

# Kaupungin strateginen spatiaalinen suunnittelu

Navigointia eri mittakaavatasojen ja rationaliteettien välillä

**Kaisa Granqvist, Raine Mäntysalo, Hanna Mattila, Antero Hirvensalo, Satu Teerikangas & Helka Kalliomäki**

**Strategisen spatiaalisen suunnittelun teorioissa normatiiviseksi lähtökohdaksi on otettu Habermasin kommunikatiivinen rationaliteetti. Vaikka strateginen rationaliteetti ohjaa osaltaan käytännön suunnittelua, se ei ole saanut ansaitsemaansa teoreettista huomiota. Tässä artikkelissa esitellään analyysiväline, jolla tartutaan tähän teoreettiseen haasteeseen. Sen käyttöä havainnollistetaan tarkastelemalla Turun kaupungin strategista spatiaalista suunnittelua.**

## Johdanto

Käsitlemme tässä artikkelissa kaupungin strategista spatiaalista suunnittelua, jolla tarkoitamme kansainvälistä *spatial planning* -keskustelua. Tällöin strategisella spatiaalisella suunnittelulla tarkoitetaan paitsi yksittäisten strategioiden ja suunnitelmien laadintaa sekä toteutusta, myös laajemmin strategista ajattelua, jossa tapahtumat saavat merkityksensä osana kaupungin kehittämistä (Albrechts 2004; Bryson 2011; Healey 2007, 30; Mintzberg 1994; 2007). Siihen osallistuu sekä useita toimijaryhmiä että eri julkishallinnon tasoja ja sektoreita. Laaja vuorovaikutus eri toimijoiden välillä voi parhaimmillaan johtaa yhteisymmärryksen suunnittelun ongelmista, tavoitteista ja keskeisistä toimenpiteistä (Albrechts 2013; Healey 1997; 2007). Yhteisymmärryksen on nähty parantavan suunnittelun laatua, oikeutusta ja demokraattisuutta sekä edistävän suunnitelmien toteutumista, kun niiden

omistajuus ja hyväksyntä laajenee (esim. Albrechts 2004; 2006; 2013; Forester 1993; Healey 1997). Vuorovaikutus voi näin tuoda suunnitteluun uusia näkökulmia ja kannustaa toimijoita yhteistyöhön, joka mahdollistaa muutoksen aikaansaamisen (Albrechts 2015; Healey 2009; Ziafati Bafazarat 2015).

Laajaan vuorovaikutukseen ja yhteisymmärrykseen pyrkivän kommunikatiivisen strategisen suunnittelun lähestymistavan (esim. Forester 1993; Healey 1997) taustalla on Habermasin (1984; 1987) teoria kommunikatiivisesti rationaalisesta toiminnasta. Siinä toiminnan tavoitteena on yhteisymmärrys, jota rakennetaan argumentoinnin keinoin vuorovaikutteisessa keskustelussa. Teoriassaan kommunikatiivisesta toiminnasta Habermas erottaa kuitenkin myös toisen yhteistoimintaa ohjaavan rationaliteetin: strategisen rationaliteetin. Strateginen rationaliteetti ohjaa toimintaa, jossa toimijat pyrkivät yhteisesti hyväksytyjen sääntöjen puitteissa maksimoimaan omaa etuaan ja toteuttamaan ennalta asetettuja päämääriä ilman, että niitä alistetaan yhteisymmärryshakuiselle keskustelulle. Vaikka kommunikatiivinen rationaliteetti on Habermasille strategista rationaliteettia perustavampi, nykyaikaisessa yhteiskunnassa kaiken toiminnan koordinointi kommunikatiivisesti olisi tehottomuudessaan kestävä vaihtoehto. Niinpä yhä kasvava osuus yhteiskunnallisesta toiminnasta koordinoituu nykyään strategisen rationaliteetin ohjaamana.

Myös strategisessa spatiaalisessa suunnittelussa on nojaututtu strategiseen rationaliteettiin etsittäessä keinoja suunnittelun tehokkaampaan toteuttamiseen. Suunnittelua on pyritty tehostamaan esimerkiksi erottamalla päämäärien asettaminen ja päämäärien toteuttaminen toisistaan. Tällöin päämääriä voidaan asettaa yhteisymmärryshakuisessa yhteistyössä laajan toimijajoukon kesken. (Albrechts 2006; Albrechts & Balducci 2013.) Päämäärien mahdollisimman tehokas toteuttaminen taas edellyttää usein toteuttamiseen osallistuvan toimijajoukon rajaamista niihin organisaatioihin, joilla on tärkeitä voimavaroja, erityisesti yrity maailman edustajiin sekä julkisen sektorin toimijoihin (Allmendinger & Haughton 2010; Ziafati Bafazarat 2015, 135).

Sekä strategisen johtamisen (Mintzberg 2007) että kommunikatiivisen suunnittelun tutkimus (Albrechts 2004; Healey 2006, 538; 2009) tunnistavat strategisen rationaliteetin roolin nykymuotoisessa strategisessa spatiaalisessa suunnittelussa. Esimerkiksi Healey (2009, 454) toteaa, että spatiaalisen suunnittelun rationaalisuus voi perustua niin kommunikatiiviseen kuin strategiseen rationaliteettiin tai niiden yhdistelmään. Hän ei kuitenkaan erittele, miten strateginen rationaliteetti nimenomaisesti ilmenee strategisessa spatiaalisessa suunnittelussa. Tämä rationaliteetti on ylipäätään jäänyt vähälle teoreettiselle huomiolle strategisen spatiaalisen suunnittelun tutkimuksessa, vaikka siitä on etsitty vastausta suunnittelun tehokkaampaan toteuttamiseen ja sen on usein nähty ohjaavan käytännön suunnittelutyötä

(esim. Lapintie 2002; Newman 2008). Syynä tähän voi olla, että strateginen rationaliteetti on koettu käsitteenä vanhanaikaiseksi. Se on tyypillisesti liitetty 1970-luvulle asti vallalla olleeseen kokonaisvaltaisen suunnittelun perinteeseen, jossa suunnittelun rooliksi jää ennalta asetettujen tavoitteiden tekninen toteuttaminen (Healey 2007, 31; Sager 2013). Toisaalta strateginen rationaliteetti on yhdistetty myös markkinamekanismeihin nojaavaan uuteen julkisjohtamiseen, jonka suunnittelun tutkijat ovat kokeneet poliittisesti arveluttavaksi (Healey 1997, 28; Kornberger & Clegg 2011).

Tämä artikkeli pyrkii lisäämään käytännön suunnittelutyön ymmärrystä jäsentämällä Habermasin erottamien kahden rationaliteetin roolia kaupungin strategisessa spatiaalisessa suunnittelussa. Meitä on innoittanut Hillierin (2011) luonnehdinta strategisesta spatiaalisesta suunnittelusta strategisena navigointina. Koska tulevaisuus on aina epävarma, Hillierin (2011) mukaan suunnittelun tehtävänä on navigoida mahdollisten tulevaisuuksien välillä. Jotta suunnittelulla voitaisiin luotsata kaupunkia kohti haluttua tulevaisuutta, tulee kaupungin kiinnittyä samanaikaisesti useisiin hallinnan verkostoihin, jotka toimivat eri mittakaavoissa ja hallinnon eri tasoilla (Davoudi & Strange 2009; Healey 2006). Tämän lähestymistavan mukaan kaupungilla voi olla useita rooleja eri mittakaavoista ja verkostoista tarkasteltuna, jolloin strategisen suunnittelun tehtäväksi muodostuu verkostojen muodostaminen ja valikoivasti eri verkostojen välillä liikkuminen (vrt. Galland & Elinbaum 2015; Mäntysalo et al. 2015; Salet 2006). Tähän lähestymistapaan tukeutuen pyrimme selkeyttämään Habermasin erottamien rationaliteettien suhdetta kaupungin toimissa strategisesti eri tasoille ulottuvissa verkostoissa, aina paikallisista globaaleihin.

Toiminnan jäsentämiseksi esittelemme kaupungin strategisen navigoinnin analyysikehikon. Sen tarkoituksena on tunnistaa strategisen ja kommunikatiivisen rationaliteetin kytkennät kaupungin tehdessä yhteistyötä ja kilpaillen eri sidosryhmien ja julkishallinnon tasojen kanssa. Kommunikatiivisen suunnittelun kirjallisuus korostaa yhteistyön merkitystä strategiatyössä. Tämän rinnalle nostamme kilpailun, jossa asemoituminen on tunnistettu strategiatyön keskeiseksi tavoitteeksi strategisen yritysjohtamisen kirjallisuudessa (esim. Barney & Hesterly 2005; Porter 1980). Herkkyyttä kilpailuasetelmille vaaditaan myös kaupungeilta, kun ne kilpailevat globaalissa taloudessa osajista ja yrityksistä sekä niukentuvasta julkisesta rahoituksesta (Albrechts & Balducci 2013). Analyysikehikon avulla voidaan kartoittaa, kuinka strategiatyössä yhteistyö ja kilpailu suhteutuvat kommunikatiiviseen ja strategiseen rationaliteettiin. Yhdessä ne muodostavat erilaisia strategisen suunnittelun asetelmia eri tasoilla, ulottuen kaupungin sisäisestä kaupunkiseudulliseen, ylläalueelliseen ja globaaliin tasoon. Analyysikehikko voi auttaa myös kaupungin strategisessa spatiaalisessa suunnittelussa mukana olevia toimijoita pohtimaan omia pyrkimyksiään kehittämisen eri tasoilla.

Analyysikehikon käyttöä havainnollistetaan analysoimalla Turun kaupungin strategista spatiaalista suunnittelua. Turun kaupunki on valittu analyysikohteeksi, sillä kaupungissa on kehitetty uudenlaista strategisen suunnittelun ja johtamisen mallia vuodesta 2014 alkaen. Vaikka tunnistamme, että kaupunkiorganisaatio koostuu useista toimialoista, hierarkian tasoista ja yksittäisistä työntekijöistä, käsittelemme sitä tässä tutkimuksessa yhtenä toimijana. Haluamme näin kiinnittää huomiota siihen, kuinka kaupunki kilpailee ja tekee yhteistyötä suunnitteluun osallistuvien sidosryhmien kanssa. Tutkimuksen aineistona ovat suunnitteludokumentit ja kymmenen asiantuntijahaastattelua viranhaltijoiden, poliittisten päätöksentekijöiden ja sidosryhmien edustajien kanssa. Puolistrukturoidut ja litteroidut teemahaastattelut toteutettiin huhtijoulukuussa 2018. Analyysimenetelmänä on sisällönanalyysi. Painotamme kuitenkin artikkelin teoreettis-menetelmällistä antia: edistääkö analyysikehikkomme ymmärrystä kaupungin spatiaalisen suunnittelun monisyisestä toimintaympäristöstä? Entä mitä voimme päätellä strategisen ja kommunikatiivisen rationaliteetin kytkennöistä käytännön strategisessa suunnittelussa?

### Kaupungin strategisen navigoinnin analyysikehikko

Suunnittelua ohjaavien rationaliteettien erottelu perustuu strategisen navigoinnin analyysikehikossamme Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaan (1984; 1987). Rationaliteettien lisäksi erotamme kilpailun ja yhteistyön toimintaorientaatiot. Analyysikehikossa toimintaorientaatiot ja rationaliteetit on järjestetty nelikentäksi. Se erottelee näin neljä kaupungin strategiselle toiminnalle mahdollista asetelmaa (Kuva 1), joissa kaupunki koordinoi toimintaa eri tavoin. Koska kyseessä on idealisoitu malli, emme oleta kaupungin strategisen toiminnan vastaavan täysin yhtäkään nelikentässä esitetyistä asetelmista.

#### *Kommunikatiivinen rationaliteetti kilpailun ja yhteistyön toimintaorientaatioissa*

Kommunikatiivisesti rationaalista toimintaa koordinoidaan argumentoinnin keinoin. Oletuksena on, että kaikki toimijat voivat vapaasti ja yhtäläisesti osallistua parhaan ratkaisun etsintään argumentaation keinoin. Avoin kommunikaatio edellyttää vastavuoroista keskustelua, jossa vaihdetaan näkemyksiä ja tietoa. Siinä nojaututaan pätevyyskriteereihin, jotka ovat yhteisiin ja/tai yleistettävissä oleviin arvoihin ja moraalikäsityksiin nojautuminen, puhujan vilpittömyys sekä yhteiset käsitykset pätevästä tiedosta ja sen tuottamistavoista. Kommunikatiivisen toiminnan edellytyksenä on tällöin yhteisymmärrys ja luottamus, joita Habermasin mukaan argumentatiivinen kielenkäyttö yllä-

	<b>Strateginen rationaliteetti</b>	<b>Kommunikatiivinen rationaliteetti</b>
<b>Kilpailuorientaatio</b>	<p style="text-align: center;"><b>1</b></p> <p><b>Nollasummapelin asetelma</b></p> <p>Kilpailua nykyisistä resursseista tai markkinoista, kuten asukkaista, yritysinvestoinneista ja merkittävistä hankkeista</p>	<p style="text-align: center;"><b>2</b></p> <p><b>Avoimen kilpailun asetelma</b></p> <p>Kilpailua luovuuden ja innovatiivisuuden edistämiseksi; divergoiva ajattelu</p>
<b>Yhteistyöorientaatio</b>	<p style="text-align: center;"><b>3</b></p> <p><b>Plussummapelin asetelma</b></p> <p>Suljetut kumppanuudet ja koalitiot, joilla toimijat yhteistyössä pyrkivät kasvattamaan resursseja tai markkinoita eri osapuolia hyödyttävästi</p>	<p style="text-align: center;"><b>4</b></p> <p><b>Avoimen yhteistyön asetelma</b></p> <p>Argumentoiva yhteistyö yhteisesti hyväksytyjen päätösten aikaansaamiseksi; konvergoiva ajattelu</p>

KUVA 1 Strategisen toiminnan asetelmien idealisoitu nelikenttä

pitää siitä syystä, että puhujat joutuvat ainakin periaatteessa sitoutumaan väitteisiinsä liittyvien pätevyyskriteerien puolustamiseen (Habermas 1984, 302; 1987, 77).

Kommunikatiivisesti rationaalinen yhteistyö (Kuva 1, numero 4) pohjaa edellä kuvatulla tavalla yhteisymmärryshakuiseseen argumentointiin, jolloin strateginen suunnittelu näyttäytyy avoimena sekä konsensus- että päätöshakuisena. Kommunikatiiviseen rationaliteettiin nojaavien suunnitteluteorioiden mukaan (esim. Forester 1993; Healey 1997; Innes 1995; Sager 2013) eri toimijaryhmien, kuten kansalaisten sekä yksityisen ja julkisen sektorin, tulisi osallistua suunnittelun tavoitteiden määrittelyyn. Teorioiden mukaan toimijat voisivat päästä yhteisymmärrykseen tavoitteista kommunikaation ja oppimisen avulla, kun eri toimijoiden näkökulmat mukautuvat kohti yhteistä näkemystä. Kommunikatiivisessa suunnittelussa ei siis pyritä vain olemassa olevien intressien

yhteensovittamiseen ja win-win -tilanteisiin konfliktien välttämiseksi, vaan myös siihen, että toimijoiden käsitykset käsillä olevasta tilanteesta muuttuvat. (Healey 1997, 312.) Kommunikatiivisesti rationaalista yhteistyötä luonnehtii näin konvergoiva, yhteisistä arvoista kumpuavaan ja yhteisiä käsityksiä muokkaavaan, systemaattiseen ongelmanratkaisuun pyrkivä ajattelu.

Näemme kuitenkin, että kommunikatiivinen rationaliteetti ei rajoitu vain yhteistyöhön, vaan voi luonnehtia myös kilpailutilanteita (Kuva 1, numero 2). Kommunikatiivisesti rationaalissa kilpailussa toimijat voivat yhteisymmärryksessä hyödyntää kilpailua uusien ideoiden tuottamisen tai kannustavan keskinäisen kilvoittelun hengessä. Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriassa tällaista kilpailua ei liitetä kommunikatiiviseen toimintaan, mutta tämä ei sulje pois sen kommunikatiivista rationaalisuutta. Monimutkaisissa ongelmatilanteissa kilpailut voivat tuottaa uutta tietoa ja näkökulmia sekä lisätä ymmärrystä eri toimintavaihtoehtoista, mikä sinänsä on kommunikatiivisesti rationaalista. Kommunikatiivisesti rationaalissa kilpailussa korostuu siis uusia näkökulmia tuottava eli divergoiva ajattelu, jossa ei tyydytä ennalta annettuihin ongelmien ja tarpeiden määrittelyihin.

*Strateginen rationaliteetti kilpailun ja yhteistyön toimintaorientaatioissa*  
Strategisesti rationaalissa toiminnassa jokainen toimija pyrkii maksimoimaan omaa etuaan vallan tai rahan välityksellä. Jos kyseessä on raha, yhteiskunnallisen toiminnan koordinoituminen tapahtuu muun muassa markkinoiden ja verotuksen keinoin. Jos kyseessä taas on valta, koordinoitumisen välineitä ovat lainsäädäntö, auktorisoidut instituutiot, organisaatiohierarkia ja käskyvaltasuhteet. Habermasin mukaan näiden puitteiden tulisi kuitenkin viime kädessä ankkuroitua yhteisymmärryshakuiseen koordinoitumiseen, jotta toiminta olisi legitimiä. (Habermas 1984; 1987.)

Yksittäisen toimijan strategisesti rationaalinen toiminta perustuu tyyppillisesti toimijan hyöty-haitta-analyysiin. Toimija pyrkii saamaan itselleen mahdollisimman suuren edun (rahan ja/tai vallan välineitä käyttäen) ilman pyrkimystä toiminnan taustalla olevia arvoja tai motivaatioita koskevaan yhteisymmärrykseen muiden toimijoiden kanssa (Habermas 1984). Strategisesti rationaalinen toiminta on siis oman edun maksimointia sosiaalisessa toimintaympäristössä, missä toimija sivuuttaa pyrkimyksen yhteisymmärrykseen tavoiteltavista eduista toisten kanssa ja ottaa annettuina muiden toimijoiden intressit ja pyrkimykset. Tällaista rationaalisuutta voidaan mallintaa erilaisin peliteoreettisin asetelmin, joissa joko kilpailu tai yhteistyö voi olla strategisesti rationaalista. Olennaisia ovat nollasummapeli, jossa kilpaillaan olemassa olevista resursseista, ja plussummapeli, jossa yhteistyöllä luodaan uusia resursseja.

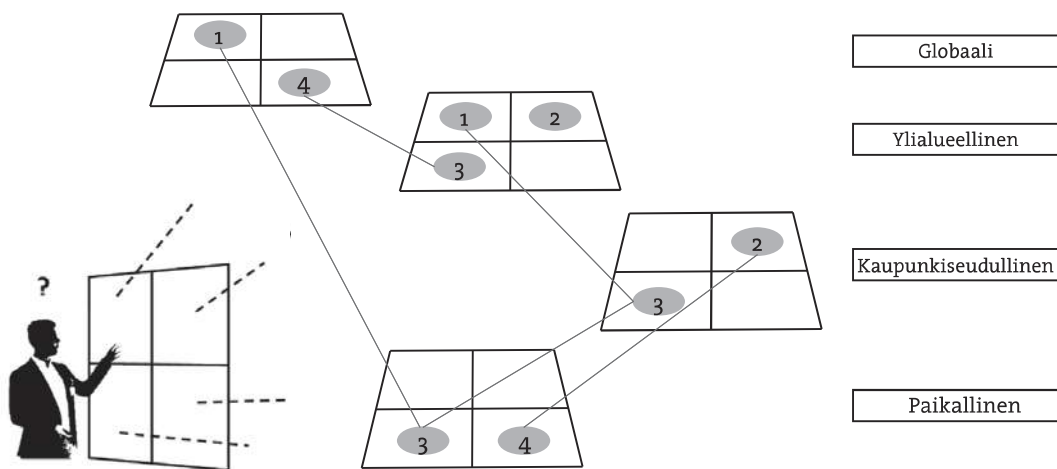
Lisäksi näiden kohdalla on olennaista erottaa kertaluonteiset ja määräämättömästi toistuvat pelit. (Ks. Kangas 1994; Rapoport 1989; von Herten 1993.)

Kertaluonteisen nollasummapelin (Kuva 1, numero 1) tilanteessa kilpailu toisten toimijoiden kanssa on strategisesti rationaalista. Siinä toimija pyrkii saavuttamaan mahdollisimman suuren edun itselle toisten kustannuksella, kun kilpaillaan tarjolla olevista voimavaroista. Myös toistuvan nollasummapelin tilanteessa kilpailuasetelma voi olla strategisesti rationaalinen. Jos toimijoiden välillä vallitsee epäluottamus, tasapuolisuuteen pyrkivä toimija ei voi luottaa siihen, että toiset toimijat tekisivät samoin myöhemmissä peleissä. Toistuvassa rajallisten resurssien nollasummapelissä tämä voi kuitenkin johtaa kaikille osapuolille haitalliseen samalla mitalla vastaamisen kierteeseen, jossa kaikki häviävät. Tämän ymmärtäessään toimijat voivat siirtyä kilpailuasetelmasta yhteistyöasetelmaan ja keskinäisen luottamuksen rakentamiseen, missä edut pyritään tasaamaan tai jakamaan oikeudenmukaisesti eri toimijoiden kesken. Tästä etujen jaosta sopiminen voi edellyttää kommunikatiivisesti rationaalista toimintaa.

Plussummapeleissä taas yhteistyö näyttäytyy strategisesti rationaalisena (Kuva 1, numero 3). Siinä voimavaroja ei mielletä ennalta annetuiksi, vaan toimijat voivat kasvattaa niitä yhteistyössä toistensa puutteita täydentäen. Tällöin voi olla strategisesti rationaalista rakentaa asetelmia, joissa ”kaikki voittavat”, kun kaikille pelin osapuolille tulee etuja jaettavaksi kasvaneiden kokonaisvoimavarojen myötä. Toistuvissa plussummapeleissä voi muodostua pitkäkestoisia liittoumia ja kumppanuuksia eri toimijoiden välille.

#### *Navigointi strategisten asetelmien ja mittakaavatasojen välillä*

Vaikka kommunikatiivinen rationaliteetti on otettu strategisen spatiaalisen suunnittelun teorioissa normatiiviseksi lähtökohdaksi, sen rooli on osoitettu rajalliseksi käytännön suunnittelutyössä (Newman 2008). Esimerkiksi Flyvbjergin (1998) kuuluisassa Aalborg-tutkimuksessa suunnittelijan tehtäväksi muodostui poliittista ja taloudellista valtaa pitävän eliitin päätösten rationalisoiminen niin, että ne näyttäytyivät annettua strategista suunnitelmaa toteuttavina, vaikka toistuvasti poikkesivat tästä. Tällaisissa olosuhteissa suunnittelija toimii valtaa pitävän eliitin strategisesti rationaalisen toiminnan välineenä (Lapintie 2002, 38; Mattila 2017, 42). Sager (2013, 158–160) näkee, että käytännön suunnittelutyössä painitaan jatkuvasti kommunikatiivisten suunnitteluihanteiden ja toisaalta strategiseen rationaliteettiin sekä markkinamekanismeihin nojaavan kaupungin johtamisen välillä (ks. Newman 2008). Kuten Mintzberg (2007) on osoittanut, organisaation käytännön strategiatyössä on aina elementtejä kummastakin rationaliteetista, vaikka niiden rooli ja merkitys voivat vaihdella strategiatyön eri vaiheissa.



KUVA 2 Navigointi toiminnan eri mittakaavojen ja strategisten asetelmien välillä

Tässä tutkimuksessa olemme pyrkineet ottamaan huomioon tämän asetelmien vaihtelun. Tarkastelemme erityisesti, kuinka kaupungin strategiatyön luonne vaihtelee niillä eri mittakaavatasoilla, joilla kehittäminen tapahtuu. Pyrimme myös osoittamaan, kuinka sama toiminta voi eri mittakaavoissa tarkasteltuna tarkoittaa erilaisia strategisia asetelmia (Kuva 2).

### Strateginen navigointi Turussa

Tarkastelemme analyysikehikkomme avulla Turun kaupungin strategista spatiaalista suunnittelua toiminnan eri mittakaavoissa: paikallinen, kaupunkiseudullinen, ylialueellinen ja globaali. Nämä analyttiset mittakaavat eivät ole ennalta määrättyjä vaan empiirisen työn edetessä muotoutuneita.

#### *Rationaliteetit kilpailun ja yhteistyön orientaatioissa paikallisessa mittakaavassa*

Turun kaupungissa on kehitetty uudenlainen strategisen johtamisen malli, johon on sisältynyt sekä kaupungin strategian laadinta- ja toimeenpanoprosessin että hallintorakenteiden uudistus. Näiden myötä strateginen maankäytön suunnittelu on kytketty osaksi kaupungin konsernihallintoa ja strategiaa. Uuden mallin mukainen kaupungin strategia valmistui vuonna 2014 (päivitetty 2018) laajan osallistavan prosessin tuotoksena. Strategiatyöhön osallistui kaupunkilaisia sekä sidosryhmien edustajia erilaisten kyselyjen ja tapahtumien kautta. Yhteistyötä eri



ryhmien välillä kuvailtiin avoimeksi ja ennakkoluulottomaksi. Strategian nähtiin ilmaisevan kaupungin konsernin yhteistä tahtotilaa sekä ohjaavan maankäytön suunnittelua ja kaupungin asemoitumista eri yhteistyöverkostoissa. Turku motivoi strategiseen suunnitteluun ensisijaisesti kaupunkien välinen nollasummapelimäinen kilpailu. Turun kaupungin viranhaltija tiivisti: *”Kaupungit kilpailevat jatkuvasti ihmisistä ja yrityksistä. Erityisesti kova kilpailu käydään osaavasta työvoimasta ja opiskelijoista, nuorista ihmisistä. Silloin kaupunkikehittäminen, kaupunkisuunnittelu ja erityisesti keskusta-alueiden kehittäminen on tärkeää.”*

Keskeisimpien strategisten tavoitteiden toteuttamiseksi on perustettu kaksi alueellista kärkihanketta: keskustan kehittäminen ja Turun tiedepuisto. Niiden avulla tähdätään laaja-alaiseen kehittämiseen, jossa maankäytön suunnittelu on sidottu muuhun alueella tapahtuvaan strategiseen kehittämiseen. Sekä keskustan että Tiedepuiston kehittämiseksi on laadittu visiot. Näitä visioita ei laadittu viranhaltijavetoisesti, kuten lakisääteisiä kaavoja yleensä, vaan laajan toimijajoukon yhteistyönä kaupunkikehitysryhmän johdolla. Esimerkiksi keskustavision valmisteluun osallistui kaupungin poliittista johtoa sekä sidosryhmien edustajia muun muassa opiskelijajärjestöistä sekä kaupan, kulttuurin ja kiinteistökehittämisen aloilta. Asukkaiden osallistamiseksi järjestettiin laajoja yleisötilaisuuksia (Turku Future Forum) ja käytettiin sähköisiä kanavia.

Yhteinen visiointi oli sekä strategisen että kommunikatiivisen rationaliteetin motivoimaa. Strategisen rationaliteetin mukaisesti kaikki toiminnan osapuolet hyötyivät yhteistyöstä. Visioista vastaavan Turun kaupunkikehitysryhmän näkökulmasta yhteistyö takasi visioiden laajan hyväksynnän. Toisaalta osallistumalla sidosryhmät ja asukkaat pystyivät varmistamaan, että heidän tavoitteensa huomioitiin strategiassa. Yhteistä visiointia kuvailtiin myös ennakkoluulottomaksi 'ideoiden ilmaan heittälyksi' ja niistä parhaiden kokoamiseksi. Näin voidaan olettaa, että toimijoiden tavoitteet eivät olleet ennalta lukittuja vaan muotoutuivat prosessin aikana kommunikatiivisen rationaliteetin mukaisesti. Kaupunki, erityisesti kaupunkiympäristön toimiala, haki uusia ideoita myös ideakilpailujen avulla. Niitä järjestettiin yksittäisten kohteiden toteuttamisesta. Näin kaupunki hyödynsi kilpailutoimintaa myös kommunikatiivisen rationaliteetin hengessä.

Turun kaupunkikonserni luotti sidosryhmiin myös visioiden toteuttamisessa – se etsi proaktiivisesti kumppaneita, jotka voisivat toteuttaa strategiaa kärkihankkeita ja visioita. Näitä kaupungin ja pääosin yksityisen sektorin välisiä kumppanuuksia ohjasi strateginen rationaliteetti. Yksityiset toimijat olivat aloitteen tekijöinä esimerkiksi ratapiha-alueen kehittämisessä. Alueen kehittäminen toteuttaa Turun keskustavisiota ja sen eteenpäin viemiseksi Turku on laatinut yksityisten toimijoiden kanssa kumppanuussopimuksen,

jonka kaupunginhallitus on hyväksynyt. Vaikka sekä visiot että ratapihan kehittäminen ovat saaneet laajan hyväksynnän, koettiin ne ongelmallisiksi lakisäätöisen suunnittelujärjestelmän kannalta. Koska visiot on laadittu kaa-  
vahierarkian ulkopuolella, niillä ei ole kaupunginvaltuuston demokraattista hyväksyntää eikä juridista asemaa.

*Rationaliteetit kilpailun ja yhteistyön orientaatioissa  
kaupunkiseudun mittakaavassa*

Yhteistä näkemystä seudun maankäytön tulevaisuudesta oli haettu sekä seudullisen rakennemallin että maakuntastrategian ja -kaavan puitteissa. Vaikka suunnitelmat laadittiin hyvässä yhteistyössä, niiden ohjaava rooli ja toteutus ovat jääneet heikoiksi. Käytännössä seutuyhteistyö on edennyt ainoastaan yksittäisten hankkeiden kautta. Tällainen hanke on esimerkiksi seudullinen joukkoliikennejärjestelmä ”Föli”. Vaikka hanketasolla on strategiseen rationaliteettiin nojaten tunnistettu hyödyllisiä yhteistyöasetelmia, kuten Fölin tapauksessa, yhteistyötä ei tehty koko kaupunkiseudun kattavien suunnitelmien järjestelmälliseksi toteuttamiseksi. Syynä tähän pidettiin hallintorakenteita ja niistä juontuvia kuntien välisiä valta- ja kilpailuasetelmia. Niitä ruokki kuntien nollasummapelimäinen kilpailu niin kutsutuista hyvistä veronmaksajista ja elinkeinoelämän investoinneista (ks. Hytönen et al. 2016). Kuntien välisistä kilpailuasetelmista ovat kärsineet myös eräät yksittäiset hankkeet, kuten seudullisesti merkittävän pikaraitiotie- tai bussimetrolinjaston (Bus Rapid Transit, Turussa ‘superbussiksi’ kutsuttu) suunnittelu.

Valtio on kuitenkin kannustanut kaupunkiseudun kuntia strategiseen yhteistyöhön. Välineitä tähän ovat olleet esimerkiksi MAL-, kasvu- ja siltasopimukset, joissa seudun kunnat sitoutuvat edistämään valtion tavoitteita ja toteuttamaan yhteisiä kehittämistoimia valtion rahoitusosuuden saamiseksi. Seudulliseen yhteistyöhön on motivoinut myös yliaalueellinen kilpailu valtion rahoituksesta liikennehankkeisiin. Turun kaupunkiseudun kunnat ovat yhdessä edistäneet niin kutsuttua Tunnin juna -hanketta eli nopeaa junayhteyttä Helsingistä Turkuun. Yhteyden koettiin hyödyttävän kaikkia seudun kuntia. Näin strateginen rationaliteetti motivoi yhteistyötä kaupunkiseudulla, samoin kuin kaupunkiseudun ja valtion välillä. Parhaassa tapauksessa yhteistyö valtion kanssa voi kehittyä kommunikatiivisesti rationaaliseksi, kun etsitään uusia ratkaisuja yhteiskunnallisiin haasteisiin. Kaupunkiseudulla vähähiilisyys näyttäytyi haasteena, jonka ratkaisemiseksi kunnat ovat alkaneet tehdä kommunikatiiviseen rationaliteettiin nojaavaa yhteistyötä.

*Rationaliteetit kilpailun ja yhteistyön orientaatioissa  
ylialueellisessa mittakaavassa*

Seudullinen yhteistyö valtion rahoituksen turvaamiseksi näyttäytyy ylläalueellisessa mittakaavassa kilpailuna. Vastakkain tässä kilpailussa asettuvat erityisesti Turun ja Tampereen seudut. Siinä missä Turun seutu on pyrkinyt edistämään Tunnin juna -hanketta, Tampere on pyrkinyt edistämään nopeaa Helsinki-Tampere -junayhteyttä. Vaikka toisen seudun hanketta ei yritetty kamppaita, oma hanke pyrittiin nostamaan kansallisesti priorisoitavaksi kohteeksi, kuten Turun viranhaltija kuvailee: ”Kilpailu on siinä, että miten se oma hanke on kansallisesti merkittävin. Siinä on enemmän semmosta kyttäilymeininkiä. Katsotaan mitä naapuri on keksinyt ja sitten keksitään mikä on meidän seuraava askel. [Se on] enemmän perinteistä kilpailua.” Kuitenkin sekä Turun että Tampereen yhteisenä tavoitteena oli korostaa suurten kaupunkien asemaa kansallisessa politiikassa ja ylläalueellisten liikenneinvestointien kohteina. Tämän yhteisen tavoitteen johdosta ne myös tekivät yhteistyötä ja edunvalvontaa.

Suurten kaupunkien yhteinen tavoite näkyy esimerkiksi hyvänä yhteistyönä kuuden suurimman kaupungin kesken. EU-rahoitteisen 6Aika-hankkeen puitteissa kaupungit ovat laatineet yhteisen strategian, joka vahvistaa Suomen kilpailukykyä käyttämällä suurimpia kaupunkeja innovaatioiden kehitys- ja kokeiluympäristöinä. Kaupunkien koordinoitumisessa oli kommunikatiiviseen rationaliteettiin nojaavan hyvähenkisen kannustavan kilpailun elementtejä. Ne kirittivät toisiaan strategisessa kehittämistyössä samalla, kun ne pyrkivät vahvistamaan yhdessä asemaansa kansallisessa ja kansainvälisessä kilpailussa. Kilpailu koettiin Turussa nimenomaan kannustavaksi, sillä lopulta jokaisen suomalaisen kaupungin vetovoiman lisäys nähtiin hyödyllisenä kilpailussa kansainvälisistä osaajista, yrityksistä ja investoinneista. Turkulaisille haastatelluille seudullista yhteistyötä tärkeämpänä näyttäytyikin strategisesti rationaalinen plussummapelimäinen yhteistyö ja kannustava kilpailu Suomen suurimpien kaupunkien kesken, minkä puitteissa Turku haki yhteiseen hyötyyn perustuvia kumppanuuksia.

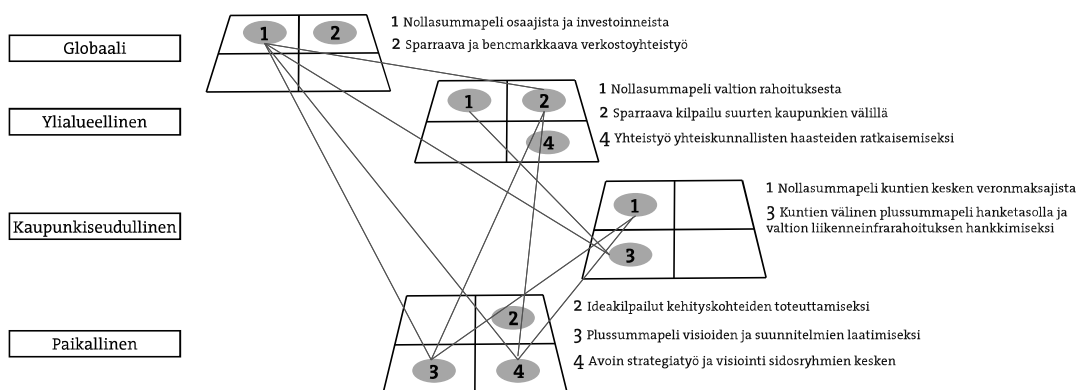
Keskeisiä ylläalueellisen yhteistyön areenoita Turulle olivat myös MAL-verkosto ja Pohjoinen kasvuvyöhyke, joka kattaa eteläisen Suomen kuusi maakuntaa. Pohjoisen kasvuvyöhykkeen puitteissa tehtävän yhteistyön nähtiin perustuvan yhteiseen hyötyyn, kun kunnat toteuttavat laajoja, koko aluetta hyödyttäviä kehittämiskokonaisuuksia. MAL-verkostosta Turku taas sai virikkeitä ja tukea maankäytön suunnitteluun liittyvissä haasteissa.

*Rationaliteetit kilpailun ja yhteistyön orientaatioissa  
globaalissa mittakaavassa*

Gloaali kaupunkien välinen yhteistyö tunnistettiin haastatteluissa tärkeäksi. Turku teki verkostomaista yhteistyötä Meaningful Cities -hankkeessa, Eurocities-verkostossa sekä pohjoisten ystävyyskaupunkien kanssa. Vaikka yhteistyö perustui lähinnä tiedonvaihtoon, haastateltavat kokivat, että Turun kaupunkiorganisaatio sai yhteistyöstä uusia näkökulmia ja ideoita kaupungin maankäytön kehittämiseen. Verkostoitumiseen kannustaa kommunikatiivisesti rationaalinen kilpailu. Sen kautta haettiin uusia ideoita ja innoitusta kehittämiseen, vaikka kaupunkien väliset kilpailuasetelmat tunnistettiin. Nämä globaalit kilpailuasetelmat kaupunkien välillä olivat suurin kannuste sekä paikallisessa, seudullisessa että yliaalueellisessa mittakaavassa tapahtuvaan strategisesti rationaaliseen yhteistyöhön.

*Strateginen navigointi mittakaavatasojen välillä*

Yllä oleva tarkastelu ilmentää, että eri mittakaavoihin kytkeytyvät strategiset asetelmat eivät ole erillisiä vaan yhteydessä toisiinsa. Kaupunki tekee yhdellä mittakaavatasolla yhteistyötä strategisesti tai kommunikatiivisesti rationaalisella tavalla, jotta se olisi toisella tasolla kilpailukykyinen tähän tasoon kytkeytyviä muita toimijoita vastaan. Toiminta eri mittakaavoissa ja



**KUVA 3** Turun kaupungin strategiset asetelmat eri mittakaavatasoilla. Numerointi vastaa Kuvan 1 nelikentän solujen numerointia.

niiden välillä on nimenomaan strategisessa suunnittelussa olennaista. Turun tarkastelussamme kilpailu- ja yhteistyöasetelmat eri mittakaavatasojen välillä jännittyvät voittopuolisesti strategisen rationaliteetin puitteissa. Asetelmiin sisältyy kuitenkin elementtejä myös kommunikatiivisesti rationaalisesta yhteistyöstä ja kannuslavasta kilpailusta. Alla olevassa kaaviossa (Kuva 3) pyrimme havainnollistamaan strategisten asetelmien ja mittakaavatasojen keskinäistä kytkeytymistä.

## Johtopäätökset

Monet strategisen spatiaalisen suunnittelun tutkimukset ovat korostaneet suunnitteluun osallistuvien toimijoiden yhteistyön merkitystä. Normatiivisena lähtökohdana on ollut avoimuus ja pyrkimys yhteisymmärrykseen suunnittelun ongelmista, tavoitteista ja toimenpiteistä, Habermasin kommunikatiivisen rationaliteetin ideaa mukaillen. Toisaalta on tunnistettu, että käytännön suunnittelua ohjaa myös strateginen rationaliteetti, jossa tähtäimenä on annettujen tavoitteiden mahdollisimman tehokas toteuttaminen.

Rationaliteettien jäsentämiseksi olemme kehittäneet idealisoidun analyysikehikon, jossa kommunikatiivinen ja strateginen rationaliteetti sekä kilpailun ja yhteistyön toimintaorientaatiot tuodaan yhteen nelikentäksi. Sen avulla kaupungin strategisen toiminnan eri asetelmia voidaan tarkastella eri mittakaavatasoilla ja näiden eri kytkentöinä, mitä olemme pyrkineet havainnollistamaan Turkua esimerkkinä käyttäen. Aikaisempien tutkimusten tavoin (esim. Flyvbjerg 1998), analyysimme tuo esiin strategisen rationaliteetin painottumisen suunnittelussa. Kommunikatiiviseen rationaliteettiin nojaavalla yhteistyöllä näyttää toisaalta olevan eniten merkitystä strategisten tavoitteiden asettamisen vaiheessa. Vaikka strategisen rationaliteetin ohjaama yhteistyö voi toteutusvaiheessa kehittyä kommunikatiivisen rationaliteetin suuntaan, eivät Turun strategiseen kehittämiseen osallistuvat viranhaltijat ja poliitikot nähneet tähän olevan useinkaan tarvetta. He kokivat annettujen strategisten tavoitteiden tehokkaan toteuttamisen keskeiseksi.

Tutkimusasetelmallamme olemme halunneet kiinnittää kriittistä huomiota tunnistamaamme normatiiviseen vinoutumaan vallitsevassa strategisen spatiaalisen suunnittelun teoriakeskustelussa. Nähdäksemme se pohjautuu liian yksipuolisesti kommunikatiivisen rationaliteetin ideaan. Valikoivasti Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaa soveltaessaan (Mattila 2017) se jättää strategisen rationaliteetin liian vähälle huomiolle. Empiirinen tarkastelumme tukee näkemystä, jonka mukaan strateginen rationaliteetti tulisi ottaa huomioon tasapainoisesti kommunikatiivisen rationaliteetin rinnalla strategisen spatiaalisen suunnittelun teoriakeskustelussa. Analyysimme valossa

niiden roolit vaihtelevat strategisen suunnittelun eri vaiheissa ja ne myös kytkeytyvät toisiinsa eri mittakaavatasojen välillä strategisesti navigoitaessa. Toivoaksemme Turun esimerkkitarkastelumme on tuonut esiin analyysikehikkomme mahdollisuudet kaupungin strategisen spatiaalisen suunnittelun monimutkaisen toimintaympäristön jäsentämisessä.

#### KIRJALLISUUS

- Albrechts, Louis** (2004). Strategic (spatial) planning re-examined. *Environment and Planning B* 31:4, 743–758.
- Albrechts, Louis** (2006). Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A* 38:6, 1149–1170.
- Albrechts, Louis** (2013). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory* 12:1, 46–63.
- Albrechts, Louis** (2015). Ingredients for a more radical strategic spatial planning. *Environment and Planning B* 42:3, 510–525.
- Albrechts, Louis & Balducci, Alessandro** (2013). Practicing strategic planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans. *DisP – The Planning Review* 49:3, 16–27.
- Allmendinger, Phil & Haughton, Graham** (2010). Spatial planning, devolution, and new planning spaces. *Environment and Planning C* 28:5, 803–818.
- Barney, Jay B. & Hesterly, William S.** (2005). *Strategic management and competitive advantage*. Pearson, Harlow.
- Bryson, John** (2011). *Strategic planning for public and nonprofit organisations*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Davoudi, Simin & Strange, Ian** (toim.) (2009). *Conceptions of space and place in strategic spatial planning*. Routledge, Lontoo.
- Flyvbjerg, Bent** (1998). *Rationality and power. Democracy in practice*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Forester, John** (1993). *Critical theory, public policy and planning practice*. State University of New York Press, Albany.
- Galland, Daniel & Elinbaum, Pablo** (2015). Redefining territorial scales and the strategic role of spatial planning. Evidence from Denmark and Catalonia. *DisP – The Planning Review* 51:4, 66–84.
- Habermas, Jürgen** (1984). *The theory of communicative action Vol. 1. Reason and the rationalization of society*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen** (1987). *The theory of communicative action Vol. 2. Critique of functionalist reason*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Healey, Patsy** (1997). *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. Macmillan, Lontoo.
- Healey, Patsy** (2006). Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning. *European Planning Studies* 14:4, 525–546.
- Healey, Patsy** (2007). *Urban complexity and spatial strategies. Towards relational planning of our times*. Routledge, Oxon.
- Healey, Patsy** (2009). In search of the “strategic” in spatial strategy making. *Planning Theory & Practice* 10:4, 439–457.
- Hillier, Jean** (2011). Strategic navigation across multiple planes: Towards a Deleuzean-inspired methodology for strategic spatial planning. *Town Planning Review* 82:5, 503–527.
- Hytönen, Jonne & Mäntysalo, Raine & Peltonen, Lasse & Kanninen, Vesa & Niemi, Petteri & Simanainen, Miska** (2016). Defensive routines in land use policy steering in Finnish urban regions. *European Urban and Regional Studies* 23:1, 40–55.
- Innes, Judith** (1995). Planning theory’s emerging paradigm: communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research* 14:3, 183–89.
- Kangas, Olli** (1994). Rationaalisen valinnan teorit. Teoksessa Risto Heiskala (toim.) *Sosiologisen teorian nykysuuntauksia*, 63–87. Gaudeamus, Helsinki.

- Kornberger, Martin. & Clegg, Stewart** (2011). Strategy as performative practice. The case of Sydney 2030. *Strategic Organisation* 9:2, 136–162.
- Lapintie, Kimmo** (2002). Rationality revisited. From human growth to productive power. *Nordisk Arkitekturforskning* 15:1, 29–40.
- Mattila, Hanna** (2017). Revisiting Habermas. Exploring the theoretical roots and contemporary challenges of communicative urban and regional planning. Aalto University publication series. Doctoral Dissertations/91/2017. Unigrafia Oy, Helsinki.
- Mintzberg, Henry** (1994). The rise and fall of strategic planning. Prentice Hall, Yhdistynyt Kuningaskunta.
- Mintzberg, Henry** (2007). Tracking strategies. Toward a general theory. Oxford University Press, New York.
- Mäntysalo, Raine & Kangasoja, Jonna & Kanninen, Vesa** (2015). The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland. *Planning Theory & Practice* 16:2, 169–183.
- Newman, Peter** (2008). Strategic Spatial Planning: Collective Action and Moments of Opportunity. *European Planning Studies* 16:10, 1371–1383.
- Porter, Michael** (1980). Competitive strategy. Techniques for analysing industries and competitors. Free Press, New York.
- Rapoport, Anatol** (1989). Decision theory and decision behaviour. Kluwer, Dordrecht.
- Sager, Tore** (2013). Reviving critical planning theory. Routledge, Lontoo.
- Salet, Willem** (2006). Rescaling territorial governance in the Randstad Holland: The responsiveness of spatial and institutional strategies to changing socio-economic interactions. *European Planning Studies* 14:7, 959–978.
- von Herten, Gustav** (1993). The Spirit of the Game. Fritzes, Tukholma.
- Ziafati Bafazarat, Abbas** (2015). Reflections on the three schools of thought on strategic spatial planning. *Journal of Planning Literature* 30:2, 132–148