



TAMPEREEN TEKNILLINEN YLIOPISTO
TAMPERE UNIVERSITY OF TECHNOLOGY
Julkaisu 693 • Publication 693

Harri Jalonen

Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä



Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 693
Tampere University of Technology. Publication 693

Harri Jalonen

**Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen
tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta
kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä**

Filosofian tohtorin arvon saavuttamiseksi tehty väitöskirja, joka julkaistavaksi hyväksyttynä esitetään julkisesti tarkastettavaksi Tampereen teknillisen yliopiston Festian Pieni sali 1 marraskuun 30. päivänä 2007 kello 12.

Tampereen teknillinen yliopisto - Tampere University of Technology
Tampere 2007

ISBN 978-952-15-1873-7 (printed)
ISBN 978-952-15-1908-6 (PDF)
ISSN 1459-2045

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE JA KIITOKSET	9
TIIVISTELMÄ	11
ABSTRACT	13

I JOHDANTO

1 Tutkimuksen tausta ja tarkoitus	15
1.1 Tutkimusaiheen kuvaus	19
1.2 Tutkimuksen kohde	23
1.2.1 Asian valmistelu osana kunnallisen päätöksenteon elinkaarta	24
1.2.2 Viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen vuorovaikutus asioiden valmistelussa	25
1.2.3 Viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen muodostama valmistelusysteemi	28
1.3 Tutkimusongelmien määrittely	32
1.4 Tutkimuksen rajaukset	37
1.4.1 Strategisten asioiden valmistelun dynamiikka	37
1.4.2 Tehokkuus, luovuus ja demokratia kunnallishallinnossa	42
2 Tutkimuksen luonne ja tutkimusteoreettiset perusoletukset	46
2.1 Tutkimuksen tieteenfilosofiset taustaoletukset	48
2.2 Kompleksisuusajattelun teoreettinen asemointi	49
2.3 Tutkimusstrategia ja tutkimusote	51
2.4 Tutkimusprosessin kuvaus	52
2.5 Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti	54
2.6 Yhteenveto tutkimuksen johdannosta ja tutkimuksen rakenne	55

II TEOREETTINEN OSA

3 Tutkimuksen avainkäsitteet	59
3.1 Systeemi ja kompleksinen systeemi	59
3.2 Informaation ja tiedon hallinta	61
3.3 Kommunikaatio	64
3.4 Kunnallinen päätöksenteko	66
3.5 Valmistelun tehokkuus	69
3.6 Valmistelun luovuus ja innovatiivisuus	73
3.7 Johtava viranhaltija ja kunnallinen luottamushenkilö	76
3.8 Yhteenvedo tutkimuksen avainkäsitteistä	78
4 'Asian valmistelu' kunnallisessa päätöksenteossa -käsiteanalyysi	80
4.1 Käsitetutkimuksen periaatteista	80
4.2 Käsiteanalyysin tavoitteet	83
4.3 Käsiteanalyysin aineisto	85
4.4 'Asian valmistelu' -käsitteen analyysiprosessi	89
4.5 Käsiteanalyysin tulokset	90
4.5.1 'Asian valmistelu' -käsitteen ominaispiirteet	90
4.5.2 'Asian valmistelu' -käsitteen ennakkoehdot	101
4.5.3 'Asian valmistelu' -käsitteen seuraukset	106
4.5.4 'Asian valmistelu' -käsitteen lähikäsitteet	108
4.6 Käsiteanalyysin yhteenvedo ja anti empiiriselle tutkimukselle	113
5 Systeemiteoreettinen lähestymistapa kuntaan	121
5.1 Systeemiteorian kehittyminen	121
5.2 Kunta systeeminä	123
5.3 Kunta dynaamisena ja kompleksisena systeeminä	127
6 Kunnan muuttuva toimintaympäristö	130
6.1 Kunnan toimintaympäristön dynaamisuus ja kompleksisuus	132
6.2 Hallinnan korostuminen	135
6.3 Rationaalisesta suunnittelusta kommunikatiiviseen valmisteluun	138
6.4 Heikkoja signaaleja ja ilkeitä ongelmia	142
6.5 Toimintaympäristön muutos haastaa perinteiset toimintatavat	146

7 Kompleksisuusteoreettinen lähestymistapa asioiden valmisteluun	149
7.1 Kompleksisuusajattelun soveltaminen yhteiskuntatieteissä	150
7.2 Demokratian kompleksisuudesta	156
7.3 Kompleksisuusajattelun kritiikkiä	157
7.4 Tutkimuksen kannalta relevanttien kompleksisuuskäsitteiden esittely	159
7.4.1 Itseorganisoituminen ja ilmaantuminen	162
7.4.2 Kaukana tasapainosta, bifurkaatio, mahdollisuuksien avaruus ja polkuriippuvuus	165
7.4.3 Diversiteetti	168
7.4.4 Kytkeytyneisyys ja vuorovaikutussuhteet	171
7.4.5 Palauteprosessit	176
7.4.6 Luottamus	178
7.4.7 Yhteisevoluutio	182
7.5 Kompleksisuus valmistelun voimavarana	186

III EMPIIRINEN OSA

8 Tutkimuksen empiirisen osan toteuttaminen	189
8.1 Tapaustutkimus	189
8.2 Empiirisen tapaustutkimuksen kohdekunnat ja valinnan perusteet	190
8.3 Haastatteluteemat ja haastattelujen toteuttaminen	192
8.4 Haastattelujen analysointi	195
8.5 Tutkimuksen kohdekuntien esittely	198
8.6 Yleiskuvaus tutkimuskuntien toimintaympäristöstä ja keskeiset tulevaisuuden haasteet	202
8.6.1 Loimaan seutukunta	203
8.6.2 Loimaa	207
8.6.3 Alastaro	209

9 Empiirisen aineiston analyysi	213
9.1 Vuorovaikutus	215
9.1.1 Informointi, ideointi ja sitouttaminen	216
9.1.2 Sisäinen ja ulkoinen kommunikaatio	219
9.1.3 Kytkeytyneisyyden hyödyntäminen	228
9.1.4 Palauteprosessien hallinta	231
9.2 Luottamus	240
9.2.1 Luottamus kollektiivisena resurssina	241
9.2.2 Luottamus heikoissa ja vahvoissa sidoksissa	244
9.3 Merkityksellistäminen	246
9.3.1 Epäselvyyden hallinta	249
9.3.2 Entropian sietäminen	253
9.4 Sisäiset mekanismit	258
9.4.1 Otsikointi	259
9.4.2 Sisäiset mallit	264
9.4.3 Rajat ja rajapinnat	269
9.5 Monimuotoisuus	273
9.5.1 Monimuotoisuus voimavarana	273
9.5.2 Monimuotoisuus uhkana	277
9.6 Aika ja yhteisevoluutio	279
9.6.1 Ajoituksen taju	280
9.6.2 Valintaympäristön luominen	283

IV PÄÄTELMÄT

10 Johtopäätökset ja pohdinta	288
10.1 Kohti tehokasta ja luovaa asioiden valmistelua	288
10.2 Tutkimuksen arviointia	299
10.3 Tutkimuksen virikkeitä valmistelutyön kehittämiseen	305
10.4 Ehdotuksia jatkotutkimusaiheiksi	318

LÄHTEET

LIITTEET

Kuvaluettelo

<i>Kuva 1.</i> Kunnallisen päätöksenteon elinkaarimalli	24
<i>Kuva 2.</i> Kunnan strateginen ydin	26
<i>Kuva 3.</i> Vuorovaikutuksen eri muodot	27
<i>Kuva 4.</i> Kunnallinen valmistelu- ja päätöksentekoprosessi pääpiirteissään	28
<i>Kuva 5.</i> Johtavien viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen muodostama valmistelusysteemi	29
<i>Kuva 6.</i> Jännitteet ja herätteet suhteessa valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen	36
<i>Kuva 7.</i> Tutkimusprosessi pääpiirteissään	53
<i>Kuva 8.</i> Tutkimuksen johtojatituksen muodostuminen sekä käsiteanalyysin ja tapaustutkimuksen rooli abduktiivisen päättelyn logiikassa	54
<i>Kuva 9.</i> Tutkimusasetelma	56
<i>Kuva 10.</i> Tiedon arvoketju	60
<i>Kuva 11.</i> Informaation, kommunikaation ja organisaation välinen suhde	65
<i>Kuva 12.</i> Tutkimuksen avainkäsitteiden yhteys kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen	79
<i>Kuva 13.</i> Valmistelun ja päätöksenteon limittyminen	115
<i>Kuva 14.</i> Asioiden valmistelu prosessina	118
<i>Kuva 15.</i> Informaatiofilterit asioiden valmisteluprosessissa	119
<i>Kuva 16.</i> Systeemiparadigmat	122
<i>Kuva 17.</i> Kunta systeeminä	124
<i>Kuva 18.</i> Hallinnollisen ja poliittisen osajärjestelmän yhteenkytkeytyminen asioiden valmistelussa	126
<i>Kuva 19.</i> Kontingenssiteoreettinen perusperiaate systeemin ja ympäristön välisestä suhteesta	128
<i>Kuva 20.</i> Kuntien tulevaisuuden haasteita	131
<i>Kuva 21.</i> Ongelmatyyppin, informaatiotarpeen, prosessin ja lopputuloksen suhde	145
<i>Kuva 22.</i> Dynaamisuuden, moninaisuuden ja kompleksisuuden asettamia haasteita kunnallisen päätöksenteon valmistelutyölle	147
<i>Kuva 23.</i> Dynaamisuuden, moninaisuuden, kompleksisuuden sekä hallinnan ja valmistelun välinen suhde	147
<i>Kuva 24.</i> Emergenssi – osien ja kokonaisuuden välinen suhde	162
<i>Kuva 25.</i> Informaatio ja systeemin muutos	163
<i>Kuva 26.</i> Bifurkaatiopiste, mahdollisuuksien avaruus ja polkuriippuvuus	166
<i>Kuva 27.</i> Bifurkaatiopiste, mahdollisuuksien avaruus ja polkuriippuvuus kaavamuuosprosessissa	167
<i>Kuva 28.</i> Diversiteetti ja systeemin havainnointikyky	170
<i>Kuva 29.</i> Vuorovaikutus ja systeemin havainnointikyky	171
<i>Kuva 30.</i> Emergentti valmistelukulttuuri	172
<i>Kuva 31.</i> Positiivinen ja negatiivinen palaute	177
<i>Kuva 32.</i> Luottamuksen tyypit	179

<i>Kuva 33.</i> Yhteisevoluutio ja valintaympäristö	185
<i>Kuva 34.</i> Divergenssi ja konvergenssi	187
<i>Kuva 35.</i> Valmistelukommunikaation kaksoisfunktio	188
<i>Kuva 36.</i> Loimaan kaupunki ja Alastaron kunta, jotka kuuluvat Loimaan seutukuntaan	190
<i>Kuva 37.</i> Faktanäkökulma laadulliseen aineistoon	196
<i>Kuva 38.</i> Loimaan ja Alastaron henkilöstö- ja luottamushenkilöorganisaatiot	199
<i>Kuva 39.</i> Keskuskunta–periferiakunta vs. ydinseutu ja toimintaympäristö	202
<i>Kuva 40.</i> Loimaan kaupungin strateginen kehys	208
<i>Kuva 41.</i> Kompleksisuusteoreettisen viitekehyksen ominaisuudet ja niiden osat	289
<i>Kuva 42.</i> Kunnallisen valmistelusysteemin ominaisuudet suhteessa tehokkuuteen ja luovuuteen – täsmennetty kompleksisuusteoreettinen viitekehys	291
<i>Kuva 43.</i> Valintojen merkityksen, tiedon saatavuuden ja ajan välinen suhde valmistelutyössä	307
<i>Kuva 44.</i> Valmistelusysteemin 'aistit' ja 'muisti'	309
<i>Kuva 45.</i> Valmistelusysteemi kuntayhteisön sisäisten, paikallisten ja ylipaikallisten hallintasuhteiden muodostamassa verkostossa	310

Taulukkuuettelo

<i>Taulukko 1.</i> Tutkimuksen rakenne	57
<i>Taulukko 2.</i> 'Asian valmistelu' käsitteen ominaispiirteet, ennakkoehdot, seuraukset ja lähikäsitteet	114
<i>Taulukko 3.</i> Hallinnon ja hallinnan välisiä eroja	137
<i>Taulukko 4.</i> Tutkimuksen kohdekunnat tunnuslukujen valossa	201

ESIPUHE JA KIITOKSET

Väitöstutkimuksen tekeminen on ollut paitsi haastava, myös palkitseva ja rikas kokemus. Päämäärätietoisien etenemisen ja perusteltujen valintojen ohella matkalle mahtuu lukuisia harha-askeleita. Jälkeenpäinkin on vaikea ymmärtää, kuinka vuosien aikana löydetty tiedonsirpaleet ovat lopulta löytäneet oman paikkansa – miten epäjärjestyksestä on kehkeytynyt uusi järjestys. William Schutz käsittelee teemaa osuvasti teoksessaan *Profound Simplicity* (1979) kirjoittaessaan seuraavasti: *kun katson kirjoittamiani kirjoja, tiedän täsmälleen, mitkä ilmiöt olen niistä kirjoittaessani ymmärtänyt ja mitkä taas en. Mitä paremmin olen jonkin asian ymmärtänyt, sitä selkeämmin olen sen myös pystynyt ilmaisemaan, kun taas puutteellisesti jäsentämäni ilmiöt olen verhonnut tieteelliseen jargoniin.* Schutzin mukaan ymmärtäminen noudattaa kolmivaiheista logiikkaa, jossa yksinkertainen muuttuu monimutkaisen kautta syvälleikävän yksinkertaiseksi. Syvälleikävä yksinkertaisuus merkitsee Schutzille asioiden ymmärtämistä, jonka yhtenä ulottuvuutena hän pitää juuri selkeää ilmaisua. Selkeä ajattelu tuottaa selkeää ilmaisua.

Käsillä olevan tutkimuksen merkittävin ilmaisullinen haaste kohdistuu käsittääkseni siihen, miten kompleksisuusajattelulle tyypillinen käsitteistö taipuu suomalaisen kunnallishallinnon tarkasteluun. Tehtävän vaikeusastetta on osaltaan nostanut se, että kompleksisuutta käsittelevä kirjallisuus on valtaosin englanninkielistä. Väitöstutkimuksen kirjoittaminen suomeksi on kuitenkin harkittu ja tietoinen valinta, johon päädyin kolmesta syystä. Ensinnäkin näen tutkimuksen kohdeilmion, kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön, siinä mielessä kulttuuri- ja maasidonnaisena, että väitöskirjan potentiaalisen lukijakunnan arvioin koostuvan etupäässä suomenkieltä taitavista ihmisistä. Näin kielivalinta palvelee lukijaa. Toiseksi koen, että suomenkielisellä tutkimuksella on itseisarvoa. Yhdyn Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen kielipoliittisessa ohjelmassa esitettyyn näkemykseen, jossa todetaan, että mikäli ”suomalaiset tutkijat käyttävät kirjoituksissaan ja keskusteluissaan vain englanninkieltä, ei alan suomenkielinen julkaisutoiminta eikä tieteensisäinen keskustelu kulje tieteen kehityksen mukana”. Tästä näkökulmasta voitaneen sanoa, että tutkimuksen kielivalinta palvelee suomalaista tiedeyhteisöä. Parhaimmillaan tutkimus voi edistää kompleksisuusteorioita hyödyntävän ja erityisesti julkishallinnon organisaatioita koskevan suomalaisen tutkimusperinteen kehittymistä. Kolmantena ja ehkä tärkeimpänä kielivalintaan vaikuttavana seikkana pidän kuitenkin Schutzin havaintoa ymmärryksen ja ilmaisun välisestä suhteesta. Syvälleikävän yksinkertaisuuden saavuttaminen tarkoittaa kohdallani ilmiöiden ja tapahtumien jäsentämistä omalla äidinkielelläni. Kysymys siitä, onko lopputulos ilmaisullisesti selkeä ja ymmärrettävä, jää luonnollisesti lukijan arvioitavaksi.

Tutkimusta sen eri vaiheissa ovat lukeneet ja kommentoineet monet henkilöt, joita kaikkia en todennäköisesti muista edes mainita. Suuri kiitos kuuluu tutkimukseni ohjaajalle professori Marjatta Maulalle. Marjatan ohjaava ja rohkaiseva palaute on tuonut ryhtiä koko

tutkimusprosessiin. Lämpimät kiitokset myös Marjatan johtaman ja Tampereen teknillisen yliopiston tiedonhallinnan laitoksella toteuttavan *Tietointensiivinen palvelutoiminta tietojohdamisen näkökulmasta* -tutkimusohjelman työpalavereihin osallistuneille tutkijoille inspiroivista kommentteista ja mielenkiintoisista keskusteluhetkistä. Tältä osin esitän erityiskiitokset Matti Rimpelälle, Harri Laihoselle, Matti Koivuaholle, Antti Lönnqvistille, Elisa Vuorelle ja Mirva Peltoniemelle. Tutkimukseni alkuvaiheen kommentoinneista haluan kiittää Tuija Kuusistoa ja Pasi Tyrväistä.

Kiitoksen ansaitsevat myös työtoverini Turun ammattikorkeakoulussa. Heistä erikseen haluan mainita Marjut Putkisen, Esko Ovaskan ja Marja Forsmanin. Kiitos siitä kärsivällisyydestä ja luottamuksesta, jota olette osoittaneet tutkimukseni eri vaiheissa. Kollegoilleni haluan esittää kiitokseni pitkämielisyydestänne ja pahoitteluni tutkimusprojektini mahdollisesti aiheuttamista erityisjärjestelyistä. Kiitokset myös ammattikorkeakoulun tieto- ja kirjastopalvelujen henkilökunnalle avustanne lähdeaineiston hankinnassa.

Ilman haastateltuja viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä tutkimukseni olisi jäänyt tekemättä. Kiitos vaivannäöstänne ja kommentteistanne – toivottavasti löydätte tutkimuksestani jotakin teitä kiinnostavaa. Kiitos erityisesti Sami Suikkaselle.

Tutkimukseni esitarkastajilta professori Jari Stenvallilta ja professori Markku Sotaraudalta sain työni loppuvaiheessa arvokkaita kommentteja ja parannusehdotuksia, joita olen parhaani mukaan pyrkinyt hyödyntämään työni viimeistelyssä.

Tutkimustani ovat taloudellisesti tukeneet Turun ammattikorkeakoulu, Kunnallisan kehittämissäätiö, Liikesivistysrahasto (Suomen Kauppaopettajien Liiton juhlarahasto), Emil Aaltosen säätiö sekä Suomen Kulttuurirahaston Varsinais-Suomen maakuntarahasto (Lyyli ja Kalle Vihannon rahasto).

Lopuksi tärkeimmät kiitokset. Puolisolleni Sarille lämmin kiitos myötäelämisestä ja tuesta, jota olet antanut erityisesti tutkimukseni vaikeina hetkinä. Taidat olla ainoa ihminen, joka on koko prosessin ajan uskonut tutkimuksen valmistumiseen. Kiitos myös kielenhuollollisista huomautuksistasi. Pojilleni Nuutille ja Antille kiitokset siitä uskomattomasta reippaudesta ja sisukkaudesta, jota olette osoittaneet kuluneiden vuosien aikana. On varmasti ollut tylsää seurata iskän loputtomalta tuntuva lukemista ja tietokoneen näpyttelyä – anteeksi ja kiitos.

Loimaalla lokakuussa 2007

Harri Jalonen

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksen kohteena on kunnallisen päätöksenteon valmistelutyö. Tutkimuksessa tarkastellaan tieto- ja kommunikaatioprosessien merkitystä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisessa. Implisiittisenä oletuksena on, että valmistelutyössä tarvitaan tehokkuuden ohella kykyä tuottaa luovia ja innovatiivisia ratkaisuvaihtoehtoja yhä monimutkaisempiin ongelmiin. Tutkimuksen taustalla on verraten yleinen käsitys, jonka mukaan kunnallinen päätöksenteko on valmisteltujen esitysten hyväksymistä ja todellista valtaa käytetään asioiden valmistelussa. Lisäksi tutkimuksessa katsotaan, että kunnan toimintaympäristön muuttuminen yhä dynaamisemmaksi ja kompleksisemmaksi merkitsee kunnallishallinnolle ja erityisesti valmistelutyölle uusia vaatimuksia. Ulkoisen toimintaympäristön muutosten ohella myös kuntayhteisön sisäiset paineet lisäävät tarvetta uudenlaisten toimintatapojen kehittämiseksi. Tässä tutkimuksessa muutos ymmärretään mahdollisuudeksi, jossa perinteisiä byrokraattisia toimintatapoja korvataan avoimeen vuorovaikutukseen perustuvilla työskentelymuodoilla.

Kunnallinen päätöksenteko sisältää sekä yksinkertaisia ja nopeasti valmisteltavia asioita että asioita, jotka edellyttävät useita käsittelykertoja eri toimielimissä ja vuorovaikutusta kuntaorganisaation ja erilaisten sidosryhmien välillä, mistä taas seuraa se, että erilaiset asiat vaativat erilaisia lähestymistapoja ja valmistelumalleja. Tämän tutkimuksen piiriin kuuluvien asioiden luonnetta kuvataan 'ilkeän ongelman' käsitteellä, jolla viitataan ongelmiin, joihin liittyy ristiriitaisia tulkintoja, useita erilaisia ja keskenään kilpailevia selitysmalleja sekä yksittäisten ongelmien kytkeytymistä osaksi laajempaa kokonaisuutta.

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen ja monitieteellinen. Tutkimuksella on selkeitä liittymäkohtia tietojohdamisen tutkimusperinteeseen, sillä kuntayhteisön menestymisen katsotaan riippuvan sen kyvystä hyödyntää sisäisiä ja ulkoisia tietovarantoja toimintaympäristön muutoksiin sopeutumisessa.

Tutkimus koostuu kahdesta osasta. Teoriaosassa suoritettussa käsiteanalyysissä kyseenalaistetaan käsitys, jossa valmistelu nähdään itsenäisenä kunnallisen päätöksenteon vaiheena. Käsiteanalyysiin perustuen valmistelu määritellään kompleksiseksi prosessiksi, joka koostuu sekä kuntayhteisön sisäisistä että kuntayhteisön ja toimintaympäristön välisistä vuorovaikutussuhteista. Vuorovaikutuksen avulla tavoitellaan sekä informaation puutteesta johtuvan epävarmuuden että informaation monitulkintaisuudesta johtuvan epäselvyyden vähentämistä. Tämän lisäksi tutkimuksen teoreettisessa osassa konstruoidaan lähinnä kompleksisuusteorioista johdettujen käsitteiden pohjalta tulkintakehys, jonka avulla muodostetaan kokonaiskuva kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön vuorovaikutusprosesseihin liittyvistä tekijöistä, joiden voidaan arvioida vaikuttavan hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamiseen. Tutkimuksen empiirinen osa on tapaustutkimus, jossa tarkastelu kohdistetaan johtavien viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen

muodostamaan valmistelusysteemiin. Hallinnollisten rakenteiden sijaan tutkimuksessa keskitytään valmistelusysteemin sisäisiin sekä systeemin ja sen ympäristön välisiin muodollisiin ja epämuodollisiin tieto- ja vuorovaikutusprosesseihin. Näin koetellaan ja täsmennetään teoreettisessa osassa hahmoteltua viitekehystä. Empiirisessä osassa täsmennetty viitekehys koostuu kuudesta ominaisuudesta, jotka ovat (i) *vuorovaikutus*, (ii) *luottamus*, (iii) *merkityksellistäminen*, (iv) *sisäiset mekanismit*, (v) *monimuotoisuus* sekä (vi) *aika ja yhteisevoluutio*. Kukin ominaisuus jakautuu kahdesta neljään komponenttiin. Empiirinen aineisto koostuu 21 johtavan viranhaltijan ja luottamushenkilön teemahaastatteluista Loimaalla ja Alastarolla. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään kirjallista aineistoa, kuten kokousasiakirjoja ja paikallislehdessä julkaistuja kirjoituksia.

Tutkimuksen päätuloksena esitetty kuuden ominaisuuden viitekehys osoittaa, että huomion kiinnittäminen valmistelusysteemin näkymättömään dynamiikkaan ja toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin piirtää uudenlaisen kuvan kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön haasteista. Tutkimuksessa todetaankin, että valmistelusysteemin pinnanalaisiin vuorovaikutusprosesseihin liittyy potentiaalia, jonka tunnistaminen ja hyödyntäminen voi edistää valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamista. Potentiaalinen realisoiminen edellyttää ainakin sitä, että valmisteluprosessiin kuuluvat vastakkaiset intressit sekä valmistelusysteemin sisäiset ja ulkoiset jännitteet ymmärretään erimielisyyden sijaan valmistelusysteemin mahdollisuuksiksi selvitä yhä monimutkaisemmaksi käyvässä maailmassa. Kysymys on pitkälti siitä, että kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä löydetään sopiva tasapaino päämäärätietoisesta ja tehokkuutta lisäävän konvergentin ajattelun sekä luovuutta edistävän ja uusia vaihtoehtoja tuottavan divergentin ajattelun välille.

Tutkimuksen johtopäätöksissä kuusi ominaisuutta sijoitetaan divergenssi–konvergenssi-akseleiden muodostamaan nelikenttään. Nelikentän lohkot on nimetty seuraavasti: 'ideaköyhä–tehoton valmistelu', 'ideaköyhä–tehokas valmistelu', 'idearikas–tehoton valmistelu' sekä 'idearikas–tehokas valmistelu'. Nelikenttä toimii teoreettiseen analyysiin ja empiriseen aineistoon perustuvana tiivistelmänä siitä, mitkä kunkin kuuden ominaisuuden piirteet ovat relevantteja kussakin lohkossa ja miten ne ilmenevät. Nelikentästä johdetaan kuusi teesiä, joiden avulla vastataan tutkimuksen empirisessä osassa asetettuihin tutkimusongelmiin. Lisäksi johtopäätöksissä esitetään nelikenttään ja teeseihin pohjautuvia ideoita käytännön kunnallishallinnon kehittämiseksi.

Asiasanat: asian valmistelu, kunnallinen päätöksenteko, kunnallishallinto, tietojohdaminen, kompleksisuusteoria.

ABSTRACT

Complexity-based interpretation of integrating effectiveness and creativity in the preparation of municipal decision-making

The focus of the thesis is the preparation of municipal decision-making. The thesis examines the role of knowledge and communication processes for a reconciliation of the values of effectiveness with creativity in the context of the preparation for decision-making. The implicit research thesis is that the foundation for successful decision-making is laid in the early stages of the decision-making process. The point of departure is, on the one hand, the rather general perception that municipal decision-making means approving prepared motions and the actual influencing power lies within preparation. On the other hand, another underlying assumption is the social development that has brought up the new challenges facing the municipal sector. Complex and rapidly changing operational environment is imposing special requirements, which drives the municipal sector towards abandoning the traditional, bureaucratic practices and implementing new kinds of ideas.

Municipal decision-making includes both pretty simple and unambiguous matters that do not need complicated procedures as well as complex matters that require thorough processing and considerable interaction between and within municipal organs. This study is concentrated on 'wicked problems', which can be seen as problems that have no definitive formulation, clear stopping rules nor immediate test of a solution. Wicked problems are essentially unique and often they are symptoms of other problems, which mean also that they refuse to be bound by administrative limits.

The approach of the study can be characterized as qualitative and multidisciplinary. The study also engages with knowledge management research tradition, because the success of municipality is considered to be depending on how efficiently municipality can balance knowledge exploitation with knowledge exploration.

The study is divided into two parts: theoretical and empirical. The theoretical part of the study consists of a conceptual analysis where the preparation of decision-making is defined as a complex process involving interaction within municipality as well as between municipality and its environment. The essence of the interaction is to reduce uncertainty and equivocality. The second part of the theoretical section is to construct a preliminary framework which pays attention to interaction elements that can be assessed as important to balancing effectiveness and creativity of the preparation work. The preliminary framework is based on concepts derived from the field of complexity theories. The empirical part is a case study where the focus is on the preparation system that consists of leading office-holders and members of the municipal executive board. Instead of administrative structures, the study concentrates on official and unofficial interaction processes within the preparation system and between the preparation

system and its environment. This refined framework consists of six dimensions, which are (i) *interaction*, (ii) *trust*, (iii) *sensemaking*, (iv) *internal mechanisms*, (v) *diversity* and (vi) *time and co-evolution*. Each dimension is divided into two to four components. The empirical data was collected by conducting 21 semi-structured interviews with leading office-holders and members of the municipal executive board in two municipalities, Loimaa and Alastaro. Besides these, some textual data were gathered as well.

The complexity-based framework, which can be seen as the main contribution of this thesis, shows that paying attention to the interrelationships between various actors and invisible dynamics of the preparation system may provide a new perspective about the challenges facing municipal preparatory work. The study finds out that interaction processes has unknown potential which can be translated into a resource for balancing effectiveness with creativity. However, realizing this potential means that conflicting interests in the preparation process should not be damned as the barriers of effective working. Instead, they should be seen as triggers which activate interactions between the actors of the process. Actually, it can be claimed that the more dynamic and complex the environment, the more there is a need for interaction within the preparation system and between the system and its environment. Basically, it comes down to the fact that, in finding a dynamic balance between divergent and convergent thinking, the preparation of municipal decision making is one step closer to reconciliation of effectiveness and creativity. The aim of divergent thinking is to generate novel ideas, break boundaries and expand alternatives, whereas the convergent thinking is closely related to the effectiveness of the preparation process.

In conclusion, a fourfold table is presented in which the issue of divergence approach is combined with the issue of convergence. The cells of the fourfold table are named as follows: 'idea poor–ineffective preparation', 'idea poor–effective preparation', 'idea-rich–ineffective preparation', 'idea-rich–effective preparation'. Based on theoretical and empirical findings, the fourfold table shows which aspects of dimensions are relevant and how they appear in each cell. From the fourfold table is derived six propositions, which can be seen at the same time as answers to questions set in the empirical part of the study. Finally, some development ideas for improving municipal practices are presented.

Keywords: preparation of the decision-making, municipal decision-making, municipal administration, local government, knowledge management, complexity theory.

I JOHDANTO

1. Tutkimuksen tausta ja tarkoitus

”Uusi kulttuuri tuli uusien tulijoiden mukana. Heillä oli uusia ideoita. Se löi jarrun päälle.”

Länsi-uusimaalaisen kunnan kunnanvaltuuston puheenjohtaja
(Helsingin Sanomat, 17.3.2007).

”Homeella kiihdytetään ja liito-oravalla jarrutetaan. Niin saadaan asioita eteenpäin.”

Tutkimusta varten haastatellun loimaalaisen kaupunginhallituksen
jäsenen esittämä mielipide.

Kuntien toimintaympäristö on muuttunut ja kunnat joutuvat toimimaan yhä monimutkaisemmassa toimintakentässä, johon vaikuttavat kansallisten tekijöiden lisäksi yhä enenevässä määrin myös kansainväliset tekijät. On arvioitu, että paineet kunnallisten palveluiden laajentamiseen ja uudentyypisiin tuotantotapoihin kasvavat lähivuosina merkittävästi. Käytännössä tämä näkyy muun muassa siinä, että peruskunta ei useinkaan enää pysty yksin tuottamaan kaikkia palveluita, vaan asioita on tehtävä yhteistyössä muiden toimijoiden ja erityisesti yksityisen sektorin kanssa.¹ Kuntien monimutkaistuva toimintakenttä on hyvin dokumentoitu myös lukuisissa tutkimuksissa, joissa kannetaan huolta kunnallisen demokratian ja päätöksenteon legitimitetin ja tehokkuuden tilasta (esim. Ryyänen 2006; Kurikka, Majoinen & Pekola-Sjöblom 2005; Kuntademokratian vihreä kirja 2005). Esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta voidaan kysyä, mitä tapahtuu kunnalliselle demokratialle, jos päätöksenteko etäännyy peruskuntatasolta. Onko seurauksena kunnallishallinnon läpinäkyvyyden väheneminen ja läheisyysperiaatteen vesittyminen? Johtaako kehitys päätöksenteon legitimitetin vähittäiseen murentumiseen ja kuntalaisten vieraantumiseen yhteisistä asioista? Toisaalta muutoksessa piilee aina myös mahdollisuus toimintatapojen uudistamiseen.

¹ Mainittakoon esimerkkinä Matti Vanhasen hallituksen käynnistämä kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS), jota on luonnehdittu yritykseksi käynnistää kehittämisprosesseja, joilla tavoitellaan kunnallisen palvelutuotannon tehokkuutta ja taloudellisuutta. PARAS-hankkeen tavoitteeksi on valtioneuvoston taholta asetettu se, että nykyisin kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa. Uudistusta on pidetty yhtenä Suomen historian suurimpana kuntakentän uudelleenjärjestelyinä, joka muuttaa palvelujen tuottamistapoja sekä vaikuttaa palvelujen saatavuuteen että niiden laatuun. Hankkeen mittavuutta kuvaa esimerkiksi se, että vuoden 2006 marras-joulukuussa Kuntaliiton, sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön toimesta järjestettyihin PARAS-seminaareihin osallistui n. 4500 kunta-alan päättäjää (Kuntaliiton tiedote 8.12.2006).

Tässä tutkimuksessa katsotaan, että kunnallisen päätöksenteon *ongelmat ja mahdollisuudet kulminoituvat päätöksenteon valmistelutyöhön*. Ongelmasta on kyse esimerkiksi silloin, kun viranhaltija tietoisesti tai tiedostamattaan syöttää päätöksentekijöille puutteellista ja yksipuolista informaatiota. Tämä voi johtaa esimerkiksi valmistelussa olevan asian puutteelliseen jäsentämiseen ja epätarkoituksenmukaiseen ratkaisemiseen. Lopputuloksena voi olla Mitroffin (2000, s. 31) tarkoittama päätöksenteon kolmannen lajin virhe, jolla hän viittaa *vääränlaisten ongelmien* tehokkaaseen ja täsmälliseen ratkaisemiseen. Mitroff (2000, s. 38) löytää kolmannen lajin virheen taustalta viisi syytä, joita ovat värien osapuolten valinta, liian kapean vaihtoehtojoukon valinta, ongelman pukeminen väärään sanamuotoon, ongelman rajojen liian ahdas määrittäminen sekä kapea-alainen ajattelu. Mahdollisuudet puolestaan liittyvät vanhojen toimintamallien kyseenalaistamiseen ja korvaamiseen uusilla, avoimeen *vuorovaikutukseen* perustuvilla työskentelymuodoilla, jotka samalla tukevat *ongelmien parempaa ymmärtämistä* ja määrittämistä sekä *innovatiivisten ratkaisuvaihtoehtojen tunnistamista* nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.² Mahdollisuuksia painottava näkemys on yhdenmukainen esimerkiksi Russon ja Schoemakerin (1990) havaintojen kanssa, joiden mukaan tyypillisiä päätöksentekoon liittyviä ongelmia, kuten ongelman puutteellista ymmärtämistä ja määrittämistä, vaihtoehtojen rajattua etsintää ja harkintaa sekä johtopäätösten teon ongelmallisuutta ja epäonnistumista palautteen keräämisessä voidaan välttää kiinnittämällä huomiota vuorovaikutuksen määrään ja laatuun.

Pluralismin mukaisesti tutkimuksessa lähdetään siitä, että lukuisat kiistat eri intressipiirien välillä ovat luonnollinen ja erottamaton osa asioiden valmisteluprosessia. Sen sijaan, että näitä valmisteluun olennaisesti sisältyviä vastakkaisia intressejä pidettäisiin tehokasta informaation prosessointia estävinä tekijöinä, intressien ristiriita nähdään valmistelun *sisäistä vuorovaikutusta aktivoivana jännitteenä* (vrt. Sotarauta 1996). Tutkimuksessa katsotaan, että valmistelutyön merkittävimpänä puutteena yhä kompleksisemmaksi käyvässä toimintaympäristössä ei niinkään ole konsensuksen ja yhteisen näkemyksen saavuttaminen, vaan ennemminkin vaikeus hyödyntää toimijoiden erilaisuudesta kumpuavaa monisuuntaista – divergenttiä ajattelua.³ Tämän takia valmistelua lähestytään

² Innovaatio voi tarkoittaa kuntasektorilla esimerkiksi sitä, että informaation ja tiedon avulla olemassaolevista julkisista palveluista kehitetään osittain tai kokonaan jotain aivan uutta (vrt. Osborne & Brown 2005, s. 4).

³ Tutkimuksen perusoletusta voidaan tältä osin pitää yhdenmukaisena muun muassa Möttösen (1997) ja Rynänen (2006) näkemysten kanssa. Molemmat muistuttavat, että vastakkaisista intresseistä kumpuavat konfliktit ja ristiriidat kuuluvat kunnallishallinnon luonteeseen. Möttönen (1997, s. 157) määrittelee kunnan areenaksi, jolla ”erilaiset intressiryhmät toimivat ja ajavat omia etujaan”. Samoin Rynänen (2006, ss. 70-71) näkee, että kunnallishallinnossa konfliktit ja toimivaltaristiriidat kuuluvat asiaan. Rynänen myös ’varoittaa’ kunnallispoliittisesta itsesensuurista, jossa konfliktien välttämiseksi toimijat tinkivät liiaksi omista näkökohdista ja ajattelusta. Toisaalta on selvää, että konfliktien kärjistyminen voi estää toimivaa yhteistyötä. Erityisen ongelmallisena Rynänen (2006, ss. 70-71) pitää konfliktitilannetta ylimmässä kuntajohdossa, sillä tällöin kyseessä on virkavallan intressit ja kunnallisen kansanvallan toteutumisasihmä.

hallinnollisten rakenteiden sijaan ihmisten välisen vuorovaikutuksen näkökulmasta. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden muodostaman *valmistelusysteemin*⁴ sisäisen vuorovaikutuksen lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan valmistelusysteemin ja toimintaympäristön välistä vuorovaikutusta. Harisalo & Aarrevaaraa (2006, s. 259) mukaillen tutkimuksessa oletetaan, että vuorovaikutuksen dynamiikalla on merkitystä valmistelun laadulle ja osumatarkkuudelle ja siksi vuorovaikutusta pidetään merkitykseltään hallinnollisiin rakenteisiin ja prosesseihin verrattavana tekijänä. Valmistelutyöhön liittyvien tieto- ja kommunikaatioprosesseihin keskittyvän tutkimuksen mielekkyyttä perustellaan lisäksi sillä, että kunnallishallintoa on tutkittu erityisesti taloudellisten ja hallinnollisten resurssien näkökulmasta, mutta tutkimuksessa ei ole riittävästi huomioitu kuntien sisäisiä olosuhteita, kuten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä vuorovaikutusta (esim. Harisalo & Stenvall 2002, s. 109).

Tutkimuksen ensimmäisenä taustaoletuksena on verrattain yleinen – joskin tutkimuksessa vähälle huomiolle jäänyt – käsitys, jonka mukaan kunnallinen päätöksenteko on valmisteltujen esitysten hyväksymistä ja todellista valtaa käytetään asioiden valmistelussa. Toisena taustaoletuksena voidaan pitää käynnissä olevaa yhteiskunnallis-taloudellista murrosta, jonka pääsuunniksi Anttiroiko & Haveri (2003, s. 137) näkevät ”deregulaation eli sääntelyn purkamisen, desentralisaation eli hallinnon hajauttamisen sekä markkinaohjautuvuuden eli markkinaperusteisten ja asiakasohjautuvuutta korostavien toimintatapojen omaksumisen”. Globalisaatio ja kansainvälistyminen, seutuyhteistyö ja alueellinen kehittäminen sekä verkottuminen ja erilaiset kumppanuudet palvelutuotannossa ja palvelutuotannon markkinaehtoistuminen aiheuttavat muutoksia kuntasektorilla siinä määrin, että perinteiset byrokraattiset toimintamallit saavat tehdä tilaa uusille ajatuksille. Samalla valtion normi- ja resurssiohjauksen väheneminen on lisännyt kuntien vastuuta omasta menestymisestään. Samaan aikaan voimistunut valtion informaatio-ohjaus koetaan kuntasektorilla epämääräiseksi ja vaikuttavuudeltaan heikoksi (Stenvall & Syväjärvi 2006, s. 69). Niin ikään henkilöstön ikärakenteen vinoutuminen ja työelämän voimakas tietoteknistyminen edellyttävät kunnilta lähitulevaisuudessa yhä innovatiivisempia toimintamalleja. Kallio (1995, s. 18) kutsuu edellisen kaltaista kehitystä *isoksi muutokseksi*, jolla hän viittaa kuntien toimintaympäristön dynaamisuuteen ja kompleksisuuteen. Kontingenssiteorian mukaisesti tutkimuksessa katsotaan, että kunnan ja sen toimintaympäristön välinen keskinäisriippuvuus ohjaa kunnan omaksumia toimintamalleja. Muutosten oletetaan näkyvän myös kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön informaation ja tiedon hallinnassa sekä valmisteluun osallistuvien toimijoiden välisissä vuorovaikutussuhteissa.

⁴ Valmistelusysteemi on määritelty luvussa 1.2.3.

Tutkimuksessa ajatellaan Lindblomin ja Cohenin (1979)⁵ tavoin, että tieteellisellä tutkimuksella ei pystytä ratkaisemaan sosiaaliin suhteisiin liittyviä ongelmia (Möttönen 1997, s. 20). Sen sijaan tutkimuksen keinoin voidaan pyrkiä lisäämään ymmärrystä niiden sosiaalisten prosessien luonteesta, jotka aiheuttavat ongelmia ja joissa lopulta myös ongelmia voidaan ratkoa. Siksi tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää valmistelutyön tieto- ja kommunikaatioprosesseihin vaikuttavia tekijöitä ja kunnallishallinnon ominaispiirteitä, joiden tunnistaminen lisää ymmärrystä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön problematiikasta. Tutkimuksessa katsotaan, että osallistumis- ja vaikuttamismuotojen moninaistuminen edellyttää syvällisempää ymmärrystä kommunikaation sekä informaation ja tiedon hallinnan merkityksestä ja mahdollisuuksista asioiden valmisteluprosessissa. Tutkimuksen pääpaino on niissä tekijöissä, joiden avulla voidaan edistää sekä valmistelutyön tehokkuutta että varmistaa valmisteluprosessin avoimuus uusille ja luoville ideoille. Tutkimuksen implisiittisenä oletuksena on, että päätöksentekoprosessin alkuvaiheessa luodaan pohja päätöksenteon onnistumiselle. Toisin sanoen, mitä monipuolisempaa ja vuorovaikutteisempaa valmistelu on, sitä parempia päätöksiä tehdään ja sitä vahvemmin eri osapuolet niihin sitoutuvat. Vastaavasti asioiden yksipuolinen valmistelu näkyy puutteellisina päätöksinä, yleisenä tyytymättömyytenä sekä heikkona sitoutumisena tehtyihin päätöksiin.

Tietojohtamisen näkökulmasta asioiden valmistelu jäsentyy prosessiksi, jossa tavoitellaan informaation jalostamista tiedoksi ja edelleen tiedon hyödyntämistä vaihtoehtojen arvioinnissa ja päätösesitysten laatimisessa. Tietojohtamisen tutkimuksessa ollaan verraten yksimielisiä siitä, että organisaatioiden menestyminen riippuu ratkaisevasti siitä, miten ne onnistuvat erottamaan relevantin ja merkityksellisen tiedon epäolennaisesta informaatiosta.⁶ Selkeiden vastausten sijaan tietojohtamista käsittelevässä tutkimuksessa ja kirjallisuudessa on kuitenkin nostettu esiin lukuisia paradokseja, jotka ovat seurausta erilaisista intresseistä johtuvista konflikteista ja jatkuvasta tasapainoilusta toimintaprosessien vaatimusten ja ihmisistä kumpuavien prosessien välillä (esim. McKenzie & Winkelen 2004). Esimerkiksi lyhyen tähtäimen tavoitteiden saavuttamisessa olennaista on, että organisaatio kykenee hyödyntämään olemassaolevia tietoresursseja mahdollisimman tehokkaasti. Toisaalta toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset luovat organisaatioille paineita ja mahdollisuuksia innovatiivisuuteen ja uuden tiedon tuottamiseen. Samoin päätöksenteon yhtenäisyyden ja monipuolisen tietopohjan yhteensovittaminen on todettu ongelmalliseksi. Edellä mainituista syistä

⁵ Lindblom, C. E. & Cohen, C. (1979) *Unstable Knowledge. Social Science and Social Problems Solving*. New Haven: Yale University Press.

⁶ Informaation ja tiedon prosessointiin liittyvät kysymykset ovat herättäneet runsaasti mielenkiintoa myös julkishallinnon tutkijoiden keskuudessa. Kts. esimerkiksi Jones, B. D., Boushey, G. & Workman, S. (2006) "Behavioral Rationality and the Policy Processes: Toward a New Model of Organizational Information Processing." Teoksessa Peters, G. & Pierre, J. (toim.) *Handbook of Public Policy* tai Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006) *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*.

kuntaorganisaation ja erityisesti kunnallisen päätöksenteon valmistelutyö nähdään tässä tutkimuksessa tasapainoiluna *tehokkuuden* (effectiveness) ja *luovuuden* (creativity) välillä. Kysymys on sekä uusien mahdollisuuksien tunnistamisen (exploration) että olemassaolevien resurssien hyödyntämisen (exploitation) yhteensovittamisesta (March 1991, s. 72). Tavoite lisätä valmistelutyön luovuutta ja innovatiivisuutta ilman, että valmistelun tehokkuus samalla vaarantuisi, mielletään tutkimuksessa *ilkeäksi ongelmaksiksi*⁷ (wicked problem), johon ei ole olemassa mitään helposti löydettävissä olevaa ratkaisua. Clarken ja Stewartin (2000) mukaan ilkeät ongelmat ovat usein niin laajalle levinneitä kokonaisuuksia ja vakiintuneisiin tapoihin kietoutuneita toimintamalleja, että niitä voidaan yrittää selvittää vain muuttamalla näitä vakiintuneita tapoja ja ajattelumalleja (Raisio 2007, s. 28⁸). Tässä tutkimuksessa ilkeiden ongelmien problematiikkaan tartutaan kompleksisuustieteille tyypillisillä käsitteillä. Ne toimivat tutkimuksessa moottoreina, jotka projisoivat uutta ajattelua (vrt. Vartiainen 2007, s. 2).

Tutkimus koostuu kahdesta osasta. Tutkimuksen teoreettisessa osassa hahmotellaan kompleksisuusteorioista johdettujen käsitteiden⁹ pohjalta tulkintakehys, jonka avulla pyritään muodostamaan kokonaiskäsitys kunnallisen päätöksenteon *valmistelutyön vuorovaikutusprosesseihin* liittyvistä tekijöistä, joiden arvioidaan vaikuttavan *hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamiseen*. Tutkimuksen empiirinen osa on tapaustutkimus, jossa koetellaan ja täsmennetään teoreettisessa osassa muodostettua kompleksisuusteoreettista viitekehystä. Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön problematiikkaa tutkitaan kahdessa kunnassa, Loimaalla ja Alastarolla.

1.1 Tutkimusaiheen kuvaus

Vaikka valmistelu koetaan keskeiseksi vaiheeksi kunnallisessa päätöksenteossa, sitä ei ole erikseen otettu tieteellisen tutkimuksen ja pohdinnan kohteeksi. Useimmissa kunnallishallintoa käsittelevissä akateemisissa tutkimuksissa ja kunnallishallintoa valottavissa kommentaareissa valmistelun tehtäväksi on määritelty se, että päätöksentekijöillä on käytettävissään riittävästi informaatiota ja muuta taustamateriaalia erilaisista vaihtoehdoista asianmukaisen ratkaisun aikaansaamiseksi (esim. Harjula & Prättälä 2004, Heuru 2000, Hannus & Hallberg 2000, Möttönen 1997). Verraten usein

⁷ Ilkeiden ongelmien problematiikkaa käsitellään tarkemmin luvussa 6.4.

⁸ Raisio suomentaa käsitteen 'wicked' *pirulliseksi*. Näin siksi, että 'ilkeä' viittaa hänen mukaansa liikaa ongelman eettiseen pahuuteen. (Raisio 2007, s. 33.)

⁹ Esimerkiksi itseorganisoituminen (self-organization), ilmaantuminen (emergence), epälinearisuus (non-linearity) palauteprosessit (feedback processes), kytkeytyneisyys (connectivity), yhteisevoluutio (co-evolution) ja monimuotoisuus (diversity). Edellä mainittuja käsitteitä tarkastellaan lähemmin luvussa 7.

kirjallisuudessa viitataan myös normatiivisiin ohjeisiin, joiden mukaan valmistelun tulee olla tasapuolista, asianmukaista ja objektiivista (esim. Kulla 2000).

Sen sijaan tutkimustietoa valmisteluun liittyvästä kommunikaatio- ja tietokäyttäytymisestä ei ole juurikaan olemassa. Ei tiedetä, millaisten tieto- ja kommunikaatioprosessien kautta valmistelussa muokataan valmiita päätösesityksiä. Vastausta vailla on myös kysymys, voidaanko valmistelun tehokkuutta ja luovuutta edistää tukemalla informaation ja tiedon hallintaa tai lisäämällä valmisteluun osallistuvien keskinäistä vuorovaikutusta. Valmisteluun keskittyvän tutkimuksen puute selittynee ainakin osittain 'valmistelu'-käsitteen lukuisista käyttötarkoituksista ja erilaisista vivahteista. Asiasyhteydestä riippuen valmisteluksi voidaan luokitella mitä erilaisimpia toimenpiteitä. Tutkimuksen vähäisyys voi johtua myös vaikeudesta vetää selkeää rajaa päätöksenteon ja valmistelun välille. Valmistelu on saatettu mieltää alistaiseksi varsinaiselle päätöksenteolle ja siksi vähemmän kiinnostavaksi tutkimuskohteeksi. Oma ongelmansa on myös siinä, että dualistisesta periaatteesta riippumatta hallinnollinen ja poliittinen prosessi kytkeytyvät todellisuudessa toisiinsa enemmän tai vähemmän kiinteästi. Poliittiset päätöksentekijät osallistuvat asioiden valmisteluun ja vastaavasti viranhaltijoilla on useasti esittelijän roolia suurempi vaikutus lopulliseen päätöksentekoon. Käsillä olevan tutkimuksen kannalta edellä mainitusta seuraa, että kokonaiskuvan muodostaminen asioiden valmistelusta, siihen liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista edellyttää, että ilmiön tarkastelussa huomioidaan sekä ”hallinnon” että ”politiikan” aspekti.

Kunnallishallintoa käsittelevässä tutkimuksessa ja kirjallisuudessa asioiden valmistelua pidetään avustavana ja varsinaista päätöksentekoa palvelevana toimintana. Valmistelun määrittelemistä suhteessa päätöksentekoon voidaan pitää ymmärrettävänä ja loogisena, joskin ongelmallisena lähestymistapana. Vaikka valmistelun määrittely informaation ja vaihtoehtojen tuottamiseksi päätöksenteon tarpeisiin (Kulla 2000, s. 30) on hyvän hallintomenettelyn tavoitteiden mukaista, sitä voidaan perustellusti pitää todellisuutta yksinkertaistavana näkemyksenä. Itse asiassa valmistelun ja päätöksenteon suhdetta voidaan luonnehtia paradoksiksi. Esimerkiksi Andersenin (2001, s. 14) mukaan vaihtoehtojen tuottaminen ja muotoilu on jo itsessään päätöksentekoa. Samaan kiinnitti huomiota myös jo Simon (1947) muistuttaessaan, että päätöksenteossa on kyse valintojen tekemisen ohella aina myös vaihtoehtojen luomisesta ja kehittämisestä. Tehdyt valinnat avaavat uusia mahdollisuuksia mutta samalla sulkevat pois toisia vaihtoehtoja. Valmistelun ja päätöksenteon suhdetta voidaan tarkastella myös aikaulottuvuuden näkökulmasta. Muun muassa Luostarinen (1989, s. 33)¹⁰ on korostanut päätöksentekoprosessin alkuvaiheen merkitystä. Hänen mukaansa päätöksentekoprosessin alkuvaiheessa ratkaistaan pitkälti sekä prosessin eteneminen että päätösten tosiasiallinen sisältö. Vaikka kunnallinen itsehallinto

¹⁰ Luostarisen tutkimuskohteena oli strateginen päätöksenteko ja yrityksen kansainvälistyminen.

perustuikin siihen, että keskeinen päätösvalta on kunnan asukkaita edustavalla valtuustolla ja sille vastuullisilla toimielimillä, tutkimuksessa katsotaan Ryytäsen (2006, ss. 138-139) tapaan, että se, *miten asiat ilmestyvät agendalle*, on yhtä tärkeä osa kunnallista päätöksentekoa kuin se, miten asialistalle nousseet asiat konkreettisesti päätetään. Edellä esitetyistä varauksista huolimatta tutkimuksen näkökulmaa voidaan pitää lähtökohdiltaan yhdenmukaisena Simonin (1982, s. 255¹¹) hallinnollista päätöksentekoa koskevan havainnon kanssa, jonka mukaan päätöksen tekeminen ja sen valmistelu, joka on monitahoinen ja työnjakoon perustuva prosessi, voidaan erottaa toisistaan.

Kirjallisuudessa ja tutkijan käsityksen mukaan myös käytännön kunnallishallinnossa asioiden valmistelua pidetään verraten usein neutraalina ja *rationaalisena* suunnitteluna (planning). Rationaalisuutta korostavassa lähestymistavassa maailman ilmiöt jäsenyivät selkeisiin syy-seuraussuhteisiin, jolloin valmistelu ymmärretään näiden suhteiden järkipäriseksi tarkasteluksi ja parhaan vaihtoehdon valinnaksi. Kärjistäen voidaan sanoa, että rationalismin mukainen valmistelu perustuu ajatukselle täydellisestä informaatiosta. Sotaraudan (1996, ss. 54-55) mukaan rationaalinen suunnittelu sopiikin tilanteisiin, joissa valmistelutyö kohdistuu selkeästi ja tarkasti määriteltävissä olevaan ongelmaan. Vaikka suunnittelutoimintaa voidaankin pitää yhtenä modernin organisaatiokäyttämisen perusominaisuutena, myös siihen kohdistuva kritiikki on perusteltua. Esimerkiksi Luostarinen (1989, s. 32) huomauttaa, että vahva suunnittelutoiminta ei ainoastaan tehosta organisaation kykyä saavuttaa tavoitteitaan, vaan samalla myös jäykistää päätöksentekoprosesseja ja estää asetetuille tavoitteille ja laadituille suunnitelmille vieraiden, mutta tärkeiden asioiden ottamisen asialistalle.¹²

Aiemmin todetun mukaisesti tutkimuksessa katsotaan, että toimintaympäristön monimutkaistuminen aiheuttaa kuntayhteisöille yhä enenevässä määrin paineita löytää toimintamalleja, jotka mahdollistavat *samanaikaisesti* sekä tehokkaan päätöksenteon että ympäristöstä nousevien ilmiöiden tunnistamisen ja asianmukaisen arvioinnin. Vakaassa toimintaympäristössä rutiiniluontoisten tehtävien tehokas hoitaminen ei edellytä kunnalta erityistä herkkyyttä ympäristön muutoksille. Riittää, että työprosessit ovat verraten rationaalisia, hallinto demokraattista ja valmistelu tehokasta. Voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin kuntien toimintaympäristö 2000-luvulla täyttää vakaan toimintaympäristön tunnusmerkistön. Ovatko muutokset vähäisiä ja ennustettavia, joihin voidaan vastata

¹¹ Valmistelun sijaan Simon (1982, s. 255) käyttää termiä 'suunnittelu', jonka hän määrittelee toiminnaksi, jossa "monien eri asiantuntijoiden taidot voidaan mobilisoida ongelman käsittelyyn jo ennen kuin se ehtii viralliselle päätöksentekotasolle".

¹² Alun perin Vaivio (1963). Vaivio kutsuu ilmiötä *päätöksenteon sivusuuntaiseksi jäykkyydeksi* (lateral rigidity of decision making). Vaivio katsoo jäykkyyden johtuvan muuttuneita olosuhteita koskevan informaation puutteesta sekä johtamisen ja hallinnon kyvyttömyydestä vastata riittävän nopeasti muuttuviin olosuhteisiin.

hyvällä suunnittelulla? Vai onko kyse ennemminkin *dynaamisesta* ja *kompleksisesta* toimintaympäristöstä, jonka edessä perinteinen suunnittelu osoittautuu voimattomaksi? Ainakin Hoikan (2004, s. 23) ja Ryytäsen (2006, s. 23) mukaan kuntainstituution perinteiset toimintamallit ovat korvautumassa aiempaa dynaamisemmilla, yksityisen ja julkisen sektorin vuorovaikutukseen perustuvilla toimintamuodoilla. Mahdollisten legitimitteettiongelmien ohella esiin nousevat myös kysymykset monimutkaistuvan päätöksenteon vaikutuksista muun muassa valmistelutyön avoimuuteen, toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin sekä päätöksentekoa tukevaan tiedon hallintaan.

Myös tässä tutkimuksessa katsotaan, että rationaalisuutta ja lineaarisuutta painottava suunnittelu -metafora on riittämätön yhä monimutkaisemmaksi käyvässä toimintaympäristössä (vrt. esim. Dryzek 1987, Kooiman 1993, Kiel 1994, Rosenau 2000). Siksi valmistelua lähestytään rationaalisen ja lineaarisen suunnittelun sijaan *kommunikaation* ja *vuorovaikutuksen* teemoilla, joiden mukaan tuotoksen ohella tärkeää on myös se, miten eri toimijat osallistuvat valmistelutyöhön.¹³ Kommunikaation ja vuorovaikutuksen merkitystä perustellaan paitsi päätöksenteon demokraattisuudella myös sillä, että kommunikaatiolla ja vuorovaikutuksella laajennetaan valmistelun tietopohjaa ja parannetaan valmistelutyön laatua. Aulan (1999) tapaan kommunikaatiolla ja vuorovaikutuksella nähdään olevan kaksi ulottuvuutta: kommunikaation avulla sekä nostetaan esille vaihtoehtoja ja uusia ideoita että edistetään vaihtoehtojen karsimista ja parhaan mahdollisen vaihtoehdon tunnistamista.¹⁴ Kommunikatiivisessa lähestymistavassa informaatiota ja tietoa ei pidetä staattisena resurssina, vaan sitä tuotetaan, tulkitaan ja jaetaan keskusteluissa ja muissa vuorovaikutustilanteissa. Jreisatin (1997)¹⁵ kollektiivista päätöksentekoa koskeviin havaintoihin tukeutuen voidaan olettaa, että mitä merkittävämmästä ja laajakantoisemmasta päätöksestä on kysymys, sitä parempi, mitä useampi henkilö osallistuu päätöksentekoon (Tuomikorpi 2005, s. 200). Myös epävarmuuden sävyttämiä ja tiedon puutteeseen perustuvia tunnereaktioita voidaan jossain määrin välttää, kun päätöksentekoon osallistuvien joukkoa kasvatetaan (Brunsson 1985).

¹³ Sen sijaan, että kommunikatiivisuus ja vuorovaikutus asetettaisiin tässä tutkimuksessa rationaalisuuden vastakohtaksi, kysymys on toisiaan täydentävistä näkökulmista. Rationaalisuutta tarkastellaan lähemmin luvuissa 3.4 ja 6.3.

¹⁴ Aulan (1999) mukaan kommunikaation funktiot voidaan jakaa *integratiiviseen* ja *dissipatiiviseen* ulottuvuuteen. Näitä tarkastellaan lähemmin luvuissa 3.3 ja 7.5.

¹⁵ Jreisat, J. (1997) *Public organization management. The development of the theory and process*. Quorum Books. USA.

Valmisteluun osallistuvien toimijoiden välistä vuorovaikutusta voidaan tarkastella myös *systemiteorian*¹⁶ näkökulmasta. Tällöin valmistelu jäsentyy kunnan toimielimistä, yksittäisistä viranhaltijoista, luottamushenkilöistä ja poliittisista ryhmistä sekä kuntalaisista ja ulkoisista sidosryhmistä koostuvaksi järjestelmäksi. Virallisen valmistelun toimijoiden ja näiden välisten suhteiden ohella kysymys on valmistelukoneiston ja ympäristön välisestä vuorovaikutuksesta. Tässä tutkimuksessa kuitenkin kyseenalaistetaan perinteisen systeemiajattelun mukaiset mallit todellisuutta yksinkertaistavina ja riittämättöminä jäsentämään valmistelun monisyistä luonnetta. Kunnallisessa päätöksenteossa käsiteltävät asiat ovat yhä useammin siinä määrin monimutkaisia, että ne edellyttävät uudenlaisia lähestymistapoja. Tämän takia tutkimuksessa katsotaan, että *kompleksisuusajattelu*¹⁷ muodostaa hyödyllisen viitekehyksen, jonka avulla voidaan täydentää perinteistä systemiteoriaa kiinnittämällä huomiota valmistelun vuorovaikutussuhteisiin. Kompleksisuusteorioiden mukaan vuorovaikutussuhteisiin liittyvän dynamiikan johdosta pienetkin muutokset voivat johtaa suuriin ja peruuttamattomiin muutoksiin. Vastaavasti perusteelliset suunnitelmat ja valmistelut voivat osoittautua käytännössä hyödyttömiksi. Kompleksisuusajattelun näkökulmasta olennaiseksi voi muodostua se, miten valmistelussa onnistutaan hyödyntämään toimijoiden välisissä vuorovaikutussuhteissa piilevä potentiaali.¹⁸ Maulaa (2004, s. 260) mukailten tutkimuksessa oletetaan, että kompleksisuusteorioille tyypillisillä käsitteillä ja tulkinnoilla voidaan ymmärtää ja kuvata valmistelutyön prosesseja, jotka tuottavat *samanaikaisesti sekä tehokkaita että luovia ja innovatiivisia ratkaisuja*. Todettakoon lisäksi, että kompleksisuusajatteluun sisältyvät oletukset kehityksen epälineaarisuudesta, kytkeytyneisyydestä ja polkuriippuvuudesta (esim. Holland 1995, Mitleton-Kelly 2003, Stacey & Griffin 2005) ovat yhdenmukaisia tutkimuksen keskeisen lähtökohdan kanssa, jonka mukaan valmistelussa paljolti ratkaistaan päätöksentekoprosessin eteneminen sekä päätösten tosiasiallinen sisältö. Kehityksen epälineaarisuudesta johtuen myös kunnallisen päätöksenteon voidaan katsoa olevan herkimmillään prosessin alkuvaiheessa eli valmistelussa tapahtuville asioille. *Valmistelussa*

¹⁶ Systemillä tarkoitetaan kokonaisuutta tai entiteettiä, joka koostuu osista ja näiden välisistä suhteista. Tyypillistä näin syntyville kokonaisuuksille on, että sillä on ominaisuuksia, joita sen osilla ei ole. Systemiteorian perusoletuksia käsitellään lähemmin luvussa 3.1. Systemiteorian soveltamista kuntatutkimuksessa tarkastellaan luvussa 5.

¹⁷ Kompleksisuusajattelulla viitataan tässä ryhmään erilaisia teorioita, malleja ja käsitteitä. Systemiteorian ja kompleksisuusajattelun yhtäläisyyksiä ja eroja tarkastellaan lähemmin luvussa 3.1.

¹⁸ Osuvan kuvauksen valmistelun kompleksisuudesta on esittänyt muun muassa eräs porilainen viranhaltija: ”It is government tasks *complex*. It is not so much the size of the task and that it requires a lot of getting into a matter – which is of course also on point – but *some kinds of surprising aspects may emerge totally unexpected*. And it makes it complex in that sense, that it, that it for example... *that one cannot guess beforehand, how complex a task will be in the end...* ...difficult situations are those where the person preparing the matter feels that it is impossible to proceed. Decision-makers add new aspects every time they consider the matter, sometimes one may wonder that how to pursue it now.” (Byström 1999, s. 81.)

tehdyt ratkaisut ohjaavat – mahdollistaen tai rajoittaen – tulevaisuudessa tehtäviä ratkaisuja.

1.2 Tutkimuksen kohde

1.2.1 Asian valmistelu osana kunnallisen päätöksenteon elinkaarta

Kunnallinen päätöksenteko on käsitteenä monimerkityksinen. Laajimmillaan käsitettä käytetään silloin, kun siihen luetaan asian käsittely kokonaisuudessaan vireillepanosta tiedoksi antamiseen ja täytäntöönpanoon. Suppeimmillaan päätöksenteko kattaa päätösesityksen muotoilun, asian ratkaisemisen sekä päätöksen muotoilemisen asiakirjaksi. Kunnallista päätöksentekoa on perinteisesti jäsennetty dualismin periaatteella, jossa kunnan toiminnot jaetaan yhtäältä päätösvallan käyttöön ja toisaalta valmisteluun, täytäntöönpanoon ja muuhun hallintoon.

Hallintolaisissa valmistelu määritellään yhdeksi hallintoasian¹⁹ käsittelytoimeksi viranomaisessa. Määritelmä on toimintaan sidottu eli funktionaalinen (Kulla 2000, s. 28). Lähtökohtana on, että valmisteluun luetaan viranhaltijan suorittamat toimet, jotka palvelevat asianmukaisen ratkaisun tekemistä. Hallintolaista voidaan johtaa tiettyjä valmistelua ohjaavia periaatteita ja tavoitteita, kuten yhdenvertaisuus, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja objektiivisuus (Harjula & Prättälä 2004, ss. 21-22). Edellä mainituilla periaatteilla pyritään varmistamaan hallintotoiminnan vähimmäistaso.

Kunnallista päätöksentekoa kuvaavassa elinkaarimallissa valmistelu alkaa asian vireilletulosta ja päättyy päätöksen tekemiseen (kuva 1). Valmistelun tehtävänä on päätöksenteossa tarvittavien tosiasioiden (faktapremissien) ja oikeudellisten näkökohtien (normipremissien) selvittäminen ja päätösehdotuksen muotoileminen tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat huomioon ottaen (Heuru 2000, s. 66).



Kuva 1. Kunnallisen päätöksenteon elinkaarimalli (mukaillen Kulla 2000, s. 28).

¹⁹ Kullan (2000, s. 29) mukaan hallintoasia on käsitteenä laajempi kuin 'julkiset hallintotehtävät' tai 'viranomaistehtävät', mutta suppeampi kuin 'virkat toiminta', joka koostuu kaikenlaisista virkatehtävistä. Hallintoasian käsittelyssä voi olla kysymys julkisen vallan käytön lisäksi myös muun tyyppisistä asioista.

Elinkaarimallissa valmistelu nähdään rationaalisena ja neutraalina informaation keräämisenä, joka johtaa lineaariseen etenemiseen kohti muodollista päätöksentekoa ja päätösten täytäntöönpanoa. Mallissa sivuutetaan muun muassa valmisteluprosessiin sisältyvät palautteet ja häiriöt. Väheksymättä hallintotoiminnan yleisiä periaatteita tässä tutkimuksessa katsotaan, että kunnan toimintaympäristön ja käsiteltävien asioiden monimutkaistuminen edellyttää kunnallisen päätöksenteon valmistelun tarkastelua uudenaikaisessa viitekehyksessä.

1.2.2 Viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen vuorovaikutus asioiden valmistelussa

Tässä tutkimuksessa kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuutta lähestytään johtavien viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen näkökulmasta. Johtavien viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen välinen suhde nähdään tutkimuksessa *kunnallishallinnon ydinsuhteena*, jonka toimivuudesta on paljolti kiinni se, kuinka tehokkaasti ja luovasti kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä kyetään vastaamaan muuttuneisiin ja alati muuttuviin olosuhteisiin.²⁰ Tehtyä rajausta perustellaan sillä kehityksellä, jonka myötä kunnanhallitukset ovat sivuuttaneet valtuustot tosiasiallisina päätöksenteon areenoina.²¹

Harisalo & Stenvall (2002, ss. 23-24²²) jakavat kunnanhallituksen tehtävät kolmeen kategoriaan: ensinnäkin *aloitteiden* avulla hallitus nostaa käsittelyyn uusia asioita ja pyrkii luomaan innovatiiviselle toiminnalle otollista ilmapiiriä. Toiseksi hallitus *integroi* eri toimijoiden yhteistyötä ja edistää resurssien tehokasta käyttöä. Kolmanneksi kunnanhallituksen tehtävänä on *tulkita* monimutkaisia asioita päätöksentekoprosessien eri vaiheissa ja koko kuntayhteisön näkökulmasta. Toisaalta on myös arvioitu, että kunnallisen itsehallinnon toimintojen ammatillistuminen on merkinnyt luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien heikentymistä (Ryynänen 2006, s. 10). Virkavaltaistumisen taustalla vaikuttaa hallinnon professionalistuminen, joka korostaa asiantuntijuutta ja substanssiosaamista. Leväsvirran (1999, s. 17) mukaan kehitys näkyy muun muassa siinä, että erityisasiantuntemukseensa vedoten viranhaltijakoneisto tuo päättävälle elimille usein

²⁰ Esimerkiksi Risto Harisalon mukaan ”kuntien saavutukset selittyvät yleensä hallitusten ja kunnanjohtajien yhteistyöllä, ei valtuustojen ideoilla” (Helsingin Sanomat, Vieraskynä –palsta, 26.1.2006).

²¹ Kehityksen alkua on vaikea täsmällisesti määrittellä, mutta esimerkiksi Koskinen kiinnitti asiaan huomiota jo 1981 todetessaan, että ”valtuustokeskeisyys vastaa kyllä KunL:n kirjainta ja ymmärtääkseni myös sen henkeä, mutta todellisuutta se ei vastaa. Valtuuston päätösvalta on de facto siirtynyt kaupunginhallitukselle lukuun ottamatta – ehkä – niitä tapauksia, jotka vaativat määräänemistön” (Ryynänen 2006, s. 10). Sitten valtuuston muuttuneeseen rooliin ovat kiinnittäneet huomiota muun muassa Heuru (2000) ja Majoinen (2001).

²² Alun perin Humes, S. & Martin, E. (1969) *The Structure of Local Government. International Union of Local Authorities*. Hague.

lopullista hyväksyntää varten vain yhden vaihtoehdon. Luottamushenkilöiden aseman kannalta kehitys näyttää lohduttomalta, sillä ”viranhaltijat käyttävät valtaa päämäärien asettelusta toimeenpanoon saakka” (Leväsvirta 1999, s. 239). Harisalo (1990, s. 38) näkee professionalismissa ongelmia, sillä professioiden muodostuminen estää tehokkaasti perinteisiä rajoja rikkovien innovaatioiden kehittämistä ja ratkaisujen etsimistä toisilta hallinnonaloilta. Heuru (2000) ja Möttönen (1997) kytkevät kunnallishallinnon ja -politiikan virkavaltaistumisen managerialismin²³ yleistymiseen kuntasektorilla. Rannisto (2005, s. 101) tarjoaa osuvan esimerkin kunnallishallinnon virkavaltaistumisesta ja asiantuntijuuden korostumisesta: ”Kurikan kaupunginhallituksen puheenjohtaja kertoi, ettei ole ottanut hallituksessa kaupunginjohtajan esityksistä poikkeavia kantoja lainkaan, vaan on halunnut pitäytyä esittelijän esityksessä tämän *laajan perehtyneisyyden* vuoksi.”

Kun kunnanhallituksen kolme tehtävää (aloitteet, integrointi ja tulkinta) yhdistetään johtavien viranhaltijoiden substanssiosaamiseen, ollaan käytännössä kunnan strategisessa ytimessä. Rannistoa (2005, ss. 21-22 ja 100-103) mukaillen tutkimuksessa katsotaan, että erityisesti strategisten asioiden²⁴ valmistelun toimivuus ratkaistaan tiimalasin (kuva 2) kaulassa. Parhaimmillaan valmistelussa huomioidaan sekä kunnanvaltuuston tekemät strategiset päätökset että kunnan operatiivisesta toiminnasta vastaavien viranhaltijoiden kohtaamat tilanteet.



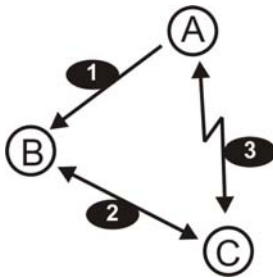
Kuva 2. Kunnan strateginen ydin (perustuu Rannisto 2005, s. 102).

²³ Managerialismilla viitataan yleisesti päätösvallan hajauttamiseen, markkinamekanismin tuomiseen julkiselle sektorille sekä ammattimaisen johtamisen edellytysten lisäämiseen. Julkishallinnossa managerialismi on merkinnyt johtamisen alan laajentumista tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen vedoten. (Ojala 2003.)

²⁴ Kts. luku 1.4.1.

Kunnallishallinnon ilmeisestä managerialisoitumisesta riippumatta tässä tutkimuksessa oletetaan, että erityisesti luovuuteen ja innovatiivisuuteen pyrkivässä valmistelutyössä tarvitaan asiantuntijuuden ohella luottamushenkilöiden ja muiden intressipiirien aktiivista osallistumista. Kysymys ei ole vain informaation keräämisestä päätöksenteon tarpeisiin, vaan ennemminkin mahdollisen taiteesta – kyvystä luoda ja toteuttaa uusia ideoita. Erilaisten toimijoiden vuorovaikutuksen merkitystä valmistelutyölle perustellaan havainnoilla, joiden mukaan innovaatiot ja oivallukset syntyvät rajapinnoilla (esim. Stacey 1996, Barrett 1998, Pettigrew et al. 2003, Johansson 2005). Kysymys on siitä, että erilaisista taustoista tulevilla yksilöillä on enemmän mahdollisuuksia löytää epätavallisia yhdistelmiä – innovaatioiden siemeniä.

Yleisellä tasolla *sosiaalisen systeemin vuorovaikutusta* voidaan jäsentää kuvan 3 avulla. Vuorovaikutussuhde ”1” on luonteeltaan *yksisuuntainen*, jossa toimija ”A” on subjekti ja toimija ”B” objekti. Kunnanhallituksen otto-oikeutta voidaan pitää esimerkkinä yksisuuntaisesta suhteesta. Kuntalain mukaan kunnanhallituksella on tietyin edellytyksin oikeus ottaa käsiteltäväkseen alemman viranomaisen päätös (Harjula & Prättälä 2004, s. 395). Vuorovaikutussuhde ”2” perustuu toimijoiden ”B” ja ”C” *yhteistyöhön* ja *keskinäiseen palautteeseen*. Esimerkiksi uudet palvelutuotannon mallit edellyttävät aiempaa tiivimpää yhteistyötä kunnan ja yksityisten palveluiden tuottajien välillä. Vuorovaikutussuhde ”3” ilmentää *kilpailua* toimijoiden ”A” ja ”C” välillä. Kunnallisella tasolla kilpailuasetelma on tyypillistä muun muassa rakentamiseen ja kaavoitukseen liittyvissä asioissa.

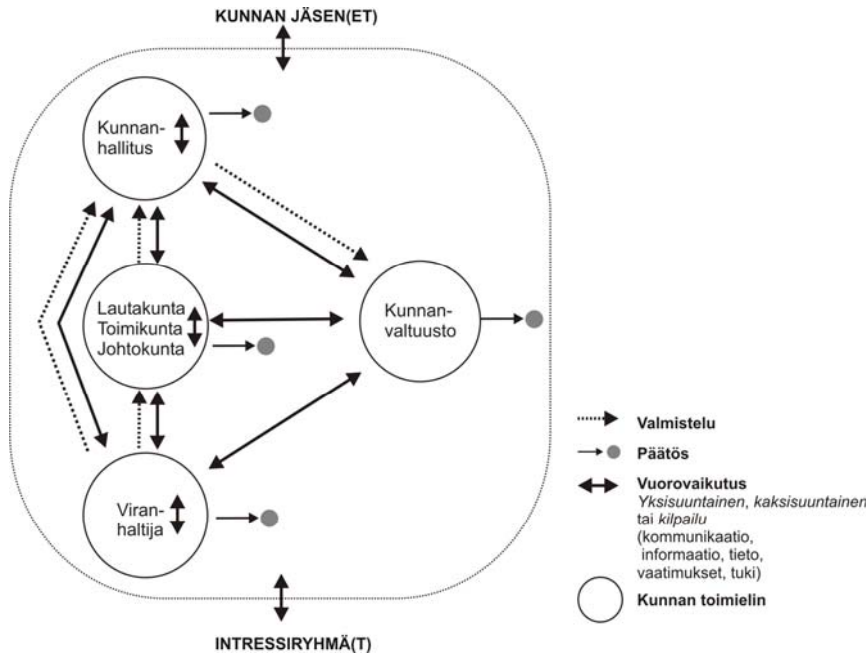


Kuva 3. Vuorovaikutuksen eri muodot.

Kuva on pelkistys, eikä sen avulla voida kuvata monimutkaisen valmisteluprosessin kaikkia ulottuvuuksia ja eri vivahteita. Siitä huolimatta kuvan avulla voidaan kiinnittää huomiota valmistelutyön keskeiseen ominaispiirteeseen: kysymys on samanaikaisesti sekä *kilpailusta* että *yhteistyöstä*.²⁵ Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyö nähdään tässä tutkimuksessa

²⁵ Vrt. käsitteeseen 'co-opetition networks', jolla Lechner & Dowling (2003, ss. 12-13) viittaavat kilpailua ja yhteistyötä sisältäviin toimijoiden välisiin suhteisiin ja verkostoihin.

kilpailua ja yhteistyötä sisältävänä vuorovaikutusprosessina, johon osallistuvat toimivaltaisten viranomaisten ja luottamushenkilöiden ohella lukuisia muita intressi- ja sidosryhmiä (kuva 4).



Kuva 4. Kunnallinen valmistelu- ja päätöksentekoprosessi pääpiirteissään (Jalonen 2006a, s. 44).

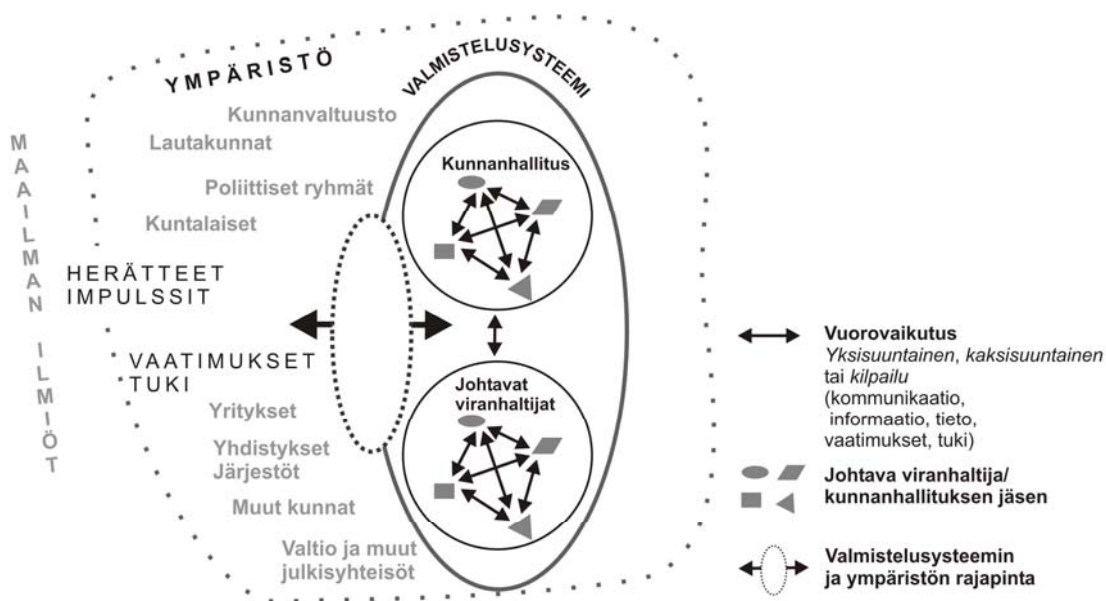
1.2.3 Viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen muodostama valmistelusteemi

Yleisen systeemiteorian (Bertalanffy 1971) mukaisesti kuntaorganisaatio voidaan määritellä sosiaalisesti systeemiksi, joka koostuu useista keskenään riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteissa olevista ala- tai osasysteemeistä.²⁶ Tyypillisimpiä lähestymistapoja lienee kuntaorganisaation jakaminen dualistista periaatetta noudattaen poliittiseen ja hallinnolliseen osasysteemiin. Tässä yhteydessä dualismilla tarkoitetaan työnjakoa, jossa luottamushenkilöt vastaavat kuntayhteisön poliittisesta ohjauksesta ja viranhaltijat päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta. Jaon toimivuudesta on esitetty näkemyksiä puolesta ja vastaan. Tässä tutkimuksessa katsotaan, että dualistinen lähestymistapa on riittämätön kuvaamaan kunnallisen päätöksenteon ja erityisesti valmistelutyön todellisuutta. Käytännössä asioiden valmistelu on moniulotteinen prosessi, johon

²⁶ Systeemiteorian soveltamista organisaatioihin ja erityisesti kuntaorganisaation kaltaisiin poliittis-hallinnollisiin järjestelmiin tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 5.

osallistuvat paitsi hallinnollisen myös poliittisen osajärjestelmän toimijat. Lisäksi valmisteluprosessi on altis hallinnollisten ja poliittisten osajärjestelmien ulkopuolelta tuleville vaikuttamisyrityksille.

Tämän tutkimuksen kohde, *johtavien viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen muodostama valmistelusysteemi* ympäristöineen, jäsennetään kuvan 5 avulla. Valmistelusysteemi koostuu yksilöistä (johtava viranhaltija tai kunnanhallituksen jäsen) ja yksilöiden muodostamista kollektiiveista (viranhaltijoiden johtoryhmä tai kunnanhallitus) sekä näiden kollektiivien sisäisistä ja niiden välisistä suhteista. Valmistelusysteemin määritelmää voidaan pitää yhdenmukaisena Stacey ja Griffinin (2005, ss. 1-5) näkemyksen kanssa, jonka mukaan olennaisia systeemeissä ovat alati käynnissäolevat, yhteistyöhön ja kilpailuun perustuvat vuorovaikutussuhteet.²⁷ Sisäisten suhteiden lisäksi valmistelusysteemi on vuorovaikutussuhteessa ympäristöönsä.



Kuva 5. Johtavien viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen muodostama valmistelusysteemi (Jalonen 2007b, s. 40).

Yksilön autonomisesta toiminnasta sekä yksilöiden välisistä riippuvuuksista johtuen valmistelusysteemeissä ilmenee toisinaan emergenttejä – ilmaantuvia tapahtumia. Systeemin sisäisten vuorovaikutussuhteiden johdosta valmistelun lopputulosta on vaikea ennakoida.

²⁷ Stacey ja Griffin käyttävät (2005) ilmaisua ”complex responsive processes of relating between people”.

Sisäisen vuorovaikutuksen lisäksi valmistelusysteemin ennakoimattomuutta lisää systeemin ja sen ympäristön välinen vuorovaikutus.

Tutkimuksen rajaamista johtaviin viranhaltijoihin ja kunnanhallitukseen voidaan pitää jossain määrin keinotekoisena. Tämä johtuu ennen kaikkea sosiaalisen systeemin luonteesta. Toisin kuin biologiset systeemit, sosiaalisen vuorovaikutuksen systeemit ovat diffuuseja (Anttiroiko 1993, s. 21). Sosiaalisen systeemin rajoja voidaan verrata Starbuckia (1976, s. 1071) mukaillen pilviin tai magneettikenttiin, tosin sillä erotuksella, että sosiaalisen systeemin rajat ovat näitäkin rajoja epäselvempiä. Sosiaalisen systeemin saattaminen tutkimuksen kohteeksi edellyttää siksi valintoja sen suhteen, mitä sijoitetaan systeemin 'sisäpuolelle' ja mikä ymmärretään systeemin 'ulkopuoliseksi'. Eastonin²⁸ mukaan olennaista rajaamisessa on, että systeemin sisäpuolelle luokitelluilla ilmiöillä on keskinäissuhteisuutta ja koherenssia (Anttiroiko 1993, s. 21). Valmistelusysteemin rajaamisella johtaviin viranhaltijoihin ja kunnanhallitukseen ei väheksytä kuntalaisten tai muiden toimielinten, kuten kunnanvaltuuston²⁹ tai lautakuntien³⁰ roolia. Perinteisestä systeemiajattelusta poiketen kuntalaisten, erilaisten intressiryhmien sekä lautakuntien ja valtuuston vaatimuksia tai tukea ei kuitenkaan pidetä ainoastaan valmisteluprosessin syötteinä (input), vaan ennemminkin valmistelun dynamiikkaa lisäävinä *jännitteinä* tai *herätteinä* (triggers), joita valmistelusysteemi tulkitsee lähtökohtaisesti omasta viitekehystänsä käsin. Näin ymmärrettyinä valmistelusysteemiä voidaan pitää *kompleksisena* ja *autopoieettisena systeeminä*,³¹ joka kerää tietoa, havainnoi ja tulkitsee ympäristön herätteitä aikaisemman kokemuksensa perusteella (vrt. Maula 2006, ss. 48-49). Valmistelusysteemi on tietysti mielessä suljettu (closed) suhteessa ympäristöönsä. Sulkeutuneisuus konkretisoituu systeemin *identiteettinä*, jonka perusteella systeemi ylläpitää sisäistä rakennettaan ja erottuu ympäristöstään, sekä siinä, että systeemi on myös

²⁸ Easton, D. (1965) *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs.

²⁹ Kuntalaki korostaa valtuuston roolia niin kansalaisten poliittisena edustustona kuin kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävänä toimielimenä (Majoinen 2001, s. 23). Kuntalain mukaan valtuuston toimivalta on laaja: se vastaa "kunnan toiminnasta ja taloudesta", pitää huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan sekä hyväksyy kunnalle talousarvion sekä talousarvioissa ja -suunnitelmassa kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet". Edellä mainitusta huolimatta Majoinen kuitenkin kyseenalaistaa kunnanvaltuuston mahdollisuudet ottaa vastuuta kunnan strategisesta johtamisesta.

³⁰ Vaikka lautakunnat ovat merkittävässä asemassa rutiininomaisten asioiden valmistelussa, ne rajataan tässä tutkimuksessa valmistelusysteemin ympäristöön. Valintaa perustellaan tutkimuksen kohdentumisella strategista ulottuvuutta sisältäviin asioihin, joiden käsittelyssä lautakuntien roolia voidaan pitää vähäisempänä. Näin siitäkin huolimatta, että esimerkiksi Harisalo & Aarrevaara (2007, ss. 71-72) ovat arvioineet lautakuntarakenteen uudistamisen merkinneen lautakuntien strategisen aseman vahvistumista ja kunnallispoliittisen painoarvon lisääntymistä.

³¹ Autopoiesis on johdettu Kreikan kielen sanoista 'auto', joka tarkoittaa 'itseä' sekä 'poiesis'/'poein', joka merkitsee 'luomista'. Autopoiesis-teorian perustajina pidetään Humberto Maturanaa ja Francisco Varelaa. Kts. autopoiesis-teorian soveltamisesta yritysorganisaatioihin Maula (1999, 2006).

riippuvainen aiemmin hankkimastaan tiedosta (Maula 2006, s. 49). Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä hallintokoneiston ja viranhaltijoiden identiteetti rakentuu pitkälti viranhaltijoiden pätevyuden varaan (Stenvall 2000, s. 13). Samalla pyrkimys tasapuoliseen ja huolelliseen asioiden valmisteluun tekee viranhaltijoista jossain määrin immuuneja ympäristöstä nouseville vaatimuksille.³²

Kuten kuvasta 5 ilmenee, valmistelusysteemi on vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. Samaan aikaan kun systeemi on suljettu, se on myös avoin siten, että se on vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa ja koordinoi toimintaansa sen kanssa (Maula 2006, ss. 48-49). Usein tämä tarkoittaa sitä, että valmistelussa ollaan tekemisissä ristiriitaisesta informaatiosta ja erilaisista intresseistä kumpuavien konfliktien kanssa. Ryynästä (2006, s. 83) mukaillen kyse on vaihtoehtojen puntaroinnista, ristiriitaisten argumenttien esittämisestä ja valintojen tekemisestä ”tässä ajassa ja paikassa, kuitenkin ottaen huomioon tulevien sukupolvien oikeus luoda oma maailmansa”. Sen sijaan, että ristiriitaiseen informaatioon suhtauduttaisiin valmistelua häiritsevänä tekijänä, tutkimuksessa katsotaan, että ’konfliktit’³³ lisäävät valmistelun vuorovaikutusta ja mahdollistavat agendalla olevien asioiden monipuolisen tarkastelun. Siksi tutkimuksessa kiinnitetään huomiota myös valmistelusysteemin ja ympäristön rajapinnassa tapahtuvaan vuorovaikutukseen. Implisiittisenä oletuksena on, että kompleksisen systeemin toimintaa voidaan ymmärtää parhaiten systeemin toimijoiden sekä systeemin ja sen ympäristön välisiä vuorovaikutussuhteita analysoimalla.³⁴

³² Tämä näkyy esimerkiksi valtion harjoittaman informaatio-ohjauksen heikkona vaikuttavuutena. Stenvallin & Syväjärven (2006, ss. 17 ja 50) mukaan informaatio-ohjauksella on ollut verraten vähän vaikutusta kunnan hallinnolliseen ja poliittiseen johtoon, mikä johtuu heidän mukaansa siitä, että ohjauksen kohteena olevalla kunnalla on aina vapausasteita. Toisin sanoen kunta voi olla tekemättä mitään ohjauksen seurauksena tai toisaalta kunta voi päätyä eri ratkaisuun kuin mitä valtio toivoo.

³³ Esimerkiksi Klemelän (2005) mukaan konsensusta ei pidä ymmärtää kunnallishallinnon vuorovaikutuksen ideaaliksi. Kunnallishallinnossa konflikti on olennainen osa toiminnan ja päätöksenteon luonnetta. (Juha Klemelän haastattelu, Polemiikki 2005/1.) Valtionvarainministeriön budjettipäällikkö Hannu Mäkinen on samoilla linjoilla syyttäessään valtion tulo- ja menoarvion valmistelua liian sopuisaksi. Tämä estää Mäkisen mukaan radikaaleja päätöksiä ja poikkihallinnollista päätöksentekoa. Mäkinen toteaa, että riitely helpottaisi päätöksentekoa ja edistäisi rahan suuntaamista sitä tarvitseviin kohteisiin. (Helsingin Sanomat, 26.7.2006.)

³⁴ Tarkastelun ulottamista systeemin ja sen ympäristön vuorovaikutukseen voidaan pitää kompleksisuusajattelun peruslähtökohtien mukaisena (esim. Anderson et al. 2005, s. 674).

1.3 Tutkimusongelmien määrittely

Meneillään olevaa teknologista, taloudellista, poliittista ja kulttuurista murrosta on luonnehdittu *tietoyhteiskunnaksi*.³⁵ Esimerkiksi Anttiroiko et al. (2003, s. 109) näkevät, että kyse on kehityksestä, jossa informaation ja tiedon ”kehityslogiikka määrittää ratkaisevasti aineellisten ja henkisten voimavarojen käyttöä ja kohdentumista, ja jonka... ..hallinnan ydintoiminnot rakentuvat tietointensiivisinä ja verkostomaisina sosiaalisen toiminnan prosesseina”. Tietoyhteiskuntaa on pidetty luonnollisena jatkona jälkiteolliselle yhteiskunnalle,³⁶ jossa palvelusektorin kasvua seuraa informaatiosektorin kasvu. Tässä tutkimuksessa tietoyhteiskunta ymmärretään synonyymiksi ja eräänlaiseksi kattokäsitteeksi organisaatioiden toimintaympäristössä tapahtuville muutoksille, joita luonnehtivat *informaation moniselitteisyys ja epävarmuus*. Keskeistä muutokselle on tiedon ymmärtäminen tärkeimmäksi tuotannon resurssiksi ja organisaation vallan lähteeksi. Yksilön näkökulmasta kehitys on merkinnyt muun muassa sitä, että yhä useampien työtehtäviin liittyy aiempaa enemmän erilaisia eksplisiittisiä ja implisiittisiä tietoprosesseja (Kolehmainen 2004, s. 35). Eräiden arvioiden mukaan rutiiniluonteiset tehtävät ovat korvautumassa symbolianalyttisillä tehtävillä, joilla tarkoitetaan yleisesti työtehtäviä, joissa tunnistetaan ja ratkaistaan ongelmia informaatiota käsittelemällä (Koski 1998, s. 141³⁷).

Aarnion (2003, s. 5) mukaan tietoyhteiskuntakehitys yhdistettynä talouden globalisaatioon³⁸ näkyy yhteiskunnallisten kysymysten ja ongelmien

³⁵ Karvosen (2000, s. 81) mukaan elämme samalla kertaa sekä tieto- että informaatioyhteiskunnassa. Käsitteiden välistä vivahde-eroa on tyypillisesti kuvattu siten, että *tietoyhteiskunta* korostaa tiedon ja osaamisen (knowledge) merkitystä yksilöiden, organisaatioiden ja kansakuntien tuottavuudelle ja kilpailukyvyille, kun taas käsite *informaatioyhteiskunta* viittaa enemmän informaation siirron ja prosessoinnin teknologiaan (information and communication technology).

³⁶ Kts. jälkiteollisen yhteiskunnan piirteistä esim. Bell, D. (1973) *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting* sekä Webster, F. (1995) *Theories of the Information Society*.

³⁷ Alun perin Reich, R. B. (1995) *Rajaton maailma. Yritysten ja kansallisvaltioiden uudet pelisäännöt*. Helsinki: Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA, julkaisu nro 154 (alkuperäisteos vuodelta 1991 *The Work of Nations*).

³⁸ Väyrysen (1999, ss. 41-46) mukaan globalisaation käsite viittaa rajoja ylittävien sosiaalisten suhteiden tiivistymiseen ja laajentumiseen. Anttiroiko et al. (2003, s. 91) ymmärtävät globalisaation prosessiksi, ”jossa yhtäältä yksittäisten toimijoiden ja alueyhteisöjen valtion rajoja ylittävät yhteydet ja keskinäisriippuvuus lisääntyvät ja jossa toisaalta alkaa muodostua jonkinlainen uusi maailmanjärjestys.” Tämän tutkimuksen näkökulmasta olennaista on juuri *globalisaation aikaansaama yleinen keskinäisriippuvuuden lisääntyminen*. Kuntakentän näkökulmasta yhtenä keskeisimmistä muutoksista voidaan pitää tavara- ja palvelutuotannon työpaikkojen uudelleensijoittumista maan sisällä sekä siirtymistä halvemman tuotannon maihin. Seurauksena on muun muassa kuntien ja alueiden erilaistumista ja eriarvoistumista (esim. Kirvelä 2006, ss. 3-4). Lisäksi on arvioitu, että kunnan poliittisen päätöksenteon areena kaventuu ja päätöksiä tehdään entistä enemmän talouden näkökulmasta. Tämä edellyttää kunnilta varautumista erilaisiin ja yllättäviinkin muutoksiin.

monimutkaistumisena, mikä on omiaan lisäämään asiantuntijuuden merkitystä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Toimintaympäristössä tapahtuvat yllättävät muutokset sekä ongelmien monimutkaisuus ja nivoutuminen ongelmaryypäisiksi suosivat nopeaa ja asiantuntijuuteen perustuvaa päätöksentekoa. Tämän voidaan arvioida tapahtuvan ainakin osittain demokraattisten toimintamallien kustannuksella.

Käsillä olevan tutkimuksen näkökulmasta edellä mainitulla kehityksellä on kolme tärkeää seurausta. *Ensinnäkin* asiantuntijuuden korostumisen voidaan katsoa *lisäävän kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön merkitystä*. Tällöin olennaiseksi kysymykseksi nousee, miten tehokkaasti valmistelussa onnistutaan hyödyntämään olemassaolevia tietovarantoja sekä kuinka joustavasti valmistelussa kyetään soveltamaan entistä verkostomaisempia toimintatapoja uusien ja innovatiivisten ideoiden tuottamiseksi. Kysymys on paitsi siitä, että toimijoilla on riittävästi formaalista tietoa päätöksenteon tueksi myös siitä, että monitulkintaisissa tilanteissa valmistelussa rakennetaan tulkintakehikkoa, joka edistää relevantin ja merkityksellisen tiedon erottamista epäolennaisesta informaatiosta. Sen lisäksi, että valmisteluprosessissa tuotetaan lisää informaatiota, tavoitteena tulee olla sellaisen tietopohjan aikaansaaminen, jonka avulla päätöksentekijät voivat luoda tulevaisuuteen suuntautuvia toimintalinjoja (Möttönen 1997, s. 143). Tehokkuuden ja luovuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota myös valmistelun demokraattisuutta koskeviin näkökohtiin. Muutoin vaarana on, että viranhaltijat vastaavat tosiasioihin perustuvan operatiivisen ja hallinnollisen päätöksenteon ohella yhä useammin myös strategista ulottuvuutta ja arvovalintoja sisältävistä politiikkapäätöksistä (Simon 1982, ss. 94-96³⁹). Sinisalmen (1999, s. 213) mukaan vaara ei ole liioiteltu, sillä ”asiantuntijapohjainen, taloudellisia näkökohtia painottava ja suorituskykyinen hallinto monien tahojen tukemana jatkaa voimistumistaan”. Tämä puolestaan vahvistaa hallinnossa piilevää taipumusta irtautua poliittisesta ohjauksesta ja kontrollista.

Toiseksi kunnallishallinnon ja -politiikan asiantuntijuutta ja sitä kautta valmistelutyön merkitystä korostava tendenssi kasvattaa myös aihetta koskevan *tutkimuksen tarvetta ja merkitystä*. Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyöhön kohdistuvalla tutkimuksella on siten Eskolan ja Suorannan (1998, s. 220) tarkoittamaa yleistä ja käytännöllistä merkitystä, sillä tutkimus kohdistuu aiemmissä tutkimuksissa laiminlyötyyn ilmiöön. Tutkimuksen käytännöllinen merkitys ilmenee pyrkimyksenä edistää tavoiteltavana pidettäviä (valmistelun tehokkuus ja luovuus) asioita ja samanaikaisesti vähentää haitallisia (valmistelun demokratiavaje) seuraamuksia (vrt. Kvale 1996, s. 237).

Kolmanneksi, kun globalisaatio nähdään keskinäisriippuvuuden lisääntymisenä, on luontevaa, että myös tutkimuksessa hyödynnetään käsitteistöä, jonka avulla voidaan

³⁹ Simon (1982, s. 94) käyttää ilmaisuja ”lainsäätävä” ja ”hallintomies”.

ymmärtää ilmiöiden ja tapahtumien välisiä yhteyksiä. Mainzerin (2004) mukaan *kompleksisuusteoria*⁴⁰ muodostaa varteenotettavan lähestymistavan, jonka avulla voidaan lisätä tieteellistä ymmärrystä ilmiöiden keskinäisriippuvuuden luonteesta. Tässä tutkimuksessa kompleksisuusteoriaa hyödynnetään kunnallishallintoa koskevien haasteiden jäsentämisessä ja uudenlaisten toimintamallien hahmottamisessa.

Edellä esitettyihin havaintoihin perustuen *tutkimuksen tavoitteena on selvittää vuorovaikutuksen dynamiikan merkitystä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuudelle ja luovuudelle*. Tarkasteltaessa viranhaltijoiden (hallinnon aspekti) ja luottamushenkilöiden (poliittinen aspekti) välistä vuorovaikutusta kompleksisessa toimintaympäristössä tutkimuksen keskeisiksi tutkimusongelmiksi nousevat:

1. Mitä 'asian valmistelulla' tarkoitetaan ja mitkä ovat valmistelun tavoitteet kunnallisessa päätöksenteossa?

2. Voidaanko systeemiteorioista polveutuvan kompleksisuusajattelun käsitteiden avulla rakentaa viitekehys, joka lisää ymmärrystä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuudesta ja luovuudesta sekä niiden välisestä suhteesta?

3. Millainen ko. viitekehys voisi olla ja mitkä olisivat sen osat ja niiden väliset suhteet?

'Asian valmistelu' -käsitteen analyysiä voidaan pitää tarpeellisena ja tutkimuksen arvoisena ainakin kahdesta syystä. Ensinnäkin kunnallishallintoa käsittelevässä kirjallisuudessa ja lainsäädännössä kyseisen käsitteen ala ei ole ollut selvä, vaan sitä on käytetty eri yhteyksissä eri tavoin. Yhtäältä asian valmistelu on ymmärretty kunnallisen päätöksenteon vaiheeksi, joka alkaa asian vireilletulosta ja päättyy päätösesityksen muotoiluun. Toisaalta asian valmistelu on nähty kunnallisen päätöksenteon tosiasiallisena vallankäytön muotona. Käsitteeseen liitettyjen ristiriitaisten merkityksenantojen voidaan arvella näkyvän myös käytännön kunnallishallinnossa. Toiseksi huolellinen käsiteanalyysi luo pohjan tutkimuksen empiiriselle osalle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että empiirisen tapaustutkimuksen haastatteluteemat pohjautuvat käsiteanalyysin tuloksiin. Tutkimuksessa suoritettavan käsiteanalyysin tavoitteena ei siten ole testattavien hypoteesien tuottaminen vaan 'asian valmistelu' -käsitteellä ilmaistavan ilmiön haltuunotto ja operationalisointi sekä sen selvittäminen, millä edellytyksillä valmistelutyön tehokkuutta ja luovuutta voidaan

⁴⁰ Kysymykseen siitä, täyttääkö kompleksisuusteoria varsinaisen teorian kriteerit on otettu kantaa puolesta ja vastaan. Mikäli teorialla tarkoitetaan yhtenäistä tietojen ja käsitteiden järjestelmää, joka sisältää yleisessä ja tiivistetyssä muodossa yleisiä tosiasioita sisältäviä lakeja tai periaatteita, ja jossa teorian kaikki väitteet tiivistetään joukoksi aksiomia, joista puolestaan voidaan johtaa loogisesti kaikki muut ko. teorian väitteet (esim. Järvinen & Järvinen 2004, s. 17) *kompleksisuusteoriaa ei voitane pitää puhtaana teoriana*. Toisaalta esimerkiksi Mitleton-Kellyn (2004, s. 3) on esittänyt, että kompleksisuus ei ole pelkästään joukko työkaluja tai vertauskuva vaan ennemminkin tapa ajatella ja ymmärtää maailman ilmiöitä. Mitleton-Kellyä mukaillen kompleksisuutta voidaan pitää kattokäsitteenä, joka sisältää lukuisia tutkimussuuntauksia ja koulukuntia. Kts. hyvä ja pelkistetty kuvaus kompleksisuusajattelun historiasta ja uudenlaisen systeemiparadigman kehittämisestä Stähle (2004).

tarkastella sekä informaation ja tiedon hallinnan että viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen kommunikaation näkökulmista.

Toisessa ja kolmannessa tutkimusongelmassa pureudutaan valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden problematiikkaan kompleksisuusteorioista johdettujen käsitteiden avulla. Rakennettavassa viitekehyksessä ei ole kyse mallin testaamisesta tai verifiointista (vrt. esim. March & Smith 1995, Tolvanen 1998) perinteisessä positivismin hengessä vaan ennemminkin kompleksisuusajatteluun pohjautuvasta jäsentelystä ja argumentoinnista. Viitekehyksen rakentaminen perustuu Yinin (2003, ss. 116-118) *mallin ja empiiristen havaintojen yhteensovittamisen* -menetelmään (pattern matching), jossa tosielämässä tapahtuvia ilmiöitä pyritään selittämään ja ymmärtämään yhden tai useamman teoreettisen mallin avulla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tutkimuksen teoreettisessa osassa muodostetaan kohdeilmiötä koskeva tulkintakehys relevanttien kompleksisuuskäsitteiden ja -teorioiden sekä muiden teoreettisten lähtökohtien perusteella. Empiirisessä osassa viitekehyksen oikeellisuutta arvioidaan case-aineistojen perusteella. Tavoitteena on muodostaa jäsenetty kokonaiskäsitely asioiden valmistelun keskeisistä ongelmista ja mahdollisuuksista, jotka tässä tutkimuksessa nähdään liittyvän tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamiseen nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

Valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden välistä suhdetta havainnollistetaan suuntaantavasti oheisen nelikentän avulla (kuva 6).⁴¹ Nelikentän ensimmäistä lohkoa kuvaa vähäinen luovuus ja vähäinen tehokkuus valmistelutyössä. Sen taustalla voi olla esimerkiksi kapeakatseisuus ja yleinen näköalattomuus, jossa valmistelusysteemin työskentelyä luonnehtivat tiedon panttaaminen, itsekkyyys, oman aseman varmistaminen sekä toisten toiminnan vähättely. Niiden takia valmisteluprosessiin kuuluvat sisäiset ja ulkoiset jännitteet ja herätteet voivat kärjistyä konflikteiksi, minkä seurauksena valmistelusysteemi voi ajautua umpikujaan.⁴² Nelikentän toista lohkoa kuvaa vähäinen luovuus ja runsas tehokkuus. Siinä valmistelutyötä voidaan luonnehtia konsensushakuisiksi. Valmistelusysteemin konsensushakuisuus ilmenee esimerkiksi siinä, että toimijat ovat valmiita suostumaan tavoitteisiin ja valintoihin niitä erityisemmin

⁴¹ Tehokkuuden ja luovuuden yhteydessä käytettävät määritelmät 'vähän' tai 'paljon' ovat suuntaantavia. Tutkimustehtävän mukaisesti tehokkuuden tai luovuuden kvantifiointi rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden problematiikkaa käsitellään tarkemmin luvuissa 1.4.2; 3.5; 3.6 ja 3.8. Nelikenttää hyödynnetään myöhemmän luvussa 10 esitetyissä johtopäätöksissä.

⁴² Brunsson (1985, ss. 96-97) määrittelee *umpikujan* (social deadlock) organisatoriseksi pattitilanteeksi, joka ei ole kenenkään edun mukaista, mutta josta ei ole helppoa tietä ulos. Sen lisäksi, että umpikujaan ajautuneella organisaatiolla on vaikeuksia toteuttaa tarpeellisia muutosprosesseja, umpikuja lamaannuttaa organisaation toimintakykyä laajemminkin. Ansoff (1981, ss. 228-229) käyttää vastaavasta tilanteesta ilmaisu *sosiaalinen hitaus* (inertia), jolla hän viittaa systeemissä olevaan vastarintaan, joka voi johtua järjestelmän hitaudesta, voimakkaiden ryhmien ja yksilöiden käyttäytymispreferensseistä sekä maineen ja vallan menettämisen pelosta.

kyseenalaistamatta. Samalla konsensushakuisuus luo perustan valmistelutyön tehokkuudelle: asiat valmistellaan nopeasti ja päämäärätietoisesti. Tämän valmistelujärjestelmän heikkoutena voidaan kuitenkin pitää sitä, että valmistelussa ei ole tilaa luoville ideoille ja asioiden 'toisin näkemiselle'. Seurauksena on tehokas, mutta konservatiivisiin⁴³ vaihtoehtoihin ja ryhmäajatteluun taipuvainen valmistelujärjestelmä. Näin valmisteluprosessin jännitteet ja herätteet jäävät piileviksi ja niitä ei pystytä hyödyntämään rakentavalla tavalla. Kolmas lohko esittää valmisteluprosessia, jossa on paljon luovuutta mutta vähän tehokkuutta. Siinä on tilaa uusien ideoiden tuottamiselle ja herätteille, mutta ongelmaksi muodostuu päätösten aikaansaaminen ja ideoiden toteuttaminen. Tämä voi johtua esimerkiksi päätös- ja toteutusvaiheessa ilmenevästä muutosvastarinnasta. Seurauksena on ideointikykyinen, mutta jäykkä ja hidas valmistelujärjestelmä. Nelikentän neljäs lohko kuvaa valmistelujärjestelmiä, jossa uusien ja luovien ideoiden tuottaminen yhdistyy niiden tehokkaaseen toimeenpanoon. Jännitteet ja herätteet toimivat muutoksen ajureina varmistaen samalla valmistelujärjestelmän uudistumiskyvyn. Seurauksena on valmistelujärjestelmä, jolla on kykyä havaita mahdollisuuksia ja uhkia realistisesti ja oikea-aikaisesti sekä kykyä hyödyntää olemassaolevia resursseja tehokkaasti.⁴⁴



Kuva 6. Jännitteet ja herätteet suhteessa valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen.

Toisen ja kolmannen tutkimusongelman taustaoletuksena on, että toimijoiden välisiin kompleksisiin vuorovaikutussuhteisiin liittyvän dynamiikan johdosta verraten pieniltäkin

⁴³ Doz ja Kosonen (2006) pitävät *piilevää konservatismia* (hidden conservatism) yhtenä organisaation strategista huomiokykyä (strategic acuity) rajoittavana tekijänä.

⁴⁴ Dozin ja Kososen (2006) tulkintakehyksessä tehokasta ja luovaa valmistelujärjestelmää kutsuttaisiin *strategisesti ketteräksi* (strategic agility).

vaikuttavat asiat valmistelutyössä voivat saada aikaan merkittäviä seurauksia. Sen sijaan, että kompleksisuus rinnastettaisiin maailman ilmiöiden monimutkaisuuteen, kompleksisuus nähdään tässä tutkimuksessa olennaiseksi ja luonnolliseksi osaksi viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen muodostamaa valmistelusysteemiä. Kysymys on sekä valmistelusysteemin sisäisistä suhteista että valmistelusysteemin ja ympäristön välisestä vuorovaikutuksesta. Kompleksisuuden ymmärtäminen nähdään valmistelusysteemin mahdollisuutena selvittää toimintaympäristön muutoksessa. Tutkimusongelmien taustalta voidaan löytää Seth Lloydin hypoteesi, jonka mukaan kompleksisen systeemin toimintaa voidaan ymmärtää parhaiten tarkastelemalla kuinka se käsittelee informaatiota (Koivuaho & Laihonon 2005, s. 41). Valmisteluprosessin muodollisten toimijoiden lisäksi toisessa ja kolmannessa tutkimusongelmassa kiinnitetään huomiota valmistelun epäviralliseen ulottuvuuteen. Näkökulmasta riippuen valmistelun epävirallista puolta voidaan pitää joko valmistelun laatua ja tietopohjaa edistävänä tai päätöksenteon legitimizeerivänä heikentävänä tekijänä.

Tutkimusongelmien muotoilua voidaan pitää tyypillisenä sosiaalitieteelliselle lähestymistavalle (esim. Valdés 2003, s. 8), jossa korostetaan sitä, että tutkimuksen keinoin voidaan parhaimmillaan tunnistaa jonkin ilmiön esiintymiseen vaikuttavia *välttämättömiä* (necessary) tekijöitä. Sen sijaan tutkimuksessa ei pyritä osoittamaan *riittäviä* (sufficient) ehtoja kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuudelle ja luovuudelle. Tutkimuksessa konstruoitavan viitekehyksen empiirinen testaaminen erilaisissa kuntaympäristöissä jätetään jatkotutkimuksen tehtäväksi.

Asetettujen tutkimusongelmien ratkaisemiseksi tutkimuksessa suoritetaan laajahko käsiteanalyysi (luku 4) sekä empiirinen tapaustutkimus (luvut 7-9), jossa tarkastellaan kompleksisuusteorioiden pohjalta muodostetun tulkintakehyksen oikeellisuutta kahdessa case-kunnassa.

1.4 Tutkimuksen rajaukset

1.4.1 Strategisten asioiden valmistelun dynamiikka

Kunnallinen päätöksenteko sisältää sekä yksinkertaisia ja nopeasti valmisteltavia asioita että asioita, jotka edellyttävät useita käsittelykertoja eri toimielimissä ja vuorovaikutusta kuntaorganisaation ja erilaisten sidosryhmien välillä. Tästä seuraa myös se, että erilaiset asiat vaativat erilaisia lähestymistapoja ja valmistelumalleja. Valmisteltavien asioiden

luonnetta voidaan tarkastella esimerkiksi ulottuvuudella operatiivinen – strateginen.⁴⁵ Operatiivisessa valmistelussa painotetaan valmistelun teknistä taitamista ja suhteellisen yksinkertaisten ongelmien ratkaisemista ja ratkaisuvaihtoehtojen esittämistä, kun taas strategisessa asioiden valmistelussa pyritään kunnan toimintaedellytysten turvaamiseen.

Tässä tutkimuksessa ei pyritä lisäämään ymmärrystä yksittäisten substanssialueiden (kaavoitus, koulutoimi, sosiaali- ja elinkeinopolitiikka tmv.) valmistelun erityisproblematiikasta. Sen sijaan tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu *strategista ulottuvuutta sisältävien asioiden valmistelun dynamiikkaan*. Valintaa perustellaan ennen kaikkea kuntien toimintaympäristön muutoksilla. Tutkimuksessa katsotaan, että strategista ajatteluaan kehittämällä kunta voi olennaisesti parantaa suorituskykyään ja vaikuttaa muun muassa seudulliseen asemaansa (Houni et al. 2002, ss. 8-9). Ohmaeta (1983, s. 240) mukaillen kyse on kunnan vahvuustekijöiden maksimoimisesta toimintaympäristössä vaikuttavia tekijöitä vastaan.

Käytännössä vahvuustekijöiden maksimointi konkretisoituu kunnan *strategiassa* ja *talouden suunnittelussa*. Strategian avulla kunta valmistautuu entistä vaikeammin ennustettavissa olevaan tulevaisuuteen (Kotonen & Tilli 2003, s. 191) ja ohjaa päätöksentekijöiden ajatuksia siihen, mikä on oleellista kunnan tavoitteiden ja olemassaolon tarkoituksen kannalta (Sotarauta 1996, s. 208). Ainakin teoriassa strategian tulisi ohjata kunnan taloudellisia ja inhimillisiä resursseja muuttuvan toimintaympäristön vaatimusten mukaisiksi (vrt. esim. Ring 1988, s. 70). Toisaalta kuntastrategioiden merkitystä on vähätelty viittaamalla taloudellisten resurssien puutteeseen ja taloudelliseen epävarmuuteen, mikä puolestaan on johtanut tilanteisiin, joissa kunnan 'strateginen' suunnittelu koostuu tosiasiaa vain investointien tärkeysjärjestykseen laittamisesta tai henkilöstökysymyksistä päättämisestä (Kotonen & Tilli 2003, s. 190)⁴⁶. Sotarauta (1996, ss. 217-218) puolestaan muistuttaa, että strategia on kuntayhteisössä moniulotteinen käsite. Kuntastrategia koostuu ainakin palvelustrategiasta (esim. mitä ja miten palveluita järjestetään), hallintostrategiasta (esim. suunnitteluun, johtamiseen, päätöksentekoon ja seurantaan sekä henkilöstöön liittyvät kysymykset), aluestrategiasta (esim. aineellinen ja aineeton toimintaympäristö) sekä ympäristöstrategiasta (esim. maankäyttö, kaavoitus ja rakentaminen sekä ympäristönsuojelu). Strategian ohella talousarviota ja

⁴⁵ Perustuu Ansoffin (1965, s. 18) luokitteluun, jossa organisaation päätökset jaetaan operatiivisiin (operative), hallinnollisiin (administrative) ja strategisiin (strategic). Ansoff, I. (1965) *Corporate Strategy*. Harmondsworth.

⁴⁶ Erityisesti pienissä kunnissa strateginen suunnittelu koetaan vaikeaksi asiaksi (esim. Houni et al. 2002, s. 9). Kts. lisää kunnan strategisen suunnittelun haasteista esim. Haveri (1994), Sotarauta (1996), Majoinen (2001) ja Rannisto (2005).

taloussuunnitelmaa⁴⁷ voidaan pitää keskeisinä kunnan toiminnan ohjausvälineenä ja kokonaistalouden suunnitelmana (Harjula & Prättälä 2004, s. 483). Niissä hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Kotosen ja Tillin (2003, s. 189) mukaan olennaista on, että talousarvio onnistutaan kytkemään kunnan pitkän aikavälin suunnitteluun ja kunnan strategiseen ajatteluun. Ilman strategista suunnittelua vaarana on, että kunnassa keskitytään vain päiväkohtaisiin asioihin, jolloin kunnan todelliset mahdollisuudet jäävät hyödyntämättä (Kotonen & Tili 2003, s. 191).

Siinä missä strategia ymmärretään perustelluksi kokonaisnäkemykseksi kunnan tulevaisuudesta, talousarvio voidaan nähdä strategian käytännöllisenä ilmentymänä, jossa konkretisoidaan kunnan lähitulevaisuuden tavoitteet. Näkemys on yhdenmukainen muun muassa Suomen Kuntaliiton (2000, s. 11) suosituksen kanssa, jonka mukaan talousarvion ja taloussuunnitelman valmisteluprosessin lähtökohtana pitäisi olla valtuuston hyväksymä strategiasuunnitelma. Yhteistä kuntastrategian ja talousarvion valmistelulle kuitenkin on, että molemmissa prosesseissa on kysymys monisyisistä ja toisiinsa limittyvistä asioista ja ongelmista. Strategian ja talousarvion valmistelu voivat synnyttää konflikteja eri intressipiirien välille. Konfliktien ohella strategian ja talousarvion suunnittelua vaikeuttaa epätietoisuus kunnan resursseista. Valtionosuuksista ja verotuloennusteista riippuu, missä määrin strategioissa määriteltyjä asioita voidaan viedä talousarvioon (Kotonen & Tili 2003, s. 196). Meklinin (1999, s. 9) mukaan kuntien taloudenhoito on siirtynyt inkrementaaliseen budjetoitajatteluksi kohti uudenlaista kehitysvaihetta, mikä näkyy toimintatapana, jossa menoja lisätään vuosittain entisten päälle. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että kunnan ”talous on ollut kunnossa” silloin, kun se on ollut tasapainossa eli kun tulot ovat riittäneet menojen maksamiseen. Ajattelutapa ei ole vaatinut tulojen ja menojen taustatekijöiden syvällistä pohdintaa. Tulevaisuudessa näin ei enää voida menetellä. Meklinin (1999) mukaan yhä enemmän tulisi kiinnittää huomiota menojen lisäyksestä voimavarojen leikkaukseen, uudelleenkohdentamiseen ja tulokellisuuden parantamiseen. Tämän tutkimuksen näkökulmasta kysymys on siitä, että monimutkaisemmaksi käyvässä taloussuunnittelussa kuntien tulisi kyetä lisäämään taloussuunnittelun strategista ulottuvuutta.

Tutkimuksen kohteena olevien asioiden valmistelun problematiikkaa jäsennetään *ilkeän ongelman* (wicked problem) käsitteellä, jolla viitataan ongelmiin, joihin liittyy ristiriitaisia tulkintoja, useita erilaisia ja keskenään kilpailevia selitysmalleja sekä yksittäisten

⁴⁷ Taloussuunnitelma hyväksytään vähintään kolmeksi vuodeksi. Taloussuunnitelman ensimmäistä vuotta kutsutaan talousarvioksi. Toimintasuunnitelman ja talousarvion sitovuus poikkeavat toisistaan. Talousarvio on sitovuudeltaan oikeudellinen ja esimerkiksi talousarvion määrärahan ylittäminen saattaa johtaa päätöksen kumoamiseen tai toimenpiteisiin virkavastuun toteuttamiseksi. Toimintasuunnitelman sitovuutta voidaan luonnehtia toiminnalliseksi tai poliittiseksi. Toimielimellä ja viranhaltijalla on velvollisuus toimia suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ja velvollisuus selvittää kunnanvaltuustolle, jos suunnittelutavoitteista on poikettu. (Harjula & Prättälä 2004, ss. 77-80.)

ongelmien kytkeytymistä osaksi laajempaa kokonaisuutta (Sotarauta 1996, ss. 118-120, Rittel & Webber 1973).⁴⁸ Ilkeitä ongelmia voidaan luonnehtia myös seuraavasti: 1) ongelman määrittely ja ratkaisu kietoutuvat yhteen, 2) ratkaisun hyvyttä ei voi arvioida objektiivisesti, vaan ratkaisut ovat hyviä tai huonoja ainoastaan suhteessa toisiinsa, 3) ongelmalle ei ole loppua, vaan ongelman ratkaisu vaatii jatkuvaa valppautta, 4) riippuen siitä minkä selityksen ongelmalle valitsee, ratkaisu voi saada erilaisia muotoja ja 5) jokainen ongelma voidaan nähdä toisen ongelman oireena (Sotarauta 1996, s. 119⁴⁹). Se, millaiset ongelmat mielletään ilkeiksi, vaihtelee luonnollisesti kunnittain. Muuttovoittokunnissa ongelmat johtuvat useimmiten palveluiden kysynnän ja tarjonnan epäsuhdasta, kun taas taantuvissa kunnissa ongelmat juontuvat muun muassa väestön ikärakenteen vinoutumisesta ja yleisestä resurssien niukkuudesta.

Hyvänä esimerkkinä ilkeästä ongelmasta voidaan pitää tutkimuksen toisessa kohdekunnassa, Loimaalla, syksyllä 2006 käynnistettyä suunnittelutyötä asuinalueen rakentamiseksi Pinomäen kaupunginosaan. Suunnitelmat kirvoittivat kaupunkilaisten keskuudessa voimakkaita kannanottoja puolesta ja vastaan. Hanketta puoltavat korostivat, että kyse on kaupungin strategian toteuttamisesta ja vetovoimaisuuden kehittämistä. Rakentamista vastustavat näkivät hankkeen arvokkaan virkistysalueen tarvelemisenä. Lisäksi arveltiin, että uudisrakentaminen alentaisi alueella jo olevien kiinteistöjen arvoa. Lopulta Pinomäki nivoutui osaksi isompaa ongelmakimppua, jolle ei ollut löydettävissä yhtä oikeaa syytä saati ratkaisumallia. Siinä missä toiset näkivät rakentamisen mahdollisuutena luoda jotakin uutta, toiset kokivat jo kaavaluonnoksen saavutettujen etujen loukkaamisena. Paradoksaalista kyllä, kaupungin strategiakaan ei tarjonnut tilanteeseen yksiselitteistä vastausta. Rakentamista kannattavat lukivat strategian kohtaa, jossa todettiin, että ”Loimaalla tulisi olla kilpailukykyinen valikoima monipuolisia asumisen mahdollisuuksia”. Vastaavasti hankkeeseen kriittisesti suhtautuvat muistuttivat, että kaupungin strategiassa vetovoimaisuutta kehitetään nimenomaan ”monipuolisilla harrastus- ja virkistysmahdollisuuksilla”.

Samantyyppinen tilanne kehkeytyi myös keväällä 2007, kun Loimaan kaupungissa ryhdyttiin suunnittelemaan kaavamuutosta, joka mahdollistaisi liikekeskuksen rakentamisen ns. Saikunkallion alueelle.⁵⁰ Tässä tapauksessa ongelman ilkeys perustui jyrkkiin mielipide-eroihin siitä, miten yhteensovitetaan liike-elämän tarpeet Saikunkallion läheisyydessä olevan Keskuskoulun tarpeisiin. Kaavamuutoksen puolestapuhujat arvioivat,

⁴⁸ Ilkeitä ongelmia tarkastellaan lähemmin luvussa 6.4.

⁴⁹ Alun perin Mason & Mitroff (1981, ss. 10-12).

⁵⁰ Ajankohtaa on tosin vaikea tarkasti määrittellä, sillä eräiden näkemysten mukaan Saikunkallion kaavamuutos on ollut enemmän tai vähemmän vireillä ainakin 1980-luvulta saakka.

että välittömien työpaikkojen ja verotulojen lisäksi liikekeskuksella on myönteisiä kerrannaisvaikutuksia paikkakunnan elinkeinoelämään, kun taas hankkeen vastustajat korostivat, että liikekeskuksen rakentaminen vaarantaa muun muassa koulumatkojen ja liikuntapaikkojen turvallisuuden. Yhdenlaisen kuvan ongelman ilkeydestä saa esimerkiksi tarkastelemalla Loimaan Lehdessä (29.5.2007) julkaistuja kolmea mielipidekirjoitusta, joista yhdessä arvioidaan, että liikekeskus vaikuttaisi myönteisesti kaupungin tulevaisuuteen ja elinvoimaisuuteen, kun taas toisessa kysytään poleemiseen sävyyn; miksi 200 autoa liikekeskuksen parkkipaikalla on tulevaisuuden kannalta parempi asia kuin 200 lapsen vireä leikkipaikka. Kolmannessa kirjoituksessa kaavamuutos kytketään Keskuskoulun peruskorjauksen tarpeeseen ja esitetään, että koko koulu pitäisi siirtää parempaan paikkaan.⁵¹ Tässäkin tapauksessa ongelman määrittely ja ratkaisuvaihtoehdot kietoutuvat toisiinsa.

Ilkeille ongelmille tyypilliseen tapaan sekä Pinomäen että Saikunkallion tapauksissa vastakkaiset intressit ja arvoihin pohjautuvat käsitykset johtivat mielipiteiden voimakkaaseen polarisoitumiseen. Kymmenien Loimaan Lehdessä julkaistujen kirjoitusten ohella molempien asioiden tiimoilta järjestettiin myös kaavamuutoksia vastustavat nimenkeruukampanjat. Pinomäen kaavamuutokseen kerättiin noin 1100 nimeä. Saikunkallion kaavamuutosta vastusti peräti 2500 adressin allekirjoittanutta. Molempia lukuja voidaan pitää 13 000 asukkaan kaupungissa merkittävänä kannanottoina.

'Ongelma' määritellään tässä tutkimuksessa ristiriidaksi todellisen ja toivotun tilanteen välillä.⁵² Verraten yksinkertaisten ongelmien ja tehtävien sijaan tutkimuksessa korostetaan vaikeasti jäsenyviin ongelmien tunnistamisen ja muotoilun merkitystä. Näistä lähtökohdista *valmistelu nähdään kompleksisena ongelmanratkaisuprosessina* – erilaisten keinojen ja menetelmien yhdistelmänä, jonka avulla tavoitteeseen pyritään. Rajauksesta seuraa muun muassa se, että tutkimuksessa ei pureuduta esimerkiksi talousarvion teknisluonteisiin, vaikkakin hankaliin, kysymyksiin.⁵³ Sen sijaan tavoitteena on ymmärryksen lisääminen valmistelun tieto- ja kommunikaatioprosesseista, kun agendalla

⁵¹ Kirjoitusten painoarvoa lisää se, että niiden laatijat ovat nykyisiä tai entisiä Loimaan kaupungin luottamushenkilöitä.

⁵² Tässä tutkimuksessa ristiriita todellisen ja toivotun välillä tarkoittaa kahta asiaa. Kysymys voi olla siitä, että todellinen tilanne on *nyt* eri kuin sen pitäisi olla *nyt* sekä toiseksi siitä, että todellinen tilanne *nyt* on eri kuin sen pitäisi olla *tulevaisuudessa*. Erimielisyyttä siitä, pitäisikö Pinomäkeen kaavoittaa omakotitontteja vai ei, voidaan pitää esimerkkinä ensimmäisen kaltaisesta ristiriitatilanteesta. Vastaavasti kunnan laatimaa suunnitelmaa vaikkapa vanhuspalveluiden järjestämisestä tulevaisuudessa voidaan pitää esimerkkinä tilanteesta, joka voidaan ratkaista ilman, että kyseessä on ristiriitaa sanan tavanomaisessa merkityksessä. Tutkimuksessa katsotaan kuitenkin, että myös erilaiset kehittämissuunnitelmat edellyttävät niukkojen resurssien priorisointia, mikä on omiaan aiheuttamaan ristiriitoja eri toimijoiden välille.

⁵³ Kts. lisää kuntien talousohjauksen ongelmista ja haasteista esim. Meklin (1999) ja Kotonen (2001).

on ilkeitä ongelmia ja kunnan olemassaolon näkökulmasta olennaisia ja strategisesti tärkeitä asioita.

1.4.2 Tehokkuus, luovuus ja demokratia kunnallishallinnossa

Kunnallishallinnon arvoperustaksi on perinteisesti mielletty *demokratian* ja *tehokkuuden*⁵⁴ yhteensovittaminen. Muun muassa Heuru (2000, s. 51) puhuu kunnallishallinnon kaksiarvoisuudesta. Demokraattisella arvolla Heuru viittaa kansanvallan ohella vapautteen ja kansallisen yhtenäisyyden stimulointiin, kun taas tehokkuusarvon hän liittää taloudelliseen ja sosiaaliseen kehittämiseen ja kehittymiseen (Heuru 2000, s. 51). Heurun (2000, s. 54) mukaan tehokkuuden ja demokratian välillä on kuitenkin perustavanlaatuinen ristiriita, sillä tehokkuusvaatimus kohdistuu toiminnan tulokseen, kun taas demokratiavaatimus toimintaan sinänsä sekä ratkaisun yleiseen hyväksyttävyyteen.⁵⁵ Lienee todennäköistä, että esimerkiksi kunnallisen palvelutoiminnan uudenlainen organisointi (esim. ylikunnallinen palvelutuotanto) heijastuu hallinnon läpinäkyvyyden vähenemisenä ja läheisyysperiaatteen heikkenemisenä (esim. Kuntademokratian vihreä kirja 2005, s. 7). Sen sijaan, että tämä mielletäisiin kunnallista demokratiaa uhkaavaksi tekijäksi, uudenlaiset palvelutuotannon muodot nähdään tässä tutkimuksessa kuntien vastauksena muuttuneisiin olosuhteisiin. Kysymys on kunnallisen päätöksentekokoneiston kyvystä rakentaa innovatiivisia toimintamalleja, joiden avulla voidaan varmistaa kunnallisen palvelutuotannon taloudellisuus ja tehokkuus.

Luovuus ja *innovatiivisuus*⁵⁶ ymmärretään tässä tutkimuksessa valmistelusysteemin kyvyksi sovittautua toimintaympäristönsä vaatimuksiin sekä valmistelusysteemin mahdollisuuksiksi vaikuttaa ympäristönsä kehitykseen. Valmistelusysteemin ja toimintaympäristön suhdetta voidaan jäsentää esimerkiksi tarkastelemalla kuntien strategisia vapausasteita.⁵⁷ Ohmaeta (1983) mukaillen Sotarauta (1996, ss. 34-35) jakaa kuntien strategiset vapausasteet muodollisiin ja todellisiin. Kunnan muodollisilla strategisilla vapausasteilla tarkoitetaan suhteellisen pysyviä tekijöitä, kuten kunnan ja valtion välisiä suhteita, lainsäädäntöä ja hallinnollisia käytäntöjä. Todelliset strategiset vapausasteet muodostuvat puolestaan

⁵⁴ Tutkimuksen kohteena olevaa *hallinnon tehokkuutta* tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 3.5.

⁵⁵ Esimerkkinä tehokkuuden ja demokratian välisestä ristiriidasta voidaan mainita syksyllä 2006 virinnyt kiista Helsingin oikeudesta liittää osia Sipoosta omaan alueeseensa. Tehokkuuden näkökulmasta alueesiirtoa voidaan pitää perusteltuna elinvoimaisen metropolialueen aikaansaamiseksi, kun taas demokratian kannalta katsottuna kysymys on kunnan itsehallinnosta ja sipoolaisten oikeudesta päättää omista asioistaan.

⁵⁶ Luovuutta ja innovatiivisuutta tarkastellaan lähemmin luvussa 3.6.

⁵⁷ Ohmaen (1983, s. 59) mukaan strategiset vapausasteet liittyvät siihen vapauden määrään, joka toimijalla on strategisten toimenpiteiden suorittamiseen.

muodollisten vapausasteiden lisäksi kuntayhteisön materiaalisista ja henkisistä resursseista. Kunnan todellisten strategisten vapausasteiden hyödyntäminen tai niiden laajentamisen voidaan arvioida riippuvan ratkaisevalla tavalla kuntayhteisön päätöksenteon prosesseista ja kuntayhteisön tavoista nähdä ja ymmärtää kehitystä ja siihen vaikuttavia voimia. Ohmaen (1983) käsitteistöä hyödyntäen luovuus ja innovatiivisuus nähdään siten valmistelusysteemin keinoina sekä toimia vapausasteiden sisällä että laajentaa niitä. Luovuus ja innovatiivisuus konkretisoituvat valmistelusysteemin kykyä tuottaa uusia ja yllättäviä ideoita.

Myös *demokratian* käsitettä voidaan pitää monimerkityksisenä ja vaikeasti jäsenyvä. Demokratiaan sisällytetään monia ihanteina pidettyjä periaatteita kuten yleistä kansalaisvapautta, oikeusvaltion periaatteita sekä kansalaisten yhdenvertaista kohtelua. Dahlin (1989) mukaan erityisesti tasa-arvoa (strong principle of equality) voidaan pitää yhtenä demokratian keskeisimmistä kriteereistä. Edustuksellisella demokratiolla viitataan puolestaan järjestelmään, jossa ylimmät vallankäyttäjät valitaan yleisillä vaaleilla, kun taas suoralla demokratiolla tarkoitetaan kansalaisten välitöntä osallistumista päätöksentekoon sen ulkopuolella kansalaisvaikuttamisen keinoin. Rossin (1951) mukaan yleisistä periaatteista huolimatta demokratian toteuttamistapa ja toteutumistapa vaihtelevat demokraattisiksi määritellyissä järjestelmissä. Siksi Rossin mukaan onkin perustellumpaa puhua demokratian eri vahvuusasteista kuin yksittäisen järjestelmän demokraattisuudesta tai epädemokraattisuudesta. Rossin ajoista maailma on kuitenkin muuttunut ja siksi myös demokratian haasteita pitää tarkastella uudessa valossa. Farrellin (2003, ss. 1-2) mukaan kyse on perinteisen demokratian legitimitetistä, kun agendalla on asioita ja ongelmia, jotka eivät noudata perinteisiä alue- tai toimijaperusteisia rajoja. Globalisaatio, verkostoituminen sekä tieto- ja viestintäteknologian kehittyminen ovat lisänneet riippuvuutta siinä määrin, että esimerkiksi talousongelmat ovat yksittäisten kansantalouksien sijaan vähintään alueellisia ongelmia. Kompleksisuusajattelun kielellä ilmaistuna demokratiat ovat täynnä emergenttejä, esiin sukeltavia ilmiöitä, joiden ymmärtäminen edellyttää eritasoisten (esim. globaali, kansallinen, alueellinen, paikallinen) ja erityyppisten (esim. tiedeyhteisö, käytännön toimijat, poliittiset luottamuselimet, maallikot) toimijoiden välistä *vuorovaikutusta*. Farrellille (2003, ss. 7-8) kompleksisuusajattelun merkitys on siinä, että se huomioi laajuusongelman⁵⁸ (scale problem) perinteisiä demokratiateorioita paremmin. Vuorovaikutuksen Farrell (2003, s. 7) määrittelee iteratiiviseksi prosessiksi, jonka tulee olla luonteeltaan enemmän dialogia kuin informointia, sillä vain siten voidaan saavuttaa samanaikaisesti sekä legitimejä päätöksiä että eettisesti kestäviä ratkaisuja. Viime kädessä kysymys on epistemologisen pluralismin hyväksymisestä (Healy 2003) sekä sen tunnustamisesta, että valtaa käytetään ja päätöksiin

⁵⁸ Laajuusongelma voidaan ymmärtää tässä yhteydessä esimerkiksi 'globaalin' ja 'paikallisen' tai 'teknisen asiantuntijuuden' ja 'poliittisesti hyväksyttävän' väliseksi ristiriidaksi.

pyritään vaikuttamaan myös ”virallisen koneiston” ulkopuolella (Farrel 2004, s. 472⁵⁹). Borg (1990, ss. 30-31) on samoilla linjoilla muistuttaessaan, että demokratia ei ole vain määrällistä, suuriin joukkoihin ja niiden osallistumiseen perustuvaa toimintaa. Borg ennakoii, että yhteiskunnan monimutkaistumisen ja tietovaltaistumisen myötä ”määrän ja joukkojen politiikasta ollaan siirtymässä valintojen ja laadun politiikkaan.” Kuntatasolla tämä voi merkitä Borgin mukaan johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolin kasvua.

Perustellusti voidaan olettaa, että kolmen ulottuvuuden – tehokkuuden, luovuuden ja demokratian – yhdistäminen on vaativa haaste käytännön kunnallishallinnolle. Demokratian näkökulmasta valmistelun ja päätöksenteon tulisi olla julkista, kun taas tehokkuuden näkökulmasta on usein perusteltua, että valmistelu tapahtuu pienessä piirissä ja julkisuudelta piilossa.⁶⁰ Kiistämättä käsitteisiin liittyvää ilmeistä ristiriitaisuutta tutkimuksessa katsotaan, että päätöksillä ei ole itseisarvoa vaan ne ovat välineitä toiminnan aikaansaamiseksi (vrt. Brunsson 1985, s. 18). Päätöksiä tehdään joko asiointilan muuttamiseksi tai ennallaan säilyttämiseksi. Siksi myös päätöksenteon tehokkuutta tulee tarkastella laajempina ilmiönä kuin vain asian ratkaisemisena ja päätöksen muotoilemisena. Tehokkain ja luovin päätöksentekoapparaatti on perin voimaton, ellei se saa aikaiseksi myös päätösten mukaista toimintaa.⁶¹ Tässä tutkimuksessa arvioidaan, että *kunnallishallinnossa päätöksenteon ja toiminnan suhde kiteytyy juuri tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamiseen muodollista päätöksentekoa edeltävässä valmistelutyössä*. Tietotarpeiden tyydyttämisen lisäksi valmistelulla nähdään olevan olennainen rooli päätöksenteon yleisen hyväksyttävyyden lisäämisessä, sillä hyvin valmistellut päätökset lisäävät niihin sitoutumista. Hyvänä esimerkkinä valmistelun vaikutuksista päätösten hyväksyttävyyteen voidaan pitää 2000-luvun alussa käynnistettyä kaavoitusprosessia, jonka tavoitteena oli rakentaa asuntoja 14 000 asukkaalle Kuopion eteläpuolisille Kallaveden

⁵⁹ Farrel (2004, s. 472) käyttää ilmaisua ’fugitive power’.

⁶⁰ Julkisuuden ja valmistelutyön ongelmallista suhdetta voidaan jäsentää esimerkiksi tarkastelemalla kesällä 2007 käytyä keskustelua valtioneuvoston valmistelutyön julkisuudesta. Keskustelun pontmina toimi pääministeri Vanhasen kesäkuussa 2006 radiossa esittämä mielipide, jossa hän totesi, että ”hallituksen kannattaa valmistella julkistettavat asiansa mahdollisimman pitkälle omalta puoleltaan ja vasta sitten käydä niiden faktojen ja esitysten pohjalta julkista keskustelua”. Esimerkiksi Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa (22.6.2007) Vanhasen ’valmistele ja vaikene’ -linjaa pidettiin outona muun muassa siksi, että ”politiikka on julkinen prosessi, ja julkisuuden lisääntyminen on keino pitää kansalaisia kiinnostuneina politiikasta”. Lisäksi pääkirjoituksessa korostettiin viranhaltijoiden sananvapautta ja todettiin, että ”julkisuus on terveen kansanvallan elinehto”. Julkisuus määriteltiin pääkirjoituksessa ”hinnaksi, joka vallankäyttäjän tulee vallastaan maksaa”.

⁶¹ Vaikka esimerkiksi Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöksentekoa ei voitane pitää jäsenten erilaisista intresseistä johtuen erityisen tehokkaana, heijastaa se hyvin Brunssonin (1985) tarkoittamaa päätöksenteon ja toiminnan välistä dilemmaa. Sortumatta jälkiviisauteen voidaan todeta, että vain murto-osa YK:n turvallisuusneuvoston n. 1700 päätöslauselmasta (syyskuuhun 2006 mennessä) on johtanut käytännössä päätöslauselmissa mainittuihin toimenpiteisiin.

rannoille. Vastoin yleistä käsitystä kaavamuutosten aiheuttamista valituskierteistä Kuopion hanke ei ole poikanut yhtään valitusta elokuuhun 2006 mennessä. Kaavoituksesta vastanneen arkkitehdin mukaan tilannetta selittää se, että asukkailla on ollut mahdollisuus keskustella huolistaan ja toivomuksistaan kaavoittajan kanssa kahden kesken. Perusteellisen ja asianomaisten tarpeita kunnioittavan valmisteluprosessin johdosta kaavaluonnos meni läpi keskusteluitta. Asia oli jo valmiiksi 'purtu'.⁶²

⁶² Helsingin Sanomat, 20.8.2006.

2. Tutkimuksen luonne ja tutkimusteoreettiset perusoletukset

Tutkimuksen taustalla on (1) *käytännöllinen* (manageriaalinen), (2) *empiiristä tutkimusta* sekä (3) *teoreettista tutkimusta koskeva tiedonvaje*. Vaikka tutkimuksen kohdeilmiötä on sivuttu esimerkiksi viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisiä valtasuhteita tarkastelevissa tutkimuksissa, kokonaisvaltaisen ja valmistelun problematiikkaan pureutuvan tieteellisen tutkimuksen puute on ilmeinen. Tämä voi heijastua myös kunnallishallinnon käytäntöön muun muassa epätietoisuutena sekä monenlaisina odotuksina ja käsityksinä siitä, millaista on hyvä asioiden valmistelu yhä monimutkaisemmaksi käyvässä maailmassa. Teoreettinen tiedonvaje liittyy siihen tosiseikkaan, että asioiden valmistelu on ymmärretty käytännönläheisesti – ja tämän tutkimuksen näkökulmasta osittain virheellisesti – itsenäiseksi vaiheeksi kunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Tästä johtuen ei ole myöskään olemassa teoreettisesti perusteltua ja pätevää selitystä sille, millaisten tieto- ja kommunikaatioprosessien kautta valmistelutyössä muokataan päätösesityksiä.

Näitä tiedonvajeita pyritään poistamaan tekemällä tapaustutkimus siitä, miten Loimaan kaupungin ja Alastaron kunnan keskeisillä paikoilla olevat henkilöt kokevat kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön. Kuten jo aiemmin todettiin, tutkimuksessa ei selvitetä talousarvion tai strategian valmistelua sinänsä, vaan strategista ulottuvuutta omaavien asioiden (‘ilkeiden ongelmien’) valmistelutyöhön liittyviä tieto- ja kommunikaatioprosesseja. Näin ollen on myös selvää, että kahdesta kunnasta kerätty aineisto ei anna mahdollisuutta tehdä koko suomalaista kuntajärjestelmää koskevia johtopäätöksiä valmistelun ongelmakohdista ja niiden ratkaisumalleista. Tutkimuksessa voidaan kuitenkin nostaa esille valmistelun kannalta olennaisia asioita ja tulkita niitä kompleksisuusteorioiden viitekehityksessä. Samalla tutkimus antaa muille kunnille mahdollisuuden suhteuttaa omia lähestymistapoja tutkimuksen case-kuntien kokemuksiin.

Valmistelun ja päätöksenteon ilmeinen monimutkaistuminen heijastuu myös tutkimuksen teoriaperustaan. Tutkimus on lähtökohdiltaan moni- ja poikkitieteellinen, ja se liikkuu useamman tutkimustradition alueella. Monitieteellisyydellä viitataan yleisesti tutkimukseen, jossa hyödynnetään useamman eri tutkimusalan menetelmiä, käsitteitä ja teorioita. Poikkitieteellisyydellä puolestaan tarkoitetaan tieteenalojen yhdistämistä ja holistista viitekehystä, jonka avulla voidaan laajentaa tieteenaloittain muodostuneita ja ajoittain kapeiksi jääviä maailmankuvia. Käytännössä tutkimuksen moni- ja poikkitieteellisyys ilmenee siinä, että tutkimuksessa ei tyydytä pelkästään täydentämään, vaan myös kyseenalaistamaan perinteisen kunnallistieteellisen tutkimuksen muodostamaa

kuvaa kunnallisen päätöksenteon problematiikasta.⁶³ Konkreettisimmillaan tutkimuksen monitieteellisyys näkyy tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä, jossa hyödynnetään erilaisia informaatio- ja kommunikaatioteorioita sekä erityisesti systeemiteoriasta polveutuvaa kompleksisuusajattelua. Tutkimuksella on selkeitä liittymäkohtia *tietojohtamisen*⁶⁴ tutkimusperinteeseen. Myös tutkimusongelmiensa puolesta tutkimus liittyy ensisijaisesti tietojohtamisen alaan, sillä kuntayhteisöjen menestymisen ymmärretään riippuvan yhä enemmän siitä, kuinka tehokkaasti ja luovasti ne kykenevät hyödyntämään sisäisiä ja ulkoisia tietovarantojaan sovittautuessaan toimintaympäristön muutoksiin (esim. Anttiroiko 2000, ss. 29-30). Vaikka tiedosta ja sen merkityksestä erilaisten organisaatioiden menestymiselle on esitetty lukuisia ja osittain ristiriitaisiakin näkemyksiä, tässä tutkimuksessa tieto ja tiedon johtaminen nähdään potentiaalina, jonka avulla kuntaorganisaatiot tehostavat toimintaansa sekä tuottavat uusia ja vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. Sen lisäksi, että kuntaorganisaatioiden menestyminen riippuu niiden sisäisestä tehokkuudesta ja olemassaolevan tietämyksen hyödyntämisestä, kyse on myös siitä, miten kunnat mukautuvat toimintaympäristön muutoksiin ja kehittävät uusia arvonlähteitä ja toimintamalleja. Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tematisointi ja tulkinta edellä mainituista näkökulmista valottaa kyseistä ilmiötä uudella tavalla, mikä voi parhaimmillaan myös edistää uusien toimintamallien kehittämistä käytännön tasolla.

Todettakoon vielä, että politiikan tutkimukselle tyypillinen asetelma, jossa päätöksenteon problematiikkaa arvioidaan enemmistöpäätöksille nojaavan demokratian⁶⁵ näkökulmasta, on riittämättömän käsillä olevan tutkimustehtävän kannalta. Näin ainakin, jos demokratia määritellään järjestelmäksi, jossa enemmistö päättää ja vähemmistö sopeutuu tai kun demokratialla viitataan väljemmin poliittisen orgaanin tapaan ratkaista kiistaa aiheuttavia kysymyksiä. Edellä mainitun lähestymistavan ongelmana on se, että siinä korostetaan *valintaa erilaisten vaihtoehtojen välillä*, kun taas tämän tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu juuri *vaihtoehtoja tuottavaan, muodollista päätöksentekoa edeltävään valmisteluprosessiin*.

⁶³ Toisaalta tutkimuksessa on myös kunnallistutkimuksen piirteitä, sillä tarkoituksena on puuttua paikallisen itsehallinnon peruskysymyksiin ennakkoluulottomalla otteella (Mennola 2003, s. 33). Samoin kohdeilmionsä perusteella tutkimusta voidaan luonnehtia kunnallistieteelliseksi. Esimerkiksi Möttösen (1997, s. 23) mukaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta voidaan pitää keskeisenä kunnallistieteellisenä tutkimusalueena. Kts. lisää kunnallistutkimuksen luonteesta esim. Anttiroiko (1992a ja 1992b).

⁶⁴ Tietojohtamista pidetään lähtökohdiltaan korostuneen monitieteellisenä tutkimusalana (Huotari & Savolainen 2003, s. 17).

⁶⁵ Yleisesti ottaen enemmistöpäätöksiin perustuvaa demokratiaa pidetään politiikan tutkimuksessa paitsi tehokkaana myös oikeudenmukaisena järjestelmänä (esim. Waldron 1999). Toisaalta esim. Tocqueville oli vain varauksellisesti enemmistöperiaatteelle nojaavan demokratiakäsityksen kannalla, sillä hän pelkäsi, että enemmistö voisi käyttää yleisen mielipiteen valtaa myös väärin. Pahimmillaan demokraattinen yhteiskunta voi Tocquevillen mukaan johtaa tilanteeseen, jossa *enemmistö rajoittaa ajattelua*. Tocqueville (2006) *Demokratia Amerikassa*. Alkuperäinen teos *De la démocratie en Amérique* (Vol 1) on vuodelta 1835.

2.1 Tutkimuksen tieteenfilosofiset taustaoletukset

Tieteenfilosofisilla taustaoletuksilla viitataan niihin perususkomuksiin, jotka määrittävät käsitystä tiedon olemuksesta (ontologia) ja luonteesta (epistemologia) sekä ohjaavat tutkijoita erilaisten menetelmäarsenaalien pariin (metodologia). Tieteenfilosofiset suuntaukset jaetaan perinteisesti kahteen pääluokkaan. *Positivistisessa* tiedekäsityksessä maailma ja sen ilmiöt nähdään objektiivisina ja ihmisistä riippumattomina, jolloin tieteellisen tutkimuksen tehtävänä pidetään tosiasioiden välillä vallitsevien kausaalisuhteiden selvittämistä. Positivistisen tutkimuksen tulee olla arvovapaata ja tulosten perustua hypoteettis-deduktiiviseen päättelyyn. Positivistisessa tutkimuksessa pyritään selittämään ja ennustamaan sosiaalisessa todellisuudessa tapahtuvia ilmiöitä. *Sosiaalisessa konstruktionismissa* suhtaudutaan kriittisesti ihmismielestä ja kielestä riippumattomaan todellisuuteen. Sosiaalisen konstruktionismin ontologinen perusta on relativismissa ja nominalismissa, joiden mukaan todellisuus saa muotonsa subjektiivisten havaintojen ja havainnoijan todellisuuteen liittämien merkitysten kautta. Konstruktionismissa tieto ja sosiaalinen toiminta kuuluvat yhteen, mikä samalla tarkoittaa myös sitä, että tieteellisessä tutkimuksessa on kyse aina tulkinnasta. (Easterby-Smith & Thorpe 2002, ss. 28-31.)

Kärjistäen voidaan esittää, että positivistinen tiedekäsitys hallitsee luonnontieteellistä tutkimusta, jossa pyritään ymmärtämään ja selittämään luontoa ja sen ilmiöitä. Tavoitteena on erilaisten ilmiöiden taustalla vaikuttavien luonnonlakien tai riippuvuussuhteiden selvittäminen. Vastaavasti sosiaalisen konstruktionismin mukainen tiedekäsitys ohjaa ihmis- ja sosiaalitieteiden tutkimusta, joissa ollaan kiinnostuneita muun muassa yhteisöjen sosiaalisista käytännöistä ja ihmisten erilaisiin ilmiöihin liittämisestä tulkinnoista ja merkityksistä.

Selkeydestään huolimatta luonnon- ja ihmistieteiden kytkeminen erilaisiin tiedekäsityksiin nostaa esille myös uusia ongelmia. On esimerkiksi esitetty, että ollakseen tieteellisiä ihmistieteiden on täytettävä samat tieteellisyyden kriteerit kuin luonnontieteidenkin. Toisaalta myös positivistisen tutkimuksen kykyä selittää luonnonilmiöitä on kyseenalaistettu ja väitetty, että mikä tahansa teoria tai selitysmalli, joka yrittää kuvailla ja selittää todellisuuden ilmiöitä, on vääjäämättä vain redusoitu kuva tästä todellisuudesta. Muun muassa fyysikko Sir James Jeans (1981) on esittänyt, että luonnontieteissäkin kysymys on todellisuudesta tehtävistä havainnoista (observations), ei todellisuudesta itsessään (Neumann 1996, s. 410). Havainnoinnin subjektiivisuutta on korostanut myös Luhmann (2004, ss. 60-61), jonka mukaan havainnoija ei voi koskaan täydellisesti kontrolloida havaintojensa kohdetta. Havainnointi edellyttää valintaa, jolla redusoidaan todellisuuden monimutkaisuutta. Sen sijaan, että luonnontieteet ja ihmistieteet asetettaisiin jyrkästi vastakkain, jossa ensimmäinen nähtäisiin johdonmukaisena hypoteesien

testaamisena ja ilmiöiden kausaalisuhteita paljastavana lähestymistapana ja jälkimmäinen tutkijan subjektiivista tulkintaa korostavana ja hermeneuttisena prosessina, käsillä olevassa tutkimuksessa katsotaan, että erilaiset tutkimuskohteet ja -ilmiöt edellyttävät erilaisia ontologioita, epistemologioita ja metodologioita olettamuksia ja valintoja.

2.2 Kompleksisuusajattelun teoreettinen asemointi

Geyerin (2003, s. 238) mukaan valistuksenajalla muotoutui maailmankuva, joka rakentui lineaariselle aikakäsitykselle, oletukselle ihmisten rationaalisuudesta sekä fyysikan laeille ja luonnonjärjestykselle. Viimeistään 1900-luvun puolivälissä alkoi kuitenkin näyttää ilmeiseltä, että perinteinen newtonilainen maailmankuva⁶⁶ ei riittänyt selittämään luonnonilmiöitä. Esimerkiksi Lorenz (1963) kiinnitti huomiota systeemien kaotisuuden ja ennakoimattomaan käyttäytymiseen. Prigogine (1967) puolestaan osoitti, että tietyissä olosuhteissa systeemeillä on kykyä itseorganisoitua ilman ulkoa tulevaa ohjausta tai kontrollia. Myös Maturana ja Varela (1972) korostivat ympäristön sijaan systeemin sisäsyntyistä kykyä muuttua ja uusiutua. Siinä missä Prigogine tarkasteli systeemien itseorganisoitumista kaaoksen pohjalta (order out of chaos), Maturanan ja Varelan autopoiesis-teoria keskittyy systeemien asteittaiseen ja vähittäiseen muuttumiseen. Sittemmin uuden systeemiparadigman mukaista lähestymistapaa on sovellettu sosioekonomisten systeemien tarkasteluun. Esimerkiksi Checklandin (1985) pehmeä systeemimetodologia (soft systems methodology), Sengen (1990) oppiva organisaatio (learning organization) ja Luhmannin (1995) itseensä viittaavat systeemit (self-referential systems) perustuvat paljolti juuri systeemien monimutkaisuuteen ja sisäsyntyiseen kykyyn muuttua (Stähle 2004, ss. 224-225).

Tietyistä yhteisistä piirteistä huolimatta kompleksisuusajattelua ei voida pitää yhtenäisenä teoriakehyksenä vaan kyse on ennemminkin useista erilaisista teorioista, joihin sisältyy yhtenäisiä tapoja ajatella ja jäsentää maailman ilmiöitä.⁶⁷ Kompleksisuusteorioiden korostuneen moni- ja poikkitieteellisen lähestymistapa, jonka avulla on pyritty ymmärtämään muun muassa luonnon ekosysteemien käyttäytymistä, kansantalouksien

⁶⁶ Newtonilaisella maailmankuvalla viitataan verraten yleisesti näkemykseen, jossa maailma ymmärretään säännönmukaisuuksia noudattavaksi sekä oman sisäisen rakenteensa ja luonnon kausaalisuhteiden ohjaamaksi koneeksi. Kts. lisää esim. Ackoff, R. (1997) *From Mechanistic to Social System Thinking*. Aulan (1999, ss. 34-35, alun perin Percival 1989) mukaan Newtonin liikelait (laws of motion) ovat deterministisiä, sillä niiden mukaan tulevaisuus määräytyy tarkasti menneisyydestä ja alkuehdoista. Cleggiin (2003) perustuen Venkula (2005, ss. 42-43) on tosin esittänyt, että Newtonin ajattelusta voidaan tunnistaa myös tiettyä samankaltaisuutta esimerkiksi Prigoginen epätasapainoa ja uutta järjestystä koskeviin havaintoihin.

⁶⁷ Esimerkiksi Murray (2003, s. 409) käyttää nimitystä ”uudet tieteet”. Kompleksisuusteorioiden lisäksi uusien tieteiden edustajina Murray mainitsee kaaos- ja katastrofiteorioiden.

kehittymistä, ihmisen biologiassa geenien ja solujen toimintaa, uusien teknologioiden leviämistä, terroristiverkostoja sekä innovaatioiden syntymistä ja organisatoristen muutosprosessien läpivientä.

Byrnen (2001) mukaan kompleksisuusajattelussa on pohjimmiltaan kyse ontologisesta siirtymästä, jolla on epistemologisia ja metodologisia seurauksia. Toisin kuin esimerkiksi Phelan (1999, s. 243), joka sijoittaa kompleksisuusteorian positivistiseen tutkimusperinteeseen,⁶⁸ tässä tutkimuksessa katsotaan, että kompleksisuusteorian tieteenfilosofiset juuret ovat *antipositivismissa*, sillä kompleksisuusajattelussa korostetaan yksinkertaistavien syy-seuraussuhteiden ja reduktionistisen maailmankatsomuksen, lineaarisen aikakäsityksen sekä asioiden hallittavuuden ja ennustettavuuden sijaan kokonaisvaltaista, holistista ajattelua, missä erilaisten ilmiöiden väliset riippuvuussuhteet nähdään luonnollisena ja olennaisena osana sosioekonomisten systeemien toimintaa (esim. Stacey & Griffin 2005, Morrison 2005, Mitleton-Kelly 2003). Holistisessa lähestymistavassa kokonaisuus ymmärretään suuremmaksi kuin osiensä summaksi, joka sisältää emergenttejä ominaisuuksia, joita ei esiinny sen osissa yksinään. Barabásia (2002, s. 14) mukaillen voidaan olettaa, että myös kunnallisen valmisteluprosessin ”tapahtumat ja ilmiöt ovat kytkeytyneenä suunnattomaan määrään muita kompleksisen universaalin palapelin osia, ovat niiden aiheuttamia ja niiden kanssa vuorovaikutuksessa”.

Sosiaalisten systeemien tutkimuksessa kompleksisuusajattelu on merkinnyt painopisteen siirtymistä tasapainosta epätasapainoon ja pysyvyydestä muutokseen (Stähle 2004, s. 227), jossa tasapainon sijaan kaaos,⁶⁹ tai tarkemmin kaaoksen reunalla oleminen (edge of chaos), nähdään systeemin kehittymisen ja muutoksen perusedellytyksenä. Kysymys on paradigman muutoksesta, jossa systeemin osien ominaispiirteiden sijaan korostetaan osien välisten vuorovaikutussuhteiden merkitystä.

⁶⁸ “...the theory (complexity theory) postulates that rules and equations can be discovered that are capable of explaining the observed complexity of the "real" world/universe. Furthermore, the theory maintains that these laws have the potential to predict and control the behavior of real-world systems. Thus, complexity would seem to be following a *positivist* research agenda.” (Phelan 1999, s. 243.)

⁶⁹ Tässä tutkimuksessa termiä ’kaaos’ käytetään kuvaamaan monimutkaisen järjestelmän monimutkaista käyttäytymistä. Kaaosteorian mukaan todellisuus tulee ymmärtää dynaamiseksi, monimuotoiseksi ja ennustamattomaksi. Systeemin kaaottisuudelle on ominaista, että systeemin lopputulosta ei voida ennustaa systeemin alkutilasta. Olennaista kaaoksessa on säännöllisyyden puuttuminen siinä mielessä kuin se ilmenee klassisessa luonnontieteessä: jaksoittaisina liikeratoina ja alkuehdoista riittävällä tarkkuudella ennustettavina lopputuloksina. (Aula 1999.) *Kaaos ja kompleksisuus eivät kuitenkaan tarkoita samaa asiaa*. Esimerkiksi Maula (2004, s. 261) (alun perin Mitleton-Kelly 1997) havainnollistaa eroja seuraavasti: ”kaoottinen systeemi muodostuu sellaisten sääntöjen ja säännönmukaisuuksien iteroinnista, jotka pysyvät vakioina. Kompleksinen systeemi sen sijaan kehittyy ja muuttaa vuorovaikutuksen sääntöjä. Kaaosteorian soveltaminen sosiaalisiin systeemeihin merkitsisi oletusta, että inhimillinen toiminta on pelkistettävissä pysyviin sääntöihin ja lakeihin, ja että se on näiden sääntöjen hallitsemista.”

2.3 Tutkimusstrategia ja tutkimusote

Tutkimusstrategialla viitataan siihen logiikkaan, joka kytkee kerätyn tiedon ja siitä tehdyt johtopäätökset alkuperäiseen tutkimusongelmaan. Kysymys on niistä implisiittisistä ja eksplisiittisistä taustaoletuksista, jotka ohjaavat tiedon keruuta ja analysointia. Tutkimusstrategiassa otetaan kantaa myös tutkimuksen käytännön järjestelyihin ja sen tulisi kattaa ainakin seuraavat kysymykset: mitä on tarkoitus tutkia eli mikä on tutkittava 'tapaus', mikä on relevanttia aineistoa sekä mitä ja miten aineistoa kerätään ja analysoidaan. Olennaista tutkimusstrategian suunnittelussa on teoreettisen viitekehyksen konstruointi. Sen lisäksi, että teoria edistää tutkimuksen tekemistä suuntaamalla huomiota relevantteihin asioihin, teorian avulla voidaan laatia ja arvioida empiirisiä väittämiä. Teoria auttaa myös havaintojen ymmärtämistä liittämällä ne laajempiin käsitteisiin. (Yin 2003.)

Tämän tutkimuksen tutkimusotetta voidaan luonnehtia *laadulliseksi* ja *ymmärtäväksi*, koska tavoitteena on lisätä ymmärrystä asioiden valmisteluprosessista kunnallisen päätöksenteon yhteydessä. Tutkimuksessa katsotaan, että kyselytutkimuksen keinoin ei saada esiin koko kuvaa valmistelun kaltaisesta laaja-alaisesta, monitulkintaisesta ja subjektiivisesta ilmiöstä. Vaikka kyselytutkimuksella voisi pyrkiä selvittämään esimerkiksi erilaisten kuntien käytäntöjä ja toimintaohjeita koskien asioiden valmistelua, ilmeisenä vaarana tällöin olisi tarttuminen valmistelun ulkoisiin muotoihin – ei sen todelliseen olemukseen. Voidaan nimittäin olettaa, että valmistelua koskevat toimintaohjeet eivät välity sellaisenaan käytännön valmistelutyöhön: asioiden valmistelu voi olla mallikelpoista ohjeista riippumatta – ja päinvastoin. Niin ikään kyselytutkimuksella voisi pyrkiä selvittämään viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden käsityksiä hyvästä valmistelutyöstä. Tällöin ongelmaksi muodostuisi tulkintojen subjektiivisuus. Tämä kävi selvästi ilmi jo tutkimuksen esiyymmärrysvaiheessa suoritetuissa keskusteluissa, joissa esimerkiksi valmistelun avoimuuden ja luottamuksellisuuden suhde osoittautui teemaksi, jossa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kokemukset ja näkemykset vaihtelivat suuresti. Lisäksi valmistelutyötä voidaan pitää ajallisesti ja sisällöllisesti vaikeasti jäsentyvänä prosessina, jonka ymmärtämiseksi on perusteltua turvautua laadullisen tutkimuksen menetelmiin.

Tämä tutkimus on yhdistelmä käsiteanalyttistä tarkastelua ja empiiristä tapaustutkimusta. *Käsitetutkimusta* tarvitaan kaikessa tutkimuksessa ja sitä voidaan pitää eräänä tutkimuksenteon paradigmana. Käsitetutkimus sijoitetaan teoreettis-käsitteelliseen tutkimustraditioon ja erityisesti käsite- ja tekstianalyttisiin menetelmiin, joissa on kyse merkitysten tulkinnasta eli siitä, mitä jollakin käsitteellä tarkoitetaan ja millaisia merkityksiä sille annetaan (Lämsä & Takala 2004). Käsitetutkimus perustuu ajattelun metodiin, jossa tavoitteena on analyysin ja synteesein luoda uusia käsitteitä (Neilimo & Näsi 1980). *Tapaustutkimus* puolestaan on mielekäs lähestymistapa, kun tutkittava ilmiö on moniulotteinen eikä aiempi tutkimus mahdollista testattavien hypoteesien asettamista (Yin

2003). Tapaustutkimus on empiirisesti suuntautunut tutkimusote, jonka avulla pyritään sosiaalisten ja usein kompleksisten ilmiöiden kokonaisvaltaiseen ymmärtämiseen. Tässä tutkimuksessa on myös piirteitä *päätöksentekometodologisesta* ja *konstruktivisesta* tutkimusotteesta (Kasanen et al. 1991, ss. 315-318⁷⁰), koska tutkimuksen yhtenä tehtävänä on uudenlaisen lähestymistavan kehittäminen oletettuun ongelmaan (tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittaminen).⁷¹

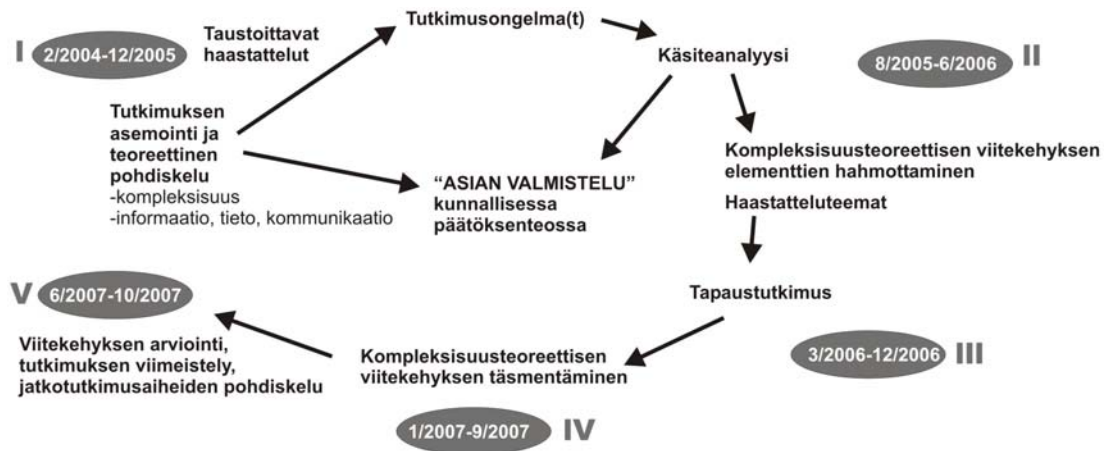
2.4 Tutkimusprosessin kuvaus

Tutkimus suoritettiin viidessä toisiinsa limittyvässä vaiheessa (kuva 7). *Ensimmäisessä vaiheessa* (helmikuu 2004–joulukuu 2005) muodostettiin esiyymmärrystä tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä ja sitä mahdollisesti jäsentävistä selitysmalleista ja teorioista. Esiyymmärrystä tutkimusaiheeseen saatiin haastattelemalla keväällä 2005 Loimaan kaupungin johtavia viranhaltijoita sekä kaupunginhallituksen puheenjohtajaa ja kahta kunnanvaltuuston jäsentä. Keskustelunomaiset haastattelut nauhoitettiin, jonka jälkeen ne litteroitiin pääpiirteissään. Haastattelut vahvistivat tutkijan ennako-oletusta, jonka mukaan asioiden valmistelu on tärkeä – ellei jopa ratkaisevin – vaihe kunnallisessa päätöksentekoprosessissa. *Toisessa vaiheessa* (elokuu 2005–kesäkuu 2006) suoritettiin *käsiteanalyttinen* tutkimus, jossa tarkennettiin 'asian valmistelu' käsitettä ja selvitettiin, miten asioiden valmistelua voidaan tulkita informaatio- ja kommunikaatioteorioiden sekä kompleksisuusajattelun valossa. Käsiteanalyysissä valmistelutyötä jäsennettiin kahdesta toisistaan täydentävästä näkökulmasta. Valmistelua tarkasteltiin sekä rationaalisena suunnitteluna, joka tähtää parhaan vaihtoehdon valintaan että toimijoiden välisenä vuorovaikutteisena kommunikaationa, jolla tavoitellaan esimerkiksi monimutkaisten ongelmien parempaa formulointia. Lisäksi tutkimuksen toisessa vaiheessa hahmoteltiin alustavan kompleksisuusteoreettisen viitekehysten elementit ja päätettiin haastatteluteemat. Tutkimuksen *kolmannessa vaiheessa* (maaliskuu 2006–joulukuu 2006) suoritettiin tapaustutkimus, jossa syvennettiin kohdeilmiön tarkastelua haastattelemalla Loimaan ja Alastaron johtavia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä. *Neljännessä vaiheessa* (tammikuu 2007–syyskuu 2007) täsmennettiin tehtyjen havaintojen (kirjallisuus/haastattelut) ja kompleksisuusteorioista johdettujen käsitteiden pohjalta viitekehys, jonka avulla muodostettiin kokonaiskäsitys kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön keskeisistä haasteista, jotka tässä tutkimuksessa nähdään liittyvän tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamiseen. *Viides vaihe* (kesäkuu 2007–lokakuu 2007) koostui konstruoidun

⁷⁰ Perustuu Neilimon ja Näsin (1980) typologisointiin.

⁷¹ Käsiteanalyttisen ja empiirisen tapaustutkimuksen roolia sekä tutkimuksessa käytettyjä aineistonkeruumenetelmiä käsitellään tarkemmin luvuissa 4 ja 8.

viitekehysten arvioinnista, jatkotutkimusaiheiden pohtimisesta sekä tutkimuksen viimeistelystä.



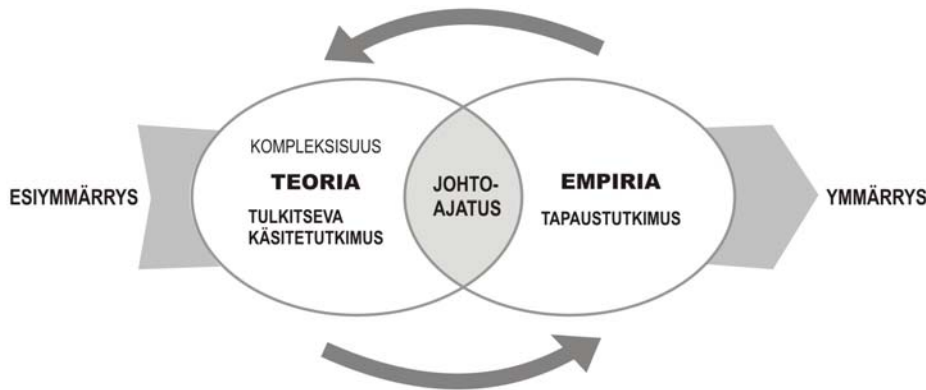
Kuva 7. Tutkimusprosessi pääpiirteissään.

Käsitetutkimuksen ja empiirisen tapaustutkimuksen suhdetta voidaan jäsentää tarkastelemalla tutkimuksessa käytettyä päättelyn logiikkaa. Kirjallisuudessa on esitetty kolme erilaista päättelyn lajia: induktiivinen, deduktiivinen ja abduktiivinen (esim. Toivonen 1999, ss. 46-47, Niiniluoto 1997⁷²). Deduktiivinen päättely yhdistetään positivistiseen tutkimusperinteeseen, jossa todellisuuden ilmiöitä tarkastellaan teorioiden ja niihin perustuvien hypoteesien valossa. Induktiivinen päättely liitetään laadulliseen tutkimukseen ja sillä tarkoitetaan käytännön ilmiöistä ja havainnoista tehtäviä yleistyksiä. Abduktiivista päättelyä voidaan puolestaan pitää eräänlaisena yhdistelmänä edellä mainittuja lähestymistapoja. Abduktiivisessa päättelyssä teorianmuodostuksen katsotaan edellyttävän *johtoajatusta* (guiding principle), joka ohjaa empiirisen aineiston keräämistä ja analysointia. Abduktiivisessa päättelyssä on siten kyse ajatus- ja tulkintaprosessien systematisoinnista ja tutkimuksen kohdistamisesta johtoajatuksen mukaisesti tärkeiksi oletettuihin seikkoihin.

Käsitteillä olevassa tutkimuksessa noudatettiin *abduktiivisen päättelyn* logiikkaa. Tutkimuksen johtoajatus – valmistelun dominoiva rooli suhteessa päätöksentekoon sekä vuorovaikutussuhteisiin liittyvä dynamiikka – alkoi muotoutua esihaastattelujen aikana, jonka jälkeen johtoajatusta tarkennettiin tulkitsevan käsiteanalyysin keinoin. Käsiteanalyysin sekä erilaisten teoreettisten lähestymistapojen, erityisesti

⁷² Perustuu tieteenfilosofi Charles Peircen (1839-1914) ajatteluun.

kompleksisuusteorioiden, pohjalta muodostettiin käsitteistö ja hahmoteltiin alustavasti kompleksisuusteoreettisen viitekehysten elementit, joiden oikeellisuutta arvioitiin empiirisen tapaustutkimuksen keinoin (kuva 8).



Kuva 8. Tutkimuksen johtoajatuksen muodostuminen sekä käsiteanalyysin ja tapaustutkimuksen rooli abduktiivisen päättelyn logiikassa.

Abduktiivista päättelylogiikkaa noudattavaa tutkimusta voidaan pitää vuorovaikutteisena prosessina, jossa teoria ja empiria keskustelevat keskenään ja lisäävät ymmärrystä kohdeilmiöstä. Tässä tutkimuksessa tämä tarkoitti sitä, että käsiteanalyysissä muodostettu johtoajatus ja sitä koskeva alustava viitekehys ohjasi aineiston hankintaa, analyysiä ja tulkintaa johtaan viimeistellyn kompleksisuusteoreettisen viitekehysten laadintaan, joka esitetään luvussa 9. Prosessin tuloksena päädyttiin tutkimuksen 10. luvussa esitettyihin johtopäätöksiin.

2.5 Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti

Riippumatta tieteenfilosofisista perusoletuksista kaiken tieteellisen tutkimuksen tulee täyttää tietyt *pätevyyden* (validiteetti) ja *luotettavuuden* (reliabiliteetti) kriteerit. Yinin (2003, ss. 33-39) mukaan tapaustutkimuksen laatua voidaan arvioida rakenteen validiteetin, sisäisen validiteetin, ulkoisen validiteetin ja reliabiliteetin kannalta. *Rakenteen validiteetissa* tärkeää on muun muassa tutkimuksen käsitteiden ja kohdeilmiöiden operationaalistaminen ja tehtyjen valintojen perusteleminen. Keskeistä rakenteen validiteetissa on tutkijan subjektiivisten valintojen vähentäminen tiedonkeruuvaiheessa. Käsillä olevan tutkimuksen rakenteen validiteettia parannetaan huolellisilla ja laajahkoilla käsittemäärittelyillä (luvut 3, 4 ja 7.4). *Sisäisellä validiteetilla* viitataan tapahtumien välisiin

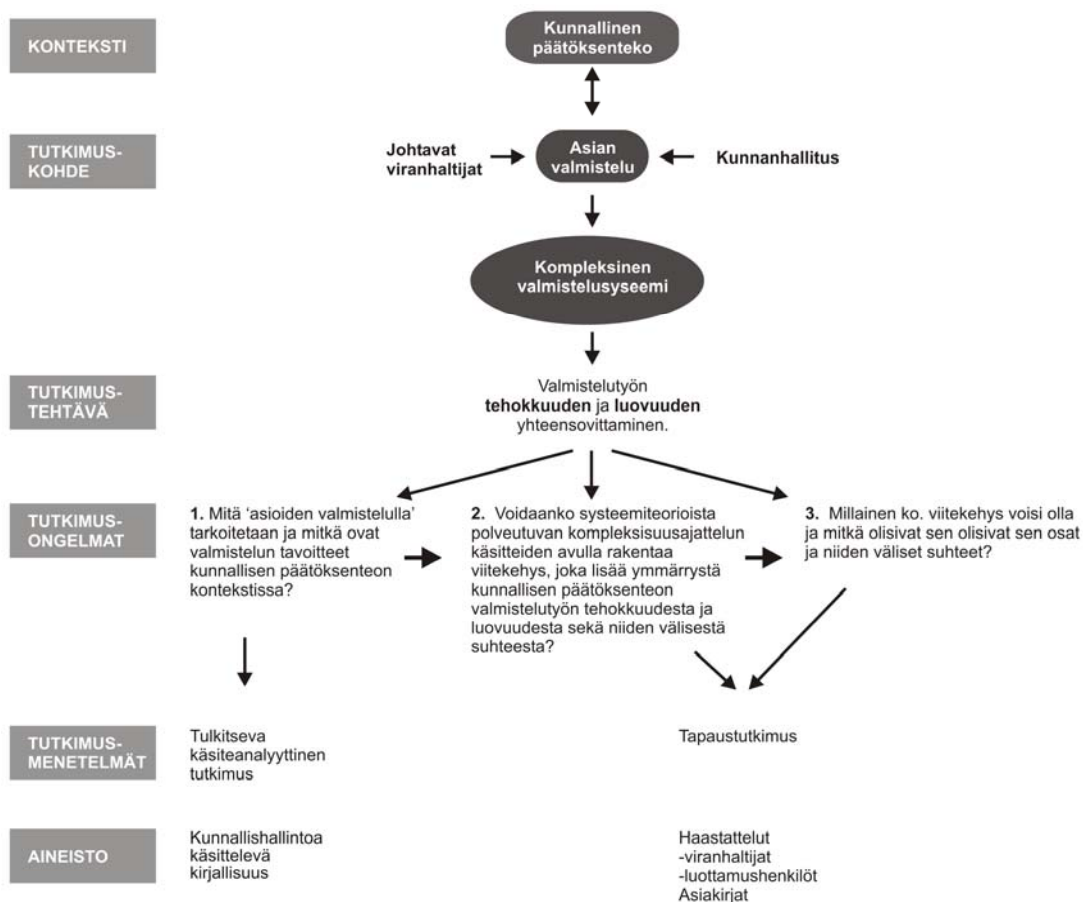
kausaalisiin syy–seuraussuhteisiin. Olennaista sisäisen validiteetin kannalta on tapahtumien syiden ja seurausten riittävän huolellinen arviointi. Grönfors (1982, s. 174) tarkoittaa sisäisellä validiteetilla teoreettisten ja käsitteellisten määritysten suhteen loogisuutta. Tämän tutkimuksen sisäistä validiteettia pyritään lisäämään muun muassa sillä, että kohdeilmiötä (valmisteluprosessi) tarkastellaan sekä johtavien viranhaltijoiden että kunnanhallituksen jäsenten näkökulmista. Näin pyritään välttämään valmisteluprosessin redusoituminen neutraaliksi ”informaation tuottamiseksi päätöksenteon tarpeisiin”. Tutkimuksen validiteettia parannetaan lisäksi hyödyntämällä haastatteluiden ohella muuta aineistoa, esimerkiksi kokousasiakirjoja sekä tiedotusvälineissä julkaistua aineistoa. *Ulkoinen validiteetti* ilmaisee teoreettisten johtopäätösten ja empiirisen aineiston välisen suhteen (Grönfors 1982, s. 174). Ulkoinen validiteetti liittyy tulosten yleistettävyyteen, mikä tämän tutkimuksen kohdalla tarkoittaa analyttistä ja kompleksisuusteorioihin tukeutuvaa yleistämistä. Toisin sanoen tutkimuksessa ei tavoitella yleistettävissä olevaa tietoa Suomen kunnista, vaan yleistäminen perustuu tapaustutkimuksen havainnoista teoriaan (Yin 2003, s. 37). *Reliabiliteetilla* Yin (2003) tarkoittaa sitä, että tutkimus ei sisällä sattumanvaraisia tuloksia. Toisin sanoen tulosten tulee olla tutkijasta riippumattomia. Tämän tutkimuksen reliabiliteetti pyritään varmistamaan tutkimusprosessin huolellisella dokumentoinnilla askel askeleelta: tutkimuksen perusvalinnat ja käsitteistö, positiointi aiempaan tutkimukseen, teoreettisen viitekehyksen valinta, tutkimuksen metodologiset ratkaisut, aineiston kerääminen ja luokittelu sekä analysointiprosessi.

Kaikesta huolellisuudesta huolimatta lienee niin, että laadullinen tutkimus, jossa tutkija lisää teoreettisen viitekehyksen päälle oman viitekehjensä (Grönfors 1982, s. 14) on lähtökohtaisesti altis subjektiivisuudelle. Subjektiivisuus ilmenee ainakin siinä, että laadullisessa tutkimuksessa aineiston analyysivaihetta ja luotettavuuden arviointia ei voida erottaa toisistaan samalla tavalla kuin määrällisessä tutkimuksessa (Eskola & Suoranta 1998, s. 209). Tähän tutkimukseen sisältyvän käsiteanalyysin metodologisia kysymyksiä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 4 ja tapaustutkimukseen liittyviä valintoja luvussa 8. Tulosten yleistettävyyttä ja luotettavuutta sekä kompleksisuusajattelun valintaa tutkimuksen tulkintateoriaksi (vrt. Eskola & Suoranta 1998, s. 82) arvioidaan tarkemmin luvussa 10.2.

2.6 Yhteenveto tutkimuksen johdannosta ja tutkimuksen rakenne

Tämän tutkimuksen virikkeenä ovat käytännön havainnot, joiden mukaan kunnallisen päätöksen sisältö ratkaistaan yhä useammin muodollista päätöksentekoa edeltävässä valmistelutyössä. Tutkimuksen kohteena ovat johtavien viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen väliset vuorovaikutussuhteet asioiden valmisteluvaiheessa. Informaation ja tiedon hallinnan käytäntöjen sekä kommunikaatioprosessien tunnistaminen palvelee

viitekehysten rakentamista, jonka avulla kunnallisen päätöksenteon valmistelutyötä tarkastellaan *hallinnollisen tehokkuuden* ja *luovuuden* näkökulmista. Laadittavassa viitekehyksessä viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen muodostama valmistelukoneisto ymmärretään *kompleksiseksi systeemiksi*, joka on samanaikaisesti 'ytimeltään itsenäinen' että vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. Tutkimuksen teoriaperusta rakentuu kompleksisuusajattelulle, jonka avulla pyritään hahmottamaan sekä valmistelusysteemin sisäisiä että valmistelusysteemin ja ympäristön välisiä vuorovaikutussuhteita. Kompleksisuusajattelun lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään soveltuvin osin informaatiota, päätöksentekoa ja kommunikaatiota tarkastelevia teorioita. Tutkimuksen menetelminä käytetään tulkitsevaa käsiteanalyysiä sekä empiiristä tapaustutkimusta. Käsiteanalyysin aineisto koostuu kirjallisesta materiaalista kuten aiemmista tutkimuksista ja sanomalehdistä. Empiirisen tapaustutkimuksen aineisto muodostuu teemahaastatteluista ja asiakirjoista. Tutkimuksen keskeiset perusvalinnat on esitetty *kuvassa 9*.



Kuva 9. Tutkimusasetelma.

Tutkimuksen rakenne ja päälukujen keskeinen sisältö on esitetty *taulukossa 1*.

1. Luku Tutkimuksen tausta ja tutkimustehtävä	Virike, tutkimusaiheen kuvaus, tutkimusongelmat ja keskeiset rajaukset, valmistelusysteemin alustava kuvaus
2. Luku Tutkimuksen luonne ja menetelmät	Kompleksisuusajattelun teoreettinen asemointi, tutkimusote, tulosten yleistettävyyys.
3. Luku Keskeiset käsitteet	Systeemi ja kompleksinen systeemi, informaatio ja tieto, kommunikaatio, päätöksenteko, tehokkuus, luovuus ja innovatiivisuus, viranhaltija ja luottamushenkilö.
4. Luku Asian valmistelu -käsitteen analyysi	Käsitteen ominaispiirteet, ennakkoehdot, seuraukset ja lähikäsitteet sekä anti empiiriselle tapaustutkimukselle.
5. Luku Kunta systeeminä	Systeemiteorian perusoletukset ja niiden soveltaminen kunnallisessa kontekstissa.
6. Luku Muuttuva toimintaympäristö	Hallinnoinnista hallintaan. Toimintaympäristön dynaamisuus, kompleksisuus ja moninaisuus. Rationaalista suunnittelusta kommunikatiiviseen valmisteluun. Heikot signaalit ja ilkeät ongelmat.
7. Luku Alustava kompleksisuusteoreettinen viitekehys	Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä, kompleksisuusajattelun kritiikki sekä tutkimuksen kannalta relevanttien kompleksisuuskäsitteiden esittely.
8. Luku Empiirinen tapaustutkimus	Kohdekuntien esittely, tapaustutkimuksen aineiston esittely ja analyysiprosessin kuvaus. Yleiskuvaus kohdekuntien toimintaympäristöjen haasteista.
9. Luku Kunnallisen valmistelutyön kompleksisuusteoreettinen viitekehys	Kompleksisuusteoreettisen viitekehyyksen ominaisuudet ja niiden komponentit.
10. Luku Johtopäätökset ja pohdinta	'Kohti tehokasta ja luovaa valmistelutyötä' -teesien esittäminen. Konstruoidun viitekehyyksen hyödyllisyyden ja jatkotutkimuksen tarpeellisuuden arviointi.

Taulukko 1. Tutkimuksen rakenne.

Tutkimuksen teorian ja empirian välinen suhde kiteytetään seuraavasti:

Kompleksisuusteorioita ja kunnallishallinnon problematiikkaa käsittelevään kirjallisuuteen ja tutkimukseen perustuen operationalisoidaan tutkimuksen kohdeilmiö, jonka jälkeen muodostetaan käsiteanalyysiin perustuva alustava viitekehys. Se sisältää oletuksen siitä, että toimintaympäristön muutokset asettavat haasteita kunnallisen päätöksenteon informaation ja tiedon hallinnalle sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliselle vuorovaikutukselle. Tapaustutkimuksen avulla selvitetään, miltä osin empiirinen aineisto tukee tai ei tue teoriaosassa muodostettua alustavaa viitekehystä. Jos haastatteluaineistosta tehtävät havainnot tukevat viitekehystä – eli, että käsitteistöllä kuvattu ilmiökokonaisuus on empiirisesti havainnoitavissa – tutkimuksessa katsotaan, että kompleksisuusteorioiden ja muiden teoreettisten lähtökohtien pohjalta muodostetun ja empiirisellä aineistolla täsmennetyn viitekehysten perusteella voidaan tehdä perusteltuja johtopäätöksiä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuudesta ja luovuudesta sekä niiden välisestä suhteesta.

II TEOREETTINEN OSA

3. Tutkimuksen avainkäsitteet

3.1 Systemi ja kompleksinen systemi

Vakiintuneen käsityksen mukaan systeemillä tarkoitetaan osista ja niiden välisistä suhteista muodostuvaa ja ympäristöstään rajattua järjestelmää. Checklandin (1985) klassisen määritelmän mukaan systemi koostuu yhtenäisestä kokonaisuudesta, jonka osat ovat määriteltävissä olevassa suhteessa toisiinsa. Systemiajattelun perusoletuksena on, että järjestelmän osien välisistä suhteista syntyy ominaisuuksia, joita ei voida johtaa yksittäisten osien ominaisuuksista.⁷³ Tämä johtuu systemin osien välisestä vuorovaikutuksesta, jota Eriksson (1993, ss. 56-57) kutsuu systemin potentiaaliksi ja virtauksiksi.

Systemit jaetaan tyypillisesti suljettuihin ja avoimiin systemeihin sen perusteella, millainen on niiden vuorovaikutus ympäristönsä kanssa. Bertalanffyn (1971) yleisen systemiteorian mukaan avoin systemi on jatkuvasti yhteydessä ympäristöönsä ja pyrkii uusintamaan toimintaansa. Avoin systemi mukauttaa rakennettaan ja perusominaisuuksiaan ympäristön vaatimalla tavalla. Avoin systemi on ympäristönsä kanssa kommunikoiava elävä organismi, joka voi valita erilaisia kehityspolkuja ja ennakoimattomia vaihtoehtoja. Vastaavasti suljettu tai kyberneettinen⁷⁴ systemi on sulkeutunut suhteessa ympäristöönsä. Toisin kuin avoimella systeemillä, jolla on lukuisia erilaisia vaihtoehtoja ja kehityspolkuja, kyberneettisen systemin lopputulos nähdään ennalta määrättyinä (Stähle 2004, s. 224). Systemi voidaan määritellä myös pysyväksi eli staattiseksi tai muuttuvaksi eli dynaamiseksi (Eriksson 1993, s. 56). Erityisesti ihmisten vuorovaikutukseen perustuvia sosiaalisia systemejä pidetään dynaamisina, sillä niillä ei ole pysyviä suljettuja rajoja.

Systemiteoriassa on perinteisesti korostettu systemien pyrkimystä tasapainoon. Tasapaino on nähty systemin tavoitteena ja ihannelilana. Systemiteorian keinoin on pyritty esimerkiksi mallintamaan ja parantamaan systemin (esim. organisaatio tai tuotantolinja) toimintaa. Floodin (1990) mukaan kyse on ollut eräänlaisesta ongelmanratkaisusta. Sittenmin systemitutkimuksessa on alettu kiinnittää huomiota

⁷³ Phelanin (1999, s. 237) mukaan ajatus kokonaisuuden ja osien välisestä suhteesta ”...The whole is greater than the sum of the parts...” on peräisin Aristoteleeltä.

⁷⁴ Kybernetiikan pioneerina mainitaan yleensä amerikkalainen matemaatikko Norbert Wiener (Stähle 2004, s. 224).

systemien monimutkaisuuteen ja sisäsyntyiseen kykyyn muuttua (Stähle 2004, ss. 226-227). Erityisesti sosiaalisten systemien tarkastelussa tämä on merkinnyt myös tarvetta kehittää uudenlaisia lähestymistapoja. Stählen (2004, s. 227) mukaan kehitys näkyy siinä, että yleisten lakien ja periaatteiden sijaan tutkimuksessa pyritään ymmärtämään systemien muutosta, kehittymistä ja radikaaleja uudistumisprosesseja. Esimerkkinä uudesta lähestymistavasta voidaan mainita Luhmannin (1995) 'itseensä viittaavat systemit' ja Maulan (1999 ja 2006) 'elävä systemi'. Molemmissa lähestymistavoissa korostetaan systemin kykyä säädellä itse omia rajojaan. Uudessa systemiparadigmassa *systemi nähdään samanaikaisesti suljettuna ja avoimena suhteessa ympäristöönsä*. Maulan (2006, ss. 48-49) mukaan systemin avoimuus ja vuorovaikutus ympäristönsä kanssa edistää systemin luovuutta. Vastaavasti systemin sulkeutuneisuus mahdollistaa aiemman tiedon ja kokemuksen tehokkaan hyödyntämisen.

Perinteinen systemiteoria ja kompleksisuusteoria⁷⁵ operoivat paljolti samoilla käsitteillä. Phelanin (1999, s. 238) mukaan esimerkiksi käsitteiden 'ilmaantuminen' (emergence), 'dynaaminen' (dynamic) ja 'epälineaarinen' (nonlinear) määritelmissä ei ole merkittävää eroa mainittujen teorioiden välillä. Zwick (1997) esittääkin, että kompleksisuusajattelu on systemiteorian johdannainen (derivative). Yhteisistä piirteistään huolimatta teorioissa on myös eroja. Tämän tutkimuksen kannalta merkittävimmät erot liittyvät kompleksisuus-käsitteen erilaisiin tulkintoihin sekä teorioiden erilaisiin tavoitteisiin. Systemiteoriassa 'kompleksisuus' ymmärretään toimijoiden välisen vuorovaikutuksen lopputulemaksi (Phelan 1999, s. 239⁷⁶), kun taas kompleksisuusteorioissa 'kompleksisuus' nähdään systemin perusominaisuutena ja systemin kehittymisen perusedellytyksenä (Mitleton-Kelly 2003, ss. 46-47). Ongelmanratkaisua painottavissa systemiteorioissa pyritään ennustamaan ja kontrolloimaan systemin käyttäytymistä, kun taas kompleksisuusteorioiden tavoitteet ovat enemmän tutkivia ja kokeilevia (Phelan 1999, s. 239).

Johtavista viranhaltijoista ja kunnanhallituksesta koostuva *valmistelusystemi ymmärretään avoimeksi, dynaamiseksi ja kompleksiseksi systemiksi*. Kompleksisuusajattelun mukaisesti valmistelusystemin osien väliset kytkennät ja palauteprosessit sekä vuorovaikutussuhteet ja jatkuvat muutostilat tekevät systemin käyttäytymisestä jossain määrin ennustamattoman. Tämä johtuu kompleksisille systemeille ominaisista odottamattomista seurauksista, syyn ja seurauksen välisistä epälinearisista suhteista sekä herkkyydestä joillekin muutoksille ja vastaavasti tunteettomuudesta toisille (vrrt. Stacey 1993). Tämän

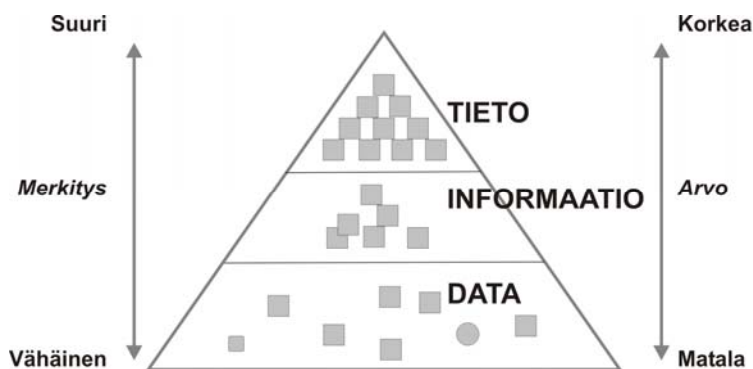
⁷⁵ Kompleksisuusteorioita käsitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 7.

⁷⁶ "Systems theory defines complexity as arising from a high number of parts and interactions" (Phelan 1999, s. 239; alun perin Yates, F. E. 1978. "Complexity and the limits to knowledge." *American Journal of Psychology*, Vol. 4, ss. 201-204).

tutkimuksen näkökulmasta keskeistä on se, miten kompleksisuusteorioiden avulla voidaan lisätä ymmärrystä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä vaikuttavista dynaamisista vuorovaikutusprosesseista. Kysymys on samanaikaisesti sekä ristiriitaisten intressien ohjaaman prosessin tehokkuudesta että uusien ja innovatiivisten ratkaisujen tuottamisesta. Tutkimuksessa katsotaan, että toimijoiden⁷⁷ vuorovaikutusta korostavien kompleksisuusteorioiden ryhmä tarjoaa uudenlaisia mahdollisuuksia analysoida tehokkuuden ja luovuuden välistä tasapainoa (vrt. Maula 2004, s. 260).

3.2 Informaation ja tiedon hallinta

Puhekielessä informaation (information) ja tiedon (knowledge) käsitteitä käytetään usein toistensa synonyymeinä. Käsitteiden välistä suhdetta voidaan kuvata esimerkiksi *tiedon arvoketjun* (value chain of information) avulla (kuva 10).



Kuva 10. Tiedon arvoketju (Järvenpää 2004⁷⁸).

Arvoketju -mallissa data nähdään 'raaka-aineena', joka jalostuu informaatioksi ja edelleen tiedoksi. Informaatio on muodossa olevaa ja usein välitettäväksi tarkoitettua tietoa, jolla on jokin merkityssisältö, käyttöyhteys ja uutuusarvo. Uutuusarvo informaation kriteerinä on kuitenkin ilmeisen ongelmallinen subjektiivisuutensa vuoksi. Tiedoksi informaatio muuttuu, kun vastaanottaja tulkitsee informaatiota tietystä kulttuurisessa viitekehäyksessä. Toisaalta esimerkiksi Wilson (2002) ja Karvonen (2000) muistuttavat, että tieto tai

⁷⁷ Kompleksisuusteorioissa 'toimijasta' voidaan käyttää myös nimitystä 'agentti', jolla tarkoitetaan systeemin sisäisiä toimijoita. Vuoren (2005, s. 33) määritelmän mukaan agentit ovat adaptiivisia, kokonaan tai osittain itsenäisiä yksiköitä, jotka pyrkivät saavuttamaan tavoitteensa sijoittuneena tiettyyn ympäristöön.

⁷⁸ Tiedon muodostumista kuvaavan pyramidi-mallin kehittäjiksi esitetään usein Tom Davenport ja Larry Prusak. Myöhemmin mallia on täydentänyt 'ymmärtämisen' ja 'viisauden' käsitteillä ainakin Russell Ackoff (Girard 2006, s. 23).

tietäminen ei aina edellytä viestintää; ihmisellä joko on tai ei ole tietoa. Myös arvoketju - malliin liitettyä oletusta siitä, että tieto on merkityksellisempää kuin informaatio ja vastaavasti informaatio on merkityksellisempää kuin data, voidaan pitää kyseenalaisena. Esimerkiksi Tuomi (1999a, s. 103) huomauttaa, että dataa havainnoidaan ja informaatiota omaksutaan prosessoimalla aiemman tietorakenteen (knowledge) pohjalta. Kysymys on siten toisiinsa kiinteästi kytkeytyvistä käsitteistä.

Tiedon käsitettä voidaan lähestyä Sveibyn (1997) tapaan jakamalla se kahteen ulottuvuuteen: tieto on sekä perusteltu tosiuskomus että kyky toimia.⁷⁹ Tiedon kytkeminen toimintaan näkyy myös Davenportin ja Prusakin (1998) määritelmässä, jossa tieto nähdään sekä prosessina (incorporating new experiences and information) että prosessin seurauksena (a framework).⁸⁰ Tuomen (1999b) esittämä tiedon luokittelu noudattelee Sveibyn sekä Davenportin ja Prusakin näkemyksiä. Tuomen (1999b, s. 294) mukaan tieto voi olla toimintakykyä lisäävä resurssi, toimintoja ohjaava rakenne tai kehityksenä ilmenevä tuote. Käsiteparilla eksplisiittinen–hiljainen tieto⁸¹ puolestaan voidaan konkretisoida yhtä tiedon johtamisen keskeistä ongelma-aluetta: osa tiedosta ja usein kriittisin ja olennaisin tieto on 'sisäänrakennettuna' toimintaprosesseihin ja ilmenee yksilöiden osaamisena, jota on vaikea tallentaa tietovälineisiin tai levittää organisaation sisällä (esim. Nonaka & Takeuchi 1995, Polanyi 1967).

Jo edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että informaation ja tiedon välinen suhde on moniselitteinen ja tulkinnanvarainen.⁸² Tämä näkyy myös termeissä ja käsitteissä, joilla kuvataan organisaatioiden informaation ja tiedon hallintaa sekä johtamista. Osittain määrittelyongelma juontuu informaation ja tiedon merkityseroista eri kielissä. Esimerkiksi termi 'knowledge management' on käännetty osaamisen johtamiseksi, tietojohdantamiseksi, tiedolla johtamiseksi, tietämyksen johtamiseksi, tietämyksen hallinnaksi ja

⁷⁹ Kyvykkyyden näkökulmasta voidaan perustellusti puhua myös *tietämisestä* (knowing).

⁸⁰ "Knowledge is a flux mix of framed experiences, values, contextual information, and expert insight that provides a framework for evaluating and incorporating new experiences and information. It originates and is applied in the minds of knowers. In organizations, it often becomes embedded not only in documents or repositories but also in organizational routines, processes, practices, and norms." (Tsoukas & Vladimirou 2005, s. 118; alun perin Davenport & Prusak 1998, s. 5.)

⁸¹ Tiedon jakamista hiljaiseen ja eksplisiittiseen tietoon on kritisoitu yksinkertaistuksena ja Polanyiin piiloinen tiedon (tacit knowledge) käsitteen vääränlaisena tulkintana. Huotarinen ja Savolainen (2003, alun perin Wilson 2002) mukaan ongelma johtuu ennen kaikkea "piiloinen" ja "implisiittisen" tiedon sekoittamisesta. Implisiittinen tieto on artikuloitavissa oleva osa tietoa, kun taas piiloinen tieto on johonkin toimintaan kontekstoituvaa ja vaikeasti – joskaan ei ylitsepääsemättömästi – kommunikoitavissa. Kts. hiljaisen tiedon (tacit knowledge) filosofisista taustaoletuksista ja hiljaisen tiedon roolista organisaation tietämyksen hallinnassa (knowledge management) esimerkiksi Mooradian, N. (2005) "Tacit knowledge: philosophic roots and role in KM." *Journal of Knowledge Management*, Vol. 9. No. 6, ss. 104-113.

⁸² Omalla tavallaan tästä kertoo myös T. S. Eliotin vuonna 1934 *The Rock* -näytelmässään esittämä ja yhä ajankohtainen kysymys: Missä on tieto jonka olemme hukanneet informaatioon? (Koski 1998, s. 31).

tietämyshallinnaksi, kun taas termi 'information management' on suomennettu informaation hallinnaksi, tiedonhallinnaksi ja tietohallinnoksi (Huotari & Savolainen 2003, s. 17). Suomennoksissa näkyvien variaatioiden lisäksi käsitteiden sisällöissä on vivahte-eroja. Siinä missä tiedonhallinta (information management) mielletään tehokasta päätöksentekoa ja ongelmanratkaisua tukevaksi toiminnaksi, tietojohdamisen (knowledge management) nähdään edistävän uusien vaihtoehtojen ja ideoiden tuottamista (Maula 2004, s. 258⁸³).

Informaation ja tiedon käsitteiden lukuisten erilaisten merkitysten pohtimisen sijaan tässä tutkimuksessa noudatetaan Wilsonin (1981) käytännöllistä neuvoa, jonka mukaan olennaisinta on se, että valittu määritelmä sopii tutkimustehtävään (Byström 1999, s. 29). Tässä tutkimuksessa wilsonilainen pragmatismi tarkoittaa sitä, että informaatio ja tieto ymmärretään abstraktiksi työväliseksi, joka edistää yksilön tai kollektiivin suoriutumista kulloinkin esillä olevasta tehtävästä.⁸⁴ Sharovin (1991, s. 347) sanoin informaatio ja tieto ilmenevät kykynä lisätä päämäärän tai tavoitetilän todennäköisyyttä. Sharovin mukaan informaation ja tiedon merkitys korostuu erityisesti haarautumakohdissa, joissa tehdään valintoja eri toimintavaihtoehtojen välillä.⁸⁵ Informaation ja tiedon määrittelemisen tehtävän suorittamisen ja päämäärän tavoittamisen näkökulmasta mahdollistaa samalla sen, että käsitteisiin usein liitetyt ominaisuudet, kuten totuudenmukaisuus, perusteellisuus tai uutuus, voidaan jättää tämän tutkimuksen tarkastelun ulkopuolelle (vrt. Niiniluoto 1997).

Tämän tutkimuksen kannalta tärkeä tietoa koskeva kysymys on myös se, ymmärretäänkö tieto yksilölliseksi vai kollektiiviseksi ilmiöksi. Jos tieto määritellään Wilsonin (2002) tapaan yksilöperusteiseksi tietämiseksi ja yksilön mielessä tapahtuvaksi käsittämisen, ymmärtämisen ja oppimisen mentaaliseksi prosessiksi,⁸⁶ valmistelussa korostetaan olemassaolevien tietoresurssien tehokasta hyödyntämistä. Jos taas tieto käsitetään yhteisölliseksi ja yksilöiden välisissä dialogeissa ja keskusteluissa syntyväksi ja eläväksi tietämykseksi, valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota tiedon kollektiivista käsittelyä edistäviin vuorovaikutusprosesseihin. Olennaista tällöin on pohtia sitä, miten informaation

⁸³ Alun perin Essers, J. & Schreinemakers, J. (1996) "The Conceptions of Knowledge and Information in Knowledge Management." Teoksessa Schreinemakers, J. *Knowledge Management. Organization Competence and Methodology. Advances in Knowledge Management*, Vol. 1, Würzburg: Ergon Verlag, ss. 93-104.

⁸⁴ Tehtävällä viitataan tässä yhteydessä sekä olemassaolevan *ongelman ratkaisemiseen* että vielä *jäsentymättömän ongelman muotoilemiseen*.

⁸⁵ Kompleksisuusajattelussa näitä haarautumakohtia kutsutaan *bifurkaatiopisteiksi*. Bifurkaatiopisteitä tarkastellaan lähemmin luvussa 7.4.2.

⁸⁶ Tähän viittaavat muun muassa Nunes et al. (2006, s. 104) lainatessaan Peter Druckeria seuraavasti: "You can't manage knowledge. Knowledge is between two ears, and only between two ears. When employees leave a company, their knowledge goes with them, no matter how much they've shared."

kollektiivisella prosessoinnilla sekä *edistetään* että *estetään* yksilöiden tiedon esiin nousemista, merkittäväksi arvioimista ja käyttöä valmistelutyössä.

Informaation ja tiedon hallintaa on pidettävä hyvän valmistelun keskeisinä edellytyksinä. Kuntalain 43 §:n mukaan ”luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisenä”. Käsillä olevan tutkimuksen kontekstissa tunnusomaista on, että ei ole olemassa yhtä oikeaa tietoa asioiden tilasta saati yhteistä käsitystä siitä, mitä niille tulisi tehdä. Siinä missä kunnallisten luottamushenkilöiden tehtävänä on tuoda päätöksentekoon subjektiivista ja informaalista tietoa, viranhaltijat edustavat formaalista tietoa ja objektiivisuutta (Heuru 2000, ss. 339-340). Möttösen (1997, s. 177) mukaan informaalinen tieto on subjektiivista, laadullista ja sen kautta tulevat tiedostetuiksi arvot, preferenssit ja uskomukset. Vastaavasti formaalilla tiedolla tarkoitetaan määrällistä ja objektiivista ja kommunikoitavissa olevaa tosiasiatietoa. Informaation ja tiedon näkökulmasta valmistelun ongelmana ei ehkä olekaan tiedonsaanti, vaan ennemmin tiedon hallinnan ja sen analysoinnin problematiikka, sillä luottamushenkilön on myös kyettävä kyseenalaistamaan valmistelua ja tehtyjä esityksiä (Ryynänen 2006, ss. 113-114).

3.3 Kommunikaatio

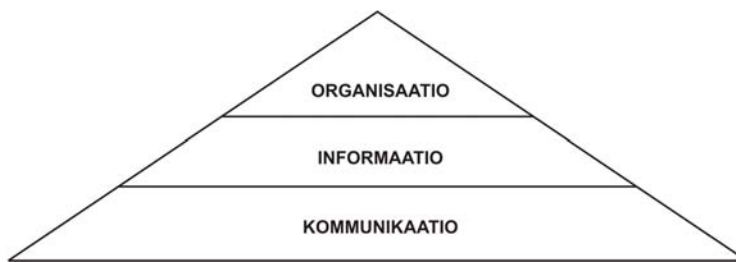
Kommunikaatio⁸⁷ voidaan määritellä Juholinin (1999, s. 13) tapaan sekä tiedon ja informaation vaihtamiseksi että yhteisöllisyyden rakentamiseksi ja kokemusten jakamiseksi. Määritelmässä kommunikaatio nähdään sekä prosessina että yhdessä tekemisenä. Prosessimaisessa lähestymistavassa korostetaan kommunikaation osapuolten, lähettäjän ja vastaanottajan tietoisia valintoja. Prosessiajattelun idea tiivistyy Wiion (1968) esittämään määritelmään, jonka mukaan kommunikaatio on informaation vaihdantaa lähettäjän ja vastaanottajan välillä. Lähestymistavan taustalta voidaan löytää Shannonin (1963) informaatioteoriaan pohjautuva, kommunikaatiota sanomanlähetyksen ja vastaanottoprosessina tarkasteleva koulukunta.

Semioottisessa lähestymistavassa kommunikaatio mielletään merkitysten luomiseksi ja tulkinnaksi vuorovaikutteisessa verkostossa. Semioottinen koulukunta näkee kommunikaation tietyssä kontekstissa tapahtuvaksi toiminnaksi, jossa ihmiset yhdessä sanomien avulla luovat, ylläpitävät ja käsittelevät merkityksiä (Åberg 2000, s. 34). Myös

⁸⁷ *Viestinnän* sijaan tutkimuksessa käytetään termiä *kommunikaatio*, koska ”kommunikaation yhteiseksi tekemisen konnotaatio viittaa sosiaalisessa todellisuudessa muodostettavaan tietoon”. Siinä missä ’viestintä’ -termi viittaa informaatioon, jota siirretään ketjussa eteenpäin, ’kommunikaatio’ -termi korostaa yhdessä tekemistä. (Koivuaho 2005, s. 17.)

Kunelius (2001) korostaa yhteisten merkitysten luomista ja muistuttaa englanninkielisen termin 'communication' ja siitä johdetun kommunikaatio -käsitteen periytyvän latinankielen sanasta 'communicare', joka tarkoittaa yhdessä tekemistä.

Informaation, kommunikaation ja organisaation välistä suhdetta voidaan jäsentää *kuvan 11* avulla. Siinä kommunikaatio nähdään perusprosessina, jonka avulla organisaation jäsenet tulevat tietoisiksi organisaation olemassaolon kannalta tärkeistä asioista. Kommunikaatio on informaation vastaanottamista, lähettämistä ja tulkintaa, ja jonka avulla pyritään vähentämään epävarmuutta ja monitulkintaisuutta. Krepsin (1990, s. 13) mukaan kommunikaatio mahdollistaa organisaation jäsenten yhteistoiminnan ja sen jatkumisen sekä sen, että organisaatiossa ilmeneviä tarpeita ja toimintoja voidaan tulkita ja pysyä niiden tasalla.



Kuva 11. Informaation, kommunikaation ja organisaation välinen suhde (Kreps 1990, s. 12).

Valmistelun tarkastelu kommunikaation näkökulmasta palvelee käsillä olevaa tutkimustavoitetta, sillä tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu niihin hyväksytyihin ja järjestelmällisiin toimintatapoihin, joita kunnallishallinnossa noudatetaan informaatiota ja tietoa koskevissa asioissa. Proppin (1999, s. 228) mukaan kommunikaatio voi olla luonteeltaan asioiden hoitoa *edistävä* (promotive) tai *estävä* (disruptive) vuorovaikutusta. Parhaimmillaan kommunikaation avulla voidaan edistää yksilöiden ajatusten ja näkemysten muuntumista valmistelusysteemin yhteiseksi informaatioksi ja tiedoksi. Pahimmillaan valmistelusysteemin kommunikaatiokulttuuri – viestintäilmiöihin liittyvien uskomusten ja arvojen kokonaisuus – voi ehkäistä yksilöiden tiedon ja kokemusten jakamista yhteisen tulkinnan löytämiseksi.

Aula (1999, ss. 144-148) on puolestaan esittänyt viestinnän kaksoisfunktion, jonka mukaan kommunikaatio voi olla yhdistävää ja järjestyshakuista eli *integroivaa* tai yhteisön luovuutta edistävä eli *dissipatiivista*. Aulan (1999) dynaamisen organisaatioviestinnän teoriaa mukaillen tässä tutkimuksessa *kommunikaatiolla tarkoitetaan sekä valmistelun*

tehokkuutta edistävää tiedonkulkua että uusien ideoiden ja ratkaisumallien kehittämistä tukevaa vuorovaikutusta johtavien viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen välillä. Sen lisäksi, että kommunikaatiolla rajoitetaan ja koordinoidaan yksilöiden toimintaa tavoitteiden toteuttamiseksi, sen avulla viestinnän osapuolet keräävät tietoa päätöksenteon tueksi. Tiivistetysti ilmaistuna kommunikaatiolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa keskusteluja, argumentointia, väittelyjä ja neuvotteluja (vrt. Lang 2001, s. 45).

3.4 Kunnallinen päätöksenteko

Jo tutkimuksen johdannossa esitettyjen havaintojen perusteella voidaan olettaa, että kokonaiskuvan muodostaminen asioiden valmisteluvaiheesta edellyttää myös *päätöksenteon* käsitteen tarkastelemista. Joidenkin tulkintojen mukaan päätöksenteon käsitteen yksiselitteinen määrittelyminen on lähes mahdotonta, koska päätöksenteko on ilmiönä monimuotoinen ja vaikeasti jäsenyvä. Määrittelymisen vaikeus johtuu ennen kaikkea siitä, että päätöksentekoa on vaikea erottaa muista organisatorisista toimenpiteistä. Tarkastelukulmasta riippuu, mikä määritellään päätöksenteoksi ja mikä esimerkiksi valmistelutoimenpiteeksi. Vaikka päätöksentekoa voidaan pitää Choon (1996) tapaan monitahoisena ja epäselvänä prosessina, on selvää, että organisaation menestyminen riippuu pitkälti sen päätöksentekokyvystä. Päätös on samanaikaisesti keino laittaa asioita alulle (action are initiated by decisions) että tiettyyn toimintalinjaan sitoutumisen (decisions are commitments to action) merkki (Choo 1996, s. 330).

Organisaatio on nähty usein vaihtoehtoja tuottavana, vaihtoehtojen seurauksia ennakoivana ja arvioivana rationaalisen toimijana, jonka päätöksenteon ongelmat muotoillaan joko informaation puutteesta tai vaihtoehtoisesti monitulkintaisesta informaatiosta johtuviksi (esim. Brunsson 1985). Päätöksenteon perusongelma on siten sen rationaalisuuden asteessa. Päätöksenteon rationaalisuuden taustalta voidaan löytää Weberin sosiaalisen toiminnan ajatusmalli, jonka mukaan rationaalisuus on eräänlainen päätöksentekomenettelyn toteutumaton ihanne: vaikka se ei toteudu, sen tulisi vaikuttaa toimintaan ja päätöksenteon kehittämiseen (Möttönen 1997, Choo 1996).

Yleisesti rationaalisuudella tarkoitetaan järkipäristä ja suunnitelmallista toimintaa. Rationalismin mukaan järki ja ajattelu ovat kaiken perusta. Tästä ei kuitenkaan voida johtaa päätelmää, jonka mukaan rationaalisen toiminnan vastakohta olisi järjenvastainen tai epäjohtonmukainen toiminta. Toiminnan rationaalisuutta voidaan tarkastella esimerkiksi Vanbergin 'normien sisäistäminen'-käsitteen avulla, jonka mukaan normin seuraaminen on rationaalista toimintaa, mikäli normin seuraaminen merkitsee sitä, että jokaisessa

tilanteessa ei suoriteta uutta harkintaa (Toivonen 1999, s. 62). Normirationaalisuuden taustalla on ajatus niiden kustannusten minimoimisesta, joita päätöksentekoon liittyy.

Weber (1978) jaottelee rationaalisen toiminnan traditionaaliseen, tunneperäiseen, arvorationaaliseen ja tavoiterationaaliseen toimintaan. Traditionaalisisessa toiminnassa perinteet ohjaavat yksilöiden toimintaa. Toisin sanoen toimitaan niin kuin aina ennenkin on toimittu. Tunneperäinen toiminta perustuu yksilöiden tunteisiin ja mielentiloihin. Tunneperäisessä toiminnassa ei ole sijaa harkinnalle ja vaihtoehtojen punnitsemiselle. Arvorationaalisisessa toiminnassa yksilöiden toiminta nojaa puolestaan yhteiseen ideologiaan tai arvopohjaan. Tavoitteena on jonkin arvopäämäärän saavuttaminen.

Useimmiten päätöksenteon rationaalisuudella viitataan kuitenkin juuri *tavoiterationaalisuuteen*, jonka mukaan maailma jäsentyy selkeisiin kausaalisuhteisiin ja päätöksenteko nähdään näiden suhteiden järkipärisenä tarkasteluna ja parhaan vaihtoehdon etsimisenä. Tavoiterationaalista toimintaa pidetään kaikkein rationaalisimpana toiminnan muotona. Esimerkiksi taloustieteellisessä ajattelussa lähdetään perinteisesti siitä, että talouden toiminta on seurausta yksilöiden rationaalisista valinnoista, joilla he pyrkivät maksimoimaan omaa hyötyänsä.⁸⁸ Rationaalinen päätöksenteko edellyttää, että kaikki päätösvaihtoehdot voidaan laittaa paremmuusjärjestykseen ja että kaikki päätösvaihtoehdot ovat samanarvoisia (Simon 1982). Lisäksi yksilön tulee kyetä valitsemaan omien preferenssiensä kannalta paras vaihtoehto. Simonin (1982, ss. 118-119) mukaan rationaalinen päätöksenteko ei ole kuitenkaan mahdollista, koska rationaalisuus edellyttää jokaisen vaihtoehdon seurausten täydellistä tuntemista ja ennakoimista. Todellisuudessa tieto vaihtoehtojen seurauksista on kuitenkin aina puutteellista. Niin ikään valintojen seuraamukset sijoittuvat tulevaisuuteen, josta kenelläkään ei ole kokemusta. Mielikuvituksella täytetään kokemuspohjan puutteet silloin, kun kysymys on seuraamusten arvojen arvioinnista. Lisäksi rationaalisuus edellyttää valintaa kaikista mahdollisista vaihtoehdoista. Todellisessa elämässä otetaan kuitenkin huomioon vain harvoja vaihtoehtoja.

Kilpailevien selitysmallien mukaan rationaalisuus on suhteellista ja päätöksenteko epärationaalista, koska päätöksenteko tapahtuu aina erilaisten intressien ja ristiriitojen muodostamassa kokonaisuudessa. Rajoitetun rationaalisuuden (bounded rationality) näkökulmasta päätöksenteolle on tunnusomaista vaihtoehtojen rajallisuus ja vaihtoehtojen tuntemattomat seuraukset. Perusoletuksena on, että ihmisillä on rajoitetusti kykyä, tietoa ja taitoa tehdä päätöksiä. Harkinnan lisäksi ihmisten toimintaa ohjaavat arvot. Rajoitetun

⁸⁸ Esimerkiksi kansantalouden tasapainomallin mukaan talouden toimijoiden rationaaliset valinnat johtavat markkinatasapainoon ja niukkojen voimavarojen optimaaliseen käyttöön. Nähdään, että taloudellinen tehokkuus toteutuu, kun markkinat toimivat vapaasti.

rationaalisuuden mukaan olennaista on tehdä 'riittävän hyviä päätöksiä'. Myös inkrementaalisisessa päätöksentekoteoriassa torjutaan rationaalinen päätöksenteko muistuttamalla, että päätöksentekoa ei voida rajata yhdeksi irralliseksi tapahtumaksi, vaan kyse on vähittäisestä ja ajoittain pitkänkin ajan kuluessa tapahtuvasta prosessista, jossa aiemmin tehdyt valinnat rajoittavat myöhempiä vaihtoehtoja (Möttönen 1997, s. 174).⁸⁹

Eräänä modernin organisaatiotutkimuksen tunnetuimmista päätöksenteon määritelmistä voitaneen pitää Simonin (1982) hallinnollista päätöksentekoa koskevaa mallia, joka jakaantuu muutamaan perusoletukseen:

-pätöksenteko on luonteeltaan päämääriin edullisimmin johtavan toimenpidesarjan valitsemista eri vaihtoehtoista;

-vaihtoehtojen valinnassa on erotettava a) arvovalinnat, jotka perustuvat eettisiin ja arvostusnäkökohtiin, b) keinovalinnat, jotka perustuvat tosiasioihin. Tästä seuraa, että päätöksenteossa on erotettava toisistaan a) politiikkapäätökset, jotka ovat strategisia päätöksiä sekä arvovalintoja ja b) hallinnolliset päätökset, jotka on tehtävä tosiasioiden perusteella ja jotka ovat operatiivisia;

-pätöksenteon katsotaan etenevän kehänä tilanteen havainnoista toimintalinjavaihtoehtojen muodostamiseen, niiden arviointiin, valinnan tekemiseen vaihtoehtojen välillä, valitun toimintalinjan toteutumiseen, tuloksen seurantaan ja päätöksen arviointiin;

-pätöksenteko etenee deduktiivisesti päämääristä keinoihin, suunnittelusta toteutukseen;

-pätöksen tekeminen ja sen valmistelu, joka on monitahoinen ja työnjakoon perustuva prosessi, voidaan erottaa toisistaan. (Heuru 2000, s. 248).⁹⁰

Tämän tutkimuksen kannalta olennaista on myös se, millainen on päätöksenteon ja toiminnan välinen suhde, sillä Brunssonin (1985, s. 31) mukaan päätöksenteolla ei ole itseisarvoa, vaan päätöksiä tehdään jotakin varten. Päätöksenteolla pyritään luomaan tavoitteiden mukaista toimintaa. Vaikka rationaalisten päätöksentekoteorioiden avulla voidaankin mallintaa valinnan tekemistä, yhtä selvää ei ole se, missä määrin rationaalisella päätöksenteolla voidaan luoda ja synnyttää toimintaa. Brunssonin (1985, s. 17) mukaan esimerkiksi yksilöiden ja organisaation toimintaan vaikuttavien kognitiivisten, emotionaalisten ja sosiaalisten ulottuvuuksien huomioiminen selittää osittain päätöksenteossa havaittua irrationalisuutta. Käytännössä päätöksenteon irrationalisuus

⁸⁹ Alun perin Lindblom, C. E. (1959) *The Science of Muddling Through* sekä (1968) *The Policy-making Process*.

⁹⁰ Alun perin Simon (1982, ss. 45-57, 85-94, 100-114, 132-135, 203-221 ja 279-296).

ilmenee esimerkiksi vaihtoehtojen rajaamisena, mitä voidaan selittää muun muassa monien eri vaihtoehtojen aiheuttamalla epävarmuudella. Vastaavasti seurausten arvioinnissa voidaan korostaa tarkoitushakuisesti päätösten positiivisia seurauksia ja jättää vähemmälle negatiiviset vaikutukset. Näin menetellen pyritään vahvistamaan yksilöiden odotuksia ja toimintaan sitoutumista. Toiminnan näkökulmasta päätöksenteon irrationaalisten piirteiden ja intuition hyödyntäminen on rationaalista, jos sen avulla voidaan vaikuttaa yksilöiden odotuksiin, motivaatioon ja sitoutumiseen.

Brunssonin (1985) havainnot toiminnan ja rationaalisen päätöksenteon käänteisestä yhteydestä voidaan ymmärtää siten, että kuntaorganisaatiossakin painopistettä tulisi siirtää päätöksenteosta toimintaan. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että informaation lisäämisen sijaan huomiota tulisi kiinnittää päätöksentekoprosessien niihin tekijöihin, jotka lisäävät yksilöiden sitoutumista, odotuksia ja toimintamotivaatiota. Kun sitoutuminen ymmärretään Brunssonin (1985) tapaan toiminnan sosiaalisesti aspektiksi, ratkaisevaksi kysymykseksi nousee se, *miten jo asioiden valmisteluvaiheessa voidaan vahvistaa eri osapuolten sitoutumista sekä päätöksentekoprosessiin että päätösten toimeenpanoon*. Oletuksena on, että mitä avoimemmin asioita valmistellaan ja mitä enemmän on vuorovaikutusta, sitä enemmän yksilöt kokevat voivansa vaikuttaa, mikä puolestaan lisää yksilöiden toimintamotivaatiota ja päätöksiin sitoutumista.

3.5 Valmistelun tehokkuus

Tässä luvussa käsitellään kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuutta. Tarkastelun kohteena on hallinnon tehokkuus eikä esimerkiksi tuotantoyrityksen tehokkuus. Tämän takia tarkastelun pääpaino on niissä määrittelyissä, joita kirjallisuudessa on esitetty hallinnon tehokkuudesta. Anttiroikon (1991, ss. 147-148) mukaan hallinnon tehokkuutta voidaan pitää kustannusten minimoinnin, tavoitteiden saavuttamisasteen ja sosiaalis-taloudellisen kehityksen ohella tärkeänä kunnallishallinnon kehitysarvona.⁹¹ Hoikan (1995, ss. 54-57) mukaan tehokkuus voidaan nähdä yhtenä kunnallishallinnon johtavana periaatteena. Hallinnon tehokkuus on keskeinen elementti myös Max Weberin rationaalista hallintoa koskevissa näkemyksissä.⁹² Weberin ajattelussa hallinnon tehokkuus ilmenee sääntöinä, täsmällisyytenä, pysyvyytenä, kurinalaisuutena, luotettavuutena sekä tulosten ennustettavuutena (Pekonen 1995, s. 23). Heuru (2000, s. 108) tosin muistuttaa, että siinä missä eräät tutkijat mieltävät Weberin tehokkaan hallinnon luojaksi, toiset pitävät häntä byrokraattisen ja tehottoman hallinnon isänä.

⁹¹ Kehitysarvojen lisäksi Anttiroiko (1991, ss. 147-148) mainitsee hyveellisyysarvot, integriteetti-arvot sekä toiminta-ehdoarvot.

⁹² Weber, M. (1964) *The theory of social and economic organization*. New York: The Free Press.

Tehokkuus⁹³ (effectiveness) on käsitteenä moniulotteinen. Verraten laajan määritelmän mukaan tehokkuudella tarkoitetaan tavoitteiden saavuttamista suhteutettuna käytettyihin resursseihin (Tangen 2005, s. 42⁹⁴). Määritelmä pitää sisällään sekä toiminnan (resurssien käyttö) että toiminnan tuloksen (tavoitteen saavuttaminen). Resurssit jaetaan tyypillisesti aineellisiin ja aineettomiin tuotannontekijöihin. Aineellisten resurssien ja tehokkuuden välistä yhteyttä voidaan pitää resurssipohjaisen organisaationäkemyksen peruslähtökohtana (esim. Barney 1991⁹⁵), kun taas tietoperustaisessa organisaationäkemysessä tehokkuuden katsotaan riippuvan siitä, miten organisaatio kykenee hyödyntämään ja luomaan tietoa (esim. Grant 1996).⁹⁶

Näennäisestä yksinkertaisuudestaan huolimatta tehokkuuden määritelmä suhteessa tavoitteisiin ja resursseihin voi osoittautua ongelmalliseksi, sillä se ei ota kantaa muun muassa siihen, tehdäänkö oikeita ja järkeviä asioita.⁹⁷ Toiminta voi olla esimerkiksi samanaikaisesti sekä tehokasta että laadultaan arveluttavaa ja pitkällä tähtäimellä kestävämmällä pohjalla. Esimerkiksi vanhainkoti, jossa on kymmentä vanhusta kohden kaksi työntekijää, on kaksi kertaa tehokkaampi kuin vanhainkoti, jossa kymmentä vanhusta hoitaa neljä työntekijää. Hoidon laadun näkökulmasta jälkimmäinen vanhainkoti voi kuitenkin toimia tarkoituksenmukaisemmin. Yhden tavoitteen näkökulmasta toiminta voi

⁹³ Tehokkuuden ohella organisaatioiden toimintaa voidaan tarkastella lukuisista muista näkökulmista, kuten esimerkiksi tuottavuuden (productivity) ja kannattavuuden (profitability) näkökulmista. Tuottavuudella tarkoitetaan tuotosten (output) ja panosten (input) välistä suhdetta, kun taas kannattavuudella viitataan organisaation rahaprosesseihin. Yksinkertaisimmillaan kannattavuus tarkoittaa tulojen ja menojen välistä erotusta (voitto tai tappio). Kts. tarkemmin erilaisista tuottavuuden tunnusluvuista ja tuottavuuden mittaamisesta esim. Hannula (1999). Tässä tutkimuksessa käytetään tehokkuuden käsitettä. Valintaa perustellaan useissa tutkimuksessa esitetyillä arvioilla, joiden mukaan kunnallishallinnon yhtenä keskeisimpänä haasteena on juuri *tehokkuuden* ja demokratian yhteensovittaminen (esim. Heuru 2000, Möttönen 1997, Pekonen 1995, Hoikka 1995).

⁹⁴ Alun perin Sink, D.S. and Tuttle, T.C. (1989) *Planning and Measurement in your Organisation of the Future*. Industrial Engineering and Management Press, Norcross, GA, ss. 170-84.

⁹⁵ Alun perin Penrose, E. T. (1959) *The Theory of the Growth of the Firm*. New York: John Wiley.

⁹⁶ Muistettakoon tosin, että resurssi- ja tietoperustaisen organisaationäkemysten juuret ovat yritystutkimuksessa. Tämä käy ilmi jo käsitteiden englanninkielisistä vastineista 'resource-based view of the firm' ja 'knowledge-based view of the firm'. Samoin Sinkin ja Tuttlen (1989) tutkimusintressi kohdistuu tuotantoyrityksiin. Tehokkuuden määritelmä tavoitteiden ja resurssien välisenä suhteena on kuitenkin siinä määrin yleinen, että sen voidaan arvioida soveltuvan myös julkishallinnon organisaatioiden tarkasteluun.

⁹⁷ Tehokkuuden määrittely tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta voi olla ongelmallista. Hoffin (1992) mukaan yksi ongelma on se, että tavoitteiden arvioinnissa ei ole tilaa muille kuin tavoitteiden mukaisille tuloksille (Möttönen 1997, s. 163). Möttösen (1997, s. 163) osuvan esimerkin mukaan Kolumbuskaan ei saavuttanut tavoitettaan, vaikka Amerikan löytämistä voidaan muutoin pitää merkittävänä ja aikalaisten maailmankuvaa avartavana tuloksena. Kolikon toisella puolella ovat tavoitteet, joiden saavuttaminen voidaan todentaa, mutta jotka osoittautuvat ajan myötä ongelmallisiksi. Esimerkiksi teleoperaattori Sonera onnistui tavoitteessaan hankkiessaan ns. umts-luvan Saksasta. Lupa osoittautui kuitenkin virheinvestoinniksi, jonka johdosta yritys joutui tekemään vuoden 2002 taseeseen noin 4,3 miljardin euron alaskirjauksen.

olla tehokasta, mutta samalla johtaa muiden tavoitteiden saavuttamisen vaikeuteen. Toiminta on näin ollen tehokasta ainoastaan kapeassa mielessä (Tukiainen 1999, s. 42).

Tehokkuusajattelun läpimurto suomalaisessa kunnallishallinnossa voidaan ajoittaa 1980–90-lukujen taitteeseen (Möttönen 1997, s. 43). Tällöin tehokkuutta ryhdyttiin edistämään vähentämällä valtion normiohjausta, lisäämällä markkinaohjauksen periaatteita sekä uudistamalla valtionosuusjärjestelmää. Haywoodia ja Rodriguesia (1993) mukailen Pekonen (1995, ss. 106-107) näkee kehityksen paradigman muutoksena. Hallinto-paradigman korvautuminen tehokkuus-paradigmalla näkyy Pekosen mukaan muun muassa viranhaltijoiden roolin muutoksena. Neutraalin hallinnoijan ja välittäjän sijaan viranhaltija toimii uudessa paradigmassa aktiivisena ja tehokkaana johtajana (Pekonen 1995, ss. 107-108). Nummela ja Ryyänen⁹⁸ menevät pidemmälle luonnehtiessaan paradigmanmuutosta luopumisena poliittis-oikeudellisesta päätöksentekoraliteetista taloudellisen päätöksentekoraliteetin hyväksi (Möttönen 1997, s. 44). Heuru liittyy kehityksen kunnallishallinnon muuttumiseen hallintolegalistisesta hallinnosta kohti managerialistista hallintoa, jossa tehokkuusarvot nousivat demokraattisten arvojen edelle (Heuru 2000, s. 258 ja s. 274). Myös Vanhasen ensimmäisen hallituksen käynnistämä kunta- ja palvelurakennemuutos voidaan ymmärtää johdonmukaiseksi jatkoksi tehokkuus-paradigmalle ja managerialismin opeille, sillä sen keskeisimpiä tavoitteita on juuri kuntasektorin tehokkuuden parantaminen.

Managerialismia voidaan pitää eräänlaisena johtamisideologiana, jonka taustalla on oletus siitä, että yksityinen sektori toimii tehokkaammin kuin julkinen sektori (Möttönen 1997, s. 56⁹⁹). Managerialismin mukaisten tehokkuusoppien soveltaminen kunnallishallintoon on kohdannut kuitenkin perusteltua kritiikkiä. Pollittiin (1993) nojaten Möttönen (1997, s. 59) näkee managerialismin ja julkisen toiminnan välillä ristiriitoja, joita voidaan soveltaa myös kunnallishallinnon tehokkuuden arvioimiseen. Ensinnäkin kunnan johtamisen perusta eroaa yksityisestä sektorista siinä, että viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä on julkinen vastuu ja rooli, minkä johdosta heidän toimintavapautensa on rajatumpi kuin yksityisen sektorin johtajilla. Toiseksi kunnan johtaminen tapahtuu toimintaympäristössä, jossa on poikkeuksellisen paljon erilaisia ja ristiriitaisia tavoitteita ja prioriteetteja. Kuntien tavoitteissa painottuu yhteiskunnallinen vastuu (Haveri & Rönkkö 2003, s. 63), minkä voidaan arvioida vaikeuttavan tavoitteenasettelua. Samoin se, että kunnallishallinnossa aikaansaavat tuotokset ovat useimmiten aineettomia (päätoiksi tai palveluita), merkitsee tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa monenlaisia mittausongelmia (Ahlstedt et al. 1974, s. 33). Kolmanneksi kunnan toimintakenttään sisältyy paljon sellaisia toimintoja ja

⁹⁸ Alun perin Nummela, J. & Ryyänen, A. (1996) *Kansalainen ja uusi hallinto. Hyvinvointivaltiosta vastuulliseen perusoikeusyhteiskuntaan*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

⁹⁹ Alun perin Pollit, C. (1993) *Managerialism and the Public Services. Cuts or Cultural Change in the 1990s*. Oxford: Blackwell Business.

palveluja, joista puuttuu kilpailuelementti. Siinä missä hintaperusteisilla markkinoilla toimiva yritys pyrkii kasvattamaan tuotantaan tavoitteenaan tulojen lisäys, joutuu kunta toimimaan budjettivaroin, mikä tarkoittaa sitä, että tuotannon ja palvelujen yhteys resursseihin on olennaisesti epäselvempi kuin yksityisellä sektorilla. Samalla hämärtyy tavoitteiden ja resurssien välinen suhde.

Tehokkuuden soveltamista kunnallishallintoon voidaan pitää haastavana lisäksi siksi, että tehokkuusvaatimus ei perustu lainsäädäntöön, vaan se nousee elämän yleisistä vaatimuksista yhtä lailla kuten esimerkiksi ahkeruuden ja hyveellisyyden vaatimukset (Heuru 2000, s. 53). Samoin tehokkuusvaatimukset muuttuvat sekä ajan että sisällön suhteen. Eri aikoina tehokkuuden vaatimus kohdistetaan eri asioihin. Tehokkuuden vaatimus on voitu liittää muun muassa päätösten täytäntöönpanoon, päätösten valmisteluun tai yleisesti kunnan toimintaan (Heuru 2000, s. 53). Vaikka esimerkiksi Kuntalain 53§:n mukaisen valmistelupakon voidaan tulkita sisältävän jo itsessään valmisteluun kohdistuvan tehokkuusvaatimuksen (Heuru 2000, s. 233), voidaan perustellusti kysyä, mitä vaaditaan, kun valmistelulta vaaditaan tehokkuutta. Esimerkiksi Stenvall (1997, s. 193) pitää hallinnon tehokkuutta kaikkiin kehittämisehdotuksiin institutionalisoituna kielikuvana.

Ehkä merkittävin valmistelun tehokkuuteen liittyvistä ongelmista juontuu kuitenkin aiemmin mainitusta kunnallishallinnon kaksiarvoisuudesta. Demokratian kannalta on tärkeää, miten asioita valmistellaan ja ketkä valmisteluun osallistuvat, kun taas tehokkuuden näkökulmasta olennaisempaa on se, että valmistelussa laaditut suunnitelmat ja päätösesitykset vastaavat tarkoitustaan. Tämä voi merkitä esimerkiksi sitä, että demokratiaan kuuluva julkisuus osoittautuu ongelmalliseksi valmistelun tehokkuuden näkökulmasta. Valmistelu voi olla sitä tehokkaampaa mitä vähemmän siihen osallistuu toimijoita. Samantyyppinen ristiriita voidaan tunnistaa myös esimerkiksi tehokkuuden ja oikeusturvan välillä. Muun muassa Hoikka (1995, s. 55-56) on arvioinut, että hallinnon muodollisuus lisää oikeusturvaa, kun taas tehokkuus kasvaa menettelymuotojen yksinkertaistamisen johdosta. Yleisen demokratiavaatimuksen ja oikeusturvan ohella hallinnon tehokkuuteen liittyy lukuisia muitakin laadullisia näkökohtia. Näitä ovat esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, suhteellisuusperiaate sekä objektiivisuusperiaate (Hoikka 1995, s. 57).¹⁰⁰ Hoikan (1995, s. 55) mukaan ”hallinto on järjestettävä niin tehokkaaksi kuin se oikeusturvaa [tai muita em. laadullisia näkökohtia] vaarantamatta on mahdollista.”

¹⁰⁰ Lisää näistä esim. Ryynänen, A. (1988) *Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa* sekä Kulla, H. (2000) *Hallintomenettelyn perusteet*.

Edellä esitetyn valossa voidaan esittää, että kunnallishallinnon tehokkuus on käsitteenä varsin tulkinnanvarainen. Tämän takia *tehokkuus määritellään* tässä tutkimuksessa Etzionia (1977, s. 17) mukaillen *verraten väljästi kuntaorganisaation kyvyksi toteuttaa tavoitteensa*. Tehokkuuden katsotaan merkitsevän sitä, että kunnallispoliittiset tavoitteet toteutetaan nopeasti ja voimakkaasti (Hoikka 1995, s. 55¹⁰¹). Määritelmä kattaa sekä toiminnan tehokkuuden ja resurssien hyödyntämisen että asetettujen tavoitteiden saavuttamisen. *Valmistelutyössä tehokkuus ilmenee kykyinä hyödyntää olemassaolevia resursseja tarkoituksenmukaisten suunnitelmien ja päätösesitysten laatimisessa*. Käytännössä tehokkuus näkyy esimerkiksi siinä, että asiat valmistellaan perusteellisesti siten, että ne eivät palaudu uudelleen valmisteltavaksi.

3.6 Valmistelun luovuus ja innovatiivisuus

Luovuutta ja innovatiivisuutta on pidetty kilpailukyvyyn ja uusiutumisen olennaisina elementteinä. Niiden avulla on pyritty selittämään niin yksilöiden, organisaatioiden kuin kokonaisten kansakuntienkin selviytymistä. Esimerkiksi Valtioneuvoston asettaman luovuusstrategian työryhmän loppuraportissa esitetään yksitoista teemaa, joihin panostamalla voidaan ”vahvistaa voimavarojamme, kehittää toimintojamme ja uudistaa yhteiskuntaamme”.¹⁰²

Vaikka luovuuden ja innovatiivisuuden ympärillä käytävää keskustelua voidaankin pitää perussävyltään kehitysoptimistisena,¹⁰³ tässä tutkimuksessa katsotaan, että kuntasektorin menestyminen riippuu pitkälti siitä, miten kunnissa kyetään kehittämään luovuudelle ja innovatiivisuudelle myönteistä kulttuuria.¹⁰⁴ Myös kuntayhteisössä on uskallettava ajatella ja toimia tavallisuudesta poikkeavalla tavalla. Esimerkiksi Harisalo & Aarrevaara (2006, s. 270) pitävät tärkeänä, että kunnallishallinnossa ylitetään tavanomaiset totuudet, etsitään uusia ideoita erilaisista toisiinsa liittymättömistä lähteistä sekä luodaan niistä uusia mahdollisuuksia.¹⁰⁵ Edellä mainittuun viitaten luovuus ymmärretään tässä tutkimuksessa

¹⁰¹ Alun perin Merikoski, V. (1962) *Suomen julkisoikeus pääpiirteissään 1. 2. painos*. Porvoo.

¹⁰² *Yksitoista askelta luovaan Suomeen. Luovuusstrategian loppuraportti*. Opetusministeriön julkaisuja 2006:43.

¹⁰³ Yhtenä esimerkkinä kehitysoptimismista voidaan mainita filosofi Pekka Himasen (2007) laatima *Suomalainen unelma – innovaattoriraportti*. Teknologianteollisuuden 100-vuotissäätiö.

¹⁰⁴ Tämä käy ilmi myös Aulan et al. (2007) tutkimuksesta, jossa innovatiivisuus määriteltiin yhdeksi keskeiseksi kunnan maineeseen vaikuttavaksi osatekijäksi.

¹⁰⁵ Perustuu Moss, K. R. (1992) *The Change Masters: Corporate Entrepreneurs at Work*. London: Routledge.

sosiaaliseksi prosessiksi (esim. Csikszentmihalyi 1990¹⁰⁶), jossa synnytetään uusia ajatuksia ja ideoita (esim. Sethia 1993).¹⁰⁷ Tutkimuksessa katsotaan, että uudet oivallukset ja innovaatiot syntyvät vuorovaikutussuhteissa ja toimijoiden välisillä rajapinnoilla (esim. Stacey 1996, Barret 1998, Pettigrew et al. 2003, Johansson 2005).¹⁰⁸ Csikszentmihalyi¹⁰⁹ mukaillen Koski (1998, s. 165) esittää, että yksi luovuuden keskeisistä mekanismeista perustuu juuri yhteyksien oivaltamiseen erilaisia taustoja ja symbolisia kenttiä edustavien ihmisten välillä.¹¹⁰

Luovuutta voidaan lähestyä myös prosessinäkökulmasta. Luovan prosessin voidaan katsoa koostuvan ideoiden ja ajatusten tuottamisesta (generation), yhden tai useamman vaihtoehdon valinnasta (selection), kamppailusta (struggle) eri vaihtoehtojen välillä sekä valittujen vaihtoehtojen vakiinnuttamisesta (retention) osaksi organisaation toimintaa (Ford & Gioia 2000, Aldrich 2001). Alexanderin (1979) mukaan vaihtoehtojen tuottaminen on etsintäprosessi (search process), joka tähtää sekä ennakoitavissa olevien että odottamattomien ja aidosti uusien ratkaisumallien tunnistamiseen. Valinnassa keskeistä on se, miten vanhoja ongelmia lähestytään uusilla tavoilla tai miten uusiin haasteisiin tartutaan niiden edellyttämällä tavoilla (Sotarauta 2004, s. 300). Kysymys on paitsi ongelmien ratkaisemisesta myös ongelmien muotoilemisesta (esim. Mitroff 2000, Thierauf 2001, McKenzie & Winkelen 2004). Kunnan kaltaisessa toimintajärjestelmässä valinta synnyttää usein kamppailua, joka kumpuaa niukoista resursseista, vastakkaisista intresseistä sekä toimijoiden erilaisista arvomaailmoista. Aldrichin (2001, ss. 26-33) mukaan kamppailu voi kärjistyä konfliktiksi, mikä voi heikentää toimintajärjestelmän kykyä sopeutua esimerkiksi

¹⁰⁶ “There is no way to get evidence for a ‘creative’ process taking place in a person’s mind independent of social validation.” (Csikszentmihalyi 1990.)

¹⁰⁷ Samalla tutkimuksessa irtaudutaan luovuuteen liittyvästä ‘yli- ja yksilöpsykologisoinnista’ ja ‘mystifioinnista’, mikä Venkulan (2005, s. 85) mukaan näkyy muun muassa siinä, että luovuus liitetään ‘hulluuteen, euforisiin kokemuksiin tai syntymälahjana saatuun erikoiseen käyttäytymiseen’. Tämän sijaan tutkimuksessa katsotaan, että luovuutta tarvitaan, kun on pakko löytää keinoja selvittää vaikeasta tai yllättävästä tilanteesta.

¹⁰⁸ Vuorovaikutusta korostava näkökulma ei kuitenkaan merkitse sitä, että luovuus selittyisi yksinomaan sosiaalisilla tai institutionaalisilla tekijöillä, kuten ei myöskään sitä, että tutkimuksessa kyseenalaistettaisiin luovuuden kannalta elintärkeiden yksilöominaisuuksien merkitys. Yksilöllisten ja sosiaalisten tekijöiden suhdetta voidaan jäsentää esimerkiksi Eliaksen (1993) tutkimuksella Wolfgang Amadeus Mozartin luovuudesta ja lahjakkuudesta. Eliaksen mukaan luovuuden ilmentyminen on riippuvainen siitä sosiaalisesta ympäristöstä, jonka piirissä yksilöt elävät ja työskentelevät. Luovuus vaatii tukea, vapautta, palautetta ja tunnustusta. Siksi Mozartin lahjakkuuttakaan ei voi ymmärtää ilman käsitystä 1700-luvun lopun eurooppalaisten hovien sosiaalis-yhteiskunnallista luonteesta (Koski 1998, ss. 150-151.)

¹⁰⁹ Csikszentmihalyi, M. (1996) *Creativity. Flow and the Psychology of Discovery and Invention*. New York: HarperCollins Publishers.

¹¹⁰ Yksilöä korostava lähestymistapa on tyypillinen luovuustutkimuksen persoonallisuuskoulukunnalle, kun taas tämän tutkimuksen näkökulma on lähempänä luovuustutkimuksen sosiaalipsykologista koulukuntaa (vrt. esim. Puhakka, 2007, ss. 64-69).

toimintaympäristön vaatimuksiin. Myös Sotaraudan (2004, s. 301) mukaan kamppailu voi äityä pirstovaksi prosessiksi, joka halvaannuttaa organisaation toimintakykyä. Toisaalta kamppailu voi merkitä myös uudenlaisia toimintatapoja, luovia ratkaisuja sekä innovaatioiden siemeniä. Retentiolla viitataan mekanismeihin, jotka juurruttavat valitut vaihtoehdot osaksi organisaation toimintaa. Aldrichin (2001, ss. 26-33) mukaan retentio toteutuu, kun valitut vaihtoehdot saadaan toistumaan uudestaan ja uudestaan.

Innovaatio voidaan puolestaan määritellä ideaksi tai käytännöksi, jota pidetään uutena. Kanterin (1988) mukaillen innovaatioksi voidaan katsoa mikä tahansa uusi laite, järjestelmä, prosessi, ohjelma, tuote tai palvelu, jota organisaatiossa hyödynnetään. Perinteisesti innovaatio on mielletty keksinnöksi, jolla on kaupallista merkitystä, mutta sittemmin määritelmää on laajennettu käsittämään myös muunlaisia käyttöön otettuja uudistuksia. 'Sosiaalisen innovaation' käsitteellä viitataan "yksilön, ryhmän tai yhteisön luovan toiminnan tuloksena syntyneeseen uuteen ideaan, joka johtaa lisäarvoa tuottavaan tulokseen yksilön tai yhteisön näkökulmasta" (Hämäläinen 2005, s. 198). Sosiaalisen innovaation lähtökohta on ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Tuomen (2002, ss. 9-10) mukaan sosiaalinen innovaatio syntyy, kun ihmiset yhdessä tuottavat uuden käytännön ja koordinoivat toimintaansa sen mukaisesti. Innovaatioita syntyy pääsääntöisesti kahdella eri tavalla. Innovaatioihin voidaan pyrkiä tavoitteellisella ja organisoidulla tutkimus- ja kehittämistoiminnalla. Toisaalta innovaatio voi olla monipolvisen ja sattuman ohjaaman prosessin tulos. Viime kädessä innovaatioissa on kyse asioiden näkemisestä uudessa valossa. Innovaatioissa asiat yhdistyvät uudella tavalla. Schumpeteriin nojaten Ruuskanen (2005, s. 322) esittää, että innovaatiot 'toisin tekemisenä' ja 'asioiden uudenaikaisena yhdistämisenä' ovat yhteiskunnallisen dynamiikan perusta, jotka "levitessään saavat aikaan kasvusysäyksiä koko talouteen". Usein tämä tarkoittaa myös sitä, että jälkikäteen tarkasteltuna innovaatio näyttää itsestään selvyytenä – eräänlaisena 'paljastettuna totuutena' (Linturi 2007¹¹¹).

Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä luovuus ja innovatiivisuus tukevat toimintaympäristön trendien ja muutosten havainnoinnin lisäksi vielä jäsentymättömien ongelmien sekä avautuvien mahdollisuuksien tunnistamista. *Luovuuden ja innovatiivisuuden katsotaan ilmenevän intuitiivisena ja tavanomaisesti poikkeavana ajatteluna, vaihtoehtojen aktiivisena puntarointina, kykyä sietää ja hyödyntää toistensa erilaisuutta sekä jatkuvana valppautena toimintaympäristön ilmiöille.*¹¹² Tämän lisäksi

¹¹¹ Perustuu Gödelin havaintoon, jonka mukaan mikä tahansa loogisen ja konsistenssin järjestelmän ulkopuolelle jää aina totuuksia. Näin esimerkiksi innovaatioita ei voida tunnistaa yksinomaan loogisella päättelyllä.

¹¹² Toisaalta jo tutkimuksen esiyemmärrystä rakentavassa vaiheessa kävi ilmi, että intuitiivisuuteen ja tavanomaisesta poikkeavaan ajatteluun kunnallisessa päätöksenteossa suhtaudutaan vähintäänkin varauksellisesti. Samoilla linjoilla on esimerkiksi Vataja (1977) todetessaan, että "kuntien on välttämätöntä

kysymys on myös valmistelukoneiston kyvykkyydestä tehdä valintoja sekä valintojen juurruttamisesta osaksi kuntayhteisön toimintaa. Tiivistetysti ilmaistuna luovuus ja innovatiivisuus ilmenevät valmistelutyössä omaperäisenä (originality) ajatteluna sekä uusina (novelty) ja hyödyllisinä (usefulness) ideoina ja toimintatapoina (vrt. Styhre & Sundgren 2005, s. 26¹¹³).

3.7 Johtava viranhaltija ja kunnallinen luottamushenkilö

Viranhaltijoilla on keskeinen rooli kunnallisessa päätöksenteossa ja erityisesti päätöksenteon valmistelutyössä. Viranhaltijoiden tehtävänä on vastata muun muassa siitä, että päätöksenteon kohteena olevasta asiasta on kerätty taustatietoja mahdollisimman monipuolisesti. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti viranhaltijoiden tulee toimia tasapuolisesti ja yleistä etua edistäen. Perinteisen näkemyksen mukaan viranhaltijat toimivat neutraaleina asioiden valmistelijoina ja päätösten toimeenpanijoina (Leväsvirta 1999, s. 52). Weberin yhteiskuntateoriaa väljästi tulkiten voidaan sanoa, että viranhaltijan toiminnan objektiivisuus ja rationaalinen hallinto toteutuvat puhtaimmillaan byrokraattisen hallinnon ideaalituypissä (Heuru 2000, s. 108). Vaikka Weberin näkemystä byrokratiasta pidetään verraten yleisesti synonyyminä hallinnon tehottomuudelle, esimerkiksi Heuru (2000, s. 109) katsoo, että byrokratia on asioiden järjestyksessä pitämistä hallinnon varmuuden takaamiseksi. Heurun mukaan varmuuteen kuuluu ”pätöksenteossa tarvittavan formaalisen tiedon saatavuuden takaaminen, hallinnon ennustettavuuden jonkinasteinen takaaminen sekä kansalaisille oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvan oikeussuojan takaaminen”. Tässä tutkimuksessa yhdytään osittain Heurun näkemykseen siitä, että byrokratia ja siihen sitoutunut virka viranhaltijoinen on tehokkaan kunnallishallinnon perusta. Toisaalta tutkimuksessa katsotaan Leväsvirran (1999, s. 52) tapaan, että ratkaisujen taustalla oleva yleinen etu on usein vaikeasti määriteltävissä, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että viranhaltijat joutuvat käyttämään myös harkintavaltaa.

Tässä tutkimuksessa keskitytään *johtaviin viranhaltijoihin*. Norellin (1989)¹¹⁴ luokittelun mukaan kyse on keskushallinnon viranhaltijoista ja teknisistä hallintoviranhaltijoista

kustannusten kasvun hillitsemiseksi kiinnittää entistä enemmän huomiota asioiden tehokkaaseen valmisteluun kokousten lyhentäjänä. Tekisipä mieli sanoa, että hyvä ja rutinoitu puheenjohtaja, joka saa kokouksen sujumaan eikä salli *turhia puheita asian vierestä*, on entistä arvokkaampi, ehkä peräti painonsa arvoinen kultaa.” (Ryynänen 2006, s. 15.)

¹¹³ Perustuu Mayer, R. E. 1999. ”Fifty years of creativity research.” Teoksessa Sternberg, R. J. (toim.), *Handbook of Creativity*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, ss. 449-460 sekä Ford, C. M. 1995. ”A multi-domain model of creative action taking.” Teoksessa Ford, C. M. & Gioia, D. A. (toim.), *Creative Action in Organizations: Ivory Tower Visions and Real World Voices*. Thousand Oaks: Sage Publications, ss. 330-355.

(Leväsvirta 1999, s. 53). Siinä missä keskushallinnon viranhaltijan toiminnassa korostuu hallinnon osaaminen ja verkostoituminen muun muassa luottamushenkilöiden ja elinkeinoelämän edustajien kanssa, tekninen hallintoviranhaltija ohjaa luottamushenkilöitä omalla ammattiosaamisellaan, minkä perusteella hän tyypillisesti tuo esille vain yhden vaihtoehdon luottamushenkilöiden päätettäväksi (Leväsvirta 1999, s. 53).

Luottamushenkilöhallinto voidaan nähdä joko byrokraattisen hallinnon vastakohtana (Heuru 2000, s. 108) tai olennaisena osana klassista demokratiateoriaa, jossa tavoitteena pidetään kansalaisten tahdon toteutumista kunnan päätöksenteossa (Grönholm et al. 1985). Jälkimmäistä tulkintaa tukee esimerkiksi perustuslain 121§, jonka mukaan kunnan hallinnon tulee perustua luottamushenkilöiden määräävään asemaan (Harjula & Prättälä 2004, s. 173). Luottamushenkilöitä voidaan lähestyä myös erilaisten roolien näkökulmista. Esimerkiksi Ryynänen (2006, s. 22) näkee luottamushenkilöillä vähintään kolmenlaisia rooleja, joita ovat edustaja-, johtamis- sekä poliittikrooli. Demokratian näkökulmasta luottamushenkilöiden edustajaroolia voidaan pitää keskeisenä, sillä luottamushenkilöt toimivat kuntalaisten näkemysten välittäjinä (Ryynänen 2006, s. 77). Välittämistehtävän Ryynänen (2006, s. 77) määrittelee kaksisuuntaiseksi. Luottamushenkilöllä on vastuu tuoda esille kulloisetkin asiat siten, että kuntalaiset ymmärtävät, mistä asiassa on kyse ja miten asiaan voi ottaa kantaa. Toisaalta välittämistehtävään kuuluu myös luottamushenkilöiden pyrkimykset vaikuttaa kuntalaisten näkemyksiin. Johtamisrooli puolestaan muodostuu kunnallispoliittisen agendan ohjaamisesta. Ryynänen (2006, s. 63) mukaan siihen kuuluvat ainakin strategisten päätösten valmistelu sekä hallinnon toiminnan kontrollointi. Luottamushenkilöllä voi olla myös poliittikrooli, jonka kautta hän voi tuoda yhteiskunnallisia näkemyksiä kunnalliseen päätöksentekoon (Ryynänen 2006, s. 79).¹¹⁵ Larsen & Offerdal (1990)¹¹⁶ erottelevat luottamushenkilöiden rooleja ulottuvuuksilla ”yleinen–erityinen” ja ”välineellinen–ekspressiivinen” (Leväsvirta 1999, ss. 49-50). Mainittujen ulottuvuuksien perusteella Larsen & Offerdal löytävät neljä erilaista luottamushenkilötyyppiä: tehokkuusorientoitunut, suunnittelu- ja säännösorientoitunut, symboliorientoitunut sekä asiakasorientoitunut. Luottamushenkilöitä kuvaavat erilaiset roolit heijastavat hyvin sitä, millaisia velvoitteita ja paineita luottamushenkilöiden asemaan kohdistuu. Muun muassa Hoikka (1991, ss. 20-23) katsoo, että luottamushenkilöt joutuvat

¹¹⁴ Norell, P. O. 1989. *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Lund: Studentlitteratur.

¹¹⁵ Ryynänen esittämä roolijako perustuu seuraaviin teoksiin: Hoikka, P. (1991) *Luottamusmiehen asema ja rooli muuttumassa*; Pikkala, S. (2005) *Kunta päättäjien perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995-2003*; Reichard, C. & Wollmann, H. (1996) *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*; Ruostetsaari, I. & Holttinen, J. (2001) *Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet*; Stolpe, C. & Ståhlberg, K. (1992) *Professioner, politik och förvaltning* sekä Wetterberg, G. (2004) *Den kommunala självstyrelsen*.

¹¹⁶ Larsen, H. E. & Offerdal, A. 1990. *Arbeitsvilkår og lederrollen i kommunepolitikken*. Kommuneforlaget AS.

yhä useammin edustamaan tietyn ideologian tai selkeästi jäsenyvän sosiaalisen ryhmän sijaan erilaisia ongelmia, jotka ovat usein ristiriidassa keskenään. Hoikan mukaan perinteiset luottamushenkilöroolit ovatkin muotoutumassa uudelleen. Ryynänen (2006, s. 89) muistuttaa lisäksi, että kunnallisessa päätöksenteossa yksittäisen luottamushenkilön mahdollisuus vaikuttaa asioihin riippuu paljolti siitä, miten hän kykenee saamaan ajatustensa taakse muita. Tämä johtuu siitä, että politiikassa on kyse kollektiivisten toimijoiden käyttäytymisestä. Tietyn politiikan toteuttaminen edellyttää monien ihmisten yhteistoimintaa ja kompromissien hakemista yksilöiden arvojen ja intressien välillä (Berndtson 1993, s. 149). Kunnallispolitiikan ryhmäulottuvuus konkretisoituu valtuusto- ja hallitusryhmissä, joissa sovitaan yhteen yksittäisten luottamushenkilöiden kantoja.

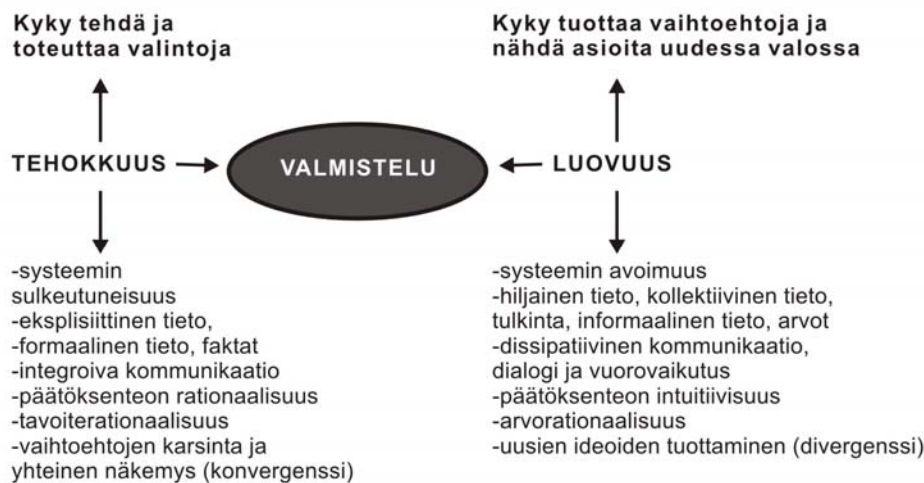
Kulloinkin sovellettavat hallintomallit ja johtamiskäytännöt heijastuvat myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisiin suhteisiin ja rooliodotuksiin. Esimerkiksi budjetin ohjaamassa hallintomallissa luottamushenkilöt vastaavat toiminnasta ja päätöksenteko on delegoitu viranhaltijoille (Leväsvirta 1999, s. 51), kun taas managerialismin yleistymisen on todettu lisäävän viranhaltijoiden valtaa (Heuru 2000). Tämän tutkimuksen näkökulmasta tärkeää on myös se, millainen on johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhde informaatioon ja tietoon kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Tutkimuksen perusoletuksena on useasti esitetty ajatus siitä, että *viranhaltijat* perustavat toimintansa *faktoihin* ja *formaaliseen tietoon*, kun taas *luottamushenkilöillä* on taipumusta ja oikeus, ja ehkä jopa velvollisuus, tuoda päätöksentekoon *informaalista tietoa*, *arvoja* ja *uskomuksia* (Heuru 2000, s. 340). Viranhaltijaa koskeva objektiivisuusvaatimus on siten tiukempi verrattuna luottamushenkilöä koskevaan objektiivisuusvaatimukseen (Ryynänen 2006, s. 57). Tutkimustehtävän mukaisesti edellä mainittua ei pidetä ongelmana vaan lähtökohtana tehokkuuden ja luovuuden toteutumiseksi kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä.

3.8 Yhteenveto tutkimuksen avainkäsitteistä

Organisaatiot hyödyntävät informaatiota strategisessa mielessä kolmessa eri päämerkityksessä (Choo 1996, ss. 329-330). Ensinnäkin organisaatiot etsivät (search) ja arvioivat (evaluate) informaatiota tehdäkseen oikeita *valintoja* ja *päätöksiä*. Toiseksi informaation avulla organisaatiot pyrkivät *merkityksellistämään* (sensemaking) ja tulkitsemaan toimintaympäristössä vaikuttavia tekijöitä ja ilmiöitä. Kolmanneksi informaatiota tallentamalla ja jakamalla tähdätään uuden *tiedon luomiseen* (generate new knowledge). Myös kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä voidaan erottaa erilaisia informaation 'käyttökohteita'. Kysymys on samanaikaisesti informaation keräämisestä poliittisen päätöksenteon tarpeisiin, monimutkaisen toimintaympäristön tulkinnasta sekä kollektiivisesta tiedon prosessoinnista. Informaation, tiedon ja kommunikaation avulla

pyritään vähentämään sekä epävarmuutta ja monitulkintaisuutta että edistämään valmistelutyön tehokkuutta ja luovuutta. Marchia (1991, ss. 71-72) mukailten tehokkuuden katsotaan nousevan valmistelusysteemiin sitoutuneen tiedon ja osaamisen hyödyntämisestä (exploitation), kun taas luovuus ja innovatiivisuus edellyttävät uuden tiedon ennakkoluulotonta etsimistä (exploration) ja monipuolisia vuorovaikutussuhteita.

Kuvassa 12 on esitetty tiivistettynä tutkimuksen avainkäsitteiden suhde valmistelun tehokkuuteen ja luovuuteen.



Kuva 12. Tutkimuksen avainkäsitteiden yhteys kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen.

Tutkimuksen avainkäsitteitä yhdistää se, että niissä korostetaan *vuorovaikutusta* ja *yhteistyötä* yksin tekemisen sijaan. Vuorovaikutukseen ja kollektiiviseen tiedon prosessointiin perustuva lähestymistapa on yhdenmukainen myös modernin valtakäsityksen kanssa, jonka mukaan valmistelutyössä ratkaisevaa ei ole se, kuinka paljon toimijoilla on valtaa suhteessa toisiinsa. Tärkeämpää on, että valmistelussa löydetään alkuperäisen ristiriidan ylittäviä ratkaisuja (vrt. Harisalo & Aarrevaara 2006, s. 268¹¹⁷). Näin ymmärrettynä valtaa on sillä, joka pystyy luomaan uutta ja mahdollistamaan toimenpiteiden toteutumisen (Harisalo 1990, s. 36-37). Toiminnan tasolla valtaa voidaan saada siten myös kommunikoimalla ja tietoa jakamalla.

¹¹⁷ Alun perin Popper, K. R. (1996) *The Myth of the Framework: In Defence of Science and Rationality*. New York: Routledge.

4. Asian valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa -käsiteanalyysi

Huolellista käsiteanalyysiä voidaan pitää tutkimuksen kivijalkana, joka luo pohjan tutkimuksen onnistumiselle. Käsitteet ovat tutkijan työkaluja, joiden avulla tutkija käsitteellistää tutkimiaan ilmiöitä (Hirsjärvi et al. 2004, s. 137). Käsitteiden merkitykset eivät ole kuitenkaan ikuisia, vaan ne elävät ja muotoutuvat ajan kuluessa. Lämsän ja Takalan (2004) mukaan käsitteet ovat ”monimerkityksisiä, muuttuvia sekä sosiaalisesti ja kulttuurisesti konstruoituvia”. Merkityksenannot voidaan nähdä jatkuvasti muokkautuvina, dynaamisina prosesseina. Voutilainen et al. (1991) mukaan käsitteet muodostuvat niistä merkityksistä, joita ihmiset antavat sanoille, termeille ja muille symboleille. Muun muassa Carlson (2005) huomauttaa osuvasti, että sana ainoastaan symboloi sanan sisältämää käsitettä. Siten käsite voi siis viitata moneen eri sanaan, ja vastaavasti sana voi olla myös monen eri käsitteen ilmaisija. Käsitteen ja sitä kuvaavan nimen tai nimityksen problematiikkaa voidaan havainnollistaa myös seuraavasti: nimitys nimeää käsitteen, joka puolestaan viittaa tarkoitteeseen. Määritelmän mukaan nimityksen ja tarkoitteen välillä ei ole suoraa suhdetta. Käsite on siten konstruktii, joka yhdistää kielellisen ilmauksen tarkoitteisiin (Carlson 2005).

Käsiteanalyysi voidaan sijoittaa deskriptiiviseen tutkimussuuntaukseen, sillä tavoitteena on ilmiön ymmärtämisen lisäksi luoda pohjaa sen paremmalle hallitsemiselle. Käsitetutkimuksen tieteellinen logiikka perustuu deduktiivisen ja induktiivisen päättelyn yhdistelmälle: sen lisäksi, että teoreettinen viitekehys ohjaa aineiston jäsentelyä, aineistossa havaittavia teemoja voidaan hyödyntää teoreettisen käsitteistön kehittämisessä. Tulkintaa korostavana tutkimusmenetelmänä laadullinen käsitetutkimus on lähtökohtaisesti subjektiivista ja altis monenlaisille vinoumille. Käsiteanalyysin luotettavuutta voidaan kuitenkin parantaa noudattamalla analyttistä ja systemaattista toimintatapaa. Seuraavaksi tarkastellaan käsitetutkimuksen yleisiä periaatteita, verrataan erilaisia käsiteanalyysimenetelmiä sekä perustellaan tutkimuksessa käytettyä lähestymistapaa.

4.1 Käsitetutkimuksen periaatteista

Käsitetutkimuksen perimmäisenä tavoitteena voidaan pitää tutkittavan käsitteen olennaisten piirteiden ja ominaisuuksien selvittämistä. Käsitetutkimuksessa on kyse arkisen ja välittömän havainnoinnin taakse jäävien asioiden ja ilmiöiden tavoittamisesta (Hirsjärvi et al. 2004, s. 138) sekä epäselvien käsitteiden täsmentämisestä ja käsitteiden merkityksiä välittävien sanojen käyttötapojen tulkitsemisesta (Walker & Avant 1992). Parhaimmillaan käsitteet ovat esityksiä tai ajatuskonstruktioita, joiden avulla useista konkreettisista tosiseikoista voidaan tehdä yleistyksiä (Eskola 1973, s. 90). Käsitetutkimuksen

tarpeellisuutta voidaan perustella Niiniluodon (1997, s. 167) tapaan arkikielen ilmausten epämääräisyydellä ja monimielisyydellä.

Niiniluodon (1997, s. 154) mukaan käsitteen määrittelyssä tavoitellaan yksinkertaisuutta, selvyyttä, yleisyyttä ja totuutta. Toisin sanoen käsitteen määrittelyllä pyritään mahdollisimman yksiselitteiseen kielenkäyttöön. Niiniluoto jakaa käsitteen määrittelyn neljään eri tyyppiin: nominaalimääritelmä perustuu sopimukseen siitä, että jokin sana tai symboli merkitsee jotakin samaa kuin toinen sana tai symboli. Demokratian määrittelemisen kansanvallaksi on klassinen esimerkki nominaalimääritelmästä. Reaalimääritelmässä puolestaan pyritään sanomaan jotakin käsitteen tunnusomaisista piirteistä. Tällöin demokratian käsite voitaisiin määritellä ”yksi henkilö, yksi ääni” -periaatteen toteutumiseksi vaalitulanteessa. Kvantitatiivisessa määritelmässä käsitteet määritellään kvantiteettien avulla. Esimerkkinä kvantitatiivisesta käsitteen määritelmästä voidaan mainita suppean suhteellisuusteorian merkittävin yhtälö $E=mc^2$, jonka mukaan energia on massa kertaa valon nopeuden neliö. Kvalitatiivisessa määritelmässä käsitteelle etsitään määrityksiä erilaisten luokitteluiden ja ominaisuuksien perusteella. Demokratian käsitteen laadullinen määritelmä voisi sisältää kansanvallan ja äänioikeuden lisäksi esimerkiksi tasa-arvon ja vapauden käsitteet. Myös Bunge (1967) jaottelee käsitteet neljään eri tyyppiin (Järvinen & Järvinen 2004, s. 21). Yksilökäsitteitä ovat muuttujat, jotka viittaavat yhteen yksilöön tai olioon (esim. Albert Einstein, Jupiter, Milon Venus). Luokkakäsitteet viittaavat olioiden ominaisuuksiin (esim. ihminen, demokratia). Relaatiokäsitteitä voidaan käyttää hyväksi olioiden vertailussa (esim. suurempi kuin, kesken). Kvantitatiiviset käsitteet ovat funktioiden määrittämiä (esim. $E=mc^2$). Edellä esitetyistä käsitteiden tyypeistä tarkoituksenmukaisimpia tämän tutkimuksen kannalta ovat Niiniluodon *reaalimääritelmä* ja *kvalitatiivinen* määritelmä sekä Bungen *luokkakäsite*.

Käsitetutkimusta voidaan toteuttaa monella eri tavalla. Vakiintuneen jaottelun mukaan käsitetutkimus ryhmitellään tutkimuksen taustaolettamuksista ja tavoitteesta riippuen *käsiteanalyttiseen* ja *tulkitsevaan käsitetutkimukseen* (Lämsä & Takala 2004). Näsin (1980, s. 10) mukaan käsiteanalyysissä on kyse käsitteiden muodostamisesta analyttisen ja synteettisen pohdinnan sekä aiempien käsitteiden perusteella. Käsiteanalyysin keinoin tuotetut käsittemäärittelyt Näsi (1980, ss. 11-12) jaottelee kuvaileviksi, olettaviksi, päätteleviksi ja suositteleviksi. Walkerin ja Avantin (1992) mukaan käsiteanalyysi on systemaattinen menetelmä, jossa määritellään käsitteiden yhtäläisyyksiä ja eroja ja tutkitaan käsitteiden merkityksiä välittävien sanojen todellisia ja mahdollisia käyttötapoja. Analyysi perustuu vakiintuneeseen käsitykseen siitä, että käsitteet ovat ajatusrakennelmia, joiden avulla jäsennetään ympäristöstä tulevia ärsykeitä. Käsite on toisin sanoen ihmisille luontainen tapa luokitella ja havainnollistaa asioita, jotka kuuluvat yhteen. Lämsän & Takalan (2004) mukaan tulkitseva käsiteanalyysi eroaa perinteisestä käsiteanalyysistä

korostamalla tutkijan tulkinnan merkitystä. Tulkitsevassa käsiteanalyysissä käsitteet ja niiden määritelmät ovat kontekstuaalisia ja niiden tulkinta on sidottu tutkijan valitsemaan teoreettiseen näkökulmaan. Tulkitsevassa käsitetutkimuksessa pyritään joko kuvaamaan ja tulkitsemaan käsitteiden merkitystä tai etsimään ja paljastamaan käsitteeseen ja sen määritelmiin sisältyviä ideologisia merkityksiä.

Lämsän ja Takalan (2004) määritelmässä tulkitsevalla käsitetutkimuksella tarkoitetaan ”kirjallisessa muodossa olevien toisten kirjoittajien tekstien sisältämien käsitteiden ja niiden määritelmien tulkintaa ja kehittelyä painottavaa tutkimusta”. Tulkitsevan käsitetutkimuksen aineisto on syntynyt tutkijasta riippumatta, eikä tutkijalla ole siten mahdollisuutta vuorovaikutukseen alkuperäisen aineiston tuottajan kanssa. Lämsän ja Takalan sanoin tutkija kohtaa ”mykän tekstin, joka on saatava puhumaan.” Mykkä teksti nostaa esille myös merkityksen ongelman. Sen sijaan, että käsitteitä luokiteltaisiin ateoreettisesti erilaisiin kategorioihin, tulkitsevassa käsitetutkimuksessa korostuu teoreettisen viitekehyksen merkitys tutkimusongelman tematisoinnissa. Tematisoinnissa tutkija määrittelee näkökulmansa, jonka kautta hän tarkastelee tutkimuskohdetta ja tulkitsee aineistoa. Tulkitsevalla käsitetutkimuksella voidaan laajentaa käsitteeseen liittyvää ymmärrystä. Menetelmää on käytetty esimerkiksi käsitteeseen liittyvien taustaolettamusten tulkitsemisessä. Tulkitseva käsitetutkimus noudattaa ns. hermeneuttista kehää, jossa tutkija suhteuttaa aineistoon omat merkitysehdotuksensa ja korjaa niitä tarvittaessa.

Perustellusti voidaan esittää, että käsitetutkimuksen eri muodoissa on enemmän yhtäläisyyksiä kuin eroja. Viime kädessä kaikissa niissä tavoitellaan *käsitteisiin liitettyjen merkitysten ymmärtämistä ja käsitteiden olennaisten piirteiden erottamista epäolennaisista*. Merkittävimmät erot Näsin ja Lämsän & Takalan käsiteanalyysin määritelmässä liittyvät tutkijan rooliin. Siinä missä Näsi painottaa analyttistä ja systemaattista etenemistä, Lämsä ja Takala hyväksyvät analyysin subjektiivisuuden ja tutkijan tulkinnan. Walkerin ja Avantin käsiteanalyysissä korostetaan Näsin tapaan analyysiprosessin systemaattisuutta. Käsiteanalyttisen tutkimuksen erot puolestaan johtuvat lähinnä siitä, kuinka eri vaiheet seuraavat toisiaan ja miten eri vaiheita painotetaan. On myös hyvä muistaa, että vaikka sekä Näsin että Walkerin ja Avantin käsiteanalyysissä vaiheet seuraavat toisiaan loogisesti, niin todellisuudessa tieteen tekeminen edellyttää luovuutta ja kykyä palata taaksepäin korjaamaan aiemmin tehtyjä ratkaisuja (Niiniluoto 1997, s. 25). Käsitetutkimuksessa luovuus konkretisoituu muun muassa siten, että analyysin eri vaiheet limittyvät ja sekoittuvat toisiinsa. Tämän ei tarvitse vähentää analyysin luotettavuutta, vaan kyse on ennemmin Lämsän ja Takalan (2004) mukaan sen hyväksymisestä, että tutkimuksen tekeminen on pääsääntöisesti ’muddling through’ – yllätyksiä ja oivalluksia sisältävä prosessi.

Tässä tutkimuksessa käsiteanalyysin tehtävänä on selvittää sitä, mitä 'asian valmistelu' -käsitteellä tarkoitetaan kunnallisen päätöksenteon yhteydessä ja miten ko. käsitettä kuvataan kunnallishallintoa käsittelevässä tutkimuksessa ja kirjallisuudessa. Tutkimustehtävässä sovelletaan Walkerin ja Avantin (1992) analyysimenetelmää. Kyseinen menetelmä valittiin ensinnäkin siksi, että se ei edellytä tarkkojen analyysitaulukoiden esittämistä tai tutkittavan käsitteen kvantitatiivista analyysiä. Sen sijaan, että tutkimuksessa painotettaisiin käsitteen erilaisten merkitysten esiintymistiheyttä, käsiteanalyysin tavoitteena on aikaansaada riittävän laaja kuva asian valmistelu -käsitteestä. Toiseksi Walkerin ja Avantin analyysimenetelmän valintaa voidaan perustella menetelmän selkeällä rakenteella. Menetelmän eri vaiheet muodostavat loogisen kokonaisuuden. Menetelmässä lähdetään liikkeelle käsitteen käyttötapojen kartoittamisesta ja edetään johdonmukaisesti käsitteen ominaispiirteiden, ennakkoehtojen ja seurausten kautta lähikäsitteiden tarkasteluun. Eri vaiheiden sisältöjä on kuvattu tarkemmin tulosten tarkastelun yhteydessä.

4.2 Käsiteanalyysin tavoitteet

Tutkimuksen käsiteanalyysisessä osiossa pyritään vastaamaan 1. tutkimusongelmaan. Käsiteanalyysin tavoitteena on selvittää, *mitä 'asian valmistelu' -käsitteellä tarkoitetaan ja mitkä ovat 'valmistelun' tavoitteet kunnallisessa päätöksenteossa.* Vastausta etsitään kunnallishallintoa käsittelevästä tutkimuksesta ja kirjallisuudesta. Käsiteanalyysi koostuu ensinnäkin asian valmistelu -käsitteen ekstension määrittämisestä eli sen selvittämisestä, millaisista eri olioista ja kohteista voidaan käyttää kyseistä käsitettä. Toiseksi analyysissä tarkastellaan asian valmistelu -käsitteen intensiota eli käsitteen tunnusomaisia piirteitä ja käsitettä kuvaavia ominaisuuksia. Käsiteanalyysissä sovelletaan Walkerin & Avantin (1992) menetelmää, joka koostuu tutkittavan käsitteen erilaisten *käyttötapojen kartoittamisesta sekä käsitteen ominaispiirteiden, ennakkoehtojen, seurausten ja lähikäsitteiden* tarkastelemisesta. Käsiteanalyysin tulokset ovat luonteeltaan kuvailevia ja luokittelevia. Parhaimmillaan käsiteanalyysin tulokset ovat suosittelevia ja niiden avulla voidaan kiinnittää huomiota valmistelua edistäviin tai estäviin tekijöihin.

Kaksitasoinen tutkimustehtävä a) mitä 'asian valmistelu' -käsitteellä tarkoitetaan ja b) mitkä ovat 'asian valmistelun' tavoitteet kunnallisessa päätöksenteossa jaetaan teemojen mukaisesti tutkimuskysymyksiin seuraavasti:

1) Käsitteen ominaispiirteet

- Miten 'asian valmistelu' -käsitettä on käytetty erilaisissa yhteyksissä?
- Mitkä piirteet nousevat esiin 'asian valmistelu' -käsitteen yhteydessä?
- Mikä on sille tyypillistä ja mitkä ominaisuudet toistuvat?
- Millaiset esimerkit kuvaavat 'asian valmistelua'?

2) Ennakkoehdot ja seuraukset

- Mitkä ilmiöt edeltävät 'asian valmistelu'-käsitteen esiintymistä?
- Mitkä tekijät edistävät tai estävät 'asian valmistelua'?
- Mitä tapahtuu 'asian valmistelun' seurauksena?
- Mihin 'asian valmistelulla' pyritään ja mitä hyötyä 'asian valmistelusta' on?

3) Lähikäsitteet

- Millaisia käsitteitä on käytetty 'asian valmistelun' yhteydessä?
- Miten 'asian valmistelu' suhteutuu muihin käsitteisiin?

Käsitteen määrittelyn ongelmat liittyvät usein käsitteen valintaan ja rajaukseen. Walker ja Avant (1992) kehottavat välttämään alkeellisia termejä, jotka voidaan määritellä vain mainitsemalla niistä esimerkkejä. Pelkkä valmistelu -käsite täyttäne Walkerin ja Avantin alkeellisen termin kriteerit, sillä Yleisen suomalaisen asiansaston (YSA) mukaan 'valmistelu' on yleistermi, jolla viitataan toimenpiteisiin tai järjestelyihin tms., joiden avulla laittaudutaan valmiiksi jotakin tulevaa varten (Nurmi 1998). Näin määriteltynä 'valmistelu' kattaa sekä aineellisiin (esim. "ennen sulattoon menoa malmi joutuu valmistavan käsittelyn alaiseksi, jota sanotaan valmisteluksi") että aineettomiin ("asian valmistelu virastossa ennen sen joutumista ratkaisevaan käsittelyyn") asioihin kohdistuvat toimenpiteet. Tässä tutkimuksessa 'valmistelu' rajataan jälkimmäisen esimerkin kaltaiseksi *asian valmisteluksi*.

Käsitteanalyysin rajausta asian valmistelu -käsitteeseen voidaan tarkastella käsitteen *intension* ja *ekstension*¹¹⁸ avulla. Käsitteen intensio ja ekstensio suhtautuvat toisiinsa käänteisesti siten, että käsitteen ala (ekstensio) kasvaa sisällön (intensio) pienentyessä ja pienenee sisällön kasvaessa (Carlson 2005). Toisin sanoen käsitteen intensio asettaa rajoituksia käsitteen ekstensiolle. Intension ja ekstension suhde käy hyvin ilmi tarkasteltaessa valmistelu-käsitettä. Jos valmistelu käsitteen tunnusmerkiksi riittäisi se, että "suoritetaan toimenpiteitä, joiden avulla laittaudutaan valmiiksi jotakin tulevaa varten", valmistelu käsitteen ala olisi laaja ja useat eri ilmiöt täyttävät käsitteen tunnusmerkit. Vastaavasti jos valmistelu -käsitteen tunnusmerkkeihin lisätään edellä esitetyn lisäksi se, että kyse on "asian valmistelusta ja kunnallisesta päätöksenteosta", tunnusmerkkejä täyttäviä ilmiöitä on vähemmän, jolloin käsitteen ala pienenee.

¹¹⁸ Käsitteen *ekstensiolla* tarkoitetaan käsitteen alaa, joka on niiden olioiden joukko, joihin käsitettä voidaan soveltaa tai joista voidaan käyttää kyseistä käsitettä. Käsitteen *intensiolla* tarkoitetaan muita käsitteitä, jotka antavat tarkastelun kohteena olevalle käsitteelle merkityksen. Intension yhteydessä puhutaan myös käsitteen sisällöstä, joka muodostuu käsitteelle ominaisista tunnusmerkeistä, joiden perusteella ratkaistaan, kuuluuko jokin olio kyseisen käsitteen alaan vai ei. Intensio on siten joukko ominaisuuksia, jotka luonnehtivat käsitteen piiriin kuuluvia olioita. (Järvinen & Järvinen 2004, s. 21.)

Suoritettavalla käsiteanalyysillä pyritään jäsentämään ko. käsitteen sisältöä ja luomaan perusta empiiriselle tapaustutkimukselle. Tavoitteena on laajentaa käsitteeseen liittyvää ymmärrystä valitun viitekehyksen puitteissa. Tulkitsevan käsitetutkimuksen metodin avulla pyritään löytämään uusia tapoja tulkita asioiden valmistelua. Kompleksisuusajattelun ja muiden teoreettisten lähtökohtien avulla pyritään rajaamaan tutkimuskohdetta sekä helpottamaan merkitystulkintojen tekemistä ”kaikkien mahdollisten” tulkintojen joukossa (Lämsä & Takala 2004). Lämsän ja Takalan tyypittelyn mukaan kyse on teoriaa seurailevasta käsitetutkimuksesta, jossa viitekehyksen tehtävänä on jäntevöittää tulkintojen tekemistä. Teoriaa seurailevan tulkitsevan käsitetutkimuksen ongelmina Lämsä ja Takala näkevät sellaiset tulkinnat, joita tutkija ei pysty ’istuttamaan’ valitun viitekehyksen sisälle. Tämän tutkimuksen kannalta haasteelliseksi kysymykseksi nousee muun muassa se, miten perinteisesti valta -käsitteen kautta tarkasteltua asioiden valmistelua ja päätöksentekoa voidaan tulkita ja merkityksellistää kommunikaation, informaation ja tiedon sekä systeemien kompleksisuuden näkökulmista.

Käsiteanalyttisen ja empiirisen tutkimuksen yhteyttä voidaan havainnollistaa jakamalla käsitteet aika- ja paikkasidonnaisiin konkreettisiin käsitteisiin ja abstraktiotasolla toisiinsa liittyviin teoreettisiin käsitteisiin (Hirsjärvi et al. 2004, s. 138). Teoreettisten käsitteiden tutkiminen empiirisesti edellyttää käsitteiden operationaalistamista. Operationalisoinnissa on kyse teoreettisen käsitteen saattamisesta empiirisen tutkimuksen kohteeksi. Käsitteiden operationalisointi on tärkeää, koska useimmiten yhdelle ja samalle teoreettiselle käsitteelle voidaan löytää useita operationaalisia vastineita (Hirsjärvi et al. 2004, ss. 145-146). Huolellisella käsitteen operationalisoinnilla varmistetaan osaltaan se, että tutkimuksessa tutkitaan sitä mitä sanotaan tutkittavan. Toisin sanoen käsitteen operationalisointi luo pohjan tutkimuksen empiirisen osan validiteetille.

4.3 Käsiteanalyysin aineisto

Kunnallishallintoa ja muuta julkista hallintotoimintaa pidetään korostuneen muutosidonnaisena (Kulla 2000, ss. 1-2). Näin siitäkin huolimatta, että esimerkiksi vuoden 1995 kuntalain uudistuksessa tavoiteltiin liian yksityiskohtaisen ohjauksen vähentämistä (Harjula & Prättälä 2004). Muutosidonnaisuus konkretisoituu muun muassa asioiden valmistelupakkona, jonka mukaan kunnanvaltuuston päätettävät asiat valmistellaan keskitetysti kunnanhallituksessa (Harjula & Prättälä 2004, ss. 434-436). Hallinnon muutosidonnaisuudesta johtuen myös tämän tutkimuksen käsiteanalyysissä tarkastellaan kunnallishallintoa ohjaavaa lainsäädäntöä. Lainsäädäntö luo pohjan, jolle niin viranhaltijat kuin luottamushenkilötkin toimintaansa perustavat. Pelkästään lainsäädännön perusteella muodostuva kuva valmistelutyöstä jäisi kuitenkin puutteelliseksi, minkä takia analyysiä täydennetään kunnallishallintoa ja erityisesti hallinnon vuorovaikutuksen problematiikkaa

tarkastelevalla kirjallisuudella ja tutkimuksella. Käsitteen ominaispiirteiden, ennakkoehtojen ja seurausten konkretisoinnissa hyödynnetään lisäksi valmistelua käsitteleviä Helsingin Sanomien lehtiartikkeleita.¹¹⁹ Analyysiaineiston rajaamista kotimaisiin ja suomenkielisiin julkaisuihin perustellaan suomalaisen kuntajärjestelmän erityispiirteillä.¹²⁰ Käsiteanalyysin perusaineisto koostuu seuraavista teoksista:

Markku Sotaraudan (1996) väitöstudiumissa *Kohti epäselvyyden hallintaa* tarkastellaan kuntasektorin toimintaympäristön muutoksia ja pohditaan päätöksenteon, suunnittelun ja johtamisen problematiikkaa pehmeän strategian näkökulmasta. Kirjassa esitetään matka epävarmuuden hallinnoinnista epäselvyyden hallintaan. Matkalla Sotarauda kyseenalaistaa vakiintuneita suunnitteluteorioita ja perustelee muun muassa sitä, miksi suunnittelu tulisi nähdä instrumentaalisen rationalismin sijaan kommunikatiivisena ja prosesseista esiin sukeltavana ilmiönä.

Sakari Möttösen (1997) väitöskirjassa *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa* kyseenalaistetaan tulosjohtamisen periaatteiden soveltuvuus poliittis-hallinnolliseen järjestelmään. Tutkimuksessa osoitetaan, että liiketoiminnassa sovellettava tapa asettaa tavoitteita ei sellaisenaan sovi kunnallishallintoon. Möttösen mukaan tämä johtuu ennen kaikkea poliittis-hallinnollisen järjestelmän tavoitteiden moninaisuudesta ja päätöksenteon erityispiirteistä. Monitavoitteisen kuntaorganisaation toimintaan sisältyy lähes poikkeuksetta konflikteja, jotka johtuvat yhtäältä siitä, että organisaation tavoitteet ovat keskenään ristiriitaisia ja toisaalta siitä, että erilaiset tavoitteet synnyttävät organisaation sisällä ristiriitaisia vaatimuksia. Tästä seuraa myös se, että kuntaorganisaation päätöksentekoa ei voida pitää erityisen rationaalisena. Kyse on pikemminkin informaalista tietoinesta hyödyntävästä, irrationaalisesta ja inkrementalisesta päätöksenteosta.

Leena Leväsvirran (1999) väitöstudiumissa *Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä* tarkastellaan kunnallisten viranhaltijoiden rooleja sekä niiden yhteensopivuutta toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten kanssa. Tutkimuksen mukaan kunnallishallintoon kohdistuneet paineet ovat aiheuttaneet kuntien sisäisen vallankäytön muutoksia, joista merkittävimpiä ovat hallinnon keskittyminen ja virkavaltaistuminen. Leväsvirran mukaan johtavien viranhaltijoiden lisääntynyt valta perustuu asiantuntijuuteen ja viranhaltijoiden laajaan osallistumiseen päätöksenteon eri vaiheisiin.

¹¹⁹ Lehtiartikkeleiden roolia analyysissä on valotettu tarkemmin luvussa 4.4.

¹²⁰ Joista tarkemmin luvussa 10.2.

Kauko Heurun (2000) kunnallisoikeudellisessa väitöskirjassa *Kunnan päätösvallan siirtyminen* käsitellään kunnan päätösvallan syntyhistoriaa ja sen kehittymistä. Heuru peräänkuuluttaa poliittisen johtajuuden ja kunnallisen parlamentarismen kehittämistä. Tämän tutkimuksen kannalta Heurun työ on mielenkiintoinen muun muassa siksi, että siinä pohditaan managerismin vaikutuksia kunnallishallinnon dualismille. Heurun mukaan managerismin mukainen tulosjohtaminen on muuttanut ratkaisevalla tavalla päätöksenteon ja toimeenpanon välistä suhdetta.

Arno Hannuksen ja **Pekka Hallbergin** (2000) teoksessa *Kuntalaki* käsitellään kuntalakia ja sen yhteyksiä muuhun kunta-asioiden hoitoa ohjaavaan lainsäädäntöön. Teos sisältää lukuisia oikeustapauksia, jotka helpottavat lain tulkintaa. Hannus ja Hallberg ovat olleet merkittävässä roolissa suomalaisen kuntalainsäädännön kehittämisessä.

Heikki Kullan (2000) teos *Hallintomenettelyn perusteet* on yleisesitys hallintomenettelyn oikeudellisista perusteista. Kirjassa käsitellään muun muassa julkisen hallinnon päätöksentekoa ja viranomaisen toiminnan julkisuutta uuden lainsäädännön valossa. Kirjaan on koottu runsaasti esimerkkejä oikeus- ja viranomaiskäytännöistä.

Kaija Majoisen (2001) väitöstutkimuksessa *Mitä virkaa valtuustolla?* perehdytään vuoden 1995 kuntalain määrittelemään valtuuston perustehtävään ja sen toteutumiseen käytännön kunnallispolitiikassa. Tutkimuksen mukaan kunnissa on menossa johtamisen murros, joka näkyy valtuutettujen halukkuutena päättää yksittäisistä asioista ja valtuuston strategisen otteen vahvistumisena. Majoisen mukaan valtuuston perustehtävän toteutumiselle vaikuttaa ennen kaikkea se, miten valtuusto osallistuu talousarvion, taloussuunnitelman ja strategioiden valmisteluun riittävän ajoissa. Majoisen hahmottelemista valtuuston tulevaisuuskuvista tärkeimmäksi tämän tutkimuksen näkökulmasta nousee malli, jossa valtuusto nähdään strategiatiiminä, jonka jäsenet työskentelevät vuorovaikutussuhteessa toisiinsa nähden ja osallistuvat aktiivisesti strategisten päätösten tekemiseen ja niiden valmisteluun. Mallin taustaoletuksena voidaan pitää kunnan toimintaympäristön nopeaa muuttumista ja asialistalla olevien asioiden monimutkaistumista.

Risto Harisalon ja **Jari Stenvallin** (2002) tutkimuksessa *Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa* tarkastellaan nimensä mukaisesti luottamusta ja epäluottamusta luovia käytäntöjä. Harisalo ja Stenvall päätyvät tutkimuksessaan siihen, että luottamus on valtaakin tärkeämpi tekijä, koska juuri se mahdollistaa vallan käyttämisen. Heidän mukaansa luottamus luo vuorovaikutusta ja kommunikaatiota, mikä puolestaan edistää asioiden hoitamista.

Heikki Harjulan ja **Kari Prättälän** (2004) teoksessa *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat* tarkastellaan kuntalain tavoitteita, lain tulkinnan periaatteita ja yhteyksiä muuhun

lainsäädäntöön. Lisäksi teoksessa selostetaan muutoksia aiempaan lainsäädäntöön. Teos sisältää laajan kommentaariosan, jossa tulkitaan kuntalain sisältöä ja esitetään käytännön esimerkkejä. Myös tämän teoksen kirjoittajat ovat olleet keskeisesti mukana vuoden 1995 kuntalain valmistelussa.

Matti Wibergin (2005) teoksessa *Valta kunnassa* pohditaan poleemiseen sävyyn kunnallista vallankäyttöä. Teoksessa nostetaan esiin mielenkiintoisia ajatuksia ja teräviä huomioita vallasta ja sen ilmenemisestä kunnallishallinnossa ja –politiikassa. Kirja perustuu tekijän äänestysvaltatutkimuksiin. Kirjassa käsitellään monipuolisesti muun muassa virkavaltaa, kaverivaltaa, asukasvaltaa, mielipidevaltaa ja yhteisövaltaa.

Pasi-Heikki Ranniston (2005) väitöstutkimuksessa *Kunnan strateginen johtaminen* pohditaan kunnanjohtajan roolia kunnan strategiaprosessissa ja strategisessa johtamisessa. Tutkimuksen taustaoletuksena on ns. NPM-ajattelu (New Public Management) ja tämän julkiselle johtamiselle asettamat uudenlaiset taloudellisuus- ja tehokkuusvaatimukset. Rannisto esittää tutkimuksessaan kaksi vaihtoehtoista mallia kunnan strategisen johtamisen toteuttamiseksi. 'Tiimalasimallissa' korostuu strateginen keskustelu ja asioiden avoin valmistelu viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kesken, kun taas 'vahva julkisjohtaja'-malli painottaa kunnanjohtajan roolia vallan haltijana. Rannisto osoittaa tutkimuksessaan Sotaraudan tapaan lukuisia kunnallishallinnolle tyypillisiä jännitteitä, kuten strategiaprosessin tuloksellisuus vastaan ihmisten hyvinvointi sekä strategiaprosessin tiukka suunnitelmallisuus vastaan vapaa muotoutuvuus. Tämän tutkimuksen näkökulmasta mielenkiintoisinta tutkimuksessa on asioiden valmistelun strategisen luonteen korostaminen.

Aimo Rynnäsen (2006) laatimassa keskustelualoitteessa *Kunnan luottamushenkilö – edustaja, päättäjä, poliitikko* tarkastellaan kunnallisen luottamushenkilön työnkuvan muutoksia erilaisten roolien näkökulmasta. Rynnäsen mukaan kunnalliset luottamushenkilöt ovat etäänntyneet konkreettisesta päätöksenteosta periaatteellisten tavoitepäätösten tekijöiksi. Keskustelualoitteessa pohditaan myös suoran ja edustuksellisen demokratian suhdetta. Siitä huolimatta, että keskustelualoitteessa suositellaan toimenpiteitä, jotka edistävät kuntalaisten osallistumista päätöksentekoprosesseihin, Rynnänen katsoo, että luottamustoimisuudella on itseisarvoa, jota ei voida korvata pelkästään suoran demokratian vahvistamisella, laatujärjestelmillä tai valtion valvonnan lisäämisellä. Rynnänen esittääkin lukuisia toimenpide-ehdotuksia, joiden avulla luottamushenkilöjärjestelmää voitaisiin vahvistaa. Tämän tutkimuksen kannalta keskeisimmät toimenpide-ehdotukset koskevat erityyppisten luottamushenkilöiden rekrytoimista, kiistojen ja vaihtoehtojen työstämiseen kykenevän ja rakentavan keskustelukulttuurin kehittämistä sekä informaatio-ohjauksen vahvistamista.

Perusaineiston valinnassa turvaututtiin harkinnanvaraiseen otantamenetelmään, jossa tieteellisyyden kriteeri perustuu määrään sijaan aineiston laatuun (Eskola & Suoranta 1998, s. 18). Aineistoa täydennettiin ja käsiteanalyysin *validiteettia* ja *reliabiliteettia* pyrittiin lisäämään suorittamalla systemaattinen katsaus seuraavaan aineistoon: Kunnallissalan kehittämissäätiön Polemia- ja Tutkimusjulkaisut-sarja, Kuntaliiton ACTA-tutkimusjulkaisut ja ACTA-väitöskirjasarja, Kunnallistieteellisen aikakauskirja sekä Hallinnon Tutkimus. Systemaattisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä ensinnäkin sitä, että aineistoon sisältyvistä ja tutkimusaiheen kannalta relevanteista kirjoista ja artikkeleista luettiin tiivistelmät ja tehtiin tarpeelliset muistiinpanot analyysiä silmällä pitäen. Toiseksi itse aineistohakua jatkettiin niin kauan kuin aineisto tuotti tutkimusongelman kannalta uutta tietoa. Vaikka aineiston saturoitumista tai kylläntymistä ei voida objektiivisen tietokäsityksen mukaan pitää ongelmattomana, saturaatioon perustuva menettely on käytännössä osoittautunut koetelluksi keinoksi lisätä aineiston validiteettia ja määritellä laadullisen aineiston määrää (esim. Eskola & Suoranta 1998, ss. 62-64, Hirsjärvi et al. 2004, ss. 170-171).

4.4 Asian valmistelu -käsitteen analyysiprosessi

Käsiteanalyysissä sovellettiin Walkerin ja Avantin (1992) menetelmää, jonka pohjalta analyysi jaettiin kolmeen teemaan: *käsitteen erilaiset käyttötavat* ja *ominaispiirteet*, *ennakkoehdot* ja *seuraukset* sekä *lähikäsitteet*. Tutkimusaineistoon perehdyttiin tutkimuskysymysten (luku 4.2) pohjalta. Aineistosta löydetyt ilmaisut ryhmiteltiin taulukkoon tutkimuskysymyksittäin ja -teemoittain. Luokittelua muokattiin ja jatkettiin niin kauan, että taulukkoon oli saatu kirjattua valmistelu-käsitteen ominaispiirteet, ennakkoehdot ja seuraukset sekä lähikäsitteet yksinkertaistettuina ja ryhmiteltyinä. Käsitteen käyttötapojen, ominaispiirteiden, ennakkoehto- ja seurausten sekä lähikäsitteiden tarkastelu muodosti pohjan varsinaiselle analyysivaiheelle, jossa hyödynnettiin Lämsän & Takalan (2004) tulkitsevan käsitetutkimuksen metodia.

Walkerin ja Avantin (1992) mukaan käsiteanalyysi kannattaa aloittaa tutkittavan käsitteen erilaisten käyttötapojen monipuolisella ja ennakkoluulottomalla tarkastelulla. Keräämällä esimerkkejä käsitteen käytöstä voi löytää ilmiöitä, jotka muistuttavat tutkittavaa käsitettä tai ovat hyvin lähellä sitä. Myös Lämsä ja Takala (2004) korostavat systemaattisen etenemisen lisäksi luovuuden merkitystä. Näsin (1980) terminologiassa vaihe sijoittuu tietopohjan muodostamiseen. Käsitteen erilaisten käyttötapojen kartoittaminen edustaa divergenttiä ajattelua, jossa tavoitellaan uusia ideoita ja näkökulmia. Olkkosen (1993, ss. 32-33) mukaan hyvä tutkimus on yhdistelmä divergenttiä ja konvergenttiä ajattelua: ”on osattava divergoida riittävästi, mutta ymmärrettävä, milloin idea-ainesta on tarpeeksi tutkimuksen tavoitteen taloudellisen saavuttamisen kannalta ja konvergoida sitä kohti”. Käsitteen

erilaisten käyttötapojen kartoittaminen luo pohjan käsitteen ominaispiirteiden, ennakkoehtojen ja seurausten sekä lähikäsitteiden tunnistamiselle.

Vaikka puhtasoppisimmillaan Walkerin ja Avantin menetelmän käyttäminen tarkoittaisi käsitteen käyttötapojen kartoittamisen ja sen ominaispiirteiden tunnistamisen erottamista erillisiksi vaiheiksi, niin tässä analyysissä vaiheet limittyivät ja ne toteutettiin päällekkäisinä. Tämä johtui muun muassa jo analyysin alussa tehdystä havainnosta, jonka mukaan myöhemmässä vaiheessa saatu tieto johti siihen, että aikaisemman vaiheen tuloksia piti tarkistaa ja jäsentää uudelleen. Vaiheiden päällekkäisyyttä voidaan perustella myös sillä, että käsitteen erilaisten käyttötapojen kartoittaminen olisi jäänyt ontoksi ilman käsitteelle tyypillisten ominaispiirteiden, ennakkoehtojen ja seurausten kuvausta.

Käsitteen erilaisten käyttötapojen kartoittaminen aloitettiin Helsingin Sanomien verkkolehden tekstiarkistosta (<http://www.hs.fi>). Haku kohdistui verkkolehdessä vuosina 1990 – 2007 julkaistuihin artikkeleihin. Aineistoa haettiin fraasilla ”asian valmistelu” ja yhdistelmähaulla; ”asia” AND ”valmistelu” AND ”kunnallinen” AND ”päätöksenteko”. Hakukriteerit täyttäviä artikkeleita löytyi noin 200 kappaletta. Hakukriteerit täyttävistä artikkeleista tarkempaan analysointiin valittiin tutkimustehtävän mukaisesti kunnallista hallintotoimintaa käsittelevät artikkelit. Ominaispiirteiden, ennakkoehtojen ja seurausten sekä lähikäsitteiden tarkastelun yhteyteen sijoitettujen esimerkkien avulla pyritään elävöittämään ja havainnollistamaan valmistelun eri ulottuvuuksia.

4.5 Käsiteanalyysin tulokset

4.5.1 Asian valmistelu -käsitteen ominaispiirteet

Ominaispiirteillä tarkoitetaan asioita, jotka ovat käsitteelle tyypillisiä ja toistuvia. Ne voivat olla adjektiivimuodossa olevia ominaisuuksia, muita ko. käsitettä ilmentäviä termejä tai laajempia käsitettä kuvaavia ajatuksia. Koska kunnallishallintoa tarkastelevassa kirjallisuudessa ja tutkimuksessa on verraten vähän adjektiivein kuvattu asian valmistelua, aineistosta poimittiin ko. käsitettä ilmentäviä virkkeitä ja niiden osia, jotka sisälsivät sekä adjektiiveja että substantiiveja.

Kunnallista päätöksentekoa kuvaavan elinkaarimallin näkökulmasta asian valmistelu voidaan määritellä *itsenäiseksi hallintomeksi*, joka yhdistää vireilletulon esittelyyn ja päätöksentekoon (Kulla 2000, s. 28). Valmistelun itsenäisyys näkyy muun muassa siinä, että valmistelutoimiksi luokiteltavista toimenpiteistä ei pääsääntöisesti voida valittaa (Hannus & Hallberg 2000). Tällaisia valmistelutoimenpiteitä ovat esimerkiksi kokousten valmisteluun liittyvät käsittely- ja järjestelypäätökset sekä muut välitoimet.

Valitusoikeuden ulkopuolelle jäävät myös ns. valmistelupäätökset, jotka liittyvät lausunnon tai muun selvityksen hankkimiseen tai muutoin asian käsittelyä koskeviin järjestelyihin. Samoin asian valmisteluksi luetaan alemmille viranhaltijoille osoitetut menettelyohjeet sekä erilaiset suunnitelmat ja periaatepäätökset. Yhteistä valmistelutoimille on, että ne eivät sisällä päätösvallan käyttöä, vaan asiat tulevat aikanaan erikseen päätettäviksi.

Ståhlberg (1975) luonnehtii kunnallista päätöksentekoa prosessiksi, jossa päätöksentekijät joutuvat huomioimaan niin monia intressiryhmiä kuin mahdollista (Sotarauta 1996, s. 62). Tämä johtaa siihen, että toimijoiden on usein mahdotonta päästä yhteisymmärrykseen. Intressien ristiriita näkyy sekä kamppailuna että sopimisena. Berndtsonin (1993, ss. 105-106) mukaan kyse on poliittis-hallinnollisen järjestelmän perusprosessista, jossa vastakkaiset intressit juontuvat erilaisista arvoista, asenteista ja mielipiteistä. Perinteisen vasemmisto-oikeisto -jaon sijaan ristiriitautuvuus perustuu yhä useammin perinteiset puoluerajat rikkoviin arvoihin (Kallio 1995, s. 54). Tällaisina arvoina Kallio mainitsee muun muassa elämisen laadun, ympäristönsuojelun, energiakysymykset sekä suhtautumisen sukupuolten väliseen tasa-arvoon.¹²¹ Käsiteanalyysin aineiston perusteella myös asioiden valmisteluun liittyy lähes poikkeuksetta *vastakkaisia intressejä*. Intressiristiriitoja aiheuttavat ainakin ideologis-poliittiset näkemuserot,^{HS1} talouden kysymyksiin ja kunnallisten palveluiden tuottamiseen kohdistuvat painotuserot^{HS2} sekä alueellista kehittämistä ja erityisesti kaavoitusta koskevat erimielisyydet.^{HS3}

HS1 HS 15.9.2005. ”Sosiaali- ja terveyslautakunnan porvarilliset jäsenet syyttävät suunnitelman laatijoita halusta sosialisoida päivähoito kokonaan kunnan laitoksissa tehtäväksi...lautakunta päätti keskiviikkoiltana palauttaa esityksen uudelleen valmisteltavaksi.”

HS2 HS 19.3.2002. ”Helsingin terveystalouden järjestämisen terveyspalvelujen puhelinneuvonnan ulkoistamishanke on jakanut poliittisia rintamalinjoja ja päätös syntyi kaupunginhallituksessakin vasta äänestyksen jälkeen luvuin 11-4. Ulkoistamista vastustivat kaupunginhallituksessa kuten terveyslautakunnassakin demarit ja vasemmistoliitto. Kaupunginhallituksen I. varapuheenjohtaja N.N.¹²² perusteli demarien palautusehdotusta sillä, että asiasta oli sovittu vain periaatteessa: Asian valmistelu on ollut huonoa. Emme vielä tiedä, mitä koko homma maksaa ja miten se tulee vaikuttamaan kaupungin terveyspalveluiden muuhun tiedottamiseen...”

HS3 HS 8.10.1993. ”Kirkkonummen Pikkalanlahden kaavapäätöksistä on tehty kaksi valitusta lääninoikeuteen. Kirkkonummen kunnanvaltuusto päätti elokuussa käynnistää kaavoituksen, jolla Pikkalanlahdelle luodaan aluksi edellytykset liikennekapasiteetiltaan Helsingin Länsisatamaa vastaavan sataman rakentamiselle. Valtuusto päätti myös, että Pikkalanlahden osayleiskaavaan tehdään varaus vielä suurempaa satamaa varten. Valittajat vaativat kaavoituspäätöksen purkamista. Heidän mukaansa asian valmistelu ja päätöksenteko on perustunut puutteellisiin selvityksiin ja harhaanjohtaviin vaihtoehtoihin.”

¹²¹ Kts. lisää suomalaisten arvoista esim. Suhonen, P. (1988) *Suomalaisten arvot ja politiikka* tai Haavisto, I., Kiljunen, P. & Nyberg, M. (2007) *Satavuotias kuntotestissä. EVAn kansallinen arvo- ja asennetutkimus*.

¹²² Koska tutkimustehtävän kannalta ei ole perusteltua yksilöidä lehtijutuissa nimeltä mainittuja henkilöitä, heistä käytetään lyhennettä 'N.N'.

Intressiristiriidoissa turvaututaan usein julkisuuteen^{HS4} tai aikalisään, jolloin vaikeimmat asiat siirretään sivuun tai myöhemmin ratkaistavaksi.^{HS5} Julkisuuteen turvautumista voidaan tarkastella esimerkiksi Niemisen (1998, s. 289) tapaan vastajulkisuuden käsitteellä: sen sijaan, että asianosaiset luottaisivat viralliseen päätöksentekokoneistoon, he keräävät aktiivisesti mielenilmaisuja ja pyrkivät julkisuuden kautta vaikuttamaan päätöksentekoon.

HS4 HS 13.5.1999. ”Asian valmistelu eteni hiljaisuudessa aina viime vuoden lokakuulle asti, jolloin uudet suunnitelmat vuotivat asukkaalle. Asukkaat keräsivät 618 henkilön allekirjoittaman adressin, jossa vastustetaan tontin rakentamista ja esitetään sen muuttamisesta puistoksi.”

HS5 HS 9.10.1995. ”Eri asiantuntijat ovat sen sijaan jyrkästi vastakkaista mieltä siitä, miten tavoite parhaiten saavutetaan. Onko parempi kunnallistaa kriminaalipotilaita hoitavat Vanhan Vaasan ja Kuopion Niuvanniemen sairaalat vai säilyttää valtion omistuksessa?... Maallikon näkökulmasta hallintoriidassa taistellaan enemmän asemasta ja vallasta kuin potilaan parhaasta. Siksi on viisasta pitää harkintatauko ja jättää asian valmistelu pois ensi vuoden talousarviosta.”

Vastakkaiset intressit ja konfliktit nousevat poliittisesta edustuksellisuudesta, josta seuraa muun muassa se, että olemassaolonsa ja legitiimiytensä varmistamiseksi luottamushenkilöiden ja poliittisten ryhmien on heijastettava ympäristön moninaisia arvoja ja normeja (Leväsvirta 1999). Tämä voi näkyä esimerkiksi puheen ja toiminnan välisenä ristiriitana (Leväsvirta 1999, s. 25). Puheen tasolla kunnallispolitiikko voi esiintyä taustaryhmänsä esitaistelijana, samalla kun kunnallishallinnon operatiivinen osa keskittyy toiminnasta huolehtimiseen. Lisäksi erityisesti poliittiselta painoarvoltaan pienen ryhmän edustaja voi kerätä ’irtopisteitä’ pitämällä valmistelussa esillä oman intressipiirinsä kannalta tärkeitä asioita. Tämän hän voi tehdä välittämättä kuntakokonaisuuden edusta. Ristiriitoja syntyy myös poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän rinnakkaisuudesta, mikä Pekosen (1995, s. 26) mukaan ilmenee selkeimmin siinä, että politiikka tähtää muutokseen, kun taas hallinnon tehtävänä on tehtyjen päätösten toteuttaminen.

Päätöksentekoa edeltävällä menettelyllä on aina vaikutusta itse *päätöksen sisältöön*. Esimerkiksi Wiberg (2005) on arvioinut, että kunnallinen päätöksenteko on usein viranhaltijoiden valmisteleminen päätösesitysten hyväksymistä. Wibergin mukaan valmistelu tuottaa usein muodollista päätöstä vaille valmiin päätösesityksen, jonka jälkeen kuntalainen on yleensä menettänyt mahdollisuutensa vaikuttaa. asiat etenevät valmistelussa niin pitkälle, että päätöksen sisältöön ei juuri voi vaikuttaa.^{HS6} Valmistelun ja päätöksenteon yhteydestä kertovat myös suorat viittaukset tietynlaiseen ratkaisuun, vaikka asian käsittely olisi virallisesti vasta valmisteluvaiheessa.^{HS7}

HS6 HS 5.9.1998. ”Kamppi-Töölönlahden osayleiskaavassa Pikkuparlamentin tontti on merkitty puistoksi, mutta kaupunki valmistelee asemakaavamuutosta, jolla tontti muutettaisiin rakennusmaaksi. Tälläkin hetkellä tontinluovutussopimus on hyväksytty, asemakaava on jo valmisteilla ja arkkitehtikilpailu julistettu. Kun asemakaavaehdotus joskus tulee nähtäville, siihen vaikuttaminen lienee mahdotonta. --Asukkaat ovat liian aikaisin tässä liikkeellä ja

seuraavaksi he ovat liian myöhään, koska kaikki on jo päätetty-- N.N viittaa siihen, että hanke etenee omissa oloissaan koko ajan ilman, että siihen pääsee kiinni.”

HS7 HS 24.9.2001 ”Espoon kaupungin johdossa on vihdoinkin tartuttu Ämmässuokysymykseen. Uuden kaatopaikan suunnittelu ja rakentaminen kestää 10-15 vuotta. Siksi asian valmistelu pitää aloittaa juuri nyt. N.N:n puheenvuoro oli hyvä keskustelun avaus tälle suunnittelu- ja valmistelutyölle.”

Valmistelun ja päätöksenteon yhteyttä voidaan jäsentää esimerkiksi Majoinen (2001) kunnan strategiaprocessia koskevilla huomioilla. Majoinen (2001) mukaan valtuuston rooli kunnan strategiaproessin aktiivisena toimijana edellyttää, että valtuusto kytketään talousarvion ja strategioiden valmisteluun riittävän ajoissa. Majoinen muistuttaa, että mitä pidemmälle strategiaprocessissa edetään, sitä vaikeampaa valtuuston on vaikuttaa strategian sisältökysymyksiin. Jos halutaan valtuustotyön vaikuttavuutta, visioita, päämääriä ja tavoitteita ei voida vain päättää, vaan valtuuston on osallistuttava niiden laadintaan raamittaen valmistelua jo alusta alkaen (Majoinen 2001, s. 312). Majoinen (2001, s. 314) peräänkuuluttaakin varsinaisten päätöskokousten rinnalle epämuodollisia työtapoja¹²³, jotka on ”ajoitettava valmisteluprosessiin oikea-aikaisesti niin, että ne mahdollistavat tosiasiallisen vaikuttamisen”.

Valmistelun ja päätöksenteon kytkös näkyy myös kuntalain kohdissa, joissa säädetään lautakuntien esittelijöiden ja valmistelijöiden vaalikelpoisuudesta (Harjula & Prättälä 2004). Vaalikelpoisuus on eväty henkilöiltä, joilla on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi kunnanhallituksen myöhemmin käsiteltäviksi tuleviin asioihin, jotka usein menevät edelleen valtuuston käsiteltäviksi. Valmistelun ja päätöksenteon välinen yhteys käy hyvin ilmi myös hallintolaista, jossa säädetään viranhaltijan tiedonantovelvollisuudesta (Kulla 2000, s. 240). Lain mukaan vireillä olevista asioista on tiedotettava asianosaisille, jotta nämä voisivat reagoida virallisesti ja vaikuttaa asian valmisteluun ennen päätöksentekoa. Valmistelun ja päätöksenteon kytketymisen taustalla vaikuttaa yhteistoiminnallisten työskentelymuotojen yleistyminen. Heurun (2000, s. 147) mukaan tämä näkyy erilaisina tilaisuuksina, joihin osallistuvat sekä johtavat viranhaltijat että luottamushenkilöt ja joissa tehdään tosiasiallisia valintoja, joiden pohjalta valmistelua viedään eteenpäin. Valmistelun ja päätöksen sisällön välistä suhdetta voidaan tarkastella myös vaikutusvalta -käsitteen avulla, jonka mukaan se, että kunnanjohtajalla ei ole juridisesti katsottuna oikeutta antaa käskyjä esimerkiksi toimialajohtajalle, ei tarkoita etteikö hänellä olisi vaikutusvaltaa, sillä mikäli kunnanjohtaja ilmaisee näkemyksensä valmistelun toivottavasta lopputuloksesta, sitä yleensä noudatetaan vedoten kunnanjohtajan asemaan (Heuru 2000, ss. 217-218).

¹²³ Tällaisina työtapoina Majoinen (2001, s. 314) mainitsee strategiaseminaarit, iltakoulut, tulevaisuusverstaat, skenaariotyöskentelyn, kaupunkifoorumit, kyselytunnit sekä valtuuston tiimi- ja projektityöskentelyn.

Sen lisäksi, että hallintotoiminnassa korostetaan kansalaiskeskeisyyttä, osallistumista ja vuorovaikutusta sekä asiakaspalvelua, hallintotoiminnan tulee täyttää *muotovaatimukset*. Kullan (2000, ss. 1-2) mukaan hallintotoiminnan muutosidonnaisuus lisää hallinnon legitimitettä. Muutosidonnaisuus koskee myös asioiden valmistelua, mikä näkyy valmistelupakon lisäksi esimerkiksi asianosaisen oikeutena vaatia tiettyä menettelysuojaa asian valmistelussa riippumatta asiassa tehtävästä päätöksestä (Kulla 2000, s. 3). Eräissä tapauksissa valmistelussa tapahtunut virhe mahdollistaa kunnallisvalituksen tai oikaisuvaatimuksen^{HS8} tekemisen. Haettaessa muutosta asiallisen ratkaisun sisältävään myöhempään päätökseen asiassa oikaisuvaatimus tai kunnallisvalitus voidaan perustaa myös siihen, että suoritettujen valmistelutoimenpiteiden ovat olleet virheellisiä (Hannus & Hallberg 2000, ss. 576-579¹²⁴).

HS8 HS 13.2.1996. ”Uudenmaan lääninoikeus kumosi viime joulukuussa kunnanvaltuuston päätöksen viiden johtotason viran lakkauttamisesta. Lääninoikeus katsoi, että asian valmistelu oli ollut puutteellista; valmisteluissa ei ollut arvioitu asianmukaisesti, millä tavoin virkoihin kuuluvat tehtävät olivat käyneet tarpeettomiksi. Lisäksi oikeus katsoi yhden päätöksentekoon osallistuneen valtuutetun olleen esteellinen.”

Hallintotoiminnan muutosidonnaisuudesta seuraa myös, että kunnan viranomaisille kuuluvaa toimivaltaa ei voida siirtää. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että ”kaavan voi laatia toimeksiannon perusteella yksityinenkin, mutta hallinnollinen päätöksentekoa edeltävä valmistelu, esittely ja päätöksenteko on suoritettava kunnan omassa organisaatiossa” (Harjula & Prättälä 2004, s. 137). Valmistelun ja päätöksenteon muutosidonnaisuutta voidaan pitää demokratian välttämättömänä ehtona, sillä normit ja säädökset varmistavat sen, että monien ja kilpailevien intressien vallitessakin voidaan tehdä juridisesti sitovia päätöksiä (Majoinen 2001, s. 106).

Vaikka valmistelu edellyttääkin usein eri tahojen yhteistyötä, muutosidonnaisuudesta seuraa, että *valmisteluvastuu* kuuluu toimielimelle, jonka tehtävänä on arvioida yhteistyön tarvetta ja vastata yhteistyön koordinoinnista.^{HS9}

HS9 HS 12.10.1990. ”Uuden nelostien linjauksesta Lahdesta Vääkseen on tulossa lähidemokratian tärkein kokeilu Hollolassa. Kunta on antanut suuren osan valmisteluvastuusta puolitoista vuotta toimineelle Vesikansan kunnanosalautakunnalle, joka taas on pyrkinyt tavoittamaan mahdollisimman ison osan alueen 2800 asukkaasta.”

Selkeimmin valmisteluvastuuta korostetaan kunnanjohtajien kohdalla, joilla on ensisijainen vastuu niin budjetin valmistelussa kuin sen toteuttamisessakin (Heuru 2000, s. 217). Valmisteluvastuu perustuu kunnallisen demokratian ihanteille, joiden mukaan viranhaltijoiden puolueeton ja asiantunteva valmistelu luo edellytykset luottamushenkilöiden päätöksille. Valmisteluvastuun merkitys käy ilmi myös Ryynäsen ja

¹²⁴ Oikaisuvaatimuksen tekeminen on kunnallisvalituksen tekemisen pakollinen esivaihe (Hannus & Hallberg 2000, s. 569).

Maijalan (2003, ss. 120-125) ylimmän kuntajohdon työnjakoa tarkastelleesta tutkimuksesta, jossa haastatellut viranhaltijat ja luottamushenkilöt korostivat, että valmistelun tulee tapahtua pääsääntöisesti virkamiesvastuulla. Toisaalta kun asialistalla on isompia asioita ja periaatteellisia linjanvetoja, niin samat haastatellut katsoivat, että valmisteluun pitää kytkeä myös hallituksen ja valtuuston puheenjohtajisto. Ryynänen ja Majoinen muistuttavat kuitenkin, että valmisteluvastuun yhteensovittaminen ei ole ristiriidatonta, koska ”aina ei olla yhtä mieltä siitä, mitkä asiat ovat isoja, mitkä pienempiä tai mitkä asiat kuuluvat poliittiselle ja mitkä taas ammatilliselle johdolle”. Ryynäsen ja Maijalan (2003) tapaan voidaan olettaa, että mitä tärkeämmästä asiasta on kyse, sitä varhaisemmassa vaiheessa luottamushenkilöt osallistuvat keskusteluihin eri vaihtoehtoista jo valmisteluvaiheessa.

Muotosidonnaisuuden ohella nykyaikaisen hallintotoiminnan tulisi olla tarkoituksenmukaista ja kiinteästi sidoksissa yleiseen yhteiskuntakehitykseen. Asioiden valmistelussa *tarkoituksenmukaisuuden* voidaan katsoa tarkoittavan esimerkiksi vapaamuotoisia ja yhteisymmärryksen pyrkiviä menettelyjä (Kulla 2000, s. 7). Usein tarkoituksenmukaisuus konkretisoituu eri intressipiirien välisinä ja konsensukseen tähtäävinä neuvotteluina.^{HS11}

HS11 HS 1.3.1995. ”Yhdistymisen suunnitelmaa valmisteleva neuvottelukunta esittää, että ennen mahdollista yhdistymispäätöstä sekä kunnassa että kaupungissa järjestetään neuvota-antava kansanäänestys.”

Asioiden tarkoituksenmukainen edistäminen voi edellyttää myös ilman muodollista toimielimen asemaa olevien vapaamuotoisten apu- ja valmisteluelinten perustamista virallisten kunnan toimielinten lisäksi. Esimerkkinä voidaan mainita kunnan keskeisistä viranhaltijoista koostuva johtoryhmä tai valtuuston asettama tilapäinen valiokunta (Harjula & Prättälä 2004, s. 200). Pikkalan (1998) mukaan juuri epämuodolliset informaatiotilaisuudet ja kehittämisseminaarit tarjoaisivat myös valtuutetuille paremmat mahdollisuudet osallistua päätöksentekoprosessiin. Samalla on kuitenkin muistettava, että esimerkiksi epävirallisen ja valmistelevan lautakunnan rooli voi jäädä epäselväksi, sillä valtuuston päätöksentekoa edellyttävät asiat on lain mukaan joka tapauksessa käsiteltävä kunnanhallituksessa.¹²⁵

Tarkoituksenmukaisuusaspektia voidaan tarkastella Heurun (2000) tapaan kunnan tahdonmuodostuksen näkökulmasta. Heurun (2000, s. 215) mukaan valmistelupakko ja päätöksen tekeminen esittelystä yhdistettynä valmistelukoneistoa johtavan kunnanjohtajan vahvaan asemaan¹²⁶ aikaansaavat sen, että kunnanjohtaja on tosiasiallisesti kunnan

¹²⁵ Perustuu Kuntalain 53 §:ssä säädettyyn valmistelupakkoon (Harjula & Prättälä 2004, ss. 434-436).

¹²⁶ Käytännön kunnallishallinnossa kunnanhallitus hyväksyy valtaosan kunnanjohtajan valmistelemista päätösehdotuksista ja valtuusto puolestaan hyväksyy valtaosan kunnanhallituksen ehdotuksista (Heuru 2000, s. 215)

tahdonmuodostuksen osalta sekä tahdonsynnyttäjä että tahdonmaksuja. Samalla tarkoituksenmukaisuudesta seuraa se, että varsinkin laajoissa ja monimutkaisissa asioissa valmistelun suunta on valittava varsin varhaisessa vaiheessa. Näin ymmärrettyä tarkoituksenmukaisuusharkinta pitää sisällään tosiasiallista vallankäyttöä.

Aiemmin todetusta valmistelun ja päätöksenteon yhteydestä seuraa myös se, että valmistelun viivästyminen merkitsee päätöksenteon siirtymistä. Valmistelu voikin olla *aktiivisen* ja päämäärätietoisien asioiden edistämisen^{HS12} ohella *passiivista* ja tarkoitushakuista asioiden käsittelyn viivyttämistä. Valmistelun keskeneräisyys ja viivästyminen voi johtua asian laajuudesta ja luonteesta^{HS13} tai valmistelua voidaan käyttää keinona siirtää vaikean asian päätöksentekoa esimerkiksi vaalien yli.^{HS14}

HS12 HS 9.8.2005. ”Käynnistää laajan valmistelun, joka tähtää kuntien tarjoamien peruspalveluiden uudelleenjärjestelyyn.”

HS13 HS 8.9.2003. ”Helsinki valmistelee päätöstä ydinvoimasta. Rahoitusjohtaja esitteli sijoituksen taloudellista merkitystä kaupunginhallitukselle maanantaina....asian valmistelu on vielä kesken, joten lopullinen esitys kaupunginhallitukselle valmistuu vasta poliittisilta ryhmittä saadun palautteen jälkeen.”

HS14 HS 26.9.2000. ”Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin hallitus päätti maanantaina, että Lapinlahden sairaalan kohtalosta päätetään tuonempana. Toistaiseksi aikuispsykiatrian hoitoa ei keskitetä Hesperian sairaalaan, mutta hallitus ei myöskään päättänyt, että Lapinlahden sairaala saisi pysyvästi jäädä psykiatriseksi hoitolaitokseksi. Hallitus lykkäsi vaikean asian pois käsistään kunnallisvaalien yli. Asian valmistelu on viivästynyt, eikä päätöksentekoon ollut vielä mahdollisuutta.”

Asian hautaamista valmisteluun voidaan selittää Bachrachin ja Baratzin (1962) tapaan vallan ’toisilla kasvoilla’ (Möttönen 1997. s. 101¹²⁷). Sen sijaan, että vallankäytöksi ymmärretään vain päätösten tekeminen, valtaa voidaan käyttää myös estämällä jonkin asian nouseminen esityslistalle ja päätöksenteon kohteeksi. ’Ei-päätöksiin’ liittyvä vallankäyttö voi ilmetä sekä toimijoiden tietoisina pyrkimyksinä että yhteisön kulttuuriin ja pelisääntöihin upotettuina käyttäytymiskoodeina. Käsiteanalyysin aineistosta löytyy tukea myös yleiselle käsitykselle, jonka mukaan asioiden valmistelua viivytetään tarkoitushakuisesti erilaisin huomautus- ja valitusmenettelyin^{HS15} tai vaatimuksilla epätarkoituksenmukaisen laajasta valmistelusta.^{HS16} Valmistelua voidaan lykätä käytännössä myös resursseja vähentämällä.^{HS17}

HS15 HS 1.6.1999. ”Porvoon kaavoitus- ja rakennuslautakunta on hyväksynyt Emäsalon ja Hakasalon osayleiskaavaehdotuksen. Asian valmistelu ja käsittely lautakunnassa on ollut työlästä, koska kaavaluonnoksesta jätettiin lähes sata huomautusta.”

¹²⁷ Bacharach, P. & Baratz, M. (1962) ”Two faces of Power.” *American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4, ss. 947-952.

HS16 HS 16.9.2005. ”Kokoomus olisi halunnut perusteellisempaa valmistelua, jossa olisi kuunneltu laajemmin eri tahoja. --Kyse on Helsingin kaupungin omasta tahdonmuodostuksesta. Laaja lausuntokierros on tarpeeton-- N.N puolustautui.”

HS17 HS 23.10.1995. ”Kaupunginhallitukselle sorvaamassaan selityksessä Lappeenrannan tekninen lautakunta syyttää tapahtumasta kaupungin henkilöstöosastoa, joka kielsi ulkopuolisen konsultin käytön kortin valmistelussa. Lautakunnan mukaan teknisen keskuksen oma henkilökunta on jo puristettu niin kuiviin, etteivät sen voimat riittäneet kortin valmisteluun.”

Managerialismin korostuminen on merkinnyt muutosta kunnallisten toimielinten valtasuhteissa, mikä näkyy erityisesti *viranhaltijoiden roolin vahvistumisena* (esim. Heuru 2000, Ruostesaari & Holttinen 2001). Valtasuhteissa tapahtunutta muutosta voidaan ainakin osittain selittää toimintaympäristön ja kunnallishallinnossa käsiteltävien asioiden monimutkaistumisella. Wibergin (2005, s. 40) arvion mukaan kunnalliset hankkeet ovat siinä määrin teknisiä ja edellyttävät substanssiosaamista, ettei ainakaan kaikilla luottamushenkilöillä ole mahdollisuutta muodostaa riittävää tietopohjaa. Tämä on johtanut siihen, että modernissa yhteiskunnassa byrokratia ohjaa itse itseään (Ryynänen 2006, s. 130). Möttösen (1997, ss. 325-326) mukaan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen valtasuhteen muutos näkyy ainakin budjetin käsittelyssä. Vaikka budjettiraami annetaan muodollisesti kunnanhallituksen nimissä, sen valmistelusta vastaavat viranhaltijat käyttävät tosiasiallista valtaa. Viranhaltijoiden roolin vahvistumisen Möttönen (1997, ss. 43-44) kytkee muun muassa valtionosuusjärjestelmän muutokseen sekä valtion normiohjauksen vähenemiseen.

Pohja viranhaltijoiden roolin vahvistumiselle luotiin vuoden 1976 kunnallislaisissa, jonka myötä siirryttiin esittelyn kautta tapahtuvaan päätöksentekoon. Sen mukaan päätöstä ei voida tehdä, ellei luottamushenkilöelimellä ole käytössään esittelijän esitystä. Ryynäsen (2006) mukaan tämä vaatimus merkitsi paitsi päätöksenteon oikeellisuuden taetta myös viranhaltijoiden vallan tosiasiallista kasvamista. Ryynäsen (2006, s. 132) sanoin ”esittelymenettely oli ’lääke’, jolla oli sivuvaikutuksia”. Vaikka luottamuselimen harkinnassa onkin aina sen arviointi, onko valmistelu ja esittely riittävää, Ryynänen (2006, ss. 134-135) katsoo, että esittelijän tekemä pohjaehdotus on lisännyt valmistelijan tosiasiallista vaikutusvaltaa. Samoilla linjoilla on Modeen (1981, s. 348) kysyessään aiheellisesti seuraavaa (Ryynänen 2006, s. 135):

”Eikö asia päinvastoin ole niin että esittelijä yleensä, myös valtionhallinnossa, todellisuudessa määrää noin 90-prosenttisesti asioiden ratkaisemisesta ja että kunnanjohtaja esittelijän ominaisuudessa siten vain harjoittaa normaalia esittelijälle kuuluvaa valtaa. On kuitenkin olemassa selvä eroavaisuus valtion ja kuntien hallinnon välillä. Esimerkiksi valtionneuvoston esittelijällä on joko ministeri tai korkeampi virkamies päällikkönään. Nämä ovat (varsinkin korkeat virkamiehet) asioiden erikoistuntijoita aivan toisella tavalla kuin kunnan luottamushenkilö, jonka tiedot saattavat olla hyvin vaihtelevaa tasoa. Kunnanjohtaja on kuntansa ’toimitusjohtaja’. Kukaan muu, varsinkaan maallikko vaikka olisikin kokenut kunnallispoliitikko, ei hallitse hallinnon tekniikkaa paremmin kuin hän. Ilman laajaa lainsäädännön ja

hallintokäytännön sekä taloudellisten ja sosiaalisten seikkojen tuntemusta hyviä päätöksiä ei voi tehdä. Siten kunnanjohtajan rooli on merkittävämpi kuin mikään valtionhallinnon esittelijän verrattuna päätöksentekijään.”

Myös Harjula (2005) korostaa *valmisteluvallan* merkitystä. Erityisesti tilanteissa, joissa valmistelu sisältää vain yhden vaihtoehdon valmistelun, voidaan arvioida, että päätöksentekijä on sidottu valmistelijan kantaan. Ryynäsen (2006, s. 135) mukaan tämä näkyy konkreettisimmillaan kunnan maankäytön suunnitelmissa:

”Jokainen kaava vaatii laajoja selvityksiä, neuvotteluja ja harkintoja, ennen kuin se voidaan esittää valtuuston hyväksyttäväksi. Tätä työtä ei voida ottaa viranhaltijoilta. Luottamushenkilöorganisaatio voi ainoastaan muuttaa työn tulosta. Mutta tältäkin osin mahdollisuus on lähinnä teoriaa, sillä valtuustolla ei ole enempää kykyä kuin aikaakaan ryhtyä senkaltaisiin pohdintoihin, joita yksityiskohtainen valmistelu edellyttäisi.”

Ryynäsen (2006, s. 135¹²⁸) mukaan valtuustolla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia saada aikaan vaihtoehtoja viranhaltijavalmistelun kautta syntyneille ehdotuksille. Luottamuselimen ainoaksi keinoksi vaikuttaa päätöksentekoon jää siten valmisteluvaiheessa esitettyjen päätöspenusteiden valvonta (Kaasalainen 2000, s. 113). Aktiivisen vaihtoehtojen tuottamisen sijaan luottamuselimen valta perustuu valvontafunktion. Vaikka päätöksentekoelemillä onkin oikeus olla päättämättä esittelystä ja lähettää asia uudelleen valmisteltavaksi, käytännön kunnallishallinnossa näyttäisi olevan, että palautuspäätöksiä ei juurikaan tehdä, jolloin valta on jäänyt valmistelijoille (esim. Harjula 2005.) Leväsvirta (1999, ss. 31-38) näkee virkavaltaistumisen taustalla hallinnon professionalistumisen, joka korostaa asiantuntijuutta ja substanssiosaamista. Pekosen (1995, s. 46) mielestä asiantuntijuuden korostumisesta seuraa väistämättä myös jännitteitä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden väliseen suhteeseen.

Valmistelun virkavaltaistumista voidaan tarkastella myös kielenkäytön kannalta. Kuneliusta (2001) mukaillen kieli on sekä viranomaisten työväline että toiminnan tulosten ilmaisija. Kieli kietoutuu elämän käytäntöihin ja sen avulla voidaan vaikuttaa omaan asemaan tai ympäristöön sosiaalisessa todellisuudessa. Erityisesti virkakielen on todettu olevan vaikeaselkoista, mikä johtunee ainakin osittain siitä, että virkatyötä ei tehdä vain kielellä, vaan myös *kielessä*.¹²⁹ Myös asioiden valmistelussa syntyy omia kielenkäytön tapoja, sillä kieltä käytetään tarkoitushakuisesti, näkemyksiä painotetaan asiantuntijan mielihalujen mukaan sekä asioita nimetään ja kuvataan valmistelijan lähtökohdista. Tästä kertoo myös

¹²⁸ Alun perin Thieme, W. (1997) “Der Oberbürgermeister als Stadtoberhaupt. Bemerkungen zur neuen niedersächsischen Kommunalverfassung.“ *Die Öffentliche Verwaltung* 22/1997, ss. 948-954.

¹²⁹ Heikkisen ja Hiidenmaan (1998) mukaan ”kielessä määritellään, mihin luokkaan esimerkiksi asiakas kuuluu ja mitkä pykälät häntä koskevat; juuri kielessä järjestetään tukien kenttä *hoitorahaan, hoitolisään ja kuntalisään*”.

oheinen poiminta Kotimaisten kielten tutkimuslaitoksen julkaisemasta Verkko-Kielikellosta (4/1998):

”Kun kaavamuutosesityksessä ehdotetaan asuintalojen rakentamista puistoon, esittelijä toteaa, että *puistoa, joka on rämeistä metsää, on tarkoitus liittää tonttiin*. Muutosta vastustavat asukkaat eivät omista kirjelmässään puhu puiston *rämeisyydestä* eivätkä liioin katso, että kyse on *puiston liittämisestä asuntotonttiin*. He puhuvat ronskisti *puistoon rakentamisesta*.”

Möttöstä (1997, s. 114) mukaillen edellä mainittu voidaan nähdä esimerkkinä viranhaltijoiden manipulaatiovallasta. Tiedollisen ylivoiman, informaation säätelyn ja kielenkäytön avulla viranhaltijat voivat antaa asioille sellaisia merkityksiä, jotka syrjäyttävät luottamushenkilöiden maallikkojärjellä hankkiman tiedon (Möttönen 1997, s. 125). Stenvallin (1997, ss. 195-197) mukaan tämä näkyy hallinnon taipumuksena pyhittää valtaansa kielenkäytöllä, jolla on usein vain vähän tekemistä todellisuuden kanssa.

Tiedottaminen ja valmistelun julkisuus on olennainen osa asioiden valmistelua. Kuntalain mukaan tiedottamisen tulee olla yleistä ja laaja-alaista. Tiedottaminen eroaa tiedoksiannosta siinä suhteessa, että tiedottamisessa painotetaan asian valmisteluvaihetta, kun taas tiedoksiannon kohteena on tehty päätös. Kuntalain 29 §:ssä määrätään muun muassa, että kuntalaisille on tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille (Harjula & Prättälä 2004, ss. 258-270). Samoin kuntalaissa on säädetty viranomaisille erityinen tiedottamisvelvollisuus, joka koskee valmisteilla olevia yleisesti merkittäviä suunnitelmia, selvityksiä ja ratkaisuja. Tiedottamisella pyritään varmistamaan, että luottamushenkilöt ja kuntalaiset saavat mahdollisuuden vaikuttaa päätöksentekoon ja vastaavasti viranomainen saa tietoa asian valmisteluun vaikuttavista seikoista (Kulla 2000, s. 112). Puutteet valmistelun julkisuudessa hämmentävät sekä luottamushenkilöitä että kuntalaisia, mikä voi vaikeuttaa valmisteltavan asian eteenpäin viemistä. **HS18**

HS18 HS 11.10.2005. ”Vantaan kaupungin keskeisimmät luottamushenkilöt suhtautuvat epäillen henkilöstöhallinnon suunnitelmiin kaupungin ylimmän virkamiesjohdon tulospalkkioista. Hanke tuli luottamushenkilöille täytenä yllätyksenä kaupungin ensi vuoden talousarvioesityksen yhdessä lauseessa.”

Vaikka aiemmin esitetyssä kunnallista päätöksentekoa jäsentävässä elinkaarimallissa valmistelu määriteltiin itsenäiseksi hallintotoimeksi, todellisuudessa valmistelun rajoja on kuitenkin verraten vaikea tarkasti määritellä. Käsitemallin aineiston perusteella näyttää siltä, että asian valmistelulla on sekä virallinen että epävirallinen ulottuvuus. Valmistelun *virallisuus* ilmenee muun muassa kuntalain pykälissä, joissa säädetään yksityiskohtaisesta valmisteluvastuusta sekä valmistelun muotoseikoista, kuten tiedottamisesta ja

esteellisyydestä.¹³⁰ Vain virallisen valmistelun tarkastelu antaa kuitenkin liian yksiuolotteisen kuvan kunnallisesta päätöksenteosta. Siksi tarkastelu tulee ulottaa muodollisten päätöksentekijöiden lisäksi niihin toimijoihin, jotka tosiasiallisesti vaikuttavat valmistelun suuntaan ja päätösten sisältöön. Valmistelun *epävirallista* puolta voidaan tarkastella esimerkiksi Wibergin (2005, s. 23) tapaan seuraavasti:

”Kunnan muodollinen organisaatio koostuu henkilöistä ja toimielimistä, jotka valmistelevat ja tekevät päätöksiä sekä panevat niitä toimeen. Tosiasiallinen vaikuttaminen ei kuitenkaan suinkaan aina tapahdu virallisessa koneistossa. Koneiston ulkopuoliset tahot, esimerkiksi taloudelliset intressipiirit, voivat omilla toimillaan ja toimimattomuudellaan olennaisesti rajoittaa päättäjien puntaroimien vaihtoehtojen kirjoa.”

Harisalo ja Stenvall (2002) ovat Wibergin linjoilla muistuttaessaan, että asioita valmistellaan myös kunnanhallituksen ja muiden toimielinten virallisten kokousten ulkopuolella. Heidän mukaansa poliittinen prosessi ja kunnallinen päätöksenteko ovat kuin ”virta, joka etenee erilaisissa ympäristöissä laajentuen ja supistuen erilaisia esteitä ylittäen” (Harisalo & Stenvall 2002, s. 89). Valmistelun epämuodollisuus ja virallisen valmistelukoneiston ulkopuolisten toimijoiden päätöksentekoa ohjaava vaikutus näkyy hyvin Möttösen (1997, ss. 105-106) kunnan kaavoitustoimintaa kuvaavassa esimerkissä:

”Kunnan kaavoitustoimessa käsitellään monia asioita, joissa varsinaiset toimijat kuten rakennusliikkeet, rakennuttajat, liike-elämä tai suunnittelijat ovat kunnan ulkopuolella. Kun tärkeä kaavoitusasia tuodaan poliittiselle areenalle ratkaistavaksi, todelliset vaikuttajat eivät jätä useinkaan asiaa pelkästään päätöksentekijöiden harkinnan varaan, vaan he pyrkivät vaikuttamaan siten, että ratkaisu on heille myönteinen.”

Näkökulmasta riippuen epämuodollinen valmistelu voidaan nähdä joko moitittavana ja kunnallista demokratiaa murentavana tekijänä tai tarpeellisena virallisen valmistelun suuntamerkkejä hahmottavana ja luottamusta edistävänä toimintana (vrt. Harisalo & Stenvall 2002, ss. 74-76). Jälkimmäisestä toiminnasta on kysymys esimerkiksi silloin, kun epävirallisia tilaisuuksia järjestetään luottamushenkilöiden aloitteesta ja siinä merkityksessä, että poliittiset päätöksentekijät pyrkivät saattamaan oman tahtonsa ja näkemyksensä valmistelijoiden tietoon jo valmisteluvaiheessa (Möttönen 1997, s. 141). Ryynäsen ja Maijalan (2003, ss. 120-125) mukaan yhteistä linjaa haetaan esimerkiksi valtuuston ja hallituksen puheenjohtajiston epävirallisissa tapaamisissa, joissa tärkeimmistä asioista keskustellaan ennen virallista asian käsittelyä. Siitä huolimatta, että epäviralliset tapaamiset viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä ovat luonnollisia, ne voivat

¹³⁰ Kuntalain 29 §:ssä todetaan, että ”kunnan on tiedotettava asukkaalleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista”. 43 §:ssä puolestaan säädetään, että ”luottamushenkilöillä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisena, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu” (Harjula & Prättälä 2004, s. 337.)

myös aiheuttaa ongelmia. Ongelmalliseksi epävirallinen valmistelu muuttuu, jos se hämärtää toimijoiden vastuuta ja asettaa kyseenalaiseksi kunnallisen päätöksenteon avoimuuden ja demokraattisuuden. Esimerkiksi eri intressipiirien laatimilla poliittisilla sopimuksilla voidaan viestittää viranhaltijoille, että on turha valmistella ja tuoda päätettäväksi muunlaista kuin sopimuksen mukaista esitystä (Möttönen 1997, s. 127). Sopimukset voivat lisätä päätöksenteon ennustettavuutta, mutta samalla on vaarana, että ne estävät perusteltujen ja tärkeiden esitysten valmistelua. Ryynänen (2006, s. 136) varoittaakin viranhaltijaa ”astumasta sille alueelle, joka kuuluu poliittiselle päätöksentekijälle”. Tämä ei Ryynäsen mukaan tarkoita kuitenkaan sitä, että valmistelu voitaisiin pitää ’steriilisti’ erossa päätöksenteosta, vaan ennemminkin sitä, että merkittävimmissä ja kiistanalaisimmissa kysymyksissä viranhaltijan tulee ”selvittää poliittisen tahon näkemyksiä ja tarvittaessa niitä yhteen sovittaen etsiä ja muotoilla omaa esittelyään” (Ryynänen 2006, s. 136).

4.5.2 Asian valmistelu -käsitteen ennakkoehdot

Käsitteen ennakkoehdoilla viitataan niihin tekijöihin, jotka edeltävät käsitteellä ilmaistavan ilmiön esiintymistä. Walkerin ja Avantin (1992) mukaan ennakkoehtojen kartoittaminen auttaa sekä käsitteen ominaispiirteiden jäsentämisessä että sen taustaoletusten tulkittamisessa. Asian valmistelun ennakkoehdoilla tarkoitetaan sekä niitä tilanteita, joiden vuoksi asioita valmistellaan että tekijöitä, jotka tukevat tai estävät asioiden valmistelua.

Asiat tulevat *vireille* pääsääntöisesti kolmella tavalla. *Ensinnäkin* asia voi nousta käsittelyyn viranomaisten omassa keskuudessa. Esimerkiksi kunnan omistuksessa olevan alueen käyttötarkoituksen muuttaminen on tyypillisesti asia, joka tulee vireille useimmiten kaava-asioista vastaavan viranomaisen aloitteesta. *Toiseksi* asia voi tulla vireille aloitteen tai hakemuksen muodossa. Valtuutetut ja muut luottamushenkilöt saavat asian vireille tekemällä siitä aloitteen. Myös kunnan jäsenellä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskeissa asioissa. Hakemuksella tarkoitetaan asianosaisen omassa asiassaan laatimaa pyyntöä, joka voi liittyä esimerkiksi lupaan, sosiaalietuuteen tai avustukseen. *Kolmanneksi* asian voi saattaa vireille kunnan ulkopuolinen toimija. Tyypillinen esimerkki on lääninhallituksen tai muun viranomaisen lausuntopyyntö kunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Toisaalta virallisen vireilletulon lisäksi asiat nousevat valmisteluun myös epävirallista reittiä. Muun muassa Ranniston (2005, s. 160) tutkimuksessa osoitetaan, että asioita otetaan valmisteluun esimerkiksi kunnanjohtajien pitämien juhlapuheiden perusteella ja erilaisten epämuodollisten neuvottelujen ja keskustelujen pohjalta.

Päätöksenteon jälkeisessä asian valmistelussa kyse on joko periaatepäätöksen toteuttamisesta^{HS19} tai teknisluonteisesta valmistelusta.^{HS20} Valmistelu voi olla myös

seurausta päätöksenteko-^{HS21} tai oikeuselimen ratkaisusta lähettää asia uudelleen valmisteluun.^{HS22} Olennaista päätöksenteon jälkeisessä valmistelussa on se, että tehdyt päätökset asettavat rajoituksia myöhemmin tehtäville valinnoille.

HS19 HS 15.6.1997. ”Nyt on tarkoitus tehdä asiasta periaatepäätös. Vasta asian valmistelu ja selvitystyö tuovat vastauksen siihen mihin se johtaa. Ns. vuokrantasauspykälä tuli yllättäen lisäyksenä asunto-ohjelmaan ilman, että sitä olisi millään tavalla ehditty valmistella.”

HS20 HS 28.2.2004. ”Urheilutalon kustannusten jyvittämiseksi tehdään jo töitä, mutta asian valmistelu kestää oman aikansa.”

HS21 HS 16.6.1996. Valtuusto kävi asiasta kipakan keskustelun ja palautti sopimuksen valmistelun takaisin seurakuntien yhteiselle kirkkoneuvostolle...Useissa puheenvuoroissa todettiin, ettei asian valmistelu ole ollut tasapuolista.

HS22 HS 3.4.2003. ”--Korkeimman hallinto-oikeuden päätös tuli juuri, ja olemme nyt tavallaan lähtöruudussa. Asian valmistelu aloitetaan mahdollisimman nopeasti-- toteaa N.N.”

Ongelman ratkaisuun tähtäävää asian valmistelua voidaan jäsentää kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin valmistelulla varmistetaan verraten selkeästi tunnistetun ja määritellyn ongelman tyydyttävä ratkaisu.^{HS23} Toiseksi valmistelun kohteena oleva asia tai ongelma voi olla niin monisyinen ja uulotteinen, että sen määrittely ja siten myös ratkaisuvaihtoehtojen kartoittaminen edellyttävät perusteellista valmistelua.^{HS24}

HS23 HS 8.5.2003. ”Lautakunta kävi periaatteellisen keskustelun päivystystoiminnan järjestämisestä. Se asettui sille kannalle, että Meilahden sairaala ja jokin laitos itäisessä kaupungissa olisivat sopivia paikkoja. Nyt päivystys hoidetaan Marian ja Malmin sairaaloissa. Asian valmistelu jatkuu terveystoimintona.”

HS24 HS 27.8.2005. ”N.N kehotti jatkamaan kuntaliitoksen valmistelua --emme tiedä, mitä tulee, mutta olemme paremmin varustautuneita tulevaisuuteen, jos voimat yhdistetään--”

Valmisteltavien asioiden ja ongelmien luonnetta voidaan jäsentää myös käsiteparilla operatiivinen–strateginen. Kun operatiivisessa valmistelussa on kysymys suhteellisen yksinkertaisten ongelmien ratkaisemisesta ja ratkaisuvaihtoehtojen esittämisestä, strategisessa asioiden valmistelussa tavoitellaan kunnan toimintaedellytysten turvaamista. Sotaraudan (1996) jaottelussa operatiiviset asiat ovat luonteeltaan ’kesyjä’, kun taas strategista ulottuvuutta sisältävät asiat muistuttavat ’ilkeitä ongelmia’, koska niitä on ”vaikea saada haltuun, vaikea määritellä ja ilkeä ratkaista” (Sotarauta 1996, s. 118).

Tutkimusaineiston perusteella asian valmistelun *onnistumista ennakoivia laatutekijöitä* ovat ainakin tasapuolisuus, asianmukaisuus, objektiivisuus, asiantuntemus, perusteellisuus, avoimuus, laaja-alaisuus ja luottamuksellisuus. Vastaavasti valmistelun *epäonnistumiseen* vaikuttavat valmistelun puutteellisuus, puolueellisuus sekä kommunikaatioon ja yhteistyöhön liittyvät ongelmat.

Valmistelun tulee täyttää julkiselle hallintotoiminnalle asetetut vaatimukset. Valmistelussa tulee noudattaa siten yleisiä oikeusperiaatteita, joita ovat yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, kohtuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä luottamuksensuojan periaate (esim. Kulla 2000, ss. 37-38). Esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate edellyttää kuntalaisten tasapuolista kohtelua^{HS25} ja samanlaisten asioiden valmistelua ja ratkaisemista samalla tavalla (Harjula & Prättälä 2004, s. 21). Tasapuolisuuden vaatimusta edustaa esimerkiksi kuntalain 29§, jonka mukaan valmistelutietojen antamisessa tiedotusvälineille ja muille tiedon pyytäjille on pyrittävä tasapuolisuuteen (Harjula & Prättälä 2004, s. 265).

HS25 HS 21.2.1995. ”Päätöksestä jätettiin neljä eriävää mielipidettä. Vastustajien mielestä asian valmistelu ei vastannut kansalaisten yhdenvertaista kohtelua, koska rakennusta ei tarjottu vuokralle julkisesti.”

Valmistelun asianmukaisuuden ja objektiivisuuden vaatimukset käyvät ilmi myös kuntalain kohdista, joissa säädetään kunnanjohtajan erottamisesta. Lain mukaan kunnanjohtajan erottamista voidaan perustella muun muassa luottamuspulalla, joka voi johtua puutteista hallitus- ja valtuustoasioiden valmistelussa. Luottamuspulan syyt on kuitenkin voitava ”osoittaa objektiivisesti sellaisiksi, että irtisanomista voidaan pitää oikeutettuna” (Harjula & Prättälä 2004, s. 242). Valmistelun asianmukaisuuden ja objektiivisuuden arviointi kuuluu valtuustolle, joka myös päättää asiasta.

Sen lisäksi, että hyvältä valmistelulta edellytetään *asiantuntemusta*,^{HS26} sen tulee olla *perusteellista* ja *avointa*.^{HS27} Kuten jo aiemmin todettiin, asiantuntemuksen vaatimusta voidaan pitää johdonmukaisena toimintaympäristön monimutkaistumisen ja valmisteltavien asioiden kompleksisuuden johdosta.¹³¹ Asiantuntijavalta näkyy konkreettisimmillaan kunnanhallituksen päätöksenteossa, jossa verraten harvoin otetaan valmistelijana ja esittelijänä toimivan kunnanjohtajan näkemyksistä poikkeavia kantoja (Rannisto 2005, s. 101).

HS26 HS 30.5.1996. ”Sopimuksesta pyydetään ennen sen solmimista kaupungin lakimiehen kirjallinen lausunto siitä, onko se Espoon kannalta kohtuullinen. Lautakunta päätti yksimielisesti, että näin menetellään. Asian valmistelu jatkuu tältä pohjalta.”

HS27 HS 5.9.1998. ”Tämän asian valmistelussa on ehdottomasti noudatettu niin olemassaolevaa lakia kuin hyviä tapojakin. Kaikki eduskunnan lisärakennusta koskevat asiat ovat edenneet huolellisesta valmistelusta, ja myös valtuusto on jo kaksi kertaa näyttänyt vihreää valoa kaavalle. Valmistelu on ollut mahdollisimman julkinen, ja myös kaikki lain edellyttämät kuulemiset tullaan toteuttamaan.”

¹³¹ Näin siitakin huolimatta, että esimerkiksi Sinisalmi (1999) pitää asiantuntijuuteen perustuvaa valtaa Suomen poliittis-hallinnolliselle järjestelmälle jossain määrin vieraana.

Perinteisesti hallintomenettelyssä on korostettu asiallista toimivaltaisuutta, jonka mukaan viranomaisen saa ottaa käsiteltäväkseen vain omaan tehtäväpiiriinsä kuuluvia asioita. Yhteiskunnallisen kehityksen ja hallinnon kehittämisen myötä lainsäädäntöön on kirjattu aikaisempaa enemmän säännöksiä viranomaisten yhteistoiminnasta asioiden valmistelussa (Kulla 2000, s. 62). Siksi hyvään valmisteluun liitetään usein myös *laaja-alaisuuden* ja *yhteistyön* vaatimus.^{HS28}

HS28 HS 17.1.2003. ”Asian valmistelu vaatii N.N:n mukaan perusteellisen valmistelun. Siihen kuuluisivat niin hallituksen käsittelyt ja esitykset kuin laaja julkinen keskustelukin, johon myös kansalaiset osallistuisivat.”

Lisäksi tasapuolisuuden periaatteen toteuttaminen voi edellyttää yhteistyötä asioiden valmistelussa, sillä mikäli ”asianosaisten lukuisuuden vuoksi etuutta ei voida myöntää kaikille, on asiat valmisteltava yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa” (Kulla 2000, s. 129). Myös Sotarauta (1996, s. 63) korostaa yhteistyön merkitystä, koska

”...nykyajan ongelmat ovat seurausta useista toisistaan limittyvistä tekijöistä, niiden syitä ei ole mahdollista jäljittää yhteen ainoaan tekijään. Lisäksi ongelmien ratkaisun avaimet, tieto mahdollisista ratkaisuista ja taito niiden ratkaisemiseksi, on hajautunut useisiin toimijoihin. Monet ongelmat ovat muodossa tai toisessa yhteisiä, eikä yhdelläkään toimijalla ole yksinään valtaa tai mahdollisuuksia toteuttaa ohjelmia niiden ratkaisemiseksi.”

Viranhaltijoiden lisäksi yhteistyön vaatimus ulottuu myös luottamushenkilöiden osallistamiseen. Sen sijaan, että valmistelu ymmärrettäisiin viranhaltijoiden yksinoikeudeksi, luottamushenkilöt tulisi nähdä voimavarana, joka edistää asioiden käsittelyä ja joustavoittaa päätöksentekoa. Tämä käy ilmi esimerkiksi Ranniston (2005) haastattelemien kunnanjohtajien näkemyksistä, joissa toivottiin, että luottamushenkilöt ovat mukana strategian valmistelussa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Ilman riittävän laajaa yhteistyötä ja vaihtoehtojen pohdintaa luottamushenkilöiden rooliksi jää todeta ja hyväksyä valmistelun taso (Ryynänen 1998, s. 40).¹³²

Valmistelun avoimuus on suhteellinen käsite, sillä usein hyvältä valmistelulta edellytetään *luottamuksellisuutta*. Luottamuksellisuutta voidaan perustella tarkoituksenmukaisuussyillä, joiden mukaan esimerkiksi keskeneräisiä asioita ei tuoda liian aikaisin julkisuuteen.^{HS29}

HS29 HS 2.12.1995. ”Neuvottelut on käyty taitamattomasti. Jos itse tällaista hanketta olisin vetämässä, olisin ottanut asiantuntevat selvitysmiehet ja selvittänyt asian kaikessa hiljaisuudessa. Sitten olisin tuonut parhaan mahdollisen mallin ja esitellyt sen ministeriölle. Mutta eihän tässä ole mitään järkeä, että erilaisia malleja heitetään julkisuuteen ja sitten toinen

¹³² Toisaalta strategisen johtamisen konkreettisuutta ja osallistumisen laajuutta tutkinut Haveri (1994, s. 212) on arvioinut, että mitä rajoitetumpi on osallistuvien määrä, sitä helpompaa on muotoilla innovatiivisia strategioita.

osapuoli ampuu niitä alas. Avoin valmistelu on sinänsä hyvä asia, mutta tämän asian valmistelu on ollut taitamatonta”.

Luottamuksellisuus voi liittyä myös asian luonteeseen. Esimerkiksi yksilöä ja perhettä koskevat arkaluonteiset asiat ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä asioita (Harjula & Prättälä 2004, s. 269). Luottamuksellisuus konkretisoituu tyypillisesti vaatimuksena yhteisten pelisääntöjen kunnioittamisesta.^{HS30}

HS30 HS 12.8.2005. ”Peräankuulutettiin pelisääntöjä, joilla yhteiset päätökset valmistellaan ja toimeenpannaan.”

Harisalo ja Stenvall (2002, s. 32) puhuvat *luottamuksesta*, jolla he tarkoittavat ”asianmukaisesti voimaan saatettujen ja johdonmukaisesti noudatettavien sääntöjen luonnollista seurausta”. Luottamus on perustavaa laatua oleva tekijä, jonka avulla toimijat voivat toteuttaa tavoitteitaan ja toiveitaan. Poliitikassa luottamus voi rohkaista toimijoita yhteistyöhön, erittelemään erimielisyyksiään ja ymmärtämään asioita, joista he eivät voi sopia (Harisalo & Stenvall 2002). Vastaavasti luottamuksen menettäminen estää asioiden eteenpäin viemistä ja kääntää toimijoiden huomion keskinäiseen välienselvittelyyn. Lukuisat esimerkit kunnanjohtajien ja toimielinten välisestä luottamuspulasta kertonevat omalta osaltaan luottamuksen merkityksestä.

Käsiteanalyysin perusteella huonon valmistelun ominaispiirteitä ovat *yhteistyöhön ja kommunikaatioon liittyvät ongelmat* ja *puutteellinen informaatio*^{HS31} tai *riittämätön selvitystyö*^{HS32} sekä *valmistelun puolueellisuus*.^{HS33}

HS31 HS 20.1.2005. ”Jos valmistelussa on pyritty esittämään kaikki tiedossa oleva aineisto, ei virkamiehen toimintaa voi moittia. On käynyt ilmi, että virkamies saattaa kuitenkin joskus tietoisesti syöttää päätöksentekijälle informaatiota yksipuolisesti.”

HS32 HS 9.6.1998. ”Selvityspyynnön mukaan asian valmistelu on ollut puutteellista, koska muun muassa ympäristövaikutuksia ei ole selvitetty riittävästi.”

HS33 HS 3.9.1994. ”Lonnin asian valmistelu on hänen mielestään ollut puutteellista. Museoviraston lausunto on puuttunut kaupunginhallituksen papereiden joukosta tähän saakka. Mukana on ollut vain Helsingin kaupunginmuseon kielteinen lausunto, jossa korostetaan Lonnan kulttuurihistoriallista merkitystä.”

Yhteistyöhön ja kommunikaatioon liittyvät ongelmat näkyivät selkeimmin siten, että vaikka päätöksen sisältö olisikin hyväksyttävissä, valmistelu saatettiin kokea *salamyhkäiseksi* ja eri osapuolien yhteistyö *riittämättömäksi*.^{HS34}

HS34 HS 24.9.2004. ”Demariryhmän mielestä asian valmistelu on ollut puutteellista. N.N.:n mukaan joukkoliikennelautakunta on sivuutettu valmistelusta täysin. Keskustelu kärjistyi salaisiin asiakirjoihin, joita ei jaettu valtuutetuille...lainopillisen osaston tulkinnan mukaan salaisia papereita ei jaeta esityslistojen mukana, mutta ne ovat tietyssä paikassa nähtävillä.”

Käytännössä valmisteluyhteistyöhön liittyy monia ongelmia, jotka ovat sisäänrakennettuna kunnalliseen päätöksentekojärjestelmään.¹³³ Esimerkiksi se, että kunnallishallinnossa asia päätetään esittelystä, korostaa valmistelun asiantuntemusta ja voi tuottaa vaikeuksia yhteistoiminnalliselle valmistelulle, koska esittelijä voi asemaansa vedoten pitää tiukasti kiinni omasta kannastaan (Kulla 2000, s. 149).

Samoin luottamushenkilöiden *liiallinen aktiivisuus* asioiden valmistelussa voi muodostua ongelmaksi ja luottamusta heikentäväksi tekijäksi (Harisalo & Stenvall 2002, s. 133). Luottamusta murentava aktiivisuus ilmenee tyyppillisesti luottamushenkilön voimallisena oman tai edustamansa intressipiirin edun ajamisena. Luottamushenkilön puuttuminen asioiden valmisteluun koetaankin usein negatiiviseksi politikoinniksi (Leväsvirta 1999, s. 27).

4.5.3 Asian valmistelu -käsitteen seuraukset

Käsitteen seurauksilla Walker & Avant (1992) viittaavat tapahtumiin ja asioihin, jotka esiintyvät käsitteellä ilmaistavan ilmiön olemassaolon vaikutuksesta. Asian valmistelukäsitteen seurauksilla tarkoitetaan niitä tavoitteita, joihin valmistelulla pyritään. Käsitteen seurausten tunnistaminen edistää analyysiä suuntaamalla tutkimusta relevantteihin ilmiöihin.

Käsiteanalyysin aineistosta käy selvästi ilmi *valmistelun ja päätöksenteon yhteennivoutuminen*. Valmistelulla edistetään *asian ratkaisuun vaikuttavien seikkojen ja mahdollisten vaihtoehtojen selvittämistä* sekä *ratkaisuehdotuksen tekemistä* (Hannus & Hallberg 2000, s. 194). Valmistelulla pyritään varmistamaan se, että päätöksenteko nojaa asianmukaisiin perusteisiin ja riittävään informaatioon. Valmistelun ja päätöksenteon yhteenkietoutuminen näkyy tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvina ja valmisteluvaiheessa tehtävinä valintoina, jotka ohjaavat ja rajoittavat asian myöhempiä käsittelyvaiheita sekä vaikuttavat päätösten sisältöön. Valmistelun ja päätöksenteon kiinteää suhdetta voidaan jäsentää tarkastelemalla managerialismin mukanaantuomaa kehitystä. Esimerkiksi Heurun (2000, s. 272) mukaan managerialismin myötä dualismin periaate murtui ja kunnan toiminta alkoi koostua asiakohtaisista prosesseista, jolloin myös valmistelu, päätösvallan käyttäminen ja täytäntöönpano kietoutuivat toisiinsa. Möttösen (1997, s. 89) mukaan tämä on merkinnyt samalla sitä, että päätöksenteko on tullut pikemminkin riippuvaiseksi virkakoneiston valmistelusta kuin päinvastoin. Erityisen

¹³³ Paradoksaalisesti asian valmistelu koettiin ajoittain myös *liian avoimeksi*, minkä koettiin vaikeuttavan asian jouhevaa etenemistä ja päätöksentekoa. Kts. esimerkki HS29. Harisalon ja Stenvallin (2002, s. 52) mukaan poliittisessa dialogissa vierastetaan liiallista avoimuutta, etenkin, jos avoimuus tarkoittaa luottamuksellisiksi tarkoitettujen näkemysten ja mielipiteiden esittämistä julkisuudessa.

selvästi kehitys näkyy valtuuston roolin muutoksena. Esimerkiksi Majoinen (2001, s. 248) muistuttaa, että valtuustolla ei ole itsenäistä agendanmuotoilukompetenssia, vaan se käsittelee asioita, jotka kunnanhallituksen valmistelun kautta tuodaan sen päätettäväksi. Majoinen kuvaa tilannetta osuvasti 'ota tai jätä'-vaihtoehdoksi, jossa valtuutetut ovat riippuvaisia hallituksen esityksestä ja viranhaltijoiden antamista taustatiedoista.

Hallinnon *tehokkuuden* nimissä asioiden valmistelu on keskitetty kunnanhallitukselle. Valmistelupakolla ja valmistelun keskittämällä pyritään ”varmistamaan, että valtuutetuilla on riittävästi tietoa päätettävästä asiasta, sen eri ratkaisuvaihtoehdoista ja päätöksen seurauksista” (Harjula & Prättälä 2004, s. 435). Valmistelupakon ja valmistelun keskittäminen on perusteltu, joskin ongelmallinen tavoite. Tämä johtuu siitä, että kuntalaissa säädetään mitkä asiat on valmisteltava, mutta ei sitä, miten asioita tulisi valmistella tai millainen valmistelu on riittävää. Yleisesti voidaan viitata hyvän hallinnon periaatteisiin, kuten objektiivisuuteen, yhdenvertaisuuteen, tarkoitussidonnaisuuteen, kohtuullisuuteen sekä luottamuksellisuuteen (Kulla 2000, ss. 36-39). Tosin viime kädessä valmistelun riittävyden arviointi on valtuuston (Harjula & Prättälä 2004, s. 437) tai oikeuslaitoksen vastuulla. Yhtä lailla valmistelun tehokkuuden vaatimus on problemaattinen siksi, että tehokkuus-käsitteen sisältö valmistelun yhteydessä on epämääräinen ja riippuvainen kulloisestakin ajankohdasta. Lisäksi Heuru (2000, s. 69) muistuttaa, että tehokkuus voi olla ristiriidassa kunnallishallinnon demokraattisen arvoperustan kanssa. Tehokkuuden ja demokratian jännitettä voidaan tarkastella Heurun tapaan tuloksen ja toimintatavan kautta. Valmisteluun sovellettuna voidaan ajatella, että kunnanjohtaja ja muu virkakoneisto edustaa tehokkuusarvoa, kun taas luottamushenkilöt varmistavat toiminnan demokraattisuuden.

Valmistelulla on myös itseisarvoa. Sen lisäksi, että hyvällä valmistelulla voidaan edistää päätösten laatua ja tehokkuutta, vähentää ristiriitoja ja tarjota tietoa päätöksenteon tueksi, asioiden moitteeton valmistelu lisää *luottamusta* kunnanhallituksen sisäisessä kulttuurissa (Harisalo & Stenvall 2002, ss. 62-63). Luottamusta voidaan rakentaa Harisalon ja Stenvallin mukaan huolehtimalla esimerkiksi siitä, että sama informaatio on kaikilla samaan aikaan ja mielellään riittävän ajoissa. Valmistelun avoimuus luo pohjan poliittiselle ohjaukselle ja antaa luottamushenkilöille mahdollisuuden vaikuttaa asioihin.^{HS35}

HS35 HS 27.9.2005. ”Asiat saa selville, kun lukee ja tutkii. On turha luulla, että esityslistan voi avata kunnantalon portaissa kokoukseen mennessä. Asioihin on paneuduttava etukäteen kunnolla.”

Mitä aikaisemmassa vaiheessa päätöksentekijät osallistuvat valmisteluun ja ratkaisevat etenemisen suunnan, sitä varmemmin he myös *sitoutuvat* ratkaisuun (vrt. Brunsson 1985). Kun valmistelu ymmärretään inkrementaalisenä päätöksentekoprosessina, tärkeäksi nousee myös se, että valmisteluun osallistuville muodostuu *yhteinen näkemys* toiminnan

menestyksellisyydestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tästä kertonee myös oheiset poiminnat raisiolaisen luottamushenkilön ja viranhaltijan haastatteluista (Sotarauta 1996, s. 169).

”Kyllä se osallistuminen, kyllä mun mielestä siinä tuntee sen, että siinä on nyt enemmän mukana kuin aikaisemmin, ennemmin se oli vain semmoista, että se suunnitelma, että otettiin se vanha suunnitelma ja luettiin se läpi ja katsottiin, muutettiin päivämääriä ja vuosia ja katsottiin, jotain lausetta muutettiin ... voi olla että valtuutetut nyt tuntee, että he on itse tehnyt sen.” (*Raisio, luottamushenkilö*)

”Koska aiemmin se oli aika älytön tapa, että virkamiehet valmistelivat jonkin ihan paperin loppuun saakka, se oli kerran kaupunginhallituksessa. Sen jälkeen se meni aivan puhtaana hienona pakettina tuonne ja ne nuijivat sen läpi, ei se ollut tästä maailmasta enää... Kyllä se nähdään semmoisena voimavarana se asia, että luottamushenkilöt on alusta loppuun saakka mukana, se helpottaa ja joustavoittaa sitten myöhempiä vaiheita...” (*Raisio, viranhaltija*)

Heuru (2000) jäsentää valmistelun tavoitteita kahdesta eri näkökulmasta. Kunnallisoikeuden kannalta valmistelu on tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien huomioonottamista ja päätösehdotusten esittämisestä, kun taas päätöksenteon näkökulmasta valmistelu on ”*kunnan tahdon synnyttämistä*, joka tähtää tahdonomaksumiseen sekä tahdonmuodostamiseen” (Heuru 2000, s. 376). Heurun määritelmä antaa myös tukea aiemmin valmistelun ominaispiirteiden yhteydessä esitetylle ajatukselle, että valmistelu vaikuttaa ratkaisun sisältöön. Sirénin (2004) mukaan kunnan tahdonmuodostus perustuu pitkälti kunnanjohtajien aktiiviseen toimintaan. Sirén arveleekin, että asukkaiden näkökulmasta kunnanjohtaja näyttäytyy kuntansa tosiasiallisesti tärkeimpänä päättäjänä.

4.5.4 Asian valmistelu -käsitteen lähikäsitteet

Pelkkä tutkittavan käsitteen tarkastelu on usein harhaanjohtavaa ja voi vääristää aineistosta muodostuvaa kokonaiskuvaa. Eräs tapa välttää analyysin vääristymistä on tutkittavan käsitteen sijoittaminen käsitteiden verkkoon *lähikäsitteiden* avulla. Lähikäsitteillä tarkoitetaan yleisesti käsitteitä, jotka edustavat samantapaisia asioita kuin tutkittava käsite, mutta erottuvat niistä jonkin ominaisuuden perusteella (Walker & Avant 1992). Tässä analyysissä asian valmistelun lähikäsitteiden tarkastelulla tavoitellaan ensinnäkin kokonaiskuvan täydentämistä kunnallisesta päätöksentekoprosessista. Toiseksi lähikäsitteiden avulla pyritään tunnistamaan tutkimuskohdetta mahdollisesti jäsentäviä selitysmalleja.

Lähikäsitteiden tarkastelu rajataan käsitteiden niihin piirteisiin, jotka ovat relevantteja tutkimustehtävän kannalta. Rajauksesta seuraa, että tutkimusaineistosta poimitaan

valmistelun lähikäsitteitä, joita voidaan jäsentää *informaation* ja *tiedon hallinnan* sekä *kommunikaation* näkökulmasta. Tutkimustehtävän kannalta mielenkiintoisimmiksi valmistelun lähikäsitteiksi osoittautuivat *suunnittelu*, *informointi*, *tiedontarve* ja *tiedon hankinta*, *selvittäminen* ja *ongelmanratkaisu*, *kuuleminen*, *keskustelu* ja *dialogi*, *neuvottelu* ja *sopiminen*.

Uuden suomen kielen sanakirjan (1998) mukaan *suunnittelulla* viitataan toimintaan, jolla valmistaudutaan tulevaisuuteen. Suunnittelu voi kohdistua konkreettiseen tavoitteeseen (esim. arkkitehdin suunnittelema rakennus) tai se voi olla epämääräisempää tulevaisuuden luonnostelua (esim. suunnitella tulevaisuutta). Myös kunnallishallintoa käsittelevässä kirjallisuudessa suunnittelua käytetään useassa eri merkityksessä. Käsitettä voidaan käyttää, kun halutaan korostaa toiminnan suunnitelmallisuutta. Sotarautaa (1996, s. 131) mukailten suunnittelun keskeisimpinä tehtävinä voidaan nähdä tulevaisuuden ajattelu, ennakointi ja kontrollointi sekä päätöksenteon systemaattisuuden ja tehokkuuden varmistaminen. Suunnittelu nähdään tarpeellisenä toimintaa ohjaavana välineenä ja kollektiivisena prosessina, jossa tuotetaan toisiinsa nivottuja ja etukäteen muotoiltuja tulevaisuudessa tarvittavia päätöksiä (Sotarauta 1996, s. 131). Kunnallista suunnittelutoimintaa voidaan lähestyä myös kriittisesti ja arvioida suunnittelun onnistumista ja ongelmia. Sotaraudan (1996, ss. 56-63) mukaan kunnallista suunnittelutoimintaa on leimannut lyhytjänteisyyden lisäksi perusteeton usko suunnittelun kykyyn poistaa ongelmia, hallita muutosta ja muokata tulevaisuutta.

Käsiteanalyysin aineiston perusteella suunnittelu voidaan määritellä valmistelun yläkäsitteeksi. Tätä tulkintaa tukee muun muassa se, että valmistelun yhteydessä viitataan usein suunnitelmiin, joiden sisällä asioita viedään eteenpäin. Suunnittelu ja suunnitelmat toimivat siten valmistelua ohjaavina ja rajaavina tekijöinä kohdistuen mielenkiinnon asioiden tiettyihin puoliin. Esimerkkinä voidaan mainita talousarvio, joka on sekä keskeinen kunnan toiminnan ohjausväline että kunnan kokonaistalouden suunnitelma (Harjula & Prättälä 2004, s. 483). Konkreettisten suunnitelmien ohella suunnittelulla voidaan viitata yleisempään tavoitteeseen, jonka toteutumiseksi asioita pitää valmistella.^{HS36}

HS36 HS 4.9.1994. ”Valmistelut suur-Lohjan aikaansaamiseksi etenevät nopeasti. Lohjan ja Lohjan kunnan hallitukset ovat asettaneet neuvottelukunnan, joka valmistelelee kuntaliitosta. Tavoitteena on laatia Lohjien yhdistymisen toimintasuunnitelma jo tänä vuonna. Toimintasuunnitelmassa kunnat sopivat keskenään muun muassa lähiaikojen suurimmista investoinneista, vakanssien täyttämisestä sekä maksuista ja taksoista.”

Valmisteluun liittyvää *informointia* voidaan lähestyä joko yksilön tai kollektiivin näkökulmasta. Yksilön näkökulmasta informointi jäsentyy kognitiiviseksi prosessiksi, jossa vastaanottaja tulkitsee informaatiota, minkä seurauksena se yhdistyy osaksi hänen

tietorakennettaan ja mahdollisesti muuttaa sitä. Kun informointia tarkastellaan kollektiivisena tapahtumana, kysymys on kommunikaatiosta, jonka avulla prosessiin osallistuvat kokoavat enemmän tietoa, kuin mihin yksilöinä kykenisivät (vrt. Propp 1999). Sotaraudan (1996, ss. 143-144) mukaan kommunikaation avulla voidaan lisätä suunnittelussa hyödynnettävää informaatiota ja parantaa suunnittelun pohjana olevaa tietovarantoa.

Yhteistä käsiteanalyysin aineistolle on valmistelun ymmärtäminen toiminnaksi, jonka tehtävänä on edistää asianmukaiseen ja laajaan tietopohjaan perustuvaa päätöksentekoa. *Tiedon hankinnan* näkökulmasta asian valmistelu on reagointia erilaisiin *tiedontarpeisiin*. Tiedonhaku voidaan ymmärtää prosessina, joka nousee yksilön tiedontarpeista ja päättyy tiedon käyttöön (Savolainen 1990, ss. 37-38). Väljästi määriteltynä tiedontarve syntyy, kun yksilön tai kollektiivin aiempi tietämys aihealueesta ei riitä tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseen. Valmisteluun liittyvät tiedontarpeet voidaan luokitella huolenaiheisiin ja kiinnostuksiin (Lintilä 2001, s. 16¹³⁴). Huolenaiheet ajavat yksilöitä ja ryhmiä tietokäyttämiseen, joka pyrkii vaikuttamaan valmistelussa olevaan asiaan, kun taas kiinnostuksella viitataan yleiseen tarpeeseen tulla informoiduksi valmistelussa olevasta asiasta. Valmisteluun liittyviä tiedontarpeita voidaan jakaa myös sen perusteella, millaisia tavoitteita ne palvelevat. Byströmin (1999, ss. 29-31) mukaan tiedontarve voi ilmetä praktisena ja liittyä yksittäiseen työtehtävään ja ongelmanratkaisutilanteeseen tai se voi olla luonteeltaan orientoivaa ja kohdistua esimerkiksi ammattitaidon ylläpitoon tai toimintaympäristön tulkintaan.

Eräänlaisesta ongelman tai tehtävän ratkaisemisesta on kyse myös *selvittämisessä*, jota käsiteanalyysin aineistossa käytettiin kahdessa päämerkityksessä. Yhtäältä selvittämällä tarkoitetaan hallintoasian selvittämistä, jolloin selvittäminen nähdään keinona, jonka avulla voidaan tehdä mahdollisimman hyvä ja lainmukainen päätös. Olennaista selvittämisessä on asianmukaisen informaation ja muun relevantin aineiston hyödyntäminen. Selvittämisen perusteellisuus on pyritty varmistamaan viranhaltijoille säädetyllä selvittämisvelvollisuudella (Kulla 2000, ss. 127-130). Lainsäädännön kannalta selvittäminen ymmärretään huolellisena aineistoon perehtymisenä ja asian tasapuolisena ratkaisuna. Toisaalta käsiteanalyysin aineisto tukee myös tulkintaa, jonka mukaan selvittäminen on yhdenlaista *ongelmanratkaisua*, joka voi kohdistua joko verraten yksinkertaisen asian ratkaisemiseen^{HS37} tai monisyisen ja erilaisia näkökulmia mahdollistavan 'ilkeän ongelman' selvittämiseen.^{HS38}

HS37 HS 6.9.2005. ”Vantaan kaupungin tilasto- ja tutkimusyksikkö on selvittänyt kaupunkilaisten velkoja ja varallisuutta Tilastokeskuksen lukujen perusteella.”

¹³⁴ Alun perin Wilson, P. (1977) *Public Knowledge, Private Ignorance. Toward a Library and Information Policy*. Westport: Greenwood Press.

HS38 HS 13.9.1995. ”...ovat asettaneet neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on selvittää kuntaliitokseen liittyviä asioita.”

Valmistelun ja selvittämisen suhdetta voidaan jäsentää myös Heurun (2000, s. 229) tapaan tarkastelemalla valmistelun laajuutta. Lain mukaan valmistelu on suppeimmillaan asian selvittämistä ja formaalisen tiedon huomioonottamista. Laajimmillaan valmistelu kattaa edellisen lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien huomioimisen.

Käsitteanalyysin aineiston perusteella selvittäminen ja tiedon hankinta jäsenyvät valmistelun alakäsitteiksi. Selvittäminen voidaan määritellä yhdeksi valmisteluun sisältyväksi toimenpiteeksi, jota toteutetaan erilaisin keinoin ja välinein.¹³⁵ Samoin tiedontarpeisiin vastaava tiedon hankinta on olennainen osa asian valmistelua, jolla pyritään varmistamaan, että päätöksenteon tukena on riittävästi informaatiota.

Selvittämiseen liittyvällä *kuulemisella* tarkoitetaan asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi käsiteltävänä olevassa asiassa (Kulla 2000, s. 147). Toisaalta voidaan ajatella Sotaraudan (1996, s. 277) tapaan, että kuuleminen on passiivinen tapahtuma tai rituaali ilman yritystä ymmärtää. Olennaisempaa on pyrkiä kuuntelemaan ja kyseenalaistamaan, ymmärtämään mistä käsiteltävässä asiassa oikeastaan on kysymys ja miten se kytkeytyy laajempiin kokonaisuuksiin. Harisalo & Stenvallia (2002, ss. 49-54) mukailten kuunteleminen voidaan ymmärtää tärkeäksi osaksi sitä *dialogia*,¹³⁶ jonka avulla kunnanhallitus pyrkii toteuttamaan keskeistä tehtäväänsä eli tulkitsemaan asioita ja toimintaympäristön muutosta kuntalaisille, hallinnolle ja eri sidosryhmille. Tulkintaa tarvitaan niin aloitteiden teossa, päätösesitysten valmistelussa kuin toimeenpanossakin. Keskustelun ja dialogin keinoin pyritään välttämään ristiriitojen kärjistymistä. **HS39**

HS39 HS 29.6.2007 ”Suuri syyllinen on Helsinki, joka ei valmistelusta tyyliipisteitä ansaitse. Pikavauhdilla valtuustoon tuotu esitys ei antanut tarpeeksi aikaa kunnan keskustelulle ja nosti ymmärrettävästi sipoolaiset barrikadeille.”

Keskustelu ja dialogi voidaan nähdä deliberatiivisen demokratiateorian mukaan itseisarvoksi, jonka avulla voidaan edistää yhteisymmärryksen saavuttamista (Harju 2002, s. 159). Valmisteluprosessin avoimuus ja pyrkimys aitoon dialogiin edistää myös sitoutumista tehtyihin päätöksiin. Yhteisymmärryksen ei kuitenkaan tarvitse tarkoittaa sitä,

¹³⁵ Laki ei yksilöi selvittämiskeinoja tyhjentävästi. Kullan (2000, ss. 126-136) mukaan yleisiä selvityskeinoja ovat muun muassa asiakirjassa olevan puutteen poistaminen, selvityspyyntö, lausuntopyyntö, katselmus ja suulliset todistelukeinot. Tämän tutkimuksen kannalta ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista käsitellä em. selvittämiskeinoja.

¹³⁶ Yleiskielessä dialogi määritellään yleensä keskusteluksi tai vuoropuheluksi. Tämän lisäksi dialogi on keino, jonka avulla voidaan parantaa kommunikaatiota ihmisten välillä. Dialogille on ominaista muun muassa avoimuus, jatkuvuus, kuunteleminen, luottamus ja joustavuus (kts. esim. Heikkilä & Heikkilä 2001).

että toimijat olisivat yksimielisiä asioista, vaan ennemminkin sitä, että kaikilla on mahdollisuus osallistua ja tuoda oma panoksensa prosessiin (Harisalo & Stenvall 2002, s. 54). Kiistämättä deliberatiiviseen demokratiakäsitykseen liitettyjä tavoitteita, keskustelua on tarkasteltava myös realismin nimissä perinteisen edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Muun muassa Harju (2002, s. 159) muistuttaa, että edustuksellisessa demokratiassa ei keskustelulle juurikaan anneta arvoa, jos keskustelu ei ole riittävän päämäärätietoista ja etene kohti ratkaisua.¹³⁷ Toisin sanoen keskustelussa tulisi syntyä tuloksia, joihin asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa voitaisiin nojata. Edustuksellisessa demokratiassa korostuu yhteisymmärrykseen pyrkivän keskustelun sijaan käsiteltävinä olevia asioita koskevien päätösvaihtoehtojen esittely ja eniten kannatusta saaneen valinta (Nieminen 1998, s. 287). Muistettakoon myös, että kuntalaisten osallistuminen keskusteluun voidaan kokea keskustelun laatua heikentävänä elementtinä (Kunelius & Renvall 2002, s. 209).

Asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon liittyy runsaasti *neuvotteluja*, joilla pyritään sovittamaan yhteen erilaisia intressejä, etsimään ja arvioimaan erilaisia vaihtoehtoja sekä *sopimaan* asioista. Neuvotteluihin turvaudutaan usein tilanteissa, joissa asian edistämisen on katsottu vaativan sen käsittelyä 'pienemmässä piirissä'. **HS40**

HS40 HS 16.11.2004. "Kaupunginhallituksen paketti Vantaan budjetiksi pysyi suurin piirtein koossa, kun valtuusto maanantai-iltana päätti ensi vuoden talousarviosta. Käsittely ei ollut helppoa. Talousarviokeskustelu aloitettiin keskeyttämällä se. Rivivaltuutetut jäivät valtuuston käytävälle ja kahvilaan maleksimaan toimettomina siksi ajaksi, kun ryhmien tärkeät keulahahmot siirtyivät kaupunginhallituksen huoneeseen vain raollaan olleen oven taakse neuvottelemaan lisäyksistä."

Tyypillisesti neuvottelut ja asioista sopiminen tarkoittavat poliittisten ryhmien kokouksia, joissa luottamushenkilöille kerrotaan esimerkiksi valmistelun taustoista ja sovitellaan erilaisia intressejä (Harisalo & Stenvall 2002, ss. 78-79). Möttösen (1997, s. 134) mukaan neuvotteluilla viranhaltijat pyrkivät sitouttamaan poliittiset päätöksentekijät ennakkoon valmistelemiinsa asioihin. Möttönen näkee neuvottelut viranhaltijoiden vallankäytön muotona ja vallan perustana tarkoituksenmukaisen informaation jakamisen.

¹³⁷ Tämä käy hyvin ilmi myös esimerkiksi Helsingin Sanomien pääkirjoituksesta "Asem-kokous tarvitsee enemmän näkyviä tuloksia" (8.9.2006), jossa ruoditaan Euroopan unionin ja Aasian maiden Asem-kokouksen saavutuksia: "Toimintatavaksi valittiin epämuodollinen prosessi, mikä oli erityisesti Aasian johtajien tahto. Tarkoitus oli kutsua mahdollisimman korkeita päättäjiä keskustelemaan vapaasti ja ilman selvää asialistaa politiikan, talouden ja kulttuurin kysymyksistä. Haluttiin lisätä rajat ylittävää ymmärrystä, joka myöhemmin ehkä konkretisoituisi tavallisten ihmisten elämään vaikuttaviksi eduiksi... maailma on kuitenkin muuttunut... Asem onkin jäänyt jakomieliseen tilanteeseen. Sen alkuperäinen toimintaidea – vapaa keskustelu – on alkanut lyödä korville koko prosessin olemassaolon oikeutta. Keskustelu on ehkä auttanut kaivatusti ymmärtämään toisten maiden tarpeita, mutta tämä ei ole muuntunut teoksi. Julkilausumia toki on syntynyt, mutta niistä on pitkä matka maailman muuttamiseen. Jos toiselle vuosikymmenelleen Helsingissä kääntyvä Asem haluaa kehittää rooliaan ja lisätä näkyvyyttään, sen pitää pyrkiä selvempiin tavoitteisiin ja konkreettisiin, täsmennettyihin päämääriin."

4.6 Käsiteanalyysin yhteenveto ja anti empiiriselle tutkimukselle

Käsiteanalyysin perusteella 'asian valmistelu' -käsitteen ominaispiirteet ja ennakkoehdot ovat jossain määrin ristiriidassa toistensa kanssa, mikä heijastaa osaltaan asian valmistelun kompleksista luonnetta. Kirjallisesta aineistosta löytyy muun muassa puhtaita dikotomioita. Esimerkiksi hallinto-oikeuden mielestä asian valmistelu on jossakin tapauksessa ollut riittävää ja toisessa yhteydessä riittämätöntä. Käsiteanalyysin aineisto sisältää myös lukuisia paradokseja. Asian valmistelu on saatettu kuvata avoimeksi, erilaisia vaihtoehtoja kartoittavaksi rationaaliseksi pohdinnaksi sellaisissakin tilanteissa, joissa kyse on ollut ennemminkin perustelujen jälkikäteisestä hakemisesta ja tietynlaisen ratkaisun legitimoinnista. Möttösen (1997, s. 363) mukaan tämä johtuu siitä, että legitimitietin saavuttaminen edellyttää, että toiminta näyttää rationaaliselta. Vastaavasti aineistosta löytyy esimerkkejä, joiden mukaan avoimuus on ollut liiallista ja esteenä asioiden sujuvalle käsittelylle. Erityisen selkeästi käsitteeseen liitetyt ristiriitaiset merkitykset näkyvät valmistelua tukevien tai estävien laatutekijöiden kohdalla. Siinä missä joku kokee asian valmistelun puolueelliseksi, toinen pitää sitä asiantuntevana ja luottamuksellisena.

Myös käsitteen jonkin ulottuvuuden sijoittaminen ominaispiirteeksi, ennakkoehdoksi tai seuraukseksi osoittautui haasteelliseksi. Kiistämättä Walkerin ja Avantin (1992) kriteeriä, jonka mukaan jokin asia ei voi olla samanaikaisesti sekä käsitteen ennakkoehto että sen ominaispiirre, voidaan perustellusti väittää, että esimerkiksi 'tasapuolisuus' on sekä valmistelun ominaispiirre että valmistelun laatua edistävä tekijä. Käsiteanalyysissä ongelma ratkaistiin sijoittamalla valmistelun hyvyteen tai huonouteen viittaavat adjektiivit ennakkoehtojen kategoriaan. Samoin luottamuksen ja kommunikaation suhde osoittautui ongelmalliseksi. Näkökulmasta riippuen luottamus voidaan nähdä joko kommunikaation ehtona tai seurauksena. Vastoin Walkerin ja Avantin näkemystä tässä analyysissä luottamus¹³⁸ nähdään sekä hyvän valmistelun ennakkoehtona että sen seurauksena. Asian valmistelu -käsitteen ominaispiirteet, ennakkoehdot, seuraukset ja lähikäsitteet on koottu *taulukoon 2*.

¹³⁸ Luottamuksen merkitykseen asioiden valmistelussa palataan luvuissa 7.4.6 ja 9.2.

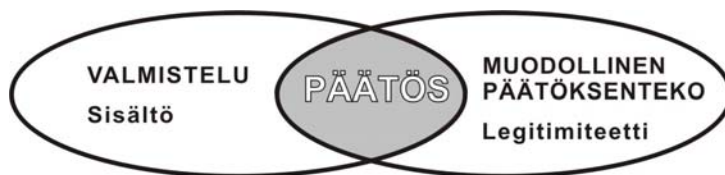
Ominaispiirteet	Ennakkoehdot sekä valmistelua tukevat tai estävät laatutekijät	Seuraukset	Lähikäsitteitä
ristiriitaisten intressien yhteensovittaminen	asian vireilletulo	päätös	suunnittelu
päätöksentekoa tukeva	päätös	tehokkuus	informointi
päätöksen sisältöön vaikuttava	ongelma	luottamus	tiedon hankinta
itsenäinen hallintotoimi	<i>tukevat tekijät:</i> tasapuolinen, asianmukainen, objektiivinen asiantuntemus, perusteellisuus, avoimuus laaja-alaisuus, yhteistyö, luottamus	yhteinen näkemys, kunnan tahto	selvittäminen, ongelmanratkaisu
muotosidonnainen		legitimiteetti	kuuleminen
tarkoituksenmukainen		sitoutuminen	keskustelu, dialogi
aktiivinen/passiivinen			neuvottelu, sopiminen
vallankäytön muoto			
virkaaltainen			
epävirallinen/virallinen		<i>estävät tekijät:</i> kommunikaatio-ongelmat, puutteellinen informaatio, riittämätön selvitystyö, puolueellisuus, salamyhkäisyys, liiallinen avoimuus ja aktiivisuus	
tiedottaminen, julkisuus			

Taulukko 2. Asian valmistelu -käsitteen ominaispiirteet, ennakkoehdot, seuraukset ja lähikäsitteet.

Analyysin perusteella voidaan todeta, että valmistelun suhde päätöksentekoon on elinkaarimallia (vrt. kuva 1) moniulotteisempi. Asioita valmistellaan sekä ennen että jälkeen päätöksenteon. Verraten yksinkertaisissa asioissa valmistelulla tähdätään päätösesityksen muotoiluun, kun taas monimutkaisemmissa asioissa valmistelu ja päätöksenteko muodostavat toisiinsa kytkeytyvän prosessin. Käsiteanalyysin aineisto tukee siten tutkimuksen ennako-oletusta, jonka mukaan *asian valmistelu on verraten epämääräinen ja vaikeasti rajattava vaihe kunnallisessa päätöksenteossa*. Sen sijaan, että valmistelu jäsenyisi elinkaarimallin mukaisesti verraten itsenäisistä vaiheista koostuvaksi ja loogisesti eteneväksi prosessiksi, *käsiteanalyysin aineiston perusteella voidaan esittää, että valmistelu koostuu sekä kuntayhteisön sisäisistä että kuntayhteisön ja toimintaympäristön välisistä vuorovaikutussuhteista*. Asioiden valmistelu sisältää lukuisia *palauteprosesseja*. Valmisteluun kuuluu muun muassa lausuntojen antamista ja selvitysten tekemistä, puutteellisesti valmisteltujen asioiden palauttamista uudelleen valmisteltavaksi sekä virallisen valmistelukoneiston ulkopuolisten toimijoiden pyrkimyksiä vaikuttaa

käsiteltäviin asioihin. Palauteprosesseista ja kytkennöistä johtuen valmistelulle ei voida yksinkertaisesti määrittellä selkeitä *rajoja* ajan tai toimijoiden perusteella.

Käsiteanalyysin aineiston perusteella voidaan esittää, että asian valmistelu on olennainen ja usein ratkaisevin vaihe kunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Samoin *käsiteanalyysi vahvistaa yleistä näkemystä, jonka mukaan valmistelu ja päätöksenteko limittyvät ja sekoittuvat toisiinsa*, jolloin päätöksenteosta muodostuu valmisteltujen esitysten hyväksymisrituaali ja todellista valtaa käytetään juuri asioiden valmistelussa (kuva 13).



Kuva 13. Valmistelun ja päätöksenteon limittyminen.

Valmistelun eräänlaisina ääripäinä voidaan erottaa kuntalain 53 §:n *valmistelupakko* ja Heurun (2000) määritelmä kunnan *tahdonmuodostamisesta*. Valmistelupakosta seuraa, että valtuusto käsittelee niitä asioita, joita sille esitellään. Majoinen (2001, s. 249) tosin muistuttaa aiheellisesti, että laki ei sinällään estä valtuustoa määrittelemästä teemoja ja linjaamasta kuntayhteisön kehittämistä. Valtuusto voi esimerkiksi pakottaa kunnanhallituksen valmistelemaan tietyn asian. Muodollista valtaa olennaisemmaksi kysymykseksi nouseekin se, miten kuntayhteisöissä onnistutaan rakentamaan dialogiin perustuvaa vuorovaikutusta asiantuntemusta edustavien viranhaltijoiden ja demokraattisesti valittujen luottamushenkilöiden välille.

Käsiteanalyysin tulokset ovat tältä osin yhdenmukaisia muun muassa Reunasen (1996)¹³⁹ tutkimushavaintojen kanssa, joiden mukaan asiantuntijavalta ilmenee nimenomaan tietopohjaisena tahdonmuodostuksena, jossa keskeistä on *prosessi tiedosta tahtoon*. Reunasen (1996, s. 338) mukaan

”asiantuntijavalta vaatii kannunvalantaa, jossa asiaa pyöritellään päässään ja varioidaan tietomassan pohjalta erilaisia uusia muotoja. Siinä täytyy mennä tosiasioiden edelle ja rakentaa ajattelun sisäisyydessä uuden todellisuuden mahdollisia malleja ja toteutuskeinoja. Se on luovaa ajattelua, uusien todellisuuksien keksimistä. Ajatusten harmaata savimassaa taivutellaan ja katsotaan millaisen praktisen idean tuosta tietomassasta voisi kehittää”.

¹³⁹ Kunnallishallinnon sijaan Reunasen tutkimuskohteena oli asiantuntijavalmistelu ministeriöissä.

Sen sijaan, että Reunanen näkisi asiantuntijavallan uhkaavan demokratiaa ja kansanvaltaa, hän arvioi, että tietoon pohjautuva asiantuntijavalmistelu on päätöksenteon tasoa kohottava ja myönteinen asia. Reunasta (1996, s. 354) mukailleen myös kunnallisessa päätöksenteossa luottamushenkilöiden tehtäväksi voidaan katsoa ”yleisen mielipiteen siunaus ja legitimaatio niille esityksille, mitä asiantuntijat ovat laatineet”. Luottamushenkilöiden valta säilyy, muttei absoluuttisena vaan vuorovaikutuksessa asiantuntijavalmistelun kanssa.

Yhdistämällä informaation ja tiedon käsitteet valmistelun onnistumista kuvaaviin laatutekijöihin valmistelua voidaan tarkastella myös Proppin (1999) *informaation kollektiivisen prosessointimallin* näkökulmasta. Proppin mukaan kommunikaatio on keino, jonka avulla toimijat kokoavat enemmän tietoa, kuin mihin yksilöinä toimien kykenisivät. Informaation tallentaminen ja mieleen palauttaminen perustuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa kehittyvään kollektiiviseen muistiin. Informaation arvioinnissa ja käyttämisessä vuorovaikutus puolestaan määrittää, miten informaatiota käytetään esimerkiksi päätöksenteon tukena. Vuorovaikutus voi merkitä joko merkityksellisen informaation esiin nostamista tai informaation merkityksen heikkenemistä (esim. negatiivinen ryhmäajattelu). Olennaiseksi kysymykseksi tämän tutkimuksen kannalta tällöin nousee ainakin se, millaiseksi valmisteluprosessiin osallistuvat toimijat ymmärtävät informaation, tiedon ja kommunikaation merkityksen. Kyetäänkö valmisteluprosessissa hyödyntämään informaation ja tiedon poikkeuksellisia ominaisuuksia, joiksi esimerkiksi Cleveland (1982) laskee *laajenevuuden* (informaatio lisääntyy käytettäessä), *yhdisteltävyyden* (yhdistelemällä informaatiota voidaan saada aikaiseksi uutta informaatiota), *siirrettävyyden* (informaatiota voidaan siirtää tehokkaasti) ja *jaettavuuden* (informaatiota voidaan samanaikaisesti sekä jakaa että pitää itsellä)? Vai käytetäänkö informaatiota vallan välineenä, mikä ilmenee esimerkiksi informaation ja tiedon panttaamisena sekä epärelevantin ja harhaanjohtavan informaation jakamisena?

Kollektiivisuutta korostava näkemys informaatioon ja tietoon voidaan liittää deliberatiiviseen demokratiakäsitykseen, jonka mukaan kunnallisessa päätöksenteossa tulisi edistää uudenlaisia käytäntöjä, jotka mahdollistavat eri osapuolten näkemysten kohtaamisen ja ristiriitojen avoimen käsittelyn (Ridell 2001, s. 353; Hale et al. 1999, s. 103). Myös Harjun (2002, s. 159) mukaan perinteistä edustuksellista demokratiaa tulisi kehittää deliberatiiviseen suuntaan tukemalla avointa vuoropuhelua kuntalaisten, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä. Yhteistyö informaation prosessoinnissa liittyy läheisesti päätöksenteon legitimitettiin. Mitä enemmän informaatiota työstetään, sitä perustellumpia ja laadukkaampia tuloksia saadaan aikaan. Informaation kollektiivinen käsittely näkyy myös eri osapuolien sitoutumisena tehtyihin ratkaisuihin (Brunsson 1985).

Informaation ja tiedon roolia kunnallisessa päätöksenteossa voidaan jäsentää myös Daftin ja Lengelin (1986, s. 559) havainnoilla, joiden mukaan tietoja ja informaatiota tuotetaan

sekä toimintaympäristön *epävarmuuden* (uncertainty) että ympäristön *moniselitteisyyden* (equivocality) vähentämiseksi. Epävarmuus merkitsee informaation puutetta tai tarvetta, kun taas moniselitteisyydellä viitataan informaation liian moniin tulkintamahdollisuuksiin. Kuntayhteisössä epävarmuus voi Anttiroikon ja Savolaisen (2000, s. 260) mukaan liittyä esimerkiksi väestö- ja työllisyyskehitykseen, jolloin kehitykseen vaikuttavat muuttajat (väestö, ikärakenne, työttömät) ovat tiedossa, mutta niiden tulevat arvot aiheuttavat epätietoisuutta. Moniselitteisyys puolestaan ilmenee esimerkiksi globalisaation, tietoyhteiskunnan ja postmodernin¹⁴⁰ kulttuurin kaltaisiin ilmiöihin liittyvinä tulkintavaikeuksina. Anttiroikon ja Savolaisen (2000, s. 260) mukaan moniselitteisten ilmiöiden ongelmana on se, että ilmiöitä jäsentäviä muuttajia ei ole olemassa, vaan ne on luotava kuntayhteisön tulkintaprosesseissa. Epävarmuus voidaan kytkeä myös Brunssonin (1985) tapaan yksilöiden toimintamotivaatioon ja organisaation tavoitteisiin sitoutumiseen. Brunssonin mukaan epävarmuutta vähennetään parhaiten kehittämällä toimintaprosesseja siten, että yksilöitä arvioidaan toiminnan tulosten, ei menettelytapojen noudattamisen perusteella. Edellä esitetyn voi tulkita tarkoittavan ainakin sitä, että kunnallishallinnossa tunnustetaan ja hyväksytään yksilöiden rajallinen kyky käsitellä informaatiota.

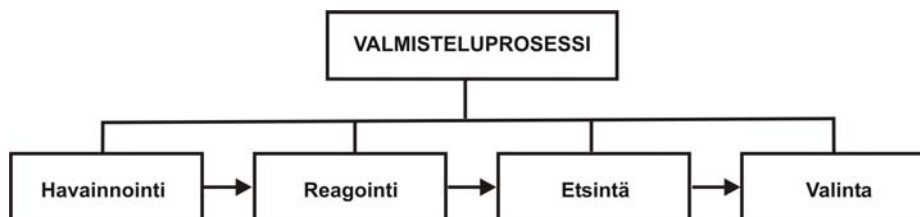
Ongelmien monimutkaistuminen sekä poliittis-hallinnolliselle järjestelmälle tyypilliset päätöksenteon ja toiminnan yhteensovittamisen vaikeudet haastavat rationaalisuutta korostavan ja tehokkuuteen pyrkivän kunnallisen päätöksentekomallin. Siksi ei myöskään riitä, että asioiden valmistelu täyttää demokratia- ja tehokkuustehtävän. Ympäristössä vaikuttavien dynaamisten muutosprosessien ymmärtäminen sekä niihin sopeutuminen ja aktiivinen vaikuttaminen vaativat kunnallishallinnolta uudenlaisia ja vuorovaikutukseen perustuvia toimintatapoja. Kuntien toimintaympäristö on täynnä heikkoja signaaleja¹⁴¹ ja ilmaantumisprosesseja, jotka toteutuessaan vaikuttavat ratkaisevalla tavalla kunnan toimintamahdollisuuksiin. Ne voivat yhtä hyvin ennakoida sekä uusia ja nousevia kehityssuuntia että vanhojen trendien heikkenemistä. Esimerkiksi pääomasijoittajien kiinnostus kunnassa toimivaan perheyritykseen voi pahimmassa tapauksessa osoittautua signaaliksi, joka ennakoi kunnan työllisyystilanteen huonontumista ja veropohjan supistumista. Yhtä hyvin tämän tutkimuksen tekohetkellä käynnissä olevassa kunta- ja palvelurakennemuutuksessa voi piillä uudenlaisen ja positiivisen dynamiikan siemen, jonka kaikkia ulottuvuuksia ei vielä tässä vaiheessa kyetä hahmottamaan. Olennaisinta näissä molemmissa esimerkeissä on se, että kehitys riippuu usean tekijän yhteisvaikutuksesta, jolloin on oletettavaa, että myös ”ratkaisun avaimet, tieto mahdollisista

¹⁴⁰ Kts. hyvä analyysi modernin ja postmodernin ajattelutavoin eroista Koski (1998, s. 173).

¹⁴¹ Heikkoilla signaaleilla tarkoitetaan ilmiöitä, joiden toteutumisen todennäköisyys on verraten pieni, mutta toteutuessaan ilmiön vaikutus on hyvin merkittävä (esim. Mannermaa 2004). Heikoista signaaleista lisää luvussa 6.4

ratkaisuista ja taito niiden ratkaisemiseksi on hajautunut useisiin toimijoihin” (vrt. Sotarauta 1996, s. 63).

Prosessinäkökulmasta valmistelu voidaan mieltää toimintojen ja tehtävien ketjuksi, jonka tuloksena syntyy haluttu tuotos eli päätösesitys. Luostarisen (1989, ss. 33-34) behavioristista päätöksentekoa havainnollistavaa mallia mukaillen valmistelu voidaan määritellä prosessiksi (kuva 14), joka koostuu seuraavista vaiheista: havainnointi, reagointi, etsintä ja valinta.¹⁴²

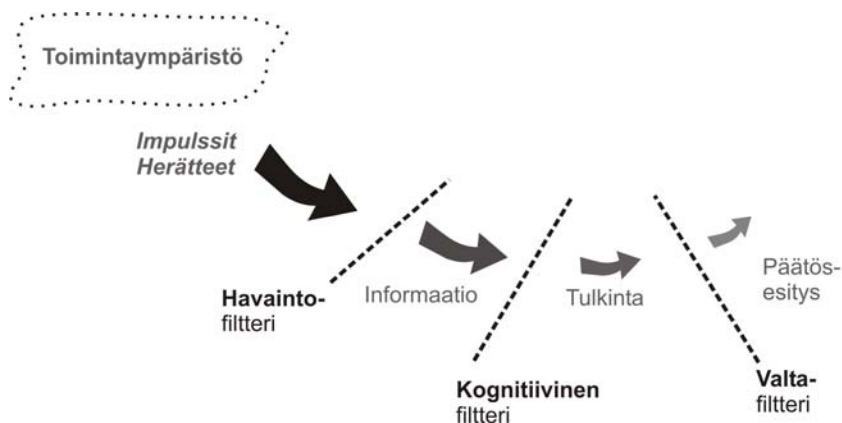


Kuva 14. Asioiden valmistelu prosessina (mukaillen Luostarinen 1989, s. 34).

Havainnointia voidaan pitää välttämättömänä valmisteluprosessin käynnistymiselle. Havainnoinnilla tarkoitetaan yleisesti toimintaa, joka tuottaa impulsseja ja ärsykeitä prosessin myöhemmille vaiheille. Vastaavasti *reagointi* sisältää ajatuksen siitä, että havaittu asia tai ilmiö johtaa toimintaan. Kunnallishallinnossa havainnointi ja reagointi voidaan väljästi ymmärrettynä rinnastaa asioiden vireilletuloon. *Etsinnällä* viitataan erilaisten vaihtoehtojen kartoittamiseen ja *valinnalla* päättymistä yhteen tai useampaan vaihtoehtoon. Kyse on sekä vaihtoehtojen tuottamisesta että niiden karsimisesta. Valmistelutyössä vaihtoehtojen etsinnässä ja valinnassa turvaudutaan virallisten proseduurien ja toimivaltaisten elinten ohella myös epämuodolliseen yhteydenpitoon eri toimijoiden välillä, mikä näkyy esimerkiksi poliittisissa ryhmissä käytävinä keskusteluina ja neuvotteluina sekä kuntalaisten ja erilaisten intressipiirien aktiivisuutena. Prosessinäkökulmaan liittyy implisiittisesti myös valta-aspekti, koska todellinen vaikuttaja on usein se, joka kykenee nostamaan esiin tärkeän asian tai ongelman ja saa syötettyä sen valmisteluun (Majoinen 2001, s. 125).

¹⁴² Luostarisen malli perustuu Aharonin (1966, s. 30) päätöksentekoprosessin luokitteluun: ongelman muotoilu (birth of the problem), vaihtoehtojen etsintä (search for alternatives), vaihtoehtojen arviointi (evaluation of alternatives) ja valinta vaihtoehtojen välillä (selection between alternatives). Aharoni, Y. (1966) *The Foreign Investment Decision Process*.

Todellisuudessa edellä kuvatuslaisen valmisteluprosessin vaiheet kytkeytyvät toisiinsa. Voidaan olettaa esimerkiksi, että mitä monipuolisemmin valmistelussa havainnoidaan toimintaympäristössä vaikuttavia ilmiöitä, sitä paremmat mahdollisuudet prosessin myöhemmissä vaiheissa on tehdä tarkoituksenmukaisia valintoja. Toisaalta, kuten Luostarinenkin (1989, ss. 35-44) muistuttaa, prosessin eri vaiheisiin sisältyy myös lukuisia ongelmia: havainnointi on suppeaa (limited), reagointi hidasta (restricted), etsintä valikoivaa (selective) ja valinnanmahdollisuudet vähäisiä (confined). Tätä voidaan selittää Ansoffia (1984) mukaillen suodattimilla tai filttareilla (kuva 15), jotka estävät toimintaympäristön ilmiöiden havainnointia (havainnointifiltteri), ilmiöiden käsitteellistämistä ja tulkintaa (kognitiivinen filtteri) sekä keskeisten tulkintojen saattamista päätöksiksi (valtafiltteri) (Ilmola & Kotsalo-Mustonen 2004).



Kuva 15. Informaatiofiltterit asioiden valmisteluprosessissa (Jalonen 2007a, mukaillen Ilmola & Kotsalo-Mustonen 2004 ja Ansoff 1984).

Simonin (1982) valikoivan havainnoinnin käsitteellä on yhtymäkohtia Ansoffin filtterimalliin. Simonin (1982, s. 327) mukaan erilaisten motivationaalisten ja kognitiivisten mekanismien johdosta havainnointi on valikoivaa, koska toimijat havainnoivat monitahoisesta ärsykkeestä vain sen, mitä he ovat ”valmiita” havainnoimaan. Mitä epäselvempi impulssi tai heräte on, sitä voimakkaammin havainnointi määräytyy sen mukaan, mikä käsitys toimijalla asiasta on jo entuudestaan ja vähemmän sen mukaan, mitä on itse impulssissa tai herätteessä (Simon 1982, s. 327¹⁴³).

¹⁴³ Perustuu Brunerin (1957) artikkeliin ”On Perceptual Readiness”, *Psychological Review*, Vol. 64, ss. 123-152.

Todettakoon vielä Ryynästä (2006, ss. 165-166) mukaillen, että kunnallishallintoon liittyvä konsensushakuisuus¹⁴⁴ merkitsee käytännössä ”vaivalloista eri vaihtoehtojen etsintää, niiden etujen ja haittojen punnintaa ja vaikutusten arviointia”. Vaikka lainsäädännöstä voidaankin implisiittisesti johtaa oletus, että valmistelu on neutraalia ja arvovapaata informaation keräämistä päätöksenteon tarpeisiin, käsiteanalyysiin perustuen tutkimuksessa esitetään, että valmistelussa toteutetaan asiantuntijuuden ohella myös tosiasiallisia arvovalintoja. Ryynäsen (2006, s. 128) mukaan kysymys on pysyvästä hallinnon ja politiikan välisestä jännitteestä, joka johtuu siitä tosiasiasta, että kuntalaisia edustavat luottamushenkilöt joutuvat pakostakin turvautumaan viranhaltijoihin sekä valmistelussaan samoin kuin tavoitteidensa toteuttamisessa ja seurannassa. Tämän tutkimuksen kannalta kysymys on siitä, miten näitä vaihtoehtojen puntarointiin ja vuorovaikutussuhteisiin liittyviä *jännitteitä* kyetään hyödyntämään niin, että valmisteluprosessi olisi samanaikaisesti mahdollisimman *tehokas ja luova*.

¹⁴⁴ Konsensushakuisuus näkyy pyrkimyksenä yhteisymmärrykseen ja yksimielisyyteen, jossa toimijat suostuvat johonkin tavoitteeseen tai ratkaisuun siinä mielessä, etteivät sitä erityisesti vastusta.

5. Systemiteoreettinen lähestymistapa kuntaan

5.1 Systemiteorian kehittyminen

Systemiteorian katsotaan saaneen alkunsa 1920-luvulla biologiasta, josta se myöhemmin levisi yhteiskuntatieteiden alueelle.¹⁴⁵ Erityisesti Bertalanffyn (1971) yleistä systemiteoriaa (General Systems Theory) pidetään klassikkona, joka on muovannut myös yhteiskuntatieteellistä tutkimusperinnettä. Bertalanffy kritisoi voimakkaasti aikakautensa mekanistista maailmankuvaa ja korosti biologisten ja yhteiskuntatieteellisten käsitteiden yhtäläisiä piirteitä. Bertalanffyn mukaan biologiasta tuttujen käsitteiden, kuten 'homeostaasi' ja 'palaute', avulla voidaan kuvata ja ymmärtää myös sosiaalisten systemien toimintaa.¹⁴⁶ Yleisen systemiteorian Bertalanffy määritteli ”kokonaisuuden tieteksi”, jossa 'systemi' tulee ymmärtää ”dynaamisesti ja holistisesti systemin elementtien keskinäisyhteydellisyyden ja ympäristösuhteistuneisuuden näkökulmasta” (Anttiroiko 1993, s. 10¹⁴⁷).

Organisaatiotutkimuksessa systemiteoriaa voidaan pitää verraten pragmaattisena lähestymistapana. Systemiteorian näkökulmasta organisaatiot ovat sosiaalisia yksiköjä, jotka koostuvat osasysteemeistä, joita rakennetaan ja uudelleenrakennetaan tiettyjen päämäärien saavuttamiseksi. Systemiteorian keinoin on pyritty etsimään ratkaisua muun muassa siihen, miten osasysteemien välinen vuorovaikutus tulisi järjestää, jotta tavoitteisiin päästäisiin. Näkökulmasta riippuen organisaatiot on jaettu erilaisiin osasysteemeihin. Esimerkiksi Kastin & Rosenzweigin (1985, s. 117) mukaan organisaatio koostuu viidestä eri osasysteemistä, joita ovat tekninen, tavoitteiden ja arvojen, rakenteen, psykologinen sekä johtamisen osasysteemi. Osasysteemien välisistä sekä systemin ja ympäristön välisistä vuorovaikutussuhteista riippuu, millaiseksi organisaation toiminta muotoutuu.

Bertalanffyn merkittävimpana antina organisaatiotutkimukselle on pidetty hänen oivallustaan suljettujen ja avointen systemien välisistä eroista (Haynes 1980, ss. 25-26). Oivallus merkitsi samalla systemin avoimuuden ja ympäristön huomioimista ja mukaan

¹⁴⁵ Toisaalta esimerkiksi Anttiroiko (1993, s. 10) löytää systemiteorian 'aineksia' jo Locken, Hobbesin, Aristoteleen ja Platonin ajatuksista.

¹⁴⁶ 'Homeostaasi' (homeostasis) tarkoittaa elävän organismin sisäisen tasapainon pitämistä (Morgan 1997, s. 40). Yhteiskunnallisessa kontekstissa homeostaasi viittaa sosiaalisten systemien organisoituihin komplekseihin (Anttiroiko 1993, s. 10). 'Palautteella' viitataan syklimäiseen ketjuun vallitsevan ja tavoiteltavan olotilan välillä. Yhteiskuntatieteellisenä sovellutuksena palaute liittyy systemin panosten ja tuotosten välisiin suhteisiin (Anttiroiko 1993, s. 10). Palauteprosesseja tarkastellaan lähemmin luvussa 7.4.5.

¹⁴⁷ Kts. myös Harmon, M. M. & Mayer, R. T. (1980) *Organization Theory for Public Administration*. Scott, Foresman and Company. USA.

ottamista organisaatioita koskeviin analyysihin. Eräiden tulkintojen valossa kysymys oli siirtymästä yksinkertaisesta monimutkaiseen ja mekaanisesta orgaaniseen organisaatioparadigmaan (esim. Kast & Rosenzweig 1985, Morgan 1997). Katz & Kahn (1978)¹⁴⁸ luonnehtivat avointen systeemien teoriaa viitekehikseksi ja metateoriaksi, joka soveltuu erityisen hyvin organisaatioiden tarkasteluun (Anttiroiko 1993, s. 12¹⁴⁹). Katzin ja Kahnin ideoita laajentaneen Thompsonin (1967)¹⁵⁰ mukaan organisaation tulisi tavoitteet saavuttaakseen käyttää sekä avointen että suljettujen systeemien strategioita (Anttiroiko 1993, s. 12¹⁵¹). Ståhlen (2004) mukaan suljettujen ja avointen systeemien lisäksi voidaan erottaa kolmas systeemiparadigma, joka keskittyy systeemien kompleksisuuteen ja niiden sisäsyntyiseen ja omaehtoiseen dynamiikkaan (kuva 16).

PARADIGMA	SYSTEEMIN OMINAISUUDET	TUTKIMUS-INTRESSI	TAVOITE
SULJETUT SYSTEEMIT	staattinen, mekanistinen	säännönmukaisuus, lainalaisuudet	ennustus, mallintaminen, kontrollointi
AVOIMET SYSTEEMIT	tasapainoinen, itseohjautuva, elävä	palauteprosessit, muutokset, mukautuminen	ohjaus, ylläpito, kehitys
DYNAAMISET JA KOMPLEKSISET SYSTEEMIT	epätasapaino, kompleksisuus, kaaottisuus	itseorganisointuminen, itseuudistuminen, systeemin sisäinen dynamiikka	systeemin dynamiikan ymmärtäminen ja hyödyntäminen, muutos, innovaatio

Kuva 16. Systeemiparadigmat (perustuu Ståhle 2004, s. 228).

Selkeydestään huolimatta edellisen kaltaista systeemien typologisoitua voidaan pitää ainoastaan suuntaa-antavana. Erityisesti sosiaalisten systeemien kohdalla ’suljettu-avoin’ – ulottuvuus tulee ymmärtää vertauskuvallisena. Absoluuttisen ’avoimuuden’ tai ’sulkeutuneisuuden’ sijaan kysymys on ennemminkin avoimuuden ja sulkeutuneisuuden ’asteesta’ (Morgan 1997, s. 40). Sama suhteellisuuden vaatimus liittyy myös käsitteisiin

¹⁴⁸ Katz, D. & Kahn, R. L. (1978) *The social psychology of organizations*. 2. painos (1. painos vuodelta 1966). New York: Wiley.

¹⁴⁹ Kts. myös Harmon, M. M. & Mayer, R. T. (1980).

¹⁵⁰ Thompson, J. D. (1967) *Organizations in Action*.

¹⁵¹ Kts. myös Harmon & Mayer (1980).

'dynaamisuus' ja 'kompleksisuus'. Paitsi suhteellisuudesta, kysymys on myös aika- ja kontekstisidonnaisten käsitteiden subjektiivisista tulkinnoista. Esimerkiksi toimintaympäristö, jota 2000-luvun alkupuolella voidaan luonnehtia yksinkertainen ja stabiili, on 1900-luvun alussa vallinneen käsityksen mukaan voinut näyttäytyä aikalaisten silmissä dynaamiselta ja turbulentilta. Organisaatioteorioissa monimutkaistumisen yhtenä ulottuvuutena on pidetty Emeryn ja Tristin (1965)¹⁵² ajoista lähtien erilaisia yhteistyösuhteisiin ja verkostoitumiseen perustuvia toimintatapoja (Anttiroiko & Haveri 2003, s. 139). Yhteistyösuhteiden korostuminen on kytkeyty yhteiskuntien yleiseen monimutkaistumistendenssiin. Voidaan kuitenkin olettaa, että 1960-luvulla esitetyt ratkaisuyritykset ”monimutkaistumisen haltuunottamiseksi” poikkeavat merkittävästi 2000-luvun vastaavista. Esimerkiksi tieto- ja viestintäteknologian kehittyminen on mahdollistanut aivan uudenlaisia ajasta ja paikasta riippumattomia toimintatapoja.¹⁵³ Samalla tieto- ja viestintäteknologia on merkinnyt myös erilaisten ilmiöiden riippuvuussuhteiden lisääntymistä. Organisaatioiden näkökulmasta kehitys näkyy toimintaympäristön monimutkaistumisena, kun esimerkiksi erilaiset kansalaisryhmät ja aktivistit siirtävät toimintaansa internetiin.¹⁵⁴

Edellä esitetyin varauksin kuntaorganisaatio ymmärretään tässä tutkimuksessa *avoimeksi, dynaamiseksi ja kompleksiseksi* systeemiksi,¹⁵⁵ joka vaihtaa informaatiota ja on vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa.

5.2 Kunta systeeminä

Tässä tutkimuksessa nojaututaan *institutionaalisen ja kontekstuaalisen* kuntakäsityksen yhdistelmään, jonka mukaan kunnan rakenteiden ja prosessien perusta on poliittis-

¹⁵² Emery, F. E. & Trist, E. L. (1965) "The casual texture of organizational environments." *Human Relations*, Vol. 18, ss. 21-32. Berkeley, CA.

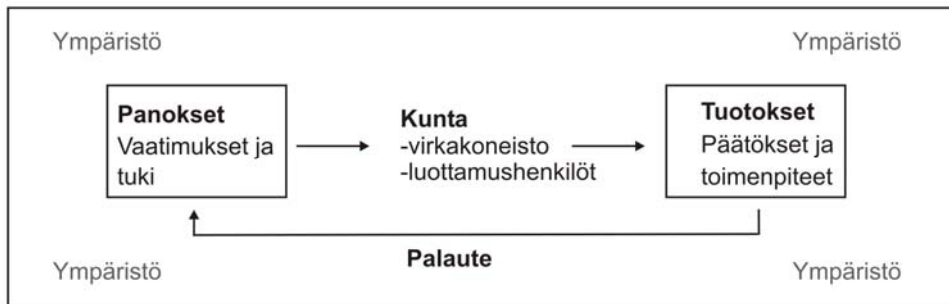
¹⁵³ Niin sanottu 24/7 -toimintatapa kuvaa osuvasti tieto- ja viestintäteknikkaan pohjautuvia uudenlaisia toimintamalleja. Sillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi organisaation palvelua, joka on asiakkaiden saatavilla 24 tuntia vuorokaudessa seitsemänä päivänä viikossa.

¹⁵⁴ Esimerkiksi virolainen Tallink-varustamo törmäsi tahtomattaan uudenvuoden yhteiskuntaan sen jälkeen, kun Helsingin Sanomissa (HS 13.11.2006) kerrottiin varustamon laivojen laskevan jätevetensä Suomenlahteen. HS:n pääkirjoituksen (20.11.2006) mukaan ”varustamo törmäsi muutoksessa olevaan yhteiskuntaan, jossa verkon ja mobiiliviestinnän mahdollisuudet nostattaa kansanliikkeitä ovat kokonaan toiset kuin entiseen aikaan, jolloin sanoman perille saamiseksi järjestettiin mielenosoituksia”. Ko. tapauksessa Internetissä ja tekstiviesteissä kehoitettiin boikotoimaan Tallinkin laivoja, jolloin varustamolle ei jäänyt muuta mahdollisuutta kuin kertoa, että se tulee jatkossa noudattamaan hyviä tapoja ja poistamaan jätevetensä viemärin kautta. Rheingold (2002) käyttää tällaisista mobiiliviestintää ja internetiä hyödyntävistä ryhmistä käsitettä 'smart mob'.

¹⁵⁵ Dynaamisen ja kompleksisen systeemin käsitteisiin palataan tarkemmin luvuissa 6 ja 7.

hallinnollisen järjestelmän ominaispiirteissä sekä yhteiskunnallisen todellisuuden moniulotteisessa kokonaisuudessa (Anttiroiko 1993, s. 4).¹⁵⁶ Institutionaaliskontekstuaalisen lähestymistavan mukaisesti kunta nähdään useista keskenään vuorovaikutuksessa olevista osajärjestelmistä koostuvaksi kokonaisuudeksi, joka on kiinteässä vuorovaikutussuhteessa omaan toimintaympäristöönsä. Kuntaa tarkastellaan Kallion (1995) tapaan ”omassa toimintaympäristössään toimivana, monimutkaisena ja moniulotteisena vuorovaikutusverkostoihin kytkeytyvänä järjestelmänä”.

Poliittis-hallinnollisten järjestelmien tutkimuksessa systeemiteoreettisen lähestymistavan tunnetuimpana edustajana pidetään David Eastonia¹⁵⁷, jonka mukaan poliittis-hallinnollista järjestelmää tulisi lähestyä yksilöiden muodostaman kokonaisuuden sijaan poliittisten vuorovaikutussuhteiden joukkona (Anttiroiko 1993, ss. 19-22). Eastonin ajatuksiin tukeutuen kuntaorganisaatio voidaan mallintaa *panoksista* (input), *tuotoksista* (output) ja *palautteesta* (feedback) muodostuvaksi kokonaisuudeksi (kuva 17). Kunnan toimintaympäristöstä nousevia vaatimuksia ja tukea kutsutaan panoksiksi. Vastaavasti kunnan tuottamat ratkaisut ja palvelut ymmärretään tuotoksiksi. Lisäksi järjestelmään liittyy informaatiovirrat, joiden avulla systeemi saa tietoa tai palautetta tuotoksien vaikutuksista. Systeemiteoriassa palauteprosesseilla katsotaan olevan aivan erityinen merkitys, sillä paljolti niiden toimivuudesta riippuu systeemin menestys ja kehitys.



Kuva 17. Kunta systeeminä (Möttönen 1997, s. 21, perustuu Easton 1965 ja Lundquist 1983).

¹⁵⁶ Kallio (1992) kutsuu omaa lähestymistapaansa itsehallinnollis-kontekstuaaliseksi. Kallion mukaan itsehallinnollinen kuntakäsitys korostaa ”kunnan ja sen alueella elävien ihmisten välisen vuorovaikutuksen ensisijaisuutta sekä kunnan itsenäisyyttä ja omavastuuta organisaationa”. Kiistämättä edellä mainittua tässä tutkimuksessa katsotaan kuitenkin, että kuntaorganisaation poliittis-hallinnollista ulottuvuutta korostava lähestymistapa sopii paremmin käsillä olevaan tutkimustehtävään. Esimerkiksi valmisteluun osallistuvien toimijoiden informaatio- ja tietokäyttäytymisessä havaittuja eroja (formaalinen tieto vs. informaalinen tieto) voidaan ymmärtää juuri poliittis-hallinnollisen ulottuvuuden kautta.

¹⁵⁷ Easton, D. 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs.

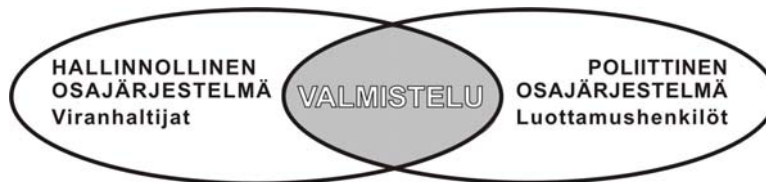
Systeemiteorian perusoletusten mukaisesti kuntaorganisaation¹⁵⁸ voidaan katsoa koostuvan erilaisista alisysteemeistä. Yksi käytetyimmistä tavoista on jakaa kunta *poliittiseen* ja *hallinnolliseen* osajärjestelmään. Jako perustuu *weberiläiseen dualismiin*, jonka mukaan poliittiset päätöksentekijät edustavat kuntalaisia ja virkakoneiston tehtävänä on päätösten valmistelu ja toimeenpano. Oletuksena on, että yhteiskunnan ja käsiteltävien asioiden monimutkaistuminen edellyttää tehokasta ja professionaalista hallintoa. Samalla kuitenkin demokratian kannalta pidetään tärkeänä, että hallinnon vastapainona on poliittinen koneisto, joka kontrolloi hallintoa ja asettaa tälle tavoitteita. (Möttönen 1997, s. 75.) Heurun (2000) mukaan kysymys on kunnallishallinnon kaksiarvoisuudesta, jossa politiikan tehtävänä on kunnallishallinnon *demokratia-arvon* varmistaminen, kun taas hallinto vastaa *tehokkuusarvon* toteutumisesta.

Kunnallisten toimielinten valtasuhteissa tapahtuneista muutoksista huolimatta (esim. Ruostetsaari & Holttinen 2001) poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välinen suhde nähdään poliittis-hallinnollisen järjestelmän ydinsuhteena (Möttönen 1997, s. 23). Kunnallishallinnon ilmiöiden tematisointia poliittis-hallinnollisesta näkökulmasta voidaan pitää myös eräänä suomalaisen kunnallistutkimuksen perusolottuvuutena. Esimerkiksi Kallio (1995) tarkastelee poliittisen ja hallinnollisen osastrukturin mukautumista toimintaympäristön muutoksiin, kun taas Leväsvirta (1999) hyödyntää poliittis-hallinnollista viitekehystä tarkastellessaan kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden omaksumia rooleja. Heuru (2000) puolestaan pohtii managerialismin ja muiden johtamisoppien vaikutusta kunnallishallinnon dualismille. Samoin Majoisen (2001) valtuuston roolia kunnan strategisessa johtamisessa tarkastelevan tutkimuksen eräänä lähtökohtana voidaan pitää kuntaorganisaation poliittis-hallinnollista rakennetta. Usein kunnan poliittis-hallinnollinen rakenne koetaan ongelmaksi kuntaorganisaation toimintatapojen kehittämiseksi. Muun muassa Möttönen (1997) näkee kunnan poliittis-hallinnollisen rakenteen esteenä liike-elämästä tuttujen tulosjohtamisen oppien soveltamiselle kuntakenttään.

Jo aiemmin esitetyn perusteella voidaan kuitenkin myös kysyä, missä määrin politiikan ja hallinnon erottaminen kuvaa kunnallisen päätöksenteon ja erityisesti asioiden valmistelun todellisuutta. Valmistelun näkökulmasta kuntaorganisaation jäsentämistä perinteiselle

¹⁵⁸ On tosin muistettava, että kuntaorganisaation ja sen ympäristön koostumisesta ei ole olemassa yhtenäistä näkemystä. Erityisen ongelmalliseksi on koettu rajan vetäminen kuntaorganisaation ja toimintaympäristön välille. Laajimmillaan kuntaorganisaatioon on laskettu mukaan kuntalaiset, kun taas suppeimmillaan kuntaorganisaatio on mielletty virkasuhteisen henkilöstön muodostamaksi organisaatioksi. Kuntaa voidaan tarkastella esimerkiksi Sandbergin (1992) mukaan hallinnollisena, palvelujen tuottamis- tai poliittisena järjestelmänä (Leväsvirta 1992, s. 21). Toisaalta kuntaorganisaatio voidaan määritellä virka- ja työsuhteisen henkilöstön muodostamiksi kokonaisuudeksi tai siihen voidaan lukea mukaan luottamushenkilöt (Leväsvirta 1999, s. 21). Tässä tutkimuksessa kuntaorganisaatiolla tarkoitetaan *hallinnollista kokonaisuutta*, joka koostuu viranhaltijoiden lisäksi luottamushenkilöistä.

hallinto–politiikka-akselille voidaan pitää jossain määrin puutteellisena ja riittämättömänä lähestymistapana. Kiistämättä luottamushenkilöiden roolia demokratian varmistamisessa ja hallinnon roolia päätösten valmistelussa ja toimeenpanossa tässä tutkimuksessa katsotaan, että kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä hallinnollinen ja poliittinen prosessi kytkeytyvät tiiviisti yhteen (kuva 18).



Kuva 18. Hallinnollisen ja poliittisen osajärjestelmän yhteenkytkeytyminen asioiden valmistelussa.

Hallinnollisen ja poliittisen osajärjestelmän yhteenkytkeytyminen tulee ilmi esimerkiksi Ranniston (2005) tutkimuksessa, jossa tarkasteltiin kuntien strategista johtamista. Ranniston (2005, ss. 21-22 ja ss. 101-102) mukaan kunnan strategisessa johtamisessa olennaista ei ole toimijoiden ”työsuhteen juridinen laatu” (luottamushenkilö/viranhaltija), vaan ”toiminnan luonne, sisältö ja taso”. Muistettakoon myös, että jo Simon (1947) kyseenalaisti hallinnon ja politiikan selkeän erottamisen toisistaan esittämällä, että päätöksenteossa on vaikea erottaa formaalisen ja informaalisen tiedon suhdetta. Päätöksiä tehdään niin faktatiedon kuin arvojenkin pohjalta, mikä johtuu siitä, että päätöksentekijöiden on vaikeaa, ellei suorastaan mahdotonta erottaa formaalisen ja informaalisen tietoaineksen tosiasiallista osuutta yksittäisissä päätöksentekoprosesseissa (Möttönen 1997, ss. 362-363). Poliitiikan ja hallinnon suhdetta on jäsennetty myös ns. uuden julkisen johtamisen (New Public Management) näkökulmasta, mikä esimerkiksi Heurun (2000, s. 272) mukaan on merkinnyt asioiden valmistelun, päätösvallan käyttämisen ja täytäntöönpanon kietoutumista toisiinsa.

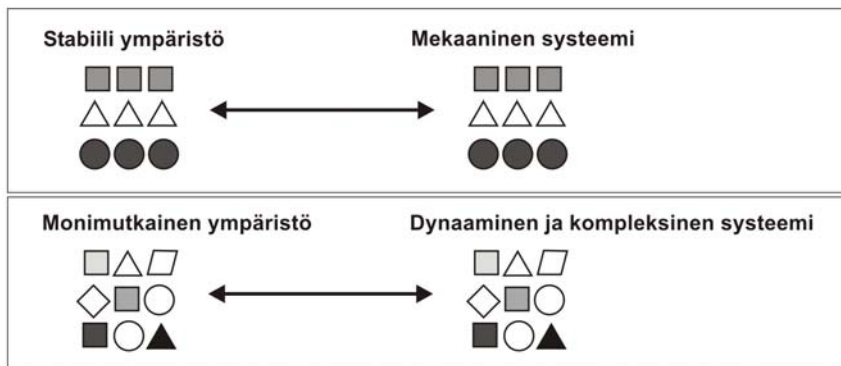
Näkökulmasta riippuen hallinnollisen ja poliittisen prosessin limittymistä voidaan pitää joko *ongelmana* tai *mahdollisuutena*. Ongelmaksi tilanne muuttuu, jos prosessien sekoittuminen uhkaa esimerkiksi kuntalain 45 §:ssä ja 59 §:ssä esitettyjä periaatteita, joiden mukaan asioista päätetään kunnan toimielimissä virkavastuulla toimivan viranhaltijan esittelystä (Harjula & Prättälä 2004, ss. 367-358 ja s. 454). Toisaalta kuntalain liian tiukka tulkinta voi olla ongelmallista asioiden jouhevan käsittelyn kannalta. Näin on esimerkiksi silloin, kun epävirallisen, mutta asian käsittelyn kannalta tarpeellisen valmisteluimen toiminta on ristiriidassa kuntalain 53 §:n kanssa, jonka mukaan valtuuston päätöksentekoon tulevat asiat on käsiteltävä pääsääntöisesti kunnanhallituksessa (Harjula & Prättälä 2004,

ss. 434-435). Vastaavasti kuntalain 29 §:ssä säädetty tiedottamisvelvollisuus sekä julkisuuslain 1 §:n mukainen julkisuusperiaate voivat osoittautua ongelmallisiksi tilanteissa, joissa esimerkiksi kunnan ylin johto (käytännössä usein kunnanjohtaja sekä hallituksen ja valtuuston puheenjohtajisto) on neuvotellut kuntaan laajentumista suunnittelevan yrityksen kanssa.

Käsillä olevassa tutkimuksessa hallinnollisen ja poliittisen prosessin tiivis vuorovaikutus nähdään mahdollisuutena ja hyödyllisenä kunnan toimintaympäristöstä nousevien uudenlaisten haasteiden haltuunottamiseksi. Valmistelun näkökulmasta kuntaorganisaation jaottelu luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin on jossain määrin epärelevantti. Rakennetta olennaisempana asiana tutkimuksessa pidetään sitä, millaisia menettelytapoja asioiden valmistelussa noudatetaan. Kallion (1995, s. 63) jaottelua soveltaen menettelytapojen ääripäinä nähdään keskittynyt ja suhteellisen *suljettu* menettely sekä hajautunut ja *avoin* menettely. Asioiden valmistelu rakentuu joko suljetun tai avoimen mallin perustalle ja toimii tämän mallin mukaisesti. Suljetussa valmistelussa sekä toimijoiden joukkoa, esillä olevia intressejä että keskustelun avoimuutta pyritään kontrolloimaan tiukasti, kun taas avoimessa valmistelussa huomioidaan erilaisten toimijoiden erilaiset intressit sekä kannustetaan avoimeen ja rakentavaan keskusteluun.

5.3 Kunta dynaamisena ja kompleksisena systeeminä

Julkisen hallinnon organisaatioita, myös kuntia, on perinteisesti luonnehdittu suljettujen systeemien paradigman mukaisesti staattis-mekaanisiksi organisaatioiksi. Haynesin (1980) mukaan staattis-mekaanisille organisaatioille on tyypillistä toiminnan joustamattomuus, omaehtoisen toiminnan ehkäiseminen, päämäärien asettelun puutteellisuus, huonot sisäiset ja ulkoiset kommunikaatio- ja tietoyhteydet sekä sopeutumiskapasiteetin puute (Kallio 1995, s. 71). Staattis-mekaanisiin organisaatioihin liitetyt piirteet soveltuvat kuitenkin huonosti nopeasti muuttuvaan ja monimutkaiseen toimintaympäristöön. Siksi tässä tutkimuksessa katsotaan, että kuntien toimintatapojen ja rakenteiden tulee perustua *dynaamisen ja kompleksisen systeemi-paradigman* pohjalle. Lähtökohdiltaan kyse on *kontingenssiteoreettisesta* (Kast & Rosenzweig 1985, ss. 115-118) lähestymistavasta (kuva 19).



Kuva 19. Kontingenssiteoreettinen peruseriaate systeemin ja ympäristön välisestä suhteesta.

Selvää on, että edellä mainittu merkitsee myös tutkimukselle uudenlaisia haasteita. Kun kuntayhteisö ymmärretään keskenään riippuvuussuhteissa olevista osista muodostuvaksi kokonaisuudeksi sekä tavoiteorientoituneeksi dynaamiseksi muutosprosessiksi, voidaan perustellusti olettaa, että näin rakentuva kuva kuntasysteemistä on varsin *kompleksinen* (Anttiroiko 1993, s. 38). *Käsillä olevassa tutkimuksessa kompleksisuutta tarkastellaan kahdessa päämerkityksessä. Kysymys on sekä toimintaympäristön monimutkaisuudesta että valmistelusysteemin ominaispiirteistä.* Näkökulmasta riippuen toimintaympäristön ja systeemin kompleksisuus voidaan nähdä joko ongelmana tai mahdollisuutena. Ongelmasta kysymys on esimerkiksi silloin, kun valmistelusysteemi on kyvytön tulkitsemaan ympäristöstään tulevaa, usein ristiriitaista informaatiota. Vertauskuvallisesti ilmaistuna valmistelusysteemi on tällöin vaarassa 'hajota' (vrt. Stähle 2004, s. 231). Käytännössä tämä voi näkyä esimerkiksi ajattelun kapeutumisenä sekä yleisenä vaihtoehdottomuutena ja kyvyttömyytenä tarttua ja vaikuttaa asioihin. Vastaavasti mahdollisuutta korostavan tulkinnan mukaan systeemi on toimintakykyinen, kun sen sisäinen monimuotoisuus vastaa ympäristön monimuotoisuutta.¹⁵⁹ Kontingenssiteoreettisesti tarkasteltuna voidaan sanoa, että sosiaalinen systeemi pyrkii vastaamaan ympäristösuhteutumisenä kompleksisuuteen lisäämällä sisäistä monimuotoisuuttaan.

Vaikka systeemi- ja kontingenssiteoriat vaikuttavat ensi näkemältä verraten yksinkertaisilta ja selkeiltä lähestymistavoilta, molempia teorioita kohtaan on esitetty myös kritiikkiä. Muun muassa Schreyögg (1980, ss. 306-307) pitää kontingenssiteoreettista lähestymistapaa todellisuutta yksinkertaistavana. Schreyöggin mukaan toimintaympäristön tilannetekijöiden ja sosiaalisten systeemien välille on pyritty luomaan keinotekoisesti luonnonlakimaisia kausaalisuhteita, joissa systeemin tehtävänä on sopeutua ympäristön muutoksiin.

¹⁵⁹ Ns. Ashbyn laki (1956) riittävästä monimuotoisuudesta (requisite variety).

Äärimmilleen vietyinä tämä voidaan tulkita siten, että systeemi häviää, mikäli sen toimintatavat ja rakenne ovat yhteensopimattomia ympäristön vaatimusten kanssa. Tässä mielessä kontingenssiteoriassa on deterministisiä piirteitä. Kontingenssiteorioita on kritisoitu myös siitä, että ne tarkastelevat organisaatiota ja sen ympäristöä liian konkreettisina kokonaisuuksina eivätkä ota huomioon sitä, että sekä organisaatio että sen ympäristö voidaan ainakin osin määritellä myös sosiaalisesti konstruoiduiksi ilmiöiksi (Morgan 1997, s. 69). Systeemitteoriaa on puolestaan kritisoitu formaaliksi ”organismien ja yhteisöjen sisäisten ja ulkoisten suhteiden jäsennykseksi”, jonka avulla voidaan kyllä hahmottaa ”maailman systeemiä puolia”, mutta ei organismien ”sosiaalista konkretiaa” tai ”elämismaailman erityisyyttä” (Anttiroiko 1993, ss. 128-129).

Lisäksi politiikan ja hallinnon tutkimuksessa on esitetty lukuisia toisistaan enemmän tai vähemmän poikkeavia politiikan ja hallinnon välisen suhteen määritelmiä. Luhmannia (2004) mukaillen voitaneen kuitenkin olettaa, että todellisuus on osuvintakin määritelmää monitulkintaisempi ja kompleksisempi. Pekosen (1995, ss. 84-85) mukaan kyse on modernin hallinnon kriisistä, joka perustuu hallinnon kyvyttömyyteen vastata toimintaympäristössä kehkeytyviin ilmiöihin, joita Kooiman (1993, ss. 35-48) on kuvannut käsitteillä moninaisuus, dynaamisuus ja kompleksisuus. Pekosen (1995, s. 85) tuomion mukaan ”julkisen hallinnon perinteinen tapa käsitellä monimutkaistumista on tullut tiensä päähän”. Esimerkiksi rajat ylittävien talous- tai ympäristöongelmien kaltaiset haasteet edellyttävät yhteiskunnallisilta toimijoilta uudenlaisia toimintatapoja.

Dynaamisuutta ja kompleksisuutta korostava systeemiparadigma nähdään tässä tutkimuksessa ’ratkaisuna’ esitettyyn kritiikkiin. Kysymys on perinteisen systeemiteorian keskeisten perusoletusten ja maailman kontingenttisuuden yhteensovittamisesta. Systeemin *vuorovaikutuksen* (interaction) ja *palauteprosessien* (feedback) ohella uutta systeemiparadigmaa voidaan luonnehtia muun muassa käsitteillä *ilmaantumisen* (emergenssi), *itseorganisointuminen* (self-organization), *epälineaarisuus* (non-linearity), *kytkeytyneisyys* (connectivity), *riippuvuussuhteet* (interdependence), *yhteisevoluutio* (co-evolution) sekä *diversiteetti* (diversity). Nämä samat käsitteet ovat relevantteja tarkasteltaessa valmistelutyön tehokkuutta ja luovuutta. Esimerkiksi Maulan (2004, s. 260) mukaan kompleksisuuskäsitteillä voidaan kuvata prosesseja, jotka lisäävät sekä organisaatioiden tehokkuutta että kykyä tuottaa uudenlaisia ratkaisuja.

Dynaamisen ja kompleksisen systeemiparadigman käsitteisiin palataan tarkemmin luvussa 7. Sitä ennen tarkastellaan kuntien toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia. Tutkimustehtävän mukaisesti tarkastelun pääpaino on niissä muutoksissa, joiden oletetaan lisänneen kuntien toimintaympäristön *moninaisuutta, dynaamisuutta ja kompleksisuutta* (vrt. Kooiman 1993).

6. Kunnan muuttuva toimintaympäristö

Muutoksen (change) käsitteellä voidaan viitata lukuisiin erilaisiin ilmiöihin.¹⁶⁰ McMillanin (2004, s. 57) mukaan lineaariseen maailmankuvaan perustuvassa mekaanisessa lähestymistavassa muutos kuvataan häiritsevänä tapahtumana, josta yleensä seuraa ongelmia. Muutoksen koetaan uhkaavan organisaation tasapainoa. Vastaavasti organisaatioiden moninaisuutta, dynaamisuutta ja kompleksisuutta korostavassa lähestymistavassa muutos ymmärretään luonnolliseksi ja jatkuvaksi olotilaksi, jossa organisaatiolla on myös mahdollisuus oppia uutta (esim. McMillan 2004, s. 67; Beeson & Davis 2000, ss. 181-183; Morgan 1997, s. 266). Karkeasti tiivistettynä organisaation muutos on seurausta joko organisaation sisäisistä tai organisaation ulkoisista tekijöistä (Burton & Obel 1996, s. 5¹⁶¹). Strategian uudistaminen, toimintojen uudelleenjärjestelyt ja tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämiseen perustuvat uudenlaiset toimintatavat ovat usein esitettyjä esimerkkejä organisaatioiden sisäsyntyisistä muutoksista. Nadlerin ja Tushmanin (1989, s. 196) mukaan tällaiset muutokset ovat luonteeltaan ennakoivia (anticipatory). Organisaation toimintaympäristön aiheuttamat muutokset ovat puolestaan enemmän tai vähemmän ennakoimattomia ja spontaaneja. Ne edellyttävät organisaatioilta reagointi- ja sopeutumiskykyä (esim. Burton & Obel 1996).

Tässä tutkimuksessa muutos ymmärretään ennen kaikkea *kuntien toimintaympäristön monimutkaistumisena*. Yhteiskunnallisen muutoksen nopeudesta on esitetty lukuisia erilaisia näkemyksiä. Kuten jo aiemmin on esitetty, niin yhteistä näkemyksille on aikalaisnäkökulman korostuminen. Tästä hyvänä esimerkkinä voidaan mainita Heikki Wariksen toteamus *vuodelta 1980*. Hänen mukaansa ”dynaamisessa, nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa myös katsomukset ja tavoitteet muuttuvat” (Anttiroiko et al. 2003, s. 76).¹⁶² Kunnan toimintaympäristön katsotaan koostuvan Kallion (1995, s. 45) tapaan kunnan alueella tai kunnan ulkopuolella olevista toimijoista ja tekijöistä sekä näiden välisistä vuorovaikutussuhteista, joilla on olennaista merkitystä kunnan toimintaan. Laajasti ymmärrettynä kunnan toimintaympäristö käsittää siten kuntaan suorassa panostuotosvaihdamtasuhteessa olevien toimijoiden ohella kuntaa ympäröivän ’maailman’ – sen

¹⁶⁰ Englanninkielessä muutoksella (change) viitataan ’ajan etenemiseen’, ’kasvuun’ sekä ilmiön eriaistaiseen identiteetin muuntumiseen samaan aikaan, kun se joiltakin osin pysyy samana (Venkula 2005, s. 151).

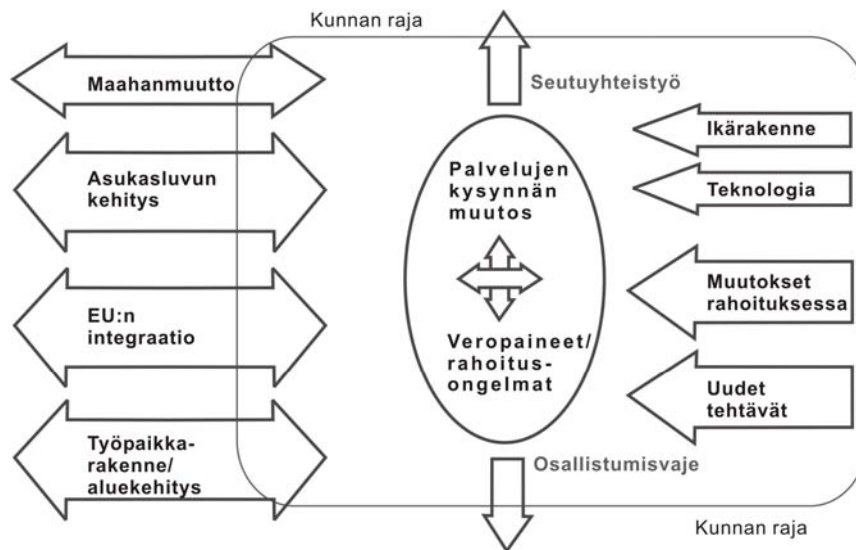
”...changes either because of exogenous factors or because of deliberate decisions by the organization” (Burton & Obel 1996, s. 5).

¹⁶² Samantyyppinen aikalaiskäsityksen korostuminen näkyy myös *vuonna 1931* ilmestyneessä *Encyclopedia of the Social Sciences*issa, jossa todetaan, että ”kun ongelmien on havaittu tulleen modernissa maailmassa yhä monimutkaisemmiksi ja maallikkokansan kyvyttömäksi ottaa niitä käsiteltäväkseen, hallinnon tasoa on pyritty kohottamaan ja valtion toimintakenttää laajentamaan” (Eräsaari 1998, s. 111).

tekniikan, talouden, arvot, normit, poliittisen järjestelmän ja kulttuurin, jossa kunta järjestelmänä toimii (Kallio 1995, s. 44).¹⁶³

Kysymys on useasta samaan aikaan tapahtuvasta muutosvoimasta, jotka kytkeytyvät kiinteästi toisiinsa. Monimutkaistumisen taustalta voidaan löytää ainakin kuntien yhteiskunnalliseen rooliin, toimintaedellytyksiin ja hallinnan mahdollisuuksiin liittyvät muutokset. Kuntien palvelutehtävän laajeneminen, 1990-luvulla toteutetut hallinnonuudistukset sekä valtion yksityiskohtaisen normi- ja resurssiohjauksen korvaaminen informaatio-ohjauksella ovat johtaneet tilanteeseen, jossa kunnilla on aiempaa suurempi vapaus ja vastuu omasta menestyksestä (esim. Haveri 2003, ss. 280-281 ja Stenvall & Syväjärvi 2006). Samoin osallistumismuotojen pluralisoituminen (Peltonen 2002) sekä tieto- ja viestintäteknologian (Anttiroiko & Savolainen 2000) nopea kehitys ovat omaltaan osaltaan monimutkaistaneet kuntien toimintakenttää. 1990-luvun alun taloudellinen lama on puolestaan merkinnyt sitä, että kuntien on kyettävä toimimaan aiempaa niukemmilla resursseilla.

Kuntien toimintaympäristömuutokset voidaan ymmärtää myös haasteina, joihin kunnan on oman toimintansa uudistamisen kautta pyrittävä vastaamaan. *Kuvassa 20* selvennetään muutosten ulottuvuuden moninaisuutta ja kunnan toimintaympäristön monimutkaistumista lisääviä muutosvoimia.



Kuva 20. Kuntien tulevaisuuden haasteita (Nyholm 2005, s. 6).

¹⁶³ Kts. lisää sosiaalisen systeemin toimintaympäristöstä esim. Kast & Rosenzweig (1985, ss. 130-139).

Kunnan toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset koostuvat ensinnäkin lukuisista mikrotason päätöksistä, kuten esimerkiksi yritysten ja kotitalouksien valinnoista. Toiseksi kuntien toimintaedellytyksiin vaikuttaa makrotason kehitys, kuten esimerkiksi väestön ikärakenteen ja työllisyyden kehittyminen, valtion harjoittama kuntapolitiikka sekä teknologinen kehitys. Mikro- ja makrotason keskinäisestä vuorovaikutuksesta riippuu millaiseksi kuntien toimintaympäristö muodostuu (Sotara & Lakso 2000). Tiivistetysti voidaan todeta, että kunnallishallinnossa muutokset näkyvät sekä paikallisissa olosuhteissa että globaaleissa megatrendeissa.

6.1 Kunnan toimintaympäristön dynaamisuus, kompleksisuus ja moninaisuus

Yleisesti ilmaistuna kunnan toimintaympäristön dynaamisuudella, kompleksisuudella ja moninaisuudella viitataan ympäristötekijöiden muutokseen yksinkertaisesta monimutkaisesta. Monimutkaisessa toimintaympäristössä kunnan on huomioitava toisistaan poikkeavia ja keskenään ristiriitaisia tekijöitä. Tarkemman kuvan muodostamiseksi kunnan toimintaympäristö voidaan jakaa Kalliota (1995, s. 50) mukaillen neljään osaympäristöön eli normiympäristöön, sosiaaliseen ympäristöön, poliittiseen ympäristöön sekä taloudelliseen ympäristöön. *Normiympäristö* muodostuu kunnan toimintaa ohjaavista säännöistä ja määräyksistä. *Sosiaalinen tarveympäristö* käsittää sidosryhmien tarpeet sekä niiden kuntaorganisaatioon kohdistamat odotukset ja vaatimukset. *Poliittinen ympäristö* sisältää poliittisten ja muiden intressiryhmien vaikuttamispyrkimykset. *Taloudellinen ympäristö* kattaa kunnan alueella harjoitettavan elinkeinotoiminnan ja sen kunnalle antamat mahdollisuudet tai muodostamat uhkat.

Edellä mainituista osaympäristöistä voidaan tunnistaa tekijöitä, jotka vaikuttavat kunnan toimintaympäristön dynaamisuuteen, kompleksisuuteen ja moninaisuuteen. Osaympäristön *dynaamisuuteen* vaikuttavat muutosten *määrä*, muutosten *erilaisuus* sekä muutosten *epäsäännöllisyys* ja *yllättävyys* (Kallio 1995, s. 58). Esimerkiksi kunnallisten palveluiden käyttäjien määrän kasvamisen ja tarpeiden erilaistumisen voidaan arvioida lisänneen kunnan sosiaalisen tarveympäristön dynaamisuutta. Vastaavasti taloudelliseen osaympäristöön on vaikuttanut 1990-luvun alun kansantalouden kriisi. Sotaraudan (1996, s. 40) mukaan kyse ei ole välttämättä tilapäisestä taloudellisesta niukkuudesta, vaan ennemminkin epävarmuuden sävyttämästä taloudellisesta kehityksestä, jolle on tyypillistä taloudellisesti hyvien ja huonojen aikojen nopea ja jossain määrin yllättävät vaihtelut. Poliittisen ympäristön dynaamisuus ilmenee puolestaan muun muassa osallistumismuotojen moninaisuutena sekä perinteisen oikeisto–vasemmisto-ulottuvuuden hämärtyminenä ja

osittaisena korvautumisena erilaisilla 'yhden asian' liikkeillä.¹⁶⁴ Nimensä mukaisesti nämä liikkeet keskittyvät tiukasti rajatun asian tai asiakokonaisuuden ajamiseen. Riippumatta siitä, keskittyvätkö yhden asian liikkeet kunnan palveluvalikoiman kehittämiseen vai kehittämisen jarruttamiseen, kysymys on tämän tutkimuksen näkökulmasta tekijöistä, jotka vaikuttavat kunnallisen päätöksenteon valmisteluprosessiin lisäten sen informaatiota ja yllätyksellisyyttä. Bimber (1998) kuvaa tilannetta 'kiihdytettyinä pluralismina' (accelerated pluralism), jossa perinteinen oikeisto–vasemmisto-jaottelu joutuu tekemään tilaa vaihteleville tilanne- ja asiakohtaisille koalitiolle.

Kompleksisuudella viitataan asioiden ja ilmiöiden monimutkaisuuteen tai epäselvyyteen. Puhekielessä kompleksisuus-käsitettä käytetään useimmiten kielteisessä merkityksessä, jolloin sillä kuvataan tilanteita, joita on vaikea ymmärtää tai hallita. Käsitteeseen liitetyt negatiiviset konnotaatiot näkyvät esimerkiksi kansainvälisessä politiikassa, jossa teollistuneen ja ns. kolmannen maailman välisten ristiriitojen tai kansalaisjärjestöjen aktiivisuuden lisääntyminen koetaan päätöksentekoa monimutkaistavaksi ja hidastavaksi tekijäksi. Kansallisen ja paikallisen tason politiikassa ja hallinnossa kompleksisuutta aiheuttavat muun muassa erilaiset rakenteelliset muutokset, kuten kumppanuudet yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa, sekä tieto- ja viestintäteknologian käytön lisääntyminen. Benkler (2006, ss. 2-13) käyttää käsitettä uusi verkottunut julkisen piiri (the networked public sphere), jolla hän kuvaa kehitystä, jossa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien voimistuminen muuttaa demokraattisia instituutioita. Benkler arvioi, että juuri tietoverkoilla on kehityksessä keskeinen rooli, sillä niiden myötä yksilöiden autonomia kasvaa ja 'ääni voimistuu'. Kallion (1995, s. 57) mukaan kunnan toimintaympäristön kompleksisuus riippuu erilaisten ilmiöiden, tapahtumien ja elementtien *lukuisuudesta* ja *heterogeenisyydestä*, *hajautuneisuudesta* sekä *uutuudesta*. Edellä mainitun lisäksi tässä tutkimuksessa toimintaympäristön kompleksisuudella viitataan *ilmiöiden epälineaarisuuteen riippuvuussuhteisiin* (esim. Mitleton-Kelly 2003). Epälineaarisista riippuvuussuhteista johtuen kuntien toimintaympäristöissä syntyy yllättäviä tapahtumia, joita ei voida palauttaa selkeisiin syy–seuraussuhteisiin, ja joissa verraten pieni tapahtuma voi aikaansaada merkittävän tapahtumaketjun.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Yhtenä esimerkkinä osallistumismuotojen moninaistumisesta voidaan mainita ns. Tampere-foorumi, jonka toiminta-ajatuksena on olla kaikille tamperelaisille avoin julkinen tila, jossa eri näkökulmia edustavat kaupunkilaiset voivat saada tietoa ja keskustella rakentavasti yhteisistä asioista. Tampere-foorumi tarjoaa tilan tasa-arvoiselle vuorovaikutukselle – ja tarvittaessa reilulle eripuralle – asukkaiden, kansalaisjärjestöjen ja -ryhmien, hallinnon ja elinkeinoelämän välillä. (Peltonen 2002, s. 176.)

¹⁶⁵ Yhtenä esimerkkinä tapahtumien epälineaarisuudesta voidaan pitää Helsingin ja Sipoon välistä kiistaa maa-alueiden siirtämisestä Sipoolta Helsingille, jossa epäilykset informaation pimittämisestä johtivat muun muassa tilapäisen valiokunnan perustamiseen, jonka tehtävänä oli selvittää sipolaisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden nauttima luottamusta (HS 14.9.2006). Myös Helsingin kaupunginhallituksessa kysyttiin asiallisten neuvottelutapojen perään (HS 19.9.2006). Valtioneuvostossa Sipoon kysymys näkyi epätietoisuutena siitä, ketkä ministereistä ovat jäävejä osallistumaan päätöksentekoon. Helsingin Sanomien (26.6.2007) mukaan ”Sipoon rajansiirron esittelystä ehti tuoreessa hallituksessa jo tulla heittopussi, kun

Kunnan toimintaympäristöön vaikuttaa myös yhteiskunnan lisääntynyt *moninaisuus*, jolla Kooiman (1993, ss. 40-41) viittaa individualisoitumiseen, eriytymiseen ja erikoistumiseen. Moninaisuus ilmenee erilaisina näkökulmina ja maailmankatsomuksina, jotka ovat luonteeltaan subjektiivisesti ja suhteellisesti totuudenmukaisia (Wilenius 1991, ss. 63-43¹⁶⁶). Ehdottoman ja universaalien totuuden sijaan kysymys on erilaisista näkökulmista – multiversaalisista todellisuuskäsityksistä. Sotaraudan (1996, ss. 100-101) mukaan moninaisuus voi olla sekä ongelma että voimavara. Käytännön kunnallishallinnossa moninaisuus näkyy ongelmina, jotka liittyvät lukuisten ja usein ristiriitaisten tulkintojen ja näkemysten yhteensovittamiseen. Moninaisuudesta kumpuava erilaisuus koetaan tällöin uhkaksi ja häiriöksi normaalille toiminnalle. Mahdollisuuden näkökulmasta moninaisuus ymmärretään puolestaan kehityksen keskeiseksi ominaisuudeksi. Tällöin moninaisuus ja erilaisuus nähdään välttämättömänä edellytyksenä ja tarpeellisena voimavarana uusien ratkaisujen löytämiseksi.

Toimintaympäristön moninaisuuden yhtenä ulottuvuutena voidaan pitää yhteiskunnallista muutosta, jota Healey (1992) kutsuu ”kommunikatiiviseksi käänneeksi”, joka näkyy sekä viestinnän lisääntymisenä että sen luonteen muuttumisena (Peltonen 2002, s. 173). Osittain individualisoitumisen ja osittain uusien viestintämahdollisuuksien seurauksena kuntien päätöksentekijät joutuvat pohtimaan muun muassa sitä, kuinka yksilöllistynyt ja asiakohteisesti vaihteleva osallistuminen sovitetaan yhteen edustukselliseen demokratiaan liittyvien tasa-arvoisuuden ja yhteisvastuullisuuden periaatteiden kanssa.

Sen sijaan, että dynaamisuutta, kompleksisuutta ja moninaisuutta pidettäisiin erillisinä ominaisuuksina, tässä tutkimuksessa katsotaan, että kysymys on paitsi toisiaan täydentävistä lähestymistavoista myös tulkinnanvaraisista käsitteistä. Esimerkiksi dynaamisuuden ja kompleksisuuden suhdetta voidaan havainnollistaa Kallion (1995, s. 58) esimerkillä, jossa kunnan alueella toimiva suuri yritys tekee konkurssin, jonka seurauksena työttömyys lisääntyy voimakkaasti. Aiemmin esitetyn jaottelun perusteella yrityksen konkurssi on yllättävä tapahtuma, joka lisää kunnan toimintaympäristön dynaamisuutta. Toisaalta yrityksen konkurssi merkitsee kuntaorganisaation johdolle epävarmuuden lisääntymistä ja ympäristötapahtumien hallitsemisen vaikeutumista. Lisäksi tapahtumien välisten epälineaaristen riippuvuussuhteiden johdosta yhden suuren yrityksen konkurssi voi laukaista tapahtumien ketjun, jonka lopputulosta on vaikea arvioida. Vastaavantyyppinen

ministeri toisensa jälkeen jääväsi itsensä sen käsittelystä”. Päätös raja-alueiden siirtämisestä tehtiin valtioneuvoston istunnossa 28.6.2007 lopulta äänin 8–4. Heti päätöksen jälkeen Sipoo tosin ilmoitti valittavansa päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

¹⁶⁶ Tässä yhteydessä Wilenius (1991, s. 64) esittää myös toivomuksensa, jonka mukaan ”suurten suljettujen oppijärjestelmien – ideologioiden – ja niihin liittyvän fundamentalismin ja fanaattisuuden aika on toivottavasti ohi”. Gianni Vattimo on samoilla linjoilla todetessaan, että ”tärkeää on päästä yhteisymmärrykseen erilaisten objektiviteettien ja tulkintojen välillä”, sillä ”totuus voidaan saavuttaa vain aidosti moniarvoisessa yhteiskunnassa” (Uski 1996).

yhteys vallitsee myös moninaisuuden ja kompleksisuuden välillä. Esimerkiksi viestintäkanavien lisääntymisen, erityisesti sähköisen viestinnän (internet, sähköposti) myötä kuntalaisilla on aiempaa paremmat mahdollisuudet pitää yhteyttä viranhaltijoihin ja tuoda esille omia näkemyksiään ja vaatimuksiaan valmistelussa oleviin asioihin. Tällöin on tosin muistettava, että samalla kun kuntalaisten yhteydenotot laajentavat valmistelun informaatiopohjaa, ne myös lisäävät viranhaltijoiden kompleksisuuden kokemista (vrt. Cairns et al. 2004).

6.2 Hallinnan korostuminen

Kontingenssiteorian mukaisesti toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten tulisi näkyä myös organisaation toimintatapojen muuttumisena. Kontingenssiteorian mukaan kulloinkin 'paras tapa' organisoida tehtävät ja toiminta riippuu monista kyseisessä tilanteessa vaikuttavista tekijöistä (esim. Kast & Rosenzweig 1985, ss. 115-116; Morgan 1997, ss. 56-71). Muutos voi olla luonteeltaan joko tarkoituksellista (intentional) tai tahatonta (unintentional) (Ford & Ford 1995, s. 543). Tarkoituksellisella muutoksella viitataan tietoiseen toiminnan suunnitteluun, kun taas tahaton muutos ilmaantuu yllättäen ja arvaamattomien tapahtumien seurauksena synnyttäen spontaania käyttäytymistä ja ennakoimatonta kehitystä.

Muun muassa verkostoitumista, yhteistyötä palveluiden tuotannossa sekä erilaisten tilaaja-tuottaja-mallien kehittämistä voidaan pitää esimerkkinä kuntakentällä tapahtuneista suunnitelluista ja tarkoituksellisista muutoksista. Vastaavasti kansainvälistymisen ja erityisesti Suomen EU-jäsenyyden myötä kuntien kehittämistoiminta on siirtynyt osittain erilaisten välittäjäorganisaatioiden¹⁶⁷ tehtäväksi. Kehitys näkyy vähitellen tapahtuneena ja osittain tahattomana muutoksena, jossa välittäjäorganisaatiot ovat nousseet tosiasiallisiksi toimijoiksi ja vallankäyttäjiksi. Kansainvälistymisen johdosta kunnista on tullut julkisyhteisöjä,¹⁶⁸ joiden on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota vetovoimatekijöiden kehittämiseen. Tätä kehittämistoimintaa tehdään paljolti ylikunnallisten välittäjäorganisaatioiden toimesta.

Kunnallishallinnossa ja -politiikassa toimintaympäristön muutosten voidaan arvioida heijastuvan myös kunnallishallinnon rakenteeseen sekä viranhaltijoiden ja

¹⁶⁷ Välittäjäorganisaatiolla tarkoitetaan organisaatiota tai muuta toimijaa, joka pyrkii vaikuttamaan tietyn alueen tai ympäristön tulevaisuuteen kehittämällä esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintaa. Erityisesti innovaatioympäristöjen tutkimuksessa välittäjäorganisaatioiden roolia on pidetty aivan keskeisenä. (Kts. esim. Stähle et al. 2004.) Seutukuntatasolla operoivia kehittämiskeskuksia voidaan pitää tyypillisinä välittäjäorganisaatioina.

¹⁶⁸ Anttiroiko et al. (2003, s. 101) nojaavat Weissiin (1999, s. 209) esittäessään, että kunnista on tullut ns. katalyyttisiä (catalytic) julkisyhteisöjä, jotka pyrkivät solmimaan yhteyksiä ylipaikalliseen toimijakenttään.

luottamushenkilöiden rooleihin. Esimerkiksi vakiintuneissa oloissa byrokraattinen ja keskitetty hallinto erillisine rooleineen (viranhaltijat / luottamushenkilö) voi toimia hyvin (Leväsvirta 1999, s. 112). Sen sijaan kompleksisissa ja vaikeasti hallittavissa ympäristöissä kunnallishallinnon rakenteen tulisi olla hajautettu ja roolien toisiinsa limittyneitä (Leväsvirta 1999, s. 112 ja ss. 238-240). Kallion (1995) mukaan kuntaorganisaation toimintaympäristön dynaamisuus ja kompleksisuus vaikuttavat kunnan toimintaedellytyksiin, rakenteeseen sekä toiminnan organisointitapoihin. Hitaasti muuttuvassa, yksinkertaisessa ja vakaassa toimintaympäristössä kunnan rakenne muuttuu byrokraattiseksi ja päätöksenteko valmisteluineen keskittyneeksi, kun taas dynaamisessa ja kompleksisessa toimintaympäristössä kunnan rakenne on orgaanisempi ja päätöksenteon prosessit hajautuneempia (Kallio 1995, s. 79). Blackler (1985) on puolestaan esittänyt, että ympäristömuutosten myötä organisaatiot kehittyvät kohti tieto- ja kommunikaatiointensiivisiä muotoja. Blacklerin ajatuksia kunnallishallintoon sovittaneiden Anttiroikon ja Savolaisen (2000, ss. 257-258) mukaan kunnan toiminnot voidaan jakaa neljään kategoriaan. Tietoprosesseiltaan rutinoituissa toiminnoissa korostetaan teknologioihin, menettelytapoihin ja normeihin ankkuroituvaa systemistä tietoa. Asiantuntijoista riippuvissa toiminnoissa painotetaan avainhenkilöiden toiminnallista pätevyyttä, kun taas symbolianalytikoista¹⁶⁹ riippuvissa toiminnoissa ratkaisevaa on avainhenkilöiden ja asiantuntijoiden kognitiiviset taidot. Vastaavasti kommunikaatiointensiivisissä toiminnoissa painotetaan kulttuurista tietoa ja kollektiivista ymmärrystä.

Edellä kuvattu kehitys on merkinnyt kunnallishallinnon itseohjautuvuuden lisääntymistä (Haveri 2003, s. 281) ja painopisteen siirtymistä *hallinnoinnista* (government) *hallintaan* (governance) (esim. Kooiman 1993, Sotarauta 1996). Asiayhteydestä ja näkökulmasta riippuen 'hallinta' -käsitteellä viitataan erilaisiin ilmiöihin. Hirstin (2000, ss. 14-19) mukaan 'hallinta' -käsitettä on käytetty ainakin viidessä eri käyttötarkoituksessa: 1) hallinta "hyvänä hallintatapana" (good governance), 2) hallinta "kansainvälisenä hallintana" (international governance), 3) hallinta "yrityksen hallintana" (corporate governance), 4) hallinta "uutena julkisyhteisöjen hallintatapana" (new public governance) sekä 5) hallinta yleisessä merkityksessään eli "koordinointikäytäntönä" (Anttiroiko & Haveri 2003, ss. 142-143).¹⁷⁰ Väljästi ymmärrettynä voidaan puhua myös uudenlaisesta kuntajohtamisen

¹⁶⁹ Reichiä (1995) mukaillen Koski (1998, s. 141) katsoo, että symbolianalyysi on tietoyhteiskunnassa voimistuva työkuva. Se sisältää ongelmantunnistuksen ja -ratkaisemisen sekä strategisen välityksen kaltaisia tehtäviä. Symbolianalyytikko vierastaa perinteisiä hierarkkisia toimintamalleja. Niiden sijaan symbolianalyytikko luottaa verkostoihin ja partnereihin.

¹⁷⁰ Ryynäsen (2006, ss. 119-120) mukaan 'hallintaa' voidaan pitää suorana jatkoa uudelle julkisjohtamiselle (NPM), sillä hallinnassa on viime kädessä kysymys "hallinnon sisäisten reformien laajentamisesta ja täydentämisestä julkisen hallinnon ulkoisten ja tulevaisuuteen vaikuttavien kompetenssien parantamisen kautta". Tässä mielessä hallintaa voidaan pitää myös oman aikakautensa muoti-ilmiönä.

paradigmasta, jossa kuntien tehtävänä on ”mobilisoida kuntayhteisön elinvoiman aktiviteetteja” (Haveri 2003, ss. 282-283). Käytännössä hallinta-paradigman vahvistuminen näkyy hallinnon hajauttamisena ja markkinaohjautuvuuden lisääntymisenä. Konkreettisimmillaan hallinta tarkoittaa sitä, että kunnat pyrkivät itsenäisen palvelutuotannon sijaan koordinoimaan palveluita erilaisten sopimus- ja yhteistyöjärjestelyjen kautta (Haveri et al. 2003). Anttiroiko & Jokela (2002, s. 130) ovat havainnollistaneet hallinnon ja hallinnan käsitteiden sisällöllisiä eroja ideaalityypitarkastelun avulla (taulukko 3.).

	HALLINTO (GOVERNMENT)	HALLINTA (GOVERNANCE)
Valtaulottuvuus	Julkisen sääntely- ja pakkovallan käyttö	Kehittämisen ja aloitevallan käyttö
Hallinnon päätehtävä	Kollektiivisten päätösten toimeenpano	Kollektiivisten kehittämissuunnitelmien toteuttaminen
Tehtäväaluepainotus	Viranomaistehtävä	Kehittämistehtävä
Organisointiperiaate	Hierarkia	Verkosto
Julkisyhteisö toimijana	Toteuttaja	Koordinoija
Näkökulma prosesseihin	Hallinnon sisäiset prosessit	Hallinnon ulkoiset suhteet
Resurssiulottuvuus	Hallinto-organisaation omat resurssit	Koko yhteisön toimintaympäristön resurssit
Kansalaisten rooli	Alamainen	Aktiivinen toimija
Suhde yrityselämään	Sääntelyn kohde	Kumppani

Taulukko 3. Hallinnon ja hallinnan välisiä eroja (Anttiroiko & Jokela 2002, s 130).

Anttiroiko & Haveri (2003, ss. 145-146) jakavat kunnan hallintasuhteet paikallisiin hallintasuhteisiin, kuntaorganisaation sisäisiin hallintasuhteisiin sekä ylipaikallisiin hallintasuhteisiin. Paikalliset hallintasuhteet koostuvat muun muassa paikallisista järjestöistä ja yhdistyksistä, elinkeinoelämästä ja kuntalaisista. Sisäiset hallintasuhteet muotoutuvat luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välille. Ylipaikallisella tasolla tärkeimpänä suhteena kansainvälistymisestä huolimatta voitaneen pitää kunnan ja valtion välistä suhdetta. Tämän tutkimuksen kannalta on tärkeää kiinnittää huomiota erityisesti

paikallisten hallintasuhteiden ja verkostojen kehittymiseen, sillä kuntien toimintaympäristön lisääntyvästä dynaamisuudesta, moninaisuudesta ja kompleksisuudesta (Kooiman 1993, ss. 36-43) johtuva hallinnan korostuminen merkitsee myös periaatteellisia muutoksia muun muassa poliittisten prosessien toimintaan, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleihin sekä yksityisen ja julkisen sektorin suhteisiin (Bailey 1993, s. 146). Samalla hallinta hämärtää viranhaltijoiden ja poliittisen toiminnan rajaa (Pekonen 1995, ss. 87-88). Ryytänen (2006, s. 18) näkee kehityksessä itsesääntelyn (self-governing) piirteitä. Myös Sotaraudan (1996, ss. 67-68) mukaan hallinta perustuu yhä useammin itseohjautuvien toimijoiden¹⁷¹ väliseen ”luontaisesta tarpeesta nousevien yhteisten intressien ympärille rakentuvaan yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen”. Muistettakoon kuitenkin, että jokaisessa ratkaisuyrityksessä piilee usein uuden ongelman siemen. Toimijoiden itseohjautuvuuteen perustuvassa hallintatavassa tämä edellyttää paitsi pyrkimystä yhteisymmärrykseen myös vastakkaisten voimien ja erilaisten intressien huomioimista. Hallintakyvyssä on siten kyse ”jännitteestä ristiriitojen ja järjestyksen välillä, sekä tämän jännitteen käyttämisestä hyväksi” (Sotarauda 1996, s. 66¹⁷²).

Tämän tutkimuksen näkökulmasta olennaista uudessa hallinta-paradigmassa on, että sen myötä kunnista on tullut entistä riippuvaisempia sekä toisistaan että muista organisaatioista. Valtiojohtoisen resurssi- ja normiohjauksen sijaan kuntien toiminta perustuu yhä enenevässä määrin kuntien ja muiden toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin. Rhodesin (1996, ss. 658-659) tapaan tutkimuksessa katsotaan, että kysymys on paikallisten verkostojen itseohjautuvuudesta sekä julkisen sektorin ja muiden toimijoiden keskinäisriippuvuuden lisääntymisestä. Eräsaaren (1998, s. 109) mukaan kehitys merkitsee muun muassa sitä, että julkisen sektorin on omaksuttava ”monimutkaistuneeseen yhteiskuntaan sopivat komplisoidut menettelytavat, miksei myös suorastaan monimutkaisuuden maailmankuva, koska se olisi näin varustautuneena valmiimpi ja pätevämpi vastaamaan muutoksiin”.

6.3 Rationaalisesta suunnittelusta kommunikatiiviseen valmisteluun

Hallinta -paradigman katsotaan tässä tutkimuksessa edellyttävän uudenlaista lähestymistapaa myös kunnallisen päätöksenteon valmistelutyöhön. Yksi tapa rakentaa uudenlaista lähestymistapaa on tarkastella asioiden valmistelua erilaisten rationaalisuus-käsitysten valossa.

¹⁷¹ Toimijat voivat olla yksilöitä, ryhmiä tai organisaatioita.

¹⁷² Alun perin Dunsire, A. (1994) ”Rigging the Arena: New Light on Old Practices.” *Hallinnon tutkimus*, Vol. 13, No. 3, ss. 170-176.

Väljästi ymmärrettyinä rationalismilla viitataan ihmisen kykyyn hallita järjen voimalla. Erityisesti länsimaisessa kulttuurissa rationalismiin on perinteisesti liitetty positiivinen lataus. Tämä näkyy esimerkiksi käyttäytymisenä, jossa intuitiosta nousevia päätöksiä perustellaan jälkikäteen 'järkisyillä'. Poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä rationaalisia perusteluita käytetään usein jo tehtyjen päätösten legitimointiin (Brunsson 1985). Rationalismia on pidetty myös ideologina, jonka tehtäväksi Sotarauta (1996, s. 133) on ironisesti määritellyt "epävarmuuden poistamisen maailmasta". Sotarauta viittaa Teitzin (1985)¹⁷³ näkemykseen, jonka mukaan "rationaalinen suunnittelu ei ole vain valinnan ja päätöksenteon muodollinen prosessi, vaan myös usko siihen, että on mahdollista luoda uusi ja parempi maailma, jossa vanhan maailman taikausko, tietämättömyys ja paheet voidaan poistaa".

Tämän tutkimuksen kannalta rationalismissa on kolme keskeistä ongelmaa. Ensinnäkin rationalismin voidaan katsoa nojaavan universaaliin todellisuuskäsitykseen. Pelkistetyimmillään tämä tarkoittaa sitä, että 'todellisuus' on riippumaton havainnoijan tulkinnoista. Toiseksi rationalismiin on liitetty ajatus täydellisestä informaatiosta, joka Sotarautaa (1996, s. 140) mukailen tarkoittaisi sitä, että asian valmistelijalla olisi käytettävissään paitsi täydellinen tieto kaikista vaihtoehdoista ja niiden seurauksista, myös riittävästi aikaa, taitoja ja resursseja päätöksenteossa. Todellisuudessa erilaisten vaihtoehtojen ja niiden seurausten arvioinnissa turvaudutaan rutiineihin ja erilaisiin peukalosääntöihin (Choo 1996, ss. 331-332). Kolmanneksi rationalismiin sisältyy oletus yhdestä oikeasta menettelytavasta, jota seuraamalla saavutetaan optimaalinen tulos (Hay 2004, s. 52). Ihmisillä on kuitenkin rajallinen huomiokyky, jonka johdosta havainnot ovat aina selektiivisiä. Kognitiivisista rajoituksista ja tilanteiden kompleksisuudesta johtuen ihmisten valintoja voidaankin pitää rationaalisina vain suhteessa yksilöiden omiin mentaalimalleihin. Sen sijaan, että rationaalisuus ohjaisi yksilön toimintaa, kysymys on irrationaalisten elementtien rajoittamasta rationaalisuudesta (Jones 2003, s. 397¹⁷⁴).

Erityisesti kunnan kaltaisessa poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä oletukset universaalista todellisuudesta, täydellisestä informaatiosta sekä toimijoiden rationaalisuudesta ovat osoittautuneet kestäättömiksi. Esimerkiksi Heurun (2000) mukaan rationaalisuuden vaatimus voidaan kunnallishallinnossa ulottaa korkeintaan viranhaltijoihin. Sen sijaan luottamushenkilöillä on oikeus hyödyntää myös informaalia tietoa ja tukeutua mielipiteisiin, uskomuksiin, ennakkoluuloihin, tunteisiin ja muihin

¹⁷³ Teitz, M. B. (1985) "Rationality in Planning and the Search for Community." Teoksessa Breheny, M. & Hooper, A. (toim.) *Rationality in Planning: Critical Essays on the Role of Rationality in Urban & Regional Planning*, ss. 137-144. Norwich: Pion Ltd.

¹⁷⁴ "...rationality does not determine behavior...instead, behavior is determined by the irrational and nonrational elements that bound the area of rationality" (Simon 1947, s. 241).

subjektiivisiin tulkintoihin. Tämä näkyy esimerkiksi kunnanvaltuuston päätöksentekokäyttäytymisessä tietynlaisena irrationaalisuutena, jossa ”looginen toiminta syrjäytyy intuition tieltä” (Heuru 2000, s. 340).

Erilaisista arvoista ja intresseistä johtuen yhteiskunnalliset tavoitteet ovat harvoin selkeitä ja kiistattomia. Etzionin (1977, s. 25) mukaan kysymys on tavoitteiden moninaisuudesta. Viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden, yksityisten kuntalaisten ja erilaisten intressiryhmien näkökulmasta voidaan esittää sinällään järjellisiä vaatimuksia ja asettaa tavoitteita, jotka lähes väistämättä ovat samalla jonkin toisen toimijan kannalta epäilyttäviä ja vastustettavia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö myös kunnallishallinnossa tulisi toimia tavoitteellisesti, vaan ennemminkin sen muistamista, että kuntayhteisö on areena, jolla erilaiset intressiryhmät toimivat ja ajavat etujaan – ei koneisto, joka muotoilee omat tavoitteensa ja sulkee ulkopuolelleen toiminnan, joka ei vastaa kunnan päämääriä (Möttönen 1997, s. 157). Kuntayhteisön toimintaa ei voida siten ymmärtää puhtaan rationalismin näkökulmasta vaan siinä on otettava huomioon yksilöiden ja ryhmien tunne- ja arvoperäinen suhtautuminen asioihin. Täydellisen informaation ja optimaalisen vaihtoehdon valinnan sijaan kunnallisessa päätöksenteossa ja sen valmistelussa joudutaan tyytymään lähes poikkeuksetta ’tyydyttävään’ vaihtoehtoon.

Edellä mainituista rationalismin puutteista huolimatta rationaalisuutta ei voida kuitenkaan kokonaan hylätä. Esimerkiksi lainsäädännöstä voidaan johtaa implisiittisesti oletus viranhaltijoiden toiminnan rationaalisuudesta. Viranhaltijan toiminta ei voi perustua intuitioon, vaan esimerkiksi lainsäädännöllä pyritään varmistamaan, että viranhaltijalla on mahdollisuus saada ”riittävästi oikeaa eli tosiasioita vastaavaa tietoa, jotta päätöksenteko voi nojata asianmukaisiin perusteisiin ja päätös muodostua asiallisesti eli sisällöltään oikeaksi” (Kulla 2000, s. 30). Täydellisen rationaalisuuden sijaan tutkimuksessa katsotaankin, että kysymys on *valmistelutyön rationaalisuuden asteesta*. Mustavalkoisen asetelman sijaan tutkimuksessa katsotaan, että rationaalisuutta voidaan lähestyä myös harmaan eri sävyin. Sageria (1994) mukaillen valmistelun rationaalisuuden ääripäinä voidaan nähdä *instrumentaalis-rationaalinen* ja *kommunikatiivis-rationaalinen* valmistelu (vrt. Sotarauta 1996, ss. 135-155).¹⁷⁵

Instrumentaalis-rationaalisessa lähestymistavassa valmistelu nähdään päämääräorientoituneena ja optimiratkaisuun pyrkivänä toimintana, joka etenee lähtötilanneanalyysin ja tavoitteenasettelun kautta vaihtoehtojen vertailuun ja parhaan mahdollisen vaihtoehdon valintaan. Instrumentaalis-rationaalisessa valmistelussa palautteen hyödyntäminen on satunnaista. Instrumentaalis-rationaalisessa valmistelussa ei ole tarvetta

¹⁷⁵ Vaikka Sagerin jaottelu kohdistuu suunnitteluun (planning), voidaan lähestymistapaa pitää sen verran yleisenä, että se sopii myös valmistelun tarkasteluun. Myös käsiteanalyysin yhteydessä kävi ilmi käsitteiden ’suunnittelu’ ja ’valmistelu’ välinen suhde.

oppia, koska oletuksena on, että lähtötilanneanalyysi antaa riittävän pohjan valmistelun myöhemmille vaiheille. Näin myös valmistelun aikainen vuorovaikutus koetaan usein häiriöksi. Lisäksi instrumentaalis-rationaalisen lähestymistavan suhdetta dynaamisuuteen, moninaisuuteen ja kompleksisuuteen voidaan pitää rajoittuneena. (Sotarauta 1996, ss. 139-145.)

Kommunikatiivis-rationaalissa lähestymistavassa torjutaan yksi ja ainoa universaali maailmanselitys. Kommunikatiivisessa rationalismissa dynaamisuus, moninaisuus ja kompleksisuus nähdään yhteiskunnan perusominaisuuksina (Sotarauta 1996, s. 146). Muun muassa Tuori (1988) näkee kommunikatiivisessa rationaalisuudessa yhtymäkohtia Habermasin¹⁷⁶ rationaalisuuskäsityksiin. Kommunikatiivinen rationaalisuus on päämääräorientoituneen toiminnan sijaan yhteisymmärryssuuntautunutta toimintaa, jossa toimijat pyrkivät vaikuttamaan ja koordinoimaan toimintasuunnitelmiaan kommunikaation avulla (Tuori 1988, ss. 73-74). Kommunikatiivista lähestymistapaa voidaan pitää pohjimmiltaan pluralistisena. Olennaista tällöin on, että erilaisista maailmankatsomuksista huolimatta pyritään yhdessä etsimään ja löytämään asioista mielekkyyttä ja merkityksiä (Healey 1993). Kommunikatiivisessa lähestymistavassa vuorovaikutuksella on itseisarvoa. Healeyn (1993, ss. 240-244) mukaan kommunikaatiossa ei ole kyse 'oikeasta' tai 'väärästä', vaan erilaisista käsityksistä suhteessa tiettyihin asioihin, jotka nousevat esiin kommunikatiivisissa prosesseissa.

Rationalismi-käsitysten suhdetta voidaan havainnollistaa myös tarkastelemalla niiden ongelmien luonnetta, joita viranhaltijat ja luottamushenkilöt työssään kohtaavat. Instrumentaalis-rationaalinen valmistelu on paikallaan tilanteissa, joissa osapuolet ovat riittävän yksimielisiä sopimaan siitä, mikä on ongelma, mistä suunnasta sitä voi lähestyä ja miten siihen haetaan ratkaisua. Näin ymmärrettynä valmistelu on tarpeellisen tiedon hankintaa ja analysointia, osapuolten informointia sekä päätösesitysten muotoilua. Vastaavasti, kun agendalla on 'ilkeitä ongelmia', joissa jo ongelman muotoilu muistuttaa ympyrän neliöimistä, voidaan olettaa, että erilaisia mielipiteitä kunnioittava kommunikatiivinen lähestymistapa toimii paremmin. Lähtökohtana on, että intressi- ja arvokiistojen ratkaiseminen edellyttää vastakkaista näkemystä edustavien toimijoiden päämääriin ja argumentteihin tutustumista. Siten lopputuloksen ohella myös valmisteluprosessin menettelytavoilla on merkitystä.

Kommunikatiivista rationalismia voidaan pitää myös tämän tutkimuksen kontekstissa instrumentaalis-rationalismia realistisempänä lähestymistapana, koska siinä hyväksytään päätöksenteon ja valmistelun poliittisuus. Poliitikalla viitataan Pekosen (1997, s. 17) tapaan siihen, että

¹⁷⁶ Habermas, J. (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns* 1-2. Frankfurt am Main.

”asia on kiistanalainen, siitä on ristiriitaisia tulkintoja ja sen suhteen esiintyy erilaisia pyrkimyksiä. Asian suhteen on tehtävä jotain, siitä on päätettävä, vaikka päätöksiin ei ole olemassa viimekätistä objektiivista perustaa. Poliittinen päätöksenteko on toiminnan pakkoa epävarmoissa olosuhteissa vaillinaisen tiedon pohjalta. Poliittinen päätös on viime kädessä subjektiivinen, arvoihin perustuva valinta useampien vaihtoehtojen väliltä.”

Käsitys syistä ja seurauksista ei perustu yksinomaan viranhaltijoiden asiantuntijuuteen ja tieteelliseen laskelmointiin, vaan käsitys muodostuu prosessissa, johon viranhaltijoiden lisäksi ottavat osaa luottamushenkilöt omine arvoineen, mielipiteineen ja faktoineen. Vuorovaikutusta korostava kommunikatiivinen rationalismi ei olekaan siksi instrumentaalisen rationaalisuuden tavoin ”*tulevaisuutta määrittelevää*” vaan sitä jatkuvasti *etsivää*” (Sotarauta 19967, s. 148).

Instrumentaalis-rationaalista lähestymistapaa voidaan pitää ongelmallisena myös siksi, että siinä yliarvioidaan organisaation *muodollista rakenteen* merkitystä. Kunnan muodollisen rakenteen ymmärretään tyypillisesti koostuvan poliittisesta (luottamushenkilöjärjestelmä) ja hallinnollisesta (viranhaltijat) osasta. Kuntalaiset puolestaan kytkeytyvät kunnallishallintoon kahdella tavalla: luottamushenkilöiden välityksellä tai vaikuttamalla suoraan hallintokoneistoon (Möttönen 1997, s. 22). Kuten jo aiemmin on esitetty, niin lähestymistapa on kuitenkin puutteellinen, koska se ei huomioi riittävästi kuntaorganisaation epävirallista rakennetta ja ihmisten välistä vuorovaikutusta. Kiistämättä luottamushenkilöiden muodollisesti määräävää asemaa tässä tutkimuksessa katsotaan, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhde on ennen kaikkea *vuorovaikutussuhde*. Tämän vuorovaikutussuhteen toimivuudesta pitkälti riippuu myös se, kuinka kunnallishallinnossa onnistutaan tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisessa. Kuntayhteisön menestyksen katsotaan riippuvan siitä, kuinka hyvin poliittiset päätöksentekijät ja viranhaltijat hahmottavat kuntayhteisön todellisia tarpeita, eri sidosryhmien odotuksia sekä toimintaympäristöstä nousevia uhkia ja mahdollisuuksia (vrt. Majoinen 2001, ss. 37-38).

6.4 Heikkoja signaaleja ja ilkeitä ongelmia

Instrumentaalis-rationaalisesta lähestymistavasta voidaan implisiittisesti johtaa myös ajatus, jonka mukaan kunnallisessa päätöksenteossa käsitellään vain oikeita ja tavoitteen kannalta relevantteja asioita. Päätöksentekoon tulevien asioiden valintaa ei voida kuitenkaan ainakaan aina johtaa tavoitteista, vaan ennemminkin kuntayhteisön tilasta, sen sisäisestä kehityksestä ja ennen kaikkea kunnallishallinnon suhteesta toimintaympäristöön

(Möttönen 1997, s. 174¹⁷⁷). Kunnalliseen päätöksentekoon nousee ongelmia, jotka eivät ole missään järjellisessä suhteessa kunnan tavoitteisiin. Kompleksisuusajattelun kielellä ilmaistuna asioita yksinkertaisesti tapahtuu ilman mitään näkyvää syytä. Kyse on *emergenssistä*,¹⁷⁸ asioiden ilmaantumisesta tai esiin sukeltamisesta (esim. Stacey 2001, Mitleton-Kelly 2003). Dynaamisen systeemin osien ja kokonaisuuden välisestä vuorovaikutuksesta muodostuu – tai pikemminkin nousee esiin – kompleksinen kokonaisuus. Kokonaisuus on kompleksinen siksi, että sitä ei voida ennakoida sen perusteella mitä tiedetään sen osista.

Uudenlaisten toimintamallien tarvetta voidaan tarkastella myös *heikkojen signaalien* näkökulmasta. Jokin ilmiö voidaan määritellä heikoksi signaaliksi, kun sen toteutumisen todennäköisyys on verraten pieni, mutta realisoituessaan ilmiön vaikutus on hyvin merkittävä. Heikolle signaalille on ominaista, että se on kummajainen – outo ilmiö. Heikkojen signaalien tunnistaminen on vaikeaa, koska niiltä puuttuu historia ja aikasarja, johon mallin voisi perustaa. (Mannermaa 2004, ss. 113-117¹⁷⁹.) Myös kuntien toimintaympäristö on täynnä ilmaantumisprosesseja ja heikkoja signaaleja. Ne voivat yhtä hyvin indikoida sekä uusia ja nousevia kehityssuuntia että ennakoida vanhojen trendien heikkenemistä. Esimerkiksi ns. suurten ikäluokkien ikääntyminen yhdistettynä verraten runsaaseen alkoholin käyttöön voi asettaa tulevana vuosikymmeninä kuntien terveydenhuollolle aivan uudenlaisia haasteita. Vastaavasti vanhempien käsitykset pienelle lapselle soveliaasta ja hyvästä hoidosta elävät ja muuttuvat, mikä puolestaan voi vaikuttaa kunnallisen päivähoidon tarpeeseen.

Vaikka heikkojen signaalien tunnistaminen onkin vaikeaa, on selvää, että kunnat eivät voi elää niin kuin niitä ei olisikaan. Tämä tarkoittaa ainakin sen hyväksymistä, että heikkoja signaaleja löytyy myös virallisen totuuden ulkopuolelta. Tässä tutkimuksessa arvioidaan, että heikot signaalit asettavat haasteita juuri kunnallisille valmistelu- ja päätöksentekoprosesseille, koska ne sotivat valta-ajattelua vastaan. Sen sijaan, että asioiden valmistelu ja päätöksenteko ymmärrettäisiin rationaalisena prosessina ja suppeasti ratkaisuvaihtoehtojen esittämisenä, asian ratkaisemisenä ja päätöksen muotoilemisena, olennaisempaa on kiinnittää huomiota käsiteltävien asioiden monipuoliseen tarkasteluun, toimijoiden *vuorovaikutussuhteisiin* sekä *päätöksenteon intuitiiviseen* ulottuvuuteen.

¹⁷⁷ Alun perin Braybooke, D. & Lindblom, C. (1963) *A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process*. New York: The Free Press.

¹⁷⁸ Kts. lisää emergenssin käsitteestä luku 7.4.1.

¹⁷⁹ Englanninkielessä heikkoja signaaleja on kutsuttu ainakin käsitteillä ”weak signals”, ”early warning indicator” ja ”emerging issue”. Michel Codet (1994) käyttää kirjassaan *From Anticipation to Action – A handbook of strategic prospective* termiä ”germ”, jolla hän tarkoittaa ”merkkiä, joka on nyt vähäinen mutta valtava uskottavien seuraustensa kannalta”. (Mannermaa 2004, s. 113)

Toimijoiden vuorovaikutussuhteiden tärkeyttä voidaan perustella heikoille signaaleille tyypillisellä piirteellä, jonka mukaan ne vahvistuvat yhdistyessään toisiin heikkoihin signaaleihin. Signaalien tunnistaminen edellyttää siten erilaisten toimijoiden näkemysten huomioimista, koska niiden tunnistamiseen liittyvä asiantuntemus ja tieto ovat hajautuneena useisiin toimijoihin, jolloin yhdelläkään toimijalla ei ole yksinään mahdollisuutta tunnistaa näitä toisiinsa kytkeytyviä ja vaikuttavia heikkoja signaaleja. Ansoffin (1984, ss. 211-212) mukaan heikkojen signaalien tunnistamiseen liittyy paradoksi: mikäli organisaatio odottaa kunnes sillä on riittävästi tietoa suunniteltuihin toimenpiteisiin, uhkana ovat yllätykset, jos taas organisaatio hyväksyy epämääräisen informaation, se ei riitä analyysiin ja harkittuihin toimenpiteisiin. Paradoksin ratkaiseminen edellyttää organisaatiolta joustavuutta (resilience), mikä ilmenee esimerkiksi valmiutena kohdata häiritseviä ja tuntemattomia tapahtumia, kykynä tunnistaa ja ratkaista luovasti uudenlaisia ongelmia sekä tarvittaessa toimintojen ja prosessien uudelleenorganisointina (esim. Ansoff 1984, ss. 218-222, Folke et al. 2005, ss. 442-443). Kunnallisen valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kannalta edellä esitetyn arvioidaan merkitsevän muun muassa avoimeen ja myös epämuodolliseen sekä hallinnolliset rajat ylittävään yhteydenpitoon kannustavan toimintakulttuurin kehittämistä.

Demokratian optimoinnin sijaan kunnallinen päätöksenteko on täynnä *kompleksisia* ja *ilkeitä ongelmia*¹⁸⁰ (Peltonen 2002, ss. 169-170). Ilkeät ongelmat ovat ongelmallisia, koska niillä ei ole selkeää alkua tai loppua, eikä ongelmiin ole vain yhtä syytä. Ilkeät ongelmat muodostavat ongelmakimppuja, joita on vaikea ratkaista perinteisellä rationaalisella otteella (esim. Clarke & Stewart 2000, Sotarauta 1996, Mason & Mitroff 1981, Radford 1977, Rittel & Webber 1973). Erityisesti julkishallinnossa joudutaan tekemään jatkuvasti päätöksiä asioista, jotka ovat hyvin moniulotteisia ja kompleksisia. Useimmiten niihin vaikuttaa sellaisia asioita, joita ei voida ennustaa tai kontrolloida.

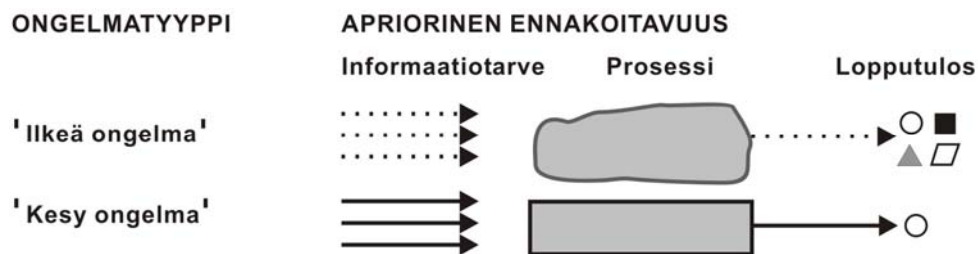
¹⁸⁰ Möttösen (2003) mukaan kuntien sosiaali- ja terveystoimissa ilkeiden ongelmien tunnusmerkit täyttävät tyypillisesti lasten ja perheiden sosiaaliset ongelmat, kuten mielenterveys- ja päihdeongelmat sekä laajemmin syrjäytyminen ja huono-osaisuus. Siksi ilkeiden ongelmien ratkaisurytyksissä turvaudutaan yhä useammin ongelmien ”piirittämiseen” monelta eri suunnalta. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa moniammatillisuuteen perustuvaa yhteistyötä. Vastaavasti esimerkiksi kuntayhteisön työttömyysongelma ei ole ratkaistavissa yksinomaan työvoimaviranomaisten toimenpiteillä. Siihen vaikuttavat myös kunnan elinkeinorakenne ja -politiikka, kuntalaisten koulutustaso ja väestön ikärakenne, kulutus- ja ostotottumukset, muuttoliike sekä yksittäisten yritysten ja muiden organisaatioiden sijaintipäätökset. Niin ikään voidaan arvioida, että yksittäisen kunnan työllisyyskehitykseen vaikuttaa talouden globalisoituminen.

Täydellisen informaation sijaan kunnallisessa päätöksenteon valmistelutyössä joudutaan kohtaamaan:

- moniselitteisiä ja huonosti määriteltyjä ongelmia,
- epätäydellistä tietoa vaihtoehtoista,
- epätäydellistä tietoa nykytilasta ja ongelmien taustoista,
- epätäydellistä tietoa ehdotetun vaihtoehdon seurauksista,
- epätäydellistä tietoa arvoista, preferensseistä ja intresseistä sekä
- rajallisesti aikaa, kykyjä ja resursseja.

(Sotarauta 1996, s. 140¹⁸¹.)

Heikkojen signaalien ja ilkeiden ongelmien sekä yleisemminkin kunnan toimintaympäristön dynaamisuuden, moninaisuuden ja kompleksisuuden haasteita kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä voidaan havainnollistaa myös *kuvalla 21*, jossa ilkeän ongelmana vastakohtana nähdään 'kesy ongelma'. Ongelman 'kesyys' koostuu informaatiotarpeiden, prosessin ja lopputuloksen muodostaman kokonaisuuden ennakoitavuudesta. Kesy ongelma voidaan määritellä täydellisesti, minkä johdosta voidaan myös laatia tyhjentävä luettelo operaatioista, joita ongelman ratkaisemisessa voidaan käyttää (Mason & Mitroff 1981, ss. 10-12). Vastaavasti usein ainutlaatuisilla ilkeillä ongelmilla on lähestymistavasta ja selitysmallista riippuen lukuisia mahdollisia lopputuloksia.



Kuva 21. Ongelmatyyppien, informaatiotarpeen, prosessin ja lopputuloksen suhde (mukaillen Byström 1999, s. 44).

Edellä esitetyn perusteella tutkimuksessa katsotaan, että ilkeiden ja kompleksisten ongelmien tai ongelmaryppäiden ratkaisuyritykset instrumentaalis-rationalismin oppien mukaisesti ovat tuomittuja epäonnistumaan. Instrumentaalis-rationaalinen lähestymistapa on puutteellinen muun muassa siksi, että se korostaa formaalista ja objektiivista tietoa informaation tiedon ja intuition kustannuksella. Kunnallisessa päätöksenteossa rationaalisuus konkretisoituu usein suunnittelu-uskona, jossa oletetaan, että asioiden syitä

¹⁸¹ Alun perin Simon & March (1964).

analysoimalla ja seurauksia arvioimalla voidaan järkipäisesti valita kulloisenkin tavoitteen kannalta paras vaihtoehto. Instrumentaalisen-rationalismin perustuva suunnittelumalli voidaan kuitenkin kyseenalaistaa ennen kaikkea siksi, että sen avulla ei voida riittävästi ymmärtää kunnan toimintaympäristön dynaamisuutta, moninaisuutta ja kompleksisuutta.

6.5 Toimintaympäristön muutos haastaa perinteiset toimintatavat

Kontingenssiteoreettisesti ajateltuna mekaaninen toimintatapa sopii vakaaseen toimintaympäristöön, kun taas dynaamisessa ja kompleksisessa ympäristössä korostuu avoimuus ja vuorovaikutus kunnan ja ympäristön välillä. Instrumentaalisen-rationalistinen käsitys organisaatiosta suljettuna järjestelmänä ei sovi käsillä olevan tutkimuksen tarpeisiin, sillä tutkimuksessa katsotaan Rynäsen (1996, s. 87) tapaan, että kunta on kaikesta suunnittelusta ja rationalisoinnista huolimatta avoin systeemi. Tämä näkyy paitsi siinä, että tulevaisuuden tavoitetilan määrittäminen kaikenkattavasti on mahdotonta, myös siinä, että kuntayhteisöllä ei ole mahdollisuutta päästä yksimielisyyteen siitä, millaiset tämän hetken olosuhteet ovat, saati millaiset niiden tulisi olla. Kommunikatiivis-rationaalisessa lähestymistavassa lähdetään vastaavasti siitä, että ei ole olemassa yhtä toimintamallia, joka sopisi kaikkiin tilanteisiin (Sotarauta 1996, s. 145). Olennaisempaa on, että maailman monimutkaisuuteen haetaan yhteisymmärrystä kommunikaation ja dialogin keinoin. Yhden ja universaalien totuuden sijaan hyväksytään monia totuuksia ja erilaisia näkökulmia.

Yhteistä toimintaympäristön muutoksille, heikoille signaaleille ja ilkeille ongelmille on, että niiden ratkaiseminen edellyttää kunnilta sellaisten toimintatapojen kehittämistä, jotka mahdollistavat samanaikaisesti sekä tehokkaan tiedon prosessoinnin että epäselvästä ja monitulkintaisesta toimintaympäristöstä kumpuavien ilmiöiden tunnistamisen ja asianmukaisen arvioinnin. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että päätöksentekoon olennaisesti kuuluvia vastakkaisia intressejä ja erilaisia näkemyksiä ei pidetä tehokasta ja vaikuttavaa päätöksentekoa haittaavina tekijöinä, vaan kunnallishallinnon vuorovaikutusta aktivoivina jännitteinä, jotka luovat päätöksentekoprosessiin dynamiikkaa sekä mahdollistavat asioiden monipuolisen tarkastelun ja edistävät heikkojen signaalien tunnistamista.

Muun muassa valtio-ohjauksen vähenemisen, talouden globalisaation, osallistumismuotojen pluralisoitumisen sekä teknologisen kehityksen voidaan sanoa lisänneen kuntien toimintaympäristön dynaamisuutta, moninaisuutta ja kompleksisuutta. Kehitys konkretisoituu ilkeinä ongelmoina, joille on tyypillistä ristiriitaiset tulkinnat, useat mahdolliset ja kilpailevat selitysmallit sekä ongelmien kytkytyminen osaksi laajempaa

kokonaisuutta. Sotaraudan (1996, s. 115) mukaan dynaamisuuden, moninaisuuden ja kompleksisuuden lisääntyminen heikentää tapahtumien ja ilmiöiden ennustettavuutta lisäten toimijoiden epävarmuutta. Edellä esitetyn valossa myös kunnallisen päätöksenteon valmistelutyö on uusien haasteiden edessä (kuva 22).

TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS

NORMIYMPÄRISTÖ

Valtion normi- ja resurssi-ohjauksen väheneminen, informaatio-ohjauksen lisääntyminen, EU:n integraatio...

SOSIAALINEN YMPÄRISTÖ

Kunnan palvelutehtävän laajeneminen, tarpeiden yksilöllistyminen...

POLIITTINEN YMPÄRISTÖ

Osallistumismuotojen pluralisoituminen, sähköiseen viestintään perustuvien kommunikointimuotojen lisääntyminen, oikeisto-vasemmiston -ulottuvuuden korvautuminen 'yhden asian' liikkeillä...

TALOUDELLINEN YMPÄRISTÖ

Talouden globalisaatio, resurssien niukkuus, hyvien ja huonojen taloudellisten aikojen nopeat vaihtelut, uudentyypiset palvelutuotannon tavat (esim. "tilaaja-tuottaja -malli")...

KUNNALLISHALLINNON

**DYNAAMISUUS
MONINAISUUS JA
KOMPLEKSISUUS**

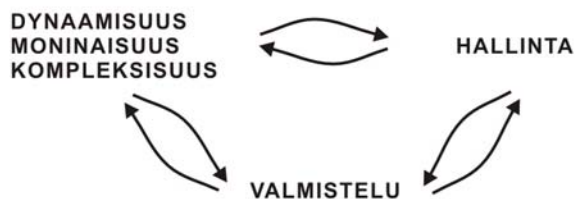
KASVAA

VALMISTELUN HAASTEET

Tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittaminen.
Sopeutumisen ja tavoitteellisuuden yhteensovittaminen.

Kuva 22. Dynaamisuuden, moninaisuuden ja kompleksisuuden asettamia haasteita kunnallisen päätöksenteon valmistelutyölle

Yksisuuntaisen syy-seuraussuhteen sijaan kysymys on rekursiivisesta suhteesta: samalla kun hallinta heijastelee toimintaympäristön monimutkaisuutta, hallinta on omiaan lisäämään kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön dynaamisuutta, moninaisuutta sekä kompleksisuutta (kuva 23).



Kuva 23. Dynaamisuuden, moninaisuuden, kompleksisuuden sekä hallinnan ja valmistelun välinen suhde (mukaillen Sotarauta 1996, s. 65).

Muistettakoon kuitenkin, että dynaamisuus, moninaisuus ja kompleksisuus ovat subjektiivisia käsitteitä. Esimerkiksi Sotaraudan (1996, s. 96) mukaan ”se mikä näyttäytyy dynaamisena, moninaisena ja kompleksisena tietynä hetkenä yhdelle havainnoijalle, ei ole sitä tälle välttämättä jonain toisena hetkenä, eikä välttämättä jollekulle toiselle havainnoijalle”. Toisin sanoen dynaamisuus, kompleksisuus ja moninaisuus voivat olla sekä subjektin että objektin ominaisuuksia.

Tämän tutkimuksen kannalta olennaista edellä mainitussa on se, että kuntaorganisaation tulkinta ympäristön dynaamisuudesta, moninaisuudesta ja kompleksisuudesta vastaa mahdollisimman hyvin todellisuutta. Muutoin vaarana on, että ”olennaisia muutoksia ei joko havaita tai niiltä ummistetaan silmät tai sitten niitä tulkitaan virheellisesti” (Kallio 1995, ss. 232-233). Kuntayhteisön kyvyttömyys tulkita toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia näkyy toimintakyvyttömyytenä ja sidosryhmien haluttomuutena osallistua kunnan toimintaan. Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä joudutaan ottamaan kantaa suureen määrään asioita, jotka ovat paitsi toisiinsa nähden erilaisia myös jatkuvassa muutoksessa. Dynaamisuudesta, moninaisuudesta ja kompleksisuudesta johtuen valmistelutyössä kohdataan ilkeitä ongelmia, joille on tyypillistä sekä *informaation puutteesta johtuva epävarmuus* että *monitulkintaisuudesta johtuva epäselvyys* (vrt. Daft & Lengel 1986, s. 554; Weick 1995, s. 91). Dynaamisuuden, moninaisuuden ja kompleksisuuden huomioimisen katsotaan edellyttävän kommunikatiivisia toimintatapoja. Samalla dynaamisuus, moninaisuus ja kompleksisuus hyväksytään yhteiskunnallisten ilmiöiden perusominaisuuksiksi. Yhden totuuden sijaan kommunikatiivisessa valmistelussa luotetaan tulkintojen pluralismiin. Erimielisyydestä ja erilaisista pyrkimyksistä juontuvat jännitteet nähdään kommunikatiivisessa valmistelussa epäselvyyden hallinnan peruskomponenttina.

Toimintaympäristön monimutkaisuudesta oikeutuksensa saava kommunikatiivisuutta korostava valmistelu nähdään tässä tutkimuksessa Sotaraudaa (1996, s. 68) mukailten vuorovaikutukseen perustuvana ja spontaanina itseorganisoitumisen prosessina. Vaikka itseorganisoituminen ymmärrettäisiin vain vertauskuvallisesti, kertoo se samalla merkittävästä näkökulman laajentamisesta kohti *kompleksisten systeemien teorioita*.

7. Kompleksisuusteoreettinen lähestymistapa asioiden valmisteluun

Tässä tutkimuksessa *kompleksisuus ymmärretään 'kahvakäsitteeksi'*, johon tarttumalla pyritään löytämään uusia näkökulmia ja innovatiivisia ratkaisumalleja kuntien kehittämistyöhön. Asiantilaa tai systeemiä pidetään kompleksisena, kun se koostuu monista toisiinsa kytkeytyvistä toimijoista¹⁸² (Mitleton-Kelly 2003, s. 26) ja jossa toimijoiden väliset vuorovaikutussuhteet perustuvat valintaan¹⁸³ (Stacey 2006, s. 33). Sen lisäksi, että kompleksisuus samaistetaan ilmiöiden monimutkaistumiseen ja vaikeaan hallittavuuteen, kompleksisuus voidaan ymmärtää olennaiseksi ja luonnolliseksi osaksi minkä tahansa järjestelmän tai systeemin toimintaa. Esimerkiksi Luhmannille (2004, ss. 47-49) kompleksisuus merkitsee systeemin toimintakyvyn ylittäviä mahdollisuuksia. Toisin sanoen systeemin ympäristö on kompleksisempi kuin systeemi itse. *Kompleksisuutta voidaan pitää samalla kertaa sekä systeemin uhkana että mahdollisuutena* (Rubin 2004). Uuteen systeemiparadigmaan sisältyy tietoisuus siitä, että kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Kompleksisuusajattelussa tarkasteltava ilmiö ymmärretään laadullisesti erilaisena kuin sen yksittäiset osat. Yhteiskuntatutkimuksessa kompleksisuusajattelu kytkeytyy läheisesti havaintoihin, joiden mukaan yhteiskunnalliset ongelmat ovat usein laajoja ja moniulotteisia, mihin vaikuttavat ko. ongelma-alueen lisäksi lukuisat muut yhteiskunnallisen päätöksenteon ja tapahtumisen alueet.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan kompleksisuusteorian juuret ovat luonnontieteissä. Matemaatikko Henri Poincare pidetään verraten yleisesti varhaisimpana modernin tieteen edustajana, jonka ajattelussa voidaan tunnistaa *kaaosteorian* perusteita (Geyer & Rihani 2000, s. 3). Sittemmin Lorenz (1963) mullisti perinteisen luonnon- ja sääilmiöiden tutkimuksen osoittaessaan, että kaaos ja epäjatkuvuus eivät olleet systeemien häiriötiloja, vaan kuvasivat ennemminkin useiden systeemien normaalitilaa. Lorenzin perhosefektiksi nimetyllä tapahtumaketjulla on viitattu mekanismiin, jossa systeemin alkutilassa tapahtuvat pienetkin muutokset kertaantuvat ja voivat aiheuttaa suuriakin muutoksia systeemin myöhempisiin tiloihin. Myös Prigoginen (esim. 1980) mielenkiinto kohdistui luonnontieteellisiin ilmiöihin. Prigoginen ehkä merkittävin panos systeemiteorioiden kehittämiseen liittyi hänen tutkimukseensa itseorganisoituvista systeemeistä. Vastoin aiempaa käsitystä Prigogine osoitti, että itseorganisoituminen on yleinen systeemien ominaisuus. Maturana ja Varela (1980) puolestaan olivat biologeja, jotka tutkivat solujen kykyä itsensä uudistamiseen. Maturanan ja Varelan kehittämän autopoiesis-teorian¹⁸⁴

¹⁸² Kytkeytyneisyydellä Mitleton-Kelly (2003, s. 6) tarkoittaa sekä systeemin sisäistä että systeemin ja sen ympäristön välistä kytkeytyneisyyttä.

¹⁸³ Valinta (choice) perustuu arvoihin ja normeihin. Valinnat voivat olla tiedostettuja ja tarkoituksellisia tai tiedostamattomia ja tahattomia. (Stacey & Griffin 2005, ss. 5-6.)

¹⁸⁴ Kts. autopoiesis-teorian soveltamisesta yrityksiin Maula (1999 ja 2006).

mukaan elävät systeemit ovat jatkuvassa uudistumisprosessissa. Yhteistä Lorenzin, Prigoginen sekä Maturanan ja Varelan näkemyksille on niiden keskittyminen systeemien muutokseen ja muutoksen dynamiikkaan. Kaikissa niissä korostetaan systeemien epälineaarista ja evolutionaarista kehitystä sekä ennakoimatonta käyttäytymistä.

7.1 Kompleksisuusajattelun soveltaminen yhteiskuntatieteissä

Luonnontieteellisen paradigmanmuutoksen ohella kompleksisuusajattelu on vaikuttanut myös yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Harveyn (2001) mukaan tämä on luonnollista ja väistämätöntä, koska yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen kohteet ja ilmiöt ovat useimmiten ei-lineaarisia ja siten yksinkertaisten kausaliitteettien ulottumattomissa. Esimerkiksi sosiaalisten ongelmien tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita yksilöiden, yhteisöjen ja erilaisten instituutioiden tasolla tapahtuneista pienistä muutoksista, jotka kertautuessaan voivat aiheuttaa merkittäviä yhteiskunnallisia ongelmia. Ihmisten käyttäytymisen ennakoimattomuudesta, yhteiskunnallisten ilmiöiden välisten kytkentöjen sekä uusien ilmiöiden ja trendien ilmaantumisen johdosta on verraten helppoa yhtyä Harveyn (2001) käsitykseen, jonka mukaan kompleksisuusteorioilla on paljon annettavaa myös yhteiskuntatieteelliselle tutkimukselle.

Farazmand (2003) on mennyt Harveyta (2001) pidemmälle kyseenalaistaessaan perinteisen käsityksen, jonka mukaan kaaos- ja kompleksisuusteorioiden perusta olisi yksiselitteisesti luonnontieteiden tutkimuksessa. Farazmandin (2003, ss. 342-345) mukaan kaaosteorian ja kompleksisuusajattelun piirteitä on löydettävissä jo Platonin ja Aristoteleen keskeisissä töissä. Myöhemmin vaikuttaneista yhteiskuntatieteilijöistä ja filosofiista kompleksisuutta ovat omalla tavallaan käsitelleet ainakin Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Karl Marx ja Friedrich Engels (Farazmand 2003, ss. 342-347). Kaaosteorian keskeiset peruselementit osien ja kokonaisuuden välisestä vuorovaikutuksesta ovat selvästi nähtävissä esimerkiksi Marxin dialektiikka-opissa, jossa korostetaan tapahtumien ja ilmiöiden ristiriitojen kautta syntyvää evoluutiota. Marxille dialektiikka tarkoitti yhteiskunnallista muutosta, jossa erinäisten tapahtumien yhteisvaikutus saisi aikaan kehityksen, joka huipentuisi teollistumisen ja sosiaalisen vallankumouksen kautta sosialismiin ja lopulta kommunismiin. Vaikka Marxin dialektiikkaa voidaan pitää deterministisenä lähestymistapana, siinä kuvataan konkreettisella tavalla kompleksisuusajattelun yhtä perusideaa: kaaoksen reunalla elävän systeemin (porvarillisen järjestelmän) ajautumista kaaoksen ja epäjärjestyksen kautta uuteen järjestykseen (sosialismi). Myös Talcott Parsonsinkin kirjoituksista voidaan tunnistaa kompleksisuuden elementtejä. Croke et al. (1992) mukaan Parsons jakaa yhteiskunnalliset kehitysprosessit kahteen pääluokkaan. Pääsääntöisesti kehitys etenee vähittäisenä ja inkrementaalisenä, jolloin osajärjestelmissä tapahtuvat muutokset eivät vaikuta kokonaisjärjestelmään, mutta toisinaan kehityksessä voi kuitenkin ilmetä

dramaattisia siirtymiä ja evolutionaarisia läpimurtoja, jotka heijastuvat myös kokonaisjärjestelmään sitä muuttaen.

Kompleksisuusajattelun elementtejä on nähtävissä myös Anthony Giddensin rakenteistumisen teoriassa ja Pierre Bourdieun habitus-käsitteessä (Morrison 2005, s. 312). Molempien keskeisenä ideana on se, että ihmiset ovat samanaikaisesti sekä vallitseviin yhteiskuntarakenteisiin sopeutuvia yksilöitä että tämän rakenteen aktiivisia tuottajia ja muokkaajia. Kompleksisuusteorioiden tavoin Giddens ja Bourdieu korostavat sosiaalisten systeemien itseorganisoitumista, systeemin ja ympäristön evoluutiota, epälineaarisia syy-seuraussuhteita, emergenssejä kehityspolkuja sekä systeemin osien kytkeytyneisyyttä ja vuorovaikutusta (Morrison 2005, ss. 319-320¹⁸⁵). Ilmeisistä yhtäläisyyksistä huolimatta lähestymistavoissa on myös merkittäviä eroja. Morrisonin (2005, ss. 320-321) mukaan Giddensin rakenteistumisen teoria ja Bourdieun habitus-käsite kuvaavat uusintamista (reproduction) ja vallitsevaa tilaa (status quo), kun taas kompleksisuusteorioiden avulla pyritään ymmärtämään uusien ilmiöiden syntymistä (emergence, production) ja muutoksen (change) logiikkaa. Lisäksi kompleksisuusteorioissa erilaisuutta (divergence) ja monimuotoisuutta (diversity) pidetään systeemin itseorganisoitumisen kannalta hyödyllisinä ominaisuuksina toisin kuin Giddensin ja Bourdieun strukturaatioteoreettisissa lähestymistavoissa, joissa myös samanlaisuus (uniformity) ja yhtenäisyys (homogeneity) voidaan nähdä sosiaalista systeemiä ylläpitävänä ja uusintavana voimana.

Kompleksisuusajattelun piirteitä voidaan havaita myös Giddensin myöhemmässä tuotannossa, jossa hän argumentoi uudenlaisen yhteiskuntapolitiikan puolesta. Giddensin (1994, 1998) mukaan postmodernille ajalle tyypilliset piirteet, kuten globalisoituminen, perinteiden merkityksen väheneminen sekä sosiaalinen refleksiivisyys ja yksilölliset valinnat edellyttävät myös yhteiskuntapolitiikalta perinteiseen lineaariseen tutkimustraditioon ja moderniin yhteiskuntakäsitykseen perustuvien ajatusmallien uudistamista (Geyer 2003, ss. 247-252). Giddensin (1998) konkreettinen ratkaisuehdotus on ristitty kolmannen tien (third way) politiikaksi, joka pelkistetyimmillään tarkoittaa uudenlaisia yhteistyömalleja yksityisen ja julkisen sektorin välille. Taustalla on varsin looginen ajatus, jonka mukaan monimutkaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden ymmärtäminen ja tulkinta edellyttää myös yhteiskunnallisilta toimijoilta ja instituutioilta riittävää monimuotoisuutta. Riittävää monimuotoisuutta voidaan havainnollistaa ns. *Ashbyn lailla* (1956), jonka mukaan systeemin sisäisen monimuotoisuuden tulee vastata ympäristön monimuotoisuutta ja kompleksisuutta. Eräsaaren (1998, s. 110) mukaan ”kompleksiteetin rajoittamista tai vähentämistä” voidaan tukea ”vahvistamalla yksilöiden sosiaalisen elämän, arkielämän alajärjestelmiin kuuluvan kanssakäymisen ja kommunikaation

¹⁸⁵ Kts. myös Fuchs, C. (2003) “Some implications of Pierre Bourdieu’s works for a theory of social self-organization.” *European Journal of Social Theory*, Vol. 6, No. 4, ss. 387-408 sekä Fuchs, C. (2003) “Structuration theory and self-organization.” *Systematic Practice and Action Research*, Vol. 16, No. 2, ss. 133-167.

monimutkaisuutta”, mikä puolestaan tarkoittaa ”arkielämän piirien monimuotoisuuden kunnioittamista” sekä luopumista ”yksilön elämää ja autonomiaa koskevista yksinkertaisista oletuksista ja tottumuksista”.

Kompleksisuustermein ilmaistuna kolmannessa tiessä on siten kyse ainakin vuorovaikutuksen ja kytkeytyneisyyden, emergenssin sekä erilaisuuden ja monimuotoisuuden korostamisesta. Kompleksisuusparadigman näkökulmasta kolmatta tietä voidaan kuitenkin kritisoida deterministiseksi lähestymistavaksi: samalla kun kolmannessa tiessä torjutaan lineaariset ja yksinkertaistavat syy–seuraussuhteet, kolmas tie on selkeästi poliittisen vasemmiston tarpeisiin ja tiettyyn yhteiskunnalliseen tilanteeseen laadittu politiikkaohjelma (Geyer 2003, ss. 254-255).

Kompleksisuusajattelun varsinainen läpimurto politiikan tutkimuksessa ja yhteiskuntatieteissä tapahtui 1990-luvulla etenkin David L. Harveyn & Michael H. Reedin (1994), Niklas Luhmannin (1995¹⁸⁶), David Byrnen (1998) sekä Paul Cilliersin (1998) tutkimusten myötä. Harvey ja Reed (1994) sovelsivat Prigoginen ideaa dissipatiivisista eli itseorganisoituvista systeemeistä yhteiskunnallisten ilmiöiden tarkasteluun. Harvey ja Reed korostavat dissipatiivisen systeeminäkemyksen mukaisesti, että sosiaalinen järjestys ei ole aina mahdollista eikä myöskään toivottavaa. Uudenlaisen lähestymistavan merkitys on siinä, että sen avulla voidaan kuvata ja ymmärtää aiempaa paremmin myös yhteiskunnallisessa kehityksessä tapahtuvaa kaaosmaista käyttäytymistä ja uudelleen järjestäytymistä. Jo pari vuotta aiemmin Harvey ja Reed pohtivat kompleksisuusteorian ja kriittisen realismin suhdetta (Reed & Harvey 1992) ja esittivät, että ollakseen hyödyllinen ja selitysvoimainen kompleksisuusteorian tulee ontologiselta perustaltaan rakentua realismille.¹⁸⁷

Byrne (1998) tarkastelee kompleksisuutta Mouzelisin validin yhteiskunnallisen teorian¹⁸⁸ kriteerien valossa, joiden mukaan selitysvoimaisen teorian tulee huomioida sekä mikro- ja makrotason ilmiöt että yksilöiden ja rakenteen välinen suhde. Tämän lisäksi yhteiskunnallisen teorian tulee tarjota välineitä yhteiskunnallisten muutosten ymmärtämiseen. Tästä näkökulmasta Byrne asemoi kompleksisuusteorian positivismiin ja postmodernismiin välimaastoon. Byrnelle kompleksisuus merkitsee samalla kertaa sekä yhteiskuntatieteiden edistymistä ja kehittymistä että eräänlaista nöyryyttä sen suhteen,

¹⁸⁶ Kts. myös Luhmann (1979, 1985 ja 1988).

¹⁸⁷ Byrnen (1998, ss. 37-38) mukaan Reed ja Harvey viittaavat kriittiseen realismiin, jonka yhtenä merkittävimpänä edustajana voidaan pitää Roy Bhaskaria (esim. 1986). Bhaskarille realismi merkitsee ennen kaikkea holistista lähestymistapaa ja yhteiskunnan emergenttien ominaisuuksien tunnistamista.

¹⁸⁸ Mouzelis, N. (1995) *Sociological Theory: What Went Wrong*. London: Routledge.

miten tutkimustiedolla voidaan edistää maailman monimutkaisuuden sekä yhteiskunnallisten ongelmien ja muutosprosessien ymmärtämistä ja hallintaa. Byrnen (2001) mukaan ratkaisevaa yhteiskunnallisten muutosprosessien ymmärtämisessä on evolutionaarinen lähestymistapa. Evolutionaarisessa lähestymistavassa ei yleensä olla kiinnostuneita kehityksen hyvydestä tai huonoudesta, vaan siinä pyritään tyypillisesti ymmärtämään tai selittämään jonkin ilmiön muutosprosessia eli sitä, miten ilmiö on muotoutunut juuri sellaiseksi kuin on (Sotarauta 2004, s. 293¹⁸⁹). Kompleksisuusajattelussa evoluutio liittyy läheisesti polkuriippuvuuteen (path dependency), joka yksinkertaisimmillaan tarkoittaa sitä, että kulloinenkin asiointi riippuu historian saatossa vakiintuneista toimintamuodoista ja rakenteellisista tekijöistä. Polkuriippuvuuden ohella kompleksisuusparadigmassa evoluution käsitteeseen sisältyy mahdollisuus systeemin radikaaliin muutokseen. Evoluutio ja radikaalin muutoksen mahdollisuus perustuu systeemin osien keskinäiseen sekä systeemin ja ympäristön väliseen vuorovaikutukseen (Byrne 2001).

Byrnen (2001) mukaan kompleksisuusajattelu kytkeytyy yhteiskunnalliseen tutkimustraditioon kolmella toisiinsa liittyvällä tavalla. *Ensinnäkin* yhteiskunta itsessään on kompleksinen systeemi, joka muodostuu sisäkkäisistä ja toisiinsa kytkeytyneistä alisysteemeistä (nested system), joiden keskinäinen vuorovaikutus rakentuu hierarkkisten suhteiden sijaan monensuuntaiselle vuorovaikutukselle. Tämä voi tarkoittaa muun muassa globaalin ja paikallisen tason kytkentöjä, jotka yhtäältä rajoittavat ja toisaalta mahdollistavat erilaisia kehityssuuntia. Esimerkiksi käytännön sosiaalipolitiikassa systeemien vuorovaikutus ja eri tasojen kytkennät näkyvät globaalin markkinatalouden asettamien reunaehtojen ohella paikallisten hyvinvointimallien ja vaatimusten välisinä jännitteinä. Olennaista mikro- ja makrotason kytkennöissä on se, että ylemmän tason toimintaa ei voida redusoida yksilöiden käyttäytymiseen. Kyse on rekursiivisesta prosessista, jossa ”jokin muodostuva kompleksinen kokonaisuus vaikuttaa myös niihin osailmiöihin, joista se muodostuu ja sen vuoksi se itse muuttuessaan väistämättä muuttaa myös niitä” (Rubin 2004).

Toiseksi Byrne korostaa, että sosiaaliset systeemit poikkeavat luonnon systeemeistä erityisesti siinä suhteessa, että ihmisellä on kognitiivisista rajoitteistaan huolimatta ainakin jossain määrin kykyä ymmärtää tapahtumien kulkua ja tekojensa seurauksia, mitä puolestaan voidaan pitää tavoitteellisen toiminnan edellytyksenä. Byrnen argumentti perustuu Haylesin (1991) idealle, jonka mukaan kaaosta ja kompleksisuutta ei pidä rinnastaa sattumanvaraisuuteen (randomness) tai hallitsemattomaan epäjärjestykseen (anti-

¹⁸⁹ Alun perin Aldrich, H. 2001. *Organizations Evolving*. 3. painos. London: Sage Publications.

order), vaan kyse on monimuotoisen järjestelmän monimutkaisesta käyttäytymisestä, missä systeemin kaaosmainen käyttäytyminen palautuu informaation kompleksisuuteen (complexity information) – ei sääntöjen ja järjestyksen puutteeseen. Samaan viittaa Mitleton-Kelly (2003, s. 27) todetessaan, että sosiaalisen systeemin¹⁹⁰ toiminta ei ole pelkistettävissä sääntöihin ja lakeihin, sillä kompleksinen sosiaalinen systeemi kehittyy ja kykenee muuttamaan vuorovaikutuksen sääntöjä. Myös Harvey (2001) muistuttaa, että ihmisyyhteisöt eivät ainoastaan sopeudu (adapt) ympäristön vaatimuksiin, vaan yhtä lailla muokkaavat ja muuttavat sitä.

Kolmanneksi kompleksisuusajattelua voidaan pitää implisiittisesti tulevaisuusorientoituneena lähestymistapana. Byrnen mukaan tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että systeemin dynaamisten vuorovaikutussuhteiden ja kytkentöjen tunnistaminen lisää ymmärrystä vaihtoehtoisten toimintamallien seurauksista ja edistää siten myös tarkoituksenmukaisten toimintapolitiikkojen ja -käytäntöjen jäsentämistä. Sen lisäksi, että Byrne määrittelee kompleksisuuden yhteiskuntatieteissä ”ontologiseksi siirtymäksi epistemologisin seurauksin”, kompleksisuus merkitsee Byrnelle ennen kaikkea käytännön yhteiskuntapolitiikkaa jäsentävää teoreettista viitekehystä ja ajatuskonstruktiota. Pohjimmiltaan kysymys on siitä, että kompleksisuusparadigma tarjoaa yhteiskunnallisille toimijoille heidän toimintansa kannalta tarpeellisia konkreettisia ja käsitteellisiä ’toimintavälineitä’.

Cilliers (1998) jakaa Byrnen (1998) ajatuksen siitä, että kompleksisuuden perusta ei ole systeemin yksityiskohtien lukumäärässä, vaan systeemin osien välisissä vuorovaikutussuhteissa, mistä puolestaan voi seurata, että kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Yhteiskunnallisissa systeemeissä vuorovaikutus tarkoittaa Cilliersin mukaan epälinearisuuteen perustuvaa, dynaamista ja muutosta sisältävää toimintaa, jossa erilaiset palauteprosessit voivat saada aikaan kumulatiivisen tapahtumien ketjun, joka tekee systeemin käyttäytymisestä ennakoimattoman. Cilliersin mukaan yhteiskunta ja sen alisysteemit voidaan luokitella avoimiksi systeemeiksi, joiden osat ovat jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa sekä toisiinsa että ympäristöönsä, minkä johdosta yksinkertaisilta vaikuttavista asioista voi kehkeytyä kompleksisia ilmiöitä. Byrnen tavoin Cilliers korostaa systeemin historiariippuvuutta. Toisin sanoen systeemillä on oma historiansa, joka sekä mahdollistaa että rajoittaa systeemin käyttäytymistä.

Postmodernismin ohella Cilliersin (1998) lähestymistapaa voidaan luonnehtia kokonaisvaltaiseksi ja holistiseksi, sillä siinä torjutaan reduktionistinen käsitys, jonka mukaan ilmiöt ovat selitettävissä yksinkertaisempien ilmiöiden ominaisuuksien perusteella. Ilmiöiden ominaisuuksien sijaan kyse on ilmiöiden välisistä vuorovaikutussuhteista.

¹⁹⁰ Mitleton-Kelly (2003, s. 27) käyttää ilmaisua Complex Evolving Systems (CES).

Cilliers kyseenalaistaa kuitenkin perinteisen kaaosteorian keskeisen opin systeemin alkuarvoherkkyydestä¹⁹¹ esittäessään, että sosiaalisen kompleksisen systeemin elinvoima perustuu sen kykyyn mukautua uusiin tilanteisiin, mikä voi ilmetä sekä herkkyytenä joillekin muutoksille että välinpitämättömyytenä toisille (Stacey 1996, ss. 23-28). Byrnen tavoin Cilliers korostaa syyn ja seurauksen epälineaarisia suhteita.

Geyerin (2003) mukaan Cilliersin ja Byrnen näkemykset ovat lähellä toisiaan, joskin Cilliers edustaa Byrneä selkeämmin postmodernia ajattelua, jossa kyseenalaistetaan tieteellinen maailmankuva, korostetaan epävarmuutta ja ilmiöiden satunnaisuutta sekä painotetaan absoluuttisten totuuksien sijaan läsnäoloa ja eri tekijöiden tiedostamatonta tai tiedostettua vaikutusta asiointeihin.¹⁹² Cilliersin mukaan aidosti kompleksista systeemiä ei voida johdonmukaisesti analysoida yhtenäisen teorian puitteissa. Kompleksisuus merkitseekin Cilliersille ennemminkin väljää viitekehystä tai tulkintakehikkoa, jonka avulla voidaan edistää yhteiskunnallisten ilmiöiden ymmärtämistä. Käytäntöön sovellettuna Cilliersin kompleksisuusajattelua voidaan tarkastella esimerkiksi yhteiskunnallisen päätöksenteon etiikan ja hyväksyttävyyden näkökulmasta, jolloin kompleksisuus tarkoittaa ainakin toiseuden (otherness) ja erilaisuuden (difference) kunnioittamista, mahdollisimman täydellisen tietopohjan muodostamista päätöksenteon pohjaksi, kilpailevien vaihtoehtojen asianmukaista arviointia sekä valmiutta arvioida kriittisesti tehtyjä valintoja ja kykyä mukautua muuttuviin olosuhteisiin. Cilliersin mukaan yhteiskunnallisessa kontekstissa kompleksisuus voidaan rinnastaa vapauden ja oikeudenmukaisuuden kaltaisiin perushyveisiin.

Tämän tutkimuksen kannalta uuden systeemiparadigman yhtenä merkittävimmistä edustajista voidaan pitää myös Niklas Luhmannia, jonka ajattelussa heijastuu käsitys todellisuuden eriytyneestä luonteesta. Luhmannin mukaan maailman ykseys on jakautunut kompleksiseksi moneudeksi, mikä puolestaan edellyttää systeemiltä kykyä hyödyntää samanaikaisesti avointen ja suljettujen systeemien toimintatapoja. Kysymys on *autopoiesista*, jolla Luhmann viittaa systeemin omalakiseseen sopeutumiseen ympäristöönsä (Anttiroiko 1993, s. 129¹⁹³). Yksittäisten toimijoiden tai rakenteiden sijaan Luhmann korostaa systeemien toiminnallisuutta, joka sosiaalisten systeemien tapauksessa ilmenee kommunikaationa. Luhmann määrittelee sosiaaliset systeemit ”autopoieettisiksi kommunikaation ja toiminnan konstituioimiksi entiteeteiksi, jotka rajautuvat suhteessa

¹⁹¹ Alkuarvoherkkyyttä on usein kuvattu ns. *perhosefektillä* (Lorenz 1963).

¹⁹² Postmodernin määritelmässä Cilliers tukeutuu erityisesti Francis Lyotardin (esim. 1984) ja Jacques Derridan (esim. 1973, 1976, 1978) ajatuksiin.

¹⁹³ Alun perin Jääskinen, N. (1988) ”Niklas Luhmann – sosiaalisten systeemien yleisestä teoriasta.” Teoksessa Tuori, K. (toim.) *Teorioita oikeuden kehityksestä. Esittelyjä ja erittelyjä*, ss. 91-103. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisu D: 1. Suomen Akatemian tutkimushanke ”Oikeuden rajat”. Helsinki.

toisten sosiaalisten systeemien muodostamaan ympäristöön” (Anttiroiko 1993, s. 129¹⁹⁴)
Kommunikaation avulla sosiaalinen systeemi kykenee ylläpitämään ja uudistamaan itseään.

7.2 Demokratian kompleksisuudesta

Vakiintuneen käsityksen mukaan demokratiolla tarkoitetaan järjestelmää, jossa väestöllä (valtio, kunta) kokonaisuutena on ratkaiseva vaikutusvalta tahdon syntyyn. Demokratiaan sisällytetään monia ihanteina pidettyjä periaatteita, kuten yleistä kansalaisvapautta, oikeusvaltion periaatteita sekä kansalaisten yhdenvertaista kohtelua. Geyer & Rihani (2000, s. 2) näkevät perinteisen demokratian perustavanlaatuisena ongelmana newtonilaisen, lineaarisen maailmankuvan ja siihen liittyvän oletuksen yksilöstä rationaalisenä oman edun tavoittelijana. Todellisuudessa yksilöiden rationaalisuus on aina suhteellista ja yhteiskunnat kompleksisia kokonaisuuksia, mikä esimerkiksi Geiselhartin (1999) mukaan johtuu sosiaalisten ryhmien, kuten poliittisten puolueiden, yksityisten yritysten, eturyhmien ja kansalaisten välisistä riippuvuuksista ja vuorovaikutussuhteista sekä erityisesti niiden kyvystä solmia erilaisia ja vaihtuvia yhteenliittymiä kulloistenkin tarpeidensa mukaisesti. Kompleksisessa ja keskinäisten riippuvuuksien maailmassa keskeistä on, että myös demokratia ymmärretään evoluutiona, dynaamisena ja mukautuvana (adaptive) prosessina, joka tuottaa optimaalisten tulosten sijaan mahdollisimman hyviä ratkaisuja (Geyer & Rihani 2000, s. 12). Evoluution kannalta olennaista on, että demokraattiset prosessit ovat avoimia ja tukevat osallistumista sekä toimijoiden välistä yhteistyötä. Vaihtoehtojen ja monimuotoisuuden liiallinen kontrollointi ehkäisee muun muassa ympäristössä kehkeytyvien ongelmien tai mahdollisuuksien tunnistamista. Geyerin ja Rihanin (2000) mielestä demokraattisten elinten tulevaisuuden kannalta ratkaisevaa on se, miten ne kykenevät kehittymään monimuotoisuutta sietäviksi ja tukeviksi toimijoiksi. Samasta kirjoittaa myös Neumann (1996, ss. 412-413) arvioidessaan, että weberiläinen byrokratian tehokkuus toimii staattisessa ja vakaassa toimintaympäristössä, mutta dynaamisessa ja kompleksisessa maailmassa menestyminen edellyttää epälineaarisen ajattelun elementtien hyödyntämistä. Demokratian kannalta perusongelmat liittyvät toimintaympäristön epävarmuuteen, monitulkintaisuuteen ja jatkuviin muutoksiin. Geyerin ja Rihanin (2000) tavoin Neumann (1996, s. 412) näkee ratkaisevana sen, miten demokratioissa onnistutaan lisäämään koneiston monimuotoisuutta ja siten edistämään emergenttien ja epälineaaristen ilmiöiden tunnistamista.

Demokratiaan sisäänrakennettua kompleksisuutta voidaan hahmottaa myös tarkastelemalla vallan lähdettä ”epäselvyyden hallinnan” yhteydessä. Sen sijaan, että valta ymmärrettäisiin

¹⁹⁴ Alun perin Jääskinen (1980, ss. 97-100).

nollasummapelinä,¹⁹⁵ tutkimuksessa katsotaan Brysonin ja Crosbyn (1992, s. 13) tapaan, että dynamisessa ja kompleksisessa maailmassa vallan perusta on toimijoiden kyvyssä edistää yhteisiä tai erillisiä tavoitteita *vuorovaikutuksen keinoin*. Harisalo (1990, ss. 35-37) kuvaa tilannetta mahdollistavan vallan käsitteellä, jossa valta perustuu osallistumiseen ”tietoa luoviin, muuttaviin ja välittäviin prosesseihin, jotka risteilevät, kohtaavat ja leikkaavat toisensa täysin ennustamattomasti”. Rationaalisen valinnan sijaan demokratian perusolemukseen kuuluvat ristiriidat ja kamppailu erilaisten intressien välillä. Arendtiin¹⁹⁶ tukeutuen Peltonen (2002, ss. 169-170) esittää, että kyse on pluralismista ja moninaisuudesta, mikä ilmenee nimenomaan ihmisten toiminnassa ja puheessa. Pluralismille ja monen vallan periaatteelle nojaava demokratia on siten luonnostaan monimutkaista ja arvaamatonta. Peltonen (2002, ss. 169-170) puhuukin ’sotkuisesta demokratiasta’ (mess democracy). Kielteisestä konnotaatiostaan huolimatta ’sotkuinen demokratia’ voidaan nähdä Peltosen tapaan positiivisessa valossa, sillä ”se, mikä on elävää on väistämättä myös monimuotoista, kaoottista ja sotkuista” (Peltonen 2002, s. 169). Demokratian optimoinnin sijaan sotkuisessa demokratiassa on kysymys aidon moninaisuuden hyödyntämisestä.¹⁹⁷

7.3 Kompleksisuusajattelun kritiikkiä

Kompleksisuusajattelun soveltaminen yhteiskunnallisiin ilmiöihin on saanut osakseen luonnollisesti myös epäileviä ja kriittisiä kannanottoja. Muun muassa itseorganisoitumisen (self-organization)¹⁹⁸ käsite on ongelmallinen kun se ymmärretään liian suppeasti systeemin sisäsyntyiseksi kyvyksi ja spontaaniksi käyttäytymiseksi (Harvey 2001). Ihmisyhteisöissä itseorganisoituminen on aina yhtäältä vapaiden yksilöiden ja toisaalta yksilöiden vapautta rajoittavan sosiaalisen ja historiallisen kehityksen lopputulema. Harvey pohtii myös kompleksisuusajatteluun keskeisesti sisältyvää oletusta kommunikaation ja systeemin osien välisen vuorovaikutuksen merkityksestä. Esimerkiksi kansantalouden toimintaa ei Harveyn mielestä voida jäännöksettömästi selittää pelkästään toimijoiden

¹⁹⁵ Nollasummapelin näkökulmasta vallan kasvu heikentää toisen osapuolen valtaa. Tällöin valtasubjektilla on valtaa vain valtaobjektin kustannuksella (Möttönen 1997, s. 107, alun perin Mills, C. W. 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press).

¹⁹⁶ Arendt, H. (1998) *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.

¹⁹⁷ Abrahamsoniin ja Freedmaniin (2006) tukeutuen Vakkuri (2007, s. 93) muistuttaa, että vaikka *sotkun* (mess) käsitettä ei voidakaan tieteellisesti määritellä, on käsitteen taustalla vakavasti otettavaa teoreettista tutkimusta esimerkiksi organisaatioiden, päätöksenteon ja instituutiotutkimuksen alueella. Teoreettisesti sotkun käsite voidaan liittää epäjärjestyksen (disorder), epäorganisoitumisen (disorganization) ja sattumanvaraisuuden (randomness) kaltaisiin käsitteisiin. Peltosen tapaan sekä Abrahamson ja Freedman että Vakkuri näkevät sotkuisuuden yhtenä inhimillisen toiminnan perusominaisuutena.

¹⁹⁸ Kts. esimerkiksi New England Complex Systems Institute: <http://necsi.org/> [Viitattu 29.6.2007].

vuorovaikutuksella, vaan tämän lisäksi siihen vaikuttaa toimijoiden käytettävissä olevat resurssit. Harvey lainaa Perry Andersonia (1984)¹⁹⁹, jonka mukaan ”...no economy, in other words, can be primarily defined in terms of exchange at all: production and property are always prior”. Toisin sanoen kyse on vuorovaikutuksen lisäksi myös osien ominaisuuksista.

Smithin (2005, ss. 23-25) mukaan kompleksisuusajattelu ei täytä teorian kriteereitä, vaikka käykin hyvästä vertauskuvasta, jonka avulla voidaan edistää todellisuuden moniulotteisten ilmiöiden hahmottamista. Vaikka Smith jakaakin näkemykset ympäristön epävarmuudesta, kehityksen epälineaarisuudesta, jatkuvasta muutoksesta sekä perinteisen suunnittelutoiminnan voimattomuudesta, kompleksisuusajattelun keskeiseksi ongelmaksi hän kokee sen nihkeän suhtautumisen tulevaisuuden ennakointiin (Smith 2005, s. 27). Smith viittaa muun muassa Staceyyn (1993) luovuutta korostaviin ja rationaalisia analyysejä vierastaviin näkemyksiin. Smithin (2005, ss. 26-27) mukaan siitä, että ilmiöön vaikuttavien tekijöiden looginen ja deduktiivinen johtaminen on vaikeaa, ei voida päätellä, että tulevaisuuden ennakointi olisi kokonaisuudessaan mahdotonta – saati hyödytöntä – toimintaa. Smithin mukaan tulevaisuuden ennakoinnin merkitys organisaatioiden kehittämistyössä on juuri siinä, että sen avulla varaudutaan enemmän tai vähemmän todennäköisiin vaihtoehtoihin. Kysymys vaihtoehtojen yllätyksellisyydestä (unexpected) tai ilmiöiden esiin sukeltamisesta (emergence) on tulevaisuuden ennakoinnin näkökulmasta epäolennainen. Sen lisäksi, että kompleksisuusajattelun mukaisesti toimijoiden vuorovaikutussuhteet mahdollistavat nopean reagoinnin muuttuviin tilanteisiin, Smithin (2005, s. 28) mukaan tarvitaan systemaattista ja kattavaa tulevaisuuden ennakointia, koska “...it would be a brave manager indeed that passed on the opportunity to utilize tools of forecasting and scenario planning in favour of ‘surfing the edge of chaos’, even if how to surf chaos was well understood”.

Eräässä mielessä yllättävintä kritiikkiä esittää Medd (2001), joka leimaa kompleksisuusajattelun deterministiseksi ja reduktionistiseksi lähestymistavaksi. Meddin kritiikki kohdistuu todellisuuden ilmiöiden mallintamisen (modelling) problematiikkaan. Meddin mukaan yhteiskunnallisten ilmiöiden mallintaminen kompleksisuuskäsittein on väistämättä deterministinen projekti, koska mallintaminen edellyttää aina toimijoiden ja näiden vuorovaikutussuhteiden määrittelemistä mallintajansa toimesta, sillä mallintaminen edellyttää valintoja, koska mikään malli ei voi representoida todellisuutta sellaisenaan. Kompleksisuusmallit ovat Meddin mielestä reduktionistisia, koska niissä pyritään mallintamaan systeemiä sen osien ominaisuuksien kautta. Meddin (2001) mukaan tämä tarkoittaa äärimmilleen vietyinä esimerkiksi sitä, että lukuisissa tutkimuksissa (esim.

¹⁹⁹ Anderson, P. (1984) *In the Tracks of Historical Materialism*. Chicago: University of Chicago Press.

Graham 2000) osoitetut erot sairastamisessa eri sosiaaliryhmien välillä olisivat selitettävissä ryhmiin kuuluvien yksilöiden biologisilla tekijöillä.

Kompleksisuusajattelun kritiikki on samalla kertaa sekä ymmärrettävää että yllättävää. Esimerkiksi Meddin (2001) ajatuksiin maailman representoinnin vaikeudesta on helppo yhtyä. Todellisuutta täydellisesti esittävä malli on itsessään paradoksi. Sen sijaan kompleksisuusajattelun määrittelemisen reduktionistiseksi vaikuttaa liioittelulta. Vaikka Meddin (2001) esimerkkiä voidaankin pitää kuvaavana, hän ei selvästikään halua nähdä kompleksisuusajattelun perimmäistä luonnetta eli systeemin osien välistä dynamiikkaa. Kompleksisuusajattelun leimaaminen reduktionistiseksi Meddin (2001) tavalla ei tee oikeutta kompleksisuusajattelulle, jossa korostetaan erityisesti sitä, että systeemin kokonaisuus on enemmän – tai vähemmän – kuin osiensa summa. Tai kuten Venkula (2005, s. 42) asian ilmaisee: lopputuloksessa on ”aineksia sekä enemmän että vähemmän kuin lähtökohdassa”. Kytkeytyneisyyden, vuorovaikutuksen ja palauteprosessien myötä syntyy emergenttejä kokonaisuuksia, joita ei voida selittää osien ominaisuuksilla. Myös Smithin (2005) kritiikki kompleksisuusajattelun ja tulevaisuuden ennakkoinnin suhteesta vaikuttaa osittain liioittelulta. Toisin kuin Smith esittää, kompleksisuusajattelussa ei kyseenalaisteta tulevaisuuden ennakkoinnin merkitystä, vaan kysymys on pikemminkin sen tosiasian tunnustamisesta, että aktiivisen kehittämistyön ohella tarvitaan myös aktiivista toimintaympäristön muutoksiin sopeutumista. Kompleksisuusajattelussa tämä tarkoittaa yhtäältä emergenssin ja intention ja toisaalta sopeutumisen ja tietoisien valinnan välisen paradoksin ratkaisemista (vrt. Sotarauta & Srinivas 2006, s. 312). Toisin sanoen asioita on sekä pistettävä tapahtumaan että myös annettava tapahtua (Sotarauta 1996, s. 320).

7.4 Tutkimuksen kannalta relevanttien kompleksisuuskäsitteiden esittely

Kunnallisen päätöksenteon valmistelua tarkastelleessa käsiteanalyysissä (4. luku) saatiin tukea vakiintuneelle käsitykselle, jonka mukaan asioiden valmistelu ja päätöksenteko muodostavat toisiinsa kytkeytyvän tiiviin prosessin. Sen sijaan, että valmistelu jäsenyisi hallinnon elinkaarimallin (vrt. kuva 1) mukaisesti itsenäiseksi hallintotoimeksi, käsiteanalyysin aineisto tuki tulkintaa, jonka mukaan valmistelu koostuu sekä kuntayhteisön sisäisistä että kuntayhteisön ja toimintaympäristön välisistä vuorovaikutussuhteista. Näistä lähtökohdista valmistelu ymmärretään tässä tutkimuksessa kompleksisena vuorovaikutusprosessina.

Kunnallishallinnon kompleksisuutta voidaan selittää ainakin tavoitteiden ja päämäärien moninaisuudella (goal complexity, goal ambiguity) sekä rakenteellisilla tekijöillä (esim. Hall 1996, Rainey & Bozeman 2000, Meyer et al. 2001, Noordhoek & Saner 2005). Kunnallishallinnon tavoitteiden moninaisuudesta seuraa usein konflikteja, joiksi Lipskyn

(1980)²⁰⁰ mukaan voidaan laskea ainakin asiakassuuntautuneiden ja ammatillisten tavoitteiden väliset konfliktit, asiakassuuntautuneiden ja organisaatiosuuntautuneiden tavoitteiden väliset konfliktit sekä viranhaltijoiden erilaisiin rooliodotuksiin liittyvät konfliktit (Möttönen 1997, s. 157). Kollektiivin ja yksilöiden välisten tavoiteristiriitojen lisäksi julkisen sektorin kompleksisuutta ja konfliktiherkkyttä lisää julkisen organisaation poliittis-hallinnollinen rakenne. Dualismin periaatteen mukaisesti politiikan tehtävänä on päätöksenteon demokratia-arvon varmistaminen, kun taas hallinto nähdään tehokkuusarvon edustajana (Heuru 2000). Tämä näkyy esimerkiksi toimijoiden suhtautumisessa tietoon. Heurun (2000, ss. 339-340) mukaan arvot ja informaalin tietoaines kytkeytyvät poliittisen ja tosiasiat hallinnollisen prosessin piiriin. Pekonen (1995, s. 26) on puolestaan esittänyt, että politiikka tähtää muutokseen, kun taas hallinnon roolina on tehtyjen päätösten toteuttaminen. Ideaalimallissa politiikan tehtävänä on valvoa ja kontrolloida hallinnon toimintaa. Käytännössä asiat ovat usein toisinpäin: hallinto vastaa tosiasiallisesti poliittisen organisaation toiminnan suunnasta ja poliittisten elinten tehtäväksi jää toiminnan legitimointi (Brunsson 1985).

Kompleksisuusajattelusta on johdettu monenlaisia toimintamallisuosituksia käytännön yhteiskuntapolitiikan ja hallinnon tarpeisiin. Byrnen (1998) mukaan kaaos- ja kompleksisuusteorioiden asettamat uudet haasteet ja vaatimukset ainakin perinteiselle julkishallinnon suunnittelutoiminnalle. Byrne kyseenalaistaa perinteisen rationaalisen suunnittelumallin, jonka mukaan maailma jäsentyy selkeisiin syy-seuraussuhteisiin ja jossa suunnittelu ymmärretään näiden suhteiden järkipäiseksi tarkasteluksi ja parhaan vaihtoehdon poimimiseksi. Byrnelle suunnittelutoiminnan kompleksisuus merkitsee ennen kaikkea osallistavien toimintamallien ja päätöksentekoproseduurien kehittämistä. Byrnen tavoin ainakin Sotarauta (1996), Sager (1994) ja Healey (1993) esittävät, että suunnittelu tulisi ymmärtää kommunikaationa ja vuorovaikutuksena, jossa tuotoksen ohella tärkeää on myös se, miten eri toimijat osallistuvat suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin. Kommunikatiivinen suunnittelu haastaa rationalismin väittämällä, että maailma on siinä määrin moniulotteinen, ettei sitä voida jäsentää yksinkertaisiin kausaliitteihin. Artigianin (2005) mukaan osallistavat päätöksentekoprosessit ovat myös moraalisesti ja eettisesti kestävämmällä pohjalla. Erityisen tärkeää avoimuus ja erilaisten vaihtoehtojen esilläpito ja moniulotteinen arviointi on silloin, kun tehtävät ratkaisut vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen, josta kenelläkään ei ole varmaa tietoa. Artigiani (2005, s. 601) torjuu ylhäältä alaspäin etenevän suunnittelun eettisesti ja moraalisesti kestävämmäksi.

²⁰⁰ Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy. The Dilemma of Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Artigianin mukaan kompleksisessa maailmassa ei ole sijaa utopioille ja vain yhden totuuden politiikalle.²⁰¹

Luonnontieteiden näkökulmasta kompleksisuuden perusta on osien välisessä vuorovaikutuksessa ja niiden kyvyssä sopeutua ympäristön muutoksiin. Kuten aiemmin on todettu, ihmisistä koostuvat sosiaaliset systeemit poikkeavat luonnon systeemeistä muun muassa siksi, että ne eivät ainoastaan sopeudu ympäristön muutoksiin, vaan pyrkivät myös muokkaamaan sitä. Stacey (2006, s. 33) mukaan tämä on mahdollista, koska ihmiset ovat pohjimmiltaan refleksiivisiä ja reflektiivisiä toimijoita, jotka kykenevät paitsi normien ja sääntöjen mukaiseen käyttäytymiseen myös niiden uudelleentulkittamiseen.

Poliittis-hallinnollisen systeemin kompleksisuutta lisää edelleen se tosiasia, että tehokkuuden ja luovuuden ohella päätöksenteossa tulee varmistua demokratia-arvon toteutumisesta. Käytännön politiikkasuositusten näkökulmasta kompleksisuusajattelu ja perinteiset demokratiakäsitykset ovat kuitenkin verraten yhdenmukaisia, sillä molemmissa korostetaan osallistumisen merkitystä. Sen sijaan se, millaiseksi osallistuminen ymmärretään ja mitä pidetään tärkeänä, vaihtelee suuresti. Siinä missä edustuksellisessa demokratianäkemyksessä painotetaan muodollisia ja vakiintuneita osallistumismuotoja, deliberatiivisessa ja pluralistisessa lähestymistavassa luotetaan keskustelun ja dialogin voimaan (esim. Nieminen 1998, ss. 283-284), kun taas kompleksisuuden näkökulmasta kysymys on tiivistetyksi siitä, että ympäristön kompleksisuuteen vastataan systeemin monimuotoisuudella (esim. Bang 2004, s. 157²⁰²).

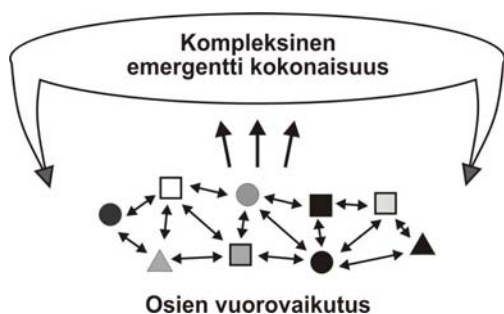
Seuraavassa huomio kiinnitetään tutkimustehtävän kannalta relevantteihin kompleksisuus-käsitteisiin. Pääpaino on käsitteissä, joilla arvioidaan olevan ”selitysvoimaa” kunnan kaltaisten sosiaalisten systeemien tarkastelussa. Alkuperästä ja tutkimustraditiosta riippuen käsitteiden merkityssisällöissä on tulkintaeroja. Sama tulkinnanvaraisuus koskee myös käsitteiden välisiä suhteita. Tulkinnanvaraisuudesta johtuvaa epäselvyyttä pyritään vähentämään kytkemällä käsitteet tutkimuksen aihepiiriin havainnollistavien esimerkkien avulla. Esimerkeissä kompleksisuusteorioiden käsitteet kiinnitetään tutkimuksen kolmannessa luvussa esiteltyihin avainkäsitteisiin. Käsitteet muodostavat tulkintakehyksen, jota täsmennetään myöhemmin luvussa 9.

²⁰¹ “Do not, in other words, act to make communities utopian in any sense – do not act to achieve particular goals by imposing moralities top-down. Particular moral goals imply God-like knowledge of The One Right Thing. No individual, regardless of rank, has such knowledge.” (Artigiani 2005, s. 601.)

²⁰² Bang (2004, s. 157) käyttää ilmaisua ’cultural governance’, jolla hän viittaa poliittis-hallinnollisen järjestelmän ja sen ympäristön väliseen vuorovaikutukseen perustuvaan itseohjautuvaan hallintatapaan (self- and co-governance).

7.4.1 Itseorganisoituminen ja ilmaantuminen

Itseorganisoituminen (self organization) ja *ilmaantuminen* (emergence)²⁰³ ovat systeemien kompleksisuutta käsittelevien teorioiden keskeisiä peruskäsitteitä. Ne nähdään pääsääntöisesti toisiinsa kytkeytyvinä käsitteinä. Itseorganisoituminen ja ilmaantuminen voidaan liittää erilaisiin ilmiöihin ja prosesseihin. Esimerkiksi Prigogine²⁰⁴ kytkee itseorganisoitumisen viiteen ydinkäsitteeseen: 'kaukana tasapainosta' (far from equilibrium), entropia, iteraatio, bifurkaatio ja aika. Vastaavasti Holland (1995) näkee itseorganisoitumisen taustalla seitsemän perusominaisuutta: yhdistäminen (aggregation), epälineaarisuus (nonlinearity), virrat (flows), monimuotoisuus (diversity), otsikointi (tagging), sisäiset mallit (internal models) ja rakennuspalikat (building blocks). Tässä tutkimuksessa nojataan ensisijaisesti Mitleton-Kellyn (2003, s. 40) määritelmään, jonka mukaan ilmaantuminen on systeemin itseorganisoitumiseen perustuva, uutta järjestystä luova prosessi. Mitleton-Kellyn (2003, ss. 26-27) mukaan osien väliset kytkennät (connectivity) ja vuorovaikutussuhteet (interdependency) mahdollistavat systeemin itseorganisoitumisen, mikä tekee systeemin käyttäytymisestä ennustamattoman.²⁰⁵ Itseorganisoitumisen ja ilmaantumisen johdosta systeemit muodostavat yksinkertaisista rakenteista monimutkaisia kokonaisuuksia (kuva 24).



Kuva 24. Emergenssi – osien ja kokonaisuuden välinen suhde (Sotarauta 1996, s. 97).²⁰⁶

²⁰³ 'Ilmaantumisen' lisäksi emergence voidaan suomentaa termeillä 'muodostuminen', 'syntyminen', 'esiin sukeltaminen' ja 'esiinnousu' (Maula 2004, s. 262).

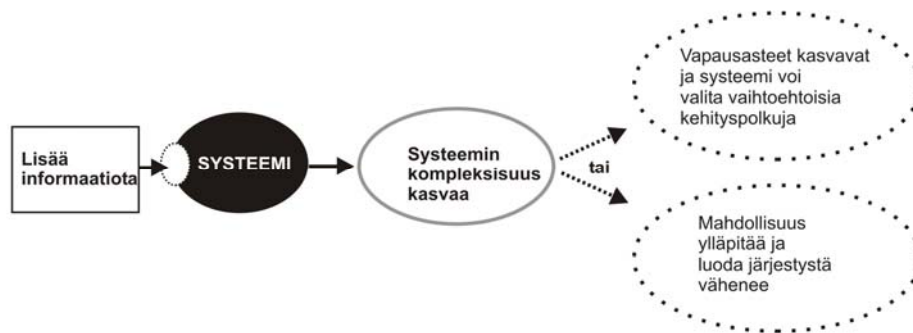
²⁰⁴ Perustuu Ståhlen (2004, ss. 230-237) yhteenvetoon seuraavista teoksista: Glanndorff, P. & Prigogine, I. (1971) *Thermodynamic Theory of Structure, Stability and Fluctuations*. New York: Wiley; Prigogine, I. (1980) *From Being to Becoming: Time and complexity in the physical sciences*. San Francisco: Freeman; Prigogine, I. & Stengers, I. (1984) *Order out of Chaos: Man's dialogue with nature*. New York: Bantam sekä Prigogine, I. & Nicolis, G. (1989) *Exploring Complexity: An introduction*. New York: Freeman.

²⁰⁵ Kytkeytyneisyyttä ja vuorovaikutussuhteita tarkastellaan lähemmin luvussa 7.4.4.

²⁰⁶ Alun perin Chris Langton teoksessa Lewin, R. (1993) *Complexity – Life at the Edge of Chaos*. J M Dent Ltd.

Andersonin (1999, s. 221) mukaan systeemin itseorganisoitumisessa on kyse ulkoisesta ohjauksesta riippumattomista säännönmukaisuuksista. Itseorganisoituminen ja emergenssi nähdään kompleksisten systeemien perusominaisuutena, jossa syntyy ylemmän tason järjestäytymistä yksittäisten toimijoiden intentioista riippumatta. Systeemien itseorganisoitumisprosesseissa syntyvää emergenssiä ei voida siten palauttaa systeemin osien ominaisuuksiin.²⁰⁷

Sosiaalisen systeemin muuttuminen ja ennakoimaton kehitys johtuu systeemin kyvystä vaihtaa *informaatiota* ympäristönsä kanssa. Kompleksisessa sosiaalisessa systeemissä informaatiota voidaan pitää keskeisenä entropian, epäjärjestyksen lähteenä. Ilman entropian tuomaa tasapainottomuutta ja epävarmuutta systeemillä ei ole mahdollisuutta organisoiua itsestään (Stähle 2004, s. 231). Informaation roolia systeemin muutoksessa voidaan hahmottaa *kuvan 25* mukaisesti. Siinä systeemiin lisätään informaatiota, jolloin sille avautuu vaihtoehtoisia kehityspolkuja. Samalla lisääntynyt informaatio muuttaa systeemin sisäisiä olosuhteita ja aiheuttaa epävarmuutta. Tämä puolestaan kasvattaa systeemin kompleksisuutta lisäten samanaikaisesti sekä kaaoksen mahdollisuutta että systeemin vapausasteita. Sosiaalisen systeemin tapauksessa vapausasteiden lisääntyminen mahdollistaa yhtäältä uusien toimintamallien kehittämisen, toisaalta muutos voi tuntua uhkaavalta ja aiheuttaa muutosvastarintaa. Rubinin (2004) mukaan lisääntyneestä informaatiosta kumpuava 'kaos' voidaan "ymmärtää samalla kertaa uhkana tai mahdollisuutena – se sisältää aihion molempiin".²⁰⁸



Kuva 25. Informaatio ja systeemin muutos (mukaillen Keskinen 2001).

²⁰⁷ Chekland (1981, s. 314) kuvaa kokonaisuuden ja osien välistä suhdetta seuraavasti "as a whole entity, which derives from its component activities and their structure, but cannot be reduced to them".

²⁰⁸ Uhkan ja mahdollisuuden olemassaolo näkyy myös Csikszentmihalyin ajattelussa. Csikszentmihalyi (2005, ss. 64-68) tarkastelee entropiaa yksilötason ilmiönä. Hänen mukaansa entropia merkitsee 'itsen' sisäisen järjestyksen häiriintymistä, koska 'itsen' tietoisuuteen ilmaantuu informaatiota, joka on ristiriidassa yksilön tavoitteiden kanssa. Kokemuksen pitkittyessä 'itse' saattaa heikentyä niin paljon, ettei se enää kykene kohdistamaan tarkkaavaisuuttaan ja pyrkimään tavoitteisiinsa. Entropian vastakohtana Csikszentmihalyi (2005, ss. 68-70) käyttää käsitettä *flow* (virta), jolla hän tarkoittaa kokemusta, jossa tietoisuuteen saapuva informaatio on tavoitteiden mukaista vahvistaen 'itseä'. Samalla lisääntyvät yksilön mahdollisuudet suunnata energiaansa itse valitsemiinsa tavoitteisiin.

Muuttaakseen systeemiä informaation tulee olla kriittistä ja jonka käsittelemiseksi systeemissä ei ole olemassa valmiita keinoja (Rubin 2004). Ståhle (2004, s. 232) jakaa ajatuksen kriittisen informaation merkityksestä, mutta muistuttaa samalla, että kriittinen informaatio uhkaa potentiaalisesti sosiaalisen systeemin vanhoja rakenteita, mikä puolestaan voi estää systeemin uudistumista. Prigogineä (1976) mukaillen Ståhle (2004, s. 232) katsoo, että informaation tuottamis- ja poistamiskyky määrittää systeemin mahdollisuuden itseorganisoitumiseen. Näin sosiaalisen systeemin itseorganisoitumista voidaan kuvata ketjuna, jossa informaation tuotantoa seuraa tasapainottomuus tai kaaos, mikä edellyttää informaation vähentämistä, joka puolestaan merkitsee systeemin uudelleen organisoitumista. Toisaalta mikäli systeemiltä puuttuu kyky säädellä informaation määrää, systeemi on vaarassa hajota. Sosiaalisen systeemin tapauksessa hajoaminen on ymmärrettävä vertauskuvallisesti. Hajoamisen sijaan kysymys on esimerkiksi tuottavuuden heikentymisestä tai yleisemmin organisatorisesta inertiasta.

Kunnallisessa päätöksenteossa itseorganisoituminen voi ilmetä muun muassa spontaaneina intressiryhminä, jotka toimivat omaehtoisesti ja itsenäisesti ilman ulkopuolista ohjausta. Esimerkiksi nimien keräämistä kunnanhallituksen hyväksymää kaavamuutosta vastustavaan kuntalaisadressiin voidaan pitää prosessina, joka kuvaa hyvin itseorganisoitumiselle tyypillisiä piirteitä. Nimien kerääminen adressiin hyödyntää kolmea Hollandin (1995) mainitsemaa itseorganisoitumisen perusominaisuutta: yhdistämistä, otsikointia ja epälineaarisuutta. *Yhdistämisellä* Holland (1995, s. 11) tarkoittaa sitä, että pienistä ja usein verraten yksinkertaisistakin osatekijöistä syntyy kompleksista käyttäytymistä.²⁰⁹ Myös nimienkeruukampanja voidaan ymmärtää korkeamman tason järjestäytymisen ilmenemismuotona, jota ei voida palauttaa yksittäisiin toimijoihin (adressin allekirjoittaneisiin). Ei ainakaan silloin, jos adressi toimii esimerkiksi uuden paikallisen poliittisen liikkeen kasvualustana. *Otsikointi* on puolestaan mekanismi, joka Hollandin (1995, ss. 12-13) mukaan tukee yhdistämistä. Kysymys on merkityksenantamisesta ja identiteetin luomisesta (Clippinger 1999a, s. 17). Aiemmin tässä tutkimuksessa (luku 1.4.3) esitellyssä Pinomäen tapauksessa kaavoitusta vastustavat tahot 'otsikoivat' Pinomäen "viherkeitaaksi kaupungin keskustassa". Johdonmukaisena jatkona tälle kaavoitusprosessi määriteltiin "arvokkaan virkistysalueen tarvelemiseksi". Hollandin (1995, s. 13) mukaan otsikoinnissa on juuri kyse tavasta luokitella ja muodostaa rajoja asioiden välille. *Epälineaarisuutta* voidaan pitää kompleksisuusteorioiden yhtenä perusoletuksena. Epälineaarisuudesta johtuen kokonaisuus voi olla pienempi, yhtä suuri tai suurempi kuin osiensa summa (Clippinger 1999a, s. 13). Myös kaavamuutosta vastustavalla kuntalaisadressilla voidaan saada aikaan epälineaarista kehitystä. Sinällään verraten rajattuun asiaan kohdistuva kuntalaisaktiivisuus voi käynnistää sopivissa

²⁰⁹ Hollandin (1995, s. 11) mukaan muurahaiskekoa voidaan pitää hyvänä esimerkkinä luonnossa tapahtuvasta korkeamman tason kompleksisesta käyttäytymisestä.

olosuhteissa esimerkiksi kunnanjohtajan tai kunnanhallituksen puheenjohtajan eroon päätyvän prosessin.

Itseorganisoitumisen seurauksena kunnallishallinnossa esiintyy monimutkaista emergenttiä kehitystä. Asioita tapahtuu ilman näkyviä ja selkeitä syitä. Samalla itseorganisoitumisen ja ilmaantumisen käsitteiden voidaan katsoa avaavan uudenlaisia mahdollisuuksia kuntaorganisaatioiden tarkasteluun ja valmistelutyön kehittämiseen. Olemisen (being) ja pysymisen sijaan kysymys on tulemisesta (coming) ja muutoksesta (Sotarauta 1996, s. 98; Stähle 2004, ss. 234-235). Muutoksen vastustamisen ja rationaalisen suunnittelun sijaan kompleksisuusteorioissa katsotaan, että epätasapainossa syntyy uusia ja mahdollisesti innovatiivisempia toimintatapoja (Mitleton-Kelly 2003, ss. 34-35). Edellä esitetyn valossa voidaan arvioida, että myös kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä tulisi luottaa tiukan suunnittelun ja kontrollin sijaan enemmän itseorganisoitumisen voimaan ja keskittyä luomaan mahdollistavia olosuhteita.

7.4.2 Kaukana tasapainosta, bifurkaatio, mahdollisuuksien avaruus ja polkuriippuvuus

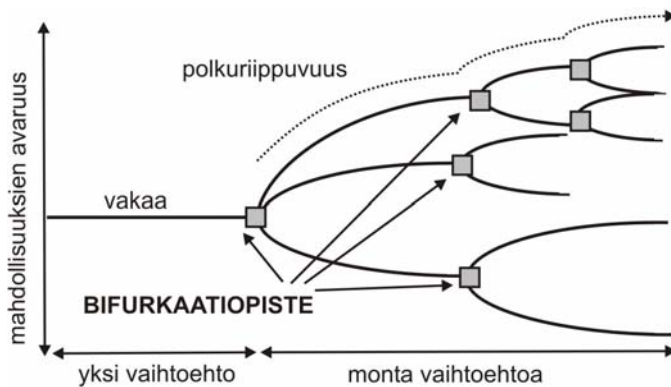
Informaation ja systeemin kompleksisuuden suhdetta voidaan tarkastella myös käsitteillä *kaukana tasapainosta* (far from equilibrium), *bifurkaatio* (bifurcation), *mahdollisuuksien avaruus* (space of possibilities) ja *polkuriippuvuus* (path dependence). Ilmaisulla 'kaukana tasapainosta' tarkoitetaan systeemin epätasapainon tilaa, jossa systeemin rajoja ja rakenteita koetellaan ulkoa tulevilla paineilla. Dissipatiivisten rakenteiden teoriassa kysymys on energiaa, materiaa tai informaatiota ympäristönsä kanssa vaihtavista systeemeistä, joilla on kykyä luoda epätasapainosta uusia rakenteita ja järjestystä (Mitleton-Kelly 2003, s. 32). Syntyvä epätasapaino voidaan ymmärtää myös systeemin sisäiseksi ristiriidaksi²¹⁰ ja itseorganisoitumisen välttämättömäksi edellytykseksi (Stähle 2004, ss. 230-231). Sosiaalisessa systeemissä sisäinen ristiriita voi ilmetä esimerkiksi vastakkaisina intresseinä ja ilkeinä ongelmina.

Bifurkaatiolla²¹¹ tarkoitetaan systeemin jakautumista erilaisiin vaihtoehtoihin (Mitleton-Kelly 2003, 34). Bifurkaatiopisteellä viitataan hetkeen, jossa valinta tapahtuu (kuva 26).

²¹⁰ Klassisena esimerkkinä dissipatiivisesta rakenteesta voidaan pitää Prigoginen tulkintaa termodynamiikan toisesta periaatteesta, jossa systeemin sisäinen ristiriita – samanaikaisesti kuumaa ja kylmää – luo systeemiin jännitettä, mikä puolestaan johtaa uuteen järjestykseen. "...under certain conditions, entropy itself becomes the progenitor of order...under non-equilibrium conditions, at least, entropy may produce, rather than degrade, order and organization...If this is so, then entropy, too, loses its either/or character. While certain systems run down, other systems simultaneously evolve and grow more coherent." (Prigogine & Stengers 1985, tässä Mitleton-Kelly 2003, s. 33.)

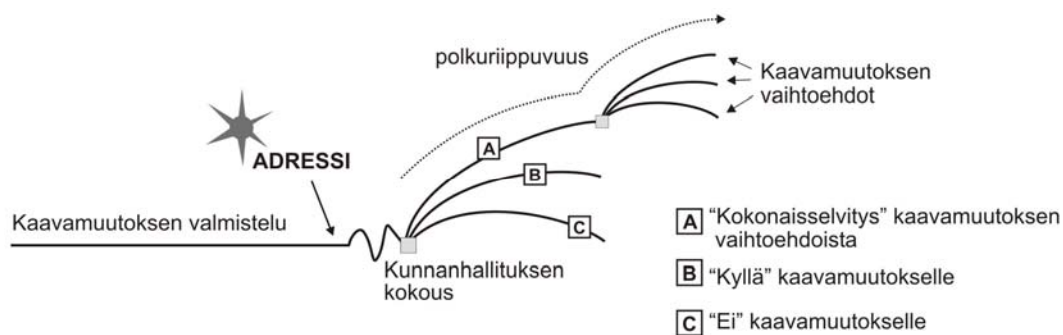
²¹¹ Bifurkaatiota voidaan pitää jossain määrin harhaanjohtavana ilmaisuna, sillä todellisuudessa vaihtoehtoja voi olla enemmän kuin kaksi.

Bifurkaatio voidaan nähdä Ståhlen (2004, s. 233) tapaan vyöhykkeenä determinismin ja vapaan valinnan välillä. Näissä solmukohdissa tarjolla olevat vaihtoehdot muodostavat mahdollisuuksien avaruuden. Bifurkaatiopisteissä tehdyt valinnat muodostavat systeemin elinkaaren (Mitleton-Kelly 2003, ss. 34-35). Prigogineä (1980) mukaillen Ståhle (2004, s. 233) katsoo, että bifurkaatiopisteissä tehdyt valinnat ovat ennustamattomia ja peruuttamattomia. Toisin sanoen systeemin valinta on ennalta määrätön ja se voi kohdistua vain olemassaoleviin uusiin mahdollisuuksiin. Kysymys on polkuriippuvuudesta, jossa systeemin aiemmat valinnat vaikuttavat tuleviin valintamahdollisuuksiin (Mitleton-Kelly 2003, s. 34). Systeemin valinnat voivat olla mahdollistavia tai rajaavia.



Kuva 26. Bifurkaatiopiste, mahdollisuuksien avaruus ja polkuriippuvuus (perustuu Mitleton-Kelly 2003 ja Aula 1999, alun perin Nicolis & Prigogine 1989).

Käsitteet 'kaukana tasapainosta', 'bifurkaatio' ja 'mahdollisuuksien avaruus' tarjoavat toisenlaisen ja täydentävän näkökulman aiemmin esiteltyyn adressi-esimerkkiin. Kompleksisuusteorioiden kielellä ilmaistuna kysymys on ulkoisesta voimasta, jonka avulla vaikutetaan systeemin rakenteeseen ja järjestykseen. Adressin tehtävänä on kohdistaa paineita kunnanhallituksen sisäiseen tasapainoon. Kunnanhallituksen sisäistä epätasapainoa lisäämällä kaavamuutoksen vastustajat pyrkivät vaikuttamaan valintatilanteisiin ja ohjaamaan päätöksentekoa mieleiseensä suuntaan. Mikäli ulkoinen paine on riittävä, kunnanhallituksen on tarkasteltava muita vaihtoehtoja, jolloin alkuperäinen kaavamuutos saattaa hautautua polkuriippuvuuden mukaisesti uusien vaihtoehtojen alle peruuttamattomasti (kuva 27).



Kuva 27. Bifurkaatiopiste, mahdollisuuksien avaruus ja polkuriippuvuus kaavamuutosprosessissa.

Yleisemmällä tasolla bifurkaation ja mahdollisuuksien avaruuden voidaan tulkita tarkoittavan kommunikatiivisia ja osallistavia toimintatapoja, joissa kommunikaation tehtävänä on nostaa esille vaihtoehtoja ja pakottaa valintaan. Bifurkaatiopisteissä tunnistettujen mahdollisuuksien voidaan katsoa heijastavan sosiaalisen systeemin kykyä luovuuteen ja innovatiivisuuteen. Prigoginen (1980) mukaan bifurkaatio on aina uuden ratkaisun ilmentymä, joka tuottaa ratkaisun, jota ei voida ennakoida aiemmin vallinneiden olosuhteiden perusteella (Stähle 2004, ss. 233-234). Siten bifurkaatiota tapahtumana voidaan pitää aina myös innovaation lähteenä (Stähle 2004, s. 233).²¹² Tämän tutkimuksen näkökulmasta kysymys kuuluu, voidaanko kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä tunnistaa solmukohtia, joista haarautuu tulevaisuuden mahdollisuuksia ja joissa tehdyt valinnat vaikuttavat tulevaisuudessa avautuviin mahdollisuuksiin. Oikea-aikaisen reagoinnin ohella on kyettävä olemaan reagoimatta silloin, kun aitoa valinnan mahdollisuutta ei vielä ole (Stähle 2004, s. 235).²¹³

Hieman toisin ilmaistuna kysymys on valmistelukommunikaation kaksoisfunktioista. Siinä missä järjestyshakuisella ja *integroivalla* kommunikaatiolla tavoitellaan eksplisiittisen informaation tehokasta jakamista, luovuutta ja innovatiivisuutta edistävää *dissipatiivinen* kommunikaatio kytkeytyy valmistelujärjestelmän hiljaisen ja kulttuurisen tiedon levittämiseen (vrt. Aula 1999, ss. 144-148). Kaksoisfunktion näkökulmasta valmistelukommunikaation tulisi tukea samanaikaisesti sekä tehokasta tiedonkulkua että uusien ja luovien ideoiden kehittämistä.

²¹² Alun perin Prigogine & Nicolis (1989).

²¹³ Aristoteles kutsui oikean hetken tajua *kairokseksi*. Kairos on kreikankieltä ja merkitsee 'ajanhetkeä', 'otollista aikaa', 'oikeaa hetkeä'. Kairos-merkitys voidaan kuvata Torkin (2006, s. 114) mukaan lauseella "nyt on aika astua esiin ja sanoa totuus". Vastaavasti toinen aikaa merkitsevä kreikankielen sana *kronos* viittaa aikaan määrällisessä mielessä: "onpa viime tapaamisestamme kulunut aikaa". (Torkki 2006, ss. 113-114.) Tässä tutkimuksessa kysymys on nimenomaan kairoksesta.

7.4.3 Diversiteetti

Näkökulmasta ja asiayhteydestä riippuen *diversiteetillä* (diversity) voidaan tarkoittaa monimuotoisuutta, moninaisuutta tai erilaisuutta.²¹⁴ Hollandille (1995, s. 27) diversiteetti merkitsee systeemin ominaisuutta, joka mahdollistaa systeemin itseorganisoitumisen. Mitä suurempi diversiteetti, sitä enemmän mahdollisuuksia itseorganisoitumiselle. Pelkistetysti ilmaistuna kysymys on dynaamisesta tasapainosta systeemin ja sen ympäristön välillä.²¹⁵ Esimerkiksi biologiassa riittävää monimuotoisuutta on pidetty edellytyksenä ekosysteemin selviytymiselle. Biologiset ekosysteemit ovat jatkuvasti uusiutuvia systeemejä, jotka joutuvat sopeutumaan erilaisiin muutoksiin, kuten luonnonmullistuksiin ja lajien väliseen kilpailuun (WRI 2000, s. 11). Varmin keino sopeutumisessa on se, että ekosysteemi on riittävän monimuotoinen (Vuori 2005, s. 17). Vertauskuvallisesti myös kuntayhteisöjä ja niiden hallintaprosesseja voidaan tarkastella osana yhteiskunnallista ekosysteemiä, jossa yksittäisen kunnan asema määräytyy suhteessa muiden toimijoiden luomaan ympäristöön. Biologisen ekosysteemin tapaan yhteiskunnallisessa ekosysteemissä kysymys on toimijoiden välisistä riippuvuuksista ja sopeutumisesta muutoksiin.

Organisaatiotutkimuksessa monimuotoisuuteen on liitetty sekä myönteisiä että kielteisiä seurauksia. Monimuotoisuuden on todettu lisäävän suvaitsevaisuutta, mikä voi johtaa kustannussäästöihin esimerkiksi työstäpoissaolojen ja työpaikan vaihtohalukkuuden vähenemisen sekä rekrytoinnin helpottumisen johdosta. Samoin monimuotoisuus parantaa organisaation ongelmanratkaisukykyä ja lisää organisaation innovatiivisuutta ja luovuutta, koska heterogeenisillä ja monimuotoisilla työryhmillä on kykyä katsoa ongelmia useista näkökulmista. Monimuotoisuuden ongelmat liittyvät puolestaan useimmiten kommunikointiongelmista johtuviin väärinkäsityksiin. Monimuotoisuus voidaan kokea myös olemassaolevan organisaatiokulttuurin uhkaksi. Lisäksi monimuotoisuus jää usein retoriikan tasolle, jolloin tavoitteet ja käytännöt jäävät irrallisiksi. (Heikkinen 2005, ss. 9-10.)²¹⁶ Monimuotoisuus voi merkitä myös monimutkaisuutta, jota yleisesti pidetään

²¹⁴ Perinteisessä monimuotoisuustutkimuksessa monimuotoisuudella on tarkoitettu kaikkia niitä ominaisuuksia ja piirteitä, jotka erottavat ihmiset toisistaan. Erottavia tekijöitä ovat muun muassa ikä, sukupuoli, etninen tausta, uskonto, koulutus, siviilisääty, seksuaalinen suuntaus, asenteet ja arvot, persoonallisuus sekä poliittinen ja taloudellinen asema. (Heikkinen 2005, ss. 5-6.)

²¹⁵ Tähän problematiikkaan liittyen Mingers (1997) on esittänyt Bouldingin (1957) tyypittelyyn perustuen hyvän jäsentelyn, jossa systeemit on jaettu niiden kompleksisuusasteen mukaan kahdeksaan luokkaan. Mingersin mukaan systeemin kompleksisuus riippuu osien välisten suhteiden luonteen – ei määrän – mukaan. Näin esimerkiksi yksinkertaisiltakin vaikuttavat elävät systeemit ovat kompleksisempia kuin monimutkaisilta näyttävät mekaaniset systeemit (Maula 2004, s. 259).

²¹⁶ Perustuu seuraaviin artikkeleihin: Cox, T. H. (1993) *Cultural Diversity in Organizations: Theory, Research & Practice*; Cox, T. H. & Blake, S. (1991) *Managing Cultural Diversity: Implications for Organizational Competitiveness*; Fernandez, J. P. (1991) *Managing a Diverse Workforce: Regaining the Competitive Edge*; Henderson, G. (1994) *Cultural Diversity in the Workplace: Issues and Strategies*;

organisaatioissa haitallisena ilmiönä. Maula (2004, s. 259) on havainnollistanut monimuotoisuuden ja monimutkaisuuden suhdetta esimerkiksi, jossa hän vertaa monimutkaisuutta 'pahaan' kolesteroliin, jonka määrän tulisi pysyä matalalla tasolla, kun taas monimuotoisuus on 'hyvää' kolesterolia, jonka määrää voidaan lisätä.

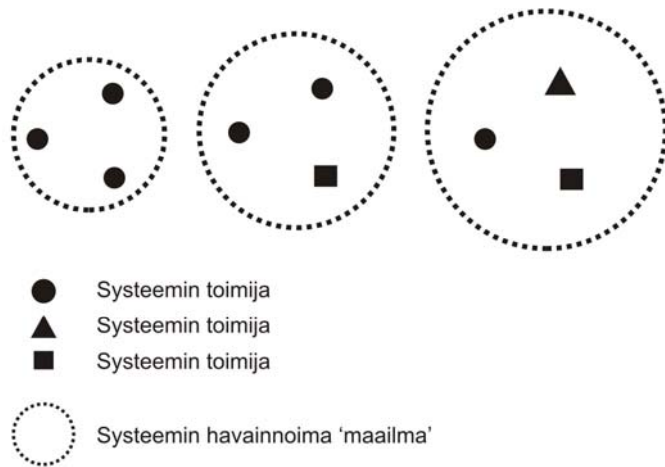
Monimuotoisuudella, moninaisuudella ja erilaisuudella voidaan viitata Kooimanin (1993, ss. 40-41) tapaan modernin yhteiskunnan ominaispiirteisiin, kuten individualisoitumiseen, eriytymiseen ja erikoistumiseen. Moninaisuus kytkeytyy myös siihen yhteiskunnalliseen kehitykseen, jota aiemmin kuvattiin *siirtymisenä hallinnoinnista (government) hallintaan (governance)*. Esimerkiksi Pekosen (1995, s. 85) mukaan moninaistuminen ja erilaistuminen näkyvät erojen lisääntymisenä hallintaprosesseissa tavalla tai toisella osallisena olevien toimijoiden välillä. Hallinnan on katsottu edellyttävän julkisen hallinnon oman toiminnan ohella yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Kooimanin (1993, s. 41) mukaan syntyvä moninaisuus on samanaikaisesti sekä mahdollisuus että mahdollinen ongelma.²¹⁷

Tässä tutkimuksessa monimuotoisuuden ja erilaisuuden katsotaan ilmenevän sopeutumisen lisäksi ennen kaikkea siinä, miten valmistelussa kyetään tuottamaan luovia ja kunnan olemassaolon kannalta tarkoituksenmukaisia vaihtoehtoja kunnanhallituksen päätöksentekoon. Oletuksena on, että monimuotoisessa valmistelussa asioita tarkastellaan monesta eri näkökulmasta,²¹⁸ jolloin myös mahdollisuus nähdä asioiden välisiä riippuvuussuhteita kasvaa. Monimuotoisen systeemin kykyä havainnoida toimintaympäristöään voidaan havainnollistaa yksinkertaisella kuvalla (kuva 28). Havainnoinnilla viitataan systeemin kykyyn tunnistaa ympäristössä olevia herätteitä ja ärsykeitä.

Robinson, G. & Dechant, K. (1997) *Building a Business Case for Diversity* sekä Totta, J. M. & Burke, R. (1995) *Integrating Diversity and Equality into the Fabric of the Organization*.

²¹⁷ ”The neglect of diversity as a special and important characteristic of social-political systems is probably at the root of many governance and governability problems” (Kooiman 1993, s. 41).

²¹⁸ Näin ymmärrettynä monimuotoisuuden käsite on varsin lähellä *pluralismin* käsitettä, jolla tarkoitetaan moniarvoisuutta, erilaisten arvomaailmojen rinnakkaisuutta sekä suvaitsevaisuutta. Pluralismi voi merkitä esimerkiksi sitä, että yhteiskunnassa hyväksytään se, että eri ihmisillä ja ryhmillä on erilaisia arvomaailmoja.



Kuva 28. *Diversiteetti ja systeemin havainnointikyky (Jalonen 2006b, s.126).*

Valmistelun yhteydessä diversiteetillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, että koulukeskuksen läheisyyteen suunniteltavan liikekeskuksen kaavamuutoksen valmistelussa otetaan huomioon teknisen asiantuntemuksen ohella kasvatuksen ja koulutuksen asiantuntijoiden näkemykset. Näin voidaan välttää tai ainakin vähentää liikekeskuksen rakentamisesta mahdollisesti aiheutuvia ongelmia. Toisaalta moninaisuuteen liittyvä tavoitteiden ja intentioiden erilaisuus voi aiheuttaa konflikteja toimijoiden välille ja estää yhteistyön syntymistä. Samalla on muistettava myös, että monimuotoisuudesta kumpuava havainnointikapasiteetin lisääntyminen ei välttämättä kerro mitään systeemin kyvystä hyödyntää tunnistamiaan herätteitä ja ärsykeitä. Tämä voi johtua joko ilmiöiden käsitteellistämiseen ja tulkintaan liittyvistä ongelmista tai vaikeuksista saattaa keskeisiä tulkintoja päätösesityksen muotoon (vrt. informaatiofilterit, kuva 15).

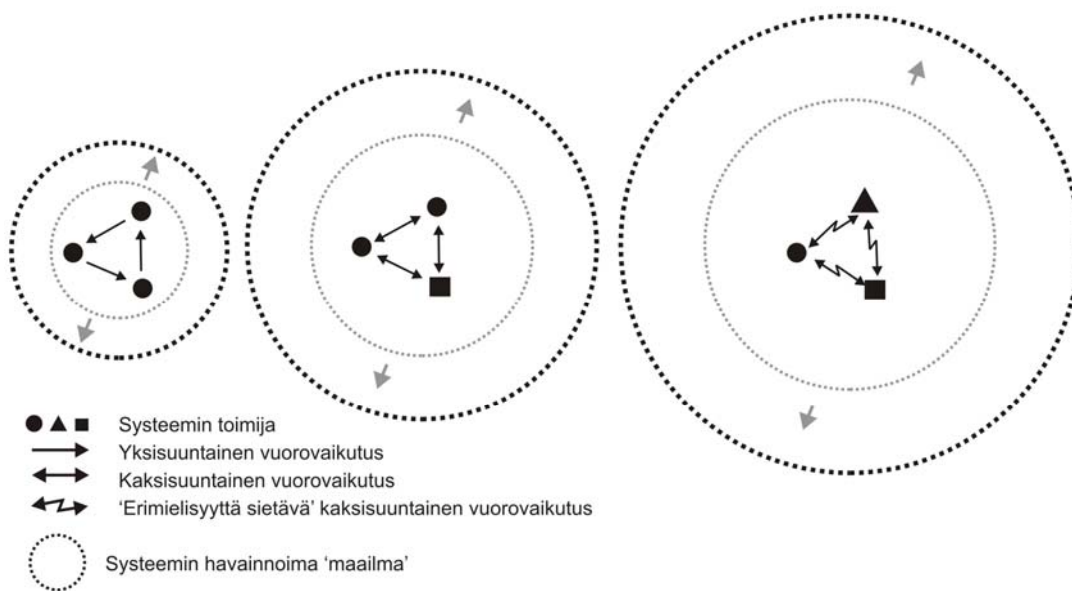
Edellä mainituista huomioista huolimatta tässä tutkimuksessa katsotaan hallintaa korostavan paradigman mukaisesti, että moninaisuutta ei voida hallita perinteisin hallinnon keinoin. Dynaamisessa, moninaisessa ja kompleksisessa maailmassa myös julkiselta hallinnolta edellytetään joustavampia toimintatapoja. Uudenlaisten toimintatapojen tarpeellisuutta perustellaan ennen kaikkia ilkeillä ongelmilla, jotka ovat usein seurausta lukuisista toisiinsa limittyneistä tekijöistä, joiden syitä ei voida jäljittää yhteen ainoaan tekijään, jolloin myöskään yhdelläkään toimijalla ei voi olla yksinään mahdollisuuksia toteuttaa ohjelmia niiden ratkaisemiseksi (Sotarauta 1996, s. 63).

Edellä esitetyn valossa valmistelun diversiteetti ymmärretään paitsi mahdollisuudeksi myös uusien ja luovien ideoiden välttämättömäksi ehdoksi. Sen sijaan, että moninaisuus katsottaisiin rationaalista toimintaa estäväksi tekijäksi, se nähdään luovan valmistelun ominaisuutena, joka edistää uusien mahdollisuuksien tunnistamista ja tukee innovatiivisten

ratkaisumallien kehittämistä. Näin valmistelun diversiteetti voidaan ymmärtää Maulan (2004, s. 259) tarkoittamaksi 'hyväksi' kolesteroliksi.

7.4.4 Kytkeytyneisyys ja vuorovaikutussuhteet

Systeemin monimuotoisuutta ja havainnointikykyä voidaan tarkastella toimijoiden ominaisuuksien ohella myös *kytkeytyneisyyden* (connectivity) ja *vuorovaikutuksen* (interaction) käsitteillä. Kytkeytyneisyys ja vuorovaikutus muodostavat mekanismin, jonka luonteesta riippuu systeemin kyky havainnoida ympäröivää maailmaa (kuva 29). Mitä paremmin sosiaalinen systeemi sietää erilaisia näkemyksiä, sitä laajempi on sen maailmankuva. Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä ”erimielisyyttä sietävän” vuorovaikutuksen voidaan arvioida vaikuttavan kahdella tavalla. Ensinnäkin se edistää luovien ja innovatiivisten ratkaisuvaihtoehtojen edistämistä ja toiseksi rakentava erimielisyys vähentää negatiivisen ryhmäajattelun²¹⁹ riskiä.



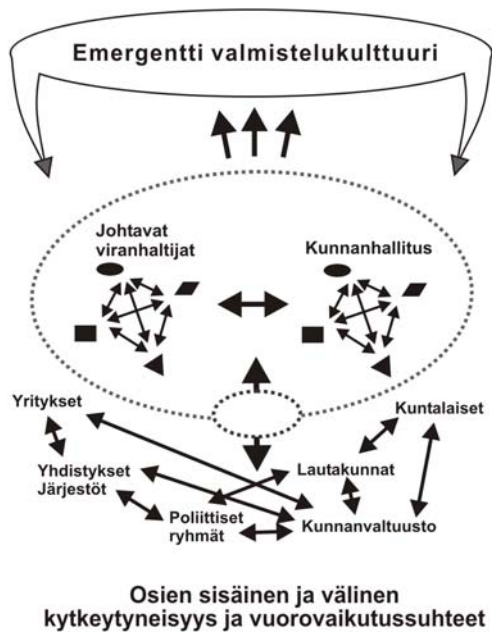
Kuva 29. Vuorovaikutus ja systeemin havainnointikyky.

Mitleton-Kelly (2003, s. 26) määrittelee kytkeytyneisyyden ja vuorovaikutuksen kompleksisen systeemin peruskomponenteiksi. Kompleksisen systeemin osat ovat jatkuvassa yhteydessä sekä toisiinsa että ympäristöönsä, minkä johdosta yksinkertaisilta

²¹⁹ Negatiivinen ryhmäajattelu ilmenee muun muassa ajattelun yksipuolistumisena, informaation kritiikittömänä tarkasteluna sekä itsesensuurina (Janis 1972).

vaikuttavista asioista voi kehkeytyä kompleksisia kokonaisuuksia. Osien välisestä vuorovaikutuksesta ja kytkeytyneisyydestä johtuen kompleksisen systeemin tulevia kehityspolkuja on lähes mahdotonta ennakoida. Mitleton-Kellyn (2004, s. 4) mukaan jo kahden toimijan tai entiteetin vuorovaikutus voi luoda kompleksisia vuorovaikutussuhteita, joiden yksityiskohtia ei voida ennakoida. Kytkeytyneisyydestä puolestaan seuraa, että kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Systeemin riippuvuus toimintaympäristöstä johtaa tilanteeseen, jossa jokaisen yksittäisen toimijan tekemä päätös tai valinta vaikuttaa aina muihin toimijoihin sekä ympäristöön (Mitleton-Kelly 2003, s. 27).²²⁰

Kunnallisen päätöksenteon valmisteluprosessin kytkeytyneisyyttä ja vuorovaikutussuhteita voidaan tarkastella *kuvan 30* avulla. Yksittäisten kuntalaisten, kunnan toimielinten ja sidosryhmien vuorovaikutussuhteista nousee esiin emergentti *valmistelukulttuuri*, jonka luonnetta on mahdoton ennakoida sen perusteella mitä tietää yksittäisistä osista. Toisin sanoen valmistelukulttuuri on kokonaisuus, joka on enemmän kuin osiensa summa.



Kuva 30. Emergentti valmistelukulttuuri (perustuu Langtonin näkemykseen emergentistä kompleksisesta systeemistä).

²²⁰ Vaikka kytkeytyneisyys muodostaakin mekanismin, jonka avulla monet sekä luonnon että ihmiskäden rakentamat järjestelmät kestävät erilaisia häiriöitä ja muutoksia, on syytä muistaa, että kytkeytyneisyys merkitsee samalla järjestelmän haavoittuvuutta. Kytkeytyneisyyden kahdesta eri puolesta kertoo Yhdysvaltojen luoteisosassa vuonna 1996 tapahtunut sähköverkon romahdus. Verkkoa valvoneen viranomaisen osuvan kuvauksen mukaan ”kytkeytyneisyys johtaa luonnonvarojen tehokkaaseen käyttöön ja alentuneisiin kustannuksiin. Vian sattuessa se johtaa myös siihen, että vika vyöryy koko järjestelmän läpi”. (Barabási, 2002, ss. 112-113.)

Valmistelukulttuuri voidaan nähdä kunnan historiaa heijastelevana sosiaalisena rakenteena, jonka luomiseen ja uusintamiseen ovat osallistuneet muodollisissa asemissa olevien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden lisäksi myös muut tietyn kuntayhteisön jäsenet. Valmistelukulttuuri koostuu perusoletuksista, jotka on keksitty, löydetty tai kehitetty kuntayhteisössä ulkoiseen ympäristöön sopeutumiseksi tai sisäisen kiinteytensä säilyttämiseksi (vrt. Schein 1987, s. 26). Tässä tutkimuksessa valmistelukulttuurin katsotaan ilmentävän erityisesti sitä, miten kunnassa on totuttu kommunikoidaan ja jakamaan tietoa päätöksenteon kohteena olevista asioista. Kysymys on paitsi kuntalain säädösten toteuttamisesta, myös kuntaspesifeistä toimintatavoista, jotka pohjautuvat kuntayhteisössä yhteisesti jaettuun perusoletuksiin informaation, tiedon ja kommunikaation luonteesta ja niiden suhteesta kuntayhteisön tavoitteisiin. Lintilän (2001, s. 41) jaotteluun perustuen valmistelukulttuuri ymmärretään laadullisena jatkumona, jonka toisessa päässä on jäsentensä tiedonhankintaa ja kommunikaatiota rajoittamaan pyrkivä kuntayhteisö. Vastaavasti jatkumon toisessa päässä on kuntayhteisö, joka kannustaa tiedonhankintaan ja kommunikaatioon tarjoten myös siihen tarkoituksenmukaisia välineitä. Kuntien valmistelukulttuureissa voidaan siten erottaa kaksi ääripäätä: suljettu ja tietoa panttaava kulttuuri sekä avoin ja tietoa sosiaalisesti konstruoiva kulttuuri. Systemiteoreettisesti tarkasteltuna kysymys on joko säännönmukaisuuksia ja kontrollia korostavan suljetun systeemiparadigman mukaisesta toiminnasta tai palautetta, mukautumista ja itseorganisoitumista painottavasta avoimesta ja dynamisesta systeemiparadigmasta. Sen sijaan, että jaottelua suljettuun tai avoimeen valmistelukulttuuriin pidettäisiin objektiivisesti mitattavina ja toisensa puhtaasti poissulkevinä ilmiöinä, tutkimuksessa nähdään, että kysymys on tulkinnasta ja vivahteroista. Valmistelukulttuurin luonne voi myös vaihdella esimerkiksi kuntayhteisön sisällä erilaisissa yksiköissä (esim. hallintokunta, osasto tai kunnan toimielin) tai jopa yksiköiden sisäisissä ryhmissä (esim. hallintokunnan tai osaston johtoryhmä).

Edellä mainituin varauksin kunnan valmistelukulttuuri ymmärretään tutkimuksessa emergentiksi kokonaisuudeksi, joka koostuu tietoisten ja tarkoituksellisten päätösten sekä valmistelua ohjaavien säädösten (esim. kuntalaki ja kunnan hallintosääntö) lisäksi epävirallisista ja epämuodollisista toimintakäytännöistä. Valmistelukulttuurin käsitettä voidaan pitää sopivana lähestymistapana kun katsotaan, etteivät rationaaliset, muodollisiin rakenteisiin keskittyneet mallit ota huomioon riittävästi ihmisten välisiä vuorovaikutussuhteita (esim. Kreps 1990, ss. 134-135). Kulttuurinen näkökulma valmisteluun on yhdenmukainen myös kompleksisuusajattelun perusajatusten kanssa, jonka mukaan emergentti kokonaisuus vaikuttaa osien käyttäytymiseen, jotka puolestaan ovat osaltaan luomassa emergenttiä kokonaisuutta. Käsillä olevassa tutkimuksessa kommunikaatio nähdään välineenä, jonka avulla valmistelukulttuuria tuotetaan. Toisaalta kuntayhteisössä vallitsevan valmistelukulttuurin nähdään vaikuttavan siihen, miten valmistelussa viestitään ja jaetaan tietoa. Yksi konkreettisimpia tapoja arvioida yksittäisen

kunnan valmistelukulttuuria on tarkastella viranhaltijakoneiston omaksumia toimintatapoja informaatiota ja tietoa koskevissa asioissa. Se, miten kunnassa suhtaudutaan esimerkiksi asiakirjojen tai viranomaisten toiminnan julkisuuteen, voidaan arvioida heijastelevan viranhaltijakoneistossa vallitsevaa valmistelukulttuuria. Ohessa kaksi toisistaan poikkeavaa subjektiivista ja tulkinnanvaraista näkemystä kunnan valmistelukulttuuriin:

Ilman kilpailua läpi ajettu Rovaniemen keskustan suuri rakennushanke nostattaa kaupungin luottamusmiesten ärtymystä virkamiesjohtoa kohtaan yli puoluerajojen. N.N vaati virkamiesjohdon epädemokraattisena pidetyn toiminnan vuoksi kaupunginvaltuustoa ylimääräiseen kokoukseen, jossa palautettaisiin järjestys kaupungin hallintoon. Niin poliitikot kuin kaupungin rakennusalan yrittäjätkin ällistelivät viime viikolla esitettyä keskustasuunnitelmaa, josta kaupungin korkeimmat virkamiehet ovat sopineet rakennusyhtiö X:n kanssa ilman kilpailutusta ja luottamusmiesten enemmistön tietämättä. M.M katsoo, että ”keskustahanke on vain jäävuoren huippu siinä hallintokulttuurin murroksessa, jossa valta on Rovaniemen yhdistyttyä siirtynyt luottamusmiehiltä virkamiehille”. Rovaniemen kaupunginhallitus päätti viime viikolla valmistella yhteistyösopimuksen X:n kanssa siitä, että kolmeen kaupungin keskustan kortteliin rakennetaan 12 kerrostalon ja noin 750 asunnon alue. Asia tuotiin kaupunginhallituksen *ei-julkisena varsinaisen asialistan* ulkopuolelta, ja sen esittelyn yhteydessä nähtiin rakennusyhtiö X:n valmistama videoesitys hankkeesta. Kokouksen on kerrottu päättyneen sekasorron vallassa eikä sen pöytäkirjaa ole vielä hyväksytty. YIT:n mukaan kaupungin omistamien tonttien arvo alueella on noin kuusi miljoonaa euroa. Kaupungin kiinteistövälittäjien mukaan arvo on ainakin kolminkertainen. Valtuuston sisällä virkamiesjohdon *hyvä veli -verkoston* toimintaa pidetään yli puoluerajojen härskinä.” (Helsingin Sanomat, 19.9.2006.)

Liljendal on pieni ja ilmeisesti aika homogeeninen yhteisö, jolla on selkeä visio siitä, missä ollaan ja minne mennään. Ihmiset tuntevat siellä toisensa sen verran hyvin, että asiat hoituvat luontevasti eikä epäkohdista tarvitse tehdä suurta numeroa. Kuntaliiton tutkimuksen mukaan Liljendalissa kunnallinen päätöksenteko on Suomen oikeudenmukaisinta, luottamushenkilöt ajavat vilpittömimmin kunnan parasta, valtuutetut säilyttävät parhaiten kosketuksensa äänestäjiinsä ja virkamiehet välittävät ihmisten mielipiteistä enemmän kuin missään muussa Suomen kunnassa. Liljendalin kunnanjohtajan mukaan ”kunnan ja kuntalaisten yhteistyö ei toimi, jos kunta tyytyy vain täyttämään lainsäädännön velvoitteet. Ihmisille pitää tulla tunne, että tässä on toiselta osapuolelta enemmän vastaantuloa kuin laki määrää.” (Suomen Kuvalehti, 36/2006.)

Yksilöiden ja ryhmien välisen vuorovaikutuksen ohella sosiaalisen systeemin kytkettyneisyys riippuu systeemin käytössä olevista artefakteista²²¹ (Mitleton-Kelly 2003, s. 27). Laihosen (2005, s. 38) mukaan erityisesti tieto- ja viestintäteknologian kehitys on lisännyt kommunikointimahdollisuuksia nostaen samalla systeemien kytkettyneisyyden uudelle tasolle. Mitä todennäköisimmin tällä on seurauksia myös kunnallisen päätöksenteon valmistelutyölle. Näkökulmasta riippuu, tulkitaanko seurauksia myönteisesti

²²¹ ...such as information technology systems and intellectual systems or ideas (Mitleton-Kelly 2003, s. 27).

vai kielteisesti. Optimismia edustavan näkemyksen mukaan teknologiaa voidaan hyödyntää muun muassa laajentamalla ja monipuolistamalla valmisteluun osallistuvien joukkoa.²²² Toisaalta teknologian mahdollistamat uudenlaiset kommunikointimuodot voidaan kokea viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden keskuudessa tehokasta valmistelua estäviksi häiriötekijöiksi. Muun muassa Harju (2002) muistuttaa viranhaltijoiden haluttomuudesta osallistua erilaisiin sähköisiin foorumeihin. Tämä johtuu Harjun mukaan siitä, että viranhaltijat ovat kunnan edustajina juridisesti vastuussa kommentaista, jolloin viranhaltijoiden näkökulmasta verkossa käydyn keskustelun ottaminen osaksi päätösten valmistelua ja päätöksentekoa koetaan mahdottomaksi, koska verkkokeskustelulla ei ole minkäänlaista lain määrittämää asemaa päätettävien asioiden valmistelussa (Harju 2002, s. 162).²²³ Kun informaation, kommunikaation ja olemassaolevien valtarakenteiden suhdetta valmisteluprosessissa lähestytään tieto- ja viestintäteknologian kannalta, mielenkiinto kohdistuu teknologian ominaispiirteisiin, jotka mahdollistavat uudenlaisia tietokäyttötymisen ja kommunikoinnin muotoja. Keskeiseksi kysymykseksi nousee tällöin se, miten teknologiaa voidaan hyödyntää sekä informaation esilletuomisessa ja kokoamisessa että toimijoiden välisen vuorovaikutuksen tukemisessa. Toistaiseksi tutkimustulokset osoittavat, että teknologiavälitteinen vuorovaikutus julkishallinnossa on jäänyt olemassaolevien ja yhdensuuntaisten viestintämallien vahvistamisen ja tehostamisen tasolle (Ridell 2001, s. 349). Tuloksia voidaan selittää joko vahvalla sitoutumisella edustukselliseen demokratiaan tai näkemyksillä, joiden mukaan tieto- ja viestintäteknologia muodostaa uhkan vakiintuneille valtarakenteille ja perinteisille suunnittelu- ja päätöksentekomalleille.

Tässä tutkimuksessa tieto- ja viestintäteknologia ymmärretään Mitleton-Kellyn (2003, s. 27) tapaan artefaktiksi, joka lisää valmisteluprosessin kytkeytyneisyyttä ja vuorovaikutussuhteita, mikä puolestaan voi aiheuttaa ennakoimatonta ja emergenttiä käyttäytymistä. Seurauksena mahdollisesti syntyvää epäjärjestystä ja 'sotkuista' demokratiaa pidetään tutkimuksessa paitsi luonnollisena, myös tarpeellisena hallintaparadigman mukaiselle asioiden valmisteluprosessille. Geiselhartia (1999) mukailten tutkimuksessa katsotaan, että tieto- ja viestintäteknologia voi parhaimmillaan lisätä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön pluraliteettia.²²⁴ Kompleksisuusteorioiden

²²² Esimerkkinä myönteisestä suhtautumisesta uuteen teknologiaan voitaneen mainita Mansetori - yhteisöportaali (www.mansetori.fi), jossa tamperelaisia kannustetaan keskusteluihin asuinalueidensa kiinnostavista ja tärkeistä kysymyksistä sekä vaikuttamaan niihin julkisesti. Mansetorin tavoitteena on olla virtuaalinen tila, jossa eri näkökulmia edustavat kaupunkilaiset voivat saada tietoa ja keskustella rakentavasti yhteisistä asioista.

²²³ Toisenlaisena esimerkkinä tieto- ja viestintäteknologiaan pohjautuvasta vaikuttamisesta mainittakoon internetissä syksyllä 2006 toteutettu nimienkeruukampanja, jolla vastustettiin konsulttiyhtiö Net Effectin Helsingin opetusvirastolle laatimaa kouluverkkoselvitystä, jossa esitettiin 17-20 koulun lakkauttamista.

²²⁴ "...technology can both contribute to and help manage this disorder... information technology has the potential to repluralise democratic processes" (Geiselhart 1999).

kielellä ilmaistuna kysymys on systeemin ja sen ympäristön monimuotoisuuden yhteensovittamisesta.

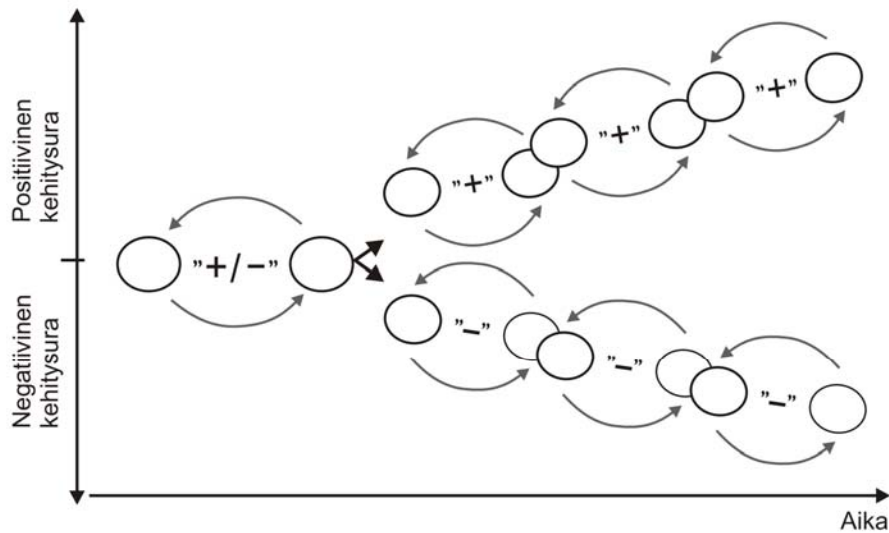
7.4.5 Palauteprosessit

Kytkeytyneisyys ja vuorovaikutus perustuvat *palauteprosesseihin* (feedback), joiden avulla systeemin ulkoinen ja sisäinen informaatio välittyy systeemiin. Palaute on perinteisesti jaoteltu positiiviseen ja negatiiviseen palautteeseen.²²⁵ Positiivinen palaute liitetään systeemin muutokseen ja negatiivinen palaute systeemin vakauteen. Positiivinen palaute on systeemin poikkeamia tai muita vaikutuksia vahvistavaa (reinforce), kun taas negatiivinen palaute pyrkii tasoittamaan (balance) systeemin poikkeamia ja pitämään systeemin tasapainossa (esim. Aula 1999, s. 98; Mitleton-Kelly 2003, s. 37). Ståhle (2004, ss. 232-233) rinnastaa palautteen iteraatioon, jonka ansiosta systeemillä on kyky uudistaa itseään. Palautetta voidaan pitää välttämättömänä systeemin itseorganisoidumiselle.

Systeemin palautetta voidaan havainnollistaa *kuvalla 31*, jossa kahden tekijän välillä on kehämäinen (circular) riippuvuussuhde, jossa edellisen tilanteen tulos on seuraavan tilanteen panos.²²⁶ Toisin sanoen se mikä on ennen tapahtunut sisältyy siihen ja jatkuu siinä, mitä myöhemmin tapahtuu (Venkula 2005, s. 41). Seurauksena on systeemin ajautuminen joko positiiviselle tai negatiiviselle kehitysuralle.

²²⁵ Todettakoon, että systeemiteoreettiset käsitteet 'negatiivinen palaute' ja 'positiivinen palaute' eivät tarkoita samaa kuin puhekielen negatiivinen eli kielteinen palaute ja positiivinen eli myönteinen palaute. Näihin palataan luvussa 9.1.4.

²²⁶ "...output of a process is re-used (directly or indirectly) as an input to that process" (Schwaninger & Koerner 2004, s. 559).



Kuva 31. Positiivinen ja negatiivinen palaute (mukaillen Schwaninger & Koerner 2004, s. 559).

Lineaarisen panos–prosessi–tuotos-mallin sijaan kysymys on *palautesilmukasta* (feedback loop), jolla Aula (1999, s. 97) viittaa sosiaalisen systeemin ominaisuuteen, joka ”mahdollistaa inhimillisen käyttäytymisen kaottisuuden ja aiheuttaa ennusteiden toteutumisen vain tietyissä olosuhteissa”. Erityisesti sosiaalisessa systeemissä, jossa palautteella tarkoitetaan useimmiten kommunikaatiota, kysymys on yleensä moniulotteisesta ja vaikeasti ennakoitavasta ilmiöstä, sillä palaute tekee sosiaalisesta systeemistä spontaanin ja muutoksille herkän (Stähle 2004, s. 233). Mitleton-Kellyn (2003, s. 38) mukaan palautteen vaikutus riippuu systeemin kytkeytyneisyyden ja vuorovaikutuksen asteesta (degree of connectivity). Määrän ohella kytkeytyneisyyden ja vuorovaikutuksen asteella viitataan tässä tutkimuksessa systeemin toimijoiden välisten suhteiden laatuun ja luonteeseen (Phelan 1999, s. 240).

Olennaista palautteessa on sen mahdollisuus vahvistaa merkityksettömiltä vaikuttavien muutosten kertautumista. Palaute voi saada aikaan *epälineaarisesti* (nonlinearity) etenevän ja kumulatiivisen tapahtumien ketjun, joka vaikuttaa systeemin käyttäytymiseen yksittäisiä palautetapahtumia enemmän. Epälinearisuudella viitataan tapahtumien kulussa ilmenevään ennakoimattomaan epäjatkuvuuteen. Maulan (2004, s. 263) sanoin kehityksessä voi tapahtua ”hyppäyksiä eteen- ja jopa taaksepäin”.

Valmistelun kannalta tämän katsotaan tarkoittavan muun muassa sitä, että toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin liittyvän dynamiikan johdosta pienetkin tekijät voivat johtaa suuriin ja peruuttamattomiin muutoksiin. Esimerkiksi se, että luottamushenkilöt

perehtyvät viranhaltijoiden laatimaan valmistelumateriaaliin ja pyytävät lisäselvityksiä, voi tarjota valmistelijoille ylläkkeen tehdä työnsä entistä paremmin. Samalla luottamushenkilöt kokevat vaikuttavansa asioihin, mikä puolestaan ehkäisee turhautumista, riitelyä keinotekoisista ongelmista sekä asioiden lähettämistä uudelleen valmisteltavaksi (Harisalo & Stenvall 2002, s. 63). Vastaavasti tarkoitushakuisesti valmistelun epäkohtia esiin nostamalla luottamushenkilöt voivat käynnistää kielteisen ja itseään ruokkivan kierteen, jonka seurauksena kuntaan kehittyä valmistelukulttuuri, joka tukahduttaa tehokkaasti uudet ideat ja vaikeuttaa kunnan kannalta olennaisten asioiden valmistelua. Kielteisen palautteen pelossa viranhaltijat pyrkivät välttämään virheitä ja tyytyvät tekemään vain välttämättömimmän.

Palauteprosessit nähdään tässä tutkimuksessa valmistelun voimavarana. Siinä missä tasapainoon tähtäävä palaute liitetään valmistelutyön tehokkuuteen, kumulatiivisia prosesseja vahvistava palaute nähdään innovatiivisuuden ja luovuuden lähteenä. Sen, miten tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisessa onnistutaan, katsotaan riippuvan valmistelun aikaisesta *kommunikaatiosta*. Lähtökohtana pidetään Ståhlen (2004, s. 233) käsitystä, jonka mukaan kommunikaation tulisi olla ”luonteeltaan enemmän dialogista kuin informointia”. Dialogiin pohjautuva kommunikaatio nähdään Luhmannin (1995) tapaan systeemin ja sen itseorganisoidumisen välttämättömänä ehtona. Kommunikaation tavoitteena ei tarvitse olla toimijoiden yhteisymmärrys asiasisällöistä, vaan se, että kommunikaatio johtaa toimintaan eli sisällön hyväksymiseen tai hylkäämiseen. Kommunikaation tehtävänä on nostaa valmisteluvaiheessa esille vaihtoehtoja, avata uusia mahdollisuuksia ja pakottaa valintaan. Kompleksisuusajattelun näkökulmasta kyse on asioiden valmisteluprosessin solmukohdista, joista haarautuu tulevaisuuden mahdollisuuksia, ja joissa tehdyt valinnat vaikuttavat ratkaisevalla tavalla kuntayhteisön tulevaisuuden mahdollisuuksiin.

7.4.6 Luottamus

Useimpien näkemysten mukaan *luottamusta*²²⁷ voidaan pitää yhtenä tärkeimmistä moderneja yhteiskuntia ja niiden osajärjestelmiä koossapitävistä voimista.²²⁸ Luottamuksen katsotaan toimivan eräänlaisena yhteiskunnallisena kittinä, joka saa asiat sujumaan. Esimerkiksi Fukuyama (1995, ss. 149-151) on puhunut korkean (high-trust society) ja matalan (low-trust society) luottamuksen yhteiskunnista, joista ensimmäisillä on

²²⁷ Englanninkielisessä tutkimuksessa luottamusta on tarkasteltu ainakin käsitteillä *trust*, *confidence* ja *reliance*. Kts. näiden eroista esim. Jalava (2006).

²²⁸ Esim. George Simmel ja Niklas Luhmann. Kts. seikkaperäinen esitys Simmelin ja Luhmannin ajatuksista ja niiden välisistä eroista Jalava (2006).

taipumusta muita nopeampaan taloudelliseen kasvuun. Paradoksaalisesti luottamuksen merkitys havaitaan usein vasta kun luottamus on vaarassa.

Näennäisestä selkeydestään huolimatta luottamus on käsitteenä abstrakti ja vaikeasti jäsentävä. Childin (2001, s. 275) mukaan kaikesta panostuksesta huolimatta ”luottamus on edelleen puutteellisesti teorisoitu, liian vähän tutkittu ja siksi huonosti ymmärretty ilmiö”. Käytännössä tämä näkyy ainakin siinä, että luottamukseen liitetään hyvin monenlaisia merkityksiä. Näkökulmasta riippuen luottamus voidaan jakaa erilaisiin päätyyppeihin. Esimerkiksi Tuomela (2006, ss. 5-6) jakaa luottamuksen ennustavaan (predictive) sekä aitoon (genuine) luottamukseen. Siinä missä ennustava luottamus on järkiperaistä luottamusta toisiin ihmisiin tai tilanteisiin ja sitä voidaan vahvistaa muun muassa normeilla ja sanktioilla, aito luottamus rakentuu ja ilmenee yksilöiden välisissä vuorovaikutussuhteissa. Luhmann (1979)²²⁹ puolestaan erottaa ihmistenvälisen (interpersonal trust) ja systeemisen (system trust) luottamuksen (Jalava 2006, ss. 22-24). Ilmonen (2005, s. 52) on samoilla linjoilla puhuessaan luottamuksesta ja luottavaisuudesta. Hieman yksinkertaistaen luottamuksessa on kysymys luottamisesta ihmisiin, kun taas luottavaisuus tarkoittaa luottamista instituutioihin.²³⁰ Sztompkan (1999), Pattersonin (1999) ja Colemanin (1990)²³¹ havaintojen pohjalta Ilmonen (2005) päätyy oheisen kaltaiseen luottamuksen tyypittelyyn (kuva 32).

SUHDE	SUORA	EPÄSUORA
HENKILÖKOHTAINEN	'Annettu' tai 'primääri' luottamus	'Luottamusketju'
EI- HENKILÖKOHTAINEN	'Humanistinen' tai yleistynyt luottamus	Luottavaisuus

Kuva 32. Luottamuksen tyypit (Ilmonen 2005, s. 52).

²²⁹ Luhmann, N. (1979) *Trust and Power*. Chichester: John Wiley.

²³⁰ Seligman (2000, s. 47) pitää luottamuksen ja luottavaisuuden erottelua tärkeänä ja varaa edellisen käsitteen sellaiseen erityiseen järjestelmään, ”joka ottaa huomioon yksilön ja arvostaa häntä sosiaalisten ja moraalisten järjestysten lähteenä”. Toisaalta Ilmonen (2005, s. 51) pitää jaottelua enemmän tai vähemmän mielivaltaisena. Pattersonia (1999) mukailien Ilmonen katsoo, että ”luottavaisuus on loppujen lopuksi yhdenlaista luottamusta: luottavaisuus on luottamusta, joka on jo vakiintunutta tai rakennettua”. Tässä tutkimuksessa hyödynnetään Ilmosen näkemystä: luottamus ja luottavaisuus ymmärretään synonyymeiksi.

²³¹ Sztompka, P. (1999) *Trust. A Sociological Theory*; Patterson, O. (1999) *Liberty against the democratic state: on the historical and contemporary sources of American distrust* sekä Coleman, J. (1990) *Foundations of Social Theory*.

Annettu tai primääri luottamus viittaa tilanteisiin, joissa ihmisten väliset kontaktit ovat suoria ja henkilökohtaisia, kun taas luottavaisuus kuvaa tilanteita, joissa henkilöiden väliset suhteet ovat epäsuoria tai systeemisiä. Luottamusketjulla puolestaan tarkoitetaan sosiaalisia muodostumia – luottamuksen ylläpitämiä sosiaalisia verkostoja. Yleistyneestä luottamuksesta on kyse silloin kun me luotamme toisiin sen perusteella, että heillä on samankaltaisia ominaisuuksia kuin meillä itsellämme. (Ilmonen 2005, s. 52.)

Painotuseroista huolimatta luottamustutkimuksessa voidaan löytää myös verraten yleisesti hyväksytyjä luottamukseen liittyviä piirteitä. Näitä ovat muun muassa seuraavat piirteet: 1) luottamukseen liittyy aina riski, 2) luottamus perustuu vapaaehtoisuuteen, 3) luottamus mahdollistaa avoimen kommunikaation ja informaation jakamisen toimijoiden välillä, mikä puolestaan voi lisätä toiminnan tehokkuutta, 4) luottamus korvaa tietopohjassa olevia puutteita, 5) luottamus ja epäluottamus vahvistavat itse itseään, 6) luottamus lisää sosiaalista ennustettavuutta ja vähentää sosiaalista monimutkaisuutta sekä se, että 7) luottamuksen ja epäluottamuksen välillä ei ole negatiivista korrelaatiota²³² (Mäkelä & Ruokonen 2005, s. 30; Seppänen et al. 2005, s. 378²³³).

Luottamuksen problematiikkaa voidaan tarkastella myös Putnamin (2000, ss. 136-137) tunnetuksi tekemillä käsitteillä 'tiheä luottamus' (thick trust) ja 'ohut luottamus' (thin trust), missä tiheä luottamus viittaa henkilökohtaisiin ja vahvoihin verkostosuhteisiin, kun taas ohuen luottamuksen katsotaan laajentavan yksilöiden toiminta-aluetta. Tiheän ja ohuen luottamuksen taustalta voidaan erottaa Granovetterin (1973) esittämä jaottelu vahvoihin (strong) ja heikkoihin (weak) sosiaalsiin siteisiin. Granovetterin mukaan vahvat siteet ilmenevät toisiaan samanlaisina pitävien yksilöiden tai ryhmien välisinä suhteina, joille on tyypillistä ajallinen sitoutuminen, usein tunneperäinen kiinnittyminen sekä läheisyys. Vastaavasti heikoilla siteillä viitataan suhteisiin, jotka liittyvät toisiinsa yksilöitä ja ryhmiä, jotka yleensä toimivat erilaisissa sosiaalisissa ympäristöissä. Informaation ja tiedon välittymisen kannalta tarvitaan sekä vahvoja että heikkoja sidoksia. Vahva sidos toimijoiden välillä edistää tiedon jakamista erityisesti tilanteissa, joissa tieto on monimutkaista ja kontekstisidonnaista. Heikkoihin sidoksiin liittyvät laajemmat verkostot puolestaan mahdollistavat monipuolisemman tietopohjan. (Hansen 1999, s. 82; Palonen & Lehtinen 2005, s. 173.) Heikot sidokset toimivat eräänlaisina hajautuneen tiedon

²³² Toisin sanoen henkilö voi olla neutraali luottamuksen suhteen.

²³³ Luetteloön vaikuttaneista tutkijoista on syytä mainita ainakin Niklas Luhmann, Ken Arrow, George Simmel, Robert Putnam, James Coleman ja Francis Fukuyama.

yhdistämisen kanavina ja lisäävät siten toimijoiden kykyä tunnistaa jäsentymätöntä ja epämääräistä tietoa.²³⁴

Luottamus sekä vahvojen ja heikkojen sidosten välinen suhde näkyy selvästi myös *sosiaalisen pääoman* (social capital) tutkimustraditiossa. Väljästi ymmärrettyinä sosiaalisella pääomalla viitataan sosiaalisen rakenteen yhteisöllisiin piirteisiin, jotka voivat edistää yksilöiden välistä kanssakäymistä ja yhteisön tavoitteiden toteutumista. Colemanin (1988, s. 98) mukaan sosiaalinen pääoma koostuu useista tekijöistä, joilla on kaksi yhteistä ominaisuutta: 1) ne liittyvät sosiaaliseen rakenteeseen ja 2) ne kaikki helpottavat tuohon rakenteeseen kuuluvien toimijoiden – ovat nämä sitten yksittäisiä ihmisiä tai organisaatioita – toimintaa. Muiden pääoman muotojen kaltaisesti sosiaalinen pääoma on tuottavaa ja se mahdollistaa sellaisten tavoitteiden saavuttamisen, joiden saavuttaminen ilman sitä ei olisi mahdollista. Esimerkiksi Hjerppe (2005, ss. 112-119) katsoo, että sosiaalinen pääoma näkyy muun muassa julkisen sektorin toimintakykenä, kansalaisyhteiskunnan toimivuutena, innovaatioaktiivisuutena sekä yleisenä talouskasvuna. Hjerppe (2005, s. 126) esittää myös yksityiskohtaisemman luokittelun jakamalla sosiaalisen pääoman tuotokset kulutushyötyihin sekä tuotanto- ja pääomahyötyihin. Kulutushyödyt konkretisoituvat luottamuksen ja kommunikaation tuottamana välittömänä mielihyvänä, kun taas tuotanto- ja pääomahyödyt ilmenevät yhteistoiminnan helpottumisena, toimintojen koordinoituna, liiketoimintakustannusten alenemisena sekä sosiaalisena tukena.

Siinä missä luottamusta verrataan yhteiskuntaa koossapitävään kittiin, sosiaalinen pääoma voidaan ymmärtää yhteiskuntaa ja sen osajärjestelmiä ohjaavaksi näkymättömäksi kädeksi.²³⁵ Korkean sosiaalisen pääoman yhteiskunnissa ihmiset toimivat yhdessä yhteisten päämäärien saavuttamiseksi (Hjerppe 2005, s. 105), kun taas matalan sosiaalisen pääoman yhteiskunnissa ihmisten ja ryhmien välisiä suhteita leimaa luottamuksen puute. Toisaalta sosiaalisella pääomalla on myös kääntöpuolensa. Portesin & Sensenbrennerin (1993)²³⁶ sekä Portesin & Landoltin (1996)²³⁷ näkemyksiin pohjautuen Ruuskanen (2005, s. 315) huomauttaa, että esimerkiksi ryhmän liian tiiviit sosiaaliset siteet voivat rajoittaa ryhmän

²³⁴ Sotarauta et al. (2003, s. 34; alun perin Bathelt et al. 2002) puhuvat 'pörinästä', jolla he viittaavat hieman epämääräisesti "tiedon tihkusateeseen", jossa toimijoille välittyy paljon tietoa ilman toimintaympäristön tietoista luotausta. Näin 'pörinä' toimii muun muassa inspiraation ja innovaatioiden lähteenä.

²³⁵ Näkymätön käsi esitetään usein teoriana tai oppina taloudellisen toiminnan lainalaisuudesta, jonka mukaan tilanteessa, jossa on mahdollisimman vähän säätelyä, taloudellisten toimijoiden oman edun tavoittelu koituu kaikkien hyväksi. Näkymätöntä kättä pidetään verraten yleisesti 1700-luvulla vaikuttaneen englantilaisen taloustieteilijän Adam Smithin merkittävimpänä tieteellisenä kontribuutiona.

²³⁶ Portes, A. & Sensenbrenner, J. (1993) "Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action." *American Journal of Sociology*, Vol. 80, ss. 1320-1350.

²³⁷ Portes, A. & Landolt, P. (1996) "The Downside of Social Capital." *The American Prospect*, No. 26, ss. 18-21.

jäsenten kykyä ohittaa perinteisiä ajattelu- ja toimintamalleja, mikä estää yhteisön uudistumista ja dynamiikkaa.

Luottamuksen ja sosiaalisen pääoman käsitteet tarjoavat myös käsillä olevaan tutkimukseen tärkeän elementin.²³⁸ Varsinkin Putnamin (2000, ss. 22-24) tapa jakaa sosiaalinen pääoma kahteen ulottuvuuteen – *yhdistävään* (bridging) ja *sitovaan* (bonding) – vaikuttaa lupaavalta. Yhdistävällä ulottuvuudella tarkoitetaan yksilöiden välisiä sosiaalisia siteitä ja verkostoja, kun taas sitova ulottuvuus ilmenee ryhmäidentiteettinä (Ruuskanen 2001, s. 23). Sosiaalisen pääoman yhdistävä ulottuvuus voi näkyä muun muassa valmistelun luovuudessa siten, että se helpottaa erilaisten yksilöiden ja ryhmien keskinäistä verkostoitumista, mikä puolestaan edistää uusien ja innovatiivisten ratkaisuehdotusten kehittämistä. Muodollisten ja epävirallisten toimijoiden erilaisuus ja monipuolisuus kasvattavat valmistelun luovuuskapasiteettia. Sosiaalisen pääoman sitova ulottuvuus puolestaan konkretisoituu toimijoiden väliseen luottamukseen perustuvina ja mutkattomina vuorovaikutussuhteina sekä toimintojen jouhevana koordinoitina. Luottamus on tässä avainasemassa, sillä luottamuksen myötä yhteisön toiminta muuttuu ennakoitavaksi (Ruuskanen 2001). Valmistelun tehokkuuden kannalta sitovuuden voidaan arvioida ilmenevän ennen kaikkea avoimena kommunikaationa. Parhaimmillaan sosiaalinen pääoma luo perustan dialogiin pohjautuvalle valmistelulle, jossa kaikilla toimijoilla, sekä muodollisilla että epävirallisilla, on mahdollisuus osallistua prosessiin ja jossa asioita käsitellään avoimin mielin ja useasta eri näkökulmasta (vrt. Harisalo & Stenvall 2002). Samalla lähestytään Habermasin (1984)²³⁹ kommunikatiivisen rationaalisuuden ideaa, jonka mukaan legitimiin päätösten tulisi perustua avoimeen ja rajoittamattomaan keskusteluun osallistujien välillä (Tuori 1988, ss. 75-78).

7.4.7 Yhteisevoluutio

Kompleksisuutta voidaan tarkastella myös valmistelusysteemin ja sen toimintaympäristön *yhteisevoluution* (co-evolution) kautta. Yhteisevoluutiolla ymmärretään systeemin ja toimintaympäristön jatkuvaa ja vuorovaikutukseen perustuvaa kehitystä (Mitleton-Kelly 2003, s. 30). Kompleksisen systeemin riippuvuus muista systeemin osista ja lukuisat vuorovaikutussuhteet johtavat tilanteeseen, jossa yhdenkään systeemin kehitys ei ole riippuvainen ainoastaan siitä itsestään (vrt. Kauffman 1993, ss. 237-238). Keskenään

²³⁸ Lisäksi se, että käsillä olevassa tutkimuksessa tarkastellaan poliittis-hallinnollisen organisaation toimintaa lisää entisestään sosiaalisen pääoman käsitteen mielenkiintoa. Katsotaanhan varsin yleisesti, että esimerkiksi viranhaltijoiden etiikka ja korruption puuttuminen vaikuttavat myönteisesti julkishallinnon sosiaalisen pääoman muodostumiseen. Kts. tästä lisää esim. Luoma-Aho, V. 2005. *Faith-holders as Social Capital of Finnish Public Organizations*. Jyväskylä Studies in Humanities 42: Jyväskylän yliopisto.

²³⁹ Habermas, J. (1984) *The Theory of Communicative Action. Volume 1– Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press.

riippuvuussuhteessa olevien systeemien muodostamassa ekosysteemissä jokaisen yksittäisen toimijan tekemät valinnat vaikuttavat aina muiden toimijoiden valintoihin sekä ympäristöön (Mitleton-Kelly 2003, s. 30). Yhden kokonaisuuden²⁴⁰ evoluutio on riippuvainen toisen kokonaisuuden kehityksestä (McKelvey 1999). Muun muassa Sotarauta & Kosonen (2004) ja Sotarauta & Srinivas (2006) ovat tutkineet alueilla laadittujen strategioiden roolia aluekehityksen ohjaamisessa ja todenneet, että alueiden kehittyminen on emergentti yhdistelmä tietoisia pyrkimyksiä ja toimijoiden intentioista riippumatonta sattumaa. Evoluutioajattelu voidaan kytkeä yhteiskuntatieteen strukturaatioteoreettisiin ajattelutapoihin (esim. Giddens, Bourdieu), joiden yhtenä keskeisenä ideana on se, että ihmiset ovat samanaikaisesti sekä vallitseviin yhteiskuntarakenteisiin sopeutuvia yksilöitä että rakenteen aktiivisia tuottajia ja muokkaajia (Pantzar 1993, s. 82).

Tässä tutkimuksessa yhteisevoluution käsitettä käytetään jäsentämään niitä haasteita, joita yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuteen ja yhteistyöhön (public-private-partnership) perustuvat toimintamallit asettavat kunnallisen päätöksenteon valmistelutyölle.²⁴¹ Klijin ja Koppenjanin (2000, s. 365) mukaan kyse on tarpeesta edistää päätöksentekoon osallistuvien yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Vuorovaikutuksen merkitystä voidaan perustella yhteiskunnallisten ongelmien monimutkaistumisella, mikä esimerkiksi Sotaraudan (1996, s. 63) mukaan merkitsee sen hyväksymistä, että ongelmien ratkaisemiseen liittyvä asiantuntemus ja tieto ovat hajautuneet useisiin toimijoihin, jolloin yhdelläkään toimijalla ei ole yksinään mahdollisuutta tunnistaa ja ratkaista toisiinsa kytkeytyviä ongelmia. Kooimanin (1996, ss. 13-15) mukaan kompleksisten ja ilkeiden ongelmien muotoilussa ja ratkaisemisessa keskeistä on juuri julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden ennakkoluuloton yhteistyö. Sen lisäksi, että toimijoiden välisellä yhteistyöllä voidaan vahvistaa yhteiskunnallisen suunnittelutoiminnan ja päätöksenteon informaatiopohjaa, yhteistyöllä voidaan edistää yhteisen tulkintakehikon rakentamista (Campbell & Marshall 2000, s. 327).

Yhteisevoluutiolla voidaan viitata sekä samantasoisten systeemien väliseen yhdessä kehittymiseen että eri tasojen väliseen yhteisevoluutioon (Sotarauta 2004, s. 306). Sotaraudan & Srinivasin (2006) mukaan yhteisevoluutio on hedelmällinen lähestymistapa esimerkiksi alueilla tapahtuvien kehityskulkujen ymmärtämiseen. Evoluution kannalta yhteiskunnallinen kehitys näyttäytyy *sopeutumisen* (adaptation) ja *tietoisen valinnan* (selection) vuorotteluna (kuva 33). Kyse on useista toisiinsa kietoutuneista prosesseista sekä prosessin ja kontekstin vuorovaikutuksesta. Evolutionaarisilla lähestymistavoilla tavoitellaan tyypillisesti muutoksen ja muutosprosesseja ohjaavan valintalogiikan

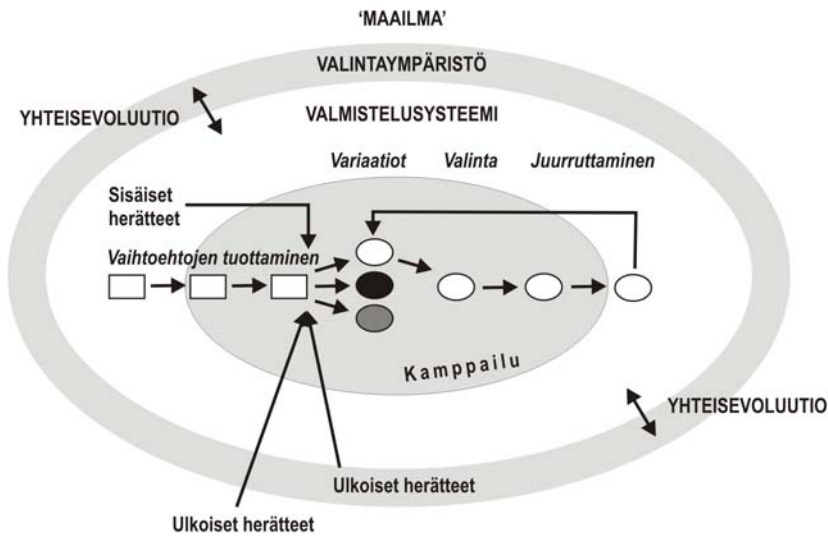
²⁴⁰ Kokonaisuudella voidaan tarkoittaa esimerkiksi organisaatiota tai organisaation yksikköä.

²⁴¹ Kts. erilaisista yksityistämisen muodoista tarkemmin esimerkiksi Rasinmäki, J. (1997) *Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista*. Helsinki.

ymmärtämistä (Aldrich 2001). Perinteisesti valinnan taustalla on nähty kilpailu niukoista resursseista, jonka tehtävänä on valita ne variaatiot,²⁴² jotka jäävät eloon. Sitten evoluution valintaprosesseissa on kiinnitetty huomiota myös toimijoiden omiin teleologisiin pyrkimyksiin. Erityisesti ihmisyhteisöillä on tunnetusti kykyä evoluution ja kehityksen tietoiseen suuntaamiseen, mikä käytännössä näkyy esimerkiksi toimijoiden välisinä kamppailuina omien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön kannalta evolutionaarinen lähestymistapa on mielenkiintoinen erityisesti siksi, että sen avulla voidaan kiinnittää huomiota yhtäältä valinnan ja sopeutumisen väliseen problematiikkaan ja toisaalta yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. Yhteisevoluution näkökulma täydentää siten yhteiskunnallisen toiminnan dualistista jakoa politiikkaan ja hallintoon. Poliitiikan ja hallinnon välisen suhteen lisäksi kyse on valmistelusysteemin ja sen valintaympäristön (selection environment) välisestä vuorovaikutuksesta, missä valintaympäristö koostuu kaikista niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat systeemin valintoihin ja toimintaan (Sotarauta 2004, s. 304). Sotarauta vertaa valintaympäristöä filteriin, joka rajoittaa systeemin valintaa sulkemalla joitakin mahdollisuuksia pois ja suuntaamalla huomiota toisiin. Valintaympäristö muodostaa käsitteellisen viitekehysten, jonka avulla voidaan pyrkiä ymmärtämään valmistelutyötä rajoittavia ja mahdollistavia tekijöitä. Esimerkiksi kunnallisen päätöksentekojärjestelmän välitön valintaympäristö koostuu ainakin talousympäristöstä, tarveympäristöstä sekä poliittisesta ympäristöstä (vrt. luku 6).

²⁴² Sotarauta (2004, s. 298, alun perin Aldrich 2001) viittaa variaatiolla poikkeamiin traditioissa, vallitsevissa toimintatavoissa tai kompetensseissa. Organisaatiossa variaatiolla voidaan tarkoittaa muun muassa toiminnan tehostamiseen tähtäävää kehitysprojektia. Kehitysprojekti on esimerkki intentionaalisesti luodusta vaihtoehdosta, jolla pyritään muuttamaan vallitsevia rutiineja. Toisaalta variaatio voi olla sokea (blind), jolla viitataan itsenäisesti syntyviin vaihtoehtoihin. Variaatiot ovat yhtäältä tietoisien tai tiedostamattoman *valinnan* ja toisaalta tietoisien tai tiedostamattoman *eliminoinnin* kohteita.



Kuva 33. Yhteisevoluutio ja valintaympäristö (mukaillen Sotarauta & Srinivas 2006, s. 318)

Keskeistä yhteisevoluution näkökulmasta on se, että valintaympäristö ymmärretään emergentiksi kokonaisuudeksi, joka muotoutuu toimijoiden ja ympäristön vuorovaikutuksen tuloksena. Valintaympäristön käsitteellä viitataan niihin ulkoisiin tekijöihin, jotka vaikuttavat systeemin kehittymiseen. Ulkoisen paineen lisäksi valmistelusysteemin kehittyminen riippuu kuitenkin myös systeemin sisäisistä tekijöistä ja toimijoiden teleologisista pyrkimyksistä. Valmistelutyössä sisäiset tekijät ja toimijoiden pyrkimykset ilmenevät usein vastakkaisina ja keskenään kilpailevina intresseinä. Valmisteluun olennaisesti kuuluvia vastakkaisia ja keskenään kilpailevia intressejä voidaan tarkastella evoluution näkökulmasta perinteisestä politiikan tutkimuksesta poikkeavalla tavalla. Sen lisäksi, että kilpailevien intressien pohjalta kehkeytyvät konfliktit saattavat heikentää kokonaisuuden kykyä sopeutua muutoksiin, vastakkaiset intressit voivat myös edistää kokonaisuuden evoluutiota ja innovatiivisten toimintamallien kehittämistä (Sotarauta 2004).

Käsillä olevassa tutkimuksessa edellä mainitun katsotaan tarkoittavan muun muassa sitä, että intressien ristiriita kyetään kanavoimaan valmistelusysteemin sisäistä ja toimijoiden välistä vuorovaikutusta aktivoiviksi jännitteiksi, jolloin vastakkaiset intressit luovat valmisteluprosessiin dynamiikkaa ja mahdollistavat käsiteltävien asioiden monipuolisen tarkastelun.

7.5. Kompleksisuus valmistelun voimavarana

Tähän mennessä käsitellyn perusteella voidaan arvioida, että kompleksisuusajattelu ja erityisesti sen tietyt käsitteet täydentävät perinteistä käsitystä kunnallisesta päätöksenteosta kiinnittämällä huomiota valmisteluprosessin näkymättömään dynamiikkaan ja toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin.

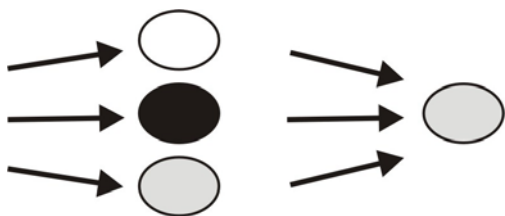
Kompleksisuusparadigman näkökulmasta kyse on yhtäältä valmistelun *monimuotoisuuden* (diversity) varmistamisesta ja toisaalta valmistelusysteemin *kytkeytyneisyyden* (connectivity) ja *palauteprosessien* (feed back) tehokkaasta hyödyntämisestä sekä systeemin kyvystä tuottaa ja vähentää informaatiota. Kompleksisessa maailmassa kunnallisen asioiden valmistelun onnistuminen riippuu ratkaisevasti siitä, miten prosessissa kyetään yhdistämään vaihtoehtojen luova tuottaminen tehokkaaseen ja päämäärätietoiseen etenemiseen. Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön yhteydessä riittävä monimuotoisuus edellyttää samanaikaisesti sekä selkeitä pelisääntöjä (tasapainoon tähtäävä palaute) että avoimuutta uusille ideoille (kumulatiivisia prosesseja vahvistava palaute). Riittävän monimuotoisuuden vaatimuksen voidaan katsoa kohdistuvan erityisesti kunnanhallituksen toimintatapoihin. Esimerkiksi Harisalón ja Stenvallin (2002, ss. 51-52) haastatteleminen kunnanjohtajien ja kunnanhallitusten puheenjohtajien mukaan kunnanhallituksen sisäistä toimintakulttuuria voidaan edistää ennen kaikkea poliittisella *dialogilla*, jolla he viittaavat valmistelun avoimuuteen sekä toimijoiden kykyyn omaksua uutta informaatiota ja valmiutta muuttaa tuttuja ajatus- ja toimintamalleja.

Kompleksisuus synnyttää epävarmuutta, joka johtuu siitä, että tapahtumat eivät noudata aikaisempien kulkua ja lisäksi siitä, että inhimillinen tieto on aina epätäydellistä. Tässä tutkimuksessa katsotaan, että epävarmuuden sävyttämästä ja kompleksisesta toimintaympäristöstä nouseviin haasteisiin ei voida vastata perinteisillä, rationaaliseen ja lineaariseen maailmankuvaan perustuvilla toimintamalleilla. *Vaikka epävarmoja ja kompleksisia tapahtumia ei voidakaan hallita, niiden kohtaamista ja ymmärtämistä voidaan kuitenkin edistää lisäämällä systeemien avoimuutta ja vuorovaikutusta.* Kieltämisen sijasta epävarmuus voidaan ymmärtää voimavaraksi, joka synnyttää luovuutta ja edistää sekä yksilöiden (Venkula 2005) että systeemien toimintaa (Sotarauta 1996).

Kun tarkastelukulma käännetään rationaalisesta ajattelusta toimijoiden vuorovaikutusta korostavaan ajatteluun, toimintaympäristön dynaamisuus, moninaisuus ja kompleksisuus voidaan nähdä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön voimavarana ja mahdollisuutena – ei rationaalista toimintaa häiritsevänä tekijänä. Yhden vaihtoehdon määrittämisen sijaan vuorovaikutuksen ja kommunikaation avulla etsitään ja tulkitaan vaihtoehtoisia tulevaisuudenkuvia. Vuorovaikutusta ja kommunikaatiota korostavassa ajattelussa tunnustetaan käytettävissä olevan informaation puutteellisuus ja yksilöiden

kykenemättömyys tehdä tavoiterationaalisia ja täysin arvovapaita valintoja. Tietynlaista irrationaalisuutta ja intuitiivisuutta voidaan tällöin pitää hyödyllisenä esimerkiksi ilkeiden ongelmien ja heikkojen signaalien näkökulmasta. Kommunikatiivisuutta korostava toimintamalli on yhdenmukainen myös Brunssonin (1985) teesin kanssa, jossa päätöksenteon irrationaalisuus ja intuitiivisuus nähdään vaikuttavan toiminnan edellytyksenä.

Kuntien toimintaympäristön muutokset lisäävät tarvetta kehittää välineistöä, jonka avulla voidaan samanaikaisesti sekä tukea valmistelun luovuutta että varmistaa prosessin tehokas ja päämäärätietoinen eteneminen. Luovuuden kannalta olennaista on, että valmistelussa on tilaa erilaisille vaihtoehdoille. Innovatiivisuus, uusien ideoiden ja ratkaisumallien monipuolinen tarkastelu sekä uuden tiedon luominen edellyttävät valmisteluprosessiin osallistuvilta monisuuntaista, *divergenttiä* ajattelua. Divergentin ajattelun vaatimus on kuitenkin jossain määrin ristiriidassa Brunssonin (1985) epävarmuutta koskevien havaintojen kanssa, joiden mukaan epävarmuus vähentää yksilöiden toimintakykyä. Tämän takia tässä tutkimuksessa katsotaan, että epävarmuutta aiheuttavan divergenssin ja valmistelun tehokkuuden kannalta on tärkeää, että prosessissa kyetään myös tekemään mahdollisimman hyviä valintoja eri vaihtoehtojen väliltä. Ilman riittävää *konvergenssiä* vaarana on, että valmistelussa unohdetaan prosessin määrätietoinen kuljettaminen haluttuun suuntaan. Vaihtoehtojen tuottamista eli divergenssiä ja vaihtoehtojen karsimista ja yhteisen näkemyksen muodostamista eli konvergenssiä voidaan havainnollistaa *kuvan 34* avulla. Divergoinnissa painopiste on uusien näkökulmien tuottamisessa ja ideoiden analysoinnissa, kun taas konvergoinnissa eri näkökannoista pyritään muodostamaan yhtenäinen näkemys – synteesi (esim. Maula 2006, s. 120).

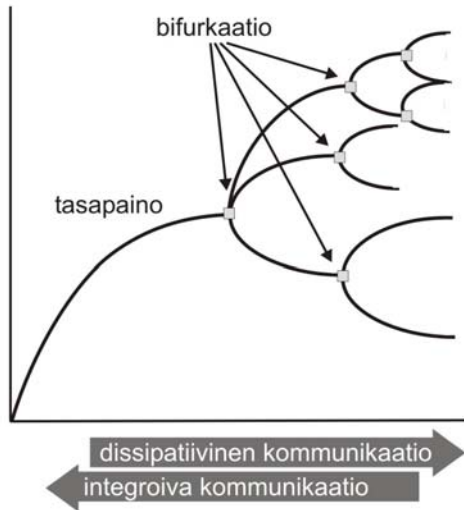


Kuva 34. *Divergenssi ja konvergenssi (Maula 2006, s. 120).*²⁴³

Vaihtoehtojen tuottamista ja karsimista voidaan tarkastella myös Aulan (1999, ss. 144-147) tapaan jakamalla valmistelun aikainen kommunikaatio integroivaan ja dissipatiiviseen ulottuvuuteen. Kun valmistelua kuvataan bifurkaatioiden ketjuna, dissipatiivinen

²⁴³ Alun perin Arthur Andersen (1999).

kommunikaatio edistää valmistelun diversiteettiä ja luovuutta. Vastaavasti integroiva kommunikaatio tukee valmisteluprosessin strukturoitumista ja valmistelun tehokkuutta (kuva 35).



Kuva 35. Valmistelukommunikaation kaksoisfunktio (perustuu Aula 1999, s. 145).

Kompleksisten ja toisiinsa limittyvien ongelmien ratkaisemisen salaisuus piilee toimijoiden välisissä vuorovaikutussuhteissa. Voidaan arvioida, että kompleksisten ja toisiinsa limittyvien ongelmien ratkaisemisen salaisuus piilee toimijoiden välisissä vuorovaikutussuhteissa. Perinteisen rationaalista suunnittelua korostavan lähestymistavan sijaan valmistelussa tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin ja päätöksenteon intuitiiviseen ulottuvuuteen. Erilaisuuden salliminen ja dynaamisen kompleksisuuden hyödyntäminen merkitsee samalla vallitsevan valmisteluparadigman uudistamista. Painopisteen ei niinkään tulisi olla informaation lisäämisessä, vaan enemmän toimintaympäristön monitulkintaisuudesta johtuvien ja merkitysten hahmottamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemisessa.

III EMPIIRINEN OSA

Tutkimusasetelmassa empiirisen osan tehtäväksi asetettiin tutkimuksen teoriaosassa hahmotellun, erityisesti kompleksisuuskäsitteisiin ja -teorioihin pohjautuvan käsitteistön oikeellisuuden arviointi case-aineistojen valossa. Tutkimuksen empiirinen osa koostuu kahdesta luvusta. Luvussa 8 kuvataan tutkimuksen empiirisen osan toteuttaminen, esitellään tutkimuksen kohdekunnat sekä empiirinen aineisto. Luvussa 9 tarkastellaan kohdekuntien valmisteluprosessin informaation ja tiedon hallintaa ja kommunikaatiota sekä täsmennetään relevanttien kompleksisuuskäsitteiden ja muiden teoreettisten lähtökohtien pohjalta konstruointia viitekehystä (7. luku). Kompleksisuusteoreettisen viitekehysten avulla pyritään lisäämään ymmärrystä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuudesta ja luovuudesta sekä niiden välisestä suhteesta. Empiirisen osan jälkeen esitetään teoriaosan ja empiirisen osan yhteenveto (10. luku) tulkitsemalla empiirisiä tuloksia teoreettisen käsitteistön avulla ja pohtimalla viitekehysten paikkansapitävyyttä.

8. Tutkimuksen empiirisen osan toteuttaminen

8.1 Tapaustutkimus

Tapaustutkimus on sopiva tutkimusstrategia kun tutkimuskohteena on tosielämässä tapahtunut tai tapahtuva ilmiö, josta halutaan intensiivistä tietoa (Yin 2003, Eisenhardt 1989). Tapaustutkimuksen vahvuus on sen joustavuudessa, joka sallii perustellusti tehdyt muutokset tutkimuksen niin vaatiessa. Toisaalta joustavuus on myös tapaustutkimuksen keskeinen ongelma. Keskeisin kritiikin lähde tapaustutkimusta kohtaan liittyykin siihen, että tapaustutkimukselle on vaikea määritellä selkeitä ja tutkimuksen laadun arviointia helpottavia ohjeita. Tutkimusongelman luonteen ymmärtämistä ja sopivaa kysymyksenasettelua voidaankin pitää tapaustutkimuksen onnistumisen välttämättömänä ehtona.

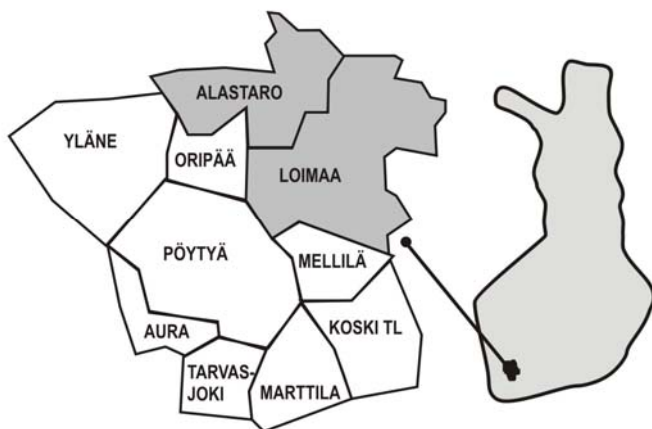
Yinin (2003) mukaan tapaustutkimuksen aineistoa voidaan analysoida hyödyntämällä aiempien tutkimusten tuottamia teorioita ja malleja sekä vertaamalla kilpailevien teorioiden ja mallien kykyä selittää tehtyjä havaintoja. Myös tapauksen riittävän kattava ja moniulotteinen kuvaus luo mahdollisuuksia aineiston analyysille sillä edellytyksellä, että huomio kohdistetaan relevantteihin asioihin ja oletettuihin syy-seuraussuhteisiin. Strategisten perusvalintojen ohella tapaustutkimuksen laatu (mm. luotettavuus) riippuu siinä käytetyistä analyysimenetelmistä. Tässä tutkimuksessa hyödynnetään Yinin (2003, ss. 116-118) *mallin ja empiiristen havaintojen yhteensovittamisen* -menetelmää (pattern matching), jossa tosielämän ilmiöitä pyritään selittämään yhden tai useamman teoreettisen

mallin avulla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tutkimuksen empiirisessä osassa hyödynnetään teoreettisessa osassa käsiteltyjä malleja, ideoita ja käsitteitä.

Tapaustutkimukselle on ominaista erilaisten aineistojen hyödyntäminen. Olennaista aineiston valinnassa on sen kyky vastata asetettuihin tutkimusongelmiin. Aineiston paremmuutta ei voida siten johtaa yleisistä periaatteista, vaan kyse on aina tapauskohtaisesta valinnasta. Erilaisten, toisistaan riippumattomien aineistojen käytöllä, aineistotriangulaatiolla, voidaan lisätä tapaustutkimuksen validiteettia ja reliabiliteettia. Tässä tutkimuksessa triangulaatio toteutuu siten, että empiirinen aineisto koostuu kohdekuntien johtavien viranhaltijoiden ja kunnanhallitusten jäsenten haastatteluista. Haastatteluaineiston tukena käytetään asiakirjoja, kuten pöytäkirjoja ja erilaisia suunnitteluasiakirjoja. Täydentävänä aineistona hyödynnetään myös paikallislehdessä (Loimaan Lehti) julkaistuja tutkimuksen kohdekuntien päätöksentekoa käsitteleviä lehtijuttuja.

8.2 Empiirisen tapaustutkimuksen kohdekunnat ja valinnan perusteet

Tutkimuksen empiirisen osion kohdekuntina ovat Varsinais-Suomessa ja Loimaan seutukunnassa sijaitsevat Loimaan kaupunki ja Alastaron kunta (kuva 36).



Kuva 36. Loimaan kaupunki ja Alastaron kunta, jotka kuuluvat Loimaan seutukuntaan.

Loimaan kaupunki on myös 10 kunnan ja noin 37 000 asukkaan ja seutukunnan keskuskunta. Kuten muutkin Suomen noin 80 seutukunnasta, Loimaan seutukunta

muodostuu keskuskunnasta ja siihen enemmän tai vähemmän kiinteästi kytkeytyvistä pienemmistä kunnista. Ranniston (2005, s. 24) mukaan yhteen maakuntaan sijoittuva seutukunta sisältää ”yhdenkaltaisia kulttuurisia piirteitä”, mikä mahdollistaa sen, että tutkimuksen havaintoja voidaan arvioida ”yhtenäistä kulttuurikontekstia vasten ja havaita paremmin kuntaspesifit ilmiöt”. Edellä mainitun lisäksi tutkimuksen kohdentamista samassa seutukunnassa sijaitseviin kuntiin perustellaan *ensinnäkin* sillä tosiseikalla, että monissa paikallistason kehittämishankkeissa on yhä useammin kyse juuri seutukunnallisesta yhteistyöstä, minkä voidaan arvioida heijastuvan myös peruskuntien valmisteluprosesseihin. Tässä mielessä tutkimuksessa voitaneen saavuttaa tuloksia, jotka heijastelevat ainakin jossain määrin suomalaisen kuntakentän todellisuutta. *Toiseksi* kahden casen asetelma nähdään Yinin (2003) tapaan pragmaattisesti: yhden tapauksen asetelmaan verrattuna kahden casen tutkimus mahdollistaa monipuolisemman aineiston analysoinnin ja lisää siten tulosten yleistettävyyttä. *Kolmanneksi* tutkimuksen rajaamista juuri Loimaan seutukunnan kahteen kuntaan perustellaan tutkimusekonomisilla syillä. Valinta mahdollisti kohdekuntien valmistelu- ja päätöksentekoprosessien havainnoinnin ja seuraamisen esimerkiksi tiedotusvälineiden, kuten paikallislehden ja -television kautta. Lisäksi tutkimuksen onnistumisen kannalta pidetään tärkeänä, että tutkijalla on ollut mahdollisuus vapaamuotoisiin keskusteluihin myös muiden kuin tutkimuksen varsinaiseen kohderyhmään kuuluvien kanssa.

Kohdekuntien valintaan vaikutti lisäksi se, että Loimaan seutukunta oli yksi kahdeksasta kokeiluseutukunnasta sisäasiainministeriön koordinoimassa Seutukuntien tuki -hankkeessa (myöhemmin SEUTU-hanke). Hankkeessa keskityttiin kuntien välisen yhteistyön syventämiseen elinkeinopolitiikassa, kunnallisten peruspalveluiden tuotannossa ja rahoituksessa sekä yhdyskuntarakenteen suunnittelussa (Airaksinen et al. 2005, s. 7). SEUTU-hankkeen yleistä tavoitetta kuntien elinvoiman ja strategisen kapasiteetin lisäämisestä (Airaksinen et al. 2005, s. 7) voidaan pitää verraten yhdenmukaisena käsillä olevan tutkimustehtävän kanssa. Erot löytyvät lähinnä siitä, että SEUTU-hankkeessa korostettiin kuntien yhteistyötä, kun taas tässä tutkimuksessa keskitytään ensisijaisesti yksittäisten kuntien sisäisten valmisteluprosessien tarkasteluun.

Loimaan kaupunkia voidaan pitää mielenkiintoisena tutkimuskohteena erityisesti vuoden 2005 alussa toteutuneen kuntaliitoksen johdosta. Kuntaliitosta edelsi sisäasiainministeriön asettaman selvitysmiehen Arto Kosken laatima kuntajakoselvitys (Koski 2003), jossa arvioitiin yhdistymisen vaikutuksia sekä uuden kunnan että sitä ympäröivän seutukunnan kannalta. Yhdistymisen etuja ja haittoja arvioitiin kymmenestä eri näkökulmasta, joita olivat kunnalliset palvelut, kunnallishallinto, kunnallisdemokratia, kunnallistalous, elinkeinoelämä, yhdyskuntarakenne, kotikunta-ajattelu, seudun kehittäminen, valtion tuet sekä yhdistymissopimus. Selvityksen yhteenvedossa todetaan, että kuntien yhdistymisen hyötyjä ja haittoja on vaikea saada keskenään vertailukelpoisiksi. Tilannetta vaikeuttaa se,

että hyödyt ja haitat toteutuvat harvoin automaattisesti yhdistymisen jälkeen (Koski 2003, s. 62). Esimerkiksi ”jonkinlaista hallintokulttuurin yhteentörmäystä voidaan pitää miltei väistämättömänä seurauksena kuntien yhdistymisestä” (Koski 2003, s. 22). Tämän tutkimuksen näkökulmasta kysymys on siitä, miten uuden kunnan päätöksenteon prosesseja ja erityisesti valmistelukulttuuria kehittämällä kyetään sekä hyödyntämään todellisia strategisia vapausasteita (vrt. luku 1.4) että laajentamaan niitä.

Loimaan seutukuntaa pidetään toiminnallisesti hajautuneena seutukuntana, joka ei muodosta asiointiyhteyksiltään toiminnallista kokonaisuutta. Seutukunta jaetaan verraten yleisesti kahteen yhteistyöalueeseen, Loimaan ydinseutuun ja Auranmaahan. (Airaksinen et al. 2005, ss. 107-109). Alastaron kunnan valintaa toiseksi tutkimuskohteeksi perustellaan yhtäältä Alastaron kuulumisella Loimaan kaupungin ympärille muodostuneeseen ydinseutuun sekä toisaalta kunnan aktiivisella osallistumisella seudulliseen yhteistyöhön. Lisäksi tutkimuksessa ennakoitaan hallituksen esityksen kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (HE 155/2006) merkitsevän myös Loimaan seutukunnalla ”kuntarakenteen vahvistamista yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin”. Tämän arvioidaan näkyvän tutkimusajankohtana sekä seutukunnan keskuskunnan Loimaan että ympäröivien kuntien, kuten Alastaron, valmistelu- ja päätöksentekoprosesseissa.²⁴⁴

8.3 Haastatteluteemat ja haastattelujen toteuttaminen

Haastattelu on tyypillinen laadullisen ja ymmärrystä lisäämään pyrkivän tutkimuksen tiedonkeruumenetelmä. Fontanan & Freyn (2000, s. 661) mukaan haastattelulle on ominaista, että siinä pyritään ymmärtämään ilmiöiden merkityksiä haastateltavan kokemustodellisuudessa. Haastattelun eduiksi lasketaan muun muassa se, että sen avulla voidaan säädellä aineiston keruuta joustavasti tilanteen edellyttämällä tavalla. Toisaalta haastattelun joustavuus yhdistettynä tutkijan subjektiivisuuteen tekee siitä myös vaikeasti hallittavan ja erilaisille tulkintamahdollisuuksille alttiin menetelmän. Haastattelussa on aina kyse tilannetekijöistä ja niiden tulkinnasta (Gummesson 1993, ss. 41-42). Sen sijaan, että haastattelun onnistuminen riippuisi yksinomaan kysymyksistä ja vastauksista, tärkeää on myös tutkijan kyky tulkita haastateltavan vastauksia ja lukea ’rivien välistä’. Vastausten tulkinnan ohella hyvältä haastattelijalta edellytetään omien ennakoitujen tunnistamista ja niiden kriittistä arviointia.

²⁴⁴ Alastaron kunnanhallitus päätti 4.12.2006 kokouksessaan käynnistää Alastaron kunnan sisäisen kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvän valmistelutyön. Ensimmäiseksi valmisteltavaksi asiaksi päätettiin väestö- ja palvelutarveanalyysit vuosille 2015 ja 2025. (Alastaron kunnan kunnanhallituksen pöytäkirja, 4.12.2006, 279§)

Haastattelut luokitellaan tyypillisesti haastattelun muodollisuuden ja kysymyksenasettelun mukaan. *Strukturoidussa* haastattelussa haastattelijä esittää kysymykset ja koodaa vastaukset etukäteen laaditun suunnitelman mukaisesti. Sen lisäksi, että strukturoidussa haastattelussa pyritään hyvän ennakkosuunnittelun avulla aineiston tehokkaaseen keräämiseen, tavoitteena on haastattelijan vaikutuksen neutralisointi. Strukturoitu haastattelu sopii parhaiten tosiasioihin ja järkisyihin perustuvien tietojen keräämiseen. Mitä enemmän haastattelussa pyritään selvittämään haastateltavien mielipiteitä ja käsityksiä erinäisistä asioista, sitä vaikeampi on perustella strukturoitua haastattelua (Fontana & Frey 2000, ss. 649-651).

Teemahaastattelu on puolestaan luonteeltaan keskustelua, jolla on etukäteen päätetty tavoite. Joustavuutensa puolesta teemahaastattelu edistää sekä vastaamista että vastausten ymmärtämistä. Teemahaastattelussa haastattelijan rooli on ulkopuolisen havainnoijan sijaan aktiivinen osallistuja, joka persoonallaan vaikuttaa haastattelutilanteeseen. Tavoitteena on, että haastattelutilanne olisi mahdollisimman luonteva, jolloin haastateltava voisi vapautuneesti vastata kysymyksiin ja osallistua keskusteluun. Teemahaastattelussa korostuu tutkijan persoona ja kyky solmia luottamukselliset suhteet haastateltaviin. Haastattelun luotettavuutta voi heikentää haastateltaville tyypillinen taipumus antaa sosiaalisesti hyväksytyjä vastauksia tai puhua muunneltua totuutta (Foddy 1995). Myös haastattelijä voi toimia niin, että hän on vastaanottavainen vain niille asioille, jotka sopivat hänen tutkimusasetelmaansa (Järvinen & Järvinen 2004, s. 146). Niin ikään haastatteluaineiston tulkinnassa tulee muistaa Silvermanin (1988)²⁴⁵ ”laadullisen tutkimuksen toinen sääntö”, jossa kehoitetaan välttämään käsittämästä informantin mielipidettä selitykseksi (Toivonen 1999, s. 45). Sosiaalisten taitojen lisäksi teemahaastattelun katsotaankin edellyttävän tutkijalta kykyä tulkita haastateltavien kielen ja kulttuurin ominaispiirteitä. Viime kädessä teemahaastattelussa on kysymys haastattelijan ja haastateltavan välisestä vuorovaikutuksesta, joka parhaimmillaan lisää haastattelijan ymmärrystä haastateltavan elämismaailmasta. (Fontana & Frey 2000, ss. 652-656.)

Sen sijaan, että erilaiset haastattelumuodot asetettaisiin paremmuusjärjestykseen, valittavan menetelmän kriteerit tulee johtaa tutkimusongelmasta ja sen luonteesta. Tässä tutkimuksessa Fontanan & Freyn (2000, ss. 667-668) ”tarkoituksenmukaisuuden periaate” tarkoitti sitä, että haastatteluissa käytettiin *puolistrukturoitua* teemahaastattelurunkoa. Puolistrukturoitu teemahaastattelu valittiin menetelmäksi siksi, että se sopii tilanteisiin, joissa haastattelun aihepiirit ovat tiedossa, mutta strukturoidulle haastattelulle ominaista kysymysten tarkkaa muotoilua on vaikea etukäteen täsmentää. Teemahaastatteluilla kerätyn empiirisen aineiston avulla pyrittiin muodostamaan kokonaiskuva siitä, miten Loimaan

²⁴⁵ Silverman, D. (1988) ”Laadullisen tutkimuksen kuusi sääntöä – postromanttinen näkökulma” *Sociologia*, Vol. 25, No. 4, ss. 257-268.

kaupungin ja Alastaron kunnan johtavat viranhaltijat ja kunnanhallituksen jäsenet kokevat informaation ja tiedon hallinnan sekä kommunikaation merkityksen valmistelutyön tehokkuudelle ja luovuudelle. Puolistrukturoidun teemahaastattelun valinta osoittautui toimivaksi, sillä se mahdollisti myös haastateltaville valaisevien esimerkkien ja kertomusten esittämisen.

Teemahaastattelujen aihepiirit olivat seuraavat:

-Haastateltavan näkemys oman kuntansa toimintaympäristön mahdollisuuksista ja haasteista. Haastateltavan yleiskäsitys kuntansa asioiden valmistelun tasosta ja sen keskeisimmistä ongelmista ja mahdollisuuksista. Haastateltavan näkemys valmistelun ja päätöksenteon suhteesta sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden mahdollisuuksista vaikuttaa asioiden valmistelussa. Haastateltavan asettamat kriteerit hyvälle asioiden valmistelulle.

-Informaation ja tiedon merkitys asioiden valmistelussa. Valmisteluun liittyvät tietotarpeet ja -lähteet. Informaation ja tiedon määrä ja laatu asioiden valmistelussa. Formaalin ja informaalin tiedon suhde. Suhtautuminen ristiriitaiseen ja epävarmaan tietoon. Informaatio ja tieto vallan näkökulmasta.

-Kommunikaatio ja vuorovaikutus asioiden valmistelussa. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen yhteistyö asioiden valmistelussa. Yhteistyöhön liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet. Valmistelun avoimuus ja luottamuksellisuus. Valmistelun viralliset ja epäviralliset verkostot.

-Luovuus ja innovatiivisuus asioiden valmistelussa. Luovuutta ja innovatiivisuutta edistävät ja estävät käytännöt asioiden valmistelussa. Uusien ideoiden ja erilaisten vaihtoehtojen hyödyntäminen.

Teema-alueet konkretisoitiin kysymyksiksi (liite 1), joskin teemahaastattelulle luonteenomaisesti myös haastateltavien vastaukset vaikuttivat kysymysten muotoiluun ja järjestykseen. Kyse on strukturoimattomalle haastattelulle tyypillisestä piirteestä, jossa ilmiön konkretisoituminen riippuu haastateltavien kokemuksesta ja ajatuksista (Fontana & Frey 2000, s. 653).

Haastatteluja suoritettiin kaikkiaan 21 ja ne toteutettiin kokonaisuudessaan vuoden 2006 syys-joulukuussa. Haastattelijana toimi tutkija. Loimaan kaupungin osalta haastateltiin keskeisimmät viranhaltijat: kaupunginjohtaja, kehittämisjohtaja, henkilöstöjohtaja, talousjohtaja, johtava rakennustarkastaja, sosiaalijohtaja ja vt. sivistystoimenjohtaja. Luottamushenkilöistä haastateltiin kymmenen kunnanhallituksen jäsentä. Alastaron kunnan

osalta haastateltiin kunnanjohtaja sekä kaksi kunnanhallituksen jäsentä. Lisäksi haastateltiin Loimaan seutukunnan kehittämiskeskuksen toimitusjohtaja. Luettelo haastatelluista viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä sekä haastattelun ajankohdat on esitetty liitteessä 2. Haastatteluissa keskityttiin luvussa 1.4.1 kuvatun kaltaisiin strategista ulottuvuutta sisältävien asioiden valmisteluun ja vuoden 2004 kunnallisvaalien jälkeiseen aikaan.²⁴⁶

Haastattelujen keskimääräinen kesto oli puolitoista tuntia, pisimpien haastattelujen kestäessä lähes kaksi ja puoli tuntia. Yhtä lukuunottamatta kaikki haastattelut nauhoitettiin ja ne litteroitiin välittömästi haastattelun jälkeen kirjalliseen muotoon. Litterointiin liitettiin tutkijan haastattelun aikana tekemät muistiinpanot. Haastatteluihin perustuvaa kirjallista aineistoa kertyi kaikkiaan noin 315 sivua. Luvuissa 8 ja 9 esitetään suoria haastattelulainauksia haastateltavien anonyymiteettiä suojellen. Haastattelulainauksien yhteydessä mainitaan ainoastaan se, onko lainattu haastateltava viranhaltija vai luottamushenkilö.²⁴⁷ Haastattelulainauksista on poistettu anonyymiteettiä vaarantavia murreilmaisuja ja sanontoja sekä eräitä puhekielimäisiä ilmaisuja, kuten 'niinku', 'tota noin', 'tietsä' -tyyppisiä ilmaisuja. Myös haastatteluissa esiinnousseiden henkilöiden nimet on poistettu lainauksista. Haastattelulainauksen muokkauksessa on kuitenkin pyritty siihen, että varsinainen asia välittyisi mahdollisimman autenttisesti. Tämän varmistamiseksi muutamat tutkijan tekemät muokkaukset lähetettiin sähköpostitse ao. haastatelluille kommentoitavaksi. Kommentointimahdollisuus koski vain tutkijan tekemiä tulkintoja haastateltujen omista haastatteluvastauksista.

8.4 Haastattelujen analysointi

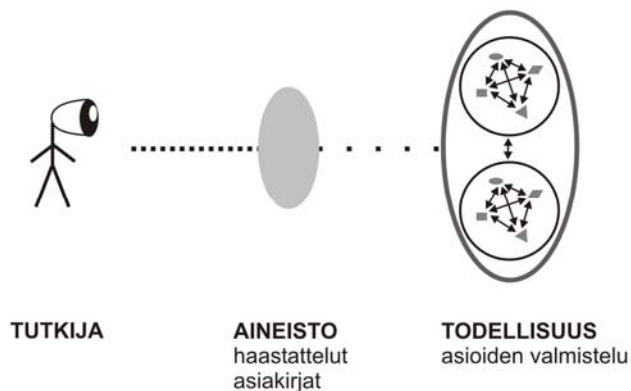
Eskolan (2003, s. 146) luokitteluun perustuen tutkimuksen haastatteluaineiston analyysiä voidaan luonnehtia teoriasidonnaiseksi. Tutkimuksen teoreettisessa osassa esitetyt näkökulmat toimivat tutkimuksen johtoajatuksena, joka ohjasi tutkimuksen empiriaa aineiston keruusta sen analysointiin.

Kerättyä haastatteluaineistoa lähestyttiin ns. *faktanäkökulmasta*, jossa pyrkimyksenä on löytää annetun informaation totuudenmukaisuus (Alasuutari 1999, s. 90). Faktanäkökulmassa ollaan kiinnostuneita haastateltavien todellisesta käyttäytymisestä ja siitä mitä on tapahtunut, mutta ei siitä, miten haastateltavat ilmaisevat itseään.

²⁴⁶ Korostettakoon vielä, että haastattelujen tavoitteena ei ollut pureutua yksittäisten asioiden valmisteluprosesseihin.

²⁴⁷ Loimaan seutukunnan kehittämiskeskuksen toimitusjohtaja on koodattu tutkimuksessa luottamushenkilöksi. Tähän ratkaisuun päädyttiin siksi, että kyseinen henkilö toimii myös Loimaan kaupungin luottamustehtävässä tulevaisuuslautakunnan puheenjohtajana.

Faktanäkökulmassa haastateltavien puhetta tarkastellaan todellisuuden kuvauksena, jolloin kielen ja tilanteen ominaispiirteet samaistetaan 'hälyyn kanavassa' tai 'vääristymiksi linssissä', jonka läpi todellisuutta tarkastellaan (kuva 37). Käsillä olevassa tutkimuksessa tämä tarkoitti sitä, että haastateltavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kertomuksista tarkasteltiin muun muassa sitä, millainen valmistelukulttuuri ko. kunnassa on, miten valmistelussa kommunikoidaan ja jaetaan tietoa sekä millaisia valmistelun tehokkuuteen ja luovuuteen vaikuttavia sosiaalisia ja rakenteellisia tekijöitä haastateltavat tunnistavat.



Kuva 37. *Faktanäkökulma laadulliseen aineistoon (mukaillen Alasuutari 1999, s. 90).*

Laadullisessa tutkimuksessa on olennaista pohtia myös sitä, kuinka luotettavia haastateltavien todellisuudenkuvaukset ovat. Alasuutari (1999, s. 95) erottaa tässä kaksi lähestymistapaa: laadullista aineistoa voidaan tarkastella joko indikaattoreina tai todistuksina. Indikaattorilla Alasuutari viittaa tietoon, jota käytetään epäsuorana evidenssinä kysymyksiin, joihin etsitään vastausta. Todistusnäkökulmasta aineistoa tarkastellaan eräänlaisena todistajanlausuntona siitä, mitä tutkitaan. Tässä tutkimuksessa haastatteluaineistoa tarkasteltiin ensisijaisesti todistusnäkökulmasta. Alasuutarin (1999, s. 96) sanoin ”haastattelu on enemmän tai vähemmän rehellinen, objektiivinen ja tarkka kuvaus siitä todellisuuden puolesta, jota tutkija yrittää selvittää”. Todistusnäkökulma ei kuitenkaan sulje pois tutkijan velvollisuutta harjoittaa reflektioivaa ja teoreettista ajattelua, sillä tutkijan on kyettävä nousemaan arki ajattelun yläpuolelle ja tekemään kohdeilmioistä mielekkäitä tulkintoja (Eskola & Suoranta 1998, s. 149). Todistusnäkökulmaan sisältyviä ongelmia pyrittiin minimoimaan varmistamalla haastateltavien anonymiteetti.

Tutkimuksen haastatteluissa oli verraten vapaamuotoinen ja luottamuksellinen ilmapiiri ja haastatteluista jäi vaikutelma, että haastateltavat olivat avoimia ja pyrkivät rehellisyyteen. Tähän lienee vaikuttanut ainakin se, että haastatelluille kerrottiin avoimesti, että

tutkimuksen tavoitteena on saada yleistä tietoa valmisteluun liittyvästä problematiikasta. Kohdekuntien valmistelun hyvyttä tai huonoutta sivuttiin vain yhdessä haastattelukysymyksessä. Näin pyrittiin välttämään tilanne, jossa haastatellut olisivat rajoittaneet vastauksiaan sen takia, että he olisivat arvioineet ne vahingollisiksi oman organisaationsa tai sen jäsenten kannalta (vrt. Easterby-Smith & Thorpe 2002). Ajoittaisesta rönsyilystä huolimatta haastattelut pysyivät valituissa teemoissa. Vain muutamassa haastattelussa haastatellulla näytti olevan tarvetta antaa sosiaalisesti hyväksyttäviä vastauksia ja puhua jossain määrin muunneltua totuutta. Näistä lähtökohdista haastatteluaineistoa voidaan pitää melko luotettavana todellisuuden kuvauksena. Lisäksi haastatteluaineistoa peilattiin kirjallisiin lähteisiin. Kirjalliset lähteet, kuten kunnanhallituksen ja muiden toimielinten kokouspöytäkirjat ja muistiot, erilaiset suunnitteluasiakirjat sekä paikallislehdessä julkaistut jutut, edustavat tutkimuksessa indikaattoria lähdeyyppinä. Kirjallisten lähteiden luotettavuus perustuu siihen, että ne ovat olemassa tutkimuksen tekemisestä riippumatta.

Luotettavuus riippuu myös aineiston riittävydestä ja kattavuudesta. Yleisesti ottaen tällä tarkoitetaan sitä, että tulokset eivät perustu satunnaisiin havaintoihin. Laadullisessa tutkimuksessa riittävydellä ja kattavuudella viitataan usein aineiston kylläntymiseen, jolla voidaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, että haastattelujen määrää voidaan pitää riittävänä, mikäli niissä esitetyt asiat alkavat toistua (Eskola & Suoranta 1998, ss. 62-64). Tässä tutkimuksessa aineiston kylläntymisen kriteerin katsotaan täyttyneen suoritetuissa 21 haastattelussa. Teemahaastatteluilla kerätty aineisto ja haastatteluja täydentävät asiakirjat tarjosivat riittävän pohjan kompleksisuusteoreettisen viitekehyksen konstruoinnille. Kuitenkin, kuten jo aiemmin on todettu, kahdesta kunnasta kerätyn aineiston perusteella ei voida vetää koko suomalaista kuntakenttää koskevia johtopäätöksiä. Sen sijaan tutkimuksessa katsotaan, että kun tavoitteena on pyrkiä ymmärtämään tosielämässä tapahtuvia ilmiöitä valitun teoreettisen lähestymistavan avulla, jo kahden kunnan tutkimuksen avulla voidaan tuottaa tutkimustietoa, joka antaa myös muille kunnille mahdollisuuden suhteuttaa omia toimintatapoja case-kuntien kokemuksiin.

Tässä tutkimuksessa sovellettiin Yinin (2003) mallin ja empiiristen havaintojen yhteensovittamisen -menetelmää, jossa teoreettisen analyysin perusteella luotu käsitteellinen viitekehys (7. luku) toimi väljänä tulkintakehyksenä, jota 'testattiin'²⁴⁸ ja täsmennettiin empirian (haastatteluaineisto) avulla. Haastatteluaineiston analyysiprosessi voidaan jakaa kolmeen toisiinsa tiiviisti kytkeytyvään vaiheeseen. Analyysin *ensimmäinen vaihe* koostui haastatteluaineiston alustavasta typologisoinnista. Aineiston typologisointi toteutettiin etsimällä haastatteluaineistosta ilmiöitä, tapahtumia ja teemoja, jotka tutkijan esiyymmärryksen ja tutkimuksen teoreettisessa osassa esitettyjen näkökulmien valossa

²⁴⁸ Tässä tutkimuksessa 'testaamisella' tarkoitetaan kompleksisuusajatteluun pohjautuvaa argumentointia.

vaikuttivat hedelmällisiltä ja tutkimustehtävän kannalta relevanteilta. Käytännössä typologisointi tarkoitti haastatteluaineiston ja haastattelujen aikana tehtyjen muistiinpanojen lukemista sekä haastattelunauhojen kuuntelemista. Analyysin ensimmäistä vaihetta voidaan kutsua divergoivaksi – ideoita tuottavaksi vaiheeksi (Olkkonen 1993, s. 32). Analyysin *toinen vaihe* koostui havaintojen seulomisesta, pelkistämisestä ja yhdistämisestä. Vaiheen tavoitteena oli muodostaa näkemys siitä, miten seitsemännessä luvussa esitellyt kompleksisuuskäsitteet 'näkyvät' haastatteluaineistossa. Tätä varten aineistosta pyrittiin tunnistamaan kutakin käsitettä mahdollisimman hyvin ilmentäviä haastatteluvastauksia. Haastateltavien vastauksien analysoinnissa ja käsitteiden välisten suhteiden hahmottamisessa hyödynnettiin käsitekarttoja.²⁴⁹ Analyysin toista vaihetta voidaan luonnehtia olennaiseen keskittymiseksi. Analyysin *kolmannessa vaiheessa* jatkettiin aineiston seulomista kompleksisuusteeman sekä muiden relevanttien teoreettisten lähtökohtien näkökulmasta. Vaihetta voidaan kuvata konvergoivaksi – ongelmanratkaisuuksi – tähtääväksi – toiminnaksi (Olkkonen 1993, ss. 32-33). Kolmannen vaiheen tavoitteena oli täsmentää teoreettisessa analyysissä luotua tulkintakehystä ja muodostaa kompleksisuusteoreettinen viitekehys, jonka avulla voidaan lisätä ymmärrystä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen vaikuttavista tekijöistä. Kolmannen vaiheen ja samalla koko analyysiprosessin tulokset esitetään luvuissa 9 ja 10.

8.5 Tutkimuksen kohdekuntien esittely

Loimaan kaupungissa on noin 13 000 ja Alastarolla hieman alle 3 000 asukasta. Tilastokeskuksen kuntaryhmittymäluokittelussa Loimaa sijoitetaan ”taajaan asuttujen kuntien” luokkaan Alastaron kuuluessa ”maaseutumaisiin kuntiin”. Väestöennusteiden mukaan molempien kuntien väkiluku pienenee vuoteen 2025 mennessä muutamalla kymmenellä asukkaalla. Väestön lukumäärän muutoksen ohella molempien tutkimuskuntien väestön ikärakenne noudattaa Suomessa ja länsimaissa yleisemminkin vallitsevaa trendiä, jonka mukaan ikääntyvien väestöosuus suhteessa aktiiviväestöön kasvaa. Ikärakenteen muutoksen voidaan arvioida vaikuttavan palvelutarpeiden ohella kuntayhteisön yleiseen elinvoimaisuuteen. Nuorten ja työikäisten määrän väheneminen vaikuttaa esimerkiksi työvoiman saatavuuteen ja sitä kautta kunnan houkuttelevuuteen yritysten sijaintipaikkana.

Aiemmin esitetyin varauksin (luku 5.2) tutkimuksen kohdekunnat jaetaan henkilöstö- ja luottamushenkilöorganisaatioon (kuva 38). Loimaan kaupungin henkilöstöorganisaatioon kuuluu noin 700 virka- tai työsopimussuhteissa olevaa henkilöä. Erilaisissa luottamustoimissa (valtuusto, hallitus, lautakunnat ja johtokunnat) toimii yhteensä noin 170

²⁴⁹ Käsitekartat laadittiin Cmap Tools -ohjelmalla.

henkilöä. Alastaron kunta työllistää noin 150 viran- tai toimenhaltijaa ja kunnan erilaisissa luottamustehtävissä toimii yhteensä 67 henkilöä. Toimielinten tehtävien, henkilöstön työnjaon sekä hallinnon yhteensovittamista ja kunnan kehittämistä varten molemmissa kohdekunnissa on kunnanjohtajan ja keskeisten viranhaltijoiden muodostama johtoryhmä. Loimaan kaupungin hallintosäännön mukaan johtoryhmän keskeisiä tehtäviä ovat kaupunkikonsernin tavoitteiden toteutumisen seuranta ja poikkeamiin reagointi, strategiaa toteuttavien kehityshankkeiden valmistelu, edistäminen ja koordinointi sekä yhtenäisten käytäntöjen ja yhteisen toimintakulttuurin edistäminen kaupunkikonsernissa. Alastaron kunnan hallintosäännössä ei ole yksilöity johtoryhmän tehtäviä.

Molempien kuntien valtuustoissa Suomen Keskusta on suurin puolue: Loimaalla 45 valtuutetusta keskustalaisia on 17 ja Alastaron 21 valtuutetusta 10 edustaa Keskustaa. Toiseksi suurimpana puolueena molemmissa kunnissa on Kansallinen Kokoomus. Asiakysymyksestä riippuen Keskustan ja Kokoomuksen ryhmät ovat harjoittaneet enemmän tai vähemmän kiinteää yhteistyötä molemmissa tutkimuksen kohdekunnissa. Parlamentaarisesta käytännöstä mukaisesti vastaava suhde näkyy molempien kuntien kunnanhallituksissa.

LOIMAA		ALASTARO	
Henkilöstöorganisaatio	Luottamushenkilöorganisaatio	Henkilöstöorganisaatio	Luottamushenkilöorganisaatio
	Kaupunginvaltuusto (45) Tarkastuslautakunta (7)		Kunnanvaltuusto (21) Tarkastuslautakunta (3)
HALLINTOPALVELUKESKUS	Kaupunginhallitus (11) Tulevaisuuslautakunta (5) Maaseutulautakunta (9) Kylien neuvottelukunta (8) Keskusvaalilautakunta (5)	HALLINNON TOIMIALA	Kunnanhallitus (7) Maaseutulautakunta (5) Keskusvaalilautakunta (5)
SOSIAALIPALVELUKESKUS	Sosiaalilautakunta (9)	SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMEN TOIMIALA	Sosiaalilautakunta (7)
SIVISTYSPALVELUKESKUS	Koululautakunta (9) Nuorisolautakunta (9) Kulttuurilautakunta (9) Liikuntalautakunta (9) Työväenopiston johtokunta (9) Musiikkiopiston johtokunta (9)	SIVISTYSTOIMENTOIMIALA	Sivistyslautakunta (7)
YMPÄRISTÖPALVELUKESKUS	Tekninen lautakunta (9) Ympäristölautakunta (9)	TEKNISEN TOIMEN TOIMIALA	Tekninen lautakunta (7) Valvontakunta (5)
VESIHUOLTOLAITOS (liikelaitos)	Johtokunta (9)		

Kuva 38. Loimaan ja Alastaron henkilöstö- ja luottamushenkilöorganisaatiot.

Talouden näkökulmasta kohdekuntien tilannetta voidaan pitää haasteellisena. Erityisesti Loimaan osalta mainittakoon voimakas investointiohjelma, jonka myötä vuoden 2003 asukaskohtainen noin 180 euron suuruinen vuosikate kääntyi vuoteen 2006 mennessä noin

50 euron suuriseksi asukaskohtaiseksi alijäämäksi.²⁵⁰ Joidenkin arvioiden mukaan myös vuoden 2005 kuntaliitossopimukseen sisältyvä viiden vuoden sitovuuspykälä on omalta osaltaan rasittanut Loimaan taloutta estämällä toimintatapojen uudistamista ja kehittämistä. Taloudellisen tilanteen vuoksi Loimaalla perustettiin vuonna 2006 erillinen taloustyöryhmä, jonka tavoitteeksi asetettiin Loimaan kaupungin talouden tasapainottamiseen tähtäävän toimenpideohjelman laatiminen. Talouden tasapainottamisohjelma hyväksyttiin Loimaan kaupunginvaltuustossa elokuussa 2006.

Alastaron taloustilanne on heikentynyt valtionosuusjärjestelmässä tehtyjen muutosten johdosta. Taloustilannetta on vastaavasti parantanut yhteisöverotuottojen kasvu. Suhteellisen alhaisesta velkaantumisesta huolimatta Alastaron taloustilanne uhkaa kuitenkin kehittyä huonoon suuntaan. Talouden tasapainottamiseksi Alastaron kunnanvaltuusto velvoitti kunnanhallituksen valmistelemaan erillistä talouden tervehdyttämisohjelmaa, jossa tulee käydä läpi laajasti toiminnan rakenteita henkilöstökysymyksiä unohtamatta. (Alastaron kunnan taloussuunnitelma 2006-2008.) Tutkimuksen kohdekuntien toimintaa kuvaavat tunnusluvut esitellään ja niiden suhdetta koko maan tietoihin verrataan *taulukossa 4*.

²⁵⁰ Vuosikatteella kuvataan tulo- ja meno-erän riittävyyttä. Kunnan taloudellinen tilanne on heikko, kun vuosikate on negatiivinen. Vertailukelpoisuuden nimissä vuoden 2003 lukuna on käytetty keskiarvoa Loimaan kaupungin ja Loimaan kunnan asukaskohtaisista vuosikatteista.

	LOIMAA		ALASTARO		KOKO MAA
Asukasluku (31.12.2005)	13 098		2 977		5 255 580
-muutos vuodesta 2004	+11		-47		21 022
Ennuste vuodelle 2030	12 973		2 894		5 442 841
Pinta-ala, km2	480		259		338 436
-asukastiheys, as/km2	27,2		11,6		17,0
Valtuuston poliittinen jakauma					
Suomen keskusta	17	37,8 %	10	47,6 %	27,0%
Kansallinen kokoomus	13	28,9 %	5	23,8 %	21,0 %
Vasemmistoliitto	9	20,0 %	4	19,0 %	9,5 %
Sosiaalidemokraattinen puolue	3	6,7 %	1	4,7 %	26,5 %
Vihreät	1	2,2 %			7,0 %
Perussuomalaiset	2	4,4 %			1,5 %
SKP			1	4,0 %	
Kristillisdemokraatit					3,0 %
Ruotsalainen kansanpuolue					4,0 %
Talous					
Verotettavat tulot, €/as.	10 987		9 730		13 054
Vuoden 2005 tulos, €/as.	-48		-296		-9
Lainakanta 31.12.2005, €/as.	1 828		539		1 351
Vuoden 2005 yli-/alijäämä, €/as.	-27		-323		568
Toimintakate(v. 2005), €/as.	-3 598		-3 965		-3 500
Vuosikate (v. 2005), €/as.	38		-149		213
Elinkeinorakenne (% , v. 2004)					
Alkutuotanto	8,2		19,4		4,0
Jalostus	31,3		27,5		25,1
Palvelut	58,7		49,3		69,0
Muut	1,7		3,8		1,9
Työpaikkaomavaraisuus (% , v. 2004)	106,2		72,7		100,0
Työttömyysaste (% , v. 2004)	9,9		10,7		11,6
Huoltosuhte (v. 2004)	1,39		1,5		1,29
Tulovero (% , v. 2006)	19		19,5		18,39

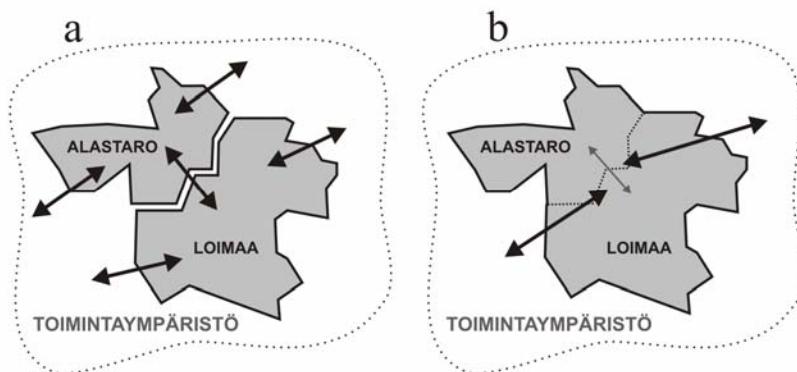
Taulukko 4. Tutkimuksen kohdekunnat tunnuslukujen valossa.²⁵¹

²⁵¹ Taulukon tiedot ovat peräisin Kuntaliiton aluetietopankista (www.kunnat.net > tilastot). Toimintakate kertoo, kuinka paljon käyttötalouden kuluista jää katettavaksi verotuloilla ja valtionosuuksilla. Vuosikate ilmoittaa, riittääkö kunnan tulorahoitus kattamaan käyttöomaisuuden poistot. Tilikauden yli-/alijäämä ilmoittaa tilikaudelle jakotettujen tulojen ja menojen erotuksen. Työpaikkaomavaraisuus ilmoittaa kunnan työpaikkojen riittävyyden työlliselle väestölle. Huoltosuhte kertoo, kuinka monta alle 15-vuotiasta tai yli 64-vuotiasta on yhtä työkäistä kohti.

8.6 Yleiskuvaus tutkimuskuntien toimintaympäristöstä ja keskeisistä tulevaisuuden haasteista

Toimintaympäristöllä tarkoitetaan sitä kunnan sosiokulttuurista, poliittista, taloudellista ja teknologista kehystä, jonka määrittämässä puitteissa kunta järjestelmänä toimii (Kallio 1995, s. 44). Tosiasioihin ja objektiivisiin tekijöihin perustuvan toimintaympäristön ohella voidaan erottaa subjektiivinen ympäristötodellisuus, jolla esimerkiksi Kast & Rosenzweig (1985, ss. 133-134) viittaavat organisaation jäsenten ympäristöä koskeviin käsityksiin, havaintoihin ja tulkintoihin.

Käsillä olevassa tutkimuksessa toimintaympäristön subjektiivisuus juontuu pitkälti siitä, millaiseksi tutkimuksen kohdekuntien välinen suhde ymmärretään. Seutukunnallisuutta korostavassa lähestymistavassa tutkimuksen kohdekunnat nähdään osana Loimaan ydinseutua yhteisine ongelmineen ja tavoitteineen. Tällöin ylikunnallista yhteistyötä pidetään mahdollisuutena, jonka avulla esimerkiksi kunnalliset palvelut voidaan toteuttaa taloudellisesti kestäväällä pohjalla. Toisenlaisen näkökulman mukaan tutkimuksen kohdekunnat muodostavat klassisen keskuskunta–periferiakunta-asetelman siihen liittyvine jännitteineen. Keskuksen ja periferian väliset erot voimasuhteissa koetaan uhaksi, jonka johdosta tyypillisesti periferiakunnassa yhteistyöhön suhtaudutaan varauksellisesti. Näkökulmasta riippuen toimintaympäristö voidaan ymmärtää siten joko yksittäisen kunnan (a) tai vaihtoehtoisesti kuntien muodostaman seutukunnan (b) ulkopuoliseksi todellisuudeksi (kuva 39).



Kuva 39. Keskuskunta–periferiakunta vs. ydinseutu ja toimintaympäristö.

Kuntien yhteistyötä ja seutukuntaistumista painottavaa näkökulmaa (b) voidaan pitää tämän tutkimuksen tekohetkellä vallitsevana lähestymistapana erityisesti vuonna 2006 käynnistetyin kunta- ja palvelurakennemuutosten johdosta. Pidetäänhän uudistuksen

julkilausuttuna tavoitteena sitä, että peruskuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan, jotta niiden järjestäminen ja tuottaminen voidaan turvata myös tulevaisuudessa. Valtaosa myös tähän tutkimukseen osallistuneista viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä jakoivat kunta- ja palvelurakenneuudistuksen perusidean kuntien välisen yhteistyön lisäämisestä.²⁵² Kuntien väliseen yhteistyöhön ja mahdollisiin kuntaliitoksiin suopeasti suhtautuneiden joukossa myös toimintaympäristö ymmärrettiin pääsääntöisesti laajemmin. Tämä ilmeni muun muassa siten, että seutukunnallisten ja kansallisten asioiden ohella haastatteluissa sivuttiin globaaleja kehitystrendejä. Haastatellun käsitys yhteistyön merkityksestä toimi samalla eräänlaisena indikaattorina sille, millaiseksi kunnan tulevaisuus nähtiin. Yhteistyöhön luottavien suhtautuminen oman kuntansa tulevaisuuteen oli lähes poikkeuksetta muita valoisampaa. Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisinta on kuitenkin se, että käsitys toimintaympäristöstä korreloi selkeästi haastatellun näkemyksiin kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön haasteista ja mahdollisuuksista. Seutukunnallista näkökulmaa edustavat haastatellut pitivät tärkeänä muun muassa kykyä sietää epävarmuutta ja kykyä reagoida nopeasti avautuviin mahdollisuuksiin, muiden korostaessa enemmän valmistelun yleisiä periaatteita, kuten objektiivisuutta, asianmukaisuutta ja perusteellisuutta.

Toimintaympäristön ja valmistelun suhteeseen palataan tarkemmin empiirisen aineiston analyysissä.²⁵³ Sitä ennen esitetään yleiskuvaus Loimaan seutukunnan sekä tutkimuksen kohdekuntien toimintaympäristöistä. Kuvaus on yhdistelmä objektiivista ja subjektiivista lähestymistapaa. Toimintaympäristön kuvauksen objektiivisuutta edustavien tilastojen, raporttien ja selvitysten lisäksi kuvauksessa hyödynnetään myös subjektiivisia tulkintoja sisältäviä asiakirja-aineistoa, kuten seutukunnan yhteisiä ja kuntien omia suunnitteluasiakirjoja sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastatteluja.

8.6.1 Loimaan seutukunta

Loimaan seutukunta sijaitsee Varsinais-Suomessa, Turku–Tampere–Helsinki-kolmiossa. Seutukuntaan kuuluu tutkimuksen kohdekuntien, Loimaan ja Alastaron lisäksi kahdeksan muuta kuntaa: Aura, Koski Tl, Marttila, Mellilä, Oripää, Pöytyä, Tarvasjoki ja Yläne. Kuten jo aiemmin todettiin, Loimaan seutukuntaa pidetään toiminnallisesti hajautuneena, mikä johtuu ainakin seudun poikittais yhteyksiä huonosti tukevasta vanhentuneesta

²⁵² Vanhasen 1. hallituksen puitelaki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta on vilkastuttanut kuntapäätäjien välisiä keskusteluja myös Loimaan seutukunnalla. Tästä yhtenä esimerkkinä voidaan mainita 12 alastarolaisen kunnanvaltuutetun tekemä aloite, jossa esitetään Oripäälle, Mellilälle ja Loimaalle monikuntaliitosselvityksen tekemistä. (Loimaan Lehti 5.4.2007.)

²⁵³ Valmistelusysteemin ja toimintaympäristön suhdetta tarkastellaan erityisesti luvussa 9.6.

tieverkostosta. Tämä on muokannut myös seutukunnan työssäkäyntialueita. Loimaalla käydään töissä erityisesti Alastarolta, Oripäästä ja Mellilästä, kun taas Aurassa, Pöytyällä, Yläneellä, Tarvasjoella ja Marttilassa oman kunnan ulkopuolinen työssäkäynti suuntautuu etupäässä Turkuun. SEUTU-hankkeen loppuarviossa (Airaksinen et al. 2005, s. 110) todetaankin osuvasti, että Loimaan seutukunta ei ole muiden hankkeeseen osallistuneiden seutukuntien kaltainen yhtenäinen työssäkäyntialue, vaan seutu, joka jakaantuu selkeästi Loimaan ydinseutuun (Loimaa, Alastaro, Mellilä) sekä Auranmaan kuntiin (Aura, Koski TI, Marttila, Oripää, Pöytyä ja Yläne).

Vaikka SEUTU-hankkeen onkin yleisesti arvioitu muuttaneen asenteita myönteisemmäksi kuntien väliselle yhteistyölle, Loimaan seutukunnan kunnissa ja erityisesti niiden valtuustoissa seutuyhteistyöhön suhtaudutaan jossain määrin varauksellisesti. Tilannetta kuvaava esimerkki (Airaksinen et al. 2005, s. 114):

”Kyllä me puheenjohtajat ja kuntajohto ollaan välillä helisemässä, kun ne siellä kunnassa on ensin niin, että ei ja miksi, että meille [seutukunnallisessa yhteistyöhön aktiivisesti osallistuneille viranhaltijoille ja luottamushenkilöille] se on selvää, mutta eihän se [seutukunnallinen yhteistyö] samanlaisena siellä kunnassa näy, sitten vaan pitää osata, että oikein sanansa laittaa.”

Toiminnallisen hajautuneisuuden ohella seutukuntaa jakaa eri suuntiin ohjaavat poliittiset päämäärät. Loimaan ydinseudun kunnille ei tuota vaikeuksia hyväksyä sitä, että seudulla haetaan yhtenäisiä toimintatapoja, kun taas Auranmaan kuntien on vaikeampaa sitoutua Loimaan seudulta tuleviin suosituksiin, koska siellä koetaan kuuluvan selvemmin Turun vaikutuspiiriin (Airaksinen et al. 2005, ss. 121-123):

”Minusta vaikutukset kunnallispolitiikkaan on ollu ihan hyvät. Siis se on parempi, mitä mää kuvittelin siitä tulevan. Se on nyt jo parempi. Mutta että kyllä meillä tämä koko kunnan poliittinen apparaatti hyväksyy, pitää itsestään selvänä, että me toimimme vähän samojen sapluunoitten kanssa täällä Loimaalla. Hyväksytään se, että toimii ikään kuin seutukuntana. Ja hyväksyy senkin, että täältä tulee selvät suositukset niin pirun moneen asiaan ja ne toteutetaan. Meille se on helppoa, kun ei kuuluta Auranmaahan, niillä se on paljon vaikeampi tämä hyväksyä.”

”Mutta se ongelma siinä, että tämä seutukunta hajoaa. Siis ei tämä pysy kasassa, että kun me mennään tuonne Auranmaan kuntiin, tuonne niin niitten luontainen kulkusuunta on ihan eri ilmansuuntaan. Että se ei ole tämä. Että se ei pysy. Että sanotaan, että monen hyvänkin ajatuksen on sitten tyrmännyt se, että ei löydy riittävää tahtotilaa tältä seutukunnalta. Että sen takia minä itse nykyään paljon ajattelen silleen, että Loimaan kannalta pitäis nyt ajatella ehkä pikkuisen ottaa takapakkia, ei tarkoita sitä, että seutuyhteistyötä hylättäisi, mutta otettais pikkuisen takapakkia, mietittäis Ydin-Loimaan ja tän Loimaan seudun vinkkelistä näitä palvelujuttuja. Ehkä siihen saattaisi sitten joku tuolta vielä osa Pöytyästä, Pöytyäkin siinä ja siinä sitten, että lähtisikö mukaan ja mihin ilmansuuntaan joku Kosken kunta katselee. Mutta että sitten, kun mennään Auraan ja Marttilaan, Tarvasjokeen, niin kyllä ne menee sitten Turku-suuntaan.”

Samanlainen ajattelu näkyy myös siinä, miten seutukuntien eri osissa on suhtauduttu kunta- ja palvelurakennemuutokseen. Turun vaikutuspiiriin kuuluvissa kunnissa uudistus on koettu eräänlaiseksi historialliseksi mahdollisuudeksi irrottautua Loimaan seutukunnasta. Tästä kertoo myös oheinen poiminta tätä tutkimusta varten haastattelun luottamushenkilön haastatteluvastauksesta:

”Joo, sinne jää enää se asenne. Kukaan ei enää muista missä sen rajakiven pitikään olla. On vain yleispaha, kuten Bushin pahan akseli. Siellä on oltu aina meitä vastaan. Tämä näkyy hiukan tässä seutukuntatyössäkin esimerkiksi Loimaan ja Pöytyän välillä. Jotakin selittämätöntä on Loimaan ja Pöytyän vanhoissa heimosuhteissa, jostain joka liittyy jollain tavalla käsittääkseni maanomistukseen tai siihen, miten on naitu tyttäriä. Seutukunnan aitous on kaikesta huolimatta vähän niin ja näin. Subjekttiivinen tulkintani on, että Pöytyällä halutaan irrottautua Loimaan vaikutuspiiristä. Isoloimaalaisuus ja isopöytyäläisyys eivät aina kohtaa tässä seutukunnassa rakentavalla tavalla. Jokin asennekuilu, vähän että Loimaa tai Pöytyä pettää. Vuoropuhelua on, mutta se on perin asenteellista.”

Edellä esitetystä huolimatta Loimaan seutukunnalla on kyetty rakentamaan toimiva ja tuloksia aikaansaava kehittämisen rakenne. Yhteistyön kehittämiskohteita pohdittaessa on huomioitu seutukunnan hajanaisuus ja kuntien erilaiset valmiudet. (Airaksinen et al. 2005, s. 123.) Esimerkkinä realistisuudesta voidaan mainita seutukunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittäminen, jossa seutukuntatasoisen yleistarkastelun jälkeen päädyttiin syventämään vain seudun ydinkuntien eli Loimaan, Alastaron, Mellilän ja Oripään sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä (Asikainen & Halinen 2006, s. 3). Realismi on näkyvissä myös SEUTU-hankkeen loppuarviossa,²⁵⁴ jossa arvellaan, että tulevaisuudessa Loimaan seutua kehitetään selkeästi kahdessa ryhmässä, Loimaan ydinseudussa ja Auranmaan kunnissa (Airaksinen et al. 2005, s. 124).

Toisaalta tutkimuksen tekohetkellä on merkkejä myös kunnianhimoisesta ja tulevaisuuteen suuntautuvasta seutukuntatasoisesta kehittämistyöstä. Seutukunnan strategiaan vapausasteisiin on pyritty vaikuttamaan muun muassa aktiivisella tulevaisuuden ennakoitavuudella. Esimerkiksi Tulevaisuusklubin²⁵⁵ puitteissa on tuotettu tietoa muun muassa Loimaan seutukunnan kehitykseen vaikuttavista demografisista, sosiaalisista, taloudellisista, poliittisista, teknologisista ja ekologisista tekijöistä (Nurmi 2006).

²⁵⁴ Muistettakoon kuitenkin, että SEUTU-hankkeen loppuarvio on laadittu ennen kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistämistä.

²⁵⁵ Tulevaisuusklubi on Turun kauppakorkeakoulun Tulevaisuuden tutkimuslaitoksen ja Loimaan seutukunnan kehittämiskeskuksen koordinoima toimijaverkosto, jonka tavoitteena on kerätä yhteen Loimaan seudun yrityksiä, välittäjäorganisaatioita ja muita toimijoita tuottamaan tulevaisuusskenaarioita ja visioita sekä tunnistamaan talouden muutoksen rakenteita ja uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

Tulevaisuusklubin tulevaisuusverstaissa²⁵⁶ on pohdittu muun muassa sitä, miten globaalit megatrendit ja toimintaympäristön muutosilmiöt vaikuttavat seudun kehitykseen ja erityisesti seudun elinkeinoelämään. Pohdinnan yhtenä välituotoksena syntyi seuraavanlaisia tulevaisuuskuvia:

”Vuonna 2015 Loimaan seutukunta on turvallinen ja viihtyisä sekä ekologinen elinympäristö asua, käydä töissä tai opiskella. Seudun fyysinen ympäristö on siisti ja hyvin hoidettu. Alueen tiiviit kylä- ja asuinyhteisöt ovat onnistuneet säilyttämään maaseutumaisen ilmeensä. Seutukunnasta on kehittynyt henkisesti ilmapiiriltään avarakatseinen, yhteisestä kulttuurisesta taustasta ponnistava omaehtoinen ja vahvan identiteetin seutukunta. Loimaan seutukunta on kuuluisa me-hengestään, joka ilmenee myönteisenä perusasenteena itseä ja muita kohtaan, yhteisöllisyytenä, sitoutumisena yhteisiin asioihin sekä välittämisenä ja vastuuntuntona. Alueella panostetaan ihmisten hyvinvointiin ja seudulla on huomioitu erityisesti ikäihmisten hyvinvointiin ja elämykselliseen viihtyisyyteen liittyviä tarpeita.... ..Seudulla on muun muassa hoiva-alan koulutuskeskus, joka tuottaa osaavaa työvoimaa maahanmuuttajien täydennyskoulutuksen sekä Loimaan mallin mukaisen nuorten yrittäjäkoulutuksen avulla... ..Vuonna 2015 Loimaan seutukunta on taloudellisesta näkökulmasta katsottuna hyvin yhtenäinen ja vireä alue. Voidaan puhua Suur-Loimaan mallialueesta. Suur-Loimaa on vetovoimainen alue, jonne ihmiset eri puolilta Suomea sekä ulkomaita myöten haluavat tulla töihin.... ..Seutukunnan kehittäjätahot ovat aloitteellisia, rohkeasti kehitysmuoniteisiä ja kykeneviä hallittuun riskinottoon. Alue on kansantalouden tunnusluvuinkin mitattuna elinvoimainen, sen väestö ja yritysten määrä kasvaa tasaisesti sekä työllisyys on korkealla tasolla.... ..Alueen yrittäjyys on edelleen kasvavaa ja kansainvälistyvää. Kehitys perustuu kasvatuksesta, käyttäytymisestä ja sivistyksestä kumpuavaan sisäiseen yrittäjyyteen. Loimaan seutukunnassa hyödynnetään hyvin olemassaolevia resursseja. Aineettomat, aineelliset ja käyttämättömät resurssit ovat valjastettu tehokkaasti käyttöön ja tämän kehityksen myötä Loimaan seutukunnasta on kehittynyt menestyksekkäs alue myös kansainvälisessä mittakaavassa.”

(Tulevaisuusklubi – Loimaan seutukunnassa,
30.5.2006 pidetyn tulevaisuusverstaan satoa, ss. 8-9.)²⁵⁷

²⁵⁶ Tulevaisuusklubin kierros koostuu neljästä tulevaisuusverstaasta, jotka ovat tiettyyn teemaan keskittyviä ja valmisteltuja seminaaripäiviä.

²⁵⁷ ”Unelmien Loimaan seutukunnasta 2015” -tulevaisuuskuva on kokonaisuudessaan liitteessä 3.

8.6.2 Loimaa

Kuntaliitoksen myötä syntynyttä Loimaata voidaan pitää perustellusti seutukunnan keskuskuntana, eräänlaisena veturina, jonka menestymisestä riippuu pitkälti koko seutukunnan kehittyminen. Tämä käy hyvin ilmi myös SEUTU-hankkeen loppuarvioon lainatuista haastattelusitaateista (Airaksinen et al. 2005, s. 115):

”Onhan tässä Loimaan asema tietyllä tavalla korostunut, että siitä tuli kuitenkin sen verran isompi toimija nyt tässä sitten. Ja mun mielestä kaupunki on ottanut aika vahvasti myös just tätä tulevaisuus ja visio ja tämän tyyppistä työskentelyä itselleen, roolia. Se on hyvä kyllä. Mutta vähän alkuvaiheessahan se kyllä on.”

”...että vaikka me halutaan keskeisiltä osin ehdottomasti olla tämän seutukunnan keskus ja veturi, niin me myöskin halutaan, että tämä pysyisi tämä muu osa seutukuntaa tavallaan Loimaa-myönteisenä ja tämmöisenä. Niin tietyin osin me ollaan myöskin valmiita siihen, ollaan oikein sovittu siitä, että ollaan valmiit siihen, että joitakin tehtäväkokonaisuuksia voi hoitaa isäntäkuntana joku muu kuin me.”

Seudun keskuskunnan rooli välittyi myös Loimaan kaupungin vuonna 2004 laaditusta *Loimaan linja* -strategiasta, jonka avulla kaupunki on pyrkinyt sopeuttamaan toimintaansa toimintaympäristön muutoksiin. Strategia toimii kehyksenä, jonka pohjalta on määritelty muun muassa valtuustokauden 2005–2008 konkreettiset toimenpiteet. Loimaan linjan lähtökohtana voidaan pitää Loimaan kaupungin ja Loimaan kunnan kuntajakoselvitystä, yhdistymissopimusta sekä vuoden 2004 lopulla laadittua nykytila-arviota (SWOT-analyysi). Nämä näkyvät myös kesällä 2006 päivitettyssä strategiassa ja vuoteen 2015 ulottuvassa kehitysvisiossa (kuva 40).

TOIMINTA-AJATUS

Loimaan kaupungin tehtävänä on turvata asukkaalleen edellytykset hyvään elämään järjestämällä toimivat perus- ja hyvinvointipalvelut sekä edistämällä alueensa vetovoimaisuutta vahvistavaa kehitystä.

VAHVUUDET

1. Loimaan sijainti ja yhteydet suurin keskuksiin. Erityisetuna rautatie.
2. Loimaan on seudun kaupallisten ja julkisten palvelujen keskus.
3. Aktiivinen yrittäjyys.
4. Monipuolinen keskiasteen koulutustarjonta.
5. Monipuoliset harrastusmahdollisuudet.
6. Elävä maaseutu ja vilkas kylätoiminta.

MAHDOLLISUUDET

1. Väestö- ja tulopohjan kasvattaminen maaseutukaupunkielämisen positiivisten puolien kehittämisellä ja onnistuneella markkinoinnilla.
2. Loimaan seutukunnallisen painoarvon ja yritystoiminnantuottavuuden lisääminen aktiivisella elinkeinopolitiikalla.
3. Seudullisen yhteistyön tiivistäminen.
4. Kuntien yhdistymisen tuoman lisäarvon hyödyntäminen.
5. Loimaan edullisen logistisen aseman hyödyntäminen.

HEIKKOUEDET

1. Rajallinen palvelujen asiakaspotentiaali.
2. Pysähtynyt väestökehitys ja samalla ikääntyvä väestörakenne.
3. Korkeakouluasteen koulutustarjonnan vähäisyys.
4. Valtatie 9:n ja 2:n heikko hyödyntäminen.
5. Tunnettuustekijän puuttuminen.

UHAT

1. Osaajat ja korkeasti koulutettua työvoimaa käyttävä yritystoiminta sijoittuvat entistä enemmän suuriin kasvukeskuksiin.
2. Kaupungin hallitsematon talouskehitys.
3. Valtion ja/tai ylikunnallisten palvelujen rapautuminen, jolloin Loimaan seudullinen painoarvo vähenee.
4. Epäonnistuminen myönteisen julkisuuskuvan luomisessa.
5. Maatalouden rakennemuutos.

MENESTYSTEKIJÄT

1. Yrittäjyyden toimintaedellytysten tukeminen.
2. "Hyvä ja viihtyisä paikka asua"-brandi
3. Vakaa, mahdollisuuksia antava talous.
4. Me -henki, sitoutuminen yhteisen tavoitteen toteuttamiseen.
5. Toimiva kuntaorganisaatio.

PÄÄMÄÄRÄT 2008 JA TOIMENPITEET

VISIO 2015

Loimaa on viihtyisä, hallitusti kasvava alueellinen keskus, jonka asukkaita ja yrityksiä houkutteleva imago perustuu nykyaikaisen maaseudun ja kaupunkiympäristön esimerkilliseen vuoro-vaikutukseen. Päätöksentekokulttuuri yrittäjähenkisyys ja ympäristö tukevat kaupungin jatkuvaa kehittämistä yhteistyössä keskeisten sidosryhmien kanssa.

Kuva 40. Loimaan kaupungin strateginen kehys (perustuu vuonna 2006 hyväksytyyn Loimaan linja 2005–2008 -strategiaan).

Loimaan toiminta-ajatuksessa korostetaan perus- ja hyvinvointipalvelujen tuottamisen ohella kaupungin roolia alueen vetovoimaisuuden kehittämisessä. SWOT-analyysin pohjalta johdetut strategiset menestystekijät on muotoiltu päämääriksi, joiden saavuttamiseksi strategiaan on kirjattu konkreettisia toimenpiteitä. Menestystekijöiden taustavaikuttajina ja toimintaympäristöön liittyvinä tekijöinä Loimaan linjassa on tunnistettu kehitystrendejä, kuten informaatioteknologian, seutuyhteistyön ja ulkoistamisen lisääntyvä merkitys palvelutuotannossa. Kehitysvisiossa esitetään puolestaan pidemmälle tulevaisuuteen suuntautuvia tavoitteita.

Kunnallisten palveluiden osalta strategisina kumppaneina on mainittu Loimaan seutukunnan kehittämiskeskus (seudullinen elinkeinopolitiikka) sekä SEUTU-hanke, Loimaan kansanterveystyön kuntayhtymä ja Loimaan ammatti-instituutti²⁵⁸ (muu seudullinen palvelutuotanto).

²⁵⁸ Vuoden 2007 elokuusta lähtien Loimaan ammatti- ja aikuisopisto.

Loimaan kaupungin strategiaa voidaan luonnehtia klassisen strategiakoulukunnan²⁵⁹ mukaiseksi suunnitelmaksi. Klassiselle lähestymistavalle on tyypillistä muun muassa se, että strategian luominen nähdään johdon kontrolloitavissa olevana ja tietoisena prosessina, jonka tuloksena syntyy valmis, ainutkertainen ja eksplisiittinen suunnitelma. Suunnitelma ilmaisee sen, mitä pitää tehdä, missä järjestyksessä ja miten. Klassisessa lähestymistavassa strategian toteutus nähdään omana vaiheenaan. (Mintzberg 1978, ss. 934-935 ja 1994, ss. 36-39.) Toisaalta Loimaan strategiassa on myös piirteitä prosessuaalisesta lähestymistavasta,²⁶⁰ sillä Loimaan linjaan on kirjattu periaatteet, joiden mukaan strategiaa uudistetaan säännöllisesti. Prosessuaalisessa lähestymistavassa tunnustetaan tavoitteenasetteluun liittyvä ongelmat sekä rationaalisen ja analyyttisen suunnittelun rajoitukset. Sotaraudan (1996, ss. 179-181) mukaan prosessuaalinen lähestymistapa edustaa pragmatismia, jossa ”maailma otetaan sellaisena kuin se on”. Prosessuaalisessa lähestymistavassa strategia on ennemminkin poliittisten kompromissien kuin rationaalisen suunnittelun tulos (Sotarauda 1996, s. 179).²⁶¹

Strategiseen ajatteluun liittyvistä mahdollisista heikkouksista huolimatta Loimaan kaupunkia voidaan pitää kuntana, joka pyrkii aktiivisesti ennakoimaan toimintaympäristön muutoksia. Tätä tulkintaa tukee myös kaupunkiin vuoden 2004 kunnallisvaalien jälkeen perustettu tulevaisuuslautakunta, jonka tehtävänä on Loimaan kaupungin hallintosäännön mukaan tulevaisuuden haasteiden ennakointi ja niiden vaatimien toimenpiteiden valmistelu tekemällä esityksiä kaupungin hallinnon, palvelutuotannon, infrastruktuurin ja elinkeinoelämän kehittämisestä.

8.6.3 Alastaro

Muiden pienten kuntien tavoin Alastaron kunnan keskeisimpänä haasteena voidaan pitää kunnan kykyä ylläpitää ja kehittää palvelutuotantoaan. Kysymys on monesta toisiinsa kytkeytyvästä ilmiöstä, kuten esimerkiksi veropohjan riittävydestä, muuttoliikkeestä sekä erityisesti väestön ikääntymisestä aiheutuvasta palvelutarpeen kasvamisesta. Pienen kunnan ongelmia voidaan havainnollistaa esimerkiksi erikoissairaanhoidosta, jonka kustannukset voivat pienessä kunnassa vaihdella vuositasolla 30 prosenttia suuntaan tai toiseen. Samoin kunnassa toimivan yrityksen toiminnan loppuminen voi aiheuttaa merkittävän loven pienen

²⁵⁹ Klassisen strategiasuuntauksen edustajina mainitaan usein mm. Alfred Chandler, Michael Porter, Igor Ansoff ja Peter Drucker (Sotarauda 1996, s. 173; alun perin Whittington, R. 1993. *What is Strategy – and Does It Matter*).

²⁶⁰ Prosessuaalisen lähestymistavan kehitykseen ovat Sotaraudan (1996, s. 178) mukaan vaikuttaneet mm. Marchin & Simonin (1964), Cyertin ja Marchin (1963), Mintzbergin (1978, 1989 ja 1994) sekä Pettigrewin (1987) tutkimukset.

²⁶¹ Alun perin Whittington (1993, ss. 22-27).

kunnan verotuloihin. Työpaikkojen siirtyessä kasvukeskuksiin syntyy kierre, jossa nuoret ja lapsiperheet jättävät kunnat, joihin jäävät työttömät ja ikääntyneet. Joidenkin arvioiden mukaan heikoimmissa kunnissa vain neljännes väestöstä on töissä (esim. Myrskylä 2006).

Muun muassa edellä mainitun kaltaisista syistä tutkimuksen tekohetkellä vallitsee käsitys, jonka mukaan tulevaisuuden kunnan on muodostuttava yhtenäisestä työssäkäyntialueesta, jolla on riittävät taloudelliset voimavarat selviytyä palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Tätä voidaan pitää myös kuntauudistusta pohjustavan puitelain (HE 155/2006) perusajatuksena.

Aiemmin todetun mukaisesti Alastaron kunta sijoitetaan Loimaan kaupungin ympärille muodostuneeseen Loimaan ydinseutuun. Ydinseudun kuntien toimesta on valmisteltu muun muassa sosiaali- ja terveystalouden seudullista järjestämistä kuntajohtajien ja luottamushenkilöiden välisissä neuvotteluissa. Hyvinvointipalveluiden järjestämisen ohella Alastaron ja Loimaan seutukunnan välinen yhteys näkyy myös tätä tutkimusta varten suoritetuissa haastatteluissa:

”Ensinnäkin täytyy muistaa, että meillä on Suomessa menossa iso rakenteellinen muutos, mikä näkyy esimerkiksi maan sisäisenä muuttoliikkeenä. Tällä hetkellä se viiva, jonka eteläpuolella asuu puolet maan väestöstä, kulkee Huittisten kohdalla. Tämä täytyy koko ajan muistaa. Me palataan itse asiassa tietyllä tavalla Kustaa Vaasan aikoihin. Asutus keskittyy länsi- ja lounaisrannikolle, kuten se oli 1500-luvun alkupuoliskolla. Sitten taloudesta johtuvia tekijöitä, joilla tarkoitan sitä, että eurooppalaisessa mittakaavan tuotannossa tapahtuu siirtymiä, tuotanto kasvaa, mutta työvoiman tarve ei samassa määrin. Teollisuuden työvoima on olennaisesti pienempi kuin 1980-90-luvun taitteessa. Nämä ovat isoja asioita, jotka on muistettava koko ajan. Meidän asema jäsentyy tämäntyyppisten aluerakenteeseen vaikuttavien juttujen kautta, joita täydentävät viimeisen kymmenen vuoden asiat, kuten esimerkiksi se, että logistiikasta on tullut keskeinen tekijä ja sijoittumisesta näiden virtojen suhteen. Tämmöisiä kannattaa muistaa. Meidän osalta me jaetaan se, mikä on Loimaan seudun kohtalo. Siinä suhteessa me ollaan isossa jaossa sijoittuneet hyvin, jos ajatellaan esimerkiksi sukkulointia, siis sitä, että töissä voi käydä kauempanakin. Jos vertaa siis esimerkiksi Itä- tai Pohjois-Suomeen. Mahdollisuus käydä laajasti töissä toimii tällä alueella. Tämä ei ole monelle alueelle mahdollista. Nämä ovat plussatekijöitä.”
[Viranhaltija]

Eräänlainen kohtalonyhteys näkyy myös siinä, miten Alastarolla suhtaudutaan Loimaalla tutkimusajankohtana vireillä oleviin asioihin:

”Kyllä mielenkiinnolla seuraan tätä Loimaan tilannetta tämän liikekeskuksen tiimoilta. Siinä ratkaistaan se, millaiset kauppapalvelut Suomessa näillä alueilla on. Se ratkaistaan nyt, sitä ei ratkaista x-vuoden päästä, vaan ne ratkaistaan nyt. Tämä on karneaa katsottavaa, sillä tiedän, että Loimaan ydinryhmä on ehdottomasti tällä kannalla ja sen takia meiltä on osallistunut valtuuston puheenjohtaja tähän prosessiin. Mielestäni me ollaan legitiimi toimija, kun me todetaan, että meidän mielestä ja

aluekehityksen kannalta Loimaa tarvitsee vahvistusta kauppapalveluihin.”
[Viranhaltija]

Selkeästi yhteistyötarpeen tunnistamisesta huolimatta Alastarolla suhtaudutaan pidättyväisesti varsinaiseen kuntaliitokseen:

”Olisin halukas menemään jo vähän pidemmälle, tehtäis esimerkiksi esiselvitys kuntaliitoksesta. Sitä on kunnassakin pidetty epävirallisesti esillä, mutta mitään virallista aloitetta ei ole tehty. Muut ryhmät eivät ole siihen valmiita. Liitoksesta ei haluta keskustella. On tiettyjä rasitteita, halutaan mennä tulevien eduskuntavaalien yli. Tuntuu siltä, että sen jälkeen oltaisiin paljon valmiimpia keskustelemaan. Kipeä asia suurimmalle ryhmälle. Näen, että tulevaisuudessa Loimaan seudulla on isompi kunta. Mielestäni kannattaisi tehdä kerralla asiat selviksi. Kuitenkin tehdään yhteistyötä, niin miksi ei tehtäisi kerralla valmiiksi. Myös porkkanarahat olisivat nyt suurimmillaan.” [Luottamushenkilö]

Alastarolla ei ole erikseen laadittua strategiasuunnitelmaa, joskin sellaisen aikaansaamiseksi on laadittu valtuustoaloite vuoden 2006 keväällä. Strategian puuttumista voidaan pitää tyypillisenä Alastaron kaltaisille pienille kunnille. Kotosen ja Tillin (2003, ss. 190-191) mukaan tämä johtuu ainakin aika- ja resurssipulasta. Suunnittelun sijaan viranhaltijoiden päivät täyttyvät rutiinitehtävistä. Strategian puuttumista voidaan tulkita tosin myös positiivisesti siten, että pienessä kunnassa asiat ovat ”lähempänä ja helpommin nähtävissä kuin suuressa kunnassa”, jolloin strategioita ei tarvitse laatia kirjalliseen muotoon (Kotonen & Tilli 2003, s. 191). Mintzbergiä (1989, s. 31) mukailleen kysymys voi olla myös emergentistä strategiasta, jossa kunnan toiminnoista ja tapahtumista yksinkertaisesti ’sukeltaa esiin’ punainen lanka ja tapahtumien juoni.²⁶² Riippumatta strategian olemassaolosta tai sen muodosta myös Alastarolla joudutaan mukautumaan toimintaympäristön muutoksiin. Tätä ennakoiti myös Alastaron kunnanvaltuuston puheenjohtaja todetessaan vuoden 2007 talousarviota käsitellessä valtuustonkokouksessa seuraavasti:

”Perinteisin menetelmin on tasapainoista taloutta enää vaikea löytää. Ennustan, että joudumme uudistusten tielle, halusimmepa tai emme.” (Loimaan Lehti, 21.12.2006)

Arvioimatta sen yksityiskohtaisemmin tutkimuksen kohdekuntien strategisen työskentelyn tilaa tai aiemmin esitettyjen tulevaisuudenkuvien realistisuutta käsillä olevassa tutkimuksessa katsotaan, että Tulevaisuusklubin ja Loimaan seutukunnan kehittämiskeskuksen toiminta heijastelevat seutukunnalla laajemminkin esiintyvää tulevaisuudenuskkoa. Globaaleihin megatrendeihin ja kansallisiin uudistamishankkeisiin liittyvien uhkakuvien lisäksi Loimaan seutukunnalla nähdään paljon sellaisia mahdollisuuksia, joihin tarttumalla seutukunta voi säilyä jatkossakin elinvoimaisena.

²⁶² ”...strategies that appear without clear intentions – or in spite of them – *emergent strategies*” (Mintzberg 1989, s. 31).

Samansuuntaista viestiä kertoo myös Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisema aluetalouuskatsaus, jonka mukaan Loimaan seutukunnalla on menossa hyvä positiivinen kasvun kierre, jota voidaan pitää usean eri tekijän summana, joista erityisesti on mainittu muun muassa alueella oleva yrittäjäkulttuuri, elinkeinopolitiikan vahva tulevaisuuteen suuntautuminen, kaupan lisääntyneet investoinnit sekä maatalouden sivuelinkeinojen vahvistuminen (Nieminen 2006).

9. Empiirisen aineiston analyysi

Tutkimuksen lähtökohtana pidettiin kunnallisen päätöksenteon valmistelutyötä koskevaa tiedonvajetta. Käytännöllisen, empiiristä ja teoreettista tutkimusta koskevan tiedonvajeen katsottiin näkyvän erityisen selvästi, kun kysymys on kuntien toimintaympäristön muutosten asettamista haasteista valmistelutyön informaation ja tiedon hallinnalle sekä johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliselle vuorovaikutukselle. Tutkimuksen implisiittisenä oletuksena on ollut, että valmistelutyössä tarvitaan tehokkuuden ja demokraattisuuden ohella kykyä tuottaa luovia ja innovatiivisia ratkaisuvaihtoehtoja yhä monimutkaisempiin ongelmiin.

Valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden problematiikkaa lähestyttiin kompleksisten systeemien teoriaryhmälle ominaisten käsitteiden avulla. Cheklandin (1985) luokittelua hyödyntäen valmistelu nähdään toiminnallisena systeeminä, joka koostuu sekä virallisen valmistelun toimijoista ja näiden välisistä suhteista että virallisten valmisteluelinten ja ympäristön välisestä vuorovaikutuksesta (kts. kuva 5). Toiminnallinen systeemi on olemassa toteuttaakseen jotain tarkoitusta ja saavuttaakseen tietyn päämäärän ja jonka jäsenet ovat tietoisia vuorovaikutuksen merkityksestä tavoitteen saavuttamisessa. Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön julkilausuttuna ja toiminnallisena tavoitteena on perinteisesti pidetty päätöksenteon riittävän tietopohjan varmistamista. Tavoite toimii toiminnallista ja tarkoituksellista valmistelusysteemiä ylläpitävänä voimana, joka mahdollistaa myös vastakkaisten intressien käsittelemisen. Sen sijaan, että valmisteluun olennaisesti sisältyviä vastakkaisia intressejä pidettäisiin tehokkaan informaation prosessointia estävinä tekijöinä, intressien ristiriita nähdään kompleksisuusajattelun valossa systeemin sisäistä vuorovaikutusta aktivoivina *jännitteinä*, jotka puolestaan voivat toimia ärsykkeinä (triggers) muutokselle ja valmistelusysteemin perusominaisuutena sekä systeemin uudistumiskyvyn ehtona. Edellä mainitun perusteella tässä tutkimuksessa katsotaan, että sopivalla yhdistelmällä kontrollimekanismeja, tukirakenteita ja vastakkaisia intressejä voidaan valmistelutyöhön luoda dynamiikkaa, joka mahdollistaa agendalla olevien asioiden monipuolisen tarkastelun.

Luvussa 7.4. esitettiin joukko kompleksisuusteorioille tyypillisiä käsitteitä,²⁶³ joiden arveltiin teoreettisin perustein olevan hyödyllisiä tutkittavan ilmiön kuvaamisessa ja ymmärtämisessä. Tutkimuksen empiirisessä osassa näitä käsitteitä hyödynnettiin haastatteluaineiston analysoinnissa luvussa 8.4 kuvatulla tavalla.

²⁶³ Yhteensä 15 käsitettä: itseorganisoiduminen, ilmaantuminen, kaukana tasapainosta, mahdollisuuksien avaruus, polkuriippuvuus, entropia, bifurkaatio, epälineaarisuus, diversiteetti, luottamus, palauteprosessit, kytkettyneisyys, vuorovaikutus, yhdistäminen ja otsikointi.

Seuraavissa luvuissa esitetään kompleksisuuskäsitteisiin ja muihin teoreettisiin lähtökohtiin sekä empiiriseen aineistoon perustuva *kompleksisuusteoreettinen viitekehys*, jota voidaan pitää samalla samalla jäseneltynä ja perusteltuna lähtökohtana tutkimuksen empiirisessä osassa asetettujen tutkimusongelmien tarkastelulle: a) voidaanko systeemiteorioista polveutuvan kompleksisuusajattelun käsitteiden avulla rakentaa viitekehys, joka lisää ymmärrystä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuudesta ja luovuudesta sekä niiden välisestä suhteesta, ja b) millainen ko. viitekehys voisi olla ja mitkä olisivat sen osat ja niiden väliset suhteet.

Kuten jo tutkimusongelmien määrittelyn (luku 1.3) yhteydessä esitettiin, tutkimuksen tavoitteena ei ole konstruoidun viitekehysten testaaminen positivistisen tutkimustradition hengessä. Sen sijaan, että luvussa 7.4 esiteltyjen kompleksisuuskäsitteiden pohjalta olisi muodostettu tiukasti formuloitu ja testattavissa oleva viitekehys, käsitteet toimivat tässä tutkimuksessa väljänä tulkintakehyksenä – tutkijan ajattelua ja empiirisen aineiston analysointia ohjaavina työkaluina. Laadulliselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan myös tämän tutkimuksen aineisto osoittautui ilmaisullisesti rikkaaksi, monitasoiseksi ja kompleksiseksi (Alasuutari 1999, s. 84). Aineiston rikkauden, käsitteiden yhdistelemisen sekä osittaisen uudelleennimeämisen²⁶⁴ johdosta tutkimuksen 9. luvussa esiteltävä kompleksisuusteoreettinen viitekehys poikkeaa sisällöltään ja esitysjärjestykseltään jonkin verran luvun 7.4 luokituksesta.

Teorian pohjalta luotu ja empirian avulla täsmennetty ja konkretisoitu viitekehys muodostuu kuudesta ominaisuudesta, joita ovat 1) *vuorovaikutus*, 2) *luottamus*, 3) *merkityksellistäminen*, 4) *sisäiset mekanismit*, 5) *monimuotoisuus* sekä 6) *aika ja yhteisevoluutio*. Ominaisuudet jaetaan edelleen komponentteihin, joita peilataan tutkimustehtävään eli valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamiseen. Kausaalisuhteiden sijaan kysymys on laadulliselle tutkimukselle tyypillisestä tulkinnasta ja arviosta koskien komponenttien suhdetta valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen. Komponenttien yhteydessä esitetään suoria lainauksia haastatteluista. Niiden tehtävänä on havainnollistaa esimerkinomaisesti sitä, millaisista viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden ilmaisemista käsityksistä viitekehysten ominaisuudet muodostuivat. Haastattelusitaatteja on pyritty sijoittamaan tekstiin siten, että ne ovat edustavia suhteessa tutkimuksessa esitettäviin argumentteihin.

Todettakoon myös, että viitekehysten kuusi ominaisuutta ja niiden komponentit eivät ole toisistaan riippumattomia ja irrallisia, vaan pikemminkin toisiaan tukevia ja toisiinsa limittyviä. Samoin ominaisuuksille ja komponenteille annettuja nimiä voidaan pitää jossain määrin yksinkertaistavina ja tulkinnanvaraisina, sillä viime kädessä kysymys on kuitenkin

²⁶⁴ Kuten esimerkiksi 'merkityksellistäminen' (sensemaking).

tutkijan subjektiivisesta, joskin teoreettiseen ja empiiriseen aineistoon perustuvasta näkemyksestä. Yhtä selvää on, että näkökulmaa, linssiä ja polttoväliä (Alasuutari 1999, s. 84) vaihtamalla aineistosta konstruoitava viitekehys näyttäisi erilaiselta.

9.1 Vuorovaikutus

Vuorovaikutusta voidaan pitää yhtenä sosiaalisen toiminnan perusmuotona ja modernin organisaatiokäsityksen mukaisena perushyveenä (Aula 1999), jonka on katsottu edistävän muun muassa informaation prosessointia ja ryhmän ongelmanratkaisukykyä (Propp 1999). Vuorovaikutusta painottavissa lähestymistavoissa organisaatio nähdään muodollisen rakenteen sijaan toimijoiden välisistä suhteista muodostuvana systeeminä. Puhtaimmillaan tätä kantaa edustaa autopoiesis-teoria, jonka mukaan vuorovaikutussuhteet muodostavat systeemin ytimen. Esimerkiksi Maturana (1981)²⁶⁵ määrittelee autopoieettisen systeemin kokonaisuudeksi, joka koostuu niistä suhteista, joissa komponentit uusiutuvat (Stähle 2004, s. 242). Sosiaalisessa toiminnassa vuorovaikutus ilmenee useimmiten *kommunikaationa*, jonka avulla vaihdetaan informaatiota, rakennetaan yhteisöllisyyttä ja jaetaan kokemuksia (esim. Juholin 1999). Kommunikaatiota onkin pidetty informaatiota ja ihmisiä yhdistävänä perusprosessina. Kommunikaatio muodostaa systeemin perustan ja sitä voidaan pitää sosiaalisen toiminnan perusyksikkönä (Luhmann 1995, ss. 137-139). Kompleksisuusajattelussa vuorovaikutuksen ja kommunikaation katsotaan riippuvan palauteprosesseista, joiden kautta systeemin sisäinen ja ulkoinen informaatio välittyy systeemiin. Vain palautteen avulla systeemi voi uudistaa itseään.

Vuorovaikutuksen ja palauteprosessien merkitys nousivat selkeästi esille myös tämän tutkimuksen haastatteluissa. Haastatteluaineisto tuki ennako-oletusta, jonka mukaan viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä koostuvan valmistelusysteemin sisäisellä kommunikaatiolla sekä valmistelusysteemin ja sen ympäristön välisellä vuorovaikutuksella voidaan vaikuttaa valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen.

Edellä mainitun perusteella *vuorovaikutus määritellään kompleksisuusteoreettisen valmistelumallin ensimmäiseksi ominaisuudeksi, joka jaetaan edelleen neljään komponenttiin: kommunikaation funktioihin (informointi, ideointi, sitouttaminen), vuorovaikutuksen suuntaan (sisäinen ja ulkoinen kommunikaatio), kytkeytyneisyyden hyödyntämiseen sekä palauteprosessien hallintaan.*

²⁶⁵ Maturana, H. R. (1981) "Autopoiesis." Teoksessa Zeleny, M. (toim.) *Autopoiesis: A theory of living organization*, ss. 18-33. New York: Elsevier-North Holland.

9.1.1 Informointi, ideointi ja sitouttaminen

Funktion näkökulmasta kommunikaatio voidaan ymmärtää toiminnaksi, jolla on organisaation tai muun yhteisön kannalta erityinen tehtävä tai tarkoitus. Viestinnän tutkimuksessa erilaisten funktiomallien avulla on etsitty vastausta kysymykseen ”miksi organisaatioissa ja yhteisöissä viestitään”. Vähäisiä painotuseroja lukuun ottamatta kommunikaation tehtävät on nähty verraten samankaltaisesti. Kommunikaation tehtävänä on pidetty organisaation eri toimintojen tukemista, organisaation profilointia, sisäistä ja ulkoista informointia, yhteisöllisyyden luomista ja kiinnittämistä sekä sosiaalisten tarpeiden tyydyttämistä (Åberg 2000, ss. 99-100). Nämä funktiot ilmenivät myös tätä tutkimusta varten suoritetuissa virahaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastatteluissa. Haastatteluissa nousi esille erityisesti kolme piirrettä, joiden voidaan katsoa kuvaavan haastateltavien käsitystä kommunikaation tehtävistä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä.

Ensinnäkin kommunikaation tehtävänä pidettiin valmistelun osapuolten *informointia*. Informoinnilla tavoitellaan valmistelussa olevaan asiaan liittyvän epävarmuuden vähentämistä ja valmistelun osapuolten praktisten tiedontarpeiden tyydyttämistä eksplisiittisen ja formaalisen tiedon avulla. Informointi-funktiota voidaan pitää yhteneväisenä Daftin & Lengelin (1986, s. 556) havaintojen kanssa, joiden mukaan epävarmuuden ja informaation välillä vallitsee käänteinen korrelaatio: kun informaatiota lisätään, epävarmuus vähenee. Galbraithin²⁶⁶ klassisen määritelmän mukaan epävarmuus ilmenee tehtävän vaatiman tiedon ja organisaation hallussa olevan tiedon välisenä erotuksena (Daft & Lengel 1986, s. 556). Epävarmuutta vähentävän informoinnin taustaoletuksena on, että asioihin vaikuttavat tekijät voidaan tunnistaa, jolloin päätöksentekijöiden tehtäväksi jää ongelman eksplisiittinen muotoilu ja sen ratkaisemiseksi tarvittavan tiedon etsiminen.²⁶⁷

Informoinnin pääpaino on formaalisen tiedon välittämisessä. Kirjallisten esitysten, kuten pöytäkirjojen, muistioiden, esityslistojen ja tiedotteiden ohella informointia toteutetaan sekä viranhaltijoiden keskinäisellä että viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisellä suoralla yhteydenpidolla. Yhteydenpidon muotoina mainittiin puhelinkeskustelut, sähköpostiviestit sekä henkilökohtaiset tapaamiset. Informoinnin tavoitteeksi haastatellut mielsivät johonkin suunnitelmaan, päätökseen tai tapahtumaan liittyvien faktojen selvittämisen. Informoivassa kommunikaatiossa välitettäviä tietosisältöjä pidettiin luonteeltaan neutraaleina. Poikkeuksetta kaikki haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että panostamalla informoivaan kommunikaatioon voidaan vähentää tiedon puutteesta johtuvaa

²⁶⁶ Galbraith, J. (1977) *Organizational Design*. Addison-Wesley.

²⁶⁷ ”...the organization and its managers work in an environment where questions can be asked and answers obtained. New data can be acquired so that tasks are performed under a reduced level of uncertainty.” (Daft & Lengel 1986, s. 556.)

asioiden pöydälle jättämistä. Erityisesti luottamushenkilöt kertoivat ottaneensa yhteyttä viranhaltijoihin nimenomaan selvittääkseen käsiteltävien asioiden taustoja ja asioihin liittyviä yksityiskohtia. Tämä käy hyvin ilmi oheisista haastatteluvastauksista:

”...ihan rehellisesti sanottuna mä en pyri vaikuttamaan siihen mielipiteeseen, vaan kysyn ja selvitän asioita. Aika usein käy niin, että ryhmässä ja muuallakin kuulee kaikenlaista, enkä mä enää tiedä mitä joku virkamies on esimerkiksi jossakin kokouksessa sanonut, niin saatan ottaa yhteyttä ko. virkamieheen ja kysyä tältä suoraan...*Se, miksi me halutaan selvittää etukäteen on se, että päätöksenteko myös joskus etenisi.* On hirveän turhauttavaa miettiä, että pidän mölyt mahassani, enkä avaa suutani ryhmässä, vaan vasta hallituksessa. Ja jätetään asia pöydälle ja sitten kuluu kolme viikkoa. *Sen vuoksi pidän tärkeänä, että luottamushenkilöt selvittävät itsekin näitä asioita.*” [Luottamushenkilö]

”Siellä on aktiivisia ihmisiä, jotka haluaa kysyä asioista ja tarkastella monelta kantilta. No nämä ryhmäkokoukset, jotka pidetään aina edellisenä päivänä, niin ne ovat hyviä, sillä siellä tulee paljon esityksen ulkopuolelta olevaa tietoa.” [Luottamushenkilö]

Informoiva kommunikaatio on lähellä Aulan integroivan viestinnän käsitettä. Aulan (1999, ss. 145-146) mukaan järjestyshakuinen, integroiva viestintä on luonteeltaan enemmän informointia kuin toisen kanssa kommunikointia. Integroivalla viestinnällä pyritään luomaan valmistelusysteemiin jatkuvuuden tunnetta ja tietoisuutta kontrollista. Tässä mielessä informoivaa kommunikaatiota voidaan pitää valmistelutyön tehokkuutta edistävänä tekijänä.

Toisena kommunikaation tehtävänä haastatellut pitivät *ideointia* ja *uusien näkökulmien* tuomista valmisteluun. Ideoivassa kommunikaatiossa valmistelun osapuolet voivat esittää näkemyksiä ja tulkintoja, jotka tukevat uusien mahdollisuuksien tunnistamista sekä valmistelusysteemin tietopohjan laajentamista. Useimpien haastateltujen mielestä ideoita ja uusia vaihtoehtoja tuottavan kommunikaation tulee perustua avoimeen dialogiin ja keskusteluun.

”*Joskus avautuu aivan uusi näkökulma* tai sitten on laiminlyönyt jotakin näkökulmaa... Asiat selviävät eri tavalla, voit keskustella asiasta kymmenen minuuttia ja jokin paperilta luettu asia kirkastuu paljonkin.” [Luottamushenkilö]

”...kun mietin omaa valmisteluani, niin kyllä mä olen koettanut opettaa itselleni, että *on olemassa sellainen teoreettinen mahdollisuus, että kaikki viisaus ei olisikaan omien korvien välissä.*” [Viranhaltija]

Aulaa (1999, s. 145) mukailleen ideointi voidaan nähdä valmistelukommunikaation dissipatiivisena funktiona. Uusia näkemyksiä ja tulkintoja salliva dissipatiivinen kommunikaatio sopii tilanteisiin, joissa tarvitaan innovatiivisuutta ja luovuutta. Monia totuuksia heijastelevassa dissipatiivisessa kommunikaatiossa asioita katsotaan ja maailmaa

tulkitaan uudella tavalla. Ideoivaa kommunikaatiota voidaan pitää yhteneväisenä myös muun muassa Stacey'n (2001, ss. 16-22) näkemyksen kanssa, jonka mukaan uutta tietoa (knowledge) syntyy juuri sosiaalisessa kanssakäymisessä.

Kolmantena kommunikaation funktiona haastatellut pitivät osapuolten *sitouttamista*. Sitouttamisen osalta keskeisimpänä haasteena pidettiin luottamushenkilöiden osallistamista valmisteluprosessiin. Haastateltujen mielestä jo sillä, että luottamushenkilö tulee kuulluksi valmisteluprosessin aikana, on olennaista merkitystä. Mikäli luottamushenkilö voi myös tunnistaa valmistelussa oman kädenjälkensä, haastatellut katsoivat, että se vahvistaa entisestään päätösesitykseen sitoutumista. Haastatellut korostivat varsin yksimielisesti, että valmistelussa kommunikoidaan ja argumentoidaan aidosti erilaisten vaihtoehtojen välillä, sillä näin voidaan lisätä päätösesitysten hyväksyttävyyttä myös vähemmistöön jääneiden keskuudessa. Tämän puolestaan katsottiin heijastuvan myönteisesti valmistelutyön tehokkuuteen. Vaikka kommunikaation todettiin vievän aikaa ja muita resursseja, useimpien haastateltujen mukaan kommunikaatio kuitenkin viime kädessä nopeuttaa ja tehostaa asioiden hoitamista. Valmistelutyön tehokkuus kasvaa, koska valmistelutyötä koskevat valitukset vähenevät. Seuraavat kannanotot kuvaavat valmisteluun sitoutumisen ja tehokkuuden välistä suhdetta:

”Korostaisin, että myös luottamushenkilöiden tulisi ymmärtää mitä ovat tekemässä ja sitoutua päätöksiin...On tärkeää, että jos jossakin *päätöksenteon vaiheessa tunnistat ne omat vivahteet, niin se lisää sun kunnioitusta ja sitoutumista päätöksentekoon*. Uskon nimenomaan tähän, että mitä enemmän keskustellaan, niin se itse asiassa nopeuttaa asioiden hoitamista, silloin ne valitukset jäävät ainakin osittain pois. Valmisteluun ja keskusteluun käytetty aika säästää kokonaisuutta. Keskustelu kypsyyttää ja vaikka salamia lentää, niin kun päästään esitykseen saakka niin sitoutuminenkin on toista luokkaa verrattuna tilanteeseen, jossa asia menee 'putkessa', jossa joku herää vasta myöhäisessä vaiheessa ja ajattelee 'ei helvetti'. [Luottamushenkilö]

”...kun taloustyöryhmän ehdotuksia käsiteltiin hallituksessa, niin toin nimenomaan esille sen, että valmistelu ei ole pelkästään talousjohtajan, kaupunginjohtajan tai muun toimesta tehty, vaan ollaanko menty sektorilla myös työntekijöiden tasolle. *Katsottu mitä käytännössä tämä ja tämä säästö vaikuttaa ruohonjuuritasolla*. Ja sitten kovin todisteltiin, että näin on tehty. Vasta sitten voidaan kantaa hedelmiä tehdyistä päätöksistä. Tekijät *sitoutuvat ja valitukset vähenee*.” [Luottamushenkilö]

”...että *kaikeille vaihtoehdoille on todennäköisesti omat kannattajansa*, niin siinä tullaan siihen, että on oltava aika hyvät perustelut sille omalle esitykselle. Ja markkinoida sitä mihin ehdotukseen päätyy. Usein voi olla niinkin, että kaikki vaihtoehdot voivat olla huonoja, niin siinä joudutaan, ja saattaa olla, että mikään vaihtoehto ei sellaisenaan toteudu, vaan siinä yhdistellään eri aineksista. *Sit tarvis kaikille osapuolille mahdollisimman hyvin perustella miksi juuri tämä vaihtoehto kannattaa toteuttaa*. Sitten täytyisi myös keskittyä niihin muihin vaihtoehtoihin ja tuoda selkeästi esille, miksi valittu on parhain. Se ehkä jonkin verran helpottaa näitä muiden... jotka ovat toisella kannalla, se, että toteaa, että teidän vaihtoehdossa oli näitä ja näitä hyviä juttuja, mutta ne eivät nyt vaan kokonaisuuden kannalta sovi tähän tilanteeseen. *Se on tärkeää, että ei aivan tyrmää vaihtoehtoja kokonaan*. Ehkä niiden olisi sitten helpompi lähteä tukemaan valittua vaihtoehtoa.” [Viranhaltija]

Valmistelutyön kommunikaatiossa informoidaan, ideoidaan ja sitoutetaan. Kommunikaation avulla tuotetaan tilanteita, joissa osapuolet ottavat kantaa valmistelussa olevaan asiaan. Luhmannilaisittain ilmaistuna toimijoiden välisen yhteisymmärryksen sijaan kommunikaation tehtävänä on pakottaa valintoihin.²⁶⁸ Haastatteluaineiston perusteella kommunikaatio määritteli valmistelusysteemiä ohjaavaksi perusprosessiksi, jonka avulla voidaan vähentää informaation puutteesta johtuvaa epävarmuutta, lisätä systeemin mahdollisuuksia tunnistaa erilaisia ja uusia vaihtoehtoja sekä vahvistaa toimijoiden sitoutumista valmisteluprosessiin. *Informointi ja sitouttaminen vaikuttavat myönteisesti valmistelutyön tehokkuuteen, kun taas ideointi lisää valmistelusysteemin luovuutta.*

9.1.2 Sisäinen ja ulkoinen kommunikaatio

Vuorovaikutuksen suunta voidaan jakaa karkeasti systeemin *sisäiseen* ja *ulkoiseen kommunikaatioon*, joskin jakoa on pidetty myös jossain määrin keinotekoisena (esim. Juholin 1999). Sisäisen ja ulkoisen kommunikaation välille on vaikea vetää rajaa erityisesti siksi, että käytännössä ne kytkeytyvät toisiinsa. Se, miten organisaatio onnistuu kulttuurin ja arvojen vahvistamisessa, toiminnan tukemisessa, jäsenten sitouttamisessa, asioista informoimisessa sekä konfliktien hoitamisessa ja niiden ehkäisemisessä, vaikuttaa olennaisella tavalla myös organisaation ulkoiseen kuvaan ja ulkoisen kommunikaation mahdollisuuksiin (Joensuu 2006, s. 32). Tässä tutkimuksessa rajanvedon tekee ongelmalliseksi lisäksi se, että valmistelusysteemeissä on vaikea löytää yksiselitteisiä kriteereitä sille, mitä sijoitetaan systeemin sisäpuolelle ja mikä lasketaan systeemin ulkopuoliseksi.²⁶⁹

Edellä mainituista ongelmista huolimatta tutkimuksessa haastatellut viranhaltijat ja luottamushenkilöt tunnistivat valmistelukommunikaatiosta sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden. Haastatteluaineiston perusteella *sisäinen kommunikaatio* jaetaan toimijalähtöisesti kolmeen kategoriaan, joita ovat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen kommunikaatio, viranhaltijoiden keskinäinen kommunikaatio sekä luottamushenkilöiden keskinäinen kommunikaatio.

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen kommunikaation keskeisimmäksi tavoitteeksi haastateltavat kokivat yhteisymmärryksen edistämisen sekä tarpeettomien ristiriitojen välttämisen. Useimmat haastatellut katsoivat, että asioiden tehokkaalle

²⁶⁸ ”...communication operates like a constraint: it excludes indeterminate arbitrariness in what now is still possible... Yet in another regard, precisely through this constraint it broadens possibilities.” (Luhmann 1995, s. 148.)

²⁶⁹ Tätä problematiikkaa on käsitelty jo aiemmin luvussa 1.2.3.

valmistelulle on eduksi, mikäli osapuolet voivat tuoda esille omia kantojaan ja oppivat ymmärtämään myös heille vastakkaisia näkemyksiä ja poliittisia tavoitteita. Pyrkimystä yhteisymmärryksen ja ristiriitojen välttämiseen havainnollistetaan seuraavilla kannanotoilla:

”Poliittinen tasapaino ja poliittinen tuki ovat kaikkein tärkeimpiä, jos aiotaan saada jotain myös läpi. Tällä kertaa se ei riittänyt siihen jakelukeittiöpuoleen, mutta moneen muuhun kyllä. Esimerkiksi tilaaja–tuottaja-malli ympäristöpalvelukeskuksen osalta ja kunnossapito- ja ruokahuollon siirtäminen osakeyhtiömuotoon. Isompia asioita. Terveystieteiden ja sosiaalitoimen yhdistämiseen poliittinen tuki riitti.” [Viranhaltija]

”Mun mielestä yhteisymmärryksen hakeminen. Pidän huonona hallinnointitapana, joskus kaikki vaan tekevät niitä omia ratkaisuja, eivätkä keskustelisi valmisteluvaiheessa, niin tulisi varmasti yhteentörmäyksiä aika paljon. Kuntalaisille täytyy näyttää, että on linjakkuutta päätöksenteossa ja se saavutetaan myös juuri tällä yhteistyöllä. Ja avoimuus tietysti kaikki suuntiin. Ei näitä omissa työhuoneissa pelkästään valmistella.” [Viranhaltija]

”...esimerkiksi hallintosäännön valmistelussa pidettiin useita kokouksia, jossa valtuustoryhmien puheenjohtajien kanssa katsottiin yhdessä. Se menikin sitten käytännössä yhdellä äänestyksellä läpi valtuustossa. Mulle jäi hyvä kuva prosessista... lopputuloksesta en välttämättä tiedä, jouduttiin tekemään muutoksia, jotka eivät välttämättä ole kovin hyviä käytännössä, mutta asia saatiin vietyä hyvin läpi.” [Viranhaltija]

Aivan kuten sitoutumista edistävän kommunikaationkin, myös yhteisymmärryksen tähtäävän kommunikaation ja tehokkuuden välinen yhteys palautuu viime kädessä kunnallishallinnon ominaispiirteisiin. Monet haastatelluista nimittäin katsoivat, että avoimella ja oikea-aikaisella²⁷⁰ viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisellä kommunikaatiolla voidaan ehkäistä valmistelutyöhön kohdistuvia valituksia ja oikaisupyyntöjä.²⁷¹ Tehokkuuden näkökulmasta valmistelutyön kommunikaatio voidaan ymmärtää toimintana, jonka tavoitteena ei ole yksimielisyyden löytäminen yksittäisissä asiakysymyksissä, vaan pikemminkin valmisteluprosessin legitimitetin varmistaminen.

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisessä kommunikaatiossa tuotetaan myös uusia ideoita ja vaihtoehtoja. Tässä suhteessa haastatellut korostivat kommunikaation epämuodollista luonnetta. Erityisesti kuntayhteisön kehittämiseen liittyvien ja usein vielä idea-asteella olevien asioiden käsittelyn kannalta pidettiin tärkeänä, että viranhaltijat ja luottamushenkilöt voivat keskustella asioista myös ilman virallista asialistaa:

²⁷⁰ Ajoitusta tarkastellaan lähemmin luvussa 9.6.

²⁷¹ Olkoonkin, että useat haastatellut muistuttivat, että valitus- ja oikaisumenettelyt kuuluvat kuntalaisten perusoikeuksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon.

”...vapaamuotoinen ja sopivan pieni porukka, esimerkiksi hallituksen ja valtuuston puheenjohtajisto ja kaupunginjohtaja, ei ehkä muita... jossa voitaisiin *keskustella ilman selkeää asialistaa tyyliin* ’päivän epistola on tämä’. Uskon siihen.” [Luottamushenkilö]

”Aina silloin tällöin on asioita, joissa *kaikkea ei voi laittaa papereihin*. Silloin soitan pääasiassa hallituksen puheenjohtajalle ja joskus myös valtuuston puheenjohtajalle. He edustavat eri poliittisia ryhmiä ja tieto menee sitä kautta eteenpäin. Juttuja, joihin liittyy sellaisia näkökulmia, että niitä ei ole voinut laittaa paperille. Syystä taikka toisesta.” [Viranhaltija]

Demokratian kannalta kommunikaation epämuodollisuutta pidettiin myös ongelmallisena. Nähtiin, että epämuodollisuus ja virallisen valmisteluprosessin ulkopuolella tapahtuva toiminta voi hämärtää viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden demokraattista vastuuta. Tosin monet haastatelluista jakoivat oheisen luottamushenkilön näkemyksen, jossa katsotaan pragmaattisesti, että demokratia ei saa estää kuntayhteisön kehittämistä:

”Virkamiehet käytännössä joutuvat ensimmäisinä tekemisiin asioiden kanssa. Siinä tarvii mun mielestä olla jonkinlaista demokraattista ohjausta, niin kuin onkin. Hallituksen ja valtuuston puheenjohtajat ovat mun käsittääkseni aika aikaisessa vaiheessa ottaneet kantoja. Mun mielestä se on riittävää. Ei se, että koko maailmalle huudetaan, välttämättä edistä asioiden hoitamista. Molemmissa on puolensa. Mitä vähemmän salassa, sen parempi. *Ei demokratia tai avoimuus kuitenkaan mikään itseisarvo ole, vaan se, että kaupunki kehittyy.*” [Luottamushenkilö]

Viranhaltijoiden keskinäisessä kommunikaatiossa haastatellut viranhaltijat kokivat tärkeäksi asiantuntijuuteen perustuvan tiedon välittämisen, yhteisen näkemyksen saavuttamisen sekä tuen varmistamisen omille ajatuksille. Viranhaltijoiden keskinäisessä kommunikaatiossa korostuu formaalisen tiedon rooli. Haastateltujen viranhaltijoiden mielestä kaikkiin vähänkin merkittäviin asioihin kytkeytyy useita tekijöitä, mikä edellyttää tiivistä yhteydenpitoa asiantuntijaviranhaltijoiden välillä. Seuraavat kannanotot kuvaavat asiaa:

”Muut palvelukeskukset ovat olleet aika kiinteästi mukana tässä kouluremontissa. Samoin kun keskustellaan esimerkiksi koulujen lakkauttamisesta, niin *eihän mulla ole mitään käsitystä* jonkin yksittäisen koulun kiinteistöhoitomenoist...yksinkertaisissa asioissa johtoryhmä toimii informaation välittämiskanavana. *Saan vahvistusta, kun esittelen jonkin asian. Sieltä saa paljon informaatiota eri sektoreiden asioista.*” [Viranhaltija]

”Esimerkiksi *meidän toiminta riippuu paljolti siitä miten ympäristöpalvelukeskus pystyy suunnittelemaan ja toteuttamaan sitä mitä me tarvitaan.*” [Viranhaltija]

”*Johtoryhmän yksimieliset kannat vaikuttavat mun valmisteluun.* Jos johtoryhmä on samaa mieltä jostakin asiasta, niin sanoisin, että se tulee myös esittelyn kannaksi.” [Viranhaltija]

Viranhaltijoiden keskinäisen ja verraten päämääräorientoituneen formaalisen tiedon kommunikoinnilla pyritään lisäämään ensisijaisesti valmisteluprosessin tehokkuutta. Näin

siitäkin huolimatta, että haastatteluissa kävi selkeästi ilmi, että valmistelun tehokkuus riippuu lopulta siitä, miten luottamushenkilöt hyväksyvät viranhaltijoiden esittämät faktat:

”Toinen on tämä Kartanonmäen vanhainkoti,²⁷² jossa *virkamiesten ja luottamushenkilöiden kannat erosivat jyrkästi toisistaan*. Luottamushenkilöt olivat Kartanonmäen kehittämisen kannalla, kun taas virkamiehet koittivat sitä vastustaa. Virkamiehillä oli mielestäni uskoa, että olivat oikeassa, vaikka mitään faktoja ei oikein ollutkaan. Ehkä taustalla oli käsitys, mikä on paras ratkaisu, ja sitten haettiin faktoja sen mukaan. Tosin puolin ja toisin.” [Luottamushenkilö]

Luottamushenkilöiden keskinäisessä kommunikaatiossa voidaan haastatteluaineistosta erottaa kaksi tasoa. Samaan ryhmään kuuluvien luottamushenkilöiden välisessä kommunikaatiossa painopiste on formaalisen tiedon välittämisen ohella yhteisen näkemyksen muodostamisessa. Useimmat haastatellut luottamushenkilöt mainitsivat oman puolueensa ryhmäkokouksen tärkeäksi foorumiksi, jossa sekä jaetaan formaalista tietoa että sovitellaan erilaisia näkökantoja.

”Olen kokenut niin, että jos on ollut este, enkä ole ehtinyt ryhmäkokoukseen ja sitten menee hallitukseen tai valtuustoon, niin *on vähän onho olo*, kun *ei tiedä ryhmässä esitettyjä erilaisia mielipiteitä ja niiden taustoja*.” [Luottamushenkilö]

Monet haastatelluista tunnustivat myös tilanteita, joissa ryhmän yhtenäisyys on enemmän tai vähemmän näennäistä ja ryhmän sisällä vaikuttavat jännitteet ovat tukahduttaneet ryhmän sisäistä kommunikaatiota. Ongelmalliseksi tämä koettiin muun muassa siksi, että näin ryhmä ei kykene hyödyntämään täysipainoisesti yksilöiden erilaisia näkemyksiä. Vaarana on, että keskustelua välttelevä ryhmä ajautuu negatiiviseen ryhmäajatteluun, jolla yleisesti tarkoitetaan kritiikitöntä ja pintapuolista ajattelua sekä ryhmän perusteetonta optimismia omiin toimintamahdollisuuksiin, mikä puolestaan voi johtaa heikkoihin ongelmanratkaisu- ja päätöksentekoprosesseihin sekä kohtuuttomiin riskinottoihin. Tästä kertovat oheiset kannanotot:

” Jos olet eri mieltä, niin sä voit sanoa sen. Mutta sitten on se, että jos on eri mieltä, niin se myös sanottaisiin siinä ryhmäkokouksessa, eikä heti sen jälkeen. Vahvat vaikuttajat voivat olla yllättävän herkkänahkaisia... tai *eivät voi sanoa sitä siinä pöydän ääressä*. Se joskus halvaannuttaa työskentelyä, kun sä toisaalla kuulet, että henkilö onkin ihan eri mieltä, eikä ole jutussa mukana, vaikka on siinä ryhmässä, missä asiasta päätettiin, ollut mukana. Ei ole silloin sanonut halaistun sanaa. Joku peesailee aina, kuten ryhmätöissä. Tätä on. Täytyy kyllä sanoa, että ryhmän sisällä, kun se on muodostunut vaalien jälkeen, niin se on muodostunut äänien perusteella, niin siinä on sitä valtataistelua. Joskus koen sen niin, että sitä erimielistä näkemystä

²⁷² Kartanonmäellä viitataan tässä yhteydessä Loimaalla käytyyn verraten vilkkaaseen keskusteluun siitä, keskitetäänkö vanhustenhuolto Kartanonmäessä sijaitsevaan vanhainkotiin vai Loimaan aluesairaalan yhteyteen. Asiaa pohjittanut virkamiesryhmä esitti vanhustenhuollon siirtämistä aluesairaalan yhteyteen, kun taas enemmistö luottamushenkilöistä katsoi, että vanhustenhuollon tulee olla jatkossakin Kartanonmäessä.

ei tuoda ryhmässä esiin, koska sen avulla voidaan kompastuttaa myöhemmin omia kilpailijoita.” [Luottamushenkilö]

”Tunnistan sanonnan *'joukossa tyhmyys tiivistyy'*... usein on luottamushenkilöiden kohdalla niin, että ne eivät sano omaa mielipidettään, vaan ne menevät ryhmän mukana... Valtuustoryhmässä tyhmyys tiivistyy ja ajoittain mennään eteenpäin väärin perustein. Syntyvä mielipide ei ole kaikkien mielipide, mutta sitten fiksuussyistä tai jostakin muusta syystä asiat vain menevät tietyllä tavalla.” [Luottamushenkilö]

”...lähti pois, niin meidän ryhmässä alkoi olla enemmän mielipiteitä. Hän oli kuitenkin niin vahva persoona, että *kaikki eivät 'uskaltaneet' tuoda mielipiteitään julki*... Kyseisen henkilön ei aina edes tarvinnut ilmaista mielipidettään... riittää kun joku on jostain kuullut, mitä mieltä hän on.” [Luottamushenkilö]

Eri ryhmiin kuuluvien luottamushenkilöiden välisessä kommunikaatiossa painopiste on enimmäkseen informaation vaihdossa ja erilaisten näkökantojen selvittämisessä. Ryhmien välistä kommunikaatiota voidaan pitää luonteeltaan tunnustelevana. Esimerkiksi Loimaalla Keskusta ja Kokoomus pyrkivät omien ryhmäkokouksensa jälkeen muodostamaan yhteisiä linjauksia.

”Keskustalla ja Kokoomuksella ei ole yhteisiä kokouksia, mutta kokouksen päätteeksi kyllä käydään läpi asioita ja selvitetään, mitä mieltä osapuolet ovat. Harvemmin varsinaisesti sovitaan. Usein päädytään siihen, että asioita selvitetään lisää. Ennemmin kuulemista.” [Luottamushenkilö]

”Meillä on myös sellainen käytäntö, että Keskustan kanssa pyritään toimimaan linjassa. Meillä on sunnuntaisin ryhmät, jonka jälkeen katsotaan asioita vielä yhdessä. Hallituksessa meillä on kuitenkin *'vapaa kädet'* sillä asiat voivat muuttua esimerkiksi siksi, että on tullut lisää informaatiota. Kanta ei ole koskaan naulattu kiinni.” [Luottamushenkilö]

Erityisen hankaliksi arvioiduissa kysymyksissä ryhmien välisillä neuvonpidoilla pyritään etsimään osapuolia tyydyttäviä kompromisseja. Samalla yhteistä linjaa kartoittava sekä ristiriitoja ennakoiva ja sovitteluva kommunikaatio vähentää asioiden pöydällejättämistä. Tässä mielessä kommunikaation voidaan katsoa edistävän valmistelutyön tehokkuutta.

Sisäisen kommunikaation tavoin myös valmistelusysteemin *ulkoinen kommunikaatio* voidaan jakaa haastatteluaineiston perusteella kolmeen osa-alueeseen: toimintaympäristön luotaukseen, sidosryhmäsuhteisiin sekä paikallisjulkisuuden hallintaan.²⁷³ *Luotauksella* tarkoitetaan tässä yhteydessä toimintaympäristössä vaikuttavien ilmiöiden tunnistamista. Haastateltujen mielestä toimintaympäristön luotauksen merkitys on siinä, että sen avulla voidaan tukea sekä mahdollisuuksien hyödyntämistä että uhkien torjumista. Olennaista luotauksessa haastateltujen mielestä on se, että asioihin suhtaudutaan rohkeasti ja ennakkoluulottomasti ilman hallinnollisia tai henkisiä rajoitteita. Rohkeuden ja

²⁷³ Esitetyllä jaolla on yhtymäkohtia Åbergin (2000) ulkoisen informoinnin käsitteeseen. Luvussa 3.3 esitetyistä syistä tässä tutkimuksessa käytetään kuitenkin termiä *'kommunikaatio'*.

ennakkoluulottomuuden merkitystä toimintaympäristön luotauksessa voidaan havainnollistaa oheisilla kannanotoilla:

”Painitaan ongelmien kanssa eikä nähdä avautuvia mahdollisuuksia. Pitäisi olla avarakatseisempi kaikilla sektoreilla. Väitän, että meillä sosiaalitoimi on sellainen, jolla on visiota. Sosiaalijohtajalla on visioita ja se tarttuu näihin avautuviin mahdollisuuksiin. Se tietää, että vanhoilla keinoilla ei kunnialla selvitä, vaan tarvitaan jotain uutta. Liaksi käperrytään olemassaoleviin ongelmiin. Jos sä pyrit selvittämään uusia ja erilaisia vaihtoehtoja, niin se vaatii paljon enemmän työtä. On helpompi mennä vanhoja uria. Virkakoneisto sanoo joskus liian helposti, että nää on rajat eikä muuta voida. Mutta jos sä haluat olla hyvä, niin sä haet niitä uusia ratkaisuja koko ajan, sun täytyy koko ajan ponnistella.” [Luottamushenkilö]

”Tietysti tämä kuntien yleinen taloustilanne on uhka ja sen kanssa joudutaan painimaan ihan älyttömästi. Toisaalta mahdollisuksiakin olisi. Tämä seutukunta-ajattelu pitäisi saada vahvemmin noihin ympäristökuntiin. Siellä osa luottamushenkilöistä näkee, että se on tulevaisuutta, mutta osalla on hyvin vahvaa nurkkakuntaisuutta ja itsenäisyydestä pidetään kiinni. Se on mahdollisuus, mutta myös melkoinen haaste.” [Luottamushenkilö]

”Nyt toimintaympäristö näyttää paljon positiivisempänä kuin ennen kuntaliitosta. Kahden Loimaan aikana meni hirveästi energiaa erilaisiin kädenvääntöihin. Nyt on tietyllä lailla mahdollisuus lähteä ’puhtaalta pöydältä’, vaikka tiettyjä rakenteita toki on. Oikeasti voi tehdä asioita, toisaalta ongelma on se, että riittääkö päättäjien rohkeus. Kokemuksesta tietää sen kaivon pohjattomuuden ja tarpeiden määrän, mikä on tunkemassa päälle.” [Viranhaltija]

Erään viranhaltijan mielestä toimintaympäristön luotaus edellyttää, että viranhaltijoilta ja luottamushenkilöiltä löytyy riittävästi henkistä kapasiteettia.

”Jos katsotaan, missä oloissa asiat kukoistavat, niin yksi asia on se, että sä et ole henkisesti pussin perällä. Pitää olla sillai, että sulla on taloudellista tai henkistä vaihdantaa, ollaan ja käydään. Tätä pitäisi pystyä edistämään. Vertaa esimerkiksi ravihevosiin, henkisiä lappuja ei pitäisi olla. Uteliaisuutta tarvitaan. Siksi olen vienyt poliitikkoja muualle. Pitäisi sopivassa määrin nähdä asioita eri tavoilla. Annettais itselle lupa nähdä asioita. Sen jälkeen voi parhaassa tapauksessa seurata tuki, että tehdään näin.” [Viranhaltija]

Henkinen kapasiteetti voidaan ymmärtää vertauskuvallisesti valmistelusysteemin inhimilliseksi pääomaksi (intellectual capital), joka voidaan edelleen jakaa sisäisiin ja ulkoisiin resursseihin (esim. Petty & Gutherie 2000, Lönnqvist 2004). Valmistelusysteemin henkinen kapasiteetti kasvaa ja uusia ajatusmalleja syntyy systeemin ja ympäristön välisessä vuorovaikutuksessa.

Sidosryhmillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa toimijoita, joiden kanssa tehdään joko yhteistyötä tai joilla on jokin erityinen intressi valmistelun kohteena olevaan asiaan (vrt.

Freeman 1984).²⁷⁴ Haastatteluaineiston perusteella voidaan sanoa, että sidosryhmät kytkeytyvät valmisteluprosessiin kahdessa päämerkityksessä. Ensinnäkin ne esittävät suoria ja epäsuoria vaatimuksia. Toiseksi sidosryhmät antavat tukea muodostaen ulkoisen resurssin, joka lisää valmistelusysteemin henkistä kapasiteettia.

Kaikki haastatellut suhtautuivat periaatteessa myönteisesti sidosryhmien antamaan tukeen ja niiden esittämiin vaatimuksiin. Useimmat haastatelluista toivat esille kuitenkin sidosryhmäsuhteisiin liittyvän keskeisen ongelman. Haastateltujen mielestä sidosryhmien, erityisesti kuntalaisten ja erilaisten ryhmien, esittämät vaatimukset ovat lähes poikkeuksetta luonteeltaan vastustavia. Vaatimusten painottumista vastustamiseen voidaan havainnollistaa seuraavilla esimerkeillä:

”Meillä *nostetaan helvetinmoinen haloo mitättömistä asioista*, joilla ei ole mitään tekemistä kaupungin kehittämisen kannalta. Tai hallinnon toimivuuden kannalta.” [Viranhaltija]

”*Puhelimet soi kun lähdetään tekemään jotain muutosta. Painottuvat vastustamiseen...* Kun joku asia, esimerkiksi kouluasia, nousee esille, niin ne on herkkiä juttuja ja silloin tulee yhteydenottoja.” [Luottamushenkilö]

”No tämä Pinomäki on hyvä esimerkki. Päätetään, että tiivistetään, sitten me tehdään esitys, jonka jälkeen kuntalaiset ottavat yhteyttä ja päätöksentekijät toteavat, että ei tehdäkään. Kyl mä oletan, että vastaava esimerkki tulee kun siellä on se kiinteistönmyyntilista. Kun sitä lähdetään toteuttamaan, niin *varmasti syntyy vastarintaa*, koska osa kiinteistöstä on joidenkin yhdistysten käytössä ja kaupunki on tavallaan tukenut näin yhdistysten toimintaa. Ei sitä myyntipäätöstä saada tehtyä.” [Viranhaltija]

”Luetaan lehdestä ja sitten soitetaan, että eikö tälle voi tehdä jotakin. *Harvemmin mitään ideoita.*” [Luottamushenkilö]

Edellisen kaltaisten vaatimusten koettiin estävän kuntayhteisön pitkäjänteistä kehittämistä. Haastateltujen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden mielestä sidosryhmien vaatimukset vaikuttavat pääsääntöisesti kielteisesti valmistelutyön tehokkuuteen.

Sen sijaan, että sidosryhmien esittämät vaatimukset nähtäisiin Eastonin (1965) tapaan valmisteluprosessin panoksina (input), haastatteluaineistosta nousee selkeästi esille se, että valmistelusysteemi on ajoittain varsin immuuni suhteessa toimintaympäristöönsä. Panosten sijaan vaatimukset näyttäisivätkin toimivan toimintaympäristössä vaikuttavina jännitteinä ja heräteinä (triggers), joita valmistelusysteemi tulkitsee ja hyödyntää omista lähtökohdistaan. Tämä näkyy erityisesti viranhaltijoiden haastatteluvastauksissa:

²⁷⁴ Valmistelusysteemin sidosryhmät on esitelty *kuvassa 5* (luku 1.2.3). Vaikka tiedotusvälineet luetaan usein yhdeksi sidosryhmäviestinnän osa-alueeksi, tässä tutkimuksessa niiden roolia tarkastellaan erikseen osana julkisuuden hallintaa.

”Käytännössä... se on... oleellisissa asioissa meillä on, jos mä olen jostakin asiasta henkilökohtaisesti vakuuttunut, niin *esitän silti vaikka tietäisin, että takkiin tulee.*” [Viranhaltija]

”...kun on jonkin asian jo valmistellut ja saa sen listalle, se on hyvä homma eli tehty, usein ne asiat tulee juuri silloin julkiseksi, niin silloin *alkaa tulla ulkopuolisilta näkemyksiä asiaan. Se on tiettyssä mielessä harmillista...* tai siis, ongelmallista, koska sit tavallaan pelkää, että sieltä voi tulla asiallinenkin näkökulma, jota ei ole itse huomannut ottaa huomioon. Totta kai päätösesitys on muutettavissa vielä kokouksessakin ja voi lisätä perusteluja, mutta kuitenkin.. se on kaksipiippuinen juttu, *kun valmistelun saa tehdä rauhassa ja omaehtoisen tiedonhankinnan varassa, niin pystyy tekemään omista lähtökohdistaan mahdollisimman objektiivisen valmistelun...* Se menee siihen ajatukseen, että kuinka laajasti aikoo tuoda näkökulmia, koska täydelliseen ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia. Aika paljon se riippuu viranhaltijan *ennakkokäsityksistä* jotakin asiaa kohtaan. Jostainhan ennakkokäsitys on syntynyt ja sitten lähtee *tarkistamaan asioita ja keräämään informaatiota juuri ennakkokäsityksen pohjalta.* Näin tulee rajattua tiedonlähteitä.” [Viranhaltija]

Kun sidosryhmiä tarkastellaan valmistelusysteemin ulkoisena resurssina, olennaiseksi asiaksi haastatellut nostivat sen, että näin valmistelusysteemi voidaan altistaa uusille ideoille ja näkökulmille. Tältä osin haastateltujen tekemä havainto on yhdenmukainen Marchin ja Simonin jo vuonna 1958 esittämän ajatuksen kanssa siitä, että innovaatioissa on useammin kyse muualla luodun hyödyntämisestä kuin puhtaasti uuden keksimisestä (Cohen & Levinthal 1990, s. 128). Haastatellut ilmaisivat huolensa siitä, että ilman ulkopuolisia toimijoita valmistelussa jumiudutaan vanhoihin toimintamalleihin. Erityisesti erilaisten välittäjäorganisaatioiden ja konsulttien roolia pidettiin tärkeänä. Ulkoisten resurssien merkitystä voidaan havainnollistaa oheisilla kannanotoilla:

”Kyllä tämä ideoiden tuominen jää yhä enemmän näille *kehittäjä- ja välittäjäorganisaatioille.*” [Luottamushenkilö]

”Ja tämän verkoston pitää olla nimenomaan tämän *normaalin poliittisen päätöksentekokoneiston ulkopuolelta, että sä saat sellaista oikeaa ja relevanttia tietoa,* minkä avulla sä pystyt vetämään oikeita johtopäätöksiä. Voi olettaa, että oman ryhmän pöydän ääressä istuvilla on aika samansuuntaiset käsitykset asioista. Useinkaan näin ei synny mitään uutta.” [Luottamushenkilö]

”...ylipäänsä jokin avoin ja vain väljästi ohjattu foorumi, tärkeää olisi myös se, että *foorumille osallistuisi ihmisiä normaalien kuvioiden ulkopuolelta.*” [Luottamushenkilö]

Edellä esitetyn perusteella toimintaympäristön luotaus ja sidosryhmät edustavat tässä tutkimuksessa valmistelutyön luovuutta ja innovatiivisuutta. Luovuuden ja innovatiivisuuden katsotaan lisääntyvän, kun valmisteluprosessiin kytketään systeemin ulkopuolisia toimijoita. Ulkopuolisten toimijoiden myötä valmistelussa oleviin asioihin

voidaan löytää uusia ja yllättäviä näkökulmia. Schumpeteriläisittäin ilmaistuna ulkopuoliset toimijat mahdollistavat 'asioiden uudenlaisen yhdistämisen'.²⁷⁵

Suhde paikallisjulkisuuteen osoittautui tässä tutkimuksessa haasteellisimmaksi ulkoisen kommunikaation osa-alueeksi. Yleisesti julkisuuden hallinnalla tarkoitetaan toimintaa, jossa toimija pyrkii päämäärätietoisesti vaikuttamaan joukkotiedotusvälineiden luomaan julkisuuteen (Luostarinen 1998, ss. 189-192).²⁷⁶ Yhteiskuntien muuttuminen yhä mediavälitteisemmäksi (esim. Webster 2004, Kunelius 2004) sekä ilmiöiden keskinäisriippuvuuden lisääntyminen (Mitleton-Kelly 2003) näkyy selkeästi myös tämän tutkimuksen haastatteluaineistossa. Erityisesti viranhaltijoiden keskuudessa valmistelun julkisuus koettiin ongelmalliseksi. Haastateltujen viranhaltijoiden mielestä valmisteltavan asian käsittely paikallisjulkisuudessa on lähes poikkeuksetta todellisuutta yksinkertaistavaa, mikä monimutkaistaa ja hankaloittaa asioiden tehokasta eteenpäin viemistä ja kuntayhteisön kehittämistä. Paikallisjulkisuuden hallinnan epäonnistuminen näkyy muun muassa vaikeutena toteuttaa kunnan strategiaa ja erilaisten kehityshankkeiden viivästyminenä. Esimerkiksi tutkimuksen toisessa kohdekunnassa, Loimaalla, käynnistetty kaavasuunnittelu liikekeskuksen rakentamiseksi koulun lähiliikunta-alueena ja puistona toimivalle Saikunkallion alueelle käynnisti Loimaan mittakaavassa laajamittaisen kansanliikkeen, jonka yhteydessä paikallislehdessä julkaistiin kymmeniä, pääasiassa kaavoittamista vastustavia kannanottoja. Monet haastatellut pitivätkin tyypillisenä taktiikkana sitä, että julkisuuden avulla pyritään painostamaan tiettyyn ratkaisuun ilman että edes yritettäisiin löytää kompromissia. Oheiset viranhaltijoiden kannanotot kuvaavat hyvin paikallisjulkisuuden ja valmistelun välistä vaikeaa suhdetta:

”Jatkuvasti törmätään myös siihen, että valmistelussa asia menee jouhevasti, mutta jos ne sattuu menemään liian aikaisin liian *väärällä tavalla julkisuuteen* ja se saa kaupunkilaiset älähtämään, niin se saa erityisesti luottamushenkilöt vetämään taaksepäin ja vetäytymään hankkeesta tai kääntymään sitä vastaan... *Tää julkisuus... olen sitä mieltä, että valmistelun tulee olla niin julkista ja avointa kuin mahdollista, mutta pointti on siinä, että millä turvataan, että läpinäkyvyys on tasapuolista.* Sanon tässäkin yhteydessä, että tämä lehdistön rooli on semmoinen, jota tavattomasti pohdin... Epäkohdat tuodaan esiin, ymmärrän, mutta törmään jatkuvasti siihen, että asioita ei edes pyritä käsittelemään tasapuolisesti. Varsinkin jos toisena osapuolena on kunta. Arvostelijat saavat julkisuutta, oli asiaa tai ei.” [Viranhaltija]

”Olellainen kysymys on se, onko *ydinryhmällä*, joka arvioi tavoitteita, *yhteinen näkemys*. Loimaallakin on kuitenkin päätetty kaupunkikeskuksen kehittämisestä ja siitä, että halutaan olla seutukunnan keskus... Kun valmistellaan yksittäistä asiaa, niin *julkisuus on tiettyyn pisteeseen ok, mutta ei kaikki voi olla julkista.*” [Viranhaltija]

²⁷⁵ Kompleksisuustermein ilmaistuna ulkopuolisten kytkemistä voidaan pitää valmistelusysteemin *monimuotoisuuden* lisäämiseä. Valmistelusysteemin monimuotoisuutta tarkastellaan lähemmin luvussa 9.5.

²⁷⁶ Luostarinen (1998, ss. 189-192) jakaa julkisuuden hallinnan kolmeen pääulottuvuuteen, joita ovat julkisuuteen pääsy, lähtevän sanoman kontrolli sekä sanoman vaikutus.

Ongelmista huolimatta valmistelun julkisuutta voidaan pitää demokratiaan olennaisesti kuuluvana joukkotiedotuksen valvontatehtävänä. Esimerkiksi Habermasin²⁷⁷ mukaan demokraattinen julkisuus edellyttää, että joukkotiedotusvälineet 1) levittävät tehokkaasti päätettävänä olevaa asiaa koskevaa tietoa ja informaatiota kaikille niille, joita asia koskee, 2) turvaavat avoimen ja kriittisen julkisen keskustelun eri päätösvaihtoehtojen välillä, 3) informoivat päättäjiä keskustelun tuloksena muodostuneesta julkisesta mielipiteestä, 4) julkistavat tehdyt päätökset sekä 5) seuraavat ja tiedottavat päätösten toimeenpanosta ja sen seurauksista (Nieminen 1998, s. 275). Kiihtämättä julkisuuden ja joukkotiedotuksen roolia demokratian tukemisessa haastatteluaineistoon perustuen tutkimuksessa arvioidaan, että valmistelussa olevien asioiden käsittely paikallisjulkisuudessa vähentää valmistelutyön tehokkuutta.

9.1.3 Kytkeytyneisyyden hyödyntäminen

Kirjallisuudessa kytkeytyneisyys liitetään systeemin kompleksiseen käyttäytymiseen. Kytkeytyneisyys merkitsee sitä, että yksittäisen toimijan toiminta vaikuttaa sekä systeemin sisällä että systeemin ympäristössä oleviin toimijoihin. Tämän tutkimuksen haastatteluissa kytkeytyneisyys ilmeni kolmessa eri muodossa. *Ensinnäkin* kytkeytyneisyys miellettiin *toimintaympäristön yleiseksi ominaisuudeksi*. Kytkeytyneisyyden katsottiin lisäävän kunnan toimintaympäristön dynaamisuutta ja kompleksisuutta. Haastateltujen mukaan kysymys on kompleksisesta maailmasta, mikä merkitsee muun muassa sitä, että valmistelussa joudutaan asettamaan rajoja ja tekemään kompromisseja hyödynnettävän informaation ja toimijoiden suhteen. Useimmat haastatelluista jakoivat oheisen viranhaltijan näkemyksen täydellisyyteen pyrkimisen mahdottomuudesta:

”...tietysti nyt on niin tässä *kompleksisessa maailmassa, että on hirveästi asioita jotka vaikuttavat toisiinsa*, että jos meidän pitäisi kaikki näkökulmat huomioida niin eihän me saataisi yhtään asiaa päätettyä. Jos pyrittäisiin täydellisyyteen. Siinä joutuu *vetämään rajoja*, ja se on sitten yksilöstä kiinni, miten kukin sen rajan vetää.” [Viranhaltija]

Haastatteluaineistosta muodostuva kuva on tältä osin pitkälti yhdenmukainen lukuisissa tutkimuksissa esitettyjen toiminnan rationaalisuutta koskevien havaintojen kanssa. Kaikkien vaihtoehtojen sijaan valmistelussa kyetään toimimaan rajoitetun rationaalisesti (bounded rationality). Tehokkuuden nimissä valmistelussa voidaan huomioida vain rajoitettu määrä vaihtoehtoja. Toisaalta osa haastatelluista muistutti, että mikä tehokkuudessa voitetaan, saatetaan menettää valmistelun laadussa. Erityisesti silloin, kun asialistalla on ilkeitä ongelmia, joiden tunnistamisen ja osittaisenkin ratkaisemisen edellytyksenä pidetään vuorovaikutusta (sekä systeemin sisällä että systeemin ja

²⁷⁷ Habermas, J. (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: Polity.

ympäristön välillä), liian aikainen konvergointi kohti päätösesitystä voi merkitä aivan olennaisten näkökulmien laiminlyöntiä. Tämä huoli välittyy myös oheisen luottamushenkilön haastatteluvastauksesta:

”Ja mä en pelkää yhtään sitä asiaa, että keskeneräistä asiaa aletaan pyörittelemään, niin siitä ei voi syntyä mitään hyvää. Päinvastoin. Ei niin, että vain virkamiehet ja muutamat luottamushenkilöt pohtivat asiaa ja vasta kun se on asialistalla, niin sitten mahdollisesti kysytään niiltä, joita se asia todella koskee. Mä en ymmärrä miten se ois niin vaikea järjestää.”
[Luottamushenkilö]

Toiseksi kytkeytyneisyys nähtiin *kuntayhteisön sisäisenä ominaisuutena*. Kuntayhteisön sisäisen kytkeytyneisyyden yhtenä selkeimpänä ilmenemismuotona pidettiin esimiesalaissuhteiden hämärtymistä. Tämä johtuu siitä, että merkittävä osa luottamushenkilöistä on päivätyössään kunnan palveluksessa. Työnsä puolesta luottamushenkilöt ovat johtavien viranhaltijoiden alaisina, kun taas luottamustehtävien kautta samat henkilöt voivat olla esimiesasemassa suhteessa viranhaltijoihin. Havainto on linjassa esimerkiksi Pfefferin ja Salancikin (2003, ss. 30-32) näkemysten kanssa, joiden mukaan yksilö voi kuulua samanaikaisesti useampaan käyttäytymissysteemiin (behaviour system). Käyttäytymisestä ja ajasta riippuen sama henkilö voi kuulua sekä valmistelusysteemiin (esim. kunnanhallituksen jäsen) että sen ympäristöön (esim. kunnan työntekijä). Haastatteluaineiston perusteella näyttää siltä, että edelläkuvatun kaltaiset kuntayhteisön sisäiset kytkökset rajoittavat valmistelusysteemin toimintavapautta, mikä näkyy sekä tehottomuutena että vaikeutena toteuttaa uusia ideoita. Kytkeytyneisyyden kielteisiä vaikutuksia voidaan havainnollistaa oheisten kannanottojen avulla:

”Siellä on niin moninaiset suhteet. Sitten on vielä tämä, että osa on itse tai sitten puoliso kaupungilla töissä, niin siitä muodostuu aika erikoinen pullataikina. Sidos on liian tiukka, jolloin nämä asenteet alkavat vaivata... Ei se kuitenkaan ole yksin heidän [viranhaltijoiden]vikansa, kyllä se on tämä meidän luottamusmiesjärjestelmä, joka on niin tiiviisti kiinni tässä kaupungin organisaatiossa joko johtavalla tasolla tai ainakin tekevällä tasolla. Siitä tulee erikoinen mysteeri. Esimerkiksi kaavoitus, joka on vaativa juttu, etenee vain pala palalta, katu kadulta ja kortteli korttelilta. Ei päästä kokonaisuuksia katsomaan.”
[Luottamushenkilö]

”...toisin kuin osakeyhtiöissä, joissa on aina omistajat, jotka kertovat johdolle, miten toimitaan ja... periaatteessa se on hyvin yksinkertaista, vaikkakaan ei välttämättä käytännössä... mutta kuntapuolella omistajina ovat kunnan työntekijät, tämän prosessin omistajina. Merkittävin ryhmä. Tämä on ongelma kunnan ylimpien johtajien kannalta.” [Viranhaltija]

Tutkimuksen tulokset ovat tältä osin yhdenmukaisia esimerkiksi Virénin (2006, s. 37) havaintojen kanssa. Virénin arvion mukaan useimmista kunnista löytyy ”dynastioita, jotka jatkavat sukupolvesta toiseen kuntien hallinnossa ja usein myös kunnan työntekijöinä”. Sen

sijaan, että nämä dynastiat pyrkisivät aktiivisesti muuttamaan asioita, Virén katsoo, että ne ovat taipuvaisia suhtautumaan pidättyväisesti useimpiin muutoksiin.²⁷⁸

Samoin Mitleton-Kellyn (2003, s. 27) havainto kytkeytyneisyyden ja systeemin käytössä olevien artefaktien suhteesta näkyi myös tämän tutkimuksen haastatteluaineistossa. Useimpien haastateltujen mielestä tieto- ja viestintäteknologian sovellukset, kuten sähköposti ja internet, lisäävät valmistelusysteemin kytkeytyneisyyttä – sekä hyvässä että pahassa. Molemmissa tutkimuskunnissa sähköposti toimii välineenä, jonka avulla jaetaan valmistelua koskevaa eksplisiittistä tietoa. Haastateltujen mukaan sähköposti onkin helpottanut ja nopeuttanut tiedon välittämistä:

”Sähköposti helpottaa tiedonsaantia. Kunnanjohtaja lähettää kyllä melkein joka päivä jotain, esimerkiksi Kuntaliiton yleiskirjeitä.” [Luottamushenkilö]

*”Meillä on siitä hyvä kunnanjohtaja, että hän *infoaa* esimerkiksi *sähköpostitse*.”* [Luottamushenkilö]

Toisaalta osa haastatelluista esitti huolensa siitä, että tieto- ja viestintäteknikka voi myös jossain määrin hankaloittaa valmistelutyötä. Tämä johtuu haastateltujen mukaan siitä, että tieto- ja viestintäteknikan yleistyminen on merkinnyt erityisesti luottamushenkilöille ja kuntalaisille aiempaa parempia tiedonsaanti- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Viranhaltijoiden näkökulmasta kehitys edellyttää huomion kiinnittämistä valmistelutyön huolellisuuteen. Oheiset kannanotot kuvaavat asiaa:

*”Aktiivisimmat ovat jo netin kautta selvittäneet, kuinka paljon täällä on rakentamatonta tonttimaata, kuinka pitkälle ajalle se riittäisi...*netti on kyl sellainen, että ihmiset, jotka osaavat käyttää, niin sieltä löytyy hirveästi tietoa*. Välillä menee päätöksentekijänä sormi suuhun, ja sitä miettii, että onko tämmöistä valmisteltu tai päätetty... Täälläkin on semmoisia *sähköposteja tulostettu*, on säilötty vuosien takaa ja sitten on sanottu, että *'sanoit silloin näin'*. Jos menee virkamies vastaamaan vähän heppoisemmin, niin sitten sitä ollaan *helposti vaikeuksissa*. Muutamat luottamushenkilöt saivartelevat näistä pilkuista. Se on *nostanut virkamiehiä varpailleen* ja he tietävät, että heidän menettelytapojaan seurataan hyvin tarkasti.”* [Luottamushenkilö]

*”Lisää työtä ja tuskaa sillä tavalla, että pitää olla huolellisempi mitä vastaa. Esimerkiksi seuraavassa neuvottelussa voidaan viitata sähköpostiin *'sanoit näin ja näin'*. Ennen puhelimessa saattoi sanoa, että en muista, että olet soittanutkaan.”* [Viranhaltija]

Kolmanneksi kytkeytyneisyys voidaan ymmärtää valmistelusysteemin *voimavaraksi*. Haastatteluaineistoon perustuen voidaan sanoa, että kytkeytyneisyyden kääntäminen ongelmasta voimavaraksi edellyttää ainakin sen huomioimista, että valmisteluprosessiin

²⁷⁸ Leväsvirta (1999, s. 198) kutsuu kunnan palveluksessa olevia luottamushenkilöitä 'kaksoisagenteiksi'. Majoisen (2001, s. 277) mukaan nämä kaksoisagentit mutkistavat muun muassa kunnanvaltuustojen tavoitteenasettelua. Hoikka (1981) on puolestaan esittänyt, että useimmissa Suomen kunnissa vallitsee 'oligarkkinen demokratia', jossa valta on keskittynyt harvoille luottamushenkilöille ja/tai viranhaltijoille (Möttönen 1997, s. 98).

osallistuvat yksilöt poikkeavat toisistaan kytkeytyneisyytensä perusteella. Kysymys on sen hyväksymisestä, että toiset yksilöt ovat luonnostaan kytkeytyneempiä kuin toiset. Sosiaalisessa ympäristössä kytkeytyneisyys ilmenee vuorovaikutussuhteisiin perustuvina verkostoina. Valmistelun kannalta olennaiseksi nousee se, että valmisteluprosessissa kyetään tunnistamaan verkostojen solmukohtina toimivat yksilöt.²⁷⁹ Kytkeytyneisyyden ja verkostojen roolia voidaan havainnollistaa oheisilla kannanotoilla:

”...kunnalliset päättäjät ovat ihmisyyhteisö, jossa *jotkut ihmiset kantavat prosessia*. Eivät välttämättä muodollisen asemansa perusteella, vaan ne ovat semmoisia, jotka ovat *ajatusjohtajia*. Johdon pitää tietää, kenen pitää tietää ja jakaa faktatiedot ainakin näille.” [Viranhaltija]

”Tässä valmisteluvaiheessa saatan kyllä soittaa N.N:lle [entinen viranhaltija], joka *on ollut mukana kuvioissa 30 vuotta ja kysyä, mitä mieltä hän on jostakin asiasta*. Onnistuisiko tällainen organisaatiomalli tai jotain. Mä uskon hänen asiantuntemukseensa. Hän on poliittisesti eri mieltä, mutta se ei mua haittaa, sillä kysyn häneltä asiantuntijan mielipidettä. Hän myös hyvin usein lähettää mulle emailia asioista ja kertoo omia näkemyksiään.” [Luottamushenkilö]

”...esimerkiksi tuolla Keskustan leirissä on hirveän *vahva se verkosto* ja kenttä kylillä, ja *siellähän soi puhelimet ihan kauheasti*.” [Luottamushenkilö]

Luhmann (1995, s. 118) kutsuu kytkeytyneisyyttä *kaksoisriippuvuudeksi* (double contingency), jolla hän tarkoittaa systeemin toimijoiden muodostamaa vastavuoroista riippuvuuksien suhdeverkostoa. Luhmannin (1995, s. 36) mukaan systeemin kehittyminen riippuu sen kyvystä hyödyntää kaksoisriippuvuussuhteita. Tehokkuuden ja luovuuden kannalta olennaista näyttäisi olevan se, että valmistelussa tunnustetaan riippuvuussuhteiden olemassaolo sekä kyetään tunnistamaan ja hyödyntämään niin valmistelusysteemiin kuuluvien kuin systeemin ulkopuolistenkin yksilöiden erilaisia muodollisia ja epämuodollisia rooleja tiedonjakajina ja verkostojen solmukohtina. Haastatteluaineistoon perustuen tutkimuksessa esitetään, että *sisäisestä ja ulkoisesta vuorovaikutuksesta muodostuva kytkeytyneisyys ja verkostot merkitsevät valmistelusysteemille laajempaa tietopohjaa, mikä puolestaan voi edistää uusien ja innovatiivisten ratkaisujen löytämistä*.

9.1.4 Palauteprosessien hallinta

Systeemiteorioissa käsite 'positiivinen palaute' merkitsee *kumuloitumista*, mikä voi näkyä joko myönteisten tai kielteisten asioiden kertaantumisenä. 'Negatiivinen palaute' viittaa systeemiteorioissa *tasapainottavaan* palautteeseen ja pysymiseen raja-arvojen välillä, mikä

²⁷⁹ Kts. hyvä esitys verkostojen kehittämisestä ja merkityksestä Barabási, A-L. 2002. *Linkit. Verkostojen uusi teoria*. Helsinki: Terra Cognita. (Alkuperäisteos *Linked. The New Science of Networks*.)

voidaan ymmärtää niin ikään joko myönteisenä tai kielteisenä ilmiönä riippuen siitä asiayhteydestä, jossa raja-arvon lähellä pysyminen ilmenee. Puhekielessä käsitteillä 'positiivinen palaute' ja 'negatiivinen palaute' on hyvin erilainen merkitys. Puhekielessä positiivisella palautteella viitataan esimerkiksi ihmisten kannustamiseen ja motivoimiseen, kun taas negatiivinen (kielteinen) palaute samaistetaan lähinnä moittimiseen ja arvostelemiseen. Puhekielen ja systeemiteoreettisen palautteen eroa voidaan havainnollistaa seuraavalla esimerkillä: kannustaminen (puhekielen 'positiivinen palaute') voi rohkaista yksilöä kehittämään itseään, minkä ansiosta hän pystyy säätelemään käyttäytymistään siten, että se pysyy tietyissä rajoissa (systeemiteorioissa 'negatiivinen palaute').

Useimmat viranhaltijat kokivat luottamushenkilöiden asialliset yhteydenotot myönteisinä ja valmisteluprosessin laatua parantavina. Esimerkkinä myönteisesti kumuloituvasta palautteesta viranhaltijat mainitsivat muun muassa sen, että perehtymällä asialistalla oleviin asioihin, pyytämällä taustatietoja ja välittämällä kuntalaisilta tullutta palautetta viranhaltijoille luottamushenkilöt voivat omalta osaltaan luoda ja vahvistaa valmistelukulttuuria, jossa kannustetaan aktiiviseen tiedonhankintaan ja vuorovaikutukseen. Tämän voi olettaa heijastuvan myönteisesti myös valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen. Tärkeänä haastatellut pitivät sitä, että palaute on luonteeltaan enemmän keskustelua ja dialogia kuin yksisuuntaista informointia. Myös rakentavaan kritiikkiin suhtauduttiin pääsääntöisesti luontevasti. Oheiset haastatteluvastaukset kertovat kumuloituvan palautteen myönteisistä seurauksista:

"Meillä on aika hyviä ja tarmokkaita hallituksen jäseniä. Esimerkiksi taloustyöryhmä oli... heidän tiedonjanssa oli ihan kyltymätön ja sit se, että he halusivat lisäselvityksiä, joita viranhaltijoille ei olisi tullut mieleenkään... pidettiin itsestään selvinä, mutta sitten niitä penkomalla löytyi jotain kivoja korjattavia kohtia." [Viranhaltija]

"Kun aloitettiin keskustelu, niin se synnytti muitakin muutoksia. Kun päästiin keskustelemaan ja luomaan vuorovaikutusta, niin vuosien mittaan siellä on hommat jopa ryhtyneet sujumaan. Päästiin tietyssä mielessä positiiviselle kehälle." [Viranhaltija]

"Kyllä mä olen sellainen, että saattaisin aika helpostikin turhautua. Varsinkin, jos se purnaaminen on epäasiallista. Vois olla, että tympääntyis koko hommaan. Suhtaudun epäasialliseen kritiikkiin aika tylästi. Jollain se on luonteessa. Rakentavan kritiikin ymmärrän ja se voi kannustaa parempiin suorituksiin." [Viranhaltija]

Vastaavasti asiattomaksi mielletty palaute koettiin epärealistiseksi ja valmistelukulttuuria murentavana seikkana. Monet haastatelluista pitivät perusteettomaksi arvioimaansa palautetta valmistelumoraalia heikentävänä asiana. Osa haastatelluista katsoi, että epäasiallinen palaute voi pahimmillaan lamauttaa koko valmistelusysteemin. Tämän arvioitiin näkyvän sekä valmistelutyön tehottomuutena että uusien ideoiden puuttumisena. *Kumuloituvan palautteen kielteisiä seurauksia* voidaan kuvata seuraavilla esimerkeillä:

”Halvaannuttaa. Koko koneisto menee kipsiin, kone käy, mutta käy huonosti. Toisaalta eri hallinnonaloilla toimitaan eri tavoin. Osa on hyvinkin altista ja osa kuuntelee sujuvasti ja ’that’s it’ – ei vaikuta mihinkään. Sosiaalipuolella ollaan hyvinkin luovia, mutta ei sieltä tule mitään valituksia ja ylityksiä, vaikka asioita käsitellään paljonkin. Sosiaalijohtaja on sellainen, että kun siltä kysyy, niin se tutkii ja antaa aina vastauksen. Uusi sivistystoimenjohtaja on myös sen tyyppinen, että se ottaa kaikki ulkopuolelta tulleet asiat ja vihjeet tosissaan ja ainakin tutkii ne, mikä on hirveän hyvä asia. Nämä on positiivisia. Tekninen puoli on ongelmallisempi: kustannukset, aikataulut heittävät ja asioita piilotellaan. Tekninen toimi elää omaa elämää. Niitä on niin kauan tökitty, että *palaute vain pahentaa asiaa*. Ero kuin yöllä ja päivällä. Osittain myönnän, että kyse ei ole pelkästään teknisen toimen väestä, vaan myös siitä, että teknisen toimen asiat ovat niin konkreettisia, että niihin on helppo puuttua. Siellä myös vain muutama ihminen joutuu tekemään päätöksiä. Itsesuojeluvaisto pelaa. Aikamoinen ongelma päätöksenteon kannalta. Muistuttaisin myös sitoutumisen vaikeudesta *’sitoudu nyt sitten siinä, kun on koko ajan revolveri ohimolla’*. Tavallaan ymmärrän heitä. Pitäisin tärkeänä, että saataisiin luotua vilpitiön keskusteluyhteys, puhua mitä ongelmia. Ei ole vain syyllisiä, pitäisi ymmärtää asiat laajemmin. Se on inhimillistä, että peitellään kun syytellään... Ja sitten on tämä luottamushenkilöiden virkakoneistoon kohdistama epäluottamus. Jos sua koko ajan *tökitään*, niin sehän on luonnollinen reaktio, että sä *vetäydyt* ja mietit *’mitä helvettiä mä tässä nyt oikein’*. Palaute koetaan negatiiviseksi. Ja joskus siinä on jopa suoranaisten ajohahdin makua. Tietyllä tasolla. Haetaan virheitä hakemalla – se ei ole hyvä. [Luottamushenkilö]

”Ne henkilöt ovat joutuneet toistensa kanssa, ne on eri aikaan valittu ja on syntynyt tietynlainen keskinäinen nokkimisjärjestys, mikä ei perustu välttämättä toimenkuviin. Virkamiehiä on käytetty milloin mihinkin tarkoitukseen. Siellä on muodostunut jännitteitä. Sanoisin, että toiset tulevat töihin sen takia, että näkevät, mitä *virheitä kaverit ovat tehneet tai tekee tänään*. *Motivaatio syntyy moitteista ja toisten arvosteluista. Käänteinen me-henki*. Asemien puolustamista. Joka päivä ammattitaito asetetaan kyseenalaiseksi. Ei sellaisessa kulttuurissa mitään kehitetä.” [Luottamushenkilö]

”Musta tuntuu, että me ollaan aika taitavia menemään hämmentämään tätä juttu enemmän kuin olisi tarkoituskaan. Se, että selkeät virheet ja laiminlyönnit tunnustettaisiin, ei auta. *Asiat jäivät elämään. Leimataan. Se ei todellakaan ole kannustavaa.*” [Luottamushenkilö]

Lisäksi monet haastatellut tunnistivat tilanteita, joissa jostakin verraten pienestä, usein toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen liittyvästä, yksityiskohdasta on ajan mittaan kehkeytynyt iso ongelmavyyhti. Tyypillistä näille ongelmavyyhdeille on se, että ne tunnistetaan, mutta niiden alkuperää on vaikea ja useimmiten jopa mahdotonta määritellä. Sen sijaan ilmeistä on, että valmistelukulttuurissa, jossa ei sallita virheitä, ei ole myöskään tilaa luovuudelle. Tämä käy hyvin ilmi oheisen viranhaltijan haastatteluvastauksesta:

”Eniten risoo se, että virheitä ei kerta kaikkiaan sallita, vaan virheiden tekijöitä ja heidän esimiehiään syyllistetään ja karpäsistä tehdään härkäsiä. Koko asiaketjuun osallistuneet *syyllistetään*, vaikka useimmiten kaupungille ei ole tapahtunut vahinkoa. En silti puolusta sellaista, että virheisiin suhtauduttaisiin välinpitämättömästi. Virheet pitää oikaista, ja jos ne johtuvat huolimattomuudesta, niin sellainen on kitkettävä. *Jossakin on kuitenkin se raja, kuinka pienistä asioista nostetaan meteli*. Se on olennaista.” [Viranhaltija]

Kielteinen palaute näkyy haastatteluaineistossa pyrkimyksenä tietynlaiseen tarkkuuteen. Sen lisäksi, että valitukset ja oikaisupyynnöt turhauttavat, ne voivat haastateltujen

viranhaltijoiden mukaan myös parantaa valmistelutyön laatua ja tehokkuutta. Kysymys on tällöin valmistelusysteemiä *tasapainottavasta palautteesta*. Tätä voidaan havainnollistaa oheisilla kannanotoilla:

”...kun koetaan, että *tässä olisi taas hyvä paikka valmistella joku asia, mutta kun se viimeksikin tyrmättiin, niin ei viitsi*. Jossain määrin sellaista on. Kuinka usein uskalletaan lähteä testaamaan, onko aika kypsä... *Kyllähän sen arvaa, mistä valitetaan... se vaan kannustaa normaalia suurempaan tarkkuuteen joidenkin asioiden valmistelussa*.” [Viranhaltija]

”Meiltä löytyy paljon *ammattivalittajia*. *Koetetaan välttää sitä, että valmistelusta ei löydy mitään 'helppoa' valituksen kohdetta*. Totta kai se on vaikuttanut. *Toisaalta se on parantanut myös sitä laatua*.” [Viranhaltija]

Palauteteprosesseja voidaan lähestyä myös muodollisuuden näkökulmasta. Virallista palautetta ovat muun muassa valitukset ja oikaisupyynnöt, aloitteet sekä lausunnot. Epävirallista palautetta edustavat esimerkiksi kuntalaisten suorat yhteydenotot viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tunnustelevat yhteydenotot. Se, miten virallista ja epävirallista palautetta hyödynnetään, riippuu pitkälti kuntayhteisössä vallitsevasta kulttuurista.

Virallisen palautteen suhteen useimmat haastatellut pitivät ongelmallisimpana valituksia, joilla tähdätään joko asioiden viivyttämiseen sekä niitä valituksia, jotka perustuvat valittajan tai valittajaryhmän omiin intresseihin. Siitäkin huolimatta, että valitusoikeus nähtiin kuntalaisten perusoikeutena, valitukset koettiin haastateltujen keskuudessa enimmäkseen valmistelutyön tehokkuutta estäviksi tekijöiksi. Tästä kertovat myös oheiset kannanotot:

”...harvoin he päätöksiin vaikuttamaan pystyvät. *Hiukan jarruttavat*.” [Viranhaltija]

”...ihmisten tietoisuus siitä, että asioita voidaan *hankaloittaa* erilaisin *valitusmenettelyin*.” [Luottamushenkilö]

”No sitten täällä Loimaalla on tämä yletön *valituskierte*. Se on ihan mahdoton tilanne niin hallituksen kuin virkamiestenkin kannalta. *Vie meiltä osan voimavaroista. Se näkyy myös viranhaltijoiden ajankäytössä*.” [Luottamushenkilö]

”...joku ulkopuolinen sanoo, että ei näin voida päättää ja tuo mukaan esimerkiksi oman perheensä...silloin on itsellä *paine siirtyä perustelevaan päätösehdotusta yksilökohtaisista lähtökohdista*, mikä on väärin, koska pitäisi katsoa koko kunnan etua...” [Viranhaltija]

Myös epävirallisen palautteen keskeisimpänä ongelmana haastatellut pitivät sitä, että palautteiden pääpaino on asioiden vastustamisessa. Tältä osin tutkimuksen haastatteluaineisto on yhdenmukainen julkisuudessa usein esitettyjen arvioiden kanssa, joiden mukaan kuntalaisten ja muiden sidosryhmien palautteissa on eräänlainen

negatiivinen vinouma.²⁸⁰ Sen sijaan, että palautteissa esitettäisiin vaihtoehtoja, niiden avulla pyritään rajoittamaan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden toimintavapautta. Erityisen selvästi tämä näkyy kaava-asioissa adressien ja muiden mielenilmaisujen muodossa:

”...se varmaan lähtee siitä, että kuka on kaikkein intressantein, niin se pistää tuulemaan. Tuntee pienen kaupungin rakenteet ja niillä, jotka on valittu, niin niiltä alkaa housut tutista ja ryhtyvät pelkäämään, miten heille käy ja loppuuko luottamus, ja sitten se on mun kaverikin jne... ja sitten on 300 nimeä adressissa. *Näin ei päästä ollenkaan pohtimaan vaihtoehtoja, tyydytään vastustamaan.* Esimerkiksi jos Saikunkallio-kuviosta kerättäisiin adressi, niin siinä ei käsitellä mitenkään syvällisesti, mitä vaihtoehtoja ja mihin isompaan kehitykseen nämä suunnitelmat liittyvät. Tämä on joskus hyvin sattumanvaraista, kun yksi ihminen lähtee keräämään nimiä. Nämä adressit ovat aika haitallisia Loimaan elinkeinoelämän kannalta... Se edunvalvonta pelaa niin voimakkaasti sekä virkamies- että luottamushenkilöjärjestelmän kautta, että mikään kaava ei ole neutraali. Täällä on liian iso reviiirajattelu ihmisillä. *Lähes kaikki uusi koetaan häiriöksi.* Kaavoituksella kuitenkin luodaan nämä edellytykset. Kaupunki pitäisi siirtää johonkin neutraaliseen paikkaan. On kyse sitten kävelykadusta tai siltaratkaisusta, niin kaikissa tulee tämä vastakkainasettelu.” [Luottamushenkilö]

”*Pääosa yhteydenottoista on ollut sellaisia, että älkää hyvät ihmiset sitä kaavoittako, vaan pitäkää se [Pinomäki] ’terveydenlenkinä’.*” [Luottamushenkilö]

”...vaikka demokraattisesti päätetäänkin, niin asian käsittely ei lopu siihen, vaan se, joka on hävinnyt, ryhtyy laittamaan kapuloita rattaisiin. Sitten on myös *piilojarruttamista, ei välttämättä virallisia valituksia.*” [Viranhaltija]

Haastatellut nostivat esiin palautteiden merkityksen kuntayhteisön kulttuurin rakentamisessa. Aiemmin todetun mukaisesti (luku 7.4.4) kysymys on muodollisista ja epävirallisista toimintakäytännöistä muodostuvasta emergentistä valmistelukulttuurista. Sen lisäksi, että palautteet voivat ohjata yksittäisten asioiden valmisteluprosesseja, ne luovat pohjan kehämäisille palautesilmukoille, joissa edellisen tilanteen tulos on seuraavan tilanteen lähtökohta. Palautteen luonteesta ja palautesilmukoista johtuen kuntayhteisöön voi syntyä joko erilaisia vaihtoehtoja avoimesti kartoittava valmistelukulttuuri tai vaihtoehtoja karsimaan pyrkivä valmistelukulttuuri. Useimpien haastateltujen mukaan jälkimmäinen vaihtoehto on tyypillisempi, joskin osa haastateltavista pohti myös keinoja, joiden avulla kuntayhteisössä voitaisiin päästä myönteiselle kehitysuralle.

²⁸⁰ Esimerkiksi Helsingin apulaiskaupunginjohtaja Pekka Korpinen arvelee, että erityisesti kaava-asioissa yhteydenottojen tavoitteena on lähes poikkeuksetta asioiden lykkääminen (Helsingin Sanomat, 2.8.2005). Turun apulaiskaupunginjohtaja Jarkko Virtanen on samoilla linjoilla jakaessaan yhteydenotot kolmeen luokkaan. Ensimmäinen ryhmä koostuu kiusantekovalituksista, joilla pyritään viivästyttämään päätöksentekoa. Toinen ryhmä perustuu valittajan tai valittajaryhmän intresseihin. Kolmas ryhmä koostuu erilaisten instituutioiden, kuten esimerkiksi ympäristökeskusten, tekemistä valituksista. (Turun Sanomat, 15.1.2007.)

Palauteprosessien roolia valmistelukulttuurin kehittymisessä voidaan havainnollistaa oheisilla haastatteluvastauksilla:

”Huittisten entinen kaupunginjohtaja totesi kerran, että kaupungin menestystä ei voi taata yksi ihminen, mutta kaupungin epäonnistumisen saattaa äärimmäisessä tapauksessa aiheuttaa yksi ihminen. Positiivisella puolella tarvitaan porukkaa... *negatiivisen maineen ja kierteen voi saada aikaiseksi yksi ihminen*, joka suurentelee julkisuudessa asioita... jos ajatellaan... meillä on 700 ihmisen organisaatio, täällä tehdään joka päivä virheitä... se on inhimillinen totuus... kyse on tämän luovuuden kannalta siitä, että organisaatiossa, jossa virheitä ei hyväksytä eikä selityksiä, vaan kuka on vastuussa ja miten hänet pannaan siitä vastuuseen, niin on väistämätöntä, että se tappaa luovuuden. Jos ajattelet uudella tavalla, joka sitten osoittautuu jossakin mielessä virheratkaisuksi, niin saat kantaa leimaa lopun elämäsi...Meidän kulttuurimme, erityisesti Loimaalla, ei suosi kokeiluja, innovatiivisuutta... Tää on erittäimen konservatiivinen järjestelmä ja suosii stabiiliutta, sellaista, että mikään ei muutu. Meilläkin henki on vähän sellainen, että hyvä viranhaltija ei näy, kuulu, haise eikä maistu, vaan häviää niin kuin tapettiin, ja luottamushenkilöt sitten tekevät päätöksiä. Pidän sitä yleisen kehittämisen ja johtamisen kannalta hankalana juttuna.” [Viranhaltija]

”...*Tämä on just se juttu, tää positiivinen kierre*, jota pitäisi tavoitella. Ja sen takia ’hyvä asuinpaikka’ -brandi on tärkeä juttu, johon me luottamushenkilöt ja virkakoneisto *pystymme vaikuttamaan*. Se ei ole valtion säätelemä, kuten joku kahden miljoonan euron lasku erikoissairaanhoidosta, joka on maksettava. *Nämä tahtokysymykset* on toinen juttu. Ne ei ole niin paljon kiinni rahasta. *Olennaista on, että ei lyödä kapuloita rattaisiin*, jos vaikka pyritään saamaan kaavoitusta johonkin suuntaan.” [Luottamushenkilö]

”Yksi vanha tuttava, nykyinen Raahen kaupunginjohtaja, sanoi, että *kun saa valmisteluhengen päälle... luotua sen lähtötilanteen ja ne ensimmäiset päätökset toteutettua strategiasta*, niin sitten se kantaa jo itse... sitten ei tarvitse sen jälkeen juuri muuta tehdä kuin langoista nyppiä. Mutta ilmeisesti hänkään ei ole tällaiseen törmännyt liian usein.” [Viranhaltija]

Kompleksisuusajattelussa palautteella ja palautesilmukoilla katsotaan olevan aivan erityinen merkitys: palaute voi synnyttää *epälineaarisesti* etenevän tapahtumaketjun, jonka lopputulemaa on mahdotonta arvioida. Myös tätä tutkimusta varten haastatellut viranhaltijat ja luottamushenkilöt mainitsivat lukuisia ennakoimatonta epäjatkuvuutta sisältäviä valmisteluprosesseja. Valmistelutyössä epälinearisuus ilmeni kahdessa eri muodossa. Ensinnäkin se näkyi prosessissa tapahtuvina yllätyksinä sekä toiseksi siinä, että pienet asiat saivat helposti suuret mittasuhteet. Useimpien tapausten taustalta voidaan löytää luottamushenkilön tai tämän lähipiiriin kuuluvan intressi sekä tunneperäinen suhtautuminen asioihin. Erityisen huolissaan haastatellut olivat kehityksestä, jossa mielikuvat ja arvot syrjäyttävät faktatiedon ja johtavat yllättäviin lopputuloksiin. Oheiset kannanotot kuvaavat haastateltujen käsityksiä palauteprosessien aikaansaamasta epälinearisesta kehityksestä:

”Se oli ennemminkin kyse siitä, että Kartanonmäen puolen ihmiset eivät tarkastelleet toiminnan tuloksellisuutta tai tehokkuutta, vaan ympäristöä. Se on niin hieno tontti jne... Lähes hysterianmukaista toimintaa... Siitä heräsi Kartanonmäki-liike... ja Loimaan Lehti hekumoi asialla moneen kertaan. Itse sanoin, että vanhuksille haluttiin turvata paremmat olot. Mutta kun

ei, niin ei. Tämmöistä ei pysty ymmärtämään... *ei siinä mikään fakta purrut, vaan se oli mielikuvat.* Asioita vastustetaan mielikuvilla ja arvoilla, joskus aivan hämmästyttää, kuinka vähän faktoilla on joskus merkitystä.” [Viranhaltija]

”Esimerkiksi puolitoista vuotta sitten esitin tämmöisenä linjauksena, että oman kansalaisopiston ylläpito ei ole jatkossa järkevää. Laaja valikoima kursseja voidaan turvata ryhtymällä yhteistyöhön. Kysyin, onko järkevä teema ja voidaanko viedä eteenpäin. Sain palautetta, että kyllä. Kysyin puheenjohtajalta, onko oikea aika ottaa asia esille – kyllä kuulemma oli. Hallitus päätti yksimielisesti, että aloitetaan neuvottelut Loimaan kaupungin kanssa tavoitteena muodostaa yhteinen kansalaisopisto. Mentiin hallituksesta valtuustoon. Välissä oli tämmöinen kansalaisopiston kevätnäyttely, jossa yksi painostusryhmä krymppas yhden luottamushenkilön sanomalla, että Alastaron kansalaisopisto lopetetaan, autolla pitää kulkea Loimalle, eikä edes linja-autot kulje... Olin itse paikalla, kun tätä valtuuston puheenjohtajaa krympattiin. Tämän jälkeen puheenjohtaja, joka oli ollut aiemmin periaatteessa yhteenmenon kannalla, mennä päräytti puhujapöytäntöön ja ilmoitti, että valmistelu siirretään tuonemmaksi. Vetosi muun muassa Paras-hankkeeseen, jonka jälkeen yksi valtuutettu pisti paremmaksi esittämällä, että hanke haudataan. *Päätös oli aivan päinvastainen verrattuna hallituksen päätökseen.*” [Viranhaltija]

”Sitten siellä näkyy sellaista, mikä on haitallista ainakin esittelijän kannalta on se, että sunnuntaihin saakka ollut varma jostakin asiasta, miten se menee, sitten huomaatkin, että juttu on sidottu yhdellä puhelinsoitolla. Sanotaan nyt vaikka, että Kokoomus ja Vasemmistoliitto saattoivat yhdellä puhelinsoitolla sopia jonkin asian, jolloin jouduit huomaamaan, että *yhdessä yössä tilanne oli muuttunut.* Ehdotuksella pyyhittiin maanantain kokouksessa vähän niin kuin pöytää. Huomasi, että näin siinä sitten vain käy.” [Luottamushenkilö]

”*Pienet asiat – valitettavasti – herättävät mielenkiintoa.* Pienet *detaljit* vievät keskustelun usein sivuraiteille. Erityisesti, jos asia koskee tiettyä asuinalueita tai vastaavaa. Tai jonkun ison yrityksen tulo tänne... tehdäänkö kaavamuuos vai mitä. Tuntuu jopa, että välillä on jopa kateutta ja pikkusieluisuutta.” [Luottamushenkilö]

Eräänä valmisteluprosessin epälineaarisuutta vahvistavana tekijänä haastatteluaineiston perusteella näyttäisi olevan palautteisiin liittyvät subjektiiviset tulkinnat. Kommunikaationa ilmenevä palaute on luonteeltaan rekursiivista, jossa kommunikaatio rakentuu yhtäältä toimijoiden subjektiivisista käsityksistä palautteesta itsestään sekä toisaalta muiden kommunikaatioon osallistuvien toiminnasta.²⁸¹ Subjektiivisista tulkinnoista ja epälineaarisuudesta johtuen myös valmistelutyössä voidaan tunnistaa eräänlaisia perhosefektejä – pienten asioiden kertaantumista. Tämä voi johtua joko valmistelujärjestelmän sisäisestä tai ulkoisesta tekijästä:

”Se, että valmistellaan salassa, niin niistä tulee vain enemmän harmia, kun kylillä lähtee juorut kulkemaan ’nyt tehdään sellaista ja sellaista’. *Juoruista tulee äkkiä isoja juttuja.*” [Luottamushenkilö]

²⁸¹ Havaintoa voidaan pitää yhdenmukaisena Krippendorffin (1995) rekursiivisen viestinnän teorian kanssa, jonka mukaan ”viestintä on rekursiivista, koska viestintään osallistujan itseensä viittaavat käsitykset ovat riippuvaisia toisen käsityksistä, jotka riippuvat omista käsityksistä, jotka ovat käsityksiä toisten käsityksistä ja jne.” (Aula 1999, s. 159).

”...jos unohdetaan informoida jotakin tahoja, niin kyllä siitä helvetinmoinen kapeli nousee, mutta vaikuttaako se asian eteenpäin menoon, en tiedä. Hidastaa kyllä. Saatetaan esimerkiksi pyytää asiaa pöydälle. Ja sitten asian ympärille voi syntyä *mystinen ilmapiiri*... on se sitten pieni tai iso taho, mutta kun se suunsa saa auki siinä kohtaa...” [Luottamushenkilö]

”...kun oli tämän Opintien koulun²⁸² suhteen silloin, että se, että kun löydettiin *hometta, joka laittoi asioihin vauhtia*, niin uskon, että silloin virkamiehet eivät suhtautuneet kovin vakavasti vanhempien aktiivisuuteen. En tiedä, mitä nyt tulee tapahtumaan.” [Luottamushenkilö]

Haastatteluaineisto antoi ristiriitaisen kuvan siitä, missä määrin johtavista viranhaltijoista ja kunnanhallituksen jäsenistä muodostuva valmistelusysteemi kykenee palauteprosessien hallintaan hyödyntämällä autopoieettiselle systeemille tyypillistä ominaisuutta *rajojen itsesäätelyä*, joka Luhmannin (1995) mukaan mahdollistaa sen, että systeemi voi olla samanaikaisesti sekä avoin että suljettu. Karkeasti ottaen haastatteluaineisto jakautui tässä suhteessa kahtia. Toisena ääripäänä olivat joidenkin viranhaltijoiden näkemykset, joiden mukaan heillä ei ole juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa siihen, mitkä asiat kulloinkin nousevat agendalle. Haastatellut viranhaltijat kokivat, että valmisteluprosessiin nousee asioita riippumatta viranhaltijoiden toimenpiteistä:

”Tulee varmaan tästä viranomaistehtävän hoitamisesta. *Tavaraa tulee tänne riippumatta meidän omasta toiminnasta* ja kaikki pitää tehdä lakien mukaan....Se on se jatkuva paine hoitaa sisään tulevia asioita lakien mukaisesti. Se tappaa ajattelun mahdollisuuden ja ylipäänsä mahdollisuudet toteuttaa luovia asioita. *Omaehtoisien toiminnan mahdollisuudet eivät ole kovin hyvät tällä sektorilla.*” [Viranhaltija]

”Aina ei vain ole riittävästi aikaa sovittelua etukäteen... ja *aina ei edes tiedä, mistä se konflikti voi alkaa*. Useimmiten käy niin, että jokin asia on ’punainen vaate’ jollekulle.” [Viranhaltija]

Toisaalta useimmat viranhaltijat olivat kuitenkin sitä mieltä, että valmistelussa on mahdollisuuksia tehdä valintoja. Heidän mukaansa yksittäinen viranhaltija voi edistää tärkeiksi arvioimiansa asioita. Tässä haastatellut viranhaltijat vetosivat muun muassa esittelyoikeuteensa.²⁸³ Vaikka poikkeuksetta kaikki haastatellut viranhaltijat kertoivatkin kuuntelevansa erilaisia mielipiteitä, katsoivat he samalla oikeudekseen ja velvollisuudekseen esitellä, kuten parhaaksi näkevät:

²⁸² Opintien koulu kuuluu erillisenä kokonaisuutena Hirvikosken koulukeskukseen. Tampereen teknillisen yliopiston Talonrakennustekniikan osaston vuonna 2005 suorittamassa tutkimuksessa löydettiin useita yksittäisiä kosteus- ja homevaurioita, joiden todettiin todennäköisesti aiheuttavan sisäilmaongelmia. (Loimaan Opintien koulun kosteustekninen kuntotutkimus, Tampereen teknillinen yliopisto, Talonrakennustekniikka, Tutkimusselostus nro 1386.) Vuosien 2004 ja 2005 aikana Opintien koulun kosteusongelmaa on käsitelty lukuisia kertoja sekä silloisen Loimaan kunnan että Loimaan kaupungin toimielimissä. Lisäksi aiheen tiimoilta on kirjoitettu kymmeniä lehtijuttuja sekä järjestetty useita tilaisuuksia.

²⁸³ Kuntalain 59§:n mukaan valtuuston kokousta lukuun ottamatta asioista päätetään kunnan toimielimissä yleensä viranhaltijan esittelystä (Harjula & Prättälä 2004).

”Ei voi sanoa, etteivätkö ne [vaatimukset] millään tavalla vaikuttaisi, mutta täytyy sanoa, että olen sillä tavalla itsepäinen ja pako, että jos olen päättänyt, että joku asia pitää hoitaa tietyllä tavalla, niin kyllä minä sen myös niin valmistelen. *Pidän kantani ja esittelen, vaikka turpiin tulisi.*” [Viranhaltija]

”Kuuntelen kyllä kaikkia näkemyksiä, mutta siihen, että *esittelijänä olisin niihin sidottu, en suostu.* Kaikinpuolinen keskustelu kyllä, mutta pidän tärkeänä sitä, että voin halutessani esitellä asioita, jotka eivät mene läpi, jos pidän niitä asioita tärkeinä.” [Viranhaltija]

Myös useimpien luottamushenkilöiden haastatteluvastauksia voidaan tulkita siten, että viranhaltijakoneisto on vuorovaikutuksesta huolimatta pohjimmiltaan autonominen systeemi, joka voi vaikuttaa siihen, mitä ja miten asioita valmistellaan. Autopoeettisen systeemitulkinnan mukaan viranhaltijat erottuvat ympäristöstään asiantuntemukseen ja pätevyyteen perustuvan *identiteetin* perusteella. Tämä käy hyvin ilmi oheisesta haastatteluvastauksesta, jossa epäillään luottamushenkilöiden substanssiosaamisen riittävyttä:

”Ei ole elävää elämää, että hallituksen jäsenene otettaisiin yhteyttä valmistelussa siinä mielessä, että hallituksen jäsenellä olisi *erityisasiantuntemusta* asiasta... tarvis olla poikkeuksellista osaamista, jota ei löydy kaupungin omasta organisaatiosta, mutta esimerkiksi sosiaalipuolen vanhusosaamista tai vastaavaa – *ei sellaista ole.*” [Luottamushenkilö]

Valmistelusysteemin autopoeettinen luonne näkyy ainakin vinoumana viranhaltijoiden informaatiokäyttäytymisessä. Luottamushenkilöiden mukaan viranhaltijoilla on taipumusta kerätä päätösehdotusta tukevaa taustainformaatiota ja jättää vähemmälle esityksen kanssa ristiriidassa oleva informaatio:

”Tässä pyritään johonkin. Harvoin sitä tietoa liikaakaan on. *Kyllä puoltavia kantoja haetaan enemmän ja vähemmän kiinnitetään huomiota vastustaviin kantoihin.* Jotenkin semmoista on ollut havaittavissa.” [Luottamushenkilö]

”Mutta totuus on se, että kerätään tietoa, ja *esittely on sen mukaan, miten asia halutaan nähdä.*” [Luottamushenkilö]

Samoin viranhaltijoiden käyttämä kieli koettiin joidenkin luottamushenkilöiden keskuudessa ongelmalliseksi. Sen sijaan, että kielen funktio olisi informaation välittäminen toimijoiden välillä, haastatteluaineistosta löytyy tukea tulkinnalle, jonka mukaan kieli on myös identifioitumisen väline ja samalla olennainen osa valmistelusysteemin itsensä tuottamisen prosessia.²⁸⁴ Virkakieleen liittyviä ongelmia voidaan havainnollistaa oheisilla esimerkeillä:

²⁸⁴ Kielen merkitystä valmistelusysteemeissä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 9.4.

”Selkeästi laitettu. Selvällä suomenkielellä eikä käytetty sanoja, joita en ymmärrä. Tulee *semmoisia sanoja, että en ymmärrä.*” [Luottamushenkilö]

”*Se ei avaudu* [asialista]. Monta kertaa tulisi olla sellainen *tyvisahuriseloste*, josta kävisi ilmi, mitä tämä suomeksi tarkoittaa.” [Luottamushenkilö]

Edellä esiintuoduista näkemyseroista huolimatta haastatteluaineiston ja teoreettisen tarkastelun pohjalta tutkimuksessa esitetään, että perinteinen systeemiteoria panos–tuotos-oletuksineen on valmisteluprosessin todellisuutta yksinkertaistava. Erityisesti johtavien viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen muodostama valmistelusysteemi näyttäisi täyttävän ainakin osan autopoieettisen systeemin tunnusmerkeistä. Tämä näkyy selvimmin siinä, että systeemi reagoi tai on reagoimatta sidosryhmien esittämään palautteeseen ensisijaisesti omista lähtökohdistaan. Systeemi kykenee ainakin osittain valitsemaan mitä ja miten palautteita hyödynnetään. Tässä mielessä voidaan sanoa, että valmistelusysteemi on samanaikaisesti sekä suljettu että vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa.

9.2 Luottamus

Luottamus ajankohtaistuu siinä vaiheessa, kun tietomme loppuu (Ilmonen 2005, s. 51²⁸⁵). Kompleksisuusajattelussa luottamuksella on aivan erityinen merkitys: luottamus nähdään sosiaalisena mekanismina, joka vähentää sosiaaliseen toimintaan liittyvää riskiä ja epävarmuutta, sosiaalisiin suhteisiin liittyvää satunnaisuutta sekä toimintaympäristöön ja erityisesti tulevaisuuteen liittyvää monimutkaisuutta (Jalava 2006, ss. 13-21²⁸⁶). Putnamin (1993, ss. 169-170) mukaan luottamus on sosiaalisen pääoman tärkein elementti, joka ruokkii itse itseään. Tällä Putnam tarkoittaa muun muassa sitä, että luottamus synnyttää yhteistoimintaa ja helpottaa toimijoiden välistä kommunikaatiota. Luhmann menee vielä pidemmälle pitäessään luottamusta kommunikaation välttämättömänä ehtona. Luhmannin mukaan kommunikaatio toimii luottamuksen ilmaisijana (Jalava 2006, s. 111). Myös Stähle (2004, s. 245) korostaa luottamuksen fundamentaalialuonnetta lainatessaan Luhmannia (1995, s. 112) seuraavasti: ”jokainen systeemi testaa ensin luottamuksen ja vasta sitten siirtyy prosessoimaan merkityksiä – nimenomaan tässä järjestyksessä”.

Luottamus nostettiin myös tätä tutkimusta varten haastateltujen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden keskuudessa aivan keskeiseksi hyvän valmistelutyön

²⁸⁵ Alun perin Seligman, A. B. (1997) *The Problem of Trust*. Princeton: Princeton University Press.

²⁸⁶ Perustuu seuraaviin teoksiin: Luhmann, N. (1979) *Trust and Power*. Chichester: John Wiley; Luhmann, N. (1988) ”Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives.” Teoksessa Gambetta, D. (toim.) *Trust: Making and Breaking of Cooperative Relations*, ss. 94-107, Oxford: Blackwell sekä Luhmann, N. (1989) *Ecological Communication*. Cambridge: Polity Press.

ominaisuudeksi. Lähes varauksettomasti haastatellut jakoivat lukuisissa tutkimuksissa esitetyn havainnon siitä, että toimijoiden välisistä kommunikaatiosuhteista syntyvä luottamus vaikuttaa positiivisesti toimijoiden välisen yhteistyön todennäköisyyteen ja laatuun (esim. Blomqvist 2002, Dale 1997, ss. 91-99; Creed & Miles 1996, ss. 19-20).

Luottamus nähdään tässä tutkimuksessa kompleksisuusteoreettisen valmistelumallin toisena ominaisuutena. Luottamus jaetaan edelleen kahteen komponenttiin, joita ovat luottamus valmistelujärjestelmän kollektiivisena resurssina sekä luottamus heikoissa ja vahvoissa sidoksissa. Komponenttien esittelyn yhteydessä tarkastellaan niiden suhdetta valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen.

9.2.1 Luottamus kollektiivisena resurssina

Resurssinäkökulmaa voidaan pitää sosiaalisen pääoman tutkimuksen yhtenä pääsuuntauksena, jonka edustajina mainitaan usein juuri Coleman ja Putnam (Jokivuori 2005, s. 9). Resurssinäkökulmassa on tyypillisesti tarkasteltu sitä, miten luottamus ja sosiaalinen pääoma syntyvät ja mitä niistä seuraa. Putnamin (1993, s. 171) mukaan sosiaalisen pääoman kehittyminen edellyttää luottamuksen ohella ainakin toimintasääntöjä ja verkostoja. Coleman (1988, ss. 100-105) puolestaan näkee sosiaalisen pääoman muotoina vastavuoroisuuden velvoitteen, avoimen tiedonkulun sekä normit. Termeissä olevista eroista huolimatta Putnamin ja Colemanin näkemyksissä on enemmän yhtäläisyyttä kuin eroavaisuuksia. Molempien mielestä luottamus ja sosiaalinen pääoma tehostavat sosiaaliseen yhteisöön kuuluvien yksilöiden ja ryhmien toimintaa siten, että nämä voivat saavuttaa sellaisia päämääriä, jotka eivät muutoin olisi mahdollisia.²⁸⁷

Resurssinäkökulma tulee selvästi ilmi myös tämän tutkimuksen haastattelussa. Luottamus nähtiin sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden parissa valmistelun *keskeiseksi resurssiksi*. Luottamuksen syntymisessä yhtenä tärkeimpänä tekijänä pidettiin sitä, että eri osapuolet saavat riittävästi tietoa valmistelussa olevista asioista. Tiedonjakamisen ja sosiaalisen vuorovaikutuksen katsottiin lisäävän valmistelutyön ennustettavuutta. Tästä kertovat myös oheiset haastatteluvastaukset:

²⁸⁷ Ruuskanen (2005, s. 318) on esittänyt huomionarvoista kritiikkiä sosiaalisella pääomalla selittämistä ja sosiaalisen pääoman mekanismeja kohtaan. Ruuskanen mukaan epäselvää on ainakin kausaalisuuden suunta ja sosiaaliseen pääomaan liittyvien käsitteiden keskinäiset suhteet. Yksi perusongelma on se, ymmärretäänkö luottamus sosiaalisen pääoman lähteeksi vai seuraukseksi. Ruuskanen mukaan esimerkiksi Putnam (2000, s. 22) käyttää luottamusta sekä sosiaalisen pääoman lähteenä että sen seurauksena. Tässä tutkimuksessa luottamus ymmärretään sosiaalisen toiminnan, so. sosiaalisen pääoman, edellytykseksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että luottamus olisi irrotettavissa muista sosiaalisista käytännöistä erilliseksi mekanismiksi. Ennemminkin tutkimuksessa katsotaan Ilmosen (2005, s. 51) tapaan, että ”luottamus sekoittuu muihin sosiaalisiin tekijöihin ja tunnetason motiiveihin”.

”Yksi johdon keskeinen tehtävä on rakentaa tietäntyyppistä luottamusta siihen, miten isoista asioista päätetään...pitää kokea osallisuutta ja kaikilla pitää olla mahdollisuus...kukaan ei saa väittää, että minulle ei ole faktoja kerrottu. Se, onko ne ymmärretty, on toinen asia. *Luottamus on yksi komponentti hyvälle valmistelulle. Luottamusta kannattaa rakentaa.* Se ei edellytä samanlaista maailmankatsomusta. Parempi on pyrkiä pitkäjänteisyyteen. Ajatellaanko lyhyellä vai pitkällä aikavälillä. Jos ihminen kokee tulleen vedätetyksi, ei siihen suostu toista kertaa. Mun kokemus on se, että vanhan kulttuurin aikana näitä saattoi syntyä, mutta se on kovin lyhytnäköistä. Jos aikoo saada jotain aikaan, *arvokkain pääoma on tietynlainen luottamus*, vaikka ajateltaisiin asioista eri tavalla. *Mun neuvo on se, että säilytä luottamuspääoma.*” [Viranhaltija]

”...kallistun hiukan sen *luottamuksen* puolelle... *Jos valmistelija tekee yksin, niin asialla ei ole hyviä läpimenomahdollisuuksia.* Jos mä olisin virkamies, niin kyllä mä hakisin tukea valmistelulle.” [Luottamushenkilö]

Ilman avointa tiedonkulkua ja vuorovaikutusta vaarana haastateltujen mielestä on se, että luottamukselle ja epäluottamukselle tyypillinen itseään voimistava vaikutus synnyttää valmistelujärjestelmien epäluottamuksen ja keskinäisen kyräilyn ilmapiiriä. Tämä puolestaan näkyy valmistelun tehottomuutena. Haastateltujen mukaan luottamuksen puute vaikeuttaa asioiden eteenpäin viemistä:

”Tietyissä tapauksissa, kun virkakoneisto haluaa asioita johonkin suuntaan, niin se *pystyy kertomaan jostakin asian puolesta enemmän kuin toisesta.* Tämä on se ongelma, että *luottamus ontuu välillä aika pahastikin* viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä. Ajoittain tuntuu, että ollaan eri veneessä, kun pitäisi ennemmin olla samassa veneessä ja soutaa samaan suuntaan. Usein pistää ajattelemaan, että tässä asiassa on jotain ’takana’. Tosi paha juttu ja iso ongelma.” [Luottamushenkilö]

”Kun luottamus kerran menee, niin se menee. *Kukaan ei usko ja asioiden hoitaminen menee pirun vaikeaksi.*” [Viranhaltija]

Tietyissä olosuhteissa seurauksena voi olla myös epäluottamuksen henkilöityminen ja vakiintuminen osaksi kuntayhteisön toimintakulttuuria. Monet haastatelluista nimittäin katsoivat, että epäluottamuksen leima on sitkeässä ja sitä on vaikea, ellei lähes mahdoton karistaa harteiltaan. Virheiden pelkääminen vähentää edelleen toimijoiden halua ja kykyä ottaa riskejä, mikä luhmannilaisittain ilmaistuna merkitsee sitä, että valmistelujärjestelmistä tulee ’tukkeutunut’.²⁸⁸ Pahimmillaan luottamuksen puute aiheuttaa näköalattomuutta ja kyvyttömyyttä luoviin ja innovatiivisiin ratkaisuihin. ’Uudessa valossa’ näkemisen sijaan merkittävä osa toimijoiden energiasta kuluu toisten toiminnan ja motiivien pohtimiseen:

”...kun on pieni paikkakunta, niin hirveästi kulkee kaikenlaisia juttuja. Sitten on ihan oikeastikin ollut semmoista, että on pistänyt sellaisen *epäluottamustunteen* päälle henkilöä kohtaan. Toisiin luottaa, toisiin taas ei. On jäänyt sellainen häilyvyys tiettyjä ihmisiä kohtaan.” [Luottamushenkilö]

²⁸⁸ ”...the system is ... blocked” (Luhmann 1995, s. 131).

”Luottamusmiespuolella on aika paljonkin epäluottamus viranhaltijoiden valmistelua kohtaan. Semmoinen, että onkohan tässä taas jotain takana? Useimmiten turhaa, mutta se *tulee selkäytimestä ja personoituu usein tiettyihin virkamiehiin*, mutta olennaista on just se, että epäluottamus nousee selkäytimestä. Se ei voi olla luonnollinen eikä hyvä tilanne.” [Luottamushenkilö]

” Jos jonain päivänä jää kiinni siitä, että on mennyt *'ketunhätä kainalossa'*, niin sen jälkeen on kovin vaikea toimia... ensinnäkin se, että jos siellä on sattunut virhe tai vastaava, niin kyllähän siitä saattaa jäädä hampaankoloon, ainakin se hidastaa prosessia ja sitten *syntyy sellaista spekulointia, että mitäköhän se nyt yrittää*. Onko tässä virkamiehellä ollut tietoinen tarkoitus johdattaa harhaan, kun tätä asiaa ei ole tuotu esiin. Tai jos joku esittelevä virkamies on syystä taikka toisesta *menettänyt luottamuksensa tai kasvonsa, niin ei auta, vaikka kuinka hyvin valmistelisi*. Ei vain mene läpi, ihmiset epäilevät kuitenkin, ei vaikka kuinka yrittäisit.” [Viranhaltija]

”Jos sama esittelijä on *aiemmin epäonnistunut ja antanut esimerkiksi väärää tietoa, niin seuraavat kerrat on sille katkeria*.” [Viranhaltija]

Luottamuksen puutteeseen liittyvistä kielteisistä piirteistä huolimatta haastatteluaineistosta löytyy runsaasti esimerkkejä, joita voidaan pitää yhdenmukaisina Colemanin (1988) ja Putnamin (1993) vastavuoroisuutta ja luottamusta koskevien havaintojen kanssa. Useimmat haastatellut nimittäin katsoivat, että luottamus tuo mukanaan yhteistoimintaa ja helpottaa kommunikaatiota, mikä puolestaan vahvistaa vastavuoroisuuden normia lisäten edelleen toimijoiden keskinäistä luottamusta. Parhaimmillaan valmistelusysteemiin kehittyi ”me-henkeä” ja yhdessä tekemisen kulttuuria. Samalla kasvaa myös valmistelusysteemin riskinsietokyky. Luottamuksen rooli valmistelusysteemin me-hengen ja riskinsietokyvyn kasvattamisesta välittyi myös oheisista kannanotoista:

”Yritän pysyä puolueettomana ja asiapohjalla. *Mulla on se käsitys, että tällä hetkellä luottamus on kunnossa... lautakunnan jäsenet luottavat valmisteluuni*. Uskon, että se johtuu ainakin osaksi siitä, että mä en väen väkisin vie jotain asiaa tiettyyn suuntaan. Jos ei miellytä, niin ei miellytä... Mun mielestä nykyisin *uskalletaan vähän enemmän ottaa riskiä*. Ei me ihan kaikkia asioita voida tietää, *on myös tehtävä päätösesityksiä ja päätöksiä puutteellisen tiedon varassa*. Silloin pitää vaan huolehtia siitä, että ainakaan hirveän suurta peruuttamatonta vahinkoa ei pääse tapahtumaan. Sen pitäisi riittää. Nykyisin tämä aika hyvin ymmärretään... aiemmin piti kirjoittaa kaikki uhkakuvat ja muut esiin.” [Viranhaltija]

”Ja kun muistaa, että tässä puhutaan ihmisistä ja luottamuksesta. Jos kokee, että voi vaikuttaa asioihin, kysytään mielipidettä ja on tärkeä, jonka myötä luottamus rakentuu, niin *onhan se sitä helpompaa jatkossakin*.” [Luottamushenkilö]

Luhmannia (1995, ss. 108-125) mukaillen kysymys on vapaaehtoiseen luottamukseen perustuvasta kaksoisriippuvuudesta, jota Luhmann pitää systeemin kehittymisen edellytyksenä. Luottamusta rakentamalla valmistelusysteemi laajentaa omia toimintamahdollisuuksiaan, sillä luottamuksen ilmapiirissä toimijat uskaltavat ottaa riskejä. Haastatteluaineiston perusteella tutkimuksessa esitetäänkin, että *luottamus toimii*

valmistelusysteemin kollektiivisena resurssina luoden hyvän pohjan valmistelusysteemin luovuudelle ja innovatiivisuudelle – 'asioiden toisin näkemiselle ja tekemiselle'.

9.2.2 Luottamus heikoissa ja vahvoissa sidoksissa

Heikot sidokset tarjoavat toimijoille mahdollisuuden laajentaa ja monipuolistaa tietopohjaansa. Putnam (2000, s. 22) kutsuu tätä sosiaalisen pääoman yhdistäväksi (bridging) ulottuvuudeksi. Vastaavasti vahvat sidokset liitetään toimijoiden kykyyn välittää monimutkaista ja kontekstisidonnaista tietoa. Putnamille tämä edustaa sosiaalisen pääoman sitovaa (bonding) aspektia (Putnam 2000, s. 22). Siinä missä sitovan pääoman on todettu helpottavan ryhmien *sisäistä* yhteistoimintaa, yhdistävän pääoman katsotaan edistävän ryhmien *välistä* yhteistyötä. Tämä puolestaan edellyttää luottamusta ja kommunikaatiota toimijoiden välillä.

Sosiaalisen pääoman kaksi ulottuvuutta näkyvät implisiittisesti myös tämän tutkimuksen haastatteluvastauksissa. Useimmat viranhaltijat ja luottamushenkilöt katsoivat, että valmistelusysteemin heikot sidokset voivat auttaa uusien ideoiden tuottamisessa. Aineistosta välittyy haastateltujen huoli siitä, että ilman heikkojen sidosten mukanaantuu uusia vaikutteita valmistelussa ei kyetä tunnistamaan toimintaympäristössä avautuvia mahdollisuuksia:

”Mun mielestä on hyvä, että tulee *erilaisia näkökantoja*. Usein ryhmässä käydyistä keskustelusta jää myös sellaisia *uusia avauksia*, joita esimerkiksi hallituksessa tai lautakunnassa voidaan viedä eteenpäin. Meillä kun on iso ryhmä ja edustusta lautakunnassa, niin me voidaan kutsua ryhmään lautakunnan edustaja ja kysyä, miten lautakunnassa on asiaa käsitelty, miten keskusteltu jne... meillä *monimuotoisuus toteutuu ryhmässä*.” [Luottamushenkilö]

”Isommissa asioissa *konsultteja* voisi käyttää. Muutoin ei saada puolueetonta tietoa. Jos se oman sektorin virkamies tekee, niin siinä on usein valmiiksi se asenne, että vanha käytäntö on hyvä. Ei helpolla nähdä mahdollisuuksia muutoksiin.” [Luottamushenkilö]

Vaikka heikkojen sidosten arvioitiinkin lisäävän valmistelusysteemin innovatiivisuutta, monet haastatelluista muistuttivat, että vakiintuneen valmistelusysteemin ulkopuolelta tulevien ideoiden toteuttaminen ei ole aina yksinkertaista. Riittävän yksimielisyyden saavuttaminen ja kompromissien rakentaminen koettiin vaikeaksi, kun näkemykset menevät pahasti ristiin:

”Näkemykset ovat erilaisia, niistä on vaikea tehdä mitään kompromissia. *Asiat ja muutokset vaan hautautuvat ja jäävät tekemättä*, kun ei päästä yksimielisyyteen.” [Luottamushenkilö]

Vaikeuksista huolimatta useimmat haastatelluista pitivät kuitenkin arvokkaana jo sitä, että uudet ideat pakottavat valmistelusysteemin puntaroimaan erilaisia vaihtoehtoja. Sen sijaan, että heikkojen sidosten kautta välittyvät näkemykset hyväksyttäisiin sellaisenaan, tärkeäksi haastatellut kokivat jo sen, että ideat jäävät elämään luoden samalla maaperää uudentalaiselle ajattelulle:

”Sieltä voi tulla uusia ajatuksia. Tulee jopa ratkaisumalleja tyyliin: eikö mekin voitaisi kokeilla tätä. Ne ei kyllä mene läpi koskaan juuri siinä istunnossa, sillä se on aivan liian iso juttu. *Mutta voi jäädä muhimaan.*” [Luottamushenkilö]

”...löydetään joku uusi tapa ja vaihtoehto toteuttaa jokin juttu. *Vaikka itsestä tuntuisi, että on umpikujassa, niin nähdään joku elementti, esimerkiksi naapurikunta*, jonka kanssa tehtäisiin jotain yhdessä ja kehitettäisiin... Osataan miettiä puhtaalta pöydältä, silloin saadaan paras vaihtoehto.” [Viranhaltija]

Heikkojen sidosten ohella vahvoihin sidoksiin liitetyt ominaisuudet, kuten ajallinen ja emotionaalinen sitoutuminen sekä läheisyys, nousivat selkeästi esiin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastatteluvastauksissa. Haastateltujen mielestä se, että ihmiset ovat keskenään tuttuja ja tuntevat tiettyä kulttuurista yhteenkuuluvuutta, edistää asioiden tehokasta valmistelua. Sen lisäksi, että osapuolten toiminta on ennustettavaa, tehokkuutta näyttäisi lisäävän erityisesti se, että luottamuksellisissa suhteissa toimijoilta ei kulu aikaa tai muita resursseja informaation tarkastamiseen. Luhmannia mukaillen voidaan ajatella, että informaatio toimii valmistelusysteemissä luottamuksen indikaattorina (Stähle 2004, s. 245). Vahvat sidokset pienentävät petetyksi tai huijatuksi tulemisen riskiä. Tämä käy ilmi myös seuraavista kannanotoista:

”On hyvä tietää ja ennakoida, miten kukin asioihin suhtautuu, siis se luottamus, että linja säilyy. *Tietää varautua, että toi kysyy juuri tätä asiaa.*” [Viranhaltija]

”Kaikeken ei repee, *mun pitää pystyä luottamaan* siihen, että mä saan riittävän informaation oleellisista asioista. Ja muiden pitää luottaa siihen, että mä annan riittävän informaation niiden kannalta tärkeistä asioista. Mun pitää pystyä myös taustoittamaan asioita... Johtajalla on nämä viralliset järjestelmät, mutta niiden pitää pystyä myös luottamaan.” [Viranhaltija]

Sitovan ja yhdistävän sosiaalisen pääoman lisäksi kirjallisuudessa mainitaan erikseen vielä ”linkittävän sosiaalisen pääoman” käsite (Ruuskanen 2005, s. 318²⁸⁹). Käsitteellä halutaan tuoda esiin vertikaalisiin, erityisesti erilaisissa hierarkia- tai valta-asemissa olevien toimijoiden välisiin suhteisiin liittyviä erityispiirteitä. Esimerkiksi informaation kulun kannalta vertikaalisten suhteiden keskeisenä ongelmana voidaan pitää sitä, että niihin liittyviä väärinkäytöksiä on vaikea kontrolloida (Ruuskanen 2005, s. 317²⁹⁰). Usein

²⁸⁹ Alun perin Woolcock, M. (1999) *Managing risk, Shocks, and Opportunity in Developing Economies: the Role of Social Capital. A Research Note.*

²⁹⁰ Alun perin Putnam (1993).

seurauksena on, että osapuolet suojaavat asemiaan eivätkä jaa kaikkea käytössään olevaa informaatiota. Oheiset kannanotot kuvaavat aseman ja informaation välistä suhdetta:

”...lisäksi se, että faktoja ei vääristellä ja ne esitellään kohtuullisesti. Ainahan siinä on tämä inhimillinen suodatin, mutta se, että *informaatioylioimaa ei tietoisesti käytetä vallan käytössä. Se nakertaa luottamuspääomaa, ja kun sitä ei ole, niin silloin ohitetaan se virkamies*. Tämä on tänä päivänä helpompaa, kun jokaisella on ainakin teoriassa mahdollisuus saada tietoa lähes kaikista asioista. Tiedon lähteille pääsy on helpompaa. Voi soittaa Kuntaliittoon ja vastaaville, jotka hyvin mielellään neuvoo kaikenlaisia koiruuksia.” [Viranhaltija]

”...virkamiehillä on *informaatioylioima* ja sitä käytetään.” [Luottamushenkilö]

Erityisesti vahvoin sidoksiin liittyvä vastavuoroisuuden tai kaksoisriippuvuuden periaate toimii siltana palveluksen ja vastapalveluksen välillä. Muun muassa Mäkelä & Ruokonen (2005, ss. 24-25) esittävät, että luottamukseen perustuva vastavuoroisuus voi vakiintua yhteisön säännönmukaisiksi käytännöiksi edellyttäen, että ”toimijat joko vastapalvelusvelvoitteen sisäistämisen tai sanktion pelon vuoksi toimivat vastavuoroisuusperiaatteen mukaisesti”. Tähän liittyen haastatellut tunnistivat vahvoin sidoksiin liittyvän keskeisen ongelman: liian tiiviit sosiaaliset siteet rajoittavat toimijoiden kykyä ajatella uudella tavalla. Vahvat verkostot voivat estää informaation kulkua ehkäisemällä valmistelusysteemin tai sen osasysteemien ulkopuolisia yhteyksiä. Tässäkin tapauksessa systeemiä uhkaa tukkeutuminen.

9.3 Merkityksellistäminen

Merkityksellistämällä (sensemaking) viitataan tuntemattoman näkyväksi tekemiseen (structure the unknown) ja yksittäisten ärsykkeiden sovittamiseen osaksi isompaa tulkintakehikkoa (placing stimuli into some kind of framework).²⁹¹ Kirjallisuudessa merkityksellistämisen tavoitteina on pidetty ainakin ilmiöiden havaitsemista, ymmärtämistä, tulkitsemista, selittämistä ja ennustamista.²⁹²

Vaikka merkityksellistämistä ei voitaneakaan pitää kompleksisuusteorioille tyypillisenä käsitteenä, voidaan merkityksellistämisen ja kompleksisuusajattelun väliltä löytää selkeitä yhtymäkohtia. Tämä käy ilmi esimerkiksi Weickin (1995) tavasta jakaa

²⁹¹ Tässä Weick (1995, s. 4), alun perin Waterman, R. H. (1990) *Adhocracy: The power to change* sekä Starbuck, W. H. & Milliken, F. J. (1988) “Executives’ perceptual filters: What they notice and how they make sense.” Teoksessa Hambrick, D. C. (toim.) *The executive effect: Concepts and methods for studying top managers*, ss. 35-65.

²⁹² Kts. hyvä esitys merkityksellistämisen teoreettisista lähtökohdista sekä käsitteen soveltamisesta organisaatiotutkimuksessa Weick (1995, 2001).

merkityksellistämisen prosessi seitsemään osaan, joita ovat identiteetti (identity), taannehtivuus (retrospective), toteuttaminen (enactment), sosiaalinen (social), jatkuvuus (ongoing), vihjeet (cues) sekä uskottavuus (plausibility).

Identiteetti perustuu Weickin (1995, s. 23) mukaan itseensä viittaamisen (self-referential) operaatioon, jossa viitataan johonkin toiseen ja sitä kautta takaisin itseensä. Merkityksellistämisen yhteydessä itseensä viittaaminen tarkoittaa sitä, että yksilö ja viittaamisen kohteena oleva ovat rekursiivisessa suhteessa toisiinsa. Toisin sanoen merkityksellistäjän identiteetistä riippuu mitä ja miten merkityksellistetään, mikä puolestaan palautuu takaisin muokaten merkityksellistäjän identiteettiä.²⁹³ Weickin identiteetti on siten lähellä esimerkiksi Luhmannin autopoieettisten systeemien tulkintaa, jossa itseensä viittaamista verrataan peiliin, jonka kautta systeemi hahmottaa itsensä ympäristöstään erottuvana (Stähle 2004, s. 243²⁹⁴).

Taannehtivuudella Weick (1995, ss. 24-26) tarkoittaa sitä, että toiminta on merkityksellistämisen edellytys. Merkityksiä voidaan antaa vain menneille tapahtumille – ei koskaan käynnissä oleville tai tuleville tapahtumille.²⁹⁵ Tapahtumien ja ilmiöiden moniselitteisyydestä puolestaan seuraa, että merkityksellistäminen edellyttää informaation lisäämisen sijaan arvoihin ja preferensseihin pohjautuvaa priorisointia.²⁹⁶

Toteuttamisen käsitteellä Weick (1995, ss. 30-31) viittaa merkityksellistämisen kahteen puoleen, tiedostamiseen (cognition) ja toimintaan (action). Olemassaolevan ymmärtämisen lisäksi merkityksellistämisen on Weickin mukaan kysymys olemassaolevan luomisesta. Griffiniin (2003)²⁹⁷ tukeutuen Niemelä (2006, s. 39) katsoo, että toteuttamisessa on kyse prosessista, jonka kautta ”ihmiset järjestäessään asioita yhdessä luovat oman toimintaympäristönsä pikemminkin kuin vain toteavat tai havaitsevat sen”. Weick (1995, s. 31) torjuu ajatuksen monoliittisestä ja muuttumattomasta, toimijoista riippumattomasta

²⁹³ Weickin (1995, s. 20 ja s. 23) sanoin: “Depending who I am, my definition of what is ‘out there’ will also change. Whenever I define self, I define “it”, but to define it is also to define self...How can I know who I am until I see what they do? Something like that is implied in sensemaking grounded in identity.”

²⁹⁴ Alun perin Luhmann, N. (1986) “The autopoiesis of social systems.” Teoksessa Geyer, F. & Zouwen van der, J. (toim.) *Sociocybernetic paradoxes: Observation, control and evolution of self-steering systems*, ss. 172-192. London: Sage.

²⁹⁵ Tässä yhteydessä Weick lainaa Meadia (1956) todetessaan, että: ”We are conscious always of what we have done, never of doing it. We are always conscious directly only of sensory process, never of motor processes; hence we are conscious of motor process only through sensory processes which are their resultants.”

²⁹⁶ ”Clarity on values clarifies what is important in elapsed experience, which finally gives some sense of what that elapsed experience means” (Weick 1995, s. 28).

²⁹⁷ Griffin, E. (2003) *A first look at communication theory*. 5. painos. Boston: McGraw-Hill.

ympäristöstä. Näin ymmärrettynä toteuttaminen on lähellä yhteisevoluution käsitettä, jossa myös korostetaan toimijoiden ja ympäristön välistä yhdessä kehittymistä.

Sosiaalisella Weick (1995, s. 39) tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että yksilöiden toiminta riippuu pitkälti toisten yksilöiden toiminnasta, mistä puolestaan seuraa se, että merkityksellistämisenkin tulee tapahtua yksilöiden välisessä kanssakäymisessä. Toisin ilmaistuna kysymys on vuorovaikutuksesta ja kytkeytyneisyydestä, joita muun muassa Mitleton-Kelly (2003, s. 26) pitää tyypillisinä kompleksiselle systeemille. Samankaltaisesti Luhmann (1995, s. 113) näkee merkitysten prosessoinnin tapahtuvan kaksoisriippuvuussuhteissa.

Monien muiden²⁹⁸ tapaan Weick (1995, ss. 43-44) mieltää *jatkuvuuden* maailman perusominaisuudeksi. Jatkuvuuden maailmassa ihmiset elävät 'tilanteiden keskellä'. Merkityksellistämisen kannalta tämä tarkoittaa ainakin sitä, että yksilöiden ja systeemien on oltava herkkiä tunnistamaan ajassa vaikuttavia virtauksia (flows).

Olennoisen tunnistaminen kaikista ajassa elävistä virtauksista puolestaan edellyttää kykyä poimia *vihjeitä*, joiksi Weick (1995, ss. 49-50) kutsuu tapahtumien ja prosessien kulkuun vaikuttavia rakenteita.²⁹⁹ Vihjeet toimivat eräänlaisina kiintopisteinä (point of reference) ja vallan lähteenä ohjaten ja rajaten yksilöiden ja systeemien toimintaa. Ilmiönä vihjeillä on siten samankaltaisuutta kompleksisuusajattelulle ominaisten herätteiden (triggers) kanssa. Molempien hyödyntäminen riippuu viime kädessä systeemistä itsestään ja sen identiteetistä.

Uskottavuutta Weick (1995, ss. 56-58) lähestyy pragmaattisesti. Täsmällisyyden ja virheettömyyden (accuracy) tavoittelu johtaa usein inertiaan – hidasliikkeisyyteen, jonka johdosta on usein järkevämpää tyytyä riittävän uskottavaan ja vakuuttavaan tulkintaan.³⁰⁰ Informaation epätäydellisyydestä ja ilmiöiden ambiguiteetista johtuen merkityksellistämistä ei voi koskaan – kirjaimellisesti ymmärrettynä – pitää täydellisenä. Merkityksellistämisen uskottavuutta voidaan kuitenkin Weickin mukaan lisätä muun muassa tukemalla yksilöiden sosiaalista vuorovaikutusta.

²⁹⁸ Kuten esim. Heidegger, jonka mukaan "people find themselves thrown into ongoing situations" (Weick 1995, s. 43).

²⁹⁹ "Extracted cues are simple, familiar structures that are seeds from which people develop a larger sense of what may be occurring" (Weick 1995, s. 50).

³⁰⁰ Simonin (1947) mukaan kysymys on rajoitetusta rationaalisuudesta (bounded rationality). Vastaavasti Brunsson (1985, s. 4) on korostanut päätöksenteon sijaan toimintaa: "...problem is not choosing, but taking organized action".

Edellä esitetyn pohjalta merkityksellistäminen ymmärretään tässä tutkimuksessa organisatorisena prosessina, jonka tavoitteena on vähentää epäselvyyttä (equivocality). Weickin (1979)³⁰¹ sekä Daftin & Lengelin (1986, ss. 554-555) ajatuksiin pohjautuen tutkimuksessa katsotaan, että epävarmuus (uncertainty) johtuu informaation puutteesta,³⁰² kun taas epäselvyys ilmenee tulkintojen moniselitteisyytenä.³⁰³ Tästä puolestaan seuraa, että ainoastaan epävarmuutta voidaan vähentää informaatiota lisäämällä, kun taas epäselvyyden vähentäminen edellyttää yhteistä tulkintakehikkoa. Merkityksellistäminen nähdään tässä tutkimuksessa myös yhtenä itseorganisoinnin ilmenemismuotona. Toisin sanoen vuorovaikutukseen perustuvan informaation prosessoinnin kautta valmistelusysteemillä on mahdollisuus luoda uutta järjestystä. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että valmistelusysteemi kykenee sekä tuottamaan että poistamaan informaatiota.³⁰⁴

Haastatellut viranhaltijat ja luottamushenkilöt kokivat tärkeäksi, että eksplisiittisen informaation ja faktatiedon jakamisen ohella valmistelussa kyetään tuottamaan mielekkäitä ja merkityksellisiä tulkintoja. Haastatteluaineiston perusteella merkityksellistäminen määritellään kompleksisuusteoreettisen viitekehyksen kolmanneksi ominaisuudeksi ja se jaetaan edelleen kahteen komponenttiin, joita ovat epäselvyyden hallinta ja entropian sietäminen.³⁰⁵

9.3.1 Epäselvyyden hallinta

Epäselvyys merkitsee monitulkintaisuutta, mikä ilmenee lukuisina ja usein keskenään ristiriitaisina tulkintoina organisaation tai sen toimintaympäristön tilasta (Daft & Lengel 1986, s. 556). Epäselvyys näkyy hämmennyksenä ja ymmärryksen puutteena. Toisin kuin epävarmuuden vähentämisessä, epäselvyyden hallinnassa ei voida turvautua yksinkertaiseen kysymys–vastaus-tyyppiseen tiedonvaihtoon. Epäselvyyden maailma on täynnä moniulotteisia ja ilkeitä ongelmia, joiden haltuunottoa ei voida edistää informaatiota lisäämällä. Siksi olennaisempaa on pyrkiä luomaan yhteisiä merkityksiä ja tulkintoja, sillä

³⁰¹ Weick, K. E. (1979) *The Social Psychology of Organizing*. Addison-Wesley, Reading, Mass.

³⁰² Epävarmuuden problematiikkaa on käsitelty jo aiemmin informoinnin yhteydessä luvussa 9.1.1.

³⁰³ ”In the case of ambiguity, people engage in sensemaking because they are confused by too many interpretations, whereas in the case of uncertainty, they do so because they are ignorant of any interpretations” (Weick 1995, s. 91).

³⁰⁴ Informaation tuottamista ja poistamista edistäviä mekanismeja tarkastellaan lähemmin luvussa 9.4.

³⁰⁵ Entropialla viitataan energian, materian tai informaation vaihdosta syntyvään epäjärjestykseen systeemissä. Entropia on keskeinen käsite ainakin termodynamiikassa, fysikaalisessa kemiassa, tilastollisessa mekaniikassa sekä informaatioteoriassa, joissa sitä käytetään hieman eri merkityksissä. Tässä tutkimuksessa entropian käsitettä käytetään metaforanomaisesti kuvaamaan valmistelusysteemissä vallitsevaa, informaatiosta johtuvaa epäjärjестystä.

vain merkitykselliseksi tunnistettu informaatio voi johtaa muutokseen (vrt. Wheatley 1999, s. 105³⁰⁶).

Yhteisen tulkintakehikon rakentamista peräänkuulutettiin myös useimpien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastatteluvastauksissa. Monet haastatelluista katsoivat, että informaation tehokkaan jakamisen sijaan valmistelussa tulisi tavoitella mielekkäiden tulkintojen tekemistä. Merkityksellistämistä haettiin ratkaisua informaatiotulvassa selviytymiseen:

”Olen itse aivan hukassa sen informaatiotulvan kanssa...siis munkin pöydän kautta kulkee semmoinen määrä informaatiota ja papereita... että... Se on aivan valtaisa... Kaikkien asioiden hallitsemiseen liittyy valtava määrä ohjeita, lainsäädäntöä ja suosituksia, että suurella osalla päättäjistä ei ole mitään mahdollisuutta tutustua saati sisäistää näitä kaikkia asioita. Meidän pitäisi olla sitten näitä luttareita, jotka selittävät, mitä kaikki tarkoittaa.” [Viranhaltija]

”...esimerkiksi talousarviot ja tilastot... kyllähän ne on massiivisia... ei niitä kukaan jaksa kokonaisuudessaan käydä läpi.. kyllä sitä liikaa informaatiota tuotetaan. Osa on varmasti sellaista, että virkamiehet eivät ole itsekään lukeneet, varsinkin sellaiset ulkopuolelta tulevat raportit ja selvitykset... ne lykätään eteenpäin luottamushenkilöille.” [Viranhaltija]

Haastatteluvastaukset ovat tältä osin yhdenmukaisia monien informaation liikatarjontaa koskevien tutkimushavaintojen kanssa. Esimerkiksi Marienin (1997, ss. 11-12) mukaan informaatiomäärän lisääntymisestä (infoglut) huolimatta tärkeä ja laadukas tieto, joka voisi edistää yksilöiden ja yhteisöjen ongelmanratkaisua ja päätöksentekoa, on yhä harvinaisuushyödyke.³⁰⁷ Pahimmillaan informaation liikatarjonta voi johtaa informaatiouupumukseksi nimettyyn oireyhtymään (information fatigue syndrome)³⁰⁸, joka ilmenee yksilön tai yhteisön kyvyttömyytenä löytää ratkaisuja ja tehdä valintoja (Koski 1998, ss. 31-32³⁰⁹). Tämän välttämiseksi ja informaation lisäämisen sijaan useimmat haastatelluista toivoivatkin asioiden tiivistämistä ja olennaiseen keskittymistä:

³⁰⁶ ”It is only the *meaning* of information that makes it potent or not. When information is identified as meaningful, it is a force for change” (Wheatley 1999, s. 105).

³⁰⁷ Tiedon ylitarjonnasta varoitetaan myös Valtioneuvoston eduskunnalle keväällä 1997 antamassa tulevaisuusselonteossa, jossa todetaan, että ”maailmassa on jo tällä hetkellä epävarman ja epäluotettavan ’tiedon’ valtava ylijäämä, jonka vaikutukset päätöksentekoon voivat olla ennalta-arvaamattomat”. Lisäksi selonteossa arvioidaan, että ”tiedon hallinta ’tietosaastan’ oloissa on vakava tulevaisuuden haaste”. (Koski 1998, s. 24.)

³⁰⁸ Alun perin Davis Lewisin lanseeraama käsite.

³⁰⁹ Kosken (1998, s. 20) mukaan *infoähky* on eräs tietoyhteiskunnan paradokseista: samalla, kun toisilla on käytössään laadukasta informaatiota ähkyksi asti, monet ovat syrjäytymisvaarassa, koska eivät pääse käsiksi laadukkaaseen informaatioon tai eivät kykene hyödyntämään sitä. Englanninkielisessä kirjallisuudessa infoähkystä käytetään useimmiten ilmaisuja ”information overload” tai ”information anxiety” (kts. tästä esim. Girard 2006).

”Jos sitten haluaa tutustua tarkemmin, niin sitten voisi lukea pääkohtien lisäksi koko nipun. Joskus asialistan mukana on suuri määrä erilaisia lausuntopyyntöjä sieltä ja täältä ja vastaavia. *Et sä pysty etkä voi lukea kaikkea. Mutta jos olis tällainen 'olennaiset asiat' -lista*, niin se olisi hyvä asia. Sillä olis hyvät seuraukset.” [Luottamushenkilö]

”...sitä materiaalia voi olla ihan mieletön määrä, sitä on pakko tiivistää. Muutoin menee pienet päät sekaisin kertakaikkisesti. *Sitä on tiivistettävä.*” [Viranhaltija]

Haastateltujen mukaan informaatiotulvaa tulisi jalostaa valmistelussa tiedoksi ja ymmärretyksi, jonka avulla voidaan edistää sekä yksittäisten asioiden merkitysten arviointia että asiakokonaisuuksien ja kehityksen pääsuuntien hahmottamista. Tähän viittaavat myös oheiset haastatteluvastaukset:

”*Olennaista on, että jaetaan sama maailma...* yksi juttu on se, onko olemassa, jos puhutaan näistä isommista asioista, niin onko niihin liittyviä *yhteisiä maailmoja*, jaetaanko yhteisiä näkemyksiä.” [Viranhaltija]

”...talustyöryhmän tavoite oli ehkä paremminkin se, että siinä haluttiin lisätä *luottamushenkilöiden tietämystä talousasioista*. Kun tiedetään, että talustilanne on tiukka ja luottamushenkilöt asioista kuitenkin päättävät. Haluttiin, että osa luottamushenkilöistä perehtyy oikein yksityiskohtaisesti näihin talouskysymyksiin ja rahavirtoihin tavallista paremmin. Siitä mun mielestä lähdettiin.” [Luottamushenkilö]

Intuitiivisesti ajatellen olennaiseen keskittymistä voidaan pitää järkevänä ja ymmärrettävänä vaatimuksena. Vaatimus näyttäisi kuitenkin olevan ristiriidassa Weickin esittämän merkityksellistämiseen liittyvän taannehtivuus -teesin kanssa, jonka mukaan olennaisen ja merkityksellisen määrittely on mahdollista vasta toiminnan, tässä yhteydessä päätöksen jälkeen. Toisaalta, kuten Weick (1995, ss. 27-28) itsekin muistuttaa, moniselitteisissä tilanteissa merkityksellistämistä voidaan edistää arvojen ja preferenssien selkeällä esilläpidolla. Arvot ja subjektiiviset mieltymykset näkyivät myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastatteluvastauksissa. Haastatteluaineiston perusteella voidaan sanoa, että arvot toimivat valmistelujärjestelmän käyttäytymistä ohjaavina filttereinä. Tämä käy selvästi ilmi seuraavista kannanotoista:

”Kyl mä pyrin tuomaan sellaiset faktat, jotka ovat olleet minulle henkilökohtaisesti oleellisia... *tietysti siinä on subjektiivista*...pyrin siihen, että esitän valmistelussa, että tässä on nämä asiat ja tässä nämä... ja sitten loppuhenkonen, jossa totean, että näiden seikkojen takia asia pitäisi ratkaista näin, eikä päinvastoin. *Olennaisilla faktoilla* tarkoitan ainakin sitä, että *mitkä fatkat ovat minun mielestäni olennaisia*... ne kerta kaikkiaan pitää ottaa pohdinnassa huomioon.. [Viranhaltija]

”Totta kai luottamushenkilöillä on *puoluekohtaisia näkemyksiä ja arvoja.*” [Luottamushenkilö]

”...sitten on joitain, *oman puolueen kylläkin, ihmisiä ja luottamushenkilöitä, joiden mielipiteitä kuuntelen.*” [Luottamushenkilö]

”...hyviäkin oppositioehdotuksia tulee tyrmättyä valtapoliittisilla perusteilla. Niin se varmasti tulee aina olemaan.” [Viranhaltija]

Haastatteluaineisto on tältä osin yhdenmukainen Pekosen (1995) poliittista päätöksentekoa koskevien näkemysten kanssa. Pekosta (1995, s. 17) mukaillen valmistelu voidaan nähdä ”toiminnan pakkona epävarmoissa olosuhteissa vaillinaisen tiedon pohjalta”. Epäselvyyden hallinnan näkökulmasta valmistelussa on kyse subjektiivisiin arvoihin perustuvasta valinnasta erilaisten vaihtoehtojen väliltä. Luottamushenkilöiden lisäksi tämä näyttäisi koskevan jossain määrin myös viranhaltijoiden toimintaa.

Useimmat haastatellut kytkivät informaation epäselvyyden ja monitulkintaisuuden tulevaisuuteen liittyvään epävarmuuteen. Siitä huolimatta, että tulevaisuutta koskeva informaatio miellettiin epätäydelliseksi, haastatellut pitivät kuitenkin tärkeänä, että myös epävarmalla pohjalla oleviin asioihin pystytään ottamaan kantaa:

”Tämä on vähän niin kuin maajussit sanovat, että *'oraitten päille'* täytyy joskus hommia tehdä. Sitten vaan kovin toivotaan, että asiat menevät kuten halutaan, *emme kuitenkaan voi olla varmoja, tulevaisuus sitten näyttää.* Valtaosa luottamushenkilöistä ymmärtää sen. Me joudumme tekemään asioita hyvässä uskossa ja hyvässä toivossa.” [Viranhaltija]

Tulevaisuuteen liittyvä monitulkintaisuus yhdistettynä tarpeeseen toimia merkitsee samalla riskiä, joka ilmenee toimijoiden tahdon ja kontrollin ulkopuolella olevien seikkojen vaikutuksesta syntyvinä haitallisina seurauksina. Tosin riski voidaan ymmärtää myös laajemmin uhkan tai vaaran ohella mahdollisuudeksi. Sotarautaa (1996, s. 115) lainaten ”tietoa keräämällä emme voi poistaa epävarmuutta, lopettamalla toimiminen se onnistuu. Jos taas haluamme saada jotain aikaiseksi, meidän on hyväksyttävä epävarmuus, opittava elämään sen kanssa, käytettävä sitä hyväksi.” Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä edellä mainittu tarkoittaa ainakin sitä, että epäselvyyden hallinta edellyttää valmistelusysteemiltä riskinottoa. Riskinoton merkitystä valmistelutyössä voidaan havainnollistaa oheisilla kannanotoilla:

”Tietysti faktoja aina kaivataan, mutta eihän niitä koskaan liikaa ole, eikä aina edes tarpeeksikaan. Kyllä luottamushenkilöiden pitää pystyä oman elämäkokemuksensa ja tietojensa perusteella ja aatteidensa puolesta ottaa kantaa *myös epävarmoissa tilanteissa.* Ilman muuta sitä tehdään... mehän olemme enemmän tai vähemmän tietoisia tosiasioista ja usein vasta jälkikäteen paljastuu asioiden todellinen luonne. Huomaa, että päätettäessä on ollut väärä käsitys. *Pitää ottaa riskejä.* Isoissa asioissa on *harvoin kaikki faktat tiedossa.* Asioihin vaikuttaa niin monet muut asiat. Joitakin niistä pystyy itse arvioimaan ja laskemaan, mutta ei suinkaan kaikkea.” [Luottamushenkilö]

”Niittukulma³¹⁰ voidaan tulkita jonkinlaiseksi riskiksi. Kaupunki voi joutua maksamaan vaikka työllistämisrahaa ei saataisikaan... koko risteys on tietyllä tavalla riski, voi olla, että ei saada

³¹⁰ Niittukulmalla viitataan Loimaalla käynnistyneeseen suunnittelutyöhön, jossa Valtatie 9 varrella sijaitseva Niittukulman alue aiotaan kaavoittaa yritysalueeksi.

sellaista kehitystä aikaiseksi kun on toivottu... *Jonkinsorttinen riski täytyy aina ottaa, muuten hommat ei toimi. Ei tämä eikä mikään muukaan.*” [Luottamushenkilö]

Haastatteluaineiston perusteella voidaan sanoa, että *epäselvyyden hallinnassa on kysymys ainakin epätäydellisestä tiedosta, ilkeistä ongelmista, ilmiöiden monitulkintaisuudesta, tulevaisuuteen liittyvästä epävarmuudesta sekä riskinottamisesta*. Toisaalta voidaan kuitenkin pohtia myös sitä, missä määrin edellä mainitussa on ylipäänsä kysymys asioiden *hallittavuudesta*. Esimerkiksi Sotaraudan (1996, s. 122) mukaan hallittavuuden³¹¹ keskeisenä ongelmana on se, että maailma uhkaa karata hallinnoijien käsistä. Siksi Sotarauta esittääkin, että meidän tulisi uudistaa käsitystämme hallittavuudesta. Hänen mukaansa etsiessämme tasapainoa ”meidän on sekä kontrolloitava että annettava mennä”.³¹² Kooimaniin (1993) nojaten Sotarauta katsoo, että hallittavuudessa tulisi painottaa kontrollin sijaan systeemien *itseohjautuvuutta*. Kompleksisuustermein ilmaistuna epäselvyyden hallintaa voidaan tukea antamalla enemmän arvoa systeemien itseorganisoitumisprosesseille.

9.3.2 Entropian sietäminen

Karkeasti määriteltynä entropialla tarkoitetaan epäjärjestystä, joka sosiaalisessa systeemissä johtuu informaatiosta, jota systeemi tuottaa, mutta ei kykene hyödyntämään (Stähle 2004, s. 231³¹³). Informaation epäjärjestystä generoivaa ominaisuutta pidetään sosiaalisen systeemin itseorganisoitumisen perusedellytyksenä. Toisin kuin puhekielessä, informaatiolla tarkoitetaan raportoidun faktan tai esityksen sijaan kokemusta (Luhmann 1995, s. 67³¹⁴). Luhmannilaisessa katsannossa informaatio on systeemin sisäinen ominaisuus. Sen sijaan, että ympäristöstä siirtyisi informaatiota systeemiin, ympäristö koostuu tosiseikoista (facts), herätteistä (triggers) ja vihjeistä (cues), joille systeemi antaa merkityksiä omista lähtökohdistaan. Informaatio luo systeemille vaihtoehtoja, jotka näkökulmasta riippuen voivat merkitä joko uusia kehittymisen mahdollisuuksia tai uhata olemassaolevia toimintamalleja ja valtarakenteita. Informaatio voidaan ymmärtää samalla kertaa sekä uhaksi että mahdollisuudeksi.

³¹¹ Ainakin silloin, kun hallittavuus ymmärretään byrokraattisiin periaatteisiin nojautuvana kontrollina, ohjauksena ja keskittämisenä (Sotarauta 1996, s. 121).

³¹² Sotarauta (1996, s. 125) esittää myös tarkemman kuvauksen epäselvyyden hallinnan periaatteista. Tiivistetysti esitettynä kysymys on heikkojen signaalien hyödyntämisestä, sattuman hyväksymisestä, kokonaisuuden ja osien sekä pienten ja isojen asioiden välisestä suhteesta, todellisuuden moninaisuudesta sekä jatkuvasti muotoaan etsivästä järjestelmän dynamiikasta.

³¹³ Perustuu Prigoginen havaintoihin.

³¹⁴ ”By information we mean an *event that selects system states*” (Luhmann 1995, s. 67).

Informaation kaksitahoisuus (mahdollisuus ja uhka) sekä tietynlainen omaehtoisuus (autopoiesis) informaation hyödyntämisessä nousee esiin myös tämän tutkimuksen haastatteluissa. Tämä käy ilmi muun muassa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden erilaisessa suhtautumisessa kysymykseen siitä, pitäisikö valmistelussa tuotetussa päätösesityksessä olla yhden sijaan useampia vaihtoehtoja perusteluineen. Useimmat viranhaltijat katsoivat, että päätösesityksen tulee sisältää vain yksi ratkaisuehdotus, kun taas luottamushenkilöt peräänkuuluttivat pääsääntöisesti useampia vaihtoehtoja:

”Minun mielestäni esittelijä ei voi esittää niin, että tässä on tällaisia näkökohtia ja sitten tällaisia näkökohtia, kun on kyse päätöksenteosta, niin mun mielestä ei voi olla niin, että sanotaan, että tässä on tällaisia asioita ja voitais tehdä näin, tai sitten voitais tehdä noinkin... Minusta esittelijä ei voi tehdä näin. Minusta *esittelijän täytyy pohtia asia niin valmiiksi omassa mielessään*, että voi esittää, että homma tehdään näin... *selkeästi ja puolustaa* sitä, jos sen joku matkalla kaataa, niin se on eri juttu.” [Viranhaltija]

”Sellaista ehdotusta *ei minusta pidä tehdä, että hyväksytään vaihtoehto 'a' tai 'b'*. Kyllä viranhaltijan pitää pystyä valinta tekemään. Se on kuntalainkin lähtökohta.” [Viranhaltija]

”Mun mielestä me [luottamushenkilöt] ollaan kaivattu ja kehotettu virkamiehiä siihen, että *toisivat enemmän vaihtoehtoja, ei vain yhtä päätösesitystä*. Luottamushenkilötasolla kun esitys kaadetaan, niin sitä ei välttämättä aina tiedä mihin se johtuu. Olis hyvä, jos viranhaltija voisi kertoa, mitä mistäkin seuraa. Enemmän vaihtoehtoja. Olisi helpompi tehdä päätöksiä. Jos ei tätä hyväksytä, niin siitä seuraa tätä ja tätä. Mutta ehkä se on vähän työläämpää ja sitten on vahvoja viranhaltijoita, jotka tahtoo viedä asioita tiettyyn suuntaan...Näitä vaihtoehtoja on luottamushenkilötasolla kaivattu.” [Luottamushenkilö]

Nekin haastatelluista, jotka pitivät useampia vaihtoehtoja periaatteellisesti hyvänä asiana, katsoivat, että käytännön syistä päätösesityksiin on vaikea kirjata vaihtoehtoisia ratkaisuehdotuksia. Monet haastatelluista korostivat, että vaihtoehtojen valmisteluun ei yksinkertaisesti ole mahdollisuuksia. Verraten yleisesti haastatellut viittasivat resurssien puutteeseen ja valmistelun tehokkuuteen:

”Äärettömän vaikeaa. Enemmän se on ideointia tai uusien ajatusten esittämistä. Mutta nämäkin *törmää sitten resurssipulaan*. Erityisesti raharesursseihin.” [Luottamushenkilö]

”...on hyvä, että valmistelussa on yksi esitys, mutta silti tulisi olla vaihtoehtoja, vähän tilaa ja kanavia, jonka jälkeen voisi muodostaa käsityksen asiasta, näin voisi syntyä myös jotain luovaa ja uutta tähän hommaan. Se, miten sen *toteuttaa käytännössä, on vaikea juttu, sillä pitää myös huolehtia tehokkuudesta*, on esimerkiksi erilaisia päivämääriä, joihin mennessä asiat on päätettävä jne.” [Luottamushenkilö]

”Siitäkin on erilaisia linjoja, siitä, mitä valmistelussa pitäisi ylipäänsä tuoda esiin....valmistelussa on *hyvä tuoda vaihtoehtoja, mistä voisi valita – vaihtoehtoja, joissa olisi jo perustelut näkyvissä*. Mikä on tärkeää, koska jos toimielin tekee päätöksen, joka on esityksen vastainen, niin sitten löytyisi kuitenkin perustelut, muutoin tehdään päätöksiä ilman perusteluita. Toinen linja on se, että katsotaan turhaksi änkeä tavaraa, joka ei tue päätösehdotusta. Tämän näkemyksen mukaan pitäisi olla vaan semmoista tekstiä, mikä tukee päätösehdotusta. Itse harrastan välimuotoa, enkä kovin paljoa perustele päätösehdotuksen

vastaisia vaihtoehtoja, mutta kumminkin pyrin käyttämään semmoista, että 'voitaisiin ajatella myös näin, mutta ei ole järkevää, koska'...' [Viranhaltija]

Toisaalta, koska päätösesitykset ovat vain yksi – joskin ehkä näkyvin osa valmistelua – entropian sietämisen problematiikkaa tulee tarkastella laajemmin. Päätösesityksissä olevien vaihtoehtojen sijaan olennaisempaan voidaankin pitää sitä, miten valmistelun aiemmissa vaiheissa kyetään pitämään esillä erilaisia vaihtoehtoja. Kysymys on viime kädessä siitä, kuinka avoin valmistelusysteemi on divergentille, uusia ja innovatiivisia ideoita ennakkoluulottomasti kartoittavalle toiminnalle. Toisin sanoen kyetäänkö erilaisista intresseistä kumpuavat erimielisyydet kääntämään positiivisiksi jännitteiksi, reiluksi eripuraksi ja valmistelusysteemin voimavaraksi. Kompleksisuusajattelun näkökulmasta olennaiseksi tällöin nousee se, miten valmistelusysteemi kykenee itseorganisoidumaan eli käsittelemään vastakkaisia intressejä ja ristiriitaista informaatiota, priorisoimaan ja tekemään kestäviä valintoja erilaisten vaihtoehtojen välillä sekä hylkäämään tarvittaessa vanhat valta- ja ajatusmallit.³¹⁵

Periaatteellisella tasolla lähes kaikki haastatellut katsoivat, että valmistelutyölle on hyväksi, että mukana on myös asioihin kriittisesti ja epäilevästi suhtautuvia. Tosin kriitikoitakin edellytettiin selkeitä vaihtoehtoja. Pelkästään virheisiin keskittymistä ei varsin ymmärrettävästi pidetty kuntayhteisöä eteenpäin vievänä asiana:

”Niitä täytyy olla, ja mun mielestä ne skeptikot olisi niitä, jotka olisivat niitä ajattelevia henkilöitä, eikä niitä jotka hakevat vain virheitä. Jotkut keskittyvät vain virheiden etsimiseen, olisi parempi, jos esitettäisiin vaihtoehtoja. Pitäisi perustella ja tarjota vaihtoehtoja.” [Viranhaltija]

”Toiminnan kehittämisen kannalta on tärkeää, että on jonkin verran niitä kriitikoita, jotka uskaltavat. Toisaalta sitten pitäisi myös tarjota vaihtoehtoja. Ei pelkkä kärkevä kritisointi auta.” [Viranhaltija]

Ainoastaan muutamat haastatellut arvioivat, että erilaisista näkökannoista syntyvä jännite voi olla uhkan sijaan myös valmistelutyön mahdollisuus. Yhden viranhaltijan mukaan tämä edellyttää dialogiin ja keskusteluun perustuvaa vuorovaikutusta:

”... ehdottomasti olen sitä mieltä, että jännite on myös mahdollisuus. Sanoisin kyllä, että meidän sosiaalilautakunta on sellainen, että siellä voidaan käydä avointa keskustelua... On kyllä pystynyt yllättävän hyvin nostamaan 'kissoja' pöydälle.” [Viranhaltija]

³¹⁵ Prigogineen (1976) nojaten Stähle (2004, s. 232) katsoo, että itseorganisoiduminen muodostaa tapahtumaketjun, jossa informaation tuotantoa (entropian lisääntyminen) seuraa systeemin epätasapaino, mikä edellyttää informaation karsimista (entropian vähentäminen), jonka jälkeen systeemi voi organisoidua uudelleen.

Edellä lainatun viranhaltijan näkemys edustaa kuitenkin selkeää vähemmistöä, sillä lähes poikkeuksetta haastatellut kokivat jännitteet kielteisiksi. Haastatteluaineiston perusteella näyttääkin siltä, että käytännössä vastakkaisten intressien ja ristiriitaisen informaation hedelmällinen sovittelu sekä erilaisten vaihtoehtojen esilläpito kohtaa monia ongelmia. Joidenkin haastateltujen mielestä valmistelusysteemiin on sisäänrakennettuna ominaisuus, jonka johdosta jo valmisteluprosessin alkuvaiheissa toimijat joutuvat valitsemaan puolensa. Tämän voidaan arvioida ehkäisevän luovuudelle ja innovatiivisuudelle ominaista 'asioiden toisin näkemistä'.

”Se, mikä prosessissa näkyy... on se, että *hyvin helposti edellytetään seikkaperäistä ehdotusta sellaisessakin tilanteessa, missä se ei olisi järkevää, voisi olla vaihtoehtoja* puolesta ja vastaan vähän pidemmälle katsottuna. Nyt systeemi lähtee siitä, että on aika *nopeasti asetettava jonkin vaihtoehdon puolelle*, menee helposti niin, että välttääkseen 'seinään ajon' [kunnanjohtajan] tulee keskustella esimerkiksi hallituksen puheenjohtajan kanssa ja tunnustella, mikä on mahdollista... Tähän ajautuu vanhemmatkin tekijät. Lähtee ajattelemaan vain mikä on itselle helpointa.” [Luottamushenkilö]

Monet haastatelluista kokivat, että erityisesti valta-ajattelusta poikkeavia ideoita on vaikea saada läpi. Itse asiassa ideoiden toteuttamisen sijaan jo idean saaminen käsittelyyn koettiin ongelmalliseksi. Lisäksi osa haastatelluista oli sitä mieltä, että käytännön valmistelutyössä on paljon mahdollisuuksia hiljaiselle, mutta tehokkaalle asioiden jarruttamiselle. Esimerkiksi adressien ja paikallisjulkisuudessa lausuttujen mielenilmaisujen kautta eri tahot pystyvät vaikuttamaan valmistelun suuntaan. Tätä todettiin tapahtuvan juuri jarruttavassa mielessä, kuten oheiset esimerkitkin osoittavat:

”Aika yksipuolinen tämä ilmasto on, ei olla kovin suosiollisia... *vaikea saada poikkeavia ajatuksia läpi*. Vihreät ovat olleet joskus eri linjoilla esimerkiksi veroäyrin korottamisen suhteen. Ovat olleet verojen korottamisen kannalla jo jonkin aikaa, mutta ei heitä kovin vakavasti ole otettu. Ehkä siinä on takana sekin, että ovat niin pieni ryhmä. Itse olen ollut tässä Kaukolämmön asiassa.³¹⁶ Olen pyrkinyt edistämään kehitystä, jossa Kaukolämmöstä olisi enemmän taloudellista hyötyä kaupungille. Osinkoja tai muuta tuottoa tai myymistäkin – se ei ole mitenkään edennyt. Voimakkaat vastarannat ovat olemassa. Se ei ole kyllä edistynyt eikä taida edistyäkään. Ei tämmöisiä uusia ajatuksia ole kovin helppo saada eteenpäin. Muutoksella on aina vastarintaa. Kaukolämpö-asiassa on pyritty vaikuttamaan niin, *että ei syntyisi edes kunnan keskustelua*.” [Luottamushenkilö]

”Sitten on nämä intressiryhmien suhtautuminen tiettyihin asioihin, mikä on ylipäänsä mahdollista tuoda agendalle. *Voi tapahtua niin, että näitä asioita ei käsitellä – tässä kylässä ei puhuta*.” [Viranhaltija]

”Esimerkiksi tuo Keskuspuisto on mahdottoman laaja, jota voisi hyödyntää monella tavalla. Mutta teknisellä puolella ei ole edistymisen mahdollisuuksia, koska astutaan jonkun varpaille.

³¹⁶ Tässä yhteydessä Kaukolämpö-asialla viitataan Loimaalla syntyneeseen kiistaan siitä, pitäisikö kaupungin omistama yhtiö myydä vai pitää itsellä. Myymistä kannattavat katsovat, että myyntituloilla voitaisiin paikata kaupungin alijäämäistä taloutta. Vastaavasti myymistä vastustavat pelkäävät, että myyminen merkitsisi nykyisille Kaukolämmön asiakkaille, myös kaupungille, energian hinnan nousua.

Tulee oma, henkilökohtainen edunvalvonta *adresseineen, jossa on 300 nimeä ennen kuin kerkiää 'kissan' sanomaan.*" [Luottamushenkilö]

Valmistelussa olevien asioiden jarruttaminen voidaan mieltää eräänlaiseksi ”epäpäätöksenteoksi” (non-decision-making), jossa asialistan määrittelyyn (agenda-setting) vaikuttamalla eri toimijat pyrkivät ohjaamaan asioiden kulkua (vrt. Hajer 1995). Adressien tmv. avulla pyritään estämään asioiden nousua asialistalle – valmistelun ja päätöksenteon kohteeksi. Tavoitteena on, että asiat päätyvät jatkumaan kuten ennenkin. Bachrach & Baratz (1962) pitävät tällaista epäpäätöksentekoa verraten yleisenä ilmiönä (Harisalo & Arrevaara 2006, s. 72).

Tilanteissa, joissa vastakkaisista intresseistä tai ristiriitaisesta informaatiosta johtuvat näkemyserot nousevat esiin ja puheenaiheeksi, ongelmaksi koituu haastateltujen mukaan asioiden kärjistyminen hedelmättömiksi konflikteiksi. Asioita koskevan reilun eripurana sijaan tilanteiden arvioitiin laajenevan henkilöiden välisiksi riidoiksi. Pahimmillaan riidat voivat jumiuttaa koko valmistelusysteemin ja heijastua kuntayhteisöön laajemminkin. Useimmiten kysymys on sinällään pienistä asioista, joista kuitenkin sopivissa olosuhteissa kehkeytyy kompleksista ja ennakoimatonta käyttäytymistä:

”Vaikka asiat oli sovittu, niin *täysin ennakoimaton tilanne... erilaiset painostusryhmät* saattaa olla yksi sellainen asia, joka tulevaisuudessa vain lisääntyy. Nykyoloissa syntyy *ennakoimattomia juttuja*. Näitä on vaikea ennakoita.” [Viranhaltija]

Prigoginea mukailen valmistelusysteemi on tällöin vaarassa ’hajota’ (Stähle 2004, s. 231) tai kuten Luhmann (1995, s. 131) asian ilmaisee, systeemistä tulee ’tukkeutunut’. Valmistelusysteemin ’hajoamis- tai tukkeutumisvaaraa’ voidaan havainnollistaa oheisilla esimerkeillä:

”Sitten taas ylipäänsä se, mille asteelle ne konfliktit menee... niissä tahtoo helposti käydä niin, että ne korostuu. Esimerkiksi joku puolue on ollut jotain mieltä... ja se on tiedossa vaikkapa jonkun aikaisemman tapauksen johdosta, niin *vastakkainasettelu* korostuu, kun tulee samantyyppinen asia, *jolloin lähentyminen tulee aina vain mahdottomammaksi*. Kun on tehty linjavalinta, niin toiset on oppositiossa valittua linjaa vastaan loppuun saakka, vaikka toteutettava linja lähestyisikin oppositiossa olevien alkuperäisiä ideoita. Historian vankeja... konflikteja on, mutta en tiedä, kuinka siitä on hyötyä, kun osa porukasta soutaa eri suuntaan. Kyse on siitä, kuinka pitkälle ne konfliktit menevät. *Voivat myös tulehtua.*” [Viranhaltija]

”Monesti ne *henkilöityvät taistelupareihin...* ihan sama, mitä toinen sanoo, tappelu on valmis. Sitten on näitä *vanhoja jännitteitä*, jotka jossain määrin näkyy. Joku porukka suojelee mielellään Hirvikosken³¹⁷ asioita jne... Kemat ei loksahda.” [Viranhaltija]

³¹⁷ Loimaan kunta ja Loimaan kaupunki yhdistyivät vuoden 2005 alussa. Hirvikoski on entisen Loimaan kunnan keskustaajama.

Valmistelusysteemin tukkeutuminen näkyy myös niissä haastatteluvastauksissa, joissa arvioitiin, että tulkinnanvaraisissa tapauksissa asiat jätetään tyypillisesti pöydälle tai lähetetään uudelleenvalmisteluun. Virallisesti syyksi esitetään usein informaation puute, vaikka todellisuudessa kysymys olisikin ennemmin valinnan vaikeudesta. Tämä välittyy myös oheisesta kannanotosta:

”...sanon, että aina kovan ratkaisun tekeminen on vaikeaa. *Ja jos siinä on tulkinnanvara*, niin kyllä se hankalammaksi käy sekä valmistelijalle että päätöksentekijälle. Arvelisin, että näissä tilanteissa *tulee juuri näitä pöydällejättämisiiä. Pelataan aikaa*. Siitä voi olla montaa mieltä. Yleensä asiat ovat sellaisia, että ne ovat olleet esillä aika pitkän aikaa, eikä sellainen pöydällejättäminen kuvaa hyvää päätöksentekoa. Tulee sellainen maku, että *ei uskallettu tehdä päätöstä*. Huikeita esimerkkejä. Esimerkiksi koulujen lauantaityöpäivät aiheuttivat lautakunnassa keskustelua ja asia jätettiin pöydälle lisäselvittelyä varten. Aivan nippeliasia. *Joskus pienikin asia nousee suureksi*.” [Viranhaltija]

Haastatteluaineiston perusteella näyttää siltä, että *valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden kannalta yhtenä keskeisenä haasteena on se, kyetäänkö valmistelussa hyödyntämään itseorganisoitumisen mekanismeja*. Käytännössä tämä tarkoittaa ainakin sitä, että valmistelusysteemillä on riittävästi valmiuksia käsitellä ristiriitaista ja puutteellista informaatiota sekä kykyä tehdä perusteltuja valintoja useiden vaihtoehtojen välillä. Kysymys on entropian sietämisestä, joka näkyy informaation ylijäämän tuottamisena ja sen poistamisena. *Siinä missä informaation ylijäämä luo pohjaa valmistelusysteemin luovuudelle ja mahdollistaa asioiden toisin näkemisen, edustaa entropian poistaminen valmisteluprosessin tehokkuutta*.

9.4 Sisäiset mekanismit

Jokaisen systeemin ympäristö on kompleksisempi kuin systeemi itse. Koska mikään systeemi ei voi muokata itseään vastaamaan ympäristöään täydellisesti, seuraa tästä se, että jokaisen systeemin on tavalla tai toisella vähennettävä ympäristön kompleksisuutta.³¹⁸ Luhmannin (2004, ss. 47-48)³¹⁹ mukaan ympäristön kompleksisuuden redusointi voi tapahtua vain *systeemin sisällä*. Aiemmin käsitellyn luottamuksen ohella ympäristön kompleksisuutta voidaan vähentää ainakin rajaamalla havainnointia ja jäsentämällä ilmiöitä valmiisiin kategorioihin. Hollandin (1995, s. 10) mukaan kyse on ihmisille tyypillisestä taipumuksesta *yhdistää* (aggregation) samankaltaiset asiat suuremmaksi kokonaisuudeksi.

³¹⁸ Tässä yhteydessä kompleksisuudella tarkoitetaan monimutkaisuutta. Mingers (1997) käyttää monimutkaisesta kompleksisuudesta ilmaisuja 'detail complexity' (Maula 2004, s. 259).

³¹⁹ Alun perin Luhmann, N. (1984). *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*.

Havainnoinnin rajaaminen ja ilmiöiden luokittelu puolestaan perustuu systeemin käytössä oleviin *sisäisiin mekanismeihin*, joiksi kompleksisuusteorioiden³²⁰ piirissä voidaan lukea ainakin otsikointi, sisäiset mallit ja rakennuspalikat (Holland 1995³²¹, Clippinger 1999). Tällaisten mekanismien olemassaolo käy ilmi myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastatteluvastauksista. Yhteistä näille mekanismeille on se, että ne mahdollistavat systeemiin kertyneen aiemman tiedon ja kokemuksen tehokkaan hyödyntämisen (knowledge exploitation). Clippingeriä (1999a, s. 21) mukaillen mekanismien merkityksen katsotaan olevan juuri siinä, että niiden avulla valmistelusysteemi kykenee sekä tunnistamaan ympäristössään olevia säännönmukaisuuksia että kehittämään niihin tehokkaita ja uudelleen käytettävissä olevia ratkaisumalleja.

Edellä mainitun perusteella *sisäiset mekanismit määritellään tässä tutkimuksessa kompleksisuusteoreettisen valmistelumallin neljänneksi ominaisuudeksi, joka jaetaan edelleen kolmeen komponenttiin, joita ovat otsikointi, sisäiset mallit sekä rajat ja rajapinnat*. Jokaisen komponentin esittelyn yhteydessä pohditaan niiden suhdetta valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen.

9.4.1 Otsikointi

Otsikoinnissa (tagging) on kyse ilmiöiden ja tapahtumien nimeämisestä ja niiden merkityksellistämisestä sekä systeemin identiteetistä (Clippinger 1999a, s. 17). Clippinger näkee otsikoinnin kriittisenä itseorganisoitumiselle, sillä ilman otsikointia systeemi ei kykene tekemään eroa 'itsen' ja 'toisen' välille.³²² Otsikointia voidaan pitää Hollandin (1995, s. 13) tapaan kaikkialla vaikuttavana – vaikkakin usein heikosti tiedostettuna – tapana luokitella ilmiöitä.

Käytännössä otsikointi toimii sekä hyvässä että pahassa. Otsikointi voidaan ymmärtää Clarkin (1999, s. 60) tapaan asioiden ja niiden välisten suhteiden tunnistamista sekä organisaation kommunikaatiota helpottavana ja yksinkertaistavana mekanismina. Yhtä hyvin otsikointi tarjoaa myös mahdollisuuden asioiden ja niiden välisten suhteiden tietoiseen tai tiedostamattomaan hämärtämiseen (Clippinger 1999b, s. 72).

³²⁰ Erityisesti kompleksisten sopeutuvien systeemien (Complex Adaptive System – CAS) tutkimuksessa.

³²¹ Kolmen mekanismin lisäksi Holland (1995) näkee systeemin itseorganisoitumisen taustalla neljä ominaisuutta, joita ovat yhdistäminen, epälineaarisuus, virrat ja diversiteetti.

³²² Clippinger (1999a, s. 17) tarjoaa hyvän esimerkin otsikoinnin ja ihmisen immuunijärjestelmän välisestä suhteesta: "So critical is the tagging... mechanism in the human immune system... that it effectively determines the identity and survivability of an individual by deciding which of the more than a trillion possible proteins are foreign and which are the 'self'."

Edellisen kaltainen otsikoinnin kaksitahoisuus nousee esiin myös tämän tutkimuksen haastatteluaineistosta. Ensinnäkin osa luottamushenkilöistä katsoi, että viranhaltijoiden käyttämän kielen johdosta heillä on ollut ajoittain vaikeuksia ymmärtää, mistä oikeastaan kulloisessakin asiassa on ollut kysymys. Luottamushenkilöt peräsivät virkakielen ja asiantuntijakielen konkretisointia. Lisäksi osa luottamushenkilöistä arveli, että kielen avulla viranhaltijat voivat jossain määrin ohjata asioiden valmistelua haluamaansa suuntaan. Aineistosta löytyy siten tukea muun muassa Kuneliuksen (2004, s. 30) havainnolle siitä, että kieli voidaan nähdä paitsi kommunikaation, myös salaamisen välineenä. Clippinger (1999b, ss. 71-72) ilmaisee saman hieman lievemmin todetessaan, että otsikoinnin myötä organisaatioon voi kehittyä sisäinen alikieli (sublanguage), joka vaikuttaa toimintaan näkymättömän käden tavoin. Kielen merkitystä voidaan havainnollistaa oheisten esimerkkien kautta:

”...mutta siinä [strategiassa] oli kirjattu muun muassa kaupunkialueen tiivistäminen, niin ei sitä tiedetty, että sillä tarkoitettiin myös Pinomäkeä...’kaupunkialueen tiivistäminen’ ei kerro ihmisille mitään... Totta kai se voisi olla selkeämmin. Silloin kun annetaan tällainen yleisohje, että kaupunkialuetta pitäisi tiivistää, niin *ei sitä kukaan ymmärrä, että se tulee meidän nurkille. Nehän on sellaisia käsitteitä, ettei sitä itsekään aina tiedä, mitä joku tarkoittaa.*” [Luottamushenkilö]

”Kyse on myös siitä, miten asioita esitellään... miten viestitään kunnassa sisäisesti. Tästä puhutaan liian vähän. Kunnanjohtajalla ja viranhaltijoilla voi olla hyviä ajatuksia, mutta ne eivät onnistu aina viestinnällisesti... eivät kohtaa eivätkä *löydä yhteistä kieltä.* Tämän oivalluksen olen tehnyt viime aikoina. Myös luottamushenkilöiden *viestintätaidoista* on kyse... esimerkiksi tämä EU-maailma ja erilaiset hankkeet, itselle ne eivät työn johdosta ole ongelma, mutta olen kuullut, että *asioita on vedätetty EU-kapulakielellä tarkoitushakuisesti.* Jos olisi puhuttu arkikielellä, tilanne voisi näyttytyä erilaiselta.” [Luottamushenkilö]

Toiseksi otsikoinnin avulla voidaan asettaa valmistelutyötä ohjaavia *attraktoreita*. Aulan (1999, s. 63) mukaan attraktorit voidaan ymmärtää systeemin organisointiperiaatteiksi ja dynaamiseksi tilaksi, jota kohti systeemi ajan myötä pyrkii.³²³ Valmistelutyössä kielellisen attraktorin avulla koordinoidaan yksittäisiä valmistelutoimenpiteitä. Esimerkkeinä tällaisesta otsikoinnista voidaan mainita Loimaan kaupungin ’Hyvä ja viihtyisä paikka asua’-brandi sekä ’Talouden tasapainottamisohjelma’. Niissä molemmissa asetetaan otsikoinnin avulla attraktori – tavoite, johon valmistelusysteemin tulisi pyrkiä. Parhaimmillaan otsikoinnin avulla voidaankin kohdistaa toimijoiden huomiota olennaisiin asioihin, helpottaa asioiden tunnistamista sekä konkretisoida kuntayhteisön tavoitteita ymmärrettävämpään muotoon. Tämä käy ilmi myös oheisista haastatteluvastauksista:

³²³ Perustuu Kamminga, H. (1990). ”What is This Thing Called Chaos?” *New Left Review*, Vol. 181, ss. 49-59 sekä Murphy, P. (1996) ”Chaos Theory as a Model for Managing Issues and Crises.” *Public Relations Review*, Vol. 22, No. 2, ss. 95-113.

”...’Loimaa – hyvä asuinpaikka’ -brandi, se on *hyvä konkreettinen juttu*, johon luottamusmiehet ja virkakoneisto pystyvät olennaisesti vaikuttamaan aika nopeastikin. Yleistä viihtyvyyttä ja mihin satsataan. Se on ehkä konkreettisin ja helpoin juttu. Ja toteutettavissa. Se on tahdosta kiinni.” [Luottamushenkilö]

”Siinä pitää miettiä virkamiehenä... *pitäisi pyrkiä rakentamaan se oma viesti ymmärrettäväksi*. Jos viesti ei mene perille, niin siinä on kaksi vaihtoehtoa. Joko viesti ei ole mennyt perille ymmärrettävästi tai vastaanottajalla on ollut vastaanotin pois päältä. Ja koska sä et juurikaan voi vaikuttaa vastaanottajaan, niin sun kannattaa miettiä, onko oma lähetin oikeassa asennossa. *Pitää olla konkreettinen ja yksinkertainen.*” [Viranhaltija]

Niin ikään Clippingerin (1999a, s. 17) havainto otsikoinnin ja toiminnan välisestä kiinteästä suhteesta välittyy tutkimuksen haastatteluaineistosta. Tämä näkyy erityisen selkeästi tilanteissa, joissa valmistelun kohteena oleva asia on nimetty ihmisille vieraalla tavalla. Tällöin ei ole välttämättä kyse perinteisestä virkakieleen tai asiantuntijakieleen liittyvästä ongelmasta, vaan ennemminkin siitä, että otsikointi ja valmisteluun osallistuvien todellisuus eivät vastaa riittävästi toisiaan:

”Sanon vielä tuosta Pinomäestä sen verran, että kun se tuli kaupunginhallitukseen, niin *siitä käytettiin nimeä Pinomäki. Enkä mä tajunnut, mistä on kyse*. Kaupunginhallituksessa olisi pitänyt jo silloin kertoa, että kyse on eteläisestä kuntoilureitistä...*mä olisin mennyt heti kaavasuunnittelijan luo.*” [Luottamushenkilö]

”Itse asiassa *kukaan ei edes tiennyt*, missä se Pinomäki oikein on... kyllä varmaan nyt monelta taholta tulee viestejä, että pitäisi kartoittaa muitakin vaihtoehtoja.” [Luottamushenkilö]

Kieleen liittyvät ongelmat tunnistettiin myös viranhaltijoiden keskuudessa. Varsin yleisesti viranhaltijat arvelivat, että virkakieli voi vaikeuttaa asioiden ymmärtämistä:

”Sitä täytyisi pystyä kirjoittamaan selkokielellä. Kieli, erityisesti valmiissa kiertokirjeissä ja ohjeistuksissa on sellaista, että ei siitä saa selvää. *Ei se avaudu aina edes virkamiehelle ensimmäisellä lukemisella...kyllä se täytyis loimaalaistaa se kieli.*” [Viranhaltija]

Viranhaltijoiden turvautumista muotosidonnaiseen ja täsmälliseen virkakieleen voidaan selittää sillä, että kieli kietoutuu osaksi työkäytäntöjä ja sen avulla vaikutetaan omaan asemaan. Virkatyötä tehdään sekä kielellä että kielessä (Heikkinen & Hiidenmaa 1998). Viranhaltijoiden mukaan täsmällistä kieltä voidaankin pitää yhtenä hyvän valmistelun kriteerinä. Tämä käy ilmi haastatteluvastauksista, joissa harmiteltiin tilanteita, joissa valmistelussa käytetyt sanamuodot olivat antaneet mahdollisuuden ristiriitaisiin tulkintoihin:

”Ammattikorkeakoulun tilanne, jossa kunta ja kaupunki tekivät hieman erisanaiset päätökset siitä, miten ammattikorkeakoulun ns. nettotappiot katetaan... kaupungin kanta on muodostunut Loimaan Ammatti-instituutin tulkinnaksi asiasta...se on yksittäinen päätös, mutta tekninen *sanamuoto on johtanut epäselvään tulkintaan*. Toisen osapuolen näkökulmasta se on antanut

mahdollisuuden tulkita. Se on päätös, joka on jättänyt hieman epäselväksi sen, mitä on päätetty.” [Viranhaltija]

Haastateltujen viranhaltijoiden mukaan asioiden muotoilu mahdollisimman yksiselitteisesti johtaa kuitenkin lähes väistämättä siihen, että kielestä tulee samalla vaikeasti avautuvaa. Valmistelukielen täsmällisyyttä ja yksiselitteisyyttä viranhaltijat perustelivat useimmiten sillä, että näin voidaan vähentää muutoseikkoihin perustuvia valituksia:

”...kiinnittävät huomiota aivan mitättömiin muutoseikkoihin, joissa aina kaikissa kaupungeissa ja kunnissa on ollut ja tulee olemaan ongelmia... tässä on tämän organisaation kannalta yksi perustavanlaatuisen ongelma, se on se, että... miten luovuus pääsisi esille, kun muutamat henkilöt pitävät huolen siitä, että viranhaltijoiden aika menee kunnallishallinnon pienimpien muutoseikkojen jatkuvaan selvittämiseen ja tuota, tässä on myös luonnekysymys ja pyrkivät siihen, että ei tulisi virheitä, mutta meillä on tämä tiettyjen henkilöiden ylläpitämä kulttuuri, joka sotii voimakkaasti sitä vastaan. Erityisesti esittelijöinä toimivien viranhaltijoiden työajasta kohtuuton osa menee muutoseikkojen parissa. Varmistetaan ja tarkistetaan, että meneekö oikein.” [Viranhaltija]

Luottamushenkilöiden näkökulmasta kielen ja valitusten suhde näyttäytyi kuitenkin usein toisenlaisena. Päinvastoin kuin viranhaltijat, luottamushenkilöt katsoivat, että pyrkimys täsmällisyyteen ja yksiselitteisyyteen johtaa epäselvyyteen asioiden todellisesta luonteesta, mikä puolestaan voi paradoksaalisesti lisätä valmistelusta tehtäviä valituksia. Luottamushenkilöiden mielestä valmistelussa tuotettujen tekstien ymmärtäminen edellyttääkin perehtyneisyyttä ja erityistä ’lukutaitoa’:

”Siis informaatiota annetaan riittävästi, jos siis osaat lukea sitä. Mutta esimerkiksi virallisista ilmoituksista ei saa aina oikeaa kuvaa. Mutta jos lähestyttäisiin ihmisiä hyvissä ajoin ja oikealla tavalla esimerkiksi kertomalla ihmisille avoimesti, mitä jokin kaavamuutos tarkoittaa käytännössä, niin osa valituksista voitaisiin varmasti estää... Mutta siis se virkakieli ja numerot ja koodit, joita kunnallisissa ilmoituksissa on, niin ihmiset eivät välttämättä tiedä, mitä ne tarkoittaa. Siis ne tulee vähän yllätyksenä, ja joku tulee sanomaan, että sulla on enää viikko aikaa. Näin maalataan usein paljon synkempi kuva kuin itse tilanne onkaan. Asiat tulkitaan turhankin negatiivisesti ja tulkinta perustuu ei-tietoon. Pitäisi olla rakentavampaa keskustelua tyylisiin, että ’tämä tarkoittaa nyt tätä...’ Puolet valituksista voisi pudota pois... myös luottamushenkilöiden tulisi ymmärtää, mitä ovat tekemässä, jotta voisivat sitoutua päätöksiin.” [Luottamushenkilö]

Haastateltujen luottamushenkilöiden näkemykset ovat tältä osin yhdensuuntaisia muun muassa Möttösen (1997) hallinnon retoriikkaa koskevien havaintojen kanssa. Möttösen (1997, s. 125) mukaan kielipelin ja retoriikan avulla viranhaltijat antavat asioille sellaisia merkityksiä, jotka ”syrjäyttävät päätöstilanteissa poliitikkojen kansalaisten tarpeista ns. maallikkojärjellä hankkiman tiedon”, minkä johdosta ”poliittiset päätöksentekijät eivät tunnista asioiden todellista merkitystä, vaan se peittyi viranhaltijoiden luoman käsitteistön alle”. Näin kieli toimii samalla viranhaltijoiden professiota suojaavana tekijänä, jonka

avulla viranhaltijat toimivat yhteiskunnallisten ongelmien määrittelijöinä ja ratkaisijoina. (esim. Puustinen 2006, s. 318³²⁴).

Hallinnon kielenkäyttöön liittyvät ongelmat eivät ole uusia. Suomessa niihin on kiinnitetty huomiota ainakin 1970-luvulta alkaen (Hiidenmaa 2000, s. 29). Hallinnon kielenhuollon tutkimuksen lähtökohtana on ollut varsin perusteltu näkemys siitä, että kansalaisilla (ja kuntalaisilla) on oikeus ymmärtää viranomaisten kieltä, koska muutoin heillä ei ole mahdollisuuksia käyttää oikeuksiaan ja täyttää velvollisuuksiaan (Kankaanpää 2006, s. 13). Tätä korostetaan myös muun muassa hallintolain 9 §:ssä, jossa viranomaisia velvoitetaan kirjoittamaan asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Sama oikeuksien ja velvollisuuksien käyttö- ja täyttömahdollisuus tulisi luonnollisesti koskea myös kuntalaisten luottamuksen varassa toimivia ja näiden etuja ajavia luottamushenkilöitä.

Yksittäisten kielenhuoltoon³²⁵ liittyvien ongelmien ohella haastatteluaineiston perusteella näyttää siltä, että kysymys on ennen kaikkea siitä, että kieli toimii ajattelun ja ympäristön hahmottamisen muotona. Siksi tämän tutkimuksen kannalta olennaista on pohtia sitä, mikä on kielen rooli valmistelun tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisessa: voidaanko otsikointi ymmärtää valmistelusysteemin mekanismiksi, joka mahdollistaa sekä päämäärätietoisien toiminnan ja asioiden tapahtumisen (tehokkuus) että asioiden 'näkemisen uudessa valossa' (luovuus). Esimerkiksi luvussa 7.4.1 käsitellyssä Pinomäen tapauksessa otsikoinnin tehokkuus perustui metaforan käyttöön. "Arvokkaan viherkeitaan turmeleminen" toimi Pinomäen kaavoitusta vastustavien kannalta tehokkaasti, sillä sen avulla torjuttiin kaavoitustyö viranhaltijoiden esittämässä laajuudessa. Vastaavasti "samassa veneessä samaan suuntaan soutaminen" -metaforalla³²⁶ haluttiin kiinnittää huomiota siihen, että hyvässä ja tehokkaassa valmistelussa tulisi pyrkiä yhteisymmärrykseen ja tarpeettomien ristiriitojen välttämiseen.

Metaforien käytön mielekkyydestä on esitetty ristiriitaisia näkemyksiä. Oswickin et al. (2002, s. 198) mukaan metaforat voivat toimia paremmin jo hyväksytyt tiedon tehokkaana levittämismuotona kuin uuden tiedon ja innovaatioiden tuottamisen muotona. Tämä johtuu siitä, että metaforat perustuvat enimmäkseen samankaltaistamiseen, kun taas innovaatioissa on olennaisempaa katsoa asioita uusista ja yllättävistä näkökulmista. Yhtä hyvin voidaan tosin argumentoida sen puolesta, että uuden tiedon tuotantoa ja innovatiivisuutta voidaan lisätä, mikäli otsikoinnissa hyödynnetään metaforia ja analogioita, jotka nostavat esiin

³²⁴ Alun perin Abbot, A. (1988) *The System of Professions. An Essay on the Division on Expert Labour*. Chicago: The University of Chicago Press.

³²⁵ Kuten esimerkiksi lauserakenteet tai verbien käyttö.

³²⁶ Luottamushenkilön haastattelusitaatti luvussa 9.2.1.

vastakohtia. Metaforiin ja analogioihin perustuvaa otsikointia voidaan pitää toimivana keinona esimerkiksi tilanteissa, joissa tavoitteena on yksilöön sidotun hiljaisen tiedon (tacit knowledge) näkyväksi tekeminen (Nonaka & Takeuchi 1995, s. 65). Muistettakoon kuitenkin, että vastakohtiin perustuvien metaforien ja analogioiden käyttö edellyttää yksilöiltä valmiutta ja uskallusta astua sosiaalisen varmuuden alueen ulkopuolelle (Koivuaho 2005, s. 49). Tässä puolestaan nousee esiin luottamuksen merkitys, sillä Luhmanniin (1995) nojaten luottamus voidaan ymmärtää sosiaalisen varmuuden alueen ulkopuolella toimimiseen liittyviä riskejä vähentäväksi tekijäksi.

Edellä esitetyin varauksin tutkimuksessa esitetään, että *otsikointi toimii mekanismina, jonka avulla voidaan vähentää sekä ilmiöiden kompleksisuutta että edistää uuden tiedon luomista*. Kompleksisuuden vähentämisen puolestaan katsotaan lisäävän valmistelutyön *tehokkuutta*, kun taas uuden tiedon luominen edistää valmistelusysteemin mahdollisuuksia luoda *uusia ja innovatiivisia* ratkaisuja. Näin *otsikointi ymmärretään tässä tutkimuksessa mekanismiksi, joka mahdollistaa riittävän tehokkaan, mutta samalla uudelle tiedolle avoimen kommunikoinnin*.

9.4.2 Sisäiset mallit

Sisäiset mallit voidaan ymmärtää aiemmista kokemuksista ja tiedoista rakentuviksi toimintamalleiksi tai kaavoiksi, joiden avulla systeemi ennakoii ja tulkitsee tapahtumia sekä luo niihin merkityksiä. Sisäiset mallit voidaan jakaa Hollandin (1995, s. 33) tapaan hiljaisiin (tacit) ja avoimiin (overt) malleihin. Hiljaiset mallit ohjaavat tämänhetkistä toimintaa kohti tavoiteltua tilaa, kun taas avoimet mallit tukevat tarjolla olevien vaihtoehtojen tunnistamisessa. Laihosen (2005, s. 34) mukaan Hollandin sisäisissä malleissa voidaan tunnistaa selkeitä yhtymäkohtia organisaatiotutkimuksesta tutumpiin käsitteisiin, kuten strategia, visio, arvot tai toimintatapa. Samoin esimerkiksi Polanyin (1967) hiljaisen tiedon käsitteessä on ilmeistä samankaltaisuutta hiljaisten mallien kanssa.

Edellä esitetty jako valmistelua ohjaaviin hiljaisiin ja avoimiin malleihin välittyy myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastatteluista. Useimmat haastatellut viranhaltijat olivat sitä mieltä, että ajan ja kanssakäymisen myötä karttunut osaaminen tehostaa asioiden valmistelua. Osaamisen yksilöinnin sijaan viranhaltijat viittasivat yleisesti kokemukseen. Viranhaltijoiden mukaan yksittäisten tapausten perusteella muodostuu kokonaiskuva esimerkiksi siitä, mikä kulloinkin on mahdollista. Mahdollisen ennakointi puolestaan vähentää tarpeettomia yhteentörmäyksiä ja voi vahvistaa valmistelusysteemin luottamuksen tunnetta. Tätä havainnollistavat oheiset kannanotot:

”Käsitys siitä, mikä kulloinkin on mahdollista, perustuu pitkälti *aiempiin kokemuksiin*... se kuva muodostuu yksittäisten tapausten kautta. Linjaukset, mitä mieltä luottamushenkilöt ovat. Se on aika hyvin *ennakoitavissa*.” [Viranhaltija]

”Sitten täytyy sanoa, että molemmilla koulun kanslisteilla on *pitkän kokemuksensa ansiosta paljon sellaista tietoa, jota olen pystynyt hyödyntämään*... Arvostan myös kokemusta, pitkään luottamuselimissä olleilla on *kokemusta hässäköistä* ja niiden sanomisilla on tiettyä painoarvoa.” [Viranhaltija]

Joidenkin haastateltujen mukaan kyse on eräänlaisesta ’vaistosta’ tai ’vainusta’, jonka pohjalta viranhaltijat ja luottamushenkilöt tunnistavat maailman tapahtumia ja johtavat niistä kuntatason toimenpiteitä:

”...eihän nämä ilmiöt tule yllätyksenä. Yleensä muutoksista on merkkejä aiemminkin... Kuntakoko ei määritä sitä, miten näitä muutoksen esimerkkejä tai *hiljaisia signaaleja kyetään tulkitsemaan*, lukuunottamatta sitä, että suuressa kunnassa on enemmän suunnitteluresursseja, esikunta... Pitää olla *liikevainua* eli kykyä tunnistaa, mitä *mahdollisesti tapahtuu, mikä on tarpeiden muutos ja miten se vaikuttaa*.” [Viranhaltija]

Samalla on tosin muistettava, että kaikenlainen ennakointi voi myös ehkäistä uusien ratkaisujen etsimistä. Monet haastatelluista arvioivatkin, että ennakointi voi vähentää sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden aktiivisuutta. Tietynlainen taipumus passiivisuuteen ilmenee selkeimmin vaikeiksi tiedettyjen tai arvioitujen asioiden valmistelussa. Tämä näkyy myös oheisissa haastatteluvastauksissa:

”...voi olla sekin, että virkamies vaihtaa sarkaa... ja kokeilee, voisiko tässä asiassa edetä... Mutta kyllä, jos siis *virkamies tietää*, että jotkin *asiat ovat kovin arkoja, niin ei niihin mielellään puutu... vähentää aktiivisuutta*. Välillä kokeilee, olisiko aika kypsä.” [Viranhaltija]

”Minäkin aika tarkkaan *tiedän, mitä mieltä virkamiehet ovat jostain asiasta*. Tietää esimerkiksi mitä kukin sanoo resurssipulasta tai vastaavasta. *Se on se sama laulu ollut aina*. Jo sivulauseessa aloitetaan, että meillä ei ole henkilökuntaa eikä muita resursseja tähän. Tunnustetaan se oma avuttomuus.” [Luottamushenkilö]

Optimistisen tulkinnan mukaan ennakointi merkitsee kokemukseen ja osaamiseen perustuvaa näkemystä. Ennakointi voidaan ymmärtää eräänlaiseksi mahdollisen taiteeksi. Parhaimmillaan vaikeiden ja ristiriitoja aiheuttavien tilanteiden ennakointi johtaa toimijoiden välisiin neuvonpitoihin, joiden kautta voidaan vähentää esimerkiksi asioiden pöydällejättämistä. Näin ymmärrettynä ennakointi lisää valmistelutyön tehokkuutta. Toisenlaisen tulkinnan mukaan ennakointi passivoi toimijoita ja rajaa valmistelujärjestelmän mahdollisuuksia tunnistaa ja toteuttaa vaihtoehtoisia kehityspolkuja. Tässä mielessä voidaan sanoa, että ennakointi vaikuttaa kielteisesti valmistelutyön luovuuteen ja innovatiivisuuteen.

Ennakoinnin ohella haastatellut korostivat, että valmistelun ei pitä olla vain neutraalia informaation keräämistä, vaan myös asioiden aktiivista ajamista haluttuun suuntaan. Tämän

puolestaan katsottiin varsin yleisesti edellyttävän visiota tulevasta sekä kokonaisvaltaista suunnittelua ja strategista ajattelua. Ilman niitä vaarana on, että valmistelutyöltä puuttuu suunta ja päämäärä, joita molempia voidaan pitää elintärkeinä myös valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden näkökulmista. Strategisten päämäärien ja visioiden suhdetta valmistelutyöhön voidaan havainnollistaa oheisilla kannanotoilla:

”Aina on kyse valinnasta, että *halutaan johonkin suuntaan*. Sehän on virkamieskunnassa... sanoisin, että johtoryhmä on aivan keskeisessä asemassa, miten kaupunkia viedään eteenpäin, sieltä pitää tulla *visiot* ja *halu* viedä asioita johonkin suuntaan... se on myös se priimusmoottori, josta syntyy uusia ideoita. Pahin juttu on sellainen virkamies, joka tyytyy patenttiratkaisuihin eikä synnytä mitään uutta. Maailma muuttuu ja problematiikka muuttuu – täytyisi olla aika hyvin ajan hermolla. Lähtökohta valmistelussa on aina se, että jotakin halutaan viedä johonkin suuntaan. Ratkaista tietyllä tavalla – on olemassa jokin *visio*, johon suuntaan edetään.” [Luottamushenkilö]

”Pidän *strategiapapereita välttämättöminä, meillä* täytyy olla selvä näky siitä, mihin suuntaan kaupunkia viedään ja millä toimenpiteillä... ei siihen oikein muutakaan ole, se on tärkeä instrumentti, jonka avulla pystytään siivilöimään ne asiat, joista ollaan suurin piirtein yhtä mieltä, jonkinlainen kollektiivinen tahto. Siitä on pyritty tekemään asiakirja, joka otetaan huomioon eri asioiden valmistelussa. Tällainen *tiekatan*.” [Viranhaltija]

”Mun mielestä se [strategia] olisi *hyvä ohjenuora, joka kertoisi kaikille vähän suuntaa*. *Yhteinen näkemys*, millä tavalla kunta profiloituu ja mitkä ovat ne painopistealueet. *Olisi horisontissa piste*, jota kohti lähteä.” [Luottamushenkilö]

”*Maailma muuttuu aika nopeasti*. Tulee monenlaisia tilaisuuksia. Erityisesti tässä elinkeinoelämän kehittämisessä tulee tilanteita nopealla aikataululla. Ainakin näin luottamushenkilön kannalta katsottuna tilanteet tulevat nopeasti: pitäisi ostaa, myydä tai antaa tukea. Silloin tietysti esiintyy milloin mitäkin vastarintaa, silloin *yksi tapa on vedota päätöksiin ja strategiaan*.” [Luottamushenkilö]

Haastatellut pitivät tärkeänä myös sitä, että strategiaa päivitetään ja sen toteutumista seurataan. Useimmat haastatelluista mielsivätkin strategian prosessiksi:

”Mutta ei se tarkoita sitä, että se [strategia] on kerran käsitelty, että se on raamattu, joka pysyy ikuisesti samansisältöisenä. *Sitähän päivitetään jatkuvana prosessina*, jotakin putoo pois ja jotakin otetaan mukaan..” [Viranhaltija]

”...mun mielestä ’Loimaan linja’ pyritään huomioimaan aika hyvinkin. *Täytyy myös muistaa, että strategian toteutumista seurataan*... se kyllä ohjaa. Olosuhteet huomioon ottaen me ollaan sitä toteutettu. Esimerkiksi yksityisen päiväkodin saaminen on tällainen konkreettinen ilmentymä, sillä varaudutaan siihen, että perhepäivähoitajat ikääntyvät, eikä uusia helpolla saada...” [Viranhaltija]

Kuitenkin, kuten jo aiemmin (luvut 8.6.2 ja 8.6.3) arvioitiin, niin strategiat ja strateginen ajattelu ovat teemoja, joiden suhteen erityisesti pienillä kunnilla on kehittämisen varaa.

Tämä ilmenee myös haastateltujen viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden strategianäkemyksistä.

Monet haastatelluista suhtautuivat strategiaan varsin skeptisesti. He olivat muun muassa sitä mieltä, että strategiat jäävät liian käsitteelliselle ja abstraktille tasolle. Valmistelun uudelleen suuntaamisen ja ohjaamisen sijaan strategiat koettiin jo olemassaolevien ajatusten paperille kirjaamiseksi. Erityisen ongelmallisena jotkut haastatellut pitivät strategisen ajattelun ja operatiivisten käytäntöjen yhteenkytkemistä. Myös itse strategian käsitettä vierastettiin. Strategioihin kohdistetusta epäluulosta kertovat myös seuraavat haastatelluaineistosta poimitut esimerkit:

”Ei näy strategia valmistelussa. Ja mun täytyy sanoa, että mä en ole siihen perehtynyt enkä aio siihen perehtykään. Olisin halukas kuulemaan, kuinka moni meistä luottamushenkilöistä on sen lukenut. Mikä on sen sanoma. Mitä se sanoo tavallisille kaupunkilaisille...ehkä se on sitten kirjoitettu semmoiseen muotoon, että se ei tuo julki sitä asiaa niin selkeästi kun haluaisin. Mä oon aika käytännöllinen ihminen, enkä usko sanoihin paperilla. Ne ei merkkää mulle paljon mitään. Jää elämään omaa elämäänsä. Eikä ohjaa kaupungin toimintaa.” [Luottamushenkilö]

”No mua on aina harmittanut jo se sana ’strategia’. Sanana. Sehän on jokin suunnitelma tai sinne päin. Kyllähän sellainen pitää olla, mutta kyllähän näitä asioita hoidetaan päivä kerrallaan. Ne on hoidettava, mitkä tulee. Totta kai jonkinlainen näkemys tulevaisuuteen pitäisi olla.” [Luottamushenkilö]

Jotkut haastatelluista arvioivat, että strategisen ajattelun merkittävin ongelma on sen irtoaminen valmistelun arjesta. Heidän mukaansa strateginen suunnittelu ja toteutus eivät kohtaa. Ongelmaksi koettiin myös se, että strategioihin ei sitouduta riittävästi. Sen sijaan, että strategioita hyödynnettäisiin kilpailevien intressien yhtensovittamisessa, muutamat haastatellut olivat sitä mieltä, että ristiriitaisten intressien vallitessa strategiat joutuvat väistymään. Haastateltujen viranhaltijoiden mukaan tämä johtuu luottamushenkilöiden sitoutumisen puutteesta, mikä näkyy muun muassa taipumuksena unohtaa yhdessä sovittuja asioita. Möttösen (1997, s. 373) mukaan luottamushenkilöiden halua osallistua myös operatiivisiin asioihin voidaan pitää poliittisen käyttäytymisen ominaispiirteenä. Samalla se kuitenkin heikentää luottamushenkilöiden sitoutumista hyväksytyihin tavoitteisiin. Strategian vaikeaa suhdetta valmistelutyön arkeen voidaan havainnollistaa oheisilla kannanotoilla:

”Kaupunginhallitus on sen hyväksynyt ja toimittanut edelleen toimielimille toteutettavaksi. Vuoden aikana tapahtuu kaikenlaista ja täytyy reagoida. Kaupunginhallitus on sellainen poliittinen taho, joka unohtaa vuoden mittaan, mistä on sovittu. Helposti siellä rönsyillään. Ja kysytään, miksi ei tehdä sitä tai tätä. Maailma tietysti muuttuu ja täytyy reagoida. Jostain tavoitteesta joudutaan luopumaan, mutta hyvin paljon tällainen yleinen pohdinta – se on perusteetonta, sillä samat henkilöt ovat usein olleet hyväksymässä niitä tavoitteita, ja sitten muutaman kuukauden päästä valitetaan.” [Viranhaltija]

”Toinen on *sitoutuminen*, juhlapuheissa kerrotaan, mitä tehdään, mutta se *unohdetaan nopeasti*. Tätä sitoutuminen liittyy erityisesti politiikkoihin. Esimerkiksi tämä meidän *tasapainottamisohjelma*, kun sanotaan konkreettisesti, että valmistuskeittiöitä on liikaa, niin kuin niitä on, ja järkevintä olisi lakkauttaa alle 20 000 aterian keittiöitä. Mutta se meni mönkään, koska ne sattuiivat olemaan pienillä kouluilla. Kuitenkin olisi ollut luonnollinen poistuma eikä ketään olisi tarvinnut irtisanoa. Ateriat olisi saatu tuotettuja edullisemmin.”
[Viranhaltija]

Edellä kuvattuja strategiseen ajatteluun liittyviä ongelmia voidaan kutsua Sotaraudan (1996, ss. 223-224) tapaan strategisen ajattelun kyky- ja katko-ongelmiksi.³²⁷ Sotaraudaa (1996, s. 225) mukaillen tutkimuksessa esitetään, että erityisesti epäselvässä ja kompleksisessä toimintaympäristössä olennaista on se, että valmistelussa kyetään yhdistämään abstrakti strateginen ajattelu konkreettisiin valmistelutoimenpiteisiin. Konkreettisen ja abstraktin sekä nykyisyyden ja tulevaisuuden yhteensovittamisen tärkeyttä valmistelutyössä perustellaan tässä tutkimuksessa ilmiöiden ja tapahtumien kytkeytyneisyydellä (luvut 7.4.4 ja 9.1.3). Ei riitä, että erottaa metsän (kokonaisuuden) puilta, vaan yhtä tärkeää on ymmärtää puiden (osien) merkitys (vrt. Sotarauda 1996, s. 227). Näin siksi, että osat muodostavat kokonaisuuden, joka puolestaan vaikuttaa osien käyttäytymiseen. Lisäksi tutkimuksessa katsotaan, että strategisen ajattelun katko-ongelmia voidaan jossain määrin vähentää, mikäli strategioiden laatimisessa ja toteuttamisessa luotetaan enemmän toimijoiden itseohjautuvuuteen (Sotarauda 1996, s. 229). Todettakoon kuitenkin, että tältä osin aineistosta muodostuva kuva on ristiriitainen, sillä monet haastatelluista muistuttivat, että osallistuminen strategiatyöhön ei vielä poista ”välistä vedon” tai ”vapaamatkustamisen”³²⁸ mahdollisuutta. Tästä mahdollisuudesta kertoo myös oheinen haastatteluvastaus:

”...sellaista on, että *periaatetasolla hyväksytään*, mutta sitten kun on asia päällä, niin *unohdetaan mitä on sovittu*, voi tulla jokin oma intressitaho voimakkaasti mukaan.”
[Viranhaltija]

Strategiseen ajatteluun liittyvä problematiikka välittyi myös niistä haastatteluvastauksista, joissa peräänkuulutettiin strategiaa konkreettisempia välineitä. Varsin monet haastatellut olivat sitä mieltä, että ohjatakseen valmistelutyötä strategia tarvitsee rinnalleen konkreettisia toimenpidesuunnitelmia. Tällaisina välineinä haastatellut mainitsivat muun

³²⁷ Sotaraudan esittämä tyypittely perustuu Raision kaupungilta kerätyn empiirisen aineiston ohella muun muassa Choon (1992), Robertsien (1993), Haverin (1994) ja Mintzbergin (1994) strategista ajattelua koskeviin näkemyksiin.

³²⁸ Perustuu ns. *moral hazard* -ongelmaan, jolla viitataan yleisesti tilanteisiin, joissa toimija tekee valintoja oman hyödyn näkökulmasta välittämättä kokonaisuuden edusta. Moral hazard -tilanteita syntyy, koska toimijat eivät voi olla varmoja muiden toimijoiden käyttäytymisestä.

muassa tasapainottamisohjelman sekä Loimaan kaupungin johtamista jäsentävän vuosikellon:

”*Strategiasta nousee raamit, mutta oman toiminnan kannalta tämä tasapainottamisohjelma on sellainen paperi, joka ohjaa enemmän. Antaa eniten tukea... Kyllä se konkreettisuus, strategiassa on hyvin laajoja tavoitteita. Onhan se toisaalta tämä tasapainottamisohjelma linjassa strategian kanssa... Kyllä se valmistelutyössä se tasapainottamisohjelma ja nämä palvelukeskusten tulokortit ja vastaavat ovat läheisempiä ja ohjaavat enemmän.*” [Viranhaltija]

”*Vuosikohtainen toteuttamissuunnitelma ohjaa enemmän. Neljän vuoden strategia ei riitä. Tänä vuonna tehtiin tämä talouden tasapainottamisohjelma... Se oli semmonen huomattavastikin strategiaa konkretisoiva juttu. Puhuttiin suoraan rahoista ja asioille laitettiin hintalappu. Eräänlainen säästöohjelma... Se on varmaan semmoinen, mikä vielä enemmän toimii perälautana, mihin vedotaan, mikä on tietysti mielenkiintoista. Ehkä juu on niissä hintalapuissa – riittävän konkreettisia.*” [Viranhaltija]

”Sitten laadittiin vuosikello koko kaupungin asioiden valmisteluun... talousarvio, tilinpäätös jne. Toistaiseksi sitä on pystytty jotakuinkin noudattamaan.” [Luottamushenkilö]

Haastatteluaineistoon perustuen tutkimuksessa esitetään, että *kokemukseen perustuvasta tiedosta sekä valmistelutyötä ohjaavasta strategiasta ja muista artefakteista rakentuu valmistelusysteemin sisäinen toimintamalli,³²⁹ joka ohjaa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden ennakointia, tulkintaa ja merkityksellistämistä. Hiljaisten ja avointen mallien avulla toimijat vähentävät valmistelusysteemin sisäistä ja ulkoista kompleksisuutta. Hiljaiselle tiedolle ominaiseen tapaan malleihin sisältyy piirteitä, joita on vaikea kuvailla eksplisiittisesti. Tieto aktualisoituu ja mallit konkretisoivat toiminnassa rajaten ja avaten mahdollisuuksia.*

9.4.3 Rajat ja rajapinnat

Näkökulmasta riippuen organisaation *rajoja* (boundaries) voidaan pitää joko erottavana (raja-aita) tai yhdistävänä (rajapinta) tekijänä. Joidenkin tulkintojen mukaan rajat erottavat organisaation toimintaympäristöstään sekä muista organisaatioista. Rajat nähdään tällöin välttämättöminä organisaation olemassaololle (esim. Yan & Louis 1999, s. 27). Toisaalta *rajapinnat* (interface) voivat toimia organisaatioita tai niiden osia yhdistävinä tekijöinä ja vuorovaikutuksen mahdollistajina (esim. Brown 1983, ss. 22-30; Maula 2006, s. 88). Rajapintaelementeillä (boundary elements) puolestaan viitataan yleisesti rooleihin,

³²⁹ Sisäisillä malleilla on selkeitä yhtymäkohtia esimerkiksi Brunssonin (1985, ss. 28-30) *organisaatioideologian* käsitteeseen, jolla hän viittaa tietynlaisiin, enemmän tai vähemmän toisiinsa sopivista ajatuksista ja ideoista koostuvaan rakennelmaan, joka ohjaa yksilöiden käyttäytymistä. Ideologian käsitteeseen liitettyjen kielteisten konnotaatioiden (kuten se, että ideologia ymmärretään usein ahtaaksi oppijärjestelmäksi, joka estää toimijoita näkemästä ideologian kanssa ristiriidassa olevia todellisuuden piirteitä) välttämiseksi tässä tutkimuksessa käytetään neutraalimpaa ’sisäiset mallit’ -ilmaisua.

tehtäviin tai toimintoihin, jotka yhdistävät organisaation ympäristöönsä (Maula 2006, s. 88).

Rajat ja rajapinnat ovat keskeisessä asemassa tarkasteltaessa organisaation kykyä hyödyntää ulkoista informaatiota. Esimerkiksi Cohen & Levinthal (1990, s. 128) puhuvat organisaation absorptiokyvystä (absorptive capacity), jolla he viittaavat organisaation kykyyn tunnistaa, omaksua ja hyödyntää uutta ulkoista informaatiota.³³⁰ Organisaation ja ympäristön välisen rajapinnan ohella myös organisaation sisällä on lukuisia rajapintoja esimerkiksi ihmisten, ryhmien ja osastojen välillä. Myös nämä organisaation sisäiset rajat ja rajapinnat vaikuttavat siihen, miten organisaatiot hyödyntävät ja luovat tietoa.

Ulkoisella rajapinnalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa johtavista viranhaltijoista ja kunnanhallituksen jäsenistä koostuvan valmistelusysteemin liittymistä muihin systeemeihin, kuten kunnanvaltuustoon, lautakuntiin, kuntalaisiin, yrityksiin ja valtioon (vrt. kuva 5). Valmistelusysteemin sisäisillä rajapinnoilla viitataan puolestaan hallinnollisen (johtavat viranhaltijat) ja poliittisen (kunnanhallituksen jäsenet) osasynteen sisäisiin ja välisiin suhteisiin.³³¹ Valmistelusysteemin sisäinen jaottelu hallinnolliseen ja poliittiseen osajärjestelmään perustuu weberiläiseen dualismiin.

Rajojen ja rajapintojen olemassaolo näkyy myös tämän tutkimuksen haastatteluaineistossa. Valmistelusysteemin sisäisten rajojen osalta haastatellut olivat jokseenkin yksimielisiä siitä, että ongelmat hallintokoneiston sisäisissä suhteissa vaikuttavat kielteisesti valmistelutyön tehokkuuteen. Haastateltujen mukaan ongelmia aiheuttivat joko epäselvät tai liian vahvat rajat sekä hallintokuntien sisällä että niiden välillä. Joidenkin arvioiden mukaan tämä on merkinnyt osaoptimointia kuntayhteisön kokonaisuuden kustannuksella. Valmistelusysteemin sisäisiin rajoihin liittyviä ongelmia voidaan havainnollistaa oheisilla esimerkeillä:

”Liian selkeät ja liian vahvat rajat hallintokuntien välillä. Ja sit vaikka niitä on tässä koitettu hajoittaa, niin ne bunkkerit rakennetaan aina uudestaan. Se on hankalaa ja tosi vaikeaa välillä. Suojaudutaan omien muurien taakse.” [Viranhaltija]

”*Raja-aitoja on.* Ihan varmasti näin on. Kumminkin pitäisi noin kirkasotsaisesti ajatella, että kunnan hyväksi. *Kuitenkin ollaan aika tiukasti omissa looseissa,* tämä johtuu varmaan pitkistä perinteistä. Yhteisestä kakusta taistellaan omaa sektoria hyödyntävä osuus.” [Luottamushenkilö]

³³⁰ Absorptiokyvyn puute voi puolestaan ilmetä ns. Not Invented Here -oireyhtymänä (NIH), jolla tarkoitetaan yleisesti tilannetta, jossa tietty organisaatio ei hyväksy ulkoa tuotuja ja muualla hyviksi havaittuja toimintatapoja, koska ne on keksitty ja kehitetty jossain muualla kuin kyseisessä organisaatiossa.

³³¹ Kuten luvussa 1.2.3 tuodaan esille, esitetty jaottelu ei tapahdu luonnollisesti, vaan kyse on valinnasta eli siitä, mitä sijoitetaan systeemin sisäpuolelle ja mikä jätetään systeemin ulkopuolelle. Muistettakoon myös, että yksi ja sama henkilö voi kuulua useampaan systeemiin.

”On aika yleisesti tiedossa se, että *yhteistyö ei ole kovin kehuttavaa*. Käydään riitaa resursseista ja varmaan virkamiehistäkin. Tiedonkulku on aika huonoa. Intranetit sun muut ovat vähän parantaneet. Kaupungin johtoryhmän pitäisi tasoittaa tätä ja tuoda esiin yhteisiä näkökulmia. Ei se mielestäni kovin hyvin toimi. Myös hallintokuntien sisällä taitaa olla tietämättömyyttä ja haluttomuutta yhteistyöhön.” [Luottamushenkilö]

”Meillä on ollut hirveän suuria rakennushankkeita, ja kaikista on tullut risuja näistä *osastojen välisistä ongelmista*. On palloteltu asioita eikä ole tehty selkeitä päätöksiä.” [Luottamushenkilö]

Lisäksi useimmat tutkimukseen osallistuneista loimaalaisista viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä otaksuivat, että vuoden 2005 alussa tapahtunut kuntaliitos Loimaan kunnan ja Loimaan kaupungin välillä näkyy edelleen valmistelutyötä heikentävinä raja-aitoina:

”Luottamushenkilöpuolella *kahtiajako on yhtä selvä*. Kunta–kaupunki-raja ylittää puoluerajat ja hajottaa puolueita.” [Viranhaltija]

”Mun mielestä on vieläkin. Kaupunginhallituksessa huomaan esimerkiksi sen, että vahingossa sanoo, että ’meillä kunnassa’ oli näin. Vaikka pitäisi puhaltaa yhteen hiileen... *Kyllä ne rajat siellä kummittelee*. Olen sen huomannut.” [Luottamushenkilö]

”Voi olla, että siinä näkyy vielä tämä erilainen kulttuuri vanhan kunnan ja kaupungin välillä. Voi olla, että jossakin hallintokunnassa on esimies tullut kunnan puolelta tai jossakin kaupungin puolelta. Tämä on voinut aiheuttaa ongelmia.” [Luottamushenkilö]

Haastatellut arvioivat varsin yleisesti, että selkeät raja-aidat sekä valmistelusysteemin sisällä että valmistelusysteemin ja ympäristön välillä estävät uusien ja luovien ideoiden synnyttämisessä ja kehittämisessä tarpeellista vuorovaikutusta. Näin haastatellut jakoivat innovaatiotutkimuksen keskeisen havainnon siitä, että luovuus ja uudet ideat syntyvät rajapinnoilla, joissa toimijat vaihtavat tietoa ja yhdistävät toisilta saatua tietoa omaan tietopohjaansa. Uusien ideoiden ja virikkeiden roolia voidaan havainnollistaa seuraavilla esimerkeillä:

”Se tarvii sitä *virikettä*. *Ei yhden pään sisällä synny riittävästi*. Se voi olla, että jonkun keskustelun sivulauseessa pulpahtaa joku idea, jota voi lähteä viemään eteenpäin.” [Viranhaltija]

”Mutta sitten on *raja-aitoja* myös, mitä tulee *ulkopuolisten asiantuntijoiden* käyttämiseen. Se toisi uutta näkemystä, vaikka konsulteilla vähän huono maine onkin. Mutta kas kummaa *niillä ei ole niitä sidoksia*, ne voivat tulla ulkoa ja peilata kunnan tilannetta maailman kehitykseen, muihin kuntiin, trendeihin jne... Voivat kyseenalaistaa asioita, ehkä niiden maine on juuri siksi vähän huono. Mielestäni ne toisivat lisäarvoa kunnalliseen päätöksentekoon.” [Luottamushenkilö]

Kiistämättä vuorovaikutuksen roolia uusien ideoiden synnyttämisessä useimmat haastatellut kuitenkin jakoivat oheiset näkemykset viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisestä suhteesta. Yhteistyön eri muodoissaan todettiin olevan hyvää, kunhan vain työnjako ja roolijako pidetään riittävän selkeänä:

”...kun virkamiehellä on selkeä sabluuna ja kaikki tarvittava tieto käsissään, niin se helpottaa asioiden käsittelyä. *Mutta kun lähdetään ihan alusta, niin en pidä suotavana, että luottamushenkilöt vaikuttavat liikaa valmisteluun.* Silloin virkamies kerää perusinformaatiota asiasta, niin luottamushenkilön ei pidä mennä sörkkimään. Koska se on vain informaation kokoamista.” [Luottamushenkilö]

”Ei mulla ole mitään perusteita kiistää suurimpaa osaa näistä politiikkojen mielipiteistä tai tahdonilmauksista. Ne on pääsääntöisesti tehty varmasti vilpittömässä tarkoituksessa. Ovat huolestuneita. Totta kai se taas toisaalta *virkamiehen tehtäviä jossain määrin haittaa*, koska vuoden päästä taas pitää osoittaa, mitä on tullut tehtyä ja niitä verrataan vuoden alussa asetettuihin tavoitteisiin. Siinä mielessä poikkeamat ovat huono juttu. Jos poliittiselta taholta tulee kovin paljon uusia asioita, niin tottahan se vaikuttaa omaan työskentelyyn ja hankaloittaa työskentelyrytmiä. *Jossain määrin yhteydenotot ovat häiritseviä*, varsinkin, jos ne asiat eivät ole sen kiireellisempiä kuin aiemmin asetetut tavoitteet.” [Viranhaltija]

”Minun linjani on se, että minä en soita perään.. tai junttaa tai painosta luottamushenkilöitä jonkin mielipiteen taakse. *Kun viranhaltijat hoitavat valmistelun hyvin, niin heidän ei tarvitse soittaa perään.* Sen sijaan luottamushenkilöt voivat ottaa yhteyttä virkamieheen. Se on oikea systeemi – ei se, että virkamiehet soittavat ja antavat tietoa... jos kaikki luottamushenkilöt sidottaisiin valmisteluprosessiin tasavertaisesti, niin se johtaisi kestävämpään tilanteeseen. *Työnjaon pitäisi olla kuitenkin hyvin selvä.*” [Viranhaltija]

Haastatteluaineistosta välittyvää ilmeistä ristiriitaa valmistelutyön luovuutta generoivan vuorovaikutuksen ja tehokkuutta lisäävän työnjaon välillä ei voida pitää yllätyksellisenä. Samankaltainen ristiriita on havaittu lukuisissa eri tutkimuksissa, joissa luovuutta ja tehokkuutta on pidetty vaikeasti yhteen sovitettavina tavoitteina. Esimerkiksi Marchin (1991) mukaan tämä johtuu vapauden ja kontrollin välisestä suhteesta, mikä heijastuu myös organisaation informaation- ja tiedonhallintaa sekä kommunikaatiota koskeviin toimintatapoihin. Kysymys on tasapainon löytämisestä olemassaolevan tiedon tehokkaan hyödyntämisen (exploitation) ja toisaalta uuden ja jäsentymättömän tiedon ennakkoluulottoman etsimisen (exploration) välille (March 1991, ss. 71-72). Edellä mainitun perusteella tutkimuksessa esitetään, että *luovat ja innovatiiviset ratkaisut edellyttävät toimijoiden välisiä monipuolisia ja rajat ylittäviä vuorovaikutussuhteita, kun taas selkeät rajat ja kontrolli selkiyttävät työnjakoa ja vähentävät erilaisia häiriötekijöitä mahdollistaen samalla valmistelutyön tehokkuuden.*

9.5 Monimuotoisuus

Luhmannin (2004, s. 49) mukaan ”kompleksisemmat järjestelmät kykenevät pitämään yllä useampia ja useammanlaisia suhteita ympäristöön ja siten myös reagoimaan monimutkaisempaan ympäristöön”. Luhmannin ajatus systeemin *monimuotoisuuden* lisäämisestä on yhdenmukainen Ashbyn (1956) muotoileman riittävän monimuotoisuuden (requisite variety) lain kanssa, jonka mukaan systeemin sisäisen monimuotoisuuden tulee vastata ympäristön monimuotoisuutta. Hollandin (1995, ss. 27-31) ja Clippingerin (1999a, ss. 15-16) mukaan monimuotoisuus ilmenee systeemin kyvykkyytenä (fitness) sopeutua ja reagoida ympäristöönsä. Monimuotoisuus on voimavara, jonka avulla systeemi kehittää kulloiseenkin ympäristöönsä sopivia ratkaisuja.

Myös tässä tutkimuksessa haastatellut viranhaltijat ja luottamushenkilöt pitivät monimuotoisuutta tärkeänä valmistelutyön laatuun vaikuttavana tekijänä.³³² Useimmat haastatellut jakoivat monimuotoisuustutkimuksen havainnot monimuotoisuuden ja luovuuden välisestä yhteydestä (esim. Cox & Blake 1991, s. 50; Robinson & Dechant 1997, s. 27). Edellä mainitun perusteella *monimuotoisuus määritellään kompleksisuusteoreettisen viitekehyksen viidenneksi ominaisuudeksi*. Monimuotoisuus ilmeni haastatteluaineistossa kahdessa päämerkityksessä. Se koettiin joko *voimavaraksi* tai *uhkaksi*. Myönteisesti monimuotoisuuteen suhtautuvat haastatellut korostivat toimijoiden heterogeenisyyden sekä tiedon monimuotoisuuden (esim. formaalinen/informaalinen tieto) lisäävän valmistelusysteemin luovuutta ja innovatiivisuutta,³³³ kun taas monimuotoisuuteen kielteisesti asennoituvien mielestä monimuotoisuus aiheuttaa valmistelutyön tarpeetonta monimutkaistumista. Näkemysten voimakasta polarisoitumista voidaan pitää yhdenmukaisena monimuotoisuustutkimuksessa saatujen tulosten kanssa (vrt. esim. Heikkinen 2005).

9.5.1 Monimuotoisuus voimavarana

Uusi tieto rakentuu olemassaolevan varaan (Cohen & Levinthal 1990, s. 128). Olemassaolevasta tietopohjasta riippuu systeemin kyky tunnistaa ja hyödyntää uutta tietoa. Mitä monimuotoisempi tietopohja, sitä herkempi systeemi on uudelle tiedolle, mikä puolestaan vaikuttaa myönteisesti systeemin mahdollisuuksiin hyödyntää tietoa uusien ratkaisujen ja innovaatioiden kehittämisessä. Schumpeteriläisittäin ilmaistuna asiat voivat yhdistyä uudella tavalla. Vastaavasti kapea tietopohja rajaa systeemin havainnointia ja kykyä nähdä asioita ’uudessa valossa’.

³³² Monimuotoisuutta on jo sivuttu myös luvuissa 9.1.1 (ideointi), 9.1.2 (toimintaympäristön luotaus), 9.2.2 (ulkoiset resurssit), 9.3.1 (epäselvyyden hallinta), 9.3.2 (entropian sietäminen) sekä 9.4.3 (rajat ja rajapinnat).

³³³ Myös Nonaka & Takeuchi (1995, ss. 82-83) pitävät monimuotoisuutta organisaation voimavarana. Heidän mukaansa riittävä monimuotoisuus on yksi tärkeimmistä uuden tiedon luomista mahdollistavista tekijöistä.

Tarve tarkastella asioita 'uudessa valossa' nousi tässä tutkimuksessa keskeiseksi hyvän valmistelutyön kriteeriksi. Monet haastatelluista arvioivat, että monimuotoisuudesta voi kehittyä valmistelusysteemin voimavara, mikäli valmistelussa osataan hyödyntää ristiriitaisesta informaatiosta ja arvojen pluralismista syntyviä erilaisia näkökulmia. Valmistelun monimuotoisuutta ja moniarvoisuutta voidaan lisätä huolehtimalla siitä, että valmisteluun osallistuu toimijoita, joiden näkökulmat eroavat toisistaan. Erilaisista näkökulmista rakentuvaa monimuotoisuutta voidaan havainnollistaa seuraavilla haastatteluaineistosta poimituilla esimerkeillä:

"...*kuntalaisilta* tulee tietoa ja yhteydenottoja, vedetään hihasta jne. Myös kaupungin *työntekijöiltä* tulee tietoa. Ainakin mulle tulee tietoa jo ennen kuin ne on listoilla. Mä oon korostanutkin esimerkiksi kaupungin työntekijöiden parissa, että saa soittaa. Tämöinen työntekijöiltä tullut tieto on *monesti aika lailla erilaista kuin osastopäällikön tai vastaavan tieto. Asiat nähdään eri tavalla*. Mun mielestä se on rakentavaa." [Luottamushenkilö]

"Mutta kyllä näiden uusien ajatusten esille saaminen – ja onko niitä yleensäkin, on ehkä vanhoja ja kauan mukana olleita ihmisiä. *Pitäisi saada uusia ihmisiä mukaan*." [Luottamushenkilö]

"Joskus kyselen myös ihmisiltä mitä mieltä he ovat jostakin asiasta...*Kerään ei-päättäjiä mielipiteitä*." [Luottamushenkilö]

"Pyrin olemaan varovainen, kun ei aina tule mieleen... asioihin voi aina liittyä jokin *toinenkin puoli*, sellainen, mitä ei ole miettineeksi. Aina ei tosin huomaa tarkastella riittävän monipuolisesti... kun juttelen luottamushenkilöiden kanssa, niin sieltä tulee omia... nää kaikki antaa meikäläiselle paljon. Toki mulla on se perusajatus kun ryhdyn valmistelemaan, mutta se, että *saan ja haen täydentäviä tai poikkeavia näkemyksiä muilta, on tärkeää*. Yksin ei osaa ajatella kaikkea. Nimenomaan paitsi lisätietoa, myös kokemusten saaminen on erityisen tärkeää." [Viranhaltija]

Sen lisäksi, että erilaisten toimijoiden osallistaminen lisää valmistelutyön monimuotoisuutta, sen koettiin edistävän myös valmistelun pohjalta tehtyihin ratkaisuihin sitoutumista. Osallistamalla ja keskustelemalla rakennetaan yhteisöllisyyttä ja luodaan yhteisiä merkityksiä. Tätä kuvaavat oheiset kannanotot:

"Jos tulee tunne, että on jotenkin pystynyt kertomaan oman juttunsa, niin kyllä se varmaan sitouttaa. Se, että kuullaan, tuo *yhden perspektiivin lisää ja sitouttaa*. *Jos kävellään toisten yli, syntyy blokkia, mikä estää asioiden etenemistä*. Mutta se, miten tämän kuvion saa toimimaan onkin toinen juttu. Siinä tulee mukaan myös se, että meillä kun on nämä Keskusta ja Kokoomus suurimpia ryhmiä, niin turhaankin muissa herää epäily, että on ketunhäntä kainalossa. Saattavat kokea, että eivät saa kaikkea informaatiota. En tiedä, onko se mahdollista, kun kyse on myös politiikasta, mutta jollain tavalla informaation jakaminen pitäisi saada demokraattisemmaksi. Silläkin voi olla oma sitouttava merkityksensä, kun ei tarvitse epäillä, onko saanut riittävästi tietoa." [Luottamushenkilö]

"...kun on valmistelussa tuotettu erilaisia ratkaisumalleja, ja *mitä monipuolisemmin ja perustellummin vaihtoehtoja pohditaan*, niin kyllä sillä varmasti on merkitystä siihen toteutumiseen ja erityisesti siihen *ratkaisuun sitoutumiseen*." [Viranhaltija]

”Jos löytyy kykyä ymmärtää ja sietää myöskin poikkeavia ajatuksia...Mutta jos ollaan niin äkkijyrkkiä, että ei voida sulattaa, niin silloin lopputulos ei ole niin onnellinen. Mutta kyllä mä tohon periaatteessa uskon. Niin kuin ’teesi–antiteesi–synteesi’. Se on sitä poliittisten kompromissien tekemistä.” [Viranhaltija]

Monimuotoisuudesta kumpuavien erilaisten näkökulmien tarve koettiin erityisen suureksi asioissa, joihin ei ole olemassa oikeita tai vääriä ratkaisuja. Olennaisena haastatellut pitivät tällöin sitä, että valmistelussa sallitaan ja kannustetaan erilaisten näkemysten esittämiseen. Monimuotoisuuteen myönteisesti suhtautuvat haastatellut pitivät näkemyseroja myönteisinä ja valmistelun laatua parantavina tekijöinä. Lisäksi näkemyserojen reilua esilläpitoa pidettiin tärkeänä valmistelun tehokkuuden kannalta, sillä sen koettiin vähentävän muun muassa asioiden pöydällejättämistä. Monimuotoisuuden suhdetta valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen voidaan havainnollistaa oheisilla kannanotoilla:

”*Toisenlaisten näkökulmien* saamiseen on selkeää tarvetta. Se on erittäin terveellistä argumentoida ihmisten kanssa, jotka ovat eri mieltä, koska asiat ovat usein sellaisia, että *ei ole olemassa oikeita tai vääriä ratkaisuja*... Argumentaatiot, mitä esitetään... kärjistetään toista päätä ja toista päätä. Eli sieltä tulee se vuoropuhelu, mikä on tervettä ja niin pitääkin olla... Uusi sivistystoimenjohtaja löytää *uusia vaihtoehtoja*, mikä varmaan osittain johtuu siitä, että hän ei vielä tunne kaikkia paikallisia olosuhteita. Tarkastelee asioita uudessa valossa, *eikä ole niin rajoittunut*.” [Luottamushenkilö]

”Jos sallitaan myös erimielisyys...se, että kolmikko on aina eri mieltä, niin se ei edistä, mutta se, että *sallitaan erilaiset näkemykset* ja keskustellaan eikä hyväksytä vain esimerkiksi minun mielipidettäni, niin kyllä ehdottomasti olen samaa mieltä. Täähän on sitä, että mitä avoimempaa ja mitä vapaampaa yhteistyö on, niin sitä parempiin tuloksiin on varmasti mahdollista päästä.... mä näen sen tällaisena suvaitsevuuksikysymyksenä, että me sallitaan ja suvaitaan... istutaan alas ja pyritään porukalla pohtimaan kaikki mahdolliset vaihtoehdot. *Kyse on siitä, miten hyvin pystyttäisiin generoimaan tämä porukka tuottamaan innovatiivisia ratkaisuja ja sitten yhdessä pohtimaan niiden merkitystä*.” [Viranhaltija]

”... Kyllä tässä on *mahdollisimman laajalti otettava huomioon erilaisia mielipiteitä jo siksikin, että esityksellä on ylipäänsä läpimenomahdollisuuksia*.” [Viranhaltija]

”*Näkökulma on joka ainoalla omansa*. Todella vaihtelevaa. Monta kertaa *kun löytää kompromissin, niin voi päästä hyvään lopputulokseen*.” [Viranhaltija]

Eräiden haastateltujen mielestä valmistelun monimuotoisuutta voisi lisätä siirtämällä isommat asiat muutaman viranhaltijan muodostamille tiimeille. Tämän katsottiin monipuolistavan valmistelutyön tietopohjaa sekä tukevan yleisemminkin hallintokuntien välisen yhteistyön kehittämistä:

”Sanoisin, että viranhaltijat ovat aika puolueettomia ja tuovat esiin asioiden eri puolia. Mutta jos joskus on oikein vakuuttunut jostakin asiasta, niin *ei aina näe niitä kohtia... mutta tiimivalmistelu olisi varmasti hyvästä isoissa asioissa, 2–3 erilaista valmistelijaa*.” [Viranhaltija]

Monimuotoisuuteen myönteisesti suhtautuvien yhteisenä piirteenä voidaan pitää sitä, että he torjuvat ehdottoman ja universaalina totuuden. Tämä näkyy erityisesti haastatteluvastauksissa, joissa katsottiin, että yhden oikean tiedon sijaan moniin asioihin liittyy erilaisia ja usein ristiriitaisia tulkintoja. Haastatellut korostivat formaalisen tiedon lisäksi informaalisen, mielipiteisiin ja arvoihin perustuvan tiedon merkitystä. Haastateltujen mielestä viranhaltijoiden tehtävänä on tuoda valmisteluun faktoja ja formaalista tietoa, kun taas luottamushenkilöillä on oikeus ja velvollisuus subjektiivisiin mielipiteisiin ja arvoihin. Formaalisen ja informaalisen tiedon välistä problematiikkaa voidaan havainnollistaa seuraavilla esimerkeillä:

”...luottamushenkilöillä on puoluekohtaisia *näkemyksiä* ja *arvoja*. Ja virkamiesten pitäisi pysyttäytyä *faktoissa*. Toisaalta arvot vaikuttavat, vaikka niitä ei aina tiedostaisikaan.”
[Luottamushenkilö]

”*Pelkkä faktojen ja tietojen kerääminen on vain yksi puoli*. Kyllä tässä on se ennemminkin, että mitä mieltä poliitikot ja heidän taustaryhmänsä jostakin asiasta ovat. Sit on tää, että se yksilö on kaikista tärkein. Esimerkiksi nää kaavoitukset, joissa saatetaan tehdä linjauksia toisten tonteilta, niin täytyy ottaa se kokonaisuus huomioon. *Kyllä se on aika paljon muutakin kuin faktoja ja lainsäädäntöä*, toki ne ovat kaiken 'A ja O', mutta kun ne *faktatkin* on välillä niin *monivivahteisia*.” [Viranhaltija]

”Tästä valtavasta informaatiotulvasta, ainakin merkittävässä asioissa on valtava määrä *faktaa*, ihmisten *fiktioo* ja heidän *henkilökohtaisia näkemyksiään*, mikä johtuu heidän henkilökohtaisesta *arvomaailmastaan*...paljon poikkeavia näkökulmia, niistä täytyy sitten vaan poimia.” [Viranhaltija]

”...antoi selkeitä säästökohteita, joissa voidaan luottamushenkilöinä tehdä arvovalintoja, mikä mun mielestä oli tämän koko homman tarkoituskin. Viranhaltijat hakee säästökohteita ja niille vaihtoehtoja, joista sitten luottamushenkilöt päättävät *arvopohjansa* perusteella.”
[Luottamushenkilö]

Haastatteluissa saatiin näin tukea muun muassa Möttösen (1997) ja Heurun (2000) havainnoille, joiden mukaan formaalisen ja informaalisen tiedon suhde palautuu viime kädessä kuntayhteisön poliittis-hallinnolliseen rakenteeseen. Samantyyppiseen tulokseen on päätenyt myös Puustinen (2006), joka toteaa kaavoitusta koskevassa tutkimuksessaan, että viranhaltijat (kaavoittajat) edustavat institutionalisoitunutta asiantuntijuutta, johon liittyy käytettävän tiedon suhteen erityisiä vastuita ja velvollisuuksia. Viranhaltijat pyrkivät tarkastelemaan asioita yleisen edun näkökulmasta, kun taas luottamushenkilöillä on taipumusta myötäillä äänestäjiensä näkökantoja. Puustisen (2006, s. 317) mukaan luottamushenkilöt ja muut maallikot ovat kaavoituksessa ”oman elämänsä asiantuntijoita”, joilla on kaavoitusprosessissa ”subjektiivisen, paikallisen tiedon tuottajan ja/tai erityisintressien edustajan rooli”.

Haastatteluaineiston perusteella näyttää siltä, että erilaisten näkökulmien, toimijoiden heterogeenisyyden sekä tiedon monimuotoisuuden hyödyntäminen asioiden valmistelussa on linjassa aiemmin esitettyjen 'ilkeitä ongelmia' koskevien näkemysten kanssa. *Monimuotoisuudessa on pohjimmiltaan kysymys sen tiedostamisesta, että asioiden ratkaisemiseen liittyvä asiantuntemus ja tieto ovat hajautuneet valmistelusysteemin tai sen ulkopuolisiin toimijoihin. Samalla monimuotoisuus on sen tunnustamista, että aina ei ole olemassakaan yhtä optimiratkaisua, jonka kaikki osapuolet voivat varauksettomasti hyväksyä.* Sen sijaan multiversaalista todellisuuskäsitystä (vrt. Sotarauta 1996, s. 100) heijastavassa ja monimuotoisuutta aidosti hyödyntävässä valmistelutyössä pyritään huomioimaan myös arvoihin ja subjektiivisiin tulkintoihin perustuvia näkemyksiä. Näin *monimuotoisuudesta voi muodostua voimavara, joka edistää valmistelusysteemin ongelmanratkaisukykyä ja auttaa uusien ideoiden ja ratkaisujen löytämisessä.*

9.5.2 Monimuotoisuus uhkana

Vaikka monimuotoisuus lisääkin systeemin havainnointikapasiteettia,³³⁴ se ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, että systeemi myös kykenisi hyödyntämään lisääntyneitä kapasiteettia. Tämä johtuu siitä, että samalla kun monimuotoisuus kasvattaa systeemin havainnointikapasiteettia, se merkitsee usein myös kommunikointiongelmia, sitoutumisen vähentymistä sekä konfliktien kärjistymistä. Pahimmillaan monimuotoisuus merkitseekin vain valmistelusysteemin monimutkaisuuden lisääntymistä. Maulaa (2004, s. 259) mukaillen monimuotoisuus kerääntyy valmistelusysteemiin 'pahaksi' kolesteroliksi.

Monimuotoisuuteen liittyvät ongelmat tulivat esiin myös tämän tutkimuksen haastatteluvastauksissa, joissa epäiltiin monimuotoisuuden aiheuttavan valmistelutyön tarpeetonta monimutkaistumista. Erityisesti faktojen ja arvojen yhdistäminen koettiin hankalaksi. Monimuotoisuuteen epäilevästi suhtautuvat pitivät ongelmana muun muassa sitä, että jo kertaalleen yhdellä areenalla sovitut asiat unohtuvat, kun prosessiin tuodaan arvoihin perustuvia vaatimuksia. Oheinen haastattelusitaatti kuvastaa erilaisten näkemysten yhteentörmäyksestä johtuvaa monimutkaistumista:

”Se näkyy nimenomaan luottamushenkilöpuolella niin, että arvot näkyvät. Itse olen monesti kokenut tilanteita, että tässä on taas jotain... jotkut suharit asialla kun... Itsellä jää tämä arvoja ja tunnepuoli vähemmälle. Niitä kyllä riittää joka ryhmässä. Otetaan esimerkiksi tämä taloustyöryhmä. Kun haetaan selkeitä säästöjä ja ollaan sitä mieltä, että kun näin tehdään, niin säästetään tämän verran... mutta sitten kun on nämä pehmeät arvot, niin sanotaan, että ei tästä asiasta voi säästää... esimerkiksi jakelukeittiöt, oli päätetty, että kaikki kyläkoulut siirtyvät jakelukeittiöihin ja säästetään näin ja näin paljon. Taloustyöryhmä oli yhtä mieltä, mutta sitten valtuustossa päätettiin, että kyllä näiden pienten koulujen valmistuskeittiöt tulee säilyttää. Näin arvot menivät asioiden ohi. Uskallan väittää, että valtaosaltaan kyse on arvoista ja näistä.

³³⁴ Havainnointikapasiteetilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa systeemin kykyä tunnistaa toimintaympäristöstään erilaisia herätteitä ja ärsyksiä (kts. kuva 28).

Erityisesti kun puhutaan isoista asioista... väsymykseen asti esimerkiksi urheilumiehet on sitä mieltä, että kun meillä on rakennettu uima- ja liikuntahalli, niin nyt pitäisi ehdottomasti saada urheilukentän nurmi kuntoon. Mun mielestä se on enemmän kuin paljon pyydetty, kun jo nyt on näitä pieniä varoja pistetty paljon urheilupuolelle. Vastaavasti kouluhmiset sanovat, että nyt kun on pistetty kuntoon yläaste ja lukio ja Opintien koulu, niin jonkun koulun ikkunat pitäisi vielä uusia. Tää on siis pohjatonta nämä *arvoihin perustuvat vaatimukset*. Mikään raha ei riitä, jos mennään arvojen kanssa. Pitäisi ymmärtää, että resurssit ovat rajallisia.” [Luottamushenkilö]

Joidenkin haastateltujen mukaan monimuotoisuuden toteuttaminen käytännön valmistelutyössä on vaikeaa myös siksi, että valmistelussa ei ole tilaa ennakkoluulottomien ja usein jäsentymättömien ideoiden esittämiselle. Heidän mukaansa valmistelussa vaaditaan liian aikaisessa vaiheessa selkeitä ja mieluiten mitattavissa olevia perusteluja:

”...taas törmätään tähän, että sulla pitää olla hyvät ja niin valmiit perustelut, niin silloin sä pystyt vaikuttamaan. Mutta jos haluaisit heittää *vähän väljemmin jonkun keskeneräisen idean, tai esittää hallittua riskiä jossakin asiassa, niin ne ei mene läpi*...Eurot ja luvut. Asioiden pitäisi olla mitattavissa, vaikka ne eivät aina olekaan.” [Luottamushenkilö]

Eräiden haastateltujen mukaan tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että luottamushenkilöt suhtautuvat varauksellisesti viranhaltijoiden esittämiin ideoihin ja vaihtoehtoihin. Luottamushenkilöiden arveltiin kyllä vaativan ja odottavan uusia avauksia, mutta useimmiten asioiden todettiin vesittyvän valmistelun edetessä. Tästä kertovat myös oheiset esimerkit:

”Mun mielestä kun suunnitteluvaiheessa haetaan *erilaisia vaihtoehtoja*, ja mitkä kuitenkin vaatii sitten vielä uuden käsittelyn erillisen päätöksen, niin mun mielestä pitäisi olla aika avoin erilaisille ratkaisuille. *Ihmettelen, kun erikseen haetaan keinoja ja uusia ideoita, niin miksi ne tukahdutetaan jo alkuvaiheessa*... siinä on se, että kun pyydetään radikaaleja ja *innovatiivisia ratkaisuja, niin sitten siinä joku aina ryhtyy heittämään kapuloita rattaisiin*.” [Viranhaltija]

”...meillä on ollut tämä talouden tasapainottamisryhmä, jossa luottamushenkilöt ovat sinällään antaneet virkamiehille vapauden tehdä radikaalejakin ja rakenteisiin pureutuvia muutosehdotuksia – aika rajujakin, mutta kyllähän siellä aika *äkkiä törmätään, että on sellaisia ’pyhiä lemmiä’, joiden kimppuun käyminen nostattaa kovaa älämölöä*.” [Viranhaltija]

Valmistelukulttuurissa nähtiin yleisemminkin piirteitä, jotka vaikuttavat kielteisesti valmistelutyön monimuotoisuuteen. Monet haastatelluista nimittäin katsoivat, että kaikilla toimijoilla ei ole riittävästi halukkuutta tai valmiutta avoimiin ja ennakkoluulottomiin keskusteluihin:

”Olen usein sanonut, että pitäisi olla iltakoulu, jossa ei olisi agendalla mitään asioita, vaan *keskusteltaisiin suurista linjoista*. Tilaisuuksia, joissa ei päätettäisi mistään, vaan esitettäisiin suuriin linjauksiin erilaisia näkökulmia. Tämä on todellinen puute. Tämä ei ole missään nimessä virkakoneiston syy, vaan itse asiassa luottamushenkilöt eivät halua tällaista. Se on tavallaan rankkaa – on helpompaa tehdä pieniä päätöksiä kuin keskustella isoista linjoista.

Kaupunginhallitus ei ole sellainen strategioiden luoja. Uskallan väittää, että ihmiset eivät oikein viitsi. Niille riittää... on helpompi tehdä pieniä päätöksiä. Se keskustelu on usein niin abstraktia, että sun täytyy olla sisäistänyt se asia, että halukas vaikuttamaan suuriin linjoihin. Pitäisi olla enemmän valmiutta keskustella asioista, ilman päätöksiä. *Erilaisia näkökulmia*. Mieluummin 'pykälä 17 kiinni'. Henkisesti raskasta, koska ei ole olemassa yhtä oikeaa vastausta.” [Luottamushenkilö]

Monimuotoisuuden problematiikkaa voidaan lähestyä myös Ansoffin (1984) filteri-metaphoran avulla. Tällöin kysymys on valmistelun monimuotoisuutta vähentävästä valtafilteristä, joka toimii informaatiota ja tietoa valikoivana suodattimena. Valtafilterin avulla voidaan selittää muun muassa se, että toimintaympäristön herätteistä ja ärsykeistä tehdyt tulokset kielletään ja mitätöidään. Monimuotoisuuteen liittyvät ongelmat, kuten faktojen ja arvojen yhdistäminen sekä valta-ajattelusta poikkeavan informaation ja tiedon mitätöinti, korostavat aiemmin tehtyä huomiota,³³⁵ jonka mukaan valmistelujärjestelmän yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi määriteltiin yhteisen tulkintakehikon muodostaminen.

Haastatteluaineistoon perustuen tutkimuksessa esitetään, että *monimuotoisuuden ylläpitäminen on vaikeaa, koska erilaisuudesta kumpuavaa näkökulmien moninaisuutta pidetään valmistelutyön tehokkuutta estävänä tekijänä. Vapaan keskustelun ja divergentin ajattelun sijaan valmistelussa turvaudutaan konkreettisiin ja selkeisiin vaihtoehtoihin*. Monimuotoisuus koetaan liian usein monimutkaisuutena.

9.6 Aika ja yhteisevoluutio

Stählen (2004) mukaan systeemi on sidottu *aikaan* kahdella tavalla. *Ajan subjektiivisuudella* Stähle tarkoittaa sitä, että systeemin historia muodostuu systeemin tekemien valintojen kautta. *Ajan objektiivisuus* ilmenee puolestaan systeemin evoluutiona ja eteenpäin menemisenä, jossa on aina mukana sekä innovatiivinen että deterministinen ulottuvuus (Stähle 2004, s. 234). Evoluution deterministinen ulottuvuus konkretisoituu polkuriippuvuutena, kun taas innovaation ja radikaalin muutoksen mahdollisuus liittyy systeemin osien keskinäiseen sekä systeemin ja ympäristön väliseen vuorovaikutukseen. Kompleksisuusteorioiden kielellä ilmaistuna kysymys on systeemin ja toimintaympäristön *yhteisevoluutiosta*.

Ajan kaksi ulottuvuutta näkyivät myös tämän tutkimuksen haastatteluissa. Poikkeuksetta kaikki haastatellut olivat sitä mieltä, että yksittäisen kuntayhteisön menestyminen edellyttää kykyä sopeutua ja vaikuttaa omaan toimintaympäristöönsä. Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön kannalta tämän katsottiin merkitsevän erityisesti sitä, että valmistelussa kyetään reagoimaan niin kuntayhteisön sisä- kuin ulkopuolellakin esiin

³³⁵ Kts. luku 9.3.

nouseviin mahdollisuuksiin riittävän ajoissa. Valmistelussa tulisi pyrkiä paitsi oikeiden asioiden tekemiseen myös niiden tekemiseen oikeaan aikaan. Edellä mainitun perusteella *aika ja yhteisevoluutio määritellään kompleksisuusteoreettisen valmistelumallin kuudenneksi ominaisuudeksi, joka jaetaan edelleen kahteen komponenttiin, ajoituksen tajuun ja valintaympäristön luomiseen.*

9.6.1 Ajoituksen taju

Ajoituksen merkitystä voidaan lähestyä Ståhlen (2004, s. 235) innovaatiotoimintaa koskevilla havainnoilla, joiden mukaan ratkaisevaa on se, että toiminta tapahtuu oikea-aikaisesti – ei liian aikaisin eikä myöskään liian myöhään. Oikea-aikaisuuden merkitys on implisiittisesti läsnä myös Agambenin (1999) määritelmässä, jossa aika (space) nähdään ajanjaksona, jolloin toimijalle avautuu konkreettinen mahdollisuus ideoidensa toteuttamiseen (Hjorth 2004, s. 418³³⁶). Kompleksisuusajattelussa ajoituksen merkitys näkyy erityisesti oletuksena kehityksen epälineaarisuudesta, joka ilmenee muun muassa ennakoimattomana kehityksenä ja bifurkaatiopisteissä avautuvina uusina mahdollisuuksina. Näissä bifurkaatiopisteissä tehdyistä valinnoista puolestaan syntyy polkuriippuvuus, joka ohjaa systeemin myöhempiä valintoja.

Bifurkaatiopisteiden ja mahdollisuuksien avaruuden merkitys näkyi tässä tutkimuksessa haastatteluvastauksissa, joissa arvioitiin, että myös valmisteluprosessiin sisältyy ajankohtia, jolloin vaikuttaminen on erityisen tuloksellista:

”Sama koskee tätä alueen yhteistyötä. *Nyt on vielä mahdollisuus neuvotella asioista*, ennen kuin tulee ylempää määräys... kun on isompi asia, niin sitä pohditaan ennakkoon myös kunnanjohtajan kanssa. Tunnustellaan asioita. Se on tietysti *se vaihe, jossa pääsee eniten vaikuttamaan.*” [Luottamushenkilö]

Muutamit haastatellut vertasivat valmistelutyötä putkeen, jossa asiat etenevät omaa rataansa ilman, että niihin pystyy matkan varrella vaikuttamaan. Vaikuttamisen paikka ja ’putken pää’ paikannettiin valmisteluprosessin alkuvaiheeseen. Mitä aikaisemmassa vaiheessa toimija pääsee kiinni valmisteluun, sitä paremmiksi arvioitiin myös tämän vaikuttamismahdollisuudet. Erityisesti uusien ideoiden esittämisen osalta haastatellut olivat yksimielisiä alkuvaiheen merkityksestä. Tämä välittyi myös oheisesta haastatteluvastauksesta:

³³⁶ ”...period in time when a possibility to actualize an imagined creation is practiced in concrete social relations...making use of what is postulated/constructed as a freedom to act in the words *'I can'*. “ Agamben, G. 1999. *Potentialities*. Stanford: Stanford University Press.

”Luovuutta pitäisi olla siinä, mitä uusia ideoita valmistellaan. Nimenomaan uusien ideoiden esille saaminen on mielestäni tärkeää. Jos nyt luovaa valmistelua on olemassa, niin ehkä se olisi juuri sitä, että ne, jotka asioita valmistelevat, niin *pyrkisivät eri keinoin saamaan uusia ideanpoikasia käsittelyyn. Mutta juuri tämä, että uudet ideat tulisivat valmisteluputkeen. Alkupäässä uusia ideoita ja herätteitä tulee. Siellä on se hetki, jossa parhaiten voidaan vaikuttaa. Mitä enemmän putkessa edetään, sen vaikeammaksi se muodostuu.*” [Luottamushenkilö]

Mahdollisimman aikainen osallistuminen valmisteluprosessiin koettiin tärkeäksi myös siksi, että näin toimijat voivat muodostaa paremman kokonaiskuvan valmistelussa olevista asioista ja niihin kytkeytyvistä kysymyksistä. Näin syntyvän ymmärryksen arvioitiin lisäävän myös valmisteluprosessiin sitoutumista. Aikainen osallistuminen voidaan ymmärtää sitoutumista lisääväksi toiminnaksi, jonka seurauksista toimija voi ottaa laajan vastuun (Weick 1995, s. 157). Osallistumisen suhdetta kokonaiskuvan muodostumiseen sekä prosessiin sitoutumiseen voidaan havainnollistaa oheisilla esimerkeillä:

”Useimmiten ongelmat johtuvat tiedon puutteesta, mitkä ovat päätöksen perustelut ja vaihtoehdot. Siinä mielessä tuo, että *osallistuu, saa tietoa ja lisää ymmärrystä, on hyvä juttu. Mukanaolo on ehkä se pääasia. Mitä aikaisemmassa vaiheessa on mukana, sitä parempi kokonaiskuva tilanteesta muodostuu.*” [Luottamushenkilö]

”Jos mietitään esimerkiksi taloustyöryhmän työtä, niin siellä oli vertailuja. Yksi oli se, mitä tehdään näille Tiaisentien rakennuksille, siellä oli kolme vaihtoehtoa: myydään, vuokrataan tai perustetaan jokin yksikkö sinne. Eihän me silti osattu päättää. Toisaalta se *oikeasti mahdollistaa sen, että silloin luottamushenkilöt ottavat ihan oikeasti vastuuta siitä, että me ollaan valittu tämä vaihtoehto.*” [Luottamushenkilö]

”Olen monta kertaa sanonut, että ottaisivat [viranhaltijat] *ajoiissa yhteyttä*, jotta luottamushenkilöt voisivat aidosti osallistua valmisteluun.” [Luottamushenkilö]

Vaikka yksittäisen asian valmistelun alkamisajankohdan tarkka määrittely osoittautuikin mahdottomaksi, voidaan haastattelujen perusteella kuitenkin sanoa, että asioilla on useimmiten olemassa selkeä suunta ennen hallituskäsittelyä. Monet haastatelluista mainitsivat puolueiden ryhmäkokoukset tilaisuuksiksi, joissa kannat alkavat muotoutua:

”*Ennen kuin asia tulee kaupunginhallituksen esityslistalle, asiasta on käyty jo keskustelua. Ainakin isoissa asioissa. Käytännössä tämä näkyy muun muassa siten, että kaupunginjohtaja ottaa yhteyttä sekä hallituksen että valtuuston puheenjohtajaan, ja me omissa ryhmissämme keskustellaan asioista. Kyllä ne siinä vaiheessa lyödään lukkoon, tai ainakin niin, että on olemassa selkeä suunta, johon pyritään.*” [Luottamushenkilö]

”...mutta kyllähän jos ajatellaan, niin tilanne on sellainen, että *ennen kokousta ryhmät pitävät ryhmäkokouksiaan, joissa lyövät kantansa lukkoon.*” [Viranhaltija]

Ajoituksen merkitys näkyy myös systeemitason ilmiönä, jossa valmistelussa tehdyistä valinnoista muodostuva polkuriippuvuus lukitsee systeemin kehityksen tietyille uralle –

joko myönteiselle tai kielteiselle. Monien haastateltujen mielestä polkuriippuvuus ilmenee useimmiten kielteisenä ilmiönä. Esimerkiksi valmistelua koskevien viestintäkäytäntöjen todettiin heijastuvan valmistelun myöhempiin vaiheisiin, sillä informaation ja tiedon puute mainittiin yhdeksi keskeisimmäksi tekijäksi, jonka koettiin vaikeuttavan valmistelutyön sujuvuutta sekä aiheuttavan epävarmuutta toimijoiden keskuudessa:

”Ei pelkästään tämä Pinomäki. Myös esimerkiksi Lemmensilta,³³⁷ jonka yhteydessä olisi pitänyt kertoa selkeämmin, miksi Lemmensillan käyttötarkoitusta haluttiin muuttaa, kertoa mikä on meidän visio ja miten kaupunki kehittyy. Tai Opintien koulu, mikä *lähti silloin alkuun heti väärille urille*. Hyssyteltiin ongelmaa, mutta sitä tietoa ei tullut ja se *informaation puute aiheutti sen kaaoksen*. Väitän jopa niin, että jos me oltaisiin rohkeasti tuotu esiin, että meillä on homeongelma, niin se katotaan, mitä siellä on ja infoa kaikille. Väitän, että jos näin oltaisiin menetelty, niin meillä olisi uudisrakennus nyt. Se voi lähteä niin päin honkia kun tietoa ei tule, tai ihmiset ei saa sanoa mitä mieltä ovat. Se täytyy vaan kestää.” [Luottamushenkilö]

Pahimmillaan väärät valinnat ja epäonnistuminen valmistelun viestinnässä voivat johtaa epälineaarisesti eteneviin tapahtumaketjuihin, joissa pienistä asioista kehkeytyy hankalia ongelmia ja valmistelusysteemin myöhempiä mahdollisuuksia rajaavia tekijöitä. Esimerkkinä haastatellut mainitsivat erilaiset huhut:

”Joskus voi käydä myös niin, että esimerkiksi jossakin kouluasiassa ihmiset ovat saaneet tietoa jostakin asiasta, jonka jälkeen *erilaiset huhut lähtevät liikkeelle*, mikä puolestaan vaikuttaa viranhaltijoiden toimintaan ja ehkä laajemminkin.” [Luottamushenkilö]

Useimmat haastatellut arvioivat, että negatiivista kehitystä voitaisiin ainakin osittain ehkäistä riittävän ajoissa jaettavalla informaatiolla. Erityisesti luottamushenkilöt katsoivat tärkeäksi, että myös kuntalaisille tarjottaisiin mahdollisuus osallistua asioiden valmisteluun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Näin voitaisiin luottamushenkilöiden mielestä välttää informaation ja tiedon puutteesta johtuvaa epävarmuutta. Oheinen haastattelusitaatti havainnollistaa ajoituksen ja epävarmuuden välistä suhdetta:

”Mutta niitä asukkaitakin pitää ehdottomasti kuunnella. Ei ole hyötyä, että ne lähtevät pois. Se on vaikeata. *Päätöksenteko on tässä vaiheessa, suunnitelmat ovat pitkällä, tätä on mietitty teknisessä lautakunnassa ja hallituksessa jo pitkään. Näille asukkaille tämä tulee aika uutena*. Tässä olis pitänyt pitää joku tilaisuus tai tiedottaa lehdistössä tai pitää keskustelutilaisuus ja tuoda selkeästi esiin, että meillä on tämmöisiä tarpeita ja selittää miksi näihin toimenpiteisiin ryhdytään, mikä on niiden taloudellinen vaikutus. Konkretisoida ihmisille, niin heillä olisi ollut aikaa miettiä. Mutta nyt kun se tulee näin nopeasti, niin siinä tulee ’hyökkäys on paras puolustus’. *Pitäisi olla aikaisemmin liikkeellä*. Luottamushenkilöidenkin kädet on aika sidotut, kun pitää ajatella sitä talouttakin... se miten mä toivoisin ihmisten ottavan yhteyttä on se, että *informaatio tulisi aikaisemmin...* olisi esimerkiksi jotain keskustelutilaisuuksia tai avoimia

³³⁷ Tässä yhteydessä Lemmensillalla viitataan Loimaalla virinneeseen keskusteluun siitä, pitäisikö kevyen liikenteen väylänä tunnettu Lemmensilta muuttaa moottoriliikenteelle sopivaksi sillaksi.

tilaisuuksia... joissa keskusteltaisiin. Epävirallisesti. Vaikka vain kerran vuodessa. Että ihmisille jäisi sellainen vaikutelma, että he voisivat vaikuttaa.” [Luottamushenkilö]

Haastatteluaineiston perusteella voidaan todeta, että *ajoituksella on tärkeä merkitys, koska valmisteluprosessiin ja erityisesti sen alkuvaiheisiin liittyy ajankohtia, bifurkaatiopisteitä, joissa pitkälti ratkaistaan prosessin suunta ja myöhemmin tehtävien päätösten sisältö. Näistä kehityksen solmukohdissa tehdyistä valinnoista puolestaan riippuu, millaiseksi kuntayhteisön tulevaisuus muodostuu (polkuriippuvuus).* Tältä osin haastatteluaineisto tukee muun muassa Luostarisen (1989) havaintoja päätöksentekoprosessin alkuvaiheen merkityksestä. Ajan, valmisteluun osallistumisen sekä sitoutumisen välisestä suhteesta voidaan vastaavasti tunnistaa yhtymäkohtia Brunssonin (1985) toimintaan sitoutumista koskeviin havaintoihin. Olennaisinta valmisteluun osallistamisessa ja sitouttamisessa näyttäisi tämän mukaan olevan se, että toimijoille onnistutaan luomaan vaikutelma, jonka mukaan valmisteluprosessissa on kyse aitojen valintojen tekemisestä erilaisten vaihtoehtojen välillä. Vaihtoehtojen esilläpidon ja valintojen tekemisen kannalta yhtenä kriittisimpänä tekijänä haastatellut pitivät ajoissa jaettua informaatiota ja tietoa. Ilman riittävää tietopohjaa osallistuminen ja vaikuttaminen koettiin vaikeaksi.

9.6.2 Valintaympäristön luominen

Sotarautaa (2004, s. 304) mukaillen *valintaympäristö* nähdään tässä tutkimuksessa koostuvan kaikista niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat valmistelusysteemin valintoihin. Yhteisevoluutiolla puolestaan tarkoitetaan kehitystä, jossa valmistelusysteemi samanaikaisesti sekä sopeutuu että muokkaa valintaympäristöään. Kysymys ei ole vain olemassaolevan tiedostamisesta, vaan myös olemassaolevan luomisesta (Weick 1995, ss. 30-31).

Yhteisevoluution käsitteeseen sisältyvä oletus sopeutumisen ja toiminnan vastavuoroisuudesta jakoi haastateltujen näkemyksiä. Hieman yli puolet haastatelluista viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä pitivät kuntayhteisön mahdollisuuksia vaikuttaa omaan kehitykseensä verraten vähäisinä. Tämän katsottiin johtuvan ennen kaikkea valtion toimenpiteistä, joista erityisesti valtionosuudet ja valtion normiohjaus nostettiin kuntayhteisön mahdollisuuksia rajoittaviksi tekijöiksi:

”Kyllä tietysti tänä päivänä osa näistä uhista lähtee *ulkokehältä*. Sellaisia, kuten miten Turku pärjää, miten Turun satama kehittyy, miten sitä kautta Loimaan ohittava rautatieyhteys kehittyy, miten 9-tie kehittyy. Näitä koskevat rahoituspäätökset ovat muiden käsissä.” [Luottamushenkilö]

”...uhkana on se, mitä valtiovalta tekee. Niittukulman silta on yksi, josta on valtion kanssa jo kauan tapeltu. Käräjäoikeus lähti osittain, lähteekö poliisi. *Valtion toimet on se suurin uhka.*” [Luottamushenkilö]

”Sitten lainsäädäntö on hyvin laaja-alaista ja yksilölähtöistä. Aikaisemmin Suomenkin lainsäädäntö oli virkamieslähtöistä. Nykyisin yritetään turvata yksilön edut, kääntynyt täysin pääläelleen. *Huomioon otettavia asioita on hyvin paljon.* On tämä koko viitekehys, jonka kanssa joudutaan toimimaan.” [Viranhaltija]

Samaan aikaan edennyt talouden globalisaatio on lisännyt erilaisten ilmiöiden ja tapahtumien keskinäisriippuvuutta. Globalisaatio on merkinnyt siirtymistä suljetusta avoimeen talouteen. Yhden haastatellun viranhaltijan mukaan tämä on johtanut siihen, että myös kunnissa joudutaan tekemään päätöksiä yhä enemmän talouden ehdoilla:

”Silloin kun *rajat kaatuivat talouden liikkeiltä.* Kun tullit kaatuivat... ja tulivat EEC, EFTA, EU tarkoitti se samalla sitä, että silloin yhtenäistyi myös muut ehdot. Tätä kautta on syntynyt talouden reunaehdot ja julkishallinnolle nimenomaan verotus. *Suljetussa taloudessa voitiin elää aika lailla eri tavalla kuin nykyisin.* Julkisen sektorin kilpailukykyä joudutaan miettimään, tykätään me siitä tai ei. Tästä seuraa se, että kuntien veropohja seuraa valtion päätöksentekoa.” [Viranhaltija]

Joidenkin haastateltujen mielestä muutokset taloudellisessa ja normiympäristössä näkyvät valmistelutyön monimutkaistumisena. Haastatellut tarkoittivat monimutkaistumisella sekä asioiden välisten riippuvuussuhteiden lisääntymistä että valmistelutyöhön kohdistuvien vaatimusten kasvamista. Erityisesti pitkään kunnallishallinnossa toimineet haastatellut kokivat, että toimintaympäristön muutokset ovat vaikeuttaneet asioiden hoitamista. Useimmiten haastatellut viittasivat resurssien puutteeseen ja normien paljouteen, mikä käy ilmi myös seuraavista kannanotoista:

”Esimerkiksi sosiaalipuolella yksilön näkökulma on korostunut. *Lainsäädäntö tuo laatuvaatimuksia,* asiakkaiden oikeudet, niiden kanssa pitää olla huolellisempi. Hankintamenettelyt ja vastaavat... jos vertaa- miten virkamies 70–80-luvulla toimi, niin on se muuttunut... monenlaiset laatuvaatimukset ovat nousseet... lääninhallitus ja muut. Terveystalouden hoitotakuu... sama on tulossa vanhustyöhön... asiakkaiden oikeudet ovat kasvaneet, tämä on *monimutkaistanut* asioiden hoitoa.” [Viranhaltija]

”*Aiemmin oli ehkä jossain määrin yksinkertaisempaa.* Se rahan vähyys tekee sen... ennen valmisteltiin jotain uutta, kun nyt se on päinvastoin, eli mietitään, mitä ei tehdä. Poliittiset ryhmät mietti, mikä meidän paras idea on ja sitten se laitettiin eteenpäin. Nyt 90-luvun alusta ruvettiin katsomaan, mitä nyt jätetään tekemättä.” [Luottamushenkilö]

”Valtiovalta määrää kunnille nykyään niin paljon tehtäviä, jotka ovat lakisääteisiä. *Taloudelliset ja henkiset resurssit menee pitkälti näiden tehtävien hoitamiseen.* Ja tota se pieni määrä ihmisiä tai rahaa, joka olisi käytettävissä muualle, niin joutuu käyttämään sen pakollisiin resursseihin. Ei siellä ole... ymmärrän kyllä, että luovuus on paljon muutakin kuin resurssien käyttämistä, mutta kun henkilöstövoimavarat ovat niin vähissä, että edes aivoja ei voida käyttää

siihen luovaan ideointiin, vaan aika kuluu rutiinomaisissa paperitöissä jne... *kyllä mä tällä hetkellä näen, että alijäämäisellä budjetilla ja tällä henkilöstömäärällä luovuus on aika epärealistista.* [Luottamushenkilö]

”...meidän toimintamme on äärimmäisen paljon säänneltyä ja normitettua. Yksityisessä yrityksessä taas toimintaa voidaan supistaa tai laajentaa, tai suunnata johonkin... meille taasen on annettu aika selkeät rajat, me ei saada ylittää tiettyjä rajoja.” [Viranhaltija]

Edellä esitetyn perusteella näyttää siltä, että valintaympäristö mielletään viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden keskuudessa valmistelusysteemin luovuutta ja innovatiivisuutta *tukahduttavaksi* tekijäksi. Haastateltujen mielestä valintaympäristö toimii valmistelusysteemin mahdollisuuksia rajoittavana filterinä.

Väheksymättä valtiovallan roolia tai valintaympäristöön liittyviä ongelmia lähes puolet haastatelluista katsoi kuitenkin, että kuntayhteisön kehittyminen riippuu kunnan omista ratkaisuista. Heidän mielestään 'oikeilla' ja 'oikeaan aikaan' tehdyillä valinnoilla valmistelusysteemi voi olla luomassa itselleen siedettävää valintaympäristöä. Siihen, millaiseksi kehitys muodostuu, vaikuttaa sopeutumisen ohella valmistelusysteemin tietoiset valinnat. Valintaympäristöön neutraalisti tai positiivisesti suhtautuneet irtisanoutuivat kehityksen determinismistä:

”Kyse on aina ympäristöstä ja siitä, mitä mahdollisuuksia ympäristö antaa. Toisaalta on myös alueita, joilla on eväät, mutta jotka eivät ole menestyneet ja on alueita, jotka ovat menestyneet ilman eväitä. Esimerkiksi Oulu ja Tampere vastaan Turku. Täytyy olla ihmisiä, jotka näkevät ja vetävät kehitystä. En usko determinismiin.” [Viranhaltija]

”...tietyt kunnat menestyvät kokonsa, maantieteellisen tai julmetun yksityisen firman ansiosta.. Kuitenkin ylivertainen joukko kuntia on enemmän tai vähemmän samantyyppisessä asemassa... tästä joukosta löytyy menestyjiä ja ei-menestyjiä... olen yrittänyt selvittää, mikä on menestymisen taustalla. Olen tehnyt havainnon, että menestyjien taustalla on porukan sopuisuus ja yksimielisyys... Ei riidellä, ainakaan tyhjämpäiväisyyksistä.” [Viranhaltija]

”Mutta tietysti se tahto, joka tässä Loimaan seudulla itsellään on, tämä 'inside', totta kai sillä on huomattava merkitys. Katsoisin, että elinkeinoelämä ja -politiikka on tavattoman hyvässä jamassa ainakin päällisin puolin. Olemassaolevien yritysten kautta ei ole tullut mitään myyjtejä ulkopuolelle, niin että toiminta Loimaalla olisi loppunut. Ei ole ostettu kilpailua pois Loimaalta. Tämä on aivan upea juttu. Ja mitä tulee tähän 'Loimaan linjaan', niin pidän sitä hyvänä järjestelmänä, missä voi esimerkiksi markkinointia ja mainontaa ja muitakin elinkeinopoliittisia asioita seurata. Asioita, jotka ovat ainakin jollain tavalla Loimaan omissa käsissä. Kun tullaan tähän uhkaan, niin... nyt kun tänne olisi tulossa yrityksiä ja uusia toimintoja, niin ihmisillä on valtavan... ehkä jotakin iso-loimaalaisuutta, että varotaan eikä päästetä uusia toimijoita. Esimerkiksi nämä useat siltaratkaisut Loimijoen yli ja nyt viimeisempänä Saikunkallion ja Pinomäen kaavasunnitelmat. Nyt suhtaudutaan suurella herkkyydellä kaikkeen uuteen. Nyt pitäisi kollektiivisesti miettiä, että jos me kaikki kielletään, niin mitä toimintoja täällä oikein saisi olla.” [Luottamushenkilö]

Selkeimmin omien valintojen ja valintaympäristön välinen yhteys kävi ilmi niistä haastatteluvastauksista, joissa korostettiin sekä kuntien keskinäisen että kuntien ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä. Useat haastatellut peräänkuuluttivat strategisia linjanvetoja siitä, mitä on järkevää toteuttaa kunnan omana toimintana ja mikä taas yhteistyössä muiden kuntien tai yksityisten toimijoiden kanssa. Myönteisesti toimintaympäristön muutoksiin suhtautuvat painottivat seutukunnallisen näkökulman voimakkaampaa huomioimista, sillä yhä useammat asiat miellettiin luonteeltaan seutukunnallisiksi. Myönteistä ja luottavaista suhtautumista valintaympäristöön voidaan havainnollistaa seuraavilla esimerkeillä:

”Nyt on kumminkin hyvä hetki peilata sitäkin puolta, kun tämä Paras-hanke on laittanut vähän selän seinää vasten... Nyt olisi pysähdyttävä miettimään *strategisia valintoja*, on se sitten lisääntyvää seutuyhteistyötä tai kuntaliitos tai mitä vain.” [Luottamushenkilö]

”Ehkä se on tämä, että ei ymmärretä toimintaympäristön muutosta ja ollaan liian pienissä piireissä. Esimerkiksi tämä oma kunta versus seutukunta. *Ei ymmärretä ympäristön suurta muutosta...* Kyllä se on niin, että *hyvin usein tuijotetaan omaan napaan. Ei kiinnitetä huomiota esimerkiksi Loimaan kaupalliseen tai toiminnalliseen säteeseen.* Kuitenkin kyse on yhtä kuntaa laajemmasta alueesta, jossa muun muassa koulunkäynti- ja työssäkäynti ylittävät kuntarajat. Esimerkiksi tämä Ypäjän hevoslukio. Se oli saatu käyntiin ja erikoistumislukiot jaksoi hyvin, se oli voimistumassa. Ypäjä oli muutoinkin tekemässä yläasteen yhteyteen yleislukiota, mikä olisi ollut Ypäjän kannalta erinomainen asia, mutta samalla myös Loimaan satelliitti, joka olisi tuonut jonkun määrän opettajanpaikkoja. Samalla Ypäjä olisi integroitunut enemmän Loimaaseen, olisi ostettu kannatusta hyvällä esimerkillä. Olisi saatu Ypäjää pois Forssan kainalosta. Näin, että se olisi ollut yksi tapa. Nyt kun maakuntarajojakin ollaan rukkaamassa, niin tämä olisi ollut oikein hyvä juttu. Tässä kouluratkaisu olisi ollut yksi tällainen *orastava mahdollisuus*, mutta siinä ajateltiin aika lyhyellä aikavälillä. Eurot ratkaisi, lisäksi asiaa ajanut lukion rehtori siirtyi muualle, mikä vei hommalta moottorin, jolloin muut menivät myös *ruotuun ja lakkasivat ajattelemasta suuria.*” [Luottamushenkilö]

”Mahdollisuuksia olisi. Tämä *seutukunta-ajattelu* pitäisi saada vahvemmin noihin *ympäristökuntiin*. Siellä osa luottamushenkilöistä näkee, että se on tulevaisuutta, mutta osalla on hyvin vahvaa nurkkakuntaisuutta ja itsenäisyydestä pidetään kiinni. Se on *mahdollisuus, mutta myös melkoinen haaste.*” [Luottamushenkilö]

Näkökulman laajentaminen kuntaorganisaation ulkopuolelle merkitsee samalla uusia vaatimuksia erityisesti valmistelusysteemin informaation ja tiedon hallinnalle sekä kommunikaatioprosesseille. Luovuuden ja innovatiivisuuden kannalta olennaiseksi kysymykseksi nousee se, miten valmistelusysteemiin kertynyttä sisäistä tietoa käytetään vuorovaikutuksessa ulkoisen toimintaympäristön kanssa. Parhaimmillaan *toimintaympäristön luotaus ja sidosryhmien osallistaminen avaavat valmisteluun uusia näkökulmia, lisäävät tulkintojen monipuolisuutta sekä edistävät valmisteluprosessiin sitoutumista. Samalla vuorovaikutus lisää kuitenkin ristiriitojen mahdollisuuksia ja altistaa valmistelusysteemin uudenlaisille konflikteille, mikä puolestaan voi heikentää valmistelun tehokkuutta eli kykyä toteuttaa tavoitteita nopeasti ja voimakkaasti.*

IV PÄÄTELMÄT

10. Johtopäätökset ja pohdinta

10.1 Kohti tehokasta ja luovaa asioiden valmistelua

Kuntien toimintaympäristön muutokset näkyvät dynaamisuuden, moninaisuuden ja kompleksisuuden lisääntymisenä. Muutokset merkitsevät kunnille samanaikaisesti sekä uhkia että mahdollisuuksia. Ulkoisen toimintaympäristön muutosten ohella kuntayhteisön sisäiset paineet lisäävät tarvetta uudenlaisten toimintatapojen kehittämiseksi. Tässä tutkimuksessa näitä vaatimuksia on tarkasteltu kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön näkökulmasta.

Tutkimuksen tutkimusongelmat muotoiltiin seuraavasti:

1) Mitä 'asian valmistelulla' tarkoitetaan ja mitkä ovat 'valmistelun' tavoitteet kunnallisessa päätöksenteossa?

2) Voidaanko systeemiteorioista polveutuvan kompleksisuusajattelun käsitteiden avulla rakentaa viitekehys, joka lisää ymmärrystä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuudesta ja luovuudesta sekä niiden välisestä suhteesta?

3) Millainen ko. viitekehys voisi olla ja mitkä olisivat sen osat ja niiden väliset suhteet?

Ensimmäiseen tutkimusongelmaan etsittiin vastausta suorittamalla laajahko käsiteanalyttinen tutkimus, jossa selvitettiin 'asian valmistelu' -käsitteen ominaispiirteitä, ennakkoehtoja ja seurauksia sekä lähikäsitteitä. Käsiteanalyysin perusteella kyseenalaistettiin käsitys, jossa valmistelu ymmärretään itsenäiseksi kunnallisen päätöksenteon vaiheeksi. Käsiteanalyysiin perustuen valmistelu määriteltiin kompleksiseksi prosessiksi, joka koostuu sekä kuntayhteisön sisäisistä että kuntayhteisön ja toimintaympäristön välisistä vuorovaikutussuhteista, joiden avulla tavoitellaan sekä informaation puutteesta johtuvan epävarmuuden että informaation monitulkintaisuudesta johtuvan epäselvyyden vähentämistä.

Empiirisen tapaustutkimuksen kysymyksenasettelu on linjassa muun muassa Dozin ja Prahaladin³³⁸ sekä Pondyn ja Mitroffin³³⁹ esittämien arvioiden kanssa, joiden mukaan

³³⁸ Doz, Y. L. & Prahalad, C. K. (1993) "Managing DMNCs: A Search for a New Paradigm." Teoksessa Ghoshal, S. & Westney, E. D. (toim.) *Organization Theory and the Multinational Corporation*, ss. 24-50. New York: St. Martin's Press.

³³⁹ Pondy, L. R. & Mitroff, I. I. (1979) "Beyond Open System Models of Organization." Teoksessa Staw, N. M. (toim.) *Research in organizational behaviour*, Vol. 1, ss. 3-39. Greenwich, CT: JAI Press.

organisaatioiden toimintaa käsittelevät mallit ovat usein puutteellisia, koska ne eivät ota huomioon toiminnan todellista kompleksisuutta (Maula 2004, s. 257). Tutkimuksen empiirisessä osiossa tarkastelu kohdistettiin johtavien viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen muodostamaan valmistelusysteemiin. Muun muassa toimijoiden kytkeytyneisyydestä ja palauteprosesseista, toimintaympäristön muutoksista sekä sosiaalisen systeemin luonteesta johtuen valmistelusysteemin määrittely edellä esitetyllä tavalla osoittautui kuitenkin jossain määrin keinotekoiseksi. Hallinnollisten rakenteiden sijaan tutkimuksessa keskityttiin valmistelusysteemin sisäisiin sekä systeemin ja sen ympäristön välisiin muodollisiin ja epämuodollisiin tieto- ja vuorovaikutusprosesseihin, joiden kautta pyrittiin ymmärtämään ja kuvaamaan valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden yhteyttä ja riippuvuutta toisistaan.

Tässä tutkimuksessa muodostetun kompleksisuusteoreettisen viitekehyksen avaama näkemys kunnallisen päätöksenteon valmistelutyöhön osoittaa, että huomion kiinnittäminen valmistelusysteemin näkymättömään dynamiikkaan ja toimijoiden välisiin vuorovaikutusprosesseihin piirtää uudenlaisen kuvan valmistelun haasteista. *Tämän tutkimuksen perusteella voidaan väittää, että kompleksisuusteorioille tyypillisten käsitteiden pohjalta voidaan muodostaa käyttökelpoinen käsitteistö, joka lisää ymmärrystä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuudesta ja luovuudesta sekä niiden välisestä suhteesta.* Kompleksisuusteoreettisen viitekehyksen ominaisuudet ja niiden osat on esitelty kuvassa 41.

VUOROVAIKUTUS

- Informointi, ideointi, sitouttaminen
- Sisäinen ja ulkoinen kommunikaatio
- Kytkeytyneisyyden hyödyntäminen
- Palauteprosessien hallinta

LUOTTAMUS

- Luottamus kollektiivisena resurssina
- Luottamus heikoissa ja vahvoissa sidoksissa

MERKITYKSELLISTÄMINEN

- Epäselvyyden hallinta
- Entropian sietäminen

SISÄISET MEKANISMIT

- Otsikointi
- Sisäiset mallit
- Rajat ja rajapinnat

MONIMUOTOISUUS

- Monimuotoisuus voimavarana
- Monimuotoisuus uhkana

AIKA JA YHTEISEVOLUUTIO

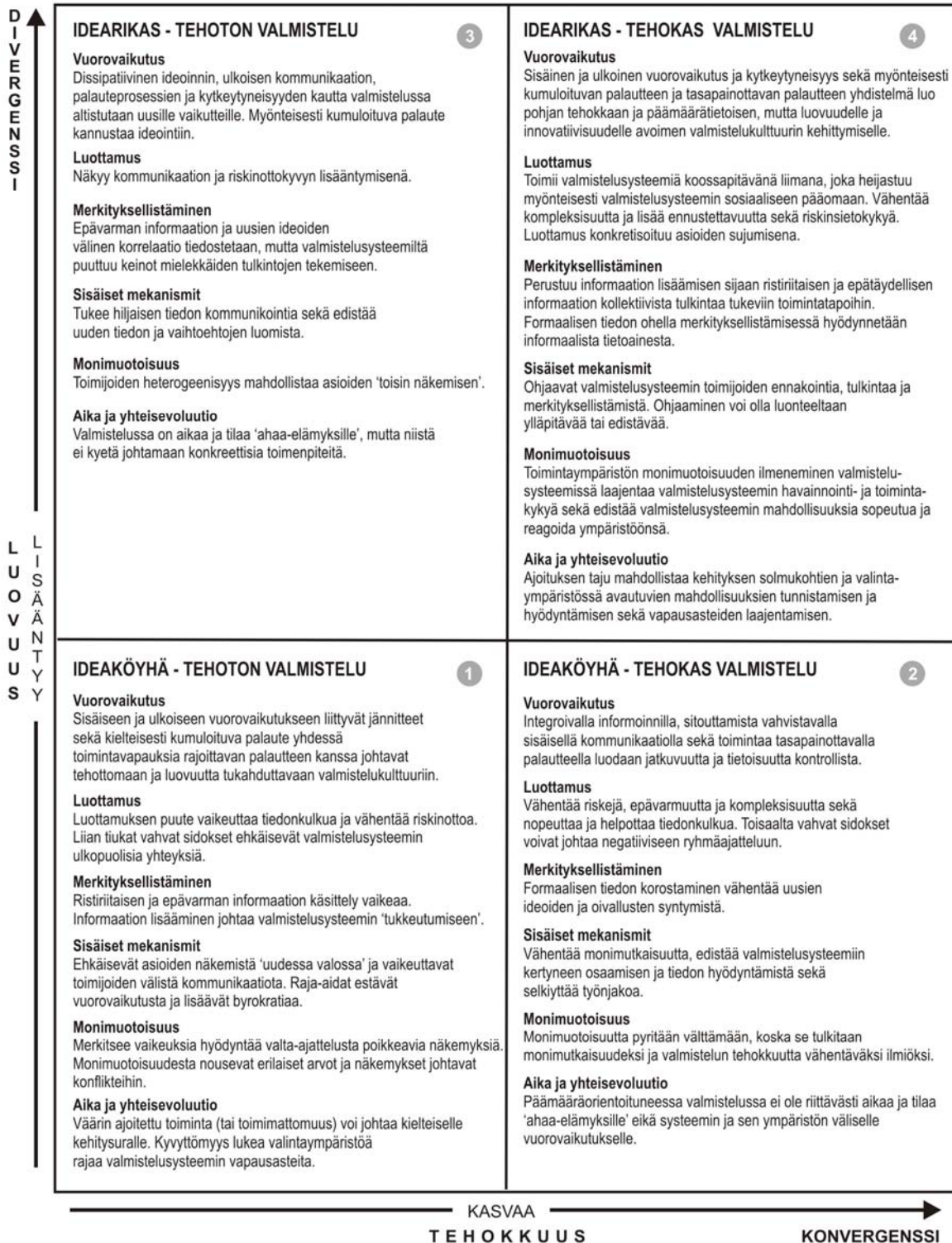
- Ajoituksen taju
- Valintaympäristön luominen

Kuva 41. Kompleksisuusteoreettisen viitekehyksen ominaisuudet ja niiden osat.

Teoreettiseen ja empiiriseen analyysiin perustuen tutkimuksessa esitetään, että valmistelujärjestelmien pinnanalaisten vuorovaikutusprosesseihin liittyy potentiaalia, jonka tunnistaminen ja hyödyntäminen voi edistää valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamista. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan arvioida, että potentiaalinen toteutuminen edellyttää ainakin sitä, että valmisteluprosessiin kuuluvat vastakkaiset intressit sekä valmistelujärjestelmien sisäiset ja ulkoiset jännitteet ja herätteet ymmärretään erimielisyyden sijaan valmistelujärjestelmien mahdollisuudeksi selvitä yhä kompleksisemmaksi, dynaamisemmaksi ja moninaisemmaksi käyvässä maailmassa. Kysymys on pitkälti siitä, että kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä löydetään sopiva tasapaino päämäärätietoisesta ja tehokkuutta lisäävän *konvergentin* ajattelun sekä luovuutta edistävän ja uusia vaihtoehtoja tuottavan *divergentin* ajattelun välille.

Empiirisen aineiston analyysi-luvussa (9. luku) esitettiin alustavia huomioita kompleksisuusteoreettisen viitekehyksen ominaisuuksien ja niiden osien suhteesta valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen. Luvun pääpaino oli sen osoittamisessa, että kompleksisuusteorioille tyypillisten käsitteiden avulla kuvattu ilmiökokonaisuus on empiirisesti havainnoitavissa. Seuraavassa kompleksisuusteoreettisen viitekehyksen kuusi ominaisuutta ja niiden komponentit sijoitetaan luvussa 1.3 (kuva 6) hahmoteltuun nelikenttään (kuva 42), jonka dimensioina ovat valmistelutyön tehokkuus ja luovuus. Aiemmin todetun mukaisesti kuusi ominaisuutta ja niiden komponentit eivät ole toisistaan irrallisia, vaan ne limittyvät monin tavoin toisiinsa. Samoin eräiden ominaisuuksien tai niiden komponenttien sijoittamista nelikentän tiettyyn lohkokseen voidaan pitää tulkinnanvaraisena. Tämän takia nelikenttä tuleekin ymmärtää suuntaa-antavana tyypittelynä, jonka lohkot eivät välttämättä toteudu sellaisenaan käytännön valmistelutyössä. Nelikentän vaaka-akselilla on kuvattu tehokkuuden (konvergentti) kasvamista ja pystyakselilla luovuuden (divergentti) lisääntymistä. Myös tehokkuuden ja luovuuden yhteydessä käytettävät ilmaisut 'kasvaa' ja 'lisääntyy' ovat luvuissa 3.5 ja 3.6 esitettyjen syiden perusteella ainoastaan suuntaa-antavia.

Esitetyistä varauksista huolimatta tutkimuksessa katsotaan, että teorian pohjalta (7. luku) luodun ja empiirisen aineistolla täsmennetyt kompleksisuusteoreettiset käsitteistön ja viitekehyksen (9. luku) varaan voidaan rakentaa valmistelutyön ongelmia ja mahdollisuuksia jäsentävä nelikenttä. Sillä vaikka nelikentästä ei voidakaan johtaa eksplisiittisiä toimenpidesuosituksia käytännön kunnallishallinnolle, *tutkimuksessa väitetään, että nelikentän lohkoja tarkastelemalla voidaan lisätä ymmärrystä valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen vaikuttavista tekijöistä sekä tehokkuuden ja luovuuden välisestä yhteydestä ja riippuvuudesta*. Kiteytetysti voidaan sanoa, että nelikenttä on teoreettiseen analyysiin ja empiiriseen aineistoon perustuva tiivistelmä siitä, mitkä kunkin kuuden ominaisuuden piirteet ovat relevantteja kussakin lohkossa ja miten ne ilmenevät.



Kuva 42. Kunnallisen valmistelusysteemin ominaisuudet suhteessa tehokkuuteen ja luovuuteen. Täsmennetty kompleksisuusteoreettinen viitekehys.

Seuraavassa nelikenttä puretaan kuudeksi teesiksi, joiden avulla vastataan tutkimuksen empiirisessä osassa asetettuihin tutkimusongelmiin. Teesien taustalla vaikuttavat teoreettiset lähtökohdat, käsitteet ja empiiriset vastineet on esitetty tutkimuksen aiemmissa osissa. Teeseillä pyritään kuvaamaan niitä valmistelusysteemin yleisiä ominaisuuksia, joiden voidaan teorian ja empirian perusteella arvioida liittyvän valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen. Vaikka esitettyihin teeseihin ei voidakaan suhtautua yleistettävänä johtopäätöksinä, tutkimuksessa arvioidaan, että niiden avulla on mahdollista esittää huomionarvoisia ja myös käytännön valmistelutyöhön sovellettavia ajatuksia tehokkuuden ja luovuuden problematiikasta.³⁴⁰ Numeroinnista huolimatta teesit eivät ole tärkeysjärjestyksessä.

1. teesi ”vuorovaikutuksen merkitys”

Valmistelukulttuuri voi olla tehokas ja päämäärätietoinen, mutta samalla avoin luovuudelle ja innovatiivisuudelle. Tällaisen valmistelukulttuurin kehittymiselle luovat pohjaa sisäinen ja ulkoinen vuorovaikutus ja kytkeytyneisyys, sekä myönteisesti kumuloituvan ja uusia mahdollisuuksia luovan palautteen ja tasapainottavan ja vaihtoehtoja rajaavan palautteen yhdistelmä.

Integroivalla informoinnilla (vrt. Aula 1999, ss. 144-145) voidaan vähentää tiedon puutteesta johtuvaa epävarmuutta. Vastaavasti sitouttamisella pyritään vahvistamaan valmisteluprosessin legitimitettä. Informointi perustuu eksplisiittisen tiedon jakamiseen, kun taas sitouttamisessa korostuvat toimijoiden välisiä jännitteitä ja ristiriitoja sovittelevat keskustelut. Erilaisista funktioista huolimatta molemmissa vuorovaikutuksen muodoissa on pohjimmiltaan kyse valmistelutyön tehokkuuden edistämisestä. Onnistuessaan informointi ja sitouttaminen voivat vähentää sekä tiedon puutteesta johtuvaa asioiden pöydälle jättämistä että valmisteluprosessiin tai päätöksiin kohdistuvia valituksia ja oikaisupyynnöjä. Sopivalla yhdistelmällä informointia, sitouttamista sekä toimintaa tasapainottavaa palautetta voidaan luoda valmistelusysteemiin jatkuvuuden tunnetta ja tietoisuutta kontrollista.

Dissipatiivisen, ideointia tukevan kommunikoinnin (vrt. Aula 1999, ss. 144-145), ulkoisen kommunikaation ja palauteprosessien kautta valmistelusysteemi altistuu uusille vaikutteille. Mielenpitoita ja näkemyksiä vaihtamalla valmistelusysteemi voi tunnistaa ratkaisuja, jotka ylittävät tavanomaiset totuudet (vrt. Harisalo & Aarrevaara 2006, s. 270). Myönteisesti kumuloituva palaute kannustaa uusien ja valta-ajattelusta poikkeavien näkökulmien kehittämiseen. Erityisesti uusien ja luovien ideoiden kehittämisen ja valmistelun innovatiivisuuden kannalta ratkaisevaa näyttää olevan se, miten valmistelussa kyetään hyödyntämään valmistelusysteemin sisälle ja sen ulkopuolelle muodostuvien

³⁴⁰ Näihin palataan luvussa 10.3.

sosiaalisten piirien leikkauskohdissa vaikuttavien toimijoiden erilaisia näkemyksiä. Kysymys on systeemin kytkeytyneisyydestä, joka mahdollistaa paitsi muodollisten myös epävirallisten verkostojen hyödyntämisen. Näkemystä voidaan pitää yhdenmukaisena myös innovaatiotutkimuksen valtavirran kanssa, jonka mukaan innovaatioissa ei ole aina kyse johdonmukaisesti ja lineaarisesti etenevistä kehitysprosesseista, vaan ennemminkin toimijoiden kyvystä oppia vuorovaikutteisesti toisilta sekä yhdistää muilta omaksuttua tietoa omaan tietopohjaansa (Ruuskanen 2005, s. 322³⁴¹). Mahdollisesti syntyvät ja ”erilaisista toimijoista koostuvat verkostot ovat yksittäisiä toimijoita herkempiä havaitsemaan muutoksia ympäristössä, tunnistamaan ongelmia ja myös ratkaisemaan niitä” (Ruuskanen 2005, s. 323). Muun muassa Kilpeä (2001) mukailleen voidaan lisäksi arvioida, että uusien oivallusten ja ideoiden ammentaminen toimijoiden välisistä vuorovaikutusprosesseista vahvistaa valmistelussa tuotettujen ratkaisujen arvoa ja luo pohjaa valmistelukulttuurin edelleen kehittymiselle.

Toisaalta, kuten tämän tutkimuksen haastatteluaineistosta käy ilmi, valmistelusysteemi on aina altis vuorovaikutuksesta, kytkeytyneisyydestä ja palauteprosesseista johtuen myös erilaisille häiriöille, jotka voivat estää asioiden tehokasta eteenpäin viemistä ja uusien ideoiden löytämistä. Valmistelussa esitetyt mielipiteet ja argumentit kääntyvät negatiivisiksi jännitteiksi tulehduttaen toimijoiden keskinäisiä vuorovaikutussuhteita. Seuraukset voivat näkyä sovittamattomina erimielisyyksinä ja konflikteina. Kytkeytyneisyyden ja palauteprosessien dynamiikasta johtuen toimijoiden välisistä konflikteista voi kehkeytyä ylemmän tason ilmiöitä, jolloin vaarana on valmistelusysteemin ”tukkeutuminen” ja ”umpikujan ajautuminen”. Sisäiseen ja ulkoiseen vuorovaikutukseen liittyvät jännitteet sekä kumuloituva kielteinen palaute (systeemiteoriassa ’positiivinen palaute’) yhdessä toimintavapauksia rajoittavan palautteen (systeemiteoriassa ’negatiivinen palaute’) kanssa johtavat tehottomaan ja luovuutta tukahduttavaan valmistelukulttuuriin.

Edellä esitetyn perusteella tutkimuksessa väitetään, että *vuorovaikutus ja palauteprosessit ovat samanaikaisesti sekä mahdollisuus että uhka valmistelutyön tehokkuudelle ja luovuudelle*. Jotta vuorovaikutus ja palauteprosessit voitaisiin ymmärtää valmistelusysteemin mahdollisuudeksi kehittää sekä tehokkaita että luovia ja innovatiivisia ratkaisuja valmistelussa oleviin asioihin, huomiota tulee kiinnittää sosiaalisen vuorovaikutuksen erityispiirteisiin – erityisesti vuorovaikutukseen sisältyviin riskeihin, sillä jo aiemmin esitetyn informaation puutteen lisäksi myös sosiaaliseen vuorovaikutukseen liittyy riskejä, jotka synnyttävät epävarmuutta. Riskien ja epävarmuuden välttämiseksi päätöksentekijöillä on taipumusta rajoittaa sosiaalista vuorovaikutusta. Marchin (1994, ss. 178-179) mukaan tämä näkyy esimerkiksi siinä, että

³⁴¹ Lisää aiheesta esim. Cohen, W. M. & Levinthal, D. A. (1990) “Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation.” *Administrative Science Quarterly*, Vol. 35, No. 1, ss. 128-152.

päätöksentekijat suosivat koeteltuja toimintatapoja ja pyrkivät välttämään vuorovaikutusta, joka edellyttää kokemusten ja tulkintojen uudelleen jäsentämistä. Sosiaalista vuorovaikutusta rajoittamalla voidaan minimoida riskejä ja välttää epävarmuuden kohtaamista. Toisaalta sosiaalisen vuorovaikutuksen ja riskin välinen problematiikka näyttäytyy toisenlaiselta, jos sitä tarkastellaan Luhmannin (1995) tapaan luottamuksen näkökulmasta. Luhmannin (1995, s. 129) mukaan *luottamusta* voidaan pitää kaiken sosiaalisen toiminnan universaalina edellytyksenä. Ilman luottamusta ja riskinottoa ”systeemi on epämääräinen ja se tukkeutuu” (Luhmann 1995, s. 131). Luottamuksen merkitys välittyi myös tämän tutkimuksen haastatteluissa.

2. teesi ”luottamuksen merkitys”

Luottamus toimii valmistelusysteemiä koossapitävänä liimana, joka heijastuu myönteisesti valmistelusysteemin sosiaaliseen pääomaan. Luottamus vähentää kompleksisuutta ja lisää ennustettavuutta sekä valmistelusysteemin riskinsietokykyä. Luottamus konkretisoituu asioiden sujumisena.

Teoriaan ja empiriaan perustuen tutkimuksessa väitetään, että luottamuksen ja sosiaalisen pääoman käsitteillä voidaan lisätä ymmärrystä valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden välisestä problematiikasta. Luottamus vähentää riskejä, epävarmuutta ja kompleksisuutta. Tämän takia luottamus muodostaa hyvän perustan kommunikaatiolle ja tiedon jakamiselle, mikä puolestaan heijastuu myönteisesti valmistelun tehokkuuteen. Näkemykselliseen ja luotettavaan tietoon perustuvat toimijoiden väliset vahvat sidokset lisäävät valmistelun sitovaa sosiaalista pääomaa vahvistaen edelleen valmistelusysteemin tehokkuutta. Luottamukseen perustuvat vahvat sidokset ja sitova sosiaalinen pääoma konkretisoituvat valmistelussa mutkattomina vuorovaikutussuhteina ja jouhevana toimintojen koordinoituna. Tältä osin tutkimuksen johtopäätökset ovat yhdensuuntaisia muun muassa Harisalón ja Stenvallin (2002, s. 137) kunnanhallituksen päätöksentekoa koskevan näkemyksen kanssa, jonka mukaan luottamuksella voi olla ”jopa valtasuhteita syvällisempi merkitys toimijoiden välisiin riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteisiin”.

Toisaalta haastatteluaineistosta löytyi tukea useissa tutkimuksissa tehdyille havainnoille, joiden mukaan vahvat sidokset tarjoavat harvoin yllätyksellistä tai uudenlaisia kehityspolkuja aukovaa tietoa. Tämä voi merkitä sitä, että liiallinen nojautuminen vahvoihin sidoksiin johtaa tehokkaisuuteen, mutta samalla vanhoihin toimintamalleihin perustuviin ratkaisuihin, joista ei ole apua yhä kompleksisemmaksi käyvässä maailmassa. Liian vahvat sidokset voivat johtaa valmistelussa ryhmäajattelun (Janis 1972) kaltaiseen ilmiöön, jossa toimijat arvostavat yksimielisyyttä enemmän kuin omia arvioitaan ja näkemyksiään. Seurauksena voi olla myös väärin ongelmien täsmällistä ja tehokasta ratkaisemista (Mitroff 2000, s. 31).

Tämän välttämiseksi valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota myös heikkoihin sidoksiin ja sosiaalisen pääoman yhdistävään ulottuvuuteen. Heikkojen sidosten merkitys on tämän tutkimuksen näkökulmasta siinä, että niiden avulla voidaan lisätä valmistelun yhdistävää sosiaalista pääomaa laajentaen samalla valmistelusysteemin tietopohjaa, vähentää ryhmäajattelun riskiä sekä edistää kuntayhteisön toimintaympäristössä vaikuttavien ilmiöiden tunnistamista. Näitä kaikkia voidaan samalla pitää valmistelusysteemin luovuutta ja innovatiivisuutta lisäävinä tekijöinä.

Edellä mainitun perusteella tutkimuksessa väitetään, että *luottamus toimii kuntayhteisöä koossapitävänä liimana, joka tehostaa valmistelusysteemin sisäisiä prosesseja, edistää uusien ideoiden tuottamista sekä vähentää toimintaympäristöön liittyvää monimutkaisuutta*. Lisäksi luottamusta voidaan pitää tärkeänä siksi, että se mahdollistaa valmisteluprosessin toimivuuden olosuhteissa, joita leimaa informaation epävarmuus ja monitulkintaisuus. Näin luottamuksen voidaan katsoa luovan pohjaa myös asioiden ja ilmiöiden *merkityksellistämiseksi*.

3. teesi ”merkityksellistämisen tärkeys”

Merkityksellistäminen perustuu informaation lisäämisen sijaan ristiriitaisen ja epätäydellisen informaation kollektiivista tulkintaa tukeviin toimintatapoihin. Formaalisen tiedon ohella merkityksellistämässä hyödynnetään informaalista tietoa.

Yhdistämällä Daftin ja Lengelin (1986) havainnot epävarmuuden ja epäselvyyden välisestä suhteesta Prigoginen ja Luhmannin näkemyksiin itseorganisoituvista ja autopoieettisista systeemeistä tutkimuksessa esitetään, että merkityksellistäminen valmistelutyön yhteydessä voidaan ymmärtää monivaiheisena prosessina. Siinä informaation tuottaminen lisää entropiaa (epäjärjestystä) ja ambiguiteettia (monitulkintaisuutta). Tämä edellyttää informaation vähentämistä ja yhteisen tulkintakehikon muodostamista, mikä puolestaan johtaa valmistelusysteemin uudelleen organisoitumiseen. Tällaisen itseorganisoitumisen myötä syntyvää järjestystä voidaan pitää valmistelusysteemin emergenttinä ominaisuutena, jota ei voida palauttaa yksittäisiin toimijoihin.³⁴²

Toisaalta, samoin kuin luottamuksen puute, myös kyvyttömyys säädellä informaatiota voi johtaa valmistelusysteemin tukkeutumiseen. Erään haastattelun osuvan kuvauksen mukaan valmistelukoneisto on tällöin kipsissä – ”kone käy, mutta se käy huonosti”.³⁴³ Vaikeudet

³⁴² Weickia (1995, s. 3) lainaten ”uncorrected observations and experience should intensify ambiguity in the short run, until others begin to report similar experiences. As anomalies become shared, sensibleness should become stronger.”

³⁴³ Vrt. luottamushenkilön haastattelusitaatti luvussa 9.1.4.

käsitellä ristiriitaista, epävarmaa ja tulevaisuuteen liittyvää tietoa näkyvät valmistelusysteemissä taipumuksena tavanomaisiin ratkaisuihin. Erityisen ongelmalliseksi tutkimuksen haastatellut mainitsivat informaalisen tiedon yhdistämisen formaaliseen tietoon. Faktoja korostavan formaalisen tiedon dominanssi ilmenee esimerkiksi jäsentymättömien ideoiden ja intuition väheksymisenä, mitä pidettiin yleisesti valmistelusysteemin luovuutta heikentävänä seikkana.

Tässä tutkimuksessa väitetään, että epätasapainon kautta muotoutuva uudelleen järjestyminen on elinehto valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamiselle. *Luovuus nousee toimintaympäristön herätteiden tunnistamisesta, informaation ja tiedon hankkimisesta ja sen kommunikoinnista, kun taas tehokkuus ilmenee entropian ja ylimääräisen informaation poistamisena ja valintojen tekemisenä.* Teoreettisen tarkastelun ja haastatteluaineiston perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että jo tutkimuksen yhtenä taustaoletuksena esitetty arvio relevantin tiedon ja epäolennaisen informaation suhteesta pitää paikkaansa. Valmistelun keskeisimpänä ongelmana ei tämän tutkimuksen perusteella näyttäisi olevan niinkään tiedon puute, vaan merkityksellisten tulkintojen tekeminen. Ristiriitaisen ja epätäydellisen informaation sekä ilmiöiden moniselitteisyyden takia on olennaista, että valmistelusysteemissä kyetään tekemään riittävän uskottavia tulkintoja (vrt. Weick 1995). Siksi on tärkeää, että uskottavien tulkintojen tekemiseksi valmistelun vuorovaikutusprosesseissa annetaan arvoa formaalisen tiedon ohella myös arvoille ja subjektiivisille mielipiteille. *Uhkan sijaan ristiriitainen ja epätäydellinen informaatio ja ilmiöiden moniselitteisyys nähdään valmistelusysteemin mahdollisuutena kehittyä.*

Vuorovaikutuksen ohella merkityksellistämistä voidaan lähestyä myös hieman toisenlaisesta näkökulmasta. Sen mukaan valmistelutyössä tarvitaan konkreettisia, ilmiöiden ja tapahtumien merkityksellistämistä tukevia *sisäisiä mekanismeja*.

4. teesi ”sisäisten mekanismien merkitys”

Sisäiset mekanismit ohjaavat valmistelusysteemin toimijoiden ennakointia, tulkintaa ja merkityksellistämistä. Ohjaaminen voi olla luonteeltaan ylläpitävää tai edistävää.

Täydellisen tuntemattomassa ympäristössä selviytyminen käy mahdottomaksi (Clippinger 1999a, s. 21). Tämän vuoksi systeemi tarvitsee välineitä, jotka auttavat tunnistamaan ympäristössä olevia säännönmukaisuuksia.³⁴⁴ Tässä tutkimuksessa väitetään, että otsikointi ja sisäiset mallit voidaan ymmärtää valmistelusysteemin välineiksi – sisäisiksi mekanismeiksi – jotka tukevat säännönmukaisuuksien tunnistamista, tavoitteiden

³⁴⁴ ”Environments that are relentlessly novel are not survivable; hence, survival and fitness depend upon being able to recognize and exploit environmental constraints” (Clippinger 1999a, s. 21).

asettamista ja valmistelun suuntaamista niitä kohti. Näin ymmärrettynä ne edistävät valmistelutyön tehokkuutta. Tämän lisäksi tehokkuutta voidaan edistää huolehtimalla valmistelusysteemin rajoista, kuten hallinnollisen ja poliittisen prosessin erilläänpidosta. Sisäisten mekanismien merkitys on ennen kaikkea siinä, että niiden avulla valmistelusysteemi voi hyödyntää tehokkaasti aikaisempaa tietoa ja kokemusta. Sisäisiä mekanismeja koskeva johtopäätös on tältä osin linjassa esimerkiksi Marchin (1991) havaintojen kanssa, joiden mukaan tehokkuus perustuu olemassaolevien resurssien hyödyntämiseen (exploitation) ja selkeään työnjakoon.

Sen lisäksi, että sisäiset mekanismit lisäävät valmistelutyön tehokkuutta, ne voivat kuitenkin rajata vahvojen sidosten kaltaisesti valmistelusysteemin mahdollisuuksia tunnistaa uusia ideoita ja vaihtoehtoisia kehityspolkuja. Siksi uusien ja luovien ratkaisujen löytämisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että valmistelussa kyetään rajoja ylittävään kanssakäymiseen. Hallinto- ja puoluerajat ylittävän yhteistyön ohella asioiden 'toisin näkemistä' voidaan edistää huolehtimalla kuntalaisten ja muiden sidosryhmien aktiivisesta osallistumisesta valmistelutyöhön.

Hallinnolliset säännöt ja institutionaaliset rakenteet voidaan ymmärtää valmistelusysteemiä ylläpitäviksi sisäisiksi mekanismeiksi, kun taas toimijoiden epäviralliset vuorovaikutussuhteet toimivat valmistelusysteemin toimintaa edistävinä mekanismeina. Teoriaan ja empiirisen aineistoon nojaten tutkimuksessa väitetään, että *valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden kannalta tavoitetilana tulisi olla dynaaminen tasapainotila ylläpitävien ja edistävien sisäisten mekanismien välillä*. Dynaaminen tasapainotila voidaan määritellä pisteeksi tehokkuuden ja luovuuden toisiinsa yhdistävällä janalla. Tasapainotila on dynaaminen – muutosta ja liikettävä sisältävä – koska pisteen paikka riippuu kulloinkin valmistelussa olevan asian luonteesta. Mitä ilkeämmästä ja moniulotteisemmasta asiasta on kyse, sitä enemmän tasapainotilan voidaan ajatella olevan lähellä luovuutta ja vuorovaikutusta edistävien sisäisten mekanismien puoleista puolta. Vastaavasti kun agendalla on verraten yksinkertaisia asioita, tasapainotila on lähempänä ylläpitäviä ja valmisteluprosessin tehokkuutta lisääviä sisäisiä mekanismeja.

Sisäisten mekanismien kautta tapahtuvalla asioiden yhdistelemisellä ja säännönmukaisuuksien tunnistamisella valmistelusysteemi toteuttaa Luhmannin ideaa toimintaympäristön kompleksisuuden vähentämisestä. Tämän lisäksi, kuten Luhmann (2004, s. 49) on itsekin esittänyt, monimutkaiseen toimintaympäristöön sopeutumista voidaan edistää myös lisäämällä *systeemin monimuotoisuutta*.

5. teesi ”monimuotoisuuden merkitys”

Toimintaympäristön monimuotoisuuden ilmeneminen valmistelusysteemissä laajentaa valmistelusysteemin havainnointi- ja toimintakykyä. Samalla monimuotoisuus edistää valmistelusysteemin mahdollisuuksia sopeutua ja reagoida ympäristöönsä.

Toimijoiden heterogeenisyys tuottaa ajattelun monimuotoisuutta ja lisää valmistelusysteemin kykyä katsoa valmisteltavia asioita useasta eri näkökulmasta. Mitä monipuolisempi osallistujajoukko, sitä vaikuttavammin valmistelusysteemi resonoi eli myötävärahtelee ympäristönsä kanssa (vrt. Luhmann 2004, s. 52). Erilaisten näkökulmien esilläpito parantaa puolestaan valmistelusysteemin ongelmanratkaisukykyä ja ruokkii systeemin luovuutta ja innovatiivisuutta. Parhaimmillaan lähestytään aitoa pluralismia, jossa moniarvoisuus ja erilaisten arvomaailmojen rinnakkaisuus muodostuu valmistelusysteemin voimavaraksi, ja jossa erilaiset näkemykset ymmärretään paitsi luonnolliseksi, myös tärkeäksi osaksi kunnallisen päätöksenteon valmistelutyötä. Erityisesti ’ilkeiden ongelmien’ kohdalla monimuotoisuutta voidaan pitää hyvän valmistelun tunnusmerkkinä.

Samalla monimuotoisuus voi kuitenkin merkitä myös ongelmia, mikäli moninaisuudesta nousevat erilaiset näkemykset ja arvot johtavat vaikeasti ratkaistaviin konflikteihin. Sen sijaan, että kysymys olisi Peltosen (2002, s. 169) kuvailemasta aitoa moninaisuutta hyödyntävästä ’sotkuisesta demokratiasta’, monimuotoisuus kääntyy monimutkaisuudeksi, joka ehkäisee sekä valmistelusysteemin tehokkuutta että kykyä hyödyntää toimijoiden erilaisuutta uusien ratkaisujen kehittämisessä.

Nähdäänkö monimuotoisuus luovuuden ja innovatiivisuuden lähteenä vai tehokkuutta häiritsevänä monimutkaisuutena näyttäisi tämän tutkimuksen perusteella olevan sidoksissa *aikaan*. Se, mikä on kulloinkin mahdollista tai mahdotonta, riippuu paljolti sekä kuntayhteisön sisäisestä että toimintaympäristön kehitysvaiheesta. Tässä mielessä voidaan sanoa, että kysymys on kuntayhteisön ja ympäristön yhdessä kehittymisestä – *yhteisevoluutiosta*.

6. teesi ”ajan ja yhteisevoluution merkitys”

Valmisteluprosessissa on solmukohtia, joista haarautuu tulevaisuuden mahdollisuuksia, ja joissa tehdyt valinnat vaikuttavat tulevaisuudessa avautuviin mahdollisuuksiin. Valmistelusysteemi kehittyy yhdessä ympäristönsä kanssa.

Tutkimuksessa väitetään, että aika ja yhteisevoluutio ovat keskeisiä ilmiöitä tarkasteltaessa tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisen problematiikkaa. Luovuus ja innovatiivisuus edellyttävät ajoituksen tajua, jota voidaan pitää välttämättömänä ehtona bifurkaatiopisteissä avautuvien mahdollisuuksien tunnistamiselle. Näin siksi, että vain yllätyksellisesti

ilmenevissä bifurkaatiopisteissä ja kehityksen solmukohdissa valmistelusysteemillä on mahdollisuus aitoihin valintoihin ja asioiden näkemiseen uudessa valossa. Avautuvien mahdollisuuksien hyödyntäminen riippuu paljolti siitä, onko valmistelusysteemissä tilaa itseorganisoitumiselle vai ”tuhlaantuvatko mahdollisuudet liiallisen kontrollin kahleisiin” (vrt. Stähle 2004, s. 249). Itseorganisoituminen puolestaan edellyttää valmistelusysteemiltä valmiutta osallistua entropiaa³⁴⁵ tuottaviin kommunikaatioprosesseihin myös ulkoisen toimintaympäristön kanssa. Yhteisevoluution näkökulmasta valmistelu tulisikin ymmärtää sarjaksi vastavuoroisia tekoja, joissa sekä sopeudutaan että vaikutetaan valmistelusysteemin valintaympäristöön. Parhaimmillaan vastavuoroisuuteen perustuva evolutionaarinen kehitys johtaa itseään vahvistavaan positiiviseen kehään, jonka tuloksena on koko kuntayhteisön menestyminen.

Ajoituksen taju ja valintaympäristön hyödyntäminen voidaan nähdä välttämättöminä tai ainakin hyödyllisinä tehokkaan ja luovan valmistelusysteemin ominaisuuksina myös Ohmaen (1983) strategisten vapausasteiden näkökulmasta. Ohmaeta mukailien valmistelusysteemin valintaympäristön voidaan ymmärtää koostuvan sekä pysyvistä (muodolliset vapausasteet) että muutettavissa olevista (todelliset vapausasteet) tekijöistä. *Strategisten vapausasteiden hyödyntämisen ja laajentamisen kannalta olennaista on, että valmistelusysteemi kykenee tunnistamaan evolutionaarisessa kehityksessä ilmeneviä solmukohtia, joissa piilee aito mahdollisuus myös radikaaleihin muutoksiin. Toisaalta yhtä tärkeää on pidättäytyä toiminnasta silloin, kun ei vielä ole olemassa aitoa valinnan mahdollisuutta.* Esimerkiksi tämän tutkimuksen tekoheikellä käynnissä olevaan kunta- ja palvelurakennemuutokseen sisältyy yksittäisten kuntien näkökulmasta lukuisia bifurkaatiopisteitä, joissa tehdyt valinnat määrittävät paljolti sen, millaiseksi kuntien vapausasteet muodostuvat. Tämä puolestaan edellyttää kunnilta evoluutioon liittyvän innovatiivisen ja deterministisen ulottuvuuden yhteensovittamista.

10.2 Tutkimuksen arviointia

Tässä luvussa arvioidaan tutkimuksessa tehtyjä ratkaisuja sekä tulosten luotettavuutta ja yleistettävyyttä.³⁴⁶ Arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää tutkijan valitsemaa tutkimusotetta. Käsillä olevaa tutkimusta luonnehdittiin laadulliseksi ja ymmärtäväksi, sillä tavoitteeksi asetettiin ymmärryksen lisääminen vuorovaikutuksen dynamiikasta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuudelle ja luovuudelle. Eskolan & Suorannan (1998,

³⁴⁵ Joka ilmenee esimerkiksi ristiriitoina, konflikteina ja ilkeinä ongelmina.

³⁴⁶ Käsiteanalyysiin ja tapaustutkimukseen liittyviä metodologisia kysymyksiä on tarkasteltu myös aiemmin luvuissa 4 ja 8. Tutkimuksen tieteenfilosofisia lähtökohtia on käsitelty puolestaan luvussa 2.

ss. 146-150) mukaan laadulliselle tutkimukselle on ominaista *tulkinnallisuus*, jolla he viittaavat todellisuuden ymmärtämiseen havaintojen ja niistä tehtävien tulkintojen kautta. Eskola & Suoranta (1998, s. 149) puhuvat toisen asteen tulkinnasta, jolla he tarkoittavat toimintaa, jossa tutkija ”jatkaa ensisijaisten³⁴⁷ tulkintojen tulkintoja antaen niille uusia merkityksiä”. Tämä siksi, että tutkimuksessa voidaan välttää informanttien tekemien subjektiivisten yleistysten aiheuttamaa vinoumaa. Tulkintojen tekemisessä Eskola & Suoranta (1998, s. 146) erottavat kaksi lähestymistapaa: tiukasti aineistossa pitäytyvän tulkinnan sekä tulkinnan, jossa aineisto toimii tutkijan teoreettista ajattelua stimuloivana raaka-aineena. Tässä tutkimuksessa sekä käsiteanalyysin kirjallista aineistoa että empiirisen tapaustutkimuksen haastatteluaineistoa hyödynnettiin pääasiallisesti jälkimmäisessä merkityksessä. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että aineistosta ei haettu vahvistusta ennakolta laadituille hypoteeseille, vaan abduktiivista päättelylogiikkaa noudattaen tutkimuksen käsiteanalyysissä muodostettu johtoajatus yhdessä kompleksisuusteoreettisen lähestymistavan kanssa ohjasi aineiston hankintaa, analyysiä ja tulkintaa.³⁴⁸

Kompleksisuusajattelua voidaan pitää tutkimuksen tulkintateorian, joka ohjasi aineistosta tehtäviä tulkintoja lähes rajattomien tulkintamahdollisuuksien joukossa (vrt. Eskola & Suoranta 1998, s. 82). Valintaa voidaan sekä perustella että kritisoida. Kompleksisuusteoreettista lähestymistapaa voidaan perustella ainakin sillä, että kuntasektorin toimintamallit ovat korvautumassa dynaamisilla, yksityisten ja julkisten toimijoiden yhteistyöhön perustuvilla toimintamuodoilla. Eräiden arvioiden mukaan kehitys näkyy kuntien toimintaympäristön monimutkaistumisena (luku 6.1), kun taas toiset kuvaavat kehitystä siirtymänä hallinnoinnista hallintaan (luku 6.2). Samalla on arvioitu, että kuntien menestyminen edellyttää herkkyyttä heikoille signaaleille, ja että valmistelussa käsiteltävät asiat ovat monista eri tekijöistä johtuen yhä useammin luonteeltaan ’ilkeitä ongelmia’ (luku 6.4). Edellä esitettyyn perustuen tutkimuksessa on esitetty, että lineaariset ja mekaaniset toimintamallit ovat riittämättömiä uusien haasteiden edessä. Kyetäkseen toimimaan aiempaa monimutkaisemmassa toimintaympäristössä ja ratkaistakseen aiempaa monimutkaisempia ongelmavyöhytejä myös valmistelutyön toimintatapojen on selkeästi muututtava. Esimerkiksi Eräsaari (1998, s. 109) on arvioinut, että julkisen sektorin on omaksuttava ”monimutkaistuneeseen yhteiskuntaan sopivat komplisoidut menettelytavat”. Ashbyn (1956) monimuotoisuutta koskevaan periaatteeseen nojautuen tutkimuksessa on esitetty, että valmistelutyön monimuotoisuuden on heijasteltava toimintaympäristön monimuotoisuutta, minkä on puolestaan todettu merkittävän vuorovaikutukseen perustuvia toimintatapoja. Näistä lähtökohdista käsin tutkimuksessa katsotaan, että toimijoiden vuorovaikutussuhteisiin keskittyvän kompleksisuusajattelun avulla voidaan tehdä Eskolan ja Suorannan (1998) tarkoittamia toisen asteen tulkintoja, sillä toisin kuin

³⁴⁷ Jotka voivat olla esimerkiksi tutkittavien haastatteluvastauksissaan esittämiä tulkintoja arkipäivän ilmiöistä.

³⁴⁸ Kts. lisää käsiteanalyysin ja empiirisen tapaustutkimuksen suhteesta luku 2.

systemiteoriassa, jossa 'kompleksisuus' nähdään vuorovaikutuksen seurauksena (Phelan 1999, s. 239), kompleksisuusajattelussa '*kompleksisuus*' ymmärretään *systemin kehittymisen edellytykseksi* (Mitleton-Kelly 2003, ss. 46-47). Kompleksisuusajattelu on siten yhteensopiva tutkimuksen todellisuuskäsityksen kanssa, jossa olemisen ja pysyvyyden sijaan korostetaan tapahtumista ja muutosta. Kompleksisuusnäkökulmaa voidaan pitää käyttökelpoisena myös siksi, että tutkimuksen yhdeksi tehtäväksi asetettiin uudenlaisen lähestymistavan kehittäminen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisen ongelmaan. Muun muassa Maula (2004, s. 260) on arvioinut, että kompleksisuusteorioille ominaisilla käsitteillä voidaan selittää tehokkuuden ja luovuuden samanaikaisuutta sekä kuvata tehokkuuden ja luovuuden täydentävyyttä ja riippuvuutta toisistaan. Tätä voidaan havainnollistaa tarkastelemalla esimerkiksi edellisessä luvussa esiteltyä aikaa ja yhteisevoluutiota koskevaa teesiä. 'Itseorganisoitumisen', 'entropian', 'bifurkaation' ja 'mahdollisuuksien avaruuden' käsitteiden avulla teesissä osoitettiin, että pakottamisen sijaan uusien ratkaisujen synnyttäminen edellyttää dynaamista tasapainoa toiminnan ja toiminnasta pidättäytymisen välillä.³⁴⁹ Tämä puolestaan edellyttää sekä luovuutta, joka ilmenee kehityksen solmukohdissa avautuvien mahdollisuuksien ennakkoluulottomana hakemisena että tehokkuutta, joka konkretisoituu mahdollisuuksien hyödyntämisenä ja päämäärätietoisena etenemisenä tehtyjen valintojen suunnassa.

Aiemmin esitetyn kritiikin (luku 7.3) lisäksi kompleksisuusajattelun valintaa tutkimuksen tulkintateoriaksi voidaan arvioida kriittisesti muun muassa siksi, että kompleksisuusteorioiden lähtökohdat ovat luonnontieteissä, minkä johdosta osaa tässä tutkimuksessa käytetystä käsitteistöä voidaan pitää ainakin jossain määrin keinotekoisena. Esimerkiksi johtavien viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen jäsenten muodostaman kokonaisuuden määrittelyä *omaehtoisesti tietoa kerääväksi, ympäristöä havainnoivaksi ja tulkitseväksi kompleksiseksi ja autopoieettiseksi systeemiksi* (luku 1.2.3) voidaan pitää ongelmallisena. Näin siksi, että jo systemin rajaukseen liittyvien ongelmien johdosta voidaan kysyä, onko kuvatunkaltaista valmistelujärjestelmää olemassa ontologisessa mielessä. Kuntalain näkökulmasta vastaus on yksiselitteinen: kuntalaissa ei ole mainintaa sen enempää valmistelujärjestelmästä kuin johtavien viranhaltijoiden tai kunnanhallituksen jäsenten suorittamasta tietojen keräämisestä, ympäristön havainnoimisesta tai tulkittamisesta. Toisaalta, yhtä hyvin voidaan myös esittää, että kuntalaissa mainitut valmisteluun liittyvät pykälät, kuten asioiden valmistelupakko (53 §), kunnanjohtajan tehtävät (24 § 1), tietojensaantioikeus (43 §) sekä esittelystä tehtävä päätöksenteko (50 § 6) eivät riitä kuvaamaan riittävän hyvin tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä. Etenkin, jos

³⁴⁹ Tai kuten Stähle (2004, s. 235) on asian ilmaissut: "Kysymys siitä, osataanko itseorganisoitumista hyödyntää tai luotetaanko systemin itseorganisoituvaa voimaa käytännön kehittämistyössä, perustuu paljolti siihen, kyetäänkö bifurkaatiopisteet tunnistamaan ja kyetäänkö niihin reagoimaan silloin, kun on oikea aika. Toisaalta taitoa vaatii myös se, ettei reagoi silloin, kun aitoa valinnan mahdollisuutta ei vielä ole olemassa."

kuntayhteisöjen menestymisen katsotaan riippuvan yhä enemmän siitä, kuinka tehokkaasti ja luovasti ne kykenevät hyödyntämään sisäisiä ja ulkoisia tietovarantoja sekä sovittautumaan toimintaympäristön muutoksiin (vrt. Anttiroiko 2000, ss. 29-30).

Kompleksisuusteoreettisen lähestymistavan soveltaminen hallinnollisen ilmiön tarkasteluun voidaan sijoittaa metodologisen optimismin ja anarkismin välimaastoon (vrt. Niiniluoto 1997, ss. 77-80³⁵⁰). Optimismia tutkimuksessa edustaa tieteessä hyväksytyjen metodologisten sääntöjen ja periaatteiden³⁵¹ noudattaminen, kun taas anarkismi näkyy ”luovana nokkeluutena ja mielikuvituksena” (Niiniluoto 1997, ss. 78-80), jossa perinteisesti hallinto- tai kunnallistieteellisestä näkökulmasta jäsenettyä ilmiötä on lähestytty toisenlaisessa teoriaperinteessä kehitetyllä käsitteistöllä. Edellä esitetyn valossa kompleksisuusajattelua voidaan pitää sopivana lähestymistapana tutkimuksen kohteena olleen ilmiön – kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuus ja luovuus – tulkintaan sekä tulosten saattamiseen tieteelliseen muotoon. Kompleksisuusajattelun voima on siinä, että se yhdistää erilaisia tieteenaloja ja tutkimusperinteitä edistäen samalla uusien oivallusten syntymistä ja syvällisemmän ymmärryksen saavuttamista yhä kompleksisemmiksi käyvistä ilmiöistä ja tapahtumista (esim Mitleton-Kelly 2003, s. 47).

Yleistämisellä on perinteisesti tarkoitettu perustellun uskomuksen tai yleisen väitteen muodostamista yksittäisten tapausten tai esimerkkien perusteella.³⁵² Käsitteet yleistettävyydestä vaihtelevat ja riippuvat tieteenfilosofisista taustaoletuksista. Positivismissa yleistettävyys liitetään vahvasti tilastollisiin menetelmiin, kun taas sosiaalisessa konstruktionismissa lähdetään siitä, että ihmiset voivat luoda erilaisia merkityksiä ja sosiaalisesti konstruoituja todellisuuksia (Easterby-Smith & Thorpe 2002, ss. 28-31). Alasuutarin (1999, ss. 234-237) mukaan laadullisen tutkimuksen yleistettävyyteen liittyy se erityispiirre, että siinä ei olla niinkään kiinnostuneita kohdeilmiön olemassaolon todentamisesta vaan siitä, miten pätevältä ilmiölle annettu selitys vaikuttaa. Eskola ja Suoranta (1998, ss. 65-66) pitävät laadullisen tutkimuksen yleistettävyyden kannalta ratkaisevana sitä, ”kuinka hyvin tapaustutkimus on *kuvattu* tai kuinka onnistuneesti se on *käsitteellistetty*”.³⁵³

³⁵⁰ Metodologisen optimismin tunnetuimpina edustajina Niiniluoto pitää René Descartesia ja Francis Baconia. Metodologisen anarkismin edustajana Niiniluoto mainitsee Paul Feyerabendin, jonka mukaan ainoa metodologinen sääntö, joka ei ehkäise tieteen edistymistä, on ”anything goes”. (Niiniluoto 1997, ss. 77-80.)

³⁵¹ Kuten esimerkiksi avainkäsitteiden määrittely (luku 3), käsiteanalyysi (luku 4) ja empiirisen tapaustutkimuksen aineiston kerääminen ja analysointi (luku 8).

³⁵² Esimerkiksi *The Oxford English Dictionary* -sanakirja (1989) määrittelee yleistämisen ”generalize as to form general notions by abstraction from particular instances”.

³⁵³ Eskolan ja Suorannan (1998, s. 66) mukaan kaikki laadulliset tutkimukset ovat tapaustutkimuksia, koska niissä ei tavoitella empiirisesti yleistettäviä päätelmiä samalla tavalla kuin tilastollisessa tutkimuksessa.

Pohdittaessa käsillä olevan tutkimuksen yleistettävyyttä on todettava, että tutkimuksessa ei ole pyritty osoittamaan, että tehdyt havainnot olisivat yleistettävissä koko perusjoukkoon,³⁵⁴ mikä tässä tutkimuksessa tarkoittaisi kaikkia Suomen kuntia.³⁵⁵ Tämän tutkimuksen yleistettävyyttä suomalaiseseen kuntakenttään heikentää se tosiasia, että kuntien toimintatavat ja siten myös valmistelun käytännöt vaihtelevat eri kunnissa. Kuntien erilaiset toimintatavat tunnistettiin muun muassa vuoden 1995 kunnallislakia valmistelleen komitean keskustelumuistiossa, jossa kuntien strategiatyöskentelyn ohjaamista lainsäädännön avulla ei pidetty realistisena mahdollisuutena (Majoinen 2001, s. 180). Lisäksi on esitetty, että kuntien strategiaprosessit eroavat toisistaan merkittävästi sen perusteella missä vaiheessa luottamushenkilöt osallistuvat strategioiden valmisteluun. Joissakin kunnissa valtuutetuille tuodaan pitkälle valmisteltua materiaalia erilliseen seminaariin, jossa päätetään muodollisesti kunnan strategiasta, kun taas toisissa kunnissa luottamushenkilöt keskustelevat useita kertoja vuodessa strategioista ja toiminnan kehittämistä (esim. Rannisto 2005, Majoinen 2001). Rynänen ja Majalan (2003) mukaan erityisesti pienissä kunnissa kunnanjohtajalla on usein keskeinen asema strategioiden valmistelussa. Strategiatyöskentelyssä havaittuja eroja voidaan selittää ainakin osittain kunnan koolla. Kotosen ja Tillin (2003, ss. 189-190) mukaan strategioiden laadinta on yleisempää suurissa kunnissa, kun taas pienissä kunnissa aika- ja resurssipula rajoittavat niiden strategista suunnittelua. Kuntaliiton vuonna 2000 tekemän selvityksen tulokset ovat samansuuntaisia. Selvityksen mukaan erityisesti alle 5000 asukkaan kunnissa strategisen suunnittelun puute oli suhteellisen yleistä (Houni et al. 2002, s. 9). Myös se, että tämä tutkimus kohdistui kahteen verraten pieneen kuntaan heikentää tulosten yleistettävyyttä. Näin siksi, että kunnan koon voidaan arvioida vaikuttavan jossain määrin siihen, millaisiksi toimijoiden väliset sosiaaliset suhteet muotoutuvat. Voidaan nimittäin olettaa, että Virénin (2006, s. 37) kuvailemien sukupolvesta toiseen kunnan toimintaa ohjaavien dynastioiden syntyminen on yleisempää pienissä kuin suurissa kunnissa. Verkostoteoreettisesta näkökulmasta tarkasteltuna tämä voi merkitä samalla sitä, että pienissä kunnissa on taipumusta kehittyä erittäin kytkeytyneitä ja vahvojen sidosten³⁵⁶

³⁵⁴ Alasuutari (1999, s. 234) tosin huomauttaa, että havaintojen yleistämistä johonkin perusjoukkoon voidaan pitää ”tärkeänä vain tietyn tieteenihanteen puitteissa”.

³⁵⁵ Todettakoon myös, että vaikka suomalainen kunnallishallinto sijoitetaan perinteisesti pohjoismaiseen traditioon, jolle on tyypillistä kuntien verraten vahva itsehallinto sekä kuntien merkittävä rooli julkisten hyvinvointipalveluiden tuottamisessa (Rynänen 2003, ss. 255-257), tutkimuksen tuloksia ei voida yleistää muiden maiden paikallishallintoon tai kuntajärjestelmiin, sillä eri maiden järjestelmät poikkeavat toisistaan kunnallishallinnon perusrakenteen, kunnallishallinnon organisaation ja sen tehtävien sekä kunnallisen demokratiakäsityksen perusteella. Suomessa esimerkiksi kunnallispolitiikan agenda määräytyy pitkälti viranhaltijoiden toimesta, kun taas vaikkapa Ruotsissa on tietoisesti vahvistettu valtuuston roolia päätöksentekoprosessissa lisäämällä sen mahdollisuuksia päättää asialistasta, minkä voidaan katsoa edistävän valtuuston mahdollisuuksia osallistua valmisteluun (Rynänen 2006, ss. 138-139).

³⁵⁶ Vahvoja (ja heikkoja) sidoksia on käsitelty luvuissa 7.4.6 ja 9.2.2.

yhdistämiä ryppäitä, joilla on mitä ilmeisimmin vaikutusta myös valmistelutyön käytäntöihin.

Niin ikään on selvää, että kunnat eroavat toisistaan muun muassa rakenteellisten (esim. väestö, alue, elinkeinorakenne) ja kulttuuristen (esim. päätöksenteon avoimuus) tekijöiden sekä poliittisten voimasuhteiden (esim. puolueiden sisäiset ja niiden väliset yhteistyösuhteet) perusteella (Ruostetsaari & Holttinen 2001, s. 9). Osassa kuntia päätöksentekoa on luonnehdittu mutkattomaan yhteistyöhön ja konsensukseen perustuvaksi, kun taas toisista kunnista piirtynyttä kuvaa hallitsee keskinäinen riitely, tarpeeton vastakkainasettelu ja politiikan henkilöityminen.³⁵⁷

Tulosten yleistettävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös se seikka, että haastatellut erosivat toisistaan asemansa perusteella. On nimittäin perusteltua olettaa, että verraten pienen kunnan kunnanjohtajalla ja hallituksen puheenjohtajalla on asemansa puolesta sektoriviranhaltijaa tai hallituksen rivijäsentä laajempi kosketuspinta ympäröivään todellisuuteen. Tämän pohjalta voidaan arvioida, että tutkimuksessa konstruoitu viitekehys näyttäisi hieman erilaiselta, mikäli aineisto olisi kerätty useammasta kunnasta ja haastatteluisia olisi keskitytty vain kuntien ylimpään viranhaltija- ja luottamushenkilöjohtoon.

Kuntien kokoon, toimintatapoihin, toimintaympäristöihin tai haastateltujen asemaan liittyvistä varauksista huolimatta tutkimuksessa katsotaan, että kohdeilmion monitulkintaisuudesta ja aiemman tutkimustiedon niukkuudesta johtuen kahden casen tarkastelulla saavutettu kuva täyttää tutkimukselle asetetun tavoitteen. Näin siksi, että asioiden valmistelu voidaan ymmärtää yleisesti tunnetuksi, mutta huonosti tiedostetuksi ilmiöksi (vrt. Alasuutari 1999, s. 235), jonka tutkiminen jo kahdessa case-kunnassa tuottaa tuloksia, joilla voidaan olettaa olevan yleisempää merkitystä. Perusjoukkoon yleistämisen sijaan tutkimuksessa sovellettiin *analyttisen yleistämisen* (analytical generalization) ideaa, jossa yleistäminen perustuu tapaustutkimuksen havainnoista teoriaan (Yin 2003, s. 37). Aiemmin esitetyn kiteytyksen (luku 2.6) mukaisesti empirialla ei tavoiteltu teorian verifiointia eikä teoriolla myöskään pyritty selittämään empiriisiä havaintoja. Sen sijaan

³⁵⁷ Hyvänä esimerkkinä voidaan pitää Turun tauti -käsitettä, jolla viitataan kunnallisen päätöksenteon ja paikallisen liike-elämän *liian läheisiin suhteisiin*. Tässä yhteydessä ei oteta kantaa siihen, kuvaako ko. käsite juuri turkulaista kunnallispolitiikkaa ja -hallintoa. Käsitettä käytetään ainoastaan havainnollistamaan sitä tosiseikkaa, että julkisuudessa kuntien hallinto- ja päätöksentekokulttuureihin liitetään erilaisia ominaisuuksia. Kts. lisää Turun tauti -käsitteestä Vahe, J. (2006) *Sata vuotta takana - tulevaisuus edessä*. Turun Liikemiesyhdistyksen historia. Turun lisäksi ainakin Espoon kunnallispolitiikkaa on julkisuudessa toistuvasti käsitelty negatiivisessa sävyssä. Esimerkkinä ote Helsingin Sanomien pääkirjoituksesta (31.8.2006): ”Metrohanke (ns. Länsimetro) on ollut vireillä vuosikausia, ja se on edennyt *espoolaisen kunnallispolitiikan perinteiden* mukaisesti. Päätöksentekoa on viivytetty monin eri verukkein, joista osa on täysin turhaa tutkimista jo moneen kertaan tutkitun ja selvitetyn päälle.”

empirian avulla koeteltiin ja täsmennettiin tutkimuksen teoreettisessa osassa muodostettua viitekehystä. Eskolaa ja Suorantaa (1998, s. 216) mukaillen empiirinen aineisto toimi ”todellisuuden kuvauksen” ohella ”idealähteenä ja pohdinnan katalysaattorina”. Tähän tarkoitukseen kahdesta kunnasta kerättyä aineistoa voidaan pitää riittävänä. Samalla voidaan todeta, että *tutkimuksessa on saatu empiiristä näyttöä siitä, että kompleksisuusteorioille tunnusomaisilla käsitteillä voidaan lisätä ymmärrystä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuudesta ja luovuudesta sekä niiden välisestä suhteesta.*

10.3 Tutkimuksen virikkeitä valmistelutyön kehittämiseen

Kaoottisessa ja jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä kunnallishallintoa tulee tarkastella toiminnallisin käsittein ilman pysyviä säännönmukaisuuksia ja ilman sille ulkoa annettuja normeja tai vaatimuksia (Harisalo 1990, s. 34). Harisalo esittääkin, että kunnallishallinnon tulisi kehittyä keskukseksi, joka ”reagoi nopeasti muuttuviin tarpeisiin ja vaatimuksiin ja jonka tehtävänä on valintojen laajentaminen, ei niiden rajoittaminen”. Samalla Harisalo kyseenalaistaa perinteiseen strategiseen ajatteluun sisältyvän oletuksen kokonaisnäkemykseen perustuvasta rationaalisesta päätöksenteosta. Hänen mukaansa ennustamattomassa ympäristössä toimivilla kunnilla ei ole aikaa suunnitella ja muotoilla toimivaa strategiaa. Samaan ongelmaan puuttuu myös Sotarauta (1996) pehmeän strategian käsitteellään, jossa hän yhdistelee ”niin laskelmoivaa kuin kommunikatiivista, sekä suunnittelua korostavaa ja prosesseista esiin sukeltavaa” lähestymistapaa. Mekanistisen maailmankuvan sijaan pehmeä strategia toimii ympäristöä heijastelevana peilinä (Sotarauta 1996, s. 264-270). Pehmeässä strategiassa hyväksytään ja pyritään hyödyntämään maailman kompleksisuutta, moninaisuutta ja dynaamisuutta (Sotarauta 1996, s. 319). Anttiroiko & Haveri (2003) näkevät puolestaan kunnallishallinnon keskeiseksi haasteeksi tietoyhteiskuntakehitykseen sopeutumisen, minkä takia kunnallishallinnon kehittämisen painopisteen pitäisi suuntautua yhä enemmän inhimillistä ja sosiaalista pääomaa koskeviin kysymyksiin. Tavoitteeksi tulisi asettaa oppiva kunnallishallinto, johon Anttiroiko (1996) sisällyttää oppimisen, kumppanuuden, innovatiivisuuden, luovuuden, luottamuksen ja mahdollistavuuden kaltaisia dynaamisia käsitteitä. Samalla tämä merkitsee uusia vaatimuksia sekä kuntien sisäisen organisoitumisen että ulkoisten suhteidenkin osalta.

Tässä tutkimuksessa edellä mainittuja haasteita on tarkasteltu kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön kontekstissa. Valmistelu jäsennettiin prosessiksi, joka toteutuu johtavien viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen muodostamassa kompleksisessa valmistelujärjestelmässä. Varsinaisena tutkimustehtävänä oli selvittää vuorovaikutuksen dynamiikan merkitystä valmistelutyön tehokkuudelle ja luovuudelle. Valmistelutyön tehokkuus (luku 3.5) määriteltiin valmistelujärjestelmän kyvyksi hyödyntää olemassaolevia resursseja tarkoituksenmukaisten suunnitelmien ja päätösesitysten laatimiseksi, kun taas

luovuus (luku 3.6) ymmärrettiin intuitiivisena ajatteluna, vaihtoehtojen tuottamisena sekä valppautena toimintaympäristön muutoksille. Tehokkuuden ja luovuuden väliseen klassiseen dilemmaan haettiin ratkaisua kompleksisuusajattelulle ominaisten käsitteiden avulla. Rakenteiden sijaan tärkeämpänä pidettiin sitä, miten valmistelutyössä suhtaudutaan tietoon. Kompleksisuuskäsitteiden (luku 7) esittelyn yhteydessä tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittaminen nähtiin tasapainoiluna erilaisuutta ja vaihtoehtoja ylläpitävää divergentin sekä vaihtoehtoja karsivan ja yhteistä näkemystä muodostavan konvergentin ajattelun välillä. Divergenssin ja konvergenssin yhdistämisen arvioitiin samalla merkitsevän valmistelusysteemin muuttumista myönteisessä mielessä kompleksisemmaksi – valmiimmaksi ja pätevämmäksi vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin (vrt. Eräsaari 1998, s. 109).

Seuraavassa pohditaan tutkimuksen antia valmistelutyön kehittämiseksi. Pääpaino on tutkimustehtävän mukaisesti tieto- ja vuorovaikutusprosesseihin liittyvissä kysymyksissä. Todettakoon kuitenkin, että vaikka pohdinta perustuukin tutkimuksen teoreettisessa ja empiirisessä osassa esitettyihin ajatuksiin, sitä ei pidä tulkita tieteellisesti 'toteennäytetyksi' argumentoinniksi.³⁵⁸ Kysymys on ennemminkin tutkimuksesta nousevista valmistelutyötä koskevista *kehitysideoista*. Kehitysideoiden yhteisenä nimittäjänä voidaan pitää sitä, että niissä hyödynnetään holistista ajattelutapaa. Tällä pyritään välttämään Ackoffin (1994)³⁵⁹ kuvailemaa epäsystemistä sekasotkua, joka johtuu siitä, että huomiota kiinnitetään liikaa osiin kokonaisuuden kustannuksella (Koski 1998, s. 130). Holistisesta lähestymistavasta johtuen kehitysideoissa korostuu 'sekä-että' -ajattelu 'joko-tai' -ajattelun sijaan.

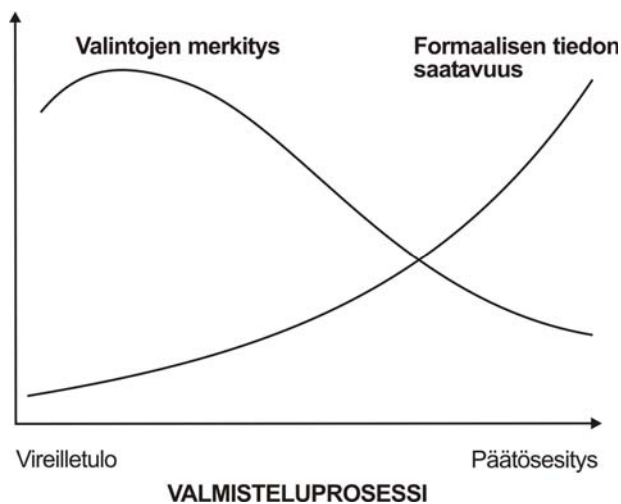
Ensimmäinen kehitysidea koskee formaalisen ja informaalisien tiedon suhdetta. Valmistelun yhtenä tehtävänä on tarjota objektiivista ja formaalista tosiasiatietoa päätöksenteon kohteena olevasta asiasta, minkä takia kuntalaissa on säädetty valmistelupakko, jonka mukaan kunnanhallitus vastaa kunnanvaltuuston käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta. Formaalisien tiedontarpeiden tyydyttämiseksi valmistelussa pyydetään lausuntoja, laaditaan selvityksiä sekä perehdytään raportteihin ja erilaisiin taloudellisiin tunnuslukuihin. Usein valmistelussa korostetaan määrällisiä mittareita ja asiaa kuvaavia numerotietoja. Eräänä valmistelun ongelmana voidaankin pitää tietokäsitystä, jonka mukaan tärkeää on vain se, mikä voidaan pukea numeroiksi. Varman tiedon vaatimuksen sijaan valmistelussa tulisi hyväksyä epistemologinen, tieto-opillinen epävarmuus, jonka mukaan aina ei voida tarkasti määritellä, mikä tieto on vartenotettavaa (vrt. Venkula 2005, s. 24). Näin siksi, että vaikka emme tunnista jonkin monimutkaisen asian eri

³⁵⁸ Tutkimuksen varsinaiset johtopäätökset on esitetty luvussa 10.1 teesien muodossa.

³⁵⁹ Ackoff, R. L. (1994) *The Democratic Corporation. A Radical Prescription for Recreating Corporate America and Rediscovering Success*. New York: Oxford University Press.

ulottuvuuksia, joudumme tekemään valintoja sen tiedon varassa, mitä on saatavilla (Pollack 2003, s. 214).

Formaalisen tosiasiatiedon hegemonia osoittautuu sitä ongelmallisemmaksi, mitä enemmän ja useammin asialistalla on ilkeitä ongelmaryypäitä (luku 6.4), joiden ratkaisuyritykset edellyttävät myös informaalisen tietoaineksen – arvojen, preferenssien ja intressien - huomioonottamista. Samoin tulevaisuuden kehitystrendejä indikoivien heikkojen signaalien (luku 6.4) tunnistamisen ja arvioimisen kannalta on tärkeää, että valmisteluprosessissa kyetään hyödyntämään mahdollisimman monipuolista tietoa. Kysymys on samanaikaisesti sekä formaalisen tiedon avulla vähennettävästä epävarmuudesta (luku 9.1.1) että yhteisten tulkintojen kautta syntyvästä epäselvyyden hallinnasta (luku 9.3.1). Suoritetun tutkimuksen perusteella voidaan arvioida, että valmistelussa käsiteltävät asiat ovat harvoin huolellisesti niputettuina, tosiasiatiedot ja arvoelementit sievästi erotettuina (vrt. Simon 1982, s. 48).³⁶⁰ Valmistelun todellisuus voikin muistuttaa ennemminkin oheisen kuvan kaltaista tilannetta, jossa havainnollistetaan valinnan tärkeyden, saatavilla olevan tiedon ja ajan välistä suhdetta.



Kuva 43. Valintojen merkityksen, tiedon saatavuuden ja ajan välinen suhde valmistelutyössä (mukaiillen Moensted 2006, s. 19³⁶¹).

³⁶⁰ Möttösen (1997, s. 177) mukaan tämä näkyy siinä, että ”vaikka päätökset perustellaan formaalilla tiedolla ja vaikka päätöksentekijät itse uskovat tekevänsä päätökset formaalisen tiedon varassa, tosiasiaassa informaaliset tiedot on voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön formaalia tietoa enemmän”.

³⁶¹ Alun perin Mikkelsen, H. & Riis, J. O. (1998) *Grundbog i projektledelse*, Rungsted: Prodevo Aps.

Moenstedin (2006, s. 19) mukaan tärkeimmät valinnat tehdään usein prosessin alkuvaiheessa ilman, että toimijoilla on käytettävissään riittävästi relevanttia tietoa. Alkuvaihetta varjostavasta epävarmuudesta huolimatta valmisteluprosessissa on kuitenkin tehtävä valintoja. Siksi tässä tutkimuksessa esitetäänkin valmistelutyön yhdeksi kehittämiskohteeksi tiedon kollektiivista tulkintaa arvostavan kulttuurin edistäminen. *Jyrkän erottelun sijaan formaalinen ja informaalinen tieto tulisi ymmärtää toisiaan täydentäviksi tiedon lajeiksi.* Monipuolisemman tietopohjan ohella tämä voi vahvistaa valmisteluun sitoutumista ja vähentää valmisteluun kohdistuvia valituksia (luku 9.1.1), mikä puolestaan on omiaan vahvistamaan edelleen avointa ja tietoa sosiaalisesti konstruoivaa valmistelukulttuuria (luku 9.1.4). Parhaimmillaan kuntayhteisöön kehittyvä myönteinen 'tekemisen meininki'³⁶² – henkinen ilmapiiri, jossa asioita valmistellaan tehokkaasti ja päämäärätietoisesti unohtamatta kuitenkaan luovuudelle tärkeää asioiden 'toisin näkemistä'. Monipuolista tietopohjaa arvostavassa valmistelussa myös alustavat, jäsentymättömät ja jopa epäjohdonmukaisilta vaikuttavat ideat ymmärretään tärkeiksi raaka-aineiksi, joiden pohjalta voidaan tuottaa uusia ajatuksia, oivalluksia ja käsityksiä (vrt. Harisalo & Aarrevaara 2006, s. 268³⁶³).

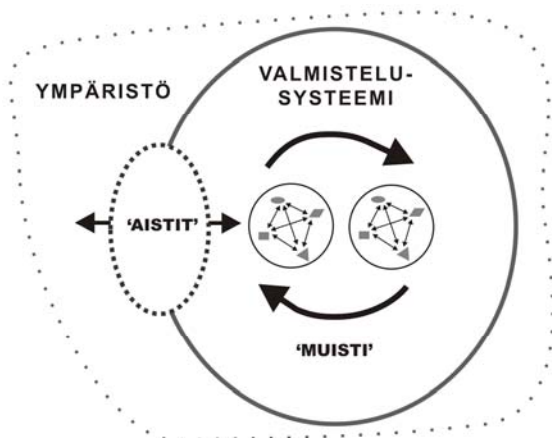
Toisessa kehitysideassa pureudutaan uusien mahdollisuuksien tunnistamisen ja olemassa olevien resurssien käytön väliseen klassiseen dilemmaan. March (1991, ss. 71-72) kuvaa uusien vaihtoehtojen ja ideoiden etsintäprosessia eräänlaiseksi 'tutkimusmatkailuksi' (exploration), kun taas resurssien käyttö (exploitation) perustuu vakiintuneisiin rutiineihin sekä toimintatapoihin sitoutuneen tiedon ja osaamisen hyödyntämiseen. Rutiinien ja tutkimusmatkailun välillä vallitsee kuitenkin jännite, joka syntyy niiden erilaisista 'tuotto-odotuksista'. Siinä missä rutiinit luovat turvallisuuden ja jatkuvuuden tunnetta, sisältää epävarmalla pohjalla oleva tutkimusmatkailu erilaisia riskejä. Toisaalta voidaan ajatella, että pidemmällä aikaperspektiivillä tarkasteltuna passiivisuus uusien ideoiden ja vaihtoehtojen toimintamuotojen etsimisessä voi paradoksaalisesti johtaa riskien kertaantumiseen ja muuttumiseen vaikeasti hallittavaksi kehitykseksi.³⁶⁴ Esimerkiksi pidättyväisyys kunta- ja palvelurakennemuutosten edellyttämässä yhteistyöneuvotteluissa muiden kuntien kanssa voi merkitä yksittäiselle kunnalle riskiä ajautua kehityksen sivuraiteelle, jossa kunnan tulevaisuus riippuu oman tahdon ja kontrollin ulkopuolella olevista seikoista. Resurssien hyödyntämisestä syntyvän tehokkuuden ja uusien mahdollisuuksien luovan etsimisen yhteensovittaminen edellyttää, että valmistelujärjestelmä

³⁶² De Bono (1995) mukaillen 'tekemisen meininki' voidaan nähdä siirtymänä 'näin asia on' -ajattelusta 'näin asia voisi olla' -ajatteluun (Koski 1998, s. 166, alun perin De Bono, E. 1995. *Serious creativity. Using the Power of Lateral Thinking to Create New Ideas.* London: HarperCollins Publishers).

³⁶³ Alun perin Popper, K. R. (1996) *The Myth of the Framework: In Defence of Science and Rationality.* New York: Routledge.

³⁶⁴ "What is good in the short run is not always good in the long run" (March 1991, s. 73).

on paitsi sisäisesti riittävän toimintakykyinen, myös avoin ympäristöstä tuleville vaikutteille. Maulaa (2006, ss. 93-98) mukailten tutkimuksessa esitetään, että valmistelusysteemin tulisi olla samanaikaisesti sekä sisäisesti suljettu (*internal closure*) että vuorovaikutuksessa ympäristönsä (*interactive openness*) kanssa (kuva 44). Sulkeutuneisuus voidaan ymmärtää valmistelusysteemin 'muistiksi', joka mahdollistaa sen, että systeemiin kertynyt aikaisempi tieto ja kokemus ovat tehokkaasti hyödynnettävissä, kun taas vuorovaikutukseen tarvitaan 'aisteja' (*sensing*), joiden avulla valmistelusysteemi koordinoi toimintaansa muuttuvan toimintaympäristön kanssa (vrt. Maula 2006, s. 93). Tällaista valmistelusysteemiä voidaan luonnehtia autopoieettiseksi – jatkuvasti itseään luovaksi ja itseään tuottavaksi (*self-producing*) systeemiksi (vrt. Maula 2006, ss. 47-48).³⁶⁵ Luhmann (2004, ss. 49-55) kuvaa systeemin ja ympäristön välistä suhdetta käsitteellä 'resonanssi' (*resonance*), jolla hän viittaa siihen, että autopoieettinen systeemi kykenee reagoimaan ympäristönsä tapahtumiin vain oman rakenteensa mukaisesti, mikä puolestaan merkitsee sitä, että informaatio ei ole ympäristön, vaan systeemin sisäinen ominaisuus.



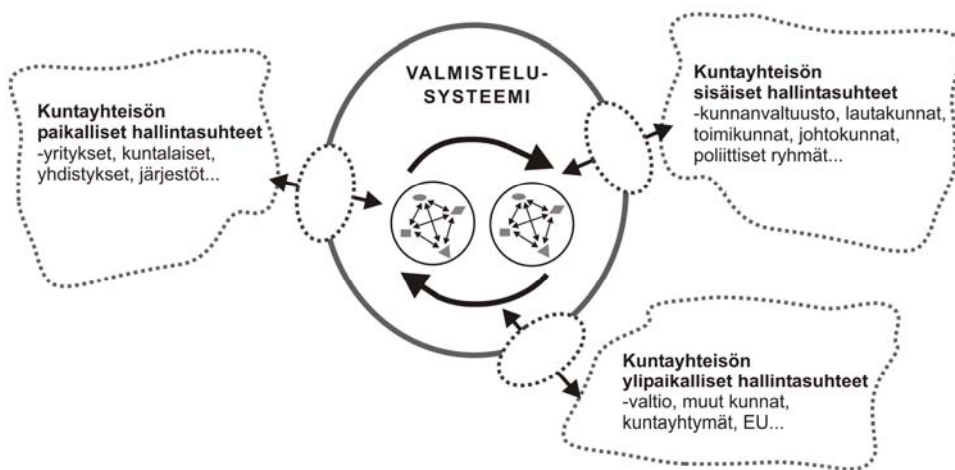
Kuva 44. Valmistelusysteemin 'aistit' ja 'muisti' (mukailten Maula 2006, s. 5).

Tutkimusaineiston perusteella näyttää siltä, että valmisteluprosessista voidaan tunnistaa autopoieettiselle systeemille tyypillisiä piirteitä. Autopoieettiselle systeemille ominainen sulkeutuneisuus ilmenee muun muassa viranhaltijoiden asiantuntemukseen perustuvana identiteettinä, joka ohjaa tietojen keräämistä, ympäristön havainnointia ja tulkintaa sekä vaikuttaa siihen, mitä ja miten asioita valmistellaan. Parhaimmillaan sulkeutuneisuus lisää valmistelutyön tehokkuutta. Samasta tutkimusaineistosta voidaan tosin tehdä myös päätelmä, jonka mukaan autopoiesiksen toisen puolen – avoimuuden ja vuorovaikutuksen – laiminlyönti vähentää valmistelusysteemin kykyä tunnistaa kuntayhteisön kehitystä uhkaavia riskejä tai kehityksen avaamia uusia mahdollisuuksia. Luvussa 1.3 tällaista valmistelusysteemiä luonnehdittiin säilyttäväksi ja konsensushakuiseksi. Pahimmillaan

³⁶⁵ Kts. autopoiesis -käsitteen alkuperästä luku 1.2.3.

valmistelusysteemistä kehittyi henkisesti immuuni ympäristöstä tuleville uusille ja tavanomaisesta ajattelusta poikkeaville ideoille. Vuorovaikutusta laiminlyövä valmistelusysteemi ei myöskään kykene hedelmälliseen yhteisevoluutioon ympäristönsä kanssa.

Edellä mainittu havainto toimii kolmannen kehitysidean virikkeenä, jossa valmistelusysteemiä tarkastellaan osana sekä muodollisista ja epämuodollisista että paikallisista, kuntaorganisaation sisäisistä ja ylipaikallisista hallintasuhteista (vrt. Anttiroiko & Haveri 2003, ss. 145-146) muodostuvaa dynaamista ja kompleksista verkostoa (kuva 45).



Kuva 45. Valmistelusysteemi kuntayhteisön sisäisten, paikallisten ja ylipaikallisten hallintasuhteiden muodostamassa verkostossa.

Verkostonäkökulma on linjassa muun muassa Kooimanin (1993) ja Baileyn (1993) esittämien arvioiden kanssa, joiden mukaan hallinnan korostuminen (luku 6.2) heijastuu muutoksina myös poliittisten prosessien toiminnassa, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden rooleissa sekä yksityisen ja julkisen sektorin suhteissa. Verkosto voidaan nähdä Linnamaan ja Sotaraudan (2000, s. 33) tapaan monimutkaisuuden ja muutoksen hallinnan keinona. Vuorovaikutussuhteisiin ja toimijoiden väliseen keskinäisriippuvuuteen perustuva verkosto koskee aina kahden tai useamman sosiaalisen systeemin välisiä rajapintoja, minkä johdosta toimiva verkosto edellyttää erityistä 'rajankäyntiä' ja 'sillanrakennusta' (boundary spanning) verkostoon kuuluvien toimijoiden välillä. 'Sillanrakennuksen' voidaan ymmärtää koostuvan väljästi erilaisista toiminnoista, tehtävistä, prosesseista ja rooleista, joiden avulla toimijoiden välistä vuorovaikutusta pyritään ohjaamaan tuloksia tuottavaan suuntaan (esim. Aldrich & Herker 1977, Doz 1988, Levina & Vaast 2005). Informaation vaihtamisen lisäksi 'sillanrakennuksessa' tavoitellaan usein myös uuden tiedon luomista ja yhteisten tulkintojen muodostamista. Samalla

'sillanrakentaminen' avaa mielenkiintoisen näkökulman myös valmistelutyön kehittämiseen, sillä sen voidaan katsoa täydentävän sekä luvussa 9.1.2 käsitellyjä toimintaympäristön luotausta ja valmistelusysteemin sidosryhmiä että luvussa 9.4.3 esiteltyjä rajoja ja rajapintoja. Sen sijaan, että valmistelusysteemin ulkoiset toimijat mielletäisiin satunnaiseksi ja tapauskohtaiseksi lisäresurssiksi, tutkimuksessa esitetään, että *valmistelutyötä tulisi kehittää aktiiviseen sillanrakentamisen ja verkoston luomisen suuntaan*. Erottamisen sijaan rajat tulisi nähdä valmistelusysteemiä ja sen ympäristöä yhdistäväksi tekijäksi, mikä puolestaan edellyttää huomion kiinnittämistä erityisiin rajapintarooleihin ja -tehtäviin.³⁶⁶

Verkostoituvassa hallinnassa tarvitaan rajojen laajentajia (boundary spanner), jotka toimivat eräänlaisina informaatio-suodattimina säädellen sekä ympäristöstä systeemiin tulevia että systeemistä ulospäin suuntautuvia tietovirtoja (Aldrich & Herker 1977, ss. 217-218). Sääteleytehtävän ohella rajojen laajentajat toimivat tiedon tulkitsijoina muuttaen informaatiota muille ymmärrettävään muotoon (Aldrich & Herker 1977, ss. 217-218). Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä rajojen laajentajan rooli lankeaa luontevimmin kunnanjohtajalle, jonka tehtävänä kuntalain 24 §:n mukaan on johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa (Harjula & Prättälää 2004, s. 230). Kunnanjohtaja käyttää myös kunnan puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta, mikä käytännössä tarkoittaa esiintymistä kunnan nimissä ja puolesta eri viranomaisissa ja tilaisuuksissa (Harjula & Prättälää 2004, s. 237). Kunnanjohtaja voidaan nähdä Levinan & Vaastian (2005, s. 339) mukaillen 'nimitettynä rajojen laajentajana' (nominated boundary spanner), jonka toiminta perustuu lakisääteiseen asemaan. Virallisen ja keskitetyn rajojen laajentamisen taustaoletuksena on, että kunnanjohtaja on perillä sekä kunnan ulkopuolisista tietolähteistä että kuntayhteisön sisäisistä tahoista, joille informaatiosta on hyötyä (vrt. Cohen & Levinthal 1990, s. 132). Tutkimuksessa aiemmin esiintuotujen seikkojen – toimintaympäristön dynaamisuus, kompleksisuus ja moninaisuus sekä ilkeät ongelmat ja heikot signaalit – perusteella oletusta kunnanjohtajan mahdollisuudesta voidaan pitää kuitenkin ylioptimistisena. Siksi yksilöön sidotun (esim. kunnanjohtaja) sekä keskitetyn ja virallisen rajojen laajentamisen ohella valmistelutyössä tarvitaan myös hajautettua ja epämuodollista toimintaympäristön luotausta (vrt. Levina & Vaast 2005, s. 339, Cohen & Levinthal 1990, s. 132) sekä erilaisia sosio-tekniisiä ratkaisuja, kuten toimijoita osallistavia informaatio- ja keskustelutilaisuuksia (Majoinen 2001, s. 314) sekä tieto- ja viestintätekniiikkaa hyödyntäviä palautejärjestelmiä (Maula 2006, s. 88). Perinteisten rajojen laajentajien sijaan kysymys on ennemminkin rajapintaelementeistä (boundary elements), jotka toimivat valmistelusysteemin 'aisteina' lisäten valmistelusysteemin mahdollisuuksia hyödyntää ulkoista tietoa sekä tukien valmistelusysteemin ja toimintaympäristön yhteisevoluutiota (vrt. Maula 2006, s. 88).

³⁶⁶ Rajapintarooleilla on ilmeistä samankaltaisuutta 'tiedon punojan' roolin (knowledge facilitator) kanssa, sillä molemmissa korostetaan tiedon ja osaamisen jakamista (Pakarinen 2007, ss. 223-226).

Neljännessä kehitysideassa rajapinnat ja verkostot kytketään valmistelusysteemin monimuotoisuuteen ja luovuuteen. Lähtökohtana pidetään Handyn (1989) ja Hjorthin (2004, s. 415) esittämiä näkemyksiä, joiden mukaan luovuus ilmenee hallitsevaa järjestystä häiritsevästä ja haastavana ylösalaisin ajatteluna (upside-down thinking) ja ideoilla leikkimisestä (playing with ideas). Ylösalaisin ajattelu ja ideoilla leikkiminen toteutuvat varmimmin olosuhteissa, joissa toimijat ovat riittävän erilaisia. Laajasti ymmärrettyä monimuotoisuudella tarkoitetaan demografisten tekijöiden (esim. ikä, sukupuoli, rotu) lisäksi asenteiden, arvojen ja näkökulmien moninaisuutta (Robinson & Dechant 1997, s. 22). Monimuotoisuutta pidetään tärkeänä, koska se synnyttää dynamiikkaa, jota ei välttämättä synny samanlaisten yksilöiden kesken. Monimuotoisuus on noussut myös tärkeäksi organisaatioiden kehittämiskohteeksi (esim. Sippola 2007, Heikkinen 2005, Ivancevich & Gilbert 2000). Monimuotoisuuden on havaittu lisäävän luovuutta ja innovatiivisuutta, sillä heterogeeniset ja monimuotoiset systeemit ovat herkkiä tarkastelemaan asioita useista eri näkökulmista, mikä parantaa niiden mahdollisuuksia löytää uusia ideoita (esim. Ruuskanen 2005, s. 323; Cox & Blake 1991, s. 50). Esimerkiksi Negroπόνten (1996)³⁶⁷ mukaan parhaiten uusien ideoiden virta voidaan turvata siten, että organisaation yksilöt ovat mahdollisimman erilaisia (Koski 1998, s. 133). Ideaalitulanteessa monimuotoisuus voi konkretisoida Johanssonin (2005) kutsumaksi välimaastoksi (intersection). Johanssonin (2005, ss. 33-39) mukaan välimaasto on erilaisten ideoiden, käsitteiden, kulttuurien ja näkökulmien kohtaamispaikka, jossa on merkittäviä mahdollisuuksia löytää epätavallisia yhdistelmiä. Vaikka välimaaston käsite vaikuttaakin tieteellisessä keskustelussa hieman epämääräiseltä ja moniselitteiseltä, voidaan siitä tunnistaa yhtymäkohtia muun muassa Granovetterin (1973) heikkojen sidosten käsitteeseen, sillä väljästi tulkittuna niissä molemmissa on kysymys *erilaisuuteen liittyvästä potentiaalista*. Välimaastossa vallitsevat heikot sidokset liittävätkin toisiinsa erilaisia yksilöitä ja kollektiiveja edistäen samalla uusien ideoiden ja oivallusten syntymistä. Samalla lisääntyy toimijoiden kyky ajatella oman lokerosa ulkopuolella, 'outside the box' (Pollack 2003, ss. 118-121³⁶⁸).

Kuntaorganisaation tapauksessa Negroπόνten ideaa kaikkien toimijoiden erilaisuudesta ei voida ottaa kirjaimellisesti. Esimerkiksi luottamushenkilöiden iän suhteen luottamuselimiä ei voida pitää kovinkaan monimuotoisina, sillä vuoden 2000 kunnallisvaaleissa valtuustoihin valituista noin 12 000 valtuutetusta puolet on 44–56-vuotiaita, kun taas ikäryhmään 18–30-vuotiaat kuuluvia valtuutettuja oli ainoastaan 4,8 prosenttia. Kunnanhallituksissa alle 30-vuotiaita on suhteessa vieläkin vähemmän, vain 1,9 prosenttia. Kunnanvaltuustojen ja kunnanhallitusten monimuotoisuutta vähentää omalla tavallaan

³⁶⁷ Negroπόνte, N. (1996) "Where Do New Ideas Come From?" *Wired*, January 1996.

³⁶⁸ Ajankohtaisia (current) ongelmia ei voi ratkaista totutulla (current) ajattelulla, sillä ajankohtaiset ongelmat ovat tulos totutusta (current) ajattelusta (Pollack 2003, s. 119, alun perin Albert Einstein)

myös se seikka, että molemmissa elimissä noin kolmannes jäsenistä työskentelee julkisella sektorilla. Luottamuselinten lisäksi virkasuhteisen henkilöstön verrattain vahva asema rajoittaa kuntaorganisaation aktiivista monimuotoisuuden kehittämistä.

Edellä esitettyyn viitaten tutkimuksessa esitetään, että *valmistelutyön innovatiivisuutta ja monimuotoisuutta voidaan edistää panostamalla sekä kuntayhteisön sisäisiin ja paikallisiin että kuntayhteisön ylipaikallisiin heikkoihin sidoksiin*. Heikot sidokset luovat yhteyksiä valmistelusysteemin ulkopuolisiin toimijoihin ja toimivat verkostoa koossapitävänä voimana sekä lisäävät valmistelusysteemin mahdollisuuksia yhdistellä asioita tavanomaisesta poikkeavalla tavalla.³⁶⁹ Kompleksisuuskielillä ilmaistuna heikot sidokset laajentavat mahdollisuuksien avaruutta. Heikot sidokset tulisikin ymmärtää monimuotoisuuden ilmentymänä, jonka avulla valmistelusysteemi voi suunnistaa yhä monimutkaisemmaksi käyvässä maailmassa. Parhaimmillaan heikot sidokset toimivat resurssina, jonka varaan valmistelutyössä voidaan rakentaa tarttumapintaa hedelmällisille sattumille.³⁷⁰ Sen lisäksi, että heikot sidokset toimivat mekanismina, jonka avulla valmistelusysteemi kytkeytyy ympäristöönsä, ne luovat pohjaa innovaatioille otollisille olosuhteille. Näin siksi, että innovaatioissa on usein kyse toimijoiden kyvystä yhdistää uutta informaatiota olemassaolevaan tietopohjaan (esim. Cohen & Levinthal 1990). Louis Pasteuria mukaillen ”sattuma suosii valmistautunutta”³⁷¹ (Moensted 2006, s. 26).

Samalla kun heikot sidokset lisäävät valmistelusysteemin luovuus- ja innovaatiokapasiteettia, niillä on taipumusta synnyttää epäselvyyttä, sillä heikoissa sidoksissa välittyvä usein epätasallinen ja pirstaleinen uusi tieto kyseenalaistaa vallitsevia käytäntöjä ja olemassaolevia valtasuhteita. Seurauksena voi olla ’luova tuho’, jonka yhtenä piirteinä Venkula (2005, s. 85) pitää uuden tiedon aiheuttamaa pelkoa niissä, joiden ”varpaille astutaan”. Pahimmillaan tämä voi johtaa kulttuuriin, jossa pyritään

³⁶⁹ Realismin nimissä on tosin todettava, että heikkojen sidosten näkökulma voi olla jossain määrin ristiriidassa poliittis-hallinnolliselle järjestelmälle tyypillisten toimivaltarajojen kanssa. Rajojen laajentaminen voi osoittautua käytännössä ongelmalliseksi, sillä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta (kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia) voidaan johtaa toimivaltarajojen jäykkyyden periaate, jonka mukaan kukin viranomainen on oikeutettu ja velvollinen itse käyttämään sille kuuluvaa toimivaltaa (Harjula & Prättälä 2004, s. 20).

³⁷⁰ Sotarauta ja Lester (2006) käyttävät käsitteitä ’sattuman tarttumapinta’ ja ’sattuman lähde’ kuvatessaan yliopistojen roolia aluekehityksen moottorina. Heidän mukaansa yliopistot luovat maaperää, johon ”sattuma tarttuu ja jossa kasvaa monenlaista yllättävää” (Sotarauta & Lester 2006, s. 27). Sattuman syntyminen ja tarttuminen edellyttävät ’yhteenkietoutunutta moninaisuutta’, jolla Sotarauta ja Lester tarkoittavat ”kahden tai useamman itsessään moninaisen klusterin limittymistä toisiinsa” (Sotarauta & Lester 2006, s. 27). Itse ’sattuman’ käsitteellä voidaan viitata joko myönteiseen tai kielteiseen odottamattomaan, ennalta arvaamattomaan ja suunnittelemattomaan tapahtumaan (Venkula 2005, s. 150). Tässä tutkimuksessa ’hedelmällisellä sattumalla’ tarkoitetaan arvaamattomia piirteitä sisältävää myönteistä tapahtumaa.

³⁷¹ ”Chance favours only the prepared minds.” Louis Pasteur (1822-1895) oli ranskalainen kemisti ja biologi, joka keksi muun muassa maitohappobakteerin.

tukahduttamaan valtavirrasta poikkeavaa ajattelua ja välttämään uusiin ideoihin luontaisesti liittyvää riskiä. Tämän välttämiseksi *viidennessä kehitysideassa korostetaan luottamuksen merkitystä, sillä yllättäviä ja ennakoimattomia tapahtumia sisältävässä kompleksisessa toimintaympäristössä juuri luottamus toimii tekijänä, joka vähentää riskiä ja lisää toimijoiden varmuuden tunnetta*. Esimerkiksi Venkula (2005, s. 137) arvioi, että luottamus ”näyttää olevan se kaikkein vahvin ja samalla kaikkein haurain oljenkorsi, jonka tarjoama varmuus on sitä tärkeämpää, mitä suuremmassa epävarmuudessa eletään”. Venkulan (2005, s. 138) mukaan luottamus on myös tekijä, jota voidaan käytännössä vahvistaa. Luottamuksen perusta on vastavuoroisuudessa, toisin sanoen vuorovaikutus synnyttää toimijoiden välille luottamusta, mikä puolestaan ohjaa vastaisuudessa toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja vaikuttaa toimijoiden yhteistyön laatuun ja määrään (esim. Creed & Miles 1996, ss. 19-20; Harisalo & Miettinen 1998, ss. 21-23). Näin luottamuksesta voi tulla itseään ruokkiva ilmiö. Kunnanhallituksen toimintaa luottamuksen näkökulmasta tutkineiden Harisalon ja Stenvallin (2002, ss. 47-62) mukaan kunnanhallituksen sisäistä ja ulkoista luottamusta voidaan vahvistaa mahdollistavalla puheenjohtajuudella, poliittisella dialogilla, valmistelun moitteettomuudella sekä vastuullisella käyttäytymisellä. Sengeen (1990) viitaten Harisalo ja Stenvall (2002, s. 46 ja ss. 62-63) luonnehtivat edellä mainittuja ”luottamuksen metatekijöiksi kunnanhallituksen toiminnassa”, sillä ne koskettavat toimijoiden mahdollisuuksia oppia tuntemaan toisensa sekä tasapainottavat toimijoiden ajoittain varsin konfliktierkkiä suhteita.

Sen lisäksi, että luottamus vähentää kompleksisuutta (luku 9.2) ja korvaa epätäydellisestä tiedosta aiheutuvaa epäselvyyttä, se lisää varmuutta, sillä varmuus ei edellytä oikeaa ja varmaa tietoa, vaan sitä, että toimijat voivat ennakoida toistensa käyttäytymistä (vrt. Venkula 2005, s. 141³⁷²). Vastavuoroisista hyvistä teoista kumpuava luottamus luo tilaa myös luovuudelle ja innovaatioille. Siksi tutkimuksessa esitetäänkin *luottamukseen panostamista, koska luottamuksen ilmapiiri alentaa tavanomaisesta poikkeavaa ajattelua ehkäisevää henkistä kynnystä. Luottamus rohkaisee asioiden ’toisin näkemiseen’, sillä luottamuksen myötä kasvaa myös valmistelusysteemin riskinotto-kyky*. Valmistelutyössä luottamuksen yhtenä konkreettisena ilmentymänä voidaan pitää sitä, että viranhaltijoiden päätösesityksiin sisältyy yhden ehdotuksen sijaan useita ratkaisuvaihtoehtoja. Luottamus mahdollistaa esittelevälle viranhaltijalle asioiden tarkastelun monelta eri kantilta ilman pelkoa siitä, että vaihtoehtojen esittäminen tulkittaisiin kyvyttömyydeksi tehdä valintoja tai viranhaltijan asiantuntemattomuudeksi. Luottamuksen voidaan arvioida luovan pohjaa myös sille, että valmistelussa hyödynnetään formaalisen tiedon ohella informaalista tietoa-aineista. Harisalo ja Stenvall (2002) menevät vieläkin pidemmälle arvioidessaan, että luottamus on kuntayhteisössä valtaakin tärkeämpi tekijä, koska luottamus voi ehdollistaa

³⁷² Venkulan (2005, s. 137) mukaan verbi ’luottaa’ viittaa ”asiantilaan, jossa jotakin jossain suhteessa pidetään varmana, johon voidaan turvautua tai uskoa ja johon voidaan panna toivo”.

vallankäyttöä. Tällä he tarkoittavat muun muassa sitä, että luottamuksen ilmapiirissä asioiden valmistelu on jouhevaa, kun taas epäluottamus lisää yhteistyön kustannuksia, koska ”osapuolten on otettava laskelmissaan huomioon mahdolliset pettymykset, välistävedot ja hyväksikäytön yritykset” (Harisalo & Stenvall 2002, ss. 44-45).

Luottamus rohkaisee ideointiin.³⁷³ Rohkeutta tarvitaan myös silloin, kun uudet ideat ovat johtamassa harhaan ja suuntaa on tarkistettava. Tämä puolestaan edellyttää, että ideoita voidaan kyseenalaistaa ja vertailla sekä sitä, että toimijat ovat tarvittaessa valmiita luopumaan omaa ajattelua ohjaavista viitekehyksistä (esim. Harisalo & Aarrevaara 2006, ss. 267-268³⁷⁴). Tämän takia *kuudennessa kehitysideassa huomio käännetään valmistelusysteemin refleksiivisyyteen*. Refleksiivisyyden lähtökohtana on sen hyväksyminen ja ymmärtäminen, että aina ei ole olemassa vain yhtä totuutta ja yhtä oikeaa ratkaisua. Esimerkiksi Giddensin (1990, s. 38) mukaan systeemien uusintaminen edellyttää tiedon refleksiivistä monitorointia, jossa sekä käytäntöjä arvioidaan jatkuvasti uuden tiedon valossa että tieto itsessään on alttiina uudelleen arvioinnille. Refleksiivisellä toiminnalla on siten myös muutosta aikaansaava ja ohjaava ulottuvuus, sillä monitoroinnilla saadun tiedon avulla yksilöt sekä mukautuvat sosiaaliseen ympäristöönsä että suunnittelevat toimintaansa (Giddens 1990, s. 38). Giddensiin (1984)³⁷⁵ nojaten Fuller & Warren (2006, ss. 141-142) näkevätkin refleksiivisyyden prosessina, joka kytkee yksilön kognitiivisen toiminnan (esim. havaitseminen, ajattelu ja tulkinta) tämän kokemusympäristöön, ja jossa yksilöiden kognitiivinen toiminta on samanaikaisesti sekä ympäristöä muokkaava että ympäristöstä riippuvainen. Luvussa 7.4.4 edellä kuvattua kutsuttiin rekursiiviseksi prosessiksi, jossa ”jokin muodostuva kokonaisuus vaikuttaa niihin osailmiöihin, joista se muodostuu”. Samassa yhteydessä esiteltiin ’emergentin valmistelukulttuurin’ käsite, jolla viitattiin kuntayhteisössä vakiintuneisiin informaatiota, tietoa ja kommunikaatiota koskeviin toimintatapoihin. Edellä mainittuun perustuen tutkimuksessa katsotaan, että refleksiivisyydessä on kyse paitsi itsekohtaisesta, oman ajattelun kriittisestä arvioinnista, myös tiedon jakamisesta ja ihmisten välisestä vuorovaikutuksesta (vrt. esim. Puustinen 2006, s. 325³⁷⁶; Rasmussen 1996, s. 123). Foresterin (1999³⁷⁷) mukaan yksin reflektoimalla

³⁷³ Harisalo & Miettinen (1998, s. 97) puhuvat ’luovasta säteilystä’, joka on mahdollista vain sellaisessa ympäristössä, jossa on luottamusta ja jossa virheet tulkitaan oppimisen lähteiksi.

³⁷⁴ Alun perin Popper, K. R. (1996) *The Myth of the Framework: In Defence of Science and Rationality*. New York: Routledge.

³⁷⁵ Giddens, A. (1984) *Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Oxford: Polity Press.

³⁷⁶ Alun perin Schön, D. A. (1991) *The Reflective Practitioner. How professionals think in action?* London: Basic Books. Schön esittelee kirjassaan refleктоivan kaavoittajan mallin, joka muun muassa tiedostaa kommunikaation ja kommunikatiivisuuden roolin ja merkityksen kaavoitusprosesseissa; kartoittaa mahdollisimman monia näkökulmia; myöntää mahdolliset ristiriidat; etsii kritiikkiä suunnitelmiin ja eri vaihtoehtoihin; kiinnittää huomiota siihen, että kaavaprosessi on luonteeltaan mahdollisimman avoin sekä ymmärtää kaavaprosessin arvoilla ladatun luonteen ja pyrkii valottamaan eri osapuolten arvoja ja lähtökohtia (Puustinen 2006, s. 325).

voi oppia omaa työtään koskevista asioista, kun taas yhdessä refleктоimalla oppimisprosessista tulee yhteinen (Puustinen 2006, s. 325). Refleksiivisyyden yhtenä käytännöllisenä ilmentymänä voidaan pitää *dialogia*, sillä sen muoto, säännöt ja sisältö elävät ja muodostuvat dialogin kuluessa. Dialogin kautta yksilöt oppivat ja muuttavat käsityksiään ymmärtämällä oman ajattelunsa ja kokemustensa rajallisuuden, sillä dialogissa yksilöt altistavat omat ”käsityksensä, odotuksensa ja intressinsä yhteiselle areenalle, yhteisesti muokattaviksi” (Harisalo & Aarrevaara 2006, s. 267).

Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyöhön sovellettuna edellä mainitun katsotaan merkitsevän *ainakin* seuraavia asioita. Ensinnäkin valmistelutyön tulee noudattaa *avoimuuden* periaatetta, sillä vain avoimuuden ilmapiiri mahdollistaa dialogin, jossa voidaan vertailla näkemyksiä, ja jonka pohjalta voidaan pyrkiä löytämään alkuperäisen ristiriidan ylittäviä ratkaisuja (vrt. Wink 2007, ss. 59-60; Harisalo & Aarrevaara 2006, ss. 268-269³⁷⁸). *Toiseksi* valmistelutyössä tulisi pyrkiä aidosti *uusiin oivalluksiin* sekä *totuttuja rajoja haastavaan lateraaliseen ajatteluun* (Russo & Schoemaker 1990, ss. 44-46), mikä puolestaan edellyttää panostamista epävarmuutta ja epäselvyyttä sekä virheitä sietävään ja sallivaan valmistelukulttuuriin. Valmistelutyössä olisikin varottava ’liian valmiiksi tekemistä’, sillä näin estyy niiden tiedonoiroiden³⁷⁹ esille pääsy, jotka poikkeavat tavanomaisesta ajattelusta, mutta joita tarvitaan uudistusten raaka-aineina (vrt. Venkula 2005, s. 75). Dialogi tulisi ymmärtää mekanismiksi, jonka avulla erilaisia tiedonoiroida tehdään näkyviksi. *Kolmanneksi* valmistelutyön vuorovaikutussuhteissa tulisi pyrkiä *välttämään kilpailuasetelmaa*, sillä Popperin (1996) mukaan hyvässä dialogissa ei ole voittajia tai häviäjiä, vaan osallistujia, jotka ”auttavat toisiaan uusien mahdollisuuksien avaamiseksi ja oivaltamiseksi” (Harisalo & Aarrevaara 2006, s. 268). Tasa-arvoiseen dialogiin perustuvassa valmistelussa toimijat osallistuvat yhteisen tiedon tuottamiseen ja tahdon muodostamiseen (Harisalo & Stenvall 2002, s. 50). *Neljänneksi* valmistelutyössä tulisi *suosia kokeiluja* (experimentation). Maula (2006, s. 89) määrittelee kokeilut systeemin ja sen ympäristön väliseksi vuorovaikutukseksi, jossa uuden tiedon luominen ja oppiminen perustuvat onnistumisen ja erehtymisen kaltaisiin kokemuksiin. Aiemmin mainittujen palauteprosessien ja rajapintaelementtien lisäksi kokeilujen hyödyntäminen edellyttää paitsi parhaiden käytäntöjen myös epäonnistumisten näkyväksi tekemistä. Näin voidaan välttää yhtä päätöksentekoon liittyvää ongelmaa, joka Russon ja Schoemakerin (1990, s. 179) mukaan johtuu siitä, että päätöksenteossa ei arvioida riittävän kriittisesti

³⁷⁷ Forester, J. (1999) *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Process*. Massachusetts: The MIT Press.

³⁷⁸ Alun perin Popper, K. R. (1996).

³⁷⁹ Venkulan käyttämä termi ’tiedonoiroi’ voidaan tässä yhteydessä samaistaa luvussa 6.4 käsiteltyihin ’heikkoihin signaaleihin’.

menneitä tapahtumia.³⁸⁰ Myös Bohm et al. (1991)³⁸¹ katsovat, että uutta luovassa ja ymmärrystä lisäävässä dialogissa on tärkeää, että siihen osallistuvat yhdistävät aiemman kokemuksensa ja tietonsa, joiden pohjalta muokataan uusia yhdistelmiä (Harisalo & Aarrevaara 2006, s. 269). *Viidenneksi* valmistelutyön vuorovaikutussuhteissa tulisi kannustaa vastausten etsimisen ohella *kyselemiseen* ja *kuuntelemiseen*. Näin siksi, että huomion suuntaaminen tapahtuman nostamiin kysymyksiin luo ajatuksille uudenlaista dynaamisuutta (vrt. Venkula 2005, s. 124). Erityisesti epävarmassa ja kompleksisessä informaatioympäristössä tarvitaan reflektivoivaa kuuntelua (Venkula 2005, s. 111), sillä sen avulla voidaan edistää vielä jäsentymättömien, mutta tärkeiden tiedonoreiden esille pääsyä. Sen lisäksi, että kyseleminen ja kuunteleminen luovat pohjaa laadukkaammille ratkaisuille, ne vahvistavat toimijoiden luottamusta valmisteluprosessiin. Todettakoon myös, että edellä käsitellyt viisi asiaa *toteuttavat rekursiivisuuden ideaa*, sillä ne voidaan nähdä samanaikaisesti sekä valmistelukulttuurista *riippuvina* että sitä *luovina* vuorovaikutustapahtumina.

Aiemmin todetun mukaisesti (luku 1.4.1) kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä kohdataan sekä verraten teknisluonteisia ja yksinkertaisia operatiivisia asioita että kunnan toimintaedellytyksiin liittyviä strategista ulottuvuutta sisältäviä asioita. Operatiivisten asioiden ongelmanasettelua luonnehdittiin informaatiotarpeiden, prosessin ja lopputuloksen ennakoitavuuden johdosta 'kesyksi', kun taas strategiisiin asioihin liittyvät ongelmat nähtiin luonteeltaan 'ilkeinä', koska lähestymistavasta ja selitysmallista riippuen niillä on lukuisia mahdollisia lopputuloksia (luku 6.4). Venkulaa (2005, s. 32 ja s. 111) mukaillen operatiivisten ja kesyjen ongelmien informaatioympäristöä voidaan kuvata *varmaksi* (certainty), jossa vallitsee determinismi – ilmiöiden ennustettavuus, tunnetut syy-seuraussuhteet sekä ennaltamääräytyneisyys. Varmuuden informaatioympäristössä asiat kyetään ennustamaan kohtuullisen varmasti, mikä mahdollistaa samalla niiden hallinnan. Vastaavasti ilkeiden ongelmien informaatioympäristöä voidaan luonnehtia *epävarmaksi* (uncertainty). Epävarmuus ilmenee sattumanvaraisuutena, jossa uudet tapahtumat eivät noudata aikaisempaa kulkua sekä toisaalta ennakoimattomuutena ja epäselvyytenä siitä, miten eri ilmiöt liittyvät ja vaikuttavat toisiinsa (Venkula 2005, s. 14 ja s. 32). Yhdistettynä kontingenssiteoreettiseen (esim. Kast & Rosenzweig 1980) peruseriaatteeseen edellä todetusta voidaan johtaa näkemys, jonka mukaan *kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä onnistutaan sitä varmemmin, mitä paremmin valmistelusysteemin käytännöt ja toimintamallit vastaavat kulloistakin informaatioympäristöä*. Varmuuden informaatioympäristössä on tärkeää huolehtia muun muassa siitä, että ongelmien muotoiluun ja ratkaisemiseen tarvittava formaalinen ja eksplisiittinen tieto on oikea-

³⁸⁰ "Fooling yourself about feedback – failing to interpret the evidence from past outcomes for what it really says" (Russo & Schoemaker 1990, s. 179).

³⁸¹ Bohm, D., Factor, D. & Garret, P. (1991) *On Dialogue*. London: Routledge.

aikaisesti kaikkien asianosaisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden käytettävissä. Tätä voidaan tukea ainakin panostamalla selkeään työnjakoon sekä informaation ja tiedon tallentamista, organisointia ja jakamista edistävään tieto- ja viestintäteknikkaan. Epävarmuuden leimaamassa informaatioympäristössä on puolestaan tyydyttävä epätäydelliseen ongelmien muotoiluun ja ratkaisemiseen. Epätäydellisyydestä huolimatta asioita on valmisteltava ja päätösesityksiä laadittava, minkä johdosta epävarmuuden informaatioympäristössä olennaista on varmistaa valmisteluprosessissa käytettävän tietoaikaisen monipuolisuus. Mitä avoimemmin valmistelussa suhtaudutaan erilaiseen ja eri lähteistä olevaan informaatioon ja tietoon, sitä paremmat mahdollisuudet on löytää useimpia osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja. Epävarmassa informaatioympäristössä toimimisen edellytyksiä voidaan käytännössä lisätä ainakin kiinnittämällä huomiota valmistelusysteemin monimuotoisuuteen, sisäisiin ja ulkoisiin palauteprosesseihin, ilmiöiden ja tapahtumien merkityksellistämiseen, uutta tietoa välittäviin heikkoihin sidoksiin sekä luottamusta edistäviin käytäntöihin. Kysymys on viime kädessä epävarmojen tapahtumien uudeltaisesta kohtaamisesta – ei niiden poistamisesta tai hallitsemisesta.

10.4 Ehdotuksia jatkotutkimusaiheiksi

Luvussa 10.1 esitetty divergenssi–konvergenssi -akseleista muodostuva nelikenttä, siitä johdetut kuusi teesiä sekä luvussa 10.3 käsitellyt kehitysajat herättävät lukuisia kysymyksiä tarjoten samalla mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita. Jo tutkimusongelmien yhteydessä (luku 1.3) todettiin, että tutkimuksessa konstruoitava viitekehys tulee ymmärtää kompleksisuusteorioihin pohjautuvana argumentointina. Viitekehysten testaaminen ja verifiointi jätettiin tutkimuksen ulkopuolelle. Yhtenä keskeisimmistä jatkotutkimusaiheista voidaankin tällöin pitää sitä, missä määrin tällaisen laadullisen ja ymmärtämisen tähtäävän sekä abduktiivista päättelylogiikkaa noudattavan tutkimuksen tulokset pätevät suomalaisen kuntakenttään. Peruskysymys tältä osin on, *voidaanko kompleksisuusteoreettista viitekehystä käyttää deduktiivisella tutkimusotteella suoritettavan tutkimuksen viitekehystenä*. Toisin sanoen voidaanko tutkimuksen päätuloksina todettuja teesejä käyttää hypoteeseinä, joita voitaisiin kausaalisella selittämällä ja jopa kvantitatiivisin menetelmin joko todistaa oikeaksi tai kumota.

Toisaalta useimmat kompleksisuusteoreettisen viitekehysten ominaisuudet ovat sisällöllisesti niin laajoja, että niiden tarkempaa tutkimista myös yksittäin voidaan pitää perusteltuna. Esimerkiksi toimijoiden välisten heikkojen sidosten arveltiin luovan pohjaa luovalle ja innovatiiviselle valmistelutyölle, kun taas vahvat sidokset liitettiin valmistelutyön tehokkuuteen. Tästä näkökulmasta varsin mielenkiintoinen tutkimusaihe voisi olla valmistelutyössä hyödynnettävien verkostojen analysointi. Sosiaalisen verkostanalyysin (esim. Cross et al. 2002, Scott 2000) keinoin voisi pyrkiä kartoittamaan

valmistelutyöhön liittyvien solmujen ja niiden välisten linkkien (vrt. Barabási 2002) laatua ja määrää. Tämä saattaisi avata uudenlaisia näkökulmia, joiden avulla voidaan lisätä ymmärrystä kuntien menestymiseen vaikuttavista tekijöistä. Kiinnostavaa olisi tutkia muun muassa sitä, miten keskeisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden solmimat yhteydet konkretisoituvat valmistelun arjessa. Voidaanko esimerkiksi kunnanjohtajan tai kunnanhallituksen puheenjohtajan verkostoitumiskyvykkyydellä selittää kuntayhteisön innovatiivisuutta?

Kausaaliseen selittämiseen pyrkivän tutkimuksen ohella teesit ja kehitysideat sopivat myös muutokseen tähtäävän toimintatutkimuksen lähtökohdaksi. Susmanin ja Everedin (1978, ss. 587-588) mukaan toimintatutkimus on hyvä lähestymistapa, kun tavoitteena on ymmärryksen lisääminen sosiaalisessa järjestelmässä piilevistä mahdollisuuksista ja rajoittavista tekijöistä, jotka joko edistävät tai ehkäisevät käytännön ongelmien ratkaisemista. Toimintatutkimuksen näkökulmasta mielenkiintoiseksi kysymykseksi nousee muun muassa se, voidaanko ja miten aktiivisella sillanrakentamisella (boundary spanning) sekä niihin liittyvillä rajapintaroleilla ja -tehtävillä edistää kuntayhteisön paikallisista, kuntaorganisaation sisäisistä ja ylipaikallisista hallintasuhteista muodostuvan verkoston toimintaa. Tässä yhteydessä tärkeää olisi tutkia ainakin sitä, voidaanko aiemmin esitellyn kehitysidean yhteydessä mainitut rajojen laajentajat (boundary spanners) ja rajapintaelementit (boundary elements) ymmärtää teoriaan perustuviksi toimenpide-ehdotuksiksi, joilla on myös käytännön – eli verkoston toimintaa edistävää – vaikutusta (vrt. Mårtensson & Lee 2004, ss. 512-514). Mikäli tulokset olisivat ristiriidassa teorian kanssa, ongelman diagnosoinnista, toiminnasta ja oppimisesta koostuvaa sykliä iteroitaisiin, kunnes ongelmaan löydettäisiin toimivampi ratkaisu.

Lisää tutkimustietoa kaivattaisiin myös valmistelussa tarvittavan ja tarjolla olevan tiedon laadusta ja määrästä. Tällaisen tutkimuksen yhtenä lähtökohtana voisi olla informaation ja tiedon epäsymmetria. Epäsymmetrialla viitataan yleisesti informaation ja tiedon epäsuhtaiseen jakautumiseen kahden tai useamman toimijan välillä siten, että yksi tai useampi toimija on informaation ja tiedon suhteen toisia paremmassa asemassa. Päätöksenteon valmistelutyössä epäsymmetria voi näkyä esimerkiksi toimintana, jossa viranhaltija syöttää luottamushenkilöille tietoisesti yksipuolista informaatiota. Tämä voi puolestaan asettaa luottamushenkilön kiusalliseen asemaan, mikäli osoittautuu, että päätösesitys ei perustukaan oikeisiin tosiasioihin. Sen sijaan, että informaatio vähentää päätöksentekotilanteeseen liittyvää epävarmuutta (vrt. Weick 1979, 1995; Daft & Lengel 1986), viranhaltijan tarjoama informaatio rajaa luottamushenkilön mahdollisuuksia arvioida päätöksenteon kohteena olevan asian eri ulottuvuuksia. Näin ymmärrettynä kyse on informaation negatiivisesta arvosta, joka vähentää päämäärän tai tavoitetilan saavuttamisen todennäköisyyttä (Sharov 1991). Vaikka käsillä olevan tutkimuksen havainnot viranhaltijoiden tietynlaisesta informaatioylivoimasta ovatkin samansuuntaisia

aiempien tutkimusten kanssa, on pidettävä todennäköisenä, että rajatummin eksplisiittisen tiedon hankintaan, tallentamiseen, hakemiseen, organisointiin, jakamiseen ja siirtämiseen keskittyvällä tutkimuksella voitaisiin tuottaa syvällisempää ymmärrystä valmisteluun liittyvistä tietoprosesseista. Mielenkiintoinen tutkimuksen kohde voisi olla esimerkiksi sen selvittäminen, millaisia eksplisiittisiä tietoprosesseja tyypillinen valmistelutyö sisältää ja miten näitä prosesseja kehittämällä voitaisiin vähentää informaation ja tiedon puutteesta johtuvaa epävarmuutta sekä lisätä niin viranhaltijoiden kuin luottamushenkilöidenkin mahdollisuuksia arvioida ja vaikuttaa valmisteltaviin asioihin.

Jo tutkimuksen johdannossa arveltiin, että muuttuvassa maailmassa yhä keskeisemmäksi menestystekijäksi nousee se, miten kuntayhteisöissä ja niiden päätöksentekoprosesseissa onnistutaan erottamaan relevantti tieto epäolennaisesta informaatiosta. Tutkimuksessa esiintuotujen seikkojen valossa voidaan lopuksi todeta, että valmistelun tematisointi tietojohdamisen ja kompleksisuusteorioiden näkökulmasta täydentää perinteistä kunnallistieteellistä näkemystä. Siksi on myös perusteltua olettaa, että tutkimuksessa tunnistetut kuusi ominaisuutta ja niiden komponentit tarjoavat käyttökelpoisia aineksia myös uusien toimintamuotojen kehittämiseen käytännön kunnallishallinnossa.

Lähteet

- Aarnio, A. 2003. "The Purpose of the Tampere Club." Teoksessa *The Future of Democracy – Essays of The Tampere Club*, ss. 4-7. Kustannus Oy Aamulehti.
- Abrahamson, E. & Freedman, D. H. 2006. *A Perfect Mess. The Hidden Benefits of Disorder*. London: Wiedenfield & Nicolson.
- Ahlstedt, L., Jahnukainen, I. & Vartola, J. 1974. *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. *Ekonomia-sarja* 33. Suomen Ekonomiliitto ja Weilin+Göös.
- Airaksinen, J., Haveri, A. & Vallo, M. 2005. *Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tukihankkeen loppuarvio*. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Alasuutari, P. 1999. *Laadullinen tutkimus*. 3. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Alexander, E. R. 1979. "The design of alternatives in organizational contexts: a pilot study." *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24, No. 3, ss. 382-404.
- Aldrich, H. 2001. *Organizations Evolving*. 3. painos. London: Sage Publications.
- Aldrich, H. & Herker, D. 1977. "Boundary Spanning Roles and Organization Structure." *Academy of Management Review*, Vol. 2, Issue 2, ss. 217-230.
- Andersen, N. Å. 2001. *The Undecidability of Decision*. Working paper No. 12/2001. Copenhagen Business School. Department of Management, Politics and Philosophy.
- Anderson, P. 1984. *In the Tracks of Historical Materialism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Anderson, P. 1999. "Complexity Theory and Organization Science." *Organization Science*, Vol. 10, No. 3, ss. 216-232.
- Anderson, R. A., Crabtree, B. F., Steele, D. J. & McDaniel, R. R. Jr. 2005. "Case Study Research: The View From Complexity Science." *Qualitative Health Research*, Vol. 15, No. 5, ss. 669-685.
- Ansoff, I. 1981. *Strateginen johtaminen*. Espoo: Weilin+Göös. (Alkuperäisteos *Strategic Management* vuodelta 1979, London: Macmillan.)
- Ansoff, I. 1984. *Strategisen johtamisen käsikirja*. Helsinki: Otava. (Alkuperäisteos *Implanting Strategic Management*, New Jersey: Prentice Hall International.)
- Anttiroiko, A-V. 1991. *Kunnan oleminen ja olemus*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 2/1991.

- Anttiroiko, A-V. 1992a. *Kunnallistieteellinen tutkimus 1 osa. Kunnallistieteiden erityispiirteet*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 20/92. Tampere.
- Anttiroiko, A-V. 1992b. *Kunnallistieteellinen tutkimus 2 osa. Kunnallistieteellisen tutkielman laatiminen*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 21/92. Tampere.
- Anttiroiko, A-V. 1993. ”Systeemitteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen paradigmaattisena lähtökohtana.” Teoksessa Anttiroiko, A-V., Kallio, O. & Rönkkö, P. (toim.) *Systeemitteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana*, ss. 2-29. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 4.
- Anttiroiko, A-V. 1996. *Learning Economy. An Essay on Globalization and Learning Economy as a Challenge to Local Government*. University of Tampere. Department of local Government Studies. Report series 34/1996.
- Anttiroiko, A-V. 2000. ”Kuntien tehtävät ja toimintatavat tietoyhteiskunnassa.” Teoksessa Vuorensyrjä, M. & Savolainen, R. (toim.) *Tieto ja tietoyhteiskunta. Raportti Tiedon tutkimusohjelman II tutkijaseminaarista*, ss. 158-177. Tampereen yliopisto, Tietoyhteiskunnan tutkimuskeskus, Tampere.
- Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. 2003. ”Kuntien toiminta ja hallintatavat.” Teoksessa Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*, ss. 137-171. Tampere: Juveness Print.
- Anttiroiko, A-V. & Jokela, T. 2002. ”Kuntien paikalliset hallintasuhteet.” Teoksessa Ryytänen, A. (toim.) *Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttavasta roolista*, ss. 129-151. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Finnpublishers.
- Anttiroiko, A-V. & Savolainen, R. 2000. ”Kuntien strategiset tulkinta- ja tietoprosessit.” Teoksessa Panzar, E. (toim.) *Informaatio, tieto ja yhteiskunta. Raportti Tiedon tutkimusohjelman II tutkijaseminaarista*, ss. 253-268. Tampereen yliopisto, Tietoyhteiskunnan tutkimuskeskus, Tampere.
- Artigiani, R. 2005. ”Leadership and uncertainty: complexity and the lessons of history.” *Futures*, Vol. 37, Issue 7, ss. 585-603.
- Ashby, W. R. 1956. *An Introduction to Cybernetics*. London: Chapman & Hall.
- Asikainen, J. & Halinen, I. 2006. *Loimaan seutukunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen*. Hankeraportti 04. Efeko.
- Aula, P. 1999. *Organisaation kaaos vai kaaoksen organisaatio? Dynaamisen organisaatiaviestinnän teoria*. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Loki-Kirjat.

- Aula, P., Vehkalahti, K. & Äikäs, T. 2007. *Kaupunkimaine. Tutkimus kaupunkien maineen rakenteesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä*. Acta-tutkimusjulkaisut nro 193. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Bailey, S. J. 1993. "The Future of Local Government in Britain: From Government to Governance." Teoksessa Anttiroiko, A-V. (toim.) *Kunnallistaloudellinen tutkimus – menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuuden haasteet*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 1/1993, ss. 136-152. Tampere.
- Baker, 1993. "Chaos, Order, and Sociological Theory." *Sociological Inquiry*, Vol. 63, No. 2, ss. 123-149.
- Bang, H. P. 2004. "Culture Governance: Governing Self-Reflexive Modernity." *Public Administration*, Vol. 82, No. 1, ss. 157-190.
- Barabási, A-L. 2002. *Linkit. Verkostojen uusi teoria*. Helsinki: Terra Cognita. (Alkuperäisteos *Linked. The New Science of Networks*.)
- Barney, J. 1991. "Firm resources and sustained competitive advantage." *Journal of Management*, Vol. 17, Issue 1, ss. 99-120.
- Barrett, F. J. 1998. "Creativity and Improvisation in Jazz and Organizations: Implications for Organizational Learning." *Organization Science*, Vol. 9, No. 5, ss. 605-622.
- Beeson, I. & Davis, C. 2000. "Emergence and accomplishment in organizational change." *Journal of Organizational Change*, Vol. 13, No. 2, 2000, ss. 178-189.
- Benkler, Y. 2006. *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yale University Press, New Haven and London.
- Berndtson, E. 1993. *Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. 2. painos. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Bertalanffy, L. 1971. *General system theory: foundations, development, applications*. London: Allen Lane.
- Bimber, B. 1998. "The Internet and Political Transformation: Populism, Community and Accelerated Pluralism." <http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/bimber/transformation.html> Artikkelin ilmestynyt alun perin: *Polity*, Vol. 31, No. 1, ss. 133-160.
- Blackler, F. 1995. "Knowledge, Knowledge Work and Organizations: An Overview and Interpretation." *Organization Studies*, Vol. 16, Issue 6, ss. 1021-1046.
- Blomqvist, K. 2002. *Partnering in the dynamic environment; the role of trust in asymmetric technology partnership formation*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 122

- Borg, O. 1990. ”Edistääkö vapaakuntakokeilu demokratiaa?” Teoksessa *Vahvistuva kunnallinen itsehallinto ja kunnallinen kansanvalta*. Itsehallintoprojektin julkaisu, 2/1990, ss. 29-35. Sisäasiainministeriö. Helsinki.
- Bourdieu, P. 1977. *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, L. D. 1983. *Managing Conflict at Organizational Interfaces*. Reading, Addison-Wesley Publishing Company.
- Brunsson, N. 1985. *The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Bryson, J. M. & Crosby, B. C. 1992. *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*. Jossey-Bass Publishers.
- Bunge, M. 1967. *Scientific Research 1. The Search for System*. Berlin: Springer-Verlag.
- Burton, R. M. & Obel, B. 1996. *Strategic Organizational Diagnosis and Design: Developing Theory for Application*. 2. painos. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Byrne, D. 1998. *Complexity Theory and the Social Sciences*. London: Routledge.
- Byrne, D. 2001. ”Complexity Science and Transformations in Social Policy.” *Social Issues*, Vol. 1, Issue 2. <http://www.whb.co.uk/socialissues/indexvol1two.htm> [Viitattu 14.2.2006]
- Byström, K. 1999. *Task Complexity, Information Types and Information Sources. Examination of Relationships*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 688. Tampere: University of Tampere.
- Cairns, G., Wright, G., Bradfield, R., van der Heijden, K. & Burt, G. 2004. ”Exploring e-government futures through the application of scenario planning.” *Technological Forecasting & Social Change*, Vol. 71, Issue 3, ss. 217–238.
- Campbell, H. & Marshall, R. 2000. ”Public Involvement and Planning: Looking beyond the One to the Many.” *International Planning Studies*, Vol. 5, No. 3, ss. 321-344.
- Carlson, L. 2005. *Terminologian luennot. Luento 2: Käsitteet ja käsitejärjestelmät*. <http://www.ling.helsinki.fi/~lcarlson/118s9802.htm> [Viitattu 10.10.2005]
- Checkland, P. 1985. *Systems Thinking, Systems Practice*. John Wiley & Sons, Pitman Press, Bath.
- Child, J. 2001. ”Trust – the Fundamental Bond in Global Collaboration.” *Organizational Dynamics*, Vol. 29, No. 4, ss. 274-288.

- Choo, C. 1996. "The Knowing organization: how organizations use information to construct meaning, create knowledge and make decisions." *International Journal of Information Management*, Vol. 16, No. 5, ss. 329-340.
- Cilliers, P. 1998. *Complexity and Postmodernism*. London: Routledge.
- Clark, A. 1999. "Leadership and Influence – The Manager as Coach, Nanny and Artificial DNA." Teoksessa Clippinger, J. H. III (toim.). *The Biology of Business: decoding the natural laws of enterprise*, ss. 47-66. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Clarke, M. & Stewart, J. 2000. "Handling the Wicked Issues." Teoksessa Davies, C. Finlay, L. & Bullman, A. (toim.) *Changing Practice in Health and Social Care*, ss. 377-386. London: SAGE.
- Clegg, B. 2003. *Infinity*. Robinson Ltd.
- Cleveland, H. 1982. "Information as a resource". *The Futurist*, Vol. 16, No. 6, ss. 34-39.
- Clippinger, J. H. III 1999a. "Order from the Bottom Up: Complex Adaptive Systems and Their Management." Teoksessa Clippinger, J. H. III (toim.) *The Biology of Business: decoding the natural laws of enterprise*, ss. 1-30. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Clippinger, J. H. III 1999b. "Tags: The Power of Labels in Shaping Markets." Teoksessa Clippinger, J. H. III (toim.) *The Biology of Business: decoding the natural laws of enterprise*, ss. 67-88. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Cohen, W. M. & Levinthal, D. A. 1990. "Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation" *Administrative Science Quarterly*, Vol. 35, Issue 1, ss. 128-152.
- Coleman, J. 1988. "Social Capital in Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology*, Vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of the Social Structure, ss. 95-120.
- Cox, T. H. & Blake, S. 1991. "Managing Cultural Diversity: Implications for Organizational Competitiveness." *Academy of Management Executive*, Vol. 5, No. 3, ss. 45-56.
- Creed, D. W. E. & Miles, R. E. 1996. "Trust in Organizations. A Conceptual Framework Linking Organizational Forms, Managerial Philosophies, and the Opportunity Costs of Control." Teoksessa Kramer, R. M. & Tyler, T. R. (toim) *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*, ss. 16-38. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Crooke, S., Pakulski, J. & Waters, M. 1992. *Postmodernization*. London: Sage.

- Cross, R., Borgatti, S. P. & Parker, A. 2002. "Making invisible work visible." *California Management Review*, Vol. 44, No. 2, ss. 25-46.
- Csikszentmihalyi, M. 1990. "The domain of creativity." Teoksessa M. A. Runco & R. S. Albert (toim.) *Theories of creativity*, ss. 190-212. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Csikszentmihalyi, M. 2005. *Flow: Elämän virta*. Helsinki: Rasalas Kustannus. (Alkuperäisteos *Flow: The Psychology of Optimal Experience* vuodelta 1990, New York: Harper and Row.)
- Daft, R. L. & Lengel, R. H. 1986. "Organizational information requirements, media richness and structural design." *Management Science*, Vol. 32, No. 5, ss. 554-571.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its Critics*. Yale University Press: New Haven and London.
- Dale, E. Z. 1997. *The Leadership Triad: Knowledge, Trust and Power*. Oxford University Press.
- Davenport, T. H. & Prusak, L. 1998. *Working Knowledge. How Organizations Manage What They Know*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Djupsund, G. 1984. "The Futile Quest for Local Control – Or How Local Planning was Turned into Central Power." Teoksessa Paloheimo, H. (toim.) *Politics in the Era of Corporatism and Planning*. Finnpublishers.
- Doz, Y. 1988. "Technology Partnerships between Larger and Smaller Firms: Some Critical Issues." *International Studies of Management & Organization*, Vol. 17, No. 4, ss. 31-57.
- Doz, Y. & Kosonen, M. 2006. *Fostering Strategic Agility: In Search for Renewed Growth*. <http://ckir.hkkk.fi/Workshop2006/Aug29/Kosonen,%20Doz%20Strategic%20Agility.pdf> [Viitattu 4.4.2007]
- Dryzek, J. S. 1987. "Complexity and Rationality in Public Life." *Political Studies*, Vol. 35, ss. 424-442.
- Dunsire, A. 1993. "Modes of Governance." Teoksessa Kooiman, J. (toim.) *Modern governance. New Government – society interactions*, ss. 21-34. London: Sage Publications.
- Dunsire, A. 1994. "Rigging the Arena: New Light on Old Practices." *Hallinnon tutkimus*, Vol. 13, No. 3, ss. 170-176.
- Easterby-Smith, M., Thorpe, R. & Lowe, A. 2002. *Management Research. An Introduction*. 2. painos. London: Sage Publications.
- Eisenhardt, K. 1989. "Building Theories from Case Study Research." *Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 4, ss. 532-550.

- Eriksson, J.-T. 1993. "Kaaosteoria ja kompleksisten järjestelmien hallittavuus." Teoksessa Vapaavuori, M. (toim.) *Miten tutkimme tulevaisuutta?* Acta Futura Fennica. No 5. Tulevaisuuden tutkimuksen seuran julkaisu, ss. 49-74. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Eräsaari, R. 1998. "Hyvinvointivaltio yksinkertaisuuden jälkeen." Teoksessa Ilmonen, K. (toim.) *Moderniteetti ja moraali*, ss. 94-114. Gaudeamus.
- Eskola, A. 1973. *Sosiologian tutkimusmenetelmät I*. 4. painos. Porvoo: WSOY.
- Eskola, J. 2003. "Tutkijan monet valinnat. Ihmettelyä laadullisen aineiston äärellä." Teoksessa Eskola, J. & Pihlström, S. (toim.) *Ihmistä tutkimassa. Yhteiskuntatieteiden ajankohtaisia kysymyksiä*. ss. 137-160. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Eskola, J., & Suoranta, J. 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Etzioni, A. 1977. *Nykyajan organisaatiot*. 4. painos. Helsinki: Tammi. (Alkuperäisteos *Modern Organizations* vuodelta 1964, New Jersey: Prentice-Hall.)
- Farazmand, A. 2003. "Chaos and Transformation Theories: A Theoretical Analysis with Implications for Organization Theory and Public Management." *Public Organization Review: A Global Journal*, Vol. 3, Issue 4, ss. 339-372.
- Farrell, K. N. 2003. "Complexity and Democratic Theory: Building a new Cosmopolis for the 21st century." Paper presented at *A Dual International Conference on Ethics, Complexity & Organisations*, London School of Economics and Political Science, 16-17 September 2003. <http://www.psych.lse.ac.uk/complexity/Conference/KatharineFarrell.pdf> [Viitattu 14.2.2006]
- Farrell, K. N. 2004. "Recapturing Fugitive Power: epistemology, complexity and democracy." *Local Environment*, Vol. 9, No. 5, ss. 469-479.
- Flood, R. L. 1990. "Liberating systems theory: Toward critical systems thinking." *Human Relations*, Vol. 43, No. 1, ss. 49-75.
- Foddy, W. 1995. "Constructing questions for interviews and questionnaires." *Theory and Practice in social research*. 3. painos. Cambridge: Cambridge University Press.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J. 2005. "Adaptive Governance of Social-Ecological Systems." *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 30, ss. 441-473.
- Fontana, A. & Frey, J. H. 2000. "The Interview: From Structured Questions to Negotiated Text." Teoksessa Denzin, N. K. & Lincoln Y. S. (toim.) *Handbook of Qualitative Research*, ss. 645-672. 2. painos. SAGE Publications Inc. Thousand Oaks, London, New Delhi.

- Ford, J.D. & Ford, L.W. 1995. "The role of conversations in producing intentional change in organizations." *Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 3. ss. 541-570.
- Ford, C. M. & Gioia, D. A. 2000. "Factors Influencing Creativity in the Domain of Managerial Decision-Making." *Journal of Management*, Vol. 26, Issue 4, ss. 705-732.
- Freeman, E. 1984. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman: Boston.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Fuller, T. & Warren, L. 2006. "Complex explanations of order creation, emergence and sustainability as situated entrepreneurship." Teoksessa Christensen, P. R. & Poulfeldt, F. (toim.) *Managing Complexity and Change in SMEs: Frontiers in European Research*, ss. 136-155. Cheltenham: Edward Elgar.
- Geiselhart, K. 1999. "Repluralising the policy process: complexity theory and democratic process." Paper presented at *the Symposium of Public Administration Theory Network*, Sydney July, 1999.
http://www.e-democracy.gov.uk/knowledgepool/default.htm?mode=1&pk_document=169
- Geyer, R. 2003. "Beyond the Third Way: the science of complexity and the politics of choice." *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 5, No. 2, ss. 237-257.
- Geyer, R. & Rihani, S. 2000. "Complexity Theory and the Challenges to Democracy in the 21st Century." Paper presented at *the Political Studies Association-UK 50th Annual Conference*, 10-13 April 2000, London. <http://www.baltic.org/ecitizen/links/complexity/> [Viitattu 14.2.2006]
- Giddens, A. 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Giddens, A. 1994. *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Girard, J. P. 2006. "Where is the knowledge we have lost in managers?" *Journal of Knowledge Management*, Vol. 10, No. 6, ss. 22-38.
- Graham, H. 2000. *Understanding Health Inequalities*, Buckingham: Open University.
- Granovetter, M. 1973. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology*, Vol. 78, No. 6, ss. 1360-1380.

- Grant, R. M. 1996. "Toward a knowledge-based theory of the firm." *Strategic Management Journal*, Vol. 17, Special Issue: Knowledge and the Firm, ss. 109-122.
- Grönfors, M. 1982. *Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät*. Juva: Wsoy.
- Grönholm, C., Hoikka, P., Koivula, S., Oksanen, M., Pesonen, P. & Rönkkö, P. 1985. *Kunnallisvaalit Suomen poliittisessa järjestelmässä*. Vantaa.
- Gummesson, E. 1993. *Case Study Research in Management. Methods for Generating Qualitative Data*. Stockholm University, Department of Business Administration.
- Hajer, M.A. 1995. *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hale, M., Musso, J. & Weare, C. 1999. "Developing digital democracy: evidence from Californian municipal web pages." Teoksessa Hague, B. N. & Loader, B. D. (toim.) *Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age*. London: Routledge.
- Hall, R. H. 1996. *Organizations. Structures, Processes and Outcomes*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Handy, C. 1989. *The Age of Unreason*. London: Arrow Business Books.
- Hannula, M. 1999. *Expedient Total Productivity Measurement*. Akateeminen väitöskirja. Acta Polytechnica Scandinavica, Industrial Management and Business Administration Series No. 1, Espoo.
- Hannus, A. & Hallberg, P. 2000. *Kuntalaki*. 3. painos. Helsinki: WSOY.
- Hansen, M. T. 1999. "The search-transfer problem: The role of weak ties in sharing knowledge across organization subunits." *Administrative Science Quarterly*, Vol. 44, No. 1, ss. 82-102.
- Hargadon, A. 2003. *How Breakthroughs Happen*. Harvard Business School Press.
- Harisalo, R. 1990. "Kunnallishallinnon arvot, johtaminen ja tulevaisuuden haasteet." Teoksessa Asikainen, R. & Nissinen, J. H. (toim.) *Luova tulosjohtaminen julkishallinnossa*. Jyväskylä: Yritystaito Oy.
- Harisalo, R. & Aarrevaara, T. 2006. "Keskustelu, väittely ja dialogi poliittisessa ja hallinnollisessa päätöksenteossa." *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 3/2006, ss. 259-273.
- Harisalo, R. & Aarrevaara, T. 2007. "Keskustelu, väittely ja dialogi lautakuntien päätöksenteossa." Aineiston esittely ja lautakuntien toiminnan kuvas. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 1/2007, ss. 71-85.

- Harisalo, R. & Miettinen, E. 1998. *Luottamuspääoma. Yrittäjyyden kolmas voima*. 3. painos (1. painos vuodelta 1995). Tampere University Press.
- Harisalo, R. & Stenvall, J. 2002. *Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa*. Suomen Kuntaliitto Acta nro 151.
- Harju, A. 2002. ”Kunnat keskustelua oppimassa.” *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 2/2002, ss. 154-167.
- Harjula, H. 2005. ”Suurinta valtaa on valmisteluvalta.” Kuntaliiton johtavan lakimiehen Heikki Harjulan haastattelu. Luettavissa ja kuunneltavissa osoitteessa: <http://www.yle.fi/mikaeli/arkisto/arvot/kuntaliitto/harjula.htm> [Viitattu 5.5.2006]
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2004. *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. 5. painos. Helsinki: Talentum.
- Harvey, D. L. 2001. “Chaos and Complexity: Their Bearing on Social Policy Research.” *Social Issues*, Vol. 1, Issue 2. <http://www.whb.co.uk/socialissues/indexvol1two.htm> [Viitattu 14.2.2006]
- Harvey, D. L. & Reed, M. 1994. ”The evolution of dissipative social systems.” *Journal of Social and Evolutionary Systems*, Vol. 17, Issue 4, ss. 371-411.
- Haveri, A. 1994. *An adaptive and strategic behaviour of local level communities*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 393. Tampere.
- Haveri, A. 2003. ”Kunnallispolitiikka ja kuntajohtaminen.” Teoksessa Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*, ss. 272-286. Tampere: Juveness Print.
- Haveri, A. & Rönkkö, P. 2003. ”Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen.” Teoksessa Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*, ss. 56-64. Tampere: Juveness Print.
- Hay, C. 2004. “Theory, Stylized Heuristic or Self-fulfilling Prophecy? The Status of Rational Choice Theory in Public Administration.” *Public Administration*, Vol. 82, Issue 1, ss. 39-62.
- Hayles, N. K. 1991. *Chaos and Order*. Chicago: University of Chicago Press.
- Haynes, R. J. 1980. “Organization Theory and Local Government.” *The New Local Government Series*, No. 19. George Allen & Unwin. Great Britain.

- Haywood, S. & Rodrigues, J. 1993. "A new Paradigm for Public Management." Paper presented at *the Second International Conference of the International Institute of Administrative Sciences*, Toluca, Mexico, 27.-30.7.1993.
- Healey, P. 1993. "Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory." Teoksessa Fisher, F. & Forester, J. (toim.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, ss. 233-253. Durham: Duke University Press.
- Healy, S. 2003. "Epistemological pluralism and the 'politics of choice'." *Futures*, Vol. 35, Issue 7, ss. 689-701.
- Heikkilä, J. & Heikkilä, K. 2001. *Dialogi – Avain innovatiivisuuteen*. Juva: WSOY.
- Heikkinen, M. 2005. "Monimuotoisuus organisaatioissa – monimuotoisuustutkimuksen pääpiirteitä ja kehityslinjoja." *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 24, No. 1, ss. 3-13.
- Heikkinen, V. & Hiidenmaa, P. 1998. "Kuka muuttaa virkakieltä ja miten?" *Verkkokielikello 4/1998*.
- Hendry, J. 2000. "Strategic Decision Making, Discourse, and Strategy as Social Practice." *Journal of Management Studies*, Vol. 37, Issue 7, ss. 955-977.
- Heuru, K. 2000. *Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tampereensis 760. Tampere.
- Hiidenmaa, P. 2000. "Työ ja kieli." Teoksessa Heikkinen, V., Hiidenmaa, P. & Tiililä, U. (toim.) *Teksti työnä, virka kielenä*, ss. 19-34. Helsinki: Gaudeamus.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2004. *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Hirst, P. 2000. "Democracy and Governance." Teoksessa Pierre, J. (toim.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, ss. 13-35. Oxford: Oxford University Press.
- Hjerppe, R. 2005. "Sosiaalinen pääoma, sen taloudelliset vaikutukset ja akkumulaatio." Teoksessa Jokivuori, P. (toim.) *Sosiaalisen pääoman kentät*, ss. 103-132. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy.
- Hjorth, D. 2004. "Creating space for play/invention – concepts of space and organizational entrepreneurship." *Entrepreneurship and Regional Development*, Vol. 16, Issue 5, ss. 413-432.
- Hoff, J. 1992. *Criteria for Evaluation of IT in Private and Public Sector: Should They be the Same*. Paper EGPA-Conference.

- Hoikka, P. 1991. ”Luottamusmiehen asema ja rooli muuttumassa.” *Suomen Kunnat* 2/1991, ss. 20-23.
- Hoikka, P. 1995. ”Kunnallishallinnon malli.” Teoksessa Anttiroiko, A-V (toim.) *Kunnallishallinnon kehitystiet. Näkökulmia kunnallistutkimuksen ja –kulttuurin muutoksiin*. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 1/1995.
- Hoikka, P. 2004. ”Kunnalliskulttuurin muodonmuutos – kehityskuvia.” Teoksessa Ollila, P-L. (toim.) *Käsi kunnalliselämään*, ss. 20-28. Kansallinen sivistysliitto. Tampere.
- Holland, J. 1995. *Hidden order: How adaptation builds complexity*. Addison Wesley.
- Houni, M., Nupponen, M. & Pakarinen, K. 2002. *Kunnan strategiatyön avaimet*. Helsinki.
- Huotari, M-L., Hurme, P. & Valkonen, T. 2005. *Viestinnästä tietoon – tiedon luominen työyhteisössä*. Helsinki: WSOY.
- Huotari, M-L. & Savolainen, R. 2003. ”Tietohallintoa vai tietojohdantamista? Tutkimusalan identiteettiä etsimässä.” *Informaatiotutkimus*, Vol. 22, No. 1, ss. 15-24.
- Hämäläinen, H. 2005. ”Innovaatiotoiminnalla ratkaisuja hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuden haasteisiin.” *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 70, No. 2, ss. 197-204.
- Ilmola, L. & Kotsalo-Mustonen, A. 2004. *Filters of weak signals hinder foresight. Monitoring weak signals efficiently for corporate decision-making*. <http://hosting.fountainpark.com/strategysignals/pdf/liite2.pdf> [Viitattu 10.2.2006.]
- Imonen, K. 2005. ”Luottamuksen operationalisoinnista.” Teoksessa Jokivuori, P. (toim.) *Sosiaalisen pääoman kentät*, ss. 45-68. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy.
- Ivancevich, J. M. & Gilbert, J. A. 2000. ”Diversity Management – Time for A New Approach.” *Public Personnel Management*, Vol. 29, No. 1, ss. 75-92.
- Jalava, J. 2006. *Trust as a Decision. The Problems and Functions of Trust in Luhmannian Systems Theory*. Doctoral Dissertation. University of Helsinki, Department of Social Policy, Research Reports 1/2006.
- Jalonen, H. 2006a. ”Asioiden valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa.” *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 1/2006, ss. 29-53.
- Jalonen, H. 2006b. ”The Role of Complexity in Preparing for Political Decision-Making.” Paperi esitetty ICEG2006 -konferenssissa 12.-13.10.2006, University of Pittsburgh, USA. Paperi julkaistu teoksessa *Proceedings of ICEG 2006 - 2nd International Conference on e-Government*, ss. 121-130.
- Jalonen, H. 2007a. ”Managing Complexity in the Decision-Making of Local Government.” Paperi esitetty EURAM 2007 -konferenssissa 16.-19.5.2007, European Academy of Management, Pariisi, Ranska.

- Jalonen, H. 2007b. "Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyö kompleksisuusteorioiden valossa." *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 26, No. 3, ss. 35-59.
- Janis, I. 1972. *Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascos*. Boston: Houghton Mifflin.
- Joensuu, S. *Kaksi kuvaa työntekijästä. Sisäisen viestinnän opit ja postmoderni näkökulma*. Akateeminen väitöskirja. Jyväskylä studies in humanities 58. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Johansson, F. 2005. *Medici-ilmiö. Huippuoivalluksia alojen välimaastossa*. Helsinki: Talentum. (Alkuperäisteos *The Medici Effect – Breakthrough Insights at the Intersection of Ideas, Concepts, and Cultures* vuodelta 2004 Harvard Business School Press.)
- Jokivuori, P. 2005. "Missä ja miten syntyy sosiaalinen pääoma?" Teoksessa Jokivuori, P. (toim.) *Sosiaalisen pääoman kentät*, ss. 7-20. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy.
- Jones, M. 1997. "Getting creativity back into corporate decision making." *The Journal of Quality and Participation*, Vol. 20, No. 1, ss. 58-62.
- Jones, B. D. 2003. "Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No. 4, ss. 395-412.
- Juholin, E. 1999. *Sisäinen viestintä*. Helsinki: Inforviestintä Oy.
- Järvenpää, E. 2004. "From tacit knowledge to innovation". Seminaariesitys Teknillisen korkeakoulun koulutuskeskus Dipolissa 9.2.2004.
- Järvinen, P. & Järvinen, A. 2004. *Tutkimustyön metodeista*. Tampere: Opinpajan kirja.
- Kaasalainen, S. 2000. *Kun taivas putosi*. Vallankäyttöä Vantaalla. Helsinki: Publica.
- Kallio, O. 1993. "Systeemiteoria kunnallistieteellisessä tutkimuksessa." Teoksessa Anttiroiko, A-V., Kallio, O. & Rönkkö, P. (toim.) *Systeemiteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana*, ss. 30-48. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 4.
- Kallio, O. 1995. Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitas Tamperensis 457. Tampere.
- Kankaanpää, S. Hallinnon lehdistötiedotteiden kieli. Akateeminen väitöskirja. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 1086. Helsinki.
- Kanter, R. M. 1988. "When a thousand flowers bloom: Structural, collective, and social conditions for innovation in organizations." *Research in Organizational Behavior*, Vol. 10, ss. 169-211.

- Karacapilidis, N., Loukis, E. & Dimopoulos. S. 2005. "Computer-supported G2G collaboration for public policy and decision-making." *The Journal of Enterprise Information Management*, Vol. 18, No. 5, 2005, ss. 602-624.
- Karvonen, E. 2000. "Elämmekö tieto- vai informaatioyhteiskunnassa?" Teoksessa Vuorensyrjä, M. & Savolainen, R. (toim.) *Tieto ja tietoyhteiskunta*, ss. 81-108. Helsinki: Gaudeamus.
- Kasanen, E., Lukka, K. & Siitonen, A. 1991. "Konstrukttiivinen tutkimusote liiketaloustieteessä." *Liiketaloudellinen aikakauskirja*, Vol. 40, No. 3, ss. 301-329.
- Kast, F. E. & Rosenzweig, J. E. 1985. *Organization and Management. A Systems and Contingency Approach*. New York McGraw-Hill.
- Kauffman, S. 1993. *The origins of order: Self-organization and selection in evolution*. Oxford University Press.
- Keskinen, A. 2001. "Extended Account with Application Examples on Chapter 2.3 of Doctoral Dissertation" *Towards User Empowerment*. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Kickert, W. 1993. "Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network management." Teoksessa Kooiman, J. (toim.) *Modern governance. New Government – society interactions*, ss. 191-204. London: Sage Publications.
- Kiel, L. D. 1994. *Managing Chaos and Complexity in Government*. Jossey-Bass: San Francisco.
- Kilpi, E. 2001. "Yrityksen ekosysteemi – inhimillisen pääoman organisaatorakenne." Teoksessa Castrén, P (toim.) *Viisas valta – johtamisen paradoksit*. Porvoo: WSOY.
- Kivelä, S. & Mannermaa, M. 1999. *Kuntien tulevaisuus*. Kunta-alan tulevaisuusbarometri 1999. Acta nro 102. Suomen Kuntaliitto.
- Kirvelä, T. 2006. "Globalisaatiosta." Teoksessa Bruun, S. & Kirvelä, T. (toim.) *Katsaus kuntien toimintaympäristön muutokseen 2006*, ss. 3-4. Suomen Kuntaliitto.
- Klijn, E. H. & Koppenjan, J. F. M. 2000. "Politicians and interactive decision making: Institutional spoilsports or playmakers." *Public Administration*, Vol. 78, No. 2, ss. 365-387.
- Koivuaho, M. 2005. *Lineaarinen ja epälineaarinen viestintänäkemys tietointensiivisen palveluorganisaation sisäisessä kommunikaatiossa. Käsiteanalyttinen kirjallisuustutkimus*. e-Business Research Center, Research Reports, 15. Tampere University of Technology.
www.tut.fi/units/tuta/tita/tip/2004_reports/Koivuaho_viestintanakemys.pdf

- Koivuaho, M. & Laihonen, H. 2005. ”Tietovirrat tietointensiivisessä organisaatiossa – Case ohjelmistotuotanto.” Teoksessa Maula, M. & Peltoniemi, M. (toim.) *Tietointensiivinen palvelutoiminta – Näkökulmina kompleksisuus ja tiedonhallinta*, ss. 39-54. e-Business Research Center. Research Reports 25, Tampere 2005
- Kolehmainen, J. 2004. ”Tietoyhteiskunnan työelämän mahdollisuudet ja haasteet. Avauksia tutkimuksen, opetuksen ja palvelutoiminnan kehittämiseen.” *Tietoyhteiskuntainsituutin raportteja*, 1/2004. Tampereen yliopisto, Työelämän tutkimuskeskus.
- Kooiman, J. 1993. ”Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity.” Teoksessa Kooiman, J. (toim.) *Modern governance. New Government – society interactions*, ss. 35-49. London: Sage Publications.
- Kooiman, J. 1996. ”Research and theory about new public services management. Review and agenda for the future.” *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9 No. 5/6, ss. 7-22.
- Koski, A. 2003. *Loimaan ja Loimaan kunnan kuntajakoselvitys*. Sisäasiainministeriön Kuntaosaston julkaisut 2/2003.
- Koski, J. T. 1998. *Infoähky ja muita kirjoituksia oppimisesta, organisaatioista ja tietoyhteiskunnasta*. 8. painos. Helsinki: Gummerus.
- Koskinen, P. K. 1981. ”Kunnallishallinnon dualismit.” *Oikeus*, 4/1981, ss. 259-261.
- Kotonen, U. 2001. ”Rahavirta-analyysit, erityisesti kassavirtalaskelma kunnan talouden ohjauksen apuvälineenä – Lectio praecursoria.” *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 1/2001, ss. 27-31.
- Kotonen, U. & Tilli, S. 2003. ”Strategiasta talousarvioksi.” *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 3/2003, ss. 189-197.
- Kreps, G. L. 1990. *Organizational Communication*. Longman: Northern Illinois University.
- Kulla, H. 2000. *Hallintomenettelyn perusteet*. 5. painos. Jyväskylä: Gummerus.
- Kunelius, R. 2004. *Viestinnän vallassa – Johdatusta joukkoviestinnän kysymyksiin*. 5.-6. painos. Juva: WSOY.
- Kunelius, R. & Renvall, M. 2002. ”Kertomalla keskusteluun. Kansalaisten kokemukset journalismin virittämän julkisen keskustelun lähtökohtana.” *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 2/2002, ss. 199-214.
- Kuntademokratian vihreä kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen I väliraportti*. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 2/2005.

- Kurikka, Majoinen & Pekola-Sjöblom. 2005. *Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001–2004*. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 173.
- Kvale, S. 1996. *Interviews. An introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Laihonen, H. 2005. *Tietovirrat tietointensiivisessä palveluorganisaatiossa. Käsiteanalyttinen tutkimus*. eBRC Research Reports 14. Tampere 2005. http://www.tut.fi/units/tuta/tita/tip/2004_reports/Laihonen_tietovirrat.pdf
- Lang, J. C. 2001. "Managerial concerns in knowledge management." *Journal of Knowledge Management*, Vol 5, Issue 1, ss. 43-59.
- Lechner, C. & Dowling, M. 2003. "Firm networks: external relationships as sources for the growth and competitiveness of entrepreneurial firms." *Entrepreneurship & Regional Development*, Vol. 15, Issue 1, ss. 1-26.
- Levina, N. & Vaast, E. 2005. "The Emergence of Boundary Spanning Competence in Practice: Implications for Implementation and Use of Information Systems." *MIS Quarterly*, Vol. 29, No. 2, ss. 335-363.
- Leväsvirta, L. 1999. *Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa*. Akateeminen väitöskirja. Suomen Kuntaliiton ACTA-sarja. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Linnamaa R. & Sotarauta M. 2000. *Verkostojen utopia ja arki: Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta*. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 7/2000.
- Lintilä, L. 2001. *Organisaation sisäisen tietoverkon hyödyntäminen tiedonhankintaan ja viestintään. Yksilöllisten ja organisaatiolähtöisten tekijöiden vaikutusten tarkastelua*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 846. Tampere.
- Linturi, R. 2007. *Visionary Thinking – How to Develop Radical Ideas and Innovations*. Venus Seminars, 14.3.2007.
- Loimaan linja 2005–2008. Loimaan kaupungin strategia. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 14.8.2006.
- Lorenz, E. 1963. "Deterministic non periodic flow." *Journal of Atmospheric Science*, Vol. 20, ss. 130-141.
- Luhmann, N. 1979. *Trust and Power*. Chichester: John Wiley.
- Luhmann, N. 1985. *A Sociological Theory of Law*. London: Routledge and Kegan Paul.

- Luhmann, N. 1988. "Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives." Teoksessa Gambetta, D. (toim.) *Trust: Making and Breaking of Cooperative Relations*, ss. 94-107, Oxford: Blackwell.
- Luhmann, N. 1995. *Social systems*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Luhmann, N. 2004. *Ekologinen kommunikaatio*. Tampere: Tammer-Paino. (Alkuperäisteos *Ökologische Kommunikation* vuodelta 1990.)
- Luostarinen, H. 1998. "Vahvojen asialla? Julkisuuden hallinnan mekanismit ja journalismin itsenäisyys." Teoksessa Kivikuru, U. ja Kunelius, R. (toim.) *Viestinnän jäljillä. Näkökulmia uuden ajan ilmiöön*, ss. 189-206. Helsinki: WSOY.
- Luostarinen, R. 1989. *Internationalization of the firm. An empirical study of the internationalization of firms with small and open domestic markets with special emphasis on lateral rigidity as a behavioral characteristic in strategic decision-making*. 3. painos (1. painos 1979). Akateeminen väitöskirja. The Helsinki School of Economics.
- Lämsä, A-M. & Takala, T. 2004. *Tulkitseva käsitetutkimus*. www.metodix.com [Viitattu 10.10.2005]
- Lönnqvist, A. 2004. *Measurement of Intangible Success Factors: Case Studies on the Design, Implementation and Use of Measures*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen teknillinen yliopisto. Publication 475. Tampere.
- Mainzer, K. 2004. *Thinking in Complexity. The Computational Dynamics of Matter, Mind, and Mankind*. 4. painos. Springer.
- Majoinen, K. 2001. *Mitä virkaa valtuustolla – Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi*. Suomen Kuntaliitto, Acta –väitöskirjasarja no 2, Helsinki.
- Mannermaa, M. 2004. *Heikoista signaaleista vahva tulevaisuus*. Porvoo: WSOY.
- March, J. G. 1991. "Exploration and exploitation in organizational learning." *Organization Science*, Vol. 2, No. 1, ss. 71-87.
- March, J. G. 1994. *A Primer on Decision Making*. New York: The Free Press.
- March, S. T. & Smith, G. F. 1995. "Design and natural science research on information technology." *Decision Support Systems*, Vol. 15, Issue 4, ss. 251-266.
- Marien, M. "Top 10 reasons the information revolution is bad for us." Artikkelissa Information technology revolution: boon or bane? *The Futurist*, Vol. 31, Issue 1, ss. 10-15.

- Mason, R. O. & Mitroff, I. I. 1981. *Challenging Strategic Planning Assumptions. Theory, Cases and Techniques*. John Wiley & Sons.
- Maturana, H. R. & Varela, F. J. 1980. *Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living*. Dordrecht. 1. painos 1972. London: D. Reidel Publishing Company.
- Maula, M. 1999. *Multinational Companies as Learning and Evolving Systems. A Multiple-Case Study of Knowledge-Intensive Service Companies. An Application of Autopoiesis Theory*. Helsinki School of Economics and Business Administration. Doctoral Dissertation A-154.
- Maula, M. 2004. ”Elävä organisaatio ja liiketoimintaekosysteemi: Kompleksisten systeemien kaksi tulkintaa.” Teoksessa Sotarauta, M. & Kosonen, K.-J. (toim.) *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*, ss. 256-269. Tampere: Tampere University Press.
- Maula, M. 2006. *Organizations as Learning Systems. 'Living Composition' as an Enabling Infrastructure*. Advanced Series in Management. Elsevier: Amsterdam.
- McKelvey, B. 1999. ”Complexity Theory in Organization Science: Seizing the Promise or Becoming a Fad.” *Emergence: A Journal of Complexity Issues in Organizations and Management*, Vol. 1, No 1, ss. 5-32.
- McKenzie, J. & Winkelen van C. 2004. *Understanding the Knowledgeable Organization. Nurturing Knowledge Competence*. London: Thomson.
- McMillan, E. 2004. *Complexity, organizations and change*. London, Routledge.
- Medd, W. 2001. ”Making (Dis)Connections: Complexity and the Policy Process?” *Social Issues*, Vol. 1, Issue 2. <http://www.whb.co.uk/socialissues/wm.htm> [Viitattu 14.2.2006]
- Meklin, P. 1999. ”Kunnan taloudellinen tulos ja sen mittarit.” *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 1/1999, ss. 9-21.
- Mennola, E. 2003. ”Miten parannamme tutkimuksen ja käytännön vuorovaikutusta?” *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 1/03, s. 31-33.
- Meyer, M. K., Riccuci, N. M. & Lurie, I. 2001. ”Achieving Goal Congruence in Complex Environments: The Case of Welfare Reform.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11, No. 2, ss. 165-201.
- Mingers, J. 1997. ”Systems typologies in the light of autopoiesis: A reconceptualization of Boulding's hierarchy, and a typology of self-referential systems. A research paper.” *Systems Research and Behavioral Science*, Vol. 14, Issue 5, ss. 303-313.

- Mintzberg, H. 1978. "Patterns In Strategy Formation." *Management Science*, Vol. 24, No 9, ss. 934-948.
- Mintzberg, H. 1989. *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, H. 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Prentice Hall.
- Mitleton-Kelly, E. 1997. "Organisations as Co-evolving Complex Adaptive Systems." A paper presented at *the BAM97 British Academy of Management Annual Conference*, London, September 8-10.
- Mitleton-Kelly, E. 2003. "Ten principles of complexity and enabling infrastructures." Teoksessa Mitleton-Kelly, E. (toim.) *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organizations: The Application of Complexity Theory to Organizations*, ss. 23-50. Pergamon.
- Mitleton-Kelly, E. 2004. *Complex systems and evolutionary perspectives on organizations: The Application of Complexity Theory to Organisations*. http://www.psych.lse.ac.uk/complexity/PDFfiles/publication/EMK_The_Principles_of_Complexity.pdf [Viitattu 30.11.2006.]
- Mitroff, I. 2000. *Tartu oikeisiin ongelmiin*. Juva: WSOY. (Alkuperäisteos *Smart Thinking for Crazy Times* vuodelta 1998, San Francisco: Berrett-Koehler.)
- Moensted, M. 2006. "High-tech, uncertainty, and innovation. The opportunity for high-tech entrepreneurship." Teoksessa Bernasconi, M., Harris, S. & Moensted, M. (toim.) *High-tech Entrepreneurship – Managing innovation, variety and uncertainty*, ss. 15-32. London: Routledge.
- Morrison, K. 2005. "Structuration theory, habitus and complexity theory: elective affinities or old wine in new bottles?" *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 26, No. 3, ss. 311-326.
- Morgan, G. 1997. *Images of Organization*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Murray, P. J. 2003. "So What's New About Complexity." *System Research and Behavioral Science*, Vol. 20., No. 5, ss. 409-417.
- Myrskylä, P. 2006. *Muuttoliike ja työmarkkinat*. Työpoliittinen tutkimus 321. Työministeriö. Helsinki.
- Mårtensson, P. & Lee, A. S. 2004. "Dialogical Action Research at Omega Corporation." *MIS Quarterly*, Vol. 28, No. 3, ss. 507-535.
- Mäkelä, P. & Ruokonen, F. 2005. "Luottamus sosiaalisen pääoman teorioiden ydinkäsitteenä." Teoksessa Jokivuori, P. (toim.) *Sosiaalisen pääoman kentät*, ss. 21-44. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy.

- Möttönen, S. 1997. *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta.* Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Möttönen, S. 2003. ”Lasten hyvinvointipalvelujen kehittämisen keskiössä – Harava-projektin arvioinnin ensimmäiset tulokset.” *Perusturva* 2/2003. Suomen Kuntaliitto.
- Nadler, D. A. & Tushman, M. L. 1989. “Organizational frame bending: principles for managing reorientation.” *Academy of Management Executive*, Vol. 3, Issue 3, ss. 194-204.
- Neilimo, K. & Näsi, J. 1980. *Nomoteettinen tutkimusote ja suomalainen yrityksen taloustiede. Tutkimus positivismin soveltamisesta.* Tampere, Tampereen yliopisto, Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja, sarja A2.
- Neumann, F. X. 1996. “What Makes Public Administration a Science? Or, Are Its ‘Big Questions’ Really Big?” *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 5, ss. 409-415.
- Niemelä, R. 2006. *Ikääntyneiden informaatiokäyttäytyminen. Laadullinen tutkimus arkielämän informaatiokäytännöistä ja toimintaan aktivoitumisesta.* Akateeminen väitöskirja. Universitatis Ouluensis B 74. Oulun yliopisto.
- Nieminen, H. 1998. “Viestintä ja demokratia. Kohti pluralistista julkisuutta?” Teoksessa Kivikuru, U. & Kunelius, R. (toim.) *Viestinnän jäljillä*, ss. 275-299. Juva: WSOY.
- Nieminen, J. 2006. *Alueelliset talousnäkymät kesällä 2006. TE-keskusten näkemykset seutukuntien ja kuntien lähitulevaisuudesta.*
- Niiniluoto, I. 1997. *Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus.* 3. painos. Keuruu: Otava
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. 1995. *The Knowledge Creating Company – How Japanese Companies Create the Dynamics Innovation.* Oxford: Oxford University Press.
- Noordhoek, P. & Saner, R. 2005. “Beyond New Public Management: Answering the Claims of Both Politics and Society.” *Public Organization Review: A Global Journal*, Vol. 5, ss. 35-53.
- Nunes, M. B., Annansingh, F. & Eaglestone, B. 2006. ”Knowledge management issues in knowledge-intensive SMEs.” *Journal of Documentation*, Vol. 62, No. 1, ss. 101-119.
- Nurmi, T. 1998. *Uusi suomen kielen sanakirja.* Jyväskylä: Gummerus.
- Nurmi, T. 2006. *Tulevaisuusklubi. Loimaan seutukunnan seutukuntakortti ja muutosvoimat.* Turun kauppakorkeakoulun Tulevaisuuden tutkimuskeskus.

- Nyholm, I. 2005. ”Kuntademokratian vihreä kirja – kunnallisen demokratian kehittämishankkeen ensimmäinen väliraportti.” *Kuntademo 1/2005*, ss. 5-7.
- Näsi, J. 1980. *Ajatuksia käsiteanalyysista ja sen käytöstä yrityksen taloustieteessä*. Tampere, Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja.
- Ohmae, K. 1983. *Strateginen ajattelu – osa japanilaista liikkeenjohtoa*. Rastor-Julkaisut. Strategia-sarja 2. WSOY: Juva. (Alkuperäisteos *The Mind of the Strategist – The Art of Japanese Business* vuodelta 1982, McGraw-Hill, Inc.)
- Ojala, I. 2003. *Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen*. Acta Wasaensis no 119. Hallintotiede 8. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Olkkonen, T. 1993. *Johdatus teollisuustalouden tutkimustyöhön*. Teknillinen korkeakoulu, Teollisuustalous ja työpsykologia, Raportti No 152, Otaniemi.
- Osborne, S. & Brown, K. 2005. *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.
- Oswick, C., Keenoy, T. & Grant, D. 2002. “Metaphor and analogical reasoning in organization theory: beyond orthodoxy.” *Academy of Management Review*, Vol. 27, Issue 2, ss. 294-303.
- Pakarinen, T. 2007. *Tuloksellisuusarviointi ja henkilöstöjohtaminen muutosmekanismeina julkisessa tieto-organisaatiossa*. Akateeminen väitöskirja. Acta 195. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Palonen, T. & Lehtinen, E. 2005. ”Yhdessä osaaminen sosiaalisen pääoman muotona: verkostanalyttinen näkökulma.” Teoksessa Jokivuori, P. (toim.) *Sosiaalisen pääoman kentät*, ss. 170-195. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy.
- Pantzar, M. 1993. ”Evoluutioteoria tulevaisuudentutkimuksen metodina.” Teoksessa Vapaavuori, M. (toim.) *Miten tutkimme tulevaisuutta?* Acta Futura Fennica. No 5. Tulevaisuuden tutkimuksen seuran julkaisu, ss. 75-88. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Pekonen, K. 1995. *Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa?* Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Peltonen, L. 2002. ”Sotkuinen demokratia ja Tampere-foorumi – talkootoimintaa julkisen tilan puolesta.” *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 2/2002, ss. 168-183.
- Pettigrew, A. M & Massini, S. 2003. “Innovative forms of Organizing: Trends in Europe, Japan and the USA in the 1990s.” Teoksessa Pettigrew, A. M., Whittington, R. Melin, L., Sánchez-Runde, C, Van den Bosch, F., Ruigrok, W. & Numagami, T (toim.) *Innovative forms of Organizing. International perspectives*, ss. 1-32. London: Sage Publications.

- Petty, R. ja Guthrie, J. 2000. "Intellectual capital literature review. Measurement, reporting and management." *Journal of Intellectual Capital*, Vol. 1, No. 2, ss. 155-176.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. 2003. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Stanford: Stanford University Press. (Ensimmäinen painos vuodelta 1978.)
- Phelan, S. E. 1999. "A Note on the Correspondence Between Complexity and Systems Theory." *Systemic Practice and Action Research*, Vol. 12, No. 3, ss. 237-246.
- Pikkala, S. 1998. *Eikö kunnallinen demokratia ansaitse valtuutetun luottamusta? Tutkimus valtuustojen henkilövaihtuvuudesta*. Åbo Akademi. Turku.
- Polanyi, M. 1967. *The tacit dimension*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Pollack, H. N. 2003. *Uncertain Science...Uncertain World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Propp, K. M. 1999. "Collective information processing in groups." Teoksessa L. R. Frey (toim.) *Handbook of group communication theory & research*, ss. 225-250. Thousands Oaks: Sage.
- Puhakka, V. 2007. "Yrittäjämäinen luovuus liiketoimintamahdollisuuksien havaitsemisena ja hyödyntämisenä." *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 26, No. 3, ss. 60-76.
- Putnam, R. 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. 2000. *Bowling Alone. The Collapse of Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Puustinen, S. 2006. *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta*. Akateeminen väitöskirja. Teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 34. Espoo.
- Radford, K. J. 1977. *Complex decision problems: An integrated strategy for resolution*. Reston, VA.
- Raisio, H. 2007. "Yksinkertaiset terveydenhuollon reformit kyseenalaistettuina: Tarkoituksena luoda ideaalimalli laajalle terveydenhuollon reformille." *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 26, No. 3, ss. 18-34.
- Rannisto, P-H. 2005. *Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1072. Tampere.

- Rainey, H. G. & Bozeman, B. 2000. "Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori." *Journal of Public Administration and Theory*, Vol. 10, No. 2, ss. 447-469.
- Rasmussen, T. 1996. *Communication Technologies and the Mediation of Social Life. Elements of a Social Theory of the New Media*. IMK-report no. 16. University of Oslo, Department of Media and Communication.
- Reed, M. & Harvey, D.L. 1992. "The new science and the old: complexity and realism in the social sciences." *Journal for the Theory of Social Behaviour*, Vol. 22, ss. 356-79.
- Reunanen, J. 1996. *Asiantuntijavalta. Asiantuntijavalmistelu ministeriöissä ja asiantuntijavallan idean kehittely vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta*. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Rheingold, H. 2002. *Smart mobs: The next social revolution*. New York: Perseus Books Group.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "The new governance: Governing without government." *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, ss. 652-667.
- Ridell, S. 2001. "Internet paikallisena julkisuustilana – verkkoympäristö kaupallisten, hallinnollisten ja kansalaisintressien ristipaineissa." *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 4/2001, ss. 341-360.
- Ring, P. S. 1988. "Strategic Issues: What Are They and From Where Do They Come." Teoksessa Bryson, J. M. & Einsweiler, R. C. (toim.) *Strategic planning: threats and opportunities for planners*, Chicago: American Planning Association.
- Rittel, H. & Webber, M. 1973. "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, ss. 155-169.
- Robinson, G. & Dechant, K. 1997. "Building a Business Case for Diversity." *Academy of Management Executive*, Vol. 11, No. 3, ss. 21-31.
- Rosenau, J. N. 2000. "Change, Complexity, and Governance in Globalizing Space." Teoksessa Pierre, J. (toim.) *Debating Governance-Authority, Steering, and Democracy*, ss. 167-200. Oxford: Oxford University Press.
- Ross, A. 1951. *Miksi demokratia? Suomenos alkuperäisteoksesta Hvorfor Demokrati (1946)*. Lahti 1951.
- Rubin, A. 2004. *Pehmeä systeemimetodologia*.
<http://www.tukkk.fi/tutu/topi/tekstit/ssm/ssm%20perusteet.htm> [Viitattu 6.9.2006]
- Ruostetsaari, I. & Holttinen, J. 2001. *Luottamushenkilö ja valta – Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet*. Kunnallisan alan kehittämissätiön Tutkimusjulkaisu nro 29. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

- Russo, J. E. & Schoemaker, P. J. H. 1990. *Decision Traps: The Ten Barriers to Brilliant Decision-Making and How to Overcome Them*. A Fireside Book. New York: Simon & Schuster.
- Ruuskanen, P. 2001. *Sosiaalinen pääoma - käsitteet, suuntauksset ja mekanismit*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT- tutkimuksia 81.
- Ruuskanen, P. 2005. ”Pk-yritysten innovaatiotoiminta ja sosiaalinen pääoma.” Teoksessa Jokivuori, P. (toim.) *Sosiaalisen pääoman kentät*, ss. 313-338. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy.
- Ryynänen, A. 1996. *Kunnan uusi toimintamalli. Oikeudellinen rakennetutkimus kunnallisen kansanvallan sisällöstä ja ilmenemisestä*. Jyväskylä: Gummerus.
- Ryynänen, A. 1998. *Valtuusto kunnallisen itsehallinnon turvaajana*. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Ryynänen, A. 2003. ”Modification of Finnish Local Government – Between Continuity and Change.” *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 4/2003, ss. 255-257.
- Ryynänen, A. 2006. ”Kunnan luottamushenkilö. Edustaja, päättäjä ja poliitikko.” *Sisäasiainministeriön Keskustelualoitteita-julkaisusarja*, 23/2006. Helsinki.
- Ryynänen, A. & Maijala, E. 2003. ”Ylimmän kuntajohdon työnjako.” *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 2/2003, ss. 120-125.
- Sager, T. 1994. *Communicative Planning Theory*. Avebury Ashgate Publishing Ltd.
- Sandberg, S. 1992. *Frikommuner och produktivitet – en kontingensteoretisk studie*. Licentiatavhandling i offentlig förvaltning. Åbo Akademi.
- Savolainen, R. 1990. *Kirjaston ja tiedon hankkijan rationaalisuusperustat. ”Kahden kulttuurin” tarkastelua*. Tiedotteita RN-1990-3. Tampere: Tampereen yliopisto, kirjastotieteen ja informatiikan laitos.
- Schein, E. H. 1987. *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. 3. painos Espoo: Weilin+Göös. (Alkuperäisteos *Organizational Culture and Leadership* vuodelta 1985, Jossey-Bass.)
- Schutz, W. 1979. *Profound simplicity*. New York: Bantam.
- Schreyögg, G. 1980. ”Contingency and Choice in Organization Theory.” *Organization Studies*, Vol. 1, No. 4, ss. 305-326.

- Schwaninger, M. & Koerner, M. 2004. "City planning: Dissolving urban problems insights from an application of management cybernetics." *Kybernetes*, Vol. 33, Issue 3/4, ss. 557-575.
- Scott, J. 2000. *Social Network Analysis: a Handbook*. London: Sage Publications.
- Seligman, A. 2000. "Luottamuksen ongelma." Teoksessa Ilmonen, K. (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*, ss. 39-54. SoPhi 42, Jyväskylän yliopisto.
- Senge, P. 1990. *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. London: Century Business.
- Seppänen, R., Blomqvist, K. & Sundqvist, S. 2005. "Organisaatioiden välisen luottamuksen mittaaminen – analyttinen katsaus vuosien 1990–2003 empiiriseen tutkimukseen." Teoksessa Jokivuori, P. (toim.) *Sosiaalisen pääoman kentät*, ss. 378-392. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy.
- Sethia, N. K. 1993. "Leadership for creativity in organizations: A prototypical case of leading multidisciplinary teams of professionals." Teoksessa Kuhn, R. L. (toim.) *Generating creativity and innovation in large bureaucracies*, ss. 385-391. Westport, CT: Quorum.
- Shannon, C., E. 1963. "The Mathematical Theory of Communication." Teoksessa Shannon, C., E. & Weaver, W. 1963. *Mathematical Theory of Communication. Urbana*, ss. 29-125. The University of Illinois Press.
- Sharov, A. A. 1991. "Biosemiotics: Functional-Evolutionary Approach to the Analysis of the Sense of Information." Teoksessa Sebeok, T. & Umiker-Sebeok, J. (toim.) *Biosemiotics. The Semiotic Web*. New York: Mouton de Gruyter, ss. 345-373. <http://www.gypsomoth.ento.vt.edu/~sharov/biosem/txt/biosem.html> [Viitattu 8.4.2007]
- Shaw, M. E. & Penrod, W. T. 1962. "Does more information available to a group always improve group performance?" *Sociometry*, Vol. 25, ss. 377-390.
- Simon, H. A. 1947. *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Macmillan.
- Simon, H. A. 1982. *Päätöksenteko ja hallinto*. 2. painos. Espoo: Weilin & Göös. (Alkuperäisteos *Administrative Behavior* vuodelta 1973.)
- Sinisalmi, M. 1999. *Suomen kaupunkien keskushallinto 1927–1998. Tutkimus kaupunkien keskushallinnon järjestämisestä sekä valtasuhteiden muutoksesta demokratian ja päätöksenteon näkökulmasta*. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Sippola, A. 2007. *Essays on Human Resource Management – Perspectives on Diversity Management*. Akateemian väitöskirja. Acta Wasaensia No. 180. Business Administration 75. Management and Organization. Universitas Wasaensis.
- Sirén, R. 2004. *Läpi harmaan kiven. Lempäälää ja Pirkanmaata kehittämässä*. Vammala.
- Smith, A.C. 2005. "Complexity theory for organisational futures Studies." *Foresight*, Vol. 7, No. 3, ss. 22-30.
- Sotarauta, M. 1996. *Kohti epäselvyyden hallintaa - Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana*. Akateeminen väitöskirja. Acta Futura Fennica No 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Sotarauta, M. 2004. "Muutoksen viiden ulottuvuus: Evolutionaarinen tutkimusote ja yhteisevoluutio aluekehityksen tutkimuksessa." Teoksessa Sotarauta, M. & Kosonen, K-J. (toim.) *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*, ss. 283-317. Tampere: Tampere University Press.
- Sotarauta, M. & Kosonen, K-J. 2004. "Strategiarituaaleja koneistoyhteiskunnassa vai dynaamisia prosesseja tietämystaloudessa?" Teoksessa Sotarauta, M. & Kosonen, K-J. (toim.) *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*, ss. 17-34. Tampere: Tampere University Press.
- Sotarauta, M. & Lakso, T. 2000. *Muutoksen johtaminen ja luova jännite: Tutkimus Kainuun kehittämistoiminnasta*. Suomen Kuntaliitto Acta-sarja 132. Helsinki.
- Sotarauta, M. & Lester, R. 2006. "Yliopistot sattuman lähteinä ja tarttumapintoina." *Kvartti*, 2/06, ss. 24-35.
- Sotarauta, M., Linnamaa, R. & Suvinen, N. 2003. *Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit: Verkostot ja johtajuus Tampereen kehittämisessä*. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö – Sente. Tekniikan Akateemisten Liitto, TEK. Sente-julkaisu 16/2003. Tampere.
- Sotarauta, M. & Srinivas, S. 2006. "Co-evolutionary policy processes: Understanding innovative economies and future resilience." *Futures*, Vol. 38, Issue 3, ss. 312-336.
- Stacey, R. D. 1993. *Strategic Management and Organizational Dynamics*. London: Pitman Publishing.
- Stacey, R. D. 1996. *Complexity and Creativity in Organizations*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Stacey, R. 2001. *Complex Responsive Processes in Organizations: Learning and Knowledge Creation*. London: Routledge.

- Stacey, R. 2006. "Ways of thinking about public sector governance." Teoksessa Stacey, R. & Griffin, D. (toim.) *Complexity and the Experience of Managing in Public Sector Organizations*, ss. 15-45. London: Routledge.
- Stacey, R. D. & Griffin, D. 2005. *A Complexity Perspective on Researching Organizations. Taking experience seriously*. London: Routledge.
- Starbuck, W. H. 1976. "Organizations and Their Environments." Teoksessa Dunnette, M. D. (toim.) *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, ss. 1069-1123. Chigago: Rand McNally College Publishing Company.
- Stenvall, J. 1997. "Yhteisöllisyydestä erottautumiseen. Hallinnon kehittämisen kieli." Teoksessa Mälkiä, M. & Stenvall, J. (toim.) *Kielen vallassa*, ss. 177-200. Tampere: Tampere University Press.
- Stenvall, J. 2000. *Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyiden arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 759. Tampere.
- Stenvall, J. ja Syväjärvi, A. 2006. *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvintointitehtävissä*. Valtiovarainministeriö 3/2006.
- Styhre, A. & Sundgren, M. 2005. *Managing Creativity in Organizations. Critique and Practices*. Palgrave MacMillan.
- Ståhlberg, K. 1975. *Teori och praxis i kommunal planering*. Åbo Akademi.
- Ståhle, P. 1998. *Supporting a System's Capacity for Self-renewal*. Akateeminen väitöskirja. Research Report 190. Department of Teacher Education. University of Helsinki.
- Ståhle, P. 2004. "Itseuudistumisen dynamiikka. Systeemiajattelu kehitysprosessien ymmärtämisen tukena." Teoksessa Sotarauta, M. & Kosonen, K.-J. (toim.) *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*, ss. 222-255. Tampere: Tampere University Press.
- Ståhle, P., Smedlund, A. & Köppä, L. 2004. *Välittäjäorganisaatioiden rakenteelliset ja dynaamiset haasteet: Osaselvitys innovatiivisesta johtamisesta monen toimijan verkostossa*.
[http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/0/82C22418EEFA2836C2256F26003D29AA/\\$file/jaettu_johtajuus_final.pdf](http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/0/82C22418EEFA2836C2256F26003D29AA/$file/jaettu_johtajuus_final.pdf)
- Suomen Kuntaliitto. 2000. *Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio- ja suunnitelma*. Suosituksia. Helsinki.
- Susman, G. I. & Evered, R. D. 1978. "An Assessment of the Scientific Merits of Action Research." *Administrative Science Quarterly*, Vol. 23, Issue 4, ss. 582-603.
- Sveiby, K.-E. 1997. *The new organizational wealth: Managing and measuring knowledge assets*. San Francisco: Berret-Koehler Publishers, Inc.

- Tangen, S. 2005. "Demystifying Productivity and Performance." *International Journal of Productivity and Performance Measurement*, Vol. 54, Issue 1, ss. 34-46.
- Thierauf, R. J. 2001. *Effective Business Intelligence Systems*. Quorum Books, Westport, CT, USA.
- Tolvanen, J-P. 1998. *Incremental Method Engineering with Modelling Tools. Computer Science and Information Systems*. Jyväskylä: University of Jyväskylä. Ph.D. Dissertation.
- Toivonen, T. 1999. *Empiirinen sosiaalitutkimus. Filosofia ja metodologia*. Juva: WSOY.
- Torkki, J. 2006. *Puhevalta – kuinka kuulijat vakuutetaan*. 2. painos. Keuruu: Otava.
- Tsoukas, H. & Vladimirov, E. 2005. "What is Organizational Knowledge?" Teoksessa Tsoukas, H. (toim.) *Complex Knowledge. Studies in Organizational Epistemology*. Oxford: Oxford University Press.
- Tukiainen, A. 1999. *Etiikka ja filosofia. Eräiden Wittgensteinin näkemysten kritiikkiä*. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopiston filosofian laitoksen julkaisuja, nro 3/1999.
- Tuomela, M. 2006. *Trust and Collectives*. Doctoral Dissertation. University of Helsinki, Department of Social Psychology, Research Reports, 1/2006.
- Tuomi, I. 1999a. "Data Is More Than Knowledge: Implications of the Reversed Knowledge Hierarchy for Knowledge Management and Organizational Memory." *Journal of Management Information Systems*, Winter 1999-2000, Vol. 16, No. 3, ss. 103-117.
- Tuomi, I. 1999b. *Corporate knowledge. Theory and Practice of Intelligent Organizations*. Helsinki: Metaxis.
- Tuomi, I. 2002. *Networks of innovation. Change and meaning in the age of the Internet*. Oxford: Oxford University Press.
- Tuori, K. 1988. *Oikeuden rationaalisuus: Max Weber ja Jürgen Habermas oikeuskehityksen tulkitsijoina*. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja, D:4, Helsinki.
- Uski, S. 1996. *Kaaoksen kartanlukija*. Filosofi Gianni Vattimon haastattelu. http://yliopistolehti.helsinki.fi/1996_6/ylart7.htm [Viitattu 18.7.2007.]
- Vaivio, F. 1963. "Sivusuuntainen jäykkyys yrityksen käyttäytymispiirteenä." *The Finnish Journal of Business Behaviour*, 1963/III, ss. 269-282.
- Vakkuri, J. 2007. "Sotkuinen näkökulma hallintoon." *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 26, No.3, ss. 93-96.

- Valdés, E. G. 2003. "Optimism and Pessimism about Democracy." Teoksessa *The Future of Democracy – Essays of The Tampere Club*. Kustannus Oy Aamulehti.
- Vartiainen, P. 2007. "Kompleksisuustieteet hallinnon tutkijoiden kiikarissa." *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 26, No. 3, ss. 1-2.
- Venkula, J. 2005. *Epävarmuudesta ja varmuudesta. Johdantoa epävarmuuden kohtaamiseen*. Helsinki: Kirjapaja Oy.
- Virén, M. 2006. *Kansalaisen kuntauudistus*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 64. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Voutilainen, T., Mehtäläinen, J. & Niiniluoto, I. 1991. *Tiedonkäsitys*. Helsinki: Kouluhallitus.
- Vuori, E. 2005. *Agenttipohjaiset mallit tietointensiivisiä palveluorganisaatioita sisältävien liiketoimintaekosysteemien tarkastelussa*. E-business Research Center, Research Reports. Tampere.
- Väyrynen, R. 1999. *Suomi avoimessa maailmassa. Globalisaatio ja sen vaikutukset*. Sitra 223. Taloustieto Oy.
- Waldron, J. 1999. *The Dignity of Legislation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walker, L. A. & Avant, K. C. 1992. *Teoria – avain hoitotyöhön*. Sairaanhoidtajien koulutussäätiön julkaisu. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Weber, M. 1978. *Economy and Society*. Volume 1-2. University of California Press, California.
- Webster, F. 2004. "The Information Society Revisited." Teoksessa Lievrouw & Livingstone (toim.) *The Handbook of New Media*, ss. 22-33. Sage Publications.
- Weick, K.E. 1995. *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Weick, K.E. 2001. *Making Sense of the Organization*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Weiss, L. 1999. *The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Wheatley, M. 1999. *Leadership and the New Science: Discovering Order in a Chaotic World*. (2. painos). San Francisco: Berrett-Koehler Publishers Inc.
- Wiberg, M. 2005. *Valta kunnassa*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 58. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Wiio, O. A. 1968. *Ymmärretäänkö sanomasi*. Espoo: Weilin-Göös.

- Wilenius, M. 1991. *Mihin maailma menee – näkymä kriisien aikaan, kehityksen mahdollisuuksiin*. Juva: WSOY.
- Wilson, T. 1981. "On user studies and information needs." *Journal of Documentation*, Vol. 37, Issue 1, ss. 3-15.
- Wilson, T. 2002. "The nonsense of knowledge management." *Information Research – an International Electronic Journal*, Vol. 8, No. 1.
- Wink, H. 2007. *Kehityskeskustelu dialogina ja diskursiivisina puhekäytäntöinä. Tapaustutkimus kehityskeskusteluista metsäteollisuuden organisaatiossa*. Akateeminen väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 630. Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print.
- WRI. 2000. *World Resources Institute. World Resources 2000–2001: People and Ecosystems: The Fraying Web of Life. Report Series*.
- Yan, A. & Loius, M. R. 1999. "The Migration of Organizational Functions to the Work Unit Level: Buffering, Spanning, and Bringing Up Boundaries." *Human Relations*, Vol. 52, No. 1, ss. 25-47.
- Yates, F. E. 1978. "Complexity and the limits to knowledge." *American Journal of Physiology*, Vol. 4, ss. 201-204.
- Yin, R. K. 2003. *Case Study Research. Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series, Volume 5. 3. painos. Sage, Thousand Oaks, CA, USA.
- Zwick, M. 1997. "Complexity theory and systems theory." Paper presented at *the International Institute for General Systems Studies, Second Workshop, San Marcos, TX*.
- Åberg, L. 2000. *Viestinnän johtaminen*. Helsinki: Inforviestintä Oy.

LIITE 1

Teemahaastattelun haastattelurunko

Toimintaympäristön / hyvä valmistelu -teema

Mikä on yleisarviosi kuntasi valmistelukulttuurista? Mitkä ovat keskeisimmät ongelmat? Koetko saavasi riittävästi tietoa valmistelussa olevista asioista?

Millaiseksi arvioit omat mahdollisuutesi vaikuttaa asioiden valmisteluun? Perustele lyhyesti.

Millaiseksi koet kunnan toimintaympäristön? Millaisia haasteita/ongelmia/mahdollisuuksia näet kuntasi toimintaympäristössä? Miten toimintaympäristön muutokset on huomioitu strategian ja talousarvion valmistelutyössä? Perustellaanko asioiden valmistelua strategian avulla?

Kuinka paljon (esim. kuinka usein) hallituksessa keskustellaan/käsitellään strategista ulottuvuutta sisältäviä asioita? Millaisessa sävyssä?

Mitä mieltä olet väitteestä, että käsiteltävät asiat ovat aiempaa monimutkaisempia ja moniulotteisempia? Miten? Osaatko kertoa esimerkkejä?

Kuinka vapaasti yksittäisenä kunnanhallituksen jäsenenä voit muodostaa oman käsityksesi ko. asiasta? Ohjaako ryhmä kannanottojasi? Mitä siitä seuraa?

Miten käsität asian valmistelun? Ts. millaiseksi miellät valmistelun ja päätöksenteon suhteen? Mitä mieltä olet yleisestä käsityksestä, jonka mukaan käytännössä asiat ratkaistaan jo valmisteluvaiheessa?

Mitä ominaisuuksia (esim. adjektiiveja) liität hyvään asioiden valmisteluun? Entä millaisin ominaisuuksin luonnehtisit huonoa asioiden valmistelua? Miksi koet juuri nämä seikat hyvinä tai huonoina? Voitko kertoa lyhyen esimerkin sekä hyvästä että huonosta asian valmistelusta?

Onko hyvälle valmistelulle määriteltävissä objektiivisia kriteereitä? Vai määrittyvätkö valmistelun kriteerit aina tilanteen mukaan? Onko virkamiesvalmistelun oltava objektiivista ja pyyteetöntä?

Mitkä ovat mielestäsi yksittäisen viranhaltijan/luottamushenkilön vaikutusmahdollisuudet asioiden valmistelussa? Voitko kertoa esimerkkejä?

Onko asioiden valmistelu mielestäsi enemmän kilpailua vai yhteistyötä? Miksi?

Valmistelu ja informaatio/tieto -teema

Mikä on informaation/tiedon merkitys valmistelutyössä? Voiko valmistelua ylipäänsä jäsentää informaatio-käsitteen kautta? Vai onko kyse aina 'pelin politiikasta'? Kuinka tehokkaasti kerättyä informaatiota/tietoa hyödynnetään asioiden valmistelussa? Onko valmistelussa aina kyse parhaan mahdollisen tiedon hyödyntämisestä päätöksenteon tueksi? Jos ei, niin miksi ei? Osaatko kertoa esimerkkejä?

Parantaako informaation lisääminen valmistelun ja sitä kautta myös päätösten laatua? Vai onko valmistelussa informaatiotulvaa? Jos, niin miten se näkyy?

Mikä on viranhaltijan/luottamushenkilön suhde informaatioon? Poikkeavatko toisistaan? Onko viranhaltijalla luottamushenkilöä suurempi velvollisuus pitäytyä faktatiedossa? Osaatko kertoa esimerkkejä?

Mitkä tekijät (rakenteelliset, ajatusmallit...) vaikuttavat informaation/tiedon prosessointiin asioiden valmistelussa? Miten (edistävästi/estävästi?)

Vaikuttaako asian luonne valmisteluun? Miten? (esim. siihen miten paljon ja millaista informaatiota hankitaan, miten kommunikoidaan jne...) Osaatko kertoa esimerkkejä?

Millaisia tietotarpeita valmisteluun liittyy? Miten (keneltä/mistä) hankit informaatiota/tietoa valmistelun kohteena olevista asioista? Sisäiset vs. ulkoiset tietolähteet? Miksi?

Millaisia tietolähteitä (toiset viranhaltijat/luottamushenkilöt, selvitykset/tutkimukset, tietokannat, kuntalaiset, muut intressiryhmät, joukkotiedotusvälineet...) hyödynnät? Mitä hyviä puolia/ongelmia niihin liittyy?

Kuinka paljon joudut itse analysoimaan tietoa?

Viitataan puutteelliseen informaatioon tarkoitushakuisesti (esim. palauttamalla asia uudelleen valmisteltavaksi)?

Miten hankitun/käytettävissä olevan informaation laatua arvioidaan? Lähdetäänkö periaatteesta, jonka mukaan viranhaltija toimii virkavastuulla ja puolueettomasti?

Ollaanko mielestäsi valmistelussa avoimia 'uudelle informaatiolle'? Miksi/ miksi ei? Miten avoimuus/ei-avoimuus näkyy käytännössä?

Miten valmistelussa suhtaudutaan ristiriitaiseen ja puutteelliseen informaatioon? Tehdäänkö samasta informaatiosta erilaisia tulkintoja? Pidetäänkö sitä esteenä asioiden jouhevalle käsittelylle vai positiivisena jännitteenä? Miten asioiden valmistelussa huomioidaan/hyödynnetään tulevaisuutta käsittelevää epävarmaa informaatiota/tietoa? Onko havaittavissa ristiriitaa pitkän ja lyhyen aikavälin välillä?

Onko tyypillistä, että valmistelussa tuodaan esille sellaisiakin seikkoja, jotka puoltavat ratkaisua, joka ei ole tarkoituksenmukainen viranhaltijan/luottamushenkilön kannalta? Oletko huomannut, että viranhaltija saattaa joskus tietoisesti syöttää päätöksentekijälle informaatiota yksipuolisesti? Vastaavasti oletko huomannut, että luottamushenkilön argumentaatio perustuu tietoisesti 'väärään informaatioon'? Onko valmistelussa vaikea hyväksyä/hyödyntää informaatiota, joka on toimijan omien preferenssien vastaista?

Voidaanko valmisteluprosessissa tehdä korjaavia toimenpiteitä, jos havaitaan, että valmistelu perustuu väärään/puutteelliseen informaatioon?

Henkilöityykö informaatio? Ts. riippuuko informaation "hyväksyttävyyttä" sen esittäjästä? Luotetaanko joidenkin toimijoiden informaatioon/tietoon enemmän kuin joidenkin toisten? Miksi / miksi ei? Osaatko kertoa esimerkkejä?

Liittyykö valmisteluun hiljaista tietoa? Miten se ilmenee?

Onko valmistelussa helpompi reagoida uhkiin kuin avautuviin mahdollisuuksiin? Vaikuttaako informaatiokäyttäytymiseen (esim. vaihtoehtojen etsimiseen)? Jos, niin miten?

Onko 'tieto valtaa' asioiden valmistelussa?

Onko sinulla kokemuksia siitä, että uusi informaatio uhkaa olemassaolevia valtarakenteita? Jos, niin miten se näkyy ja mitä siitä seuraa?

Miten suhtaudut väitteeseen, että valmistelussa olennaista ei ole informaation ja tiedon lisääminen, vaan merkitysten luonti/ tulkinta?

Valmistelu ja kommunikaatio/vuorovaikutus -teema

Kuinka tärkeäksi koet kommunikaation/vuorovaikutuksen merkityksen valmistelussa? Keiden toimijoiden pitäisi olla vuorovaikutuksessa? Miksi?

Pitäisikö valmistelun olla ryhmätyötä, jossa sekä viranhaltijat että luottamushenkilöt valmistelevat asioita yhdessä? Osaatko kertoa esimerkkejä, joissa valmistelulle on ollut hyödyksi, että asioita valmistellaan yhteistyössä? Voiko kommunikaatio/yhteistyö edistää/ehkäistä asioiden hyvää valmistelua?

Pitääkö valmistelijan olla selvillä luottamushenkilöiden kannasta? Vai pitäisikö valmistelijan toimia itsenäisesti välittämättä luottamushenkilöiden näkökannoista?

Johtaako kommunikointi toimintaan vai puhutaanko valmistelussa toistensa ohi?

Miten arvioit vuorovaikutustasi (ei-vuorovaikutusta, yksisuuntainen, kaksisuuntainen, erilaisuutta sietävä vuorovaikutus) muihin (viranhaltija/luottamushenkilö/oma ryhmä/ muut ryhmät) toimijoihin? Keihin olet yhteydessä? Miksi? Kuinka tiivistä yhteydenpito on? Kertoisitko hyviä ja huonoja kokemuksia?

Turvaudutaanko valmistelussa epävirallisiin informaatiovirtoihin ja –verkostoihin? Millaisia ne ovat ja miten ne toimivat? Mitä ongelmia epävirallisiin verkostoihin liittyy? Ovatko epäviralliset verkostot ristiriidassa valmistelun yleisten periaatteiden/hyveiden kanssa (esim. hallintolaissa mainittu objektiivisuus)? Pitäisikö asioiden valmisteluun kytkeä nykyistä enemmän myös kunnallishallinnon (luottamushenkilöt, viranhaltijat) ulkopuolisia toimijoita (kuntalaisia, yhdistyksiä, yrityksiä....) ? Miksi / Miksi ei?

Kuinka tärkeänä pidät henkilökohtaisia verkostoja ja kontakteja (esim. tiedonhankinnan näkökulmasta) asioiden valmistelussa? Miten hyödynnät niitä?

Vaikuttaako toimijan asema informaation ’uskottavuuteen’. Miten? Saavatko kokeneet toimijat enemmän puheaikaa esim. hallituksen kokouksessa? Voiko ”pienen ryhmän” edustaja vaikuttaa valmisteluun hyvällä argumentoinnilla? Miksi / miksi ei? Mitä siitä seuraa?

Onko valmisteluun osallistuvilla erilaisia rooleja (muitakin kuin v.haltija/l.henkilö)? Esim. asiantuntijoita/eksperttejä, sosiaalisesti lahjakkaita verkostoitujia? Mitä siitä seuraa?

Syntyykö erilaisista mielipiteistä rakentavaa keskustelua? Vai ennemmin riitelyä? Pyritäänkö valmistelussa ennakoimaan mahdollisia konflikteja ja valmistelemaan asioita siten että konflikteja voitaisiin välttää? Miksi?

Voiko hyvällä argumentoinnilla vaikuttaa toisten mielipiteisiin? Jos ei, niin miksi ei? Mistä tekijöistä hyvä argumentointi koostuu? Onko käsityksesi jostakin valmistelun kohteena olevasta asiasta muuttunut keskusteltuasi siitä muiden kanssa? Miten? Osaatko kertoa jonkin esimerkin?

Valmistellaanko ns. vaikeita asioita pienemmässä piirissä? Miksi? Mitä siitä seuraa? Mitä ongelmia? Pitäisikö valmistelutyön olla täysin avointa? Onko asioiden avoin käsittely ristiriidassa luottamuksellisuuden periaatteen kanssa? Onko sinulla esimerkkejä?

Oletko havainnut, että pienet asiat valmistelussa voivat käynnistää yllättäviä/dynaamisia prosesseja ja muuttaa valmistelun luonnetta? Toisaalta voiko hyvin valmisteltu asia kohdata yllättäviä vastustusta? Esimerkkejä?

Onko valmisteluprosessi avoin palautteelle? Ohjaako palaute valmistelua? Osaatko kertoa esimerkkejä? Annatko palautetta viranhaltijoille/ pyydätkö/keräätkö palautetta luottamushenkilöiltä?

Valmistelu ja luovuus/innovatiivisuus -teema

Pidätkö tärkeänä, että valmistelussa kyetään tuottamaan uusia ideoita? Miksi?

Miten ymmärrät käsitteen luovuus/innovatiivisuus? Millaista sinun mielestäsi on luova valmistelu?

Esimerkkejä luovasta valmistelusta / innovatiivisista ideoista?

Sallitaanko asioiden valmistelussa uusia ideoita? Tuetaanko valmistelussa uusien ja innovaatisten ideoiden esittämistä. Miten valmistelussa pyritään varmistamaan erilaisten ideoiden/ajatusten mukaanottaminen? Tunnistatko tekijöitä, jotka estävät uusien ideoiden ja erilaisten vaihtoehtojen huomioimista valmistelussa? Jos, niin millaisia?

Miten uusia ideoita pitäisi viedä eteenpäin, niin että ne eivät jäisi pelkästään ”idea-asteelle”?

Jos uudet ja innovatiiviset ideat tyrmätään jo valmistelun alkuvaiheessa, niin miksi? Millä perusteilla? Rakenteelliset/hallinnolliset esteet, taloudelliset syyt, henkilökemiat, politiikka...? Mitä pitäisi tehdä, jotta ideoita voisi viedä eteenpäin?

Pyritäänkö valmistelussa hyödyntämään toimijoiden monimuotoisuutta? Tuetaanko valmistelussa rajojen (mitä rajat ovat) ylittävää yhteistyötä? Miten?

Tunnistatko valmistelun rutiineita, jotka joko estävät/ehkäisevät uusien ideoiden tuottamista? Mitä ne ovat ja miten ne vaikuttavat?

Hyödynnetäänkö asioiden valmistelussa erilaisia luovuutta edistäviä tekniikoita (esim. aivoriihi)? Jos ei, niin miksi ei?

Onko valmistelussa joskus ’hetkiä’, jolloin asian käsittelyyn voi vaikuttaa erityisen paljon (esim. ryhmät sisäisesti erimielisiä jostakin asiasta)? Esim. hetkiä jolloin uudet ideat hyväksytään helpommin. Miten näitä hetkiä voisi luonnehtia? Mikä on niille ominaista?

LIITE 2

Haastateltavat	Ajankohta	Paikka
Jorma Kopu Kaupunginjohtaja Loimaa	8.9.2006 klo 13.15-15.15	Kaupungintalo
Sami Suikkanen Kehittämisojohtaja Loimaa	8.9.2006 klo 9.30-11.45	Loimaan kaupungintalo
Leena Laine Henkilöstöjohtaja Loimaa	14.9.2006 klo 13.00-14.00	Loimaan kaupungintalo
Jaakko Kaunisto Sosiaalijohtaja Loimaa	13.9.2006 klo 9.00-11.00	Loimaan kaupungintalo
Tapio Mikkola Johtava rakennustarkastaja Loimaa	4.10.2006 klo 13.00-14.30	Ympäristöpalvelukeskus
Tuija Ojala Talousjohtaja Loimaa	11.9.2006 klo 9.00-10.45	Loimaan kaupungintalo
Manne Pärkö Vs. sivistystoimenjohtaja Loimaa	13.9.2006 klo 12.00-13.30	Puistokadun koulu
Mika Mutala Kaupunginhallituksen pj. Loimaa	4.9.2006 klo 11.00-13.00	Erikoislaukku Oy
Teija Ek-Marjamäki Kaupunginhallituksen 1 vpj. Loimaa	5.10.2006 klo 15.30-17.15	Turun ammattikorkeakoulu
Lauri Tiainen Kaupunginhallituksen 2. vpj. Loimaa	24.10.2006 klo 9.30-11.15	Turun ammattikorkeakoulu
Pekka Ahokas Kaupunginhallituksen jäsen Loimaa	6.10.2006 klo 9.30-11.00	Turun ammattikorkeakoulu

Pasi Markula Kaupunginhallituksen jäsen Loimaa	2.10.2006 klo 8.00-9.40	Turun ammattikorkeakoulu
Kari Puukka Kaupunginhallituksen jäsen Loimaa	1.11.2006 klo 14.00-16.00	Turun ammattikorkeakoulu
Teemu Perho Kaupunginhallituksen jäsen Loimaa	19.9.2006 klo 9.30-11.00	Turun ammattikorkeakoulu
Eija Soini Kaupunginhallituksen jäsen Loimaa	15.9.2006 klo 13.30-15.00	Turun ammattikorkeakoulu
Pirkko Jalasjoki Kaupunginhallituksen jäsen Loimaa	17.10.2006 klo 16.00-17.00	Turun ammattikorkeakoulu
Marita Jokinen Kaupunginhallituksen jäsen Loimaa	18.10.2006 klo 9.00-10.40	Turun ammattikorkeakoulu
Matti Tunkkari Kunnanjohtaja Alastaro	7.11.2006 klo 9.40-11.40	Alastaron kunnantalo
Marianna Pajula Kunnanhallituksen jäsen Alastaro	29.11.2006 klo 9.30-11.30	Loimaan seutukunnan kehittämiskeskus
Petri Aaltonen Kunnanhallituksen 1. vpj. Alastaro	1.12.2006 klo 11.30-13.00	Turun ammattikorkeakoulu
Pauli Salminen Kehittämiskeskuksen toimitusjohtaja Tulevaisuuslautakunnan pj Loimaa	14.11.2006 klo 9.00-10.50	Loimaan seutukunnan kehittämiskeskus

LIITE 3

Tulevaisuusklubi – Loimaan seutukunnassa

Toisen 30.5.2006 pidetyn tulevaisuusverstaan satoa

Timo Nurmi, Tulevaisuuden tutkimuskeskus, Turun kauppakorkeakoulu

”Unelmien Loimaan seutukunta 2015” -tulevaisuuskuva

Vuonna 2015 Loimaan seutukunta on turvallinen ja viihtyisä sekä ekologinen elinympäristö asua, käydä töissä tai opiskella. Seudun fyysinen ympäristö on siisti ja hyvin hoidettu. Alueen tiiviit kylä- ja asuinyhteisöt ovat onnistuneet säilyttämään maaseutumaisen ilmeensä. Seutukunnasta on kehittynyt henkisesti ilmapiihirtään avarakatseinen, yhteisestä kulttuurisesta taustasta ponnistava omaehtoinen ja vahvan identiteetin seutukunta. Loimaan seutukunta on kuuluisa me-hengestään, joka ilmenee myönteisenä perusasenteena itseä ja muita kohtaan, yhteisöllisyytenä, sitoutumisena yhteisiin asioihin sekä välittämisenä ja vastuuntuntona. Alueella panostetaan ihmisten hyvinvointiin ja seudulla on huomioitu erityisesti ikäihmisten hyvinvointiin ja elämykselliseen viihtyisyyteen liittyviä tarpeita. Vuonna 2015 Loimaan seutukunta pitää huolta varttuneesta väestä ja voidaan jopa sanoa, että alueesta on kehittynyt vanhusten paratiisi, jossa on runsaasti palvelualan hoitopaikkoja sekä palveluita tuottavia yrityksiä. Seudulla on muun muassa hoiva-alan koulutuskeskus, joka tuottaa osaavaa työvoimaa maahanmuuttajien täydennyskoulutuksen sekä Loimaan mallin mukaisen nuorten yrittäjäkoulutuksen avulla. Edelleen Loimaan kaupunkikeskustassa on vanhemman väen turvallista ja nautinnollista liikkua sillä alue on viihtyisä ja nostalginen jokivarren puistoineen ja kahviloineen. Rantabulevardia liikennöivät non-stop-periaatteella sähkötaksit, joten myös huonompijalkaisten ihmisten on mukava nauttia Loimaan atmosfääristä. Kulttuuripuolella Loimaalla järjestetään tänä vuonna jo yhdeksäs kansainvälinen Loimijoen musiikkifestivaali, joka on vuosi vuodelta koonnut yhä laajemman kuulijakunnan sekä Suomesta että ulkomailta. Vuonna 2015 Loimaan seutukunta on taloudellisesta näkökulmasta katsottuna hyvin yhtenäinen ja vireä alue. Voidaan puhua Suur-Loimaan mallialueesta. Suur-Loimaa on vetovoimainen alue, jonne ihmiset eri puolilta Suomea sekä ulkomaita myöten haluavat tulla töihin. Kaikki alueen asukkaat ovat aktiivisia yhteiskunnan jäseniä ja heillä on mielekästä tekemistä. Alueella tehdään moniarvoista yhteistyötä mitä erilaisimmissa kokoonpanoissa ilman hallinto- tai sektorirajojen asettamia esteitä. Seudulla arvostetaan korkeaa osaamista ja työmoraalia. Erityisesti käden taitojen säilymiseen ja kehittymiseen sekä yrittäjyyden edistämiseen on panostettu voimakkaasti. Seutukunnan kehittäjäthot ovat aloitteellisia, rohkeasti kehitysmuonteisia ja kykeneviä hallittuun riskinottoon. Alue on kansantalouden tunnuslukuinkin mitattuna elinvoimainen, sen väestö ja yritysten määrä kasvaa tasaisesti sekä työllisyys on korkealla tasolla. Seutukunnassa sijaitsee Loimaan ammatti-

instituutin³⁸², Turun ammattikorkeakoulun sekä seutukunnan kehittämiskeskuksen yhteinen vahva työelämän koulutus- ja kehittämisyksikkö Loipolis, joka toimii yhden luukun palveluperiaatteella edistäen bioenergian ja kestävän maatalouden koe- ja tutkimustoimintaa sekä koulutusta. Loipolis tarjoaa korkeatasoista maatalousopetusta sekä paikalliseen ja kansalliseen tarpeeseen että kansainväliselle vaativalle opiskelijajoukolle. Edelleen Loipoloksen siipien suojassa kehittyä kaiken aikaa elintarvikealan spin-off-yrityksiä. Alueen yrittäjyys on edelleen kasvavaa ja kansainvälistyvää. Kehitys perustuu kasvatuksesta, käyttäytymisestä ja sivistyksestä kumpuavaan sisäiseen yrittäjyyteen. Loimaan seutukunnassa hyödynnetään hyvin olemassaolevia resursseja. Aineettomat, aineelliset ja käyttämättömät resurssit on valjastettu tehokkaasti käyttöön ja tämän kehityksen myötä Loimaan seutukunnasta on kehittynyt menestykselinen alue myös kansainvälisessä mittakaavassa. Alueen metalliklusterin ja julkisen talouden poikkeuksellisen korkean tuottavuuden johdosta Suur-Loimaalla sovelletaan 4-päiväistä työviikkoa. Tämä on edesauttanut alueen vapaa-ajan palvelutuotannon kasvua. Lisäksi Loimaan seutukunta on maaseutumatkailun keskus ja on profiloitunut myös uusiutuvan pelto- ja metsäenergian liiketoiminnan kehittämiseen sekä tuotantoyksiköiden muodostamiseen.

³⁸² Vuoden 2007 elokuusta lähtien Loimaan ammatti- ja aikuisopisto.

LIITE 4

Haastattelupyyntö

Arvoisa vastaanottaja,

Olen tekemässä tutkimusta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyöstä. Aihetta ei tietääkseni ole aiemmin tutkittu väitöskirjan muodossa. Tutkimuksessa pyritään selvittämään, voidaanko informaation ja tiedon hallinnalla sekä avoimella kommunikaatiolla edistää kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön *tehokkuutta* ja *luovuutta*. Tutkimuksessa hyödynnetään ns. kompleksisuusteorioille ominaisia käsitteitä, joiden avulla pyritään lisäämään ymmärrystä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen vaikuttavista tekijöistä. Tutkimus kytkeytyy omalta osaltaan siihen ajankohtaiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun, jossa peräänkuulutetaan kuntasektorin rakenteiden ja toimintamallien uudistamista.

Tampereen teknillisen yliopiston tiedonhallinnan laitokselle tehtävän väitöskirjan ohjaajana toimii professori Marjatta Maula.

Pyydän kunnioittaen, että Te voisitte varata aikaanne n. 2 tuntia tutkimustyötä varten tehtävään haastatteluun. Haastattelut on tarkoitus järjestää syys–joulukuussa 2006. Haastattelut toteutetaan ns. teemahaastatteluna ja vastaukset nauhoitetaan kirjoittamista varten. Haastattelussa esiin nousevia asioita käsitellään ehdottoman luottamuksellisesti, ja haastatteluaineisto on vain allekirjoittaneen käytössä. Haastatteluaineiston perusteella tehdään tutkimuksessa tavanomaisia vertailuja ja yhteenvetoja yhdessä muun aineiston kanssa. Tutkimusraportissa haastattelusitaatit esitetään haastateltavien anonymiteettiä suojellen. Haastatteluissa käsitellään asioiden valmistelua yleisellä tasolla. Kaikkiaan tutkimuksessa pyritään haastattelemaan noin 20 valmistelutyöhön osallistuvaa loimaalaista ja alastarolaista viranhaltijaa ja luottamushenkilöä.

Otan Teihin yhteyttä elo–syyskuun vaihteessa tarkemman haastatteluajankohdan sopimiseksi.

Yhteistyöstä jo etukäteen kiittäen

Harri Jalonen
Turun ammattikorkeakoulu
Vesikoskenkatu 1, 32200 LOIMAA
Puh. 040 740 3940
Sähköposti harri.jalonen@turkuamk.fi

Tampereen teknillinen yliopisto
PL 527
33101 Tampere

Tampere University of Technology
P.O. Box 527
FIN-33101 Tampere, Finland