

# **Kaupunki-innovaatiot -ohjelma osana alueellista kehittäjäverkostoa**

Kuntien näkökulma innovaatioihin hankemallisessa aluekehittämisessä

Hanna Menna  
Pro gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu  
Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

MENNA, HANNA: Kaupunki-innovaatiot -ohjelma osana alueellista kehittäjäverkostoa - Kuntien näkökulma innovaatioihin hankemallisessa aluekehittämisessä

Pro gradu - tutkielma, 81 sivua, 2 liitesivua.

Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma

Maaliskuu 2014

---

Tutkielmassa tarkastellaan kaupunkien merkitystä systeemisten innovaatioiden kehittämisessä ja levittämisessä. Tarkastelu keskittyy kaupunkiympäristön ja rakennetun ympäristön kautta kaupunki-innovaatio -ohjelman innovaatioaihioiden kehittämisen ja levittämisen esteiden ja mahdollisuuksien selventämiseen Helsingin metropolialueella. Tutkielman teoreettinen viitekehys muodostuu kuntien toiminnan, aluekehittämisen ja yhteiskunnan hankalien ongelmien muodostamasta raamista. Tutkimuksen kohde on kunnan rooli innovaatiotoimintaa hyödyntävässä kehittäjäverkostossa.

Tutkielma on tutkimusotteeltaan tapaustutkimus, jossa kohteena toimii Helsingin metropolialueella vuosina 2010–2011 osana Suomen valtion ja Helsingin seudun kuntien välistä kilpailukyvyyn vahvistamisen aiesopimusta toteutettu Kaupunki-innovaatiot -ohjelma. Tässä tutkielmassa ohjelmaa on tarkasteltu kuntien näkökulmasta, keskittyen kunnan mahdollisuuksiin, tarpeisiin ja intresseihin liittyen innovaatiotoimintaan. Tutkielma on toteutettu laadullisin menetelmin. Aineisto koostuu neljästä teemahaastattelusta ja Kaupunki-innovaatiot -ohjelman puitteissa tuotetusta kirjallisesta aineistosta. Tutkielmassa on hyödynnetty aineistotriangulaatiota tuottamaan mahdollisimman kattava kuva käsiteltävästä tapauksesta.

Kaupunkien merkitys innovaatioiden kehittämisessä ja levittämisessä on merkittävä erityisesti tapauksissa, jotka liittyvät yhdyskunnan kehittämiseen ja hankalien ongelmien ratkaisuun. Tämä perustuu kunnan vahvaan asemaan paikallisena hallinto-organisaationa. Kunta saa osallistuessaan innovaatiotoimintaan erilaisia ja osittain samanaikaisia rooleja. Kunta voi olla innovaation kokeilun mahdollistaja sekä hallinnon organisaationa että aikaisena käyttäjänä, mutta myös rahoittaja ja palveluiden järjestäjä. Kunta voi toimia myös innovaattorina tai markkinoiden ylläpitäjänä.

Suurimmat haasteet kaupunkiympäristön innovaatioiden leviämiseksi ovat kuntien hallinto-organisaatioiden rajat, toiminnan motivaation puuttuminen sekä resurssien puute. Kuntien demokraattinen päätöksentekomalli ja kunta perustaltaan dualistisesti johdettuna organisaationa on innovaatiotoiminnalla kehittämisen kannalta haastava toimintaympäristö ja yhteistyökumppani. Hallinto-organisaatioiden vahvat toimintarajat estävät erityisesti laaja-alaisen, systeemisten ja vallitsevan regiimin rikkovien innovaatioaihioiden levittämistä. Kaupunkiorganisaatioiden suuri koko ja kokonaishallinnan puute tuottavat merkittävimmät esteet tilanteissa, joissa kehittämistoiminnan motivaatiotekijänä on koko yhteiskunnan tai koko kunnan saama hyöty.

Kunnan näkökulmasta systeemiset innovaatiot tarjoavat mielenkiintoisia kehityspolkuja, joita ei kuitenkaan kyetä kovinkaan tehokkaasti kuntaorganisaatioiden puitteissa hyödyntämään. Systeemisten kaupunki-innovaatioiden levittämisessä huomiota onkin kiinnitettävä siihen, että kunta kokonaisuutena, kunnan toimijat omista lähtökohdistaan, sekä kunta osana julkista sektoria löytävät omat motivaatiotekijänsä systeemisten innovaatioiden edistämiseksi. Riittävää ja rajoja ylittävää vuoropuhelua ja organisaatiojohtamista niin poliittisen kuin virkamiesjohdon tahoilta tarvitaan, mikäli yhteiskunnan hankalia ongelmia halutaan ratkoa.

Asiasanat: kunta, systeminen innovaatio, kaupunki-innovaatio, levittäminen, innovaatiotoiminta

## Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	1
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimuksen kehystäminen .....	1
1.2	Tutkimusongelma .....	4
2	Tutkimuksen tausta.....	8
2.1	Tutkijan itsereflektio .....	8
2.2	Aineiston koostumus.....	8
2.3	Aineiston analyysi.....	12
3	Suomalainen kuntakenttä .....	14
3.1	Kunnat Suomessa.....	14
3.2	Kaupunki ja kaupungistuminen.....	18
3.3	Metropoli kuntien muodostamana alueena .....	21
4	Kohti innovatiivisia alueita.....	25
4.1	Kuntien innovaatiotoiminta .....	25
4.2	Kuntien innovaatiotoiminnan tuottama lisäarvo .....	30
4.3	Kaupunki-innovaatiot .....	36
5	Kaupunki-innovaatiot -ohjelma .....	43
5.1	Ohjelman lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus .....	43
5.2	Kunta etsimässä ratkaisuja aluekehittämisen verkostossa.....	47
5.3	Kaupunki-innovaatiot osana kuntien muutosta .....	50
6	Kaupunki-innovaatioilla kohti viisasta kaupunkia? .....	57
6.1	Yhteinen oppiminen kaupunki-innovaatiot -verkostossa.....	57
6.2	Kaupunkien mahdollisuudet hankalien ongelmien ratkaisemisessa .....	60
6.3	Kunnat estäjinä ja mahdollistajina verkostossa.....	67
7	Päätelmät .....	71
8	Lähteet.....	76

Liitteet

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimuksen kehystäminen

Suomalainen aluekehittäminen on siirtynyt erilaisten kehittämisverkostojen hoidettavaksi 1990-luvulla, jolloin keskinäisen verkostoitumisen edistäminen nousi ihanteeksi. Verkostot nähtiin varsin yksipuolisesti hyvän yhteistyön symboleina, jolloin jokainen verkosto nähtiin lisäarvon tuottajana ja toiminnan sujuvoittajana siitä huolimatta, millainen sen aika, paikka ja päämäärä olivat. Verkostojen arki ei kuitenkaan ole lunastanut kaikkia lupauksiaan. Verkostoitumiseen ja verkostoihin on vähitellen suhtauduttu kyllästyneesti. Verkostojen utopia ja arki eivät ole kohdanneet erilaisista syistä johtuen. (Linnamaa & Sotarauta, 2001.)

Samanaikaisesti kunnat ovat joutuneet globaalien kehityskulkujen ja toimintaympäristön muutoksen tuomaan uudistuskierteeseen. Paineita toimintaympäristöön ovat tuoneet esimerkiksi 1990-luvun lamavuodet ja vuonna 2005 alkanut ja vuonna 2012 päättynyt Paras -hanke sekä vuonna 2011 käynnistetty kuntauudistus. Kuntalakia uudistettiin vuonna 1995 aiempaa lakia joustavammaksi, jolloin kunnat saivat lisää liikkumavaraa palveluiden järjestämisen ja toiminnan sekä talouden tasa-painottamiseen. Kuntauudistuksen ohessa ollaan vuonna 2013 toteuttamassa tai aloittamassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen, valtiosuusjärjestelmän ja kuntalain uudistaminen. (Salinen, Majoinen & Salenius 2012, 199–200.)

Innovaatiotoiminnassa on samaan aikaan meneillään paradigman muutos suljetusta innovaatiotoiminnasta kohti avointa innovaatiotoimintaa, jolla tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkea perinteisen lineaarisen mallin ylittävää innovaatiotoimintaa (ks. esim. Baldwin & von Hippel 2009). Avoin innovaatiotoiminta korostaa verkostoja sekä perinteisemmässä, yritysten ja sen sidosryhmien välisessä kehitystoiminnassa, että etenkin uudenaikaisessa, co-creationin<sup>1</sup> ja joukkoistamisen<sup>2</sup> tapaisten motivaation ja yhteistyön ja luomisen sekä innovaatioiden uudenlaisen sosiaalisen hyödyntämisen systeemeissä.

Yhteistä erilaisille kuntien kehittämishankkeille näyttää olevan ajatus siitä, että nykyisenmallinen kuntakenttä ei pärjää tulevaisuuden megatrendien kourissa, vaan sitä on uudistettava. Kuntakentän kehittämisen osalta tämä näkökulma on yksipuolinen, sillä jokin tulevaisuuden megatrendeistä voi hyvin olla myös nykyisenlaista kuntarakennetta vahvistava tai kuntarakennetta palveleva. Kuntien taloudelliseen tilanteeseen vaikuttaa sekä talouden tilanne Suomessa, että kunkin hallituksen teke-

---

<sup>1</sup> Co-creation tarkoittaa vapaasti käännettynä yhdessä synnyttämistä.

<sup>2</sup> Joukkoistaminen (crowdsourcing) tarkoittaa eri osaamisten yhdistämistä hyvin laajan joukon kesken, osaamista ja ajatuksia haetaan avoimesti esim. internetin sivustojen avulla.

mät politiikkatoimenpiteet erityisesti kuntien ja valtion palvelutehtävien ja tulonsiirtojen jaossa. Kunnat eivät ole myöskään erillään ympäröivästä globaalista maailmasta. Kuntiin kohdistuvista paineista ja megatrendeistä osa on globaalien kehityspolkujen tulosta. Kansallisesti merkittävä kuntien tehtäviin ja asemaan vaikuttava tekijä on väestön ikääntyminen ja kaupungistuminen. Työikäinen väestö keskittyy kaupunkiseuduille, jolloin maaseutumaisten kuntien väestö vähenee. Samalla se kuitenkin vanhenee tarvitien yhä enenevässä määrin palveluita.

Kansainvälisesti merkittäviä muutostrendejä ovat esimerkiksi globaalisti vaikuttavat kehityskulut, kuten ilmastonmuutos ja työpaikkojen siirtyminen halvemmän tuotannon maihin. Kuntiin vaikuttavina megatrendeinä voidaan pitää globalisaatiota sekä väestön ikärakenteen kehittymistä, jotka molemmat tuovat kuntien toimintaympäristöön erilaisia ongelmia. Esimerkiksi Holstila (2012) on tunnistanut kaupunkien muutosvoimiksi Suomessa kaupungistumisen jatkumisen, ilmastonmuutoksen, pilvipalveluiden ja mobiiliteknologian tuomat uudenlaiset kehityskulut sekä osaavat ihmiset. Holstilan mukaan kaupungit tulisi ymmärtää tuotteina, joita pitää markkinoida erilaisilla vetovoimatekijöillä. Tällaisina hän näkee esimerkiksi suvaitsevaisuuden, kansainvälisen ilmapiirin, kulttuuritarjonnan sekä esimerkiksi pyöräteiden laadun. Taustalla on ajatus siitä, että ihmiset yksilöinä ovat hyvin heterogeeninen ryhmä joiden tarpeet ja toiveet ovat erilaisia.

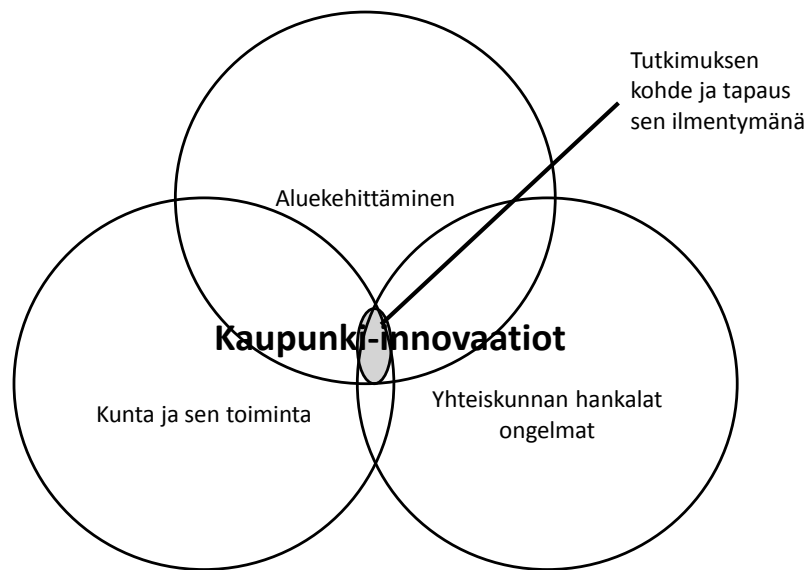
Holstilan ajattelu pohjautuu pitkälti Richard Floridan jo 2008 esittämiin ajatuksiin luovan luokan sijoittumisen merkityksestä kaupunkien elinvoimalle. Holstila kuitenkin nostaa esiin varsin suoraviivaisesti jo pitkään näkyvissä olleita muutosvoimia, joiden vastauksena hän näkee kaupunkien keskinäisen kilpailun erilaisilla vetovoimatekijöillä. Kaupungit tuotteina ovat markkinataloudellinen näkökulma ihmiselämän sijoittumisvalintoihin, ja pohjalla on oletamus siitä, että valintoja on yleensä mahdollista tehdä. Tämä taas mielestäni vaatii ainakin ihmisten perustarpeiden tyydyttämistä, joka mahdollistaa ylipäättään valinnat kaupunkien välillä edellä mainittujen vetovoimatekijöiden perusteella, sekä tietynlaista arvomaailmaa, jossa vetovoimatekijät näyttävät houkuttelevampina kuin esimerkiksi perheiden luomat turvaverkot ja sosiaaliset suhteet.

Keskustelu kaupunkien vetovoimasta ja merkityksestä on kuitenkin lähtenyt liikkeelle jo torontolaisen Jane Jacobsin 1960-luvulla julkaisemasta teoksesta ”*The death and life of great American cities*” ja jatkunut myöhemmissä kaupunkiympäristön ja talouden suhdetta pohtineissa Jacobsin teoksissa. Kaupunkien ja talouden suhdetta on tutkinut laajasti myös Ivan Turok. Samankaltaista ajattelua on suomessa tuonut esiin mm. Antti Hautamäki. Hautamäki (2003, 2008) on keskittynyt julkaisuissaan kestävän kehityksen ja innovaatiotoiminnan suhteeseen, sekä innovaatiotoiminnan merkitykseen yhteiskunnan kehityksen tukena. (Ks. esim. Hautamäki & Oksanen 2012).

Aluekehittäminen on moniulotteista ja monenlaisiin arvoihin sidottua keskustelua alueen tulevaisuudesta ja kehityksestä erilaisten toimijoiden kesken visioiden ja strategioiden avulla. Konkreettiset alueiden kehittämistoimenpiteet kytkeytyvät aina arvopohjaan. Muutosta peilataan arvopohjaan ja sen toteutumiseen, jolloin kyse on politiikasta. Aluepolitiikan tarkoituksena onkin tasata alueellisen kehityksen eroja ja tarkastella eroihin vaikuttavia tekijöitä. Valtion harjoittama, ylätasoinen aluepolitiikka, on kansallisen tason aluepolitiikkaa, joka määrittellään valtion tasolla ja rahoitetaan ainakin osittain ylätasoinen toimesta, mutta jota tehdään tiiviissä yhteistyössä eri aluetasojen ja toimijoiden kanssa. Aluekehittäminen taas nähdään laajempänä käsitteenä, jonka puitteissa tarkastellaan alueen tulevaisuuden toimintakykyä sekä niiden kehittämistä suhteessa alueen jo menneeseen kehityspolkuun. Kehittämistoiminnalla pyritään edellytysten luomiseen ja alueiden oman sisäsyntyisen kehittämispotentiaalin vahvistamiseen. (Sotarauta & Karppi 2013, 98–99.)

Helsingin seudun metropolialue on noussut poliittisen keskustelun kohteeksi, koska Helsingin seudulla on nähty olevan erityisiä kysymyksiä, joihin vastausta on haettava uudenlaisilla ratkaisulla. Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen aiesopimus metropolialueen kilpailukykyyn vahvistamiseksi solmittiin vuonna 2009 (Valtion ja Helsingin seudun kuntien aiesopimus vahvistaa metropolialueen kilpailukykyä, työ- ja elinkeinoministeriön internetsivusto <http://www.tem.fi>, 13.1.2014). Metropolialueelle on laadittu myös kaksi kilpailukykystrategiaa, pääkaupunkiseudun kaupunkien vuoden 2007 yhteistyösopimuksen toteuttamisen pohjalta (Menestyvä metropoli – Metropolialueen kilpailukykystrategia) ja uudelleen vuonna 2012 (Elinvoimainen metropoli - tulevaisuuden tekijät 2025). Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti on lähdetty toteuttamaan metropolipolitiikkaa Helsingin seudun erityiskysymysten ratkaisemiseksi. Hallitusohjelman mukaisesti on jatkettu aluekehittämisessä sopimusperusteista kaupunkipolitiikkaa sekä ohjelmaperustaista aluekehittämistä. (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011.)

Erilaisten yhteiskunnallisten muutosten seurauksena kuntien toiminta muuttuu samalla, kun yhteiskunnallisten kysymysten ratkaiseminen muuttuu yhä monimutkaisemmaksi. Keskusteluun on vähitellen nousemassa hankalien ongelmien käsite ja hankalien ongelmien ratkaisumallit. Innovaatio-toiminta on näyttäytynyt yhtenä mahdollisena vaihtoehtona hankalien ongelmien ratkaisemisessa. Kuntien innovaatiotoimintaa ei kuitenkaan ole tutkittu paljon, ja kunnat innovaatiotoimijoina ovat varsin vieraita. Kaupunki-innovaatiot -ohjelma tarjosi tapauksen, jossa yhdistyi sekä kuntien innovaatiotoiminnan erilaiset ulottuvuudet, kuntien kehittäminen alueellisen verkoston osana ja mahdollisuus löytää vastauksia ja uudenlaisia toimintatapoja yhteiskunnan kehittämiseen



**Kuva 1** Tutkimuksen viitekehys rajautuu sekä aluekehittämisen, kuntien ja niiden toiminnan sekä yhteiskunnan hankalien ongelmien yhtymäkohtaan. Kaupunki-innovaatiot – ohjelman kautta päästään tarkastelemaan kuntien toiminnan suhdetta kaupunki-innovaatioihin.

Kuvassa 1 havainnollistan tämän tutkimuksen kohteen ja tapauksen sijaintia kunnan ja sen toiminnan, aluekehittämisen sekä yhteiskunnan hankalien ongelmien välimaastossa. Tutkimuksen teoriakehys rakentuu kunnan toiminnasta ja kunnan olemuksesta nousevien kysymysten kautta kuntien innovaatiotoimintaan. Tätä täydennetään aluekehittämisen kysymyksillä kohdennettuna erityisesti metropolialueen merkitykseen. Yhteiskunnan hankalat ongelmat luovat kuvan systeemisistä ja komplekseista ongelmista, joihin kaupunki-innovaatioita tarjotaan vastauksena. Tutkimuksen kohde jäsenyy siis läpileikkaavana sopimuksellisen kaupunkikehittämisen verkostona, jossa motivaationa on etsiä ratkaisuja sekä yhteiskunnan hankaliin ongelmiin että kuntien kehittämiseen.

## 1.2 Tutkimusongelma

Tämän tutkielman tarkoituksena on käsitellä innovaatiotoiminnan ja kuntien kehittämisen suhdetta yhden yhteiskunnan sitkeiden ongelmien ratkaisumallin, kaupunki-innovaatio -käsitteen kautta. Tutkielmassa pyritään avaamaan kaupunkien erilaisia rooleja kaupunki-innovaatioiden levittämisessä sekä tarkastellaan sitä, miten innovaatiotoiminnan avulla voidaan kehittää kaupunkeja. Samalla tarkastellaan innovaatiokeskustelun paradigman muutosta teknisestä innovaatiotoiminnasta laajem-

pialaiseen, sosiaaliseen innovaatiotoimintaan. Tarkastelunäkökulmana on kunnan organisaation näkökulma.

Laineen, Bambergin ja Jokisen (2007) mukaan tapaustutkimus on nimenomaan tutkimustapa tai tutkimusstrategia, jonka sisällä käytetään erilaisia tutkimusmenetelmiä ja aineistoja. Tapaustutkimuksessa voidaan erottaa tutkimuksesta sekä itse tapaus, että tutkimuksen varsinainen kohde. Tässä tutkielmassa tapauksena käytetään osana metropolialueen kilpailukykyohjelmaa toteutettua Kaupunki-innovaatiot -ohjelmaa ja sen laajaa yhteistyöverkostoa. Tutkimuksen kohde on kuntien rooli kehittäjäverkostossa, jossa innovaatiotoiminta on kehittämisen apuväline. Laajemmin tutkimuksen kohdeilmionä on aluekehittäminen kuntien ja valtion välisessä sopimus pohjaisessa kehittämisympäristössä, jolloin korostuvat kehittämisen tavoitteet ja erilaisten toimijoiden intressit.

Tutkimuskysymykset jäsenyivät seuraavasti päätutkimuskysymyksiksi ja niitä tarkentaviksi alatutkimuskysymyksiksi:

1. Miksi kunnat haluavat ratkaista hankalia ongelmia?
  - I. Mitä hyötyä hankalien ongelmien ratkaisemisesta on?
  - II. Millaisia tavoitteita hankalien ongelmien ratkaisemisen taustalla on?
2. Miten kunnat voivat vaikuttaa hankalien ongelmien ratkaisemiseen innovaatiotoiminnalla?
  - I. Millaisia mahdollisuuksia kunnilla tähän on?
  - II. Millaisia rooleja kunnalla on hankalien ongelmien ratkaisemisessa?

Tutkimuksessa keskitytään innovaatiotoimintaan kehittämisen välineenä, ei innovaatiotoimintaan tai kuntien kehittämiseen yleisesti. Pyrkimyksenäni on nimenomaan hahmottaa sitä, miten innovaatiotoiminnan avulla päästäisiin käsiksi yhteiskunnan hankalien ongelmien ratkaisemiseen ja mitä tämän kaltainen toiminta tarkoittaa kuntien näkökulmasta.

Häkli (1999, 162–174) jaottelee postmodernille kaksi tulkintaa, joista ensimmäinen viittaa maailman yhteiskunnalliseen murrokseen ja postmoderniin maailmaan tutkimuskohteena. Toinen näkökulma taas viittaa tieteen sisäiseen murrokseen, postmoderniin metodologisena valintana, jolloin postmodernilla tarkoitetaan uutta tieteellistä asennetta, jonka avulla haastetaan modernin tieteen totuudet. Molemmat tulkintatavat ovat aina keskustelussa mukana, jolloin postmoderni on sekä tapa nähdä maailma että joukko nyky-yhteiskunnan piirteitä samanaikaisesti. (Häkli 1999, 162–174.)

Tutkielmani sijoittuu metodologisesti postmodernismin perinteisemmän tulkinnan suuntaan (Häkli 1999, 162–174), sillä tutkimuksen tarkoitus on päästä käsiksi innovaatiotoiminnan rakenteisiin



unohtamatta sitä, että rakenteet ovat kulttuurisia tuotteita. Lähtökohtana on modernin maailman muutos, jossa yhteiskunnan rakenteet eivät enää ole modernin maailman mukaisia, vaan hajonneet tai muuttuneet yhteiskunnan postmodernisoitumisen myötä. Perinteisemmän postmodernin metodologian pyrkimyksenä on pyrkiä kuvailemaan yhteiskunnan muutosta rakenneteoreettisesti. Verkostomaisten innovaatioympäristöjen ja -systemien tutkimiseen postmodernismi antaa hyvät lähtökohdat. (Häkli 1999, 162–174.) Samalla esimerkiksi kaupunkien imagotekijöihin liitetyt kulttuuriin ja taiteeseen sidotut elementit, samoin kuin uuden tietoteknologian mahdollistamat yhteydenpitotavat ovat perustavanlaatuisesti postmoderneja, jolloin tutkielmani kohteena on postmodernilla tavalla jäsentynyt maailma.

Vilkko (2005, 187) esittää, että postmoderni ajattelu on kuitenkin representaatioiltaan moninaista, ja postmoderni on käsitteellistettävissä eri tavoin. Maantieteellinen postmoderni ajattelu kiteytyy tilan rakentumiseen sosiaalisena ja historiallisena. Todellisuuden käsitetään rakentuneen monimutkaisista ilmiöistä, joten siitä on postmodernin ajattelun mukaisesti mahdollista esittää vain valituista näkökulmista rakentunutta tietoa. (Vilkko 2005, 187.) Postmodernia ajattelua noudattava tiede pykiikin luomaan jonkin näkökulman mukaista järjestystä kulloinkin tarkasteltavaan kohteeseen siten, että tuloksena oleva järjestys ei ole luonteeltaan absoluuttinen (Vilkko 2005, 192).

Postmoderni näyttäytyy tutkielmassani sekä lähtökohtaisena oletuksena siitä, että maailma on muuttunut modernista postmoderniksi, että tutkielmani tieteellisenä ajatustapana (Häkli 1999, 171). Postmodernin maailman piirteet korostuvat systeemiin ongelmiin ratkaisuja etsivässä hankeperustaisessa kehittämistoiminnassa, joka jo itsessään pyrkii olemaan vastaus maailman muutokseen modernista postmoderniksi. Sopimusohjauksella ja hankeperustaisuudella tehtävä aluekehittäminen pyrkii ottamaan huomioon paikallisuuden, mutta samalla hakemaan ratkaisuja laajoihin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Tieteellisenä ajatustapana postmoderni näkyy tutkielmassani moniäänisyyttä korostavana tutkimusotteena, kontekstisidonnaisuutena ja siinä, että tapaustutkimuksen kautta pyrin tutkimaan maailman todellisia tapauksia (Vilkko 2005, 103–106 sekä 178). En myöskään pyri tuottamaan absoluuttista totuutta tutkimastani ilmiöstä, vaan kuvailen siitä tuotettua representaatiota kuntatoimijoiden kautta, joten saman tapauksen tutkiminen esimerkiksi valtionhallinnon näkökulmasta voisi tuottaa vaihtoehtoisen, mutta yhtä todellisen, kuvan samasta ilmiöstä (Vilkko 2005, 187). Postmoderniin ajatustapaan liittyy uskomus tiedon muodostumisesta sosiaalisissa prosesseissa jotka samanaikaisesti rakentavat sosiaalista todellisuutta. Tieto tallentaa tällöin oman hetkensä sosiaalisia käytäntöjä (Vilkko 2005, 96). Tämä näyttäytyy tutkielmassani omien lähtökohtieni aukikirjoittamisena, sekä aineiston taustojen laajana kuvailuna luvussa 2, jossa pyrin tekemään läpinäkyväksi lukijalle tutkimuksen taustat, jotta lukijan olisi helpompi luoda oma tulkintansa tutkimuksesta.

Tutkimuksen näkökulmina ovat systeeminen lähestymistapa, joka kumpuaa jo Kaupunki-innovaatiot -ohjelman lähtökohdista ja sen pyrkimyksistä löytää ratkaisuja yhteiskunnan hankaliin ongelmiin. Systeemisyyden kautta tarkastelun kohteeksi tulevat innovaatiotoiminnassa tehtävä monitahoinen yhteistyö sekä verkostot. Kunnallishallinnon näkökulma kehittämiseen korostuu ja on relevantti siksi, että kuntien innovaatiotoiminnan lähtökohdat eroavat yksityisen sektorin innovaatiotoiminnasta (Harmaakorpi & Melkas 2008). Tutkimusta rajaa keskittyminen kaupunkiin ja laajemmassa mielessä kuntaan toimijana.

Tutkimuksen aihe sopii kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelman opinnäytetyöksi monestakin syystä. Alueiden kehitys on riippuvaista paikallisen tason toimijoiden ja kansallisen tason toimijoiden yhteistyöstä, jolloin kuntien merkitys ja toiminta paikallistason ajureina korostuvat. Innovaatiotoiminta on avoimempaa ja verkostoituneempaa kuin koskaan aikaisemmin, ja sen muutokset yhä avoimempaan suuntaan vaikuttavat myös kuntien tehtäviin ja mahdollisuuksiin selviytyä paikallisten palveluiden järjestämisestä. Yhteistyömalleissa ja erilaisissa verkostoissa korostuu kunta- ja aluetasoisien johtamisen merkitys toimeenpanossa ja organisaatioissa.

Tutkimusstrategia on tässä kyseisessä tutkimuksessa tapaustutkimus, jolloin yksityiskohtaista tietoa yksittäisestä tapauksesta, tässä tapauksessa Kaupunki-innovaatiot -ohjelman toteutuksesta, käsitellään erilaisista näkökulmista (Laine ym. 2007). Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2008) mukaan tapaustutkimuksen tyypillisiä piirteitä ovat yksittäinen tapaus, tilanne tai joukko tapauksia; kohteena on yksilö, ryhmä tai yhteisö ja tutkijan kiinnostuksen kohteena useinkin prosessit. Yksittäistapausta tutkitaan yhteydessä ympäristöönsä, josta yksittäistapaus on osa. Aineistoa kerätään useita metodeja käyttämällä ja tavoitteena on tyypillisimmin ilmiöiden kuvailu. (Hirsjärvi ym. 2008 sekä Laine ym. 2007.)

Tutkielman toinen luku käsittelee aineistoa ja sen analyysimenetelmää, sekä analyysin toteuttamista. Kolmannessa luvussa pohditaan kunnan rooleja sekä kunnan ja kaupungin merkitystä osana laajempaa hallintokokonaisuutta. Neljäs luku hahmottaa kuntien ja alueiden innovaatiotoimintaa, sekä liittyy innovaatiotoiminnan yhteiskunnan hankalien ongelmien ratkaisemiseen. Viidennessä luvussa esittelen tutkimuksen tapauksen. Kuudennessa luvussa nostan esiin kuntien näkökulmaa kehittämisohjelmassa ja niitä rooleja, joita kunta verkostossa saa. Viides ja kuudes luku perustuvat aineiston analyysiin ja esittelevät tutkimuksen tulokset. Seitsemäs luku esittelee tutkimuksen päätelmät.

## 2 Tutkimuksen tausta

### 2.1 Tutkijan itsereflektio

Tutkimuksen kannalta yksi keskeinen tekijä on aina tutkijan oma identiteetti, ja sen koostumus. Niin on myös tässä tutkimuksessa. Minuun tutkijana vaikuttavat sekä omat arvoni, lähtökohtani sekä se maailma, jossa elän. Kuten tapauksenikaan, myös minä en ole ulkomaailman vaikutuksista, houkutuksista ja erilaisista yhteiskunnallisista keskusteluista irtonainen.

Opintojeni aikana minulle on vähitellen muodostunut kuva siitä, mitä kaupungistuminen ja sen lieveilmiöt tarkoittavat yhteiskunnan toiminnalle. Sattumalta sain mahdollisuuden työskennellä Suomen Kuntaliitossa hanketutkijana ”*Infra menestyksen perustana - toimiva arki*” hankkeessa loppuvuodesta 2012 lokakuuhun 2013. Yksikköni ”*Alueet ja yhdyskunnat*”, tutummin AYK, käsittelee laajasti juuri kaupungistumista, maankäyttöä, asumista ja infrastruktuuria erilaisista näkökulmista. Pro gradu -tutkielman kirjoittaminen samanaikaisesti työskentelyn ohessa on ollut sekä haasteellista että hedelmällistä.

Keskusteluyhteys ja kokeneempien kollegojen näkökulmat kuntien toimintaan ovat varmasti sekä avanneet ovia, että muokanneet ajatteluni. Kaupungistuneena maaseutulaisena muutto Helsinkiin on merkinnyt sekä kaupungin todellisen merkityksen avautumista, mahdollisuuksien tunnistamista mutta myös haittavaikutusten päivittäistä näkemistä.

Uutena helsinkiläisenä olen vielä sydämeltäni tamperelainen, pohjimmiltaan pirkkalalainen, mutta jo saanut vivahteita uudesta kotikaupungistani. Minusta kuntien selviytymisen edellytyksenä on se, että ihmiset kiintyvät paikkoihin ja haluavat olla osa kotipaikkaansa. Uskon, että kunnat voivat omalla toiminnallaan vaikuttaa tähän.

### 2.2 Aineiston koostumus

Tutkimuksen aineisto koostuu sekä tutkijan itsensä keräämästä teemahaastatteluaineistosta, että Kaupunki-innovaatiot -ohjelman puitteissa tuotetuista kaupunki-innovaatioiden pika-analysiraporteista (Liite 2). Tutkimusaineisto on kokonaisuudessaan laadullinen, mutta kahta perustaltaan erilaista aineistoa sisältävä kokonaisuus. Erilaisia aineistoja yhdistämällä voidaan tuottaa kattavampaa tietoa itse tutkimuksen kohteesta olleesta tapauksesta. Menetelmästä käytetään nimitystä triangulaatio.

Tapaustutkimus tutkimusstrategiana pyrkii vastaamaan sosiaalisen maailman monimutkaisuuteen triangulaatiolla (Laine ym. 2007). Tässä tutkimuksessa käytän aineistotriangulaatiota saadakseni kattavamman kuvan tutkimusilmioistäni (Eskola & Suoranta 1998). Laineen ym. (2007) mukaan aineistotriangulaatiossa aineistot eivät ole riippumattomia keruutavoistaan ja käytettävästä tutkimusmenetelmästä. Valittu aineisto osaltaan vaikuttaa tutkimusmenetelmään ja tutkimusmenetelmä taas aineistoon. Valitut menetelmät tulee valita siten, että ne täydentävät toistensa heikkouksia. Teoriatranguaatio ei sekään ole täysin ulossuljettu, sillä tutkimusmenetelmien valintaan vaikuttaa myös teorian relevanssi suhteessa tarkasteltavaan tapaukseen. Tällöin tutkija soveltaa tutkimuskoh-teeseensa erilaisia käsitteellisiä näkökulmia, jotka voivat kilpailla keskenään. Tarkoituksena on selittää tapausta ja sen kautta tutkimusilmiötä mahdollisimman kattavasti. (Em. 2007.)

Aineistoni kokonaisuuden ollessa kahdella eri tavalla syntynyt, on sillä ominaisuutena kaksi lähes-tymisnäkökulmaa, jotka on syytä ottaa huomioon tulkintaa tehtäessä. Kaupunki-innovaatiot -ohjelman tuottamissa aineistoissa näyttäytyy kuntien ulkoisen innovaatiotoiminnan muiden toimi-joiden ääni, kun taas kuntien edustajilta kerätty haastatteluaineisto keskittyy suurten kaupunkien näkökulmaan kehittämisohjelmasta. Dokumenttimuotoiset kaupunki-innovaatioiden pika-analyysit ovat ohjelman lähtökohdista tuotettuja jo tutkimuksen aloitusvaiheessa valmiina olleita tuotoksia, joihin itse tutkijana en ole päässyt vaikuttamaan. Tulkintani näistä dokumenteista pohjautuu siksi luomaani mielikuvaan itse Kaupunki-innovaatio -ohjelmasta ja sen tavoitteista.

Haastatteluaineiston lähtökohdat ovat liitoksissa kaupunki-innovaatiot -ohjelmaan ja mukana olleisiin ihmisiin. Haastatteluiden avulla keräämäni kuvaukset kuntien innovaatiotoiminnasta ovat syn-tyneet haastattelijan ja haastateltavan välisessä vuorovaikutuksessa. Olen jo haastatteluvaiheessa voinut tehdä haastateltavilleni tarkentavia kysymyksiä tutkielmani kannalta kiinnostavista esiin nousseista seikoista. Tuomen ja Sarajärven (2009, 74–77) mukaan teemahaastattelussa edetään kes-keisten ja etukäteen valittujen teemojen mukaisesti. Teemoihin liittyen esitetään informantille tar-kentavia kysymyksiä. Metodologisesti teemahaastattelu korostaa informantin tulkintaa aiheena ole-vasta asiasta. Tällöin merkitykset, joita haastateltava tuottaa haastattelijalle muodostavat kuvaa sii-tä, miten hän tulkitsee käsiteltävää asiaa. Merkitykset syntyvät silloin haastateltavan ja haastatteli-jan välisen vuorovaikutuksen tuloksena (Hirsjärvi & Hurme 2001, 48). Teemahaastattelu pohjautuu tutkimuksen tarkoituksen ja ongelmanasettelun sekä tutkimustehtävän muodostamaan viitekehyk-seen, joka määrittää teemahaastattelussa esille otettavia teemoja (Tuomi & Sarajärvi 2009, 74–77).

Kokonaisuudessaan aineisto koostuu siis dokumenteista, jotka ovat usean kirjoittajan tekemiä mel-ko itsenäisiä raportteja valituista innovaatioista tai innovaatioaiheista. Raportteja oli yhteensä seit-semän kappaletta, ja arvioituja kaupunki-innovaatioita yhdeksän. Kirjoittajina oli yhteensä 15 eri

henkilöä viidestä eri organisaatiosta. Kaupunki-innovaatioiden pika-analyysit pohjautuivat ohjelman moottorina toimineen konsulttiyhtiön tuottamaan ohjeistukseen analyysimallista. Jokaisesta dokumentista oli yhtenäisen ohjeistuksen vuoksi mahdollista eritellä kolme vaihetta: Innovaation kuvaus, arviointi ja toimenpiteet mahdollista skaalausta varten. Pika-analyysien taustalla tiedonhankintatapoina oli käytetty kirjallisuuden lisäksi sekä haastatteluja, kyselyjä että työpajoja.

Haastatteluaineisto koostuu Kaupunki-innovaatiot -ohjelmassa mukana olleiden kuntien (3 kpl) ja ohjelmassa mukana olleelle ympäristöministeriön (1 kpl) asiantuntijoille tehdyistä haastatteluista. Näistä haastatteluista varsinaisena kuntien näkökulmaa avaavana analysoituna aineistona on käytetty kolmea suurten kaupunkien edustajille tehtyä haastattelua, ja ympäristöministeriön edustajan haastattelu on yhdessä muun hankemateriaalin kanssa luonut kuvaa hankkeen taustoista ja tarkoituksista. Aineistostani on erotettavissa sekä yleisempää koko kaupunki-innovaatiot -ohjelmaa kuvailevaa materiaalia, jota on laajasti hyödynnetty ohjelman kuvauksen kirjoittamisessa ja oman mielikuvani muodostamisessa, että varsinaista tutkimuskysymyksiä ja tutkimusilmiötä avaavaa aineistoa, joka koostuu kahdesta perustaltaan erilaisesta osiosta.

Haastatteluaineisto kerättiin kevään 2013 aikana puolistrukturoiduilla teemahaastatteluilla (liite 1) ja litteroitiin analysointia varten. Sekä haastatteluaineiston että dokumenttiaineiston analyysissä sovelsin sisällönanalyysiä, jolloin luokittelin ja jäsentelin aineistoa siitä nousevien teemojen mukaisesti. Ensimmäisessä vaiheessa pyrin pitämään kolmen kuntaedustajan haastatteluista koostuvan aineistoni erillisenä muusta käytetystä aineistosta, jotta saisin selville aineistolähtöisesti sen, mitä kuntien edustajien kokemuksesta nousi esiin. Tämä ei tietenkään ollut täysin mahdollista, koska jo ennen haastattelukierroksen tekemistä olin tutustunut Kaupunki-innovaatiot -ohjelman tuottamiin aineistoihin. Alkuperäinen ajatukseni oli, että koko haastatteluaineistoni, siis kaikki neljä haastattelua olisivat osa yhtä ja samaa aineistoa. Kuitenkin jo haastatteluja tehdessäni ymmärsin, että tämä ei ole mahdollista, koska lähestymisnäkökulma ja keskustelun kulku erosivat toisistaan. Sen sijaan ympäristöministeriön asiantuntijan haastattelu täydensi muuta saatavilla olevaa aineistoa tuomalla siihen näkemyksen ohjelman lähtökohdista, sijoittumisesta aluekehittämisen kentällä ja näkemyksen siitä, mitä pyrittiin saamaan aikaiseksi.

Haastattelun etuna Tuomi ja Sarajärvi (2009, 72–74) näkevät erityisesti joustavuuden, jota tutkijan on mahdollista hyödyntää haastattelutilanteessa toistamalla kysymyksiä, oikaisemalla väärinkäsityksiä sekä tarkentamalla kerrottua ja keskustelemalla informantin kanssa. Haastattelussa, oli se siten teemahaastattelu tai avoin haastattelu, voi tutkija oman näkemyksensä mukaan pitää haastattelurunkonsa sillä tavoin avoimena, että on mahdollista kysyä eri haastateltavilta hieman eroavasti kysymyksiä sekä muuttaa kysymysten järjestystä. Tutkijan on kuitenkin itse oltava selvillä siitä,

onko hän tekemässä teemahaastattelua vai avointa haastattelua, sillä metodin valinnalla on vaikutusta sekä haastattelun kysymysten asetteluun että itse tutkimuskysymyksiensä asetteluun. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 72–77.) Perustavana erona voidaan Tuomen ja Sarajärven (2009, 77) mukaan pitää oletusta siitä, että teemahaastattelussa haastateltavat ymmärtävät teemat samalla tavalla ja pystyvät pilkkomaan ne samalla tavalla, kun taas avoin haastattelu vapauttaa informantin kertomaan teemoista oman ymmärryksensä mukaisesti.

Tutkimuksen aineiston keräämistä pohdittaessa oli huomioon otettava myös aineiston koko ja kriteerit jolla päädytään tietyn kokoiseen aineistoon. Toinen tekijä oli informanttien valintaan liittyvät kriteerit. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 85–90.) Tässä tutkielmassa aineiston kokoa määrittävät tekijät ovat sekä tutkimuksen luonne opinnäytetyönä, käytettävissä oleva aika ja haastateltavien saatavuus. Koska pyrin kuvaamaan tutkimusilmiötä ja käytän myös muuta aineistoa, on Tuomen ja Sarajärven (2009, 85–86) mukaan hyväksyttävää, että informanttien määrä on suhteellisen pieni. Tärkeämpää heidän mukaansa on se, että informantit ovat sopivia tutkimuksen tavoitteiden kannalta. Tässä tutkielmassa tiedonantajien valintaan on vaikuttanut erityisesti esitetty konteksti, Kaupunki-innovaatiot -ohjelma ja siihen osallistuminen.

Oletin ohjelman toteutukseen ja arviointiin osallistuneiden informanttien tietävän tutkimuksen aihepiiristä riittävästi, jotta he ovat parhaita mahdollisia henkilöitä vastaamaan juuri tämän tutkielman puitteissa tehtyihin kysymyksiin. Täten voidaan Tuomen ja Sarajärven (2009, 86) mukaan puhua eliittiotannasta. Kaupunki-innovaatiot -ohjelmaan aktiivisesti osallistuneiden niin sanotun johtoryhmän tai aktiiviryhmän koko oli pieni, ja se oli omalta osaltaan määrittämässä haastateltavien määrää. Haastateltavia tavoittelin sähköpostitse niiden yhteystietojen kautta, jotka löysin hankkeen sivustolta. Haastattelupyynnöitä lähetin yhteensä kuusi kappaletta, ja nämä kuusi pyyntöä poiki aineistona käytettävät neljä haastattelua.

Kävin haastattelujen jälkeen pitkällistä pohdintaa siitä, onko aineistoni koko riittävä tutkimustani varten. Harkitsin erilaisia vaihtoehtoja, jolla voisin täydentää haastatteluaineistoani ja siten saada kattavamman kuvan tarkastelemastani ilmiöstä. Törmäsin erilaisiin perusteltuihin näkökulmiin, jotka saivat minut pitäytymään alkuperäisessä aineistossa. Ensimmäinen näkökulma oli tapaus-tutkimukseksi valittu Kaupunki-innovaatiot -ohjelma ja sen mukana olleiden toimijoiden lähtökohmainen erilaisuus. Halusin keskittyä nimenomaan kuntien rooliin ja kokemukseen tämän kaltaisesta innovaatiotoiminnasta ja siksi päädyin rajaamaan muut toimijat pois.

Toinen aineiston kokoon vaikuttava tekijä oli ymmärrys siitä, että metropolialueen kuntien mahdollisuudet osallistua kehittämistoimintaan eivät ole samanlaisia. Siten lisähaastateltavien löytäminen hankkeessa mukana olleiden pienempien kuntien edustajien joukosta olisi tuonut aineistoon vielä

yhden, erilaisen näkökulman, varsinkin, kun hankkeessa aktiivisesti mukana olleiden ryhmässä KUUMA -kuntia edusti kokonaisuudessaan yksi henkilö. Päädyin siis pitäytymään pääkaupunkiseudun kolmen suuren kunnan edustajissa.

Haastattelut kestivät 40 minuutista 1 tuntiin ja 40 minuuttiin. Haastatellut informantit toimivat pääasiassa erilaisissa tehtävissä maankäytön ja kaupunkisuunnittelun alueilla Helsingin kaupungilla, Espoon kaupungilla sekä Vantaan kaupungilla ja ympäristöministeriössä. Kaikki haastateltavat olivat keskeisessä roolissa itse hankkeen ohjauksen suhteen ja oman asemansa ja osaamisensa kautta tietoisia kaupunkiympäristössä esiintyvistä hankalista ongelmista.

## 2.3 Aineiston analyysi

Aineistolla on tarkoitus pyrkiä saamaan kuva siitä, millainen merkitys on kaupunkien innovaatio-toiminnalla yhteiskunnan hankalien ongelmien ratkaisemisessa ja sitä kautta yhteiskunnan kehittämisessä. Tällöin pyritään siihen, että aineistosta on löydettävissä samankaltaisuuksia eroavaisuuksien sijaan. Tuomen ja Sarajärven (2009, 89–90) mukaan tällaiseen tarkoitukseen aineisto voi olla pienempi, kuin jos pyrittäisiin löytämään eroja ja luokkia analyysivaiheessa.

Analyysimenetelmänä käytin sisällönanalyysiä, joka on menetelmänä laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91). Sisällönanalyysi itsessään voi olla teoriaohjaava analyysi (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96), tai teoriasidonnainen analyysi (Eskola 2001). Tässä tutkimuksessa olen hyödyntänyt teoriaohjaavaa analyysiä, jolloin teoria on näyttäytynyt sekä apuna analyysin etenemisessä, että analyysin teoreettisina kytkentöinä.

Teoriaohjaava analyysi etenee aluksi aineistolähtöisesti ja myöhemmässä vaiheessa teoreettinen viitekehys tuodaan analyysiä ohjaavaksi ajatukseksi. Aineistoa siis peilataan teoriaan, joka muodostaa tutkimuksen viitekehysten ja aineisto tuo viitekehukseen lisää sisältöä. Viitekehys puolestaan määrittelee tutkimuksen lopputuloksen jäsentelyn. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91–100.) Päätelyn logiikka on tällöin abduktiivista. Tuomen ja Sarajärven (2009, 97) mukaan ”*tutkijan ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit*”. Tutkijan tehtävänä on siten yhdistellä aineistolähtöistä logiikkaa ja valmiita malleja eri tavoin, jolloin voi syntyä myös uutta tietoa.

Aineistolähtöinen sisällönanalyysi etenee aineiston kuuntelemisen ja aukikirjoittamisen kautta aineiston sisäistämiseen ja pelkistämiseen, listaamiseen ja samankaltaisuuksien tai erilaisuuksien etsimiseen. Seuraavassa vaiheessa aineistosta yhdistellään pelkistettyjä ilmauksia ja muodostetaan alaluokkia, alaluokat yhdistetään ja muodostetaan yläluokat, jolloin päästään abstrahointiin, ja mu-

kaan tuodaan teoriakehyksestä käsitteet, joihin liitetään aineistosta saatu tieto. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 109.)

Käsittelin aineistoani analyysin ensimmäisessä vaiheessa kahdessa erillisessä osassa. Aloitin tutustumisen tapaukseen kirjoittamalla kuvauksen Kaupunki-innovaatiot -ohjelmasta ohjelman loppuraportin ja haastattelujen pohjalta. Tukena käytin myös hankkeen internet -sivustoa. Minulla oli siis jo ennen analyysivaiheen aloittamista mielikuva siitä, mitä ohjelmassa oli tapahtunut. En siis lähtenyt tutkimaan aineistojani täysin puhtaalta pöydältä aineistolähtöisesti, vaan peilasin aineistoani jo tässä vaiheessa muodostamaani ennakkokäsitykseen ohjelman kulusta ja tavoitteista. Varsinaista teoriaa en kuitenkaan ensimmäisessä vaiheessa ottanut mukaan analyysiin, vaan ainoastaan luin läpi aineiston kokonaisuudessaan muutamia kertoja, ja pyrin löytämään sieltä nousevia teemoja luokittelun pohjaksi. Tein tämän erikseen sekä dokumenttiaineistolle että haastatteluaineistolle. Seuraavassa vaiheessa yhdistin aineistosta nousevien teemojen alle molemmista aineistoista nousevia asioita. Viimeisessä vaiheessa yhdistin vielä joitakin aineistosta esiin nousseita teemoja ja peilasin näitä teemoja teoreettiseen viitekehykseeni.



## 3 Suomalainen kuntakenttä

### 3.1 Kunnat Suomessa

Suomi on laaja maantieteellinen alue, jonka sisällä olevilla alueilla on omia erilaisia erityispiirteitä. Suomen kuntakenttä on hyvin heterogeeninen. Vuonna 2012 Suomessa oli 336 kuntaa, ja vuoden 2013 alussa tuli voimaan kymmenen kuntaliitosta, joista osa on monikuntaliitoksia. Kuntien määrä laski samalla 320 kuntaan. Vuonna 2012 keskimääräinen kuntakoko oli noin 12 000 asukasta ja mediaani hieman alle 6000 asukasta, mikä tarkoittaa sitä, että puolet Suomen kunnista on alle 6000 asukkaan kuntia. Vastaavasti Suomessa on 8 yli 100 000 asukkaan kaupunkia. (Väkiluku sukupuolen mukaan alueittain sekä väestömäärän mukaan, <http://www.tilastokeskus.fi>, 12.9.2013).

Kunta on Suomen alueellinen paikallisyksikkö ja sellaisena itsehallinnollinen organisaatio. Kuntarakenteessa on tapahtunut koko 2000-luvun muutoksia ja keskustelua kuntarakenteesta on käyty. Vaikuttavia tekijöitä muutoksiin ovat olleet toimintaympäristön muutokset sekä niiden tuottamat haasteet ja mahdollisuudet. (Sallinen ym. 2012, 11–26.) Suomeen on muodostunut kuntakenttä, jossa on yksi metropolialue, sitä tukevat suuret maakuntien keskuskaupungit sekä seutukaupunkien verkosto, joka täydentyy kehyskunnilla sekä reuna-alueiden maaseutumaisilla kunnilla. Metropolialue sijoittuu Helsingin seudulle ja sen kehitys on ollut koko maan kehitystä hieman voimakkaampaa väestön kasvulla mitattuna, joskin myös bruttokansantuote ja työn määrä ovat kasvaneet koko maata nopeammin (Tilastot, <http://www.kunnat.net>, 16.6.2013)<sup>3</sup>.

Kunnan rooli suomalaisessa yhteiskunnassa on moniin muihin pitkälle kehittyneisiin valtioihin verrattuna ja niiden aluerakenteeseen suhteutettuna hyvin vahva. Suomalaisilla kunnilla on perustuslakiin kirjoitettuna itsemääräämisoikeus ja samalla lakisääteisten palveluiden järjestämisvelvollisuus. (Sallinen ym. 2012, 31–32.) Kunnat järjestävät lakisääteisten palveluiden lisäksi sekä yhteiskunnan peruspalveluja (kuntien infrastruktuuri) että valitsemansa määrän vapaaehtoisia palveluja. Vapaaehtoisiin palveluihin lukeutuu esimerkiksi elinkeinopolitiikka, jonka tehtäväalueeseen myös innovaatiotoiminta perinteisesti luetaan (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen ja Siitonen 2005, 48–49).

Kunnat huolehtivat niille lain mukaan määräytyistä tehtävistä sekä vapaaehtoisista tehtävistään. Lakisääteiset tehtävät ovat samat kaikille kunnille siitä huolimatta, että kuntien asukasluvu ja maantieteellinen koko vaihtelevat. Hiironniemen (2013) raportin mukaisesti kuntien tehtäväkentän selvittäminen ei ole ollut yksioikoinen asia, ja kyselyn ja analyysin eri vaiheissa kuntien tehtävien määrä

---

<sup>3</sup> Tässä tarkoitetaan metropolialueella Helsingin seudulle sijoittuvaa metropolialuetta (14 kuntaa). Taustalla on Tilastokeskuksen määritelmä Helsingin seudusta ks. lisää <http://tilastokeskus.fi/virsta/taloust/05/>

vaihteli selvityksessä noin 550:sta noin 530:een. Tehtävät olivat kymmenen eri ministeriön toimialalta ja niitä sääteli yhteensä 138 lakia ja asetusta. Tehtävien lisääntyminen on ollut erityisesti 1990-luvulla ennätysmäistä, ja kuntien tehtävätaakka ja velvoitteet ovat kasvaneet vielä 2000-luvullakin. Niukan talouden vuosikymmenet ja leikkaukset 1990-luvun laman aikana eivät vaikuttaneet kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävästi. (Hiironniemi 2013.)

Kuntien tehtävien laajuuden lisäksi tehtävät ovat osittain säänneltyjä, jolloin laki ja asetukset tuottavat omalta osaltaan kunnille kehykset, joissa ne toimivat. Kuntien toiminnan sääntely luo siten olosuhteet, joissa kuntien liikkumavara palvelujen määrän suhteen on hyvin pieni. Tehostamista ja kehittämistä on siksi pyrittävä löytämään palvelujen järjestämisen tavoista, jossa on määrään verrattuna enemmän liikkumavaraa. Yhtenä mahdollisuutena on nähty kuntien välinen yhteistyö, etenkin elinkeinopolitiikkaan kuuluvalla alueella, mutta myös lakisääteisten palveluiden järjestämisessä. (Sallinen ym. 2012, 29–30.)

Anttiroiko ym. (2005, 11–14) tunnistavat kunnilla olevan kaksi erilaista roolia. He näkevät kunnan organisaationa ja toisaalta paikallisyhteiskuntana. Kunta organisaationa on sekä hallinto- että palveluorganisaatio, sillä on tehtäviä ja erilaisia palvelustrategioita ja sillä on taloudellisia voimavaroja. Hallinto-organisaationa kunta koostuu päätösvaltaa käyttävistä toimielimistä sekä johtamis- ja hallintotehtäviä suorittavista virastoista ja palveluja eri tavalla järjestävistä laitoksista. Kuntien organisaatiot ovat sekoitus demokraattisesti valittua poliittista valtaa käyttäviä henkilöitä, sekä kuntien viranhaltijoista koostuvaa ammattijohtoa. (Em. 2005, 11–14.) Puhutaan siis kaksoisjohtamisesta.

Kuntien palvelurakenteen muutoksen yhteydessä kunnat ovat siirtyneet yhä enemmän perinteisestä tuottajaorganisaatiosta palveluja eri tavoin järjestäviksi organisaatioiksi, joissa on hyvin erilaisia organisaatorakenteita ja palveluiden järjestämistä varten perustettuja yksiköitä, liikelaitoksia tai osakeyhtiöitä ynnä muita. Kunnalla organisaationa on henkilöstöä ja se nähdään työyhteisönä, joka huolehtii kunnallisen demokratia toteutuksesta. Kunnalla organisaationa on olemassa päätöksentekoa ja johtamista varten omanlaisensa toimintamallit ja erilaisia toimintamuotoja kuntien väliseen yhteistyöhön. Lisäksi kunta organisaationa on verkostoitunut monilla tahoilla. (Em. 2005, 11–14.)

Kunnalla organisaationa on erilaisia tehtäviä. Sen on huolehdittava asukkaiden hyvinvoinnista ja palveluiden järjestämisestä. Lisäksi kunnalla on edunvalvonta- ja kehittämistehtävä, demokratehtävä ja poliittinen tehtävä. Kunta organisaationa huolehtii myös valtion osoittamista hallinto- ja viranomaistehtävistä. (Anttiroiko ym. 2005, 19). Kunta organisaationa toimii hyvin erilaisissa rooleissa samoille yksilöille, yrityksille ja yhteisöille. Kuntien rooli paikallisyhteiskuntana vielä täydentää kunnan moninaisia kasvoja ja siten myös erilaisia näkökulmia, joita kuntien toimintaan kohdistetaan.

Kuntien organisaatiot vaihtelevat suomalaisessa kuntakentässä hyvin paljon. Organisaatiot ovat pienissä kunnissa hyvin pieniä ja suoraviivaisia, keskisuurissa jo hieman monimutkaisempia ja moniportaisempia, ja suurissa kunnissa organisaatiot ovat monimutkaisia, eri tavoin järjestäytyneitä konserneja. (Tilastot, <http://www.kunnat.net>, 16.6.2013)

Asukkaan osalta kunta organisaationa tarkoittaa sitä, että kaikilla täytyy olla jokin asuinkunta. Ne ovat alueellisia pakkoyhteisöjä, joihin kuuluminen ei ole vapaaehtoista. Asukas saa kunnassa monenlaisia rooleja, joista osassa asukas on oikeutettu tiettyihin asioihin, esimerkiksi äänestämään tai käyttämään terveystalvuuja ja osassa asukas velvoitetaan osallistumaan kunnan toimintaan esimerkiksi maksamalla kunnallisveroa. Rooli voi vaihdella käytetyn palvelun ja kuntaorganisaation osan puitteissa, ja asukas voi olla samaan aikaan monessakin erilaisessa roolissa. (Anttiroiko ym. 2005, 13–14.)

Kuntalaisuus on Sallisen ym. (2012, 37) mukaan juuri sitä, että kuntalainen toteuttaa erilaisia rooleja suhteessa kuntaan ja kunnan toimintaan, sekä sen saamiin rooleihin ja merkityksiin, jolloin kuntalaisella on sekä oikeuksia, että velvollisuuksia suhteessa kuntaan. Kuntalaiset voivat olla kansalaisia, jotka valitsevat, kansalaisia, jotka ovat yhteisön jäseniä tai kansalaisia, jotka vastaanottavat julkisia palveluita. Toisaalta kuntalaiset voivat olla myös äänestäjiä, veronmaksajia tai palveluiden käyttäjiä sekä asiakkaita. He voivat olla myös erilaisia toimijoita: luottamushenkilöitä, kunnan työntekijöitä, asiakkaita, kuluttajia, käyttäjiä ym. (Em. 2012, 37.)

Kunta näyttäytyy organisaatiroolinsa lisäksi paikallisyhteiskuntana, jolloin korostuvat alueyhteisön ja paikkakunnan merkitys. Kunta paikallisyhteiskuntana näyttäytyy sekä tietynä rajattuna maantieteellisenä alueena ja sijaintina että samanaikaisena fyysisenä ympäristönä. Paikallisyhteiskuntana kunta muodostaa paikallisen yhdyskuntarakenteen. Kunnan muodostaman paikallisyhteisön ominaisuuksia ovat myös tuotanto, elinkeinot ja työllisyys, väestön määrä ja rakenne, sosiaaliset ryhmät ja yhteisöt, poliittiset toimijat ja valtasuhteet sekä paikallisyhteiskunnalle ominainen inhimillinen pääoma ja luovuus. Jokaisella kunnalla on myös oma historiansa, arvonsa ja kulttuurinsa. (Anttiroiko ym. 2005, 13–14.)

Edellä mainitut tekijät ovat kaikissa kunnissa omanlaisensa ja tekevät kunnista erityisiä paikallisyhteisöjä, joihin asukkaat peilaavat omaa suhdettaan asuinpaikkaansa. Sallinen ym. (2012, 37) esittävät, että kunta on muuttunut viranomaisorganisaatiosta palvelukunnaksi ja kansalaiskunnaksi, jolloin kunta on sekä organisaatio että paikallisyhteisö. Paikallisyhteisöllä he tarkoittavat kuntalaisen arjen toimintaympäristöä, jonka mittakaava voi vaihdella tarpeen mukaan. Paikallisyhteisössä korostuu kunta toimivan arjen tekijänä.

Kunta paikallisyhteiskuntana tuottaa asukkaansa kanssa kotikunnan identiteetin ja asukkailleen kokemuksen paikkaidentiteetistä ja sitä kautta paikkasidonnaisuudesta. Anttiroiko ym. (2005, 14) esittävät, että kunnan imago muodostuu paikallisyhdyskunnan ominaisuuksista ja tuottaa siten kunnalle sellaisen julkisen kuvan, mitä kunta alueyhteisönä heijastaa. Imagon merkitys korostuu kuntien kilpailukykyä mitattaessa. Profiloituminen ja mielikuvat, joita tuottavat sekä kunnan organisaatioon kuuluvat elinkeino- tai elinvoimapolitiikan toimijat, mutta myös kuntalaiset, ovat osaltaan luomassa kunnan tulevaisuutta.

Kunnan roolit organisaationa ja paikallisyhteiskuntana eivät ole toisistaan erillisiä, sillä monet ominaisuudet muodostuvat käytännössä molempien roolien kietoutuneessa vaikutuksessa, vaikka ominaisuudet ovatkin jaoteltavissa jompaankumpaan. Esimerkiksi kunnan imago muodostuu paikallisyhdyskunnan ominaisuuksista, mutta kyseistä julkista kuvaa hyödyntää pääasiassa kunta organisaationa.

Jaottelun ohella on syytä pitää mielessä, että kunta on systeemiteorian kautta tarkasteltuna avoin systeemi, joka on riippuvainen toimintaympäristöstään (Haveri 2002). Kallio (1995, 61) kuvaa kuntaorganisaatiota systeeminä, joka koostuu kolmesta keskenään vuorovaikutuksessa olevasta osasta toiminnan näkökulmasta seuraavasti:

1. Kunnan toiminnassa on legiislaatiivinen alue, jossa demokratia, itsehallinto ja poliittisen päätöksenteko kohtaavat.
2. Administratiivisella alueella organisaatio toimii päivittäisen toiminnan, johtamisen, organisaation ylläpidon ja päätösten valmistelun kautta.
3. Operatiivisella alueella sijaitsevat kunnan varsinaiset palvelu- ja suoritustehtävät, tehtyjen päätösten toteutus sekä toimintojen suorituksen käytännöt.

Kunnat ovat osa julkista sektoria ja niiden toiminta ja olemassaolo perustuu kuntalakiin, sekä palveluiden järjestämistä sääteleviin asetuksiin (Kuntalaki 2005, 1-2§). Kunta on kuitenkin juridisen oikeutuksensa lisäksi paljon monimutkaisempi entiteetti, jolloin kunta saa erilaisia merkityksiä ja mielikuvia, riippuen hyvin paljon siitä, mistä lähtökohdasta ja millä intressillä kuntaa tarkastellaan. Moninaisuus ja toisaalta samankaltaisuus on kehittämisen kannalta sekä etu, että haaste. Kunnissa on sekä samankaltaisuutta että erilaisuutta, jotka molemmat vaikuttavat tekemisen, kehittämisen ja olemisen toimintoihin.

Kuntien kehittäminen tapahtuu sekä kuntien sisältä lähtevänä jatkuvana muutosprosessina että valtion tasolta tulevana poliittisena ohjauksena. Kuntien kehittämisessä on toisaalta siinäkin kaksi perusnäkökulmaa. Ensimmäinen liittyy kunnan rooliin paikallisdemokratian toteuttajana ja on siten poliittisen ohjauksen kautta tapahtuva kehitymisprosessi. Toinen näkökulma ottaa huomioon kun-

nan roolin viranhaltijoiden ja asiantuntijoiden työympäristönä, jolloin kehittäminen on osa kunnan sisäistä toimintaa. Kuntien innovaatiotoiminta muodostaa vain yhden muutoksen lähteen, eikä se yksinään kata koko kuntakehittämisen valikoimaa. (Anttiroiko 2009.)

Sallinen ym. (2012, 37) nostavat kuntien kehittämisen lähtökohdaksi kuntalaislähtöisyyden, joka tarkoittaa kunnan toiminnan kehittämistä siten, että se ottaisi entistä paremmin huomioon kuntalaisten tarpeet toiminnassaan. Tämä näkökulma liittyy nimenomaan kuntien sisältä lähtevän muutosprosessiin sen ajurina.

Jäppinen (2011, 80–81) esittää, että kuntakentän murrosvaiheen ja kuntien roolin muuttuessa perinteisestä tuottajakunnasta verkostomaiseksi palveluja järjestäväksi kunnaksi siirtää se samalla kuntien toimintaa osaksi uuden hallintatavan mukaista verkostomaista hallintatapaa. Innovaatiotoiminnassa murros tapahtuu samanaikaisesti tuoteinnovaatioista palveluinnovaatioihin sekä teknologisista innovaatioista sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin innovaatioihin, jolloin kuntien koko toiminta tulee osaksi verkostomaista, neloiskierteen mukaisesti toimivaa innovaatioympäristöä. Neloiskierteen (quadruple helix) mukaisesti toimivalla innovaatioympäristöllä tarkoitetaan yksinkertaistetusti ympäristöä, joka koostuu neljänlaisista toimijoista: Yrityksistä, tutkimusorganisaatioista ja julkisesta sektorista, sekä erona kolmoiskierteeseen (triple helix), käyttäjistä (Ks. lisää esim. Hynynen ja Kollelainen 2011, 5–13).

Verkostomainen toiminta korostuu sekä kuntien palvelujen järjestämisessä, että haettaessa ratkaisuja erilaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Muutos kohdistuu sekä kuntien että innovaatiotoiminnan systemisempään ja kokonaisvaltaisempaan toimintaan. Sektorirajojen sijaan pyritään avoimempaan ja tehokkaampaan yhteistyöhön ja uudennlaisiin yhteistyöprosesseihin erilaisten sidosryhmien kanssa. (Jäppinen 2011, 80–81.)

Jäppinen (2011, 80–81) esittää, että kuntien rooli muuttuu sekä kuntaparadigman että innovaatioparadigman myötä innovaatioiden mahdollistajasta kohti innovaatiotoiminnan käyttäjiä, soveltajia ja kehittäjiä. Erityisesti palvelujen järjestämisessä on tilaa ja tarvetta uusille toimintamalleille. Tulevaisuudessa kunnat ovat Jäppisen (2011, 80–81) mukaan verkostokuntia, jotka järjestävät palvelunsa yhteistyössä muiden kuntien ja yksityisen sektorin kanssa.

## **3.2 Kaupunki ja kaupungistuminen**

Kaupunkien merkitys korostuu tulevaisuudessa siksi, että yhä useammat asuvat kaupungeissa. Tilastokeskuksen kaupungistumisen kehittymistä kuvaavan tilastosarjan mukaan Suomen väestö on ainakin 1980 – luvulta asti keskittynyt kaupunkeihin ja taajaan asuttuihin kuntiin. Ainoastaan maa-

seutumaiset kunnat ovat menettäneet väestöään (Kaupungistuminen, <http://www.findikaattori.fi>, 29.12.20013) Tämä trendi näyttäisi edelleen jatkuvan. Kaupungit eroavat maaseudusta erityisesti yhdyskuntarakenteen ja tiiviytensä puolesta. Suomessa kunta voi julistautua kaupungiksi, mikäli se itse katsoo täyttävänsä kaupunkimaisuuden kriteerit (Kuntalaki 2005, 5§).

Kansainvälisessä tarkastelussa kaupungit nähdään yhtenä mahdollisuutena globaalien hankalien ongelmien ratkaisemiseksi, vaikka kaupungistuminen ei suoraan tarkoita sitä, että esimerkiksi ilmastonmuutos voitaisiin saada hallintaan siirtämällä ihmisiä kaupunkeihin. Kaupunkien mahdollisuudet näyttäytyvät juuri yhdyskuntarakenteen tiiviiden tuomana ihmisten kulutus- ja matkustusikäytymisen muutoksena. Talouden toimijoille kaupungit tarjoavat kasautumisen, tiheyden ja läheisyyden kautta etuja verrattuna harvemmin asuttuihin alueisiin (Loikkanen & Susiluoto 2011). Kaupunkiympäristössä asukkaat voivat elää monin tavoin tyydyttävää elämää kuluttamatta valtavia määriä luonnonvaroja. Kuntien toiminnan kannalta kaupungeissa lakisääteisten palvelujen järjestäminen voi olla tehokkaampaa lähempänä keskustaa, koska kannattavuuden osalta kriittiset massat saavutetaan pienemmällä alueella kuin harvaan asutulla maaseudulla (Turok 2004).

Kaupungit ovat historian kuluessa syntyneet yleensä sellaisiin paikkoihin, joilla on ollut jokin sijainnillinen etu. Tällainen etu on voinut olla vesistö, joki tai järvi, teollistumisen aikakaudella esimerkiksi energiatuotantoon sopiva koski. Maanteiden risteykset ja satamapaikat ovat luonnollisesti olleet hyviä paikkoja kaupungeille. Kaupunkien kehittymiseen on vaikuttanut yhteiskunnan muutos. Aikaisemmin paikallisesta elinpiiristä on vähitellen siirrytty osaksi globaalia yhteiskuntaa. Yhteiskunta on itsessään muuttunut maatalousvaltaisesta teollisen yhteiskunnan kautta jälkiteolliseen, tiedon tuottamisen ja siirtämisen yhteiskuntaan. Puhutaan myös verkostoyhteiskunnasta, millä viitataan yhteiskunnan globaalien ja lokaalien voimien väliseen jännitteeseen ja toimintaan, jossa verkot yhdistävät ihmisiä, yrityksiä ja instituutioita molemmilla tasoilla (Castells 1996).

Kaupunkien kasvaminen tuo mukanaan myös ongelmia. Kaupungistumisen tuomia lieveilmiöitä ovat mm. eriarvoistumisen kasvaminen ja sosiaaliset ongelmat tietyillä alueilla. Elinympäristön tiiviystä johtuen ympäristöongelmat, kuten ilmansaasteet ja äänisaasteet koskettavat suurempaa määrää ihmisiä kuin maaseudulla. Kaupungit voivat olla vastauksia yhteiskunnan kehitysongelmiin, mutta kaupunkikehityksen paradoksi - kasvun mukanaan tuomat investointitarpeet, asuntojen kallistuminen, tiheys ynnä muut negatiiviset puolet - on edelleen olemassa (Loikkanen, Laakso & Susiluoto 2012, 16). Samat elementit, jotka liitetään kaupunkien kilpailukykyyn kasvamiseen, ovat osaltaan luomassa teknisiä, ympäristöllisiä ja sosiaalisia ongelmia (Turok 2004).

Kaupunkien kehittämiseen vaikuttavat nousevasti osaavan työvoiman preferenssit, sillä niin kutsutun luovan luokan esiinmarssin myötä (ks. esim. Florida 2008), siirryttäessä tietoyhteiskunnan uu-

denlaisiin muotoihin, kaupungit näyttävät ennen kaikkea uuden urbaanin sukupolven asuinpaikkoina. Anttiroiko ja Laine (2011) esittävät, että kaupunkien kilpailukyvyyn eturintamassa ovat ns. kaupunki 2.0. -käsitteen mukaisesti toimivat, kestäväan talouskasvuun sitoutuneet ekoälykkäät kasvukoneet. Nämä kaupungit näyttävät elävinä innovaatioympäristöinä, joissa kaupungin kehittämistyössä on mukana sekä yhteisölliset että sosiaaliset elementit. Osallistava ja integroiva kehittämisenäkemys hyödyntää yhdyskunnan monimuotoisuutta ja luovuutta strategisten fokuoitujen kehittämispöykimysten ohella. Hautamäen ja Oksasen (2012) esittämä innovaatioekosysteemi vietynä kaupunkimittakaavaan on yksi näkökulma kaupunki 2.0. -käsitteen toteuttamiseksi.

Kaupunki 2.0. rakentuu erilaisista kehämäisistä kasvu- ja kehitystekijöistä, joiden tuotoksina kaupunki näyttöytyy globaalisti vetovoimaisena, älykkäänä kestäväan kasvun ja sosiaalisen innovatiivisuuden sekä inklusiivisen hyvinvoinnin areenana, jossa tuotokset luovat vuorovaikutusta keskenään ja määrittävät toisiaan. Kaupunkien sisäsyntyiset kasvutekijät perustuvat teknologian hyödyntämisen elementtiin, fyysiseen ympäristöön kestäväa kehitystä ja viihtyisää ja houkuttelevaa kaupunkiympäristöä tuottavana tekijänä samoin kuin sosiaaliseen integraatioon osallisuutta ja osallistumista tuottavana tekijänä sekä henkisen pääoman, osaamisen, oppimisen, luovuuden ja innovatiivisuuden tuottajana. Kaupunki 2.0. on kokonaisuus, jonka osina Anttiroiko ja Laine (2011) näkevät infrastruktuurin, kaupunkiympäristön ja teknologian sekä sosiaalisen osallistumisen ja tasa-arvon. (Em. 2011.)

Turok (2004) esittää, että kaupungit eivät automaattisesti hyödy ominaisuuksistaan kaupungeina, vaan tarvitaan toimenpiteitä, jotta kaupunkiasumisen haittapuolet ylittävät talouden ja innovaatio-toiminnan tuottamat hyödyt yksilötasolla. Turok (2006) liittöa kaupunkien sosiaalisen tilan kaupungin kilpailukyvyyn elementteihin. Samalla Turok (2006) liittöa politiikkatoimenpiteiden keskiöön markkinoinnin, rakennetun ympäristön ja kulttuurin ohella avoimuuden ja kansalaisten osallistumisen. Siten hän hahmottelee avointa innovaatioympäristöä, jollainen kaupungin on oltava houkutel-lakseen sijoittajia, yrityksiä ja osajia.

Anttiroiko ja Laine (2011) esittävät, että esimerkiksi Helsingin kehittäminen kohti kaupunki 2.0. -käsitettä vaatii tulevaisuudessa kaupungin profiloitua siten, että löydetään oma kasvua ja arvonnisäystä tuottava profiili jälkitekollisessa yhteiskunnassa ja suhteessa muihin kansainvälisiin kaupunkeihin. Innovaatio-toiminnalle tämä tarkoittaa sekä uudistamista, että uusia kohdealueita. Tämä edellyttöa erityisesti uusia innovaatio-toiminnan malleja, joissa perinteinen lineaarinen malli ylitetään ja pyritään monitahoiseen eri elämänaalueita yhdistävään näkökulmaan (Turok, 2004). Käytännön tasolla kaupunkien tehtävänä on uudistaa kehittämis- ja innovaatio-toimintaa siten, että teknologinen kehitys, inhimillinen pääoma ja sosiaalinen integraatio sekä virikkeellinen fyysinen ympäristö koh-

taavat rajapinnoillaan tuottaen synergiaa. Lähestymistavan pitää ottaa huomioon kekseliäisyys ja osallistaminen, jolloin sisällöllisesti mielekäs elämä yhdistetään teknologian tarjoamiin mahdollisuuksiin, kestäväan kehitykseen, kulttuurielämään, vuorovaikutukseen ja talouskasvuun. (Anttiroiko & Laine 2011.)

### **3.3 Metropolin kuntien muodostamana alueena**

Metropoli tarkoittaa yksinkertaisimmillaan suurkaupunkia (MOT kielitoimiston sanakirja). Metropolin ei kuitenkaan ole määriteltävissä näin yksinkertaisesti, sillä metropoli voidaan nähdä sekä eritasoisena hallinnollisena alueena, maantieteellisesti joidenkin valittujen ja perusteltujen ehtojen mukaisesti rajattuna alueena sekä yhteistyömuotojen ja -mallien rakentamana kokonaisuutena. Helsingin ympärille on muodostunut Suomen ainoa virallisestikin määritelty metropolialue.

Metropolialueen erityisyys on tunnistettu aluekehityksessä ja metropolialueen hallinnan järjestämisestä käydään parhaillaan keskustelua. Esimerkiksi Helsingin seudun metropolialueen esiselvityksessä kartoitettiin seudun 14 kunnan muodostaman alueen hallinnan järjestämiseksi erilaisia vaihtoehtoja (Asikainen, Paqvalin, Mononen, Tuimala, Turunen ja Myllyniemi 2013). Selvityksen tavoitteena on, että alueen tuleva hallintamalli takaisi alueen kehityksen omanlaisenaan paikallisyhdyskuntana ja huomioisi seudun erityistarpeet. Näitä ovat kansainvälisen kilpailukykyyn kysymykset, maankäyttö ja kaavoitus sekä työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen sekä asuminen ja asuntomarkkinat ja lisäksi muuttoliike sekä sosiaalinen eheys ja eriarvoistumisen ehkäisy. (Em. 2013.)

Ympäristöministeriön selvityksessä myös Tolkki, Airaksinen ja Haveri (2010) ovat arvioineet malleja, joilla metropolialueiden hallinto on kansainvälisesti järjestetty, ja miten nämä mallit voisivat sopia Suomeen. He toteavat, että koska metropoli on jo alueena dynaaminen, monikerroksinen rakenteellisesti, kulttuurisesti ja sosiaalisesti kerrostunut systeemi, sen tarkka määrittäminen on mahdotonta. Helsingin metropolialueen kohdalla tämä pitää hyvin paikkansa, sillä erilaisia määritelmiä metropolialueen koostumuksesta on olemassa lukuisia. Helsingin seudun metropolialueen tilannetta on tarkasteltu viimeaikaisessa tutkimuksessa hallintamallien lisäksi laajasti niin talouden (Loikkanen, Laakso ja Susiluoto (toim.) 2012) kuin hyvinvoinnin ja menestymisen näkökulmista (Siivonen (toim.) 2010).

Helsingin seudun metropolialue käsittää Uudenmaan, Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakuntien alueen. Pääkaupunkiseutu puolestaan sisältää Helsingin, Espoon, Kauniaisen ja Vantaan alueet. Helsingin seudulla tarkoitetaan sitä toiminnallista kaupunkiseutua ja työssäkäyntialuetta, joka koostuu alueen 14 kunnasta. Nämä kunnat ovat pääkaupunkiseudun kunnat ja alueen kehyskunnat, joista käytetään nimitystä KUUMA -kunnat. Kehyskuntia ovat Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirk-



konummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti. (Loikkanen ym. 2012, 18.) Metropolialueen aluejako vaihtelee, sillä esimerkiksi tutkimuksen tapauksena käsitellyssä Kaupunki-innovaatiot -ohjelmassa metropolialueella tarkoitettiin Helsingin seudun kuntia.

Keskeisenä erona Laakson, Loikkasen ja Susiluodon (2012) määritelmään Helsingin seudun metropolialueella ja Kaupunki-innovaatiot -ohjelman yhteydessä käytetyllä metropolialuekäsitteellä on kuntien koostumus. Helsingin seudulla kaupunkirakenne on varsin yhtenäinen ja kokonaisuudessaan kaupunkimainen, kun taas laajemmassa metropolikäsitteessä alue sisältää huomattavan paljon pidempiä välimatkoja ja heikompia sisäisiä liikenneyhteyksiä kuin Helsingin seudun tapauksessa. Maaseutumaisia alueita on laajan metropolialueen alueella samoin huomattavasti enemmän. Tolkki ym. (2010) esittävätkin, että metropolien rajat, kuten metropoli itsessään ovat jatkuvassa muutoksessa ja sumeita. Sumealla he tarkoittavat sitä, että yksiselitteistä johonkin kriteeriin perustuvaa rajausta on hankalaa tehdä, koska kuntien sisältävät alueet ovat hyvin erilaisia.

Loikkanen ym. (2012, 15–16) käsittävät Helsingin seudun metropolialueen Suomen muiden alueiden kunnista eroavana, Euroopan suurkaupunkien verkoston osana toimivana, erilaisia sosiaalisia ja teknisiä ongelmia käsittävänä maantieteellisenä alueena, joka muodostuu Helsingin kaupungin ympärille työssäkäyntialueena. Sille kohdistuu valtava muuttoliikkeen tuoma paine esimerkiksi asuntotuotannon suhteen. Metropolialueella asuu jo nyt Suomen väestöstä 36 % ja siellä tuotetaan 44 % maan arvonlisäyksestä (em. 2012, 15–16).

Tarkastelujaksolla 2007–2011 Helsingin seudun<sup>4</sup> väestö on kokonaisuudessaan kasvanut noin 1 prosentin vuosivauhdilla, ja kasvun ennustetaan jatkuvan ainakin vuoteen 2050. Pitkän aikavälin tarkastelussa Helsingin seutu on vuosittaisesta vaihtelusta huolimatta kasvanut jatkuvasti. Kasvu on osaltaan ollut sidoksissa Suomen myöhään alkaneeseen kaupungistumiseen ja myöhemmin maa-hanmuuttoon, josta noin puolet on sijoittunut Helsingin seudulle. Vuodesta 1951 seudun väestö on kasvanut 2,4 -kertaiseksi eli yhteensä 2,6 miljoonaan asukkaaseen. Se on ollut yksi Euroopan nopeimmin kasvaneista suurkaupunkialueista 1980-luvulta lähtien. Tämä on omalta osaltaan ollut syynä siihen, että Helsingin seudulle on syntynyt kilpailukykyisiä ja kasvavia yrityksiä. Yritykset ovat saaneet etuja Suomen suurimmalta kaupunkialueelta kasautumisesta ja saavutettavuudesta. (Laakso 2012.)

Metropolialue ei nimestään huolimatta ole yhtenäinen kokonaisuus. Se on verkostomaisesti rakentunut pääkeskuksesta ja erikokoisista seudullisista, kunnallisista ja paikallisista keskuksista muodostunut alue. Sitä yhtenäistää liikennejärjestelmän ja sitä kautta pendelöinnin virrat. Suurkaupun-

---

<sup>4</sup> Laakso (2012) määrittelee Helsingin seudun tässä 14 kunnan muodostamaksi työssäkäyntialueeksi samoin kuin Loikkanen ym. 2012. Laakso (2012) käyttää Helsingin seudun ulkopuolisesta Uudestamaasta, Kanta-Hämeestä sekä Päijät-Hämeestä nimitystä Helsingin uloin työmarkkinavyöhyke.

kien kehittymisen ongelmat eivät ole enää kulkutaudit ja huono hygienia, vaan uuden urbaanin maailman ongelmat kiteytyvät kaupunkien elinoloihin ruuhkien, maankäytön, asumisen kalleuden ja sosiaalisen eriarvoistumisen myötä. Kaupunkikehityksen paradoksi on säilynyt urbaanien ongelmien ratkomisessa, sillä vaikka hyvällä maankäytöllä ja liikennepolitiikalla, ympäristöpolitiikalla sekä sosiaalipolitiikalla kaupungeista tulee vetovoimaisempia ja viihtyisämpiä, on kääntöpuolena kuitenkin väestön kasvun tuomat uudet ja vanhat ongelmat. (Loikkanen ym. 2012, 16.)

Norppa (2011) on tutkinut haastatteluiden avulla Helsingin metropolialuetta ja sen toimijoita. Hänen mukaansa alueella on monipuolisesti toimijoita, ja toimijoiden jakauma noudattelee neloisierteen mallia. Vahvuuksina alueella tunnistettiin alueen koulutus- ja tutkimusinfrastruktuuri, joka tuottaa alueelle vahvaa osaamista ja tietoperustaa. Alue näyttäytyy vahvana yrityskeskittymänä, jonka sisällä on tunnistettavissa omia pienempiä paikallisempia osaamisen keskittymiä. Väestön monipuolisuus ja korkea koulutustaso takaavat osaavan työvoiman saannin, ja alue mielletään Suomen oloissa suvaitsevaiseksi ja avoimeksi sekä kulttuurimyönteiseksi. Metropolina Helsinki on hyvä ja sopivan kokoinen paikka asua, josta löytyy riittävästi monipuolisia palveluita ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksia. (Em. 2011.)

Heikkouksina Norppa (2011) näki julkisen rahoituksen riittämättömyyden ja yksityisen riskirahoituksen puutteen. Kansainväliset investoinnit olivat vähäisiä, ja toisaalta niukkoja resursseja ei aina osattu kohdentaa oikein. Seudun toimijat tekivät vähän alojen rajoja ylittävää yhteistyötä, ja toisaalta erilaisten julkisten rahoittajien moninaisuus koettiin ongelmalliseksi. Tutkimuksesta syntyvän innovaatiotoiminnan määrä oli vähäinen, ja kaupallistamista ei tapahtunut keksintöjen suhteen riittävästi. Verkostorakenteet toimijoiden välillä olivat epäselviä ja erityisesti kansainvälisten yhteistyökuvioiden puute vaivasi aluetta. (Em. 2011.)

Mahdollisuudet Helsingin seudun innovaatioympäristön kehittämisessä ovat yliopistouudistuksen tuomat uudet tuulet, jo olemassa olevien yritysclusterien kuten KIBS-toimialan, ICT-toimialan ja tukku- ja vähittäiskaupan (Norppa & Mäenpää 2011) kehittyminen sekä tasokas tutkimus. Aktiivisuuden ja yhteistyön lisäämisellä sekä verkostojen ja allianssien avulla rajapinnat voivat kohdata ja tuottaa uutta. Nopealiikkeisyys ja joustavuus nähtiin mahdollisuuksina jotka pitäisi kyetä hyödyntämään yhdessä laajemman innovaatiokäsitteen kanssa. (Norppa 2011.)

Uhkina tunnistettiin sekä kansainvälisen kilpailun koventuminen ja avaintoimijoiden siirtyminen muualle. Julkisen sektorin rahoitusvajeen kasvu ja yksityisen sektorin riskirahan väheneminen talouden taantumien seurauksena saattaa vaikuttaa T&K -rahoituksen saantiin tilanteessa, jossa uusia uria olisi avattava. Julkisorganisaatioiden yhdistäminen ja alueellinen hajauttaminen, jatkuva tehostaminen sekä kaupunkisuunnittelun yhtenäisyyden puute nähtiin alueen innovaatioympäristön uhki-

na. (Norppa 2011.) Metropolialueelle tehdyt haastattelut paljastavat sekä todellisia, että toiveissa olevia asioita alueen kehittämistä. Näyttääkin siltä, että metropolialueeseen kohdistuu valtavasti toiveita, mutta näille toiveille on tullut vähemmän konkreettisia toteutumia. Esimerkiksi tutkimus nähdään avaintekijänä alueen menestymiselle, mutta juuri tutkimuksesta syntyvän innovaatiotoiminnan määrä nähtiin vähäiseksi. Metropolialueella on jo olemassa vahva brändi, vaikka ei oikein edes olla yhtä mieltä siitä, mikä on metropolialue.

Metropolialue on tunnustettu omanlaisekseen alueeksi, mutta sen hallinnon ja hallinnan roolitusta, paikkaa ja aikaa ollaan vasta ratkomassa. Nykyisellään valtion ohjaus kohdistuu metropolialueelle pääasiassa kuntien kanssa tehtävien sopimusten kautta ja kohdistuen metropolialueen sisällä vaihtelevaan kuntajoukkoon. Samalla jokaisessa kunnassa vaikuttavat kuntien omat roolit organisaatioina ja paikallisyhdyskuntina, jolloin lähtökohdat ja intressit vaihtelevat. Hallinnan tasoja on siis erilaisia, osittain päällekkäisiä ja osittain eroavia. Keskustelua käydään esimerkiksi siitä, luodaanko alueelle metropolihallinto, ja jos luodaan, miten siihen valitaan poliittiset päättäjät (Asikainen ym. 2013.) Tolkki ym. (2010) toteavat metropolien hallinnan olevan paradoksaalista, sillä rakenteet ja hallintamallit tuotetaan vastauksena tunnustettuihin ongelmiin, jotka muuttuvat toimintaympäristön muuttuessa. Muutokset toimintaympäristössä ovat kuitenkin nopeampia kuin hallintomallien ja rakenteiden muutokset, jolloin ollaan ikään kuin koko ajan hieman aikataulusta jäljessä sen sijaan, että tuotettaisiin aidosti tulevaisuutta (em. 2010).

Kaupunkiympäristön hankalat ongelmat ovat juuri näiden kahden kaupunkikehityksen paradoksin aiheuttamia, ja paradoksin olemassa ollessa myös hankalat ongelmat säilyvät. Kaupunkikehityksen paradoksi ja metropolihallinnan paradoksi eivät sinänsä estä kaupunkiseutuja olemasta kasvukoneita, ne vain tuottavat sivujuonteina ongelmia, joihin täytyy hakea ratkaisuja. Hallintamalleja ja kaupunkiympäristöä tuleekin kehittää jatkuvasti ja etsiä parempia ratkaisuja jo olemassa olevien tilalle. Tolkki ym. (2010) esittävät, että metropolialueen hallintarakenteen on tarpeellinen elementti, jonka tehtävänä on jäsentää alueellisen rakenteen ja sen toimintaympäristön välistä suhdetta verkostojen ja virtojen maailmassa. Samalla se tuottaa kuntien ohelle alueellisen alustan, jossa valta ja vastuu paikantuvat läpinäkyvästi demokraattisen periaatteen mukaan (em. 2010).

## 4 Kohti innovatiivisia alueita

### 4.1 Kuntien innovaatiotoiminta

Tässä tutkielmassa ”*innovaatio on luovuudesta kumpuava ja ideoista jalostunut tuote tai palvelu, joka mielletään hyödylliseksi*” (Suutari, Kolehmainen, Rantanen, Hyyryläinen, Siippainen & Ryhänen 2011, 27). Muitakin määritelmiä innovaatioille on esitetty tutkimuskirjallisuudessa (ks. esim. Anttiroiko 2009). Innovaatio eroaa keksinnöstä siten, että innovaation pitää olla jollain tavalla jo hyödynnetty tai sovellettu. Keksintö sinällään ei ole innovaatio, vaan keksinnön käyttöönotto jollakin lailla tekee siitä innovaation. Erilaisten innovaatioiden määritelmät eroavat pääasiassa juuri siinä, miten tiukasti esimerkiksi kaupallistamista pidetään käyttöönoton määritelmänä. Toinen määritelmiä erottava käsite on innovaation tuottama muutos ja sen laajuus. Suppeimmat innovaatioiden määritelmät soveltuvat ajatteluun yksityisen sektorin teknisistä innovaatioista, kun taas julkisen puolen innovaatiot ovat jo luonteeltaan usein erilaisia, eivätkä välttämättä ollenkaan kaupallistettavissa. Tällöin merkitystä nähdään olevan sillä, että innovaatio tuodaan muuten hyödynnettäväksi. Siten julkisen sektorin innovaatiotoiminnassa ei kannata rajata innovaation määritelmää kovin kapeaksi, jotta myös yhteiskunnallisesti vaikuttavat ja sosiaaliset innovaatiot sekä organisatoriset innovaatiot saadaan mukaan tarkasteluun.

Innovaatiotoiminta on laajentunut käsittämään teknologisten innovaatioiden lisäksi myös niin kutsutut sosiaaliset innovaatiot. Sosiaalisen innovaation taustalla on ajatus siitä, että innovaatioita tuotavaa osaamista ja taitoja voidaan käyttää myös sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa. Sosiaaliset innovaatiot voivat olla uusia ideoita (tuotteita, palveluita tai malleja) jotka samanaikaisesti sekä täyttävät jonkin sosiaalisen tarpeen että tuottavat uusia sosiaalisia suhteita tai yhteistyökuvioita. (Chalmers 2012.) Suomalaisia sosiaalisia innovaatioita sosiaalipolitiikan saralta ovat esimerkiksi sosiaalinen asuntotuotanto (Lujanen 2006), lasten päivähoito (Taipale 2006) ja isyysloma (Koskinen 2006), tai kansalaisyhteiskunnan osalta ammatillinen järjestäytyminen (Mäenpää 2006). Hallinnon puolelta yksikamarinen eduskunta edustaa sosiaalista innovaatiota (Uosukainen 2006).

Nicholls ja Murdoch (2012) esittävät, että sosiaaliset innovaatiot ovat luonteeltaan kaksijakoisia. Heidän mukaansa sosiaaliset innovaatiot saattavat samanaikaisesti sekä vahvistaa että keskeyttää jo olemassa olevia sosiaalisia tapahtumaketjuja, ja sitä kautta hämärtää oman toimintansa tulosten ymmärtämistä. Edellä esitetyistä suomalaisista sosiaalisista innovaatioista kaikki täyttävät Nichollsin ja Murdochin (2012) määritelmän sosiaalisen innovaation luonteesta. Lasten päivähoito on mahdollistanut naisten työnteon kodin ulkopuolella ja samalla vahvistanut naisten tasa-arvoa. Toisaalta

sillä on varmasti ollut myös erilaisia sosiaalisia vaikutuksia aikuisten lisäksi päivähoidon piirissä ja ulkopuolella oleviin lapsiin, ja subjektiivinen päivähoito-oikeus on noussut vähitellen keskusteluun sekä kustannusten että perheisiin kohdistuvan sosiaalisen vaikutuksen vuoksi.

Innovaatiotoimintaa tehdään kuntasektorilla pääosin kahdesta syystä. Ensimmäisenä syynä voidaan nähdä kuntien kehittäminen innovaatiotoiminnan avulla (esim. Sotarauta, Saarivirta & Kolehmainen 2011). Tällöin kehittäminen voi tarkoittaa niin kunnan organisaation kehittämistä organisaatiolähtöisesti tai palvelulähtöisesti (vrt. Jäppinen 2011), kunnan kehittämistä paikallisyhdyskuntana tai kunnan kehittämistä osana verkostoja. Toinen selvä syy innovaatiotoiminnalle lähtee alueen, joko kunnan maantieteellisen alueen tai kunnan ympärillä olevan maantieteellisen, laajemman alueen kehittämisestä. Kuntien innovaatiotoiminnan lähtökohdat ovat kunnan kaksijakoisessa roolissa paikallisyhdyskuntana ja organisaationa (Anttiroiko ym. 2005, 11–14), ja innovaatiotoiminnan motivaatiotekijät nousevat kunnan monenlaisista rooleista.

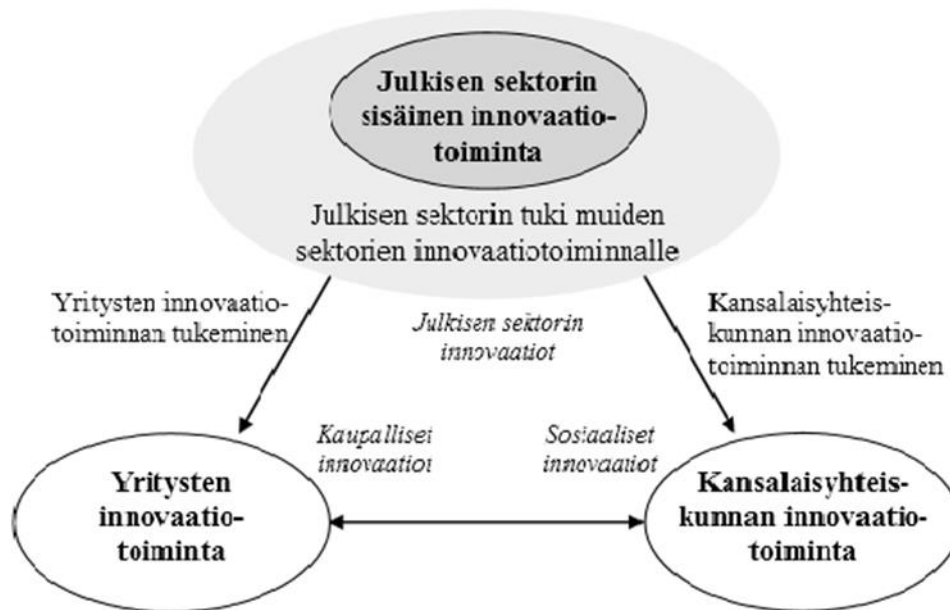
Kuntien innovaatiotoiminta eroaa yksityisen sektorin innovaatiotoiminnasta. Samoja elementtejä on kuitenkin havaittavissa. Innovaatiota pidetään yleisesti yhteiskuntakehityksen ja talouskasvun lähteinä ja keskeisinä mahdollistajina. Innovaatiotoiminta kytkeytyy muutokseen ja pyrkimys on tuottaa innovaatiotoiminnalla positiivista muutosta. Toinen puoli innovaatiotoiminnan aikaansaannoksista on niin kutsuttu luova tuho, joka merkitsee kriisien syntymistä sellaisille aloille, yhteisöille ja markkinoille, jotka uusien (radikaalien) innovaatioiden myötä muuttuvat merkittävästi. (Anttiroiko 2009.)

Anttiroiko (2010, 107–110) jakaa julkisen sektorin innovaatiotoiminnan kahteen ulottuvuuteen. Ulkoinen ulottuvuus tarkoittaa julkisen sektorin roolia yksityisten organisaatioiden, yhteisöjen sekä yritysten innovaatiotoiminnan tukijana. Innovaatiotoiminnan sisäinen ulottuvuus taas käsittää kunnan tai valtion oman organisaation oman innovatiivisuuden ja innovaatiotoiminnan tukemiseksi tehtävät toiminnot.

Anttiroikon (2010, 110) mukaan kuntien osallistuminen innovaatiotoimintaan on kokonaisvaltaista, systeemisesti ongelmia lähestyvää ja organisaatorajoja ylittävää. Tärkeää on palvelukokonaisuuksien kokoaminen asiakkaille (Borins 2001, Anttiroiko 2010). Myös Sotarauta ym. (2011) tuovat asukkaiden palvelutarjonnan turvaamisen kuntien uudistumisen lähtökohdaksi. Heidän mukaansa kunnat kehittyvät erityisesti turvatakseen asukkaille tuotettujen palveluiden perustan ja asukkaiden hyvinvoinnin.

Kunnan innovaatiotoiminta onkin joukko innovaatioihin tähtääviä pyrkimyksiä ja toimintoja. Tutkimus, teknologioiden kehittäminen, organisatoriset, hallinnolliset ja taloudelliset toiminnot tähtäävät monivaiheisen prosessin kautta valmiisiin innovaatioihin, keksintöihin tai ideoihin, jotka ovat

toimivuutensa ja hyödyllisyytensä kannalta testattuja käytännön vuorovaikutuksessa. (Anttiroiko 2010, 110–111.)



Kuva 2 Julkinen sektori innovaatiotoiminnan kentässä (Anttiroiko 2010 s. 110).

Kuntien innovaatiotoiminnan sisäinen ja ulkoinen ulottuvuus suhteutuvat toisiinsa Anttiroikon (2010, 110) mukaan siten, että julkisen sektorin sisäinen innovaatiotoiminta jää innovaatiotoiminnan ulkoisen ulottuvuuden sisälle. Näistä molemmista kumpuavat julkisen sektorin innovaatiot. Ulkoisen ulottuvuuden toteuttaminen tukemalla yhteiskunnan muiden toimijoiden innovaatiotoimintaa tuottaa välillisesti sekä kaupallisia että sosiaalisia innovaatioita. Kunta liikkuu innovaatiotoiminnassaan rajapinnoilla mahdollistajana samalla, kun se itsekin pyrkii kehittymään. (Kuva 2.)

Luovan tuhon prosessit ovat uudistamiselle tarpeellisia, mutta ne voivat myös luoda uhkia kokonaisten organisaatioiden selviämislle. Kaikki innovaatioiden vaikutukset eivät ole suinkaan positiivisia (Anttiroiko 2009), ja erityisesti kuntien kohdalla luovan tuhon ja innovaatiotoiminnan negatiivisten puolten esiintyminen tuottavat vakavan uhan kuntien toiminnan perustalle ja niiden roolille paikallisyhdyskuntina ja palveluja tuottavina organisaatioina. Kuntien ja julkisen sektorin innovaatiot eivät yleensä olekaan ns. radikaaleja innovaatioita, johtuen sekä julkisen sektorin omaleimaisesta toiminnasta, että demokraattisesti kontrolloidusta järjestelmästä (Anttiroiko 2009). Luovan tuhon prosessit ja niiden negatiivisten vaikutusten välttäminen liittyvät kuntaan sekä organisaationa että paikallisyhdyskuntana. Kunta ei innovaatiotoiminnassakaan voi unohtaa sitä, että sen on huolehdittava sille annetuista tehtävistä niissä puitteissa, jotka laki määrää. Lait ja säädökset voivatkin muodostaa esteen innovaatiotoimintaan osallistumiselle, mikäli kunta kokee sen ydintehtävien olevan vaarassa joutua luovan tuhon tielle ilman mahdollisuutta lain mukaisesti uudella tavalla järjestää ydintoiminnot.

Anttiroiko (2009) jakaa julkisen sektorin innovaatiotoiminnan käsitteet kaupallisiin, sosiaalisiin, ja yhteiskunnallisiin innovaatioihin. Kaupalliset innovaatiot syntyvät pääasiassa julkisen sektorin tuottamien innovaatiota tukevien institutionaalisten järjestelmien tukemina yksityisellä sektorilla. Sosiaaliset innovaatiot sisältävät sekä uudet strategiat, käsitteet, ideat ja organisaatiot, joilla vastataan erityyppisiin sosiaalisiin tarpeisiin kansalaisyhteiskunnassa. Sosiaalisen innovaation määritelmästä on kahdenlaisia versioita, joista ensimmäinen sisältää kaikki yhteiskunnan ja instituutioiden ajatusmallien muutoksiin tähtäävät innovaatiot ja toinen vain sosiaali- ja terveystalouden institutionaalisten rakenteiden muutoksiin tähtääviä innovaatioita. Sosiaalinen innovaatio voidaan siis ymmärtää joko hyvin laajasti yhteiskunnallisena innovaationa (Hautamäki 2003, 70–71) tai suppeammin yhteisöllisiin ongelmiin tuotettuina ratkaisuuina (Ståhle, Sotarauta & Pöyhönen 2004, 11).

Anttiroiko (2009) esittää, että sosiaalinen innovaatio ei käsitteenä kuitenkaan ole yhteneväinen julkisen sektorin innovaation käsitteen kanssa. Sosiaalinen innovaatio käsittää laajasti yhteiskunnan käytäntöjä ja rakenteita uudistavan, kansalaisyhteiskunnan roolia korostavan ja joissain yhteyksissä myös sosiaalipoliittisesti motivoituneen innovaatiotoiminnan kokonaisuuden kun taas julkisen sektorin innovaatio perustuu sektorirajan määrittelyyn. Julkisen sektorin innovaatio ja sosiaalinen innovaatio ovat toisiaan leikkaavia käsitteitä, joista sosiaalinen innovaatio kattaa paljon laajemman kentän kuin julkisen sektorin kehukseen perustuva julkisen sektorin innovaatio. (Anttiroiko 2009.)

Kunnan rooli innovaatioympäristöissä perustuu sekä kuntaan toimivana organisaationa, jolla on riittävät resurssit osallistua innovaatiotoimintaan että kunnan rooliin paikallisyhdyskuntana, joka on omanlaisensa ja ymmärtää omat vahvuutensa ja heikkoutensa, uhkansa sekä mahdollisuutensa yhteisönä. Hennalan, Linnan ja Pekkarisen (2008) mukaan yksityisen sektorin ja julkisen sektorin innovaatiotoiminnassa on eroja, ja vertailussa on oltava varovainen. Erot johtuvat sekä julkisen sektorin innovaatiotoiminnan vähäisestä tutkimuksesta, että julkisen ja yksityisen sektorin toiminnan tavoitteiden, sisäisen toimintalogiikan sekä erilaisten arvojen erilaisuudesta (Hartley 2006, 14).

Borins (2001) on tunnistanut julkisen sektorin innovaatiotoiminnan syntyyn vaikuttavia tekijöitä viisi:

1. Poliittinen järjestelmä, vaaleissa saatu mandaatti, lainsäädäntö tai poliitikkojen taholta tuleva paine.
2. Johdon vaihtuminen organisaatiossa.
3. Syväinen toimintaympäristön muutokseen liittyvä kriisi.
4. Sisäiset ongelmat, kuten resurssien vähäisyys tai koordinoitongelmat.
5. Uudet mahdollisuudet, joita synnyttävät uusi teknologia tai vastaavat tekijät.

Borinsin (2001) esittämät innovaatioiden syntyyn vaikuttavat tekijät ovat kunnankin innovaatiotoiminnan synnyttäjiä. Kuntien toiminnassa kuitenkin korostuvat ehkä muuta julkista sektoria enemmän niiden perustehtävien vaarantumisen esto ja kunnan päätöksentekojärjestelmästä lähtevä innovaatiotoiminnan oikeutuksen etsintä.

Innovaatioiden taustalla ovat sekä sosiaaliset että tekniset prosessit, kulttuuri ja arvot sekä arvostukset. Yhteistyön kautta saadaan aikaiseksi sekä tuote- että palveluinnovaatioita mutta myös sosiaalisia innovaatioita, jolloin hyötyjinä nähdään yritystoiminta ja talous sekä inhimillisten tarpeiden tyydyttämisen ja toiminnan organisoimisen prosessien kautta yhteisöllisyys ja ihmiset. Yhä useammin kaupunkien innovaatioympäristöistä löytyy tutkimuksen, julkisen sektorin ja yksityisen sektorin muodostama triple helix -malli. Avoimen innovaatioparadigman<sup>5</sup> mukana on siirrytty kolmoiskierteestä neloiskierteeseen, ottamaan edellä mainittujen toimijaryhmien lisäksi mukaan kansalaisyhteiskunta, kolmas sektori (Mäenpää & Schulman 2011).

Sotarauta ym. (2011) esittävät, että kuntien innovaatiotoimintaa määrittelee mm. niiden lakisäätelysten tehtävien määrä ja resurssien niukkuus. Siksi kuntien innovaatiotoiminta heidän mukaansa keskittyy pääasiassa inkrementaalisiin innovaatioihin radikaaliempien innovaatioiden sijasta. Samalla he kuitenkin toteavat, että kuntien innovaatiotoiminnassa on muitakin esteitä. Tällaisina esteinä he näkevät kuntien innovaatiojärjestelmän sisäänpäin kääntymisen ja siitä osittain johtuvan uudistumista tukevan ja uutta tietoa tuottavan sekä soveltavan järjestelmän puuttumisen. Kunnat eivät myöskään aktiivisesti etsi ja sovelle omassa toiminnassaan toiminnan kehittämistä tukevaa ja kehitettävää tietoa. (Sotarauta ym. 2011.)

Kuntien innovaatiotoimintaa heikentää myös kuntasektorin ulkopuolisten toimijoiden puute toiminnan ja innovaatioiden kehittämisessä. Lähtökohtaisesti kunnat tekevät yhteistyötä vain toisten kuntien tai muun kuntamaailman (esim. Kuntaliitto) kanssa sen sijaan, että aktiivisesti haettaisiin kumppaneita yrityksistä tai yliopistoista. Kuntien innovaatiotoiminnan strategisena lähtökohtana on varsin usein vanhojen palvelujen tuottaminen nykyisille asiakkaille ja niissä pyrkimys resurssisäästöihin. Suurimpana ongelmana kuntien innovaatiotoiminnalle nähdään kuitenkin resurssien puute, rakenteelliset lukot, toiminnan lyhytjänteisyys sekä olemassa olevien palvelujen ja organisaatioiden lakkauttamisen haluttomuus. Nämä tekijät vaikuttavat myös siihen, mistä kunnat hakevat tietoa ja yhteistyökumppaneita pyrkiessään kehittämään toimintaansa. (Sotarauta ym. 2011.)

Suomalaisen kuntakentän heterogeenisyys ja alueelliset erot eivät Sotaraudan ym. (2011) mukaan näy merkittävästi kuntien innovaatiotoiminnassa. Kunnat ovat innovaatiotoimintaa tarkasteltaessa

---

<sup>5</sup> Siirtyminen perinteisestä, suljetusta (linearisesta) innovaatiotoiminnasta avoimeen innovaatiotoimintaan. ks. avoimen innovaation tilanteesta lisää esim. Huizingh 2010.



hyvin samanlaisia siitä huolimatta missä ne sijaitsevat tai millainen niiden sijaintialueen kehitys on. Selvimmin erot näkyvät suurten kaupunkien ja muiden kuntien välillä, jolloin esiin tulevat erilaiset mahdollisuudet panostaa resursseja innovaatiotoimintaan. Suuret kaupungit pyrkivät olemaan myös innovaatiotoiminnassa aktiivisempia, mutta niidenkään kohdalla ei voida puhua suhteessa kuntakokoon riittävästä panostuksesta. (Sotarauta ym. 2011.)

## **4.2 Kuntien innovaatiotoiminnan tuottama lisäarvo**

Kuntasektorin innovaatiotoimintaa ja innovaatiotoiminnan tuomaa uutta arvoa tarkastellessa esiin nousee public value -käsite, joka Hallipellon (2007) mukaan voidaan ymmärtää vastineeksi omistajalle tuotetulle lisäarvolle yksityisellä sektorilla. Hennala ym. (2008) käyttävät public value – käsitteestä suomennosta yhteiskunnallinen lisäarvo, kuitenkin todeten, että käsitteelle ei ole vakiintunutta käännettä. Yhteiskunnallisella lisäarvolla tarkoitetaan kansalaisten kokemaa lisäarvoa, jonka julkinen sektorin joko tuottaa tai ei tuota heille joko yksilöinä tai yhteisönä. Yhteiskunnallista lisäarvoa voi tuottaa vain julkinen sektori, ja lisäarvona voidaan pitää sellaista toimintaa, josta asukkaat ovat halukkaita maksamaan sekä maksujen, että verojen muodossa, mutta myös esimerkiksi antaen aikaansa toiminnalle, joka lisäarvoa tuottaa. (Kelly, Mulgan & Muers 2002, 4.) Hartleyn (2006, 14–15) mukaan innovaatiotoiminta on julkiselle sektorille kannattavaa vain silloin, kun sillä tuotetaan yhteiskunnallista lisäarvoa (public value) joko hallintaan tai palveluihin.

Valovirta, Pelkonen, Kivisaari & Hyytinen (2011) määrittelevät innovaation yhteiskunnallisen laadun (Kuva 3) olevan kehittäjien, käyttäjien, tuottajien ja yhteiskunnallisten toimijoiden välisen toiminnan tulosta. Yhteiskunnallinen laatu syntyy erilaisten toimijoiden ja niiden taustatekijöiden kohtaamisesta rajapinnoilla. Innovaation yhteiskunnallisen laadun syntymiseen tarvitaan kaikkia edellä mainittuja osa-alueita, jotta innovaatiosta koituisi yhteiskunnallisesti tarkasteltuna lisäarvoa laadun kautta. Valovirta ym. (2011) ei tarkoita yhteiskunnallisella laadulla varsinaista laatutekijöistä koostuvaa innovaation tuottamisen laatutasoa, vaan public value -käsitteen kanssa samantapaista kansalaisten innovaatiosta saamaa lisäarvoa.



**Kuva 3 Innovaation yhteiskunnallisen laadun tekijät (Valovirta ym., 2011)**

Kunnan innovaatiotoiminnassa public value -käsitteellä ja sen kaltaisella yhteiskunnallisella laadulla on merkitystä siksi, että kunnan toiminta rahoitetaan yhteiskunnan kautta kerätyllä rahalla, jonka käyttämisessä pitäisi olla sen alkuperän vuoksi tarkempi, kuin yksityisen yrityksen tai henkilön omaisuuden kohdalla. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet verorahojensa käyttämiseen ovat erittäin rajalliset. ja siksi rahojen käyttämisen kohdalla virkamiehiltä ja muilta toimijoilta tulisi edellyttää erityistä huolellisuutta.

Kuntien innovaatiotoiminnan sisäinen ulottuvuus on tullut mukaan kuntien toimintaan uuden julkisjohtamisen (New Public Management) mukana (Anttiroiko 2010, 107–110). Kuntien sisäisen uudistamisen ulkoisena kehyksenä näyttäytyy kuntien perustehtävien muodostama kokonaisuus. Kuntaorganisaatiot näyttäytyvät lähinnä kuntien organisaatorakennetta ja palvelutarjontaa hienosäätävänä, ei suoraan toiminnan uudelleen organisoimiseen pyrkivinä kehittäjinä ja innovaatiotoimijoina. Kuntien innovaatiotoiminta ja kehittäminen ovat pääasiassa varsin sulkeutuneessa ympäristössä tapahtuvia toimintoja, pääasiallisesti toimijat ovat kunnan omaa henkilökuntaa. (Sotarauda ym. 2011.)

Sotaraudan ym. (2011) mukaan Helsingin seudun innovaatioympäristö on kolmen suuren kaupungin ja pienempien kuntien muodostama alue, jossa käytännössä kaupunkien mukanaolo innovaatiotoiminnassa on mahdollista, mutta kuitenkin varsin pientä. Suomalaiset kunnat investoivat vähän omaan kehittämistyöhönsä, ja kunnilla ei ole olemassa myöskään systemaattisia innovaatiojärjestelmiä oman organisaatioidensa sisällä tai yhteistyössä muiden kuntien, kansallisten toimijoiden tai tutkimuslaitosten kanssa. Osittain tästä johtuen kuntien rakenteita ja toimintatapoja ei systemaattisesti kyseenalaisteta, vaan resurssien puute sekä luottamushenkilöpohjainen päätöksentekomalli

tuottavat juurtuneita toimintatapoja joita harvemmin kyseenalaistetaan. He esittävätkin, että kuntien kehittämistä tukevaa tutkimusta olisi lisättävä ja kehitettävä vastaamaan käytännön tarpeita. (Em. 2011.)

Käytännössä vain Suomen suurimmilla kaupungeilla on resursseja ja osaamista systemaattisen kehittämisen- ja tutkimustoiminnan vahvistamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa kahdeksaa suurinta kaupunkia, joista kolme sijaitsevat pääkaupunkiseudulla. Pienten ja keskisuurten kuntien on hankalaa lähteä tekemään vastaavia kehittämistoimenpiteitä, mutta niidenkin olisi silti pyrittävä luomaan omien organisaatioidensa sisällä ainakin kehittämistoimintaa tukeva ympäristö ja pyrkiä siten tarttumaan aktiivisesti oman tulevaisuutensa luomiseen. Kuntien tulisi panostaa innovaatiotoiminnan positiiviseen vahvistamiseen ja pyrkiä pääsemään innovaatiokeskustelusta olennaiseen, eli uudistamisen työkalujen käyttämiseen. (Em. 2011.)

Viisas kaupunki, smart city, on noussut keskusteluun sekä kaupunkipolitiikan että innovaatiotoiminnan saralla. Viisaan kaupungin ominaisuuksina korostetaan yleensä teknologisia innovaatioita ja laajaa teknologiaan pohjautuvaa kehitystä kaupunkiympäristössä. Lähtökohtana pidetään sitä, että teknologia mahdollistaa kaupungistumisen ilman kaupungistumisen tuottamia haittoja tai ainakin vähentäen niitä. Viisas kaupunki nähdään lähestymistapana hankalien ja sotkuisten ongelmien ratkaisemiseen (Nam & Pardo 2011). Kaupungistumisen tuottamat hankalat ongelmat ovat sekä sosiaalisia, poliittisia että organisatorisia, jolloin hankalien ongelmien ratkaisemiseksi viisaiden kaupunkien innovaatiostategioiden pitää huomioida teknologisten innovaatioiden lisäksi myös johtamisen ja politiikan toimenpiteitä (em. 2011).

Innovaatiopolitiikan toimenpiteissä on noussut esiin yritysten ja alueiden sekä julkisen sektorin kyky tarttua niin sanottuihin ihmiskunnan sinnikkäisiin ongelmiin. Sinnikkäistä, viheliäisistä tai häilyistä ongelmista (wicked problems) sekä ratkaisemisen arvoisista ongelmista (problems worth to solve) puhutaan, kun ongelman ratkaisemiseksi ei ole olemassa selkeitä toimenpiteitä, vaan ongelma jo itsessään on sellainen, että sitä on erittäin vaikea hahmottaa (Raisio 2009). Kaupungistumisen sivutuotteena tulevat ongelmat ovat usein juuri tällaisia.

Usein käytetty wicked problem -käsite kuvaa yhteiskunnallisia suunnitteluongelmia ja epävarmuuden, riskien ja sosiaalisen monimutkaisuuden vaikutusta niissä (Rittel & Webber 1973). Tällaiset ongelmat ovat laajoja taloudellisia, poliittisia ja ympäristöllisiä haasteita, ja niitä koskevien ratkaisujen tarve on globaali. Haastaviin ongelmiin ei ole yhtä parasta ratkaisua, siksi yhteistyö on tärkeää ja auttaa kaikkia parantamaan tilannettaan ja sopeutumaan muutoksiin. (Hautamäki & Oksanen 2012).

Rittel ja Webber (1973) kuvasivat yhteiskunnan suunnitteluongelmia systeemisiksi ja yhteenkietoutuneiksi. Heidän mukaansa hankalat ongelmat ovat sekä hankalia ratkaista että hankalia kuvailla. Ratkaisun tekee ongelmalliseksi sekä itse ongelman tunnistamisen vaikeus että erilaisten ratkaisumahdollisuuksien vaikutukset ongelmaan. Hankaliin ongelmiin ei voi soveltaa yksinkertaisiin ongelmiin kehitettyjä ratkaisumalleja, kuten ongelman kuvaamista, erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen hahmottelemista ja parhaan valitsemista. Sotkuihin sopivat ratkaisumallit eivät nekään sovi hankaliin ongelmiin. Yritys ja erehdys -ratkaisumalli ei sekään toimi, sillä jokainen ratkaisuyritys muuntaa hankalaa ongelmaa uuteen suuntaan. Siksi hankalan ongelman määrittämisessä ja ratkaisussa on siedettävä epävarmuutta ja sitä, että ongelma-asetelman rakentumista koskeva punainen lanka ei ole tiukasti hyppysissä. (Em. 1973.)

Head ja Alford (2008) suhtautuvat hankalien ongelmien ratkaisemiseen Rittelä ja Webberä (1973) positiivisemmin. He näkevät ratkaisuyritysten tuomat muutokset hankaliin ongelmiin mahdollisuuksina, eivätkä pidä mahdottomana sitä, että jotkin ratkaisumallien prosessit voidaan levittää ja ne voivat tarjota mahdollisuuksia ratkaisuksi. Hekään eivät kiistä sitä, että hankalan ongelman luonteen mukaisesti ratkaisumallit vaikuttavat itse ongelmaan. He esittävät, että ongelmien hankaluus lähtee jo modernin yhteiskunnan monimutkaisuudesta, kytkeytyneisyydestä, monimuotoisuudesta ja epävarmuudesta. Yhteiskunnassa ei ole tunnistettavissa olevia perustoja monimutkaisuudelle eikä hankaluudelle, joten yhtä oikeaa ratkaisuaakaan tämänkaltaisten ongelmien selvittämiseksi ei voi olla. (Head & Alford 2008.)

Hankalan ongelman ratkaiseminen ei ole itsessään ratkaisu, koska se ei sinällään tuota mitään lopullista mallia, jolla ongelma tai sen syy voidaan hoitaa. Sen sijaan ratkaisu tuottaa uudenlaisen ongelman, jossa ehkä jokin vanhan ongelman epäkohta on ratkaistu, mutta kokonaisuus on muuttunut uudenlaisena näyttäytyväksi ongelmaksi. Siinä voi olla elementtejä aikaisemmasta hankalasta ongelmasta, mutta siihen on voinut tulla lisää osaongelmia ja toisaalta uudenlaisia kohteita samalla, kun vanhoja kohteita on voinut poistua. Hankalan ongelman ratkaisemista voi kuvailla spiraalimaisena jatkumona, jossa ratkaisuelementit ja itse ongelma limittyvät.

Head ja Alford (2008) jakavat hankalien ongelmien hankaluuden kahteen kirjallisuudesta nousevaan osaan, hankaluuteen ja monimuotoisuuteen. Hankaluuden osa nousee itse hankalasta ongelmasta ja sen ratkaisusta, ja näyttäytyy tiedon hankinnan ja keräämisen vaikeutena. Tiedon hankinnan ja keräämisen ongelmat johtuvat hajautuneesta tietopohjasta, prosessien ja rakenteiden monimutkaisista riippuvuussuhteista, epävarmuudesta ja sosiaalisten ongelmien dynaamisesta luonteesta sekä vaikeudesta nähdä vaihtoehtojen riskejä ja potentiaaleja. (Em. 2008.)

Monimuotoisuus sisältää toimijoiden määrän ja erilaisuuden. Toimijoihin viittaavana monimuotoisuuden osasia ovat myös kaikkien toimijoiden ominaisuudet, institutionaaliset kontekstit sekä organisaatioiden ominaisuudet, mutta myös tarpeita, arvoja ja merkityksiä. Siten kaikilla toimijoilla on odotuksia hankalan ongelman ratkaisumallien suhteen. Toisaalta toimijat samalla omaavat ja laittavat liikkeelle potentiaalisia tiedon lähteitä, lupia ja resursseja. (Head & Alford 2008.) Innovaatio toiminnan kannalta toimijoiden omistamat ja liikuttamat tiedon lähteet, luvat ja resurssit voivat olla hyvin erilaisia tietopohjia ja osaamista, valmiita innovaatioita tai niiden aihioita, aineettomin oikeuksin suojattu tuotteita tai vastaavia sekä hyödynnettäviä ajatuksia sekä vapaaehtoisia toimijoita.

Head ja Alford (2008) esittävät yhteiskunnan hankalien ongelmien ratkaisemisessa julkiselle sektorille kolme lähestymistapaa, joita voidaan hyödyntää. Lähestymistapojen tarkoituksena on muuttaa käyttäytymistä yhteistyön avulla reagoitina sosiaalisiin hankaluuksiin. Tämä vaatii ajattelutavan muutosta siten, että ajattelu muutetaan kokonaisvaltaisemmaksi erityisesti poliittisissa ohjelmissa. Innovatiivisia ja joustavia ratkaisuja, joihin pyritään oppivien organisaatioiden avulla sekä organisaatorajojen yli menevää yhteistyötä, on syytä lisätä. Sidosryhmien ja yksittäisten ihmisten mukaan ottaminen ja hyödyntäminen sekä yhteistyön taitojen parantaminen antavat lähtökohtia ratkaisujen löytämiseen. Lisäksi tarvitaan tietoa ihmisten käyttäytymisen muutoksista ja pitkäjänteistä kehittämistyötä sekä epävarmuuden sietoa. Ensimmäinen lähestymistapa, jolla näitä edellä mainittuja asioita voitaisiin pyrkiä edistämään, on systeemisen ajattelun malli. Toinen lähestymistapa on yhteistyön ja koordinaation malli, ja kolmas joustavan työn mahdollistamisen malli. (Em. 2008.)

Systeemisen ajattelun, yhteistyön ja koordinaation sekä joustavan työn mahdollistaminen ovat kaikki jäykille ja paikalleen pysähtyneille organisaatioille vieraita malleja. Head ja Alford (2008) esittävät, että organisaatioiden pitää pyrkiä joustavaan organisaatorakenteeseen, joustavaan budjettiin ja rahoitustyökaluihin sekä hienostuneempaan tuloksen mittaamiseen. Tässä Head ja Alford (2008) tarkoittavat prosessin huomioimista yhtenä tuloksena. Osaavien ihmisten palkkaamiseksi ja heidän osaamisensa lisäämiseksi he esittävät julkiselle sektorille parempaa markkinointia ja henkilöstön kehittämistä. Tärkein pyrkimys pitäisi olla kuitenkin koko julkisen sektorin ajattelumallin siirtymisessä riskejä kaihtavasta, säännellystä keskustelukulttuurista kohti yhteisen oppimisen kulttuuria. Headin ja Alfordin (2008) ajatukset ovat varsin pitkälle linjassa Sotaraudan ym. (2011) tunnistamisen kuntien uudistumisen esteiden kanssa.

Hankalat ongelmat ovat siis systeemisiä kehämäisiä paradoksaalisia ilmiöitä. Systeemisiä niistä tekee niiden kompleksisuus ja laaja vaikutusalue. Ne ylittävät organisaatioiden ja sektoreiden rajat vaikutuksiltaan. Kehämäisen hankalasta ongelmasta tekee sen itseään vahvistava ja toisaalta myös heikentävä ominaisuus. Yksi esimerkki yhteiskunnan ja koko ihmiskunnan hankalasta ongelmasta

on ilmastonmuutos, mutta kunnistakaan pienemmän mittakaavan hankalia ongelmia ei ole vaikea hakea.

Hautamäki ja Oksanen (2012) esittävät yhtenä ratkaisuna hankalien ongelmien ratkaisuun kestävän innovoinnin käsitteen. Heidän mukaansa kestävä innovointi tarkoittaa ”*innovointia, jossa otetaan huomioon innovaatioprosessin ja siinä syntyvien innovaatioiden pitkäaikaiset vaikutukset ihmisiin, yhteiskuntaan, talouteen ja ympäristöön*” (em. 2012). Kestävän innovaatiotoiminnan perusta on eettisesti, sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristön kannalta kestävät periaatteet. Näitä periaatteita ovat kestävä kehitys, osallistuva ja jatkuva innovointi, globaali innovointi sekä innovatiivinen johtaminen. (Hautamäki 2008, 12.)

Siirtymä viisasta kaupunkia kohti liittyy edellä mainittuihin kestävän innovoinnin taustalla vaikuttaviin periaatteisiin siten, että viisas kaupunki, kuten kaupunki 2.0 (Anttiroiko & Laine 2011), ovat molemmat pyrkimyksiä näiden periaatteiden ja sitä kautta kestävän innovoinnin edistämiseen. Kestävä innovointi ja resurssiviisaus ovat nekin varsin läheisiä termejä, resurssiviisaus painottuu kestävää innovointia enemmän teknologisiin ratkaisuihin, vaikka siinäkin on oma roolinsa ihmisten elämisen valintojen muutoksilla ja sitä kautta sosiaalisilla innovaatioilla.

Kestävä innovointi kattaa sekä yritysten että organisaatioiden prosessi-, tuote- ja palveluinnovaatiot, mutta myös yhteiskunnalliset innovaatiot. Yhteiskunnalliset innovaatiot voivat sisältää esimerkiksi lainsäädännöllisiä, ympäristönsuojelullisia tai kansalaisyhteiskuntaa voimistavia kohteita ja tavoitteita. Kestävän innovoinnin taustalla vaikuttaa ajatus kestävästä hyvinvoinnista, joka syntyy, kun katsotaan innovaatiotoiminnankin osalta välittömien vaikutusten sijaan tulevaisuuteen ja pyritään ajattelemaan siten, että seuraavillakin sukupolvilla on vähintään yhtä hyvät edellytykset elää kuin mitä me olemme saaneet edeltäjiltämme. (Hautamäki & Oksanen 2012.)

Kestävä hyvinvointi pyrkii laaja-alaisempaan hyvinvointiin kuin perinteinen talouskasvuun ja kuluttamisen edellytyksiin tähtäävä hyvinvoinnin käsite. Kestävä hyvinvointi tarkoittaa elämänlaadun, kestävän taloudenpidon sekä tasapainoisen luontosuhteen yhdistelmää, jolloin henkiset tavoitteet, kuten elämän mielekkyys, yhteisöllisyys ja onnellisuus, taloudelliset tavoitteet (pitkäjänteinen kasvu ja vaurastuminen, tulojen ja menojen tasapaino, taloudellinen turvallisuus) ja luontoarvot (kestävä kehitys, luonnonvarojen harkittu hyödyntäminen, luonnosta nauttiminen, luonnon ekosysteemi-palvelujen ylläpito) korostuvat (Hautamäki, Alanen, Kaskinen, Kuittinen, Laitio, Mokka, Neuvonen, Oksanen, Onnela, Rissanen, Vassinen & Viljanen 2010). Talouskasvu nähdään oleellisena osana myös kestävän innovaatiotoiminnan yhteiskuntaa, mutta se ei ole itseisarvo vaan toteuttamisen väline (Hautamäki & Oksanen 2012).

Kuntien rooli siirryttäessä kestäväan innovointiin on Hallipellon (2007) mukaan merkittävä. Kunnilla on laajat mahdollisuudet vaikuttaa alueiden kehittämiseen. Ne perustuvat kuntien asemaan itsehallinnollisina paikallisyhdyskuntina ja yhteisinä. Siirtymisessä kestäväan innovointiin on huomioitava kuntien rooli nimenomaan elinvoimaisina alueidensa moottoreina ja aktiivisina verkostoitujina sekä yhteistyön mahdollistajina. Puhuttaessa yhteiskunnan hankalista tai systeemisistä ongelmista kunnan rooli korostuu fasilitaattorina, joka kytkee erilaisia toimijoita yhteen ongelmien ratkaisuja etsittäessä. (Em. 2007, Hautamäki & Oksanen 2012.)

Kunta on kriittinen tekijä systeemisten ongelmien ratkaisemisessa, sillä yksittäisillä ihmisillä tai yksityisen sektorin toimijoilla ei ole riittävää legitimitettä ja osaamista sekä tietopohjaa, jotta ne voisivat yksin ratkaista tämän kaltaisia systeemiä, alati muuttuvia ongelmia. Kuntakaan ei yksittäisenä organisaationa kykene ratkaisuja etsimään, vaan sen on ymmärrettävä roolinsa nimenomaan verkoston osana, mikäli se pyrkii toimimaan systeemisten haasteiden ratkaisemiseksi. Kestävä hyvinvointi näyttäytyy tällöin kunnan ja alueen kehittämisen päämääränä. (Hallipelto 2007.)

Kunta muuttuu näin ollen perusedellytysten turvaajasta ja erilaisten palveluiden järjestäjästä vahvassa vuorovaikutuksessa olevaksi toimijaksi. Tämä edellyttää, että kunta löytää oman roolinsa suhteessa muiden yhteiskunnan toimijoiden motiiveihin, päämääriin ja voimavaroihin sekä oppii kuuntelemaan toimintaympäristöään ja aktiivisesti vaikuttamaan siihen. Kunnan roolin muutos tuo mukanaan myös osaamisen ja hallinnon muutoksen, ajatuksen siitä, että kunta onkin itse aktiivinen kumppani, joka pyrkii tuottamaan yhteistoiminnan kautta uusia voimavaroja ja resursseja vanhojen tilalle yhdistelemällä alueen ihmisten osaamista. (Hallipelto 2007.) Sopimusjohtaminen, muutosjohtaminen sekä erialaiset uudet kumppanuudet ja verkostot sekä verkostojohdaminen korostuvat kunnan siirtyessä kestäväan hyvinvointiin kestäväan innovoinnin kautta.

### **4.3 Kaupunki-innovaatiot**

Kaupunki-innovaation (urban innovation) käsitteellä tarkoitetaan paikallisesti sovitettua ja laajasti käyttöönotettua kaupunkiympäristön uudistusta tai parannusta, joka kasvattaa yksilön henkilökohdasta elämänlaatua tai rakennetun ympäristön kestäväa kehitystä. Esimerkkeinä historian saatossa tehdyistä kaupunki-innovaatioista ovat rakentamisen alueella näyttäytyneet rintamamiestalot vastauksena sotien jälkeisen ajan sisäisten siirtolaisten asuttajina sekä BES-elementtirakentaminen nopean kaupungistumisvaiheen tuottaman asuntotarpeen vastauksena. Kaupunki-innovaatio voi olla tuote, prosessi, markkinointimenetelmä, organisatorinen menetelmä liiketoimintakäytännöissä, työorganisaatioissa tai ulkoisissa suhteissa, joka viedään laajasti toimintatavoiksi yhteistyössä käyttäjien, kuntien, asukkaiden ja yritysten kanssa yhteistyössä. (Mead, Jalli, Sivunen & Kajander 2012.)

Kaupunki-innovaatioina voidaan pitää esimerkiksi teknisen sektorin kehittämisen puolelta erilaisia yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyömuotoja ja kumppanuuksia. Tällaisia esimerkkejä Anttiroiko (2012) on kartoittanut löytyvän ympäri maailmaa erilaisina sovelluksina. Yhteiskuntien hallinnollisen rakenteen erilaisuus hankaloittaa kansainvälisten esimerkkien vertailua ja soveltamista jossain määrin, mutta kaupunki-innovaatioiden kehystäminen kaupunkiympäristöllä innovaatioekosysteeminä tuo samankaltaisen toimintaympäristön jota käsitellä.

Valovirta ym. (2011) määrittelevät kaupunki-innovaatiot ”*uuteen teknologiaan perustuviksi toimintamalleiksi, palveluiksi tai organisointitavoiksi, jotka on tarkoitettu hyödynnettäväksi erityisesti kaupunkimaisessa ympäristössä*”. Ne ovat luonteeltaan useimmiten systeemisiä innovaatioita, jotka voivat koostua myös monista osainnovaatioista. (Em. 2011.) Muodostuessaan osainnovaatioista ne ovat sekä hankalasti tunnistettavia, että niiden vaikutusten arviointi on hankalaa. Osainnovaatioista koostuvan kaupunki-innovaation voi kuvitella olevan sinällään osa yhteiskunnan hankalan ongelman ratkaisua, vaikka ratkaisuun vieviä kehityspolkuja on hankalaa hahmottaa yhdeksi systeemiin muutokseen tähtääväksi innovaatioksi. Muutos ei Valovirran ym. (2011) mukaan ole vain teknillis-taloudellisella tasolla tapahtuva, vaan myös sosiaalinen ja kulttuurinen muutos.

Systeemiset innovaatiot leviävät ns. autonomisia innovaatioita hankalammin. Autonomiset innovaatiot eivät tarvitse muutoksia itse vallitsevaan toimintamalliin levitäkseen. Systeemisten innovaatioiden leviäminen sen sijaan vaatii muutoksia ympäröivässä toimintaympäristössä. Muutoksia vaaditaan niin käyttäjien toiminnassa, organisaatioiden suunnittelu- ja työkäytännöissä, organisaatioiden välisissä yhteistyötavoissa sekä informaatiojärjestelmissä. Systeemisten innovaatioiden käyttöönotto muuttaa sekä toimintaympäristöä että infrastruktuuria, yhteiskunnan toiminnan perusrakennetta. (Em. 2011.)

Yllä olevan kaupunki-innovaation määritelmän perusteella kaupunki-innovaatio voidaan nähdä kestävännä innovointina ja sitä kautta kestävännä hyvinvoinnin tuottajana (Hautamäki ym. 2010, Hautamäki & Oksanen 2012). Kaupunkiympäristön innovaatiot kumpuavat kaupunkiympäristön ongelmista, ja kaupunki-innovaatio – käsitteenä viittaakin kaupunkiyhdyskuntien kehittämiseen liittyviin innovaatioihin (Morley, Proudfoot & Burns 1980, Anttiroiko 2010).

Kaupunkiyhdyskuntien ongelmat voivat olla joko sosiaalisia tai tekniseen infrastruktuuriin liittyviä, tai näitä molempia yhdistäviä. Ne ovat usein rakennettuun ympäristöön, hyvinvointipalveluihin, sekä tietoyhteiskunnan palveluihin liittyviä uusia kaupallisia innovaatioita, julkisen sektorin palveluinnovaatiota, kansalaisyhteiskunnan toimintamalleja, tai julkisen ja yksityisen sektorin rajapinoista lähteviä palvelumalleja. Niille ominaista on erilaisten toimijoiden yhteistyön tarve. Tuottamiseen tarvitaan sekä yrityksiä, kuntia, valtiota että erilaisia järjestöjä. Kaupunkiympäristön innovaa-



tiot liittyvät itse rakennetun ympäristön luomiin puitteisiin, eli laajaan kuntien ja valtion infrastruktuuriin. (Valovirta ym. 2011.) Mäenpää ja Schulman (2011) liittävät kaupunki-innovaatioiden ominaisuudeksi nimenomaan tarpeen kansalaisyhteiskunnan mukanaoloon. He löytävät kansalaisyhteiskunnan sekä kuluttajan että käyttäjän rooleissa.

Kaupunki-innovaatioille on erityistä niiden kontekstin laajuus. Tällä tarkoitetaan sitä, että ympäristö tai ekosysteemi, jossa kaupunki-innovaatioita kehitetään, on monenlaisista erilaisista toimijoista, organisaatioista sekä toiminta- ja eliöpiireistä muodostuva alueellinen kokonaisuus. Ekosysteemin vaikutussuhteet ovat monimutkaisia ja niissä on sekä toistuvia että yksittäisiä tapahtumia, tapaamisia, toimintoja sekä vaikutusyhteyksiä, jotka vaikuttavat omalla tavallaan ekosysteemiin. (Morley ym. 1980, Anttiroiko 2010.)

Kaupunki-innovaatiot voivat olla sekä sosiaalisia, teknisiä tai prosessi-innovaatioita, mutta myös prosessiltaan ja tuloksiltaan avoimia tai suljettuja. Kaupunki-innovaation määritelmä siis ei johdu niinkään innovaation muodosta tai sen kehitysprosessista kuin kyseisen innovaation syntyä määrittävästä ympäristöstä tai ekosysteemistä. Vaikka kaupunki-innovaatio voi olla täysin suljettu, lineaarisen innovaatiomallin mukaisesti kehitetty innovaatio, on tämä kuitenkin epätarkoituksenmukaista, koska innovaatioparadigma muuttuu suljetusta avoimeksi (Jäppinen 2011, 80–81), ja kaupunki-innovaatioiden konteksti on varsin potentiaalinen yhä avoimemmin kehitettäville innovaatioille. Kuten Huizing (2011) esittää innovaatioiden avoimuus ja avoin innovaatio ovat tulevaisuudessa normaali tilanne, ei enää poikkeus ja innovaatiotoiminnan avoimuus siirtyy innovaatiotoiminnan instituutioihin. Yhteiskunnan hankalien suunnitteluongelmien kohdalla kaupunki-innovaatio -käsite on relevantti, sillä hankalat ongelmat ovat usein juuri kuvatuunlaiseen kaupunkiympäristön ekosysteemin ongelmia.

Valovirta ym. (2011) tunnistavat kaupunki-innovaatioista kolme tyyppittelyä, jotka ovat luonteeltaan karkeita:

1. yrityksen kehittämä kaupunki-innovaatio
2. kuntien kehittämät palveluinnovaatiot
3. julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteiset uudenlaisen palvelun tuottavat innovaatioprosessit.

Innovaatiot saattavat muuttua kehittämisprosessien aikana ja yhdistellä erilaisia tyyppisiä eri kohdissa kehityskaartaan. Ne eroavat toisistaan sekä toimijoiden että luonteensa vuoksi. (Em. 2011.)

Ensimmäisen tyyppin mukaiset kaupunki-innovaatiot leviävät innovaation kehittäneen yrityksen liiketoiminnallisten tarkoitusten seurauksena, mikäli kysyntää kyseiselle innovaatiolle markkinoilla on olemassa. Yritysten kehittämien innovaatioiden kohdalla niiden levittämistä ja soveltamista kau-

punkiympäristöön ja rakennetun ympäristön infrastruktuuriin säätelevät kuitenkin osaltaan varsin tiukat lait ja säädökset toimintaympäristössä. Kunnan tai kaupungin mahdollisuudet edistää yritysten kehittämiä kaupunki-innovaatioita ovat kaavoituksella ohjaaminen, pilotointimahdollisuuksien järjestäminen, kuntien hankinnat sekä arviointi- ja sertifiointitoimenpiteet. Yritysten kehittämät innovaatiot ovat usein suojattuja ja niiden aineettomat oikeudet ovat yritysten omistuksessa. Tämä vaatii yhteistyöltä osaamista ja erityisesti kunnilta kilpailulainsäädännön huomioon ottamista. (Valovirta ym. 2011.)

Toisen tyyppin, kuntien kehittämien palveluinnovaatioiden, kohdalla ongelmat levittämisen suhteen ovat hieman poikkeavia. Kunnilla ei ole taloudellista intressiä lähteä levittämään organisaation sisällä tehtyjä innovaatioita samalla tavalla kuin yrityksillä. Levittämisessä tarvitaan usein joko järjestöjä tai ammattiverkostoja, jotka lähtevät aktiivisesti viemään innovaatioita eteenpäin muihin kuntiin. Kunnilla itsellään harvoin on resursseja ja kiinnostusta tällaiseen levittämiseen. Tärkeää on tällöin tuoda esiin kyseisen innovaation hyödyt sekä käyttäjälle että yhteiskunnalle. (Valovirta ym. 2011.) Hyvien käytäntöjen tunnistaminen ja dokumentointi onkin yksi esimerkki kuntien palvelu- tai organisaatioinnovaatioiden levittämisessä.

Kolmas tyyppi, yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden yhteistyö jonkin uudenlaisen palvelukonseptin kehittämisessä, on edellisiä kompleksisempi, sillä siinä sekä kunta että yritys ovat aktiivisia toimijoita. Tällaisten kumppanuuksien kohdalla yritys tuottaa palvelua, johon tarvitaan kunnalta oma panoksensa, esimerkiksi tietojärjestelmän rajapinnan kautta saatava ajantasainen tieto julkisen liikenteen aikatauluista. Kunta hoitaa palvelutehtävänsä ja vaikuttavuustavoitteitaan mahdollistamalla yrityksen tiedonsaannin. Tärkeää on ottaa huomioon kilpailulainsäädäntö ja hankintalainsäädäntö, jotta julkisen ja yksityisen sektorin yhteiskehittäminen ei luo vääristyneitä kilpailutilanteita ja johda monopoleihin. Kilpailuttamisessa ja hankinnoissa on tässä mielessä pyrittävä toiminnallisten hyötyjen määrittelyyn palvelutarpeissa. (Valovirta ym. 2011.)

Valovirran ym. (2011) mukaan systeemisten innovaatioiden leviämisen prosesseissa tarvitaan sekä alhaalta ylöspäin että ylhäältä alaspäin eteneviä muutosprosesseja. Systeemisen innovaation leviäminen ei ole yhdestä tekijästä johtuvaa, vaan leviäminen tapahtuu Geelsin (2002) mallin mukaisesti kolmen tason välisessä vuorovaikutuksessa. Monitasoisen muutoksen mallin (em. 2002) mukaisesti muutos tapahtuu erilaisten prosessien vuorovaikutuksessa, jolloin yksittäinen tekijä tai ulkoisen toimintaympäristön tuottamat paineet eivät riitä tuottamaan systeemistä muutosta. Geels (2002) jakaa monitasoisen muutoksen mallin kolmeen tasoon, jotka ovat ympäristö, vallitseva toimintamalli ja rajattujen sovellusten alue (niche).

Ympäristö käsittää tarkasteltavan sosioteknisen järjestelmän ulkoisen ympäristön, toisin sanoen järjestelmän ulkoisen toimintaympäristön. Tämä toimintaympäristö käsittää sellaisia tekijöitä, joihin on mahdotonta vaikuttaa järjestelmän sisältä (Valovirta ym. 2011). Esimerkiksi kaupunkiympäristöihin ja yhteiskuntaan kohdistuvat megatrendit ovat tällaisia tekijöitä, kuten myös yhteiskunnan hankalat ongelmat. Nämä ulkoisen toimintaympäristön tekijät tuottavat kulloinkin tarkasteltavalle järjestelmälle muutospainetta (em. 2011). Kunnan näkökulmasta muutospainetta kohdistuvat kuntaan sekä organisaationa, että paikallisyhdyskuntana. Erityisesti palveluiden järjestämiseen kunnan tehtävänä ulkoiset muutospainetta vaikuttavat monilla tavoilla. Selkein muutospainetta löytyy yhteiskunnan taloudellisesta tilanteesta ja sen tuottamasta resurssien rajallisuudesta.

Vallitseva toimintamalli käsittää tarkasteltavan järjestelmän sisäisen toimintaympäristön ja yhteistyöverkostojen muodostaman sosioteknisen regiimin. Regiimin sisäiset sopimukset, säännöt ja toimintamallit pitävät vallitsevan toimintamallin vakiintuneena. Vallitseva yhteiskunta usein pyrkii itsessään vahvistamaan ja oikeuttamaan kulloinkin olemassa olevaa järjestelmää tuottamalla sääntelyä ja infrastruktuuria, jonka tehtävä on pitää yllä vallitsevaa toimintamallia. Toimijat ovat laajasti mukana, ja toimijoihin kuuluu järjestöjä, asiakkaita, asiantuntijoita, teknologiayrityksiä, mediaa, tutkimuslaitoksia, poliittisia päättäjiä sekä erilaisia intressi- ja eturyhmittymiä. Vallitsevan toimintamallin toimijat pyrkivät kyllä kehittämään vallitsevaa mallia, mutta kehitys on tyypillisesti inkrementaalista eikä se haasta itse vallitsevan mallin oikeutusta tai toimintamallia sinällään. (Valovirta ym. 2011.)

Vallitseva toimintamalli on havaittavissa esimerkiksi erilaisissa kuntarakennemuutoskeskusteluissa. Vallitsevaan malliin kohdistuu muutospainetta sekä ulkoa että sisältäpäin. Toisaalta esimerkiksi demokratian vaikutuskanavien ja vaikuttamisen mahdollistamisen kannalta halutaan säilyttää jo olemassa olevat kuntarajat ja pitää päätäntävalta omilla käsissä. Vallitseva toimintamalli on olemassa myös innovaatiotoiminnassa, jossa vallitsevaa lineaarista innovaatiomallia murentavat uudenlaiset osallistumisen ja yhteistyön menetelmät. Innovaatiotoiminnan instituutiot ja tutkimus ovat jo osaltaan siirtyneet aikaisemmasta vallitsevasta mallista uuteen, tästä esimerkkinä on esimerkiksi kolmoiskierron mallin ohelle tuotu, tässäkin tutkimuksessa jo esillä ollut, neloskierron malli.

Rajatut sovellusalueet -taso tuottaa systeemisten innovaatioiden aihioita, jotka kehittyessään ja skaalautuessaan saattavat tuottaa systeemisen muutoksen. Aihiot saattavat kehittyäkseen tarvita kokeiluvaiheessa suojattua tilaa ja tukitoimenpiteitä, jolloin ne tarvitsevat sosiaalisia verkostoja, jotka muodostuvat kokeilusta kiinnostuneista tuottajista, käyttäjistä sekä yhteiskunnallisista toimijoista. (Valovirta ym. 2011.)

Eri tasot ovat hierarkkisesti yhteydessä toisiinsa. Mahdollisuuksien ikkunat paikallisen tason rajatuille innovaatiolle aukeavat vallitsevan toimintamallin ja ulkoisen toimintaympäristön prosesseista. Systemisen innovaation aihio siis tarvitsee suotuisat olosuhteet ja oppimista, jotta se voi kehittyä osaksi vallitsevaa järjestelmää (Valovirta ym. 2011) tai olla osaltaan tuottamassa uutta vallitsevaa järjestelmää. Systemisen innovaation skaalaamisessa on tärkeää sitouttaa kaikki osapuolet muutoksen tekijöiksi. Siksi innovaatiota skaalaamaan ja toteuttamaan aloittaneen toimijaverkon on oltava hyvin heterogeeninen. Verkoston asiantuntemuksen on oltava riittävän laaja-alaista, jotta ongelma pystytään ottamaan haltuun koko kompleksisuudessaan. (Em. 2011.) Vuorovaikutuksen ja yhteisen oppimisen kautta on mahdollista rakentaa toimijaverkostoja, jotka kykenevät sekä hahmottamaan muutosta järjestelmätasolla että toimimaan alhaalta ylöspäin rakentuviissa skaalausverkostoissa.

Innovaatiot keksintöinä, jotka on otettu käyttöön, ovat olemukseltaan muutoksen välineitä. Käyttöön vieminen voi suppeimmillaan tarkoittaa sitä, että innovaatiota käyttää jokin yksittäinen taho. Tällöin innovaatio muuttaa vain sen kyseisen tahon toimintaa, ja innovaation vaikutus jää pieneksi, mikäli se ei leviä laajemmalle. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja hankalien ongelmien ratkaisemisen näkökulmasta sopivat innovaatiot pitäisi kyetä viemään laajasti käytäntöön, jotta saadaan aikaiseksi muutos vallitseviin regiimeihin ja käyttäytymismalleihin.

Juurruttaminen, joka on monitahoisen muutoksen mallin sovellus, on yksi keino systemisen innovaation levittämiseksi. Muita vastaavia prosesseja ovat esimerkiksi siirtymäpolitiikka Hollannissa ja strateginen niche-johtaminen (ks. lisää Valovirta ym. 2011). Juurruttaminen on kehitetty Suomessa ja sen perustana on ajatus siitä, että jo innovaation kehittämissivaiheessa pyritään luomaan edellytyksiä sen laajalle käyttöönotolle. Juurruttaminen ottaa huomioon innovaation yhteiskunnallisen laadukkuuden sen sijaan, että tyydytään vain edistykselliseen ja käyttäjien tarpeisiin vastaavan keksinnön kaupallistamiseen. Juurruttamisen mallissa onnistunut innovaatio vastaa myös yhteiskunnalliseen ongelmaan.

Innovaation juurruttaminen on Valovirran ym. (2011) mukaan kaksisuuntainen prosessi, jossa sekä innovaatiota että sen ympäristöä mukautetaan toisilleen soveltuvaksi. Yhteiskunnallinen laatu syntyy eri toimijoiden yhteistyön ja rajapintojen yhdistämisen tuloksena, kollektiivisen ja jatkuvan oppimisprosessin kautta. Tuottajat, yhteiskunnalliset toimijat, käyttäjät ja kehittäjät voivat olla kontekstista riippuen yhteiskunnan eri sektoreiden toimijoita riippuen sekä kyseessä olevasta innovaatiosta, että tarpeesta johon sillä pyritään vastaamaan. (Em. 2011.)

Yhteiskunnallisesti tarpeellisten innovaatioiden levittämiseksi kehitetyt lähestymistavat, kuten Hollannissa kehitetty siirtymäpolitiikka ja juurruttaminen, ovat molemmat tapauskohtaisia. Niiden, kuten hyvien käytäntöjen ja systemisten innovaatioidenkin soveltaminen uudessa kontekstissa ei ole

suoraviivaista. Uudet, innovatiiviset toimintamallit ovat yksi tapa ratkaista yhteiskunnan hankalia ongelmia, joissa usein tarvitaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä ja joissa liikuntaan näiden sektoreiden rajapinnoilla. Yhteiskunnallisten innovaatioiden juurruttamisessa on ennen kaikkea kyse yhteisestä oppimisprosessista, joka kattaa monia oppimiskertoja ja eri toimijoiden erilaisia rooleja. Välittäjäorganisaatiot tai välittäjätoimijat ovat prosessissa kriittisiä tekijöitä, joiden tehtävänä on rakentaa vuoropuhelua eri toimijoiden välille ja linkittää prosessin osia ja ideoita, niche -tason innovaatioaihiota, laajempaan kontekstiin. (Valovirta ym. 2011.)

Yksinkertaistettuna yhteiskunnallisten innovaatioiden juurruttaminen prosessina käsittää sekä toimijaverkoston fasilitointia, vuorovaikutuksen areenojen ja toiminnan järjestämistä, eri toimijoiden yhteistä oppimista sekä eritasoisten prosessien linkittämistä toisiinsa. Prosessille tärkeintä on kaikkien toimijoiden sitouttaminen koko prosessin ajan. (Valovirta ym. 2011.)

Kunnat voivat juurruttamisessa olla erilaisissa rooleissa riippuen siitä, mikä intressi ja tarvetila niillä on innovaatiotoiminnassa. Kunnat saattavat olla tilaajina innovaatioiden käyttäjiä, tai palveluiden tuottajina innovaatioiden tuottajia. Ne voivat esiintyä myös yhteiskunnallisina toimijoina, jotka asettavat ehtoja uusille toimintamalleille niiden käyttöönotosta. Sen sijaan harvemmin kunnat ovat kehittäjiä, eli niitä toimijoita jotka aktiivisesti vievät ideoita innovaatioiksi ja levittävät niitä. Tavalisempaa on, että kehittäjänä, jos sellaista kunnan innovaatiotoiminnassa tarvitaan, käytetään konsulttia tai tutkimusorganisaatiota. Kunta asettaa siten juurruttamiselle perusehtoja omien intressiensä mukaisesti erilaisissa rooleissa, jos se on riittävästi edustettuna kehittämisvuoropuhelussa.

# 5 Kaupunki-innovaatiot -ohjelma

## 5.1 Ohjelman lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus

Tässä luvussa kuvaan Kaupunki-innovaatiot -ohjelman vaiheita ja tarkoitusta, jotta lukijalle muodostuisi kuva tutkimuksen kohteena olleesta tapauksesta. Kuvaus perustuu hankkeen loppuraporttiin, muihin tuotettuihin materiaaleihin sekä hankkeen internet -sivustoon (<http://www.kaupunki-innovaatiot.fi>) sekä ympäristöministeriön asiantuntijan haastatteluun.

Kaupunki-innovaatiot -ohjelman muodostama väliaikainen verkosto koostui erilaisista toimijoista, jotka edustivat sekä julkista että yksityistä sektoria. Erilaisten toimijoiden lähtökohdat ohjelmaan osallistumisessa ovat olleet erilaiset. Kuvaus on tehty dokumenttien ja haastattelujen avulla, ja se sisältää omaa tulkintaani näiden pohjalta. Ohjelman puitteissa aktivoitunut aluekehittäjäverkosto kokoontui tuottamaan ratkaisuja kaupunkiympäristön hankaliin ongelmiin, jolloin voidaan olettaa, että verkostoon mukaan lähteneet toimijat olivat jo jotenkin motivoituneita omista lähtökohdistaan (Linnamaa & Sotarauta 2001, 62–64) tällaisten ratkaisumallien hakemiseen.

Kaupunki-innovaatiot -ohjelman toteuttivat osana Helsingin seudun metropolipolitiikkaa alueen kaupungit sekä valtio. Ohjelmaa toteuttamassa oli julkisen sektorin lisäksi konsulttiyhtiö Boost Brothers Oy. Mukana olleet kaupungit olivat Helsinki, Espoo, Vantaa, Vihti, Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo ja Tuusula sekä ministeriöistä ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Edellisten lisäksi hankkeen myöhempiin vaiheisiin osallistuivat arviointien kohteena olleet julkisen ja yksityisen sektorin toimijat, sekä arviointidokumenttien kirjoittajat. (Mead ym. 2012.)

Hankkeen tarkoituksena oli tunnistaa, vauhdittaa ja juurruttaa Helsingin seudun metropolialueen kasvun tueksi ja kaupungistumisen haittojen ehkäisemiseksi uudenlaista toteuttavaa ajattelua kaupunginosien tasolla, sekä edistää lupaavia yhteiskunnallisiin ongelmiin kehitettyjä eri alojen ratkaisukeinoja, ja viedä niitä käytäntöön. Ydinajatus ohjelman takana liittyi uudenlaisten ajattelumallien, erityisesti käyttäjien paremman huomioimisen, levittämiseen uusilla ja uudistettavilla alueilla tehtävien toimenpiteiden kautta. Ohjelman tavoitteena oli Helsingin metropolialueen ja valtion välisen aiesopimuksen mukaisesti kehittää metropolialueen kilpailukykyä kansainvälisesti, koko maan kansantalouden sekä hyvinvoinnin varmistamiseksi. (Mead ym. 2012.)

Kaupunki-innovaatio -ohjelman taustalla on näkemys siitä, että suomalaisessa innovaatiopolitiikassa ei huomioida kysyntä- ja käyttäjälähtöisyyttä riittävästi. Erityisesti sosiaalisten innovaatioiden ja

yritystoiminnan yhdistämisestä pyrittiin löytämään sekä yhteiskuntaa että yksityistä sektoria hyödyttäviä uusia avauksia.

*”Ajattelutavan tausta on se, että kasvavassa määrin alkoi mua kiinnostamaan, että mikä on, kun oli tunnistettavissa kansalliskirjallisuudessa ja keskustelussa tämmöisten erittäin haasteellisten yhteiskunnallisten ongelmien kertautuminen. Niin kun ilmastonmuutokseen tai ikärakenteen tai vastaavanlaiset kysymykset, että ne varsinkin mulla se oli metropolialueella tää sosiaalisen syrjäytymisen prosessit, että miks me ollaan tai miks on niin vaikea löytää näihin vaikuttavuudeltaan riittävän hyviä vastauksia” -Informantti 4*

Alueellisena kehittämistasona näyttäytyivät kehitettävät kaupunginosat. Kaupunginosista osa oli täysin uusia, toiset muutoksen tarpeessa olevia. (Mead ym. 2012.) Siten ohjelma näyttäytyi yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta sekä yhdyskuntarakennetta laajentavana että samanaikaisesti yhdyskuntarakennetta täydentävänä. Meadin ym. (2012) mukaan tarkoituksena oli löytää kehittämismenetelmiä ja kaupunki-innovaatioita, jotka toimivat sekä uuden rakentamisessa että vanhan parantamisessa asuinalueiden ja korttelien tasolla.

Aluekehittämisen kontekstissa tarkasteltuna kaupunki-innovaatiot -ohjelma kytkeytyi metropolialueen ja Helsingin seudun kaupunkien kehityskulkuihin. Metropolialueen erityisyys ja sen merkitys kansallisen kilpailukyvyyn moottorina on tunnistettu (Asikainen ym. 2013, Hautamäki ym. 2010 sekä Loikkanen ym. (toim.) 2012), ja siten kaupunki-innovaatiot -ohjelman voi nähdä osana valtion tason aluekehittämistä. Ohjelman suunnitteluvaiheessa on tunnistettavissa ylhäältä alaspäin valuvan kehittämisen elementtejä, sillä ajatus ohjelman taustalla ei ole ollut käyttäjälähtöinen tai edes kehitettäviltä alueilta lähtöisin. Hankalien ongelmien ratkaisemiseen pyrkivän kehittämisprojektin lähtökohtana strategisen johtamisen taso vaikuttaakin täysin loogiselta.

Verkoston pohjana ovat hankkeessa mukana olleet kunnat ja ministeriöt sekä ohjelman toteuttamisvastuussa ollut konsulttiyhtiö Boost Brothers Oy. Näistä toimijoista muodostui hankkeen toteutuksen kehittäjäverkosto. Muina yhteistyötahoina olivat Tekes, Uudenmaan liitto, Culminatum Innovation Oy, Raha-automaattiyhdistys sekä yritysten edustajat, esimerkiksi Seulo Oy ja Gastronautti Oy, Neapo Oy, Diakonissalaitos, Vamos, Nuorisoasuntoliitto, Järvenpää, Ungdomsverkstaden, Sveps, Kulttuuri- ja nuoriskeskus Kipinä, Livady Oy, Helsingin Diakonissalaitoksen Hoiva Oy. (Kaupunki-Innovaatiot -hanke, <http://www.kaupunki-innovaatiot.fi>, 12.11.2012) Kyseessä on siis hyvin monipuolinen ja erilaisia toimijoita yhdistelevä verkosto, jossa on jo valmiiksi ollut monenlaisia toimijoiden omista lähtökohdista mukaan tulleita intressejä.

Täysin uusina, rakenteilla olevina alueina tarkastelussa mukana olivat Helsingissä Jätkäsaari, Kruunuvoorenranta ja Östersundom. Espoosta uutena alueena mukana oli Suurpelto ja Vantaalta Marja-Vantaa. Uudistuksen kohteina olleita asuinalueita puolestaan olivat Helsingissä Myllypuro, Pasila ja

Alppikylä, Espoossa Tapiola, Otaniemi ja Keilaniemi. KUUMA-kunnissa, eli Järvenpäässä, Keravalla, Mäntsälässä, Nurmijärvellä, Pornaisissa sekä Tuusulassa ei ollut varsinaisia kehitettäviä asuinalueita, vaan ne pyrittiin näkemään yhtenäisenä osana laajempaa Helsingin seutua. Niitä tarkasteltiin KUUMA-kuntien ja Helsingin seudun maankäytön yhtenäistämisen ja yhdyskuntarakenteen kokonaisuuden näkökulmasta. (Kaupunki-Innovaatiot -hanke, <http://www.kaupunki-innovaatiot.fi>, 12.11.2012.)

Kaupunki-innovaatio -ohjelmassa työstettyjen kaupunki-innovaatioiden jalkauttamisprosessi jakautui kolmeen vaiheeseen, jotka toteutettiin hankkeen internetsivuston (em. 2012) mukaan tiiviissä yhteistyössä ohjelman toimijaverkon kanssa. Jalkauttamisprosessin vaiheina oli innovaatioaihoiden valinta ohjelman tavoitteista ja lähtökohdista, innovaatioaihion pika-analyysi sekä leviämisen ja skaalaamisen mahdollisuuksien arviointi Valovirran ym. (2011) raportin pohjalta.

Osa innovaatioaihioista valittiin jo hankkeen suunnitteluvaiheessa ja osa toimijaverkon kanssa osana hankkeen toimintaprosessia. Pika-analyysivaiheessa innovaatioaihioita tarkasteltiin niiden kaupunkiympäristön kehittämisen, ongelmanratkaisumahdollisuuksien sekä vaikuttavuuden näkökulmista. Uudenlaista pika-analyysimallissa oli sen aikajänne, analyysit toteutettiin noin 2-3 kuukaudessa. Boost Brothers Oy:n tuottaman kaupunki-innovaatioiden pika-analyysimallin tarkoituksena oli olla analyysiväline yksittäisten kiinnostavien innovaatioaihoiden kehittämiseen ja niiden potentiaalinen arviointiin. Mallin oli lisäksi tarkoitus auttaa innovaation levittämisen aloittamisen suunnittelua. Malli toteutettiin yhteistyössä sekä innovaation käyttäjien, asiakkaiden ja muiden keskeisten sidosryhmien kanssa. Malli koostuu kahdesta vaiheesta; 1) Innovaation kehittäminen ja elinkelpoisuus ja 2) Innovaation levittäminen. (Boost Brothers Oy, Pika-analyysi, Kaupunki-innovaation potentiaalinen arviointityökalu -työpaperi.)

Pika-analyysimallin tavoitteet ensimmäisessä vaiheessa analyysia olivat ”*tunnistaa ja kuvata kaupunkiympäristön kehittämiseen liittyvä lupaava tai kiinnostava konsepti, toimintamalli, menetelmä tai palvelu*” sekä arvioida kyseisen innovaation ja sen erilaisten sovellusten elinkelpoisuus, toimivuus, haluttavuus, vaikuttavuuspotentiaali sekä selkeät toteuttamisen esteet, kuten esimerkiksi hinta. Toisessa vaiheessa tavoitteena oli tunnistaa ja arvioida kaupunki-innovaation potentiaali levittämisen ja kasvun kannalta. Samalla pika-analyysimallin avulla pohditaan tarpeellisia toimenpiteitä, esteitä ja edellytyksiä ja tarkempia hyödyntämisspolkuja levittämiseksi. (Boost Brothers Oy, Pika-analyysi, Kaupunki-innovaation potentiaalinen arviointityökalu -työpaperi.)

Ohjelman puitteissa työstetyt kaupunki-innovaatioaihiot olivat lähilogistiikkakonsepti, moduulirakentaminen, konsulttivetoinen ryhmärakentaminen, etsivä nuorisotyö ja etsivä työote, tilojen väliaikaiskäyttö, autojen yhteiskäyttöpalvelu, hyvinvointikortteli, etsivä vanhustyö sekä Marja-Verkko.



Yhteistä kaikille valituille innovaatioaihioille oli niiden yhteiskunnallisen vaikuttamisen potentiaali ja nimenomaan kaupunkiympäristössä esiintyvien ja mahdollistuvien jokapäiväistä toimintaa muuttavien toimintojen löytyminen. Kaupunki-innovaatiot -ohjelman tausta-ajatus siitä, että yhteiskunnan hankalia ongelmia pyritään ratkaisemaan ihmismassojen käyttäytymistä muuttamalla, tuli esiin nimenomaan innovaatioaihioiden valinnassa.

Ohjelman toteuttamisvaiheessa verkosto on noudattanut neloiskierteen mallia. Tämä tarkoittaa siis sitä, että ohjelman toteutuksessa on ollut toimijoita niin julkiselta sektorilta, yksityiseltä sektorilta, tutkimuksesta ja lisäksi mukaan oli otettu alueiden (tulevat) asukkaat ja kansalaisyhteiskunnan toimijat. Asukkaiden aktivointi on samalla ollut osa tiettyjen asuinalueiden yhteisöllisyyden kehittämistä ja sinällään sekä mukana Kaupunki-innovaatiot -ohjelmassa, että alueiden omien projektien toteutuksessa.

Ohjelmassa mukana olevien alueiden näkökulmasta katsottuna Kaupunki-innovaatiot -ohjelma on tarjonnut yhden mahdollisuuden uudenlaisten innovaatioiden kokeiluun pilottihankkeina, mutta Kaupunki-innovaatiot -ohjelma ei ole millään alueella ollut rakentamista ja kehittämistä alun perin synnyttävää, vaan enemmänkin asuinalueille on tuotu Kaupunki-innovaatiot -ohjelman kautta kehitettäväksi uusia toimintamalleja ja kehityskulkuja. Alueet ovat osassa tapauksista olleet niin kutsuttuja living lab -alueita valittujen innovaatioaihioiden testaamiseen. Alueiden rakenteellisten ongelmien ratkaiseminen on tässä mielessä ollut sivutuote innovaatioaihioiden kokeilussa. Toiveena on ollut tuottaa sivujuonteena ratkaisumalleja, joilla pystyttäisiin samanaikaisesti pureutumaan yhteiskunnan hankaliin ongelmiin.

Kuntien toiminnan tasolla Kaupunki-innovaatiot -ohjelmalta olisi kaivattu jo selvästi pidemmälle käytäntöön vietyjä kokeiluja sen sijaan, että tyydyttiin tuottamaan arviointimalli. Ohjelman luonteva seuraava vaihe olisikin ollut arvioitujen kaupunki-innovaatioiden jalkauttaminen käytäntöön. Arviointimalli nähtiin hyvänä ja toimivana nopeana ratkaisuna siinä vaiheessa, kun arvioidaan sitä, mitkä innovaatioaihiot voisivat sopia käytäntöön tietyille alueille ja toisaalta myös siihen, että saadaan selville levittämisen pullonkaulat ja tarpeet. Kuntien näkökulmasta pelkkä arviointimallin kehittäminen näyttäytyi kuitenkin päivittäisestä käytännön toiminnasta hieman irrallisena. Kaupunki-innovaatiot -ohjelmalta odotetut innovaatioaihioiden käytäntöön tuomiset ja levittämiset alueilta toisille eivät toteutuneet, ja siten käytännön tasolle toivottuja kuntien palvelujen uudelleen järjestämistä ei siinä mielessä tapahtunut ohjelman aikana.

Kunnissa työskentelevien informanttien projektit liittyivät maankäyttöön ja rakentamiseen sekä täysin uudella alueella, osittain uudella ja osittain täydennysrakennettavalla alueella että vaihdellen tonttitarjonnasta riippuen. Maankäytön ja asumisen kautta vastaajat liittivät yhdyskuntien sosiaaliset

suhteet ja sosiaalisen kanssakäymisen mukaan toimintaan. Maankäyttö, asuminen ja liikenne nähtiin yhtenä kokonaisuutena alueiden tasolla, mutta tarkastelussa ei rajoitettu pelkästään tähän tasoon. Projektien kehittämisessä tunnistettiin sekä asukkaiden jokapäiväisen elämän taso, ruohonjuuri tai korttelitaso, alueen kehittämisen taso sekä kunnan kehittämisen taso. Lisäksi tuotiin esille metropolialueen rooli Suomen kansallisessa kehittämisessä. Samanlainen tasolta toiselle laajeneva kehittämisnäkökulma oli myös kaupunki-innovaatioaihioiden arviointidokumenteissa.

Ohjelman lähtökohta suunnitteluvaiheen ylhäältä alas valuvana innovaatiotoiminnalla kehittämisenä näyttäytyi kuitenkin ohjelman toteuttamisvaiheessa alhaalta ylöspäin -työntöisenä kehittämisenä. Toteutusvaiheessa korostuivat sekä innovaatioaihioiden että kehitettävien alueiden ominaispiirteet ja tarpeet. Siten innovaatioille voi nähdä syntyneen tilausta toimijatasolla, kortteleissa ja kuntien toimijoiden kesken. Innovaatioiden käyttöönotto kortteli- ja aluetasolla kuitenkin oli riippuvaista kuntatoimijoiden omista toimista. Syntynyt tilaus ei ainakaan Kaupunki-innovaatiot – ohjelman puitteissa tuottanut uudenlaisia toimintamalleja kansalliseen innovaatiopolitiikkaan, sillä sellaista tahoja, jonka vastuulla olisi ollut viedä uudet mahdollisesti syntyvät toimintamallit innovaatiopolitiikan käytännöiksi, ei ollut varsinaisesti nimetty, ja sitä ei toimijoiden joukosta löytynyt.

## **5.2 Kunta etsimässä ratkaisuja aluekehittämisen verkostossa**

Yhteiskunnan hankalien ongelmien ratkaisemisen intressinä kunnilla näytti ohjelman puitteissa olevan kolme eri näkökulmaa, jotka pohjautuvat kunnan rooleihin ja tehtäviin (Sallinen ym. 2012, 31–32 sekä Anttiroiko ym. 2005, 11–14 ;48–49).. Ensimmäinen näkökulma liittyy kuntaan osana julkista sektoria ja yhteiskuntaa, jolloin kunta lähtökohtaisesti ymmärtää hankalien ongelmien ratkaisemisen hyödyttävän koko suomalaista yhteiskuntaa - ja vielä laajemmin koko ihmiskuntaa. Pohjimmiltaan tämä lähtökohta on kunnan kannalta epäitsekkäs. Toinen näkökulma liittyy kunnan omiin itsekkäisiin intresseihin saada ratkaisujen kautta hyötyä oman palvelutehtävänsä ja omien asukkaidensa elinympäristön kehittämiseen ja toteuttamiseen. Kolmas näkökulma liittyy kunnan elinkeinopolitiikkaan ja laajemmin tarkasteltuna elinvoimapolitiikkaan, jolloin korostuvat sekä itsekkäät että epäitsekkäät intressit hankalien ongelmien ratkaisujen taustana. Elinvoimapolitiittinen näkökulma kunnan itsekkäänä intressinä tarkoittaa kunnan imagotekijöiden parantumista hankalia ongelmia ratkaisemalla, mutta samalla epäitsekkäästi ajatellen alueen kilpailukykyyn ja vetovoimaan vaikuttavia tekijöitä.

Yhteiskunnallinen näkökulma näyttäytyy intressinä lähteä mukaan kaupunki-innovaatiot - ohjelmaan, jolloin näkökulma perustuu pitkälti kaupunkien strategisen johdon näkemykseen siitä, että hankalien ongelmien ratkaiseminen on kunnan kannalta hyödyllistä. Kaupunki-innovaatioiden

pyrkimys vastata yhteiskunnallisiin hankaliin ongelmiin nousi esiin yhteistyön laajuuden ja toimijaverkostojen ja mukaan otettavien toimijoiden laajuutena sekä itse yhteistyön tiiviytensä. Kaupunki-innovaatioiden leviämässä yhteistyön merkitys, laatu ja yhdessä oppiminen korostuivat, ja sitä kautta yhteistyön fasilitoiminen joko sopimuksellisissa verkostoissa tai vapaamuotoisemmissa verkostoissa on kaupunki-innovaatioiden leviämisen ja käynnistämisen kannalta tärkeää.

*”Mitä laajemmasta muutoksesta on kysymys, sitä enemmän tarvitaan paikallistason toimijaverkoston luomista (asukkaat ja paikallistoimijat) sekä järjestelmätasoisista vastavuoroista sopeuttamista (kaupunki).” Dokumentti 3*

Hyötynä yhteiskunnallisesta näkökulmasta näyttäytyy uudenlaisten ratkaisujen ja toimintamallien etsiminen siten, että paikalliset ratkaisut olisivat levitettävissä kansainvälisiksi. Pyrkimyksenä on muuttaa ihmisten käyttäytymistä ottamalla innovaatioaiheita käyttöön, jolloin myös yhteiskuntaa voidaan kehittää. Samalla avautuu mahdollisuus löytää uusia kansainvälisiä liiketoimintamalleja. Toisaalta monet hankalat ongelmat ovat globaaleja, ja hankalien ongelmien ratkaiseminen voidaan siten nähdä osana pyrkimystä vastata globaaleihin ongelmiin ja laajan toimintaympäristön tuomiin haasteisiin.

Kuntien motivaatiotekijänä ja lähtökohtana hankalien ongelmien ratkaisemiseen nähtiin erityisesti kunnan perustehtävien ja palveluiden järjestämisen tapojen uudistaminen. Kuntien perustehtävien, palveluiden järjestämisen ja käytäntöön saamisen kohdalla tunnistettiin erityinen tarve verkostomaiseen yhteistyöhön.

*”Palvelukonseptin menestyksekkäs toteuttaminen edellyttää kunnan sosiaali- ja terveystoimen monipuolista yhteistyötä kunnan muiden toimialojen, seurakunnan, järjestöjen, yritysten sekä iäkkäiden ja ikääntyvien kuntalaisten kanssa.” Dokumentti 2*

Erityisen vahvasti verkostomaista yhteistyötä korostettiin sosiaalisissa innovaatioissa. Sosiaaliset innovaatiot näyttäytyivät muista kaupunki-innovaatioista hieman erillisinä, sillä niissä korostettiin palveluiden järjestämisessä erityisen paljon yhteistyötä kunnan toimijoiden ja asiakkaiden välillä. Taustalla vaikuttavat sekä sosiaalisten innovaatioiden olemus nimenomaan sosiaalisena, usein käyttäytymiseen liittyvänä innovaationa, mutta myös sosiaalipuolen ja toisen vahvasti mukana olleen sektorin, maankäytön, liittyvien toimintojen rakenteelliset ja käytäntöihin liittyvät erot. Sosiaalisissa innovaatioissa kolmas sektori otettiin palveluiden järjestämiseen vahvasti mukaan kumppanina, jonka kanssa pyritään tuottamaan asiakkaalle parempaa palvelua. Maankäytön ja asumisen puolella kansalaisyhteiskunta nähtiin yhteisöllisyyttä tuottavana elementtinä, mutta kunnan näkökulmasta asukkaita ei tarkasteltu asiakkaina samalla tavalla kuin sosiaalipuolella.

Maankäytöstä lähtevä kehittäminen nähtiin pääasiassa alueiden kehittämisenä siten, että asukkaiden asuinympäristöä kehitettiin. Innovatiivista alueiden kehittämistä oli ajatus siitä, että maankäytön

kautta voidaan vaikuttaa sekä ihmisten asumismuotoihin, sosiaaliseen ympäristöön mutta myös ihmisten käyttäytymiseen. Korttelitaso kehittämisen paikallisena mittakaavana nähtiin sekä asukkaiden että palveluntarjoajien kannalta järkevänä. Tarjoamalla alueille uudenlaisia palvelukonsepteja voidaan merkittävästi vaikuttaa yksittäisten ihmisten käyttäytymiseen ja sitä kautta myös laajempiin yhteiskunnallisiin ongelmiin.

Kolmas, elinvoimapoliittinen näkökulma, korostaa kaupunkia osana aluetta sekä kaupungin mahdollisuuksia alueiden välisessä kilpailussa. Kaikilla metropolialueen suurilla kunnilla on tarve nähdä asioita toisin ja ne haluavat ottaa vahvan roolin sekä kansallisessa aluekehityksessä että kansallisesti. Sallinen ym. (2012, 29–30) esittävätkin, että kuntien välinen yhteistyö on tulevaisuudessa erityisesti elinkeinopoliittikan osa-alueella tehostumassa. Osana metropolialueen hallinnon ja hallinnan järjestämistä tarve nähdä asioita toisin korostuu.

Innovaatiotoiminnan merkitys metropolialueen suurille kunnille on halussa etsiä uusia avauksia ja parempia työtapoja. Kunnissa koetaan, että pääkaupunkiseutu on sekä alueellisesti että valtakunnallisesti merkittävä veturi, jonka ratkaisulla on merkitystä niin markkinoiden toimivuuden, edelläkävijyyden kuin yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa. Informanttien näkemys on, että kuntien on oltava proaktiivisia toimijoita ja pyrittävä pysymään ajan hermolla eri tavoin.

Asukkaiden tarpeista ja toiveista lähtevä kehittäminen nähtiin asuinalueiden tuottamisessa erittäin tärkeänä. Samalla ongelmaksi tunnistettiin asukkaiden löytäminen vaiheessa, jossa vasta suunnitellaan uutta aluetta. Keinona pitkäjänteisissä alueiden rakentumisprosesseissa informantit nostivat esiin ensimmäisten asukkaiden vahvan integroinnin erityisesti alueen sosiaalisen tilan kehittymiseksi. Asukkaiden yhteen hitsautuminen rakentuvilla alueilla nähtiin alueen tulevaisuuden kannalta tavoiteltavana tilanteena, ja tätä oli toteutettu informanttien edustamien kaupunkien kehityskohteissa erilaisten foorumien ja asukastoiminnan avulla sekä ottamalla asukkaiden mielipiteitä huomioon jo suunnitteluvaiheessa. Kunta on tällaisessa toiminnassa pyrkinyt tuottamaan alueille kunnan paikallisyhteiskunnan ominaisuuksia (vrt. Anttiroiko ym. 2009). Kehittämishankkeena ohjelman toimijat ovat puolestaan luoneet imagoa ja mielikuvaa koko metropolialueesta samanaikaisesti jokaisen kunnan oman alueen imagon luomisen kanssa.

Kunnan osallistuminen aluekehittämisen verkostoihin liittyykin juuri ratkaisujen etsimiseen sekä palveluiden järjestämiseksi, että elinvoiman säilyttämiseksi. Yhteiskunnallinen näkökulma liittyy kuntaan osana julkista sektoria ja osana suomalaista yhteiskuntaa osana globaalia maailmaa. Kunnan näkökulma taas korostaa palveluiden järjestämistä ja sen kehittämistä, sekä kuntaan vaikuttavien negatiivisten tekijöiden hallitsemiseen. Elinkeinopoliittinen näkökulma puolestaan korostaa alueellista yhteistyötä osana kunnan toimintaa ja kunnan elinkeinopoliittisten tavoitteiden edistämistä.

Laajempi tavoite kaikkien näkökulmien kohdalla on tuottaa parasta mahdollista elinympäristöä asukkaille, jolloin erilaiset näkökulmat avaavat ikkunoita kunnan erilaisiin rooleihin ja tehtäviin aluekehittämisen verkostoissa.

### 5.3 Kaupunki-innovaatiot osana kuntien muutosta

Täysin yksiselitteisesti on mahdotonta sanoa, mikä merkitys kunkin mukana olleen instanssin mil-läkin osasella on hankalien ongelmien ratkaisemisen kokonaisuuden kannalta, koska jokaisen osan panos kuhunkin innovaatioaihiin on erilainen. Roolituksen merkitys riippuu sekä innovaatiosta itsestään, sen kehityskulun vaiheesta, sopeuttamiskohteesta ja itse toimijoista ja heidän omista läh-tökohdistaan. Kuten Valovirta ym. (2011) totesivat, ei ole olemassa yhtä oikeaa ja monistettavaa mallia, jolla kaupunki-innovaatioiden leviämistä voidaan edistää. Sen sijaan on mahdollista tunnis-taa niitä elementtejä, joita ainakin tarvitaan. Juppo (2007) esittää, että systeemiteoreettinen tarkaste-lumalli voi auttaa hahmottamaan muutoksessa tarpeellista holistista näkemystä kuntaorganisaation roolin ja intressien suhteen. Systeemiteoreettinen tarkastelu muistuttaa siitä, että yhden osasen muu-tos muuttaa väistämättä muitakin osasia.

Pitkään kuntaorganisaatioissa työtä tehneet toimijat alkavat luonnollisesti ajatella vahvasti oman kokemuksensa ja totuttujen toimintatapojensa kautta. Tällöin muutokset ovat usein pieniä sen si-jaan, että kyettäisiin tekemään koko omaa toimialaa koskevia systeemiä muutoksia. Kuntien ja alueiden kehittämisessä näyttää olevan Jäppisenkin (2011, 80–81) tunnistama, tällä hetkellä jo käynnistynyt, vielä valtavirrasta poikkeava muutos kehittämisen toimintatavoissa, joka kuitenkin saattaa tulevaisuudessa joko vahvistua tai hukkua olemattomiin. Paradigman muutokseen vaaditta-via muutospainetta toimintaympäristöön on ainakin tällä hetkellä havaittavissa ja ne kohdistuvat koko vallitsevan markkinatalousjärjestelmän toimintaan ja suomalaisessa yhteiskunnassa erityisesti julkisen sektorin toimijoihin. (ks. esim. Mulgan 2013).

Kuntien toimijat ymmärtävät innovaatiotoiminnan taustalla olevan strategiasta ja sitä kautta yle-mältä virkamiesjohdolta ja luottamushenkilöiltä tulevat pyrkimykset alueiden pitämiseen elinvoi-maisina. Metropolialueen mielletty merkitys talouden veturina ja sitä kautta innovaatioympäristönä nousi vahvasti esiin kysyttäessä innovaatiotoiminnan taustoista. Kuntien perustehtävien uudistami-nen ja parantaminen nähdään tärkeimpänä tekijänä tilanteessa, jossa innovaatioyhteistyöhön lähde-tään.

*”Suurin syy on siinä että halutaan etsiä koko ajan uusia ja parempia työtapoja. Eli tietysti ääri-esimerkkinä on että kaupunki toimisi aina ja ikuisesti samalla tavalla, mutta se ei ole mahdollista maailma muuttuu ympärillä ja kunnan täytyy niin kun ottaa vastaan niitä signaaleja mitä kuntaan kohdistetaan.” -Informantti 2*

Kaupunki-innovaatiot -ohjelmassa yhtenä kuntien motivaatiotekijänä näyttäytyi Sotaraudan ym. (2011) esiin nostama tarve turvata palveluiden järjestäminen. Tähän kunta tarvitsee erilaisia kumppanuuksia. Kunta organisaationa ja toimijana näyttäytyy kuitenkin ulospäin muihin toimijoihin nähden samanaikaisesti sekä yhtenäisenä että hajanaisena. Kunnan kehittäessä strategiatoimintojaan on vielä mahdollista, että sillä on olemassa jokin oma, yksittäinen ulospäin annettu ilmaus siitä mitä tavoitellaan ja miten. Pienemmässä kuntaorganisaatiossa näin voi olla myös toimittaessa yhteistyökumppanien kanssa. Suuremmissa kuntaorganisaatioissa kunta toimijana voi näyttäytyä kumppaneilleen useanlaisissa ja osittain ristiriitaisissakin rooleissa. Kunnan ominaisuudet organisaationa siten kuin Anttiroiko ym. (2009) ne ymmärtävät näyttäytyvät innovaatiotoiminnassa sekä motivaatiotekijöinä ja esteinä, että eri ominaisuuksista nousevina tarpeina ja ristiriitoina.

*”Kyllä siellä taustalla on aina itsekäät ajatukset että jotain hyötyä siitä pitäisi syntyä ja se suuri itsekkyyks on ehkä laajassa skouppissa kaupungin vetovoimaisuus, että kaupunki on hyvä paikka asua, elää ja tehdä työtä. Meidän kilpailukyky ja elinkeinotoiminta, nämä on siis jo Suomenkin kannalta kertakaikkisen kriittisiä menestystekijöitä. Kyllä niillä tavoitellaan sitä samaa liiketoiminnan syntyä, parempia palveluja, tehokkaammin tuotettuja palveluita, tyytyväisempiä asukkaita, parempaa elinkeinopohjaa ja usein tavoitteet on kauhean yleviä ja hienoja ja välttämättä ei aina ollenkaan tiedetä mistä se syntyy, mutta siitä luovasta pöhinästä.” -Informantti 1*

Rakenteelliset ja hallinnolliset ratkaisut kunnan organisaatiossa vaikuttavat muutoskykyyn, ja julkisorganisaatioissa nämä rakenteet ja toimintamallit voivat olla reagointia hidastavia (Juppo 2007). Kuten kaupunki-innovaatioiden kohdalla innovaatio pitää sopeuttaa siirrettäessä sitä kontekstista toiseen, myös kuntien muutosta pitää kyetä johtamaan tilanteen mukaisesti, sovittaen toimenpiteet muutosta vastaavaksi (Juppo 2007). Innovaatiotoiminnan puitteissa muutoksen johtaminen linkittyy tiedon siirtymiseen, toimijoiden läheisyyteen (Kautonen & Hyypiä 2010) ja sitä kautta rakenteisiin.

Kunnan näkökulmasta innovaatiotoiminta voi olla sekä kunnan sisäistä tai ulkoista kehittämistä tai tukea ja mahdollistamista yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan innovaatiotoiminnalle. Kaupunki-innovaatioiden kohdalla kunnan rooli ja kansalaisyhteiskunnan rooli innovaatioiden edistäjänä tai mahdollistajina korostuu. Kaupunki-innovaatiot ovat lähtökohtaisesti sellaisia, että niiden toteutuminen ilman yhtä tai montaa kuntaorganisaation tai kunnan paikallisyhdyskunnan osasta on mahdotonta. Niitä ei voida monistaa suoraan, vaan ne on sopeutettava paikallisiin oloihin (Valovirta ym. 2011).

Kaupunki-innovaatiot -ohjelmassa oli kunnan sisäisinä kehittämisen tasoina asukastason kehittäminen sekä kuntien sisäisten pienempien alueiden taso. Kuntaliitoskeskustelussa kylien kehittäminen on noussut vahvasti esiin, ja sen voi nähdä liittyvän tähänkin kunta-aluejakoon omalta osaltaan. Toisaalta aluejako tässä mielessä tarkoittaa myös yhtä kunnan operatiivisen toiminnan tasoa. Kunnan sisäinen kehittäminen ja innovaatiotoiminta tässä mielessä kytkeytyvät vahvasti juuri näihin

kahteen alimpaan tasoon. Kehittämistoiminta näyttäytyy kunnan tasolta alaspäin asukkaiden tasolle menevänä toimintana, eli ylhäältä alas -kehittämisenä. Tämä on kunnan toiminnassa luonnollinen suunta, jos toiminnalla pyritään toteuttamaan kuntajohtamisen dokumentteja, strategiaa sekä visiota. Kunnan sisäisessä kehittämisessä kaupunki-innovaatioiden mahdollistaminen lähtee kunnasta ja palvelun tuottajasta, asiakas tuodaan mukaan kehittämiskaareen käyttäjänä, jolla on jokin tunnistettu tarve.

Kaupunki-innovaatiot -ohjelmassa kehittämisen taso on kunnan sisällä ollut ylhäältä alaspäin -mallin mukainen, kun taas kunnan ja muiden toimijoiden yhteistyössä kehittämisdiskurssi on ollut alhaalta ylöspäin (bottom-up) (ks. esim. Kautonen 2006). Kuntatasoa kehittämällä pyritään saamaan aikaiseksi vaikutuksia laajemmalla alueella, tässä tapauksessa Helsingin seudun metropolialueella ja laajemmassa ajattelussa koko maan tasolla ja kansainvälisesti.

Kaikki haastateltavat olivat erityisesti ohjelman alkuvaiheessa innoissaan siitä, miten tarkoituksena oli tuoda uudenlaisia ihmisten jokapäiväiseen käyttäytymiseen vaikuttavia innovaatioita uusille ja jo olemassa oleville, kehitettävillä alueilla pilotoitaviksi. Ohjelma keskittyi kuitenkin tuottamaan ohjeistuksen ja tarkastelemaan kaupunki-innovaatioiden skaalaamisen problematiikkaa enemmän kuin itse asiassa levittämään tarkastelussa olleita innovaatioaihioita. Kuntaedustajien ennako-odotukset olivat tässä mielessä enemmän käytännön levittämisen ja testaamisen kuin levittämistavan testaamisen kannalla. Siksi haastatteluissa kävi ilmi, että odotukset ja tuotokset eivät kaikilta osin kohdanneet. Samalla tuotiin esiin myös sitä samaa vaikeutta, joka oli jo Kaupunki-innovaatiot -ohjelman lähtökohdana, eli kyseisen hankkeen tulosten levittämistä ja innovaatiotoiminnan mallin skaalaamista.

Kunnissa tunnistetaan ainakin yhdyskuntasuunnittelun yhteydessä muutostrendejä ja pyritään tarttumaan niihin sopivien tilaisuuksien ja konsortioiden tullessa eteen. Kaupunki-innovaatiot -ohjelman kohdalla kävi selvästi niin, että informanttien edustamissa kunnissa oli tunnistettu muuta kautta vaikeudet vaikuttaa kaupunkiympäristön tuottamiin yhteiskunnallisiin ongelmiin sekä erilaisien hankkeiden ja projektien tulosten jalkauttamiseen. Bäcklund, Jyrämä ja Väisänen (2010) toivat omassa Helsingin kaupungin kehittämistyötä koskevassa tutkimuksessaan samalla tavoin esiin sen, että kehittämistoiminnan ongelmana on se, että niissä saatuja ajatuksia ei juurikaan viedä käytäntöön tai ne koetaan omaan työhön liittyen alun perinkin vieraiksi. Kaupunki-innovaatiot -ohjelman puitteet Helsingin seudun kilpailukykyopimuksessa, sopiva aika ja tahtotila sekä hankkeen mahdollisten tulosten hyötyjen näkeminen olivatkin pääasiallisena tekijänä kuntien osallistumisessa Kaupunki-innovaatiot – ohjelman toteuttamiseen.

Aineiston perusteella kunnista löytyy sekä osaamista että ymmärrystä hyödyntää uusia trendejä ja vastata ulkoisen toimintaympäristön muutoksiin. Samassa todettiin, että usein tieto ja osaaminen on hiljaista, jonkun yksittäisen ihmisen omistamaa, eikä sitä organisaation tasolla pystytä hyödyntämään. Kuntaorganisaatiot ovat sekä jähmeitä että hyvin pirstaloituneita omiin toimintasektoreihinsa, jolloin yhteistyö ja kanssakäyminen suurissa kuntaorganisaatioissa eri sektoreiden välillä on vähäistä. Sotarauta ym. (2012) tunnistivat samanlaisia ongelmia kuntien kehittämistoiminnan esteinä.

Kaupunki-innovaatiot -ohjelman puitteissa Innovaatiotoiminta nähtiin kunnissa pitkälti ulkoisena innovaatiotoimintana (ks. Anttiroiko 2010, 110), joka ainakin osaltaan juontui kaupunki-innovaatiot -ohjelmaan erillisenä kehittämisprojektina. Haastatteluissa tuli esiin projektien kanssa työtä tekevien näkemys siitä, että innovaatiotoiminta onkin juuri kuntien oman organisaation ulkopuolella olevaa toimintaa, ei organisaation sisällä tapahtuvaa kehittämistoimintaa. Innovaatiotoimintaa ja innovaatioita leimasi jo jonkin verran kyllästyneisyys ja ajattelumallin kapeus. Innovaatio -käsitteenä tarkoitti tässä yhteydessä uusia, pikemminkin radikaaleja kuin inkrementaaleja ratkaisuja. Haastattelujen perusteella innovaatiotoiminnan kanssa tekemisissä olevillakin kuntien työntekijöillä näyttäisi olevan melko suppea käsitys siitä, mikä käsitetään innovaatioksi. Yhtenä mahdollisuutena on, että informanttien tausta nimenomaan maankäytön ja alueiden kehittämisen parissa vaikutti siihen, että innovaatiot mielletään enemmän teknisiksi ja kaupallisiksi kuin muunlaisiksi ratkaisuksi. Tämän huomion perusteella on mahdollista, että kunnissa tehdään innovaatioita, jotka eivät leviä oman organisaation ulkopuolelle, koska niitä ei tunnisteta innovaatioiksi tai niille ei löydy aktiivista levittäjää.

Kaupunki-innovaatiot -ohjelman puitteissa kunnat tekivät yhteistyötä kehittämistoiminnassaan sekä ministeriöiden, yksityisen sektorin ja myös asukkaiden kanssa. Asukkaat nähtiin tärkeinä hiljaisen tiedon tuojina ja tarpeidensa määrittelijöinä hyvin erilaisissakin prosesseissa. Kuntien kehittämistoiminnasta informantit totesivat, että myös tarkastellun ohjelman ulkopuolella asukkaiden osallistumista innovaatio- ja kehittämistoimintaan rajoitti eniten resurssien pienuus. Asukkaiden mukaan ottaminen hankkeisiin nähtiin hyvänä ja tarpeellisena, mutta samalla todettiin, että kunnissa ei ole realistisia mahdollisuuksia ottaa asukasta mukaan prosesseihin, sillä siinä tarvitaan huomattavasti enemmän henkilöresursseja, kuin perustehtävien hoitamisessa. Haastateltavat olivat kuitenkin sitä mieltä, että koska palveluja tuotetaan asukkaille, on tärkeää kaikessa kehittämistoiminnassa ottaa huomioon riittävässä määrin asukkaiden tarpeet ja toiveet.

*”Se prosessinakin hitsautti sen yhteisön yhteen mutta kaupungin virkamiehelle oli työläs ja raskas ja siinä 20 perhettä sai todella hyvää palvelua.” -Informantti 1*



Kunnat ovat johtamisen kannalta kaksijakoisia. Niillä on toisaalta sekä ammattimainen virkamiehistö ja johto ja toisaalta niissä päätöksiä tekevät demokraattisesti valitut poliittiset päättäjät. Kuntien organisaation johtamiseksi niissä useimmiten määritellään sekä organisaation että kunnan toiminnassa noudatettavat arvot, visio sekä strategia ja sen toteuttamishjelma. Osalla kunnista visiot ovat osa monen toimijan yhteistä tarinaa, ja siten jo alkuperältään sellaisia, että niihin ja niiden toteuttamiseen sitoudutaan. Esimerkiksi Espoon innovaatiotoiminnassa lähdetään liikkeelle arvoista. Espoo haluaa olla edelläkävijä, ja siksi tartutaan erilaisiin mahdollisuuksiin, kokeillaan ja viedään uusia ratkaisuja ihmisten arkeen. Ainakin Kaupunki-innovaatiot -ohjelman puitteissa tätä on toteutettu erityisesti juuri Espoossa.

Anttiroikon (2009) mukaan innovaatiotoiminta on kuntien muutoksissa yhä tärkeämmässä roolissa. Tätä kehityskulkua ovat vahvistaneet sekä erilaiset organisaatioiden muutokset (mm. tilaaja-tuottaja-mallit ja kumppanuusmallit) että toimintaympäristön teknologinen kehitys. Innovaatiojohtaminen on kunnissa varsin hankalaa, sillä resurssien puute kuntien toiminnassa näkyy myös tutkimukseen ja kehittämiseen suunnatuissa varoissa. Käytännössä suuret kaupungit ovat pystyneet panostamaan innovaatiotoimintaan kun pienten ja keskisuurten kuntien taloudellinen liikkumavara ei ole tätä sallinut. Osittain siksi kuntakentän innovaatiot ovat inkrementaalisia ja syntyvät normaalin päivittäisen toiminnan ohessa pieninä muutosvirtoina.

Kuntakentän innovaatiotoiminta olisikin syytä saada toiminnalliseksi osaksi kuntien toimintaa, jolloin uusia lisäresursseja ei merkittävästi vaadita. Innovaatiotoiminnassa on vähitellen herätty monipuolisten verkostojen mahdollisuuksiin innovaatiotoiminnan ajureina ja triple helix-mallia on hyödynnetty kuntien innovaatiotoiminnan osana. Samalla on kuitenkin tultu siihen tulokseen, että innovaatiotoimintaa tehdään lyhyissä kehittämisprojekteissa, joiden oppimis- ja arviointiprosessit sekä levittäminen on jäänyt viemättä käytäntöön. Kuntien toiminta suhteellisen pysyvinä organisaatioina taipuu huonosti nopeisiin ja hektisiin kehittämisprojekteihin, jolloin kunnan perustoiminnan ja kehittämisprojektien välille on syntynyt perustavanlaatuinen jännite. Lisäksi innovaatiotoiminnan tulokset eivät aina ole olleet odotettuja ja tuotokset ovat tuoneet uudenlaisia ongelmia ratkaisujen sijaan. (Anttiroiko 2009.)

Anttiroiko (2009) esittää, että tulevaisuudessa innovaatiotoiminnassa on syytä paremmin huomioida sekä dialogi että integraatio. Tällä Anttiroiko (2009) tarkoittaa sekä keskeisten innovaatiotoiminnan sidosryhmien sitouttamisen innovaatioprosessiin (esim. asiakkaat innovaatiotoiminnan ohjaajina) ja toisaalta huolehtia siitä, että innovaatiotoiminnan toiminnalliset seuraukset ja vaikutukset otetaan osaksi laajempaa politiikka- ja palvelukokonaisuutta ja niitä tarkastellaan myös yhteistyön mallien kannalta.

Bäcklund ym. (2010) kartoittivat laajasti Helsingin kaupungin työntekijöiden kokemuksia kehittämisestä ja innovaatiotoiminnasta. Tutkimuksesta selvisi, että *”mitä hierarkkisesti matalammaksi ja avoimemmaksi organisaatio koetaan, sitä enemmän se tukee myös käytännön tasolla henkilöstön omien kehittämisajatusten pääsyä osaksi toiminnan kehittämistä – ja mahdollistaa sosiaalisen pääoman synnyn organisaatioissa”*. Johtavissa asemissa ja esimiesasemassa olevat henkilöt voivat hierarkkisissa organisaatioissa määritellä alaistensa työtehtäviä ja työnkuvaa, jolloin johtaminen on käskyvallan käyttöä manageroimisen sijaan. Kehittämislle tällainen organisaation ajatuskulttuuri tuottaa esteitä, sillä käskyvaltaisessa organisaatiossa yksilön ei ole tarvetta osallistua ja kehittää omia ja yhteisönsä toimintatapoja. (Em. 2010.)

Bäcklundin ym. (2010) mukaan organisaation kehittämisen pitäisikin lähteä siitä, että johtamisen ajattelumallit muutetaan ottamaan henkilöstö mukaan prosesseihin sen sijaan että niille annettaisiin vain tavoitteiden toteuttajan rooli. Tiimit ja erilaiset verkostot näyttäytyvät tällöin luonnollisina osina toimintaympäristöä, ja avoin sekä läpinäkyvä yhteistoiminta lisää organisaation luovuutta. Organisaation sisäinen avoimuus antaa mahdollisuuksia viedä henkilöstön oman työn kautta ja rajapinoilta tulevia ajatuksia eteenpäin, kunhan ilmapiiri on kannustava ja mahdollistava. Siten kehittäminen muotoutuu osaksi arkipäiväistä tekemistä ja koetaan myönteiseksi. Avoin työyhteisö mahdollistaa erityisesti tiedon siirtymistä sen eri muodoissa. Työntekijän asemasta riippumatta ideat tuodaan osaksi yhteistä osaamista, ja kehittämistyön pohja vahvistuu. (Em. 2010.)

Kehittämishankkeiden kohdalla lähtökohtien ja tavoitteiden selkeyttäminen organisaation sisällä auttaa saamaan hankkeista hyödyt irti ja motivoimaan henkilöstöä kehittämishankkeisiin. Kehittämistyön ongelmana saattaa kuntaorganisaatiossa olla turhan yksipuolinen ja yksinkertainen käsitys sekä toimialan omasta tilanteesta, että yhteiskunnassa tapahtuvista muutoksista. Kuntatyöntekijöiden kokemuksen mukaan oma organisaatio ei riittävästi hyödynnä muiden vastaavien organisaatioiden kokemuksia kehittämisestä. (Bäcklund ym. 2010.)

Kaupunki-innovaatioiden osalta lähtökohtien ja tavoitteiden selkeyttäminen vaikeutuu sitä enemmän, mitä systeemisemmästä ja radikaalimmasta innovaatiosta puhutaan. Lähtökohtien ja tavoitteiden selkeyttäminen on tärkeää, mutta mikäli toimialan rajoja ei kyetä ylittämään, ei saada yhtenäistä näkemystä myöskään tavoitteista. Vuoropuhelu ja yhteistyön johtaminen hallintokuntien yli voi johtaa organisaatiokulttuuriin, joka jo itsessään keskustelee. Keskusteleva organisaatiokulttuuri mahdollistaa kaupunki-innovaatioille pohjan josta ponnistaa ratkaisemaan yhteiskunnan hankalia ongelmia - siitä huolimatta, että näiden ongelmien ratkaisemiseksi tavoitteiden yhtenäistäminen saattaa yksinkertaistaa ongelmia liikaa, jolloin ei saada edes osaratkaisua. Kaupunki-innovaatioiden ja hankalien ongelmien suhteen kuntaorganisaatiolta vaaditaan sekä keskustelukulttuuria, että epä-

varmuuden sietoa. Pyrkimys yhtenäiseen lopputulokseen siten, että lopputulosta ei lyödä liian vahvasti lukkoon on tarpeen.

Kaupunki-innovaatiot linkittyvät kuntien muutokseen sekä aluekehityksen, että laajemmin yhteiskunnan kehityksen kautta. Aineistosta selviää, että kunnan rooli yhteiskunnan hankalien ongelmien ratkaisemisessa on suuri ja kuntia tarvitaan. Roolin sisältö kuitenkin vaihtelee sekä ongelman, että sen ratkaisumalliksi tarjotun kaupunki-innovaation, mutta myös kuntaorganisaation oman tilanteen mukaan. Kaupunki-innovaatioiden kaltaisten systeemisten innovaatioiden kautta kunnan on mahdollista olla aktiivisena toimijana kaupunkitilan ja kaupungin muutoksessa, sen sijaan, että se vastaa toimintaympäristönsä muutoksiin vasta niiden jo tapahduttua. Tämä kuitenkin vaatii uudenlaista ajattelumallia sekä kuntien kehittämisessä että johtamisessa.

# 6 Kaupunki-innovaatioilla kohti viisasta kaupunkia?

## 6.1 Yhteinen oppiminen kaupunki-innovaatiot -verkostossa

Yhteistyön merkitystä on vähitellen korostettu sekä innovaatiotoiminnassa että kehittämistoiminnassa. Innovaatiotoiminnan puolella tämä johtuu osittain innovaatioparadigman muutoksesta (Jäppinen 2011) ja siitä, että yhä useammin lineaarisen innovaatiomallin on korvannut avoin innovaatiotoiminnan malli (Chesbrough 2003, von Hippel & de Jong, 2010). Avoimuuden mukana innovaatiotoimintaan on tullut lisää toimijoita, jotka yhteistyössä kehittävät kukin omista näkökulmistaan ja lähtökohdistaan käyttöön otettavaa ideaa. Verkostojen merkitys aluekehittämiseen vaadittavan yhteistyön toimintatapana on tunnistettu toimivaksi, mikäli verkosto tuottaa osallistujilleen lisäarvoa. Linnamaa ja Sotarauta (2001, 62–64) esittävät myös, että mikäli verkostojen toiminnasta ei ole saatu riittävästi lisäarvoa ja ne ovat osittain hidastaneet kehittämistyötä, on niihin vähitellen kyllästytty. Tästä johtuen verkostoihin ei panosteta riittävästi aikaa ja energiaa, eikä verkostojen potentiaalia kyetä hyödyntämään. Linnamaa ja Sotarauta (2001, 62–64) huomauttavat, että verkostojen arjen ja toiveiden välissä on kuilu, joka johtuu instituutioiden ja järjestelmien kahlehtivuudesta.

Suhteessa innovaatiotoiminnan avautumiseen asukkaiden rooli kuntien kehittämisessä on vielä hyvin heikko. Syynä tähän näyttää olevan erityisesti kuntien rajalliset resurssit. Asukkaiden osallistaminen vaatii henkilötyötunteja, joita ei ainakaan maankäytön ja asumisen puolella näytä olevan riittävästi. Osallistamiskokeiluja on tehty ja asiaa pohdittu eri näkökulmista, mutta varsinaista jatkuvaa asukkaiden mukaan ottamisen mallia ei ole saatu tuotettua. Kiinnostavia ja jatkokehitettäviä konsepteja on kehitetty, ja asukkaiden rooli oman elämänsä asiantuntijoina on tunnistettu kuntien maankäytössä ja asumisessa sekä palvelutuotannossa. Kunnilla on kuitenkin vielä matkaa siihen, että asukas nähtäisiin yhtenä tasavertaisena innovaatiotoimijana yritysten ja muiden toimijoiden joukossa. Kunnat eivät aktiivisesti hyödynnä esimerkiksi joukkoistamisen mahdollisuuksia kehittämisessä, vaan kehittäminen jää varsin pitkälle virkamiesten, luottamushenkilöiden sekä erilaisten projektien varaan. Kehittämistä ei nähdä riittäväällä tavalla prosessina, vaan kehittämistoimenpiteet ja innovaatiotoiminta näyttävät projektien muodossa.

Yhteistyö nousi aineistosta esiin eri tavoin. Koko kuntien ja valtion välisen sopimus pohjaisen kehittämistoiminnan perusoletuksena on yhteistyöhön kykeneminen. Ilman vuoropuhelua ja eri toimijoiden toiminnan osaamis- ja tietopohjaa on yhteiskunnallisesti merkittäviä, erityisesti radikaaleja innovaatioita hankala tuoda laajasti käytäntöön. Yhteistyötä oli väliaikaisen Kaupunki-innovaatio -

ohjelmaverkoston välillä eri muodoissa, ja ohjelman puitteissa tunnistettiin tarpeita yhteistyön kehittämiseksi erityisesti innovaatioiden edistämisen ja skaalaamisen näkökulmasta. Kuntien yhteistyö innovaatiotoiminnan kehittäjinä näyttäytyi sopimus pohjaiseen kehittämisverkostoon mukaan lähtemisenä, jolloin taustalla vaikuttaa strategia ja ylin kuntajohto. Käytännön tasolla kunnat tekivät yhteistyötä Kaupunki-innovaatiot -ohjelman ydinryhmässä, mutta myös eri alueprojektien yhteydessä.

Kuntien tekemä yhteistyö innovaatiotoiminnassa oli aktiivista ja laajaa. Verkostoitumisen merkitys on ymmärretty oman osaamisen laajentamisen ja kehittämisen taustavoimana. Kuntatoimijat tunnistavat verkostot virallisiksi yhteistyön tavoiksi. Linnamaa ja Sotarauta (2001, 62–64) esittävät verkostojen perustuvan yhteistyöhön ja olevan vastavuoroisia ja ei-hierarkkisia vuorovaikutuksen areenoita, joissa toimijoiden vuorovaikutussuhteet ja keskinäisriippuvuus ovat peruselementtejä. Verkostosuhteissa keskinäinen riippuvuus ja sen hyväksyminen ovat lähtökohtia yhdessä luottamuksen, lojaalisuuden ja keskinäisen tuen kanssa. Verkostot tuottavat hyötyä kaikille niille toimijoille, jotka niissä ovat mukana. Verkostot voidaan nähdä alueellisena kehittäjäverkostona, jolloin verkosto muodostuu alueen niistä toimijoista, joilla on jokin intressi olla mukana alueen kehittämisessä. Tällaiset kehittäjäverkostot kokoontuvat eri muodoissaan erilaisiin hankkeisiin ym. mukaan omien lähtökohtiensa mukaisesti. Alueellinen kehittäjäverkosto on löyhästi organisoitunut, strateginen verkosto, jolla ei välttämättä ole kokoontumiselleen mitään virallista foorumia, mutta se pyrkii pitkällä aikavälillä kehittämään alueensa toimintaa. (Em. 2001, 62–64.)

Kunnat tekivät yhteistyötä sekä toistensa, että eri ministeriöiden, liittojen ym. muiden vastaavien toimijoiden kanssa. Yhteistyön laajuus ja tavat kuitenkin jonkin verran vaihtelivat. Aineistosta nousi esiin vahvasti yhteistyön tapojen ja toiminnan merkitys. Erityisesti yhteistyön hankaluus korostuu, kun kaupunkiorganisaatio ei pyri ylittämään vain omia sektorirajojaan, vaan toimimaan siten, että se mahdollistaa toimintaa ja pyrkii muuttamaan oman toimintansa kautta muun tyyppisiä, esimerkiksi yksityisen sektorin toimijoiden tapoja. Toisin sanoen, kuntien liikkeessä erilaisten toimijoiden välisillä rajapinnoilla pyrkien tuottamaan palveluita kuntalaisilleen parhaalla mahdollisella tavalla toiminta luo painetta myös kuntaorganisaation hallinnon ja työtapojen muuttamiselle. Linnamaa ja Sotarauta (2001, 64) tunnistivat yhdeksi verkostoitumisen arjen ja utopian välisen kuilun syyksi juuri päätöksenteko- ja hallintojärjestelmien vaikutuksen luontaisiin kehittämisprosesseihin sekä vanhojen instituutioiden ja rakenteiden vaikutuksen verkostojen potentiaalini hyödyntämiseen. Lisäksi he esittävät, että yksilö, organisaatio ja verkostot ovat yhteenkietoutuneita tavalla, joka tuottaa kuilun arjen ja utopian välille.

Informanttien mukaan kuntien yhteistyö tutkimuslaitosten kanssa koettiin hyväksi ja sillä tavoin toimivaksi, että tutkijat saavat omiin tutkimusaiheisiinsa varsin paljon konkreettista näkemystä kun-

tien palvelujen järjestämisestä ja jokapäiväisestä toiminnasta. Kuntien toiminnan kehittämisen kannalta tutkimuslaitosten ja tutkijoiden rooli nähtiin toisaalta ongelmalliseksi silloin, kun kunnat pyrkivät hyödyntämään tuloksia. Usein tutkijoiden ja kuntien tavoitteet liikkuvat hyvin eri tasoilla. Kunnat odottavat kehittämishankkeilta työkaluja jokapäiväisessä työssä esille tulleisiin ongelmiin, kun tutkimustoiminta tuottaa kuntien näkökulmasta liian yleisellä tasolla olevaa akateemisen maailman näkökulmasta kiinnostavaa abstrahoitua tietoa.

Toimijat näkivät yhteistyön lähtevän kaikissa kaupunki-innovaatioissa paikallistasolta. Paikallisten toimijoiden ottaminen mukaan ratkaisujen kehittämiseen tuli esiin myös siinä, että toiminnan vastaaminen oikeaan kysyntään voidaan siten ratkaista. Asukkaat nähtiin paikallistason asiantuntijoina ja omien palveluidensa asiantuntijakehittäjinä. Kaupunki-innovaatioiden mittakaavana esiintyikin joko korttelitaso tai alueen taso, riippuen sitä innovaatiosta, jota kulloinkin arvioitiin. Tärkeää oli kriittisen massan ylittäminen, jotta palveluiden tuottaminen on mahdollista. Tästä näkökulmasta Kaupunki-innovaation -ohjelma näyttäytyi nimenomaan alhaalta ylöspäin –työntöisenä kehittämisenä.

Asukkaat ja asiakkaat haluttiin mukaan toimintaan erityisesti sellaisissa kaupunki-innovaatioissa, joissa tarkoituksena on luoda yhteisöllisiä malleja ja sitä kautta palveluita. Kunnan näkökulmasta asukkaiden ottaminen mukaan palveluiden ja toiminnan kehittämiseen on toivottavaa. Maankäytössä asukkaat pyrittiin ottamaan vahvasti mukaan täydennysrakentamisen ja uusien asuinalueiden kehittämisessä, kun taas asuntotuotannossa asukkaita voidaan ottaa mukaan resurssien niin salliessa. Asukkaat nähtiin arvokkaina osallistujina, joiden tarpeet mahdollisimman kattavasti huomioitiin. Asukkaiden suunnittelun ja rakentamisen aikaisella osallistumisella nähtiin olevan merkitystä siihen, millainen tietystä alueesta tai korttelista asuinalueena syntyy. Toiminnan lähtökohdat ovat erilaiset, joten erilainen asukkaiden mukaan ottamisen syvällisyys on ymmärrettävä. Toisaalta asukkaat nähtiin myös asiakkaina, joille tarjotaan tietyn innovaatioaihion kautta jotakin palvelua, joka ei kuulu kunnan perustoiminnan piiriin, vaan jolla kunta mahdollistaa eri rooleissa palvelun syntymisen tai levittämisen.

*”Yhteisömetodin avulla ikääntyneet saadaan motivoitumaan oman elämäntilanteensa parantamiseen, terveydentilansa kohentamiseen sekä kiinnittymään kansalaistoimintaan, joka tarjoaa heille lähiverkoston sekä mielekästä tekemistä.” -Dokumentti 2*

Yhteistyö Kaupunki-innovaatiot -ohjelman puitteissa näyttäytyi laaja-alaisena erityisesti innovaatioaihoiden käyttöönoton aikaisessa vaiheessa, jolloin pyrkimyksenä oli juurruttaa innovaatioaihiota paikallisille alueille. Asukkaat ja käyttäjät nähtiin tässä toiminnassa ryhmänä, joka oli syytä aktivoita mukaan. Vuorovaikutus eri toimijoiden kesken koko ohjelman ajan nähtiin keskeisenä, jotta juurruttaminen voi toimia. Pyrkimyksenä oli päästä toteuttamaan kaikkien osapuolten välillä

vuorovaikutteista oppimista. Kuntien näkökulmasta kaupunki-innovaatioiden merkitys oli sekä uudistaa olemassa olevia palvelumalleja, tuottaa uudenlaisia palvelukonsepteja, osallistua kaupunkiympäristön kehittämiseen sekä uudenlaisten käyttäytymismallien luomiseen, mutta myös tukea kaupunkien perustehtävien hoitoa.

Yhteistyö ja oppiminen Kaupunki-innovaatio -ohjelmaa toteutettaessa oli pääasiassa palveluorganisaation perustehtävän toteuttamiseksi tehtyä työtä. Samalla kaupungit kuitenkin toteuttivat kunnan organisaation ja kunnan paikallisyhdyskuntien ominaisuuksia (Anttiroiko ym. 2005, 11–14) verkostoitumalla, tekemällä kuntien välistä yhteistyötä sekä toteuttamalla strategisia tavoitteitaan. Tähän yhteistyöhön läheisesti liittyivät kaupunkien ja niiden alueiden imagon ja identiteetin kysymykset. Fyysinen ympäristö korostui ohjelmassa, koska se keskittyi nimenomaan kaupunkirakenteessa olevien ongelmien ratkaisemiseen innovaatiotoiminnan avulla. Yhteenvedona yhteistyöstä ja oppimisesta voi todeta, että vaikka kaupungit ovat erilaisia ja niillä on olemassa jaoteltuja ominaisuuksia, ne joutuvat yhteistyön puitteissa tekemään valintoja myös siitä, mitä ominaisuuksia ne missäkin yhteydessä toteuttavat. Samalla organisaation ja kansalaisyhteiskunnan ominaisuudet ja tarpeet määrittelevät sitä, miten ja missä kukin kaupunki yhteistyötä tekee ja miten yhteistyön prosessia hyödynnetään organisaation oppimisen kannalta.

Helsingin metropolialueen yhteisen oppimisen tai tahtotilan muodostajana Kaupunki-innovaatiot -ohjelman tulokset olivat vaisuja. Vaikka ohjelman toteutuksen taustalla oli Helsingin seudun kilpailukyvyyn vahvistamiseksi solmittu aiesopimus, ei käytännön toiminta ohjelman puitteissa kuitenkaan ulottunut koko metropolialueelle. Metropolialueen aseman, oikeutuksen ja hallinnan järjestämisen kysymysten ratkaisemattomuus näyttäytyy hanke pohjaisessa alueiden kehittämisessä selkeänä esteenä ainakin virallisten ja vastuutettujen tahojen mukaan saamisessa. Erityisen hankalaahan on ottamaan yhteistyöhön mukaan oikeat tahot, mikäli niitä ei ole tunnustettu. Tämä saattaakin olla selvin syy siihen, miksi Kaupunki-innovaatiot -ohjelman kehittäjäverkoston toiminta on jäänyt kortteli-, alue- ja kuntatasolle. Kaupunki-innovaatiot -ohjelma on tässä mielessä ollut metropolipuhunnan tuote ja sinällään siis poliittinen valinta.

## **6.2 Kaupunkien mahdollisuudet hankalien ongelmien ratkaisemisessa**

Kuntien organisaatorakenteen merkitys korostuu kaupunki-innovaatioiden kohdalla. Kaupunkiympäristö puolestaan koostuu monesta erilaisesta tekijästä, joista suurissa kaupungeista päätetään monissa erillisissä tulosalueissa ja yksiköissä. Organisaation lisäksi organisaation sektorirajat ylittävän yhteistyön tekemisen käytännöt vaikuttavat poikkileikkaavien tehtävien hoitoon.

Kuntien organisaatioiden monipuolisuus, rakenteiden ja johtamiskäytäntöjen erilaisuus, sekä totut mallit ovat kaupunki-innovaatioiden leviämisen ja kokeilemisen kannalta merkittäviä asioita. Innovaatioiden pilotoitien kannalta yhden sektorin tai hallintokunnan sisäiset innovaatiot ovat yksinkertaisempia, kuin hallintokuntien tai sektoreiden rajat ylittävät innovaatiot. Kuntaorganisaatioiden vahvat rajat ja vähäinen vuoropuhelu hankaloittavat systeemisempien kaupunki-innovaatioiden toteuttamista, sillä niiden kustannukset ja toteutus ovat yhden tai useamman hallintokunnan tehtäväkentässä, mutta laskennalliset hyödyt saattavat esiintyä aivan muiden hallintokuntien tehtäväkentässä. Mikäli tähän jo olemassa olevaan hajautuneeseen ja sektoroituneeseen kuntaorganisaatioiden maailmaan luodaan uusi hallintotaso, metropoli, ei näkyvässä ole ainakaan helpommin hallittavaa kokonaisuutta.

Kuntien organisaatiot ovat erilaisia. Kaikissa metropolialueen suurissa kunnissa organisaatioille on kuitenkin yhteistä suuri koko. Erilaiset liikelaitokset, osakeyhtiöt ynnä muut hallintokuntien ohella koostavat koko kunnan tasolla todellisuutta. Konserniorganisaation rakenteesta ja toiminnasta nousvina esteinä näyttäytyivät tavoite tuottaa tiettyä peruspalvelua, resurssien puute, ihmisten vaihtuvuus sekä organisaation kokonaisuuden hallinnan ja toiminnan arvioinnin puute. Systeemisten innovaatioiden toteuttaminen metropolihallinnon ja kuntakentän luomassa kokonaisuudessa tulee olemaan vielä nykyistäkin vaikeampaa, sillä sen sijaan, että pysytään yhden hallintotason ja yhden organisaation sisällä, on tulevaisuudessa mahdollisesti ylitettävä vielä uudenlaisia organisaatioiden välisiä rajoja.

Innovaatiotoiminnan esteinä aineistossa vahvimmin esiin nousi resurssien puute. Resurssien puute nähtiin olevan erityisen merkittävää henkilötöypanosten käyttämisessä, vaikka kehittämisrahojenkin pienuuskin tuotti varsin paljon valintaa jo hankkeisiin osallistumisvaiheessa. Henkilöresurssien kohdalla ongelmaksi nousi erityisesti ajankäyttö. Aikapula nähtiin yhtenä laaja-alaisen yhteistyön esteenä, mutta myös jokapäiväistä työntekoa leimaavana valintaperusteena. Organisaatioiden tehostamistavoitteet ja ihmisten työnkuvien muuttaminen hyvin selkeisiin ja tavoitteenmukaisiin muotoihin tuottaa kuntaorganisaatiossa helposti tilanteita, jotka tuottavat lukkiumia kehittämistyölle. Erityisesti organisaatiot joissa kehittämistyö ei ole jokapäiväisen perustehtävän ytimessä, motivoituvat heikosti kehittämistyöhön.

Erityisen ongelmalliseksi kunnan roolin julkisen sektorin osana tekee kunnan rooli nimenomaan demokraattisena paikallisyhdyskuntana, joka saa rahoituksensa toimintaansa asukkailtaan. Asukkaat käyttävät asuinkunnassaan ylintä valtaa luottamushenkilömenettelyn kautta. Tämä vaikeuttaa innovaatiotoimintaa osana julkista sektoria, sillä paikalliset intressit muodostuvat esteeksi etenkin, mikä-



li taloudellinen tilanne on kireä, ja valintoja täytyy tehdä paikallisten ja kuntaa suoraan hyödyttävien ja yhteiskunnallisesti tärkeiden innovaatioaihioiden tai kehittämiskohteiden välillä.

*”Tänä päivänä se on raha, talous on kuralla, joudutaan kaikesta karsimaan. Se on fakta, että talous on kyllä sellainen, joka kaikista eniten karsii innovatiivisuutta. Koska se on tietyllä tavalla myös se herkin asia, että jos ei voida olla varmoja että se tuottaa jotain, niin se äkkiä sitten ruksataan yli. Voi käydä kyllä hyvin harkitsemattomasti ja lyhyellä jännteellä arvioituna tällaiset ruksaukset mutta kyllä väittäisin että se on raha joka tällä hetkellä on suurin ongelma.” -Informantti 2*

Tämä ei tietenkään ole yksiselitteisesti huono asia, sillä kunnan lähtiessä mukaan innovaatiotoimintaan on se arvioinut tuottavansa toiminnallaan riittävästi yhteiskunnallista lisäarvoa, jotta kuntalaiset edelleenkin kokevat kunnan toiminnan legitiiminä. Ongelmana tämä näyttäytyy vain tilanteissa, joissa hyöty on pelkästään yhteiskunnallista, ja tulee mahdollisesti vasta pitkällä aikavälillä. Pitkän aikavälin ongelmana on poliittisen päätöksenteon sitouttaminen, sillä vaalikauden pituus, neljä vuotta, ei sovi kovin hyvin pitkän aikavälin hankkeisiin.

Innovaatiotoiminta nähtiin erityisesti mahdollisuutena hyödyntää uutta teknologiaa ja ostaa parasta mahdollista tuotetta tai palvelua. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukena ja mahdollistajana kunnat nähtiin varsin monessakin mielessä. Kuntien tehtävänä oli tuottaa sekä peruslaatua riittävästi esimerkiksi asuntojen kohdalla, mutta myös mahdollistaa uusien teknologioiden kokeilemista pilottien avulla. Erilaisia vaihtoehtoja kaavojen ja tontinluovutusmenettelyjen kautta hyödynnettiin, ja usein pyrkimyksenä oli saada kumppaniyritykset tekemään innovatiivisia ratkaisuja ja kokeilemaan uutta. Markkinoiden pitäminen toimivina kunnan kaavoitusmonopolin alaisessa toiminnassa oli yksi tärkeistä tehtävistä. Hankintalain kohdalla todettiin, että se ei sinänsä estä tekemästä innovatiivisia ratkaisuja rakennuspuolella, mutta kuntien pitää varoa joutumasta tilanteeseen, jossa koko ajan jouduttaisiin tekemään pilottihankkeita kaikkien kanssa.

Yhtenä hankaluutena uudenlaisten ratkaisujen näkökulmasta todettiin rahoittajien puute ja kokeilijoiden puute. Eräs informantti otti esiin esimerkkinä tästä puukerrostalot. Toteuttajia ei löytynyt kovinkaan nopeasti, vaikka yleisessä keskustelussa oltiin samaa mieltä siitä, millainen positiivinen merkitys Suomen kansantaloudelle puukerrostalojen rakentamisen kehittämisellä voisi olla. Osaltaan tässä kohtaa kehittämistä ja pilotointia hankaloittivat myös lait ja asetukset. Yhdeksi kuntien innovaatiotoiminnan esteeksi nähtiinkin se, että voimassa olevat säädökset eivät enää vastanneet kaikilta osin tätä päivää. Yhtenä esimerkkinä totutuista ja säännellyistä toimintatavoista esiin nousi kaavoitus, jota pidettiin liian joustamattomana varsinkin nopeisiin ja väliaikaisiin toimintoihin suhteutettuna.

Resurssien puute ja perustoiminnan tuottaminen limittyvät yhteen, sillä resurssien puute näyttäytyy perustoiminnan priorisointina. Innovaatiotoiminnan näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että innovaa-

tioiden edistämiseen tai mahdollistamiseen ei hallintokuntien perustoimintojen ohella ole resursseja muuten kuin rajatusti. Rajoitettujen resurssien vuoksi kunta ei voi kaikissa tapauksissa toimia kaupunki-innovaatioiden mahdollistajana tai edistäjänä esimerkiksi aikaisen käyttäjän roolissa. Kunnan onkin omista lähtökohdistaan pohdittava kulloinkin kyseessä olevan innovaation edistämisen mahdollisia hyötyjä. Kokkisen ym. (2011) mukaan systeemisten innovaatioiden kohdalla levittämisen esteinä näyttäytyvät lainsäädännöllinen ohjaaminen, resurssien ja päätösvallan jakaminen sekä poliittinen johtaminen. He esittävät, että nämä tekijät voivat olla innovaatioiden mahdollistajia tietyssä ajassa ja paikassa, mutta myös estäjiä toisessa kontekstissa.

*”Ei voi ajatella, että kaikille sitä samaa koneiston puitteissa voitaisiin tehdä, että aina kun tulee joku uus niin voidaan auttaa siinä eteenpäin menemisessä, mutta sitten pitää pystyä muokkaamaan prosessi niin että saadaan muokattu prosessi niin että se on myös taloudellinen. Demokratiakehitys haastaa markkinatalouden ja haastaa kuntataloudenkin.” -Informantti 1*

*”Ei meillä riitä resurssit että pitää olla sitä perusbulkkiakin jossa niinku tehdään poikki ja pinoon että pitää valita se mitä kehitetään missä ja milloinkin että mitä otetaan kehittämisen kohteeksi. Kaikki hankkeet ei voi olla sitä.” -Informantti 1*

Kaupungin tai kunnan tunnistaminen kaupunki-innovaatioiden edistäjänä kriittiseksi elementiksi verkostossa ei sinällään tuota innovaation leviämislle lisäarvoa. Innovaatioista on syytä pyrkiä tunnistamaan kaupungille, kunnalle tai asukaan kautta välillisesti tuleva lisäarvo, jonka vuoksi juuri kyseiseen kaupunki-innovaatioon on syytä tarttua.

Ihmisten vaihtuvuus ja kehittämisprojektien tuottaman tiedon jääminen vain osallistuneiden yksilöiden omistukseen luo tilanteita, joissa kehittämisprojekti ei organisaation kannalta tuota sellaista tulosta, jota viedään käytäntöön ja osaksi päivittäistä toimintaa. Kaupunki-innovaatiot -ohjelman kohdalla ihmisten liikkuvuus ja työpaikkojen ja työkuvioiden muutos loivat tilanteen, jossa ohjelman tuloksia ei kovin hyvin ole kyetty hyödyntämään. Tässä suhteessa huomiota pitäisikin kiinnittää projektien omistajuuden ohjaamiseen ja siitä koko kaupunkikonsernin kehittämisen kuvaan. Osallistuminen projekteihin tuottaa kuntiin uudenlaisia avauksia, ja yhteistyöllä toimintatason työntekijät levittävät hyväksi havaittuja innovaatioita vertikaalisesti omissa verkostoissaan. Kaupunkiorganisaation hallintorajojen ylittäminen ei tässä suhteessa sen sijaan toimi. Ongelma on sikäli organisaatiojohtamisen ongelma, että osaamisen levittäminen jää pitkälti työntekijöiden oman aktiivisuuden piiriin tilanteessa, jossa resurssien niukkuus ajaa takaisin perustehtävien suorittamiseen.

*”Valitettavasti tämän kaupungin johto ei ole halunnut viedä sitä aktiivisesti toteutukseen että mä olen sitä mallia aina yrittänyt pitää tällaisessa verkostotoiminnassa esillä että joku lähtisi sitä toteuttamaan mutta valitettavasti sitä ei ole tehty. Kaupunki ei ole ottanut sellaista vahvaa tahto-tilaa että edellyttäisi jotain rakentajaa toteuttamaan tällaista.” -Informantti 2*

Kaupunkikonsernin kokonaisuuden hallinnan ongelma näyttäytyy innovaatiotoiminnassa erityisesti tilanteissa, joissa vaaditaan yhtenäistä toimintaa koko kaupunkiorganisaatiolta. Esille nousevat ongelmat kustannusten ja hyötyjen jakautumisesta eri paikkoihin. Yhden organisaation osan hyöty näyttäytyy kohonneena kustannuksena jossakin toisessa osassa. Puhutaan hallintokuntien välisestä osaoptimoinnista, jolloin tavoitteena on, että kaupungin hallintokunnat ja liikelaitokset ovat erillisinä osasina mahdollisimman kannattavia. Rakenne tuottaa tällöin kunnan systeemisen tarkastelun kannalta epäedullisia käyttäytymismalleja.

*”Ongelmana on, että kaupungissa lähes jokaisesta vaikutuskomponentista vastaa eri taho, ja nämä tahot ovat tottuneet katsomaan asiaa vain omasta näkökulmastaan” -Dokumentti 4*

Kaupunkiorganisaatioiden johtamistavan ja järjestäytymistapojen muutos nähtiin yhtenä syynä siihen, että toiminta on jäykkää ja hidasta. Esiin nousi ajatuksia siitä, että esimerkiksi uuden julkisjohtamisen kohdalla kaikki sovelletut yksityisen sektorin käytänteet eivät ole kuntaorganisaatioon sopivia. Kunnan kokonaisuuden hallinta, erilaiset kustannuspaikat ja niiden vaikutukset toimintaan, sekä organisaation päätöksenteon hitaus nähtiin ongelmina kehittämisessä.

*”...Ihan suoraan sanottuna voisi olla tarpeellista että tällaista kuntasektorin kehittämistä mietittäisiin kokonaisuutena eikä vaan jotain pientä sektoria siitä vaan sitä koko kunnan roolia...” -Informantti 2*

Innovaatiotoiminnan ja hankalien ongelmien ratkaisemisen näkökulmasta on helppo yhtyä näkemykseen siitä, että systemisempi kehittämisote ja parempi kokonaisuuden hallinta tuottaisivat tuloksia erityisesti kaupunkiympäristön laajojen ongelmien ratkaisuihin pyrittäessä. Kokonaisuuden hallinta mahdollistaisi paremman yhteistyön ja sitä kautta hankalien ongelmien tunnistamisen ja ratkaisumallien löytäminen. Vaikka kuntaorganisaatioissa on pyritty löytämään erilaisia organisaation läpäiseviä johtamisrakenteita, ovat kunnat kuitenkin edelleen kaikkea muuta, kuin nopeita toimijoita.

Innovaatiotoiminnan taustalla on aina osaaminen ja luovuus. Informanttien mukaan kunnissa osaamista henkilöstöstä näyttää löytyvän. Usein henkilöstön osaaminen ja oppiminen ovat kuitenkin pitkälti kiinni kyseisestä henkilöstä, jolloin varsinaisesta osaamisen ja tiedon johtamisesta innovaatiotoiminnan suhteen ei voida puhua. Yksilöiden oma aktiivisuus ja halu verkostoitumiseen ja aktiiviseen uuden tiedon hakemiseen sekä oppimiseen ovat avainasemassa siinä, että innovaatiotoiminnan puitteissa kunnista löydetään sopivia aikoja ja paikkoja kokeilla innovaatioaihioita ja levittää innovaatioita.

*”Hirveän paljon nämä on henkilökohtaisia asioita, kuinka paljon jaksaa ja ehtii itse olla mukana verkostoitumassa. Ehkä voi sanoa että näitä verkostoivia organisaatioita, joskus tuntuu että niitä on jopa liikaakin.” -Informantti 3*

Kuntien mukanaolo erityisissä kehityshankkeissa liittyy vahvasti erilaisissa aluekehitysprojekteissa nähtävään tarpeeseen. Kunnille tarjotaan paljon erilaisia yhteistyöhankkeita, mikä väistämättä johtaa karsintaan. Karsinnan taustalla ovat tunnistetut tarpeet, mutta toisaalta joihinkin kiinnostaviin projekteihin voidaan lähteä mukaan hyvinkin kevyellä panoksella, ikään kuin odotellen, jos projektista tulisi sopivia tuloksia oman työn tueksi. Kuntatoimijoiden haastatteluissa ja Kaupunki-innovaatiot -ohjelman dokumenteista nousi tässä suhteessa esiin selkeä diskurssien ero. Kuntatoimijat näkevät, että kuntien rooli eri kehittämissuhteissa vaihteli, ja mukana oltiin omien tarpeiden ja lähtökohtien ja resurssien antamien mahdollisuuksien mukaisesti. Muiden verkoston toimijoiden näkemys kuntien roolista oli näkökulmasta johtuen erilainen siinä suhteessa, että muut toimijat oletivat kunnan olevan mukana, koska kyseisen innovaation kokeilemisen ja levittämisen kannalta se on kriittistä.

*”Valtava määrä oli liikkeellä erilaisia tutkimuksia ja selvityksiä, projektin sisällä syntyneitä innovaatioita, muualta tulleita innovaatioita, ideoita, kauhea määrä pörinää, joka oli tässä ympäristössä. Jotenkin oli surullista että valtava määrä työtä tehtiin mutta mikään niistä ei lähtenyt liikkeelle vaikka siellä oli ihan helmiä joukossa.” -Informantti 3*

Tarve kunnan mukana olemiseen ei noussut kunnasta, tai asukkaista, vaan puhtaasti innovaation koetusta yhteiskunnallisesta hyödystä. Kuntien todellisuudessa yhteiskunnallinen hyöty siten, että se tuottaa samalla jollekin yksittäiselle toimijalle mahdollisuuksia markkinoida ja levittää liiketoimintaansa, on ristiriitainen asia. Yhtäältä kunnissa tunnustetaan yhteiskunnallisesti merkittävien innovaatioiden tarve, mutta toisaalta yksittäisen toimijan liiketoiminnan edistäminen synnyttää kriittistä keskustelua siitä, onko kunnan syytä lainkaan ottaa tällaista roolia.

*”Mä olen koittanut koota täältä sidosryhmät mukaan siihen, ja on saatukin. Siinä tulee se keskustelu, että miksi tuemme jonkun yrityksen edistymistä. Sen takia, että se on tämän alueen brändille hyvä asia ja se toteuttaa niitä yhteiskunnallisia muutoksen megatrendejä, joita me tarvitaan. Se tukee niitä ajatuksia, ja me saadaan se toista kautta takaisin se mitä me panostetaan. Kyse ei ole siitä että me tuemme jotakin, vaan me saamme itse asioita joita olemme hakemassa. Keskustelua täytyy kuitenkin käydä ja se on ihan asiallista.” -Informantti 3*

Kuntien kehittämissuhteiden valintojen lähtökohdat, sillä valinnoista on kyse, lähtevät vahvasti kuntien toimijoiden omien perustehtävien tukemisesta. Toisena lähtökohdana voidaan pitää strategioista ja visioista lähtevää ohjausta kohti koko kunnan tulevaisuuden tavoitetilaa. Innovaatiotoiminta linkittyy tämän tavoitetilän kanssa siten, että se on keino pyrkiä uudistamaan kunnan toimintaa eri tasoilla. Kolmas lähtökohhta on aluekehittämisen kehys, joihin kunnat liittyvät erilaisten verkostojen ja julkisen sektorin yhteistyön kautta, mutta myös erillisinä alueellisina organisaatioina. Tähän liittyvät valtionhallinnon sopimusohjaus ja viralliset verkostot.

Kaupunki-innovaatiot edellyttävät johtamista. Ensimmäinen niiden johtamiseen liittyvä prosessi kohdistuu sekä koko ohjelman lähtökohtaan yhtenä sopimusohjauksellisen kehittämisen muotona, joka jo perustaltaan toteuttaa poliittista tahtoa. Lainsäädäntö ja sen tuomat esteet ja mahdollisuudet liittyvät tähän johtamisen diskurssiin, sillä sitä kautta toteutuu sekä edustuksellinen demokratia että olemassa olevien lakien ja säädösten muutostarpeet (Kokkinen ym. 2011). Aineistossa tämänkaltaiset diskurssit esiintyvät kuntien tehtäviä säätelevien säädösten ja ohjeistusten muodossa, totuttuina toimintatapoina omilla sektoreillaan.

*”Urautuneisuus, pitkät perinteet ja hallinnollinen jäykkyys voivat nousta etsivän työtteen leviämisen tielle.” -Dokumentti 2*

Toinen johtamiseen liittyvä prosessi keskittyy resurssien suuntaamiseen. Resurssien puute tai jakautuminen tuottavat kahdenlaisia ratkaisuja. Vähäiset resurssit saattavat tuoda muutoksen aloittavan sykkäksen, joka johtaa innovaatiotoiminnan hyödyntämiseen toimintojen tehostamisessa sekä tuottavuuden lisäämisessä. Toisaalta resurssien olemassaolo riittävän pitkällä aikavälillä saattaa vaikuttaa innovaatioiden kehittämistä ja levittämistä edistäväksi, koska se takaa jonkintasoisen vakauden. Radikaalien uusien toimintamallien suhteen niukat resurssit, joista toimijat taistelevat, saattavat luoda tilanteen, jossa radikaaleja malleja ei synny, sillä vallalla olevien toimintamallien uudistaminen vaatii niiden irrottautumista vallalla olevista käytännöistä. Resurssien niukkuus vaikuttaa päinvastoin, tuottamalla vallitsevan toimintamallin sisällä toimintaa tehostavia inkrementaaleja uudistuksia. (Kokkinen ym. 2011.) Kaupunki-innovaatioiden osalta resurssien niukkuus nähtiin nimenomaan ongelmana kuntaorganisaation innovatiivisuuden ja muutoksen kannalta.

Kolmantena johtamisen prosessina innovaatiotoiminnassa on poliittisen johtamisen diskurssi. Poliittinen johtaminen systeemisten innovaatioiden kehittämisessä ja levittämisessä on keskeinen tekijä. Systeemiset innovaatiot terveydenhuollossa tarvitsevat politiikan eri tasoilla rohkeita avauksia sekä mielipidejohtajia, joiden vaikutuksesta poliittinen järjestelmä pystyy tekemään tilaa kokonaan uudennaisille toimintamalleille (Kokkinen ym. 2011.) Kaupunki-innovaatioiden kohdalla poliittinen johtaminen ei noussut aineistosta esiin millään lailla, vaan keskityttiin enemmänkin toimintatason virkamiesjohdon ja ylemmän virkamiesjohdon sitouttamiseen. Kuntatasolla poliittinen johtajuus ei kaupunkiympäristön kohdalla ilmeisesti saa samankaltaista poliittista agendaa kuin terveydenhuollossa. Tämä on toisaalta varsin ymmärrettävää, sillä kaupunkiympäristö ja rakennettu ympäristö eivät samalla tavalla nouse inhimillisen kärsimyksen ja avun saannin kautta keskustelun keskiöön, kuin terveydenhuollon toimimattomuus. Kaupunkiympäristö näyttäytyy poliittisen johtamisen tasolla ehkäpä turhan annettuna ja saavuttamattomana. Toisena mahdollisena selityksenä poliittisen johtamisen puutteeseen esitän Kokkisen ym. (2011) ajatusten pohjalta, että kaupunkiympäristö on kuitenkin poliittisesti varsin riskialtis ja jännitteinen kenttä, joka heikentää poliittista tahtoa kaupun-

kiympäristön innovaatioiden edistämiseksi. Tätä näkemystä tukevat usein sanomalehtikirjoittelussa esiin tulevat kaavoituksen ja rakentamisen ongelmat.

### **6.3 Kunnat estäjinä ja mahdollistajina verkostossa**

Kuntien tarkoituksena on lähtökohtaisesti pyrkimys tuottaa asukkailleen parasta mahdollista elinympäristöä ja palveluita. Tämä lähtökohta ei tietenkään kaikissa tapauksissa toteudu, koska kunta organisaationa ja paikallisyhteiskuntana on jo sisäisesti varsin ristiriitaisten lähtökohtien ja pyrkimysten alusta. Lisäksi se toimii osana hallinnollista ympäristöä, jonka toiminta vaikuttaa myös sen toimintaan.

Innovaatiotoiminnassa kuntien rooli on samalla tavalla moninainen. Kunta saa innovaatiotoiminnassa erilaisia rooleja, joihin kohdistuu sekä sen itsensä asettamia intressejä, että ulkoisen toimintaympäristön luomia intressejä. Erityisen hyvin kunnan erilaiset roolit jopa samassa innovaatiotapauksessa tulevat esiin tilanteissa, joissa innovaatio vaatii testaamista ja toisaalta riittävän suurta käyttäjämäärää toimiakseen taloudellisesti. Innovaatiota ei toisin sanoen kyetä ottamaan käyttöön ilman kunnan mahdollistavaa roolia.

Kunta mahdollistajana toimii kaupunki-innovaatioiden kokeilussa ja levittämisessä ainakin kolmenlaisissa tehtävissä: 1) tilojen tarjoajana, 2) paikallismarkkinoiden ylläpitäjänä ja parantajana sekä 3) aikaisena käyttäjänä. Nämä toiminnot sisältävät toimiakseen jo itsessään kaupungin sisäiseen organisaatioon kohdistuvia yhteistyön vaatimuksia. Elinkeinopolitiikan ja kunnan toimitilasektorin<sup>6</sup> keskustelua tarvitaan, jotta väliaikaisia tiloja voitaisiin hyödyntää pienimuotoisiinkin yrityskokeiluihin tai kansalaisyhteiskunnan toimijoiden aktivointiin. Asuntotuotannon, tonttitarjonnan ja kaupunkien rakennuttajainstanssien yhteistyöllä sekä sisäisesti, että kuntien välillä voitaisiin pyrkiä saamaan etuja siitä, että monipuolisesti kokeiltaisiin sopivimmissa kohteissa erilaisia innovaatiomalleja. Niistä voitaisiin pyrkiä löytämään ja monistamaan, jo valmiin yhteistyöverkoston kautta malleja, jotka käytännössä todetaan sopivimmiksi. Aikaisen käyttäjän roolissa yhteistyö kaupunkiorganisaation sisällä ei suinkaan vähene, vaan usein vaaditaan kokonaisuuden hallintaa ja kokonaistilanteen arviointia, jotta pystytään tuottamaan innovaatioiden testaamisen edellyttämä riittävä käyttäjäpohja.

Kaavoituksen osalta jäykkyys ja sitoutuminen alan sisäisiin ohjeistuksiin synnytti tilanteita, jossa kaavoituksen prosessit estivät joustavat toimintamallit. Esimerkiksi käyttämättä jääneiden tilojen

---

<sup>6</sup> Kuntien toimitilasektori vastaa liiketilojen ja koulujen ym. muiden kunnan rakennusten hallinnoimisesta, vuokraamisesta ja tuottamisesta sekä ylläpidosta. Tilasektori voi olla kunnissa organisoitu hyvin eri tavoin. Tilahallinto voi olla joko kunnan ydinorganisaation osana, tai erillisenä osake-yhtiönä. Toimitilasektori voi toimia myös tilaaja-tuottajamallin mukaisesti. Ks. lisätietoja <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyty/toimitilat/Sivut/default.aspx>

lyhytaikaista uusiokäyttöä, joka nähdään luovien tilojen ja pienten aloittelevien yritysten, sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kannalta tärkeäksi osaksi kaupunkien mahdollistavaa vaikutusta, oli hankalaa toteuttaa, sillä kunnan kaavoituksen ja ympäristöterveyden lupaprosessit eivät joustaneet. Kaavoituksessa ongelmina nähtiin erityisesti tilojen käyttötarkoitusten muuttaminen väliaikaisesti.

*”Haastatellut asiantuntijat pitivät tilapäisten käyttäjien suurimpana haasteena tällä hetkellä kaupunkien monimutkaista ja osin ristiriitaista byrokratiaa, jonka käytön vastuullinen järjestäjä joutuu kohtaamaan. Saattaa olla lähtökohtaisesti epäselvää mitä kaikkia lupia tarvitaan ja keneltä, tai virastoilla voi olla asiasta ristiriitainen näkemys... ..ainakin Helsingissä kaavoitusprosessia pidetään liian sitovana ja jäykkänä tilapäisten käyttäjien kannalta... ..rakennelmat saavat kevyemmän käsittelyn vain, jos ne ovat paikoillaan enintään kaksi viikkoa... (muihin) rakennelmiin suhtaudutaan kuten kiinteisiin uudisrakennuksiin, eli niihin pätevät kaikki niitä koskevat säädökset ja lupamenettelyt. ” Dokumentti 2*

Tällaisissa tapauksissa, jossa kunnalle luontevasti tarjoutuva rooli olisi tarjota sopivia, edullisia tiloja erilaisiin kokeiluihin, kunta tai kaupunki joutuisi ottamaan hieman normaalitilanteesta ja ydintoiminnastaan poikkeavan roolin ja toimimaan omista lähtökohdistaan innovaation testaamisen ja levittämisen mahdollistajana. Kuntien toiminta on innovaatioaihioiden kannalta erittäin tärkeää, mutta kunnan monien lakisääteisten tehtävien ja niistä selviytymisen kannalta innovaatio ei välttämättä ole ydintoiminnalle tärkeää.

Tällaisessa tilanteessa innovaatioaihion tarpeellisuus yhteiskunnallisesta näkökulmasta voi olla riittävän hyvä perustelu sille, että kunta lähtee toimintaan mukaan. Kuntien osallistumisen taustalla on kuitenkin aina jokin itsekäs perustelu. Perustelu voi olla joko suora hyöty perustoimintojen kannalta, tai jokin välillinen hyöty, jota kunta pitää tärkeänä. Välillisesti hyödyt voivat olla kaupunkien imagotekijöitä, säästöjä organisaatiotasolla tai esimerkiksi tulevaisuuden uudenlaista liiketoimintaa.

Tässä piileekin aineistosta esiin nouseva havainto siitä, että levittämistä ja mahdollistamista haittaavat kaupunkien suurten organisaatioiden hallintokuntien väliset rajat ja totutut prosessit. Mikäli mahdollistajana toimii eri hallintokunta kuin hyödyn saaja, on innovaation tuominen käytäntöön vaikeampaa, sillä vahvojen hallintokuntien rajoja on vaikea ylittää. Siksi välillisten, koko kunnan kokonaisuuden tasolla näyttäytyvien hyötyjen ollessa kyseessä on toimijatasoa tärkeämpää kyetä aktivoimaan strategisen tason johtoa ja luottamushenkilöitä, sillä mikäli hyödyt näyttäytyvät organisaatiota läpileikkaavina tai toteutuvan vasta kaukana tulevaisuudessa, on niitä hankalaa sovittaa käytännön toimintaan.

Kaupunki-innovaatioiden kohdalla edellä kuvatut välilliset hyödyt ovat todennäköisiä, sillä ongelmat, joihin innovaatioilla pyritään vastaamaan, ovat systeemisiä. Mikäli innovaation toteuttaminen tapahtuu korttelitasolla, joka on se taso, jossa käytännön toiminta tapahtuu, mutta hyödyt innovaatiosta syntyvät paikallistasoa korkeammalla, esimerkiksi koko yhteiskunnan tasolla, on tässä panok-

sen sijoittamisen ja hyödyn (tuotoksen) realisoitumisen välillä paradoksi. Koska toiminnan maksaja ja hyödyn saaja ovat organisaatiossa eri tahoja, joilla on kullakin oma erillinen budjettinsa, josta kaikki toiminta pääasiallisesti rahoitetaan, vaikeutuvat innovaation toteuttamisen olosuhteet. Se taho, jonka tehtävälleen innovaation toteuttaminen kuuluu, ei saa sen toteuttamisesta omalle tehtävälleen hyötyä, ainoastaan kustannukset. Näkökulmana tässä ajattelumallissa on nimenomaan kunnat itsenäisinä organisaatioina ja paikallisyhdyskuntina, eivät kunnat osana julkista sektoria. Mikäli kunnat mieltävät itsensä aktiivisena osana julkista sektoria, myös näkökulma muuttuu. Kunta osana julkista sektoria näkee yhden yksittäisen kunnan panoksen hyödyttävän laajasti koko sektoria ja koko maata, ja sikäli intressejä mukaan lähtemiseksi voi syntyä riippumatta siitä, saako kunta omaa panostaan koskaan takaisin.

Kuntien rooli innovaatioiden edistäjinä perustuu sekä innovaatiotoiminnan mahdollistamisen esteiden poistamiseen, että kokonaisvaltaisempaan hallintaan koko kunnan tasolla. Kaupunki-innovaatioiden tuominen mukaan kuntien kehittämiseen ja kuntien käyttäminen innovaatioiden testaamisen living lab -alustoina vaatii muutoksen johtamista sekä organisaation sisällä että organisaation sidosryhmissä. Muutos on kompleksinen ja moniulotteinen, ja siksi se vaatii muutosjohtamiselta organisaation kokonaisvaltaisempaa ja vuorovaikutteista johtamistapaa (Juppo 2007).

Mahdollistajana kunnat voivat toimia eri tavoin. Kunnat toteuttavat tällaisissa tapauksissa esimerkiksi rooliaan paikallismarkkinoiden ylläpitäjänä ja parantajana, kuten rakentamisen parissa tapahtuu silloin, kun luodaan mahdollisuus testata jotakin uutta teknologiaa tai rakennustapaa. Kaupunki-innovaatiot –ohjelman kehittämisalueilla Espoon Suurpeltoon rakennettiin kaavamääräysten avulla taloihin palveluteisiä, jotka myöhemmin ovat edellytyksinä erilaisille Internet –pohjaisille kauppaluville. Pyrkimyksenä kunnalla on silloin saada hankittua asukkaiden käyttöön parasta mahdollista tuotetta, ja siksi kunta voi erilaisilla lain puitteissa suoritetuilla kilpailumenettelyin sallimilla toimenpiteillä pyrkiä uudenlaisten konseptien hankintaan. Innovaatioiden käyttöönotossa tarvittiin kaupungin jonkin hallintokunnan tai hallintokuntien tuottama alusta. Tämä malli näytti pätevän erityisesti maankäyttöön ja asumiseen sekä kaupunkitilaan liittyvissä kaupunki-innovaatioissa.

*”Kun niitä innovaatioita on, niin sitten täytyisi yhdessä, kun joku on saanut selville että tämä on hyvä kuvio, niin muut ottaisi sen sitten käyttöön... ...saadaan sellainen hyvin suoritettu testaus sitten jatkaamaan matkaansa, niin se vaatii laajentamisen ja sitten sen rajatuotteen syntymisen että tässä on liiketoimintaa. Se määrätty kipukynnys saadaan ylitettyä että se on hinnaltaan järkevä” -Informantti 3*

*” ...näissä hankkeissa se jakaminen ja osaamisen levittäminen, niin se verkostotoiminta sinänsä jo tuottaa paljon hyvää, koska se osaaminen mitä on syntynyt leviää muualle... ...saadaan taas laadukkaampia toimijoita, että se markkinoiden kehittyminen.” -Informantti 1*



Joissakin kaupunki-innovaatiotapauksissa kunnan rooli kriittisen massan tuottamisessa oli erittäin tarpeellinen, jopa suorastaan pakollinen. Tällaisissa tapauksissa kunnalta vaadittava rooli oli aikaisen käyttäjän rooli, jolloin kuntaorganisaatio mahdollistaa omalla toiminnallaan ja innovaation käyttöönotolla innovaation saavutettavuuden myös muille käyttäjille ja kunnan asukkaille. Kaupunki-innovaatiot -ohjelmassa esiin nousivat erityisesti asuntotuotannossa kaupunkien omien asuntotuotantotoimistojen ja toisaalta laajemmin koko kaupunkiorganisaation merkitys aikaisina käyttäjinä ja siten osittain myös pilotteina innovaatioille.

*”Rakennuttavilla rakennuttajilla (esim. kunnalliset vuokratolorakennuttajat) on tärkeä rooli ensimmäisten näyttöjen saamiseksi.” -Dokumentti 1*

Kuntien hallintokunnat toimivat käytännön tasolla varsin monessa tapauksessa nimenomaan aikaisina käyttäjinä, kokeilijoina ja pilottien mahdollistajina. Hallintokuntien rajojen sisällä pysyvissä innovaatiotapauksissa perustelut ja tarpeet hyväksyttiin varsin helposti, mikäli lait ja säädökset eivät toimintaa estäneet ja mikäli innovaatioaihioiden toteuttamistavat olivat sektorin itsensä sisäisiä tai sille tuttuja. Niissä tapauksissa, joissa kunnan rooli olisi ollut aikaisen käyttäjän rooli, mutta sektori-rajvoja ylittäen, näyttäytyi innovaation mahdollistaminen ja pilotointi huomattavasti hankalampana.

Kuntien organisaatorakenne ei siis missään nimessä ole innovaatio- ja kehittämistoiminnan kannalta merkityksetön. Samalla tavalla organisaation totutut käytännöt sen eri osissa vaikuttavat siihen, millaisen roolin kunta voi innovaatioaihioiden eteenpäin viemisessä ottaa. Organisaatioiden kehittämisen tulisikin tähdätä riittävän muovautuviin rakenteisiin ja toimintamalleihin, jotta innovaatioita kyettäisiin paremmin nostamaan esiin kunnista ja toisaalta ottamaan käyttöön kunnissa. Tämä vaatii myös avoimuuden lisääntymistä koko kuntaorganisaatiossa.

## 7 Päätelmät

Kaupunki-innovaatio -ohjelman perusteella kuntien osallistumiseen ja mahdollisuuksiin kehittää toimintaansa ja yhteiskuntaa verkostomaisen innovaatiotoiminnan kautta vaikuttaa kunnan rooli sekä organisaationa että paikallisyhteiskuntana. Varsin usein motivaatiotekijänä on palvelujen tarjoaminen kuntalaiselle, ja niiden kehittäminen. Kuntien mahdollisuudet osallistua erilaisiin kehittämisprojekteihin ovat kuitenkin rajalliset ja kuntien välillä resurssit ja intressit vaihtelevat. Kaupunki-innovaatiot -ohjelman kokemusten perusteella resurssien osuus oli suurimpana esteenä osallistumisessa innovaatiotoimintaan ja kehittämiseen. Organisaatioiden rakenteista nousevat esteet, kuten organisaation osien optimointi ja kokonaisuuden hallinnan puute tuottivat innovaatioiden käyttöön viemiselle hyvin erilaisia intressejä sisällään pitävän toimintaympäristön niin hallinnollisesti kuin poliittisestikin.

Kuntien tarve hankalien ongelmien ratkaisemiseen näyttää lähtevän niiden tuottamista suorista ja välillisistä kustannuksista juuri palveluiden järjestämisessä. Hankalat ongelmat ovat useasti osa kuntien toimintaympäristön muutosta, jolloin ne jossain vaiheessa reagoivat muutokseen. Pyrkimällä tunnistamaan ja ratkaisemaan hankalia ongelmia on kunnilla mahdollisuus pystyä toimimaan proaktiivisesti muutoksen edellä tai sen mukana, jolloin on mahdollisuus päästä ennakoimaan ja ehkäisemään yhteiskunnan hankalien ongelmien mukanaan tuomia seurauksia ja vaikutuksia. Toisaalta hankalien ongelmien ratkaisemisen kautta voidaan saavuttaa etuja suhteessa muihin kuntiin kehittämällä uusia tehokkaampia toimintamalleja ja hyödyntämällä ratkaisumahdollisuuksia uudelleenlaisen liiketoiminnan edistämiseksi.

Kaupunki-innovaatioiden osalta motivaatiotekijät jakautuivat kolmeen erilaiseen näkökulmaan, jotka kaikki perustuivat kunnan saamiin erilaisiin rooleihin ja näiden roolien toteuttamiseen. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta kunta pyrkii ratkaisemaan hankalia ongelmia siksi, että se on yhteiskunnan kannalta hyödyllistä, ja sitä kautta myös kuntaa hyödyttävää toimintaa. Toinen motivaatiotekijöiden näkökulma lähti kuntien tarpeesta järjestää palveluita ja uudistaa niitä. Kolmas näkökulma taas nousi alueellisen kilpailukyvyn ja yhteistyön tarpeesta.

Kunnan motivoituminen kehittämiseen perustuu sen oman roolin ja tarkoituksen ymmärtämiseen ja niiden vahvistamiseen. Motivoimisen kannalta on tärkeää, että sekä ylin johto että kunnan toiminnan taso ymmärtävät kehittämisen tavoitteet ja tarpeet. Strateginen johtaminen sekä jokapäiväisen työn kautta tulevat kehittämisajatuksen on sovitettava yhteen. Hankalien ongelmien ratkaisumallina kaupunki-innovaatiot liikkuvat toiminnan tasolla, mutta koska levittämisen vaikutukset ja kustannukset kuntaorganisaatiossa saattoivat ylittää sektorirajat, olisi mukaan vaadittu myös ylemmän

tason johdon vahvempaa sitouttamista. Vielä laajemmalla tarkastelulla mukaan pitäisi saada koko julkinen sektori, jotta laeista ja säännöksistä sekä totutuista toimintatavoista johtuneet esteet saataisiin mahdollisuuksien mukaan purettua.

Kunnat ovat paikallistason julkisen sektorin edustajina monen innovaation, kehittämisspolun ja keksinnön levittäjänä hyvin keskeisessä roolissa. Kuntien roolit erilaisissa projekteissa ja prosesseissa ovat erilaisia, tutkielman tapauksena käytetyn Kaupunki-innovaatiot -ohjelman puitteissa kunta nähtiin: 1) rahoittajana, 2) palveluiden järjestäjänä sekä 3) mahdollistajana niin oman toimintansa kuin omien käytäntöjensäkin kautta.

Kuntien mahdollisuudet ratkaista yhteiskunnan hankalia ongelmia ovat rajalliset. Toisaalta kunta on yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa keskeinen tekijä, jonka motivoiminen ongelmien ratkaisemiseen on lähtökohtaisesti vaikeaa. Kuntien näkökulmasta erilaiset kehittämishankkeet ovat jokapäiväisestä tekemisestä vieraita ja sitä kautta niiden tulosten hyödyntäminen on hankalaa. Kuntien aktiivisen osallistumisen taustalla näyttäisikin olevan kunnan roolien ja roolien ominaisuuksien toteuttaminen, jolloin lähtökohtaisesti nämä roolit tulisi ymmärtää pyrittäessä saamaan kuntia mukaan yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta kiinnostaviin kehittämishankkeisiin.

Toisaalta kuntien toiminnassa on pidettävä mielessä niiden tarkoitus palveluiden järjestäjänä, jolloin palveluiden järjestämistä ei voida vaarantaa uuden kehittämismahdollisuuden kustannuksella. Mikäli kuntia halutaankin vahvemmin mukaan innovaatiotoiminnan kehittäjäkumppaniksi, olisi syytä selvittää säädösten kautta tulevia esteitä palveluiden uudelleen järjestämiseen sekä pyrkiä joustavampaan säädöspohjaan palveluiden järjestämisen muodoissa. Lisäksi etua olisi selvittää mahdollisuuksista kunnille suunnattuihin joustavampiin kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoitusmuotoihin.

Muutoksen johtamisen näkökulmasta kaupunki-innovaatioiden lähtökohdat ovat ylhäältä alas (top-down) laskeutuvia julkisen hallinnon tarjonnasta lähtöisin olevia innovaatiotoiminnan kannalta jopa suljetun innovaatioparadigman tai löyhästi avoimen innovaatioparadigman malleja. Tällöin kehittäminen ei ole avointa ja kuntalaisia mukaan ottavaa, vaan kehittäminen tehdään suljetussa tai vain hieman avoimessa kehittämiskonsortiossa. Kaupunki-innovaatioiden kohdalla innovaation syntymekanismi ei ole oleellinen, vaan innovaation sijoittuminen kaupunkiympäristöön ja sitä kautta ihmisten käytettäväksi. Lähtökohdastaan huolimatta kaupunki-innovaatiot ovat kuitenkin myös alhaalta ylös (bottom-up) nousevia toimintamalleja, jolloin ne kytkeytyvät vahvasti avoimen innovaation paradigmaan ja käyttäjälähtöisyyteen.

Systemisten kaupunki-innovaatioiden johtamisessa on löydettävissä kaksi johtamisprosessia, jotka Kokkinen ym. (2011) löysivät kirjallisuuden kautta terveydenhuollon systemisistä innovaatioista.

Ensimmäinen johtamismalli perustuu havaintoon siitä, että systeemisten innovaatioiden käyttöönoton ja levittämisen johtaminen voi tapahtua palveluntuottajaorganisaatioiden ulkopuolelta, jolloin johtaminen tapahtuu pakkojen ja kannustimien kautta. Tähän liittyy ulkoisen toimintaympäristön luoma paine muutokselle ja rajojen ylittämisen tarve. Johtaminen on tässä tapauksessa poliittista. Kunnan näkökulmasta tämän tarkoittaa innovaatioiden edistämisen mahdollisuuksien mahdollistamista poliittisen tahdon kautta, jolloin johtaminen tapahtuisi poliittisesti valittujen päättäjien asettamien tavoitteiden kautta. Käytännössä tämän tapaista johtamista tulisi siis viedä käytäntöön kunnan strategian kautta, sekä kunnan hallituksen ja valtuuston tahtona.

Kokkisen ym. (2011) esittämä toinen malli korostaa järjestelmän sisäisen johtajuuden merkitystä, eli sitä, että joku ottaa muutosprosessissa johtajuuden muutettavan järjestelmän sisältä ja suuntaa yhteistyötä sekä pyrkii hajottamaan asiantuntijoiden omien substanssialueiden rajoja. Kunnan organisaatioon vietyä tämä tarkoittaisi nimenomaan kuntaorganisaation sisäisen innovaatiotoiminnan sekä kuntaorganisaation käytäntöön viemien innovaatioiden johtamista organisaation sisällä. Käytännössä sisäistä johtajuutta edellytettäisiin siis kuntien ylimmiltä viranhaltijoilta sekä eri substanssisektoreiden ylimmältä johdolta. Aineistosta nouseva esimerkki tämänkaltaisesta johtamisen ongelmasta tuli varsin hyvin esiin julkisten organisaatioiden autojen yhteiskäytön innovaatioaihion analyysistä. Organisaation sisäisiä rajoja olisi pitänyt pystyä rikkomaan, jotta yhteiskäyttö olisi mahdollistunut.

Pohdittaessa Helsingin metropolialueen kehittämistä alueellisena kokonaisuutena, on Kaupunki-innovaatiot -ohjelman kokemusten perusteella todettava, että huomiota on kiinnitettävä niin metropolin määrittelemiseen, kuin sen hallinnollisen rakenteen sopivuuteen suhteessa systeemisten ongelmien ratkaisemismalleihin. Syytä ei ole ainakaan rakentaa vielä uutta päälle liimattavaa intressien ja organisaatorajojen lisätasoa, sillä jo olemassa olevat kuntien rajat, kuntien organisaatioiden rajat ja kehitettävän alueen monimuotoisuus tuottavat kaupunki-innovaatioiden kaltaisten systeemisten innovaatioiden levittämiseen useita esteitä. Toisaalta riittävän vahva metropolihallinto, jolla on yhteinen tahtotila ja riittävät kehittämisresurssit voisi olla systeemisten innovaatioiden levittämisen ja hankalien ongelmien ratkaisemisen kannalta positiivinen asia joka helpottaisi innovaatiotoimijoiden työsarkaa.

Kaupunki-innovaatiot -ohjelmassa kaupungit osallistuivat hankkeeseen sekä omien kehittämisalueidensa että koko metropolialueen kehittämiseksi. Ne toteuttivat kunnan rooleja organisaationa ja paikallisyhteiskuntana. Empirian valossa näyttäisikin siltä, että kuntien kahden roolin ominaisuuksien toteuttamisen, eli kunnan oman toiminnan ja omien lähtökohtien, on oltava motivoivana tekijänä innovaatiotoiminnalla kehittämiseen. Kunta yhteistyön osapuolena on mukana niistä lähtökoh-

dista, jotka se saa paikallisena itsehallinnollisena alueena, ja vaikka se toteuttaa myös aluetason kehittämistä ja tunnistaa alueen kehittämisen tarpeet, ovat taustalla olevat tekijät perustaltaan kunnan organisaation ja paikallisyhteiskunnan ominaisuuksia korostavia.

Kaupunki-innovaatio -käsite ja systeminen innovaatiotoiminta hankalien ongelmien ratkaisumallina vaatii hyvin johdetun ja aktiivisen, omista lähtökohdistaan motivoituneen verkoston. Linnamaa ja Sotarauta (2001, 65–67) nostivat esiin aluekehittäjäverkostoissa niin kutsutun verkostosukkulan tarpeellisuuden. Hänen tehtävänsä on fasilitoida verkostoa toimimaan paremmin omien tavoitteidensa kustannuksella ja pyrkien saamaan esiin kustakin toimijasta verkostolle tulevan hyödyn ja toisaalta ymmärtää myös toimijoiden intressit verkoston toiminnassa. Systemisten ongelmien ratkaisemisessa näyttäisi siltä, että verkostosukkulan tarve on ilmeinen, jotta toimijat saadaan riittävän hyvin sitoutettua koko organisaation tasolla. Hieman yleistäen voikin todeta, että kuntien saamiseen mukaan yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen on saatava oikeat ihmiset oikeaan paikkaan oikeaan aikaan.

Kaupunki-innovaatioiden kohdalla aineistosta nousi esiin se, että vaikka koko ohjelman toteuttaminen nousi metropolialueen kuntien yhteisestä aiesopimuksesta, joka jo sinällään ilmaisee tahtoa yhteistyöhön, ei itse ohjelma kuitenkaan täyttänyt kaikkia sille asetettuja odotuksia nimenomaan toteutusvaiheessa. Oman tulkintani mukaan tämä johtui osaksi riittävän aktiivisesta verkoston fasilitoijan puutteesta. Toteutuksen ollessa hajautettua, on tarpeen, että joku taho pitää langat tiukasti käsissään ja aktivoi erilaisia toimijoita kohti yhteisesti määritellyä tavoitetta. Yhteistyö ei siis yhteisen tahtotilan ilmaisusta riippumatta toimi, jollei yhteistyön tekemiseen kannusteta.

Jotta kaupunki-innovaatioiden kaltaisia systemisiä innovaatioita pystyttäisiin edistämään hanke-  
muotoisen aluekehittämisen kautta, olisi kuntien ylin poliittinen ja virkamiesjohto saatava mukaan. Innovaatioiden mahdolliset hyödyt tulisi saada esiin nimenomaan kuntien näkökulmasta. Tällä voitaisiin paremmin argumentoida kunnat mukaan innovaatioiden edistämiseen ja levittämiseen. Kuntien roolien ja sitä kautta syntyvien näkökulmien parempi ymmärtäminen eri toimijatahojen kesken mahdollistaisi sekä innovaatioiden paremman hyödyntämisen että ratkaisujen hakemisen yhteiskunnan hankaliin ongelmiin.

Ylimmän johdon lisäksi on toteutusvaiheessa huolehdittava siitä, että kuntien toiminnassa mukana olevat asiantuntijat saavat käyttöönsä riittävät resurssit ja ovat motivoituneita toteuttamaan ylimmän johdon ilmaisemaa tahtotilaa. Kehittämisen onnistumiseksi ei siis riitä, että kunta organisaationa ilmaisee strategiset valintansa joita organisaatiossa toteutetaan, vaan tämän lisäksi tarvitaan aktiivista ja hyvää organisaatio- ja henkilöstöjohtamista.

Tämän tutkielman aihealue käsittelee metropolialueen suurten kaupunkien toimintaa, ja tulokset eivät sinällään ole suoraan siirrettävissä kaikkiin Suomen kuntiin. Kuntien erilaisuudesta huolimatta niillä kaikilla on samat palveluiden järjestämisen velvollisuudet, ja ne ovat kaikki yhtä vahvasti säädeltyjä lailla säädeltyjä. Siksi kaikista kunnista löytynee samoja esteitä ja rooleja, kuin tutkielman kohdekunnista. Kiinnostava jatkotutkimuksen aihe onkin erilaisten ja erikokoisten kuntaorganisaatioiden merkitys kuntien innovaatiotoiminnalle. Kiinnostavaa olisi tutkia myös kunnan merkitystä innovaatiotoiminnalle sekä kaupunkiseuduilla että harvempaan asutuilla alueilla.

## 8 Lähteet

Anttiroiko, A.-V. (2009): Innovaatiot muutoksen lähteenä. Kuntien innovaatiotoiminta kunnallishallinnon muutoksen suuntaajana. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/09, 276–295.

Anttiroiko, A.-V. (2010): Luova kaupunkikehittäminen. Tampere: Sente-julkaisu 32. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö.

Anttiroiko, A.-V. (2012): Kansainvälisiä näkökulmia innovatiiviseen kaupunkikehittämiseen. Kirjassa Malinen, P., Anttiroiko, A.-V., Haahtela, T. & Siitonen, P. (toim.) Huomispäivän infrastruktuuri - Näkökulmia kuntien teknisen toimen uudistamiseen. Acta nro 240. Suomen Kuntaliitto. Hansaprint Oy, Helsinki.

Anttiroiko A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) (2005): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press.

Anttiroiko, A.-V. & Laine, M. (2011): Kasvukoneesta innovaatioympäristöksi - Näkökulmia Helsingin strategiaan kasvu- ja kehityshaasteisiin. Teoksessa Harry Schulman & Pasi Mäenpää (toim.) Kaupungin kuumat lähteet, Helsingin metropolialueen innovaatioympäristöt. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki, Sivut 24–41.

Asikainen, J., Paqvalin, R., Mononen, K., Tuimala, A., Turunen, J. & Myllyniemi, P. (2013): Metropolialueen esiselvitys - Selvityshenkilöiden alustavat ehdotukset kuntien kuulemista varten. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Baldwin, C. & von Hippel, E. (2009): Modelling a paradigm shift: From producer innovation to user and open collaborative innovation. Working paper. Harvard Business School.

Boost Brothers Oy: Pika-analyysi, Kaupunki-innovaation potentiaalın arviointityökalu -työpaperi. Viitattu 10.6.2013. Saatavissa <http://kaupunki-innovaatiotfi.virtualserver23.nebula.fi/wp-content/uploads/2011/03/Kaupunki-innovaation-pika-analyysi.pdf>.

Borins, S. (2001): Public Management Innovation : Toward a Global Perspective. DOI: 10.1177/02750740122064802, 2001, 31: 5. The American Review of Public Administration.

Bäcklund, P., Jyrämä, A. & Väisänen, H. (2010): Nyt innovoidaan! Helsingin kaupungin henkilöstön kokemuksia kehittämistyöstä. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2010:1.

Castells, M. (1996): The Rise of the network society. Oxford, Maiden, MA. Blackwell.

Chalmers, D. (2012): Social innovation: An exploration of the barriers faced by innovating organizations in the social economy. Published online before print November 13, 2012, doi: 10.1177/0269094212463677. *Local Economy* February 2013 vol. 28 no. 1 17-34. Sage Journals.

Chesbrough, H.W. (2003): Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology, Harvard Business School Press, Cambridge, MA.

Elinvoimainen metropoli - tulevaisuuden tekijät 2025 –raportti (2012).

- Eskola J. (2001): Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. Kirjassa J. Aaltola ja R. Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2 - näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin, s. 133–157. Jyväskylä: PS-kustannus, 2001.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998): Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere 1998.
- Findikaattori- internetsivusto (2013): Kaupungistuminen. Viitattu 29.12.2013. Saatavissa <http://www.findikaattori.fi/fi/56>.
- Florida, R. (2008): Who's your city? : how the creative economy is making where to live the most important decision of your life. Basic Books. New York, NY.
- Geels, F. (2002): Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research Policy*, 31 (8-9). pp. 1257-1274. ISSN 0048-7333.
- Hallipelto, A. (2007): Public Value – Omistaja-arvo julkisessa hallinnossa. PriceWaterhouseCoopers. Helsinki. Elektroninen julkaisu. Viitattu 18.5.2013. Saatavissa osoitteesta: [http://www.pwc.com/fi/fin/about/svcs/neuvonta/Palvelut\\_julkis\\_sekt\\_2007.pdf](http://www.pwc.com/fi/fin/about/svcs/neuvonta/Palvelut_julkis_sekt_2007.pdf).
- Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (2008): Johdanto. Kirjassa Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.)(2008): Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa. Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki 2008.
- Hartley, J. (2006): Innovation and its Contribution to Improvement. A Review for Policymakers, Policy Advisers, Managers and Researchers. Department for Communities and Local Government. London.
- Hautamäki, A. (2003): Kyllä Amerikka opettaa. Hyvinvointivaltio muutosten edessä. Helsinki: Edita.
- Hautamäki, A. (2008): Kestävä innovointi, Innovaatiopolitiikkaa uusien haasteiden edessä. Sitran raportteja 76.
- Hautamäki, A., Alanen, O., Kaskinen, T., Kuittinen, O., Laitio, T., Mokka, R., Neuvonen, A., Oksanen, K., Onnela, S., Rissanen, M., Vassinen, S. & Viljanen, V. (2010): Metropolin Hyvinvointi. Kirjassa Siivonen, R. (toim.) (2010): Metropolin hyvinvointi. Demos Helsinki ja Jyväskylän yliopisto. Saatavissa: [http://www.demos.fi/files/Metropolin\\_hyvinvointi.pdf](http://www.demos.fi/files/Metropolin_hyvinvointi.pdf).
- Hautamäki, A. & Oksanen, K. (2012): Suuntana innovaatiokeskittymä. Jyväskylän yliopisto, Agora Center, Jyväskylän yliopistopaino, Jyväskylä 2012.
- Haveri, A. (2002): Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/02, sivut 7-21.
- Head, B & Alford, J. (2008): Wicked problems: The Implications for Public Management. Panel on Public Management in Practice International Research Society for Public Management 12th Annual Conference 26-28 March, 2008, Brisbane.
- Hennala, L., Linna, P. & Pekkarinen, S. (2008): Julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta s. 93–108 kirjassa Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.)(2008): Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa. Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki 2008.



- Hiironniemi, S. (2013): Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012. Valtionvarainministeriön julkaisu 2/2013. Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013.
- Hirsjärvi, S. ja Hurme, H. (2001): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara, P. (2008): Tutki ja kirjoita. 5. painos. Helsinki: Tammi, 2000. ISBN 951-26-4184-4.
- Holstila, E. (2012): Kaupunki oman onnensa seppänä. Kuntien elinkeinopolitiikan organisointi muuttuvassa toimintaympäristössä. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. 2012.
- Huizingh, E.K.R.E. (2010): Open innovation: State of the art and future perspectives. Technovation, doi:10.1016/j.technovation.2010.10.002.
- Hynynen, A. & Kolehmainen, J. (2011): Keskikokoinen metapolis? Näköaloja osaamisvetoiseen kehittämiseen Seinäjoella. Tampereen yliopisto alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö sente - työpapereita 32/2011.
- Hyypiä, M. & Kautonen, M. (2010): Proximity, Expertise and KIBS–Client Relationships, kirjassa Camacho, J.A., Rubalcaba, L. & Bryson, J.R. (Toim.) Outsourcing and Offshoring in Services: Facing the Global Challenge. Edward Elgar.
- Häkli, J. (1999): Meta Hodos. Johdatus ihmismaantieteeseen. Tampere: Vastapaino, 1999.
- Jacobs, J. (1961): The Death and Life of Great American Cities. Random House, New York.
- Juppo, V. (2007): Systeemi- ja kontingenssiteorian anti muutoksen johtamiseen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 1/07, 9-19.
- Jäppinen, T. (2011): Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Acta-väitöskirja. Kuntaliiton verkkojulkaisu, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2011.
- Kallio, O. (1995). Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan. Kunnan toimintaympäristön tilannetekijöiden merkitys etsittäessä selityksiä kuntien toimintamallien ja rakenteen muuttumiseen 1980-luvun alusta 1990-luvun alkuun. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 457.
- Kaupunki-innovaatiot.fi –sivusto. Viitattu 12.11.2012. Saatavissa <http://www.kaupunki-innovaatiot.fi/>.
- Kautonen, M. (2006). Regional Innovation System Bottom-up: A Finnish Perspective. A Firm-Level Study with Theoretical and Methodological Reflections. Acta Universitatis Tamperensis 1167, Tampere University Press, Tampere.
- Kelly, G. & Mulgan, G. & Muers, S. (2002): Creating Public Value: An analytical framework for public service reform. Cabinet Office. London. Saatavissa osoitteesta: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public\\_value2.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf).
- Kokkinen, L., Kivisaari, S., Saari, E. & Lehto, J. (2011): Top-Down ja Bottom-Up: Huomioita systeemisten innovaatioiden johtamisesta julkisessa terveydenhuollossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/11, 374–385.

- Koskinen, J. (2006): Isyysloma kirjassa Taipale, I. (toim.): 100 sosiaalista innovaatiota Suomesta. Itämerikeskussäätiö. Kustannus Oy Kunnia. Hakapaino, Helsinki 2006.
- Kuntaliiton internetsivusto (2013): Tilastot. Viitattu 16.6.2013. Saatavissa <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/Sivut/default.aspx>.
- Kuntalaki (2005): 17.3.1995/365. Viitattu 23.10.2013. Saatavissa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>.
- Laakso, S. (2012). Helsingin seudun ja Helsingin väestökehitys - Toteutunut väestönkasvu ja projektiot vuoteen 2050. Helsinki: Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston selvityksiä 2012:3, Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto.
- Laine, M., Bamberg, J., & Jokinen, P. (2007). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.); Tapaustutkimuksen taito Helsinki: Gaudeamus. Helsinki University Press. Sivut 9–38.
- Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (2001): Verkostot instituutioiden ja järjestelmien kahleissa. Kirjassa Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (toim.). (2001): Alueiden kilpailukyvyn kahdeksan elementtiä. Suomen Kuntaliitto, 2001.
- Loikkanen, H. A. & Susiluoto, I. (2011): Kasautuminen, tiheys ja tuottavuus kaupunkialueilla. Kirjassa Schulman, H. & Mäenpää, P. (toim.): Kaupungin kuumat lähteet: Helsingin metropolialueen innovaatioympäristöt. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, s. 42–59.
- Loikkanen, H. A., Laakso, S. & Susiluoto, I. (2012): Johdanto. Kirjassa Loikkanen, H. A., Laakso, S. & Susiluoto, I. (toim.) (2012): Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Helsingin kaupungin Tietokeskus. s. 15–18.
- Loikkanen, H. A., Laakso, S. & Susiluoto, I. (toim.) (2012): Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Helsingin kaupungin Tietokeskus.
- Lujanen, M. (2006): Sosiaalinen asuntotuotanto kirjassa Taipale, Ilkka (toim.): 100 sosiaalista innovaatiota Suomesta. Itämerikeskussäätiö. Kustannus Oy Kunnia. Hakapaino, Helsinki 2006.
- Mead, K., Jalli, J., Sivunen, M. & Kajander, J.-K. (2012): Kaupunki-innovaatiot: Loppuraportti. Helsinki. Boost Brothers Oy.
- Menestyvä metropoli – Metropolialueen kilpailukykystrategia (2009).
- MOT – kielitoimiston sanakirja. (2012): hakusana: Metropoli. Kotimaisten kielten keskus & Kielikone Oy. 2012.
- Morley, D., Proudfoot, S. & Burns, T. (toim.) (1980): Making Cities Work. The dynamics of Urban Innovation. Lontoo. Groom Helm.
- Mulgan, G. (2013): The Locust and the Bee: Predators and Creators in Capitalism's Future. Princeton University Press.
- Mäenpää, M. (2006). Ammatillinen järjestäytymien. Teoksessa Taipale, I.(2006): 100 sosiaalista innovaatiota Suomesta. Helsinki: Itämerikeskussäätiö. Kustannus Oy Kunnia. Hakapaino.

- Mäenpää, P. & Schulman, H. (2011): Paikallisen innovaatiopolitiikan avainkysymyksiä. Kirjassa Schulman, H. & Mäenpää, P. (toim.): Kaupungin kuumat lähteet: Helsingin metropolialueen innovaatioympäristöt. Helsinki. Helsingin kaupungin tietokeskus, s. 256–272.
- Nam, T. & Pardo, T. A. (2011): Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times. Sivut 282–291.
- Nicholls, A. ja Murdoch, A. (2012): The Nature of Social Innovation. Kirjassa Nicholls, A. ja Murdoch, A. (toim.) (2012): Social Innovation: Blurring Boundaries to Reconfigure Markets. Palgrave Macmillan, 2012. Sivut 1–32.
- Norppa, M. (2011): Helsingin metropolialue innovaatio-ympäristöinä asiantuntijahaastattelujen valossa. Kirjassa Schulman, H. & Mäenpää, P. (toim.) (2011): Kaupungin kuumat lähteet: Helsingin metropolialueen innovaatioympäristöt. Helsinki. Helsingin kaupungin tietokeskus, s. 60–89.
- Norppa, M. & Mäenpää, P. (2011): Helsingin seudun yritysclusterit. Kirjassa Schulman, H. & Mäenpää, P. (toim.) (2011): Kaupungin kuumat lähteet: Helsingin metropolialueen innovaatioympäristöt. Helsinki. Helsingin kaupungin tietokeskus, s. 182–209.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma (2011). Valtioneuvoston kanslia.
- Raisio H. (2009): Health care reform planners and wicked problems: Is the wickedness of the problems taken seriously or is it even noticed at all? Journal of Health Organization and Management 23(5), 477–493.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. (1973): Dilemmas in a general theory of planning. Policy Sciences 4, s. 155–169. Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam. Scotland, 1974.
- Sallinen, S., Majoinen, K. & Salenius, M. (toim.) (2012): Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Suomen Kuntaliitto.
- Siivonen, R. (toim.) (2010): Metropolin hyvinvointi. Demos Helsinki ja Jyväskylän yliopisto. Saatavissa: [http://www.demos.fi/files/Metropolin\\_hyvinvointi.pdf](http://www.demos.fi/files/Metropolin_hyvinvointi.pdf).
- Sotarauta, M. (2009): Strateginen innovaatiojohtaminen kunnassa. Teoksessa Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A., (toim.) Haastava kuntajohtaminen. 56–70. Kuntaliitto. Helsinki.
- Sotarauta, M. & Karppi, I. (2013): Aluekehittäminen ja alueellisen muutoksen hallinta. Teoksessa Karppi, I. (toim.) (2013): Governance – hallintaa uusin muotoiluin. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Tampere 2013.
- Sotarauta, M., Saarivirta, T., & Kolehmainen, J. (2011): Mikä estää kuntien uudistumista? Vammalan kirjapaino Oy. Sastamala: KAKS Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Stähle, P. & Sotarauta, M. & Pöyhönen, A. (2004): Innovatiivisten ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen. Tulevaisuusvaliokunta. Teknologian arviointeja 19. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004.
- Suutari, T., Kolehmainen, J., Rantanen, M., Hyyryläinen T., Siippainen, A. & Ryhänen H. (2011): Maaseutu innovaatioympäristönä. Kirjassa Suutari, T. & Rantanen, M. (toim.) (2011): Innovaatio-toiminnan edistäminen maaseudulla - Kohti paikallista elinvoimapolitiikkaa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 38/2011.

Taipale, V. (2006): Lasten päivähoito kirjassa Taipale, I. (toim.)(2006): 100 sosiaalista innovaatiota Suomesta. Itämerikeskussäätiö. Kustannus Oy Kunnia. Hakapaino, Helsinki 2006.

Työ- ja elinkeinoministeriön internetsivusto, Uutiskirje (2010): Valtion ja Helsingin seudun kuntien aiesopimus vahvistaa metropolialueen kilpailukykyä. Viitattu 13.1.2014. Saatavissa [http://www.tem.fi/ajankohtaista/uutiskirjearkisto/arkisto\\_2010/uutiskirje\\_11.2.2010/valtion\\_ja\\_helsingin\\_seudun\\_kuntien\\_aiesopimus\\_vahvistaa\\_metropolialueen\\_kilpailukyky.98242.news](http://www.tem.fi/ajankohtaista/uutiskirjearkisto/arkisto_2010/uutiskirje_11.2.2010/valtion_ja_helsingin_seudun_kuntien_aiesopimus_vahvistaa_metropolialueen_kilpailukyky.98242.news).

Tilastokeskuksen internetsivusto (2013): Taulukko: Väkiluku sukupuolen mukaan alueittain sekä väestömäärän muutos 31.12.2012. Viitattu 12.9.2013. Saatavissa [http://193.166.171.75/Dialog/varval.asp?ma=010\\_vaerak\\_tau\\_123&ti=V%E4kiluku+sukupuolen+mukaan+alueittain+sek%E4+v%E4est%E4m%E4E4r%E4n+muutos+31%2E12%2E2012&path=../Database/StatFin/vrm/vaerak/&lang=3&multilang=fi](http://193.166.171.75/Dialog/varval.asp?ma=010_vaerak_tau_123&ti=V%E4kiluku+sukupuolen+mukaan+alueittain+sek%E4+v%E4est%E4m%E4E4r%E4n+muutos+31%2E12%2E2012&path=../Database/StatFin/vrm/vaerak/&lang=3&multilang=fi).

Tilastokeskuksen internetsivusto (2014): Helsingin talousalue. Viitattu 4.2.2014. Saatavissa <http://tilastokeskus.fi/virsta/taloust/05/>

Tolkki, H., Airaksinen, J. & Haveri, A. (2011): Metropolihallinta: Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa. Suomen ympäristö 9/2011. Ympäristöministeriö.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä, 2009.

Turok, I. (2004): Cities, regions and competitiveness, *Regional Studies*, Vol. 38, 9, s.1069–1083. DOI: 10.1080/0034340042000292647.

Turok, I. (2006): The connections between social cohesion and city competitiveness. Kirjassa OECD: *Competitive Cities in the Global Economy*. Series: OECD territorial reviews, s. 353–366. ISBN 9789264027084.

Uosukainen, R. (2006): Yksikamarinen eduskunta. Teoksessa I. Taipale, 100 sosiaalista innovaatiota Suomesta. Helsinki. Itämerikeskussäätiö. Kustannus Oy Kunnia. Hakapaino.

Valovirta, V., Pelkonen, A., Kivisaari, S. & Hyytinen, K. (2011): Kaupunki-innovaatioiden levittäminen ja skaalaaminen. VTT tutkimusraportti. 2011.

Vilkko, S. (2005): Postmodernin kontekstit maantieteessä. Sähköinen väitöskirja, *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* 428. Tampere, 2005.

von Hippel, E. & de Jong, J. P.J (2010): Open, distributed and user-centered: Towards a paradigm shift in innovation. EIM Research Reports, working paper, February 2010.

# Liitteet

## Liite 1 Haaastattelurunko

### Taustatiedot

- Kuka olet, mikä on asemasi ja koulutuksesi?
- Miksi lähditte tekemään kaupunki-innovaatiot -ohjelmaa? /Miksi lähditte mukaan kaupunki-innovaatiot -ohjelmaan?
- Miten sinä lähdit mukaan ohjelman toteutukseen ja miten osallistuit ohjelman aikana?
- Millaisia odotuksia ja tarpeita ohjelman tiimoilta oli ennakkoon olemassa?
- Täytyivätkö kyseiset odotukset ja tarpeet?
- Tuottiko ohjelma muita odottamattomia hyötyjä?
- Miten kyseiset hyödyt näkyvät tai mitä merkitystä niillä on kunnan toiminnassa?

### TEEMAT:

#### 1. INNOVAATIOTOIMINNAN MERKITYS

1.1. Miksi julkinen sektori lähtee mukaan innovaatiotoimintaan? Esimerkiksi kaupunki-innovaatiot -ohjelmaan?

1.2. Millaisia ratkaisuja innovaatiotoiminnalla haetaan?

1.3. Mikä on innovaatiotoiminnan merkitys kunnalle/valtiolle?

#### 2. YHTEISTYÖ JA VERKOSTOITUMINEN

2.1. Millaista yhteistyötä kunta/valtio tekee innovaatiotoiminnassa?

2.2. Verkostoituuko kunta tietoisesti?

2.3. Millaisilla tavoilla tehdään yhteistyötä? (verkostoituminen, sopimukset, ulkoistamiset, kumppanuudet) Tiedon vaihtaminen, ja millaisia tapaamisia?

2.4. Pitäisikö tehdä enemmän, miksi?

#### 3. INNOVAATIOTOIMINNAN ESTEET, MAHDOLLISUUDET, HAITAT JA HYÖDYT

3.1. Millaisia esteitä innovaatiotoiminnalle on kunnissa/valtion tasolla (esim. IPR, lait ym.)?

3.2. Entä mahdollisuuksia?

3.3. Millaisia haittoja/uhkia innovaatiotoiminnassa on kunnan/valtion näkökulmasta?

3.4. Entä hyötyjä?

### MUUTA

4.1. Haluaisitko vielä kertoa jotain tai täydentää jotakin edellä keskusteltua?

## Liite 2 Kaupunki-innovaatioiden pika-analyysiraportit

Autojen yhteiskäyttö julkisissa organisaatioissa, Johanna Taskinen ja Ville Voltti, Mobinet Oy  
Loppuraportti 22.12.2011. 31 sivua.

Etsivän nuorisotyön ja työotteen pika-analyysi. Jaana Männikkö. Kaupunki-innovaatiot -hanke Kesäkuu  
2011. 52 sivua.

Etsivän ja osallistavan seniorityön pika-analyysi. Liisa Björklund, Ritva Creutz, Anne Koskinen. Helsingin  
Diakonissalaitos & Hoiva Oy 2011. 18 sivua.

Kaupunki-innovaatioiden pika-analyysit KORTTELITASON KAUPUNKI-INNOVAATIOT. Moduulira-  
kentaminen, Lähilogistiikka, Talo palveluilla. Kimmo Rönkä & Kirsten Sainio, Movense Oy. 5.9.2011. 52  
sivua.

KAUPUNKIKIIHDYTTIN\* Tilapäiset käytöt kehittämisen voimavarana. Panu Lehtovuori, Sampo Ruoppila,  
Arkkitehtitoimisto Livady. 5.10.2011. 28 sivua.

MARJAVERKKO -ALUEKEHITYSVERKOSTON PIKA-ANALYYSI. Kaupunki-innovaatiot -ohjelma /  
Ympäristöministeriö. Juho-Kusti Kajander, Antti Lehto-oxa, Boost Brothers Oy. 74 sivua.

KONSULTTIVETOISEN RYHMÄRAKENNUTTAMISEN PIKA-ANALYYSI. Kaupunki-innovaatiot –  
hanke. Katharina Mead, Jyrki Jalli, Matti Sivunen, Boost Brothers Oy. 70 sivua.