissa kadota muutoksen päiväkohtaisen hallinnoinnin taakse.



EU onkin köyhtynyt jokaisen laajenemisensa seurauksena, kuten komissio vuonna 1997 Agenda 2000 –raportissaan (1997) joutui toteamaan. Tässä mielessä vuosi 2006 ja tuleva itälaajentuminen ei periaatteen tasolla ole uutta integraatiota vuosikymmenien perspektiivillä seuraavalla ja hallinnoivalle komissiolle. Volyymit ovat tietysti mittavia. Jäsenkandidaatteja on toista kymmentä ja elintasoerot paikoitellen valtavia. Niille, joita saavutettujen kehittämisresurssien radikaali väheneminen pahimmin uhkaa, voi olla vaikea saada ajattelemaan ensisijaisesti Unionin suurta alkuperäistä ihannetta rauhan turvaamisesta Euroopassa ja vähättelemään sitä, että tämän tavoitteen saavuttaminen näkyy leikkauksina esimerkiksi maatalous- ja aluepolitiikassa. Projektien alistaminen prosesseille ei ole tuskatonta.

Pari lukusarjaa kuvaa odotettuja muutoksia. 1990-luvun kynnyksellä, Euroopan suurten muutosten alkaessa EY/EU-maiden väestöstä asui 21,4 prosenttia korkeimpaan rakennetukeen oikeuttavalla nykymääritysten mukaisella tavoite 1-alueella. Tähän suhteutettuna vuoden 1995 laajeneminen ja edessä oleva laajeneminen yhdelätoista uudella jäsenellä näyttäisi seuraavalta:

1995: EU12 => EU15: BKT/capita -muutos: -3 %  
 EU15: 25,2 % unionin väestöstä asuu tavoite 1 -alueella  
 200?: EU15 => EU26: BKT/capita -muutos: -16 %  
 EU26: 41,7 % unionin väestöstä asuu tavoite 1 -alueella.

Union keskimääräisen, henkeä kohti lasketun BKT:n muutokset puolestaan näyttäisivät seuraavalta (EU6 = 100):

1973: EU6 => EU9: -3 % (EU9 = 97)  
 1981: EU9 => EU12: -6 % (EU12 = 91)  
 1995: EU12 => EU15: -3 % (EU15 = 89)  
 2009: EU15 => EU26: -16 % (EU26 = 75).

Lievästi ironisoiden voitaisiin sanoa, että jatkuvat laajentumissyklit saattavat muuttaa koko unionin – ainakin keskimääräisesti – kuuden rikkaan perustajajäsenen ydin-EU:sta komission kriteerit täyttäväksi kehitysalueeksi. Tuo 26 jäsenmaan yhdessä saavuttama 75 prosenttia alkuperäisen EU-ytimen BKT:sta on nimittäin sama raja-arvo kuin kehitysalueelle määritelty taso kulloisenkin EU:n keskimääräisestä bruttokansantuotteesta. Tosiasiassa tämä muutos näkyy luonnollisesti EU:n piirissä havaittavien alueellisten erojen laajenemisena tasolle, josta tähän mennessä ei yhteisillä eurooppalaisilla toimielimillä ei edes *voi* olla mitään käytännön kokemusta.

Kehitys ei kuitenkaan ole yksioikoista, koska myös uusien jäsenkandidaattien joukossa on hyvin erilaisia tapauksia. Onkin ennakoitu, että esimerkiksi väestömäärältään noin Viroa vastaava Slovenia muuttuu hyvin pian jäsenyyden saavutettuaan nettomaksajaksi, jolloin se EU:n budjetin rasittamisen sijasta antaa rahaa jaettavaksi itseään heikommille talouksille. Yhden tulevaisuutta koskeva haaste näyttää joka tapauksessa ilmeiseltä: yhä kasvavat paineet hyödyntää maksimaalisesti aluespesifit vahvuustekijät ja sisäsyntyiset kasvupotentiaalit alueellisessa kehittämistyössä.

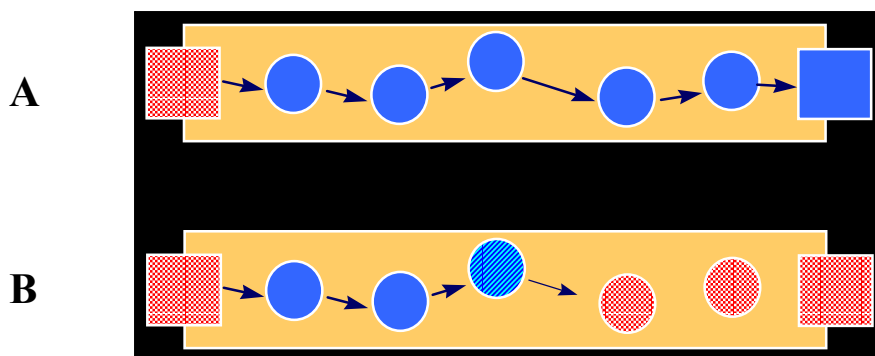
### 3.2 Kun yhteistyön ja yhteisöjen sisäsyntyisten kasvuedellytysten laatu punnitaan...

Suomalaiset seudut ja alueet ovat monessa mielessä käytännössä identtisiä toimijoista koostuvia järjestelmiä. Valtion aluehallinto työskentelee kaikkialla Manner-Suomessa identtisin valtuuksin ja toimintatavoin, ja kunnat ovat kaikkialla muodollisesti lainsäädännölliseltä asemaltaan samanlaisia toimijoita. Yksityiskohtien tasolla erot esimerkiksi suurten ja pienten kaupunkiytimien ympärille rakentuvien seutujen välillä ovat luonnollisesti merkittäviäkin. Kuitenkin, syystä tai toisesta, myös hyvin paljon toisiaan muistuttavat alueet ja seutukunnat – esimerkiksi yliopistopaikkakunnat ympäristöineen – saattavat selvitä samoista kehittämistyön haasteista ja eteen tulevista tehtävästä hyvinkin vaihtelevalla menestyksellä. Tätä kehittämishaasteisiin vastaamisen problematiikkaa tarkastellaan lähemmin tässä luvussa.

Aiemmin tässä artikkelissa esitetyn perusteella lienee hyväksyttävää lähteä liikkeelle ajatuksesta, että eri tavoitteita ajavat toimijat ja toimintajärjestelmät ovat periaatteessa kykeneviä yhteistoimintaan. Aluekeskustyön asiayhteyteen siirrettynä tämän aksiooman mukaan *jokaisella* ohjelman piirissä olevalla kaupunkiseudulla on lähtökohtaiset edellytykset saavuttaa menestystä, mikäli menestyksekkään toiminnan keskeisin edellytys on toimijoiden välille luotavat yhteistyösuhteet. Yhteistyön ”luonnollisuus” on, mikäli erityistä vakuuttelua tarvitaan, todettu kokeellisestikin erilaisia sosiaalisia ja biologisia järjestelmiä käsittelevissä tutkimuksissa (ks. esim. Axelrod 1984). Toisaalta kokeellisesti voidaan todistaa myös yhteistyön ja –toiminnan *ongelmien* puolesta. Kuuluisa tällainen ongelma-asettelu tunnetaan nimellä ”vangin ongelma” –peli. Sille olennaista on pelaajien päätöksenteko eristyksissä toisistaan ja tällaisessa tilanteessa tapahtuva oman edun tavoittelu pelaajien yhteisen edun kustannuksella. Pelin luonteelle ratkaiseva perusparametri onkin päätöksenteko eristyksissä, vailla tietoa toisen osapuolen tekemistä valinnoista. Juuri tässä kohdin monitoimijainen sosiaalinen järjestelmä toimii toisin kuin abstrakti pelitilanne. Eristyneisyysongelman sijasta korostuu erityinen vakuuttumisongelma, kysymys siitä, missä määrin pelaaja A voi luottaa pelaaja B:n ajavan niitä tavoitteita, joita tämä ilmoittaa ajavansa.

Ainakin osittaisena ratkaisuna tällaiseen vakuuttumisongelmaan voidaan pitää ohjelmatyötä korostavaa kehittämisprosessia itseään. Ohjelman ja oikeastaan sen koko laadintaprosessin merkittävin panos näin katsottuna on vähentää *toimijoiden valintoja koskevaa epävarmuutta*. Pelkkä ohjelman laatiminen ei kuitenkaan tätä epävarmuutta vähennä saati poista – eikä edes ohjelman muodollinen hyväksyminen eri organisaatioiden päätöksentekoelimissä. Eri organisaatioissa on voitava luottaa siihen, että järjestelmän muodostavat toimijat myöskin tekevät konkreettisissa tilanteissa niitä ratkaisuja, joita ne ovat indikoineet ohjelmiin sitoutuessa tekevänsä. Tällaista asetelmaa ja sen realisoitumista eri yhteisöjen piirissä ilmentää erityinen *toimintakynnyksmalli*.

Kuvassa 6 on kaksi yhteisöä, A ja B, jotka ovat rakenteeltaan hyvin samankaltaiset. Kummassakin niistä käynnistyy sama muutosprosessi, joka tapauksessa A johtaa lopputulokseen, mutta tapauksessa B jää puolitiehen. Mistä tämä voi johtua?



Kuva 6.

Toimintakynnysmallin mukaan eri toimijat tarvitsevat erilaisen ärsyksen toiminnalleen. Ensimmäinen toimija, esimerkiksi maakunnan liitto saattaa valikoida tietyn toimenpiteen osaksi yhteisöaluepolitiikan tavoiteohjelmaa. Kansalliset viranomaistahot saattavat vakuuttua toimenpiteen kannattavuudesta liiton esittäessä sitä puoltavat argumenttinsa. Edellä mainitut tahot saattavat vakuuttaa esimerkiksi soveltuvan tutkimuslaitoksen tässä vaiheessa jo hankkeistetun toimenpiteen mielekkyydestä. Lukuisien partnereiden mukanaolo saattaa tehdä mukaan lähdön houkuttelevaksi esimerkiksi seudulla toimivalle teknologiakeskukselle ja niin edelleen. Malliin perusidea on siis se, että matalamman kynnyksen toimijan lähteminen mukaan prosessiin vahvistaa seuraavaksi korkeamman kynnyksen toimijan lähtemistä mukaan. Kuvassa 6 näitä toimijoita vastaavat peräkkäisen ketjun muodostavat ympyrät. Toisaalta, kuten tapauksessa B, ketju saattaa katketa signaalin heikettyä kesken sen kynnykseltä toiselle tapahtuvan etenemisen. Prosessi, joka toteutuakseen edellyttää kaikkien toimijoiden panosta, jää puolittiehen.<sup>3</sup>

Mallin selväpiirteisoin opetus on, ettei ainakaan sellaista monien erilaisten sidosryhmien osallistumista edellyttävää ohjelmaa kannata tehdä, johon edes sen laatijat eivät voi täysipainoisesti sitoutua. Ohjelmien laatijoiden heikkona sitoutumisena näkyvä epäusko tehtyyn ohjelmaan onkin mitä ilmeisimmin varmin tapa huolehtia siitä, ettei ohjelma herätä luottamusta sellaisissa ryhmissä, jotka eivät ole osallistunut ohjelman laadintaan, mutta joiden panos sen toteuttamiselle on välttämätön. Toteuttamisvaiheessa mukaan tulevien toimijoiden toimintakynnys on perusteltua olettaa korkeammaksi kuin ohjelmatyöhön valikoituneiden. Esimerkiksi heidän ohjelmasta

<sup>3</sup> Lienee paikallaan erikseen korostaa, että malli on lähinnä sosiaalipsykologisista sovellutuksista ja tulkinnoista huolimatta perustaltaan yksilöpsykologinen ja rakentuu olettamukselle yksilöiden erilaisista tavoista reagoida samoihin ärsykkeisiin. *Esimerkki.* Henkilö X reagoi herkemmin tietyn tasoiseen ärsykkeeseen kuin henkilö Y identtisissä koeolosuhteissa ja vailla yhteyttä ympäristöönsä. Henkilöiden X ja Y ollessa keskinäisessä vuorovaikutuksessa, mahdollisesti osana ryhmää asetelma muuttuu. Nyt sen, että henkilö X muuttaa tietyn ärsyksen perusteella omaa käyttäytymistään, voidaan olettaa lisäävän todennäköisyyttä, että myös henkilö Y, muuttaa omaa käyttäytymistään. Henkilö X:n reaktio muuttuu osaksi ympäristöstä vastaanotettavia impulsseja, jotka henkilö Y rekisteröi erottamattomana osana alkuperäistä ärsykettä. Saman logiikan mukaan henkilö Y voi omaa käyttäytymistään muuttamalla jatkaa kuvattua "viestin" etenemistä henkilölle, joka vakuuttuakseen ärsyksen voimakkuudesta tarvitsee havainnon kanssaihmistensä käyttäytymisessä tapahtuvasta muutoksesta. Toisaalta taas viestin eteneminen voi katketa, mikäli se törmää hyvin pian liikkeelle lähtemisensä jälkeen henkilöihin, joiden ärsykekynnys on erittäin korkea (ks. Granovetter 1978).

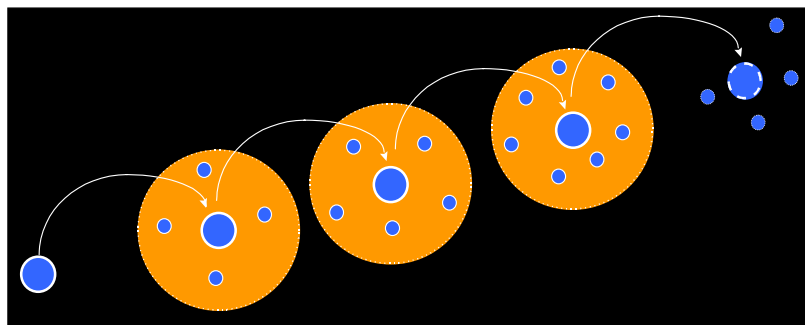
saamansa informaatio jää sekä kapea-alaisemmaksi että satunnaisemmaksi kuin tahojen, jotka ovat olleet mukana prosessin alkuvaiheista lähtien. Monet ohjelman laadintaan osallistuvat tahot voivat lisäksi toimintoja rahoittavana viranomaisena reflektoida ohjelman tavoitteita omia (tulosohejausta toteuttavia!) organisaatiokohtaisia toimintapolitiikkojaan vasten. Prosessinäkökulmasta ohjelmaa kohtaan tunnetun luottamuksen ja sitouttavuuden kasvattaminen ovat kuitenkin kriittisiä tekijöitä: ohjelma itsessään jää kuolleeksi kirjaimeksi, ellei se synnytä varsinaisista julkisesti resurssoiduista toimenpiteistä laajemmalle eteneviä vaikutuksia (*leverage effect*).

Koska kyse on inhimillisestä toiminnasta, sulavalinjaisesti toimivien ja ”kehittämisviestiä” toimijalta toiselle siirtävän (kuva 6: A), ketjuuntuville toimintakynnyksille rakentuvien tai niitä hyödyntävien järjestelmien synty vaatii aikansa ja usein myös erityisen syntytilanteen. Tällainen syntytilanne on ollut esimerkiksi ohjelmalliseen kehittämisspolitiikkaan siirtyminen, joka on muokannut eri toimijoiden rooleja osana yhteistoimintajärjestelmää. Toimintakynnysmalli korostuu erityisesti siirryttäessä uusiin käytäntöihin, jolloin tyypillisesti katsotaan, mistä järjestelmän eri toimijat potentiaalisina yhteistyökumppaneina oikeastaan on tehty. Ajan ja kokemuksesta oppimisen myötä kynnysmalli tavallaan sisäistyy eri osapuolien edustajien mieliin, eikä sitä tarvitse enää panna koettelelle varsinaisissa päätösten toimeenpanotilanteissa.

Keinoja ajaa yhteistyö sisään eri organisaatioista koostuviin järjestelmiin on useita, ja yksityiskohtien tasolla ne eriytyvät paikkakuntaakohtaisiksi kehityskuluiksi. Esimerkiksi tietokonesimulaation on kuitenkin osoitettu, että tehokkain ja osapuolten resursseja tarkimmin säästävä yhteistoimintajärjestelmän syntymekanismi on eräänlainen ”niin metsä vastaa” –strategia. Sen luonteeseen kuuluu, että ”pelaaja 1” lähtökohtaisesti aloittaa vuorovaikutuksen ”pelaaja 2:n” kanssa yhteistyötä suosivalla liikkeellä ja toistaa tämän jälkeen jokaisen vastapelaajan tekemän siirron. Ajan myötä toisin sanoen nähdään, mikä siirto-vastasiirto –yhdistelmä tuottaa suurimman hyödyn. Ongelma sen sijaan on siinä, että tällaista testausaikaa ei välttämättä ole useinkaan riittävästi. Uuden syntytilanteen osuessa kohdalle on tavallaan mentävä asioiden edelle ja pyrittävä vakuuttamaan kehittämisspelin osanottajat yhteistoimintaa koskevan tietoperustan relevanttiudesta ja implisiittisesti jaetusta pyrkimyksestä yhteistoimintajärjestelmän pitämiseen elinkelpoisena. Tätä kutsuttiin aiemmin tässä tekstissä yksinkertaisemmin ”haluksi tehdä yhteistyötä”. Näin tuolle ”halulle” on löydettävissä myös käytännölliset – tai, jos niin halutaan sanoa, ”rationaaliset” perusteet.

Edellä todettiin erilaisissa kehittämistilanteissa tyypillinen tarve oikeuttaa julkinen panostus toimintaan erityisellä *leverage effectillä*, sillä, että lopullinen kehittämissviesti siirtyy viranomaisjärjestelmistä ja julkisista ohjelmaraameista mahdollisuuksien mukaan markkinaehtoisesti toimivien organisaatioiden hoidettavaksi. Alueellisessa kehittämisessä voidaankin havaita asetelma, jossa jokaisella julkisella kehittämistyössä mukana olevalla organisaatiolla on oma, hieman toisista eroava lähipiiri sidosryhmäorganisaatioita. Näin ollen eri toimintakynnysten ylittyminen ei merkitse ainoastaan sitä, että eri julkiset kehittäjäorganisaatiot välittäisivät kukin vuorollaan kehittämissviestiä, vaan myös sitä, että eri kehittäjäorganisaatiot pystyvät vakuutta

maan erilaisen toimijaverkoston yhteiseen toimenpiteeseen/hankkeeseen osallistumisen mielekkyydestä. Asetelma on esitetty kuvassa 7.



*Kuva 7.*

Kuvan 7 perusteella voitaisiin puhua ”portinvartijoista”, joilla on myös eräänlainen kaksoisrooli ”sisäänheittäjinä”. Kunnallis- ja valtionhallinnon organisaatiot ovat siinä mielessä portinvartijoita, että ne voivat säännellä sidosryhmiensä pääsyä erilaisiin resursseihin. Kehittämisprosesseihin sisäänheittäjiä ne ovat juuri edellä kuvatun vaakuuttavuuden lisääjiä.

Toimijoiden välinen yhteistyö ja -toiminta saattaa toisaalta nousta ohjelmaperustaisen alueellisen kehittämisen aikakaudella liian helposti tavoitteeksi sinänsä. Tämä heijastuu myös tapoihin, joilla kynnystilanteita tarkastellaan ja joilla yhteistoiminnallisen kehittämisen sopivia kynnystilanteita pyritään luomaan. Kehittämistyö on kuitenkin väline jonkin tavoitteen saavuttamiseksi, jolloin erilaisten julkisten organisaatioiden ”sisäänheittäjäroolia” ei pidä tulkita liian kirjaimellisesti. Tavoitteenahan ei suinkaan ole houkutella markkinaehtoisia toimijoita takavuosien iskelmän ”kaikki viulut” maksavaksi asiakkaaksi sisäänheittäjän edustaman julkisen vallan (tai miksei rousseaulaisittain ”yhteistahdon”) ylläpitämään, eettisesti arveluttavaan kehittämisluolaan.

Ainakaan näin ei saisi olla. Sen sijaan yhteisiin kehittämisponnistuksiin kuvan 7 mukaisesti erilaisten ydintoimijoiden verkostopartnereina osallistuvien toimijoiden pitäisi voida kokea yhteistoiminta keinona ”reflektoida” oma asemansa osana eri toimijoiden ja näiden varaan rakentuvan kehittämistyön kokonaisuutta. Niiden olisi voitava löytää omat erityispiirteensä sekä vahvuutensa. Samalla ohjelman muotoilemien toimintapuitteiden olisi toimittava yhteistyöhön osallistujien yhteisen, jaetun ponnistuksen kautta muotoutuvan identiteetin vahvistajana eli aiemmin tässä artikkelissa mainitun yhteistyön kulttuurisen pohjan lujittajana. Nämä ovat suuria vaatimuksia. Seuraavassa tarkastellaan eräitä mahdollisuuksia niiden toteutumiseksi.

### **3.3 Ohjelmatyön perimmäinen kulminaatiopiste: luottamus**

Edellisissä luvuissa ollaan jo käsitelty keskeistä yksilörationaalisuuden tai ”metodologisen individualismin” ongelmaa: yksittäisten toimijoiden korkeimman saavutettavissa olevan hyödyn tavoittelu merkitsee helposti sitä, että koko yhteisön kannalta paras

mahdollinen tulos karkaa käsistä. Osin tämä johtuu näkökulman perusluonteesta, joka olettaa eri toimijoiden välisen vastakkainasettelun lähtökohtaiseksi ajattelutavaksi. Monesti eri toimijoiden kohtaaminen markkinoilla tai kamppailu niukoista resursseista synnyttääkin vastakkainasetteluja muistuttavia tilanteita. Toisaalta taas, kuten edellä esitettiin, toiminnan sosiaalinen kehys ei muodostu peräkkäisistä nollasummapeleistä, vaan mahdollisuuksista jalostaa tulevaisuudessa hyödynnettävissä olevaa resurssipohjaa.

Edellä esitettiin niinikään, että julkiselle sektorille tyypillinen strategia- ja ohjelmatyö – kiistattomista metodologisista ongelmistaan huolimatta (ks. Karppi ym. 2001) – tähtää toimijoiden kokemaa vastakkainasettelun tunnetta ruokkivan eristyneisyysongelman hallintaan. Eristyneisyysongelma muuttuu vakuuttamis- ja vakuuttamisongelmaksi, jolloin luottamus toisten toimijoiden julkilausuttua ja (usein: *erityisesti*) julkilausumatonta tavoitteenasettelua kohtaan nousee erityisen merkittäväksi toimintaa ja kehittämistyötä ohjaavaksi parametriksi.

Luottamuksen lisäksi toinen keskeinen perusparametri on toiminnan aikaulottuvuus. Kehittämistyö on luonteeltaan pitkäjänteistä ja –vaikutteista edellytysten luomista. Toisin kuin markkinaoperaatioissa ja yhä näkyvämmiin myös yritysten omistamisessa, jossa lyhyen aikavälin tuotot ovat ratkaisevassa asemassa, kehittämistyössä lyhyen aikavälin tavoitteet on yhä mahdollista alistaa pidemmän ajan myötä saavutettavissa oleville hyödyille. Vastaavasti kehittämistyön henkeen kuuluu se, että lyhyellä aikavälillä voidaan tehdä tietoisesti tappiollisia päätöksiä, joiden seuraukset kestetään pitkällä aikavälillä koituvilla hyödyillä. Nämä taas saattavat monesti olla hyvinkin välillisiä ja näkyä monipolvisina kerrannaisvaikutuksina. Asetelma ei välttämättä ole erityisen ongelmallinen julkisesti resurssoiduille kehittämisorganisaatioille – etenkin, jos pitkävaikutteinen toimintaympäristön vahvistaminen lyhytaikaisen tuloksen kustannuksellakin on kirjattu niiden tulostavoitteisiin.

Sen sijaan yksityisille, kehittämisen sidosryhminä ja suoranaisten kohteina oleville mutta samalla myös markkinaympäristössä toimiville yrityksille asia on ongelmallisempi. Ne eivät ole ensisijaisesti kehittäjäorganisaatioita, ja toimintaedellytysten luojia. Niille edellytykset luottaa päätöksenteon perusteisiin ja siihen, että nyt tehdyt omat panostukset tosiasiallisesti tuottavat jonakin tilintarkastajien ja yhtiökokouksen hyväksyttävissä olevana ajankohtana, on ohjelman toteutumiseen osallistumisen kynnyksysymys. Millaiset hyvänsä ohjelmapiitteet, vaikka niihin olisikin ripustettu julkista budjettirahaa, ei täytä tätä vaatimusta, vaan oleellista on kyky luottaa toimintajärjestelmään, joka tätä rahaa koskevia päätöksiä tekee. Voidaan puhua järjestelmän toimintakykyisyydestä.

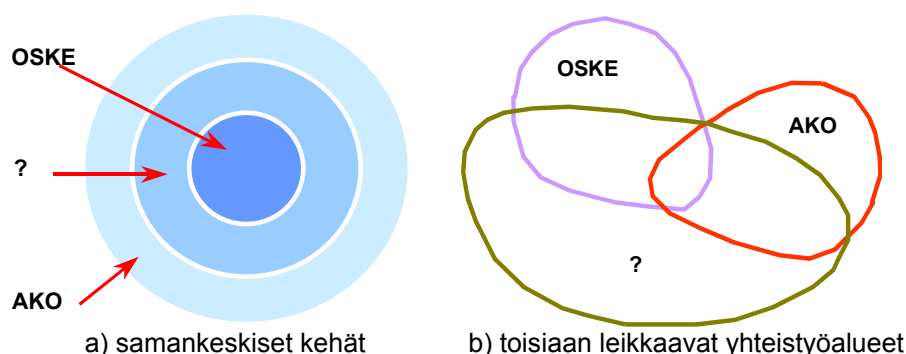
Kehittämistyöstä vastaavien toimijoiden paikallinen toimintakykyisyys lieneekin eräs uudemman ohjelmallisen aluepolitiikan kohtalonkysymyksistä. Päällekkäisiä ja rinnakkaisia ohjelmia on käytännössä lukemattomia, mutta organisaatioita, jotka soveltuvat niiden hallintaan, vain rajallinen määrä. Ehkä keskeisin esitettävissä oleva vaatimus olisi esitettävä muodossa:

*Seutukuntaakohtaisen työskentelyn on oltava uskottavaa!*

Mitä tämä sitten merkitsee pariin hieman pienempään palan pilkkottuna? Ensinnäkin seudullista yhteistyötä varten luoduilla elimillä on oltava tai niille on annettava *todellista päätösvaltaa*. Kunnallinen itsehallinto on toinen suomalaisen yhteiskunnan ja sen hallintomallin kahdesta peruspilarista. Yhdessä valtionhallinnon kanssa se puristaa helposti kaikki väliin rakennetut hallinnon muodot tyhjiin: niille ei jää tilaa tehdä todellisia linjanvetoja, vaan ne ovat niin resurssien kuin poliittisen ja usein hallinnollisenkin vallan suhteen alisteisia aina joko valtion tai kuntien suuntaan.

Toiseksi päätöksenteon olisi merkittävä mahdollisuutta *vaikuttaa yhteisten intressien alaisiin asioihin*. Yhteisiä intressejä ovat tässä yhteydessä kuntalaisten ja yritysten mutta myös esimerkiksi aluekeskusohjelman laatijoiden mielenkiinnon ja suoranaisten poliittisten intohimojenkin kohteena olevat asiat. Päätöksiä voidaan tehdä monenlaisista asioista. Monet niistä jäävät hallinnon sisäisiksi päätöksiksi ilman että ne juurikaan näkyisivät ohjelman ylläpitämisestä vastaavan ydinryhmän ulkopuolella. Kuitenkin juuri ulospäin näkyvät päätökset, jotka muokkaavat myös seudullisen ohjelmatyön identiteettiä, todistavat käytettävissä olevan tehollisen synergian puolesta – samoin sen, että ohjelma ja seutuyhteistyö on jotakin mutua kuin kulissi, jonka tarjoamasta suojasta vakiintuneiden organisaatioiden on helpompi toimia.

Viimekädessä uskottavuuskysymys on myös ja ohjelmatyön toimintamallin valinta. Tätä voidaan tarkastella kahden perusmallin avulla (kuva 8).



Kuva 8.

Kuvassa 8 on sikäli kyse eurooppalaisista lainoista, että samanlaisten perusmallien kanssa on toisinaan tarkasteltu myös EU:n vaihtoehtoisia kehityslogiikkoja. Samankeskisissä kehissä kyse on yhdestä laajentuva ja laajennettava neuvottelujärjestelmä, jonka puitteisiin nivotaan erilaisia kehittämissuunnitelmia. Suomen ”globalisaatiostrategian” mukaisesti kehän ytimeen on luonteva laittaa osaamista kehittävät toimenpiteet (OSKE = osaamiskeskusohjelma). Sitä tukemaan voidaan sommitella muita, esimerkiksi paikallisesti ohjattuja toimintoja. Aluekeskustyö (AKO) asettuu mallissa omalle kehälleen. Jokainen kunta, joka on mukana OSKE-työssä on tällöin mukana myös sen ulkopuolelle laajenevissa mutta sitä tukevissa muissa ohjelmaraameissa.

Toinen vaihtoehto rakentuu monen keskenään integroitavan neuvottelujärjestelmän varaan. Tällöin esimerkiksi AKO ja OSKE muodostavat omat kokonaisuutensa. Kunnat ja muut toimijat voivat tämän järjestelmälogiikan mukaan valita, mille ohjelma-alueelle ne haluavat sijoittua: vain AKO-työhön, vain OSKE-työhön, näiden

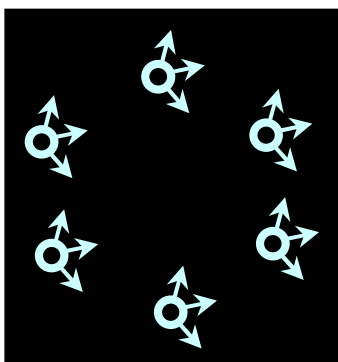
kahden yhdistelmään, tai kaikkien mahdollisten tarjolla olevien ohjelmien yhdistelmään.

Olkoon ohjelmien organisointi millainen hyvänsä, esiin nousee aina joukko erityisen keskeisiä kysymyksiä:

- *Kuinka neuvotteluasetelmat organisoidaan?*
- *Mistä neuvotellaan?*
- *Ketkä voivat liittyä sopimusjärjestelyihin?*
- *Kuinka tämä tapahtuu?*
- *Millaiseksi muodostuu sopimusjärjestely, johon tällöin liitytään?*

Lisäksi on syytä huomata, että paras tapa organisoida ohjelmien toiminta vaihtelee jälleen seutukunnittain. Suurilla ja monipuolisilla seuduilla voi ilmetä paineita hajauttaa myös ohjelmaperusta usealle erilaiselle areenalle, kun taas pienillä seuduilla voi olla suuria paineita integroida toimintoja samankeskisten kehien muotoon ja vähentää sitä kautta kehittämistyön ulottuvuuksia.

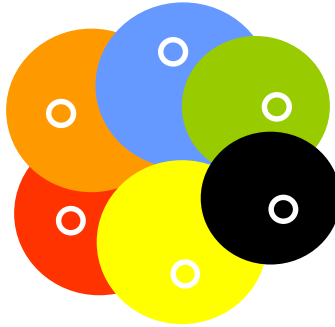
Oma uskottavuuskysymys koskee tarvetta erikoistua ja verkottua. Verkottuminen ja yhteistyö on (tällöin) nähtävä keinona paikallistaa eri toimijoiden erityispiirteitä, joiden pohjalta nämä pystyvät parhaiten erikoistumaan. Verkottumisen kautta tapahtuva erikoistuminen, on kyse sitten yrityksistä tai kokonaisista kunnista, on erityisen tärkeää suhteellisen homogeenisilla, usein korkeintaan keskikokoisista kunnista koostuvilla seudulla, joilla kaikilla kunnilla on käytännössä samat kilpailuedellytykset (kuva 9).



*Kuva 9.*

Juuri tällaisilla seuduilla on eniten saavutettavissa luottamuksellisen yhteistyön keinoin toteutettavalla erikoistumisella. Vasta kun suhteellisen samanlaiset kunnat kytkeytyvät yhdeksi seudulliseksi toimintajärjestelmäksi, jolle annetaan todellista päätösvaltaa, ne saavat riittävät rakenteelliset edellytykset arvioida ja paikantaa omia vahvuuksiaan osana ryhmää (kuva10). Tässä mielessä suhteellisen edun periaate ei ole menettänyt vieläkään merkitystään. Järjestelmän eri osien erikoistumisen voidaan kuitenkin katsoa tarvitsevan yhteisen sopimuksen erikoistumisesta aiheutuvien riskien hallitsemiseksi.





*Kuva 10.*

Tiiviimmälle yhteistyölle ja yhteistyösopimuksen muotoilulle voidaan nimetä seuraavia huomioon otettavia perusperiaatteita:

- Määritelty soveltamisala: esim. osaamisperustan vahvistaminen
- Erikoistumishyötyjen jakaminen seutukunnan piirissä
- Tappio/riskin realisoituminen: hinta erikoistumisen tuottamista eduista seudun yhden tai useamman toimialan keskuudessa.

Vastaavasti on voitava tehdä myös joukko rajoituksia ja oletuksia:

- Seututalouden piirissä on huolehdittava siitä, että hyödyt jäävät realisoituvia riskejä suuremmiksi
- Kysymys erikoistumisriskien realisoitumisen synnyttämästä "tappiontasuksesta" on sisällytettävä seutusopimukseen.

On toisaalta ilmeistä, ettei tällainen malli toimi ideaalisesti kaikilla oletettavissa olevilla seuduilla. Lopuksi lista muutamista avainoletuksista, joiden ainakin olisi toteutettava:

- Hyvä seudullinen infrastruktuuri
- Hyvä palveluvarustus seudun kunnissa tai seudun piirissä saavutettavissa
- Helposti järjestettävissä oleva työmatkaliikenne erikoistumisen perusteella menestyneisiin yrityksiin.

Viimeistään viimeksi esitetty lista asettaa huomattavat haasteet yhteistoiminta-alueen maantieteelliselle laajuudelle, joka siis edelleen on vartenotettava parametri pohdittaessa kehittämistyöhön osallistuvien tahojen yhteistyön järjestämistä..

## 4 • Aluekeskusohjelma: kokemuksia muualta ja näkökulmia suomalaiseen yhteistyöhön

Sari Luostarinen

### 4.1 Aluekeskusohjelma ja ePohjanmaa

Valtionneuvosto toteaa tulevaisuusselonteossaan eduskunnalle, että ”Aluekeskusohjelmalla tehostetaan keskusten ja muiden alueiden välistä yhteistyötä, jolloin pyritään saamaan mukaan myös heikoimmin kehittyneitä alueita” (2001, 25). Aluekeskusohjelman tavoitteena onkin erikokoisten kaupunkiseutujen omiin vahvuuksiin, osaamiseen ja yhteistyöhön perustuvan, nykyistä tasapainoisemman aluerakenteen vahvistaminen. Kaikkiaan aluekeskusohjelmaan kuuluu 34 aluetta.

ePohjanmaa on Seinäjoen seudun aluekeskusohjelma, johon kuuluu 16 kuntaa Etelä-Pohjanmaan maakunnan 27:stä kunnasta. Kaikki maakunnan kuusi seutukuntaa (pohjoiset ja eteläiset Seinänaapurit, Härmänmaa, Järvisoutu Suupohja sekä Kuusiokunnat) ovat mukana ohjelmassa, joten varsinaiseen ohjelma-alueeseen kuulumattomat kunnat ovat seutukuntansa kautta mukana toiminnassa. Erityisesti seutukunnissa toimivat eri alojen yritykset ja kehittäjäorganisaatiot ovat oman erityisosaamisensa kautta osa ohjelmaa. Aluekeskusohjelma-alue voidaan jakaa keskusalueeseen, jonka muodostavat Seinäjoen kaupunki ja Nurmon kunta, keskusalueen läheiseen alueeseen eli muihin Seinänaapurikuntiin (Ilmajoki, Ylistaro, Kurikka, Jalasjärvi ja Peräseinäjoki) sekä kehyskuntiin (Lapua, Alahärmä, Kauhava, Ylihärmä, Alajärvi, Kauhajoki, Isojoki, Jurva, Karijoki, Teuva, Alavus, Kuortane, Töysä Ähtäri).

Perinteisesti katsoen Etelä-Pohjanmaata on pidetty pk-yrittäjäyysmaakuntana. Maakunnan keskeisiä teollisuudenaloja ovat elintarvike-, metalli- ja puuteollisuus. Alueella toimii elintarvikealan osaamiskeskus. Toimialat painottuvat erilaisilla seutukunnissa. Pohjoisten Seinänaapurien painotus on kuljetus-, koulutus- ja hyvinvointialoissa ja eteläisten puolestaan energiantuotannossa. Härmänmaalla korostuu erityisesti metalli- ja tekstiiliteollisuus. Kuusiokunnissa taas rakennusteollisuus ja Suupohjassa elektroniikka- ja metsäteollisuus. Maakunnan palvelut ovat selkeästi keskittyneet Seinäjoelle. (ks. Linnamaa & Sotarauta 2000, 22.)

Aluekeskusohjelman toimintasuunnitelmassa vuodelle 2002 todetaan Seinäjoen seudun aluekeskusohjelman tavoitteeksi Seinäjoen seudun kehittymisen tukeminen innovatiivisena ja vahvana osaamis- ja asuinympäristönä, tietoyhteiskunnan palvelukeskuksena sekä informaatio- ja kommunikaatioteknologian soveltamisen edistäminen alueen elinkeinoelämän keskeisillä toimialoilla. Näiden tavoitteiden saavuttami

nen edellyttää panostusta niin osaamisen tason nostamiseksi kuin osaamis- ja asu-  
misympäristön kehittämiseksi. Välineenä tässä nostetaan esiin alueen verkottuminen  
palvelutarjonnan kehittämiseksi. Niin olemassa olevien osaamiskeskittymien kuin uu-  
sienkin kehittäminen on keskeinen menestystekijä.

Ohjelman toteuttamisessa korostuu laaja-alainen, monimuotoinen ja innovatiivinen yhteistyö. Niin kuntien välinen kuin kuntien ja muiden toimijoiden välinen yhteistyö on kriittinen menestystekijä ohjelman tavoitteiden toteuttamisessa. Ilman kehittynyttä yhteistyökulttuuria ei menestyvä kehittämistoiminta ole mahdollista.

## 4.2 Aluekeskusohjelmaan liittyvä neuvottelumenettely

Oleellisena osana aluekeskusohjelman toteuttamista on jo hanketta suunniteltaessa lähdetty selvittämään aluekeskusten ja valtionhallinnon välisen neuvottelumenettelyn kehittämistä. Aluekeskusohjelmassa on kyse yhteistyöprosessista niin valtion, kuntien, seutukuntien, maakuntien liittojen, yksityisen sektorin kuin kansalaisyhteiskunnan välillä. Syksyllä 2001 Antti Vallen Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmälle tekemässä selvitystyössä neuvottelumenettelyn kehittämistä nostetaan esiin kaksi aluekeskusohjelman keskeistä tavoitetta. Toisaalta tuoda ennustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä strategisesti merkittävien hankkeiden toteutukseen ja toisaalta suunnata eri hallinnonalojen toimia tukemaan toisiaan ja vahvistamaan keskusverkkoa. (Valle 2001, 27.)

Tärkeänä selvitystyöraportissa pidettiin sitä, että toiminnan lähtökohtana tulee olla aluekeskusten omaehtoinen strategiatyöskentely, jonka kautta voidaan muodostaa eri toimijoita kokoava yhteinen tahtotila alueen kehittämistä. Neuvottelumenettely koskee sekä seudun että keskushallinnon tasoa.

Keskushallinnon tasolla korostetaan erityisesti sitä, että toiminnan tavoitteiden ja toimenpiteiden lähtökohtana tulee olla nykyinen suunnittelu- ja hallintojärjestelmä, eikä tarvetta uuden neuvottelujärjestelmän luomiseen ole. Käytännössä ratkaisut alueiden tarpeista tekevät ne organisaatiot, jotka päättävät valtion resurssien jaosta alue-  
tasolla (TE-keskukset, maakuntien liitot, lääninhallitus). Ministeriöiden rooli olisi lähinnä poikkihallinnollisen, aluekeskusten kehittämistä tukevan yhteistyön vahvistaminen keskushallinnon tasolla. Ministeriöt eivät siis suoranaisesti sopisi aluekeskus-  
alueiden kesken ohjelmaan liittyvien hankkeiden toteuttamisesta. (Laiho 2002.)

Ministeriöt käyvät yhtäaikaaisesti keskustelua ohjelmien toteutusedellytyksistä ja eri hallinnonalojen strategioiden ja suunnitelmien suhteesta ohjelmaan. Käytännössä aluekeskusohjelman sihteeristön toimesta ohjelma-alueita voidaan ohjata täsmentämään toimintasuunnitelmiaan yhteistyössä aluehallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen kanssa. Todennäköistä on, että vuoden 2003 toiminta- ja taloussuunnitelman tueksi on esitettävä aluehallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen kesken laadittu yhteistyöasiakirja tai suunnitelma on laadittava yhteisesti näiden tahojen kesken. Ministeriöt kävisivät vuosittain yhteiset keskustelut toimintasuunnitelmiin sisältyvistä painopisteistä ja hankkeista sekä tarvittaessa myös arvioisivat ohjelmien toteutusta keskushallinnon sitoutumisen näkökulmasta. Lisäksi sisäasianministeriö tehostaa oh-

jausvaltuuksien puitteissa maakuntasuunnitelmien, aluekeskusohjelmien ja EU-ohjelmien alueellista koordinaatiota ja aluekeskusten kehittämistoimien tukemista osana maakuntaohjelmien toteutusta. (Laiho 2002.)

Huomattava on, että alueiden neuvottelumenettelyyn nostamien asioiden yhteenvedossa todetaan, että tarve näyttää olevan enemmänkin neuvottelusuunnittelun tyyppisestä yhteistyöstä, jossa tarkastellaan yleisiä alueen kehittämistavoitteita valtion ja kaupunkiseutujen kesken. Toistaiseksi toimijoiden sitoutumisesta kärkihankkeiden toteuttamiseen, erityisesti omarahoituksen jakautumisesta, ei ole toimintasuunnitelmissa esitetty yksityiskohtia. Myöskään alueen puhevallan organisoinnissa ja neuvottelumandaatin määrittämisessä ei ole edetty. Alueilla vielä odotetaan selvempää sitoutumista valtionhallinnolta ja toisaalta myös konkreettista ehdotusta menettelyksi. Alue- ja kuntaministeri Korhosen johtamassa koordinaatioryhmässä todettiin, että ratkaisut valtion ja aluekeskusten välisen neuvottelumenettelyn kehittämisestä tulisi tehdä kevään 2002 aikana. Toisaalta on huomattava, että koordinaatioryhmä totesi, että on mahdollista myös tulla siihen tulokseen, ettei uusiin menettelyihin ryhdytä, vaan tehostetaan olemassa olevan järjestelmän mahdollisuuksien hyödyntämistä. (Laiho 2002.)

Riippumatta siitä, mihin tuloksiin keskushallinnon tasolla tullaan aluekeskusohjelmaan liittyvän neuvottelumenettelyn toteuttamisesta, on alueellisella tasolla kehitettävä sellainen yhteistyöjärjestelmä, joka tehokkaasti suunnittelee, toteuttaa ja seuraa aluekeskusohjelmaproessia. Oleelliseksi nousevat jo edellä mainitut kysymykset alueen puhevallan ja neuvottelumandaatin määrittämisestä.

### **4.3 Kokemuksia muualta – erityisesti Ranskan alue- ja kaupunkipolitiikasta**

Kun aluekeskusohjelmaa suunniteltiin kerättiin tietoa mm. Ranskassa toteutetusta kaupunkisopimusmallista, jolla ohjataan valtion, kaupunkien ja eri kehittämistoimijoiden resursseja kehittämistoimintaan (Taavitsainen 2001b, 49). Kokemusten, ideoiden, mallien ja uusien ajatusten hakeminen on uutta kehitettäessä tarpeen, vaikkei pyrittäisikään suoraan mallintamiseen. Kokemusten ja esimerkkien kautta voidaan kuitenkin välttää joitakin sudenkuoppia ja säästää myös aikaa ja resursseja omassa toiminnassa. Suomessa on verkostoituminen erityisesti kaupunkien kesken edelleen vähäistä. Ranskassa kuntien välinen yhteistoiminta on kansainvälisesti tarkastellen laajaa ja systemaattisesti jo 50-luvun lopulta valtion toimien tukemana toteutettua (Ryyänen 2000, 258).

Ruotsissa maan eteläisen osan tärkeimmät kaupungit loivat 90-luvulla tuekseen verkostomaiset suuralueet ja samalla syntyi myös vahvoja kaupunkiseutujen verkostoja. Pikkukaupungit ovat myös verkostoituneet ja muodostaneet teknologia-alueita. Verkostoitumista yli valtionrajojen on syntynyt erityisesti toimialakohtaisesti. Tästä on hyvänä esimerkkinä Kööpenhamina-Malmö –parikaupunki, joka on nousemassa Pohjolan tärkeimmäksi kasvualueeksi. Myös Saksassa kaupunkiverkostoista on tullut pysyvä työtapo erityisesti keskisuurille ja pienille kaupungeille. Saksassa aloi

tettiin vuonna 1994 kaupunkiverkostokokeilu aluksi 12 alueella, mutta sittemmin toiminta on laajentunut jo maan rajojen ulkopuolelle. Saksassa on arviolta 50 kaupunkien luomaa verkostoa. Saksassa urbaanien keskustatoimintojen kehittäminen on nousut kärkitehtäväksi, koska kokemus on osoittanut ettei aluekeskus voi menestyä, ellei sillä ole toiminnallisesti ja kaupallisesti vahvaa keskusta. (Taavitsainen 2001a, 22-24.)

Ranskaa voidaan suomalaisesta näkökulmasta pitää mielenkiintoisena esimerkkinä samankaltaisen kuntarakenteensa vuoksi. Pienkuntavaltaisuudesta johtuvia ongelmia on Ranskassa pyritty ratkaisemaan muodostamalla kaupunkiseutujen yhteistyörakenteita. Keskeisenä muotona ovat kaupunkiyhtymät (*communauté urbaine*), jotka kokoavat kymmeniä kuntia monialaiseen yhteistyöhön. Metropoliluokkaan nousseita kaupunkiyhtymiä ovat mm. Strasbourg (27 kuntaa) ja Pohjois-Ranskan Lille (87 kuntaa). Ensimmäiset kaupunkiyhtymät luotiin lakisääteisesti 60-luvulla, mutta viime vuosina niitä on syntynyt vapaaehtoisesti. (emt., 23-24.)

#### • **Alueellinen yhteistyö Ranskassa**

Ranskalainen aluepolitiikka on sopimusperusteista. Aluetasolla (Ranska on jaettu 26 alueeseen, *régions*) alueneuvosto päättää kehittämisen painopisteistä, strategioista ja menetelmistä, mutta koska valtiolla kuitenkin on keskeinen rooli kehittämisen edistämässä, on aluetason ja valtion välinen sopimuksellinen suhde keskeinen. Yleislinjaukset kehittämiseen muotoillaan alueellisesti Valtio-alue –suunnittelusopimuksissa. Tällä hetkellä voimassa olevat suunnittelusopimukset on solmittu vuonna 2000 seitsemäksi vuodeksi eteenpäin. Sopimusjärjestelmä on selkiinnyttänyt strategisten painopisteiden löytämistä kullekin alueelle. Valtion rahoitusta on korvamerkitty suunnittelusopimuksen projekteihin useiksi vuosiksi eteenpäin. Näin on vältetty jokavuotisiin budjettineuvotteluihin liittyvä epävarmuus jatkuvuudesta ja taattu painopisteiden pitkäjänteinen strateginen kehittäminen. Valtion hyväksyntää yksittäisille toimille tai projekteille ei tarvitse hakea erikseen. Suunnittelusopimukseen liittyy myös pienempien alueyksiköiden sopimusperusteinen kehittäminen. (Kokkonen 2002, 38; Spatial planning and environment 2000, 23-24.)

Valtio kannustaa aktiivisiin toimin (mm. lainsäädännön kautta) monialaista kuntayhteistyötä. 90-luvun lainsäädännön uudistusten myötä paikallistason merkitystä erilaisten innovaatioiden syntymiselle ja yksilölliselle toimintatapojen kehittämiselle on korostettu. Kuntia kannustetaan tiivistämään seutuhallintoaan, jotta kuntien erilliset ohjelmat olisivat helpommin koordinoitavissa ja hallittavissa. Yleensä kunnat itse päättävät oman yhteistyömuotonsa. Yhteistyöelinten järjestäytyminen ja tehtävä-ala vaihtelevat suuresti. Yhteistyön rakentuminen riippuu mm. alueellisista ominaispiirteistä sekä kehittämistoiminnan ja yhteistyön perinteistä. (Kokkonen 2002, 28-38.)

Kaupunkiseutusopimukset (*Urban Area Contract, contrat d'agglomération*) linjaavat kaupunkiseutujen pitkäjänteisen yleisiä kehittämistavoitteita. Sopimusosapuolina ovat kaupunkiseutu, valtio ja alue. Kaupunkiseudut koostuvat useista kunnista, jotka ovat vapaaehtoisesti muodostaneet yhteistyörakenteen, yhtymämallin (*communauté d'agglomération* vähintään 50 000 asukasta, keskuskaupunki vähintään

15 000 asukasta tai *communauté urbaine* vähintään 500 000 asukasta). Ennen 90-luvun lainsäädännöllisiä uudistuksia ranskalaisessa aluepolitiikassa solmittiin kaupunkisopimuksia kuntatasolla. Niitä käytetään edelleen välineenä erityisesti sellaisissa kaupunkiseutusopimusten alaisissa asiakokonaisuuksissa, jotka liittyvät sosiaaliseen tai alueelliseen koheesioon. Näiden sopimusten näkökulmaa pidetään nykyisin yleisesti liian kapea-alaisena ja niistä pyritäänkin siirtymään kuntien yhteistyötä korostavaan sopimustoimintaan. (Spatial planning and environment 2000, 27-29.)

Ranskassa on herätty myös siihen, että alueelliset ongelmat usein koskettavat kokonaisuutta, jossa on sekä kaupunki- että maaseutumaista aluetta. Uusi paikallisalue -näkökulma (*local area, pays*) onkin otettu käyttöön. Paikallisalueella on selkeästi määriteltävissä oleva maantieteellinen, historiallinen, kulttuurinen, taloudellinen ja sosiaalinen yhteinen sidos ja paikalliset toimijaryhmät määrittävät sen kehittämissinjaukset. Valtion ja alueen välille solmitaan paikallisaluesopimus (*Local Area Contract, contract de pays*) rahoituksen mobilisoimiseksi. Paikallisalue ei ole varsinaisen hallinnollinen yksikkö, joten sen puolesta sopimukset allekirjoittaa olemassa oleva tai tehtävää varten perustettava oikeustoimikelpoinen kuntien yhteistyöelin. Jos paikallisalueeseen kuuluu kaupunkiseutu, jota sitoo kaupunkiseutusopimus, on paikallisaluesopimuksen ja kaupunkiseutusopimuksen täydennettävä toisiaan. Paikallisaluesopimukset voivat ylittää hallinnolliset rajat. (Spatial planning and environment 2000, 31-33.)

Paikallisalueen organisaatiossa toimii useimmiten presidentti, joka johtaa kokouksia ja edustaa paikallisaluetta eri foorumeilla ja toimisto, joka vastaa käytännön työstä sekä ohjausryhmä, jossa paikalliset toimijaryhmät ovat edustettuina. Paikallisalueorganisaatio pyrkii vahvistamaan olemassa olevaa yhteistyötä, eikä niinkään luomaan uusia, rajoja ylittäviä yhteistyömuotoja. Usein organisaatiossa toimivat ihmiset tuntevat toisensa ja ovat jo pitkään tehneet yhteistyötä kehitettävien asiakokonaisuuksien tiimoilta. Organisaatiossa toimii myös tekninen, avustava tiimi, joka selvittää alueen lähtötilanteen ja on vastuussa myös käytännössä ohjelman laadinnasta. Tämä tiimi on puolueeton elin ts. se ei ole esimerkiksi keskuskaupungin organisaatiosta riippuvainen. Toimintaohjelman laadinta on puolestatoista vuodesta kahteen vuoteen kestävä pitkälinen prosessi. Esimerkiksi Rennesissä se laadittiin kahden vuoden aikana. Prosessin aikana keskeisten teemojen alle perustettiin teemaryhmiä, jotka työstitivät kehittämissinjauksia ja toimenpiteitä, jotka avustava tiimi sitten nivoi yhteen. Avustavan tiimin toimintaa valvottiin ja ohjattiin kuukausittaisissa kokouksissa eri aluetason poliittisten toimijoiden kanssa, joille jaettiin tietoa myös kokousten välissä pääosin kirjallisesti. (Gløersen 2002.)

Ranskalaisen aluepolitiikan uudistukset vaativat sekä valtiolta että paikallistasolta pitkäjänteisyyttä, jotta erityisesti moninainen sopimuskenttä muodostaisi johdonmukaisen kokonaisuuden. Valtio-alue –suunnittelusopimukset luovat yleiset, pitkän-tähtäyksen linjaukset ja budjettiraamit aluepolitiikan toteuttamisella Ranskassa. Kaupunkiseutusopimukset ovat yleisiä strategiasopimuksia, joiden alla kaupunkisopimusten tulisi edustaa erityisesti urbaaneja kehittämistarpeita. Ongelmana kuitenkin on, että kaupunkisopimukset ovat olleet jo huomattavan kauan olemassa ja kau

punkiseutusopimukset ovat taas täysin uusi väline aluepolitiikassa, jota on ainoastaan kokeiltu 14 pilottialueella ennen vuotta 2000. (Spatial planning and environment 2000, 35.)

• **Ongelmia ja heikkouksia**

Kaupunkipoliittisen suunnittelun ja sopimusperusteisen järjestelmän onnistuneisuus perustuu pitkälti neuvotteluiden ja sopimusprosessin joustavuuteen sekä toimijoiden tiiviiseen kommunikaatioon. Kokonaisuudessaan järjestelmästä muotoutuu hyvin monipolvinen prosessi. Sen monimutkaisuutta lisää vielä se, että neuvottelu- ja ohjelmaprosessit muodostuvat eri alueilla erilaisiksi alueellisten ominaispiirteiden perusteella. Järjestelmän joustavuuteen ja yksilöllisyyteen väistämättä liittyy myös ongelmia ja heikkouksia.

Esimerkiksi vahvojen johtajien merkitys alueen menestykseen on yksi keskeinen piirre ranskalaisessa järjestelmässä, johon liittyy tiettyjä ristiriitaisuuksia. Kaupunginjohtajat ohjaavat kehittämistoimia voimakkaasti ja heillä on ratkaisevatrooli niiden edistämisessä. Päätäjillä on myös usein useita virkoja samanaikaisesti hoidettavanaan, joten valta usein kasaantuu tietyille henkilöille (ns. mahtihenkilöjärjestelmä). Paikallishallinto on rahoituksellisesti riippuvainen keskushallinnosta. Alueilla ja kunnilla on paljon omia tarpeita ja etuja ajettavana, joten suhde keskushallintoon on usein jännitteinen. Rahoitusneuvotteluissa kilpailu on yleensä kovaa. Parhaiten kaupunkipoliittikan harjoittamisessa menestyvät ne seudut, joiden valtaapitävillä on hyvät neuvotteluyhteydet ja –taidot keskeisiä resursseja omaavia tahoja kohtaan. (Kokkonen 2002, 40-48).

Aluetasolla ongelmia tuovat lisäksi aluekehityshallinnon heikkoudet kuten päätöksentekoprosessien läpinäkyvättömyys, jäykät hallintokäytännöt, hierarkkisuus, paikallistason kasautuvien toimivaltuuksien ja tehtävänjakojen epäselvyys sekä vanhojen käytäntöjen poisoppimisen vaikeus. Myöskään alueiden (26) asemaa ei ole perustuslaissa määritelty. Kuntien vapaaehtoisen yhteistyön lisääntyminen on johtanut ongelmiin, kun erilaisia ryhmiä on syntynyt liikaa, ne ovat liian monimutkaisia ja epätasaisesti alueellisesti jakautuneita. Kuntayhteistyöyksikön edustajisto valitaan epäsuorasti, eivätkä vaalipiirirajat ole yhteydessä ylikunnalliseen päätöksentekoon. Yhteissuunnittelun esteenä on mm. toimeenpanon päällekkäisyys, jolloin tavoitteet, suunnitelmat ja toimet saattavat mennä jopa saman viraston sisällä ristiin. Paikallis- ja aluetasolla on kaksi erilaista tasoa, toisaalta kaupunginjohtajan edustama paikallisalue ja toisaalta aluekehitysviranomaisten johtama toiminnallinen alue. Tämän lisäksi kansallisen aluepolitiikan tavoitteiden toteutumista vaikeuttaa myös kaupunkiseutujen fyysisten rakenteiden ja poliittis-hallinnollisten rajojen vastaamattomuus. (Kokkonen 2002, 39-41; Spatial planning and environment 2000, 21.)

Seurauksena saattaa olla, että osa yhteistyösopimuksen kunnista pyrkii toimimaan tiiviisti keskuskaupungin kanssa, kun taas osa puolestaan kokee yhteistyön kilpailuna ja pyrkii suojaamaan itseään keskuskaupungin vaikutuksilta. Tämä on omiaan aiheuttamaan jännitteitä yhteistyön ja koko seudun kehittämisen kannalta. Kysymys siitä, millaisella kokoonpanolla yhteistyö on tarkoituksenmukaista ja tehokasta hoitaa,

voi myös johtaa ristiriitoihin, jos jokin osapuoli kokee, että sitä ei kohdella oikeudenmukaisesti. Eri toimijoiden motiiveja yhteistyöhön ryhtymiseen on voitava ainakin jossain määrin kyseenalaistaa. Jotkin vakiintuneet kehittäjäorganisaatiot voivat myös nähdä uudet kehittämissuunnitelmat uhkaavina omalle toiminnalleen. (Gløersen 2002.)

Sopimusmenettelyssä ongelmia voivat aiheuttaa monenlaiset seikat. Esimerkiksi maantieteellinen alue saattaa olla liian laaja ja hallinnollisesti liian monimutkainen sopimuksen toimeenpanoon. Usein yhteistyö eri paikallishallintoviranomaisten kesken on pinnallista ja muutosvastarinta puolestaan voimakasta, jota vielä perinteinen raskas byrokratia ylläpitää. Kaikkiaan sektorihallinnon ja aluejakojen tehottomuus tuottaa ongelmia paikallishallinnossa. Tietyissä kysymyksissä vaarana on, että kunnat eivät halua luovuttaa päätösvaltaansa ohi kuntarajojen vaan pitäytyvät mieluummin omissa suunnitelmissaan. Erityisesti varojen kanavointi ylikunnallisten toimielinten kautta on omiaan herättämään närää niissä kunnissa, jotka jäävät rahoitusosuuksissa heikommille. Sopimusten toimeenpanon hitaus tuottaa myös ongelmia. Hallintobyrokratia ei ole vähentynyt vaan pikemminkin lisääntynyt uusien verkostosuhteiden myötä. (Kokkonen 2002, 66-77.)

#### • **Kansainvälisten kokemusten satoa**

Yhteistoimintaan suhtaudutaan sekä myönteisesti että kielteisesti. Kansainvälisen vertailun mukaan yhteistoimintajärjestelmien toteuttamiseen myönteisesti suhtautuvat yleensä valtion keskushallinnon edustajat, ydinkaupungit ja niiden poliittiset edustajat, talouselämä sekä ammatti- tai asiaperusteisesti suuntautuneet tahot ja media. Kriittisesti suhtautuvat valtiolliset välitason organisaatiot, jo olemassa olevat kuntaliitot, esikaupungit ja ympäröivät kunnat, kaupungin asukkaat sekä ammattiliitot. (Ryynänen 2000, 256.) Asenteet ja muutosvastarinta ovat yleismaailmallisia, inhimillisiä tekijöitä, jotka on otettava huomioon uutta toimintaa suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa. Oleellisessa roolissa on myös se millainen yhteistoimintamuoto valitaan.

Voimakkaasti yleistyneet epäviralliset ja epämuodolliset julkisen ja yksityisen sektorin väliset verkostot ovat joustavia ja dynaamisia, mutta alttiita eturistiriidoille, joiden vuoksi niiden toiminta voi olla tehotonta. Ongelmana on myös se, että näiden yhteistyömuotojen toimintaa on hankalaa kontrolloida, koska niiden jäsenet määräytyvät toiminnallisista eivätkä demokraattisista periaatteista. Yhteistyömuodot on yleensä luotu tiettyjä projekteja tai kehittämiskohteita varten. Sen sijaan laaja-alainen yhteistoiminta, joka vastaisi kaupunkialueen lisääntyvään koordinaatiotarpeeseen, on edelleen kansainvälisesti tarkastellen harvinaista. Kuntien välisellä yhteistyöllä hoidetut tehtävät ovat moninaisia, joskaan kiistaa aiheuttaviin kustannustenjakokysymyksiin tai uusille organisaatioille laajoja toimivaltuuksia siirtäneisiin toimiin ei ole ryhdytty. (Ryynänen 2000, 257-258.)

Esimerkiksi Ranskassa Lillen kaupungissa toimii elinkeinoelämän tukema verkostomainen, epävirallinen yhteistyöfoorumi. Toimintapa perustuu eri toimijoiden samanarvoiseen kumppanuuteen, jossa erilaisten intressien väliltä etsitään kontaktipintoja. Verkoston päätavoite on seutuistumisen kehittäminen. Yhteistyöverkoston



epävirallisuus on mahdollistanut vapaan aloitteenteon ja toimintatavan avulla on pysytty ylittämään perinteiset byrokratarajat sekä muodolliseen hallintoon kuuluvat jäykkyydet. Ryhmän toiminnan sujuvuuteen ja tuloksellisuuteen vaikuttaa positiivisesti se, ettei toimijoilla juurikaan ole pahasti ristiriitaisia intressejä. Se ei myöskään käsittele vaikeita tulonjakoon tai sosiaalisiin ongelmiin liittyviä kysymyksiä. Sen sijaan kuntien välisessä eri intressejä yhteen sovittavassa toiminnassa konflikteja syntyy herkemmin. Lillessä kokemus on osoittanut, että vaikka alueen toimijoiden välillä on ajan myötä vakiintuneet hyvät yhteistyöverkostot ja –organisaatiot, nousivat vanhat kuntarajat kokonaisvaltaisen kehittämisen esteeksi. Rajat muodostivat jännitteitä toimijoiden välisissä suhteissa ja paljastivat taustalla vaikuttavat eturistiriidat. (Kokkonen 2002, 71-73.)

Kansainvälisten kokemusten perusteella voidaan todeta, ettei yhteistoiminnan järjestämiseen ole olemassa valmista, kaikkiin olosuhteisiin sopivaa mallia, jota voitaisiin siirtää. Uusia toimintatapoja kehitettäessä oleellista on aluksi arvioida olemassa olevaa tilannetta ja tarpeita kriittisesti. Ei myöskään tulisi luoda toisistaan erillisinä toimivia järjestelmiä vaan uusien yhteistoimintajärjestelmien tulisi kytkeytyä olemassa oleviin hallintorakenteisiin sujuvasti. Tärkeää on siis huolellinen työnjako otettaessa käyttöön uusia toimintatapoja yhteistyön organisointiin. Myös yhteistoiminnan perustaminen kuntien vapaaehtoisuuden varaan on kansainvälisten kokemusten perusteella usein huonosti toimiva malli. Yhteistyö on alttiina toimivaltuuksia ja taloudellisia resursseja koskeville kiistoille. (Ryynänen 2000, 258.)

Ongelmat niin kaupunkiseutujen yhteistyössä, toiminnan koordinoinnissa kuin tehtävien ja kustannusten jaossakin ovat globaaleja. Valmiita ratkaisuja ei ole, mutta kokemusten vaihto eri kulttuurien kesken on kuitenkin hedelmällistä. Ongelmiksi yhteistoimintajärjestelmissä voidaan Suomen näkökulmasta nostaa mm. kokonaisvastuun puute ja järjestelmien isännättömyys, hallinnon lisääntyminen, asioiden hoidon pirstoutuminen ja asioihin vaikuttamisen vaikeutuminen erityisesti yksittäisen kuntalaisen näkökulmasta. Selvää on, että myös tulevaisuudessa seudullista kehittämistä hoitaa suuri joukko erilaisia toimijoita ja verkostoja. Seurauksena on väistämättä yhä vaikeammin jäsennettävissä ja hallittavissa oleva kokonaisuus kunnan tasolla. Kunnallisen hallinnon ja seudullisen yhteistyön läpinäkyvyys kärsii. Jos seudulliset yhteistyöjärjestelmät halutaan poliittiseen ja erityisesti alueen asukkaiden ohjaukseen, on lähdettävä toteuttamaan vallan uusjakoa, johon kunnilla on halutessaan mahdollisuus. Seutuvaltuustolla olisi tuolloin valta päättää kaikesta yhteisvoimin tapahtuvasta toiminnasta alueellaan.

Suomessa kuvatun kaltainen kehityskulku ei kuitenkaan näytä kovinkaan todennäköiseltä. Kunnilla tulevat säilymään ydintehtävät edelleenkin, mutta kuitenkin erilaisten yhteistyössä tuotettavien palvelujen määrä tulee edelleen lisääntymään. Yhteistyöjärjestelmien ja toimintatapojen kehittäminen onkin suuri haaste, jossa onnistuminen näkyy laadukkaana palvelutuotantona, elinkeinojen kehittämisenä, fyysisen elinympäristön paranemisena, työllisyytenä ja hyvinvointina. (Ryynänen 2000, 258-259.)

#### 4.4 Näkökulmia suomalaiseen yhteistyöhön

Kansainvälisesti kaupunkipolitiikan tarvetta ja kehittämiskohteita tarkasteltaessa nousevat sosiaaliset ja kaupunkiympäristöön liittyvät kysymykset keskeisiksi. Suomessa kansallinen kaupunkipolitiikka sen sijaan pohjautuu erityisesti osaamis- ja tietorakenteen vahvistamiseen, osaamiskeskittymien luomiseen. Kaupunkiseudut ovat palveluvaltaisia työssäkäyntialueita, joissa varsinaiset kuntarajat eivät niin asukkaiden arkielämässä kuin yksityisen sektorin toiminnassa ole enää niin merkittäviä.

Kuntien välinen yhteistyö on tullut keskeiseksi osaksi alueellista kehittämistä. Erityisesti elinkeinopolitiikassa seutukunta usein toimii kuntien strategisen yhteistyön perustana. Viime vuosikymmenen aikana niin kansainvälistymisen tuomat haasteet kuin kuntien taloudellisen tilanteen kiristyminen on tiivistänyt yhteistyötä yli kuntarajojen. Vanhastaan tuttujen yhteistyömuotojen ja tehtävien (mm. kehittämissuunnitelmien, yhteisvirkojen ja lausuntojen) rinnalla on kehittynyt uusia yhteistyömalleja. Kaikkiaan yhteistyön korostuminen ja konkretisoituminen erilaisiksi rakenteiksi ja hankkeiksi väistämättä muovaa yhteistyörakenteet monimutkaisiksi ja vaikeasti hallittaviksi toimijaverkostoiksi. Yhteistyö selkeiden yhteisten intressien vallitessa yksittäisten kehittämiskysymysten ratkaisemiseksi on jo sujuvaa, mutta kokonaisen seudun tai maakunnan strateginen kehittäminen vaatiikin usein jo erityisen suurta ponnistelua.

Pitkántähtäyksen kehittäminen on usein alttiina lyhyemmän aikavälin intressiristiriidoille, oman aseman ja edun menettämisen pelolle. Yhteistyöhön osallistumisen kynnyskysymykseksi voidaan nostaa yksittäisten kehittämishankkeiden tai –toimenpiteiden täsmälleen samanarvoinen toteutuminen jokaisessa seutuyhteistyössä mukana olevassa kunnassa. Tällainen keskustelu ja edunvalvonta on omiaan syömään kokonaisvaltaisen seudullisen kehittämisen resursseja. Uudenlaisen kumppanuusajattelun omaksuminen vaatii oman aikansa. Ei ole yksinkertaista hyväksyä sitä, että erilaisten intressien olemassa olo olisi täysin luonnollinen osa kehittämistyötä. Yhteistyö ja kilpailu on mahdollista sovittaa yhteen, mutta se vaatii luottamuksen, vastavuoroisuuden ja yhteisten pelisääntöjen luomista ja ylläpitämistä.

Keskeinen elementti yhteistyön uudistumisessa on myös se, että seudullisessa yhteistyössä muiden toimijoiden kuin hallinnon merkitys tulee entisestään kasvamaan. Alueellisen suoritus- ja kilpailukyvyyn parantaminen edellyttää innovatiivisten toimintatapojen kehittämistä, resurssien yhdistämistä ja toimivaa yhteistoimintaa. Tämä kehitys asettaa haasteita hallinnolle. Hyvä hallinto rakentaa kumppanuutta alueellisten toimijoiden kesken ja lähentää niitä, jolloin alueen kokonaisvaltainen kehittyminen myös tehostuu.

Jotta seudullinen yhteistyö olisi uskottavaa se edellyttää, että sitä varten luoduilla elimillä on todellista päätösvaltaa ja vaikutusmahdollisuuksia. Seudullinen yhteistyö vaatii runsaasti asioiden valmistelutyötä, joka vaatii kunnilta puolestaan panostuksia. Seutuyhteistyö voitaisiin kytkeä tiiviimmin kuntien perustyöhön, jotta toimijoilla olisi paremmat mahdollisuudet vaikuttaa työn sisältöön. Ensin on luotava toimintajärjestelmä, jonka soveltamisen kautta vasta alkaa syntyä uutta toimintakulttuuria.

- On mietittävä tarkkaan yhteistyön tavoitteet sekä se, millaisia tuloksia halutaan ja miten tuloksellisuutta mitataan.
- Pyrkiminen pitkäjänteiseen, varmapohjaiseen yhteistyöhön (pelisäännöt, yhteinen toimintajärjestelmä, institutionaalinen rakenne).
- Yhteistyö tarvitsee konkreettisia tehtäviä ja tuloksia, jotta yhteistyön hyödyt ovat osoitettavissa myös päättäjille.
- On hyväksyttävät erilaiset tavat ja motiivit sitoutua toimintaan. On pyrittävä luomaan riittävästi foorumeita ja välineitä sitoutua.
- Tuloksellinen yhteistyö edellyttää seudullisen ohjaus- ja johtamisjärjestelmän kehittämistä.
- Yhteinen intressi on saavutettavissa, vaikka toimijoiden erilaiset intressit ovat läsnä.
- Väliillä on oltava epätsekäs voidakseen olla itsekäs jossain toisessa tilanteessa.
- Yhteistyö ei voi toimia, jos yksi kumppani kokee joutuvansa aina antamaan omista intresseistään periksi seudullisuuden nimissä.
- Yhteistyön on perustuttava tasapuolisuuteen, rehellisyyteen ja vastavuoroisuuteen.
- On hyväksyttävä, etteivät kaikki kumppanit ole aina kaikessa mukana. Tarkoituksenmukaisuuden on saneltava yhteistyöhön osallistuminen; ei ole mielekästä osallistua pelkän osallistumisen vuoksi.

#### **4.5 Yhdeksän viestiä Seinäjoen seudun aluekeskusohjelmalle: ohjelmallisen seutuyhteistyön rakennuspuita**

Kuntien elinkeinopoliittinen yhteistyö seudullisessa kehityksessä on vakiintunut toimintatapa. Erilaiset hankkeet, projektit ja ohjelmat ovat jo pitkään edellyttäneet verkostoitumista. Aluekeskusohjelman peruslähtökohtana on kuitenkin erityisesti aluekeskuksen toimiminen ns. veturina, joka säteilee ympäristöönsä ja mahdollistaa myös pienempien ja heikoimmin menestyneiden alueiden elinvoimaisuuden kehittämisen. Tärkeää on huomata, ettei aluekeskusohjelma voi olla ohjelma-alueen yleistä elinkeinopoliittikkaa vaan sillä on oltava oma profiilinsa ja kehittämisen kärkensä, jolloin sillä on myös tiivis yhteys yleisempiin kehittämisstrategioihin ja –suunnitelmiin.

##### **• 1 ICT**

Seinäjoen seudun aluekeskusohjelma on profiloitunut ICT-alan osaamisen hyödyntämiseen ja kehittämiseen niin omana toimialanaan kuin osana perinteisten toimialojen kehittämistä. Tämä erikoistuminen on linjassa yleisten strategialinjausten kanssa ja tuo kaivattua lisäarvoa elinkeinojen kehittämiseen. Alueen kilpailukykyyn vaikuttaa merkittävästi se, miten syvälliseksi kuntien välinen verkostoituminen kehittyy. Osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen, vahvuuksien paikallistaminen ja hyödyntäminen sekä työnjako näiden ominaisuuksien mukaan tuovat niin strategisia kuin käytännöllisiä hyötyjä yksittäisten kuntien, toimialojen, yritysten sekä koko seudun hyvinvointiin.

##### **• 2 Maantieteellinen laajuus**

Seinäjoen seudun aluekeskusohjelma-alue on laajimpia koko maassa. Usean erilailla organisoituneen seutukunnan yhteistyön organisointi erityisesti niin, että toimitaan jo olemassa olevien järjestelmien puitteissa, on haastava tehtävä. Se edel

lyttää monitasoista hankeorganisaatiota, jonka eri toimintaryhmillä on selkeästi määritellyt tehtävät ja joiden toimet on tehokkaasti koordinoitu yhteen. Keskeinen kysymys on, miten onnistutaan luomaan ohjelman koordinointiin ja toisaalta sen tavoitteiden toteuttamiseen tarvittava yhteisymmärrys. Riittävästi huomiota on myös kiinnitettävä siihen, miten organisoidaan yhteistyö erityisesti aluehallintoveranomaisten ja maakunnan liiton kanssa. Ne ovat oleelliset partnerit menestyksellisen ohjelmatyön kannalta.

- **3 Toimintaympäristön luominen**

Hyvään lopputulokseen vaikuttaa mm. se, miten huolellista on työn valmistelu ts. toimintaympäristön huolellinen analysointi ja ohjelman rakentaminen. Organisointi ja rakenteiden luominen vaatii erityistä tarkkuutta, jotta ryhmien perustaminen perustuisi nimenomaan todelliseen tarpeeseen ja henkilökohtaiseen asiantuntemukseen. Tärkeä rooli on eri ryhmien puheenjohtajilla, jotka vaikuttavat voimakkaasti siihen, millaisiksi toiminnan puitteet sekä ilmapiiri muodostuvat. Heidän työhönsä kuuluu myös panostaa eri ryhmien väliseen koordinaatioon. Työssä oleellista on toiminnan ohjeistaminen, jotta kaikista työn sujumisen kannalta välttämättömistä periaatteista ja käytännöistä on osapuolilla riittävä ymmärrys. Tietoa on jaettava mahdollisimman monin tavoin ja myös huolehdittava henkilökohtaisesta tiedottamisesta. Keskinäinen vuorovaikutus pitää prosessia koossa, joten on huolehdittava siitä, että mahdollisuuksia suoraan vuorovaikutukseen eri toiminnan tasoilla on riittävästi.

- **4 Organisointi ja sidosryhmäsuhteet**

Seinäjoen seudulla on organisoiduttu käytännöllisesti. Prosessin alussa erityisesti toimialaryhmien rooli oli keskeinen, kun työstettiin ohjelmaehdotusta ja suunniteltiin käytännön hankkeita ja toimenpiteitä. Ahkera työ ja sitoutuminen näkyy ohjelmaehdotuksen ja hankkeiden laadukkuutena. Aluekeskusohjelma on koko aluekeskusalueen strategista kehittämistä. Pyritään rakentamaan yhteistyötä, jonka avulla luodaan edellytyksiä alueen kilpailukykyisyydelle ja hyvinvoinnille kokonaisvaltaisesti ja pitkällä tähtäyksellä. ePohjanmaa-ohjelmassa hallinnoinnista ja talouden seurannasta vastaa keskuskaupunki. Ohjelmakoordinaatiosta puolestaan vastaa Seinäjoen Teknologiakeskus Oy. Valmisteluryhmän tehtävänä on mm. koordinoita ja seurata toimialakohtaista työtä ja hankkeita. Ohjausryhmä seuraa ohjelman toteutumista, ohjaa hanketoimintaa sekä kokoaa alueellista näkemystä ohjelman tavoitteiden taakse. Poliittisen päätöksenteon rooli on aluekeskusohjelmassa kuitenkin keskeisessä roolissa, mikäli halutaan edustaa tai neuvotella aluetta koskevista suurista linjauksista ja hankkeista. Seinäjoella tätä kysymystä on lähdetty lähestymään järjestämällä ensimmäinen tapaaminen kuntien poliittisille päätöksentekijöille (22.3). Tässä vaiheessa on hahmoteltu ns. neuvottelukuntaa, jossa jokaisesta kunnasta on mukana poliittisia päättäjiä, jotka pari kertaa vuodessa koontuvat esim. hyväksymään toimintasuunnitelmat sekä valitsemaan ohjausryhmän.

- **5 Neuvottelumandaatti ja alueen edustus**

Kaikilla aluekeskusohjelma-alueilla on haasteena määritellä se taho, jolla on neuvottelumandaatti. Toisin sanoen on tehtävä selkeä työnjako, jolloin tiedetään, mikä taho edustaa koko aluetta mahdollisissa valtion ja aluekeskuksen välisissä neuvotteluissa. Tätä pohdittaessa on pidettävä mielessä, että toisinaan voi tulla kyseeseen päätöksenteko sellaisista hankkeista tai toimenpiteistä, joilla voi olla vaikutuksia

myös varsinaisen aluekeskusohjelma-alueen ulkopuolelle esim. koko maakuntaa koskien.

- **6 Aluespesifit ratkaisut**

Seudulliseen yhteistyöhön ei ole tarjolla patenttiratkaisua siitä, miten tulisi organisoida. Yhteistyötä voidaan organisoida hyvin eri tavoin riippuen kunkin seudun omista lähtökohdista, kokemuksista ja perinteistä. Kuntalaki antaa monia mahdollisuuksia yhteistyön organisointiin: sopimusperusteinen yhteistyö, yhtiöt, päätökset, edustajainkokous, kuntayhtymä sekä yhteislautakunta ja –johtokunta. Kunnat voivat myös muodostaa osakeyhtiöitä, osuuskuntia, yhdistyksiä ja säätiöitä (yksityisoikeudelliset muodot). Jos yhteistoimintaa halutaan laajentaa päätösvallan käyttöön, tulee yhteistoiminnan tapahtua julkisoikeudellisesti eli kuntalain mukaan. Yhteistoiminnan muodollisessa organisoinnissa on kaksi vaihtoehtoa: joko yhteinen toimielin tai kuntayhtymä, jotka perustuvat molemmat kuntien väliseen sopimukseen.” (Lehtimäki 1998, 30.) Lähinnä seudullista yhteistyötä on käytännössä organisoitu joko yhtiö- tai yhdistysmuotoiseksi sekä kevyempinä malleina seutusopimus –muotoiseksi tai toimijoiden muodostamaksi verkostoksi.

- **7 Yhteistyön johtaminen ja siihen sitoutuminen**

Ohjelma- ja projektiperusteinen organisaatiomalli on tavallinen yhteistyön organisoimisessa. Tällöin yhteistyön laajuus ja intensiteetti vaihtelevat käynnissä olevien projektien mukaisesti. Tämänäköisessä yhteistyön organisoimisessa on hyvänä puolenä organisaation keveys ja joustavuus. Toisaalta se myös pohjautuu vapaaehtoisuuteen ja yhteisymmärrykseen, jolloin ristiriitaisuudet ja erimielisyydet voivat helposti tehdä toiminnasta tehotonta. Lisäksi on tärkeää, että seudullisen yhteistyön johtamisesta vallitsee yksimielisyys ts. tunnustetaan keskustaajungin rooli, muttei jätetä huomiotta seudullista kokonaisuutta. Mallin heikkoutena voidaan pitää myös juridisen vastuun määrittelemistä, koska tässä muodossa toimiva yhteistyöorganisaatio ei ole oikeustoimikelpoinen. Erityisiä kynnyskysymyksiä ovat myös osallistavuus ja poliittinen edustuksellisuus. Tässä toimintamallissa jäädyään usein näissä kysymyksissä varsin ohuelle pohjalle. (kts. Lehtimäki 1998, 41-42.) Sinänsä yhteistyön projektimainen luonne on luonnollista, koska projektitoiminta painottuu nykyisessä ohjelmaperusteisessa kehittämisessä. EU:n tavoiteohjelmien kautta paikallinen omarahoitusosuus on kanavoitunut erityisesti elinkeinojen, työllisyyden ja osaamisen kehittämiseen.

- **8 Johtamisen erityistapaus: keskustaajungin rooli**

Keskustaajungin veturirooli merkitsee vastuuta yhteistyön käytännön toteutuksesta. Oleellista on pohtia muiden kuin keskustaajungien roolia sekä sitä, miten erityisesti pienet kunnat voivat toimia tässä ohjelmassa. Jos näistä kysymyksistä ei päästä etenemään ratkaisuihin, voidaan estää myös ohjelman toteutumista. Keskustaajungin ja muiden kuntien välinen suhde on alttiina jännitteiden syntymiselle. Voi syntyä asetelma, jossa muiden kuntien voidaan kokea toimivan ikään kuin vapaamatkustajina ja nyppivän rusinat keskustaajungin leipomasta pullasta. Toisaalta voi myös syntyä tilanne, jossa muut kunnat kokevat yhteistyön olevan lähinnä sitä, että keskustaajungin edustajat informoivat muita siitä, missä mennään ja miten tulisi toimia. Tällöin uhkana on, että yhteistyö muuttuu ”pyöreän pöydän” filosofoinniksi ja riitelyksi rahoitusosuuksista. Mitä sitten yhteistyön tulisi olla? Siitä on käytävä yhteinen keskustelu sekä annettava ja otettava vastuu yhteistyön konkreettisesta eteenpäin menosta. Ei ole mielekäästä kokoontua kerran

kuukaudessa kuuntelemaan, mitä muut ovat saaneet aikaiseksi ja jäädä taas odottelemaan seuraavaa kokouksetta.

- **9 SEUTU-hankkeen etenemisen seuranta**

Mielenkiintoisia näkökulmia seudullisen päätöksenteon ja yhteistyön kehittämiseen antanee sisäasiainministeriön SEUTU-hanke, joka erityislainsäädännön turvin kehittää seudullista demokratiaa ja edustamista myös valtion suuntaan. Näitä kokemuksia on seurattava myös aluekeskusohjelmaa toteutettaessa.

•••

Kysymys seudullisen yhteistyön johtamisesta ja johtamistavasta on merkittävä, ja siihen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Seudulliseen yhteistyöhön ja sen johtamiseen osallistuu monenlaisia toimijoita (kuntalaiset, yritykset, yhdistykset, virkamiehet, luottamushenkilöt, avainpäättökentekijät, seutuyhteistyön ammattilaiset), joiden osallistumis- ja sitoutumisaste vaihtelee hyvinkin paljon. Osallistumiseen vaikuttaa mm. se, miten vahvoiksi ja merkittäviksi keskinäiset riippuvuussuhteet koetaan seudun kuntien ja muiden toimijoiden kesken. Seudullinen johtaminen edellyttää niin hyvää yhteistyökykyä kuin verkostojen johtamiseen liittyviä taitoja.

Kunnallisen poliittisen päätöksenteon rooli seutuyhteistyössä on keskeinen. Kyse on sekä siitä, miten seudulliset asiat otetaan osaksi kunnan toimielinten työtä ja kuntien strategista suunnittelua että myös siitä millaisia seudullista kehittämistä suuntaavia päätöksiä luottamushenkilöt seutasolla tekevät. Seudullisen yhteistyön demokraattisuus on usein puutteellista ja sitä on pyritty parantamaan mm. perustamalla seudullisia luottamushenkilöelimiä. Paras tilanne on silloin, kun seutuistuminen on otettu osaksi kuntien strategiaa ja siten samalla kunta myöntää olevansa riippuvainen muista avaintoimijoista ja niiden kehityksestä. Kuntajohtajien rooli on yhteistyön edistämässä merkittävä, mutta nimenomaan seudullisen poliittisen tason johtajuus ja yhteistyö seudun kehittämisessä vaatii entisestään selkeyttämistä ja vahvistamista. Jos yhteistyössä korostetaan kuntien roolia, voi ohjelmatyö olla jäykkää, koska jokainen hanke täytyy hyväksyttävä jokaisessa kunnassa erikseen. Kuntatason päätöksentekonousee silloin keskeiseksi tekijäksi. (Lehtimäki 1998, 11-43.)

Ongelmana seudullisessa yhteistyössä on juuri useasti seudullisen ajattelun ja yksittäisen kunnan näkökulman yhteensovittaminen. On ratkaistava kysymys siitä, miten seudullista toimintatapaa luotaessa otetaan riittävästi huomioon strategian osat ja huolehditaan toimintatapojen ja ohjelmien käytäntöön viennistä niin, etteivät käytännön toimet kärsi mahdollisista ristiriidoista yksittäisten intressien ja yhteisen edun määrittelyn välillä. Pelisäännöt ovat usein jääneet selkiintymättä, joten ei osata suhtautua yhteistyön kumppaneihin luontevasti. Usein strategiset keskustelut kilpailun ja yhteistyön yhtäaikaisesta olemassa olostä ovat jääneet käymättä. Ei tiedetä kuulutaanko ns. samaan joukkueeseen. Sitoutuminen otetaan usein annettuna ts. osallistumista esim. kehittämisohjelman suunnitteluun pidetään riittävänä ”sitouttavana” toimenpiteenä miettimättä tarkemmin, mitä sitoutumisella tarkoitetaan ja mitä sillä saavutetaan tai miksi ylipäänsä sitoudutaan tai jätetään sitoutumatta. Usein suhteellisen yleisen tason kehittämisstrategioihin ja –ohjelmiin ollaan valmiita sitoutumaan, mutta kun lähestytään käytännön toimenpiteitä ja yleiset ajatukset alkavat konkretisoitua ja ale

taan ymmärtää, mitä toiminta mahdollisesti vaikuttaa omaan toimintaan, voi sitoutuminen myös alkaa heiketä.

## 5 • Kokoavia havaintoja ja tulevaisuusargumentteja

Ilari Karppi

### 5.1 Yleiset teesit

Aluekeskusohjelmatyötä samoin kuin suurinta osaa ohjelmallista alueellista kehittämistä leimaava piirre on kehittäjätoimijoiden ja kehittämistavoitteiden erittäin suuri määrä. Tämä tarkoittaa toisaalta sitä, että vastakkain ovat yhtäältä moninaiset, institutionaaliselta asemaltaan vahvat tulosohjattavat organisaatiot tavoitteineen ja niiden saavuttamiseen kytkeytyvine toiminnallisine tarpeineen ja toisaalta institutionaaliselta asemaltaan heikommät ja resurssiperustaltaan häilyvämmät ohjelmakehikot.

Kuvatun kaltaisen epäsymmetrian vuoksi erilaisten ohjelmien johtamisesta vastaavien tahojen erityisenä haasteena on tehdä niistä mahdollisimman tarpeellisia eri sidosryhmilleen. Osin tällainen tarpeellisuuden osoittaminen kytkeytyy ohjelmakehikon erityisen identiteetin ja sitä tukevan toiminnan yleisen tunnettavuuden määrätietoiseen rakentamiseen. Osin kysymys ohjelmakehikoiden ja yleensä ohjelmallisen toimintatavan tarpeellisuudesta ratkaistaan käytännön ohjelmatyöstä vastaavien ulottumattomissa. Ensiksikin kansallisen alue- ja yhteiskuntapolitiikan tasolla käydään arvovaltakamppailua kehittämistyön käytännön välineistä, toimintapolitiikoiksi muotoutuvista tavoitteista ja jopa niitä yleispiirteisemmistä arvosidonnaisista suunta- viivoista. Toiseksi alue- ja paikallistasolla käydään pitkälti kansallisen tason kamppailujen heijastumana mutta myös toimijoiden omien vapausasteiden puitteissa resurssikamppailua, joka pitkälti on kamppailua edellytyksistä muuntaa kansalliset toimintapoliittiset linjaukset kehittämistyön paikallisiksi ja paikallisiin erityispiirteisiin tukeutuviksi käytännöiksi.

Paikalliset käytännöt, joista erityisen hyvin toimivat kohotetaan erilaisissa kansallisissa ja eurooppalaisissa arvioinneissa yleismaailmallisten “hyvien käytäntöjen” (engl. *good practices*) luokkaan, ovat avainasemassa arvioitaessa kehittämistyön toimivuutta ja uskottavuutta. Sisällöllinen uskottavuus puolestaan on todettu tässä raportissa seututasoisen työn erityisen oleelliseksi piirteeksi. Ohjelmatyön on tuotava lisäarvoa eri toimijoiden yhteisenä ponnisteluna tapahtuvaan alue- ja seututasoiseen kehittämiseen prosessina, joka voidaan mieltää asetetuksi ennalta rajoittamattomalle aikajänteelle – sen sijaan, että ohjelmatyö mielletäisiin tiettyyn määräaikaan jatkettavaksi tarkoitetuksi rajatuksi projektiksi.



Ohjelmatyötä koskevat toki muunlaiset rajoitukset. Niistä sisällölliseen uskottavuuteen kytkeytyy kysymys ohjelman soveliaasta teema-alasta. Ohjelmalla on oltava selvä tarkoituksensa, jonka kautta se pyrkii olemaan uskottava ja tuottamaan lisäarvoa. Kuten luvussa 2 todettiin, kooltaan ja toiminnoiltaan erilaiset keskusseudut ovat erilaisessa asemassa suhteessa tarjolla oleviin ohjelmaraameihin. Pienehkö ja suhteellisen samankaltaisista kunnista koostuva seutu käyttää aluekeskusohjelman kaltaista yleisluontoista ohjelmaraamia toisin kuin suuren ja kansainvälisestikin monipuolisen keskuksen vetoavusta nauttiva seutu. Ohjelman teema-alan osuva asettelu on oleellinen osa ohjelman sitouttavuutta, sitä, kuinka valmiita ohjelman toteutumisen kannalta keskeiset toimijat ovat halukkaita suuntaamaan omaa toimintaansa ohjelman yleisten raamitusten mukaisesti.

Edellä esitetty on erityisen perusteltua kahdesta syystä. Ensiksikin EU:n kehittämispolitiikan odotettavissa olevat muutokset tulevat vaikuttamaan sekä Suomalaisen kehittämispolitiikan muotoutumiseen että kysymykseen kehittämispolitiikan argumenteista. Toiseksi toimijoiden välisen yhteistyön varaan rakennetun kehittämisen menettelytavat korostavat valittuihin toimenpiteisiin kohdistuvaa hyväksyttävyyttä päätöksentekoparametrinä.

## 5.2 Tuleva EU: vaikutuksia Suomessa

Rakennerahastopolitiikan mukaan ohjautuvan kehittämistyön kriisiytyminen on kiistatta provosoiva. Tästä provosoivuudesta huolimatta se on kuitenkin ainakin jossakin määrin käyttökelpoinen tapa luonnehtia edessä olevaa muutosta: EU:n tuleva laajentuminen vähentää suomalaisiin kehittämishankkeisiin saatavilla olevien rakennerahastoresurssien määrää. Kysymys, joka on johdettavissa edellä esitetystä kriisiytymisargumentista, haastaa pohtimaan yhteisöaluepolitiikan varaan oman kotimaisen kehittäjäroolinsa rakentaneiden toimijoiden tulevaa asemaa ja tarvetta vahvistaa resurssiperustaansa muista lähteistä.

Edellä esitetystä voidaan niinkään johtaa kysymys siitä, mitä tapahtuu suomalaisen aluekehityksen sidosryhmien valmiudelle alistaa kotimainen kehittämistyö yleiseurooppalaisille kehittämistavoitteille niiden saavuttamista palvelevien resurssien niukentuessa. Kehittämisen konkreettisten eurooppalais-ylikansallisten työkalujen menettäessä tehoaan vahvistunevat ne kriittiset äänenpainot, jotka korostavat komission muotoilemia ohjelmaprosesseja eurooppalaisille kompromisseille rakentavana, paikallisiin erityispiirteisiin heikosti sovitettavissa olevana ja konkreettisilta tuloksiltaan suurelta osin tulkinnanvaraisena toimintana.

Konkreettinen seuraus yhteisöaluepolitiikan ylikansallisen resurssipohjan heikkenemisestä on kansallisen aluepolitiikan aseman lujittuminen. Suomalaiset kehittämistarpeet itsessään eivät ymmärrettävästi katoa sillä, että eurooppalaisen tuen myöntämiseen vaikuttavat laskentaperusteet muuttuvat tuen tarvitsijoiden määrän kasvaessa. Tukipolitiikan kansallisen sisällön lujittuessa vahvistuvat myös mahdollisuudet kansallisen edun tavoitteluun osana alueellisen kehittämisen tavoitteistoa. Tietyn seudun tai maakunnan kehittämistarpeita on mahdollista argumentoida kehit

tämistyön kansakunnalle tai kansantalouden kehitykselle tuottaman hyödyn kautta. Sen sijaan eurooppalaiseen kehittämispolitiikkaan ja sen tavoitteistoon tällaista argumentointia ei ole edes mahdollista sovittaa, vaan erityisen keskeisenä argumentointiperustana on oltava eurooppalaiset hyödyt.

Edelleen hieman kärjistäen voidaan väittää, että muutoksen suunta vie eurooppalaisista kehittämiskompromisseista kohti kansallisia neuvotteluprosesseja. Tämä puolestaan nostanee – osin edellä esitettyyn perustuen, osin esitetystä huolimatta – suuret kaupungit todelliseksi kasvumoottoreiksi. Myös kansallista päätöksentekotasoa nykyistä enemmän korostava kehittämismalli näyttääytyy haasteena suurimpia kasvu-seutuja pienemmille ja kasvuvoimaltaan heikommille seuduille. Toisaalta kiintoisa muutos saattaa tulla suunnittelun piiristä: kansallisen päätöksenteon vahvistuminen saattaa merkitä politiikan voimakkaampaa paluuta *politics*-merkityksessä 1980-lukulaisen toimintapolitiikkaa, *policy* korostavan toimintatavan rinnalle. Toimeenpanon valta-asemasta siirryttäisiin näin uusien arvovalintojen kauteen.

### 5.3 “Hyväksyttävyyden kasvattaminen”

Toinen kiinnostava mahdollisen muutoksen suunta kytkeytyy useiden toimijoiden vapaaehtoiselle yhteistyölle rakentuvan toimintatavan rakenteellisiin seurauksiin. Tietyn elinkeinopoliittisen ratkaisun muotoutumiseen vaikuttavat sosioekonomiset ja poliittiset päätöksentekoparametrit voivat pakottaa esittämään esimerkiksi seuraavat kysymykset:

- 1) Kuinka laaja väestö- ja äänestäjäpotentiaali kokee hankkeen ja sen kautta tuotettavissa olevat hyödyt merkittäviksi?
- 2) Kuinka voimakkaaseen ja/tai kansallisen teollisuuspoliittisten priorisointien kannalta keskeiseen yrityspopulaatioon hanke vaikuttaa?
- 3) Kuinka hankkeen vaikutuspiirissä olevat toimijayhteisöt suhtautuvat kansallisiin alue-, elinkeino- ja talouspoliittisiin linjauksiin?
- 4) Kuinka suuri viranomaisen toimivaltarajat ylittävä vaikutus hankkeella on ja kuinka suuri osa sen vaikutuspiirissä olevista tahoista luo tällaiset rajat ylittävää painetta hankkeen toteuttamiseksi?

Tällaisista aineksista voidaan koota kokonainen hyväksyttävyysspolitiikan välineistö. Sen kulmakivet muodostuvat laajempien järjestelmätasosten tukipintojen etsinnästä yksittäisen toimijan tärkeäksi kokeman tavoitteen taakse. Ongelma sinänsä syntyy siitä, että näitä toimijoita on – kuten tämän luvun alussa esitettiin – lukuisia, ja ainakin teoriassa jokainen niistä tavoittelee jokaisen muun tukea omille tavoitteilleen. Joka tapauksessa merkittäviä tekijöitä, joille hyväksyttävyysspolitiikka voidaan pyrkiä rakentamaan, ovat:

- ☐ yhä moniulotteisemman poliittisen tahdon ja tietoperustan kokoaminen yksittäisen viranomaisen tehtäväkenttään kuuluvan päätöksen tueksi;
- ☐ mahdollisimman merkittävien alueellisten vaikuttajakoalitioiden saaminen tavoiteltavan hankkeen taakse;
- ☐ sen korostaminen, kuinka paljon lisäarvoa yksittäisen hankkeen edistäminen tuottaa muiden hallinnonalojen tai toimijoiden keskeisiksi ilmaisemille tavoitteille;

- ☞ hankkeen edistämisen yksittäiselle toimijalle tai yksittäiselle hallinnonalalle tuottama tehonlisäys, joka voidaan kääntää tueksi toisille toimijoille.

Keskeiset oletukset, joille tulevaisuuden alueellisen kehittämisen hyväksyttävyysspolitiikka on rakennettava, tuskin yllättävät. Niitä ovat:

- ☞ markkinamekanismin yhä keskeinen asema;
- ☞ julkisen sektorin kevenevä ote suurten teollisuus- ja infrapoliittisten avauksien tekijänä;
- ☞ alueellisen kehityksen yleinen polkuriippuvuus myös vastaisuudessa teknologiavaraisena pysyvän kehitystavoitteiden ja kasvun osalta.

#### 5.4 Tulevaisuusargumentteja...

Tulevan alueellisen kehittämispolitiikan suuntaviivat ovat jo jonkin aikaa olleet veraten selvästi nähtävillä. Niihin on varauduttava käynnissä olevilla seudullisilla kehittämishankkeilla, jotka siis on nähtävä osina prosessin omaista tulevaisuuspolun muodostamista, ei joukkona erillisiä projekteja. Erityisen tärkeää tämä on tasapainoiltaessa hankkeiden vaatiman sisäisen hallinnonin (*“ylläpitosynergia”*) ja niiden toiminnan tuloksekkuuden (*“tehollinen synergia”*) välillä.

Ajoittaiset kriittiset äänenpainot julkishallinnon ulkopuolisten ohjelmallisen kehittämisen sidosryhmien keskuudesta antavat ymmärtää, että ylläpitosynergian osuus on ylikorostunut. Ohjelmatyölle sisältöä antava toiminta uhkaa joutua palvelemaan sen hallinnointia, ei päinvastoin. Huomattakoon, ettei tämä yleisluontoinen huomio kohdistu mitenkään erityisesti Seinäjoen seudun aluekeskusohjelmaan – mutta ansaitsee tulla senkin piirissä huomioiduksi.

Ensimmäinen tulevaisuusargumentti on paikallaan kohdistaa toiminnan tieto-, osaamis- ja asiantuntemusintensiivisyyteen. Suomen omaksuma tavoite pysyä maailman kärkitietoyhteiskuntien joukossa pitävät tiedon ja osaamisen jatkossakin keskeisinä toimintaresursseina ja seikkoina, jotka yhtäältä ovat päätöksenteon merkittäviä raaka-aineita ja toisaalta resursseja, joiden jalostamista mikään yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko ei saa uhata.

Toinen argumentti koskee kysymystä suunnitteluprosessien politisoitumisesta. Tällaiseen tulevaisuuden kehityskulkuun viitattiin edellä olettamalla alueellisen kehittämisen kansallisen päätöksentekotason voimistuvan eurooppalaisista lähteistä saatavilla olevien kehittämisresurssien vähetessä.

Kolmas argumentti on jatkoa edelliselle ja kohdistuu kansallisen edun tavoittelusta. Kansallisen edun saavuttamiseen koskevan argumentoinnin voidaan odottaa saavan yhä merkittävämmän aseman tulevaisuuden suunnittelu- ja kehittämistyössä.

Neljäs argumentti on välittäjä kolmen ensimmäisen ja viimeisen argumentin välillä. Se koskee yhteiskunnan alueellis-maantieteellisellä ulottuvuudella operoivien toimijoiden vahvistuvaa panosta Suomen tavoitellun globalisaatiostrategian mahdollistajina. Suuret maantieteelliset etäisyydet pysyvät Suomen kehittämispolitiikan erityisenä haasteena. Näin toimijat ja toiminnot, jotka pystyvät pitämään maantieteellisesti laajan keskusverkon tiheänä ja täyttämään sen alueiden lähtökohdista nousevalla

vuorovaikutuksella ja vaihdolla muun maailman kanssa – tai tukemaan tällaisia toimijoita ja toimintoja – ovat tärkeitä koko kansakunnan menestykselle.

Viides ja viimeinen argumentti kohdistuu seudullis-alueelliseen elinkeinopoliitikkaan. Toimijoiden välisen yhteistyön tukemisen voidaan olettaa osoittautuvan valitsevissa oloissa ja suhteessa nähtävillä olevan tulevaisuuden haasteisiin “hyväksi käytännöksi”. Erityisenä perusteluna väitteelle on seudullisten toimintajärjestelmien kyky joustavuuteen ja reagoitiherkkyys suhteessa markkinamekanismin kautta tehtyihin vaikeasti hallittaviin valintoihin.

•••

Esitetyt argumentit – ja aivan erityisesti viimeinen niistä – asettavat aivan erityisen haasteen seudullisen toimintatavan lujittamiselle keinona vastata tulevaisuuden haasteisiin. Lujittamisen olisi tapahduttava tavalla, joka ei jäykistä kohtuuttomasti seutuyhteistyön rakenteita. Tästä näkökulmasta vaatimus huolehtia seudullisen yhteistyön uskottavuudesta ja sisällöllisestä merkittävydestä samoin kuin seutukunnallisille toimijoille annettavista edellytyksistä tehdä uskottavia ja kehittämisen aihealueiden kannalta merkityksellisiä päätöksiä kiteyttäkään tutkimusprosessin keskeisimmän viestin hahmoteltaessa seutuyhteistyön tulevaisuutta.

## Lähteet

- Agenda 2000. 1997. For a stronger and wider Union. Luxembourg: EurOP.
- Aronen, Kauko. 2001. Monitasoisuuden näkökulma elinkeinopolitiikassa. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon painatuskeskus. Helsinki.
- Axelrod, Robert. 1984. Evolution of cooperation. New York. Basic Books.
- Gløersen, Erik. 2002. Experiences drawn from Pays policies in north-western France. Monistettu muistio.
- Granovetter, Mark. 1978. Threshold models of collective behavior. *American Journal of Sociology* 86 (6), 1420-1443.
- Karppi, Ilari. 1996a. Alueellistumisen ajasta toiminnan tiloihin. Organisaatioiden yhteistoiminta alueellisen kehittämisen resurssina. Aluetieteen laitos, tutkimuksia sarja A, 17. Tampere.
- Karppi, Ilari. 1996b. Eurooppalaistuva yhteiskunnallinen muutoksenhallinta. *Kosmopolis* 26, (1), 53-70.
- Karppi, Ilari. 2000. Kaupunkiohjelmien ja kaupunkipolitiikan areenat. Teoksessa Kaupunkiohjelmien kaupunkipolitiikan toteuttajina. Kaupunkiohjelmamenettelyn arviointi 1999. Sisäasiainministeriö ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä. Aluekehitysosaston julkaisu 5/2000. Helsinki.
- Karppi, Ilari. 2001. Competitiveness in the Nordic economies. Assessments and structural features. Nordregio Working Paper 2001:2. Stockholm: Nordregio.
- Karppi, Ilari & Kaisa Lähteenmäki-Smith & Merja Kokkonen. 2001. Programming spatial development. SWOT analysis as a basis for strategies and setting of priorities. Nordregio Working Paper 2001:3. Stockholm: Nordregio.
- Kokkonen, Jyri. 2002. Ranskan aluekehityshallinnon uudistuminen. Kaupunkipolitiikan ja hallinnon kehittämisen 30 vuotta. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisu 13/2002. Cityoffset Oy. Tampere.
- Laiho, Ulla-Maija. 2002. Aluekeskusten ja valtionhallinnon neuvottelumenettelyn kehittäminen. Muistio 18.2.2002. Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosasto.
- Lehtimäki, Vuokko. 1998. Seutuyhteistyön käsikirja. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki.
- Linnamaa, Reija & Markku Sotarauta. 2000. Verkostojen utopia ja arki. Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. SENTE-julkaisu 7/2000. Tampere.
- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. 2000. Spatial planning and environment. Policies and indicators. Institut français de l'environnement. Orléans.
- Mäki-Lohiluoma Kari-Pekka & Lasse Oulasvirta (toim.). 2000. Tuleeko neuvottelemalla tulosta? Valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmä. Tampere : Tampere University Press.
- Ryynänen, Aimo. 2000. Kaupunkiseutujen yhteistyö- ja hallintomallin rakentamisen vaikeus. Kirja-arvio teoksesta Werner, Heinz (toim.): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen

- Instituts für Urbanistik, Band 93. Kohlhammer/Deutscher Gemeindeverlag. Stuttgart 2000. Kunnallistieteellinen aikauskirja 3/2000.
- Seinäjoen seudun aluekeskusohjelma. Toimintasuunnitelma vuodelle 2002. Moniste.
- Taavitsainen, Hannu. 2001a. Aluekeskuksia voi tukea kaupunkiverkoston, Eurooppalaisia kokemuksia kaupunkiseutujen verkostoitumisesta. Kuntalehti 8/2001.
- Taavitsainen, Hannu. 2001b. Kaupunkien ja ministeriön välille tuloskeskustelut. Kuntalehti 16/2001.
- Valle, Antti. 2001. Aluekeskusten ja valtion välisen neuvottelumenettelyn kehittäminen. Moniste. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä, Sisäasiainministeriö.
- Valtioneuvosto. 2001. Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015. Tulevaisuusselonteko eduskunnalle 11/2001.



**Tampereen yliopisto**  
Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos

Aluetieteen verkkojulkaisut - Tampere Regional Studies Net Series vol. 2/2002

ISSN 1458-5499  
ISBN 951-44-5538-X