

Strategisuus ja osallistuminen alueellisessa kehittämisessä

Marko Mäkinen

1. EU EDELLYTTÄÄ ALUEELLISESSA KEHITTÄMISESSÄ STRATEGISTA OTETTA

Tavan takaa on herätelty keskustelua kansalaisten ja muiden »ruohonjuuritason» toimijoiden kiinteämmästä osallistumisesta yhteiskunnan kehittämiseen myös muodollisten suunnittelujärjestelmien kautta. Alueellisen kehittämisen alalla Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on nostanut tällaisten pohdintojen merkitystä, koska EU:n yhteisöaluepolitiikan voidaan kumppanuus- ja läheisyysperiaatteineen nähdä edellyttävän laajaa suunnitteluun osallistujajoukkoa. Suomesakin alueellisen kehittämisen käytännöt ovat muuttuneet aiempaa keskusteleavammiksi ja viranomaisvetoisuutta on pyritty lieventämään. Tämä on perusteltua, koska alueellinen kehitys ei tapahdu vain viranomaisten toimin, vaan siihen vaikuttaa mitä erilaisimpien toimijoiden (yritysten, oppilaitosten, järjestöjen, kuntien, yksittäisten ihmisten jne.) panos.

EU:n yhteisöaluepolitiikka sinänsä perustuu strategisen suunnittelun malliin, jossa kehittämissä tavoitteita pyritään toteuttamaan tietoisten, harkittujen painopisteiden ja linjausten mukaisesti (ks. Mäkinen 1999, 106). Tällöin strategia on paitsi kirjallinen kehittämisdokumentti, myös vuorovaikutusprosessi, jossa eri toimijoiden yhteistyönä etsitään alueen yhteistä kehittämissä ideaa. Koska kullakin toimijalla on omaan toimintaansa liittyvät tavoitteet, merkitsee monen toimijan osallisuus strategiaprosessissa sitä, että on olemassa myös monta näkemystä tarkoituksenmukaisesta strategiasta. Alueellista kehittämistä koskevien strategioiden ydintä on etsittävä näiden näkemysten yhtymäkohdista.

Tästä syystä kehittämisen tavoitteet, strategiat ja menetelmät tulee voida muodostaa kohteena olevaa aluetta merkityksellisenä toimintaympäristönä pitävien toimijoiden kesken. Klassinen strateginen suunnittelu, jota alueelliseen kehittämiseen on viime aikoina yritetty soveltaa, ei tällaisessa tapauksessa toimi, koska se edellyttäisi keskitettyä suunnitteluotetta ja käskyvaltaa kaik-

kiin strategiaa toteuttaviin yksiköihin nähden.

Strategia voidaan pohjimmiltaan nähdä suunnitelmana tai prosessina. Jos suunnittelullista ulottuvuutta pidetään tärkeämpänä, voidaan päätyä korostamaan esimerkiksi virallisten suunnitteluasiakirjojen merkitystä; jos taas korostetaan strategian prosessuaalista puolta, vuorovaikutuksen ja osallistumisen arvo nousee. EU:n yhteisöaluepolitiikassa strategia esiintyy lähinnä klassisessa merkityksessään: se on tietoinen, valittu tapa suunnata toimenpiteet eikä niinkään selviytymistä päiväkohtaisista ongelmista (ks. Mäkinen 1999, 113). Strategia on silloin laskelmoitu, hallittu ja määrämuotoinenkin prosessi ja suunnitelma, jolla on tietyt, jo ennalta määrätyt tavoitteet. Yhteisöaluepolitiikan strategiakäsityksessä on silti myös systeeminen ulottuvuus. Strategiaan vaikuttaa sen kulloinenkin soveltamiskohde ja -tilanne, ja kehittämistyön perusta on alueellisesti omaleimaisissa, toimijapohjaisissa strategioissa.

Olosuhteiden tunteminen ja erilaisista, toistensa osaamista täydentävistä toimijoista muodostuva »strategijoukko» pitää tällöin nähdä tarkoituksenmukaiselle kehittämissä strategialle olennaisina edellytyksinä. EU:n ylikansallisella tasolla asetetut kehittämissä tavoitteet eivät paljонkaan vaikuta paikallisiin strategioihin, ja ne sallivat monenlaisia, niitä konkretisoivia kansallisia ja alueellisia tavoitteita ja strategioita. Jatkuvasti käydyt keskustelut jäsenvaltioiden aluepoliittisten toimivaltuuksien lisäämisestä osoittavat osaltaan, että yhteisöaluepolitiikkaa ei voida toteuttaa yksityiskohtaisen ja tiukasti ohjaavan alueellisen kehittämisen strategian kautta. Siksi yhteisöaluepolitiikassa on aina otettava huomioon yhteisön sisäinen moninaisuus ja annettava tilaa erilaisille strategiasovellutuksille.

EU:n näkökulmasta oleellisia ovat asiakirjan muotoon kirjatut, perustellut strategiset aiheet, niiden yhdenmukaisuus ylikansallisiin tavoitteisiin sekä tietyt muodolliset vaatimukset täyttävät menettelyt niiden toteuttamisessa ja seurannassa. Keskeistä on tahtotilan ilmaisu ja siihen loogisesti johtavien keinojen määrittely. Näiden vaatimusten täytyessä kansalliset ja alueel-

liset strategiat voivat rakentua varsin vapaasti, ja vaikka näennäisesti paino on kirjallisen strategia-dokumentin tuottamisessa, sitä oleellisempaa on, että strategian takana on siihen sitoutuneita toteuttajia. Tämä voidaan lopulta taata vain käyttämällä kehittämisstrategioiden tuottamisessa nykyistä avoimempia, kommunikatiivisempia prosesseja ja kansanvaltaisempia menettelyjä.

2. KEHITTÄMISSTRATEGIAT PERUSTUVAT KOMMUNIKATIOON

Erityyppisten toimijoiden tavoitteita yhdistäviä strategioita on varsin vaikea koota, koska niihin tulisi sisällyttää kullekin taholle keskeiset aiheet ja silti säilyttää niiden strateginen iskevyyden ja terävyys. Tällaiset monen toimijan strategiat latistuvat helposti yhdentekeviksi kompromisseiksi, etenkin kun ne usein otetaan edunvalvonnan kannalta ja kukin osallistuja haluaa saada omat painotuksensa kirjatuiksi. Vaihtoehtoisesti liikaa toimijoista etäännytettyinä strategiat eivät enää kiinnitykään niiden toteuttajiin. Monien toimijoiden intressejä yhdistelevät, tiettyyn alueeseen kohdistuvat strategiat ovat silti mahdollisia. Tavat, joilla ne voidaan luoda, eroavat selvästi esimerkiksi yritysstrategioiden luontitavasta, ja ne ovat näitä vaikeampia ja haasteellisempia. Niiden luonne on myös tällaisia strategioita monipuolisempi ja merkitys samalla epäselvempi.

Kommunikaatio, yhteistyö ja avoin kehittämisprosessi korostuvat yhteisöaluepolitiikassa, mutta niitä on toteutettu melko vaatimattomilla tavoilla ja menettelyillä. Suomessa yhteistyö on kiinteytynyt lähinnä viranomaisten välillä eivätkä kehittämisprosessit juurikaan ole laajentuneet uusilla osallistujatahoilla. Kehittämissuunnittelun menettelyt eivät muissakaan EU:n jäsenmaissa ole niin pitkälle eri osapuolten näkemykset huomioonottavia eivätkä niin kattavaan neuvotteluprosessiin perustuvia kuin esim. kommunikaatiota painottavan suunnittelun teoriat edellyttäisivät (ks. esim. Forester 1989, Healey 1995 ja Sager 1994). Yhteisöaluepolitiikassa kommunikaatiota ja vuorovaikutusta on yritetty edistää perinteisten suunnittelumallien yhteydessä pienin askelin eikä jäsenvaltioille ole asetettu korkeita vaatimuksia tässä suhteessa.

Koska yhteisöaluepolitiikassa pohjana on keskeisten toimijoiden yhteisesti hyväksymä ja tietoinen kehittäminen, tavoitteiden ja keinojen määrittely sen mukaisissa kehittämisohjelmissa ei juuri kiinnitä huomiota inkrementalistisiin ja emergentteihin, vaikkapa vähittäiseen oppimi-

seen perustuviin tai toiminnan kautta askel askeleelta esiin nouseviin strategioihin. Toisaalta jäsenvaltioiden viranomaisilla on kuitenkin suuri toimintavapaus siinä, millaista ohjeistusta ne alueellisessa strategiatyössä antavat ja millaisia prosesseja ne edellyttävät kauttaan komission hyväksyttäviksi eteneviltä kehittämisstrategioilta. Kehittämisstrategioiden »kentäkelpoisuuden» parantamiseksi erityyppisten toimijoiden nykyistä luontevampi kytkeminen niiden työstämiseen on tärkeää. Tämä edellyttää sekä suunnittelun kielen kansantajuistamista että nykyistä avoimempien osallistumiskanavien kehittämistä – toisin sanoen asenteellista muutosta asiantuntijavaltaisen suunnittelun käytäntöihin.

Alueellisten kehittämisstrategioiden laadinta on valtaosin suunnittelua, joka edellyttää tiettyä perusideaa alueen kehittämisen ehdoista ja tärkeistä toimijatahoista sekä toisaalta toimijoiden välisen kommunikaatioprosessin määritietoista kuljettamista. Tällaisessa suunnittelussa on ongelmallista se, että usein monia selvästi argumentointia edellyttäviä lähtökohtia esitetään viranomaisten valmistelemissa strategioiden pohjaehdotuksissa vastaansanomattomina faktoina tai yleisenä retoriikkana, jolloin ne ikään kuin häipyvät vasta-argumenttien tavoittamattomiin (Lapintie 1998). Tällöin toimijoiden erilaisten katsantokantojen ja päämäärien eroja ei saada hedelmällisesti esiin ja käytettyä hyväksi. Lapintien keskeinen parannusehdotus onkin keskittyminen argumentaation laadun parantamiseen suunnittelussa, jolloin kehittämistavoitteiden implisiittiset taustaoletuksetkin on lausuttava selvästi julki. Jo tämän hän katsoo riittävän nostamaan keskustelun kohteeksi monia yleisiä intressejä koskevia kysymyksiä ja siten tuomaan suunnitteluun tarvittavia vuorovaikutuksellisia elementtejä. Keskeinen haaste on silloin erottaa mielipiteistä ja arvostuksista riippumattomat faktat niistä, jotka ovat vain näennäisesti sellaisia. Suunnittelun kuluessa on siksi kyettävä osoittamaan ne asiat, joista pitää ja saa keskustella ja tunnistettava ne asiat, joista sopimiselle ei ole edellytyksiä. Kehittämisstrategioiden kokoamisesta käytännössä vastaavien viranomaisten on siksi kiinnitettävä huomiota nimenomaan niiden perustelujen laatuun.

3. SUURET LINJAT VOIVAT SYNTYÄ PIENISTÄ TOIMISTA

Monia toimijoita on käytännössä työlästä koetaan saada osallistumaan strategiseen suunnitte-

luun strategiakeskustelujen muodossa, koska niillä ei ole tähän edellytyksiä tai kiinnostusta. Toimijoiden osallistumisedellytyksiä näihin muodollisiin prosesseihin tulee tietysti mahdollisuuksien mukaan parantaa, mutta pitkäjänteinen suunnittelu on silti yhä pääasiassa viranomaisen työtä. Siksi kehittämisstrategioihin osallistumista ja sitoutumista tulee parantaa myös antamalla strategioille mahdollisuus muotoutua ja täsmentyä toiminnan käytännössä esimerkiksi konkreettisten hankkeiden kautta (ks. Sotarauta 1996, 158). Tällöin kirjatulla strategioilla on lupa olla luonteeltaan yleisiä ja niiden sisältö kirkastuu vasta toiminnan kautta. Tavallaan kehittämisstrategia voi silloin saada lopullisen muotonsa vasta sitä toteuttavien hankkeiden vaikutuksesta. Tätä suunnittelun käytännönläheisyys edellyttääkin, jos halutaan korostaa toimijoiden roolia ja jos/kun muodollinen strategioiden kokoaminen näiden eri lähtökohdin ja tavoittein operoivien toimijoiden kesken ei onnistu.

Kommunikaatiota korostavan suunnitteluotteen omaksuminen ja edelleen kehittyminen strategisen kehittämissuunnittelun käytännössä ja laajojen alueellisten strategioiden kokoamisessa ja toteuttamisessa on tärkeää. Kehittämissuunnitelmien realistisuuden ja toteutuskelpoisuuden kannalta se on välttämätöntäkin, koska vain sen avulla hajanaisesta toimijakentästä voidaan saada aineksia kehittämissuunnitelmien ja -ohjelmien sisällöiksi ja tukea niiden toteuttamiseen. Kun mm. tietotekniikan kehitys ja tietoverkkojen käytön yleistymisen antavat paremmat mahdollisuudet toimija- ja kansanvaltaisempien ja avoimempien suunnittelu- ja päätöksentekomallien kehittelyyn kuin milloinkaan aiemmin, ovat tekniset perusedellytykset kommunikaatiota korostavan, strategisen suunnittelun yleistymiselle ja kehittymiselle olemassa. Näiden hyödyntäminen edellyttää tietoista valintaa ja osallistumiskäytäntöjen laajentamisen tarpeen hyväksymistä asenteellisella tasolla.

Kommunikaation arvon tunnustavan suunnittelun ideaalimallien toteuttaminen vaatisi melko suuria muutoksia vallitseviin menettelyihin ja silti niiden toimiminen käytännössä saattaa olla raskasta. Myös ratkaisua vaativia menettelyongelmia jää jäljelle, kun esimerkiksi edustuksellisuuden suhde suoraan osallistumiseen ei ole yksiselitteisesti ratkaistavissa. Toisaalta asiantunti-

juuden rooli ja painotus suhteessa maallikkotähtämykseen on vaikea jäsentää, etenkin kun prosessuaaliset vuorovaikutuksen hallintataidot nousevat kilpailemaan sisällöllisen asiantuntemuksen kanssa suunnittelua tehtäessä, jolloin asiantuntijuuden sisällöllekin löytyy erilaisia määrittelyjä.

Ylipäätään demokraattisen osallistumisen sisältö on epämääräinen, ja se tyypistyy käytännössä valitettavan helposti pelkäksi muiden esittämien ratkaisujen kritisoimiseksi sen sijaan että tuottaisi rakentavia kehittämissuunnitelmia. Näidenkin esittäminen voi perustua lähinnä subjektiivisiin haluihin ja tarpeisiin, koska vastuuta strategisten vaihtoehtojen harkinnasta tai strategioiden mukaisten hankkeiden toteuttamisen seurauksista ei voida osoittaa anonyymille osallistujajoukolle. Suunnittelun tehtävänä on seuloa ja lajitella näitä »strategisia siemeniä», mutta avoimeksi jää mikä mekanismi takaa silloin tasapuolisuuden ja moniarvoisuuden toteuttamisen. Tästä syystä yhteiskunnallisessa suunnittelussa ei voida kokonaan antautua kentän toimijoille tai markkinavoimille, vaan tasapainottavalla viranomaisnäkemysellä on yhä oma oikeutuksensa.

LÄHTEET

- Forester, John (1989). *Planning in the Face of Power*. University of California Press. Berkley, Los Angeles.
- Healey, Patsy (1995). The Argumentative Turn in Planning Theory and its Implication for Spatial Strategy Formation. Teoksessa *Are Local Strategies Possible? -Scrutinising Sustainability*. Toim. Terttu Pakarinen & Helena Ylinen. Tampere University of Technology, Department of Architecture. Urban Planning publications 29. Tampere.
- Lapintie, Kimmo (1998). Analysing and evaluating argumentation in planning. *Environment and Planning B: Planning and Design*. Vol 25, n:o 2/1998. London.
- Mäkinen, Marko (1999). *Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa*. Acta Universitatis Tamperensis vol. 691. Tampere.
- Sager, Tore (1994). *Communicative Planning Theory*. Avebury/Ashgate/Gower. Aldershot.
- Sotarauta, Markku (1996). Ohjelmallinen aluepolitiikka ja alueelliset strategiat: Klassinen suunnittelukone vai kommunikatiivinen prosessi. Teoksessa *Puheenvuoroja aluekehityksestä*. Juhlakirja professori Lauri Hautamäen 60-vuotispäiväksi. Toim. Arto Haveri, Reija Linnamaa & Seppo Siirilä. Tampereen yliopisto, aluetieteen laitos. Julkaisuja sarja A 18. Tampere.