

Innovatiivinen kunta?

Tutkimus kuntien uudistumiseen vaikuttavista tekijöistä

Henna Koski

Pro gradu-tutkielma

Yhdyskuntatieteiden laitos

Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta

Tampereen yliopisto

Joulukuu 2007

KOSKI, HENNA: Innovatiivinen kunta? Tutkimus kuntien uudistumiseen vaikuttavista tekijöistä
Aluetieteen Pro gradu -tutkielma, 104 sivua, 2 liitesivua
Joulukuu 2007

Yhteiskunnallinen kenttämme on kokenut viimeisinä vuosikymmeninä suuria muutoksia. Julkiset ja yksityiset toimijat kansallisilla ja kansainvälisillä kentillä ovat kokeneet kilpailun kiristyneen sekä tehokkuuden ja vaikuttavuuden vaatimuksien kasvaneen. Toimintakulttuurien ja -tapojen muuttuminen on johtanut tilanteeseen, jossa resurssien tarkemmasta jakamisesta ja toimintojen kriittisestä arvioinnista on tullut arkipäivää lähes kaikille. Muuttunut todellisuus on vaikuttanut myös suomalaisiin kuntiin. Nykyisessä tilanteessa myös kuntien on yhä uudelleen harkittava toimiansa oikeutusta ja niitä keinoja, joiden avulla lainsäädännöllä asetettuihin perustehtäviin kyetään vastaamaan. Kasvaneet vaatimukset ovat muuttaneet jyrkästi perinteisesti jäykkänä ja uudistumattomana pidetyn kunnallisen sektorin elämää todellisuutta ja asettaneet kunnat tilanteeseen, jossa niiden tulisi kriittisesti tarkastella toimintojaan ylläpitäviä prosesseja. Tämän tutkimuksen keskeisenä kysymyksenä onkin selvittää, voisivatko innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn prosessit auttaa kunnallista sektoria selviämään niistä haasteista, joita se päivittäin kohtaa.

Vastausta innovatiivisuuden ja uudistumiskyvyn toimivuuteen ja mahdollisiin hyötyihin kunnallisella sektorilla lähdettiin etsimään innovatiivisuutta käsittelevän kirjallisuuden ja kunnallisen sektorin toimijoilta kerätyn haastatteluaineiston avulla. Innovatiivisuutta käsittelevästä kirjallisuudesta keskiöön nousevat sosiaalisia innovaatioita käsittelevä kirjallisuus ennen kaikkea kunnallisten innovaatioiden sosiaalisen luonteen vuoksi, sekä avointa innovaatiomallia käsittelevä kirjallisuus avoimien innovaatioiden laaja-alaisen luonteen ja mallin tarjoamien mahdollisuuksien vuoksi. Haastatteluaineistosta nousseet innovatiivisuuteen ja uudistumiskykyyn liittyvät teemat koskettelivat niitä elementtejä, joihin vastaajat kokivat kunnallisen innovatiivisuuden liittyvän ja kulminoituvan. Teemoista perustehtävä liittyy ennen muuta kuntien innovatiivisuuden lähtökohtiin, kun taas yksilöiden ja yhteisöjen teemoilla vastaajat viittasivat innovatiivisuutta kunnissa tuottaviin toimijoihin. Luottamuksen nähtiin mahdollistavan innovatiivisuutta edistävän ilmapiirin syntymistä ja suunnitelmallisuutta vastaajat pitivät yhtenä kuntien tulevaisuudenhallinnan välineenä. Lisäksi vastauksista nousi keskustelemaan kriittisen konsensuksen yläteema, joka painottaa kunnan sisäisen toiminnallisen ilmapiirin merkitystä kuntien innovatiivisuuden tuottajana. Kuntien innovatiivisuus vaikuttaa tarvitsevan keskustelua sekä avointa, erimielisyyttäkin sallivaa ilmapiiriä kehittyäkseen.

Haastatteluissa saatujen vastauksien perusteella kunnalliselta sektorilta näyttää löytyvän sekä innovatiivisuutta että uudistumisen kykyä. Innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn entistä aktiivisempaa juurruttamista voidaan pitää kuntien toimintojen kehittämisen kannalta erittäin edullisena toimenpiteenä. Innovatiivisuuden kautta kunnat voisivat löytää uusia tapoja tuottaa olemassa olevia toimia ja parantaa kuntalaisille tuotettavien peruspalveluiden tasoa, vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

Avainsanat: Innovatiivisuus, kunnat, uudistukset

Sisältö

1	Johdanto	7
1.1	Tutkimuksen tausta	7
1.2	Tutkimustehtävä	9
1.3	Tutkimuksen rakenne	10
2	Menetelmät ja aineisto	12
2.1	Menetelmät	12
2.2	Aineisto	13
3	Kunnallinen sektori	16
3.1	Suomalaiset kunnat	16
3.2	Julkinen sektori	20
3.3	Kunta organisaationa	24
3.3.1	<i>Kunta ja kuntalaiset</i>	25
3.3.2	<i>Kunnat ja valtio</i>	27
3.3.3	<i>Kuntien maakunnallinen ja seudullinen yhteistyö</i>	29
3.4	Kuntien ja yritysten väliset erot	31
3.5	Kuntien haasteet	33
4	Innovatiivisuus	36
4.1	Uudistumisen kyky	39
4.2	Avoim innovaatio	41
4.2.1	<i>Avoimen ja suljetun innovaation eroista</i>	43
4.2.2	<i>Avoimen innovaatiomallin haasteet ja edut</i>	45
4.3	Innovaatioiden demokratisointi	48
4.4	Innovaatioiden sosiaalisuus	50
4.4.1	<i>Sosiaaliset innovaatiot</i>	51
4.4.2	<i>Sosiaalisten innovaatioiden prosessi</i>	54
4.4.3	<i>Sosiaalisen innovaatiomallin mahdollisuudet</i>	55
5	Kuntien innovatiivisuus haastateltavien silmin	59
5.1	Innovatiivisuuden olemus	60
5.1.1	<i>Perustehtävä</i>	63
5.1.2	<i>Yksilöt</i>	66
5.1.3	<i>Yhteisöt</i>	72
5.1.4	<i>Luottamus</i>	76
5.1.5	<i>Suunnitelmallisuus</i>	82
5.2	Keskusteleva kriittinen konsensus kuntien innovatiivisuuden avaimena	88
6	Kunnallisen sektorin innovatiivisuus	94
6.1	Avoimien ja sosiaalisten innovaatioiden merkitys kunnille	95
6.2	Tulevaisuus	97
	Lähteet	100
	Liite 1: Teemahaastattelukysymykset	105
	Liite 2: Haastatellut henkilöt	106

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Innovatiivinen kunta? -tutkimus on yritys vastata kunnallisen sektorin uudistumisen kykyä ja mahdollista innovatiivisuutta koskeviin kysymyksiin. Kunnallisen sektorin* toimijoiden uudistumisen kykyyn ja innovatiivisuuteen liittyvien kysymysten merkitys on kasvanut voimakkaan yhteiskunnallisen muutoksen myötä. Muutos, joka on heijastunut voimakkaasti erilaisiin julkisen sektorin toimijoihin, on asettanut toimijat monien uusien kysymysten eteen. Huoli palvelujen järjestämisestä, asukkaiden hyvinvoinnista ja taloudellisten resurssien oikeudenmukaisesta jakamisesta ovat muun muassa saaneet kunnallisen sektorin etsimään uusia tapoja, joiden avulla moninaisista haasteista voitaisiin selvitä. Kunnallisella sektorilla tehtävien monialainen luonne ja kuntien omat erityispiirteet ovat kuitenkin tehneet uusien toimintatapojen löytämisen kovin haasteelliseksi, minkä lisäksi kunnallisella sektorilla suhteessa vähäisempään rooliin jäänyt systemaattinen uudistaminen ja innovatiivisuus ovat saattaneet osaltaan vaikeuttaa muutosta. Tässä tutkimuksessa on tarkoituksena tarkastella uudistumiskyvyn ja innovatiivisuuden roolia eräissä suomalaisissa kunnissa ja kysyä, voisiko innovatiivisuudesta ja uudistumisesta olla apua kuntien keskeisten toimintojen järjestämisessä.

Yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset ovat koskettaneet laajasti niin julkista kuin yksityistäkin sektoria sekä kotimaassa että ulkomailla. Monet koetuista muutoksista ovat vaikuttaneet toimijoiden toiminnalliseen ympäristöön yhtäältä madaltamalla toimintoja aiemmin rajoittaneita esteitä. Toisaalta muuttuneen ympäristön myötä toimintakenttä on laajentunut ja vaatimukset kasvaneet, jolloin erilaiset alueelliset ominaispiirteet ja kiristynvä kilpailu vaikuttavat entistä voimakkaammin myös julkisiin toimijoihin. Kunnallisella

* Tässä työssä käytetään termejä julkinen sektori, julkiset toimijat, kunnallinen sektori ja kunnalliset toimijat erilaisissa yhteyksissä. Julkisesta sektorista ja julkisista toimijoista puhuttaessa tarkoitetaan laajemmin kaikkia niitä toimijoita jotka julkisella sektorilla toimivat, ja tällöin näillä tarkoitetaan myös kunnallisia toimijoita. Kunnallinen sektori, kunnalliset toimijat ja kunnat käsitteiden merkitys on keskenään sama ja niitä käytetään tekstissä sekaisin.

sektorilla muutokset ovat näkyneet muun muassa kansainvälisyyttä painottavan kehityksen, voimakkaan teknologisen kasvun ja alueiden eriarvoistumisen kautta, mutta paikallisemmin myös väestön ikääntymisen, mahdollisen työvoimapulan ja kunnalliseen demokratiaan liittyvien kysymysten kautta. Julkisen sektorin toiminnalliseen ympäristöön vaikuttavat siis sekä paikallisemmat että laajemmat yhteiskunnalliset muutokset. Kansainvälisten yhteyksien lisääntyminen ja globalisaation vaikutukset näyttävät nousseen suomalaisen kunnalliseen sektoriin vaikuttavien tekijöiden joukkoon paikallisen alueiden eriarvoistumisen, palvelurakenteessa tapahtuvien muutosten ja kiristyvän taloudellisen tilanteen rinnalle. Muuttuneen tilanteen myötä entiset toimintatavat ja -kulttuurit ovat tulleet monilta osin hyödyttömiksi, jolloin kyky muuttua ja uudistua on korostunut. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa resurssien uudelleenohjaus tai suoranainen väheneminen pakottavat toimijat käyttämään jäljelle jääneet varat ja inhimillisen panoksen mahdollisimman tehokkaasti toimintojen jatkumisen turvaamiseksi. Kuten todettua, myös julkisella sektorilla operoivien toimijoiden on entistä tarkemmin harkittava niiden toimien toteutusta, joiden voidaan katsoa palvelevan toimijoiden pääasiallista tarkoitusta. Kunnallisella sektorilla tämä tarkoitus kulminoituu lainsäädännöllä asetettujen perustehtävien toteuttamiseen.

Kunnallisen sektorin toimijoita pidetään perinteisesti hyvin byrokraattisina ja varsin tiukasti ylhäältäpäin ohjattuina. Hallinnollisen koneiston jäykkyyteen ja byrokraattisuuteen voidaan eniten katsoa vaikuttaneen sen, että kunnallista päätöksentekoa ja hallintoa ohjaavat sekä kuntalaki että erityislainsäädäntö (Perttilä, Orre, Koskinen & Rimpelä 2004, 9). Siitä huolimatta, että lainsäädännön asettamat vahvat rajoitukset heikentävät kunnallisten toimijoiden mahdollisuuksia reagoida erilaisiin eteen tuleviin haasteisiin, ne eivät kuitenkaan poista kunnallisten toimijoiden toimintamahdollisuuksia. Tästä osoituksena voidaan pitää kuntien erityisesti erilaisissa kriisitilanteissa osoittamaa kykyä joustaa ja tavoitteellisesti etsiä uudenlaisia ratkaisumalleja. Kuitenkin innovatiivisuus ja uudistumiskyky ovat kunnissa näyttäneet vain erityisen haasteellisissa tilanteissa tai pakon edessä. Tämänkaltainen sisäänrakennetun uudistumiskyvyn puute vaikeuttaa pitkäjännitteistä toimintaa ja johtaa valitettavan usein toimintoihin liittyvään kriisiytymiseen ja ongelmien pakkoratkaisuun. Tämä puolestaan omalta osaltaan ajaa toimijaa lukkiutuneeseen tilanteeseen ja uuteen kriisiin.

Uudistumisen ja muutoksiin reagoinnin kykyä sekä ennakkoinnin taitoa pidetään yleisesti yhtenä menestymisen ja pitkäjännitteisen, strategisesti kestävänn toiminnan elementtinä. Yksityisellä sektorilla strateginen suunnittelu ja pitkäjännitteinen tutkimus- ja kehittämistoiminta lasketaan nykyään osaksi pysyviä toimintoja, mutta kunnallisella sektorilla ja kärjistäen koko julkisella sektorilla uudistuminen, ennakointi ja reagointi eivät ole saaneet näin suurta roolia. Julkisen sektorin toimijat eivät ole vielä ainakaan suuressa määrin kyenneet tuottamaan itselleen sellaista uudistumiskykyä ja innovatiivisuutta, jonka avulla muuttuneeseen tilanteeseen kyettäisiin reagoimaan paitsi hallitusti, mutta myös etukäteen määriteltä toiminnallista strategiaa seuraten. Julkisen sektorin toimijoiden ja erilaisten yksityisten organisaatioiden suora keskinäinen vertaaminen ei ole toimijoiden erilaisten luonteiden ja toiminnallisten ympäristöjen vuoksi kovin mielekäästä, mutta yksityisellä sektorilla pidempään käytössä olleista uudistumisen kyvystä ja innovatiivisuudesta saattaisi

löytyä joitain vastauksia myös julkista sektoria askarruttaviin kysymyksiin. Tarkasteltaessa niitä hyötyjä, joita yksityinen sektori on uudistumiskyvyn ja innovatiivisuuden avulla saavuttanut, olisi mahdollista väittää, että myös kunnallisen sektorin toimijoiden tulisi harkita innovatiivisuuden prosessin ja uudistumisen kykyyn liittyvien ominaisuuksien vakiinnuttamista osaksi omaa toiminnallista kulttuuriaan.

Kunnallisen sektorin toimijoiden pysyvän uudistumisen kyvyn ja innovatiivisuuden puute näyttää vaikuttavan selvän negatiivisesti kunnallisen sektorin kilpailukykyyn ja toiminnan kehittymiseen. Koska nämä rajoitteet on tunnustettu laajasti, on aika selvittää, miten julkisella sektorilla ja vielä tarkemmin kunnissa asiaan voidaan vaikuttaa. Tämän tutkimuksen painopiste on kunnallisen sektorin innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn tarkastelussa. Innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn kasvattamisen voidaan nähdä helpottavan kunnallisten toimijoiden valmiuksia kohdata niitä haasteita, joita muuttuva toiminnallinen ympäristö ja kasvavat ongelmat kunnille tuottavat. Koska kunnallisten toimijoiden kohtaamat haasteet ovat muuttuvan toimintaympäristön ja kasvavien ongelmien lisääntyessä yhä monimuotoisempia ja hankalammin hallittavissa olevia, vaaditaan kunnallisilta toimijoilta kykyä reagoida yhä nopeammin ja tehokkaammin esiin tuleviin ongelmiin. Käytännössä tämä tarkoittaa pysyvää sisäänrakennettua kykyä uudistua kulloisenkin tilanteen, asiakkaiden tarpeiden ja palveluntuotannon vaatimusten mukaan.

1.2 Tutkimustehtävä

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on löytää vastaus yhteen julkisen sektorin suurimmista ongelmista: mitä julkisella sektorilla ja erityisesti kuntaorganisaatioissa olisi oltava, jotta se olisi innovatiivinen ja uudistumiskykyinen. Kunnallisen organisaation kohdalla kysymystä ei, lähes kaikista voittoatavoittelevista yrityksistä poiketen, ole vielä kovinkaan laajasti pohdittu. Selvää kuitenkin on, että myös kunnallisten toimijoiden on muutettava toiminta- ja ajattelutapaansa selviytyäkseen tulevista haasteista. Kunnallisen sektorin kasvaneiden haasteiden ja muuttuneen toiminnallisen kentän vuoksi muutosta kuntien organisaatiossa voidaan pitää toivottavana, mutta tarvetta lisäävät entisestään oletettu kuntien organisatorinen jäykkyys ja taloudellisten resurssien jatkuva pieneneminen. Kunnallisten toimijoiden on muutettava toimintatapaansa innovatiivisuutta ja uudistumisen kykyä paremmin hyväksyviksi, mutta kysymykseksi jääkin, voidaanko taloudellisia rajoitteita, organisaation rakennetta, henkilöstöä tai toiminnallisen ympäristön muotoa pitää syynä innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn oletettuun vähyteen.

Innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä koskien suomalaisten kuntien suurimpana haasteena voidaan pitää kunnallisen organisaation kehittämistä sisältäpäin itseään uudistavaksi ja innovatiiviseksi, jolloin eteen tulevien erilaisten muutoksien kestäminen ja niistä selviäminen muuttuisi helpommaksi. Erilaisten kriisien tai pakon kautta tuleva uudistuminen voidaan korvata järjestelmällä, jossa uudistumisen prosessi on hallittu, systemaattinen ja pysyvä. Näin uudistumisesta ja innovatiivisuudesta voidaan tehdä pysyvä osa kunnallista strategista

toimintaa ja yksi menestymistä ja kilpailukykyä lisäävistä välineistä. *Tässä tutkimuksessa tavoitteena on etsiä kunnallista innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä sekä niitä tekijöitä, joiden avulla näitä kriittisiä elementtejä voitaisiin kunnissa lisätä. Julkisen sektorin ja erityisesti kunnallisten toimijoiden innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn lisäksi tässä tutkimuksessa etsitään myös kuntien edellytyksiä luoda ja ylläpitää innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä organisaatiossaan. Lisäksi tutkimuksessa koetetaan löytää niitä organisatorisia tasoja, joille kunnallinen innovatiivisuus ja uudistumiskyvyn perinne voisivat parhaiten juurtua.*

Tämä tutkimus on osa Tampereen yliopiston Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikön Senten laajempaa innovatiivista tutkimusmatkailua tutkivaa projektia. Self-renewal capacity of innovative clusters (SERE) -tutkimusprojektin kesto on kokonaisuudessaan kolme vuotta, ja varsinaisen tutkimushankkeen ohessa valmistuu useampia maisterin tutkintoon vaadittavia Pro gradu-tutkielmia. Tämän työn tarkoituksena on tuottaa yksi maisterin tutkintoon vaadittava Pro gradu-tutkielma.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tämän tutkimuksen rakenne muodostuu siten, että tutkimuksen ensimmäisessä osassa, johdannossa esitellään tutkimuskysymys ja kurkistetaan tutkimuksen lähtökohtiin. Lisäksi esitellään työn tavoitteet ja avataan pääpiirteittäin erilaisia tutkimukseen liittyviä seikkoja.

Toisessa osassa tutustutaan tutkimuksessa käytettyyn aineistoon ja niihin menetelmiin, joiden avulla aineistoa on myöhemmin tarkasteltu. Toisessa osassa esitellään lisäksi yhteenvedonomaaisesti teoreettisen analyysin pohjana oleva kirjallisuus.

Kolmannessa osassa tutustutaan kunnalliseen sektoriin ja kuntien toiminnalliseen ympäristöön tarkemmin tutkiskelemalla kuntien historiallista, poliittista ja juridistakin menneisyyttä. Lisäksi koetetaan kuvata suomalaisten kuntien muuttunutta todellisuutta ja niitä haasteita, joita sekä itse muutos että muutoksesta johtuvat seikat muovaavat. Näiden kuvauksien perustana toimivat erilaisen tutkimuskirjallisuuden kautta nousevat organisaation kuvaukset.

Neljäs osio keskittyy innovatiivisuuteen ja sen erilaisten ilmenemismuotojen kuvaamiseen. Osion alussa kuvaillaan innovatiivisuutta yleisemmällä tasolla ja koetetaan luoda pääpiirteittäinen kokonaiskuva innovatiivisuudesta käydyn keskustelun laajuudesta ja monialaisuudesta. Yleiskatsauksen jälkeen tarkastellaan uudistumisen kykyä ja avoimen innovaatiomallin piirteitä. Avoimeen innovaatiomalliin liittyen esitellään lyhyesti myös innovaatioiden demokratisointia. Avoimeen innovaatiomalliin liittyvien osioiden jälkeen perehdytään innovaatioiden sosiaaliseen luonteeseen ja sosiaalisten innovaatioiden erityispiirteisiin.

Viidennessä osassa etsitään kuntien innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä haastatteluaineistosta saatujen vastauksien avulla. Haastatteluaineiston analysoinnissa käytetään avuksi innovatiivisuutta, uudistumiskykyä ja kunnallista sektoria käsittelevää

teoriakirjallisuutta. Viidennessä osassa esitellään haastattelujen avulla löydetty viisi kuntien innovatiivisuutta kuvaavaa teemaa: perustehtävää, yksilöitä, yhteisöä, luottamusta ja suunnitelmallisuutta. Lisäksi esitellään kuntien innovatiivisuutta yhteenkokoavana teemana keskustelevan kriittisen konsensuksen teema. Tämän työn viides kappale toimii tietynlaisessa mallinrakennustehtävässä, sillä siinä etsitään tutkimusaineistoa hyväksi käyttäen erilaisia säännönmukaisuuksia kuntien innovatiivisuuden kokemuksista.

Kuudennen kappaleen muodostaa yhteenveto-osa, jossa maalailaan kunnallisen sektorin tulevaisuutta, sekä innovatiivisuudesta ja uudistumiskyvystä saatavia hyötyjä.

2 Menetelmät ja aineisto

Tämä tutkimus on tyypiltään laadullinen. Tutkimuksen aineiston muodostavat 14 puolistrukturoitua teemahaastattelua, joiden analysointi on suoritettu saatuja vastauksia teemoittelemalla. Aineistosta oli löydettävissä viisi perusteemaa ja yksi teemat yhteen kokoava yläteema, joiden avulla kuntien uudistumiskykyä ja innovatiivisuutta kyettiin valottamaan kokonaan uudella tavalla. Tutkimuksessa käytetty teemoittelun menetelmä valittiin ennen aineiston keräämistä jo tutkimuksen alkuvaiheessa. Teemoittelun valintaan vaikuttivat niin kerättävän aineiston olemus kuin oletetut vastauksetkin. Aineiston keräämiseen käytetyt puolistrukturoidut teemahaastattelut sopivat luontevimmin yhteen teemoittelun analyysimetodin kanssa, mutta lisäksi teemoittelun valintaa puolsi myös käsiteltävän aiheen abstrakti olemus. Tutkimuksen edetessä valitut analysointimenetelmät lunastivat niihin kohdistetut odotukset ja tutkimuksen avulla aineistosta löydetty teemat auttoivat vastaamaan myös tutkimuskysymykseen.

2.1 Menetelmät

Tämä tutkimus koostuu pääasiallisesti kahdesta osasta, teoriakirjallisuudesta ja empiirisesti kerätystä haastatteluaineistosta. Teoriakirjallisuus jakautuu sisällöltään karkeasti ottaen kahteen eri tutkimuskirjallisuuden lohkokoon, kirjallisuuteen kunnallisesta sektorista ja sen toiminnallisista periaatteista sekä kirjallisuuteen innovatiivisuudesta ja muutamista sen alalajeista. Kunnallista sektoria käsittelevä tutkimuskirjallisuus on pääsääntöisesti suomalaista, kunnallisalaa koskevaa tutkimus- ja opetuskirjallisuutta, jonka painopisteet löytyvät kunnallisesta toimintaympäristöstä ja kunnallisesta lainsäädännöstä. Innovatiivisuutta käsittelevä kirjallisuus on sekä suomen- että englanninkielistä, ja sen polttopiste on erityisesti yritysten innovatiivisuudessa. Innovatiivisuutta käsittelevän kirjallisuuden keskittyminen yritysmaailmaan johtuu kunnallisen sektorin innovatiivisuutta käsittelevän kirjallisuuden vähäisyydestä ja jopa suoranaisestä puuttumisesta. Yrityksissä tapahtuvaa innovatiivisuutta

käsittelevä tutkimuskirjallisuus on puolestaan varsin monitieteistä, monialaista ja runsasta. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena onkin peilata yrityksissä varsin tarpeelliseksi koettua innovatiivisuutta kunnalliselle sektorille ja kysyä, josko innovatiivisuudesta saataisiin lisäarvoa myös luonteeltaan ja toimintatavoiltaan yksityisesti sektorista poikkeavalle kunnalliselle sektorille.

Tämän tutkimuksen kohteen, kuntien, mahdollisen innovatiivisuuden, abstraktiuden ja tutkimuksellisen tuoreuden vuoksi tutkimus päädyttiin toteuttamaan sekä aineiston keräämisen että analysoinnin osalta kvalitatiivisena tutkimuksena. Kvalitatiivista eli laadullista tutkimusotetta puolustavat sekä innovatiivisuuden kokemisen subjektiivisuus ja itse käsitteen abstraktius, mutta myös laadullisen tutkimuksen antamat laajemmat aineistoa koskevat tulkinnalliset mahdollisuudet. Määrällisiä tutkimusmenetelmiä käyttämällä olisi ollut mahdollista saavuttaa aineiston osalta määrällisesti suurempi ja sitä kautta myös mahdollisesti kattavampi otanta, mutta samalla tutkimuskysymykseen vastaaminen olisi huomattavasti vaikeutunut ja aineistosta nousevien vivahteiden sävyt sekoittuneet.

Aineiston keräämisen välineenä käytettiin puolistrukturoitua teemahaastattelua. Eskola ja Suoranta (2001) ovat esitelleet erilaisia aineiston keräämiseen liittyviä menetelmiä ja todenneet, että puolistrukturoidussa teemahaastattelussa haastateltavalle esitetään ennalta määriteltyyn teemaan liittyviä kysymyksiä, jotka ovat kaikille haastateltaville samoja. Erotuksena vaikkapa strukturoituun haastatteluun, jossa haastateltavan on valittava valmiista vastausvaihtoehdoista, puolistrukturoidussa haastattelussa haastateltava saa vastata kysymykseen omin sanoin. (Eskola & Suoranta 2001, 84–86.) Tämä antaa haastattelijalle mahdollisuuden haastattelun aikana tarvittaessa muuttaa kysymyksiä tai syventää jotain teemaa. Samoin haastateltavalla on haastattelun aikana laajempi mahdollisuus tarkentaa haastattelijalle mielipiteitään.

Aineiston analysoinnissa käytettiin alkuperäisen suunnitelma mukaan teemoittelua eli etsittiin haastateltavien antamista vastauksista erilaisia kertomuksellisia teemoja. Teemoittelun perusteena on yleensä erilaisten teemallisten kokonaisuuksien löytäminen aineistoa tarkastelemalla, mutta myös teoreettisten näkökulmien ja viitekehyksen kautta teemoittelu on mahdollista (Saaranen & Puusniekka 2006). Kerättyä aineistoa lähestyttiin tarkoituksena löytää kuntien innovatiivisuutta, uudistumiskykyä ja niihin vaikuttavia seikkoja, joiden avulla löydettäisiin tutkimuskysymystä valottavia vastauksia. Teemoittelujen alle kerättiin teemakortiston tapaan aineistosta saatuja kohtia, joita myöhemmin myös lisättiin sitaatteina tekstin sekaan.

2.2 Aineisto

Haastatteluaineisto muodostuu 14:sta Tampereen seutukunnan kuntien viranhaltijoille ja luottamushenkilöille (Liite 2) vuoden 2007 huhti–kesäkuussa tehdyistä puolistrukturoidusta teemahaastattelusta. Tampereen seutukunnan kunnat; Kangasala, Lempäälä, Nokia, Pirkkala, Tampere, Vesilahti ja Ylöjärvi, valittiin tutkimuskohteeksi sekä seutukunnan kuntien

keskinäisen erilaisuuden että seutukunnan kuntien välisen seudullisen yhteistyön vuoksi. Tämän lisäksi myös seutukuntaan kuuluvien kuntien tämän tutkimuksen kannalta optimaalinen lukumäärä ja maantieteellinen saavutettavuus toimivat eräänä juuri tämän seutukunnan valintaa puoltavina kriteereinä. Suomalaisten kuntien varsin heterogeeniset piirteet asettavat oman rajoitteensa kunnallisen sektorin tyhjentävälle tai kattavalle kuvaamiselle, mutta ne eivät kuitenkaan estä sitä. Suomalaisten kuntien ainutlaatuisuus on asia, joka jokaisen kunnallisen sektorin toimintoja tavalla tai toisella tarkastelevan on otettava huomioon. Tämän tutkimuksen osalta on vielä painotettava, ettei tätä tutkimusta ole tehty aikeena selvittää erityisesti Tampereen seutukunnan kuntien innovatiivisuuden tasoa tai tilaa, vaan tarkoituksena oli löytää kuntien innovatiivisuuteen laajemmin vaikuttavia asioita. Tähän tarkoitukseen keskenään varsin erilaisista taloudellisista, väestöllisistä ja maantieteellisistä lähtökohdista ponnistavat Tampereen seutukunnan kunnat sopivat mitä mainioimmin, ja niiden voidaan nähdä löyhästi imitoivan tämänhetkistä suomalaista kuntakenttää.

Haastateltavia valittaessa valintoja ohjasivat kuntien toiminnallisen rakenteen lisäksi myös vähäisessä määrin kuntakohtaiset erilaisuudet. Tampereen erilaisen hallinnollisen mallin (pormestari-malli) vuoksi haastateltaviksi Tampereelta valikoituivat pormestarin lisäksi kaupungin strategiapäällikkö ja Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän seutujohtaja. Muista kunnista haastateltavat olivat viranhaltijoiden osalta kunnanjohtajia ja luottamushenkilöiden osalta kunnanhallitusten puheenjohtajia. Haastateltavien jakaminen viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin perustui tutkimuksen alkuvaiheessa luotuun hypoteesiin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden innovatiivisuutta koskevien näkemysten eroavaisuuksista. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemysten oletettiin eroavan lähtökohtaisesti sekä teoreettisten että praktisten asioiden osalta. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisissä kuntien innovatiivisuutta koskevista näkemyksistä löytyi eroavaisuuksia, mutta erot olivat merkittäviä vain yhden haastattelukysymyksen kohdalla. Erojen vähyden vuoksi haastattelusitaatteihin ei ole merkitty haastateltavien roolia kunnallisessa organisaatiossa, haastatteluja tarkemmin analysoivissa tekstiosissa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden väliset vastauserot on kuitenkin kirjoitettu auki.

Haastateltavista kaksi oli naisia ja 12 oli miehiä. Epätasainen sukupuolijakauma selittyi osin kunnallisen sektorin johtavassa asemassa olevien luottamushenkilöiden ja virkamiesten yleisellä sukupuolijakaumalla. Koska erityisiä eroja ei tämän tutkimuksen haastatteluvastauksissa sukupuolten välillä ollut, ei sukupuolijakaumaan ole kiinnitetty sen suurempaa huomiota itse haastatteluaineiston käsittelyssä. Tietenkin on mahdollista, että laajemmassa ja sukupuolisesti tasaisemmin jakautuneesta aineistosta eroja olisi voitu löytää, mutta tämän tutkimuksen tiimoilta erojen esittely ei todennäköisesti olisi tuonut lisäarvoa tuloksiin. Haastateltavien ikää ei haastatteluaiheessa kysytty, sillä sitä, kuten ei sukupuoltakaan pidetty missään vaiheessa tämän tutkimuksen kannalta relevanttina tietona. Sen sijaan ennen haastattelujen aloittamista pohdittiin haastateltavien mahdollisten puoluepoliittisten sitoumusten ja vastauksien välistä yhteyttä, mutta myöhemmin aineisto osoitti, ettei puoluepoliittisella sitoumuksellakaan ollut innovatiivisuuden kokemisen kannalta niin näkyvää merkitystä, että se olisi aineistosta erityisesti heijastunut.

Aineiston osalta 14 haastattelun määrä osoittautui varsin toimivaksi myös saturaation eli aineiston kylläntymisen puolesta. Aineiston keruun loppupuolella samat teemat alkoivat toistua haastateltavien puheissa eli aineistosta oli löydettävissä klassinen saturaation kaava (ks. Eskola & Suoranta 2001, 62–63). Kuitenkin vasta aineiston käsittelyn aikana, selkeiden teemojen löydyttyä, sain itselleni varmuuden aineiston kylläntymisestä. Aineistosta nousseiden seikkojen valossa on mahdollista todeta aineisto määrältään riittäväksi ja laadultaan tarkoitustaan vastaavaksi. Haastateltavien henkilöllisyyden häivyttämiseksi haastateltavat esitellään tutkimuksessa vain viranhaltijoina tai luottamushenkilöinä. Henkilöllisyyden häivyttäminen oli erityisen helppoa siksi, etteivät eri toimijoiden vastaukset eronneet toisistaan niin voimakkaasti kuin olisi voinut olettaa, eikä haastateltavien henkilöllisyyksien häivyttäminen myöskään manipuloinut aineistoa.

Haastatteluista 11 toteutui erilaisissa Tampereen seutukunnan kuntien omistamissa tai hallinnoimissa kiinteistöissä, yksi haastattelu tehtiin haastateltavan kotona, yksi haastateltavan työpaikalla ja yksi Tampereen yliopiston tiloissa (Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikön Senten tiloissa). Jokainen haastattelu nauhoitettiin joko MiniDisc-soittimella, MP3-soittimella tai kummallakin. Muutamien teknisten ongelmien vuoksi kaikkia haastatteluja ei pystytty nauhoittamaan sekä MiniDisc-soittimella että MP3-soittimella, kuten oli tarkoitus, mutta jokainen haastattelu kuitenkin tallentui myöhemmin kuunneltavaan muotoon. Haastattelujen aikana tein muistiinpanoja, jotka toimivat jonkinlaisina ajatuksia ohjaavina langanpätkinä litteroinnin aikana, mutta myös myöhemmässä analysointivaiheessa palasin näihin muistiinpanoihin erilaisia tulkinta-avaimia löytääkseni. Haastattelujen kestot vaihtelivat noin 40 minuutista 1 tuntiin 45 minuuttiin. Haastattelut purettiin tekstimuotoon litteroimalla ne lähes sanasta sanaan, kuitenkin joitain täytesanoja ja selviä haastattelun varsinaisesta aiheesta poikkeavia puheosia jätin pois oman harkintani mukaan.

Tunnelma haastatteluissa oli pääsääntöisesti hyvin vapautunut ja haastateltavat saivat, joidenkin kysymysten tai termien haasteellisuudesta huolimatta, hyvin kiinni haastattelun teemoista. Haastateltavat eivät yhtä haastateltavaa lukuunottamatta tutustuneet etukäteen teemahaastattelurunkoon (Liite 1).

3 Kunnallinen sektori

3.1 Suomalaiset kunnat

Vuoden 2007 alussa Suomessa oli 416 kuntaa. Julkisen sektorin toimijoina näiden kuntien tehtävänä on järjestää kuntalaisille peruspalvelut, joista tärkeimpinä voidaan mainita muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelut, opetukseen ja sivistykseen liittyvät palvelut sekä tekniseen infrastruktuuriin ja ympäristöön liittyvät tehtävät. (Suomen Kuntaliitto 2007.) Kuntien perustehtävien muodostumista määrittelevät muun muassa kuntien omat toimintatavat ja toimintaympäristö, mutta perimmäisenä kunnan toimintaa ohjaavana tekijänä pidetään perustuslailla säädettyjä yksilön perusoikeuksia. Näiden perusoikeuksien avulla pyritään turvaamaan yksilöiden oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. Kuntien kannalta perustuslaissa merkittäviä osia ovat erityisesti TSS-oikeudet eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, joiden täytäntöönpanosta ja toteuttamisesta ovat kunnat erityisesti vastuussa. (Vahermo 2004, 22.)

Kunnallinen organisaatio saa perimmäisen valtuutuksen ja sitä kautta myös oikeutuksen toiminnalleen kuntalaisilta, jotka valitsevat demokraattisesti toteutetuissa yleisissä ja yhtäläisissä vaaleissa itselleen edustajat kunnanvaltuustoon. Valtuuston kulloinkin kokoonpano heijastelee paitsi kuntalaisten puoluepoliittisia ideologioita, myös kunta- ja aluekohtaisen toiminnallisen ympäristön tilaa. Kunnalliseen organisaatioon vaikuttavat niin kunnan sisäiset kuin ulkoisetkin elementit, jotka muuttavat kuntien lähtökohtia ja perspektiivejä suhteessa kulloinkin käsillä olevaan asiaan. Kunnan sisäisinä elementteinä voidaan pitää muun muassa kuntalaisia, varsinaista hallinnollista kunnallista organisaatiota ja kunnassa olevia puoluepoliittisia kytköksiä. Ulkoisia, kuntaan vaikuttavia elementtejä ovat ainakin seutuun ja maakuntaan liittyvät seikat, mutta myös valtion taholta kuntaan vaikuttavat tekijät. Tämän koneiston sisäisten ja ulkoisten osien välinen dynamiikka ja vuorovaikutus tuovat omat muotonsa ja osaltaan monimutkaistavat kunnan toiminnallista ympäristöä. (ks. esim. Vahermo 2004, 10–12.)

Lailla asetettujen perustehtäviensä toteuttamiseksi kunnat toimivat yhteistyössä valtionhallinnon kanssa, ja yhdessä ne muodostavat julkisen sektorin tärkeimmän osan. Kuntien ja valtion välinen työnjako on muodostunut vähitellen lainsäädännön ja käytännön, kuten toimeenpanon ja hallinnon kautta nousseista tekijöistä siten, että valtion vastuulla on laajempi yhteiskunnallinen politiikka ja kansantaloudelliset toimet. Vastaavasti kuntien tehtäväksi on jäänyt huolehtia paikallisella tasolla näiden tavoitteiden toteutumisesta. Työnjako kuntien ja valtion välillä ei kuitenkaan ole näin yksiselitteinen, sillä kuntien ja valtion tehtäväkenttää ei ole mahdollista täydellisesti erottaa toisistaan. Kuntien tarjoamat paikalliset palvelut vastaavat lisäksi laajempaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen, jolloin myös toimien vaikuttavuutta on tarkasteltava kansalliselta tasolta käsin. Valtio ja kunnat toimivatkin tiiviissä yhteistyössä, ja valtio myös rahoittaa monin tavoin kuntien palveluntuotantoa. (Hallipelto, Helin, Oulasvirta & Ruuska 1992, 15.) Kuntien ja valtion välinen yhteistoiminta ei kuitenkaan aina ole aivan ongelmatonta, sillä valtionhallinnon ja kunnallisen sektorin toimijoiden näkemykset asioiden luonteesta saattavat erota toisistaan. Tällöin päätösten tekeminen ja asetettujen tavoitteiden toteuttaminen saattavat olla ristiriidassa toimijan omien tahtotilojen kanssa. Valtion ja kuntien väliset erimielisyydet kulminoituvat tavallisesti talouteen ja elinkeinopoliittisiin kysymyksiin, mutta myös muun muassa maankäyttöön ja kunnallisten palveluiden järjestämiseen liittyvät kysymykset nousevat välillä keskustelun keskiöön. Perimmäisenä kysymyksenä onkin usein kunnallisen itsehallinnon rooli ja merkitys kuntien ja valtion välisessä suhteessa.

Kunnallisten toimijoiden rooli ja toimintaympäristö ovat olleet jatkuvien hallinnollisten, poliittisten tai taloudellisten muutosten kohteena aina, mutta erityisen voimakkaan muutoksen eteen kunnat ovat joutuneet viimeisen 40 vuoden aikana. Tulevaisuuden varmastakin ennakoinnista on tullut mahdotonta erityisesti ongelmien monimutkaistumisen ja resurssien vähentymisen vuoksi (Lundström 2004, 10). Kunnallisten toimijoiden kohdalla kohdattujen muutosten suureen määrään voidaan katsoa olevan syynä kunnallisten toimijoiden erityinen luonne. Kunnat kun ovat yhtäältä organisatorisesti hallittuja ja sitä kautta tiukasti toiminnan muotonsa saavia, ja toisaalta ne ovat fyysisen ympäristönsä toiminnan kohteita ja kenttiä (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2003, 13).

Kunnallisten toimijoiden toimintaympäristön muutos on seurannut yleistä yhteiskunnallista kehitystä. Tämän kehityksen myötä kuntien toimintakenttä on laajentunut ja kansalaisten osallistumisen muodot muuttuneet. Globaalit taloudelliset virrat, tekninen kehitys, erilaiset hallinnolliset muutokset ja murros sosiaalisissa rakenteissa ovat yhdessä taloudellisten tunnuslukujen muutoksen kanssa vaikuttaneet pysyvästi kuntien hallinnan ja ohjauksen koneistoihin sekä asettaneet kunnat uudenlaisten kysymysten äärelle. Näihin kysymyksiin kuuluvat muun muassa taloudellisten resurssien oikeudenmukainen jakaminen, kuntalaisten demokraattisten oikeuksien takaaminen, alueellisen vaikuttamisen kysymykset sekä muuttuneisiin kunnallisiin perustehtäviin vastaaminen. Kunnan roolin muuttuminen palvelujen tuottajasta palvelujen tarjoajaksi on eräs konkreettinen esimerkki tästä kohdatusta muutoksesta (Vahermo 2004, 23). Taloudellisten ja oikeudellisten yhteiskunnallisten kysymysten lisäksi myös muun muassa päätöksenteon tavat ovat saaneet uusia muotoja. Tämä

näkyä perinteisen kunnallisen päätöksenteko-organisaation rinnalle nousseina uusina, kunnan sisäisinä ja ulkoisina toimijoina, joiden merkitys sekä päätösten valmistelussa että varsinaisessa päätöksenteossa näyttää olevan jatkuvasti kasvava. Tällaisia perinteisen kunnallisen päätöksenteko-organisaation ulkopuolelta tulevia toimijoita ovat muun muassa joukkotiedotusvälineet, poliittiset puolueet sekä erilaiset yritykset ja kolmannen sektorin toimijat. (emt, 10.)

Kunnallisen sektorin muuttunut toimintaympäristö, lainsäädännön ja sitä kautta myös organisatoristen tapojen muuttuminen, yhteiskunnallinen kehitys ja alati kasvavat haasteet ovat ajaneet julkisen sektorin toimijat tilanteeseen, jossa niiden on kriittisesti arvioitava omaa toimintaansa. Kuntien on tarkasteltava toimiensa oikeutusta ja taloudellisia mahdollisuuksia uudenlaisista näkökulmista ja lähtökohdista. Omien toimien laatu ja toteuttamisen menetelmät joutuvat tarkkailun alle samalla kun kuntien on laajennettava strategista, pitkän tähtäimen suunnitteluaan ja sitä kautta kartoitettava tulevaisuuden toimintojaan ja näiden toimintojen tarjontatapoja. Kuntien toimintaympäristössä tapahtuva muutos tulee näillä näkymin muuttamaan kuntien toimintojen rakennetta merkittävästi.

Kunnallisen itsehallinnon muodostuminen

Kuntien tehtävienä on peruspalvelujen tarjoamisen lisäksi tuoda kuntalaisten ääni kuuluviin, mutta kuntalaissa määritellyt kunnan tehtävät kattavat myös laajemman alueellisen vaikuttamisen aspektin. Kuntalaki määrittelee kunnat siten, että ne ovat asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa kestävästä kehitystä edistämään pyrkiviä toimijoita (Kuntalaki 1995/365, 1 §). Kunnassa asuvan väestön oikeuksien valvomisen lisäksi on kunnilla siis myös velvoite edistää alueensa hyvinvointia. Jokainen kunta, sekä yksin että yhdessä ympäröivien kuntien ja muiden alueellisten toimijoiden kanssa, määrittelee ne konkreettiset toimet, joihin ne tehtävänsä täyttämiseksi ryhtyvät. Kuntien toimintaympäristö ei näin ollen rajoitu pelkästään kunnan omiin rajoihin, vaan kuntien on myös toimittava siinä alueellisessa kontekstissa, jossa ne vaikuttavat. Tämän kontekstin muodostavat laajasti ottaen valtio ja suppeammin katsottuna kuntaa ympäröivä lähiseutu ja maakuntataso. Paikallisen kehittämistehtävänsä lisäksi kunnat toimivat myös alueellisina ja hallinnollisina perusyksiköinä eli itsemääräämisoikeudella varustettuina paikallistason hallinto-organisaatioina (Anttiroiko ym. 2003, 12–13). Suomessa kunnallisen tason toimijoiden tehtäväkenttä ja yhteiskunnallinen vastuu onkin muodostunut varsin huomattavaksi vaikkapa muihin eurooppalaisiin kuntiin verrattuna, eikä tämä kehitys ole vähiten kunnallisen sektorin historiallisista piirteistä johtuvaa.

Erilaiset hallinnolliset järjestelmät ovat tavallisesti peräisin ihmisten keskinäisistä yrityksistä ylläpitää ”sisäistä järjestystä ja ulkoista turvallisuutta” (Puttonen 2002, 102), eivätkä suomalaiset alueet tee tässä poikkeusta. Suomalaisen perinteisesti vahvan paikallisen hallintojärjestelmän juurien voidaan, katsantotavasta hieman riippuen, nähdä ulottuvan aina Ruotsin vallan ajalle saakka. Kaupunkien osalta kunnallinen hallintojärjestelmä muodostui

1300-luvulla, jolloin kaupungit saivat kunnallishallintoon perustuvan hallintojärjestelmän. Maaseudulle kunnallishallintoon perustuva hallintojärjestelmä luotiin vasta autonomian aikana, 1860-luvulla, kun silloisista pitäjäyhteisöistä eli seurakunnista muodostettiin kuntia. (Anttiroiko ym. 2003, 11.) Suomen varsinainen oma valtiollinen kehitys on lähtöisin 1800-luvulta Euroopasta, josta tällöin levisi paikallista itsehallintoa korostavia ajatuksia myös Suomeen. Paikallisen itsehallinnon vahvistamisen ajateltiin vaikuttavan suotuisasti elinkeinoelämän ja yhteiskunnallisen toiminnan vahvistumiseen. Näiden ajatusten myötä annettiin uusia kuntalaitosta koskevia asetuksia, joiden avulla kunnista tehtiin osa julkista hallintoa ja poliittista järjestelmää. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2001, 19.) Hallintojärjestelmän uniikki muoto on taannut kunnallisen itsehallinnon eli kuntien olemassaolon oikeutuksen säilymisen näihin päiviin saakka. Heuru (2000) on katsonut suomalaisen vahvan paikallisen itsehallinnon muodostumiseen olleen kolme pääasiallista syytä. Ensimmäisenä syynä Heuru pitää Ruotsin vallan ajalla 1300-luvulla muodostunutta vahvaa oikeusjärjestystä, jonka perustalta myös nykyinen oikeusjärjestyksemme on luotu. Toisena syynä hän pitää monista keskieuropalaisista alueista poikkeavaa heikkoa feodalistista perinnettä ja kolmantena syynä sukujen eriarvoistumisesta johtuvia tekijöitä. (Heuru 2000, 25–26.) Vahva paikallinen itsehallinto ei kuitenkaan ole tarkoittanut tasaisesti jakautuneita, automaattisia demokraattisia oikeuksia, saati hallitsijoiden tai johtajien puutetta, kuten voisi kuvitella. Kansalaisten hallinnointi ja johtaminen ovat perinteisesti tulleet kolmen eri toimijan taholta: sukujen mahtimiesten, kruunun tai kirkon toimesta. Ne kaikki ovat käyttäneet valtaansa omilla tavoillaan, ja niiden kautta tullut hallinto on yleensä perustunut joidenkuiden erioikeuksien valvontaan. Oikeuksien epätasainen jakautuminen on osaltaan ollut edistämässä harvojen etuoikeuksien korostumista, sillä demokraattinen kehitys on yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen saakka ollut harvojen demokratiaa myös Suomessa. Hallinnollisten oikeuksien ja demokratian epätasainen jakautuminen on kuitenkin ollut kasvualustana kansasta käsin lähteneelle paikallisten itsehallintoyksiköiden muodostumiselle ja paikalliselle itsehallinnolle. (Heuru 2000, 26–29.)

Kunnallisen itsehallinnon muodostumista on Suomessa ohjannut edellä mainittujen seikkojen lisäksi myös laajempi, pohjoiseurooppalainen itsehallintotraditio, joka on erottanut kunnat muista julkisen hallinnon toimijoista kuntien universaalien eli yleistoimivaltaisen toimintaoikeutuksen kautta. Muiden hallinnollisten toimijoiden toimia ohjaa niille annettu toimivaltanormi, mutta kunnalliset toimijat sitä vastoin ovat oikeutettuja käyttämään niin aluevaltaa, talousvaltaa, suunnitteluvalltaa, säädös- ja johtosääntövaltaa, organisaatiovaltaa ja yhteistoimintavalltaa, henkilöstövaltaa, kulttuurivaltaa kuin ympäristövaltaakin. (Heuru ym. 2001, 75–79.) Kunnille annettua valtaa voidaan siis kiistatta pitää sekä luonteeltaan että tavoitavuudeltaan laajana.

3.2 Julkinen sektori

Julkinen sektori on yleisin järjestäytyneiden yhteiskuntien tapa hoitaa järjestyksenpito- ja hyvinvointitehtäviä yhteiskuntansa alueella. Suomessa, kuten edellä jo todettiin, *kunnat* ja *valtio* muodostavat yhdessä tärkeimmän osan julkisesta sektorista. Näin ollen julkisen sektorin tehtävät, julkinen valta ja sitä kautta myös julkinen hallintotehtävä on jaettu kuntien ja valtion kesken. Valtion ja kuntien lisäksi julkiseen sektoriin luetaan mukaan myös *Ahvenanmaan maakuntahallinto*, *kuntayhtymät* ja erilaiset *sosiaaliturvarahastot*, kuten Kansaneläkelaitos, erilaisia eläkesäätiöitä ja -kassoja sekä julkisia laitoksia (Lauslahti 2003, 25). Lisäksi julkisen sektorin piiriin voidaan katsoa myös kuuluvan erilaisia valtion ja kuntien liikelaitoksia, kuten sähkö- tai vesiyhtiöitä, joiden omistus- ja hallintapohja vaihtelevat liikelaitoksittain. Suomessa julkisen sektorin toiminta perustuu ennen kaikkea sen lailla saamaan valtaan, ja sen yhteiskunnallisesta merkittävydestä kertovat esimerkiksi kattava julkisten palveluiden verkosto ja julkisen sektorin ylläpitämiseen käytettävät runsaat varat.

Kuntien ja valtion välisen julkishallinnon ytimen lisäksi osa julkisesta vallasta on siirretty julkishallinnon ja yksityisten organisaatioiden väliin sijoittuvalle *välilliselle julkishallinnolle*. Nämä, usein kolmanneksi sektoriksi nimetyt toimijat käyttävät julkista valtaa tai suorittavat julkisia tehtäviä, mutta niiden toimintaa on säädelty vain tietyille tehtäväkentille kuuluviksi. Tällaisia kolmannen sektorin toimijoita ovat esimerkiksi useat sosiaalialalla toimivat yksityiset palveluja tuottavat organisaatiot. Välillisen sektorin hajanaisuutta lisää edelleen siltä puuttuva yhtenäinen sitä hallinnoiva organisaatio. (Mäenpää 2000, 97.) Mäenpään mukaan suomalainen julkishallinto on vähitellen saamassa yhden uuden hallinnollisen tason *eurooppalaisen julkishallinnon* myötä. Euroopan unionin kautta tulevat säännökset ja valvonnan tavat antavat hallinnollista toimivaltaa myös tälle ylikansalliselle toimijalle, vaikkakin suurin osa vallasta on säilynyt kansallisella tasolla. (emt, 97.)

Julkisen sektorin tehtäväkentän laajuus ja sille asetettujen tehtävien muodot ovat riippuvaisia valtioiden poliittisista ja ideologisista valinnoista sekä luonnollisesti myös siitä ajasta, jossa valintoja tehdään. Taloudelliset ja poliittiset vaikuttimet ovat olleet, ja hyvin todennäköisesti tulevat myös jatkossa olemaan, kenties suurimpia julkisen sektorin rooliin vaikuttavia tekijöitä. (Hallipelto ym. 1992, 9–10.) Vaikka julkinen sektori on ollut rajujenkin muutosten kourissa, se on säilyttänyt asemansa hyödykkeiden ja palvelujen tarjoajana erityisesti yksityistä sektoria tasapainottavan luonteensa vuoksi. Sen tarve pohjautuu, kuten Hallipelto ym. (1992) toteavat, ennen kaikkea teknisiin ja poliittisiin syihin. Julkinen sektori on ottanut huolehdittavakseen muun muassa sellaisten kollektiivihyödykkeiden tuottamisen, joita yksityisen sektorin toimijat eivät syystä tai toisesta voi taikka halua ottaa hoitaakseen. Lisäksi julkinen sektori valvoo sekä yksittäisiin henkilöihin että markkinoihin kohdistuvia yksityisten toimijoiden toimintojen oikeudenmukaisuutta ja pitkántähtäimen vaikutuksia esimerkiksi kartellilainsäädännöllä ja haittaverolla. Julkisen sektorin toimiin kuuluvat myös tulonjaon tasaaminen, kansantalouden vakauttaminen ja elinkeinorakenteen monipuolistaminen. (Hallipelto ym. 1992, 10–14.)

Julkisen sektorin toimijoiden eli viranomaisten toiminnan keskeisin erityispiirre on eittämättä niiden oikeus käyttää *julkista valtaa*. Laveasti määritellen tämä tarkoittaa, että julkisen vallan käyttäjällä on oikeus yksipuolisesti päättää yksityisen oikeusasemaan vaikuttavista tekijöistä. (Mäenpää 2000, 37.) Julkisen vallan yksiselitteisten määrittelyjen esittäminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista, mutta oikeudellisesta katsantokannasta tarkastellen on mahdollista sanoa, että julkisen vallan avulla valtio on monopolisoinut itselleen ”legalisoidun pakon käyttämisen ja pakolla uhkaamisen” (Heuru 2003, 67). Valtio on siis toisin sanoen luonut itselleen lainsäädännöllä oikeutuksen kaikkien sen lainkäyttövallan alueella olevien toimijoiden toimintojen arviointiin. Heuru kuitenkin toteaa julkisesta vallasta lisäksi vielä, ettei minkäänlaista yhtenäistä julkista valtaa ole olemassa, vaan julkisen vallan saamat muodot vaihtelevat sen käyttökohteiden ja -tarkoitusten mukaan (emt, 67). Julkiseen valtaan liittyy kiinteästi neljä erilaista piirrettä. Yhtäältä se on kvalifikoitunutta eli institutionalisoitunutta, joten sitä voivat käyttää vain ne, joille sen käyttö on lailla luovutettu. Toisena piirteenä on julkisen vallankäytön luonne, joka on yhtäältä velvoittava, toisaalta oikeuttava. Sen käyttäjillä on siis sekä oikeus että velvollisuus käyttää saamaansa valtaa. Kolmantena valtaan liittyvänä tekijänä on sen luovuttamaton luonne eli valta on säilytettävä sillä, jolle se on lailla annettu. Neljäntenä julkisen vallan tekijänä on sen sidonnaisuus yleiseen intressiin. Tämä tarkoittaa sitä, että julkista valtaa, sekä kunnissa että muualla, on tarkoitus käyttää yleisten yksityisten intressien edistämiseen käyttäjiensä intressien sijaan. (emt, 66.) Jokainen näistä piirteistä vaikuttaa omalta osaltaan niihin tapoihin, joilla kunnat julkista valtaa käyttävät ja näin ollen ne myös käyttönsä kautta määrittelevät julkisen vallan saamia muotoja.

Sellainen julkinen valta, joka ei kuulu lainsäädännön tai lainkäytön piiriin, voidaan katsoa *hallinnoksi*. Hallinto puolestaan on mielekästä jakaa hallitustoimintaan ja varsinaiseen hallinnolliseen toimintaan, jolloin hallitustoiminta on valtakunnassa ylimpää päätösvaltaa käyttävillä, kuten valtioneuvostolla, ja hallintotoiminta puolestaan on jaettu hallintoviranomaisille. Hallinnon hallintotehtäviin ja täytäntöönpanoon liittyviin tehtäviin kuuluvat toimet ovat julkisen hallinnon toimialaa. Tarkemmin toimintoja eriteltäessä on syytä mainita kahteen edellä mainittuun kuuluvina lisäksi hallintotehtävät, järjestyksenpito- ja suojelutehtävät, valvontatehtävät, verotustehtävät, rekisteröintitehtävät sekä toimitustehtävät, joiden toteuttamiseksi hallinto on järjestetty. (Heuru 2003, 71–75.) Myös kunnille on siirretty osa näistä julkisista hallintotehtävistä.

Hieman yksinkertaisemman julkishallinnon tehtävien jaottelun esittää Mäenpää (2000), kun hän jakaa nykyiset julkishallinnon tehtävät neljään pääryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat hallinnollisen sääntelyn toiminnot ja toiseen palvelujen tuottamisen ja etujen jakamisen tehtävät. Kolmannen ryhmän osalta tehtävien jako käsittää taloudellisen toiminnan ja neljänteen tehtäväryhmään kuuluvat hallinnon sisäiset, pääosin julkishallintoa ylläpitävät toimet. (Mäenpää 2000, 2.) Näiden kahden edellä esitetyn jaon väliset eroavaisuudet eivät ole suuren suuret, mutta ne osoittavat osaltaan miten monimutkainen ja ennen kaikkea monitulkintainen julkishallinnon tehtävien jako saattaa olla. Julkisen hallinnon hallinnollis-oikeudellisen ohjeistuksen antaminen, tehtävien jakaminen ja toimien järjesteleminen saattaa

muodostua varsin monimutkaiseksi kysymykseksi niille tahoille, jotka hallintoa toteuttavat. Kunnallisen sektorin, erilaisten seudullisten toimijoiden ja valtiovallan välinen julkishallintoon kuuluvien jako vaihtelee kulloisestakin tilanteesta ja toimijoista riippuen.

Julkinen hallinto

Kunnille, kuten myös koko julkiselle hallinnolle ja sen piirissä työskenteleville toimijoille asetetut vaatimukset ovat muuttuneet huomattavasti julkisen sektorin olemassaolon aikana. Monet koetuista muutoksista eivät kuitenkaan ole suoranaisesti seurausta tehdyistä julkishallinnollisista päätöksistä, sillä julkiseen hallintoon vaikuttavia tekijöitä on useita. Hallinnon kehittymiseen vaikuttavat muun muassa yleinen yhteiskunnallinen kehitys, viranhaltijoiden ja lainsäätäjien näkemykset yhteiskunnan tilasta ja sen tulevaisuudesta sekä valtion ja muun yhteiskunnan ulkopuolelta tulevat vaikutteet. Mäenpään mukaan (2000) Suomen julkishallinnon kehitysvaiheissa on ollut nähtävissä neljä toisistaan poikkeavaa jaksoa. Nämä jaksot eroavat toisistaan niin sisällöllis-toiminnallisesti, kuin muodollisoikeudellisestikin. Näiden jaksosten sisällöt ja muodot eivät kuitenkaan ole keskenään ristiriidattomia, minkä lisäksi myös tarkkojen ajallisten rajojen asettaminen on riippunut tulkinnoista. Ensimmäinen julkishallintoon vaikuttanut jakso, jossa luotiin perusteet virkamieshallinnolle ajoittuu 1600-luvulta 1900-luvun alkuun. Toinen jakso, oikeusvaltion syntymisen kausi, sijoittuu ajallisesti 1900-luvun alkuun ja kolmas jakso (1950–) on hyvinvointivaltion rakentamisen aikaa. Neljäntenä ja viimeisenä ajanjaksona Mäenpää esittää modernin julkishallinnon kauden, joka ajallisesti sijoittuu 1980-luvulta nykyhetkeen. (Mäenpää 2000, 49–50.) Nämä julkisen hallinnon kehitysvaiheet ovat antaneet suomalaiselle julkishallinnolle kuten myös kunnalliselle sektorille sen nykyisen muodon ja nostaneet sen niihin yhteiskunnallisiin rooleihin, joissa se nykyään toimii. Hiukan tuoreempaa lähistoriaa tarkasteltaessa voidaan kuitenkin tähänastisesti ehkäpä merkittävimpänä uudistuksena pitää 1990-luvulla voimaan saatettua julkisen hallinnon uudistusta. Uudistuksen taustalla oli pyrkimys tehostaa ja tarkoituksenmukaistaa julkista hallintoa. Jo 1940-luvulta peräisin oleva ja lopulta 1990-luvulla toteutunut julkisen hallinnon uudistus tähtäsi tasa-arvoisempaan, laadultaan parempien peruspalvelujen jakoon ja kansalaisten oikeusturvan parantamiseen. Lisäksi uudistuksessa määriteltiin hallinnon tuloksellisuutta ja tuottavuutta parantavia toimia. Tavoitteena oli myös sopeuttaa julkisen sektorin kehitys kansantalouden kehitykseen eli toisin sanoen laskea julkisen sektorin kustannuksia henkilöstövoimavaroja uudelleen allokoimalla ja julkisten menojen kasvua rajoittamalla. Julkisen hallinnon uudistus toteutettiin pidemmän aikavälin puitteissa, ja sen vaikutukset hallinnolliseen kenttään ovat olleet merkittäviä. Kunnallisen sektorin osalta julkisen hallinnon uudistus on ollut huomattava, sillä se on osaltaan muuttanut niitä tapoja, joilla kunnallisella sektorilla tehtäviä on hoidettu. Lisäksi uudistuksella on pyritty monilla tavoilla takaamaan kuntien toiminnoille edellytyksiä sekä entisestään vahvistamaan kunnallista itsehallintoa. (Heuru 2003, 60–62.) Eräs julkiseen hallintoon vaikuttanut tekijä on ollut hyvän hallinnon vaatimuksen tulo julkiseen toimintaan.

Hyvän hallinnon vaatimusten taustalla on julkisten hallinnollisten toimien laaja vaikuttavuus, joka asettaa julkiselle toiminnalle omanlaisensa vaatimukset ja edellytykset. Oikeudella hyvään hallintoon pyritään viime kädessä turvaamaan sekä yksilön perusoikeuksien toteutuminen että tarjoamaan jokaiselle hyvää hallinnollista kohtelua. Hyvän hallinnon yleisenä edellytyksenä ovat että yksilöiden yhdenvertaisuus ja menettelylliset oikeudet sekä muutoksenhakumahdollisuudet ja toimivat vastuujärjestelmät on turvattu. (Mäenpää 2002, 4.) Koska hyvän hallinnon vaatimukset ulottuvat yksityishenkilöistä yrityksiin ja yhteisöihin, ovat myös kunnat etulinjassa hoitamassa ja valvomassa hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamista. Kunnallisten toimijoiden rooli onkin varsin merkittävä juuri kuntien asiakaslähtöisen toimintamallin vuoksi.

Julkisen hallinnon näkyvät muodot ovat muuttuneet ja samoin on käynyt julkisen hallinnon merkitykselle. Julkinen hallinto ja laajemmassa mielessä myös koko julkinen sektori kunnat mukaan lukien ovat kokeneet heijastuksena kaikki ne yhteiskunnalliset muutokset, jotka kansalaiset ovat eläneet. Muun muassa kasvava hyvinvoinnin kuilu, ikääntyvät suuret ikäluokat, syntyvyyden aleneminen ja kansalaisten kasvava eriarvoisuus globaaleista taloudellisista tekijöistä puhumattakaan näkyvät selvästi myös julkisen hallinnon kentällä. Julkinen hallinto on yhteiskunnallisen eriarvoistumisen kasvaessa joutunut tukemaan osaa kansalaisista yhä voimakkaammin, kun vastaavasti toisille kansalaisille julkisen sektorin tuottamat palvelut ovat muuttuneet joiltain osin suhteellisen merkityksettömiksi. Julkisen sektorin käyttäjien sosioekonominen asema näyttääkin määrittelevän yhä voimakkaammin niitä odotuksia, joita kansalaiset asettavat julkisille palveluille. Tämä on puolestaan ollut osaltaan edistämässä keskustelua julkisten palveluiden rahoituksen perusteista, kansalaisten henkilökohtaisesta vastuusta ja palvelujen käyttöperusteista. Keskustelussa on, ei sen enempää eikä vähempää, pohjimmiltaan kysymys suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuudesta ja niistä muodoista, joita sille halutaan antaa.

Julkisen hallinnon muuttuminen sekä sen saamat merkityksenannot näkyvät laajimmin juuri taloudellisiin seikkoihin liittyvissä kysymyksissä. Edellä mainittu hallinnollisen ohjausjärjestelmän keventäminen ja tulostavoitteisiin perustuva ohjaus ovat vain yksi osa niitä taloudellisia hallintoon liittyviä keinoja, joilla julkisen hallinnon kehitystä on ohjattu. Julkisen sektorin piiriin kuuluvien toimintojen järjeistäminen on ollut monialaista. Se on käsittänyt muun muassa valtionhallinnon yksikköjen toimintojen ja toimien muotojen muuttamista esimerkiksi liikelaitosuudistuksen ja toimien hajauttamisen muodossa. Lisäksi tehtävien rationalisointi on vaikuttanut toimintoihin kunnallisten liiketoimintojen eriyttämistä koskevien säännösten ja kunnallisen palveluverkoston tehostamisen kautta sekä tuonut toimintakentälle uudenlaisia kumppanuussuhteita ja muuttanut tehtävien hoitamisen rakenteita. Kunnallisella sektorilla uudistukset ovat näkyneet myös toimintojen yksityistämisenä, tilaaja-tuottajamallin tulona ja kasvaneena kustannustehokkuutena, mutta myös lisääntyneenä huolena kunnallisen itsehallinnon säilymisestä, kuntalaisten demokraattisten oikeuksien turvaamisesta ja kuntalaisten mahdollisuudesta pysyä valintojen tekijänä. Julkinen sektori ja sen mukana myös kunnallisen julkishallinnon vene näyttää purjehtivan kohti uusia vesiä, mutta varmaa merikarttaa ei tunnu olevan kellään.

3.3 Kunta organisaationa

Suomalaiset kunnat osana julkishallinnollista verkostoamme pitävät omalta osaltaan yllä hyvinvointiyhteiskuntaamme ja yleistä yhteiskuntajärjestystämme. Kuntien sekä historiallisesti että julkisoikeudellisen tradition kautta muokkautunutta organisatorista muotoa on totuttu pitämään varsin hierarkkisenä ja byrokraattisenaakin. Tämän tiukan organisatorisen muodon taustalla on toisaalta pyrkimys hallinnon rationaaliseen järjestämiseen, mutta toisaalta järjestelyllä on tahdottu turvata kuntien perustehtävän toteutuminen eli kansalaisten demokraattisten perusoikeuksien turvaaminen. Perinteisesti kuntien organisatorinen tehtäväkenttä on jaettu kahteen toimialaan. Näitä toimialoja nimitetään yleiseksi toimialaksi ja erityistoimialaksi. Yleiseen toimialaan kuuluvat ne kuntalain mukaan vapaaehtoiset tehtävät, jotka kunta on itse ottanut hoitaakseen, kun taas erityiseen toimialaan vastaavasti kuuluvat ne tehtävät, jotka on yksityiskohtaisemmin säädelty erityislaeissa. (ks. esim. Anttiroiko ym. 2003; Heuru ym. 2001.) Tämän perinteisen tehtävien jaottelun taustalla oleva tarkastelutapa on lainsäädännöllinen, mutta koska molempiin toimialoihin kuuluvat tehtävät ovat luonteeltaan hyvin moninaisia, ovat myös mahdolliset tarkastelun tavat saaneet aikojen kuluessa uusia muotoja. Kunnallisen kentän tehtäviä onkin mahdollista tarkastella esimerkiksi poliittisten tehtävien, palvelutehtävien, viranomaistehtävien, hallinnollisten tehtävien tai vaikkapa kehittämiseen liittyvien tehtävien näkökulmasta (Anttiroiko ym. 2003, 45). Juridiselta kannalta katsottuna edellä esitetty kunnan toimialoja koskeva jako on kuitenkin vajavainen, sillä sekä yleiseen että erityistoimialaan kuuluvat tehtävät ovat julkisoikeudelliseen toimialaan kuuluvia. Kuitenkin kunnan toimintaan kuuluu myös tehtäviä, jotka ovat yksityisoikeudellisia toimia ja joissa kunta toimii yksityisen henkilön tavoin. Tällöin kuntaa koskevat yksityisoikeudelliset säännökset. Kuntien on kuitenkin toimittava niin, että sen yksityisoikeudelliset toimet palvelevat sen julkisoikeudellisia tarkoituksia. Lainsäädännön avulla on sekä korostettu kunnallista itsehallintoa että asetettu sille rajoituksia. (Heuru ym. 2001, 176–177.) Kunnan organisatorinen rakenne vaikuttaa osaltaan myös kuntien johtamisen tapoihin. Kuntien johtaminen on varsin erilaista ja tietyllä tavalla monialaisempaa kuin vaikkapa yritysten johtaminen. Yhtäläisyyksiäkin toki löytyy, mutta alkuperäinen asetelma yksityisen ja julkisen sektorin välillä poikkeaa toisistaan huomattavasti.

Kuntien organisaation olemuksellisen muodon vuoksi myös kuntien johtaminen poikkeaa yksityisen sektorin organisaatioiden johtamisesta. Vahermon (2004) mukaan kuntien johtaminen on erityisesti lain asettamien rajoitusten valossa katsottuna selkeästi jaoteltu valtuuston kuntalaisilta saamaan valtaan ja kunnanhallituksen toimeenpanovaltaan, mutta kuntien vallan ja johtajuuden jakautuminen on hieman moniulotteisempaa. Kuntien johtaminen on kuntalaissa annettujen jakojen lisäksi myös kahteen eri suuntaan hajoavaa johtamista, jossa sekä poliittinen että ammatillinen johtajuus käyvät jatkuvaa keskinäistä debattiaan. Poliittista johtajuutta kunnassa käyttävät kuntalaisten vaaleilla valitsevat

poliittiset edustajat, kun taas ammatillista johtajuutta käyttävät kunnanjohtaja ja johtavat viranhaltijat. Vahermon mielestä ihanteellisin kuntien johtamisen malli olisi sellainen, jossa sekä poliittinen että ammatillinen johtajuus olisivat keskinäisessä tasapainossa ja toimisivat erillään toisistaan. Tällöin poliittisen johtajuuden kautta kunnassa luotaisiin näkemys siitä mitä halutaan saada aikaan, jolloin ammatillisen johtajuuden rooliksi jäisi toteuttaa poliittisen johdon tahtotila. Vahermo kuitenkin lisää, että tavallisesti kunnallisella sektorilla toteutuu malli, jossa sekä ammatillinen ja poliittinen johtajuus ovat sulautuneet yhdeksi tavallisesti sekä vahvojen ammattijohtajien että kuntien perinteisen ylhäältä ohjatun roolin vuoksi. Tällöin valtuuston valta vähenee ja samalla vähenee myös poliittisen johtajuuden merkitys. Kuntien päätöksenteon mahdollisuudet ovat pitkään hupenneet sekä valtion keskusjohtoisen politiikan että niukkojen resurssien alle, jolloin todellisia valinnanmahdollisuuksia on ollut varsin niukasti. Toimintakulttuurin muutos ja kunnallisen sektorin toimintojen mahdollisuuksien laajentuminen eivät ole vielä siirtyneet täydellisesti käytäntöön, sillä totutut toimintatavat istuvat tiukassa. (Vahermo 2004, 49–50.)

Lauslahden (2003) mukaan kunnallisen sektorin johtamisjärjestelmässä voidaan nähdä kaksi johtamiseen erityisesti vaikuttavaa tekijää. Nämä tekijät ovat kuntalaisista lähtevän ja sitä kautta rakenteensa saavan järjestelmän muotoutuminen sekä lain kautta tulevien vaatimusten täyttäminen. Lauslahden esittämän jaottelun mukaan kunnallisen johtamisjärjestelmän malli heijastuu kuntien päivittäiseen arkeen, sillä sekä kuntalaisten tarpeiden että lain asettamien vaatimusten kautta muodostuvat niin taloudelliset, laadulliset ja palvelujen tuottamiseen kuin toimintojen arviointiinkin liittyvät tekijät. (Lauslahti 2003, 43.) Niin Vahermon kuin Lauslahdenkin esittämät kuntien hallintojärjestelmään liittyvät jaottelut valottavat osaltaan kunnallisen johtamisen dilemmaa. Sekä johtamiseen itsessään että siihen vaikuttaviin tekijöihin liittyvät kysymykset ovat kuntien johtamisen polttopisteitä ja kunnallisella sektorilla operoivien toimijoiden jokapäiväisiä huolenaiheita, mutta sen lisäksi ne vaikuttavat myös kuntalaisille näkyvään kunnan toimintaan, jolloin päätöksenteolle asetettu vastuu kasvaa entisestään.

3.3.1 Kunta ja kuntalaiset

Kuntalaiset ovat kuntien olemassaolon tärkein edellytys, sillä ilman asukkaita ei ole kuntiakaan. Lain mukaan jokaisen suomalaisen on oltava jonkin kunnan jäsen, joten näin ollen kuntien jäsenistö koostuu yleensä varsin heterogeenisestä joukosta yksityishenkilöitä ja yrityksiä. (Lauslahti 2003, 39.) Kuntalaisten myötä myös kunnille asetettu kunnallisen itsehallinnon ja siihen liittyvän edustuksellisen demokratian vaatimus toteutuu, sillä kuntalaiset käyttävät annettua valtaa valitsemalla itselleen edustajat kunnan hallinnolliseen koneistoon neljän vuoden välein järjestettävissä kunnallisvaaleissa. Samalla he Heurun ym. ottavat näin vastuun oman paikkakuntansa asioista (Heuru ym. 2001, 53).

Kuntalaisten roolit ovat muuttuneet ajan kuluessa ja kuntalaisesta on tämän kehityksen myötä tullut perinteisen palvelujen käyttäjän ja asiakkaan lisäksi myös kunnallinen vaikuttaja

ja aktiivinen kuntalainen (Vahermo 2004, 14), jonka tarpeiden ja toiveiden ymmärtämisestä ja täyttämisestä on tullut kunnille entistä tärkeämpi tehtävä. Tämän tehtävän ovat kunnat saaneet ensisijaisesti laista, joka korostaa asukkaiden osallistumisen mahdollisuuksia, mutta myös kuntien omista intresseistä on ollut ja on varmasti tulevaisuudessakin vastata entistä paremmin asukkaidensa tarpeisiin erityisesti kuntalaistensa ja veronmaksajiensa säilyttämiseksi. Kuntalaisten, niin yksityishenkilöiden kuin yritystenkin rooli on muuttunut monipuolisemmaksi nimenomaan kuntien välillä tapahtuneen kasvaneen kilpailun ja vahvojen kasvualueiden voimistumisen myötä. Kuntien ja kuntalaisten välisten muuttuneiden merkitystenantojen lisäksi myös kuntalaisten kotikunnalleen asettamat odotukset ovat osaltaan muuttuneet. Kuntalaiset odottavat kunnilta esimerkiksi hyvää peruspalveluiden toteutusta, tonttitarjontaa, alhaista kunnallisveroprosenttia, työllistymismahdollisuuksia ja hyviä kulkuyhteyksiä ja ovat entistä valmiimpia vaihtamaan asuinpaikkaansa, jos henkilökohtaisesti tärkeiksi koetut toiveet eivät toteudu.

Kuntalaisilla on kotikunnassaan sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Kuntalaiset ovat muun muassa oikeutettuja kuntien tarjoamiin maksullisiin ja maksuttomiin palveluihin, ja heillä on perustus- ja kuntalaille taatut oikeudet. Kuntalaisten velvollisuuksiin puolestaan kuuluu monia eettisiä ja moraalisia velvollisuuksia sekä konkreettisia velvollisuuksia muun muassa itsestään selvin eli kunnallisveron maksaminen. (Lauslahti 2003, 39.) Kuntalaisten asema on muuttunut varsin monipuoliseksi kunnallisen sektorin kohtaamien uudistusten tulon jälkeen, sillä kuntalaisten roolin lisäksi ovat muuttuneet ainakin kuntalaisten osallistumisen tavat ja kuntalaisten kunnalle asettamat odotukset. Lauslahti jakaa kuntalaisen nykyiset roolit kuuteen eri toimeen, jotka voivat olla myös keskenään samanaikaisia. Kuntalainen on *julkisten palvelujen käyttäjä* ja tätä kautta siis asiakas, mutta lisäksi kuntalainen toimii *palvelujen rahoittajana* maksaessaan veroja kotikuntaansa. Kuntalainen on myös *kuntalaisena* osa kuntaa ja samalla hän on vallan käyttäjä ja *vaikuttaja* erityisesti äänestäjän ominaisuudessaan. Lisäksi kuntalainen voi myös toimia kunnan palkkalistoilla olevana *virkamiehenä* tai kunnallisessa luottamustoimessa *valtuutettuna*. (Lauslahti 2003, 40.) Kuntalaisten saamat roolit ovat siis varsin monipuoliset, ja niiden kautta kuntalainen on tiiviissä kontaktissa kotikuntaansa.

Kunnat ovat kuntalaisten roolien ja vaikuttamisen muotojen muuttumisen kautta joutuneet uudenlaisen toiminnallisen paradoksin eteen. Yhtäältä kuntien odotetaan, sekä muiden että kuntien itsensäkin taholta, tehostavan entisestään kuntalaisten suoran osallistumisen muotoja, tuovan uudenlaisen vaikuttamisen kanavan myös kunnalliselle kentälle ja tehostavan tätä kautta kuntalaisen äänen kuuluvuutta. Toisaalta kuntalaisten kunnallisia asioita kohtaan kokema kiinnostus on ollut selvästi pienenevä viime vuosina. Äänestysaktiivisuus on laskenut, ja tehdyistä hallinnollisista ja toiminnallisista muutoksista huolimatta kuntalaiset kokevat vaikutusmahdollisuutensa varsin vähäisiksi. Tällaisessa tilanteessa kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien tehostaminen ja muunlainen uudistaminen saattaa tuntua varsin merkityksettömältä ja jopa turhalta. Sutela (2000) kuitenkin väittää eri tutkimuksiin viitaten, että kuntalaiset ovat itse asiassa entistä valveutuneempia ja kiinnostuneempia yhteiskunnallisista asioista. Äänestyksissä näkyneet kasvava passiivisuus saattaa olla seurausta

laman ajan yhteiskuntarakenteen muutoksista ja tästä johtuvasta kansalaisvaikuttamisen tradition siirtymättömyydestä. Sutela arvelee, että myös Suomeen on syntymässä uudenlaista pysyvämpää vaalipassiivisuutta, joka voidaan nähdä myös kannanottona perinteisiä vaikuttamisen keinoja kohtaan. Perinteisiä, lähinnä edustukselliseen demokratiaan nojautuvia vaikuttamisen tapoja pidetään myös vieraina itselle ja tilalle toivotaan sellaisia osallistumisen muotoja, joissa yhdistyvät kuntalaisille tärkeät asiat ja henkilökohtaiset vaikuttamisen tavat. (Sutela 2000, 6–10.)

Kunnan ja kuntalaisten välinen suhde on muuttunut kunnallisen itsehallinnon tulkinnan ja kuntalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien muuttumisen myötä. Kunnan ja kuntalaisten suhdetta voidaan pitää nykyään enemmän keskinäiseen vuorovaikutukseen, kuin hallintoon tai puhtaaseen palveluun perustuvana. Kuntien asema yhtenä julkisen sektorin osana on yhdessä muiden toimijoiden kanssa muodostaa aktivoiva ja mahdollistava ilmapiiri, jossa kuntalaisten osallistumisen mahdollisuudet ja julkisen sektorin tuki muodostavat kullekin ajalle sopivan osallistumista turvaavan parin. Tällä tavalla on mahdollista estää liiallinen vallan kasautuminen ja pysäyttää kansalaisten turha syrjäytymiskehitys. (ks. esim. Heuru ym. 2001; Sutela 2000.)

3.3.2 Kunnat ja valtio

Suomalaiset kunnat ovat merkittävässä roolissa yhteiskunnallisen hyvinvoinnin rakentajina ja ylläpitäjinä. Kuntien tehtäväkenttä ei rajaudu pelkästään palveluiden tuottamiseen, vaan kunnat toimivat myös valtionhallinnon paikallisina toimeenpanijoina ja alueellisen järjestyksen ylläpitäjinä. Kunnat eivät kuitenkaan hoida tehtäväkenttäänsä yksin, vaan yhteistyössä muiden julkisen sektorin toimijoiden, kuten valtion, kuntayhtymien, sosiaaliturvarahastojen ja erilaisten liikelaitoksien kanssa. Kuntien ja valtion välinen suhde on erityisen merkittävä sekä kunnille että valtiolle, sillä ne hoitavat yhteistyössä myös varainsiirrot eli turvaavat toiminnan taloudellisen jatkumisen. Lisäksi kunnat pääasiallisesti hoitavat paikallistasolla valtion asettamien tavoitteiden toimeenpanon. Kuntien ja valtion väliseen suhteeseen on nähty liittyvän erilaisia ja eritasoisia kysymyksiä molempien toimijoiden puolelta ja aika ajoin suhde on koettu myös hiukan ongelmalliseksi. Kuntien ja valtion väliseen toimien jakoon liittyvät kiinteästi niin lainsäädännölliset, hallinnolliset, taloudelliset kuin yleiseen toimeenpanoonkin liittyvät tekijät, joiden vuoksi yhteisymmärryksen löytäminen ei aina ole ollut täydellisen yksinkertaista.

Kunnallinen itsehallinto eli kuntien asukkaille perustuslailla säädetty itsehallinnollinen suoja on yksi tärkeimmistä kuntien olemassaolon edellytyksistä. Perustuslaki asettaa kuntien itsehallinnon lähtökohdaksi erityisesti kansalaiset, ja lain keskeinen sisältö kieltää puuttumasta kuntien itsehallintoon niin että sen toimintaedellytykset vaarantuisivat. Tämän kunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta merkittäviä seikkoja ovat ainakin kuntien talouteen ja erityisesti verotusoikeuteen liittyvät tekijät, kansalaisten määräysvallan kautta tuleva kunnallisen hallinnon toteuttaminen sekä kansalaisten oikeus osallistua kuntien

hallintoelimien toimintaan. (Sutela 2000, 40.) Kunnallinen itsehallinto voidaan nähdä myös yhtenä kuntien ja valtion välisen suhteen indikaattorina. Kuntien ja valtion välistä suhdetta on tulkittu puolin ja toisin alisteiseksi, mutta tärkeimpänä kuntien ja valtion välisen suhteen määrittäjänä voidaan kuitenkin pitää osapuolten keskinäistä oikeusasemaa eli toimivallan oikeudellista jakoa (Heuru ym. 2001, 61). Näin tulkittuna kuntien ja valtion välinen suhde näyttäytyy ennemminkin vuorovaikutteisena eikä niinkään alisteisena.

Kuntien ja valtion välinen suhde, erityisesti paikallisen tehtävä- ja työnjaon osalta, on melko epätasaisesti jakautunut. Tämän vuoksi kunnat ovat saaneet lainsäädännön kautta hoitaakseen suurimman osan julkisen sektorin palveluista. (Anttiroiko ym. 2003, 27.) Valtio on kuitenkin käyttänyt hallintotehtäväänsä valtionapuja jakaessaan ja toimintojen tehokkuutta tarkastellessaan. Toimijoiden välistä suhdetta on myös osaltaan määrittänyt virallisen maakunnallisen hallintotason puuttuminen. (ks. esim. Heuru ym. 2001.)

Valtion taloudenhoitoon liittyvät kysymykset ovat yksi valtion ja kuntien välistä suhdetta erityisesti rasittaneista seikoista, sillä kuten Hallipelto ym. toteavat, valtion pitkän tähtäimen suunnitelmana on omien toimiansa avulla sekä kehittää kansantalouden rakenteita että turvata taloudellisen kasvun jatkuminen (Hallipelto ym. 1992, 158). Tämän vahvan tavoitteen toteuttaminen ei aina välttämättä ole sopusoinnussa kuntien omien kunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Anttiroiko ym. (2003) puolestaan määrittelevät kunnallisten toimijoiden ja valtion välistä toimintasuhdetta hiukan laajemmin kirjoittamalla, että valtion ja kuntien välistä suhdetta on leimannut pitkään valtiosta lähtöisin oleva tiukka ohjaus. Heidän mukaansa syynä tähän on ollut ennen kaikkea 1960- ja 1970-luvuilta peräisin olevan lainsäädännön viranomaiskeskeisyys, jonka vuoksi kuntien rooli muodostui ennen kaikkea valtion ohjauksen välineeksi. Lain henki ja kirjain keskittyivät viranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien kartoittamiseen, jolloin kunnille jäävä rooli jäi hyvin toimeenpanokeskeiseksi. Myöhemmin valtion roolin on katsottu muuttuneen enemmän kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia korostavaksi mahdollistajaksi, mutta yhä edelleen valtion ja kuntien välistä yhteisymmärrystä koetellaan erityisesti juuri taloudellisten resurssien jaon yhteydessä. Kuntien muodollinen, lainsäädännöllä taattu itsehallinnollinen asema tuntuu olevan ristiriidassa valtiolta tulevan ohjatun rahoituksen kanssa eivätkä toimijat aina pääse yhteisymmärrykseen myöskään niistä toimista ja keinoista, joilla säädettyjä tehtäviä tulisi hoitaa. (Anttiroiko ym. 2003, 28–35.)

Kaiken kaikkiaan suomalaisten kuntien ja valtion välinen suhde on muodostunut varsin monitasoiseksi, sillä suomalaisilla kunnilla on aina ollut tietyllä tavalla suhteellisen vahva asema hallinnollisessa kentässämme. Hallinnon uudistusten ja hyvän hallinnon vaatimuksen tulon jälkeen kunnille on siirretty koko ajan kasvavassa määrin valtaa toteuttaa paikallisella tasolla kuntien ja kuntalaisten tärkeiksi katsomia toimia. Vahvan ja holhoavan valtion tilalle on nousemassa aktivoiva ja kansalaisyhteiskuntaa korostava valtio, jonka rooli muuttuu sekä kansallisten että kansainvälisten säädösten ja toimintatapojen muuttumisen myötä. (ks. esim. Anttiroiko ym. 2003; Heuru ym. 2001.) Kansainvälisen tason vaikutukset kuntien ja valtion väliseen suhteeseen näkyvät voimakkaimmin Euroopan unionin kautta tulevien vaatimusten implementoinnissa. Kansallisella tasolla valtion ja kuntien väliseen suhteeseen ovat erityisesti

vaikuttaneet kuntia koskevan lainsäädännön keskittyminen, itsehallinnon lisääntyminen, valtionvalvonnan väheneminen ja kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen (Porokka-Maunuksela, Huuskonen, Koskinen, Säilä 2004, 5). Kunnat ovatkin muuttaneet toimintaansa ja käyttäneet yhä enenevässä määrin hyväkseen saamiensa uusia mahdollisuuksia. Muuttunut toimintaympäristö on vaikuttanut positiivisesti monilla alueilla myös uusien seudun, maakunnan ja kunnan sisäisten verkostojen syntyyn ja kehittymiseen. Kuntia uudella tavalla valtaistava kehitys koetaan tärkeäksi sekä valtion että kuntien tasolla, sillä paikallisen sopimisen katsotaan edistävän parhaiten kuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista.

Suomalaisten kuntien ja valtion välinen monitahoinen suhde on monitahoinen enemmän kuin yhden tai kahden merkityksenannon kautta. Suomalaisten kuntien kehittyminen Ruotsin vallan tai Venäjän vallan, itsenäisyyden alun, pulavuosien, pakotetun tasaisen kehityksen tai laman aikana ei ole, erinäisistä toimenpiteistä huolimatta, tehnyt kunnista keskenään samankaltaisia, vaan kuntien asema eroaa valtavasti sekä suhteessa toisiin kuntiin että kuntien suhteessa valtioon. Kuntien erilaisten tilanteiden taustalla ovat niin maantieteelliset sijaintiin ja luonnonvaroihin kuin väestöön ja poliittisiin seikkoihin liittyvät kysymykset. Ehkäpä suomalaisten kuntien välisten eroavaisuuksien taustalla voidaan nähdä myös kulttuurisia eroja, joiden merkitystä tai aiheuttamaa muutosta ei ole osattu tarkemmin analysoida. Kuten Huntingtonin (2000) toteaa, kulttuurilla on huomattava merkitys muun muassa taloudellisen kehityksen, sosio-ekonomisen hyvinvoinnin tasaisen jakautumisen ja materiaalisien hyvinvoinnin kasautumisessa (Huntington 2000, xv).

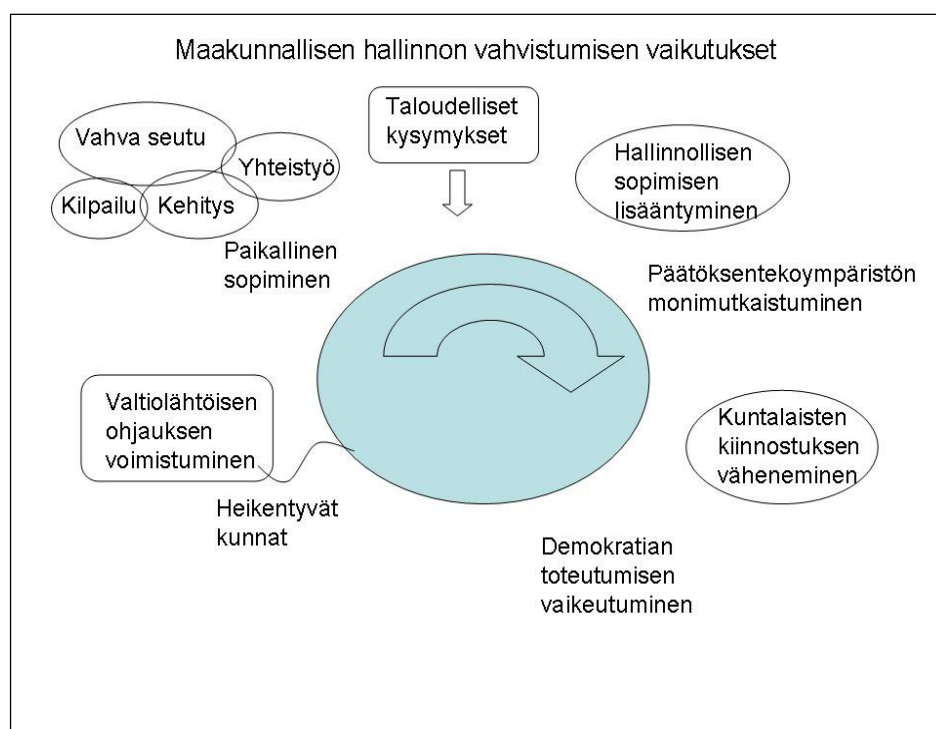
Kuntien ja valtion välistä suhdetta voitaisiin kuvailla vaikkapa moniulotteiseksi verkostoksi, jossa päätökset vaikuttavat toisiinsa erilaisten linkkien ja yhteyksien kautta ja jossa toimijoiden välinen vuorovaikutus siirtää päätöksien heijastusvaikutusta lähimpien toimijoiden lisäksi verkoston kaukaisimpaankin kolkkaan. Päätöksentekijöiden vastuulle jää päätösten toimeenpanon lisäksi myös monitahoisten vaikutusten arviointi, ja ei enempää eikä vähempää, myös laajemman yhteiskunnallisen kokonaisuuden hahmottaminen. Valtionpolitiikan kautta tehdään kuntapolitiikkaa ja kuntapolitiikan kautta vaikutetaan vastaavasti valtionpolitiikkaan.

3.3.3 Kuntien maakunnallinen ja seudullinen yhteistyö

Suomalaisten kuntien itsehallinnosta ja keskeisestä hallinnollisesta asemasta huolimatta kunnat ja valtio eivät ole ainoita toimijoita julkisen sektorin toiminnallisella kentällä. Nämä aluehallinnon piiriin kuuluvat toimijat eli julkisen sektorin tehtäviä paikallisella, maakunnallisella ja seudullisella tasolla hoitavat toimielimet muodostuvat sekä valtion aluehallinnosta että kuntaperustaisesta aluehallinnosta. Valtion aluehallinnon piiriin kuuluvat ne monitoimialaiset hallinnolliset elimet, jotka ylläpitävät valtion järjestämiä paikallisia toimintoja. Tällaisia ovat muun muassa lääninhallitukset, ministeriöiden alaiset alueellisen hallinnon yksiköt sekä työvoima- ja elinkeinokeskukset. Kuntaperustainen aluehallinto

muodostuu erilaisista kuntien keskenään perustamista alueellisista yhteistyöorganisaatioista, kuten maakuntien liitoista. Näiden organisaatioiden tehtävänä on helpottaa kuntien tehtäväkentän hallinnointia ja hoitamista sekä helpottaa kuntien taloudellista taakkaa. (Anttiroiko ym. 2003, 217–218.)

Suomessa maakunnat ovat Heurun ym. mukaan (2001) toimineet kuntien paikallisina verkostojen solmukohtina, mutta niillä ei ole ollut virallista, lainsäädännöllä asetettua asemaa ennen 1990-luvun alkua. Tämän jälkeen annettiin myös ensimmäiset määräykset maakuntia koskevista aluejaoista, ja vuonna 1998 voimaan astui myös maakuntajakolaki, joka rajaa ja määrittelee maakuntiin kuuluvat, alueiden suunnittelun ja toiminnan kannalta keskeiset alueet. (Heuru ym. 2001, 124.)



Kuva 1: Maakunnallisen hallinnon vahvistumisen vaikutukset

Paikallisen sopimisen ja muun seudun ja maakuntien tasolla toimivien kuntien yhteistyöorganisaatioiden merkitys on kunnille kahtalainen. Toisaalta paikallinen sopiminen lisää alueellista valtaa ja tekee paikallisesti tärkeiden asioiden painottamisesta entistä helpompaa. Keskusvallan vähenevä vaikutus siirtää päätöksenteon painopistettä sinne, missä sen lain mukaan kuuluukin olla, eli kansalaisille. Kuntien välinen, osittain laillakin säädetty yhteistyö esimerkiksi terveyden- ja sairaanhoidon, kunnallisten liikelaitosten, kulttuurintuotannon tai muun kunnallisen palveluntuotannon alalla vähentää myös yksittäisille kunnille koituvaa taloudellista taakkaa, jolloin kuntien on helpompaa kohdistaa resursseja sellaisillekin alueille, jotka muutoin jäisivät ilman taloudellista tai muunlaista tukea. Kuntien on tällöin mahdollista tarjota alueellaan sellaisiakin palveluita, joita kuntalaiset joutuisivat

muuten hankkimaan esimerkiksi suuremmista kasvukeskuksista. Kuntalaisille palvelujen yhteinen organisointi ja yhteistyö näkyvät palvelujen parempana ja monipuolisempaa saatavuutena, jolloin myös esimerkiksi alueellisista eroista muuten koitua kansalaisten eriarvoistuminen tasautuu.

Toisaalta maakunnan tai seudun tasolla tapahtuva sopiminen aiheuttaa myös negatiivisia kerrannaisvaikutuksia muun muassa kunnallisen demokratian ja suoran kansalaisten osallistumisen kysymyksien osalta. Kuntien välillä tapahtuva sopiminen vaatii onnistuakseen virallisen organisaation, jolloin sekä subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate että kansanvaltaisuuden vaatimus vaarantuvat. (Anttiroiko ym. 2003, 35–36.) Uuden hallinnollisen tason tulo vähentää kunnallista, kansalaisista suoraan lähtöisin olevaa itsehallintoa sekä vaikuttavan negatiivisesti päätöksentekoketjun transparenttiuteen eli päätösten läpinäkyvyyteen. (emt, 36–37.) Suorien päätöksentekojärjestelmien häviäminen tai heikentyminen ja päätöksentekoketjun monimutkaistuminen vaikuttavat mitä todennäköisimmin negatiivisesti kansalaisten osallistumishalukkuuteen, jolloin myös demokratian toteutuminen eli kuntien itsehallinnon säilyminen vaarantuu. Kuntien yhteistyössä järjestämien palvelujen kattavuus kasvaa kuntien lisääntyessä, jolloin palvelujen ja niiden tarjoajien on kyettävä vastaamaan myös kasvaneen kysynnän aiheuttamiin vaatimuksiin. Näin ollen sekä perus- että erikoispalvelujen tuotantoon kohdistuneet taloudelliset uhraukset ja vaatimukset kasvavat käyttäjämäärän lisääntyessä.

Alueellisen hallinnon merkitys näkyy sekä kunnille että valtiolle. Valtionhallinto kykenee alueellisen hallinnon kautta paremmin valvomaan, ohjaamaan ja toimeenpanemaan laajempaa valtakunnallista aluepolitiikkaansa ja samanaikaisesti myös alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden huomioon ottaminen helpottuu. Kuntien perspektiivistä katsottuna vapaaehtoinen yhteistyö muiden kunnallisten toimijoiden kanssa helpottaa sekä vapaaehtoisten että pakollisten tehtävien hoitamista, parantaa palvelujen laatua ja mahdollisesti myös vapauttaa resursseja muiden tehtävien hoitoon. Lisäksi yhteistyön katsotaan olevan hyvä keino paikallisen tason tavoitteiden ja pyrkimysten systemaattiseen fokusointiin, jolloin yhteistyö hyödyttää kollektiivisesti kaikkia alueen asukkaita. Laajempien organisoitujen alueellisten ja paikallisten toimijoiden tulo kunnallisten toimijoiden ja valtion välille on seurausta sekä paikalliselta tasolta nousseista tarpeista hallita muuttunutta toimintakenttää että valtion tasolta asetettujen hallinnollisten uudistusten toimeenpanosta. (emt, 218–220.)

3.4 Kuntien ja yritysten väliset erot

Kuntien toimintakentän laajentuessa ja hallinnon vaatimusten kasvaessa on kunnallisella sektorilla yhä useammin esitetty kysymys ”Pitäisikö meidän muuttaa toimintatapojamme?”. Yhä useammassa kunnassa myös vastaus on ollut muutoksen suhteen myönteinen. Syitä muutoshalukkuuden kasvuun on useita. Laveasti tarkastellen suurimpana syynä voidaan todennäköisimmin pitää yhteiskunnan tarvetta säilyttää kunnat ja laajemmin ottaen myös

julkinen sektori toimintakykyisenä. Lisäksi kuntien laajasti muuttunut toiminnallinen ympäristö, uudenlaiset tehokkuusvaatimukset, suuret julkisen sektorin toiminnassa kiinni olevat rahavarannot, väestön ikääntymiseen liittyvät kysymykset ja toimintojen rationalisoinnin paineet pakottavat sekä yksittäiset kunnat että laajemmat yhteiskunnalliset toimijaryhmät etsimään keinoja, joilla toimintoja voitaisiin tehostaa. Lisäksi ne vaikuttavat kuntien palveluntuotantoon ja fiskaaliseen tehokkuuteen liittyvien vaatimusten määrään. Näiden haasteiden edessä kunnallisella sektorilla on pyritty aktiivisesti muuttamaan ja uudistamaan kunnalliselle sektorille kuuluvien tehtävien toteuttamistapoja, ja ratkaisuksi on usein tarjottu yksityisellä sektorilla aiemmin toimiviksi todettuja toimintatapoja. Näistä yksityisen sektorin toimintatavoista osaa on kyetty käyttämään hyvin hyödyksi ja niiden kunnalliselle sektorille siirtäminen on onnistunut hyvin, mutta kaikkien uudistusten kohdalla näin ei kuitenkaan ole käynyt. Syitä tähän voi tietenkin olla useita, mutta yhtenä painavimmista syistä voidaan pitää, Hallipeltoa ym. lainaten, kuntien ja yritysten organisaatiokulttuurisia ja toimintaedellytyksiin liittyviä perusluonteesta johtuvia eroavaisuuksia. Kunnallista sektoria säätelevät sille määrätty toimintakenttä, erityislainsäädännöllä vahvistetut tehtävät sekä yksityisen sektorin toimintaan automaattisesti kuuluvan markkinaperustaisen kilpailuasetelman puuttuminen (Hallipelto ym. 1992, 18), jolloin sen toimintatavat ja -edellytykset eroavat merkittävästi vastaavista yksityisen sektorin toimijoiden toiminnoista. Kunnallisen sektorin suurimmat erot suhteessa yksityiseen sektoriin kulminoituvat yksinkertaistetusti ilmaisten siis sekä julkisen sektorin muodostumiseen liittyviin tekijöihin että julkisen sektorin rakenteeseen. Hallipelto ym. määrittelevät seuraavan yksinkertaistetun jaon avulla niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat suurimmin kunnallisen sektorin ja yritysten toiminnallisen ympäristön erilaisuuteen kunnallisen sektorin toimijoiden näkökulmasta tarkasteltuna.

1. Markkinat ja hintamekanismi puuttuvat
2. Rahoitus on veroista ja valtionavuista lähtöisin olevaa
3. Reagoi yrityksiä hitaammin ympäristömuutoksiin
4. Tehokkaan toiminnan kannusteita on vähemmän kuin yrityksillä
5. Ei tavoittele liiketaloudellista voittoa – ei voi tehdä konkurssia
6. On velvollisuus hoitaa yhteistä käyttöomaisuutta ja infrastruktuuria
7. Kansanvaltainen ja moniportainen päätöksentekokoneisto demokratian ja oikeusturvan toteutumiseksi. (Hallipelto ym. 1992, 18.)

Kunnat siis toimivat, erotuksena yksityisen sektorin toimijoista, ympäristössä, jossa rahoitus saadaan pääasiallisesti verotuloista ja jossa näin ollen kysynnän ja tarjonnan välinen kilpailuasetelma muiden saman alan toimijoiden kanssa jää muodostumatta. Markkinaperustaisuuden puuttumisen vuoksi kuntien ei ole pakko arvioida ja tehostaa toimintojaan asiakkaiden tarpeiden paremman tyydyttämisen ja oman asemansa säilyttämisen vuoksi. Markkinaperustaisuuden puuttuminen tarkoittaa kuntien kohdalla myös palvelujen kannattavuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin haasteellisuutta. Tästä johtuen kuntien on

operoitava sekä oman palvelurakenteen monimutkaisuuden että laajan, pitkälle aikavälille sijoittuvan ja osittain hallitsemattomankin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kanssa järjestäessään ja tuottaessaan palveluja kuntalaisille. Tällöin kunnallisen sektorin toimintojen kriittiseen arviointiin on käytettävä yritysten arvioinnista eroavia mittareita. Kuntien mahdollisuus reagoida yhteiskunnallisiin muutoksiin on alhaisempi kuin yritysten, sillä kuntien kuntalaisille lainsäädännöllä turvattu vaikuttamisoikeus pienentää kuntien toiminnallista liikkumavaraa. Kuntien mahdollisuudet tehdä nopeita käännöksiä ovat heikentyneet erityisesti kansanvaltaisuuden turvaamisen eli monimutkaisen päätöksentekojärjestelmän vuoksi ja lainsäädännön kautta kunnille asetetun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaatimukset osaltaan sitovat kuntien toiminnallisia mahdollisuuksia. Kuntien moninaiset velvollisuudet erilaisissa asemissa olevia kuntalaisia kohtaan vaikuttavat eniten kuntien ja yksityisen sektorin toimijoiden toimintojen järjestämisen eroihin. (Hallipelto ym. 1992, 17–21.)

3.5 Kuntien haasteet

Suomalaisten kuntien toiminnallisen ja rakenteellisen ympäristön muutos on vaikuttanut kuntien palvelujen tarjoamisen ja tuottamisen tapoihin merkittävästi. Kunnallinen sektori on kohdannut muutoksia koko elinkaarensa ajan, mutta muutosten määrä ja reagoinnin tavat ovat vaihdelleet kuntien oman aseman ja toiminnallisen ympäristön myötä. Kuntien kokeman muutoksen kohteena ovat olleet käytännöllisesti katsoen kaikki kuntien toimintojen osa-alueet, mutta erityisesti kuntien taloudellisiin ja rakenteellisiin seikkoihin kohdistuneet muutokset ovat koskettaneet sekä kuntien hallintoa että kuntalaisia syvimmin.

Kuntien kohtaamien muutosten aiheuttajina on ollut laaja kirjo erilaisia yhteiskuntaan laajemmin vaikuttavia tekijöitä. Tällaisia vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa globaalit, kansalliset, yhteiskunnalliset ja puhtaasti taloudelliset muutokset. Näiden muutosten aiheuttamat vaikutukset ovat yhteiskunnallisesti tarkastellen moninaisia, mutta lisäksi puhtaasti kuntien näkökulmasta tarkasteltuna vaikutukset vaihtelevat kunnan koon, asukaspuhjan, maantieteellisen aseman, elinkeinopoliittisten seikkojen sekä valtion ja Euroopan unionin kulloinkin harjoittaman aluepolitiikan mukaan. Lyhyesti ilmaistuna kuntien on siis tasapainoitettava globaalien taloudellisten ja yhteiskuntaa muokkaavien virtojen, valtionhallinnon, paikallisten toimijoiden, erilaisten kunnassa asuvien asukkaiden ja heidän erilaisten rooliensa, kulloisenkin taloudellisen tilanteen, poliittisen päätöksenteon sekä alueella toimivien yritysten muodostamassa rakennelmassa, jossa vaikuttavien seikkojen kulloinenkin painotus on aina arvioitava uudelleen kulloisenkin tilanteen mukaan.

Edellä luetelluista moninaisista muutoksen tai sen tarpeen aikaansaavista tekijöistä huolimatta muutoksen aiheuttajaa on usein erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta eritellä. Samat muutokset koettelevat sekä yksityistä että julkista sektoria ja tämän vuoksi, vaikka kuntien ja yritysten keskinäinen vertaaminen lähinnä toimijoiden erilaisen luonteen vuoksi vaikuttaa hieman turhalta, voidaan kuntia ja yrityksiä kuitenkin yhdeltä osin pitää samanlaisina.

Molemmille toimijoille yhteistä on se, että ne joutuvat toiminnallisella kentällä operoidessaan muutosten ja uusien haasteiden eteen, ja molempien on toimintaa jatkaakseen selviydyttävä tavalla tai toisella eteen tulleista ongelmista. Tällöin sekä kunnallisen että yksityisen sektorin toimijoiden muutoksiin reagoinnissa oleellisinta on löytää, jolla muutos voidaan ottaa haltuun ja liittää muuttuneen toimintaympäristön myötä tulleet uudet asiat osaksi omaa toimintaa. Kolehmainen (2001) on kuvannut koettua muutosta yksityisen sektorin suunnasta sanoen, että suuret yhteiskunnalliset muutokset koventavat yritysten välistä kilpailua hinnan, laadun ja ajan osalta, mutta ne myös muun muassa lyhentävät tuotesyklejä. Tästä johtuen yritysten välinen kilpailu ja kriittiset menestystekijät ovat nostaneet jatkuvaa kehittymistä ja uudistumista korostavan innovaatiotoiminnan merkitystä yrityksissä sekä menestystä että kilpailukykyä edistävänä ja parantavana tekijänä. (Kolehmainen 2001, 65.) Tämän saman tulkinnan voidaan varmasti katsoa koskevan myös julkista sektoria siinä mielessä, että myös julkisen sektorin on reagoitava muuttuneeseen toimintaympäristöön, mikäli toimintojen edellytykset tahdotaan turvata myös tulevaisuudessa.

Kehityksen saama uudenlainen suunta on käynyt entistä selvemmäksi kaikille julkisen sektorin toimijoille kuntia myöten. Kunnallisen sektorin toimijoiden toimintakentän moninaisuus ja vaatimusten suuri määrä yhdessä pienentyvän resurssipohjan kanssa asettavat kaikista julkisen sektorin toimijoista juuri kunnat erityisen hankalaan asemaan. Kuntien osana on jäädä tietyllä tavalla puun ja kuoren väliin yhtäältä kansallisen ja ylikansallisen sektorin ja toisaalta paikallisen tason, kuten asukkaiden ja muiden maakunnallisten toimijoiden asettamien vaatimusten kanssa. Näin ollen kunnallisen sektorin mahdollisuudet reagoida muutoksiin ovat kunnallisen sektorin toimijoiden näkökulmasta katsottuna varmasti eräs mielenkiintoisimmista kuntien uudistumisen kykyyn ja innovatiivisuuteen liittyvistä seikoista. Ympäristön muutos aiheuttaa painetta muuttaa toiminnan tapoja siten, että kunnat selviävät niin nykyisistä kuin tulevistakin haasteista ilman että ne kadottavat asemaansa toimintakentällään.

Kuntien uudistumisen avuksi on tuotettu sekä julkiselta että yksityiseltäkin puolelta erilaisia toimintamalleja, joiden avulla kuntien rakenteellista ja toiminnallista ympäristöä on pyritty muuttamaan toimivampaan suuntaan. Tehdyt toimet eivät kuitenkaan aina ole tuottaneet toivottua tulosta suurista odotuksista huolimatta. Viimeisin merkittävä kuntien muutoksenhallintaa koskeva toimi on vuoteen 2012 saakka kestävä Paras-hanke, jossa pääasiallisena tavoitteena on uudistaa kuntia ja niiden palvelurakennetta yhteistyössä valtion kanssa. Paras-hankkeen tarkoituksena on *”vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, edistää uusia palvelujen tuotantotapoja ja organisoitua, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta tulevina vuosikymmeninä.”* (Sisäasiainministeriö 2007). Erilaisten ulkoapäin asetettujen ohjelmallisten hankkeiden ja suunnitelmien kautta kunnalliselle sektorille on kyetty tuomaan uudenlaisia toiminnan tapoja, mutta tämänkaltaisten hankkeiden haasteena voidaan pitää sekä kehittämistoimien kautta tulevien toimien vähäistä toimintakulttuuriin kiinnittymistä että kuntien omaehtoisen ja

itsenäisen toiminnan heikentymistä. Kunnallisen sektorin toimijoiden osalta tällaiset erilaiset ohjelmalliset julistukset toimivat liian usein välttämättömänä pakkona passiivisille tai heikosti uudistuville kunnille ja omaa aktiivisuutta ja oma-aloitteisuutta rajoittavina uudistuville kunnille. Kunnat jäävät moninaisten toimiensa ristipaineessa liian helposti odottamaan ulkoa tulevia ohjeita ja säännöksiä, jolloin mahdolliset, jo käynnissä olevat omat kehittämistoimet jäävät taka-alalle ja voimavarat suunnataan uudesta ohjelmasta selviämiseen. Saattaa käydä niin, ettei uudistus ohjelman mahdollisesta pitkäkestoisuudesta huolimatta välttämättä siirry pysyvien kunnallisten toimintamallien joukkoon, jolloin loppujen lopuksi uudistus ei aiheuta kunnille muuta kuin sen resursseihin kohdistuvaa hukkaa.

Kunnallisen sektorin toimijoiden uudistumisen pakko ja erilaiset tavat ovat kuitenkin tuttuja kaikille suomalaisille kunnille kokoon ja sijaintiin katsomatta. Kunnallisen sektorin toimintojen uudenlaisten muotojen löytämisen osalta katseen voisi suunnata vielä kerran yksityisen sektorin käyttämiin metodeihin ja miettiä olisiko kuntien kuitenkin mahdollista implementoida jotain yksityiseltä sektorilta omaan toimintaansa. Eräänä mahdollisena toimintojen tehostamisen välineenä voitaisiin pitää pysyvän innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn tuontia kuntien toiminnalliseen ytimeen. Yksityisellä sektorilla innovatiivisuutta eli uudenlaisia tekemisen tapoja on hyödynnetty erilaisilla tavoilla jo vuosikymmeniä nimenomaan muutoksiin vastaamisen ja toimintojen tehostamisen tarkoituksessa ja yritykset käyttävät sekä aikaa että rahaa tulevaisuuden hahmottamiseen. Suomalaisten kuntien toiminnallinen ympäristö ei vastaa yksityisen sektorin toimijoiden toimintakenttää rahoitukseltaan tai olemukseltaan, mutta ympäristön asettamia vaatimuksia tarkasteltaessa suomalaiset kunnat elävät aivan yhtä vaativissa oloissa kuin monet yritysmaailman edustajat.

4 Innovatiivisuus

Innovaatiot ja innovatiivisuus ovat yhtä aikaa luonteeltaan sekä vanhoja että uusia. Vanhoja innovaatioista ja innovatiivisuudesta tekee niiden ihmiskunnan pituinen historia, joka näkyy monissa nykyisissäkin uusissa innovaatioissa tai innovatiivisissa tekemisen tavoissa joko suoraan tai taustalla. Uuden innovatiivisuudesta tekee yhtäältä sen suhteessa lyhyt tutkimuksen kautta valotettu historia ja toisaalta kaikki ne uudet innovaatiot, jotka päivittäin saavat alkunsa. Innovaatiot eivät ole niiden pitkästä historiasta huolimatta millään mittarilla mitattuna unohdettuja – päinvastoin. Innovaatioita ja innovatiivisuutta on yhä kiihtyvällä tahdilla yhdistetty niin taloudelliseen kasvuun, kilpailukykyyn ja erilaisiin uuden luomisen elementteihin sekä yritysmaailmassa että lisääntyvässä määrin myös monilla muilla yhteiskunnallisilla areenoilla. Seuraavassa osassa tutustutaan yleisemmin innovatiivisuuteen ja sitä valottaviin erilaisiin tutkimussuuntiin. Lisäksi tarkastellaan lähemmin avoimen innovaation ja sosiaalisen innovaation käsitteitä sekä niiden sopivuutta kunnalliselle sektorille. Koska innovaatiot eivät ole luonteeltaan yksinkertaisia tai helposti määriteltävissä olevia, on niistä otteen saaminen vähintäänkin vaikeaa. Innovaatioiden vaikeaselkoisuuteen on syynä paitsi innovaatioiden luonteen moniselitteisyys, mutta myös innovaatioista käydyn keskustelun laajuus. Innovaatioista käyty keskustelu on laajentunut vuosikymmenien aikana moneen eri suuntaan sekä erilaisten tieteenalojen että käyttökohteiden mukaan. Tämän vuoksi kattavan kokonaiskuvan luominen innovatiivisuudesta ei ole käytännössä järkevää eikä edes mahdollistakaan. Näiden olemassa olevien rajoitteiden vuoksi tässäkin tutkimuksessa tyydytään vain raapaisemaan innovatiivisuuden maailman pintakerrosta ja paneudutaan hieman tarkemmin muutamaan kuntien innovatiivisuuteen mahdollisesti vaikuttavaan innovatiivisuuden lajiin. Esityksen pinnallisuudesta huolimatta lukijan toivotaan löytävän, kokonaisvaltaisten yksityiskohtiin menevien määrittelyjen puutteesta huolimatta, joitain innovatiivisuutta valottavia näkökulmia.

Innovaatioille on esitetty useita, toisistaan tavalla tai toisella eroavia määrittelyjä ja kuvauksia. Innovaation käsite itsessään on nykyään laajasti käytetty termi, jonka merkityksen voi Ståhlen, Sotaraudan ja Pöyhösen (2004) mukaan tiivistää ajatukseen uuden idean, siihen

liittyvän toteutuksen ja tästä saatavan lisäarvon yhteenliittymästä. Kuitenkin Stähle ym. toteavat tämän lisäksi, että innovaatio on mahdollista nähdä ei vain lisäarvoa tuottavana lopputuloksena tai -tuotteena, vaan myös osana prosessia, jolloin innovatiivisuus organisaatiossa ilmenee yhtäältä taitona kehittää uusia ideoita, toisaalta myös kyvykkyytenä toteuttaa nämä kehitetyt ideat. (Stähle, Sotarauta & Pöyhönen 2004, 11–13.) Lundvall (1992) puolestaan määrittelee innovaation osittain oppimisen kautta sanoessaan, että innovaatio voidaan ymmärtää interaktiivisena prosessina, jossa oma tärkeä osansa on myös laadullisesti uusilla keksinnöillä ja uudella tiedolla. (Lundvall 1992, 46.) Fagerberg'n (2005) esittämässä innovaation määritelmässä lähtökohtana ovat innovaatioiden ja keksintöjen väliset eroavaisuudet. Siinä missä keksintö (invention) on ensimmäinen idea uuteen tuotteeseen tai prosessiin, on innovaatio ensimmäinen yritys siirtää tämä idea käytäntöön. (Fagerberg 2005, 4.) Lisäksi innovaatiota on nimitetty tai kutsuttu muun muassa ideaksi, joka toimii, lisäarvon tuottajaksi ja parannukseksi olemassa olevaan. (ks. esim. Mulgan 2007.) Näissä edellä esitetyissä innovaatioiden määritelmässä on keskinäisiä eroavaisuuksia, mutta ne kaikki yrittävät oman lähestymistapansa kautta luoda vaikeasti hahmotettavissa olevasta ilmiöstä selkeää kuvaa. Innovaatioihin liittyy siis ajatus uudesta ideasta, keksinnöstä tai toimintatavasta, jostain sellaisesta, jonka avulla voidaan helpottaa tai muuttaa paremmaksi asioita tai tekemisen muotoa. Innovaatioiden ja uudistumisen kyvyn nähdäänkin yleisesti helpottavan organisaatioiden selviämistä ja lisäävän onnistumisen mahdollisuuksia (Stähle, Kyläheiko, Sandström & Virkkunen 2002, 10). Drucker (1985) kirjoittaa innovaatioista sanomalla, että innovaatioita syntyy niin tarkoituksenmukaisesti, tiettyjen systemaattisten prosessien seurauksena, mutta on myös sen kaltaisia innovaatioita, joiden lähtökohtana ovat ennemminkin yksittäiset älynväläykset, kuin raaka työ. Innovaatiot, jotka syntyvät näistä älynväläyksistä, ovat kuitenkin hyvin harvinaisia ja niitä on tavallisesti vaikeaa muuttaa todellisiksi innovaatioiksi, joilla on lisäarvoa. Lisäksi älynväläyksiä ei voi keinotekoisesti lisätä tai edistää, joten niiden opettaminen tai opetteleminen ei ole mahdollista. (Drucker 1985, 122–123.) Edellä esitettyjen syiden valossa organisoitujen, systemaattisten ja tarkoituksenmukaisten toimien tekeminen innovaatioiden tuottamiseksi on tarpeen. Innovaatioiden tuottamisen kyky on innovatiivisuuden ominaisuuksien vuoksi tavallisesti viety pisimmälle erilaisissa organisaatioissa, joissa innovatiivisuus vaikuttaa suorimmin menestymisen kykyyn.

Innovatiivisuuden alkuajoista puhuttaessa mainitaan tavallisesti Joseph Schumpeterin nimi. Schumpeteriä pidetään yleisesti yhtenä tärkeimmistä innovatiivisuuden ”keksijöistä” ja Schumpeterin töitä innovatiivisuuden tutkimuksen lähtösysäyksenä. Schumpeter, joka alun alkaen oli taloustieteilijä, oli erityisen kiinnostunut innovatiivisuuden roolista taloudessa ja sosiaalisessa muutoksessa, ja hän kirjoitti elämänsä aikana aiheesta useita teoksia. Schumpeterin näkemykset yritysten menestyksestä ja innovatiivisuuden keskeisestä merkityksestä ovat toimineet perustana monille myöhemmin ilmestyneille innovatiivisuutta ja innovaatioita käsitteleville teoksille. Schumpeterin kehittelemät viisi erilaista innovaatioiden ryhmää tai tyyppiä; uudet tuotteet, uudet tuottamisen tavat, uudet materiaalit tai tarvikelähteet, uusien markkinoiden tutkiminen ja uudet tavat organisoida kaupankäyntiä, kuvaavat

Schumpeterin käsityksiä erilaisista innovaatioiden kasvualustoista. (Fagerberg 2005, 6–7.) Näiden Schumpeterin kuvaamien innovatiivisuuden tyyppien lisäksi innovatiivisuutta käsittelevissä tutkimuksissa on puhuttu myös muun muassa innovaatioiden lineaarisesta ja epälineaarista luonteesta sekä radikaaleista ja inkrementaalista eli luonteeltaan merkittävistä ja vähäisistä innovaatioista. Lisäksi innovaatioita on jaoteltu esimerkiksi prosessi- ja tuoteinnovaatioihin sekä autonomisiin ja systeemisiin innovaatioihin. (ks. esim. Fagerberg 2005; Lam 2005; Nooteboom 2001; Eriksson 2004.) Näiden erilaisten innovatiivisuutta koskevien määrittelyjen tarkoituksena on tavallisesti ollut innovatiivisuuden erilaisten olemuksien löytäminen ja innovatiivisuuden tuottamisen prosessin avaaminen. Erilaisten innovatiivisuuden olemusta koskevien määrittelyjen lisäksi innovatiivisuutta on tutkittu myös innovatiivisuuteen ja sen syntyyn vaikuttavien ulkoisten määritteiden kautta. Tämänkaltaiseen tutkimukseen liittyvät niin innovatiivisen miljöön tai innovaatioympäristön (ks. esim. Sotarauta & Kosonen 2004) sekä innovaatiojärjestelmän (ks. esim. Edquist 1997) käsitteet, kuten myös esimerkiksi alueiden innovatiivisuuden (ks. esim. Cooke, Heidenreich & Braczyk 2004) käsite.

Innovatiivisuuden erilaisten teknisten tai talouteen liittyvien muotojen lisäksi myös sosiaalisista innovaatioista on viime aikoina puhuttu innovaatioita käsittelevän tutkimuksen parissa kasvavassa määrin. Organisaatioiden innovatiivisuuteen ja innovatiivisuuden prosesseihin on nähty liittyvän erilaisia sosiaalisia elementtejä, joiden merkitystä suhteessa innovatiivisuuteen on koetettu erilaisilla tavoilla valottaa. Näitä erilaisia sosiaalisia innovaatioita ja innovaatioiden sosiaalisuutta on nähty löytyvän niin innovatiivisuuden prosessista kuin innovaatioiden tuotoksistakin. Innovaatioiden luomisessa, innovaatioprosessin ylläpitämisessä sekä innovaatioiden kehittämisessä, olivatpa innovaatiot luonteeltaan teknisiä tai sosiaalisia, tarvitaan prosessissa onnistuttaessa innovatiivisuutta käsittelevältä organisaatiolta erilaisia sosiaalisia toimia, sosiaalista verkottuneisuutta ja vuorovaikutusta. (Ruuskanen 2004, 33–35.) Organisaation sisäisten sosiaalisten taitojen lisäksi sosiaalisilla innovaatioilla on tarkoitettu myös niitä innovaatioita, joiden lopputulema on jollain tavalla sosiaalinen. Tämän kaltaisista innovaatioista vaikkapa erityisryhmien, naisten tai huono-osaisten asemaa parantavat innovaatiot ovat tavallisimpia esimerkkejä. Erilaisten sosiaalisia tarkoituksia edistävien innovaatioiden ja innovatiivisuuden prosessiin liittyvän sosiaalisuuden lisäksi sosiaalisten innovaatioiden käsitettä on sidottu myös entistä laajemmin innovatiivisuuteen. Hämäläinen ja Heiskala (2004, 46) kuvaavat sosiaalisia innovaatioita sanomalla, että itse asiassa kaikki innovaatiot ovat tietyllä tavalla luonteeltaan sosiaalisia siinä mielessä, että ne muuttavat olemassa olevia käytäntöjä.

Tässä tutkimuksessa kunnallisen sektorin innovatiivisuutta lähdettiin etsimään innovatiivisuuden vaikuttavuuden kautta. Innovatiivisuutta etsittäessä painopisteenä pidettiin kuntien tämänhetkisiä innovatiivisuuksia ja erityisesti erilaisia kunnalliseen organisaatioon laajemmin vaikuttavia innovaatioita. Kunnalliseen sektoriin merkittävästi vaikuttavien innovaatioiden nähtiin liittyvän erityisesti kuntien uudistumiseen ja organisaation laajempaan innovointikykyyn, jolloin kunnissa tuotettujen erilaisten teknisten innovaatioiden merkitys näyttäytyy kunnan kokonaisvaltaisen innovatiivisuuden kehittämisessä varsin vähäisenä.

Erilaisten teknisten innovaatioiden tarkoituksena on helpottaa osaltaan kunnan laaja-alaisen ja muuttuvan tehtäväkentän hoitamista, mutta laajempaan organisaation innovatiivisuuteen sen ei voida nähdä voimakkaasti vaikuttavan. Tästä syystä erilaiset totuttuja tekemisen tapoja muuttavat innovaatiot voisivat lisätä kunnallisen organisaation innovatiivisuutta ja uudistumisen kykyä tehokkaimmin ja monipuolisemmin. Varsinaisten innovatiivisuutta kuntiin systemaattisesti tuottavien prosessien puuttuminen asettaa kuitenkin omalta osaltaan kuntien innovatiivisuuden kehittämiseksi omat rajoitteensa. Systemaattisen innovatiivisuuden puuttuminen saattaa vaikuttaa innovatiivisuuden tunnistamiseen, sen kehittämiseen ja siitä optimaalisimman hyödyn saamiseen.

4.1 Uudistumisen kyky

Organisaatioiden toiminnallisessa ympäristössä tapahtuneet muutokset ovat muuttaneet käsityksiä organisaatioiden menestykseen ja taloudelliseen hyvinvointiin vaikuttavista tekijöistä. Tämän muutoksen myötä myös uudistumisen kyky on osassa tutkimuskirjallisuutta nostettu innovatiivisuuden tavoin yhdeksi organisaatioiden menestymistä indikoivaksi tekijäksi. Yhteiskunnallisen muutoksen mukanaan tuomat vaikutukset ovat kiistatta olleet toiminnallisesti merkittäviä, ja siksi organisaatioiden uudistumisen kykyyn liittyvien tekijöiden kasvaneen roolin on helppo uskoa olevan aikaisempaa merkityksellisempi. Myös uudistumisen kyvyn ja innovatiivisuuden välinen suhde korostaa uudistumisen kykyyn liittyvien ominaisuuksien merkitystä osana toimijoiden menestymistä.

Stähle ja Laento (2000) valottavat edellä esitettyä väitettä osaltaan kirjoittamalla, että verkottuvassa yhteiskunnassa menestyminen edellyttää organisaatiolta jatkuvaa oppimista. Senkaltainen osaaminen, joka tänään on organisaation toiminnan kannalta relevanttia, ei enää huomenna ole menestymiseen riittävää. Tällöin organisaatioiden uudistumisen kyvyn voidaan katsoa määrittelevän organisaatioiden kilpailukykyä. (Stähle & Laento 2000, 31.) Hämäläinen ja Heiskala (2004) tarkastelevat puolestaan uudistumisen kykyä hieman laajemmasta kontekstista. He näkevät yhteiskunnallisen kilpailukyvyn ytimen muodostuvan uudistumisen kyvystä ja historiallisten lähtökohtien muodostamasta tilanteesta. Tämän kilpailuedun perustana Hämäläinen ja Heiskala pitävät tasapainoista ja nopeaa rakenteellista muutosta, jonka ansiosta uudessa, muuttuneessa toiminnallisessa ympäristössä saavutetaan sekä synergia- että tuottavuusetuja. (Hämäläinen & Heiskala 2004, 30.)

Hämäläisen ja Heiskalan käsityksen mukaan uudistumisen kyvyn ja hyvien lähtökohtien muodostaman tilanteen avulla on mahdollista reagoida muuttuneeseen toiminnalliseen ympäristöön nopeasti, mutta silti yleinen tasapaino säilyttäen. Muutokseen reagoiminen onkin yksi tärkeimmistä uudistumisen kykyyn liittyvistä asioista, sillä tiivistetysti ilmaisten uudistumiskykyä voidaan pitää niiden toimijan ominaisuuksien summana, joiden avulla toimija kykenee reagoimaan muutokseen. Muutokseen reagoiminen vaatii toimijalta paitsi rakenteellista kykyä uudistua, myös henkistä kapasiteettiä muuttaa toimintaansa ja sopeutua muuttuneeseen ympäristöön. Uudistumisen kykyyn kuuluu myös kiinteästi organisaation

jatkuva toimintojen arviointi, sillä uudistumiskykyä ei ole, jos organisaatio ei ole avoin jatkuvalla muutokselle. Uudistumisen kyky ja innovatiivisuus kulkevat tietyllä tavalla käsi kädessä, organisaation innovatiivisuus kertoo uudistumisen kyvystä ja vastaavasti uudistumisen kyky edesauttaa innovaatioiden syntyä ja organisaation innovatiivisuutta.

Stähle, Kyläheiko, Sandström & Virkkunen (2002) rinnastavat uudistumisen kyvyn eli itseuudistuvan systeemin ja innovatiivisen toimintaympäristön toisiinsa. He määrittelevät itseuudistumisen perusedellytyksiksi seuraavat neljä tekijää: toimijat, verkostot, tietojohdaminen ja ajoitus. *Toimijoiden* merkitys uudistumisessa on antaa systeemille sen olemassaolon oikeutuksen sekä luoda siinä toimiville henkilöille identiteetti, joka erottaa heidät muista toimijoista. Systeemi tarvitsee sekä oman että toimijoidensa identiteetin profiloituaakseen omaksi itsekseen ja erottuakseen muista. *Verkostojen* merkitys innovatiivisessa systeemissä perustuu positiiviseen riippuvuussuhteeseen, jonka avulla systeemi kykenee luomaan uutta, ylläpitämään vanhaa ja hallitsemaan kokonaisuutta. Tiedon merkitys systeemin säilymisessä on keskeinen. *Tietojohdaminen* auttaa systeemiä tunnistamaan toiminnan kannalta olennaiset ja epäolennaiset tietovirrat. Itseuudistuvan innovatiivisen systeemin ominaisuudeksi kuuluu oleellisen ja epäoleellisen tiedon erottamisen lisäksi myös kyky tuottaa ja käsitellä sen kaltaista tietoa, jonka merkitystä ei vielä tiedetä tai joka voi olla täydellisessä ristiriidassa olemassa olevan tiedon kanssa. Kaaoksen hallinta, luopuminen ja voimavarojen keskittäminen kuuluvat olennaisesti ominaisuuksiin, joita innovatiivisen systeemin toimijoilta tarvitaan. *Ajoituksella* Stähle ym. viittaavat innovatiivisen systeemin tilannetajuun. Epätietoisuuden ja hämmennyksen kestäminen sekä oikea-aikaisten päätösten tekeminen kuuluvat olennaisesti itseuudistuvan systeemin ominaisuuksiin. Oikea-aikainen ajoitus vaatii systeemiltä paitsi herkkää tilannetietoisuutta, mutta myös avointa vuorovaikutusta päätöksenteon tiimoilta. Stähle ym. kirjoittavat, että tilannetietoisuus ja ajoitus ovat kaikkein vaikeimpia itseuudistuvan systeemin ominaisuuksia, sillä niiden täytöntöönpanoa ei voi ohjeistaa. (Stähle, Kyläheiko, Sandström & Virkkunen 2002, 103–108.)

Vaikka kunnallinen sektori on perinteisesti keskittynyt erilaisten praktisten toimien suunnitteluun ja toimeenpanoon, on painopiste viime aikoina siirtynyt yhä enenevässä määrin käytännön suorittamisesta toimintojen ja pääoman hallintaan. Käytännössä kunnallisen sektorin kokema muutos on tapahtunut laajemmin, koko yhteiskunnan tasolla. Syyt koettuun muutokseen ovat olleet moninaisia ja kunnissa näkyvät vaikutukset laajoja. Kunnallisella sektorilla muun muassa toimintojen ulkoistamiset ja erilaiset yhtiöittäminen muodot ovat heijasteita viime aikoina esiintulleista laajoista yhteiskunnallisista muutoksista. (ks. esim Maanonen 2007; Puttonen 2002; Vesterinen 2006.) Vaikka Stähle ja Laento viittaavat kirjoituksessaan yritysmaailmaan ja Hämäläinen ja Heiskala puolestaan yhteiskuntaan laajemmin, voidaan uudistumisen kykyyn liittyvien määreiden katsoa pätevän myös kunnallisen sektorin toimijoihin. Myös kuntien toiminnassa, samalla tavoin kuin yrityksissä, jatkuva oppiminen, muutokseen reagoiminen ja uudistumisen kyky ovat saaneet korostuneen merkityksen toimintaympäristön muutoksen myötä.

4.2 Avoim innovaatio

Innovatiivisuutta pidetään laajasti, erityisesti eri alojen yrityksistä puhuttaessa, menestyksen indikaattorina ja ratkaisevan tärkeänä ominaisuutena. Tämä markkinoilla selviämistä edistävä ja uudistumiskykyä parantava ominaisuus on vuosien kuluessa noussut yhä keskeisempään rooliin niin onnistumisten arvioinnissa kuin tulevaisuuden menestyksen kartoittamisessakin. Vaikka innovatiivisuuden merkitys yrityksissä on nykypäivänä niinkin suuri, ei innovatiivisuutta ole juurikaan tutkittu, saati erityisesti kannustettu julkisella sektorilla. Yhteiskunnan kannalta innovatiivisuutta ja sen lisääntymistä pidetään kuitenkin merkittävänä taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista hyvinvointia ja vaurautta edistävinä tekijöinä. (ks. esim. Florida 2005.)

Von Hippel ja von Krogh (2003) ovat eritelleet kaksi erilaista innovaation yhteiskunnallisen kontekstin kautta muotonsa saanutta mallia. Ensimmäinen malleista on *yksityisten investointien malli* (private investment model), jossa nimensä mukaisesti innovaatioita tuetaan ja tuotetaan juuri yksityisten investointien avulla. Yksityisillä investoinneilla tuettujen innovaatioiden kautta saatavasta hyödystä suurin osa menee takaisin yksityisille investoijille. Näiden yksityisten investointien ollessa kyseessä tiedon leviämistä organisaation ulkopuolelle vältetään, sillä jokaisen kadotetun innovaation katsotaan vähentävän innovaattorin innovaatiosta saamaa hyötyä. Von Hippel ja von Krogh pitävät kuitenkin tiedon suojelemista siinä mielessä turhana, ettei kaikkea tiedon vuotamista voida koskaan täysin poistaa. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta katsottuna erilaiset innovaatiot ovat kannustamisen ja palkitsemisen arvoisia tekoja. Yksityisten investointien kohdalla yhteiskunnallista kannustamista tapahtuu erilaisten patentointimahdollisuuksien ja tekijänoikeussuojauksien muodossa. (von Hippel & von Krogh 2003, 212–213.) Toista innovaation yhteiskunnassa tuottamaa mallia von Hippel ja von Krogh kutsuvat *kollektiivisen toiminnan malliksi* (collective action model). Kollektiivisen toiminnan mallissa sovelletaan yhteisen hyvän käsitettä. Tämän jaetun yhteisen hyvän tulee olla poissulkematonta ja ei-kilpailulle altistettua, samoin kun sen on oltava salaamatonta. Kollektiivisen toiminnan malli edellyttää, että innovaation keksijät vapauttavat tietonsa yhteisen hyvän vuoksi ja että tieto on kaikille avointa. Tämänkaltainen tiedon jakaminen vähentää tiedon sosiaalisen katoamisen uhkaa, mutta samanaikaisesti uhkana on innovaatioita mukanaan tuovien kehittäjien motivoiminen toimintaan. Toimintaan osallistuvia tavallisesti askarruttaa myös kysymys niin kutsutuista vapaamatkustajista, jotka kollektiivisen toiminnan mallissa tiedon salaamattoman luonteen vuoksi voivat kerätä itselleen hyötyjä saavutetuista tuloksista osallistumatta itse kuitenkaan toimintaan, jolloin todellisten mukana olevien toimijoiden toiminnasta saamat hyödyt jäävät heikoiksi vapaamatkustajiin verrattuina. (emt, 213.) Von Hippelin ja von Krogh'n esittelemät yhteiskunnalliset innovaation ilmenemismallit määrittelevät varsin tiukasti ja rajatusti innovaatioiden yhteiskunnallista roolia. Nämä perinteiset toiminnalliset mallit tekevät selvän rajan taloudellisesti hyödynnettävien ja kollektiivista hyötyä tuottavien innovaatioiden välille. Seuraavassa esiteltävän Chesbrough'n avoimen innovaation malli

katsoo innovatiivisuutta ja innovaatiotoimintaa hiukan toisenlaisesta näkökulmasta. Siinä missä von Hippel ja von Krogh tarkastelevat innovaatiotoimintaa niiden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kautta, Chesbrough siirtää huomion innovaatioiden syntyyn ja sitä kautta tulevaan yhteiskunnalliseen kontekstuaalisuuteen. Chesbrough'n malli haastaa kysymään, onko taloudellista ja kollektiivista hyötyä tuottavien innovaatiomallien yhdistäminen mahdollista ja voisiko kunnallinen sektori hyötyä tämänkaltaisesta mallista muita innovatiivisuusmalleja enemmän?

Yritysten toimintaympäristössä ja erityisesti innovaatiotoiminnassa tapahtuneet muutokset ovat toimineet lähtökohtana avoimen innovaatiomallin käsitteen syntymiselle. Chesbrough'n (2003a) mukaan yritykset joutuivat aiemmin panostamaan suuria summia tutkimus- ja kehittämistyöhön vain selviytyäkseen omilla markkinoillaan. Suuret ja samalla menestyvät yritykset käyttivät näin ollen paljon rahaa omaan, organisaation sisällä tuotettuun tutkimus- ja kehittämistyöhön (myöhemmin t&k) sekä omiin tutkimus- ja kehittämissyksiköihin. Samalla ne toki kykenivät keräämään myös suuren osan markkinoiden voitoista itselleen. Sen sijaan alalle tulevien uusien yrittäjien asema oli hankala, sillä ilman merkittäviä investointeja juuri t&k-toimintaan ei todellisia mahdollisuuksia menestykseen ollut. (Chesbrough 2003a, 36.) Yritysten ja organisaatioiden panostus omaan t&k-toimintaan tuotti selvästi tulosta, mutta aina välillä yritykset joutuivat tilanteeseen, jossa nämä t&k-toiminnan kautta saavutetut, varsin huomattavan hintaiset tutkimukselliset tulokset eivät olleetkaan hyödyllisiä tai käyttökelpoisia heille. Tällaisissa tilanteissa yritykset tavallisesti vain hylkäsivät epämieluisat ja sopimattomat tutkimussuunnat ja sen sijaan keskittyivät kehittämään niitä, jotka sopivat parhaiten heille. Aina silloin tällöin näistä hylätyistä löydöksistä kuitenkin kasvoi myöhemmin tuottavia innovaatioita joillekuille muille. (Chesbrough 2004, 23.) Tästä huolimatta yritysten sisäiseen t&k-toimintaan uhrattujen investointien määrä pysyi merkittävän suurena pitkään, mutta vähitellen tilanne muuttui.

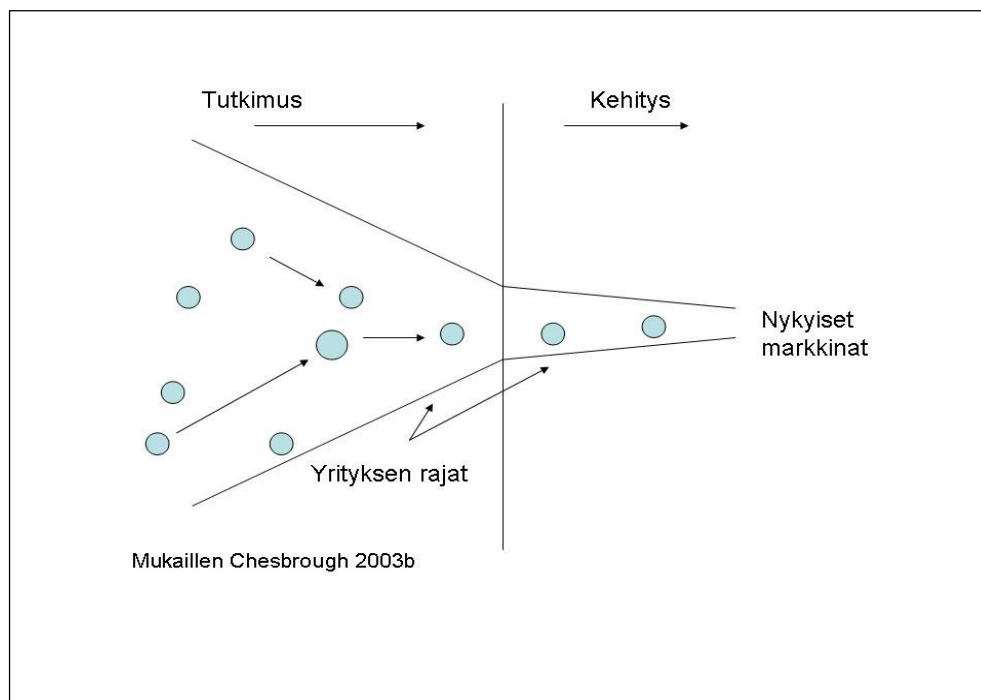
Chesbrough kuvailee muuttunutta toimintaympäristöä kirjoittamalla, että nykyään monilla alalle tulevilla yrityksillä ei tämän kaltaisia suuria omia tutkimus- ja kehittämissyksiköitä oikeastaan ole – ja siitä huolimatta ne pystyvät olemaan varsin kilpailukykyisiä suhteessa muihin yrityksiin. Itse innovaatioiden tai innovatiivisuuden merkitys yritysten kilpailukyvyn ja menestyksen muodostumisessa ei kuitenkaan ole kadonnut minnekään. Sen merkitys on aivan yhtä keskeinen kuin ennenkin. Sen sijaan kilpailukyvyn edellytykset näyttävät muuttuneen yhä enemmän kohti jaettuja resursseja ja yritysten välistä yhteistoimintaa. Syynä näiden uudella tavalla toimivien yritysten ja organisaatioiden menestykseen voidaan pitää erityisesti niiden uudenlaista ideoiden tuottamisprosessia, jossa valjastetaan käyttöön organisaation ulkopuolelta tulevia ideoita samalla kun omia yrityksen sisäisiä ideoita työnnetään ulospäin. (Chesbrough 2003a, 35–36.) Näin ollen yritysten ja organisaatioiden kannalta oleellisin tieto ei enää löydykään oman organisaation sisältä, vaan kulloinkin tarvittava tieto saattaa löytyä toisesta yrityksestä, toisesta kaupungista tai vaikkapa kokonaan toiselta puolelta maapalloa (Chesbrough 2006, 22).

Chesbrough käsityksen mukaan muuttuneen toimintaympäristön ovat voineet aiheuttaa monetkin erilaiset tekijät, mutta kaksi muutoksen syntyyn erityisesti vaikuttanutta tekijää ovat

tiedon merkityksen muuttuminen ja yksityisen pääoman kasvun takaamat uudet toiminnalliset mahdollisuudet. (Chesbrough 2003a, 36.) Chesbrough'n kuvaileman muutoksen vaikutukset ulottuvat erityisesti yritysten elinympäristöön, mutta samalla niiden voidaan nähdä indikoivan yleistä yhteiskunnallista kehitystrendiä, jossa erilaisten yksikköjen eristyksissä harjoittamat kehittämistoimet menettävät merkitystään ja niiden tilalle nousee uudenlaisia vuorovaikutteisen tekemisen muotoja. Erilaisia merkkejä tämänkaltaisen kehitystrendin leviämisestä yrityismaailman ulkopuolelle on jo olemassa.

4.2.1 Avoimen ja suljetun innovaation eroista

Chesbrough (2003b) nimittää suljetun innovaation (closed innovation) paradigmat ajattelutapaa, jossa suurimmat innovaatiotoimintaan kohdistetut panostukset suunnataan nimenomaan yrityksen sisäiseen t&k-toimintaan. Suljetun innovaation mallissa organisaatiossa ajatellaan, että alan kykenevimät ja parhaat kyvyt työskentelevät juuri meillä, ja että menestyksen edellytyksenä on yrityksen oma t&k-toiminta, johon liittyy markkinoiden valtaaminen kulloinkin kyseessä olevan tuotteen osalta ensimmäisenä.

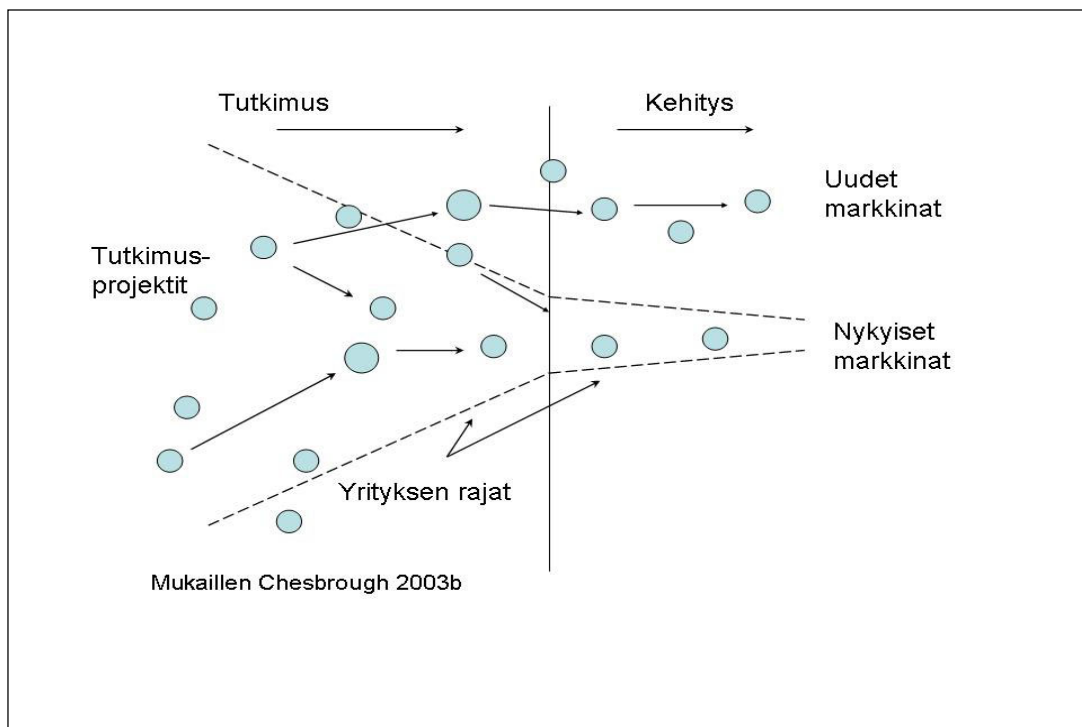


Kuva 2: Suljettu innovaatiomalli

Menestys saavutetaan näin ollen suurimmalla määrällä parhaita ideoita, jonka lisäksi yrityksen henkisen kapasiteetin (intellectual property) tiukka hallinta ja kontrollointi edistävät menestymistä. (Chesbrough 2003b, xxvi.) Suljetun innovaation paradigmassa yritys siis innovoi ja kehittää jatkuvasti uutta, mutta innovaatioiden ja sitä kautta tulevan menestyksen

katsotaan nousevan yrityksen sisäisestä t&k-toiminnasta. Yrityksen omia resursseja, oivalluksia ja markkinoille tuotteistettuja innovaatioita pidetään myös tulevan kehittämisen lähtökohtina, eikä erilaisten suojausten ja patentointien vuoksi ole mahdollista käyttää laajasti hyödyksi muiden yritysten ideoita. Ilmapiiri markkinoilla toimivissa yrityksissä on ennen muuta suojeleva, protektionistinen.

Avoimen innovaation paradigmassa ajattelutapa on suljetun innovaation paradigmaan verrattuna sitä vastoin salailematon ja jakamiseen perustuva. Avoimen innovaation toimintakulttuurissa tiedostetaan, etteivät yrityksen omat sisäiset t&k-resurssit, kuten tutkimukseen käytettävissä olevat varannot ja erilaiset tiedolliset taidot ole riittäviä. Markkinoilla menestymiseen tarvitaan sen sijaan innovointia ja innovaatioita, jotka ovat lähtöisin sekä yrityksen sisäisistä että ulkoisista resursseista eli ihmisistä oman yrityksen sisä- ja ulkopuolella. Yrityksissä ei tavoitella ensimmäisenä markkinoille pääsyä, vaan keskitytään sen sijaan paremman tuotteen tai keksinnön luomiseen, jolloin markkinamenestyksen edellytyksenä on paras tuote. Ideoiden jakaminen ja omista ideoista luopuminen ovat osa avoimen innovaation toimintakulttuuria. (Chesbrough 2003b, xxvi.) Avoimessa innovaatiossa merkittävimmän muutoksen toimintakulttuuriin tuo suojelevuudesta luopuminen ja yrityksen tietoinen kurkottaminen kohti ulkopuolisia resursseja, jolloin innovatiivisuuden tuottamisen prosesseissa tapahtuu vapautumista.



Kuva 3: Avoin innovaatiomalli

Avoimen ja suljetun innovaatiomallin väliset erot siis kulmineituvat erityisesti yrityksen tai organisaation näkemykseen sen oman t&k-kapasiteetin riittäväydestä. Lisäksi avoimen ja

suljetun innovaatiomallin välillä korostuvat myös yritysten väliset erot innovaatioiden etsimisessä. Sellaisia yrityksiä, jotka käyttävät hyödykseen puhtaasti omien t&k-prosessien kautta saatavaa tietoa, on mitä todennäköisimmin enää nykyään vähän. Näin siksi että globalisaation ja koko ajan kiihtyvän tiedonvälityksen aikakautena eristäytyminen on paitsi tavallisesti liiketoiminnalle haitallista, mutta myös käytännössä äärimmäisen vaikeaa. Muun muassa tämän vuoksi monissa yrityksissä on siirrytty yhä enemmän juuri avoimen innovaatiomallin suuntaan.

Avointa innovaatiomallia puolustavat monet erilaiset tekijät, mutta kaikille aloille avoimen innovaation malli ei kuitenkaan luontevasti sovi. Gassmann'n (2006) mukaan avoimen innovaation malli soveltuu parhaiten sellaisille erikoistuneille aloille, joihin senkaltaiset kehitykseen vaikuttavat suuntaukset kuten globalisaatio, teknologiset suuntaukset ja yhteensulautumat, uudenlaiset liiketoimintamallit ja tiedon nopea liikkuminen vaikuttavat. Sen sijaan muun muassa ydinvoimaan ja sotateollisuuteen liittyvillä aloilla, joissa tiedon säilyttämisen ja suojelemisen merkitys pysyy suurena, avoimen innovaation mallilla ei oikeastaan ole sijaa. (Gassmann 2006, 224.) Globalisaatio, jota edelleen kiihdyttävät niin pääoman kiihtyvä liike, yleinen markkinoiden homogenisoituminen, kehittyneet tiedon ja kommunikaation teknologiset sovellukset sekä pienenevät logistiset kustannukset, vaikuttaa raja-aitoja kaatavasti erilaisten ja erilaisista lähtökohdista ponnistavien yritysten innovaatiotoimintaan. Globalisaation vaikuttavuuden lisäksi myös sellaisilla aloilla, joihin erilaiset teknologiset fuusiot ja suuntaukset vaikuttavat, on avoimen innovaatiomallin käyttöönotto todennäköisempää. Erilaisten teknologisten muutosten myötä hallittavan ja omaksuttavan tiedon määrä kasvaa ja eri alojen väliset raja-aidat kapenevat tai jopa poistuvat kokonaan (ks. lisää esim. Rogers 2003). Tällöin yritysten ja organisaatioiden on suhteessa vähenevän tiedon ja koventuvien haasteiden ristipaineessa onnistuttava uudistumaan. Myös yrityksissä, joissa erilaisesta tiedosta on tullut koko organisaation merkittävin resurssi, ollaan alttiita siirtymään avoimen innovaation malliin. Tiedon merkityksen muuttuminen ja uudenlaisten virtausten hallinta avaa ovia muuttuvien ja uudenlaisten yhteistyöverkostojen luomiseen. Uudenlaisilla yhteistyöverkostoilla kyetään hallitsemaan paremmin riskejä, luomaan uudenlaisia synergioita ja keräämään erilaisten toimijoiden yhteensopivia kompetensseja yhteen. Lisäksi mahdollisuuksia avautuu niin järjestelmien muodostamisen ja hallinnan jakamiseen kuin myöhempään tuotekehitykseenkin. (emt, 223–224.)

4.2.2 Avoimen innovaatiomallin haasteet ja edut

Avoimeen innovaatiomalliin liittyy paitsi edellä esiteltyjä etuja, myös haasteita. Avoimen innovaatiomallin suurimman haasteen voidaan katsoa liittyvän avoimen innovaation perustavimpaan ideaan niin kiinteästi, että oikeastaan voitaisiin puhua jopa paradoksisista haasteen sijaan. Tämän paradoksin muodostaa avoimen innovaation tiedon vapaaseen jakamiseen perustuva ajatus, joka asettaa toimijat erilaisten teoreettisten ja käytännöllisten ongelmien eteen. West ja Gallagher (2006) ovat erityisesti korkeamman teknologian

innovaatioprosessia käsittelevässä artikkelissaan eritelleet avoimen innovaation malliin liittyviä haasteita ja ovat onnistuneet tunnistamaan kolme perimmäistä haastetta, joiden merkitys avoimen innovaatiomallin leviämiseen on keskeinen. West ja Gallagher korostavat, että avoimen innovaation malli muodostaa vahvat puitteet yrityksen sisäisen älykkään kapasiteetin kehittämiseksi, tavoittamiselle ja valjastamiselle, mutta että avoimen innovaatiomallin kautta nousee myös haasteita. Ensimmäinen haasteista on löytää luovia tapoja hyödyntää sisäisiä innovaatioita. Toinen haaste muodostuu ulkoisten innovaatioiden yhdistämisestä organisaation sisäiseen kehittämistoimintaan ja kolmas haaste liittyy ulkopuolisten innovaattoreiden motivointiin ja sitä kautta organisaation ulkopuolella tapahtuvan innovaatiiovirran ohjaamiseen organisaation käyttöön. (West & Gallagher 2006, 319.) Organisaation sisäisten innovaatioiden luova käyttäminen vaatii organisaatiolta useita lähestymistapoja, joiden avulla kyetään maksimoimaan sisäiseen innovaatiotoimintaan käytetyt resurssit. Tämänkaltaisen maksimointi vaatii organisaatiolta erilaisten tiedollisten ja taidollisten omistusoikeuksien, kuten patentointien avaamista, jakamista ja jopa pois antamista. Toinen haaste, organisaation ulkopuolelta tulevien innovaatioiden yhdistäminen organisaation sisäiseen tietoon, vaatii toimintaansa kehittävältä organisaatiolta monenlaisia taitoja ja ominaisuuksia. Näihin taitoihin kuuluvat niin kyky tunnistaa oman toiminnan kannalta oleellista tietoa ja kyky omaksua tätä uutta tietoa osaksi omaa toimintaa. Lisäksi organisaatiosta on löydettävä tietynlaista sisäistä tahtoa tehdä organisaation ulkopuolelta tulevista innovaatioista organisaation sisäisiä innovaatioita. (emt, 320–321.) Kolmas Westin ja Gallagherin esittämistä haasteista, ulkopuolisten innovaattoreiden motivointi, liittyy avoimen innovaation peruskysymykseen kahdella tasolla. Koska avoimen innovaation mallissa mallin toiminnan oletusarvona on ulkoisten innovaatioiden kasvu, jonka avulla avoimen innovaation malli on ylipäättään mahdollinen, tällöin jos ulkopuolisten innovaatioiden tulo organisaatioon syystä tai toisesta lakkaa, avoin innovaatiomalli ei ole enää mahdollinen ts. se ei enää toteuta olemassaolonsa tarkoitusta. West ja Gallagher kysyvätkin, miten yritys tai organisaatio voi varmistaa, että ulkoisten innovaatioiden virta yritykseen säilyy vuolaana, jos organisaatioiden on samanaikaisesti resursseja jakaessaan mietittävä muiden organisaatioiden sitoutumista ja omien innovaatioidensa päättymistä ”vääriin käsiin”. (emt, 321–322.)

West ja Gallagher eivät ole ainoita, joiden mielestä avoimen innovaatiomallin suurin kysymys piilee juuri mallin keskeisimmässä ajatuksessa. Organisaatioiden osalta tilanteessa, jossa pyritään rakentamaan toimivaa jakamiseen ja avoimuuteen perustuvaa yhteistyöverkostoa erilaisten tietojen, taitojen ja resurssien ympärille, päädytään varsin nopeasti esittämään kysymyksiä muiden toimijoiden sitoutuminen asteesta ja omien mahdollisesti saavutettavissa olevien hyötyjen määrästä. Organisaatioissa pohditaan niin kutsutun vapaamatkustajuuden kysymysten lisäksi myös organisaation toimintakulttuurin muutokseen tarvittavien tiedollisten ja taidollisten valmiuksien tilaa. Avoimuuteen ja jakamiseen perustuvaan toimintakulttuuriin siirtyminen vaatii näet organisaatiolta runsaasti joustavuutta ja halua, mutta usein onnistumiseen tarvitaan myös konkreettisia rakenteellisia muutoksia. Niin haastava ja perustavaa laatua oleva kuin tämä paradoksi onkin,

organisaatioiden on se kuitenkin tavalla tai toisella ratkaistava, jos ne aikovat käyttää avoimen innovaation mallia.

Erilaisten yritysten ja organisaatioiden toiminnallisista kulttuureista riippuen organisaatioiden tavat tehdä asioita voivat poiketa toisistaan suurestikin. Näitä toiminnallisia eroja sekä tekevät että selittävät muun muassa johtamiseen, henkilöstöhallintaan, yleisesti toimialaan, kilpailijoihin ja yritystä ympäröivään todellisuuteen liittyvät muuttujat. Organisaatioiden toiminnalliset, erityisesti innovaatioprosessiin liittyvät tavat vaihtelevat eri yrityksissä laajasti perinteisemmän suljetun ja tuoreemman avoimen innovaatiomallin välillä. Vaikka avoimen innovaation mallin edellä todettiin olevan erityisesti tietyille aloille jollain tasolla sopimaton, jää jäljelle kuitenkin useita toimialoja, joihin avoimen innovaation malli sopii mainiosti.

Avoimen innovaatiomallin tuomat muutokset organisaatioiden t&k- ja innovaatiotoiminnassa ovat korostaneet erityisesti organisaation sisäisen t&k-toiminnan kautta tulevien tietojen yhdistämistä ulkoa tulevien tietojen kanssa. Organisaation sisäisten raja-aitojen kaataminen ja vanhoista toimintamalleista irtipäästäminen, omien resurssien rajallisuuden ja muuttuneen yhteiskunnallisen tilanteen ymmärtäminen ovat avaimia avoimeen innovaatiomalliin siirryttäessä. Avoimessa innovaatiomallissa painopisteenä ovat organisaation sisäisten, useimmiten henkisten mallien muuttaminen sekä organisaation ulkopuolisten, yleensä konkreettisempien rakenteiden uudelleenjärjestely. Kyseessä on tiivistetysti ilmaisten organisaatiossa tapahtuva toimintakulttuurin ja toiminnallisten mallien muuttaminen. Avoimen innovaatiomallin avulla organisaatioiden on mahdollista saavuttaa erilaisia etuja ja hyötyjä innovaatioprosessin eri vaiheissa. Näitä hyötyjä voidaan saavuttaa niin *innovaatioprosessin alkuvaiheessa*, itse *innovointivaiheessa* kuin *innovaatioiden arviointivaiheessakin*. (Chesbrough 2003a, 36.) Ideoiden kehittelyn aikana ja innovointivaiheessa organisaation saamat hyödyt liittyvät resurssien, kuten työvoiman, laitteiston, ajan ja taloudellisten varantojen tehokkaampaan käyttöön. Osterloh ja Rota (2007) ovat esittäneet oivallisen esimerkin yritysten innovointivaiheen yhteistyön tehokkuudesta raskaan teollisuuden alalta pidemmän ajan takaa.

Britannian Clevelandissa toimi 1800-luvun puolivälissä rautaa tuottavia yrityksiä, jotka olivat erään tavoitteen saavuttaakseen valmiita jakamaan tietojaan toisten saman alan yritysten kanssa, ja yhteistyön ansiosta nämä yritykset onnistuvat saavuttamaan päämääränsä. Nämä rautaa tekevät yritykset etsivät toimivinta sulatusuunimallia ja päättivät jakaa kustannukset ja työn keskenään. Yritykset hyödynsivät menestyksekkäästi yhteisiä tietoja, taitoja ja resursseja, jonka seurauksena paras ja toimivin sulatusuunimalli löydettiin ja jokainen hankkeeseen osallistunut yritys säästi runsaasti resursseja. (Osterloh & Rota 2007, 157.)

Innovointivaiheen yhteistyö eri organisaatioiden välillä tuottaa tietojansa jakaville toimijoille suuremman määrän osaamista, laajempaa tietotaitoa ja suuremman käytettävissä olevan resurssipohjan, mutta avoimen innovaatiokulttuurin kautta saavutettavat edut eivät

rajoitu vain innovointivaiheeseen. Avoimen innovaation toimintamallin avulla innovaattoreiden on mahdollista saada myös tietynlaista vertaistukea eli kuulla ulkopuolisten mielipiteitä (Chesbrough 2003a, 36) sekä prosessin aikana että sen jälkeen. Ulkopuolisten toimijoiden mielipiteiden merkitys korostuu erityisesti omaa toimintaa ja saavutuksia arvioitaessa ja toimintaa korjattaessa.

Yritysten oman t&k-toiminnan osalta avoimen innovaatiomallin kautta tulevat edut eivät kuitenkaan rajoitu pelkästään organisaation oman t&k-toiminnan kehittämiseen. Avoimen innovaation mallin avulla on myös mahdollista ottaa käyttöön joko idean alkuperäisten suunnittelijoiden tai toisten yritysten kautta myös ne ideat, joita idean keksinyt yritys ei ole syystä tai toisesta hyödyntänyt. Tällöin ne lupaavat ideat, joiden kehittäminen voisi avata uusia ovia, mutta joita kehittänyt organisaatio ei ole resurssien, taitojen tai muun vuoksi voinut hyödyntää, saadaan myös käyttöön. Näin myös kertaalleen hylättyjä ideoita voidaan tuoda kentälle, jonka lisäksi on mahdollista, että sekä idean alkuperäinen kehittäjä että idean alun perin hylännyt organisaatio voivat saada lopulta hyötyä. (Chesbrough 2003a, 38.) Erilaisten organisaatioiden voiton tavoittelu ja hyödyn kerääminen onkin muuttunut luonteeltaan suoraviivaisesta kehittä ja kerää voitto-jatkumosta moniulotteisemmaksi. Toimijat näkevät, että hyötyä voidaan saavuttaa tekemisistä sekä epäsuorasti että suorasti ennemmin tai myöhemmin. Kun hyödyn saavuttamisen tavat monipuolistuvat, raja oman ja muiden toiminnan välillä pienenee ja mahdollisuudet yhteistyöhön kasvavat. Tällöin muun muassa kuntien yhteistyömahdollisuudet erilaisten organisaatioiden kanssa kasvavat ja kuntien sisäisen innovatiivisuuden kehittäminen helpottuu.

4.3 Innovaatioiden demokratisointi

Avoimen innovaation idean kautta on viime aikoina noussut erilaisia avoimen innovaation ideaa hyväksi käyttäviä sovellutuksia ja näistä yksi on innovaatioiden demokratisoinnin idea. Innovaatioiden demokratisointi on lyhyesti ilmaistuna jonkin tuotteen, osan tai tiedon kehittämisen vapauttamista. Innovaatioiden demokratisoinnissa kehittäminen siirretään suljetusta tutkimus- ja kehittämysyksiköstä joko kokonaan tai joiltain osin muille. Innovaatioiden kehittäjiksi tulevat näin usein käyttäjät, jotka käyttävät omaa osaamistaan ja näkemyksiään tuotteen tai tiedon parantamiseksi. Tunnetuimmat esimerkit innovaatioiden demokratisoinnista liittyvät erilaisiin teknisiin innovaatioihin, kuten laitteisiin ja instrumentteihin, sekä tietoteknisiin sovelluksiin, joista tunnetuimpana voidaan pitää avoimen lähdekoodin ideaa.

Von Hippel (2005) on perustellut avoimen innovaation, ja erityisesti innovaatioiden demokratisoinnin mallia innovatiivisuuden tuottamiseen tarvittavan tiedon voimakkaalla jakautumisella. Perinteisessä tuotteiden tuottamisessa käyttäjät ovat käyttäneet tuotteita, laitteita tai tietoa sellaisena, kuin tuotteen suunnittelijat ja markkinoijat sen ovat markkinoille laittaneet. Markkinoiden erikoistuessa monien käyttäjien tarpeet ovat kuitenkin kasvaneet ja käyttäjistä on tullut, tavalla tai toisella, innovaattoreita. Käyttäjien tarpeisiin vastaamisesta on

tullut tuotteen markkinoijille ja myyjille, olivatpa he sitten entisiä käyttäjiä tai sitten vanhoja markkinoijia ja suunnittelijoita, entistäkin tärkeämpää. Näin käyttäjien mukaan ottaminen itse suunnittelu- ja innovointiprosessiin on ollut monille toimijoille varsin luonteva ratkaisu. (von Hippel 2005, 1–3.)

Kline (2003) on kiteyttänyt monilla, erityisesti kovan teknologian aloilla ennen käytössä olleen ajatuksen kirjoittamalla, että asenne yksinoikeudella valmistettujen tuotteiden kehittämisessä on ollut suojeleva. Kline jatkaa toteamalla, että asenneilmasto kohti yhteistoimintaa on kasvanut merkittävästi yritysten huomattua keskeisiin teknologioihin ja toimintatapoihin liittyvän jakamisen eli strategisten lisensointien kasvattaneen taloudellisia tuloksia ja tuottaneen strategisia etuja. (Kline 2003, 89.) Strategisen lisensoinnin tuomat hyödyt eivät kuitenkaan ole pelkästään taloudellisesti mitattavissa. Keskeisten teknologioiden jakaminen, vaikka pahimman kilpailijankin kanssa, auttaa usein muuttamaan yksinoikeudella valmistettuja, patentoituja keksintöjä yritysten vaatimusten mukaisiksi ja paremmin markkinoilla hyödynnettäviksi. Yhteistyö markkinoiden sisällä toimivien yritysten välillä hyödyttää yrityksiä yritysten näkökulmasta sekä taloudellisesti että innovatiivisuutta ja yleistä menestystä lisäävästi. Tällöin yritykset, sen sijaan että ne luottaisivat keksintöjensä patentointien pitävän heidät kiinni markkinoiden johtoasemassa, joutuvat miettimään paitsi innovatiivisuuttaan, myös tuotteiden markkinoille vientikeinojaan ja strategioitaan uudelleen. Tällöin motivaattorina toimivat sekä kasvanut markkinariski että myös markkinoiden kautta avautuvat mahdollisuudet. (emt, 90–91.) Edellä mainittujen yksittäisten yritysten saamien hyötyjen lisäksi yhteistyö ja sen kautta tuleva menestys kirittävät myös kollektiivisesti koko toimialaa nopeampaan kasvuun ja jatkuviin uusiin innovaatioihin.

Von Hippelin näkemyksen mukaan resursseja, joiden tarkoituksena on edistää innovatiivisen tuotoksen syntymistä, ei pidä kohdistaa suppealle toimijajoukolle. Ennen innovaation syntyä tämänkaltaisen toimijajoukon tunnistaminen on erittäin vaikeaa ja jos varmuutta innovatiivisuuden lähteestä ei ole, silloin resurssien kohdistaminen pienelle toimijajoukolle vähentää sijoittajan mahdollisuutta saavuttaa innovaatioita. Tällöin yksittäisten innovaatioiden kehittelyyn käytettyjen varojen pieneneminen mahdollistaa resurssien entistä laajemman jakamisen, jolloin resurssien vaikutusarvo kasvaa entisestään. (von Hippel 2005, 123.) Innovaatioiden demokratisointi näyttäytyy hyödyllisenä avoimen innovaation sovelluksena erityisesti innovaatioiden rahoittajan näkökulmasta katsottuna, mutta demokratisoinnilla on positiivisia vaikutuksia myös muiden innovaatioprosessissa toimivien kannalta. Innovaatioiden demokratisoinnista hyötyvät von Hippelin mielestä myös innovaatioiden käyttäjät, jotka saavat avautuneen kehittämisprosessin ansiosta osallistua käyttämänsä tuotteen tai tiedon kehittämiseen. Näin ensikäden tieto tuotteen tai tiedon ominaisuuksista, puutteista ja onnistumisista siirtyy parhaiten eri toimijoiden välillä. Erikoistuneiden tuotteiden käyttäjillä on von Hippelin mukaan tavallisesti myös monialaista näkemystä, jolloin eri alojen osaajien tietotaito tulee avoimessa kehittämisprosessissa esille. (emt, 30–31.) Käyttäjien ja kehittäjien hyödyn lisäksi innovaatioiden demokratisoinnilla voidaan katsoa olevan laajempi yhteiskunnallinen vaikutus tiedon rajoittamattoman siirtymisen kautta. Von Hippel käyttää tästä esimerkkinä erilaisia tietoa tuottavia yhteisöjä,

jotka toiminnallaan parantavat vaikkapa erilaisten sairauksien tunnistamisen mahdollisuuksia ympäri maapalloa. (emt, 166–167.)

Von Hippelin ja Klinen näkemysten mukaan innovaatioiden kehittämisen muodot tulevat muuttumaan tulevaisuudessa. Käyttäjien tuleminen osaksi innovatiivisuuden prosessia sekä erilaisten innovatiivisia tuotteita ja tietoja kehittelevien toimijoiden uudenlainen yhteistyö tulevat näiden kirjoittajien näkemysten mukaan muokkaamaan suurimmin olemassa olevaa toimintarakennetta. Innovatiivisuudesta tulee tarkoin varjellun ja puhtaasti omin varoin kehitetyn sijaan monialaista ja avointa. Uudenlaisen innovatiivisuuden perustana ovat niin laajat yhteistoimintaverkostot, moniulotteinen ja toimiva käyttäjä-kehittäjäverkosto kuin uudentyyppiset innovatiivisuuden etsimisen muodotkin. Muun muassa avoimen lähdekoodin idean kautta saadut onnistuneet kokemukset ovat valottaneet niitä mahdollisuuksia, joita innovaatioiden uudella tuottamisella voidaan tulevaisuudessa saavuttaa.

4.4 Innovaatioiden sosiaalisuus

Innovatiivisuus ja uudistumiskyky ovat nousseet viime vuosina yhteiskuntien keskeisiksi taloudellisen ja sosiaalisen menestymisen mittareiksi. Innovatiivisuudesta käytävä keskustelu on aiemmin painottunut erityisesti yritysmaailman, tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä teknologisten innovaatioiden suuntaan, mutta muuttunut toimintaympäristö on varsin nopeasti laajentanut innovaatioista käytävää keskustelua myös muunkinlaisten innovaatioiden etsimiseen. (Hämäläinen & Heiskala 2004, 9–10.) Näitä innovaatioiden erilaisia muotoja on valotettu alati kasvavassa innovaatiokeskustelussa tutkimuksen ja kirjallisuuden avulla, mutta lisääntyvä tieto näyttää enemmänkin laajentavan kuin rajaavan tai selkeyttävän tietojamme innovaatioista ja innovatiivisuuden monimutkaisesta rakenteesta. Samalla kun innovaatiomallien luonteen on nähty muuttuneen entistä voimakkaammin lineaarisesta prosessikeskeiseksi, myös innovaatiot on ymmärretty entistä enemmän toimijoiden väliseksi oppimis- ja vuorovaikutusprosesseiksi (Ruuskanen 2004, 34). Innovaatioiden sosiaalinen olemus tai sosiaalinen tulkinnallinen kehys on ollut yksi näistä innovaatioiden ja innovatiivisuuden saamista uusista tutkimuksellisista suunnista. Ruuskasen mukaan tämä innovaatioiden sosiaalinen ulottuvuus on jäänyt aiemmin suhteellisen vähälle huomiolle lähinnä uusklassisen talousteorian kautta tulevien painotusten vuoksi. Tämän yksilöiden rationaalisuuteen perustuvan teorian mukaan innovaatioiden ja mullistavien ideoiden synty ei riipu kulttuurista tai sosiaalisista suhteista, mutta myöhempi tutkimus on kuitenkin osoittanut tämän hypoteesin erheelliseksi. (emt, 32.) Kulttuurin on joidenkin tutkijoiden näkemyksen mukaan lähestulkoon päinvastoin katsottu olevan nimenomaan merkittävässä roolissa juuri taloudellisen hyvinvoinnin muodostumisessa. (ks. esim. Harrison & Huntington 2000.)

Erityisesti tutkimuksen kautta saatavat tiedot innovaatioiden luonteesta ovat valottaneet sekä innovaatioiden olemusta että myös innovaatioiden tuottamisen prosessia. Ruuskanen pitää innovaatioprosessia luonteeltaan sosiaalisena, jolloin sosiaaliset verkostot rajaavat uusien ideoiden luomista sekä niiden tuloksena syntyviä tietoja ja innovaatioita. Lisäksi

Ruuskanen jatkaa esittämällä, että nämä sosiaaliset verkostot ovat usein kulttuurisesti, alueellisesti tai toimialoittain rajautuneita. Ruuskasen mielestä innovaatioiden luonne on sosiaalinen ainakin kahdella eri tavalla tarkasteltuna. Ensinnäkin innovaatiot useimmiten syntyvät, oppimisen toteutumisen kautta, sosiaalisissa verkostoissa ja sosiaalisissa vuorovaikutusprosesseissa. (ks. lisää esim. Senge 1994; Easterby-Smith & Lyles 2005.) Tällainen vuorovaikutukseen perustuva toimijaverkosto tunnistaa herkemmin ympäristössä tapahtuvat käännteet ja muutokset, ja kykenee sekä tunnistamaan että reagoimaan tarvittaessa tähän kohdattuun muutostarpeeseen. Toisaalta innovaatioiden sosiaalinen luonne näkyy siinä, miten ympäristö vaikuttaa erilaisten uudistusten vastaanottoon ja leviämiseen. Ruuskanen kuvaileekin varsin osuvasti innovaatioita harvoin luonteeltaan sosiaalisesti neutraaleiksi. (Ruuskanen 2004, 33–36.) Cavalli (2007) puolestaan kuvaa innovaatioiden sosiaalista puolta sanomalla, että se on tärkeä osa innovaatioita itsessään. Näin sen vuoksi, että innovaatiot eivät Cavallin mukaan itse asiassa ole innovaatioita, jos niihin ei liity sosiaalisia, kommunikatiivisia ja symbolisia ulottuvuuksia. Jos innovaatiot irrotetaan sosiaalisesta kontekstistaan, jää Cavallin mukaan jäljelle vain keksintöjä, inventioita, joiden arvo innovaatioihin verrattuna on vähäisempi. Innovaatioiden sosiaalinen ulottuvuus innovaatioprosessissa mahdollistaa näin ollen käsillä olevan ajatuksen laajemman hyväksymisen, johon liittyvät niin idean muokkautuminen, prosessointi kuin lopulta käytäntöön siirtäminenkin. (Cavalli 2007, 958–960.)

4.4.1 Sosiaaliset innovaatiot

Sosiaalisen innovaation käsite ei ole, innovaatioille hyvin tyypilliseen tapaan, yksiselitteinen tai helppo. Innovaatioihin liittyvä keskustelu on ollut aiemmin hyvin voimakkaasti teknologisiin ja tieteeseen perustuviin saavutuksiin tukeutuvaa, mutta vähitellen puhtaitten välineellisten keksintöjen rinnalle keskusteluun ovat nousseet myös uudensuunnitelmien tekemisen tapoihin liittyvät kysymykset. Sosiaalisten innovaatioiden on sanottu ainakin edistävän yhteiskunnallista kehitystä ja kasvattavan hyvinvointia, muuttavan totuttujen toimintatapojen ketjua ja sekä parantavan että helpottavan hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämisen ja uudistamisen haastetta. Lisäksi sosiaalisten innovaatioiden kuvailuihin on liitetty muun muassa sellaisia määritteitä, joissa on korostettu uudensuunnitelmien tekemisen tapoja, uudensuunnitelmien nähdä vanhoja ja uusia haasteita sekä yleisemmin kykyä katsoa totutun yli ja ulkopuolelle. Sosiaalisista innovaatioista esitettyjen määritelmien monimerkityksellisyys on haaste sekä käsitteen määrittäjälle että tietyllä tavalla myös itse käsitteelle. Joutsenoja ja Lindh (2004) kirjoittavat sosiaalisen innovaation saamista määrittelystä ja viittaavat sosiaalisen innovaation suhteellisen lyhyeen historiaan sekä sosiaalisuuden ja innovaation käsitteiden samanaikaiseen runsaaseen käytettyyteen. Sosiaalisen innovaation käsite on heidän mukaansa varsin laajasti käytetty ja heterogeeninen, sillä siihen on ajan kuluessa lisätty yhä enemmän ulottuvuuksia ja muuttujia. Sosiaalinen innovaatio-nimikkeen alle on

Joutsenojan ja Lindhin kartoituksen mukaan viime vuosina Suomessa laitettu niin maksuton kouluruokailu, etätyö kuin luomuruokakin. (Joutsenoja & Lindh 2004, 50–51.)

Sosiaalisen innovaation laajaan ja pitkäaikaiseenkin käytettyyteen viittaa myös Mulgan (2007), joka lisäksi kirjoittaa, että sosiaalisen innovaation prosessi on vaihdellut yksittäisten individuaalien esittämien ajatusten ja kokonaisten, paljon laajempien liikkeiden, kuten feminismin tai ympäristönsuojelun välillä. (Mulgan 2007, 4.) Sosiaaliset innovaatiot voivat siis olla yksittäisten ihmisten panoksia asioiden muuttamiseksi tai kokonaisten asioiden tai teemojen ympärille kasvaneiden liikkeiden toimenpiteitä asioiden muuttamiseksi. Tämän erityisen luonteensa vuoksi sosiaaliset innovaatiot harvoin mahtuvat totuttuun muottiin tai valmiiseen kaavaan, vaan muiden innovaatioiden tapaan ne luovat uutta ja vastaavat samalla tunnistettuun tai vielä tunnistamattomaan tarpeeseen. Sosiaaliset innovaatiot liitetään usein, ehkäpä sanan sosiaalinen vuoksi, erityisesti voittoatavoittelemattomien ja kolmannen sektorin toimijoiden innovatiivisuudeksi tai ominaisuudeksi. Sosiaaliset innovaatiot eivät tästä oletuksesta huolimatta kuitenkaan ole vain sosiaalisista lähtökohdista toimivien organisaatioiden innovatiivisuuksia tai sosiaalisia tarkoituksia varten luotuja keksintöjä, vaan sosiaalisia innovaatioita voivat tuottaa, hyödyntää ja käyttää niin poliittiset, taloudelliset kuin tutkimukselliset ja sosiaalisetkin yritykset ja yhteisöt. Uudenlaiset terveydenhuollon järjestämisen menetelmät, avointa lähdekoodia käyttävät it-yritykset tai vaikkapa uudenlaiset koulutus- ja oppimismenetelmät ovat esimerkkejä sosiaalisten innovaatioiden kautta saatavista, rajoja ylittävistä tuloksista. (Mulgan 2007, 4–5.) Hämäläisen ja Heiskalan (2004) mielestä innovaatio on uusi tai uutena pidetty malli, joka muuttaa vallitsevia käytäntöjä siten, että seurauksena on kohonnut (teknologinen, taloudellinen tai sosiaalinen) suoritus- ja toimintakyky. Tämän Hämäläisen ja Heiskalan olemukseltaan laajan määritelmän mukaan kaikki innovaatiot voidaan nähdä luonteeltaan sosiaalisina. (Hämäläinen & Heiskala 2004, 46.) Hämäläinen ja Heiskala siis näkevät sosiaalisen innovaation laajasti, totuttuja toimintatapoja muuttavina käytäntöinä, joiden kautta saavutetaan uutta. Kanter (1999) valottaa yritysten kasvunutta kiinnostusta niin kutsuttua sosiaalista sektoria kohtaan kirjoittamalla, että yritysten innovaatioiden etsiminen on laajentunut uudenlaisille ja välillä odottamattomillekin alueille. Yritysten kiinnostus sosiaalisia areenoita kohtaan ei kuitenkaan johdu lähtökohtaisesti yritysten kasvaneesta sosiaalisesta vastuusta, vaan näillä toimijoilla on mielessään kauaskantoisempia ja suurempaa taloudellista hyötyä tuottavia skenaarioita. Kanterin mukaan se, mitä ennen kutsuttiin sosiaalisesti vastuuksi, on yritysten kohdalla muuttumassa yritysten sosiaalisiksi innovoinniksi, ja sosiaalisia areenoita käytetään organisaatioiden oppimisen ja innovoinnin välineinä. (Kanter 1999, 123–124.) Yritykset eivät suhtaudu ympäröivään yhteiskuntaan enää vain kontekstina, jossa eletään, vaan yhteiskunnan asema suhteessa yrityksen toimintaan ja menestykseen on saanut uudenlaisia merkityksiä. Kanterin mukaan näiden yritysten sosiaalisia muotoja saavien toimien takana on muun muassa työvoiman saamisen turvaaminen tulevaisuudessa, palvelutoimintojen tehostaminen sekä uudenlaisten ideoiden testaaminen ja jatkoinnovointi. (emt, 124–126.)

Mumford (2002), hieman Hämäläisestä ja Heiskalasta poiketen, jakaa sosiaaliset innovaatiot kahteen kastiin perustaen jakonsa ennen kaikkea ihmisen sosiaalisista

innovaatioista tekemiin tulkintoihin. Tämä sisällöllisiin eroavaisuuksiin nojautuva kahtiajako käsittelee sosiaalista innovatiivisuutta ikään kuin janana, jonka toisessa päässä ovat innovaatiot, joiden kautta luodaan uusia sosiaalisia innovaatioita ja sosiaalisia käytäntöjä. Toisessa päässä janaa ovat sellaiset sosiaaliset innovaatiot, jotka puolestaan jäsentävät työtä ja työprosesseja uudella tavalla. Mumfordin kahtiajako erottelee siis toisistaan sellaiset sosiaaliset innovaatiot, joiden kautta luodaan uutta, ja sellaiset (sosiaaliset) innovaatiot, joilla on sosiaalinen tehtävä tai funktio. (Mumford 2002, 253.) Hieman edellä esitettyä Mumfordin kuvauksesta eroavan määritelmän esittää Mulgan kirjoittaessaan, että sosiaalisen innovatiivisuuden piiriin kuuluvaa innovatiivista toimintaa ja palveluja leimaa se, että niiden tarkoituksena on vastata sosiaaliseen tarpeeseen. Lisäksi niitä on usein kehitetty ja muutettu sellaisten organisaatioiden toimesta, joiden pääasialliset toimintaperiaatteet tai -tarkoitukset ovat sosiaalisia. (Mulgan 2007, 8.) Mulganin näkemyksen mukaan, Hämäläisestä ja Heiskalasta, Cavallista ja Mumfordista poiketen, sosiaaliset innovaatiot ilmenevät ainoastaan sosiaaliseen tarpeeseen vastaamisen yhteydessä. Tämän sosiaalisen tarpeen voidaan ajatella viittaavan sekä suoriin sosiaalisiin tarpeisiin, kuten uudenlaisiin tekemisen tapoihin tai vaihtoehtoisesti sellaisiin sosiaalisiin tarpeisiin, joiden ilmenemismuodot ovat vähemmän sosiaalisia, mutta joissa itse vaikutukset muuttavat olemassa olevia tekemisen tapoja. Jälkimmäisestä esimerkkinä voisi olla vaikkapa jonkinlainen teknisen instrumentin puuttuminen, jonka kehittäminen kuitenkin helpottaisi olemassa olevaa tekemisen tapaa. Mulgan jatkaa määrittelyänsä erottelemalla taloudelliset innovaatiot (business innovation), joita voittoa tavoittelevat yritykset ja yhteisöt tavallisesti käyttävät ja kehittävät, sosiaalisista innovaatioista, joilla on sosiaalinen tarkoitus. Mulgan kuitenkin korostaa, että tiukka yleistäminen tai rajanveto ei ole mielekäästä, sillä on olemassa useita esimerkkejä tapauksista, joissa sosiaalisia innovaatioita on menestyksekkäästi otettu liiketoiminnalliseen käyttöön. Samoin löytyy myös tapauksia, joissa liiketoiminnallisista tai taloudellisista innovaatioista on kyetty saamaan hyötyä sosiaalista perustaa oleviin ongelmiin tai haasteisiin. (Mulgan 2007, 8.)

Kunnallinen sektori toimii monenlaisten innovaatioiden kasvu- ja ilmenemisalustana. Kunnissa sosiaalisiksi ymmärrettäviä innovaatioita löytyy muun muassa sosiaali- ja terveystoimen järjestämistä toimista ja koulutoimesta. Laajemmin sosiaalisiksi innovaatioiksi voidaan laskea myös erilaiset vapaa-ajanpalvelut ja monialaiset kuntien ylläpitämät tukitoiminnot. Sosiaalisten innovaatioiden laaja levinneisyys ja määritelmällinen väljyys tekee monista kunnissa ja kunnallisessa organisaatiossa tapahtuvista innovaatioista luonteeltaan sosiaalisia. Kunnallisten toimijoiden toimintojen sosiaalinen vaikuttavuus, sosiaalisiin tarpeisiin vastaaminen sekä olemassa olevia käytäntöjä muuttavien innovaatioiden synty kunnalliselle sektorille tekee laajasti tarkastellen lähes kaikista kunnallisen sektorin toiminnoista erilaisista sosiaalisista innovaatioista koostuvia.

4.4.2 Sosiaalisten innovaatioiden prosessi

Vaikka sosiaalisia innovaatioita on ollut pitkään ja niiden hyötyarvokin on ollut laajalti tunnettua, on sosiaalisia innovaatioita koskeva tutkimus ollut kuitenkin verrattain vähäistä. Tämänkaltaiseen kehitykseen voidaan mitä todennäköisimmin esittää hyvinkin erilaisia syitä, mutta Mumford (2002) on artikkelissaan varsin tarkasti eritellyt ja niputtanut näistä joitakin. Mumfordin mukaan suurimmat sosiaalisten innovaatioiden tutkimusta estäneistä tai vähentäneistä seikoista liittyvät ennen kaikkea metodologisiin kysymyksiin ja ongelmiin. Mumford katsoo, että sosiaalisten innovaatioiden tutkimusta erityisesti haitanneita ja haittaavia tekijöitä ovat sosiaalisten innovaatioiden tapahtuminen varsin harvoin, innovaatioiden hajanainen, monista erilaisista muuttujista ja tekijöistä nouseva luonne sekä innovaatioiden tapahtuminen pitkällä aikavälillä. Näiden edellä mainittujen ongelmien lisäksi Mumford mainitsee yhdeksi haasteeksi myös luovuuden tunnistamisen vaikeudet ennen tutkimuksen aloittamista. (Mumford 2002, 254.) Edellä mainituista vaikeuksista johtuen innovaatioiden syntyyn ja niiden kehittymiseen vaikuttavia tekijöitä on kartoitettu varsin vähän. Joitain sosiaalisten innovaatioiden muodostumiseen vaikuttavia tekijöitä on kuitenkin kyetty tunnistamaan ja seuraavassa esitellään niistä osa.

Mumford ja Moertl'n (2003) näkemyksen mukaan sosiaalisten innovaatioiden syntymistä ja kehittymistä edistävät ainakin taloudellisten resurssien ja valtaapitävien eli eliitin tuen muodostama yhdistelmä. Tämä taloudellisten resurssien ja eliitin tuen liitto ei kuitenkaan varsinaisesti takaa yhdenkään sosiaalisen innovaation menestymistä, vaan se toimii vain hyvänä kasvualustana sosiaalisille innovaatioille. Mumford ja Moertl jatkavat, että sosiaalisten innovaatioiden luomisessa ja käyttöönotossa tarvitaan sekä organisaation tuntemusta, kognitiivista kapasiteettia että näkemyksellistä johtajuutta ja suostuttelukykyä, joista erityisesti kahden jälkimmäisen avulla sekä valtaapitävien suostumus että myös taloudellisen tuen virta saadaan sosiaaliselle innovaatiolle turvattua. (Mumford & Moertl 2003, 263.) Onnistuneiden sosiaalisten innovaatioiden olemukseen liittyy keskeisesti myös kyseessä olevan sosiaalisen innovaation käytettyys. Tässä suhteessa sosiaaliset innovaatiot näyttävät myös eroavan muista innovaatioista, sillä siinä missä muuntyyppisten innovaatioiden kehittymisketju yksinkertaistetusti ilmaisten muodostuu tarpeen, uhkan tai mahdollisuuden tunnistamisesta, ongelman laajemmasta ymmärtämisestä sekä ratkaisujen kehittämisestä, tuotteistamisesta ja arvioinnista (Vainio 2006, 3–4), siinä sosiaalisten innovaatioiden arviointi nousee muunlaiselta pohjalta. Tällöin muiden innovaatioiden kohdalla onnistumista arvioidaan innovaatiosta saatavan suoran tai epäsuoran hyödyn kautta, kun vastaavasti sosiaalisten innovaatioiden merkittävyyden määrittelee niiden levinneisyys ja käytettyys. Sosiaalisten innovaatioiden kohdalla innovaation onnistumista on mahdollista tarkastella juuri innovaation käyttöönoton ja vaikuttavuuden kautta, jolloin taloudellisten resurssien ja valtaapitävien tuen merkitys on myös siinä suhteessa sosiaalisten innovaatioiden kehittämisessä ja käyttöönotossa merkittävä, että sosiaalisten innovaatioiden kehitys ja varsinainen käyttöönotto tavallisesti koskettaa ihmisjoukkoja ja muuttaa heidän päivittäisiä

rutiinejaan. (Mumford & Moertl 2003, 263.) Tyytymättömyys olemassa olevaan asiantilaan, mahdollisuuksien näkeminen ja niihin uskominen sekä muiden toimijoiden vakuuttaminen ovat elintärkeitä tekijöitä sosiaalisten innovaatioiden luomisen prosessissa. Tästä syystä sosiaalisten innovaatioiden kehittäjät ja luoja ovatkin useammin organisaation täysvaltaisia jäseniä kuin täysin yhteisön ulkopuolelta tulevia kehittäjiä. (emt, 262–264.)

Mulganiin (2007) viitaten voidaan todeta, että erilaisten sosiaalisia innovaatioita kehittelevien yksilöiden lisäksi merkittävänä sosiaalisten innovaatioiden keksijöinä ja kehittäjinä pidetään myös monia organisaatioita, liikkeitä ja aatesuuntia. Tällaisten aatesuuntien ja organisaatioiden yksittäisiä sosiaalisia innovaatioita on yksilöiden sosiaalisia innovaatioita vaikeampaa identifioida yksittäisiin tapahtumiin, sillä niiden taustalla on usein hyvinkin kompleksisia tapahtumaketjuja tai mahdollisesti jopa useita sosiaalisia innovaatioita, joista jokin toinen sosiaalinen innovaatio on lopulta syntynyt. Tarkasteltaessa erilaisia aatesuuntauksia tai liikkeitä sosiaalisten innovaatioiden synnyttäjinä tai eteenpäin viejinä on merkittävää, että yhä useammat niistä toimivat sekä järjestöinä globaalisti että niillä on myös rajat ylittävää yhteistoimintaa. (Mulgan 2007, 15–16.) Sosiaalisten innovaatioiden ilmeneminen yksittäisten, totuttuja toimintatapoja muuttaneiden innovaatioiden ja laajempien innovaatiokokonaisuuksien muodossa luo pohjaa käsitykselle, jonka mukaan sosiaalisten innovaatioiden ilmeneminen on paitsi laaja-alaista, myös sektoreiden välistä yhteistyötä lisäävää. Erilaiset sosiaaliset innovaatiot näyttävät tässä valossa tavalla tai toisella niin valloittavan ison osan näkyvästä toiminnallisesta yhteiskunnastamme kuin muokkaavan tämän hetkistä todellisuuttammekin.

Sosiaalisia innovaatioita tarkastelemalla voidaan todeta, että kiinnostus sosiaalisia innovaatioita kohtaan on jatkuvasti kasvava. Sosiaalisia innovaatioita etsitään ja halutaan löytää, ei vähiten sosiaalisten innovaatioiden laajan vaikuttavuuden tai mahdollisten taloudellisten hyötyjen, vaan myös sosiaalisten innovaatioiden kiinnostavuuden vuoksi. Sosiaalisten innovaatioiden monimuotoinen ilmeneminen ja sosiaalisista innovaatioista saatavat hyödyt ovat kasvattaneet erilaisten toimijoiden kiinnostusta sosiaalisia innovaatioita kohtaan, mutta kiinnostusta herättää myös sosiaalisia innovaatioita luovien innovaattoreiden kyky nähdä mahdollisuuksia mahdottomissakin paikoissa. Tavallisuudesta poikkeava näkökulma, tuote tai toiminnallisten sektoreiden välinen yhteistyö muuttuu innovointiprosessissa onnistuttaessa kiinnostavaksi ja mahdollisuuksia tarjoavaksi vaihtoehdoksi.

4.4.3 *Sosiaalisen innovaatiomallin mahdollisuudet*

Sosiaalisten innovaatioiden määritelmällinen laajuus ja sen tarjoamat mielenkiintoiset kehittämismahdollisuudet ovat saaneet monet erilaisilla areenoilla toimivat kansainväliset ja kansalliset toimijat kiinnostumaan uudella tavalla sosiaalisista innovaatioista. Sosiaalisten innovaatioiden mahdollisesta käytettävyydestä on kirjoitettu runsaasti, mutta varsinaisten, sosiaalisia innovaatioita tai sen käyttöalueita rajaavien määritteiden sijaan on sosiaalisten

innovaatioiden katsottu toimivan niin taloudellisilla, kulttuurisilla kuin perinteisen sosiaalisillakin areenoilla. Sosiaalisten innovaatioiden kautta saatavia mahdollisuuksia voisi kuvata tietyllä tapaa jopa rajattomiksi, sillä sosiaalisten innovaatioiden käyttömahdollisuudet ulottuvat aina lääketieteeseen liittyvien innovaatioiden maailmasta vaateteollisuuteen, teknologiaan kuin rahoitusjärjestelmiinkin saakka. (Martin & Osberg 2007.) Mumfordin ja Moertl'n (2003) mukaan varsinaisten sosiaalisia innovaatioita ja niiden käyttöä rajaavien määritteiden puuttuminen ei kuitenkaan poista sitä, että sosiaalisten innovaatioiden on kuitenkin sovittava kulloinkin vallalla oleviin sosiaalisiin suuntauksiin ja trendeihin sekä myös eteen tuleviin muutoksiin, jos sosiaalinen innovaatio halutaan saada yleisesti käyttöönotetuksi ja hyväksytyksi. (Mumford & Moertl 2003, 264–265.) Tällöin sosiaalisiin innovaatioihin näyttää liittyvän muiden rajoitusten puuttuessa kuitenkin ajallisen kontekstin kautta nouseva tietynlainen sopivuuden vaatimus.

Sosiaalisten innovaatioiden laaja toiminnallinen käyttökenttä ja erilaisia toiminnallisia, tieteellisiä ja organisatorisia rajoja rikkova luonne paitsi avaa mahdollisuuksia uusien innovaatioiden luomiseen, mutta samalla se myös lisää yhteistyön mahdollisuuksia ja sen kautta saatavaa lisäarvoa. Sosiaalisten innovaatioiden kautta on mahdollista luoda uutta yhteistyötä keskenään erilaisten toiminnallisten yksiköiden ja organisaatioiden välille sekä kehittää organisaatioiden sisäistä vuorovaikutusta. Sosiaalisten innovaatioiden kautta erilaisiin ongelmiin vastaaminen helpottuu, mutta itse saavutettuun ratkaisuun vaikuttavat niin ongelman luonne ja ratkaisun tarve kuin organisaatiossa olevien ongelmia ratkaisevien yksilöiden ja yhteisöjen ominaisuudetkin. Vaikka sosiaalisten innovaatioiden merkitystä voidaan pitää suurena kaikilla sektoreilla, tulee Mulganin (2007) mukaan sosiaalisten innovaatioiden merkitys olemaan todennäköisesti erityisen suuri sellaisilla sektoreilla, joissa ongelmien vakavuus jatkuvasti kasvaa. Mulgan argumentoi, että sosiaalisia innovaatioita tarvitsevat erityisesti sellaiset sektorit, joissa olemassa olevat mallit eivät enää toimi tai tarjoa uusia ratkaisuja. Lisäksi sosiaalisia innovaatioita tarvitsevat sektorit, joissa ei käytetä riittävästi hyödyksi niitä uusia mahdollisuuksia ja innovaatioita joita on jo markkinoilla. (Mulgan 2007, 7.) Vainion (2006) käsitys sosiaalisten innovaatioiden merkityksestä on yhteneväinen Mulganin käsityksen kanssa, mutta Vainio korostaa erityisesti innovaatioiden yhteiskunnallista merkitystä. Vainion mukaan erilaisilla sosiaalisilla innovaatioilla tulee olemaan suuri yhteiskunnallinen rooli tulevaisuudessa erityisesti julkisten palvelujen tuottamisessa ja hyvinvointipalvelujen turvaamisessa. (Vainio 2006.) Mulganin ja Vainion näkemyksien perusteella sosiaalisten innovaatioiden suurimman potentiaalin voidaan ajatella olevan aloilla, joissa innovatiivisuutta ja sen kautta tulevia mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty kuhunkin aikaan sopivalla parhaalla mahdollisella tavalla.

Sosiaalisia innovaatioita on pidetty ennen kaikkea ”pehmeille” aloille sopivina ja niiden toimintaa parhaiten täydentävinä innovaatioina. Kuitenkin vastoin aikaisempia käsityksiä sosiaaliset innovaatiot ovat vallanneet tilaa myös perinteisiltä kovilta aloilta, kuten talouden ja teknologian piiristä. Toimijoita ympäröivä todellisuus, ehkäpä osittain globalisaation myötä, on muuttunut jatkuvasti monisäikeisemmäksi ja kompleksisemmäksi, ja tämän kehityksen myötä myös ennen pelkästään rahan tai teknologisiin ominaisuuksiin keskittyneet toimijat

ovat, vapaaehtoisesti tai pakon edessä, lisänneet myös erilaisten sosiaalisten elementtien määrää osaamis pääomassaan. Erilaisilla kovilla aloilla tuloskeskeisyys tai innovaatioiden tekninen luonne eivät poista uudistumisen tai muuttumisen tarvetta, joten sosiaalisten innovaatioiden prosessien kasvu jatkunee voimakkaana. Parhaimpana esimerkkinä toimivasta sosiaalisesta innovaatiosta, joka on venyttänyt asetettuja rajoja ja laajentanut olemassa olevia käsityksiä, voidaan pitää Muhammad Yunusin kehittämää mikroluottoa, joka on tarjonnut pienlainoja köyhien maiden vähävaraisille asukkaille. Mikroluottojen avulla on perustettu kyläyhteisöissä toimivia yrityksiä, jotka ovat nostaneet yhteisössä asuvien asukkaiden elintasoja tarjoamalla mahdollisuuksia yritystoiminnan käynnistämiseen. Vuoden 2006 toukokuussa Grameen Bank oli lainannut rahaa erilaisten pienlainojen muodossa jo 6.61 miljoonalle köyhyudessa elävälle ihmiselle. Tämän Yunuksen kehittämän sosiaalisen innovaation avulla köyhyudessa elävien mahdollisuudet elintason uudenlaiseen turvaamiseen ovat parantuneet ja samaan tahtiin on myös kohentunut naisten asema, sillä yli 90 % luottojen ottajista on naisia. (ks. esim. Gangemi 2005; Grameen 2007; Muhammad Yunus 2007.)

Sosiaalisten innovaatioiden kautta hyvinkin erilaisista lähtökohdista ponnistavat toimijat ja organisaatiot ovat kyenneet hyödyntämään sosiaalisia innovaatioita ja parantamaan ja tehostamaan toimintaansa niiden avulla. Sosiaalisten innovaatioiden kasvuun on liittynyt toimintojen tehostumisen mahdollisuuksien lisäksi myös sosiaalisten innovaatioiden syntymistä sektoreiden väliin jääville rajapinnoille, missä erilaisten sosiaalisten innovaatioiden kautta on paitsi rakennettu täysin uusia innovaatioita, mutta myös löydetty uusia sovellutuksia jo olemassa oleviin rakenteisiin ja instrumentteihin. Sosiaalisten innovaatioiden esiintyminen juuri alojen rajapinnoille korostaa niiden laaja-alaista ja muuntuvaa luonnetta, jonka ansiosta sosiaalisia innovaatioita voi syntyä organisaation alasta tai toiminnallisesta kentästä riippumatta.

Innovatiivisuuden ja varsinkin sosiaalisten innovaatioiden merkitystä ei ole pidetty keskeisenä suomalaisen julkisen sektorin ominaisuutena. Kuitenkin erityisesti erilaisten sosiaalisten innovaatioiden voidaan katsoa olevan merkittävässä roolissa julkisen sektorin toiminnallista kenttää tarkasteltaessa. Julkisella sektorilla luodaan ja ylläpidetään jatkuvasti innovaatioita, joilla on joko sosiaalinen tarkoitus tai muu sosiaalinen merkitys. Erilaisten sosiaalisia elementtejä sisältävien innovaatioiden lisäksi julkisella sektorilla: kunnissa, erilaisissa virastoissa ja muissa valtionhallinnon yksiköissä myös tehdään päivittäin erilaisia toimia, joiden avulla muutetaan olemassa olevia käytäntöjä, joten sosiaalisten innovaatioiden ei voida missään nimessä sanoa olevan julkiselle sektorille tuntemattomia. Suomalaisissa kunnissa esimerkit sosiaalisia merkityksiä tai tarkoituksia sisältävistä innovaatioista liittyvät muun muassa erilaisiin terveydenhuollon palveluihin sekä maankäyttöön ja kaavoitukseen tai vaikkapa elinkeinotoimeen liittyviin toimiin. Nämä sosiaaliset innovaatiot muodostavat yhdessä perustuslailla turvatut peruspalvelut, joita valtio on kuntien avustuksella järjestämässä kansalaisilleen. Suomalaisten kuntien tehtävänä on siis sanalla sanoen erilaisten sosiaalisten innovaatioiden tuottaminen ja ylläpitäminen.

Sosiaalisten innovaatioiden merkitys näyttää olevan kunnissa jo nyt keskeinen lähinnä kuntien toiminnallisen ympäristön olemuksen myötä. Suomalaisten kuntien voidaan kuitenkin

katsoa hyötyvän enemmänkin innovatiivisuudesta ja erilaisista sosiaalisista innovaatioista sikäli, että erilaisiin innovatiivisuuden prosesseihin voitaisiin liittää toimintojen tehostamista, yhteistyöverkoston luomista tai vaikkapa kokonaan uusien toimintamallien käyttöönottoa. Sosiaalisten innovaatioiden prosessien kautta uudenlaisten yhteistyön muotojen luominen ja olemassa olevien rakenteiden muuttaminen helpottuisi myös julkisella sektorilla ja erityisesti kunnissa, jolloin sosiaaliset innovaatiot näyttäytyisivät kuntien vinkkelistä tarkasteltuina tavoittelemisen arvoisina. Erilaiset sosiaaliset innovaatiot tähtäimessään kunnat voisivat korostaa jo alkanutta toiminnallisten mallien keventämistä sekä tavoitella uudenlaisia tapoja hoitaa tehtäviään, jakaa vastuukenttäänsä ja määritellä omaa toimialaansa. Sosiaalisen innovaatiomallin avulla julkisten toimien järjestämisen ehdot voisivat muuttua ja sitä kautta kunnille koitua rasite keventyä. Sosiaalisia innovaatioita kunnat voisivat tavoitella esimerkiksi avoimen innovaatioprosessin kautta, jolloin yhteistyön ja jakamisen luontevoitumisen kautta kipeästi tarvittavien sosiaalisten innovaatioiden kasvukin voisi helpottua ja nopeutua.

5 Kuntien innovatiivisuus haastateltavien silmin

Kunnallisen sektorin kohtaamat talouteen ja yleiseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen liittyvät muutokset ovat asettaneet suomalaiset kunnat tilanteeseen, jossa niiden on perustehtävistään selviytyäkseen muutettava toiminnallisia tapojaan. Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää voisiko innovatiivisuudesta löytyä vastaus kuntia askarruttaviin kysymyksiin. Kuntien ja innovatiivisuuden välistä suhdetta lähdettiin selvittämään 14:n kuntien luottamushenkilöille ja viranhaltijoille tehdyn haastattelun avulla. Haastattelujen tarkoituksena oli valottaa kunnallisten toimijoiden näkemystä kuntien suhteesta sekä uudistumisen kykyä että innovatiivisuutta kohtaan, ja sitä kautta etsiä erilaisia kuntien innovatiivisuuteen vaikuttavia tekijöitä.

Haastattelukysymykset rakennettiin siten, että haastattelujen aluksi kartoitettiin haastateltavien näkemyksiä kunnissa tällä hetkellä vallitsevasta tilanteesta ja kuntien asemasta. Tämän jälkeen kysyttiin haastateltavan näkemystä kunnallisen sektorin suurimmista haasteista ja ongelmista, sekä haastateltavan mielipidettä kuntien uudistumisen kyvystä. Kuntien uudistumisen kyky nostettiin haastattelukysymysten joukkoon ja varsin keskeiseen asemaan haastatteluissa kahdesta syystä. Ensinnäkin uudistumiskykyä koskevien kysymysten ajateltiin helpottavan haastateltavien orientoitumista itse aiheeseen sekä helpottavan käsitteellisesti vaikeisiin innovatiivisuutta koskeviin kysymyksiin vastaamista. Toinen syy uudistumista koskevien kysymysten esittämiseen oli läpi tutkimuksen kulkenut tausta-ajatus uudistumiskyvyn ja innovatiivisuuden välisestä yhteydestä. Uudistumisen kyvyn ja innovatiivisuuden välillä ajateltiin olevan voimakas, kaksisuuntainen yhteys, jossa uudistumisen kyky edistää innovatiivisuutta ja innovatiivisuus puolestaan vaikuttaa uudistumisen kykyyn.

Uudistumisen kykyyn liittyvät kysymykset koskettelivat uudistumista, uudistumiseen liittyviä esteitä ja uudistumisen alkupistettä. Uudistumisen alkupistettä selvittävään kysymykseen liitettiin myös tarkentavia kysymyksiä kunnan, seudun ja maakunnallisen tason sekä valtion ja muiden mahdollisten tasojen roolista kuntien uudistumisessa. Uudistumista

koskevien kysymysten jälkeen siirryttiin kartoittamaan haastateltavien näkemyksiä innovatiivisuudesta ja sen merkityksestä kunnalliselle sektorille. Kysymyksillä koetettiin selvittää vastaajien näkemyksiä innovatiivisuuden ja kunnallisen sektorin yhteensopivuudesta sekä löytää mahdollisia teemoja tai kuvauksia kuntia eniten hyödyttävistä innovaatioista. Tahdottiin tietää esittelisivätkö vastaajat selkeitä innovatiivisuuden lajeja vai keskittyisivätkö vastaukset enemmän innovatiivisten ominaisuuksien kuvailuun. Lisäksi kiinnostivat haastateltavien näkemykset innovatiivisuuden tarpeellisuudesta ja sen lisäämisen mahdollisuuksista kunnallisella sektorilla, samoin kuin vastaajien käsitykset tutkimustoiminnan, kunnassa toimivien yritysten ja kolmannen sektorin käyttö- ja hyödyntämismahdollisuuksista. Kysymyksillä tahdottiin myös selvittää, millaiseksi vastaajat kokevat näiden kolmen, keskenään varsin erilaisen toiminnallisen alan merkityksen ja roolin kunnissa.

5.1 Innovatiivisuuden olemus

Kuntien innovatiivisuutta valottavia haastatteluja lähdettiin tekemään ja myöhemmin myös analysoimaan teemoittelun näkökulmasta. Erilaisia teemoja etsittäessä vastaan tuli muun muassa erilaisia aineiston sisältöön, tulkintoihin ja puhumisen tapoihin liittyviä haasteita, joihin analyysissä ja tulkinnoissa on pyritty vastaamaan olemassa olevien resurssien ja ymmärryksen puitteissa. Aineiston sisältöön liittyvien asioiden lisäksi myös monenlaisia teknisiä ja toteutukseen liittyviä kysymyksiä kasaantui ratkaistavaksi.

Ennen haastattelujen aloittamista eli muutamia esioletuksia siitä, millaista kuntien innovatiivisuus ja uudistumisen kyky voisivat olla ja millaisia asioita ja tekijöitä siihen voisi liittyä. Nämä esioletukset muodostuivat pääasiassa erilaisten, lähinnä yritysten innovatiivisuutta ja uudistumista koskevien teorioiden pohjalta. Haastattelujen edessä osa esioletuksista osoittautui oikeiksi ja vastaavasti osa osoittautui vääriksi. Suurimpana esioletuksena, tai pikemminkin koko kunnallista sektoria koskeva yleisempi käsitys oli selvä negatiivisten kautta säilyttynyt oletus kuntien toiminnallisesta ympäristöstä. Ennen haastattelujen toteutumista ja analysointia kunnallisen sektorin toiminnallisen ympäristön ajateltiin olevan luonteeltaan vahvasti muutosta vastustava ja rakenteiltaan jäykkä ja uudistumishaluton. Lisäksi aineistosta odotettiin nousevan runsaasti erilaisissa tehtävissä kunnan sisällä ja ulkona toimivien yksilöiden välisiä ristiriitoja. Aineistosta oletettiin myös löytyvän heikkoa tulevaisuudenuskoa ja tietynlaista voimattomuutta olemassa olevien rakenteiden edessä. Kunnallisen sektorin toimijoiden ajateltiin kokevan asemansa ahtaaksi muun muassa lainsäädännön ja organisaation muodon kautta tulevien rajoitteiden vuoksi. Lainsäädännön ja organisaation rakenteen tuomia haasteita sekä tietynlaista vastuun vierittämistä muiden julkisen sektorin toimijoiden harteille odotettiin löytyvän aineistosta määrällisesti paljon. Jälkeenpäin tarkastellen suhtautuminen kunnallisen sektorin tilanteeseen oli ilmitullutta todellisuutta selvästi negatiivisempi. Esioletuksia pyrittiin tietoisesti olemaan siirtämättä haastattelukysymyksiin, mutta luonnollisesti odotukset tulevien vastausten

suunnasta vaikuttivat joihinkin kysymyksenasetteluihin. Myöhemmissä aineistoa koskevissa tarkasteluissa suurimmin erilaiset esioletukset näkyivät varsinaisissa haastattelukysymyksissä erityisesti organisaation jäykkyyteen ja muutoskykyyn liittyvissä käsityksissä.

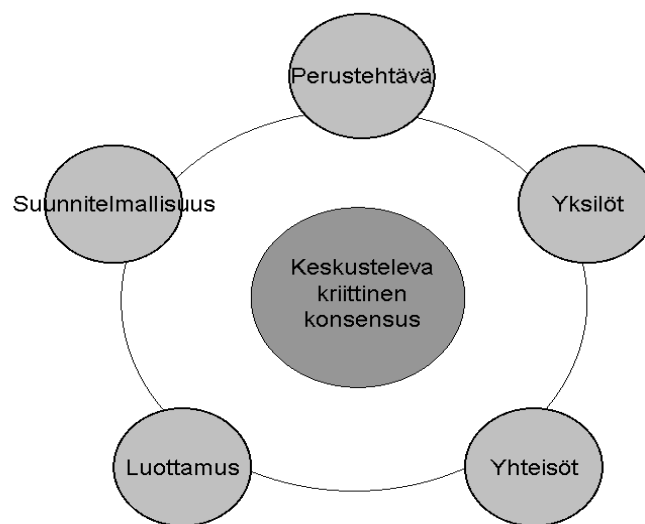
Haastatteluissa saadun aineiston teemoittelulla tahdottiin löytää erilaisia vastausjoukkoja, jotka voisivat auttaa löytämään vastauksia kuntien innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä koskeviin kysymyksiin. Haastattelujen analysointi haastatteluaineistoa kuuntelemalla, lukemalla ja erilaisia vastausjoukkoja rakentelemalla avasi näkökulmaa vastaajien näkemyksiin kuntien ja innovatiivisuuden välisestä suhteesta. Haastatteluaineisto osoittautui teemojen toistumisen ja aineiston saturaation myötä riittäväksi, mutta vasta teemojen löytyminen osoitti saatujen vastauksien avulla aineiston toimivaksi. Näin aineisto vastasi niihin odotuksiin, joita sille oli alun perin asetettu.

Aineiston käsittelyn lopputulemana oli syvällisemmän analysoinnin jälkeen kaiken kaikkiaan kuusi erilaista teemaa, joiden ympärille vastattavat näkivät kuntien innovatiivisuuteen ja uudistumisen kykyyn liittyvien asioiden kiertyvän. Nämä teemat jakautuvat eräänlaisiin, tietyllä tavalla eritasoihin vastausjoukkoihin, joiden tarkemmat määrittelyt ja luonteiden kuvaukset vaihtelivat hyvinkin konkreettisten ja praktisten ja toisaalta abstraktien asioiden välillä. Erilaisten kuvailullisten tasojen kautta teemojen sisältöön liittyvät ominaisuudet valottuivat paremmin ja vastaajien moniäänisyys tuli näkyviin. Saatujen vastausten moniäänisyyden ja luonteiden keskinäisten eroavaisuuksien lisäksi myös asioiden vaikuttavuus vaihteli näkyvien ulkoisten ja näkymättömämpien sisäisten ominaisuuksien välillä. Aineistossa nämä erilaiset ja eritasoiset eroavaisuudet näkyvät parhaiten teemojen sisällä, jossa osa teemaan liittyvistä vastauksista on luonteeltaan alusta loppuun kiinteästi käytäntöön liittyvää ja vastaavasti osa samaan teemaan liittyvistä vastauksista on abstrakteja ja tavallisilla mittareilla mittaamattomissa. Teemojen sisällöllisestä rikkaudesta johtuen kuntien uudistumiskyky ja innovatiivisuus näytti vastauksien perusteella asettuvan, innovatiivisuudelle tyypilliseen tapaan, kokemuksellisuuden ja tilanteiden muotoiltavaksi sekä tulkinnallisesti hyvin monitasoiseksi.

Vastaajien näkemyksien mukaan uudistumisen kyky, innovatiivisuus ja kunnallinen sektori sopivat hyvin yhteen. Vastaajien kokemusten mukaan kunnalliselta sektorilta löytyy innovatiivisuutta, mutta innovatiivisuus ei ole luonteeltaan riittävän pysyvää, eivätkä kunnissa olevat rakenteet tue riittävästi pitkäaikaisen uudistamiskyvyn ja innovatiivisuuden syntymistä. Monet vastaajista paitsi näkivät kunnallisen sektorin innovatiivisesti kyvykkäänä, kokivat lisäksi, että osa kunnallisen sektorin toimijoista on jo nyt luonteeltaan innovatiivisia ja uudistumiskykyisiä. Haastateltavien kokemus kuntien innovatiivisuudesta oli osaltaan esioletuksista poikkeava, mutta ei kuitenkaan täysin yllätyksellinen. Kunnallisen sektorin toimijoiden toiminnallisessa ympäristössä tapahtuneet muutokset ovat jo pidemmän aikaa työntäneet toimijoita kohti uudenlaisia haasteita, ja sen kaltaisessa ympäristössä toimintakykyisenä selviämisen voidaan katsoa vaativan toimijalta kuin toimijalta uudistumisen kykyä. Haastateltavat eivät vastauksissaan suuremmin viitanneet erilaisiin innovatiivisuuden lajeihin kuten teknisiin tai sosiaalisiin innovaatioihin. Sen sijaan kuntien innovatiivisuudesta puhuttiin enemmän ominaisuuksien kuvailujen tasolla. Vastaajat kertoivat

innovatiivisuudesta ja uudistumisen kyvystä mielestään kertovista ominaisuuksista sekä oman kuntansa näkökulmasta että abstraktimmalla tasolla. Haastateltavat kuvailivat asioita, joita innovatiivisuuteen liittyen omasta kunnasta löytyy tai puuttuu, sekä asioita, joiden he näkivät estävän tai edistävän kunnallisen sektorin innovatiivisuutta. Vastaajien näkemyksissä paikkansa saivat innovatiivisuuteen vaikuttavina tekijöinä myös erilaiset kunnallisen organisaation ulkopuolelta tulevat toimijat, mutta niiden roolia pidettiin syystä tai toisesta kunnallisesta innovatiivisuudesta puhuttaessa yleisesti ottaen varsin pienenä.

Aineistosta löytyneet viisi alateemaa kokoavat haastatteluissa saadun aineiston yhteen ja niputtavat vastaajien mielestä keskeisiä kunnallisen sektorin innovatiivisuuteen ja uudistumisen kykyyn liittyviä seikkoja teemoiksi. Nämä teemat; perustehtävä, yhteisöt, yksilöt, luottamus ja suunnitelmallisuus rajaavat vastaajien kuvailemaa todellisuutta ja koettavat tehdä sen rakenteesta hallittavamman.



Kuva 4: Kuntien innovatiivisuuteen vaikuttavat teemat

Vastaajien haastatteluissa kuvailemat teemat jakautuivat olemukseltaan kahteen teemajoukkoon. Yhtäältä vastaajien haastatteluissa kuvailemat, kuntien innovatiivisuuteen vaikuttavat teemat liittyvät konkreettisiin kuntien kohtaamiin haasteisiin. Toisaalta haastateltavat puhuivat konkreettisten haasteiden lisäksi myös luonteeltaan abstraktimmista teemoista. Konkreettisiin asioihin liittyvät teemat, perustehtävään vastaaminen sekä yksilöiden ja erilaisten yhteisöjen roolit, esiintyivät vastaajien puheissa selkeinä, käsitteellistettyinä asioina. Vastaavasti abstraktimmat teemat, luottamus ja suunnitelmallisuus nousivat vastauksista voimakkaasti, mutta kielellisesti vähemmän määritellysti. Suurin ero vastaajien esittelemien abstraktien ja konkreettisten teemojen välillä näkyi vastaajien omissa käsityksissä teeman vaikuttavuudesta kuntien innovatiivisuuteen. Konkreettisten teemojen nähtiin useammin liittyvän suoraan kuntien innovatiivisuuden prosessiin, kun taas

abstrakteista teemoista puhuttiin epäsuoremmin erilaisten viittausten ja kiertoilmaisujen kautta. Viiden alateeman lisäksi haastateltujen vastauksista nousi myös kuudes, alateemat tietyllä tavalla kokoava teema. Tämä kuudes teema, keskusteleva kriittinen konsensus avaa kuntien innovatiivisuutta erityisesti kunnissa tapahtuvan toiminnallisuuden kautta.

Keskustelevan kriittisen konsensuksen teeman osalta haastateltavien puhumisen tavat poikkesivat muiden teemojen kuvailuista. Haastateltavat puhuivat tästä kuudennesta teemasta yhtä voimakkaasti kuin muistakin teemoista, mutta kuvailut olivat luonteeltaan epäsuorempia. Vastaajat eivät pitäneet kuvailuja varsinaisesti kuntien innovatiivisuuteen liittyvinä, mutta kertomuksien kautta teemalla voitiin kuitenkin katsoa olevan erityinen merkitys. Erityisesti näistä syystä johtuen keskustelevan kriittisen konsensuksen teema on nostettu osaksi kuntien innovatiivisuudesta kertovia ja siihen vaikuttavia teemoja. Kuudennen teeman erityislaatuisuus nostaa kuitenkin keskustelevan kriittisen konsensuksen teeman muiden teemojen yläpuolelle ja tekee siitä merkitykseltään muita laajemman. Kaikki teemoista esitetyt rajaukset tai teemoihin asettamiset ovat joiltain osin päällekkäisiä tai lomittaisia muiden teemojen kanssa. Aineiston sisäisen laajuuden, kunnallisen sektorin monialaisen luonteen ja tutkittavan aiheen monitasoisuuden vuoksi on aineiston laaja tulkinnallinen olemus vain hyväksyttävä yhdeksi tätä tutkimusta määritteleväksi erityispiirteeksi.

Seuraavassa kuvaillaan tarkemmin näitä teemoja ja niitä vastauksia, joiden kautta teema saa muotonsa.

5.1.1 Perustehtävä

Vastaajat puhuivat haastatteluissa kuntien innovatiivisuudesta kuntien yleisen tilanteen kautta. Vastaajat kuvailivat oman kuntansa tilannetta sekä vertailemalla sitä muiden suomalaisten kuntien tilanteisiin että esittämällä erilaisia yleistyksiä suomalaisesta kunnallisesta sektorista. Vastaajien kunnallista sektoria ja sen tilaa koskevat näkemykset olivat keskenään varsin yhteneväisiä: suurin osa haastateltavista näki kunnallisen sektorin olevan sekä kahtiajakautunut että tietynlaisessa muutoksen tilassa. Haastateltavat puhuivat innovatiivisuuden yhteydessä niin talouden mukanaan tuomista haasteista, toimien tarkoituksenmukaisesta hoitamisesta kuin erilaisista kunnallisen sektorin perustehtävien hoitamiseen liittyvistä seikoistakin. Haastateltavien vastauksissa kunnallisen sektorin innovatiivisuuteen liittyvät seikat nivoutuivat yhteen kuntien toiminnalliseen ympäristöön ja perustehtäviin liittyvien kysymyksen kanssa.

”Kuntien asema on kaksijakoinen, osalla kuntia menee kohtalaisen hyvin ja sitten on paljon kuntia, jotka on vaikeuksissa. Tää johtuu tietysti näistä alueellisista eroista Suomessa. Täälläpäin nyt onneksi menee kohtalaisen hyvin. ... Ne [haasteet] on kanssa hyvin kaksijakoisia, toisilla on erittäin suuri haaste se, että väkiluku putoo ja työttömyys on korkealla ja kaikkea muuta sellasta. Ja sitte niin kuin meillä, jossa tää kasvu tuo suuren haasteen, on kovat investointipaineet ja velkaannutaan. Ja ihmisten odotukset on todella

suuret, valtio lykkää velvoitteita lupauksistaan huolimatta ... ja kun siihen yhdistetään tämä väestön ikääntymisestä johtuvat paineet ja kiistämättä edessä oleva työvoimapula.”

Vastaajien mukaan tilanne suomalaisissa kunnissa on yleisten selviämisen edellytysten osalta ennen kaikkea kaksijakoinen, sillä osassa kunnista tilanne on selvästi muita kuntia parempi. Haastateltavien mielestä kuntien välille eroja tekevät niin taloudellisiin kuin alueellisiin seikkoihin liittyvät tekijät. Osa haastateltavista eritteli näitä taloudellisia ja alueellisia tekijöitä puhumalla muun muassa väestön epätasaisesta jakautumisesta ja alueellisen hyvinvoinnin kasautumisesta sekä yleisemmin ikärakenteesta ja maantieteellisestä sijainnista. Lähes kaikkien haastateltavien mielestä suurimmat omaa kuntaa tai kunnallista sektoria laajemmin koskevat haasteet kiertyvät palvelujen järjestämiseen ja palvelutehtävään vastaamiseen.

Näiden kuntaa läheisesti koskettavien haasteiden merkitystä innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn luomisessa ja tuottamisessa korostettiin, ja vastaajat varsin yksimielisesti totesivat, että yleinen tilanne osaltaan heikentää kuntien mahdollisuuksia innovointiin. Erityisen ongelmallisiksi haastateltavat kokivat perustehtävään vastaamiseen liittyen sekä talouteen että kunta-valtiosuhteeseen liittyvät kysymykset. Tämän lisäksi haastateltavat kokivat, että perustehtävään vastaamista vaikeuttavat myös muun muassa henkilöstön ja kunnan asukkaiden ikääntymisen mukanaan tuomat ongelmat. Lähes jokainen haastatelluista kuitenkin totesi, ja osa jopa erityisesti painotti, että tilanne Tampereen seutukunnassa on moniin Suomen kuntiin verrattuna varsin suotuisa. Eräs haastateltavista pukikin ajatuksensa sanoiksi toteamalla, että:

”Ei voida mokata millään sen vuoksi, että tässä imussa ollaan. Kaikki tulee tästä sijainnin kautta. Tämän tyyppiset jutut [sijainnin kautta tulevat onnistumisen mahdollisuudet] vaatii jo kuntaa uudistumaan, eikä voida jäädä tähän makaamaan. Joku kunta jossain periferiassa, jolla ei ole mitään ulkoista, on vain sisäisiä paineita uudistua, siellä voidaan odottaa maailmanloppua. Tässähän täytyy menestyä, tässä kohtaa missä me ollaan.”

Haastateltavat puhuivat haastatteluissa monista kuntien perustehtävään liittyvistä kysymyksistä, haasteista ja ongelmista. Haastateltavien ajatukset kuntien perustehtävään liittyen jakoutuivat karkeasti ottaen kahteen erilaiseen suuntaan. Toisaalta vastaajat puhuivat kaikista niistä erilaisista haasteista, joita kunnallisen palveluntuotannon järjestäminen ja ylläpitäminen aiheuttaa. Toisaalta vastaajat taas kuvailivat haastatteluissa perustehtävään vastaamista kuntien olemassaolon oikeutuksen kautta ja totesivat, ettei kuntaa olisi ilman näitä tehtäviä. Haastateltavien käsitysten mukaan kunnan olemuksen pysyminen kuntana riippuu ennen kaikkea kunnan kyvystä vastata niihin tehtävänantoihin, joiden kautta se saa muotonsa. Haastateltavat tuntuivat ajattelevan, että kunta jollain tasolla menettää ”kuntuutensa” – olemassaolonsa oikeutuksen, jos se ei enää palvele sitä tarkoitusta, jota varten se on luotu. Haastateltavien näkemyksen mukaan kunnan sisäinen identiteetti on yksi

kunnan toimintaa ylläpitävistä tekijöistä, ja sitä kautta myös tärkeä elementti kuntien innovatiivisuuden rakentamisessa.

”...mutta se perimmäinen ongelma on, että mikä oikeasti yhteiskunnassa kuuluisi kuntien tehtäväksi. Ja se jako, mitä kuuluisi yhteiskunnan ja ihmisten omalle vastuulle.”

Sekä haasteisiin että perustehtävään vastaamiseen liittyvien kuvailujen kautta haastateltavat rakensivat kuvaa kuntien toiminnallisesta ympäristöstä sellaisena kuin he sen kokevat. Näihin kunnallisen sektorin olemuksen ja asemoinnin kokemuksiin näyttää vastausten mukaan kuuluvan niin todellisia, konkreettisia tehtäviin vastaamisia kuin tietynlaista henkistä olemassaolon tiedostamista. Lindroos ja Lohivesi (2004) ovat määritelleet julkisen sektorin olemassaolon tarkoitusta kirjoittamalla, että ”julkishallinnon organisaatioiden johdon on kyettävä muuntamaan yhteiskunnan niille määrittämät perustehtävät asiakkaiden haluamiksi ja tarvitsemiksi tuotteiksi ja palveluiksi”. (Lindroos & Lohivesi 2004, 17.) Lindroos ja Lohivesi viittaavat kirjoituksellaan organisaation strategisista lähtökohdista määräytyvään perustehtävään, joka paitsi antaa toiminnalle suunnan, mutta tietyllä tavalla myös määrittelee ne keinot, joiden avulla haluttuun päämäärään voidaan pyrkiä. Vastaajien näkemys heijastelee Lindroosin ja Lohiveden kaksitasoista käsitystä toimien luonteesta. Kuntien innovatiivisuudesta puhuttaessa perustehtävään vastaamisen voidaan katsoa asettavan organisaation innovatiivisuudelle haasteita sekä itse tehtävien määrittelyn, mutta myös käytettävissä olevien keinojen kautta. Edellä esitetyn mukaisesti myös Ståhle, Kyläheiko, Sandström ja Virkkunen (2002) ovat puhuneet organisaation perustehtävän roolista innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn synnyttämisessä. Ståhlen ym. mukaan organisaatiolla tai systeemillä on oltava selkeä perusidea ja identiteetti, jonka avulla se erottautuu muista toimijoista. Organisaation perusidea perustuu systeemin itselleen luomaan strategiaan, pelisääntöihin ja arvoihin, joiden kautta perusidea luo systeemille sen olemassaolon oikeutuksen. Organisaatio tutkii ja tarkastelee omaa perusideaansa jatkuvan itsearviointin avulla, mutta merkittäviä perusideaan liittyviä tekijöitä ovat myös organisaation sisäisten toimijoiden roolit ja identiteetit, organisaation suhde muihin toimijoihin ja olemassa olevaan kontekstiin sekä organisaation sisäisen keskusteluyhteyden ylläpitäminen. (Ståhle ym. 2002, 103–104.) Organisaation perusidea siis määrittelee organisaatiota sekä rajaa sen tavoitteita ja niitä keinoja, joita organisaatio voi toiminnassaan käyttää hyväkseen.

Vastaajien mukaan perustehtävän teemaan liittyvät kysymykset koskettelevat sekä taloutta, toimien tarkoituksenmukaisuutta että olemassaolon oikeutusta. Haastateltavat puhuivat talouden haasteista, toimien tarkoituksenmukaisesta hoitamisesta ja erilaisista kunnallisen sektorin perustehtävien hoitamiseen liittyvistä seikoista. Vastauksissaan he käyttivät heijastuspintana sekä oman kuntansa tilannetta että sen suhdetta muihin suomalaisiin kuntiin. Vastaajat näkivät kunnallisen innovatiivisuuden muodostuvan erilaisten kunnallisten toimijoiden toimesta viitekehyksessä, jossa erilaiset lainsäädännön kautta tulevat määrittelyt, ulkopuolinen valvonta sekä kuntalaisten ja kunnallisen organisaation itsensä muodostama tilanne toimivat kuin monitasoinen ja muuttuva labyrintti. Tässä viitekehyksessä kulloinkin

vallalla olevat suuntaukset ja painotukset vaihtelevat, mutta itse tehtävä eli asetettuihin perustehtäviin vastaaminen pysyy samana.

”Kyllä se Suomessa joka tapauksessa vankka julkinen sektori tulee säilymään ja kunnallinen. Enemmän kuntia tai vähemmän kuntia, mutta tietyt peruspalvelut tulee säilymään ja ne tulee säilymään nimenomaan kuntien hoidattavina. Kuntasektori ja toiminnot, että vaikka mikä puolue olisi vallassa, se peruspalikka säilyy. Voidaan yksityistää tai ulkoistaa, yhtiöittää ja kuntia liittää, se virtaviivaistuu, mutta perus pysyy samana.”

Vastaajien kuvailemien innovatiivisuuden ja perustehtävään vastaamisen välisen suhteen merkitystä voidaan tulkita useallakin erilaisella tavalla. Vastaajien kuntien perustehtävää koskevat kuvailut voidaan nähdä toisaalta erilaisina subjektiivisina kunnallisen sektorin todellisuuden kuvailuina, mutta toisaalta haastateltavat avasivat vastauksiensa kautta kuntien innovatiivisuuteen vaikuttavista seikoista tärkeintä. Jos kuntien perustehtävät nähdään kuntien olemuksen määrittelijänä, silloin perustehtävien voidaan katsoa muodostavan kulloinkin kunnallisen innovatiivisuuden rajan. Kunnat siis, perustehtäviään tulkitsemalla, rajaamalla ja niistä kiinnipitämällä, jakavat jatkuvasti toimintojaan olennaisiin ja epäolennaisiin. Tulkintojen ja rajauksien myötä innovatiivisuutta kunnissa luovat toimijat muodostavat aina uudelleen ja uudelleen näkemyksen siitä, minkälainen kunnan tulisi juuri sillä hetkellä olla.

Toimintojansa rajaamalla kunnat laajasti ottaen määrittelevät innovatiivisuuttansa ja niitä areenoja, joilla kuntien innovatiivisuutta kehitetään ja luodaan. Kunnan sisäinen olemuksen määrittely voi näin kulloinkin tehtyjen rajauksien myötä estää kunnan innovatiivisuuden muodostumista tai mahdollistaa sitä. Innovatiivisuuden ja perustehtävän välinen myönteinen yhteys muodostuu kunnan avoimesta ja muutettavissa olevasta suhteesta omaan olemukseensa. Kuntien peruspalveluiden tuottamisen mallin voidaan katsoa määrittelevän kuntien ympäristöä ja innovatiivisuutta syvällisesti ja laajasti, sillä perusrakenteiden ja pääasiallisten tehtävien kautta kunnat paitsi luovat mutta myös uudistavat omia innovatiivisuuden prosessejaan.

5.1.2 Yksilöt

Korpelainen (2005) on viitannut erilaisten toimijoiden, yksilöiden merkitykseen innovatiivisuuden prosessissa toteamalla, että innovatiivisuuteen liittyy kiinteästi käsitys erilaisista toimijoista, joiden kautta erilaisissa ympäristöissä kasvaneet ideat jalostuvat innovaatioiksi (Korpelainen 2005, 48). Erilaisten toimijoiden merkitystä voidaan pitää innovaatioiden ja innovatiivisuuden synnyssä keskeisenä, olivatpa nämä innovatiivisuutta luovat toimijat sitten yksilöinä tai yhteisöinä innovaatioita luomassa. Myös haastateltavien näkemysten mukaan yksilöiden merkitys on huomattava kunnallisen sektorin innovatiivisuuteen vaikuttava tekijä.

”Kuntien innovatiivisuus liittyy mielestäni siihen, että yhdistetään eri alan osaajia ja toimijoita luomaan uusia ratkaisuja, että on valmiutta kyseenalaistaa ne nykyiset toimintatavat.”

Vastaajat kertoivat puheenvuoroissaan erilaisista toimijoista, niin yksilöistä kuin erilaisista yksilöiden muodostamista yhteisöistäkin, innovatiivisuuden tuottajina ja prosessien alullepanijoina, mutta myös innovatiivisen ja uudistumiskykyisen järjestelmän ylläpitäjinä. Yksilöiden ja yksilöistä muodostuvien erilaisten yhteisöjen rooli on vastaajien mukaan kunnille monella tapaa merkittävä. Yksilöt ja yhteisöt, kuten kunnallisen päättäjät, kuntien työntekijät tai vaikkapa asukkaat muodostavat kuntien toiminnan edellytykset sekä ylläpitävät ja uudistavat kunnallista organisaatiota. Tällöin niiden rooli suhteessa kunnan toimintoihin muodostuu luonnollisesti myös kunnallisen sektorin innovatiivisuuden osalta tärkeäksi. Yksilöiden merkitys kuntien innovatiivisuudelle saa muotonsa kärjistäen ilmaistuna kahtiajakoisesti hyödystä ja haitasta. Yksilöt, jotka toimivat ja vaikuttavat kunnissa, ovat samanaikaisesti sekä rikkaus ja edellytys että haaste kunnalliselle innovatiivisuudelle. Yksilöt muodostavat lähtökohdan innovatiivisuuden kehittämiseksi ja toimivat kunnissa tärkeänä innovatiivisuuden onnistumisen mittarina.

Haastatteluissa vastaajat puhuivat kunnissa toimivista yksilöistä, joiden rooli näyttöytyy kunnallisen innovatiivisuuden kannalta tarpeellisena. Vastauksissaan haastateltavat puhuivat yksilöistä sekä individuaaleina vaikuttajina että yksilöinä, jotka toimivat yksilöinä erilaisissa yhteisöissä. Yksilöistä puhuttiin laajasti ja kertomuksissa yksilöt olivat niin kunnan asukkaita, kunnan palveluksessa työskentelevää henkilöstöä, päätöksentekijöitä ja muita erilaisia kunnallisia toimijoita. Muut kunnalliset toimijat olivat muun muassa kolmannen sektorin ja yritysmaailman edustajia. Yksilöiden merkitys liitettiin laajasti yksilöiden toimien vaikuttavuuteen, jolloin yksilöiden osallistuminen ja tiedollisten sekä taidollisten kykyjen taso tuntuivat vastaajien mukaan määrittävän yksilön merkitystä. Vastaajien kertomuksissa käsiteltiin myös laajasti erilaisia kuntien ulkopuolisia toimijoita, mutta näistä yhteisöistä ei yksikään vastaajista puhunut yksilöiden tasolla. Kunnan ulkopuolisten toimijoiden merkityksestä kuntien toimintaan ja innovatiivisuuteen kerrottiin vain erilaisten yhteisöjen kautta. Yksilötason kertomuksien puuttuminen saattaa kertoa haastateltavien kokemasta etäisyydestä kunnan ulkopuolisia toimijoita kohtaan tai mahdollisesti syvempien henkilökohtaisten suhteiden puuttumisesta. Yksilötason kokemusten puuttuminen saattaa kuitenkin vaikuttaa laajempaa, erilaisten toimijoiden välistä yhteistyötä vähentävästi kuntien innovatiivisuuteen ja uudistumisen kykyyn.

Innovatiivisuudesta puhuttaessa tehdään tavallisesti jako organisaatioiden innovatiivisuuden ja yksilöiden innovatiivisuuden välille. Siinä missä organisaatioiden innovatiivisuutena pidetään yleisesti järjestelmän kykyä innovoida ja uudistaa (ks. esim. Lazonick 2005), siinä yksilöiden innovatiivisuudeksi luetaan yksilöiden henkilökohtainen kyky luoda ja innovoida. Yksilöiden ja organisaation innovatiivisuutta ei kuitenkaan pidetä toisiaan syrjäyttävinä tekijöinä, vaan organisaatioiden innovatiivisuuden perustana toimivat luonnollisesti yksilöt (Kurtzberg & Amabile 2000–2001). Yksilöiden ja organisaation välinen innovatiivisuuden kehittäminen vaatii organisaatiossa erityisesti tiedon tuottamiseen, jakoon

ja oppimiseen liittyvien asioiden hallintaa. Innovatiivisuuden siirtyminen yksilöiltä toisille edellyttää toimijoiden välisen vuorovaikutuksen olemassaoloa ja kehittämistä sekä organisaation sisäistä avoimuutta. (Lin 2007, 315–316.) Yksilöiden omaehtoisen innovatiivisuuden on todettu olevan tavallisesti, erityisesti työyhteisöissä, kytköksissä erilaisiin työhön liittyviin kysymyksiin ja ongelma-kohtiin. Janssen, van de Vliert ja West (2004) kirjoittavat, että yksilöt koettavat oman innovatiivisuutensa avulla ratkaista erilaisia välittömässä toimintaympäristössä eteen tulleita ongelmia. Usein innovatiivisuuden tavoitteena on yksilöiden tarve parantaa työhyvinvointia ja työssä selviytymistä tai vaikkapa muuttaa työn tekemisen tapoja mielekkäämmiksi. Yksilöiden ponnistukset olemassa olevan epäkohdan korjaamiseksi ovat toimia yhteisen hyvän lisäämiseksi, mutta Janssen ym. toteavat, että usein tämänkaltaiset ponnistukset aiheuttavat erinäisiä konflikteja työyhteisössä. Innovaattori haastaa innovaatioidensa kautta organisaation vakiintuneita käytäntöjä ja aiheuttaa stressiä työyhteisössään. Muun muassa tämän vuoksi innovaatioiden esiintyminen, jos niihin ei erikseen kannusteta, jää organisaatioissa usein varsin vähäiseksi. (Janssen, Van de Vliert & West 2004, 130–131.)

Haastatteluissa saatujen vastausten perusteella vastaajat kokivat yksilöiden roolin merkittävänä kuntien innovatiivisuuden synnyssä. Yhdeksän 14:stä vastaajasta ilmoitti, että innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn tulisi olla lähtöisin yksilöistä, joko kunnan johdosta tai kunnan muusta henkilöstöstä. Myös loput viisi vastaajat mainitsivat puheissaan epäsuoremmin luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden roolin kunnallisen innovatiivisuuden lähteenä ja viittasivat kuntien sisältä nousevaan innovatiivisuuteen. Kuntien innovatiivisuuden vastaajat uskoivat kuitenkin kollektiivisesti löytyvän ennen kaikkea kunnista itsestään.

”Kyllä se [uudistuminen] pitäisi tapahtua kaikilla tasoilla, siis työpaikkatasolta ylimpään päätöksentekoon saakka. Koko mylly pitäisi pystyä pyöryttämään uuteen ajattelutapaan. Korvien välissä pitäisi tapahtua eniten.”

Kunnan henkilöstön ja päätöksentekijöiden merkitystä pidettiin kuntien innovatiivisuuden kannalta merkittävänä. Kunnan johtoa pidettiin molempien vastaajajoukkojen, sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden, toimesta innovaatioiden tuottajina ja yhteisön innovatiivisuuden mahdollistajina. Luottamushenkilöt puhuivat erityisesti kunnan johdon merkityksestä suhteessa innovatiivisuuteen ja kunnan johtoa, erityisesti yksilöiden tasolla, pidettiin toimillaan muutosta tekevänä ja edistävänä. Viranhaltijat, toisin kuin luottamushenkilöt, nostivat kuitenkin kunnan henkilöstön roolin kuntien innovatiivisuuden edistämisen kannalta merkitykseltään suureksi. Viranhaltijat toivoivat vastauksissaan henkilöstöltä suurempaa kykyä tuottaa innovaatioita ja kehittää uutta, sekä selviytyä tehtävistä nykyistä itsenäisemmin. Vaikka painotuserot vastaajien puheissa olivat selkeästi erilaiset, molemmat vastaajaryhmät mainitsivat puheissaan sekä ruohonjuuritason että johtoportaan olevan kuntien innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn kannalta merkityksellisiä. Vastaajista monet viittasivat puheissaan myös kuntien toiminnasta tyystin puuttuvaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Kehittämistoiminnan puuttumisen nähtiin vähentävän

innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä, ja haastateltavat toivoivatkin kuntien kehittämiseen yksilöitä, joilla olisi aikaa paneutua erilaisiin tilanteisiin ja suunnitella kehittämistoimintaa kuntien sisällä laajemmin ja pitkäjännitteisemmin. Vastaajien näkemyksen mukaan kuntiin tarvitaan tietynlaisia alullepanijoita, primus motoreita, jotka sysäävät kuntaa eteenpäin. Laajemman ja pitkäjännitteisemmän kehittämistoiminnan tuominen kuntiin näyttäisi avaavan kuntien suunnitelmallista kehittämistä ja tukevan uudistumisen kykyä ja innovatiivisuutta. Yksilöiden merkitys tämänkaltaisessa uudistamisessa on merkittävä. Ilman yksilöitä kehittämiseltä puuttuu paitsi laajempi merkitys, mutta myös visio ja toimeenpano. Innovatiivisten yksilöiden puuttuminen jähmettää kunnallista sektoria ja vaikeuttaa kunnissa tapahtuvaa muutosta.

Yksilöiden roolista puhuttaessa haastateltavat painottivat vastauksissaan kunnan henkilöstön lisäksi kunnan asukkaiden merkitystä suhteessa kuntien innovatiivisuuteen. Kuntien asukkaiden rooliin viitattiin useasti innovatiivisuuden etsimisestä, ylläpitämisestä ja uudistamisesta puhuttaessa. Haastattelussa monet vastaajista viittasivat kuntalaisten ja päätöksenteon välisen suhteen tärkeyteen. Kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista pidettiin keskeisenä tekijänä itse päätöksentekoprosessin onnistumisessa, mutta myös päätöksentekokoneiston toimivuuden kannalta. Vastaajat näkivät kuntalaisten aktiivisuuden toivottavana ja positiivisena asiana ja totesivat, että erilaisissa tilastoissa ja tutkimuksissakin (ks. esim. Mäki-Lohiluoma, Pekola-Sjöblom & Ståhlberg 1998) näkynyt kansalaisten passivoituminen paitsi heikentää kunnallista demokratiaa sekä omalla tavallaan vähentää kuntien olemassaolon oikeutusta, myös konkreettisesti pienentää kuntien uudistumisen kykyä ja sitä kautta innovatiivisuutta. Aktiivisten kuntalaisten joukon pienentyessä, toimivatpa kuntalaiset sitten yksilöinä tai erilaisten yhteisöjen kautta, erilaisten kuntalaisten näkemykset häviävät kunnallisesta keskustelusta. Tällöin riskinä on kapeakatseisuuden ja nurkkakuntaisuuden lisääntyminen sekä vähemmistöjen ja syrjäytyneiden oikeuksien polkeminen. Kuntien edustuksellisen demokratiamallin tasa-arvoinen toteutuminen vaatii laajan ja olemukseltaan heterogeenisen joukon aktiivisesti päätöksentekoon osallistuvia toimijoita, eikä pienentyvä kiinnostuneiden ja vaikutushaluisten joukko edistä uusien luottamushenkilösukupolvien kasvua. Kuntalaisten vieraantuminen kunnallisesta päätöksentekojärjestelmästä on selvä merkki toiminnallisen ympäristön muutoksesta ja siitä laajuudesta, jolla muutos on kuntiin iskenyt. Vastaajien puheenvuoroista oli kuultavissa huoli kansalaisten kiinnostuksen vähenemisen aiheuttamista vaikutuksista, mitä tuntui kasvattavan entisestään vastaajien kokema aktiivisten kansalaisten osallisuuden muotojen muuttuminen. Vastaajien huolena tuntui olevan paitsi kuntalaisten päätöksenteosta vieraantuminen, mutta myös kokonaisvaltaisen näkemyksen puuttumisen kautta päätöksentekojärjestelmään heijastuvat ongelmat.

”... elämä on vaan muuttunut niin, että entistä vähemmän on niitä kunnallismiehiä ja -naisia, jotka hallitsevat kokonaisuuksia ja ottavat vastuuta niistä [pääöksistä]”

Haastateltavat kaipasivat kuntalaisten laajempaa ja aktiivisempaa osallistumista kunnalliseen päätöksentekoon. Osallistuminen voidaan sekä tässä esitetyn haastatteluaineiston että muiden olemassa olevien tutkimustulosten valossa nähdä eräänlaisena toimintojen onnistumisen ja vaikuttavuuden indikaattorina. Osallistumisen toivottavuudesta huolimatta vastaajat kokivat negatiivisena kehityksen, jossa kuntalaiset yhä äänekkäämmin valvovat etujansa. Vastaajat kokivat, että kuntalaisten keskuudessa on kasvanut tietynlaista halukkuutta valvoa entistä tarkemmin omia oikeuksiaan ja samanaikaisesti kuntalaiset ovat unohtaneet velvollisuutensa kuntaa kohtaan. Monet vastaajista peräänkuuluttivatkin avoimempaa keskustelua yksilöiden ja yhteiskunnallisten toimijoiden vastuun määrittelyistä.

”Että rahasta on puute, mutta se perimmäinen ongelma on, että mikä yhteiskunnissa oikeasti kuuluisi kuntien tehtäväksi ja se jako mitä kuuluisi yhteiskunnan ja ihmisten omalle vastuulle”

Vahermo (2004) kuvailee haastateltavien kanssa samaan tapaan kuntalaisten osallistumista viime vuosina kuvanneita kehitystrendejä kirjoittamalla, että osallistumiskehitystä ovat muovanneet yhtäältä laskeva äänestysaktiivisuus ja kasvava kriittisyys, toisaalta osallistumistapojen eriytyminen ja kolmanneksi poliittisen kansalaispätevyyden kasaantuminen. (Vahermo 2004, 15.) Haastateltavien mukaan asioiden saama suunta näkyy erityisesti kuntalaisten kuntien palveluja kohtaan asettaman vaatimustason kasvuna ja omien oikeuksien tarkempana tuntemisena. Vaatimusten kasvun koettiin tuovan kunnalliselle sektorille uusia paineita, ja erityisesti luottamushenkilöiden vastauksissa mainittiin kuntalaisten kasvanut halukkuus valvoa etujaan myös erilaisia oikeudellisia reittejä pitkin. Oikeudenkäyntien ja erilaisten oikeudellisten seuraamusten pelon nähtiin luottamushenkilöiden taholta rajoittavan ja kahlitsevan kuntien uudistumis- ja innovatiivisuushalukkuutta. Erään vastaajan mukaan:

”...lainsäädännön asettamiin juttuihin pitää vastata tai sitten käydään oikeutta. Kuntalaiset ovat tietoisia oikeuksistaan ja siitä sitten tulee tää oikeudellinen uhka, josta tulee varovaisuutta päätöksentekoon. Seurataan ohjeita tosi kirjaimellisesti, kun taas yritysmaailmassa pystytään ottamaan jonkinlaisia riskejäkin.”

Siinä missä luottamushenkilöt kuvailivat kuntalaisten vaatimuksista koituvia haittoja juuri oikeudellisten kysymysten kautta, viranhaltijoiden puheissa kuntalaisten kasvaneet vaatimukset näkyivät tietyllä tavalla yleisemmällä tasolla. Viranhaltijoiden näkemyksistä puuttuvien tarkkojen toiminnallisten erittelyjen rinnalla kuului luottamushenkilöihin verrattuna tiukempi asennoituminen kuntalaisten vaatimuksia kohtaan. Viranhaltijoiden vastauksia oli mahdollista tulkita siten, että viranhaltijoiden näkemyksen mukaan kuntalaisten kasvaneet vaatimukset hidastavat tarpeettomasti kunnallista päätöksentekoa ja vaikuttavat kielteisesti kunnan sisäisiin pyrkimyksiin kehittyä. Myös luottamushenkilöt puhuivat vastauksissaan kuntalaisten kasvaneista vaatimuksista, mutta erotuksena viranhaltijoihin, luottamushenkilöillä riitti suhteessa enemmän ymmärrystä kuntalaisia kohtaan. Monissa

luottamushenkilöiden kuntalaisten vaatimuksia koskevissa vastauksissa viitattiin kuntalaisten oikeuteen saada verorahoilleen vastinetta ja sitä kautta tulevaan oikeuteen valvoa etujaan. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemysten erilaisuus saattaa johtua vastaajaryhmien keskenään erilainen asema suhteessa kunnalliseen päätöksentekokoneistoon ja kuntalaisiin. Luottamushenkilöt kokevat mahdollisesti olevansa jollain tavalla voimakkaammin sidoksissa kuntalaisiin. Lisäksi poliittiseen vastuuseen liittyvät kysymykset saattavat vaikuttaa vastaajien näkemyksiin asiasta.

Kuntien innovatiivisuuden ja uudistumiskyvyn lisäämisen suunnasta katsottaessa kunnan asukkaiden osallistumishalukkuuden väheneminen saa uudenlaisen perspektiivin. Kuntien muuttuneen toimintaympäristön vaikutukset ovat eittämättä laaja-alaiset, mutta on aiheellista kysyä olisiko toimintaympäristössä tapahtunut muutos voinut muuttaa myös kuntalaisten osallistumista. Vastauksissa haastateltavat puhuivat pitkäjännitteisestä kansalaisvaikuttamisesta ja kritisoivat kunnallisessa päätöksenteossa toimivia yhtä asiaa ajavia liikkeitä.

”Poliittinen järjestelmä on muuttunut siten, että ennen systeemiin kasvettiin perus- tai ruohonjuuritasolta alkaen ja siitä sitten edettiin valtuustoon tai hallitukseen. Nyt päätöksentekoon pääsee mukaan yhdenasiainkin politiikan kautta.”

Haastateltavat näkivät negatiivisena kehityksen, jossa kuntalaiset osallistuvat vain yksittäisiin kunnalliseen päätöksentekoon liittyviin kysymyksiin, eivätkä näe asioiden laajempia merkityksiä. Laajemman kokonaisuuden hahmottaminen auttaa toki kunnan laajan toiminnallisen kentän käynnissäpitämisessä, mutta jos uusia toimijoita ei saada mukaan, ei kokonaisuuden hallintaa voida silloin siirtää kenellekään. Monet kuntalaisista kokevat kunnallisen päätöksentekojärjestelmän itselleen vieraaksi, eivätkä tämän vuoksi osallistu päätöksentekoon. Kuntalaisten osallistumisen tapojen ja kunnallisen osallistumisen tradition välinen juopa on ylitettävä ennen kuin kuntalaisten osallistuminen voidaan saada kasvamaan. Jos kuitenkin kansalaisvaikuttamisen vähäisyyttä pidetään yhtenä suurimmista kunnallisen sektorin tulevaisuuden ongelmista, pitäisi kuntalaisten osallistumisen mahdollisuuksia tarkastella uudella tavalla. Voitaisiinko ”vääränlainen” osallistuminen ja ”oikeanlaisen” osallistumisen vähyys jollain tavalla yhdistää ja näin luoda järjestelmä, jossa kuntalaisten osallistumista voidaan lisätä ja kunnallisen demokratian toteutumista edistää. Tällöin on tarpeen päästää irti kokonaisuuden näkemisen tavoitteesta. Uusien kunnallisten vaikutusmahdollisuuksien lisääntyminen voisi lisätä kunnissa tapahtuvaa vuorovaikutusta ja sitä kautta kasvattaa kuntien innovatiivisuutta.

Haastateltavien käsitys erilaisten yksilöiden roolista kuntien innovatiivisuuden synnyttäjinä ja ylläpitäjinä näyttää painotuseroista huolimatta olevan merkittävä sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden mielestä. Vastaajien mukaan yksilöiden innovatiivisuutta koskevat vaikutusmahdollisuudet näkyvät sekä organisaation sisällä olevien toimijoiden vaikuttamisen halukkuutena ja kyvykkyytenä, mutta myös kuntalaisten osallistumisen kautta. Vastaajien näkemysten mukaan yksilöt voivat toimillaan tehokkaasti

sekä edistää että ehkäistä kunnallista uudistumisen kykyä ja innovatiivisuutta, joten yksilöiden merkitystä kunnallisen innovatiivisuuden kehittämisessä ei pidä vähätellä. Vastaajien antaman kuvan mukaan yksilöiden varsinainen aktiivisuus tai vaikuttamisen taso eivät tee toimijoista kunnille merkittäviä, vaan yksilön merkittävyyteen kunnallisen innovatiivisuuden prosessissa näyttää vaikuttavan pikemminkin toimijan rooli kunnallisessa kontekstissa. Yksilöiden sopeutuminen kunnalliseen yhteisöön sekä tietynlainen kelpoisuus, kompetenssi, näyttävät vastaajien mukaan lisäävän yksilön vaikuttamisen merkitystä kunnallisessa toiminnassa. Yksilöiden rooli kuntien innovatiivisuuden ja uudistumiskyvyn synnyssä näyttää kiertyvän ennen muuta yksilöiden osallistumisen ympärille.

5.1.3 Yhteisöt

Laajasti tulkiten kunta on erilaisten ja eritasoisten yhteisöjen muodostama kokonaisuus, joka saa muotonsa kunnan kulloisenkin olemuksen mukaan. Kunnissa toimivia yhteisöjä ovat niin kunnan sisäisessä organisaatiossa toimivat yhteisöt, kunnan kanssa vuorovaikutuksessa olevat kunnan ulkopuoleiset yhteisöt, muut kunnat, kuin laajemmatkin valtakunnalliset yhteisöt. Kunnan sisäiset yhteisöt muodostuvat tiimeistä, erilaisten toimijoiden ja tiimien muodostamista yksiköistä ja koko koneiston muodostamasta kunnallisesta organisaatiosta. Kunnan sisäisiin yhteisöihin kuuluvat lisäksi enemmän tai vähemmän kiinteästi kunnan asukkaat, kunnassa toimivat yritykset, erilaiset kolmannen sektorin toimijat sekä monet kuntien muiden toimijoiden kanssa yhteistyössä muodostamat yhteistoimintaa edistävät ja ylläpitävät verkostot. Yhteisöjen merkitys on kunnalliselle sektorille keskeinen, sillä ilman erilaisia toimivia yhteisöjä eivät kunnat pystyisi toteuttamaan perustehtävänsä. Yhteisöt kuitenkin myös luovat kunnille rajoitteita, sillä erilaisten toiminnallisten kokonaisuuksien hallinnassa osa yksityiskohdista kadotetaan väistämättä. Lisäksi yhteisöt usein asettavat rajoituksia toimintojensa turvaamisen edellytykseksi, jolloin yhteisössä operoivien toimijoiden on tehtävä kompromisseja. Kunnissa tilanne on erityislaatuinen erityisesti siksi, että kunta on samanaikaisesti jäsenenä monissa yhteisöissä, eikä sillä ole mahdollisuutta aina valita itselleen mieluisimpia toimintamuotoja.

Ennen haastattelujen aloittamista eräänä voimakkaimmista esioletuksista oli, että eräänä kuntien innovatiivisuutta ja uudistumisen kykyä heikentävänä ominaisuutena kunnat pitäisivät oman organisaationsa jäykkää ja lainsäädännöllä rajoitettua rakennetta. Lisäksi oletusarvona oli, että kunnalliset toimijat sysäisivät vastuuta tästä jäykästä ja uudistumattomasta rakenteesta muiden toimijoiden, kuten valtionhallinnon suuntaan. Näiden esioletusten muodostumista oli ohjannut muun muassa erilaisissa medioissa annettu kuva kunnallisen sektorin toiminnallisesta ympäristöstä ja sen rajoitteista. Tähän esioletukseen kiinnitettiin myös haastattelukysymyksiä tehtäessä huomiota, mutta vastaajat eivät esioletuksista huolimatta kokeneet organisaationsa rakennetta erityisen jäykäksi, eivätkä myöskään vierittäneet syytä uudistumisen tai innovatiivisuuden kyvyn puutteesta valtionhallinnon suuntaan. Vastaajat eivät kokeneet kuntia ohjaavan lainsäädännön ja sitä kautta tulevien

organisaatiorakenteen muotojen rajoittavan tai säätelevän kuntien mahdollisuuksia toimia innovatiivisesti tai uudistumiskykyisesti. Haastateltavien vastauksien mukaan kunnallisen organisaation uudistumiseen vaikuttaa voimakkaimmin kuntien oma, sisäinen tilanne. Vastaaajat kokivat, että kuntien innovatiivisuuden ja uudistumisen lähteenä ovat ennen kaikkea yhteisön sisällä olevat toimijat, organisaation omat toimijat. Kunnissa nämä toimijat koostuvat muun muassa henkilöstöstä, päätöksentekijöistä ja asukkaista. Eräs haastateltavista viittasi tähän sanoen:

”Kunta on ihan yhtä uudistumiskykyinen, kuin ovat sen kunnalliset päättäjätkin...”

Haastatteluissa vastaajilta saatujen näkemysten mukaan erilaisten yksilöiden tai yhteisöinä toimivien toimijoiden merkitystä voidaan pitää keskeisenä tekijänä kuntien innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn tuottamisessa ja ylläpitämisessä. Erilaisista yksilöiden muodostamista yhteisöistä kertoessaan vastaajat puhuivat erityisesti yhteisöjen roolista kuntien toiminnallisen ympäristön uudistajina ja muokkaajina. Haastateltavien mukaan erilaiset yhteisöt muodostavat kunnallisen toiminnan lähtökohdan, olivatpa nämä yhteisöt sitten pienempiä, kunnan sisällä toimivia tai suurempia, tai koko kunnan kattavia yhteisöjä. Haastateltavat viittasivat yhteisöihin ja niiden merkitykseen kuntien perustehtävistä puhuessaan, samoin kuin innovatiivisuutta koskevissa puheenvuoroissaan. Erilaisista yhteisöistä puhuessaan vastaajat viittasivat sekä erilaisiin kunnan sisäisiin yhteisöihin että myös itse kuntaa laajempiin yksiköihin, kuten erilaisiin seudullisiin tai toiminnallisiin yhteisöihin. Yhteisöjen teemaan vastaajat liittivät myös yhteiskunnallisen kontekstin, joka kuntien näkökulmasta katsottuna toimii sekä vallan että organisoitumisen elementtinä. Tämä yhteiskunnallinen konteksti erilaisine kansallisine ja kansainvälisine tasoineen muodostaa vastaajien näkemysten mukaan tietynlaisten yhteisöjen joukon, jonka merkitys yksittäisille kunnille vaihtelee kunkin kunnan sisäisten ominaisuuksien mukaan. Vastaajien mukaan muun muassa erilaisten kuntien välisten yhteisöjen sekä maakunnallisten yhteisöjen merkitys vaihtelee yhteisön roolista ja kunnan tilanteesta riippuen. Yhteisöjen merkitys on kuntien innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä tarkasteltaessa varsin yhteneväinen yksilöiden merkityksen kanssa. Yhteisöt ovat kuitenkin laajemmassa roolissa kuntien innovatiivisuudesta puhuttaessa, ja tästä syystä nämä kaksi, yksilöt ja yhteisöt, on tässä tutkimuksessa erotettu omiksi teemoikseen.

Korpelainen (2005) on kirjoittanut, että yksi merkittävimmistä syistä, jonka vuoksi organisaatioissa siirrytään tiimeissä toimimiseen, on organisaation innovatiivisuuden parantaminen. Tiimeillä tai ryhmillä Korpelainen viittaa erilaiseen määrään henkilöitä, jotka kokoontuvat jonkin tehtävän suorittaakseen. Korpelainen jatkaa erittelemällä tiimin luovuuteen ja innovatiivisuuden kykyyn vaikuttavia tekijöitä toteamalla, että muun muassa tiimin jäsenten henkilökohtaiset ominaisuudet, hyvä keskinäinen vuorovaikutus ja henkilökemiat vaikuttavat innovatiivisuuden syntyyn. Oma osansa innovatiivisuuden syntymisessä on myös keskinäisessä vuorovaikutuksessa oppimisella ja tiimin kollektiivisella vastuun tunteella. Korpelainen korostaa vielä, että ryhmäkohtaisten tavoitteiden ja päämäärien

asettaminen on yksi tärkeimmistä innovatiivisuutta ennakoivista tekijöistä. (Korpelainen 2005, 50.)

Haastateltavien näkemyksien mukaan yhteisöjen merkitys kuntien innovatiivisuudessa ja uudistumisen kyvyssä korostuu, sillä vaikka innovaatiot olisivatkin lähtöisin alun perin yksilöistä tai yksilöiden muodostamista yhteisöistä, jokainen innovaatio tarvitsee kasvaakseen ja kehittyäkseen yhteisöä. Yhteisöjen kautta muodostuu innovaatioita ympäröivä toiminnallinen konteksti, joka viimekädessä määrittelee innovatiivisuuden saamat muodot ja uudistumisen kyvyn edellytykset. Vastaajat puhuivat kunnallisesta organisaatiosta erilaisina yhteisöinä, joiden tehtävänä on innovatiivisuudesta ja uudistumisen kyvystä puhuttaessa mahdollistaa kunnassa tapahtuva innovatiivisuuskehitys. Haastateltavat näkivät erilaisten kuntien sisä- ja ulkopuolella toimivien yhteisöjen toimivan innovatiivisuutta mahdollistavina ja edistävinä tekijöinä. Yhteisöjen kyky uudistua ja muuttaa toimintaansa vaikuttaa paitsi yksilöiden mahdollisuuksiin tuottaa innovaatioita, mutta sillä on vaikutuksensa myös innovaatioiden organisaatioon juurtumiseen. Innovaatioiden tuottamisesta ja niiden hyväksymisestä pitää vastaajien mukaan tulla koko yhteisön tapa ennen kuin innovatiivisuuden voidaan vastaajien mukaan katsoa olevan organisaation ominaisuus. Kunnat siis tarvitsevat yhteisöjä innovatiivisuuden tuottamiseksi ja prosessien ylläpitämiseksi, mutta myös laajemmin innovatiivisuutta edistävän ilmapiirin luomiseen.

Korpelaisen lisäksi muun muassa Amabile (1997) on puhunut yhteisön merkityksestä yksilöiden innovatiivisuudelle. Amabile kirjoittaa yksilöiden sisäisestä motivaatiosta (intrinsic motivation), joka Amabilen mukaan toimii ikään kuin ihmisten sisäisenä moottorina ja saa heidät luomaan uutta. Amabile kuitenkin jatkaa, että sisäisen motivaation voimasta huolimatta yksilöiden luovuuteen, kuten monissa tutkimuksissa on vuosien varrella todettu, vaikuttavat suuresti myös tapahtumat yksilön sosiaalisessa ympäristössä. Ympäristö voi toimia edistävänä tai estävänä tekijänä silloin kun puhutaan niin luovuudesta kuin innovatiivisuudestakin. (Amabile 1997, 40.) Korpelaisen ja Amabilen näkemysten valossa vastaajien käsittelemät innovatiivisuuteen ja uudistumisen kykyyn liittyvät erilaiset tekijät näyttävät lisäävän innovatiivisuuden mahdollisuuksia kunnallisella sektorilla. Erilaisten yhteisöjen onnistuminen uudistumisen ja innovaatioiden prosesseissa auttaa vastaavasti niin kunnan sisäisen kuin kunnan ulkoisenkin yhteistyön luomisessa ja ylläpitämisessä.

Vastaajien näkemyksien mukaan erilaisten yhteisöjen merkitys kuntien innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn luomisessa ja ylläpitämisessä on lähtökohtaisesti peräisin joko kunnasta itsestään tai jostain kunnan ulkopuolisesta yhteisöstä.

”Kunnan johto ikään kuin virittää organisaation tähän uudistumisen tilaan, mutta jos tämä koko organisaatio halutaan saada siihen [uudistumaan], täytyy olla sellaisia yksiköitä [kunnan sisällä] joissa on sitä myös.”

Kunnan sisäisten ja ulkoisten yhteisöjen merkitys, asema ja koko vaihtelivat vastaajien näkemysten mukaan eri kuntien välillä muun muassa kunnallisten painotuserojen mukaan. Yhteisöjen tehtävänä haastateltavat näkivät joko kunnalliseen perustehtävään vastaamisen

kautta edistää innovaatioita ja uudistumiskykyä kunnissa tai suoraan tuottaa erilaisia innovaatioita. Yhteisöjen merkitys voidaan siis nähdä kahtalaisena, toisaalta yhteisöjä voidaan pitää innovatiivisuuden perustana ja kunnallisen toiminnan ytimenä, toisaalta yhteisöjä voidaan tarkastella innovaatioiden tuottamista varten perustettuina tiimeinä. Kunnissa toimivien yhteisöjen tarkoituksiksi innovatiivisuuden edistämisen osalta voisi muodostua laajemman innovaatiokehityksen hyväksyminen ja toiminnallisen kulttuurin muuttaminen innovaatiomyönteisempään suuntaan. Pysyvien yhteisöjen avulla kuntiin saataisiin lisää pitkäjännitteistä kehittämistyötä edistävää toimintaa, jolloin myös suunnitelmallisuus kunnissa saataisiin lisääntymään. Erilaiset yhteisöt luovat yksilöiden välille luottamusta, joka puolestaan edistää innovatiivisuuden syntymistä. Lisäksi erilaisten yhteisöjen kautta yksilöt voivat testata omien innovaatioidensa ja ideoidensa toimivuutta ilman epäonnistumisen tai kasvojen menettämisen pelkoa.

”Kun tehdään uusia innovaatioita, niin se kunnan perusolemus muuttuu ja sen elinvoima kasvaa sitä kautta. Kunnat tulevat uudistusten kautta notkeammiksi reagoimaan tähän jatkuvaan muutokseen ja sitä kautta jopa tekemään sitä tulevaisuutta.”

Yhteisöistä saatava innovatiivinen potentiaali ei kuitenkaan vastaajien mukaan toteudu parhaimmalla mahdollisella tavalla kaikkien kunnan kanssa yhteistyössä olevien toimijoiden kanssa. Kaikki kuntien kanssa yhteistyötä tekevät yhteisöt eivät joidenkin vastaajien näkemyksien mukaan automaattisesti toimi kuntien innovatiivisuutta tai uudistumiskykyä kannustavina toimijoina, vaikka niillä olisi siihen mahdollisuksiakin. Nämä innovatiivisuutta huonosti edistävät toimijat operoivat vastaajien mukaan lähinnä kuntien toiminnallisen valvonnan piirissä. Toimijoiden jäykän luonteen nähtiin kuitenkin osin suurestikin vaikeuttavan kuntien kehittymistä ja innovatiivisuuden mahdollistamista. Valvontaa voidaan kuitenkin pitää tarpeellisena osana kuntien toimintaa, sillä valvonnan mukaan toiminnan läpinäkyvyys ja uskottavuus säilyvät. Kuntien innovatiivisuutta kehitettäessä voitaisiin kuitenkin miettiä, miten valvonnasta voitaisiin tehdä osa, jonka avulla kuntien innovatiivisuutta, jos ei nyt edistettäisi, niin voitaisiin edes mahdollistaa.

Yhteisöistä puhuttaessa pieni osa vastaajista viittasi kuntien välisen yhteistyön ja kansallisen tason lisäksi myös erilaisten globaalien yhteisöjen kasvaneeseen merkitykseen.

”Kaikilta edellytetään uudistumista, ei voida pelkästään ajatella miten suomalaisittain pärjätään, vaan Suomi on osa laajempaa Euroopan unionia ja jopa kansainvälistä katsantoa. Kyllä ne paineet tänä päivänä tulee yhä enemmän jostain ihan muualta, kuin tästä lähipiiristä.”

Osa vastaajista koki, että kunnallisen sektorin muuttuneen toimintaympäristön seurauksena myös suomalaisten kuntien elämä todellisuus, vaikka se pääsääntöisesti muodostuu kuntien oman lähipiirin, muutamien seudullisten toimijoiden ja valtion kautta, on saanut ja saa yhä enenevässä määrin vaikutteita ja signaaleja myös muualta. Tämänkaltaisen laajentuneen yhteisö-käsityksen voidaan katsoa heijastelevan kuntien ympäristössä tapahtunutta muutosta

ja erityisesti toimijoiden kokemaa laajentumista kuntien toiminnallisessa ympäristössä. Vuorovaikutus erilaisten yhteisöjen välillä näyttää olevan yksi suomalaisten kuntien toiminnallista ympäristöä muuttaneista tekijöistä. Tulevaisuudessa kunnissa saatetaan päästä hyödyntämään erilaisia ja eritasoisia yhteisöitä päämääriin pyrkimisessä ja yhteisten tavoitteiden visioinnissa. Yhteisöiden roolina säilyy mitä todennäköisimmin kunnallisen perustehtävän turvaaminen, mutta lisäksi yhteisöjen avulla voidaan tuoda yksilöitä yhteen kuntien innovatiivisuutta edistämään. Tapahtuneesta muutoksesta huolimatta suomalaiset kunnat eivät ole vain tahdottomia objekteja, jotka ainoastaan reagoivat muualta tuleviin muutoksiin ja suuntauksiin, vaan kuten haastatteluissa kävi voimakkaasti ilmi, kunnat ovat yhä voimakkaammin ja kyvykkäämmin omaa tulevaisuuttaan rakentavia yhteisöjä.

5.1.4 Luottamus

Luottamusta pidetään monenlaisen ihmisten välisen vuorovaikutuksen edellytyksenä. Luottamuksen avulla ihmiset voivat paitsi rakentaa vuorovaikutusta ja yksilöiden välisiä suhteita, myös toimia ja elää yhdessä (Kotkavirta 2000, 55). Luottamuksen merkitys ihmisten ja erilaisten yhteisöjen välisissä suhteissa nousi esille myös haastateltujen kuntien innovatiivisuutta käsittelevissä puheenvuoroissa. Haastateltavien mukaan luottamus yksilöiden ja erilaisten yhteisöjen välillä on yksi kunnallisen innovatiivisuuden edellytyksistä. Luottamuksen suurta merkitystä innovaatioiden synnyssä tukee myös Harisalon ja Stenvallin (2001a) kirjoitus, jonka mukaan korkean luottamuksen työyhteisöissä organisaatiossa työskentelevien ihmisten panos on suurempi, kuin pienen luottamuksen työyhteisöissä. Korkean luottamuksen työyhteisö lisää yksilöiden luovaa panosta ja saa yksilöt antamaan enemmän omasta osaamisestaan. (Harisalo & Stenvall 2001a, 2.) Luottamus ja suunnitelmallisuus olivat muihin teemoihin verrattuna haastateltavien vastauksista nousseista teemoista abstrakteimmat. Vastaajien luottamuksen ja suunnitelmallisuuden kuvaamiseen käytetyt määritelmät eivät myöskään olleet tyyliltään niin selkeitä kuin muiden teemojen kuvailut olivat. Tästä abstraktiudesta ja määritelmien tiukasta rajautumattomuudesta huolimatta sekä luottamus että suunnitelmallisuus nousivat aineistosta esille yhtä voimakkaasti kuin muutkin teemat.

Haastateltavat puhuivat luottamuksesta ennen kaikkea kuntien toiminnan edellytyksenä. Vastaajien mukaan luottamusta tarvitaan sekä kuntalaisten ja kunnallisten päättäjien välisen suhteen luomiseen ja ylläpitämiseen että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välille, erilaisten seudullisten toimijoiden keskinäiseen suhteeseen ja ehdottomasti myös eri tasoille kuntien ja valtion väliseen suhteeseen. Vastaajat pitivät luottamusta yhtenä kunnallisen toiminnan ja erityisesti innovatiivisuuden kehittämisen tärkeimmistä edellytyksistä. Ilman luottamusta on kunnallista toimintaympäristöä erittäin vaikeaa, ellei jopa mahdotonta rakentaa. Luottamus ja erityisesti sen puuttuminen vaikuttavat vastaajien mukaan valtavasti kuntien mahdollisuuksiin rakentaa kunnallista innovatiivisuutta ja uudistumisen kykyä. Luottamukseen liittyvät tekijät vaikuttavat kuntien toimintoihin niin kuntien sisällä olevissa

yksiköissä kuin kunnallisessa organisaatiossa laajemminkin. Luottamus näkyy voimakkaasti myös kuntien ja erilaisten toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa.

Stähle ja Laennon (2000) mukaan luottamuksen rakentuminen on rationaalisen asian sijaan ennemminkin tunnetta. Luottamuksen kokoaminen siis perustuu enemmän ”intuitiiviseen informaatioon”, kuin konkreettiseen näyttöön asiasta. Stähle ja Laento kuitenkin toteavat, että luottamuksen muodostumisen tiedetään perustuvan muutamien tekijöihin ja kokemuksiin, joita kumppanit keräävät toisistaan. Nämä luottamuksen syntyyn vaikuttavat tekijät ovat toimijoiden kompetenssi, arvoperusta ja aikomusten vilpittömyys. Kompetenssilla Stähle ja Laento tarkoittavat kumppanin pätevyyttä ja kelpoisuutta osaamiseen liittyvillä areenoilla. Arvoperusta puolestaan kuvaa kumppaneiden toimintaan liittyvien moraalien ja arvojen yhteneväisyyttä. Luottamuksen syntymiseksi toimijoiden on voitava arvostaa toista. Viimeisenä mainitulla aikomusten vilpittömyydellä Stähle ja Laento viittaavat toimijoiden keskinäiseen suhteeseen ja siihen varmuuteen, ettei toinen ole liikkeellä hyötymistarkoituksessa. Kumppaneiden välisessä luottamuksessa toisen hyviin aikomuksiin luottaminen sekä synnyttää että ylläpitää toimijoiden välistä luottamusta. (Stähle & Laento 2000, 55.)

Vastaajat eivät juurikaan käsitelleet puheenvuoroissaan luottamuksen syntymiseen kunnallisella sektorilla vaikuttavia tekijöitä, mutta sen sijaan vastaajat puhuivat runsaasti kunnallisella sektorilla esiintyvistä erilaisista luottamuksen tyypeistä. Haastateltavien vastauksissa luottamusta käsiteltiin karkeasti jakaen kahdella erilaisella tasolla, tietynlaisen *julkisen luottamuksen* ja *yksityisen luottamuksen* kautta. Vastaajat kuvailivat tässä tutkimuksessa yksityiseksi luottamukseksi nimettyjä muuttujia kertomalla yksittäisten henkilöiden välisestä, tavallisesti ei-julkisesta luottamuksesta. Yksityinen luottamus nojautui vastaajien puheiden perusteella eniten henkilöiden välisiin suhteisiin, ja se sai myös osan merkityksestään yksilöiden välisistä henkilökemioista. Haastateltujen vastauksien perusteella on mahdollista ja jopa perusteltua väittää, että vastaajat kokivat henkilökohtaisten suhteiden edistävän ja helpottavan erilaisten toimien hoitamista. Yksityisen luottamuksen muodostumista voidaan näin ollen pitää kuntien innovatiivisuuden kannalta tärkeänä, sillä yksittäisten ihmisten välinen luottamus toimii tavallisesti arkipäivän pieniä ongelmia ratkaistaessa ongelmanratkaisua edistävänä tekijänä. Samoin yksilöiden välisen luottamuksen voidaan nähdä edistävän laajempaakin innovatiivisuutta siinä tapauksessa, että yksilöiden innovatiivisuutta ja luovuutta pidetään yhtenä laajemman tai kokonaisvaltaisemman innovatiivisuuden edellytyksenä.

”[Tämä on] sellaista ihmisten välistä yhteistyötä... että tulee sellaisia henkilökohtaisia hyviä suhteita, että voidaan keskustella niin, ettei sitä tarvitse aina selittää”

Julkisella luottamuksella vastaajat viittasivat yksityistä luottamusta avoimempaan luottamukseen sekä erilaisiin yksilöiden välisiin luottamuksen muotoihin. (Esimerkiksi Kotkavirta (Kotkavirta 2000), Kovalainen ja Österberg (Kovalainen & Österberg 2000) ja Harisalo ja Stenvall (Harisalo & Stenvall 2001a ja 2001b) ovat tutkineet erilaisia julkiseen

sektoriin ja instituutioihin liittyviä luottamuksen tasoja.) Siinä missä vastaajat puhuivat yksityisestä luottamuksesta innovatiivisuutta ja uudistumisen kykyä edistävänä elementtinä, julkisesta luottamuksesta puhuttiin enemmänkin luottamuksen puuttumisen kautta. Julkista, laajempien yksiköiden välistä luottamusta kuvailtiin tapojen ja rutiinien kautta tulevaksi, muotonsa sääntöjen tai mallien kautta saavaksi luottamukseksi. Julkista luottamusta tai sen puuttumista nähtiin löytyvän kuntien keskinäisistä suhteista, kuntien ja kuntia suurempien yksiköiden väliltä ja myös kuntien sisältä. Vastaajat näkivät julkisen luottamuksen ilmenevän ennen kaikkea toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä, mutta julkista luottamusta pidettiin olemukseltaan vähemmän aitona kuin yksittäisten henkilöiden välisten suhteiden kautta muotonsa saavaa luottamusta. Julkiseen luottamukseen nähtiin liittyvän erilaisia ristiriitoja ja ongelmia, jotka on ylitettävä ennen kuin luottamusta voidaan synnyttää. Kuitenkin monet vastaajista pitivät mahdollisena, että ennen pitkää rutiininomainen yhteydenpito voi muuttua aidoksi luottamukseksi.

”...siinä täytyy vaan ensiksi tietty aika kulua, että tulee tietty luottamus ... siinä aina vähän ensin katotaan, että onko toi multa pois, mutta sitten kun se syntyy, niin se on tosi mahdollisuus meille.”

Julkisen luottamuksen puuttumisen katsottiin näkyvän yhtäältä toimijoiden välisessä rutiininomaisessa yhteydenpidossa, toisaalta konkreettisena, varsinaista yhteydenpitoa vaikeuttavana luottamuksen puutteena ja kolmanneksi toiminnan julkisena arvosteluna. Rutiininomainen yhteydenpito nähtiin luottamuksen puuttumisen osalta tietyllä tavalla vähiten negatiivisena, sillä vaikka haastateltavat pitivät joidenkin toimijoiden välistä suhdetta tietyllä tavalla keinotekoisena, he samalla käsittivät luottamuksettoman asetelman purettavissa olevana. Rutiininomaisinta yhteydenpidon nähtiin olevan joihinkin valtionhallinnon toimijoihin, mutta lisäksi jotkut toimijoista kokivat kuntien välisissä ja sisäisissä suhteissa olevan parantamisen varaa. Erilaista seudullista ja muuta kuntien välistä toimintaa lähes kaikki vastaajat pitivät kuitenkin ennen kaikkea mahdollisuutena. Vastaajat puhuivat kuntien välille rakennetusta luottamuksesta kuvaillen sitä mahdollisuudeksi, jonka avulla toimintoja voidaan sekä tehostaa että uudistaa siten, että kunnallisen sektorin niukat resurssit saataisiin mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön. Luottamuksen voidaan nähdä synnyttävän yhteistyötä ja yhteistyön avulla kunnallisen sektorin perustehtävään vastaaminen helpottuu. Vastaajien käsitykset kuntien välisestä yhteistyöstä kiertyivät ennen kaikkea tarpeen ja hyödyn ympärille. Kuntien innovatiivisuuden voidaan nähdä kasvavan yhteistyön ja luottamuksen kautta, mutta todelliseen, aitoon vuorovaikutukseen ja luottamukseen on haastateltavien vastauksien mukaan vielä matkaa. Eräs vastaajista kuvaili luottamuksen ja vuorovaikutuksen välistä yhteyttä sanomalla:

”Avoin keskustelu on sama asia kuin uudistuminen. Se on ihan totta, mitä avoimemmin me keskustellaan semmottisistakin asioista, jotka ei välttämättä oo ihan ajankohtaisiakaan vielä, niin samalla me otetaan avoimemmin kantaa siihen minkälaisia me halutaan olla ja minkälaisiksi me halutaan tulla.”

Julkisen arvostelulla vastaajat viittasivat erilaisiin tiedotusvälineiden ja laajemman julkisen keskustelun kautta tulevaan luottamukseen ja epäluottamukseen. Julkisten kanavien kautta tulevan luottamuksen rooli kuntien innovatiivisuuden rakentumisessa on merkityksellinen siinä mielessä, että ilman julkista keskustelua ei voida laajaa hyväksyntää toimille saada. Julkisuus voidaan siis tietyllä tavalla ymmärtää luottamuksen edellytykseksi kunnallisella sektorilla. Toisaalta julkisuuden kautta saadaan erilaisille toimille ja hankkeille hyväksyntä, mutta toisaalta julkinen luottamuksen puute saattaa näyttäytyä kunnalliselle päättäjälle myös negatiivisessa valossa. Julkisella epäluottamuksen osoituksella voidaan vesittää toimijoiden mielestä hyviä ja toimivia hankkeita, joiden valmisteluun ja läpivientiin on jo uhrattu aikaa ja resursseja. Toisaalta taas julkisesti esitetty luottamus voi sitä vastoin myötävaikuttaa hankkeen tai toimenpiteen läpivientiin.

Konkreettinen julkisen luottamuksen puuttuminen tuntui puolestaan kulminoituvan ennen kaikkea henkilöiden välisiin suhteisiin ja henkilökemioihin, ja sitä kautta estävän innovatiivista ajattelua kuntien sisällä. Eräs haastateltavista kuvaili henkilökemioiden merkitystä sanomalla että:

”...kaikessa on kysymys siitä kuinka hyvin ihminen tulee sen toisen ihmisen kanssa toimeen, että jos mä en voi sietää sua, niin mikään sun asias ei mee läpi, se on automaattisen varmaa.”

Konkreettisen julkisen luottamuksen vähäisyys tai totaalinen puuttuminen ajaa usein yksilöt ja ryhmät käyttämään erilaisia epäsuoria vaikuttamisen muotoja. Asioiden hoitamisen varmistamiseksi yksilöt tai ryhmät siirtävät veto- tai esittelyvastuun kyseessä olevasta asiasta toimijalle tai toimijajoukolle, jonka rooli suhteessa muihin toimijoihin on neutraalimpi. Lisäksi toimijat voivat käyttää erilaisia epäsuoria vaikuttamisen keinoja innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä lisäävien toimien edistämiseksi. Toimijat yrittävät tämänkaltaisilla keinoilla varmistaa hankkeen läpimenon yksityisen tai julkisen luottamuksen puuttumisesta huolimatta. Kuntien innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn tuottamisen ja ylläpitämisen näkökulmasta luottamuksen puuttumisen voidaan katsoa vaikuttavan rajustikin kunnallisten toimijoiden mahdollisuuksiin innovoida ja uudistaa. Tämä konkreettinen julkisen luottamuksen puuttuminen ja sen tiukasti henkilökemioihin liittyvä luonne näyttää vaikuttavan innovatiivisuuteen voimakkaasti, ja se on edellä esitetyistä julkisen luottamuksen teemoista vaikein purkaa. Stähle ja Laento (2000) ovat summanneet luottamusta estäviä tekijöitä kirjoittamalla, että tämänkaltaisina tekijöinä voidaan pitää ainakin toimijoiden välisissä valtasuhteissa olevaa epätasapainoa, joka heikentää kaksoisriippuvuuden syntymistä, epätasaisesti jakautunutta kykyä hyödyntää yhteistyön kautta saatavaa tietoa sekä välinpitämättömyyttä toista tai toisen persoonaa kohtaan. Lisäksi toimijoiden epätasainen panostus toimintaan, erilaiset tavoitteet, erilainen avoimuuden aste, kärsimättömyys ja herkkyden puuttuminen estävät luottamuksen syntymistä tehokkaasti. (Stähle & Laento 2000, 69–71.) Vastaajien puheenvuoroista löytyi Stählen ja Laennon erittelemiä luottamusta estäviä tekijöitä kuten myös luottamusta edistäviä elementtejä.

Taulukko 1: Yksityisen ja julkisen luottamuksen väliset keskeiset erot

Yksityinen luottamus	Julkinen luottamus
<ul style="list-style-type: none">• <i>Syntyy yksilöiden henkilökohtaisten suhteiden kautta</i>• <i>Perustuu yksilön ominaisuuksiin ja henkilökemioihin</i>• <i>Henkilökohtainen vastuu ja vaikuttavuus</i>• <i>Suorat ja epäsuorat vaikuttamisen keinot</i>• <i>Esteet liittyvät sekä henkilökohtaisiin että julkisiin tavoitteisiin</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>Syntyy erilaisten rutiinien kautta</i>• <i>Perustuu sekä henkilökohtaisiin että ryhmien suhteisiin, mutta myös yleiseen poliittiseen ja yhteiskunnalliseen ilmapiiriin</i>• <i>Ryhmien ja joukkojen vastuu</i>• <i>Epäsuorat vaikuttamisen keinot</i>• <i>Ilmenee myös julkisena luottamuksena tai epäluottamuksena (joukkotiedotusvälineet)</i>

Vastaajat kertoivat puheenvuoroissaan myös kuntien ja valtion välisestä suhteesta. Suhdetta kuvailtiin monella tasolla, muun muassa luottamuksen teemaan kytkeytyvien määrittelyjen kautta. Kuntien ja valtion välisen suhteen nähtiin toimivimmillaan perustuvan keskinäiseen luottamukseen ja toiminnallisen tilan antamiseen, mutta nykyisellään suhteen katsottiin kuitenkin toimivan enemmän tai vähemmän ideaalitulanteen vastaisesti. Vastaajat pitivät kuntien asemaa liian alisteisena sekä valtion tekemiä toimia ylimalkaisina ja kuntien keskinäiset eroavaisuudet unohtavina. Suurin osa vastaajista koki, että valtion suunnalta tulevilla toimilla koetetaan parantaa kuntien asemaa ja kussakin kunnassa vallalla olevaa tilannetta, mutta toteutuksen nähtiin ontuvan. Vastaajat puhuivat toisaalta liian holhoavasta asenteesta ja kuntien oma-aloitteisuuden unohtamisesta. Toisaalta ongelmana nähtiin myös senkaltaiset suunnitelmat, jotka unohtavat kuntien väliset eroavaisuudet, ominaispiirteet ja vahvuudet. Vastaajien mukaan suurimmat haasteet ovat kokonaisuuden hallinnassa ja tehtävien toimien linjaan asettamisessa, mutta ehdottomasti eniten vastaajat toivoivat valtion suunnalta tulevaa sallivuutta, joka avulla kunnissa voitaisiin keskittyä entistä paremmin ja joustavammin vastaamaan kunnalliseen perustehtävään.

” Jos [ajatellaan] valtiovaltaan päin, niin se on tällainen poliittinen ja ideologinen kysymys, että mitkä asiat on tärkeitä. Vaikutuskanavat ne on jo sitten vähän toinen konsti ... yhteydenpitäminen on se vaikutuskanava millä tavalla sinnepäin asioita kuljetetaan. Kasvavien kuntien ja seutujen pitäisi pystyä vaikuttamaan poliittisen päätöksentekoon valtion taholla niitten tosiasioitten näkemiseksi mikä on kasvavalla kunnalla, kehittyvällä kunnalla, että mitä tarpeita sillä on. Ettei vain nähdä tasaisesti kaikkia.”

Antamastaan kritiikistä huolimatta lähes jokainen vastaaja, tavalla tai toisella korosti, etteivät kunnat voi syyttää valtiota omasta uudistumattomuudestaan tai innovatiivisuuden puutteestaan. Vastaajien näkemysten mukaan valtio vaikuttaa kuntien innovatiivisuuden syntyyn, mutta loppujen innovatiivisuus ja uudistumiskyky lähtevät kunnasta itsestään. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö valtion tekemät toimet vaikuttaisi kuntiin. Valtion kautta

tulevien signaalien avulla kuntien innovatiivisuuteen ja uudistumiskykyyn voidaan vaikuttaa varsin voimakkaastikin, joten kuntien kannalta valtion roolin muuttumista kuntien innovatiivisuutta paremmin tukeväksi voidaan pitää erittäin toivottavana.

Luottamuksen teemaan liittyen vastaajat alleviivasivat puheissaan myös innovatiivisuuden mahdollistamiseen liittyviä tekijöitä. Vastaajien näkemyksien mukaan innovatiivisuuden syntymiseen ja sen prosessin ylläpitämiseen tarvitaan innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä mahdollistavaa toiminnallista kulttuuria. Kunnissa tämä tarkoittaa vastaajien mukaan ilmapiiriä, joka antaa kunnallisen organisaation sisällä työskenteleville toimijoille mahdollisuuksia ja vapautta toteuttaa erilaista innovatiivisuutta. Vastaajat puhuivat mahdollistavasta kulttuurista erityisesti erilaisten toimijoiden tasa-arvoisen kohtelun ja yleistä innovatiivisuuden mahdollistavan ilmapiirin kautta. Monet vastaajista kokivat ilmapiirin olevan kunnissa nimenomaan luottamusta, ja sitä kautta syntyvää innovatiivisuutta estävä. Pieni osa haastateltavista oli kuitenkin sitä mieltä, että omassa kunnassa sallitaan erityisen hyvin erimielisyyttä, minkä he katsoivat organisaation sisällä lisäävän luottamusta. Vastaajien kokemusten jakautuneisuudesta huolimatta luottamusta ja siihen kiinteästi liittyvää tietyllä tavalla mahdollistavaa ilmapiiriä voidaan pitää yhtenä kuntien innovatiivisuutta edistävänä tekijänä. Vastaajat puhuivat muun muassa ”propellipäätoiminnasta” ja ”pulppuamisen sallimisesta”, sekä viittasivat ihmisten äänen kuuluville saamiseen ja luovan asenneilmaston luomiseen.

”Ihmisillä on suuri taipumus polkea samaa latua. Meillä ei ole ollut sellaista järjestelmää, jolla siitä kehittämisaktiivisuudesta palkittaisiin. ... Sellaista asenneilmaston muutosta tarvittaisiin, että millä sitä semmoista propellipäätyyliä pystyttäisiin hyväksymään kunnallishallinnossa”

Innovatiivisuuden ja uudistumiskyvyn mahdollistamiseen näyttävät vastaajien käsityksien mukaan liittyvän osaltaan myös erilaiset yhteistyön ja yhteishengen korostamisen välineet, joiden kautta toimijoiden luottamusta, innovatiivisuutta sallivaa kulttuuria ja avointa suhtautumista erilaisiin ideoihin ja ajatuksiin voidaan vaalia. Luottamuksen ja sallivuuden välinen yhteys sekä niistä nouseva ilmapiiri vaikuttavat muodostavan yhden merkittävimmistä kunnallisen sektorin innovatiivisuuteen vaikuttavista tekijöistä.

Haastatelluilta saatujen vastausten perusteella luottamuksen teema suhteessa kuntien innovatiivisuuteen ja uudistumisen kykyyn näyttää erilaisten, melko kompleksistenkin seikkojen kautta. Julkinen vastuu, poliittinen vastuu sekä toimien uskottavuus vaikuttavat luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimintaan ja sitä kautta myös kunnissa ilmenevän luottamuksen saamiin muotoihin. Lisäksi luottamukseen vaikuttavat ainakin organisaation sisäiset rajat sekä niiden ylittämismahdollisuudet, yksittäisten henkilöiden ja erilaisten yhteisöjen moraaliset arvot, toimintojen jatkumisen edellytyksiin liittyvät kysymykset sekä kunnalliset kannustin- ja palkitsemisjärjestelmät. Kunnissa luottamuksen avulla uskalletaan paitsi avata silmät, myös katsoa totuttujen rajojen ulkopuolelle. Vastaajien näkemyksien mukaan luottamus edistää tehokkaasti innovaatioiden syntymistä, mutta luottamuksen teeman monitasoisuutta on vaikeaa kerralla ymmärtää. Kunnallisten päättäjien, luottamushenkilöiden

ja viranhaltijoiden välinen luottamus lisää näkyvästi kunnallisen päätöksenteon onnistumisen mahdollisuuksia ja mahdollistaa kunnallisessa organisaatiossa tapahtuvaa innovatiivisuuden lisääntymistä. Kuitenkin luottamusta tarvitaan myös päätöksentekijöiden ja kuntalaisten välille, kunnallisten päättäjien ja maakunnallisten toimijoiden välille, erilaisten virallisten ja epävirallisten yhteisöjen sisälle sekä viimeisimpänä, mutta ei kuitenkaan vähäisimpänä, kuntien ja valtion välille. Siinä, missä kuntalaisten luottamus kunnan päätöksentekijöiden oikeamielisyyteen ja kykenevyyteen on kunnassa tehtävien toimien oikeutus, siinä luottamus kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä on toimintojen jatkumisen edellytys. Luottamus erilaisissa yhteisöissä mahdollistaa uudenlaisten ratkaisujen etsimisen ja uusien innovatiivisten avauksien löytämisen. Päätöksenteon oikeutus saavutetaan kuntalaisten toimintoja kohtaan osoittaman luottamuksen avulla, mutta itse päätöksentekoprosessin onnistuminen vaatii sekä valmistelu- että toimeenpanovaiheessa kunnan sisällä toimivien yksilöiden ja yhteisöjen yhteistyötä. Kunnissa organisaation sisäinen luottamus avaa toimien onnistumisen lisäksi mahdollisuuksia myös innovatiiviselle toiminnalle ja antaa tilaa uudentilaiselle luovuudelle. Luottamus lisää erilaisten yhteisöjen ja tiimien välisen luottamuksen lisäksi myös kunnissa toimivien yksilöiden luottamuksen kautta innovatiivisuutta. Kunnan työntekijöiden välinen keskinäinen luottamus lisää työmotivaatiota ja parantaa yksilöiden mahdollisuuksia tuottaa uusia toiminnallisia tapoja. Kuntalaisten luottamus antaa osaltaan tilaa päätöksenteolle, mutta myös auttaa kuntaa liikkumaan kohti yhteistä ja jaettua päämäärää.

Kuntien ja valtion välisen luottamuksen puuttumiseen vastaajat viittasivat puheenvuoroissaan monesti. Valtion roolia pidettiin toisaalta kuntien innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä mahdollistavana, mutta samalla vastaajat katsoivat, ettei valtio anna riittävästi kunnille tilaa oman näkemyksensä toteuttamiseen. Valtiolla on mahdollisuuksia sekä estää että edistää kunnissa tapahtuvaa uudistumista ja innovatiivisuutta, mutta tällä hetkellä se pääasiallisesti estää sitä. Vastaajat kuitenkin korostivat kunnallisen organisaation merkitystä oman innovatiivisuutensa tekijänä. On siis mahdollista todeta, että luottamus vaikuttaa kuntien uudistumisen kykyyn ja innovatiivisuuteen sitä voimakkaammin mitä lähempänä kunnallista organisaatiota se tapahtuu. Kunnallisen sektorin innovatiivisuuden edistämässä luottamuksella näyttää olevan ennalta-arvaamattoman suuri rooli. Luottamusta tai sen avulla saavutettavien etujen määrää ei voida eksaktisti mitata, mutta luottamuksen puuttuminen heijastuu voimakkaasti yksilöiden ja erilaisten yhteisöjen toimintaan. Luottamusta tarvitaan siis puolin ja toisin, että mitään kuntien sisäiseen tai ulkoiseen vuorovaikutukseen liittyviä toimia on ylipäättään mielekästä tehdä ja toteuttaa.

5.1.5 Suunnitelmallisuus

Haastateltujen antamista vastauksista suunnitelmallisuus nousi viimeisenä teemana esille yhtenä kuntien innovatiivisuuteen ja uudistumisen kykyyn vaikuttavista seikoista. Vastaajien näkemykset erilaisista innovatiivisuuteen vaikuttavista suunnitelmallisuuden tavoista

vaihtelivat kuntien perinteisestä strategisesta suunnittelusta aina viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Yhtä kaikki, suunnitelmallisuutta pidettiin innovatiivisuuden synnyn ja ylläpitämisen kannalta merkittävänä ominaisuutena. Suunnitelmallisuuden teema tietynlaisena strategisena kyvykkyytenä nousi esille vastaajien puheessa kahdella erilaisella tasolla. Strategiaan tavalla tai toisella liittyvien kommenttien lisäksi vastaajat puhuivat myös joistain suunnitelmallisuuteen liittyvistä, innovatiivisuutta vähentävistä tekijöistä.

Haastateltavat puhuivat kuntien innovatiivisuudesta suunnitelmallisuuden kautta, korostaen erityisesti strategista suunnitelmallisuutta ja yhteistä visiota. Lindroos ja Lohivesi (2004) määrittelevät vision organisaation julkisesti täsmennetyksi näkemykseksi siitä, millaiseksi organisaatio haluaa tulla. Hyvä visio innostaa henkilöstöä pyrkimään asetettuun tavoitteeseen ja samalla se toimii asiakkaille organisaation tahtotilojen peilinä. Lisäksi hyvä visio on uskottavasti mitattavissa ja se sisältää aikajänteen, jonka puitteissa asetettuun tavoitteeseen tahdotaan päästä. (Lindroos & Lohivesi 2004, 26.) Lindroosin ja Lohiveden vision määritelmä on erilaisista organisaatioista luotu eniten juuri yritysten käyttöön, mutta tulevaisuutta luotaavan ja suuntaviivoja antavien visioiden voidaan katsoa toimivan yhtä hyvin myös kunnallisen sektorin toimintaa ohjaavina elementteinä. Strategia voidaan Gummeruksen suuren sivistyssanakirjan antaman määritelmän mukaan käsittää erilaisiksi laskelmointiin perustuviksi toimintasuunnitelmiksi ja taktiikoiksi. (Gummerus 2001.) Jos strategia on kuin kartta, jonka avulla matkalaiset osaavat suunnistaa valitsemaansa päämäärään, on visio kuin ennen matkaa luontokirjassa nähty kuva paikasta, jonne on päättänyt joskus vielä päästä. Matkalaisista ja muuttuvista tilanteista riippuu, seuraavatko kartan lukijat karttaa tunnollisesti vai pelaavatko he enemmänkin kulloisen tilanteen mukaan. Joskus strategia jää syystä tai toisesta kesken matkaa vanhaksi, tällöin on arvioitava uudelleen matkan tarkoitus ja perille pääsemiseksi käytettävissä olevat keinot.

”Jollakin tavalla voisi päätöksentekojärjestelmää virtaviivaistaa, että täällä on ollut hyviä toimijoita, että he on tietyllä tavalla itse luovia ja tämmösiä uudistumishaluisia, että ehkä se tuolla asennetasolla jollakin tavalla pitäisi tsempata ja jollakin tavalla sitten kunnan puolelta huomioida jostakin tehdyistä hyvistä uusista käytännöistä, innovatiivisista jutuista. Mutta miten sä kirjaat sen strategiaan ja rupeet sen mukaan toimimaan, niin se on vaikeampi. ... ihan jos ajattelee, niin kunta organisaationa, niin varmasti tehdään päällekkäisiä töitä tai vääriäkin töitä tai että tietyillä uusiutumisilla ja muutoksilla saatettaisiin saada huomattavasti toiminnallisempaa ja taloudellisempaa, että sellainen tutkain muutoksilla pitäisi olla. Organisaation tasolla voi olla ja voi johtaa siihen, että se tuo työhyvinvointia, että ihmiset tekee paremmin niitä tehtäviä joita he osaa ja joita kuuluisikin tehdä.”

Organisaation ja strategian välinen suhde on monitasoinen ja se vaihtelee organisaation rakenteiden, tavoitteiden ja organisaatiossa työskentelevien henkilöiden mukaan. Strategian ja vision katsottiin ennen kuuluvan vain yksityisen sektorin toimijoiden toimintaan, mutta nykyisin strategian, strategisen suunnittelun ja strategisen johtamisen ajatellaan kuuluvan yksityisen sektorin lisäksi kiinteästi myös julkisen ja niin kutsutun kolmannen sektorin

toimintaan. Strategian tuleminen näille uusille sektoreille on Brysonin (1995) mukaan erityisesti muuttuneen toiminnallisen ympäristön aiheuttamaa. Bryson väittää, että koettu muutos tulee jatkumaan tulevaisuudessa, mutta pysyvän, jatkuvan muutoksen sijaan toimijoiden tulee varautua jaksottaisesti ilmeneviin tasaisiin kausiin, joita rikkovat suuret muutokset, epävarmuus ja yllätyksellisyys. Strateginen suunnittelu auttaa toimijoita selviämään eteen tulevista muutoksista. (Bryson 1995, 19–20.) Suomalaisissa kunnissa on käytössä erilaisia strategioita ja erilaisia tapoja seurata strategioita. Kunnallisella sektorilla strategiaan vaikuttavat yksityiseen sektoriin verrattuna erilaiset muuttujat. Kunnallisen sektorin toimijoiden on otettava strategian laadinnassa ja sen toimeenpanemisessa huomioon kunnasta, sen asukkaista ja siellä toimivista yrityksistä lähtöisin olevat reunaehdot. Lisäksi kuntaa ympäröivä seutukunta ja sen toimijat, maakunta ja valtio luovat omat vivahteensa kuntien strategiseen suunnitteluun. Kuntien strateginen suunnittelu perustuu varsin pitkälle kunnissa jatkuvasti tehtävään arviointiin sekä kunnan sisäiseen ja ulkoiseen vuorovaikutukseen. Tämän vuoksi suomalaisten kuntien strategiat vaihtelevat suuresti keskenään, ja juuri tästä samasta syystä on vaikeaa erottaa yhtä oikeaa tapaa ohjata suunnitelmallisesti suomalaista kuntaa.

Vastaajien näkemyksien mukaan strategiseen suunnitelmallisuuteen kuuluu niin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen yhteinen, jaettu visio tulevaisuudesta kuin varsinainen suunnitteluprosessin kautta tuotettu strategiakin. Itse strategiaa vastaajat pitivät yhteiseen jaettuun visioon verrattuna innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn kannalta arvoltaan vähäisempänä. Strategia nähtiin enemmänkin julkisena, ulospäin annettuna tahtotilan määrittelynä, jonkinlaisena ohjelmajulistuksena, joka kyllä ohjaa kuntien toimintaa, mutta ei välttämättä vaikuta innovatiivisuuteen kovinkaan runsaasti. Sen sijaan yhteisestä, jaetusta visiosta puhuttiin enemmän innovatiivisuuden kokemuksen yhteydessä. Lähes jokainen niistä vastaajista, jotka kokivat oman kuntansa innovatiiviseksi, kuvailivat jossain vaiheessa haastattelua kunnassa tapahtuvia erilaisia avoimeen visiointiin liittyviä tapoja. Avoimen visioinnin ja sitä kautta syntyvän jaetun vision nähtiin paitsi avaavan päätöksentekoprosessia innovatiivisuudelle, mutta myös sitovan toimijat tiukemmin yhdessä tehtyihin päätöksiin. Tietoisen suunnitelmallisuuden nähtiin siis tuottavan luottamusta ja yhteisöllisyyden tunnetta. Vastaajien kokemusten mukaan yhteinen suunnitelmallisuuden tuottaminen sekä vakauttaa organisaation sisäistä tilannetta että avaa yksilöiden ja erilaisten yhteisöjen välistä suhdetta siten, että innovaatiot lisääntyvät.

”Se on siinä päätöksenteossa koko ajan läsnä. Se päätös, joka syntyy, perustuu siihen, että siinä päätöksenteossa on ollut mukana eri toimijat ja ne on vaikuttanut siihen eri prosessin eri vaiheissa. Lopputulos perustuu sitten siihen jonkinlaiseen yhteiseen näkemykseen.”

Vastaajien haastatteluissa kertomien suunnitelmallisuuteen liittyvien määritelmien voidaan nähdä yhtenevän Ranniston (2005) esittelemien organisaation strategian tarpeita kartoittavien syiden kanssa. Rannisto on koonnut yhteen erilaisten tutkimuksellisten suuntausten kautta näkemyksiä niistä syistä, joiden vuoksi organisaatio tarvitsee strategiaa. Hän esittelee neljä

toisistaan poikkeavaa syytä, jotka osaltaan avaavat organisaation ja strategian välistä suhdetta. Ensimmäisenä syynä organisaation strategian tarpeeseen voidaan pitää *suunnan* löytämisen kysymystä. Ranniston mukaan strategia auttaa organisaatiota löytämään sen suunnan, johon organisaatio haluaa olla matkalla. Toisena syynä strategian voidaan katsoa auttavan organisaatiota *kokoamaan voimavaransa* päämäärän saavuttamisen mahdollistamiseksi. Suunnan tietäminen auttaa yhtäältä kaikkia organisaatiossa toimivia yksilöitä suuntaamaan toimensa tietyn tavoitteen saavuttamiseen ja toisaalta tekemään tarvittavat toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Toisaalta liian tiukka strategiassa pidättäytyminen saattaa johtaa organisaation jäykkyyteen ja aiheuttaa kyvyttömyyttä reagoida muutokseen. Strategia auttaa organisaatiota myös *määrittelemään itsensä*, jolloin organisaatiossa olevat toimijat kykenevät paitsi näkemään itsensä osana omaa organisaatiotaan, mutta myös hahmottamaan laajemmin organisaation paikan sen toiminnallisessa ympäristössä. Tämänkaltainen asemointi lisää ratkaisevasti toimijoiden tietoa organisaation tasosta suhteessa kenttään ja kilpaileviin toimijoihin. Viimeisenä syynä organisaation strategian tarpeeseen Rannisto esittää *johdonmukaisuuden tuottamisen*. Johdonmukaisuus eli tieto tulevasta suunnasta auttaa toimijaa välttämään epävarmuutta, lisäämään toimien johdonmukaisuutta, vakauttamaan toimintaa sekä lisäämään tehokkuutta vakaisissa oloissa. (Rannisto 2005, 68–69.)

Näiden Ranniston esittelemien syiden ja aineistosta nousevien seikkojen valossa voitaneen todeta, että suunnitelmallisuuden, ja erityisesti vision ja strategian rooli kunnallisen sektorin innovatiivisuudessa perustuu tulevaisuuden tahtotilan löytämiseen ja niihin erilaisiin seikkoihin, jotka organisaatiossa tähän suunnitelmallisuuteen pyrittäessä korostuvat. Yhteinen, jaettu visio antaa toimijoille mahdollisuuden paitsi keskittyä olennaisiin asioihin epäolennaisuuksien sijaan, mutta samalla se myös auttaa toimijoita näkemään oman roolinsa suuremmissa kokonaisuudessa. Monet haastateltavista puhuivat suunnitelmallisuuden teemaan liittyvissä vastauksissaan organisaatiossa tapahtuvasta innovoinnista myös hieman konkreettisemmalla tasolla. Suuri osa vastaajista piti suunnitelmallisuutta kuntien nykyisestä henkilöstöstä lähtöisin olevana prosessina. Vastaajat näkivät suunnitelmallisuuden kiinteänä osana kuntien menestymistä, uudistumiskykyä ja innovatiivisuutta. Osa haastateltavista kuitenkin katsoi, että kuntien kehittämisen kannalta olisi parempi, jos kuntiin saataisiin lisää sellaisia toimijoita, joiden tehtävänä olisi aktiivisesti tehdä tulevaisuutta. Vastaajien mukaan nämä henkilöt voisivat systemaattisesti kehittää kuntaan ja sen tilanteeseen myönteisesti vaikuttavia innovaatioita, jotka myöhemmin implementoitaisiin kunnalliselle sektorille. Vastaajien puheissa näiden innovaattoreiden toimenkuvana oli tulevaisuuden haasteleminen ja uusien tuulien tuominen organisaatioon.

”Meidän pitäisi antaa enemmän tilaa ihmisille, jotka on fiksuja ja hyvissä tehtävissä ja paikoissa, joissa ne voi uudistaa ja niillä on kykyäkin siihen.”

Tällaisten innovaattoreiden katsottiin paitsi vapauttavan muille kunnallisen organisaation toimijoille aikaa hoitaa omat tehtävänsä, mutta samalla uudistumisesta, uudistamisesta ja innovaatioista kyettäisiin innovaattorin avulla luomaan luonteva, pysyvä osa organisaation

toimintaa. Innovaattorit olisivat nykytilanteen hermolla ja auttaisivat kuntia nousemaan reaktiivisesta suunnitelmallisuudesta proaktiiviseen suunnitteluun. Innovatiivisuuden luomisen prosessin siirtäminen voidaan nähdä toisaalta haastateltavien toiveena vakiinnuttaa innovatiivisuuden prosessia kunnalliselle sektorille, mutta toisaalta vastuun siirtäminen kertoo innovaatioprosessin juurtumattomuudesta. Vastaajat selvästi kaipasivat kunnalliselle sektorille yrityksissä jo tutuksi tullutta tutkimus- ja kehittämistoimintaa, jonka avulla kunnat kykenisivät paremmin kontrolloimaan omaa tulevaisuuttaan. Koska yli puolet vastaajista piti kuitenkin omaa kuntaansa innovatiivisena ja lähes jokainen vastaaja innovatiivisuutta ja uudistumisen kykyä kunnalliselle sektorille kiinteästi kuuluvana ominaisuutena, ei uudistumiskyvyn ja innovatiivisuuden merkityksen tärkeydestä ole kysymystäkään. Suomalaisissa kunnissa visioinnin merkitystä korostaa se, että suunnitelmallisuus ja toimintojen määrittely auttavat fokusoitumaan tavoitteen saavuttamisen kannalta tärkeisiin tehtäviin, jolloin innovaatioprosessille vapautuu järjestelmästä aikaa. Yksilöiden ja erilaisten yhteisöjen mahdollisuus innovoida on oletettavasti yksi osa suunnitelmallisuuden ja innovatiivisuuden välisen suhteen syntymistä, mutta mitä luultavimmin oma osansa innovatiivisuuden kasvussa on myös yhteisössä syntyvällä luottamuksella, jonka kautta kynnys innovoida madaltuu.

”Miten päästään niistä rajoitteista, lainsäädännön ja kulttuurin rajoitteista ja mistä löydetään ne ihmiset, jotka luo uutta. Menestyminen ja onnistuminen edellyttää erityisesti näitä sosiaalisia ja kulttuurisia innovaatioita ja vaatii ympärilleen sitä ilmapiiriä, että näihin kannustetaan sekä kunnan sisällä että kuntaympäristössä. Se vaatii taas aikaa, pitkiä prosesseja, ajattelun muuttuminen, se ei tosta vaan tapahdu.”

Suunnitelmallisuuden luomisen ja säilyttämisen uhkana vastaajat näkivät kunnissa lisääntyneen pitkäjännitteisen toiminnan vähenemisen. Vastaajat puhuivat pitkäjännitteisyyden vähenemisestä yksilöiden teemaan liittyvissä puheenvuoroissa, mutta tämän kansalaisvaikuttamisessa tapahtuneen muutoksen voidaan katsoa vaikuttavan myös suunnitelmallisuuden teemaan. Nopeutuva yhteiskunnallinen kehitys aiheuttaa uusia haasteita päätöksentekojärjestelmään ja vaikuttamisen tapojen muuttuessa totuttu, vanha poliittinen järjestelmä näyttää olevan murroksessa. Uudet vaikuttajat tuovat toiminnalliseen ympäristöön uusia ajatuksia, mutta samalla suunnitelmallisuuden vaatimus tulee entistä vaikeammaksi toteuttaa. Uudenlainen kansalaisvaikuttaminen on pitkäjänteisen päätöksenteon kannalta merkittävä haaste. Siinä missä uudenslaiset osallistumisen muodot lisäävät yksilöiden mahdollisuuksia saada äänensä kunnallisessa organisaatiossa kuuluviin, muodostaa fokusoitunut vaikuttaminen haasteen kuntien suunnitelmallisuuden säilyttämiselle ja ylläpitämiselle. Kuntien onkin löydettävä tasapaino tämän ongelman suhteen saavuttaakseen toimintojen kannalta optimaalisimman ratkaisun. Lyhytjänteinen päätöksentekotapa vaikuttaa kuitenkin merkittävästi kunnan innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn muodostumiselle.

”Tästä seuraa sitten sellaista, että vaikkapa valtuustoihin tulee tällaisia yhden asian liikkeitä tai ihmisiä, jotka sitten keskittyvät vain sen yhden jutun läpiviemiseen...yhden asian läpivieminen voi olla paikallaan, mutta on harkittava, että sillä ei vahingoiteta monia muita [asioita]. ... pitäisi olla enemmän sellaisia ihmisiä, jotka ovat laaja-alaisempia, jotka ymmärtävät myös useampaa elämänalaa ja osaavat katsoa kokonaisuuksia.”

Lähes kaikki haastateltavat viittasivat vastauksissaan parasta aikaa käynnissä olevaan kunta- ja palvelurakennemuutokseen. Paras-hankkeen ympäriltä haastatteluissa käyty keskustelu sivusi luottamuksen ja erityisesti suunnitelmallisuuden teemaa varsin läheltä. Vastaajien näkemyksen mukaan Paras-hankkeen päälinjojen vaikutusten koetaan osuvan ennen kaikkea toimintojen kriittiseen arviointiin ja sitä kautta toiminnan suunnitelmallisuuden lisäämiseen. Vastaajien suhtautuminen kunta- ja palvelurakennemuutokseen oli kaiken kaikkiaan varsin positiivista, mutta monet vastaajista eivät pitäneet hanketta kuntien innovatiivisuuden tai uudistumisen kyvyn kannalta erityisen hyvänä. Vastaajat kokivat pääsääntöisesti, että hanke vaikeutti oma-aloitteellisten ja aktiivisten kuntien innovatiivisuutta. Innovatiivisuuden koettiin vähenevän käytettävissä olevien resurssien Paras-hankkeeseen sitouttamisen vuoksi. Lisäksi muutamat vastaajista näkivät, ettei hankkeessa oltu keskitytty riittävästi hankkeen vaikutusten kriittiseen arviointiin. Lisäksi epäiltiin hankkeen suunnittelijoiden ja alullepanijoiden käsitystä hankkeen kokonaisuuden hallinnan ja vaikutusten ymmärtämisen osalta. Monet vastaajista kuitenkin näkivät hankkeessa monia positiivisia puolia erityisesti ei-innovatiivisten kuntien osalta. Vastaajien näkemyksen mukaan hanke pakottaa uudistumaan ja innovoimaan myös ne kunnat, joilta uudistumiseen ei aiemmin ole löytynyt tahtoa tai keinoja. Haastateltavat kokivat, että Paras-hankkeen mukanaan tuomat velvoitteet kannustavat kuntien uudistumista, mutta eivät luo varsinaisesti edellytyksiä kuntien sisältä nousevalle pitkäjänteiselle uudistustoiminnalle.

”Nyt Paras-hanke ja valtioneuvosto tekevät oman osuutensa, että kunnat saataisiin uudistumaan eli pakottamalla. Se on yksi kuntien uudistamisen keino, jota nyt käytetään tässä maassa. Eipä siinä kovin montaa mahdollisuutta, jos eivät itse näe sitä tarvetta, niin sitten valtiolla olevat pakkokeinot siinä on käytössä, joilla kunnat laitetaan uudistumaan. Se ei ole mitenkään kovin toivottava reitti, koska pakon edestä ei lähde samanlaisia ratkaisuja, kuin että vapaaehtoisesti yhdessä se näkemys syntyisi ja omalla aikataululla voitaisiin edetä, mutta ei siinä oikein muuta. Toisaalta luotan myös kuntien johtajat on avainhenkilöitä joiden tehtävä on viedä eteenpäin uudistumista yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa.”

Suunnitelmallisuuden teemaan vastaajat viittasivat haastatteluissa löydettyistä teemoista epäsuorimmin. Vaikka suunnitelmallisuus liitettiin puheessa voimakkaasti innovatiivisuuteen, itse suunnitelmallisuudesta suoraan kertovia määrittelyjä oli vastauksissa varsin vähän. Suunnitelmallisuuden merkityksen korostuminen oli tietyllä tavalla yllätyksellisin aineistosta noussut teema ja suunnitelmallisuuden ympäriltä esitetyt monialaiset määrittelyt alleviivasivat vastaajien näkemystä suunnitelmallisuuden merkityksellisestä roolista. Suunnitelmallisuus ilmeni vastaajien kertomuksissa strategian ja vision sekä niiden luomiseen liittyvien

prosessien yhteydessä, mutta suunnitelmallisuudesta puhuttiin myös konkreettisten suunnitelmallisuutta edistävien tai estävien henkilöiden ja toimien kautta. Suunnitelmallisuuden teemaan liittyvät vastaajien puheissa niin yksilöt kuin erilaiset yhteisötkin, joiden kautta vastaajien mukaan kuntien innovatiivisuutta on mahdollista voimakkaastikin edistää.

Taulukko 2: Kuntien innovatiivisuutta heijastelevien teemojen olemuksesta ja vaikutuksista kuntiin

Teemat	Olemus	Vaikutukset kuntien innovatiivisuuteen
<i>Perustehtävä</i>	<i>Kuntien perustehtävistä muodostuu kuntien olemassaolon oikeutus</i>	<i>Kuntien tärkein tehtävä ja suurin konkreettinen haaste</i>
<i>Yksilöt</i>	<i>Yksilöt rakentavat, ylläpitävät ja uudistavat kuntia</i>	<i>Kunnallisen innovatiivisuuden luojia. Kuntalaiset, päättäjät ja työntekijät innovatiivisuuden tekijöinä</i>
<i>Yhteisöt</i>	<i>Yhteisöt rakentavat, ylläpitävät ja uudistavat kuntia</i>	<i>Kunnallisen innovatiivisuuden luojia. Työntekijät, viranhaltijat, luottamushenkilöt ja kuntalaiset innovatiivisuuden tekijöinä</i>
<i>Luottamus</i>	<i>Luottamus auttaa yhteistyön ja vuorovaikutuksen muodostumisessa ja ylläpitämisessä</i>	<i>Innovatiivisuuden muodostumisen edellytys. Luottamus, yhteistyö ja erilaisten ryhmien monialainen panos vaikuttaa innovatiivisuuteen</i>
<i>Suunnitelmallisuus</i>	<i>Suunnitelmallisuuden avulla kyetään määrittelemään tulevaisuudelle asetettavia tavoitteita ja tahtotiloja</i>	<i>Innovatiivisuuden muodostumisen edellytys. Tietoisuus kuljettavasta suunnasta lisää innovatiivisuutta</i>

5.2 Keskusteleva kriittinen konsensus kuntien innovatiivisuuden avaimena

Haastatteluilla saatujen vastauksien avulla koetettiin selvittää niitä tekijöitä, jotka kunnalliselle sektorilla voisivat edistää uudistumisen kyvyn ja innovatiivisuuden syntymistä tai vastaavasti estää niiden syntymistä. Haastateltujen vastauksista kävi ilmi, ettei innovatiivisuus suinkaan ole vieras ilmiö kunnissa, vaan pikemminkin päinvastoin. Valtaosa vastaajista koki kunnallisella sektorilla jo innovatiivisuutta ja uudistumisen kykyä olevan. Vastaajien näkemyksien mukaan uudistumisen kyky ja innovatiivisuus vaikuttavat kunnissa kunnalliseen perustehtävään vastaamisen helpottumisena ja kunnallisen kilpailukyvyn lisääntymisenä. Virkamiesten ja luottamushenkilöiden antamien vastauksien mukaan innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä tulee juurruttaa tiukemmin osaksi kunnallista organisaatiota, jolloin innovatiivisuudesta tulee luonteva ja pysyvä osa kunnallista toimintaympäristöä. Haastateltavien vastauksista oli löydettävissä joitain innovatiivisuutta ja

uudistumiskykyä edistäviä ja estäviä elementtejä, mutta syvempää analyysiä varten tarvittaisiin laajempi aineisto ja syvempi perehtyminen tutkittavaan aiheeseen. Aineistosta nousi kuitenkin viisi teemallista kokonaisuutta, jotka kertovat vastaajien näkemyksistä kuntien innovatiivisuudesta. Teemalliset kokonaisuudet; perustehtävä, yksilöt, yhteisöt, luottamus ja suunnitelmallisuus, vaikuttavat vastaajien mukaan kaikki omalla tavalla kuntien innovatiivisuuteen. Edellä esitetyt teemat ovat tasoiltaan toisistaan eroavia ja päällekkäisiä, lisäksi vastauksista nousseet vastakohtaisuudet näkyvät myös teemoissa. Yhtä kaikki, teemoihin kiteytyy läpileikkaus kunnallisen sektorin innovatiivisuudesta.

Suomalaisten kuntien innovatiivisuus poikkeaa jo lähtökohdiltaan yritysten innovatiivisuudesta. Siinä missä yritysten innovatiivisuus tavallisesti perustuu perinteiselle t&k-toiminnalle ja on yrityksen toiminta-alan mukaan jäsentynyttä ja fokuoitunutta, on kuntien innovatiivisuus varsin monialaista ja jäsentymätöntä.

”Ehkä se on kunnallinen palvelujärjestelmä [jonka pitäisi muuttua]. Siihen kytkeytyy suurin osa meidän resursseista, sen aktiivinen uudistaminen. Uusia toimijoita mukaan muista organisaatioista, asiantuntevia, osaavia ihmisiä eli sen vuoropuhelun luomista eri sektoreiden, niin kuin kunnan sisällä koulutuksen, sosiaali- ja terveystalouden ja tekniikan, välillä. Kunnat ei yksin tee sitä hyvinvointia eikä ne voikaan. Ei uudistuminen pelkästään ole kuntien tehtävä, vaan pitää saada myös muut toimijat yhteiskunnassa ja seutukunnassa asettumaan sellaiseen asentoon, että se uudistuminen tapahtuu. Se on ihan sama jos yksi sektori uudistuu, niin se ei varmista sitä, että koko kunta uudistuu.”

Kuntien innovatiivisuus on kuntien toiminnallista ympäristöä heijastellen laaja ja monimuotoinen ja yrityksistä poiketen kunnat eivät myöskään kykene mittaamaan tehtävissään tai innovaatioprosessissaan onnistumista yritysten tavoin taloudellisin mittarein. Kunnille oman toiminnan kriittinen arviointi samalla sektorilla kilpailevien toimijoiden kautta on myös haasteellista. Haastateltavien käsityksen mukaan juuri systemaattisen innovatiivisuuden prosessin puuttuminen on yksi suurimmista kunnallisen sektorin innovatiivisuuden haasteista. Vastaajat viittasivat puheissaan selkeään kehittämistradition puuttumiseen ja toivoivat myös julkiselle sektorille toimijoita, joiden pääasiallisena tehtävänä olisi erilaisten innovaatioiden luominen ja kehittäminen. Haastatteluaineistosta nousseista teemoista perustehtävällä vastaajat viittasivat ennen kaikkea siihen kunnallisen sektorin toiminnalliseen ympäristöön, joka luo reunaehdot kuntien innovatiivisuudelle. Vastaajien näkemyksen mukaan perustehtävään vastaaminen lähtökohtaisesti määrittelee kuntien innovatiivisuutta, joten perustehtävän teemaa voidaan pitää kuin alustana, jossa muut innovatiivisuuteen liittyvät teemat operoivat. Perustehtävä on teemoista eittämättä konkreettisin, mutta samalla sen merkitys on hyvin keskeinen. Kunnan olemus kuitenkin määrittelee viime kädessä kaikki kunnassa tapahtuvat toimet, myös innovatiivisuuteen liittyen. Yksilöiden rooli kuntien innovatiivisuuden kehittämisessä nähtiin sekä alullepanijana, mahdollistajana että systemaattisena innovatiivisuuden luojana. Yksilöiden ja yksilöistä muodostuvien yhteisöjen merkitys konkreettisina innovaatioiden syntyyn vaikuttavina tekijöinä nähtiin merkittävinä kuntien innovatiivisuuteen vaikuttavina teemoina. Yksilöt ja

yhteisöt paitsi luovat innovatiivisuutta, mutta ne myös synnyttävät kunnassa kulloinkin vallalla olevat toiminnalliset tavat. Yksilöiden ja yhteisöjen merkittävyys näkyy myös luottamuksen ja suunnitelmallisuuden teemoissa. Luottamuksen ja suunnitelmallisuuden teemojen osalta vastaajien kokemukset kuntien innovatiivisuuteen liittyvistä seikoista painottuivat mahdollistavan ilmapiirin luomiseen, toimijoiden välisen yhteistyön onnistumiseen ja yleiseen toiminnalliseen tarkoituksenmukaisuuteen. Luottamuksen teemaan liittyviä tekijöitä pidettiin innovatiivisuuden kannalta tärkeinä, mutta haasteellisesti saavutettavina seikkoina. Suunnitelmallisuudesta vastaajat puhuivat erityisesti strategisen suunnitelmallisuuden kautta. Vastaajien näkemysten mukaan yhteinen, jaettu visio edistää kunnissa tapahtuvaa innovatiivisuuden prosessia.

Edellä esiteltyjen teemojen lisäksi vastaajat puhuivat yhdestä suunnitelmallisuuden, luottamuksen, yksilöiden ja yhteisöjen teemat yhdistävästä, kunnallisen sektorin uudistumiskyvystä ja innovatiivisuudesta kertovasta yläteemasta. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastauksien perusteella haastatteluaineistosta nousi kunnalliseen innovatiivisuuteen liittyvä ominaisuus, jota tässä työssä kutsutaan *keskustelevaksi kriittiseksi konsensukseksi*. Keskustelevalla kriittisellä konsensuksella viitataan haastateltavien kuvailemaan innovatiivisen kunnan ominaisuuteen, jossa innovatiivisuuden kokemus korreloi kunnallisen sektorin toimijoiden kokeman avoimen ja keskustelevan ilmapiirin kanssa. Keskustelevan kriittisen konsensuksen teema kokoaa edellä esiteltyt viisi teemaa. Vastaajat puhuivat varsin yksimielisesti innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä mahdollistavasta ilmapiiristä, jossa toimijat voisivat luottamuksen ja suunnitelmallisuuden avulla vastata kunnalliseen perustehtävään. Haastatteluaineistosta nousseiden vastauksien mukaan innovatiiviseksi oman kuntansa kokevat vastaajat näkivät avoimen ja sallivan keskusteluyhteyden edistävän kunnallista innovatiivisuutta. Erimielisyyksiä salliva ilmapiiri paitsi edistää kuntien innovatiivisuuden syntymistä, mutta myös edellyttää toimijoilta yhteisen vision jakamista ja päätöksenteosta löytyvää vastuunottoa. Vastaajien mukaan erimielisyyden salliminen luo luottamusta ja auttaa jaetun vision syntymisessä, mutta erilävien mielipiteiden takaa on kuitenkin lopulta löydyttävä yhteinen näkemys, konsensus, tehtävän päätöksen tiimoilta.

”Kyllä täytyy sanoa, että poliittinen konsensus on ollut kaikkien ryhmien välillä jo pitkään. Vaikka välillä tuuletetaankin, niin kuin pitääkin, niin niistä isoista asioista on löydetty yksimielisyyksiä...joka asiassa on kuitenkin varaa parantaa ja siksi me käydään keskusteluja ja tarkastetaan linjojamme ja pyritään löytämään ratkaisuja yhdessä ja toteuttaa niitä päätöksiä mitä on päätetty.”

Päätöksentekoprosessin lopputulemana on oltava päätöksentekijöiden samanmielisyys sekä tehtävistä toimista että siitä yleisestä suunnasta, jota kohti ollaan matkalla. Keskustelevan kriittisen konsensuksen teema eroaa muista vastaajien esittämistä teemoista siten, että muita teemoja vastaajat käsittelivät kunnallisen sektorin uudistumiskykyä ja innovatiivisuutta edistävinä tekijöinä, kun taas keskustelevastaa kriittisestä konsensuksesta puhuttiin enemmän omaa kuntaa koskevien kuvailujen yhteydessä. Vastaajat sivusivat puheissaan erilaisilla

tavoilla keskustelevan kriittisen konsensuksen teemaa, mutta eivät sitä suoraan puheissaan tuoneet esille. Kuitenkin keskustelevan kriittisen konsensuksen teema on kaikista löydetystä teemoista selvimmin kuntien innovatiivisuuteen ja uudistumisen kykyyn vaikuttava. Keskustelevan kriittisen konsensuksen voidaan tietyllä tavalla nähdä kokoavan yhteen vastaajien teemalliset kokonaisuudet, sillä keskustelevan kriittisen konsensuksen luominen vaatii kunnallisen sektorin toimijoilta niin keskinäistä luottamusta ja yhteistä jaettua visiota tulevasta kuin yksilöiden innovatiivisuutta ja ryhmän innovatiivisuuttakin. Perustehtävään vastaamisen teema säilyy keskustelevan kriittisen konsensuksen teemassa tietynlaisena perustana, jonka ympärille kuntien innovatiivisuutta rakennetaan.

Haastatteluaineiston perusteella suomalaisten kuntien innovatiivisuuteen voimakkaimmin vaikuttavat tekijät näyttävät liittyvän kunnan sisäiseen ilmapäiriin ja toiminnalliseen kulttuuriin. Luottamuksen, suunnitelmallisuuden sekä yksilöiden ja yhteisöjen teemoihin liittyvien tekijöiden kautta tuleva innovatiivisuus korostaa kunnallisen sektorin sisäisten ominaisuuksien merkitystä kuntien innovatiivisuuden tunnistamisessa ja kehittämisessä.

”Se [innovatiivisuuden ja kunnallisen sektorin yhteensovittaminen] onnistuu ihan hyvin innovaatioiden laadusta riippumatta, mutta se johtuu ehkä siitä, että meillä on kehittynyt tällainen keskustelukulttuuri ja yhdessä toimimisen ja kunnan eteen tekemisen juttu. Ei olla kauhean rikkonaisia siinä toiminnassa, esimerkiksi äänestyksiin turvaututaan äärimmäisen harvoin. ... Keskustelua käydään sitäkin enemmän, mutta kyllä se yhteinen tahtotila sieltä sitten aina löytyy, joten tällaisia isompia konflikteja tai ristiriitoja ei ole. Lisäksi meillä tehdään, niin kuin monetkin kunnat tekee, ohjelmia eli pyritään pitäytymään strategioissa ja ottamaan eri toimijoita mukaan toimintaan. Siitä me se yhtenäisyys löydetään. Sellainen avoin keskustelukulttuuri, jossa voidaan puhua sekä vaikeista että helpommistakin asioista.”

Haastateltavien antamien vastauksien mukaan innovatiivisuuden syntyyn vaikuttavista tekijöistä myös organisaation toiminnalliseen kulttuuriin liittyvät elementit toimivat kuntien innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä edistävinä tekijöinä. Suomalaisten kuntien tämänhetkinen tehtäväkenttä ja sen kautta muodostunut rooli yhtenä julkisen sektorin toimijana asettaa innovatiivisuuden prosessissa onnistumiselle omat rajoitteensa. Kunnallisen sektorin innovatiivisuuden tarpeen voidaan katsoa muodostuvan kuntien tällä hetkellä varsin erilaisten roolien kautta. Jos kunnat nähdään palvelujen tai tuotteiden tuottajina, silloin kuntien merkitys innovaatioiden kehittämisessä muodostuu ennen kaikkea innovaatioiden tuottajuuden kautta. Toisaalta jos kunnat vastaavasti nähdään innovaatioiden käynnistäjinä, silloin niiden innovatiivisuuden tarve rakentuu erilaisen palveluntuotannon aloittamisen ympärille. Jos kunnat taas nähdään ennen kaikkea tuotteen tai palvelun tilaajina, kuntien rooli yleisessä kunnallisessa innovatiivisuudessa määräytyy erityisesti kunnan roolin kautta, tuotteen loppukäyttäjänä. Tällä tavalla kuntien innovatiivisuuden luonne vaihtelee niiden merkityksenantojen mukaan, joita kunnat omalle toiminnalleen asettavat. Tällä hetkellä suomalaisten kuntien voidaan katsoa, lähinnä nykyisen rakenteensa vuoksi, omaavan hiukan jokaista edellä mainittua roolia. Kunnat sekä tilaavat, tuottavat että käyttävät erilaisia palveluita ja hyödykkeitä, jolloin myös kuntien tarvitsemien innovaatioiden taso vaihtelee

kaikkien näiden tarkoitusten välillä. Tulevaisuus ei näytä tarjoavan suomalaisten kuntien roolin osalta yhtään selkeämpiä määritteitä, joten kuntien innovatiivisuuden on oltava luonteeltaan sekä nyt että tulevaisuudessa monialaista, monitasoista ja ennen kaikkea avointa.

Suomalaisten kuntien tarvitsemaa innovatiivisuutta, spesifiä innovatiivisuuden lajia on vaikeaa eritellä. Suomalaisten kuntien rakenteelliset, yleiseen toimeentuloon ja hyvinvointiin liittyvät ominaisuudet vaihtelevat kuntien välillä suuresti, jolloin myös kuntien innovatiivisuutta määrittelevät olosuhteet ovat kunnista riippuen erilaisia. Kuntaorganisaation luonteen perusteella on kuitenkin perusteltua väittää, että kunnallisessa päätöksenteossa ja sitä kautta myös innovatiivisuuden tuottamisessa avoin ja yhteistoimintaan kannustava ilmapiiri mahdollistaisi entistä laajemmat yhteistyöverkostot, entistä tehokkaamman resurssien käytön ja entistä paremman perustehtäviin vastaamisen. Avoimuudella ja rajat ylittävällä toiminnalla voitaisiin lisätä kuntien sisäisen ja kuntien rajat ylittävän innovatiivisuuden määrää. Kuntien innovatiivisuuden määrää lisäämällä kunnat kykenisivät tuottamaan tarvitsemiaan erilaisia sosiaalisia innovaatioita, joiden avulla kunnallisella sektorilla kyettäisiin ratkaisemaan monia vaikutuksiltaan laajoja kysymyksiä. Avoimen innovaation mallia tai sen periaatteita hyväksikäyttämällä kuntien innovatiivisuuden prosessia olisi mahdollista avata. Tällöin uusien toimijoiden osallistumista voitaisiin edistää, vanhoja toimintatapoja tehostaa sekä uusia hyötyjä saavuttaa. Samalla avoimen innovatiivisuuden mallin avulla voitaisiin, toimijoiden osallisuutta lisäämällä, kasvattaa tehtävien innovaatioiden vaikuttavuutta. Siitä huolimatta, että avoimen innovaation mallia on käytetty erityisesti erilaisten teknologisten sovellutusten kehittämisessä, voidaan sen nähdä sopivan myös vähemmän teknisten ja pehmeän alan innovatiivisuuden kehittämiseen. Kunnissa avoimen innovaatiomallin kautta suurimmat edut voitaisiin saavuttaa juuri innovatiivisuuden prosessin avaamisella ja uudenlaisten toimijoiden mukaan ottamisella. Tässä esimerkiksi tiiviimpi kuntien välinen yhteistyö, kuntien ja valtiohallintoon kuuluvien toimijoiden suhteen avaaminen, erilaisten kunnallisten toimijoiden laajempi mukaanotto ja vaikkapa kuntalaisten kautta tulevien näkemysten uudenlainen tarkastelu voisivat auttaa suomalaisia kuntia luomaan tehokkaampaa, innovatiivisempaa ja avoimempaa kunnallista organisaatiota. Kunnallisen sektorin innovatiivisuuden tietyllä tavalla jäsentymätön ja juurtumaton luonne ei ole aiheuttaneet kunnissa toiminnallista urautumista, toisin kuin joissain yrityksissä, joissa tutkimus- ja kehittämistoiminta on pitkään ollut osa organisaatiota. Kuntien innovatiivisuuden haasteet liittyvät innovatiivisuuden ja kehittämisen lukkiutumien purkamisen sijaan ennemminkin innovaatioprosessin tarkentumattomaan luonteeseen ja innovatiivisuuden tuottamisen systemaattisuuden puuttumiseen. Innovaatioprosessin jäsentymättömyys ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö innovaatioprosessin avaaminen laajentaisi kuntiin innovatiivisuuden kautta saavutettavia mahdollisuuksia. Innovatiivisuuden prosessin toimintaan juurruttaakseen kunnallisen sektorin on tarkasteltava omaa organisaatiotaan kriittisesti ja koetettava luoda kuntaan pysyvää, monialaista ja pitkäjänteistä innovatiivisuutta erilaisista haasteista huolimatta.

”Kunnissa innovatiivisuus on sosiaalista ja kulttuurista. [Haasteena on] että miten päästään näistä rajoitteista, lainsäädännön ja kulttuurin rajoitteista, että mistä löydetään nämä ihmiset, jotka luo uutta. Menestyminen ja onnistuminen edellyttää erityisesti näitä sosiaalisia ja kulttuurisia innovaatioita ja vaatii ympärilleen sitä ilmapiiriä, että näihin kannustetaan ja sekä kunnan sisällä että kuntaympäristössä. Se vaatii aikaa, se ei tosta vaan tapahdu”

Kuntien innovatiivisuuden suurimmat haasteet liittyvät ennen kaikkea kunnallisen sektorin toimijoiden yhteiskunnalliseen ainutlaatuisuuteen, sekä kuntien toiminnallisen ympäristön laaja-alaisuuteen. Kuntien sisällä toimivien yksilöiden roolien muutos, keskeisten tavoitteiden laajaskaalaisuus ja yleisen pitkäjännitteistä kehittämistyötä suosivan organisaatiokulttuurin vähyys vaikeuttavat kuntien innovatiivisuuden syntymistä. Avoimen innovaatioprosessin kautta innovaatioiden kehittämiseen voitaisiin tuoda mukaan paitsi erilaisia kunnallisia toimijoita, mutta lisäksi myös innovatiivisuudesta saatavien hyötyjen lisäämiseksi olisi kuntien välistä yhteistyötä mahdollista kasvattaa. Erilaisten kunnallisten toimijoiden kasvaneet mahdollisuudet verkottua ja kehittää yhdessä saattaisivat parhaassa tapauksessa kasvattaa kunnallisen sektorin innovaatioiden määrää ja lisätä laaja-alaisen sosiaalisten innovaatioiden syntymistä. Haastatteluista saadun aineiston perusteella kuntien innovatiivisuuden suurimmat mahdollisuudet liittyvät kuitenkin pääasiallisesti niihin samoihin tekijöihin, joiden kautta myös kuntien innovatiivisuuden haasteet rakentuvat. Kuntien hyödyt innovatiivisuudesta ja uudistumisen kyvystä liittyvät ennen muuta tavalla tai toisella perustehtävien hoitamiseen. Kunnallisen sektorin olemuksellinen ainutlaatuisuus ja toimijoiden laaja-alaiset näkemykset ovat omiaan edistämään innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä kasvattavien elementtien syntyä, jonka lisäksi organisaation monialaisuus suorastaan pakottaa kunnalliset toimijat tarkkailemaan toiminnallista ympäristöään ja muuttamaan toimintaansa sen mukaan. Kunnallisen sektorin toimijoiden halu toimia laadullisesti paremmin ja vähäisiä resursseja säästään toimii erinomaisena lähtökohtana kuntien pysyvälle kehitymiselle. Vastaajat puhuivat haastatteluissa kuntien sisältä löytyvästä innovatiivisuudesta ja liittivät tähän innovatiivisuuden kokemukseen kunnista löytyvän keskustelevala kriittisen konsensuksen ajatuksen. Kuntien innovatiivisuuden ja kunnissa sisäänrakennettuna olevan yhteiseen mielipiteeseen pyrkimisen voidaan nähdä olevan eräs kuntien innovatiivisuutta ja uudistumisen kykyä voimakkaimmin lisäävistä ominaisuuksista. Kunnallisten toimijoiden yhteisten tavoitteiden kautta tulevat visiot ja tulevaisuutta määrittelevät tahtotilat toimivat innovatiivisuutta mainiosti kunnissa edistävinä avauksina, joiden avulla voidaan piirtää jälleen seuraavia suuntaviivoja kuntien toiminnalliselle kartalle.

6 Kunnallisen sektorin innovatiivisuus

Tutkimuksen alussa tämän työn tavoitteeksi asetettiin kunnallisen innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn etsiminen sekä niihin vaikuttavien elementtien tunnistaminen. Lisäksi tahdottiin selvittää miten kunnat voisivat luoda ja ylläpitää innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä. Tavoitteena oli myös löytää sellaisia organisatorisia tasoja, jolle kunnallinen innovatiivisuus ja uudistumiskyvyn perinne saataisiin parhaiten juurrutetuksi. Haastatteluaineiston kautta kuntien innovatiivisuus ja uudistumisen kyky näyttäytyivät erilaisten teemallisten kokonaisuuksien kautta ja lopputulemana oli kaiken kaikkiaan kuusi monitasoista teemakokonaisuutta. Löydetyt teemat paitsi valottavat haastateltujen, kunnallisen sektorin virkamiesten ja luottamushenkilöiden näkemyksiä kuntien innovatiivisuudesta, myös avaavat ovia kuntien innovatiivisuuden laajempaan tutkimiseen. Haastatteluaineiston valossa kuntien innovatiivisuus kiertyy kunnalliseen perustehtävään vastaamisen, yksilöiden, erilaisten yhteisöjen, suunnitelmallisuuden ja luottamuksen teemojen ympärille. Lisäksi kuntien innovatiivisuuteen voidaan liittää muut teemalliset kokonaisuudet ja saadun aineiston yhteenkokoava teema, keskusteleva kriittinen konsensus. Aineistosta löytyneiden teemojen kautta kunnallisen sektorin innovatiivisuutta ja uudistumisen kykyä voisi kuvailla luonteeltaan laajaksi ja olemukseltaan monialaiseksi. Kuntien innovatiivisuuteen näyttävät vaikuttavan niin organisaation rakenteeseen, olemukseen kuin organisaatiokulttuuriinkin liittyvät tekijät. Kunnallisen organisaation sisäinen ilmapiiri määrittelee aineiston valossa kuntien innovatiivisuutta ja uudistumisen kykyä voimakkaimmin.

Haastatteluaineiston kautta kuntien innovatiivisuus näkyy olemassa olevana ja todellisena, mutta luonteeltaan kehittymättömänä. Kuntien innovatiivisuuden kehittymättömyys näkyy erityisesti innovatiivisuutta tukevien mekanismien ja tietoisin innovatiivisuuden kehittämisen puuttumisena. Yrityksissä innovatiivisuutta on pitkään pidetty yhtenä tärkeimmistä yrityksen tulevaisuutta määrittelevistä toimista, ja sen edistämiseksi ja tukemiseksi on kehitetty monialaisia suunnitteluun liittyviä tukitoimia. Tutkimus- ja kehittämistoiminta on tärkeä osa innovatiivisuutta tukevaa työtä ja sen kautta saadaan eväitä strategisen suunnitelmallisuuden

luomiselle. Kunnalliselta sektorilta tyystin puuttuva tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä innovatiivisuutta kunnissa kehittävien toimijoiden puute vaikeuttavat kunnallisen innovatiivisuuden kehittymistä ja juurtumista. Koska innovatiivisuutta voidaan kuitenkin varsin aiheellisesti pitää yhtenä organisaation kehittämisen ja kehittymisen edellytyksenä, näyttäytyy innovatiivisuuden puute kunnallisen sektorin kehittymisen kannalta hyvin merkittävänä vajeena. Koska haastateltavat katsovat kunnalliselta sektorilta kuitenkin löytyi innovatiivisuutta ja uudistumisen kykyä, voidaan tilannetta pitää tulevaisuuden kannalta kehitykselle suotuisana. Kuntien innovatiivisuutta voitaneen helposti kehittää kuntia paremmin ja monipuolisemmin palvelemaan suuntaan, jolloin eteentulevien ongelmien ratkaiseminen yksinkertaistuu ja laajempaan kunnalliseen palvelutehtävään vastaaminen tulee helpommaksi. Kuntien innovatiivisuuteen vaikuttavien teemojen merkitys on kuntien tämänhetkisen innovatiivisuuden kannalta ennen muuta tilannetta kuvaileva, mutta tulevaisuudessa kuntien innovatiivisuuteen voidaan vaikuttaa mitä todennäköisimmin suurestikin. Kuntien innovatiivisuus on siis paitsi todellista, myös kehitettävissä olevaa. Kuntien innovatiivisuuteen vaikuttavat ne teemalliset kokonaisuudet, jotka nousivat esille haastatteluaineistosta. Suomalaiset kunnat näyttäytyvät omaa innovatiivisuuttaan tekevinä toimijoina, ja kuntiin vaikuttavan innovatiivisuuden voidaankin parhaimmillaan katsoa olevan lähtöisin kunnista itsestään.

6.1 Avoimien ja sosiaalisten innovaatioiden merkitys kunnille

Kuntien innovatiivisuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä haastatteluaineistosta etsittäessä on kuntien innovatiivisuus näyttänyt moninaiset olomuotonsa. Haastateltavat puhuivat vastauksissaan erilaisista teknisistä innovaatioista, joita kunnissa tuotetaan. Teknisten innovaatioiden lisäksi vastaajat puhuivat monimuotoisista kulttuurisista ja sosiaalisista innovaatioista, joiden merkitystä pidettiin kuntien laaja-alaisen kehittämisen kannalta teknisiä innovaatioita suurempana. Kunnissa ilmenevien innovaatioiden monialaisista muodoista huolimatta voidaan kuitenkin todeta, että kunnalliset innovaatiot ovat tavallisesti luonteeltaan sosiaalisia. Innovaatioiden sosiaalisuus näkyy siten, että kunnallisilla innovaatioilla on poikkeuksetta joko konkreettisempi tai abstraktimpi käyttötarkoitus, joka tavalla tai toisella muuttaa olemassa olevia käytäntöjä tai vastaa johonkin sosiaaliseen tarpeeseen. Lisäksi monet kunnissa tehdyistä innovaatioista ovat jonkin sosiaaliseen tarpeeseen vastaavan toimijan suunnittelemaa, tekemää tai toteuttamia. Kunnallisia innovaatioita voidaan siis pitää näkyvästä olemuksestaan huolimatta pääsääntöisesti sosiaalisina. Erilaiset sosiaaliset innovaatiot voidaan ymmärtää jokaisen kunnan tulevaisuuden kannalta keskeisiksi tekijöiksi, sillä ilman sosiaalisia innovaatioita kunnan on vaikeaa, jollei mahdotonta vastata niihin haasteisiin, joita se tulevaisuudessa kohtaa. Nämä haasteet, ikärakenteen vinoutuminen, työvoiman saatavuuteen liittyvät kysymykset, kunnallisen demokratiakehityksen turvaaminen ja taloudellisten resurssien niukentuminen pakottavat kunnat todenteolla miettimään kaikkia toimintoihinsa liittyviä osa-alueita entistä tarkemmin.

Innovaatioiden laaja-alaisempaa ja systemaattisempaa kehittämistä voidaan pitää vastauksena kuntien suuriin kysymyksiin. Laaja-alainen ja toimintaan juurtunut kehittäminen vaatii kuitenkin kunnalliselta sektorilta uudenlaisia keinoja, joilla innovaatioita voidaan tuottaa. Haastatteluissa vastaajat pitivät keskustelua ja erimielisyyksiäkin sallivaa ilmapiiriä yhtenä innovatiivisuutta kunnissa voimakkaimmin edistävästä tekijöistä. Vuorovaikutusta ja vapaata, toiminnalliset rajat ylittävää tiedonvaihtoa pidetään myös avoimen innovaatiokäsityksen mukaan tehokkaana innovatiivisuuden edistäjänä. Avoimen innovaatiomallin mukaan organisaation omat tiedolliset ja taidolliset resurssit ovat rajalliset, jolloin organisaatio tekee, parhaimman hyödyn saavuttaakseen, laaja-alaisesti yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Avoin toimintakulttuuri korostaa jakamista ja toiminnan salailematonta luonnetta, jossa kaikki on avointa, myös kilpailijoille. Tiedon jakamisella ja rajat ylittävällä toiminnalla saavutetaan Westin ja Gallagherin (2006) mukaan uusia tapoja hyödyntää organisaation sisältä nousevia innovaatioita. Lisäksi avoimen innovaatiomallin avulla kyetään yhdistämään organisaation ulkopuolelta tuleva tieto entistä tehokkaammin organisaation omaan toimintaympäristöön ja kehittämään organisaation ulkopuolisia yhteyksiä. Yrityksissä avoimeen innovaatiomalliin liittyy monia kysymyksiä. Yritystoiminta on perinteisesti rakentunut organisaation omien keksintöjen ja innovaatioiden kehittämiseen ja organisaation sisäisen tiedon salaamiselle. Yritykset ovat saavuttaneet etuja patentointien ja tiedon suojelemisen kautta. Yhteiskunnallinen muutos, jonka myötä myös yritysten toiminnallinen ympäristö on muuttunut, on aiheuttanut tiedon luonteen muuttumista. Tiedon määrä on lisääntynyt, tiedon suora käytettävyys vähentynyt ja oman, rajatun t&k-toiminnan rooli muuttunut.

Kunnallisella sektorilla tilanne kuitenkin poikkeaa yrityksistä. Kunnissa ei ole yritysten kaltaista organisaatiokulttuuria, jonka kautta kunnat jatkuvasti muokkaisivat toimintaansa. Kunnista puuttuu luonteeltaan pysyvä t&k-toiminta, eivätkä kunnat kilpaile omien innovaatioidensa paremmuudesta. Kunnissa ei ole senkaltaista toiminnallista kulttuuria, joka olisi jähmettänyt kuntien innovatiivisuuden luomiseen liittyvää toimintaa, ja kunnissa kehiteltävät innovaatiot eivät ole kunnille taloudellisesti samalla tavalla arvokkaita kuin yritysten vastaavat innovaatiot ovat. Kuntien innovatiivisuutta voi kuvailla paitsi kunnallisen ympäristön vuoksi rajatuksi, myös selvästi tarpeisiin vastaavaksi. Kunnallisen innovatiivisuuden ominaisuuksien vuoksi avoimen innovaation mallin voidaan katsoa sopivan hyvin kunnalliselle sektorille. Avoimen innovaatiomallin kautta kunnat voisivat entistä tehokkaammin ja monialaisemmin hyödyntää erilaisia olemassa olevia innovaatioita ja ideoita. Avoimuuden kautta saatavat hyödyt näkyisivät myös kuntien yhteistyön kehittymisessä. Avoimeen innovaatiomalliin kuuluva aktiivinen tiedonvaihto ja jakaminen lisäisivät vuorovaikutuksen merkitystä kuntien kehittämisessä. Vuorovaikutusta muodostettaisiin niin kunnallisten toimijoiden välille, valtionhallinnon ja kuntien välille että entistä laajemmin myös kuntien ja muiden toimijoiden välille. Uudet avaukset helpottaisivat kunnalliseen palvelutehtävään vastaamista ja lisäisivät erilaisia sektorikohtaisia innovaatioita, mutta auttaisivat kuntia myös aktiivisesti määrittelemään niitä suuntia, joihin kunta haluaa olla matkalla. Avoimen innovaatiomallin myötä kuntalaisten ja kunnallisten päättäjien välinen

suhde muuttuisi vuorovaikutteisempaan ja luottamuksellisempaan suuntaan. Kehittyneen vuorovaikutuksen avulla palvelujen käyttäjien näkemyksiä voitaisiin entistä tehokkaammin kerätä, jolloin uusiin haasteisiin vastaaminen helpottuisi. Sekä loppukäyttäjiltä että työntekijöiltä saatavasta palautteesta tulisi, palautteen arvokkuuden vuoksi, aidosti tärkeä osa kuntien toiminnan kehittämistä.

Kunnalliseen perustehtävään vastaaminen on kunnille nyt ja tulevaisuudessa merkittävä haaste. Haasteen hoitamiseksi kuntien on aktiivisesti etsittävä uusia tapoja tuottaa ja hyväksikäyttää tietoa. Avoin innovaatiomalli voisi, kunnalliselle sektorille sovitettuna ja sen erityispiirteitä kunnioittaen, toimia tulevaisuudessa yhtenä kuntien toimintojen lähtökohtana.

6.2 Tulevaisuus

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli etsiä julkisen sektorin ja erityisesti suomalaisten kuntien innovatiivisuutta ja uudistumisen kykyä. Innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn voidaan katsoa olevan yksi kuntien suurimmista haasteista, sillä organisaation kyky uudistaa itseään sisältäpäin ja tuottaa jatkuvasti innovaatioita parantaa organisaation edellytyksiä reagoida muutoksiin. Uudistumiskykyinen ja innovatiivinen organisaatio selviää helpommin vastoinkäymisistä ja uusista tilanteista. Tällöin organisaatiolle jää enemmän aikaa ja tilaa pyrkiä niitä tavoitteita kohti, joiden vuoksi organisaatio on olemassa. Uudistumiskyvyn ja innovatiivisuuden avulla organisaatio pystyy kasvattamaan erilaisten kilpailukykyä lisäävien elementtien määrää ja sitomaan niitä osaksi pysyvää toiminnallista olemustaan.

Tutkimuskysymys muodostettiin kuntien toiminnallisen ympäristön asettamat tiukat reunaehdot ja kunnallisen sektorin alati tiukentuva toimintakenttä mielessä. Lisäksi tutkimuskysymyksen muodostumiseen vaikuttivat ajatukset kunnallisen organisaation innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn puutteesta: pysyvän uudistumiskyvyn ja innovatiivisuuden ei katsottu kuuluvan kunnallisen sektorin toimijoiden ominaisuuksiin. Kunnallinen sektorin toimintaympäristön muutos on seurausta erilaisista kansallisista ja kansainvälisistä virroista, joiden seurauksena käytettävissä olevat resurssit ovat pienentyneet ja toimijoiden toimintaedellytykset muuttuneet. Tässä muuttuneessa ympäristössä pysyvä uudistumisen kyky ja innovatiivisuus voisivat lisätä organisatorista joustavuutta, muutosten kohtaamista ja kriisinhallintakykyä. Tutkimusta lähdettiin viemään eteenpäin ajatuksena löytää erilaisia kunnallisen sektorin toimijoiden ja organisaation ominaisuuksia, joiden kautta innovatiivisuutta voitaisiin juurruttaa kuntiin. Innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä etsittiin sekä erilaisesta innovatiivisuutta, erityisesti erilaisissa yrityksissä, käsittelevästä tutkimuskirjallisuudesta että myös haastatteluaineiston avulla. Haastatteluaineisto kerättiin Tampereen seutukunnan kuntien luottamushenkilöiltä ja viranhaltijoilta. Pääasiallisesti haastateltavina olivat kuntien ja kaupunkien johtajat ja kunnanhallituksen puheenjohtajat. Haastatteluissa vastaajilta kysyttiin näkemyksiä kuntien tämänhetkisestä tilanteesta, kunnallisen sektorin tulevaisuudesta, kuntien uudistumisen kyvystä ja innovatiivisuudesta. Lisäksi etsittiin vastaajien näkemyksiä kuntien suhteista kolmannen sektorin toimijoihin,

yrityksiin ja kuntalaisiin, sekä kartoitettiin vastaajien mielipiteitä eri toimijoiden rooleista ja kunnan asemasta suhteessa alati muutuvaan yhteiskuntaan. Haastatteluaineiston avulla tahdottiin selvittää kokevatko vastaajat innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn sopivan kunnalliselle sektorille. Siinä tapauksessa, että innovatiivisuuden ja uudistumiskyvyn voitiin nähdä sopivan kunnalliselle sektorille, tahdottiin tietää löytyykö kunnista innovatiivisuutta ja uudistuskykyä, sekä millaista innovatiivisuutta kuntiin erityisesti kaivattaisiin. Jos puolestaan innovatiivisuutta ei löytyisi, tarkoituksena oli selvittää miksi kunnissa ei sitä olisi ja mitkä seikat vastaajien näkemysten mukaan eniten ehkäisisivät sen syntymistä.

Haastatteluissa vastaajilta saadun aineiston perusteella voitiin todeta, että suomalaisista kunnista paitsi löytyy innovatiivisuutta, mutta lisäksi se koetaan merkitykseltään tärkeäksi osaksi kuntien toimintaa. Vastaajien näkemysten mukaan innovatiivisuutta ei kuitenkaan ole kunnissa riittävästi, eikä kuntien innovatiivisuus ole luonteeltaan niin toimintaan juurtunutta kuin olisi suotavaa. Haastatteluissa vastaajat käsittelivät uudistumiskykyä ja innovatiivisuutta pääasiallisesti viiden erilaisen teeman kautta. Näiden teemojen, perustehtävän, yksilöiden, yhteisöjen, luottamuksen ja suunnitelmallisuuden avulla haastateltavat pukivat sanoiksi niitä elementtejä, joita he kokivat kunnallisen sektorin innovatiivisuuteen ja uudistumiskykyyn liittyvän. Perustehtävästä haastateltavat puhuivat kunnallisen sektorin toiminnalliseen kenttään kuuluvien tehtävien kautta ja innovatiivisuuden ja uudistumiskyvyn nähtiin helpottavan kuntien tehtävien tehokkaampaa hoitamista. Yksilöistä ja yhteisöistä puhuessaan vastaajat käsittelivät erilaisten toimijoiden merkitystä kuntien innovatiivisuuden tuottamisessa. Vastaajat näkivät yksilöiden ja yksilöistä muodostuvien yhteisöjen olevan suurin yksittäinen innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä kunnissa lisäävä tekijä. Luottamuksen ja suunnitelmallisuuden teemat näkyivät vastaajien puheissa vähiten konkreettisilla tasoilla, mutta vaikutukseltaan kuitenkin merkittävänä teemoina. Luottamuksen vastaajat katsoivat toimivan edellytyksenä innovatiivisuutta ja uudistumiskykyä tuottavan ilmapiirin luomiselle. Suunnitelmallisuutta puolestaan pidettiin pitkäjännitteisen ja pysyvän uudistumiskyvyn ja innovatiivisuuden edellytyksenä. Vastaajien käsittelemästä viidestä perusteemasta kohosi lisäksi yksi kaikki teemat kokoava yläteema, keskusteleva kriittinen konsensus. Keskustelevan kriittisen konsensuksen teemasta vastaajat puhuivat kunnallisen ilmapiirin ja toimintakulttuurin kautta. Keskustelevan kriittisen konsensuksen nähtiin syntyvän avoimesta ja sallivasta ilmapiiristä, jossa erimielisyyttä ja ristiriitoja ei karteta, vaan niiden kautta etsitään optimaalista ratkaisua kulloinkin käsillä olevaan kysymykseen. Keskustelevaan kriittiseen konsensukseen nähtiin liittyvän myös innovoinnin prosessiin liittyvät epäonnistumiset, joiden kautta vastaajat kokivat organisaation nousevan uudelle tiedolliselle tasolle.

Kuntien innovatiivisuus ja uudistumiskyky on saatujen vastauksien valossa merkittävä kuntien kehittymiseen liittyvä tekijä. Innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn avulla kunnalliset toimijat voivat kehittää perustehtäviensä suorittamista, tehostaa resurssien käyttöönsä sekä tarkastella uudessa valossa omiin toimiinsa liittyviä elementtejä. Kunnallisen sektorin tavoittelemat erilaiset sosiaaliset innovaatiot toimivat nyt ja tulevaisuudessa kunnallisten toimintojen keskipisteenä, mutta uudenlaisen innovaatioprosessin kautta

toimintojen suorittaminen voitaisiin tehdä prosessiltaan pysyvämmäksi ja muodoiltaan tarkoituksenmukaisemmaksi. Avoimen innovaatiomallin kautta kunnalliselle sektorille voitaisiin tuoda elementtejä, joiden avulla innovatiivisuuden prosessi saataisiin paremmin vastaamaan kunnallisen sektorin toimijoiden luonnetta. Kuntien laaja toiminta-alue ja toimintojen monitahoinen vaikuttavuus puoltavat kunnallisen innovatiivisuuden laaja-alaista luonnetta. Avoimen innovaatioprosessin kautta kuntien innovatiivisuutta voitaisiin avata erilaiset toimijat paremmin huomioon ottavaksi, jolloin laajan osallistujajoukon kautta saavutettaisiin monipuolisin hyöty. Kunnallisen sektorin innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn osatekijöiksi innovaatioiden sosiaalinen luonne ja avoimempi innovatiivisuuden prosessi sopivat varsin mainiosti.

Tässä tutkimuksessa löydettiin joitain kuntien innovatiivisuuteen vaikuttavia tekijöitä, joista suurimmin vaikuttavana voidaan pitää avointa ilmapiiriä ja keskustelua vaalivaa, sisäisiä erimielisyyksiäkin sallivaa keskustelemaan kriittisen konsensuksen teemaa. Tämä tutkimus on kuitenkin ensimmäinen kunnallista innovatiivisuutta valottava tutkimus, joten kuntien innovatiivisuudessa riittää vielä tutkittavaa. Löydetty kunnallinen innovatiivisuus on, vaikkakin juurtumatonta, mutta kunnille kuitenkin tarpeellista. Tästä syystä tätä tutkimusta ei ole syytä jättää viimeiseksi kunnallisen innovatiivisuuden etsintätarpeeksi. Kunnallisen sektorin monialainen luonne ja innovatiivisuuteen liitettävien määritelmien laajuus tekevät kunnallisesta innovatiivisuudesta mielenkiintoisen. Tulevaisuudessa kuntien innovatiivisuuden tutkimisessa voitaisiin fokukseltaan erilaisten kuntien innovatiivisuuden etsimiseen ja innovatiivisuuden vaikuttavuuteen. Myöhemmin myös erilaisten innovaatioiden juurruttamisen mekanismit voisivat auttaa kunnallisen innovatiivisuuden tarkemmassa hahmottamisessa. Tämän aineiston valossa on kuitenkin mahdollista todeta, että kunnista kaikista epäilyksistä huolimatta löytyy innovatiivisuutta.

Kunnallisen sektorin systemaattiseen ja pysyvään innovatiivisuuteen on vielä matkaa, mutta innovatiivisuudesta saatavat hyödyt on selvästi nähtävillä. Vaikka kunnallisen sektorin tavoitteet eivät ensi katsomalta olekaan yhtenevät innovatiivisuutta laajemmin käyttävien yksityisen sektorin toimijoiden kanssa, eivät kunnallisen sektorin toimijat saa hylätä innovatiivisuutta. Kuntien mahdollisuudet saavuttaa pysyvän innovatiivisuuden ja uudistumiskyvyn prosessin kautta etuja ovat selkeät, eikä kuntien innovatiivisuutta koskevan toiminnallisen ympäristön jäsentymättömyys myöskään estä kyseisten prosessien luomista kuntiin. Kuntien innovatiivisuus ja uudistumiskyky onkin jätetty suomalaisessa julkista sektoria koskevassa tutkimuksessa ja kirjallisuudessa turhaan käsittelemättä. Suomalaisten kuntien mahdollisuudet hyötyä laajemmasta innovatiivisuuden ja uudistumisen kyvyn prosesseista lisäävät kuntien mahdollisuuksia selvittää kunnallista sektoria kohtaavista uusista haasteista ja parantavat kuntien kykyä käyttää olemassa olevat resurssit tehokkaasti hyödyksi.

Lähteet

- Amabile, Teresa M. 1997. *Motivating Creativity in Organizations: On Doing What You Love and Loving What You Do*. California Management Review 40:1, 39-58
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) 2003. *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere University Press, Tampere
- Bryson, John M. 1995. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations : A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Jossey-Bass, San Francisco
- Cavalli, Nicola 2007. *The Symbolic Dimension of Innovation Processes*. American Behavioral Scientist 50:7, 958-969
- Chesbrough, Henry W. 2003a. *The Era of Open Innovation*. MIT Sloan Management Review 44:3, 35-41
- Chesbrough, Henry W. 2003b. *Open Innovation: The New Imperative for Creating and profiting from Technology*. Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts
- Chesbrough, Henry 2004. *Managing open innovation*. Research Technology Management 47:1, 23-26
- Chesbrough, Henry 2006. *Open Business Models: How to Thrive in the New Innovation Landscape*. Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts
- Cooke, Philip, Heidenreich, Martin & Braczyk, Hans-Joachim (edit.) 2004. *Regional Innovation Systems: The Role of Governance in a Globalized World*. 2nd edition. Routledge, London
- Drucker, Peter F. 1985. *Innovation and entrepreneurship: practice and principles*. Heinemann, London
- Easterby-Smith, Mark & Lyles, Marjorie A. (edit.) 2005. *The Blackwell Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*. Blackwell, Malden (MA)
- Edquist, Charles (edit.) 1997. *System of Innovation: technologies, institutions and organizations*. Pinter, London
- Eriksson, Kai 2004. *Verkoston ajatus teknologiapolitiikassa*. Teoksessa Lemola, Tarmo & Honkanen, Petri (toim.) *Innovaatiopolitiikka: Kenen hyväksi, keiden ehdoilla?* Gaudeamus, Helsinki, 20-31
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 2001. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere
- Fagerberg, Jan 2005. *Innovation: A Guide to the Literature*. Teoksessa Fagerberg, Jan, Mowery, David C. & Nelson Richard R. (edit.) *The Oxford handbook of innovation*. Oxford University Press, Oxford, 1-26

- Florida, Richard 2005. *Luovan luokan esiinmarssi : miten se muuttaa työssäkäyntiä, vapaa-aikaa, yhteiskuntaa ja arkielämää*. Talentum, Helsinki
- Gangemi, Jeffrey 2005. *Microcredit Missionary*. Business Week. Issue 3965, 12/26/2005, 20
- Gassmann, Oliver 2006. *Opening up the innovation process: towards an agenda*. R&D Management 36:3, 223-228
- Grameen 2007. Grameen Bank. [verkkojulkaisu]. Grameen Communications (ylläpitäjä ja tuottaja). <<http://www.grameen-info.org>>. (luettu 25.10.2007)
- Hallipelto, Aatos, Helin, Heikki, Oulasvirta, Lasse & Ruuska, Pertti 1992. *Kunnallistalouden perusteet*. VAPK-kustannus, Helsinki
- Harisalo, Risto & Stenvall, Jari 2001a. *Luottamus johtamiseen ministeriöissä*. Edita, Helsinki
- Harisalo, Risto & Stenvall, Jari 2001b. *Luottamus kansalaisyhteiskunnan peruskivenä : kansalaisten luottamus ministeriöihin*. Edita, Helsinki
- Harrison, Lawrence E. & Huntington, Samuel P. (edit.) 2000. *Culture Matters: how values shape human progress*. Basic Books, New York
- Heuru, Kauko 2000. *Kunnan päätösvallan siirtyminen: oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa*. Tampereen yliopisto, Tampere
- Heuru, Kauko 2003. *Hyvä hallinto*. Edita, Helsinki
- Heuru, Kauko, Mennola, Erkki & Rynänen, Aimo 2001. *Kunnallinen itsehallinto: Kunnallisoikeuden perusteet*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Huntington, Samuel P. 2000. *Cultures Count*. Teoksessa Harrison, Lawrence E. & Huntington, Samuel P. (edit.) 2000. *Culture Matters: how values shape human progress*. Basic Books, New York, xiii-xvi
- Hämäläinen, Timo J. & Heiskala, Risto 2004. *Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky*. Edita Prima Oy, Helsinki
- Janssen, Onne, van de Vliert, Evert & West, Michael 2004. *The bright and dark sides of individual and group innovation : a Special Issue introduction*. Journal of Organizational Behavior 25:2, 129-145
- Joutsenoja, Markku & Lindh, Jari 2004. *Sosiaaliset innovaatiot: mobilisaatioharjoitus*. Teoksessa Lemola, Tarmo & Honkanen, Petri (toim.) *Innovaatiopolitiikka: Kenen hyväksi, keiden ehdoilla?* Gaudeamus, Helsinki, 49-61

- Kanter, Rosebeth Moss 1999. *From Spare Change to Real Change*. Harvard Business Review, 77:3, 122-132
- Kline, David 2003. *Sharing the Corporate Crown Jewels*. MIT Sloan Management Review 44:3, 89-93
- Kolehmainen, Jari 2001. *Yritykset ja alueet tietointensiivisessä globaalitaloudessa: kilpailukyky kohtalonyhteytenä*. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Tampere
- Korpelainen, Kari 2005. *Kasvun pelivara: Innovatiivisuus, motivaatio ja jaksaminen markkinointiviestintäyrityksissä*. Tampere University Press, Tampere
- Kotkavirta, Jussi 2000. *Luottamus instituutioihin ja yksilöllinen hyvinvointi*. Teoksessa Ilmonen, Kaj (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä, 55-68
- Kovalainen, Anne & Österberg, Johanna 2000. *Sosiaalinen pääoma, luottamus ja julkisen sektorin restrukturaatio*. Teoksessa Ilmonen, Kaj (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä, 69-92
- Kurtzberg, Terri R. & Amabile, Teresa M. 2000-2001. *From Guilford to Creative Synergy: Opening the Black Box of Team-Level Creativity*. Creativity Research Journal 13: 3 & 4, 285-294
- Lam, Alice 2005. *Organizational Innovation*. Teoksessa Fagerberg, Jan, Mowery, David C. & Nelson Richard R. (edit.) *The Oxford handbook of innovation*. Oxford University Press, Oxford, 115 - 147
- Lauslahti, Sanna 2003. *Menestyvä kunta: kuntalaislähtöinen talousjohtaminen*. WSOY, Helsinki
- Lazonick, William 2005. *The Innovative Firm*. Teoksessa Fagerberg, Jan, Mowery, David C. & Nelson Richard R. (edit.) *The Oxford handbook of innovation*. Oxford University Press, Oxford, 29-55
- Lin, Hsiu-Fen 2007. *Knowledge Sharing and Firm Innovation Capability: An Empirical Study*. Institutional Journal of Manpower, 28:3 & 4, 315-332
- Lindroos, Jan-Erik & Lohivesi, Kari 2004. *Onnistu strategiassa*. WSOY, Helsinki
- Lundström, Ilona (toim.) 2004. *Valtuusto vaikuttaa*. Suomen kuntaliitto, Helsinki
- Lundvall, Bengt-Åke 1992. *National Systems of Innovation: towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter, London
- Maanonen, Mari 2007. *Kaupunkien omistajaohjauksen tavoitteet ja toimeenpanon keinot: tutkimus teknisen- ja ympäristötoimen yhtiöistä ja liikelaitoksista*. Tampereen yliopisto, Tampere
- Martin, Roger L. & Osberg, Sally 2007. *Social Entrepreneurship : The Case for Definition*. Stanford Social Innovation Review, Spring 2007. 28-39

- Muhammad Yunus 2007. [verkkajulkaisu]. MuhammadYunus.ORG (ylläpitäjä ja tuottaja). <<http://muhammadyunus.org>>. (luettu 25.10.2007)
- Mulgan, Geoff 2007. *Social Innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated.* (työpäpaperi) [verkkajulkaisu] The Young Foundation, London. (ylläpitäjä ja tuottaja) <<http://www.youngfoundation.org.uk/node/460>> (luettu 10.07.2007)
- Mumford, Michael D. 2002. *Social Innovation: Ten Cases From Benjamin Franklin.* Creativity Research Journal 14:2, 253-266
- Mumford, Michael D. & Moertl, Peter 2003. *Cases of Social Innovation: Lessons From Two Innovations in the 20th Century.* Creativity Research Journal 15:2 & 3, 261-266
- Mäenpää, Olli 2000. *Hallinto-oikeus.* Werner Söderström lakitieto, Helsinki
- Mäenpää, Olli 2002. *Hyvän hallinnon perusteet.* Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki
- Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka, Pekola-Sjöblom, Marianne & Ståhlberg, Krister (toim.) 1998. *Kuntalaisten valta ja valinnat.* Suomen kuntaliitto, Helsinki
- Nooteboom, Bart 2001. *Learning and Innovation in Organizations and Economies.* Oxford University Press, Oxford
- Osterloh, Margit & Rota, Sandra 2007. *Open source software development — Just another case of collective invention?* Research Policy 36:2, 157-171
- Perttilä, Kerttu, Orre, Soili, Koskinen, Sari & Rimpelä, Matti 2004. *Kuntien hyvinvointikertomus. Hankkeen loppuraportti.* Stakesin monistamo, Helsinki
- Porokka-Maunuksela, Raija, Huuskonen, Juha, Koskinen, Outi & Säilä, Esko 2004. *Kunnan hallinto, talous ja valvonta.* Edita, Helsinki
- Puttonen, Pauli 2002. *Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä.* Tampere University Press, Tampere
- Rannisto, Pasi-Heikki 2005. *Kunnan strateginen johtaminen : Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina.* Tampere University Press, Tampere
- Rogers, Everett M. 2003. *Diffusion of innovations.* Free Press, New York
- Ruuskanen, Petri 2004. *Innovaatioiden sosiaalisuus ja sosiaalinen pääoma.* Teoksessa Lemola, Tarmo & Honkanen, Petri (toim.) *Innovaatiopolitiikka: Kenen hyväksi, keiden ehdoilla?* Gaudeamus, Helsinki, 32-48

- Saaranen, Anita & Puusniekka, Anna. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkajulkaisu]. Tampere, Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto (ylläpitäjä ja tuottaja). <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. (luettu 01.11.2007)
- Senge, Peter 1994. *The Fifth Discipline: the art and practice of the learning organization*. Currency Doubleday, New York
- Sisäasiainministeriö 2007. Hankkeet, kunta- ja palvelurakennemuutos. [verkkajulkaisu]. Helsinki, Valtioneuvosto (ylläpitäjä ja tuottaja). <<http://www.intermin.fi/kuntajapalvelurakenne>>. (luettu 19.04.2007)
- Sotarauta, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin (toim.) 2004. *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö: Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*. Tampere University Press, Tampere
- Suomen Kuntaliitto 2007. Kunnat ja kuntayhtymät, kaupunkien ja kuntien lukumäärät. [verkkajulkaisu]. Helsinki, Suomen Kuntaliitto (ylläpitäjä ja tuottaja). <http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;102942>. (luettu 25.02.2007)
- Sutela, Marja 2000. *Suora kansanvalta kunnassa: oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki
- Stähle, Pirjo, Kyläheiko, Kalevi, Sandström, Jaana & Virkkunen, Virpi 2002. *Epävarmuus hallintaan – Yrityksen uudistumiskyky ja vaihtoehdot*. Werner Söderström Osakeyhtiö, Helsinki
- Stähle, Pirjo & Laento, Kari 2000. *Strateginen kumppanuus – avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan*. Werner Söderström Osakeyhtiö, Helsinki
- Stähle, Pirjo, Sotarauta, Markku & Pöyhönen, Aino 2004. Tulevaisuusvaliokunta. Teknologian Arviointija 19. *Innovatiivisten Ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen*. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004, Helsinki
- Vahermo, Martti (toim.) 2004. *Toimiva kunta*. Kuntakoulutus Oy, Helsinki
- Vainio, Harri 2006. *Sosiaaliset innovaatiot ja sektoritutkimus*. Tieteessä tapahtuu 5/2006
- Vesterinen, Vesa 2006. *Kunta ja yhtiöittäminen*. Kunnallissalan kehittämissäatiö, Helsinki
- von Hippel, Erik 2005. *Democratizing Innovation*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- von Hippel, Eric & von Krogh, Georg 2003. *Open Source Software and the "Private-Collective" Innovation Model: Issues for Organization Science*. Organization Science 14:2, 209-223
- West, Joel & Gallagher, Scott 2006. *Challenges of open innovation: the paradox of firm investment in open-source software*. R&D Management 36:3, 319-331
- Kuntalaki 17.3.1995/365

Liitteet

Liite 1: Teemahaastattelukysymykset

SERE – Self-Renewal Capacity of Clusters:
Three Level Analysis on Resilience and Innovation Policy,
haastattelukysymykset

Henkilö:

Organisaatio:

Paikka ja päivä:

Haastattelu alkoi:

Haastattelu päättyi:

Haastattelija:

1. *Miten tai millaiseksi koette kuntien tämän hetkisen aseman?*
2. *Millaisia haasteita kunnilla tällä hetkellä on?*
3. *Mikä on kuntien tai kunnallisen sektorin tämän hetken suurin kysymys ja/tai ongelma?*
4. *Millaisena näette kunnallisen sektorin tai julkisen sektorin tulevaisuuden?*
5. *Miten kunnallisen sektorin tulisi muuttua?*
6. *Jos voisitte, mitä tahtoisitte muuttaa kunnallisella sektorilla?*
7. *Ovatko kunnat mielestänne uudistumiskykyisiä?*
8. *Jos ei ole, miksi kunnat eivät uudistu?*
9. *Mitä esteitä uudistumiselle/uudistumisella on?*
10. *Miten kunnat saataisiin uudistumaan?*
11. *Millä tasolla kuntien uudistumisen tulisi tapahtua, missä on sen alkupiste?*
12. *Miten uudistuminen voisi mielestänne vaikuttaa oman kuntanne tai tämän kunnan tulevaisuudennäkymiin?*
13. *Mitä ajattelette uudistumisen ja kunnallisen sektorin yhteensovittamisesta?*
14. *Millaista innovatiivisuutta kunnissa tarvitaan?
(Kannustimet, kulttuuri, johtaminen?)*
15. *Mitä teidän kunnassanne pitäisi muuttua, että kunnasta tulisi tai se olisi innovatiivinen?*
16. *Mitä innovatiivisuudesta voisi hyötyä?*
17. *Mikä vaikutus tutkimuksella, kunnassa toimivilla yrityksillä, 3. sektorilla ja kansalaisilla on/voisi olla kunnille?
(Miten kunnat voisivat hyötyä näistä? Miten kuntien tai teidän kunnan tulisi käyttää näitä?)*

Muuta?

Liite 2: Haastatellut henkilöt

Strategiapäällikkö Kari Hakari, Tampereen kaupunki

Kunnanjohtaja Risto Koivisto, Pirkkalan kunta

Kunnanhallituksen puheenjohtaja Pekka Lehtonen, Kangasalan kunta

Kunnanjohtaja Jukka Mäkelä, Kangasalan kunta

Pormestari Timo P. Nieminen, Tampereen kaupunki

Seutujohtaja Päivi Nurminen, Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä

Kunnanjohtaja Erkki Paloniemi, Vesilahden kunta

Kunnanhallituksen puheenjohtaja Kari Peltola, Ylöjärven kaupunki

Kunnanhallituksen puheenjohtaja Mauri Penttilä, Vesilahden kunta

Kunnanhallituksen puheenjohtaja Tuula Petäkoski-Hult, Lempäälän kunta

Kaupunginjohtaja Markku Rahikkala, Nokian kaupunki

Kunnanhallituksen puheenjohtaja Antero Saksala, Pirkkalan kunta

Kaupunginjohtaja Pentti Sivunen, Ylöjärven kaupunki

Kunnanjohtaja Olli Viitasaari, Lempäälän kunta