

HARRI JALONEN

## **Kuntaorganisaatio valinkauhassa**

**– kohti tehokasta ja luovaa asioiden  
valmistelua**



TURUN AMMATTIKORKEAKOULU  
ÅBO YRKESHÖGSKOLA



**TURUN AMMATTIKORKEAKOULUN PUHEENVUOROJA 36**

Turun ammattikorkeakoulu  
Turku 2007

Kannen suunnittelu: Jenni Rennie

ISBN 978-952-5596-99-1 (verkkojulkaisu)

ISSN 1459-7756 (verkkojulkaisu)

URL: <http://www.turkuamk.fi/julkaisut/isbn9789525596991.pdf>

Jakelu: <http://julkaisumyynti.turkuamk.fi>

## SISÄLTÖ

JOHDANTO	4
KUNNALLISHALLINNON TOIMINNALLISET JA RAKENTEELLISET OMINAISPIIRTEET	6
KUNNALLISEN PÄÄTÖKSENTEON JA VALMISTELUTYÖN RATIONAALISUUDESTA	12
KUNNAN TOIMINTAYMPÄRISTÖ MUUTTUU	21
KUNTAYHTEISÖ SYSTEEMINÄ	26
KUNTAYHTEISÖ KOMPLEKSISUUSAJATTELUN NÄKÖKULMASTA	30
LÄHTEET	39

## JOHDANTO

Henkilöstön vanheneminen, palveluiden turvaaminen sekä tuottavuuteen kohdistuvat paineet vaativat lähitulevaisuudessa julkiselta hallinnolta innovatiivisia ratkaisuja. Erityisesti kunnallishallinnossa tulevaisuus nähdään melko ristiriitaisena. Yhtäältä epäillään liiketoiminnan piirissä kehitettyjen periaatteiden ja toimintamallien soveltuvuutta kunnallishallintoon. Toisaalta ollaan epätietoisia siitä, miten esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutostus<sup>i</sup> vaikuttaa kuntien palvelutoiminnan lisäksi edustukselliseen demokratiaan. On myös esitetty, että kunnat tulevat olemaan entistä voimakkaammin osa avointa ja globaalia toimintaympäristöä.

Kuntien monimutkaistuva toimintakenttä on hyvin dokumentoitu lukuisissa tutkimuksissa, joissa kannetaan huolta kunnallisen demokratian tilasta. Esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta voidaan kysyä, mitä tapahtuu kunnalliselle demokratialle, jos päätöksenteko etäänny peruskuntatasolta. Onko seurauksena kunnallishallinnon läpinäkyvyyden väheneminen ja läheisyysperiaatteen vesittyminen? Johtaako kehitys päätöksenteon legitimitetin vähittäiseen murentumiseen ja kuntalaisten vieraantumiseen yhteisistä asioista? Toisaalta on hyvä muistaa, että muutoksessa piilee aina myös mahdollisuus toimintatapojen uudistamiseen.

Kunnallishallinnon tavoitteeksi on perinteisesti mielletty kunnallisen demokratian ja päätöksenteon tehokkuuden varmistaminen. Kiistämättä demokratiatehtävän tärkeyttä, tässä artikkelissa kuntaorganisaation ensisijaiseksi haasteeksi nähdään *tehokkaan* päätöksenteon ja *luovan* toiminnan yhdistäminen. Toimintaympäristön monimutkaistumisen katsotaan aiheuttavan kuntaorganisaatiolle paineita löytää toimintamalleja, jotka mahdollistavat samanaikaisesti sekä tehokkaan päätöksenteon että ympäristöstä nousevien ilmiöiden tunnistamisen ja asianmukaisen arvioinnin.

Tehokkuuden ja luovuuden teemoja konkretisoidaan *kunnallisen päätöksenteon valmistelutyötä* käsittelevillä esimerkeillä. Rajausta perustellaan lukuisissa tutkimuksissa tehdyillä havainnoilla, joiden mukaan asiat käytännöllisesti katsoen ratkaistaan niiden valmisteluvaiheessa. Kirjallisuudessa ja käytännön kunnallishallinnossa asioiden valmistelua on pidetty verraten neutraalina ja rationaalisen suunnitteluna. Vaikka suunnittelutoimintaa voidaankin pitää yhtenä modernin organisaatiokäyttäytymisen perusominaisuutena (Simon 1957), myös siihen kohdistuva kritiikki on perusteltua. Esimerkiksi Luostarinen (1989) huomauttaa, että vahva suunnittelutoiminta ei ainoastaan tehosta organisaation kykyä saavuttaa tavoitteitaan, vaan samalla myös jäykistää päätöksentekoprosesseja ja estää asetetuille tavoitteille ja laadituille suunnitelmille vieraiden, mutta tärkeiden, asioiden ottamisen asialistalle. Artikkelissa katsotaankin, että rationaalisuutta painottava suunnittelu -metafora on riittämätön yhä monimutkaisemmaksi käyvässä toimintaympäristössä. Siksi valmistelua lähestytään systeemi-teorioista polveutuvan kompleksisuusajattelun näkökulmasta. Kompleksisuusajattelun arvi-

---

<sup>i</sup> Matti Vanhasen hallituksen käynnistämää kunta- ja palvelurakennemuutostusta on luonnehdittu yritykseksi käynnistää kehittämisprosesseja, joilla tavoitellaan kunnallisen palvelutuotannon tehokkuutta ja taloudellisuutta.

oidaan tarjoavan hyödyllisen viitekehyksen, jonka avulla voidaan täydentää perinteisen kunnallishallinnon muodostamaa kuvaa asioiden valmisteluprosessista kiinnittämällä huomiota valmistelun vuorovaikutussuhteisiin. Kompleksisuusajattelun mukaan vuorovaikutussuhteisiin liittyvän dynamiikan johdosta pienetkin muutokset voivat johtaa suuriin ja peruuttamattomiin muutoksiin. Vastaavasti perusteelliset suunnitelmat ja valmistelut voivat osoittautua käytännössä hyödyttömiksi.

Artikkeli rakentuu neljästä luvusta. Ensimmäisessä luvussa luodaan katsaus kunnallishallinnon toiminnallisiin ja rakenteellisiin ominaispiirteisiin. Toisessa luvussa pohditaan kunnallisen päätöksenteon rationaalisuutta sekä päätöksenteon ja toiminnan välistä suhdetta. Kolmannessa luvussa keskitytään kuntayhteisön toimintaympäristön muutoksiin. Neljännessä luvussa esitetään systemiteoreettinen tulkinta kuntayhteisön toimintaan. Viides luku koostuu kompleksisuusteorioille ominaisten käsitteiden esittelystä sekä niiden soveltamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyöhön.

## KUNNALLISHALLINNON TOIMINNALLISET JA RAKENTEELLISET OMINAISPIIRTEET

Liiketoiminnassa yrityksen *tavoitteena* pidetään useimmiten riittävää taloudellista tulosta, lisäarvon tuottamista asiakkaille sekä yrityksen osaamisen kehittämistä. Tavoitteet puretaan osatavoitteiksi ja keinoiksi. Tavoitehakuisessa toiminnassa onnistumista arvioidaan sen mukaan, kuinka hyvin asetetut tavoitteet saavutetaan. Tavoite-keino-asetelmaa voidaan pitää rationaalisen toimintatavan ilmentymänä ja erilaisten johtamisideologioiden taustaoletuksena.

Yritystoiminnassa tavoitteenasettelu on keskeinen keino ohjata ja koordinoita yksilöiden ja yksiköiden toimintaa. Liiketoiminnassa ei yleensä kyseenalaisteta johdon legitiimiä oikeutta asettaa tavoitteita ja palkita niiden saavuttamisesta tai sanktioida epäonnistumisia. Käytännössä tavoitteita pidetään usein itsestään selvinä, jolloin tavoitteiden ja toiminnan yhteyden problematisointi nähdään teoreettisena puuhasteluna. Kuitenkin tosiasiasa tavoite-keino-asetelmaan liittyy monia ulottuvuuksia, jotka vaativat lähempää tarkastelua.

Toimiakseen ohjauksen välineenä tavoiteajatteluun on ensinnäkin liitettävä vaatimus mitattavuudesta, joka puolestaan edellyttää, että tavoite on määritelty riittävän yksiselitteisesti. Toisaalta tavoitteen liian yksiselitteinen määrittely voi estää tarkoituksenmukaista ja organisaation kokonaisuuden kannalta hyödyllistä toimintaa. Hyvän tavoitteen tulisi olla samanlaisesti sekä riittävän väljä ja erilaisia toimintamalleja mahdollistava että yksityiskohtainen ja toimintaa aidosti ohjaava (Möttönen 1997). Toiseksi tavoitteen mitattavuuteen liittyy myös se ongelma, että toiminnan kannalta vähämerkityksiset, mutta helposti mitattavat tavoitteet syrjäyttävät vaikeammin mitattavat, mutta organisaation olemassaolon näkökulmasta olennaisemmat tavoitteet (Hall 1987). Käytännössä ei liene harvinaista, että organisaatiot asettavat esimerkiksi tasapainotetussa tulokortissa<sup>ii</sup> tavoitteita, joiden yhteys toimintaan jää epäselväksi. Kolmanneksi on arvioitu, että tavoitteiden arvioinnissa ei ole tilaa muille kuin tavoitteiden mukaisille tuloksille (Hoff 1992). Möttösen (1997) osuvan esimerkin mukaan Kolumbuskaan ei saavuttanut tavoitettaan, vaikka Amerikan löytämistä voidaan muutoin pitää merkittävänä ja aikalaisten maailmankuvaa avartavana tuloksena. Kolikon toisella puolella ovat tavoitteet, joiden saavuttaminen voidaan todentaa, mutta jotka osoittautuvat ajan myötä ongelmallisiksi. Esimerkiksi teleoperaattori Sonera onnistui tavoitteessaan hankkimaan ns. umts-luvan Saksasta. Lupa osoittautui kuitenkin virheinvestoinniksi, jonka johdosta yritys joutui tekemään vuoden 2002 taseeseen noin 4,3 miljardin euron alaskirjauksen. Neljänneksi tavoiteajattelu on puutteellinen siksi, että saavuttamisen arviointi ei paljasta, miksi tavoitetta ei saavutettu (Möttönen 1997). Syy voi olla yhtäältä tavoitteessa ja toisaalta toiminnassa tai niiden yhdistelmässä.

---

<sup>ii</sup> Balanced Score Card

Niin ikään voidaan katsoa, että puhdas tavoite-keino-asetelma tarkastelee organisaatiota suljettuna järjestelmänä, mikä ei huomioi riittävästi organisaation ulkoista toimintaympäristöä (Möttönen 1997). Tämä voi tarkoittaa muun muassa sitä, että tavoitteen saavuttaminen nähdään ensisijaisesti organisaation oman toiminnan tuloksena. Usein esimerkiksi yritysten johdon ja avainhenkilöiden palkitsemisjärjestelmien taustaoletuksena on, että taloudellisesti hyvä tulos on toimivan johdon ansiota ja toimintaympäristössä tapahtuvia ja liiketoimintaedellytyksiä vahvistavia tekijöitä pidetään marginaalisina.

Lisäksi tavoite-keino-hierarkiaa voidaan kritisoida silläkin perusteella, että tavoitteet ja keinot eivät ole erillisiä vaan läheisesti toisiinsa kietoutuneita. Muun muassa Lindblom (1965) on esittänyt, että keinot määrittävät tavoitteiden valintaa, sillä valinta voidaan tehdä vain mahdollisten vaihtoehtojen välillä. Kaiken kaikkiaan organisaatioiden tavoitteet ovat usein niin epämääräisiä tai ristiriitaisia, että niiden konkretisointi on vaikeaa eikä niiden saavuttamisen toteutumistilaa pystytä tarkasti määrittelemään. On myös hyvä muistaa, että tavoitteiden toteutumisen arviointi paljastaa parhaimmillaankin vain toivottujen ja julkilausuttujen tavoitteiden saavuttamisasteen. Sen sijaan arviointi ei huomioi ei-toivottuja sivuvaikutuksia (Möttönen 1997).

## **Kunnalla on monia tavoitteita**

Edellä esitetyt tavoite-keino-asetelmaan liittyvät ongelmat sopivat pääsääntöisesti myös kuntaorganisaation<sup>iii</sup> tarkasteluun. Tämän lisäksi on kuitenkin hyvä huomioida yksityisen yrityksen ja julkisen organisaation *toiminnallisia* ja *rakenteellisia* eroja. Toiminnan kannalta merkittävimmät yksityistä yritystä ja kuntaorganisaatiota erottavat tekijät voidaan palauttaa markkinamekanismiin. Kun hintaperusteisilla markkinoilla toimiva yritys pyrkii kasvattamaan tuotantoaan tavoitteenaan tulojen lisäys, joutuu kunta toimimaan budjettivaroin, jolloin tuotannon ja palvelujen yhteys resursseihin on olennaisesti epäselvempi (Pollit 1993). Kuntaorganisaatiolla ei myöskään julkipuheesta huolimatta ole asiakkaita, vaan kuntalaisia, joiden suhde kuntaan on erilainen kuin yrityksen asiakkailta. Yksityinen yritys voi useimmiten valita asiakkaansa, mitä mahdollisuutta kunnalla ei ole.

Julkisen ja yksityisen organisaation ero käy ilmi myös Tuomikorven (2005) tutkimuksesta, jossa selvitettiin valtionhallinnossa työskentelevien virkamiesten hallinnollista ajattelukykyä ja sen kehittymistä. Virkamiesten mukaan hallintoon istuva päätöksenteko- ja toimintamalli

---

<sup>iii</sup> Kuntaorganisaation koostumuksesta ja siihen sisällytettävistä toimijoista tai toimintoista ei vallitse yhtenäistä näkemystä. Kuntaa voidaan tarkastella esim. Sandbergin (1992) mukaan hallinnollisena, palvelujen tuottamis- tai poliittisena järjestelmänä. Leväsvirran (1999) mukaan kuntaorganisaatio voidaan määritellä virka- ja työsuhteisen henkilöstön muodostamiksi kokonaisuudeksi tai siihen voidaan lukea mukaan luottamushenkilöt. Tässä artikkelissa kuntaorganisaatiolla tarkoitetaan hallinnollista kokonaisuutta, joka koostuu viranhaltijoiden lisäksi luottamushenkilöistä.

eroa perusteiltaan liiketoimintaan sopivista malleista. Esimerkiksi erot julkisen ja yksityisen organisaation välillä koettiin toisistaan poikkeaviksi erilaisten tavoitteiden ja käytettyjen menetelmien vuoksi. Hallinto sidottiin ennen kaikkea yhteiskunnalliseen järjestelmään ja sen asettamiin velvollisuuksiin ja tavoitteisiin. Yksi haastatelluista tiivistää erot *toimintatilanteesta* ja erilaisista *arvoista* johtuviksi:

”Yksityiseen liike-elämään nähden erottavana tekijänä toimii toimintatilanne. Se antaa mission. Voi ajatella, että liike-elämässä voi suunnilleen näillä samoilla arvoilla ja tekniikoilla toimia, mutta se kaventuu se toimintamallin ja ajatuksen profiili melkein pelkäksi rahan teoksi.”

Myös tavoitteenasettelu on kuntaorganisaatiossa usein vaikeampaa kuin yksityisessä yrityksessä. Tämä johtuu ennen kaikkea tavoitteiden *moninaisuudesta* (Etzioni 1973). Kuntaorganisaation toimintaan sisältyy lähes poikkeuksetta konflikteja, jotka johtuvat yhtäältä siitä, että tavoitteet ovat keskenään ristiriitaisia ja toisaalta siitä, että erilaiset tavoitteet synnyttävät kuntayhteisön sisällä ristiriitaisia vaatimuksia (Möttönen 1997). Kuntaorganisaation monitavoitteisuus ja konfliktialttius ilmenee usein kärjekkäinä mielenilmaisuuksina jonkin asian puolesta tai sitä vastaan. Esimerkiksi liikenneväylän käyttötarkoituksen laajentaminen tai muuttaminen voidaan nähdä kuntakeskuksen liike-elämän kannalta perusteltuna hankkeena. Toisaalta liikenneväylän vaikutuspiirissä asuvat kuntalaiset arvioivat hanketta asumisviihtyvyytensä kannalta ja päätyvät päinvastaiseen johtopäätökseen. Samoin talousarvion käsittelyn yhteydessä kunnan sosiaalijohtajalla voi olla järkeviä syitä, joiden perusteella hän esittää talousarvion lastensuojelun määrärahojen nostamista. Vastaavasti kunnan talusjohtaja tarkastelee ensisijaisesti rahojen riittävyyttä ja löytää omalta kannaltaan perusteltuja syitä vastustaa menojen lisäämiseen johtavia esityksiä. Luottamushenkilö puolestaan voi pohtia yhtäältä sosiaalikulujen kasvattamisen vaikutusta kuntalaisille tarjottavien palvelujen saatavuuteen ja toisaalta menojen lisääntymisestä aiheutuvaa veronkorotuspainetta.

Viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden, yksityisten kuntalaisten ja erilaisten intressiryhmien näkökulmasta voidaan esittää sinällään perusteltuja vaatimuksia ja asettaa tavoitteita, jotka lähes väistämättä ovat samalla jonkin toisen toimijan kannalta epäilyttäviä ja vastustettavia. Tavoitteiden moninaisuudesta seuraa, että liiketoimintaan sopiva tavoitteellisuus ei sellaisenaan istu kunnallishallintoon. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö myös kuntaorganisaation tulisi toimia tavoitteellisesti vaan ennemminkin sen muistamista, että kuntayhteisö on arena, jolla erilaiset intressiryhmät toimivat ja ajavat etujaan – ei koneisto, joka muotoilee omat tavoitteensa ja sulkee ulkopuolelleen toiminnan, joka ei vastaa kunnan päämääriä (Möttönen 1997). Olennaista onkin huomata, että kuntayhteisön toimintaa ja kunnallista päätöksentekoa ei voi ymmärtää huomioimatta yksilöiden ja ryhmien tunne- ja arvoperäistä suhtautumista käsiteltäviin asioihin.



Monitavoitteisuudesta johtuvat ongelmat eivät ole yksinomaan julkisen organisaation ominaisuuksia. Myös yksityisellä yrityksellä voi olla useita ja keskenään ristiriitaisia tavoitteita, mikä näkyy toiminnan osaoptimointina. Esimerkiksi myynnin johdon tavoitteena on kasvattaa myyntiä varmistamalla tuotteiden jatkuva saatavuus. Myynnin näkökulmasta perusteltu tavoite on usein ristiriidassa talousjohdon tavoitteen kanssa, jonka kannalta järkevämpää olisi varaston kiertonopeuden kasvattaminen ja kustannusten vähentäminen tuotteiden valmisvarastoja supistamalla.

Yhtäläisyyksistä huolimatta artikkelissa katsotaan, että kuntaorganisaation monitavoitteisuuden ja konfliktiherkkyuden perusta on *poliittis-hallinnollisessa rakenteessa* ja siksi vaikeasti ratkaistavissa. Seuraavassa pureudutaan tarkemmin näihin kuntaorganisaation ominaispiirteisiin sekä arvioidaan niiden merkitystä valmistelun ja päätöksenteon kontekstissa.

## **Politiikkaa ja hallintoa**

Kunnallishallintoa on perinteisesti jäsennetty dualismin periaatteella, jossa kunnan toiminnot jaetaan yhtäältä päätösvallan käyttöön ja toisaalta valmisteluun, täytäntöönpanoon ja muuhun hallintoon (Harjula & Prättälä 2004). Dualismin juuret ovat weberiläisessä ajattelussa, jonka mukaan poliittiset päätöksentekijät edustavat kuntalaisia ja virkakoneiston tehtäväksi jää päätösten valmistelu ja toimeenpano. Ideaalimallissa politiikan tehtävänä on näin ymmärrettyinä kunnallishallinnon *demokratia-arvon* varmistaminen, kun taas hallinto vastaa *tehokkuusarvon* toteutumisesta (Heuru 2000). Taustaoletuksena on, että yhteiskunnan ja käsiteltävien asioiden monimutkaistuminen edellyttää tehokasta ja professionaalista hallintoa. Vastaavasti demokratian kannalta on tärkeää, että hallinnon vastapainona on poliittinen koneisto, joka kontrolloi hallintoa ja asettaa tälle tavoitteita.

Toisaalta voidaan kysyä, missä määrin politiikan ja hallinnon erottaminen kuvaa kunnallisen päätöksenteon todellisuutta. Jo Herbert Simon (1957) kyseenalaisti hallinnon ja politiikan selkeän erottamisen toisistaan muistuttamalla, että päätöksenteossa on vaikea erottaa formaalisen ja informaalisen tiedon suhdetta. Päätöksiä tehdään niin faktatiedon kuin arvojenkin pohjalta. Päätöksentekijöiden on vaikeaa, ellei suorastaan mahdotonta, erottaa formaalisen ja informaalisen tietoaineksen tosiasiallista osuutta yksittäisissä päätöksentekoprosesseissa (Möttönen 1997). Poliitiikan ja hallinnon suhdetta voidaan tarkastella myös ns. uuden julkisen johtamisen<sup>iv</sup> näkökulmasta, mikä esimerkiksi Heurun (2000) mukaan on merkinnyt asioiden valmistelun, päätösvallan käyttämisen ja täytäntöönpanon kietoutumista toisiinsa<sup>v</sup>. Kiistämättä kunnallisten toimielinten valtasuhteissa tapahtuneita muutoksia (Heuru 2000, Majoinen 2001, Ruostetsaari & Holttinen 2001) poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta pidetään tässä artikkelissa kunnallishallinnon ydinsuhteena (Möttö-

---

<sup>iv</sup> New Public Management

<sup>v</sup> Ks. myös Möttönen (1997), Wiberg (2005) ja Rannisto (2005).

nen 1997). Olennaiseksi kysymykseksi tällöin nousee: Mitä tehokkuudella tarkoitetaan ja ovatko demokratia ja tehokkuus yhteen sovitettavissa kunnallisessa päätöksenteossa?

## **Tehokkuutta ja demokratiaa**

Väljästi määriteltynä organisaation tehokkuuden voidaan katsoa riippuvan siitä, miten se pääsee tavoitteisiinsa (Etzioni 1973). Toisaalta se, mikä on kulloinkin tehokasta ja tuloksellista, riippuu kontekstista. Toisin sanoen mikään organisointitapa ei ole tehokas eri ympäristöissä (esim. Galbraith 1977, Kast & Rosenzweig 1985). Esimerkiksi mekaaninen toimintatapa voi olla tehokas vakaassa toimintaympäristössä, kun taas dynaamisessa ja kompleksisessä ympäristössä organisaatiolta edellytetään muun muassa avoimuutta ja verkostovalmiuksia (Stähle & Grönroos 1999).

Ideaalimallisissa politiikan tehtävänä on valvoa ja kontrolloida hallinnon toimintaa. Käytännössä asiat ovat kuitenkin usein toisinpäin: hallinto vastaa tosiasiallisesti poliittisen organisaation toiminnan suunnasta ja poliittisten elinten tehtäväksi jää toiminnan legitimointi (Brunsson 1985). Toiminnan kannalta tehokkaimmillaan poliittinen organisaatio on silloin, kun hallinnon piirissä laaditut ja muutoksiin tähtäävät ehdotukset saavat tukea myös poliittisilta toimijoilta. Poliitikkojen tehtävänä on toiminnan legitimointi ja puskurina toimiminen hallinnon ja toimintaympäristön välillä. Toisaalta toiminnan tehokkuus on ongelmallista demokratian näkökulmasta: sen sijaan, että poliittinen organisaatio mukautuisi toimintaympäristön vaatimuksiin, se pyrkii toteuttamaan omia tavoitteitaan.

Kunnallishallintoa ja muutakin julkista hallintoa on totuttu syyttämään tehottomuudesta. Kuitenkaan julkisessa keskustelussa ei ole juurikaan konkretisoitu mitä hallinnon tehokkuudella kulloinkin tarkoitetaan. Eri yhteyksissä ja eri aikoina on vaadittu erilaista tehokkuutta. Tehokkuusvaatimuksia on kohdistettu ainakin päätösten täytäntöönpanoon, valmisteluun sekä kunnan toimintaan kokonaisuudessaan (Heuru 2000). Kunnallishallinnossa tehokkuutta tavoitellaan muun muassa asioiden valmistelupakolla, jonka mukaan valtuuston päätettäväksi tulevat asiat on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta valmistettava kunnanhallituksessa. Valmistelupakolla ja valmistelun keskittämällä pyritään varmistamaan, että valtuuteilla on riittävästi tietoa päätettävästä asiasta, sen eri ratkaisuvaihtoehdoista ja päätöksen seurauksista (Harjula & Prättälä 2004). Valmistelussa kuntaorganisaation tehokkuus ymmärretään selkeästi viranhaltijoiden velvollisuudeksi tuottaa relevanttia informaatiota päätöksenteon tueksi. Taustaoletuksena on, että käsiteltävät asiat ovat siinä määrin teknisiä ja vaativat sellaista substanssiosaamista, jota ei voida edellyttää poliittisilta päätöksentekijöiltä. Weberiläisittäin ilmaistuna kyse on byrokratian tehokkuudesta.

Kunnallisen päätöksenteon tehokkuus- ja demokratia-arvoa voidaan lähestyä myös tarkastelemalla kunnallisten instituutioiden roolia. Heurun (2000) mukaan kunnanjohtaja ja muu virkakoneisto edustaa tehokkuusarvoa, kun taas luottamushenkilöiden tehtävänä on varmistaa päätöksenteon demokraattisuus. Demokratian ja päätöksenteon hyväksyttävyyden näkökulmasta valmisteluun ja päätöksentekoon liitetään useimmiten avoimuuden ja julkisuuden vaatimus. Toisaalta tehokkuuden kannalta voisi olla perustellumpaa rajoittaa valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta. Tämä käy ilmi esimerkiksi Haverin (1994) tutkimuksesta, jonka mukaan kunnan strategisen johtamisen konkreettisuus ja osallistumisen laajuus ovat kääntäen verrannollisia. Mitä rajoitetumpi on osallistuvien määrä, sitä helpompaa on muotoilla innovatiivisia strategioita. Vastaavasti rajoitetusta osallistumisesta saattaa seurata vaikeuksia strategian omaksumisessa ja toteuttamisessa.

Demokratia-arvon toteuttamisesta ja poliittisesta edustuksellisuudesta seuraa muun muassa se, että olemassaolonsa ja legitimiytensä varmistamiseksi luottamushenkilöiden ja ryhmien on heijastettava ympäristön moninaisia arvoja ja normeja (Leväsvirta 1999). Käytännössä kunnallisen demokratian periaatteen toteuttaminen näkyy erilaisten ideologioiden kilvoitteluna. Poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän rinnakkaisuudesta seuraa usein myös ristiriitoja puheen ja toiminnan välillä. Puheen tasolla kunnallispoliitikko voi esiintyä taustaryhmänsä esitaistelijana, samalla kun kunnallishallinnon operatiivinen osa keskittyy toiminnasta huolehtimiseen. Vastaavasti pienen ryhmän edustaja voi yrittää vapaamatkustamista ja kerätä ”irtopisteitä” pitämällä esillä oman intressipiirinsä kannalta tärkeitä asioita tarvitsematta välittää kokonaisuuden edusta. Kunnallishallinnon dualismia voidaan jäsentää myös huomioilla, joiden mukaan politiikka tähtää muutokseen, kun taas hallinnon tehtävänä on tehtyjen päätösten toteuttaminen (Pekonen 1995).

Heurun (2000) ja Möttösen (1997) lisäksi ainakin Sotarauta (1996) on päätenyt johtopäätökseen, jonka mukaan kunnallisen demokraattisuuden arvon ja tehokkuusarvon välillä vallitsee tietty ristiriita. Demokratian ja tehokkuuden yhteensovittamisen ongelmat johtuvat ennen kaikkea poliittis-hallinnolliselle järjestelmälle tyypillisestä tavoitteiden moninaisuudesta ja päätöksenteon erityispiirteistä. Ristiriitaisista tavoitteista sekä politiikan ja hallinnon yhteenkietoutumisesta johtuen kuntaorganisaation päätöksentekoa ei ole pidetty erityisen rationaalisenä (Heuru 2000). Kyse on pikemminkin informaalista tietoaainesta hyödyntävästä, irratiionaalisesta ja inkrementaalista päätöksenteosta.

Seuraavassa luvussa huomio käännetään kunnallishallinnon dualismista päätöksenteon ja toiminnan tehokkuuden välisen suhteen arviointiin. Luvun aluksi tarkastellaan organisaation rationaalista perustaa sekä esitetään rationaalisuuden erilaisia muotoja ja arvioidaan niiden taustaoletuksia.

## KUNNALLISEN PÄÄTÖKSENTEON JA VALMISTELUTYÖN RATIONAALISUUDESTA

Verraten yleisen käsityksen mukaan *rationaalisuudella* tarkoitetaan järkiperäistä ja suunnitelmallista toimintaa. Rationalismin mukaan järki ja ajattelu ovat kaiken perusta. Weber (1978) jaottelee rationaalisen toiminnan traditionaaliseen, tunneperäiseen, arvorationaaliseen ja tavoiterationaaliseen toimintaan. Traditionaalisisessa toiminnassa perinteet ohjaavat yksilöiden toimintaa. Toisin sanoen toimitaan niin kuin aina ennenkin on toimittu. Tunneperäinen toiminta perustuu yksilöiden tunteisiin ja mielentiloihin. Tunneperäisessä toiminnassa ei ole sijaa harkinnalle ja vaihtoehtojen punnitsemiselle. Arvorationaalisisessa toiminnassa yksilöiden toiminta nojaa puolestaan yhteiseen ideologiaan tai arvopohjaan. Tavoitteena on jonkin arvopäämäärän saavuttaminen.

Useimmiten rationaalisuudella viitataan kuitenkin juuri *tavoiterationaalisuuteen*, jonka mukaan maailma jäsenyy selkeisiin syy-seuraussuhteisiin, jolloin päätöksenteko ymmärretään näiden suhteiden järkiperäiseksi tarkasteluksi ja parhaan vaihtoehdon valitsemiseksi. Kärjistäen voidaan sanoa, että rationalismin mukainen päätöksenteko perustuu täydellisen informaation ideaalille. Esimerkiksi taloustieteellisessä ajattelussa on perinteisesti lähdetty siitä, että talouden toiminta on seurausta yksilöiden rationaalisista valinnoista, joilla he pyrkivät maksimoimaan omaa hyötyänsä. Kansantalouden tasapainomallin mukaan täydellinen informaatio ja talouden toimijoiden rationaaliset valinnat johtavat markkinatasapainoon ja niukkojen voimavarojen optimaaliseen käyttöön. Nähdään, että taloudellinen tehokkuus toteutuu, kun markkinat toimivat vapaasti.

Rationaalinen päätöksenteko edellyttäisi, että kaikki päätösvaihtoehdot voidaan laittaa paremmuusjärjestykseen ja että kaikki päätösvaihtoehdot ovat samanarvoisia (Paloheimo & Wiberg 1997). Lisäksi yksilön tulee kyetä valitsemaan omien preferenssiensä kannalta paras vaihtoehto. Simonin (1957) mukaan *rationaalinen päätöksenteko ei ole kuitenkaan mahdollista*, koska rationaalisuus edellyttää jokaisen vaihtoehdon seurausten täydellistä tuntemista ja ennakoimista. Todellisuudessa tieto vaihtoehtojen seurauksista on kuitenkin aina puutteellista. Niin ikään valintojen seuraamukset sijoittuvat tulevaisuuteen, josta kenelläkään ei ole kokemusta. Mielikuvituksella täytetään kokemuspohjan puutteet silloin, kun kysymys on seuraamusten arvojen arvioinnista. Lisäksi rationaalisuus edellyttää valintaa kaikista mahdollisista vaihtoehdoista. Todellisessa elämässä otetaan kuitenkin huomioon vain harvoja vaihtoehtoja.

Rationaalisuus liittyy läheisesti *modernismin* ideaan. Aulan (1999) mukaan modernismille on tyypillistä järjestyshakuisuus ja maailmankaikkeuden ilmiöiden selvittäminen ja eteen tulevien ongelmien ratkaiseminen logiikan ja tieteellisen havainnoinnin kautta. Modernismissa organisaatio nähdään järjestelmänä, jossa korostuvat toiminnan tehokkuus, ennakoitavuus ja yhteinen tarkoitus. Organisaatioita muodostetaan tavoitteiden saavuttamiseksi ja ihmisten

toiminnan koordinoimiseksi. Rationaalisuuden periaate konkretisoituu muun muassa työn ja vallan jakona. Käytännössä tehokkuuden nimissä suoritettu työnjako ilmenee erilaisina osastoina ja työtehtävinä ja muina hierarkkisina järjestelyinä. Suunnittelu ja valvonta nähdään keinoina, joiden avulla organisaatio saavuttaa tavoitteensa ja vastaa toimintaympäristön ennakoitaviin muutoksiin. Organisaation tehtävänä nähdään ihmisten motivoitumisen ja sitoutumisen edistäminen sekä organisaation tavoitteiden tiellä olevien esteiden poistaminen.

Kilpailevien selitysmallien mukaan rationaalisuus on suhteellista ja päätöksenteko epärationaalista, koska päätöksenteko tapahtuu aina erilaisten intressien ja ristiriitojen muodostamassa kokonaisuudessa (Lindblom 1968). *Rajoitetun rationaalisuuden* näkökulmasta päätöksenteokselle on tunnusomaista vaihtoehtojen rajallisuus ja vaihtoehtojen tuntemattomat seuraukset. Perusoletuksena on, että ihmisillä on rajoitetusti kykyä, tietoa ja taitoa tehdä päätöksiä. Harkinnan lisäksi ihmisten toimintaa ohjaavat arvot. Rajoitetun rationaalisuuden mukaan olennaista on tehdä ”riittävän hyviä päätöksiä.” Myös *inkrementaalinen* päätöksentekoteoria torjuu rationaalisen päätöksenteon muistuttamalla, että päätöksentekoa ei voida rajata yhdeksi irralliseksi tapahtumaksi, vaan kyse on vähittäisestä ja ajoittain pitkänkin ajan kuluessa tapahtuvasta prosessista. Toisin sanoen aiemmin tehdyt valinnat rajoittavat myöhempiä vaihtoehtoja. Inkrementaalinen päätöksentekomalli heijastuu myös Tuomikorven (2005) haastatteleminen virkamiesten vastauksissa:

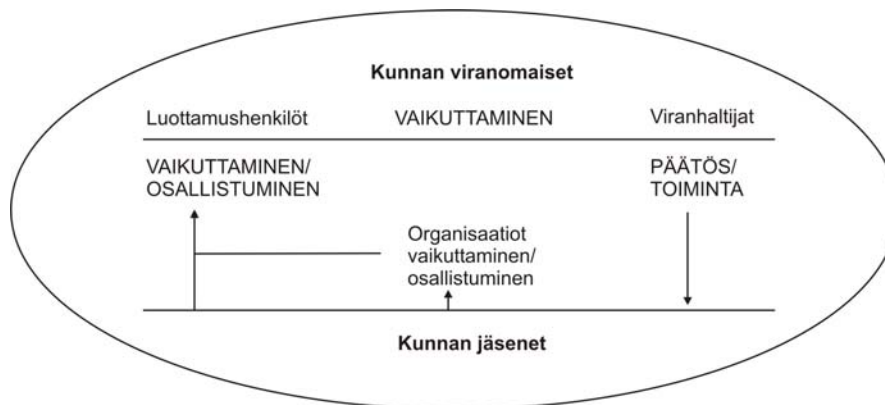
”Oppi sen, että jossittelu pitää lopettaa, ja päätöksiä pitää tehdä. Päätökset tehdään useimmiten epävarmuuden vallitessa ja useimmiten on väitteitä sinnepäin ja tännepäin, ja semmosta parasta mahdollista vaihtoehtoa ei ole olemassakaan, vaan sitä täytyy vajavaisin tiedoin tehdä se päätös. Jos sitten on menty kovasti pieleen, niin pitää se päätös korjata.”

Rationaalisuuteen liittyvistä ongelmista huolimatta organisaatio on mielletty vaihtoehtoja tuottavaksi, vaihtoehtojen seurauksia ennakoivaksi ja arvioivaksi rationaaliseksi toimijaksi (Simon 1981). Päätöksenteon ongelmat on muotoiltu joko informaation puutteesta tai monitulkintaisesta informaatiosta johtuviksi. Päätöksenteon rationaalisuuden taustalta voidaan löytää Weberin sosiaalisen toiminnan ajatusmalli, jonka mukaan rationaalisuus on eräänlainen päätöksentekomenettelyn toteutumaton ihanne: vaikka se ei toteudu, sen tulisi vaikuttaa toimintaan ja päätöksenteon kehittämiseen (Möttönen 1997).

Ensimmäisessä luvussa käsitellyn tavoite-keino-asetelman voidaan katsoa perustuvan pitkälti juuri tavoiterationaaliseen ajattelulle. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää organisaation toimijoilta kykyä rationaalisesti valita oikeat keinot. Myös tulosten arviointi nojaa viime kädessä tavoiterationaaliseen ajattelulle. Tavoitteiden ja keinojen arvioinnissa painotetaan resurssien käytön ja aikaansaatuisten tuotosten välistä suhdetta. Tavoite-keino-hierarkiassa ei tunnusteta esimerkiksi sitä, että yksilön kannalta tunneperäinen, traditionaalinen tai arvorationaalinen toiminta voi olla toimijan itsensä kannalta rationaalista, vaikka se ei sitä organisaation tasolla olisikaan (Möttönen 1997).

Rationaalinen lähestymistapa korostaa formaalista tietoa. Erityisesti kunnallishallinnossa oletus toimijoiden rationaalisuudesta on vähintäänkin ongelmallinen, sillä useissa tutkimuksissa muistutetaan, että rationaalisuuden vaatimus voidaan kunnallishallinnossa ulottaa korkeintaan viranhaltijoihin (Heuru 2000). Sen sijaan luottamushenkilöillä on oikeus hyödyntää myös *informaalia*<sup>vi</sup> tietoa ja tukeutua mielipiteisiin, uskomuksiin, ennakkoluuloihin, tunteisiin ja muihin subjektiivisiin tulkintoihin.

Formaalisen tiedon lisäksi rationaalisessa lähestymistavassa korostetaan organisaation *muodollista* rakennetta. Kunnan muodollinen rakenne ymmärretään koostuvan yhtäältä poliittisesta osasta (luottamushenkilöjärjestelmä) ja toisaalta hallinnollisesta (virkakoneisto) osasta. Kuntalaiset puolestaan kytkeytyvät kunnallishallintoon kahdella tavalla: luottamushenkilöiden välityksellä tai vaikuttamalla suoraan hallintokoneistoon (Möttönen 1997). Hyvän yleiskuvan kunnallishallinnon järjestelmästä saa oheisesta kuviosta.



**KUVIO 1.** Kunnallishallinnon järjestelmä (Ståhlberg 1975)

Epätäydellisen informaation ohella artikkelissa katsotaan, että rationaalinen lähestymistapa on puutteellinen myös siksi, että se ei huomioi riittävästi organisaation epävirallista rakennetta ja ihmisten välistä vuorovaikutusta. Kiistämättä luottamushenkilöiden muodollisesti määräävää asemaa, voidaan yhtyä ajatukseen, jonka mukaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhde on myös vuorovaikutussuhde (Möttönen 1997). Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen vuorovaikutussuhde muodostaa perustan, jonka toimivuudesta pitkälti riippuu kunnallishallinnon demokraattisen ja tehokkuusarvon toteutuminen. Vuoro-

<sup>vi</sup> Informaalinen tieto on subjektiivista, laadullista ja sen kautta tulevat tiedostetuiksi arvot, preferenssit ja uskomukset. Vastaavasti formaalilla tiedolla tarkoitetaan määrällistä ja objektiivista ja kommunikoitavissa olevaa tosiasiatietoa. (Kinnunen, 1992.) Tämä käy hyvin ilmi myös Möttösen (1997) tutkimuksesta, jossa tarkasteltiin formaalisen ja informaalisen tietoaineksen suhdetta kunnan talousarvion käsittelyssä. Toisin kuin voisi olettaa, niin poliittiset päätöksentekijät turvautuivat formaalisen faktatiedon sijaan informaaliseen tietoon myös yksittäisissä päätöksentekutilanteissa. Niin ikään Heuru (2000) on sitä mieltä, että luottamushenkilöiden toimintaan liittyy tiettyä irrationaalisuutta, jossa intuitio syrjäyttää loogisen toiminnan.

vaikutussuhdetta voidaan jäsentää esimerkiksi tarkastelemalla kunnallisen päätöksenteon perustana olevaa valmistelutyötä.

Perinteisen elinkaarimallin mukaan asian valmistelu on ymmärretty verraten itsenäiseksi hallintotoimeksi, joka on erotettavissa asian vireillepanosta ja varsinaisesta päätöksenteosta (Kulla 2000). Todellisuudessa valmistelun rajoja on kuitenkin verraten vaikea tarkasti määrittellä. Ennemminkin näyttäisi siltä, että valmistelulla on kaksi erilaista puolta; virallinen ja epävirallinen (Jalonen 2005). Valmistelun virallisuus ilmenee muun muassa kuntalain pykälissä, joissa säädetään yksityiskohtaisesta valmisteluvastuusta sekä valmistelun muotoseikoista, kuten tiedottamisesta ja esteellisyydestä. Pelkästään virallisen valmistelun tarkastelu antaa kuitenkin liian yksiuolotteisen kuvan kunnallisesta päätöksenteosta. Kokonaiskuvan hahmottamiseksi tarkastelu tulee ulottaa muodollisten päätöksentekijöiden lisäksi niihin toimijoihin, jotka tosiasiallisesti vaikuttavat valmistelun suuntaan ja päätösten sisältöön. Wiberg (2005) on tarkastellut valmistelun epävirallista puolta seuraavasti: ”Kunnan muodollinen organisaatio koostuu henkilöistä ja toimielimistä, jotka valmistelevat ja tekevät päätöksiä sekä panevat niitä toimeen. Tosiasiallinen vaikuttaminen ei kuitenkaan suinkaan aina tapahdu virallisessa koneistossa. Koneiston ulkopuoliset tahot, esimerkiksi taloudelliset intressipiirit, voivat omilla toimillaan ja toimimattomuudellaan olennaisesti rajoittaa päättäjien puntaroimien vaihtoehtojen kirjoa”. Samoilla linjoilla ovat myös Harisalo ja Stenvall (2002), joiden mukaan poliittinen prosessi ja kunnallinen päätöksenteko on kuin ”virta, joka etenee erilaisissa ympäristöissä laajentuen ja supistuen erilaisia esteitä ylittäen”.

Valmistelun epämuodollisuus ja virallisen valmistelukoneiston ulkopuolisten toimijoiden päätöksentekoa ohjaava vaikutus näkyy hyvin myös oheisessa kunnan kaavoitustoimintaa kuvaavassa esimerkissä:

Kunnan kaavoitustoimessa käsitellään monia asioita, joissa varsinaiset toimijat kuten rakennusliikkeet, rakennuttajat, liike-elämä tai suunnittelijat ovat kunnan ulkopuolella. Kun tärkeä kaavoitusasia tuodaan poliittiselle areenalle ratkaistavaksi, todelliset vaikuttajat eivät jätä useinkaan asiaa pelkästään päätöksentekijöiden harkinnan varaan, vaan he pyrkivät vaikuttamaan siten, että ratkaisu on heille myönteinen. (Möttönen 1997.)

Epämuodollista valmistelua ei pidä kuitenkaan nähdä yksinomaan moitittavana tai kunnallista demokratiaa murentavana tekijänä, vaan kyse voi olla hedelmällisestä virallisen valmistelun ohjaamisesta ja suuntamerkkien hahmottamisesta ja siten luottamusta edistävästä toiminnasta (Harisalon & Stenvall 2002). Näin voi olla etenkin silloin, kun epävirallisia tilaisuuksia järjestetään luottamushenkilöiden aloitteesta ja siinä merkityksessä, että poliittiset päätöksentekijät pyrkivät saattamaan oman tahtonsa ja näkemyksensä valmistelijoiden tietoon jo valmisteluvaiheessa (Möttönen 1997). Voidaan myös katsoa, että epämuodolliset tilaisuudet lisäävät päätöksenteon ennustettavuutta ja päätöksiin sitoutumista.

Valmistelun epämuodollista ulottuvuutta voidaan perustella myös tarkoituksenmukaisuussyillä, sillä nykyaikaisen hallintotoiminnan tulisi olla kiinteästi sidoksissa yleiseen yhteiskuntakehitykseen (Kulla 2000). Asioiden valmistelussa tarkoituksenmukaisuus konkretisoituu eri intressipiirien välisinä ja konsensukseen tähtäävinä neuvotteluina. Asioiden tarkoituksenmukainen edistäminen voi edellyttää myös ilman muodollista toimielimen asemaa olevien vapaamuotoisten apu- ja valmisteluelinten perustamista virallisten kunnan toimielinten lisäksi (Harjula & Prättälä 2004). Esimerkkinä voidaan mainita kunnan keskeisistä viranhaltijoista koostuva johtoryhmä tai valtuuston asettama tilapäinen valiokunta. Tutkimusten mukaan juuri epämuodolliset informaatiotilaisuudet ja kehittämisseminaarit tarjoaisivat myös valtuutetuille paremmat mahdollisuudet osallistua päätöksentekoprosessiin (Pikkala 1998, Majoinen 2001).

## **Toiminnan tehokkuudesta**

Tähän mennessä kuntaorganisaation toiminnan tehokkuutta on arvioitu pitkälti päätöksentekoprosessin tehokkuuden kannalta. Taustalla on sinällään looginen ajatus siitä, että päätöksenteon tehokkuus vaikuttaa kuntaorganisaation toimintaan. Voidaan kuitenkin myös kysyä, missä määrin päätöksenteon tehokkuus ylipäänsä vaikuttaa organisaation toimintaan. Esimerkiksi Brunssonin (1985) mukaan päätöksenteolla ei ole itseisarvoa; päätöksiä tehdään jotakin varten. Hän kyseenalaistaa myös rationaalisen päätöksenteon ja toiminnan tehokkuuden välisen yhteyden todetessaan, että rationaalisuuden ylikorostaminen päätöksenteossa johtaa usein tilanteisiin, joissa sinällään tehokkaasti aikaansaadut päätökset eivät johda vaikuttavaan toimintaan.

Brunssonin (1985) mukaan erityisesti poliittis-hallinnollisen organisaation kykyä aikaansaada toimintaa ja muutosta vaikeuttaa se, että organisaation poliittiset toimijat kokevat olevansa ensisijaisesti omien intressipiiriensä edustajia. Edustajien ja edustettavien tiukka kytkös voi johtaa toimintamalleihin, joissa muutosten ja toiminnan aikaansaamisen sijaan tärkeämpänä pidetään muutosten vastustamista. Kaiken kaikkiaan poliittis-hallinnolliset organisaatiot ovat taipuvaisia korostamaan päätöksentekoa toiminnan kustannuksella. Sitä, miten päätökset vaikuttavat toimintaan ja aikaansaavat muutosta, ei aina pidetä poliittis-hallinnollisissa organisaatioissa yhtä tärkeänä. Muun muassa emeritusarkkipiispa John Vikström<sup>vii</sup> on julkisen ja yksityisen sektorin toimintatapoja eritellessään todennut, että julkisella sektorilla tavoitteena on usein oikein toimiminen ja säädösten mukaan eläminen, kun taas yksityisellä sektorilla pyritään oikeiden asioiden tekemiseen. Vikströmin tiivistys lienee yleistys, mutta herättää kuitenkin perusteltuja kysymyksiä esimerkiksi siitä, miten hyvin kunta- ja hallintomenettelylain kirjaimen täyttäminen riittää vastaamaan kunnallisen päätöksenteon uusiin haasteisiin.

---

<sup>vii</sup> John Vikström Efekon-johtajuusseminaarissa (HS 7.9.2005).



Rationaalisten päätöksentekomallien avulla voidaan edistää *valinnan* tekemistä. Sen sijaan se, missä määrin rationaalisella päätöksenteolla voidaan luoda ja synnyttää *toimintaa* on paljon ongelmallisempi kysymys. Kun huomio käännetään päätöksenteosta toimintaan, myös rationaalisuutta tulee tarkastella uudessa valossa. Implisiittisenä oletuksena on, että päätöksenteon tehokkuuden ohella tärkeää on, että kuntaorganisaatiolla on kykyä toimia luovasti ja sopeutua uusiin ja yllättäviin tilanteisiin.

Brunsson (1985) jakaa verraten yleisen käsityksen, jonka mukaan organisaatioita muodostetaan, jotta toiminta olisi *tehokasta* ja *päämäärätietoista*. Tästä huolimatta organisaation *toimintaa* ei voida kuitenkaan ymmärtää tarkastelemalla yksinomaan organisaation muodollisia päätöksenteko- ja ongelmanratkaisuprosesseja (Brunsson 1985). Yhtä olennaista on kiinnittää huomiota yksilöiden välisiin vuorovaikutusprosesseihin ja organisaation kykyyn koordinoida yksilöiden toimintaa tavoitteiden mukaisesti. Toiminnan kannalta olennaista on, että päätöksentekoprosessiin osallistuvat ovat riittävän motivoituneita ja sitoutuneita toimimaan tehtyjen päätösten ja organisaation tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi Brunsson muistuttaa, että tehokkuuden tavoittelulla on usein myös ei-toivottuja seurauksia. Esimerkiksi yksilöiden toiminnan koordinoimista voidaan pitää samanaikaisesti sekä organisaation olemassaolon perimmäisenä tarkoituksena että keskeisenä ongelmien aiheuttajana. Ilmeistä paradoksia voidaan havainnollistaa tarkastelemalla toiminnan tehokkuuden ja luovuuden välistä ristiriitaa. Yhtäältä yksilöiden toiminnan koordinoimista on välttämätöntä päätöksenteon koherenssin varmistamiseksi, toisaalta liiallinen kontrolli voi hidastaa toimintaympäristössä kehittyvien trendien tunnistamista ja estää tarpeellista uudistumista. Yhtenäisten toimintatapojen kehittämällä voidaan lisätä toiminnan tehokkuutta tilanteissa, joissa tavoite-keinoasetelma on verrattain hyvin tunnistettu ja organisaatiolla on selkeä käsitys asioiden syyseuraussuhteista. Sen sijaan kompleksisissa ympäristöissä ja tilanteissa, joista organisaatiolla ei ole aiempaa kokemusta, yhtenäiset toimintatavat voivat estää luovuuden kehittymistä.

Brunssonin (1985) mukaan toiminnan tehokkuutta voidaan jäsentää kolmenlaisten *olosubteiden* (conditions) avulla. *Odotuksilla* tarkoitetaan perusteltuja uskomuksia, jotka ohjaavat yksilöiden toimintaa. Mikäli odotukset ovat yksilön näkökulmasta tarkoituksenmukaisia ja yhdenmukaisia organisaation muiden yksilöiden odotusten kanssa, voidaan sanoa, että yksilö toimii rationaalisesti käyttäytyessään odotusten mukaisesti. Odotukset ovat toiminnan kognitiivinen aspekti. *Motivaatiolla* viitataan yksilön halukkuuteen osallistua. Motivaatio on tunne, joka syntyy, kun toiminta tai organisatorinen uudistus vastaa yksilön odotuksia. Motivaatio saa yksilön toimimaan ja siihen vaikuttaa muun muassa se, millaiseksi yksilö arvioi kulloisenkin toimintatilanteen. Esimerkiksi toimintaan liittyvä *epävarmuuden* on todettu heikentävän yksilön motivaatiota. Motivaatiota voidaan pitää toiminnan emotionaalisenä aspektina. *Sitoutuminen* yhteisiin menettelytapoihin on välttämätöntä, jotta yksilöt voivat ylipäänsä toimia ja saavuttaa jotain yhdessä. Sitoutuminen voidaan ymmärtää toiminnan sosiaalisiksi aspektiksi. Sen lisäksi, että päätöksillä luodaan odotuksia, ne kertovat päätöksentekijöiden halukkuudesta ja sitoutumisesta tietynlaiseen toimintaan.

Organisaatiotutkimuksessa epävarmuuden käsite liitetään useimmiten organisaation toimintaympäristöön. Esimerkiksi jokin teknologinen innovaatio saatetaan nähdä organisaation kannalta epävarmuutta lisäävänä tekijänä. Toisin sanoen ei tiedetä miten ko. innovaatio vaikuttaa toimialan kilpailuasetelmaan. Epävarmuus voidaan ymmärtää myös yksilön psykologiseksi mielentilaksi, jolloin epävarmuus näkyy yksilön kyvyttömyytenä tulkita saatavilla olevaa informaatiota. Yksilön näkökulmasta epävarmuutta ei siten voida vähentää informaatiota lisäämällä. Olennaisempaa on se, miten yksilöitä voidaan tukea informaation jäsentämisessä ja tulkittamisessa. Epävarmuuden tunne korostuu tilanteissa, joissa yksilöt joutuvat ottamaan kantaa tulevaisuuden kysymyksiin ja arvioimaan erilaisten toimintavaihtoehtojen seurauksia. Epävarmuus vähentää myös yksilön motivaatiota ja heikentää toimintakykyä. Epävarmuuden ohella yksilön toimintahalukkuuteen vaikuttaa toimintaan liittyvät riskit. Mitä epävarmempi yksilö on jonkin toiminnan seurauksista ja mitä enemmän toimintaan liittyy riskejä, sitä todennäköisemmin yksilö pidättäytyy toimimasta. (Brunsson 1985.) Keskeiseksi kysymykseksi tällöin nousee se, voiko organisaatio edistää yksilöiden motivaatiota ja sitoutumista vähentämällä toimintaan liittyvää epävarmuutta ja riskejä. Brunssonin mukaan päätöksenteossa riski tarkoittaa yksilön vastuuta päätöksen seurauksista. Päätöksentekijän riski koostuu yksilön vastuusta ja yksilön kokemasta epävarmuudesta. Päätöksenteossa yksilön riskiä voidaan vähentää jakamalla vastuuta. Toisaalta vastuun jakaminen merkitsee usein myös onnistumista seuraavan maineen jakamista, mikä puolestaan voi heikentää yksilön toimintamotivaatiota. Yhtäältä riskin ja vastuun ja toisaalta vastuun ja maineen välisestä suhteesta johtuen näyttäisi siltä, että organisaatioiden kehittämisessä tulisi keskittyä riskin vähentämisen sijaan epävarmuustekijöiden pienentämiseen.

### **Sitoutuminen edistää toimintaa**

Toiminnan näkökulmasta Brunsson (1985) pitää keskeisenä sitä, että päätöksentekoon ja sen toimeenpanoon osallistuville onnistutaan luomaan vaikutelma, jonka mukaan prosessissa on kyse *valintojen* (choice) tekemisestä erilaisten *vaihtoehtojen* (reference alternatives) välillä. Toiminnan rationaalisuuden kannalta vaihtoehtoilta on useita tehtäviä. Niiden esillä pitämisellä voidaan muun muassa säädellä jo tehdyn valinnan seurauksista käytävää keskustelua. Mitä paremmalta valinta saadaan näyttämään suhteessa vaihtoehtoihin, sitä enemmän ko. vaihtoehto luo positiivisia odotuksia ja sitouttaa eri osapuolia. Erilaiset vaihtoehdot muodostavat myös pohjan neuvotteluille ja kompromisseille. Sillä, kuinka todellisia neuvottelut ja kompromissit tosiasiallisesti ovat, ei ole aina ratkaisevaa merkitystä. Olennaisempaa on se, että osapuolet *osallistuvat ja sitoutuvat päätöksentekoprosessiin*. Juuri osapuolten *sitoutumista vahvistavilla* rationaalisilla tai niiltä näyttävillä proseduureilla voidaan edistää samanaikaisesti sekä *päätöksenteon legitimitettiä* että aikaansaada päätösten mukaista *toimintaa*.

Kunnallisen päätöksenteon kontekstissa osapuolia pyritään sitouttamaan asioiden valmistelun avoimuudella ja julkisuudella. Sen lisäksi, että luottamushenkilöt ja kuntalaiset saavat mahdollisuuden vaikuttaa päätöksentekoon, tavoitteena on, että viranomaiset saavat tietoa asian valmisteluun vaikuttavista seikoista. Valmistelun avoimuutta voidaankin pitää päätöksiin sitoutumisen kannalta ratkaisevana tekijänä.

Toiminnan näkökulmasta voidaankin sanoa, että valmistelulla on itseisarvoa. Sen lisäksi, että hyvällä valmistelulla voidaan parantaa päätösten laatua ja päätöksenteon tehokkuutta, vähentää ristiriitoja ja tarjota tietoa päätöksenteon tueksi sekä edistää päätöksiin sitoutumista, asioiden moitteeton valmistelu lisää luottamuksen tunnetta kuntaorganisaation sisäisessä kulttuurissa (Harisalo & Stenvall 2002). Samalla valmistelun avoimuus luo pohjan poliittiselle ohjaukselle ja antaa luottamushenkilöille mahdollisuuden vaikuttaa asioihin, mikä puolestaan ehkäisee asioiden lähettämistä uudelleen valmisteltavaksi. Vastaavasti perehtyessään valmistelumateriaaliin ja pyytäessään lisäselvityksiä luottamushenkilöt tarjoavat valmistelijoille ylykkeen tehdä työnsä entistä paremmin (Harisalo & Stenvall 2002).

Mitä aikaisemmassa vaiheessa eri toimijat osallistuvat valmisteluun ja ratkaisevat etenemisen suunnan, sitä varmemmin he myös sitoutuvat ratkaisuun. Myös valtuuston roolia kuntien strategiaprosesseissa tarkastellut Majoinen (2001) päätyy ehdottamaan, että valtuusto tulisi kytkeä talousarvion ja strategioiden valmisteluun riittävän ajoissa. Mitä pidemmälle strategiaprosessissa edetään, sitä vaikeampaa valtuuston on vaikuttaa strategian sisältökysymyksiin: ”jos halutaan valtuustotyön vaikuttavuutta, visioita, päämääriä ja tavoitteita ei voida vain päättää, vaan niiden laadintaan valtuuston on osallistuttava raamittaen valmistelua jo alusta alkaen.”

Sitoutumisen näkökulmasta tärkeäksi nousee myös se, että valmisteluun osallistuville muodostuu yhteinen näkemys toiminnan menestyksellisyydestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tästä kertonee myös oheiset poiminnat raisiolaisen luottamushenkilön ja viranhaltijan haastatteluista (Sotarauta 1996).

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

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

Myös Tuomikorven (2005) haastattelemat virkamiehet pitivät olennaisena sitä, että päätöksenteko on riittävän avointa. Virkamiesten mukaan päätösvallan hajauttaminen ja asiaosaisten sitominen päätöksentekoon jo valmistelusta lähtien auttaa löytämään asioiden eteenpäin viemisen kannalta tehokkaimmat menetelmät. Osallistamisen avulla pyrittiin välttämään tilanteita, joissa ”ihmiset sulkevat korvansa” ja päätös kääntyy itseään vastaan. Haastatellut virkamiehet kokivat, että ihmisten sitouttaminen ja osallistaminen edistivät asioiden viemistä käytäntöön ja myös päätösten mukaisen toiminnan aikaansaamista.

Kunnallisessa kontekstissa tämä tarkoittaa ennen kaikkea valmistelu- ja päätöksentekoprosessin avoimuutta. Päätöksentekoprosessin avoimuuden ja toimintaan sitoutumisen lisäksi kuntaorganisaatioiden menestymisen katsotaan riippuvan Anttiroikon (2000) tapaan yhä enemmän siitä, kuinka tehokkaasti ja luovasti ne kykenevät hyödyntämään sisäisiä ja ulkoisia tietovarantojaan sovittautuessaan toimintaympäristön muutoksiin. Seuraavassa luvussa tarkastellaan kuntien toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ja niiden asettamia haasteita kunnallisten päätöksenteon valmistelutyölle.

## KUNNAN TOIMINTAYMPÄRISTÖ MUUTTUU

Vakaassa toimintaympäristössä rutiiniluontoisten tehtävien tehokas hoitaminen ei edellytä sen enempää kunnalta kuin muiltakaan organisaatioilta erityistä herkkyyttä ympäristön muutoksille. Riittää, että työprosessit ovat verraten rationaalisia, hallinto demokraattista ja päätöksenteko tehokasta. Voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin kuntien toimintaympäristö 2000-luvulla täyttää vakaan toimintaympäristön tunnusmerkistön. Ovatko muutokset vähäisiä ja ennustettavia ja niihin voidaan vastata hyvällä suunnittelulla? Vai onko kyse ennemminkin dynaamisesta ja kompleksisesta toimintaympäristöstä, jonka edessä perinteinen suunnittelu osoittautuu voimattomaksi?

Toimintaympäristön kompleksisuudella viitataan tärkeiden ympäristötekijöiden heterogeenisyyteen, hajautuneisuuteen ja uutuuteen (Kallio 1995). Kompleksisessa toimintaympäristössä kunnan on huomioitava toisistaan poikkeavia ja keskenään ristiriitaisia tekijöitä. Kunnan toimintaympäristö voidaan jakaa esimerkiksi talousympäristöön, tarveympäristöön ja poliittiseen ympäristöön. Kunnan toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset koostuvat yhtäältä lukuisista mikrotason päätöksistä, kuten esimerkiksi yritysten ja kotitalouksien valinnoista. Toisaalta kuntien toimintaedellytyksiin vaikuttaa makrotason kehitys, kuten esimerkiksi väestön ikärakenteen ja työllisyyden kehittyminen, valtion harjoittama kuntapolitiikka sekä teknologinen kehitys. Mikro- ja makrotason keskinäisestä vuorovaikutuksesta riippuu millaiseksi kuntien toimintaympäristö muodostuu (Sotarauta & Lakso 2000). Tiivistetysti voidaan todeta, että kunnallisessa kontekstissa muutokset näkyvät yhtäältä paikallisissa olosuhteissa ja toisaalta globaaleissa megatrendeissä.

Kontingenssiteorian mukaisesti toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten tulisi näkyä myös organisaation toimintatapojen muuttumisena. Esimerkiksi Blackler (1995) on esittänyt, että ympäristömuutosten myötä organisaatiot kehittyvät kohti tieto- ja kommunikaatiointensiivisiä muotoja. Blacklerin ajatuksia kunnalliseen kontekstiin sovittaneiden Anttiroikon ja Savolaisen (2000) mukaan kunnan toiminnot voidaan jakaa neljään kategoriaan. Tietoprosesseiltaan rutinoituissa toiminnoissa korostetaan teknologioihin, menettelytapoihin ja normeihin ankkuroituvaa systeemistä tietoa. Asiantuntijoista riippuvissa toiminnoissa painotetaan avainhenkilöiden toiminnallista pätevyyttä, kun taas symbolianalyttikoista riippuvissa toiminnoissa ratkaisevaa on avainhenkilöiden ja asiantuntijoiden kognitiiviset taidot. Vastaavasti kommunikaatiointensiivisissä toiminnoissa painotetaan kulttuurista tietoa ja kollektiivista ymmärrystä. Kansainvälistymistä, seutuyhteistyön lisääntymistä, verkottumista sekä tieto- ja viestintäteknologian kehittymistä voidaan pitää tekijöinä, jotka lisäävät toimintaympäristön kompleksisuutta ja korostavat kommunikaatiointensiivisten toimintojen merkitystä.

## Heikkoja signaaleja ja ilkeitä ongelmia

Aiemmin käsitellystä tavoite-keino-asetelmasta voidaan implisiittisesti johtaa myös ajatus, jonka mukaan kunnallisessa päätöksenteossa käsitellään oikeita ja tavoitteen kannalta relevantteja asioita. Kunnalliseen päätöksentekoon tulevien asioiden valintaa ei voida kuitenkaan ainakaan aina johtaa tavoitteista vaan ennemminkin kuntaorganisaation sisäisestä kehityksestä sekä kuntaorganisaation ja sen toimintaympäristön välisestä suhteesta (Braybook & Lindblom 1963). Kunnalliseen päätöksentekoon nousee ongelmia, jotka eivät ole missään järjestetystä suhteesta kunnan tavoitteisiin (Möttönen 1997). Samasta asiasta kirjoittavat myös Sotarauta ja Kosonen (2004), Maula (2004) sekä Stähle (2004), joiden mukaan asioita yksinkertaisesti tapahtuu ilman mitään näkyvää syytä.<sup>viii</sup>

Uudenlaisten toimintamallien tarvetta voidaan tarkastella myös *heikkojen signaalien* näkökulmasta. Jokin ilmiö voidaan määritellä heikoksi signaaliksi, kun sen toteutumisen todennäköisyys on verraten pieni, mutta realisoituessaan ilmiön vaikutus on hyvin merkittävä. Heikolle signaalille on ominaista, että se on kummajainen - outo ilmiö. Heikkojen signaalien tunnistaminen on vaikeaa, koska niiltä puuttuu historia ja aikasarja, johon mallin voisi perustaa. (Mannermaa 2005.)

Myös kuntien toimintaympäristö on täynnä ilmaantumisprosesseja ja heikkoja signaaleja. Ne voivat yhtä hyvin indikoida sekä uusia ja nousevia kehityssuuntia että ennakoita vanhojen trendien heikkenemistä. Esimerkiksi ns. suurten ikäluokkien ikääntyminen yhdistettynä verraten runsaaseen alkoholin käyttöön voi asettaa tulevana vuosikymmeninä kuntien terveydenhuollolle aivan uudenlaisia haasteita. Vastaavasti vanhempien käsitykset pienelle lapselle soveliaasta ja hyvästä hoidosta elävät ja muuttuvat, mikä puolestaan voi vaikuttaa kunnallisen päivähoidon tarpeeseen. Samoin yritysten ratkaisut vaikuttavat kunnan toimintanedellytyksiin. Esimerkiksi pääomasijoittajien kiinnostus kunnassa toimivaan perheyrittelyyn voi pahimmassa tapauksessa olla heikko signaali, joka ennakoii kunnan työllisyystilanteen huonontumista ja veropohjan supistumista. Myös Tuomikorven (2005) haastattelemat virkamiehet kokivat tärkeäksi, että tulevaisuutta pyritään ennakoimaan:

”Tärkeätä päätöksiä tehtäessä on se, että pystyis näkemään riittävän pitkälle, kykenis katsoa seurausvaikutuksia budjettivuoden ohi, ehkä 10 vuotta eteenpäin. Että olis visioita ja näkemyksiä, että jos kehitys jatkuu tällöin, niin silloin ollaan tommosessa tilanteessa.”

---

<sup>viii</sup> Kyse on *emergenssistä* (emergence) - asioiden ilmaantumisesta tai esiin sukeltamisesta. Kompleksisuusteorioissa ilmaantumisen viitataan yleisesti systeemien kykyyn muodostaa yksinkertaisista rakenteista monimutkaisia kokonaisuuksia (Maula 2004).

Vaikka heikkojen signaalien tunnistaminen onkin vaikeaa, on selvää, että kunnat eivät voi elää niin kuin niitä ei olisikaan. Tämä tarkoittaa ainakin sen hyväksymistä, että heikkoja signaaleja löytyy myös virallisen totuuden ulkopuolelta. Heikot signaalit asettavat haasteita kunnallisille valmistelu- ja päätöksentekoprosesseille, koska ne sotivat valta-ajattelua vastaan. Heikkojen signaalien tunnistaminen edellyttää erilaisten toimijoiden näkemysten huomioimista, sillä niiden tunnistamiseen liittyvä asiantuntemus ja tieto on hajautunut useisiin toimijoihin, jolloin yhdelläkään toimijalla ei ole yksinään mahdollisuutta tunnistaa näitä toisiinsa kytkeytyviä ja vaikuttavia heikkoja signaaleja. Kunnallisen valmistelu- ja päätöksentekoprosessin kannalta tämän tulisi merkitä aiempaa avoimemman ja epämuodollisemman toimintakulttuurin kehittämistä. Sen sijaan, että asioiden valmistelu ja päätöksenteko ymmärrettäisiin rationaalisena prosessina ja suppeasti ratkaisuvaihtoehtojen esittämisenä, asian ratkaisemisena ja päätöksen muotoilemisena, olennaisempaa on kiinnittää huomiota käsiteltävien asioiden monipuoliseen tarkasteluun sekä toimijoiden vuorovaikutussuhteisiin.

Heikkojen signaalien ohella kunnallinen päätöksenteko on täynnä *kompleksisia ja ilkeitä ongelmia*<sup>ix</sup>. Ilkeät ongelmat ovat ongelmallisia, koska niitä on ”vaikea saada haltuun, vaikea määrittellä ja ilkeä ratkaista” (Stacey 1993, Sotarauta 1996). Tyypillistä ilkeille ongelmille on erilaiset ja ristiriitaiset tulkinnat, useat mahdolliset ja kilpailevat selitysmallit sekä ongelmien kytkeytyminen osaksi laajempaa kokonaisuutta. Useimmiten niihin vaikuttavat sellaiset asiat, joita ei voida ennustaa tai kontrolloida.

Edellä esitettyyn perustuen artikkelissa katsotaan, että ilkeiden ja kompleksisten ongelmien tai ongelmaryyppäiden ratkaisuyritykset puhtaana rationaalisuuden periaattein ovat tuomittuja epäonnistumaan. Jo aiemmin käsiteltyjen rationaalisuuteen liitettyjen ongelmien lisäksi rationaalinen lähestymistapa on puutteellinen muun muassa siksi, että se korostaa formaalista ja objektiivista tietoa informaalisen tiedon ja intuition kustannuksella. Kunnallisessa päätöksenteossa rationaalisuus konkretisoituu usein suunnittelu-uskona, jonka mukaan asioiden syytä analysoimalla ja seurauksia arvioimalla voidaan järkipäisesti valita kulloisenkin tavoitteen kannalta paras vaihtoehto. Suunnittelumalli kyseenalaistetaan artikkelissa ennen kaikkea siksi, että sen avulla ei voida riittävästi ymmärtää toimintaympäristön dynaamisia muutoksia.

Lisäksi artikkelissa arvioidaan, että ongelmien limittyminen ja jatkuva eläminen edellyttävät myös uudenlaisia tapoja jäsentää politiikan, tiedon ja kommunikaation suhdetta. Perustellusti voidaan kysyä että, jos ilkeiden ongelmien ratkaisuyritykset puhtaana rationaalisuuden periaattein ovat tuomittuja epäonnistumaan, niin löytyisivätkö ratkaisun avaimet yksilöiden

---

<sup>ix</sup> Peltosen (2002) mukaan kyse on sotkuisesta demokratiasta (mess democracy). Kielteisestä konnotaatiosta huolimatta Peltonen käyttää sotkuisen demokratian käsitettä myönteisessä tarkoituksessa. Peltosen mukaan se ”mikä on elävää on väistämättä myös monimuotoista, kaoottista ja sotkuista.” Sotkuisen demokratian vastakohtaa siistiä demokratiaa on vaikea löytää, koska päätöksentekijöiden on otettava kantaa myös kompleksisiin ja ilkeisiin ongelmiin, joiden muotoilu ja syyt ovat moniselitteisiä.

välisestä kommunikaatiosta ja vuorovaikutustilanteista? Kommunikatiivinen lähestymistapa haastaa tavoiterationalismin väittämällä, että maailma on siinä määrin moniulotteinen, ettei sitä voida paketoita yksinkertaisiin syy-seuraussuhteisiin.

## **Kommunikaatiota ja merkityksellistämistä**

Kun tarkastelukulma käännetään rationaalisesta ajattelusta toimijoiden vuorovaikutusta korostavaan ajatteluun, toimintaympäristön kompleksisuus ja dynaamisuus voidaan nähdä voimavarana ja mahdollisuutena – ei rationaalista toimintaa haittaavina tekijöinä. Yhden vaihtoehdon määrittelemisen sijaan vuorovaikutuksen ja kommunikaation avulla etsitään ja tulkitaan vaihtoehtoisia tulevaisuudenkuvia. Vuorovaikutusta ja kommunikaatiota korostavassa ajattelussa tunnustetaan käytettävissä olevan informaation puutteellisuus ja yksilöiden kykenemättömyys tehdä tavoiterationaalisia ja täysin arvovapaita valintoja. Itse asiassa nähdään pikemminkin niin että irrationaalisuus ja intuitiivisuus ovat välttämättömiä esimerkiksi heikkojen signaalien tunnistamisessa. Kommunikatiivinen toimintamalli on johdonmukainen Brunssonin (1985) teesin kanssa, jossa päätöksenteon irrationaalisuus ja intuitiivisuus nähdään vaikuttavan toiminnan edellytyksenä. Myös julkishallinnon virkamiehet korostavat luovuuden ja intuition merkitystä tulevaisuuden mahdollisten kehityssuuntien ennustamisessa.

”Vaikka meillä ennusteita ja kehitystä seurataan hyvin tarkkaan, ja ennustetaan tulevaa, niin sen tässä on oppinut, että kehitys sittenkin voi olla ennustamatonta ja yllätyksellistä. Usein sen on niin joutunut oppimaan kantapään kautta. Vaikka sen periaatteessa tietää, niin aina kuitenkin yllättyy.” (Tuomikorpi 2005.)

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

Kommunikaation avulla voidaan lisätä informaatiota ja parantaa näin päätöksenteon pohjana olevaa tietovarantoa. Kommunikaation korostamisen taustalla on pluralistinen demokraatiakäsitys, jonka yhtenä perusoletuksena on, että poliittinen prosessi rajaa yksittäisten toimijoiden mahdollisuuksia tuottaa yksin tietoa ja laatia suunnitelmia (Anttiroiko & Savolainen 2000). Kommunikatiivisessa lähestymistavassa tietoa ei siten pidetä staattisena resurssina, vaan sitä tuotetaan, tulkitaan ja jaetaan keskusteluissa ja muissa vuorovaikutustilanteissa.



Jreisatin (1997) kollektiivista päätöksentekoa koskeviin havaintoihin tukeutuen, voidaan väittää, että mitä merkittävämmästä ja laajakantoisemmasta päätöksestä on kysymys, sitä parempi, mitä useampi henkilö osallistuu päätöksentekoon. Epävarmuuden sävyttämiä ja tiedon puutteeseen perustuvia tunnereaktioita voidaan jossain määrin välttää, kun päätöksentekoon osallistuvien joukkoa kasvatetaan (Jreisat 1997, Tuomikorpi 2005).

Informaation ja tiedon roolia kunnallisessa päätöksenteossa voidaan jäsentää myös Weickin (1995) *merkityksellistämisen* (sensemaking) käsitteen avulla. Tietoja ja informaatiota tuotetaan yhtäältä toimintaympäristön epävarmuuden (uncertainty) ja toisaalta ympäristön monitulkintaisuuden (equivocality) vähentämiseksi. Epävarmuus merkitsee informaation puutetta tai tarvetta, kun taas moniselitteisyydellä viitataan informaation liian moniin tulkintamahdollisuuksiin (Weick 1995, Huotari et. al. 2005). Brunsson (1985) puolestaan kytkee epävarmuuden vähentämisen yksilöiden toimintamotivaatioon ja organisaation tavoitteisiin sitoutumiseen. Hänen mukaansa epävarmuutta vähennetään parhaiten kehittämällä päätöksentekoprosesseja siten, että yksilöitä arvioidaan toiminnan tulosten, ei menettelytapojen noudattamisen, perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että organisaatiossa tunnustetaan ja hyväksytään yksilöiden rajallinen kyky käsitellä informaatiota. Niin ikään yksilöitä tulisi rohkaista intuitioon perustuvaan päätöksentekoon.

Kunnallisen päätöksenteon kannalta tärkeää on, että valmisteluprosessissa tuotetaan riittävästi formaalista tietoa päätöksenteon tueksi. Yhtä olennaista on, että monitulkintaisissa tilanteissa päätöksentekoon osallistuvilla on tulkintakehikko, joka edistää relevantin ja merkityksellisen tiedon erottamista epäolennaisesta informaatiosta. Tätä voidaan pitää myös uuden julkisen johtamisen (NPM) lähtökohtana. Sen sijaan, että luottamushenkilöille tarjottaisiin lisää informaatiota, painopisteenä tulisi olla sellaisen tietopohjan aikaansaaminen, jonka avulla päätöksentekijät voivat luoda tulevaisuuteen suuntautuvia toimintalinjoja (Mötönen 1997).

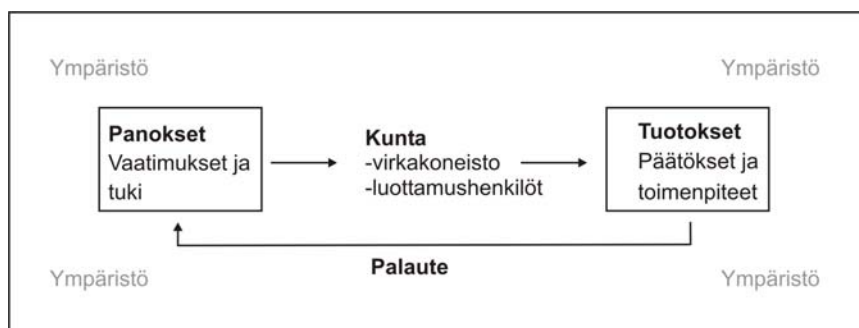
Heikkojen signaalien tunnistaminen, ongelmien monimutkaistuminen sekä poliittis-hallinnolliselle organisaatiolle tyypilliset päätöksenteon ja toiminnan yhteensovittamisen vaikeudet haastavat rationaalisuutta korostavan ja tehokkuuteen pyrkivän kunnallisen päätöksentekomallin. Ei riitä, että päätöksentekoprosessit täyttävät demokratia- ja tehokkuustehtävän. Ympäristössä vaikuttavien dynaamisten muutosprosessien ymmärtäminen sekä niihin sopeutuminen ja aktiivinen vaikuttaminen vaativat kuntaorganisaatiolta uudenlaisia ja vuorovaikutukseen perustuvia toimintatapoja. Siksi seuraavissa luvuissa pohditaankin miten systeemiajattelua ja siitä polveutuvia kompleksisuusteorioita voidaan hyödyntää kuntaorganisaation haasteiden jäsentämisessä ja uudenlaisten toimintamallien hahmottamisessa.

## KUNTAYHTEISÖ SYSTEEMINÄ

Vakiintuneen käsityksen mukaan systeemillä tarkoitetaan osista ja niiden välisistä suhteista muodostuvaa ja ympäristöstään rajattua järjestelmää. Checklandin (1985) klassisen määrittelyn mukaan systeemi koostuu yhtenäisestä kokonaisuudesta, jonka osat ovat määriteltävissä olevassa suhteessa toisiinsa. Systeemiajattelun perusoletuksena on, että järjestelmän osien välisistä suhteista syntyy ominaisuuksia, joita ei voida johtaa yksittäisten osien ominaisuuksista. Tämä johtuu systeemin osien välisestä vuorovaikutuksesta, joita voidaan kutsua potentiaaliksi ja virtauksiksi (Eriksson 1993).

Systeemit jaetaan tyypillisesti suljettuihin ja avoimiin systeemeihin sen perusteella, millainen on niiden vuorovaikutus ympäristönsä kanssa. *Avoim* systeemi on ympäristönsä kanssa kommunikoiva elävä organismi, joka voi valita erilaisia kehityspolkuja ja ennakoimattomia vaihtoehtoja. Vastaavasti *suljettu* systeemi ei ole vuorovaikutussuhteessa ympäristöönsä ja systeemin lopputulema nähdään ennalta määrättyinä (Stähle 2004). Systeemi voidaan määrittellä myös pysyväksi eli *staattiseksi* tai muuttuvaksi eli *dynaamiseksi* (Eriksson 1993). Erityisesti ihmisten vuorovaikutukseen perustuvia sosiaalisia systeemejä pidetään dynaamisina, sillä niillä ei ole pysyviä suljettuja rajoja.

Systeeminäkökulmasta katsottuna kunta voidaan määrittellä avoimeksi ja dynaamiseksi systeemiksi, joka vaihtaa informaatiota ympäristönsä kanssa. Poliitiikan tutkimuksessa systeemiteoreettisen lähestymistavan tunnetuimpana edustajana pidetään David Eastonia (1965), jonka mukaan poliittis-hallinnollisen järjestelmän toiminnassa oleellista on sen suhde ympäristöön (Möttönen 1997). Avointen systeemien toimintaa voidaan mallintaa *panoksista* (input), *tuotoksista* (output) ja *palautteesta* (feedback) muodostuvaksi kokonaisuudeksi. Kuviossa 2 on hahmotettu kuntasysteemin panokset, tuotokset ja palauteprosessi. Kunnan toimintaympäristöstä nousevia vaatimuksia ja tukea kutsutaan panoksiksi. Vastaavaksi kunnan tuottamat ratkaisut ja palvelut ymmärretään tuotoksiksi. Lisäksi järjestelmään liittyvät informaatiovirrat, joiden avulla systeemi saa tietoa tai palautetta tuotoksien vaikutuksista. Sosiaalisissa systeemeissä korostetaan palauteprosessin merkitystä, sillä sen toimivuudesta riippuu systeemin menestys ja kehitys (Rubin 2004).



**KUVIO 2.** Kunta systeeminä (mukaeltu Lundquist 1983)

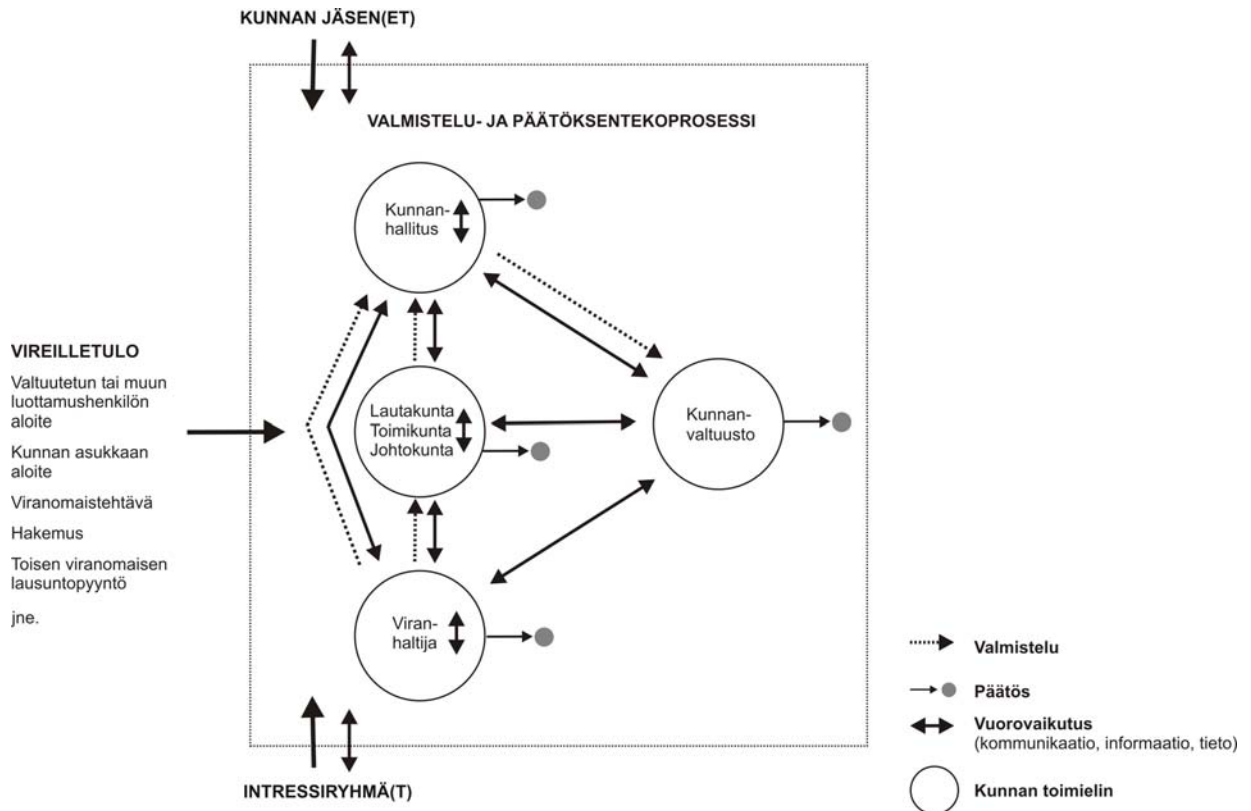
Checklandin (1985) mukaan ihmiset muodostavat toiminnallisia systeemejä toteuttaakseen jotain tarkoitusta, toimiakseen yhdessä tai saavuttaakseen jonkin päämäärän. Toiminnan näkökulmasta kuntaorganisaation jäsentäminen perinteiselle hallinto-politiikka-akselille osoittautuukin jossain määrin puutteelliseksi. Kiistämättä politiikan merkitystä demokratian varmistamisessa ja hallinnon roolia päätösten valmistelussa ja toimeenpanossa, artikkelissa esitetään, että toimintaympäristöstä nousevien uudenlaisten haasteiden ja ilkeiden ongelmien ratkaisemisen kannalta olennaisempaa on se, että vasta hallinnon ja politiikan hedelmällinen vuorovaikutus mahdollistaa tehokkaan ja vaikuttavan toiminnan.

Checklandin *toiminnallisen systeemin* käsitettä soveltaen myös kunnallisen päätöksenteon perustana oleva asioiden valmistelu voidaan nähdä kunnan toimielimistä,<sup>x</sup> yksittäisistä viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä sekä kuntalaisista ja ulkoisista sidosryhmistä koostuvaksi avoimeksi ja dynaamiseksi systeemiksi. Yhtäältä kyse on virallisen valmistelun toimijoista ja näiden välisistä suhteista ja toisaalta virallisen valmistelukoneiston ja ympäristön välisestä vuorovaikutuksesta. Toiminnalliselle systeemille on olennaista, että sen jäsenet ovat tietoisia vuorovaikutuksen merkityksestä systeemin tavoitteen saavuttamisessa. Kunnallisessa päätöksenteossa valmistelun julkilausuttuna tavoitteena pidetään päätöksenteon riittävän tietopohjan varmistamista. Tavoite toimii toiminnallista ja tarkoituksellista systeemiä ylläpitävänä voimana, joka mahdollistaa myös vastakkaisten intressien käsittelemisen.

Valmistelun jäsentymistä avoimeksi ja dynaamiseksi systeemiksi voidaan tarkastella kuvion 3 avulla. Kuvion mukaan valmistelu koostuu sekä kunnallisten toimielinten sisäisistä että niiden välisistä vuorovaikutussuhteista.

---

<sup>x</sup> Kunnan toimielimellä tarkoitetaan monijäsenistä kunnan viranomaista, joita ovat valtuusto, kunnanhallitus ja sen jaostot, lautakunnat ja niiden jaostot, johtokunnat ja niiden jaostot sekä toimikunnat. Virallisuonteisten toimielinten lisäksi kunnassa voi olla vapaamuotoisia apu- ja valmisteluelimiä ilman muodollista toimielimen asemaa. (Harjula & Prättälä 2004.)



**KUVIO 3.** Kunnallinen valmistelu- ja päätöksentekoprosessi

Vuorovaikutusta voidaan tarkastella myös Erikssonin (1993) tapaan dynaamisten systeemi-*en potentiaalina* ja *virtauksina*, jossa potentiaali tarkoittaa ”tiettyjen resurssien kasautumista määrättyihin paikkoihin aiheuttaen samojen resurssien puuttumisen muissa paikoissa”. Valmistelujärjestelmän yhteydessä potentiaali voi konkretisoitua esimerkiksi päätöksenteon kannalta tärkeiden luottamuspaikkojen jakaantumisena eri ryhmien välillä. Näin tietty luottamuspaikka nähdään resurssiksi, joka puuttuu kilpailevalta ryhmältä. Valmistelun kontekstissa potentiaalitason muutos näkyy kehityksenä, jonka mukaan asioiden monimutkaistuminen on johtanut valmistelun virkavaikuttamiseen (esim. Leväsvirta 1999, Heuru 2000). Ryhmän poliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta resursseja tai luottamuspaikkoja ei voine koskaan olla liikaa. Toisaalta voidaan ajatella myös, että resurssien liian jyrkkä polarisoituminen voi ajan mittaan muodostua systeemille ongelmalliseksi. Valmistelussa resurssien polarisoituminen voi näkyä esimerkiksi kyvyttömyytenä tulkita toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia. Dynaamisissa systeemeissä virtauksen tehtävänä on välittää informaatiota systeemin sisällä sekä systeemin ja sen ympäristön välillä. Kunnallisessa päätöksenteossa virtaus liittyy kiinteästi tiedon jakamiseen. Asioiden valmisteluun kuuluu lausuntojen antamista ja selvitysten tekemistä, puutteellisesti valmisteltujen asioiden palauttamista uudelleen valmisteltaviksi sekä virallisten valmistelukoneiston ulkopuolisten toimijoiden pyrkimyksiä vaikuttaa käsiteltäviin asioihin. Potentiaalitason vaihteluista ja virtauksista johtuen valmistelulle ei voida määrittellä selkeitä rajoja ajan tai toimijoiden perusteella.

Perinteisesti systeemitutkimuksessa korostetaan systeemien pyrkimystä tasapainoon. Tasapaino nähdään systeemin tavoitteena ja ihannetilana. Sittemmin systeemitutkimuksessa on alettu kiinnittää huomiota systeemien *kompleksisuuteen* ja *sisäsyntyiseen* kykyyn muuttua. Samalla tutkimuksen painopiste on siirtynyt tasapainosta epätasapainoon ja pysyvyydestä muutokseen (Stähle 2004).

## KUNTAYHTEISÖ KOMPLEKSISUUSAJATTELUN NÄKÖKULMASTA

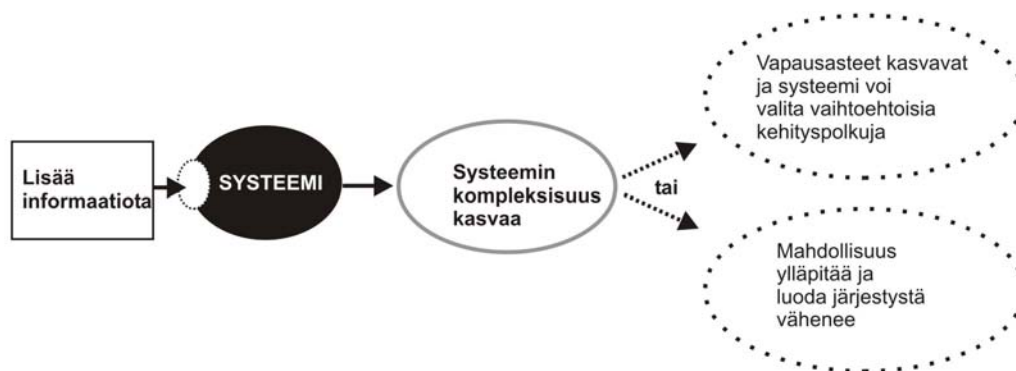
Uuteen systeemiparadigmaan sisältyy tietoisuus siitä, että kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Kompleksisuusajattelussa tarkasteltava ilmiö ymmärretään laadullisesti erilaisena kuin sen yksittäiset osat. Yhteiskunnallisessa kontekstissa kompleksisuusajattelu kytkeytyy läheisesti havaintoihin, joiden mukaan yhteiskunnalliset ongelmat ovat usein laajoja ja moniulotteisia. Erityisesti yhteiskunnallisiin ongelmiin vaikuttavat ko. ongelma-alueen lisäksi lukuisat muut yhteiskunnallisen päätöksenteon ja tapahtumisen alueet (Rubin 2004). Esimerkiksi kuntayhteisön työttömyysongelma ei ole ratkaistavissa yksinomaan työvoimaviranomaisten toimenpiteillä. Siihen vaikuttavat myös kunnan elinkeinorakenne ja -politiikka, kuntalaisten koulutustaso ja väestön ikärakenne, kulutus- ja ostotottumukset, muuttoliike sekä yksittäisten yritysten ja muiden organisaatioiden sijaintipäätökset. Niin ikään voidaan katsoa, että yksittäisen kunnan työllisyyskehitykseen vaikuttaa talouden globalisoituminen.

Tässä artikkelissa kompleksisuutta ei nähdä monimutkaisuudesta johtuvana ongelmana, vaan Mitleton-Kellyn (2003) tapaan olennaisena osana systeemiä. Kompleksisuus ymmärretään inhimillisen olemassaolon perusominaisuudeksi (Maula 2004). Kompleksisuusajattelun mukaan sosiaalisen systeemin osien väliset kytkennät, vuorovaikutussuhteet ja jatkuvat muutostilat tekevät systeemin käyttäytymisestä ennustamattoman (Mitleton-Kelly 2003). Kompleksisille systeemeille ovat ominaista odottamattomat seuraukset, syyn ja seurauksen väliset epälineaariset suhteet sekä herkkyys joillekin muutoksille ja vastaavasti tunteettomuus toisille (Stacey 1993, Sotarauta 1996).

Systeemien kompleksisuutta on kuvattu lukuisilla erilaisilla ominaispiirteillä. Kunnallisen valmistelun ja päätöksenteon kannalta mielenkiintoisina kompleksisuustermeinä voidaan pitää ainakin seuraavia käsitteitä: itseorganisoituminen, ilmaantuminen, bifurkaatio, mahdollisuuksien avaruus, kaukana tasapainosta, vuorovaikutus ja kytkeytyneisyys, palauteprosessit, epälineaarisuus, diversiteetti sekä yhteisevoluutio.

Systeemin *itseorganisoidumisella* (self-organization) viitataan ulkoisesta ohjauksesta riippumattomiin säännönmukaisuuksiin (Andersson 1999). Itseorganisoiduminen on ilmiö, jonka avulla yksinkertaisista rakenteista syntyy kompleksisempia (Maula 2004). Olennaista systeemin kompleksisuudessa on osien välisten suhteiden luonne, ei niiden yksityiskohtien määrä. Systeemin muuttuminen ja ennakoimaton kehitys johtuu avoimen systeemin kyvystä vaihtaa informaatiota ympäristönsä kanssa. Kompleksisessa sosiaalisessa systeemissä informaatiota voidaan pitää keskeisenä entropian, epäjärjestyksen lähteenä. Esimerkiksi Stählen (2004) mukaan ilman entropian tuomaa tasapainottomuutta ja epävarmuutta, systeemin ei ole mahdollista organisoidua itsestään. Informaation roolia systeemin muutoksessa voidaan kuvata kuvion 4 mukaisesti.

Systeemiä muuttavan informaation tulee olla kriittistä ja jonka käsittelemiseksi systeemissä ei välttämättä ole valmiita keinoja (Rubin 2004). Stähle (2004) jakaa ajatuksen kriittisen informaation merkityksestä, mutta muistuttaa samalla, että kriittinen informaatio uhkaa potentiaalisesti sosiaalisen systeemien vanhoja rakenteita, mikä puolestaan voi estää systeemin uudistumista. Prigoginää mukaillen Stähle (2004)<sup>xi</sup> katsoo, että informaation tuottamis- ja poistamiskyky määrittää systeemin mahdollisuuden itseorganisoidumiseen. Näin sosiaalisen systeemin itseorganisoidumista voidaan kuvata ketjuna, jossa informaation tuotantoa seuraa tasapainottomuus tai kaaos, mikä edellyttää informaation vähentämistä, joka puolestaan merkitsee systeemin uudelleen organisoidumista.



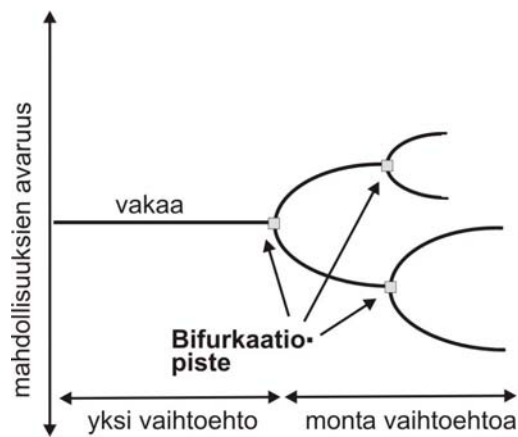
**KUVIO 4.** *Informaatio ja systeemin muutos (mukaeltu Keskinen 2001)*

Kun systeemiin lisätään informaatiota, sille avautuu vaihtoehtoisia kehityspolkuja. Samalla lisääntynyt informaatio muuttaa systeemin sisäisiä olosuhteita ja aiheuttaa epävarmuutta. Tämä puolestaan kasvattaa sekä kaaoksen mahdollisuutta että lisää systeemin vapausasteita. Kaaos voidaan ”ymmärtää samalla kertaa uhkana tai mahdollisuutena – se sisältää aihion molempiin” (Rubin 2004). Sosiaalisen systeemin tapauksessa vapausasteiden lisääntyminen

<sup>xi</sup> Perustuu Stählen (2004) yhteenvetoon seuraavista teoksista: Thermodynamic Theory of Structure, Stability and Fluctuations (Glansdorff & Prigogine 1971), From Being to Becoming (Prigogine 1980), Order out of Chaos (Prigogine & Stengers 1984) ja Exploring Complexity (Prigogine & Nicolis 1989).

mahdollistaa yhtäältä uusien toimintamallien kehittämisen, toisaalta muutos voi tuntua uhkaavalta ja aiheuttaa muutosvastarintaa.

Energiaa, ainetta tai informaatiota ympäristönsä kanssa vaihtava systeemi on jatkuvasti *kaaoksen reunalla* (edge of chaos) tai *kaukana tasapainosta* (far from equilibrium). Sosiaalisen systeemin kannalta kaaoksen reunalla eläminen voi tarkoittaa esimerkiksi saman aikaan ilmenviä vastakkaisia intressejä, jotka luovat systeemiin jännitettä ja aktivoivat sen sisäistä vuorovaikutusta (Stähle 2004). Sosiaalisen systeemin tietyissä valintapisteissä tai solmukohtissa tekemät päätökset muokkaavat systeemin tulevaa kehitystä (Mitleton-Kelly 2003). Kaosteorioissa näitä erilaisia mahdollisuuksia avaavia solmukohtia kutsutaan *bifurkaatiopisteiksi* (bifurcation)<sup>xii</sup>. Bifurkaatiopisteet voidaan määritellä vyöhykkeeksi determinismin ja vapaan valinnan välillä (Stähle 2004). Solmukohtissa tarjolla olevat vaihtoehdot muodostavat *mahdollisuuksien avaruuden* (space of possibilities). Bifurkaatiopistettä ja mahdollisuuksien avaruutta voidaan jäsentää oheisen kuvion avulla.

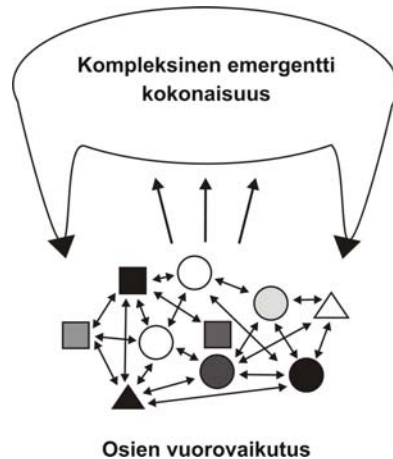


**KUVIO 5.** *Bifurkaatiopiste ja mahdollisuuksien avaruus (mukaeltu Mitleton-Kelly 2003)*

*Ilmaantumisella* (emergence) tarkoitetaan systeemin ominaisuuksia, jotka syntyvät ilman näkyvää syytä – asioita vain tapahtuu. Systeemin osat ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa sekä toisiinsa että ympäristöönsä, minkä johdosta yksinkertaisilta vaikuttavista asioista voi kehkeytyä kompleksisia ilmiöitä (Maula 2004) (ks. kuvio 6).

<sup>xii</sup> Mitleton-Kelly (2003) muistuttaa, että bifurkaation käsite on harhaanjohtava, sillä todellisuudessa systeemillä on usein useampia kuin kaksi vaihtoehtoa.





**KUVIO 6.** *Emergenssi – osien ja kokonaisuuden vuorovaikutus (Sotarauta 1997, alun perin Lewin 1993)*

*Vuorovaikutus* (interaction) ja *kytkeytyneisyys* (connectivity) voivat synnyttää yllätyksiä. Kytkeytyneisyydestä seuraa, että kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Systeemin riippuvuus toimintaympäristöstä johtaa tilanteeseen, jossa jokaisen yksittäisen toimijan tekemä päätös tai valinta vaikuttaa aina muihin toimijoihin sekä ympäristöön (Mitleton-Kelly 2003). Rubin (2004) pitää kompleksisen systeemin muodostumista rekursiivisena prosessina, jossa ”jokin muodostuva kompleksinen kokonaisuus myös vaikuttaa niihin osailmiöihin, joista se muodostuu ja sen vuoksi se itse muuttuessaan väistämättä muuttaa myös niitä.”

Ollakseen tehokasta systeemin vuorovaikutuksen tulee perustua *palautteeseen*, jonka avulla informaatio välittyy kaikkialle systeemiin (Stähle 2004). Systeemitieteissä palaute jaetaan positiiviseen ja muutosta vahvistavaan palautteeseen sekä negatiiviseen ja tasapainottavaan palautteeseen (Aula 1999). Olennaista palautteessa on sen mahdollisuus vahvistaa merkitykseltömiltä vaikuttavien muutosten kertautumista. Palaute voi saada aikaan kumulatiivisen ja *epälineaaraisesti* (non-linearity) etenevän tapahtumien ketjun, joka vaikuttaa systeemin käyttäytymiseen yksittäisiä palautetapahtumia enemmän.

*Diversiteetilla* (diversity) puolestaan tarkoitetaan monimuotoisuutta, moninaisuutta tai erilaisuutta. Hollandille (1995) diversiteetti merkitsee systeemin ominaisuutta, joka mahdollistaa systeemin itseorganisoitumisen. Mitä suurempi diversiteetti sitä enemmän mahdollisuuksia itseorganisoitumiselle. Esimerkiksi biologiassa riittävää monimuotoisuutta on pidetty edellytyksenä ekosysteemin selviytymiselle. Biologiset ekosysteemit ovat jatkuvasti uusiutuvia systeemejä, jotka joutuvat sopeutumaan erilaisiin muutoksiin, kuten luonnonmullistuksiin ja lajien väliseen kilpailuun. Varmin keino sopeutumisessa on se, että ekosysteemi on riittävän monimuotoinen (Vuori 2005). Vertauskuvallisesti myös kuntayhteisöjä ja niiden hallintaprosesseja voidaan tarkastella osana yhteiskunnallista ekosysteemiä, jossa yksittäisen kunnan asema määräytyy suhteessa muiden toimijoiden luomaan kontekstiin. Biologisen ekosysteemin tapaan yhteiskunnallisissa ekosysteemeissä kysymys on toimijoiden välisistä riippuvuuksista ja sopeutumisesta muutoksiin.

Kompleksisuutta voidaan tarkastella myös systeemin ja sen toimintaympäristön *yhteisevoluution* (co-evolution) kautta. Kyse on systeemin ja toimintaympäristön jatkuvasta ja vuorovaikutukseen perustuvasta kehityksestä (Maula 2004). Evoluutioajattelu voidaan kytkeä yhteiskuntatieteen strukturaatioteoreettisiin ajattelutapoihin (esim. Giddens, Bourdieu), joiden keskeisenä ideana on se, että ihmiset ovat samanaikaisesti sekä vallitseviin yhteiskuntarakenteisiin sopeutuvia yksilöitä että rakenteen aktiivisia tuottajia ja muokkaajia (Pantzar 1993).

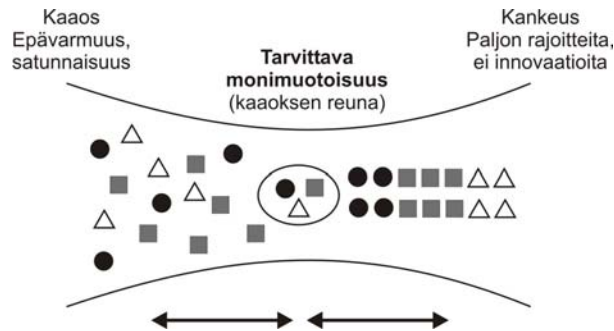
Tähän mennessä käsitellyn perusteella voidaan arvioida, että kompleksisuusajattelu täydentää perinteistä käsitystä kunnallisesta päätöksenteosta kiinnittämällä huomiota valmistelu-prosessin näkymättömään dynamiikkaan ja toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin. Valmistelun ongelmat eivät ehkä liity niinkään informaation puutteeseen vaan ennemminkin informaation tulkintaan ja merkityksellistämiseen sekä toimijoiden välisiin suhteisiin. Artikkelin lopuksi hahmotellaan kompleksisuuskäsitteiden pohjalta tehokkaan ja luovan valmistelutyön ominaispiirteitä.

## **Tehokas ja luova valmistelutyö**

Useimmissa organisaatioissa vastakkaiset intressit ja konfliktit koetaan toimintaa häiritseviksi tekijöiksi. Kunnan kaltaisessa ristikkäisiä näkemyksiä sisältävässä toimintajärjestelmässä ne kuitenkin mielletään luonnolliseksi osaksi organisaation toimintaa. Itse asiassa kuntaorganisaation olemassaolon syy ja perusta on pitkälti ideologioiden ja arvojen kilvoittelussa. Kuitenkin myös kunnan tulee kyetä toimintaan. Kunnan dilemma onkin juuri siinä, miten se kykenee yhdistämään konfliktien esillä pidon ja päätösten tehokkaan toimeenpanon sekä kyvyn tunnistaa ja tarttua ympäristössään avautuviin mahdollisuuksiin.

Kompleksisuusteorioiden näkökulmasta kyse on valmistelun kytkeytyneisyyden ja palaute-prosessien tehokkaasta hyödyntämisestä ja toisaalta valmistelukoneiston kyvystä säädellä entropiaa - tuottaa ja vähentää informaatiota. Sen sijaan, että valmisteluprosessiin olennaisesti kuuluvia vastakkaisia intressejä ja konflikteja pidettäisiin rationaalisen ja tehokkaan päätöksenteon esteinä, intressien ristiriita tulisi nähdä systeemin sisäistä vuorovaikutusta aktivoivina jännitteinä. Vastakkaisia intressejä voidaan pitää valmistelusysteemin perusominaisuutena ja systeemin itseorganisoitumisen välttämättömänä ehtona.

Mikäli informaatio koetaan perinteisiä valtarakenteita uhkaavaksi tekijäksi ja tehokkaan päätöksenteon esteeksi (esim. Harju 2002), seurauksena on, että päätöksentekoa ohjaa ainoastaan vanhoja rakenteita vahvistava informaatio, jolloin ei hyödynnetä riittävästi valmisteluun osallistuvien erilaisia ja toisiaan täydentäviä tietopohjia sekä toimijoiden välisissä vuorovaikutussuhteissa piilevää potentiaalia. Ongelmaa voidaan jäsentää ns. Ashbyn lain avulla, jonka mukaan systeemin sisäisen monimuotoisuuden tulee vastata ympäristön monimuotoisuutta ja kompleksisuutta (ks. kuvio 7).



**KUVIO 7.** *Kaaos vs. kankeus (Laibonen 2005, alun perin Clippinger 1999)*

Kunnallisen päätöksenteon näkökulmasta riittävä monimuotoisuus edellyttää samanaikaisesti sekä selkeitä pelisääntöjä että avoimuutta uusille ideoille. Kunnallisen päätöksenteon kontekstissa riittävän monimuotoisuuden vaatimuksen voidaan katsoa kohdistuvan erityisesti kunnanhallituksen toimintatapoihin<sup>xiii</sup>. Harisalon ja Stenvallin (2002) haastattelemien kunnanjohtajien ja kunnanhallitusten puheenjohtajien mukaan kunnanhallituksen sisäistä toimintakulttuuria voidaan edistää ennen kaikkea poliittisella *dialogilla*, jolla he viittaavat yhtäältä valmistelun avoimuuteen ja toisaalta toimijoiden kykyyn omaksua uutta informaatiota ja valmiutta muuttaa tuttuja ajatus- ja toimintamalleja.<sup>xiv</sup>

Dialogi ja kommunikaatio voidaan nähdä Luhmannin (1995) tapaan systeemin ja sen itseorganisoidumisen välttämättömänä ehtona<sup>xv</sup>. Kommunikaation tavoitteena ei tarvitse olla toimijoiden yhteisymmärrys asiiasisällöistä, vaan se, että kommunikaatio johtaa toimintaan; sisällön hyväksymiseen tai hylkäämiseen. Kommunikaation tehtävänä on nostaa valmisteluvaiheessa esille vaihtoehtoja, avata uusia mahdollisuuksia ja pakottaa valintaan. Näin valmisteluprosessiin syntyy bifurkaatiopisteitä, joista haarautuu tulevaisuuden mahdollisuuksia, ja joissa tehdyt valinnat vaikuttavat ratkaisevalla tavalla kuntaorganisaation tulevaisuuden mahdollisuuksiin. Mitleton-Kellyn (2003) mukaan kyse on historian ja *polkuriippuvuuden* (path-dependence) yhteisvaikutuksesta, jossa systeemin tekemät valinnat ohjaavat systeemin tulevaa kehitystä. Systeemin valinnat voivat olla mahdollistavia tai rajaavia. Osien välisestä vuorovaikutuksesta, kytkeytyneisyydestä ja palauteprosesseista johtuen kompleksisen systeemin tulevia kehityspolkuja on lähes mahdotonta ennakoida. Valmistelun kannalta tämä

<sup>xiii</sup> Esim. Harisalon ja Stenvallin (2002) mukaan kunnanhallituksista on muodostunut tosiasiallisia päätöksenteon areenoita. Kunnanhallituksen keskeistä roolia voidaan hahmottaa jakamalla hallituksen tehtävät kolmeen kategoriaan. Ensinnäkin *aloitteiden* avulla hallitus nostaa käsittelyyn uusia asioita ja pyrkii luomaan innovatiiviselle toiminnalle otollista ilmapöytä. Toiseksi hallitus *integroi* eri toimijoiden yhteistyötä ja edistää resurssien tehokasta käyttöä. Kolmanneksi hallituksen tehtävänä on *tulkita* monimutkaisia asioita päätöksentekoprosessin eri vaiheissa ja koko kuntayhteisön näkökulmasta.

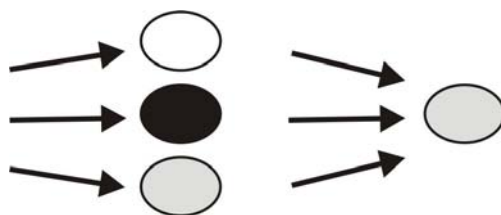
<sup>xiv</sup> Harisalo & Stenvall (2002) kutsuvat tunnistamiaan metatekijöitä politiikan disiplineiksi.

<sup>xv</sup> Luhmann (1995) näkee luottamuksen toiminnan universaalina edellytyksenä ja informaation kommunikoinnin luottamuksen ilmaisijana. Toisin sanoen ihmiset, jotka luottavat toisiinsa, ovat valmiita vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön.

tarkoittaa muun muassa sitä, että toimijoiden väliin vuorovaikutussuhteisiin liittyvän dynamiikan johdosta pienetkin tekijät voivat johtaa suuriin ja peruuttamattomiin muutoksiin. Esimerkiksi se, että luottamushenkilöt perehtyvät viranhaltijoiden laatimaan valmistelumateriaaliin ja pyytävät lisäselvityksiä, voi tarjota valmistelijoille ylläkkeen tehdä työnsä entistä paremmin. Tämän seurauksena luottamushenkilöt kokevat vaikuttavansa asioihin, mikä puolestaan ehkäisee turhautumista, riitelyä keinotekoisista ongelmista sekä asioiden lähettämistä uudelleen valmisteltavaksi (Harisalo & Stenvall 2002). Vastaavasti perusteelliset suunnitelmat ja valmistelut voivat osoittautua käytännössä hyödyttömiksi. Esimerkkinä voidaan mainita useissa tutkimuksissa esiintyneet ongelmat kuntastrategioiden valmistelussa ja niiden toteuttamisessa (esim. Haveri 1994, Sotarauta 1996, Rannisto 2005).

Artikkelissa esitetään, että kompleksisten ja toisiinsa limittyvien ongelmien ratkaisemisen salaisuus piilee toimijoiden välisissä vuorovaikutussuhteissa. Perinteisen rationaalista suunnittelua korostavan lähestymistavan sijaan valmistelussa tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota toimijoiden väliin vuorovaikutussuhteisiin ja päätöksenteon intuitiiviseen ulottuvuuteen. Erilaisuuden salliminen ja dynaamisen kompleksisuuden hyödyntäminen merkitseisi samalla vallitsevan valmisteluparadigman uudistamista: painopisteen ei niinkään tulisi olla informaation lisäämisessä, vaan ennemmin toimintaympäristön monitulkintaisuudesta johtuvien ja merkitysten hahmottamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemisessa. Luovan ja tehokkaan valmisteluprosessin tulisi olla samanaikaisesti sekä avoin ympäristöstä tuleville vaikutteille että sisäisesti riittävän toimintakykyinen.

Yhtenä keskeisimpänä haasteena voidaan pitää sitä, miten valmistelussa voidaan samanaikaisesti sekä tukea luovuutta että varmistaa prosessin tehokas ja päämäärätietoinen eteneminen. Luovuuden kannalta olennaista on, että valmistelussa on tilaa erilaisille vaihtoehdoille. Innovatiivisuus, uusien ideoiden ja ratkaisumallien monipuolinen (diversity) tarkastelu sekä uuden tiedon luominen edellyttävät valmisteluprosessiin osallistuvilta monisuuntaista, *divergenttiä* ajattelua. Divergentin ajattelun vaatimus on kuitenkin jossain määrin ristiriidassa Brunssonin (1985) epävarmuutta koskevien havaintojen kanssa, joiden mukaan epävarmuus vähentää yksilöiden toimintakykyä. Epävarmuutta aiheuttavan divergenssin ja valmistelun tehokkuuden kannalta onkin tärkeää, että prosessissa kyetään myös tekemään mahdollisimman hyviä valintoja eri vaihtoehtojen väliltä. Ilman riittävää *konvergenssiä* vaarana on, että valmistelussa unohdetaan prosessin määrätietoinen kuljettaminen haluttuun suuntaan. Vaihtoehtojen tuottamista eli *divergenssiä* ja vaihtoehtojen karsimista eli *konvergenssiä* voidaan tarkastella kuvion 8 mukaisesti.



**KUVIO 8.** *Divergenssi vs. konvergenssi (Maula 2006)*

Kompleksisuusteorioiden soveltaminen kunnan kaltaisen poliittis-hallinnollisen organisaation tarkasteluun edellyttää artikkelissa esitettyä syvällisempää tarkastelua. Kompleksisuusajattelusta voidaan kuitenkin löytää yhtymäkohtia myös perinteiseen politiikan tutkimukseen. Esimerkiksi vallan määrittelyä ”kyvyksi vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen haluttu suuntaisesti” (Heuru 2000) voidaan pitää liian suppeana jäsentämään poliittis-hallinnollisen systeemin toimijoiden todellista käyttäytymistä. Harisalón (1990) mukaan poliittisessä päätöksenteossa olennaista ei aina ole se, kuinka paljon toimijalla on valtaa suhteessa toisiin<sup>xvi</sup>. Tärkeämpää on, että pyritään etsimään alkuperäisen ristiriidan ylittäviä ratkaisuja. Näin ymmärrettynä valtaa on sillä, joka pystyy luomaan uutta ja mahdollistamaan toimenpiteiden toteutumisen.

Artikkelin perusteella voidaan todeta, että kompleksisten systeemien teoriat ja käsitteet auttavat hahmottamaan poliittis-hallinnollisen systeemin kokonaisuutta kiinnittämällä huomiota osien välisiin vuorovaikutuksellisiin takaisinkytkentöihin. Muun muassa itseorganisoitumisen ja ilmaantumisen luova hyödyntäminen edellyttävät toimijoilta kykyä tunnistaa valmisteluprosessin bifurkaatiopisteitä - erilaisten kehityspolkujen solmukohtia. Karkeasti voidaan sanoa, että kunnallisen päätöksenteon onnistuminen riippuu pitkälti siitä, miten päätöksenteon valmisteluvaiheessa kyetään hyödyntämään solmukohdissa avautuvia mahdollisuuksia. Kyse on ennen kaikkea siitä, miten yhdistetään valmistelun kaksi eri tehtävää: uusien ideoiden, luovien ratkaisujen ja erilaisten vaihtoehtojen tuottaminen divergentin ajattelun avulla sekä vaihtoehtojen karsiminen ja parhaan mahdollisen ratkaisuvaihtoehdon tunnistaminen konvergentin ajattelun avulla.

Valmistelupakolla ja muilla vastaavilla menettelyohjeilla on jatkossakin tärkeä rooli. Demokratian lisäksi niiden avulla pyritään varmistamaan valmistelun ja päätöksenteon tehokkuus. Ongelmien kompleksisuuden näkökulmasta tarvitaan kuitenkin myös toimintamalleja, jotka mahdollistavat ja tukevat avointa tiedon kulkua ja toimijoiden välisiä vuorovaikutussuhteita.

<sup>xvi</sup> Harisalo (1990) käyttää termiä heijasteinen valta. Majosen (2001) mukaan kyse on mahdollistavasta vallasta, jossa vallan perusta ei ole niinkään intressien ristiriidassa vaan yhteisten intressien vahvistamisessa. Toiminnan tasolla valtaa voidaan saada siten myös valtaa ja informaatiota jakamalla.

Sen lisäksi, että asioiden valmistelulla pyritään tyydyttämään päätöksenteon informaatiotarpeita ja vähentämään epävarmuutta, valmisteluprosessin tulisi tarjota välineitä keskinäisen ymmärryksen lisäämiseen ja toimintaympäristön epäselvyyden tulkintaan. Kysymys ei ole vain demokratian ja tehokkuuden, vaan yhtä lailla luovuuden ja tehokkuuden yhteen sovittamisesta.

## LÄHTEET

**Anderson, P.** 1999. Complexity Theory and Organisation Science. *Organisation Science*. Vol. 10(3), May - June, s. 216–232.

**Anttiroiko, A-V.** 2000. Strateginen tietojohdaminen kunnallishallinnossa. *Hallinnon tutkimus* 1/2000. Helsinki.

**Anttiroiko, A-V. & Savolainen, R.** 2000. Kuntien strategiset tulkinta- ja tietoprosessit. Teoksessa Panzar, E. (toim.) *Informaatio, tieto ja yhteiskunta*. Raportti Tiedon tutkimusohjelman II tutkijaseminaarista. Tampereen yliopisto, Tietoyhteiskunnan tutkimuskeskus, Tampere.

**Aula, P.** 1999. Organisaation kaaos vai kaaoksen organisaatio? Dynaamisen organisaatioviestinnän teoria. Helsinki: Loki-Kirjat.

**Blackler, F.** 1995. Knowledge, Knowledge Work and Organizations: An Overview and Interpretation. *Organization Studies*, Vol. 16(6), s.1021–1046.

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

**Brunsson, N.** 1985. *The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Chichester: John Wiley & Sons.

**Checkland, P.** 1985. *Systems Thinking, Systems Practice*. John Wiley & Sons, Pitman Press, Bath.

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

**Eriksson, J.-T.** 1993. Kaaosteoria ja kompleksisten järjestelmien hallittavuus. Teoksessa Vapaavuori, Matti (toim.) *Miten tutkimme tulevaisuutta?* Acta Futura Fennica. No 5. Tulevaisuuden tutkimuksen seuran julkaisu. Helsinki: Painatuskeskus Oy. ss. 49–74.

**Etzioni, A.** 1973. *Nykyajan organisaatiot*. Helsinki: Tammi.

**Galbraith, J. R.** 1977. *Organization Design*. Reading MA: Addison-Wesley.

**Hall, R. H.** 1987. *Organizations. Structures, Processes and Outcomes*. New Jersey: Prentice-Hall.

**Harisalo, R.** 1990. Kunnallishallinnon arvot, johtaminen ja tulevaisuuden haasteet. Teoksessa Asikainen, R. & Nissinen, J. H: (toim.): *Luova tulosjohtaminen julkishallinnossa*. Jyväskylä: Yritystaito Oy.

**Harisalo, R. & Stenvall, J.** 2002. Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. Suomen Kuntaliitto Acta nro 151.

- Harjula, H. & Prättälä, K.** 2004. Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 5. painos. Helsinki: Talentum.
- Haveri, A.** 1994. An adaptive and strategic behaviour of local level communities, Acta Universitas Tamperensis ser A vol 393, Tampere.
- Heuru, K.** 2000. Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 760.
- Hoff, J.** 1992. Criteria for Evaluation of IT in Private and Public Sector: Should They be the Same. Paper EGPA-Conference.
- Holland, J.** 1995. Hidden order: How adaptation builds complexity. Addison Wesley.
- Huotari, M-L, Hurme, P. & Valkonen, T.** 2005. Viestinnästä tietoon – tiedon luominen työyhteisössä. Helsinki: WSOY.
- Jalonen, H.** 2005. Asian valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa kommunikaation näkökulmasta. Käsiteanalyttinen tutkimus. PD-loppuraportti. Teknillinen korkeakoulu – Dipoli.
- Jreisat, J.** 1997. Public organization management. The development of the theory and process. Quorum Books. USA.
- Kallio, O.** 1995. Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitas Tamperensis 457. Tampere.
- Kast, F. E. & Rosenzweig, J. E.** 1985. Organization and Management. A Systems and Contingency Approach. New York McGraw-Hill.
- Keskinen, A.** 2001. Extended Account with Application Examples on Chapter 2.3 of Doctoral Dissertation ”Towards User Empowerment”. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Kulla, H.** 2000. Hallintomenettelyn perusteet. Jyväskylä: Gummerus.
- Laihonen, H.** 2005. Tietovirrat tietointensiivisessä palveluorganisaatiossa. Käsiteanalyttinen tutkimus. e-Business Research Center. Research Reports 14. Tampere 2005.
- Leväsvirta, L.** 1999. Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Lewin, R.** 1993. Complexity – Life at the Edge of Chaos. J M Dent Ltd.
- Lindblom, C. E.** 1965. The Intelligence of Democracy, Decision Making through Mutual Adjustment. New York.
- Lindblom, C. E.** 1968. The Policy-making Process. New York: Prentice-Hall.



- Luhmann**, N. 1995. *Social systems*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Luostarinen**, R. 1989. Internationalization of the firm. An empirical study of the internationalization of firms with small and open domestic markets with special emphasis on lateral rigidity as a behavioral characteristic in strategic decision-making. The Helsinki School of Economics. 3. painos (Alkuper. 1979).
- Majoinen**, K. 2001. Mitä virkaa valtuustolla – Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi, Suomen Kuntaliitto, Acta-väitöskirjasarja no 2, Helsinki.
- Mannermaa**, M. 2004. Heikoista signaaleista vahva tulevaisuus. Helsinki: WSOY.
- Maula**, M. 2004. Elävä organisaatio ja liiketoimintaekosysteemi: Kompleksisten systeemien kaksi tulkintaa. Teoksessa Sotarauta, M. & Kosonen, K.-J. (toim.), Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan, s. 256–269. Tampere: Tampere University Press.
- Maula**, M. 2006. *Organizations as Learning Systems. 'Living Composition' as an Enabling Infrastructure*. Advanced Series in Management. Elsevier: Amsterdam.
- Mitleton-Kelly**, E. 2003. Ten principles of complexity and enabling infrastructures. In Mitleton-Kelly, E. (eds.) *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organizations: The Application of Complexity Theory to Organizations*. Pergamon, s. 23–50.
- Möttönen**, S. 1997. Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta.
- Paloheimo**, H. & Wiberg, M. 1997. *Politiikan perusteet*. Helsinki: WSOY.
- Pantzar**, M. 1993. Evoluutioteoria tulevaisuudentutkimuksen metodina.. Teoksessa Vapaa-vuori, Matti (toim.) *Miten tutkimme tulevaisuutta?* Acta Futura Fennica. No 5. Tulevaisuuden tutkimuksen seuran julkaisu. Helsinki: Painatuskeskus Oy. s. 75–88.
- Pekonen**, K. 1995. Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa? Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Peltonen**, L. 2002. ”Sotkuinen demokratia” ja Tampere-foorumi – talkootoimintaa julkisen tilan puolesta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 2/2002, s. 168–183.
- Pfeffer**, J. 1992. *Managing with Power, Politics and Influence in Organizations*. Boston: Harvard Business School Press.
- Pikkala**, S. 1998. Eikö kunnallinen demokratia ansaitse valtuutetun luottamusta? Tutkimus valtuustojen henkilövaihtuvuudesta. Åbo Akademi. Turku.

**Pollit, C.** 1993. *Managerialism and the Public Services. Cuts or Cultural Change in the 1990s.* 2<sup>nd</sup> Edition. Oxford: Blacwell Business.

**Rannisto, P-H.** 2005. Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1072. Tampere.

**Rubin, A.** 2004. Pehmeä systeemimetodologia.  
<http://www.tukkk.fi/tutu/topi/tekstit/ssm/ssm%20perusteet.htm>  
Viitattu 8.11.2005

**Ruostetsaari, I. & Holttinen, J.** 2001. Luottamushenkilö ja valta – Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet. Kunnallisan alan kehittämissäätiön Tutkimus-julkaisu nro 29. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

**Sandberg, S.** 1992. Frikommuner och produktivitet – en kontingensteoretisk studie. Licentiatavhandling i offentlig förvaltning. Åbo Akademi. Åbo.

**Simon, H. A.** 1957. *Administrative Behavior.* 2<sup>nd</sup> Edition. New York.

**Simon, H. A.** 1981. Päätöksenteko ja hallinto. Espoo. Weilin & Göös.

**Sotarauta, M.** 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa - Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Acta Futura Fennica No 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

**Sotarauta, M. & Kosonen, K-J.** 2004. Strategiarituaaleja koneistoyhteiskunnassa vai dynaamisia prosesseja tietämystaloudessa?. Teoksessa Sotarauta, M. & Kosonen, K-J. (toim.), Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan, ss. 17–34. Tampere: Tampere University Press.

**Sotarauta, M. & Lakso, T.** 2000. Muutoksen johtaminen ja luova jännite: Tutkimus Kainuun kehittämistoiminnasta. Suomen Kuntaliitto Acta-sarja 132. Helsinki.

**Stacey, R. D.** 1993. *Strategic Management and Organizational Dynamics.* Pitmin Pulishing.

**Ståhlberg, K.** 1975. Teori och praxis i kommunal planering. Åbo Akademi.

**Ståhle, P. & Grönroos, M.** 1999. Knowledge Management – tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä. Porvoo: WSOY.

**Ståhle, P.** 2004. Itseuudistumisen dynamiikka. Systeemiajattelu kehitysprosessien ymmärtämisen tukena. Teoksessa Sotarauta, M. & Kosonen, K-J. (toim.), Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan, s. 222–255. Tampere: Tampere University Press.

**Tuomikorpi, S.** 2005. Kohti hallinnollisen ajattelukyvyyn mallia. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta.

**Vuori**, E. 2005. Agenttipohjaiset mallit tietointensiivisiä palveluorganisaatioita sisältävien liiketoimintaekosysteemien tarkastelussa. E-business Research Center, Research Reports. Tampere.

**Weber**, M. 1978. Economy and Society. University of California Press. Berkeley, Los Angeles, London. Volume 1–2. California

**Weick**, K. 1995. Sensemaking in organizations. Thousand Oaks, California: Sage.

**Wiberg**, M. 2005. Valta kunnassa. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 58. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

## Turun ammattikorkeakoulun julkaisusarjoissa ilmestyneitä teoksia

### TURUN AMMATTIKORKEAKOULUN TUTKIMUKSIA

16. Lindgren, Pia: ”What Colour Are the Zebra’s Stripes?” Business Bachelor Students’ Perceptions of Teaching and Learning Intercultural Communication. Turku, 2005. 130 s. ISBN 952-5596-05-2.
17. Uusitalo, Ilkka: Työ tekijäänsä opettaa – sosionomi (AMK) asiantuntijavalmiuksia oppimassa. Turku, 2005. 253 s. ISBN 952-5596-18-4.
18. Laaksovirta, Heli: Laitoshoidossa olevien ikääntyvien suunhoitomallin kehittäminen. Turku, 2005. 63 s. ISBN 952-5596-31-1.
19. Nenonen, Suvi: The Nature of the Workplace for Knowledge Creation. Turku, 2005. 83 s. ISBN 952-5596-33-8.
20. Poikela, Heli: Keuhkohtaumatautiä sairastavan potilaan ohjauksen kehittäminen. Turku, 2005. 81 s. + 9 liites. ISBN 952-5596-34-6.
21. Jalonen, Harri: Asian valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa kommunikaation näkökulmasta – käsiteanalyttinen tutkimus. Turku, 2006. 77 s. ISBN 952-5596-45-1.
22. Hakulinen, Hannele: Ammatillista väylää ammattikorkeakouluun – tutkimus ammatillista polkua ammattikorkeakouluun edenneiden opiskelijoiden vaiheista. Turku, 2006. 95 s. + 7 liites. ISBN 952-5596-54-0.
23. Salmela, Marjo, Heikka, Hanna & Ernvall, Sirpa: Perusterveydenhuollossa toimivan henkilökunnan rooli, valmiudet ja koulutustarve ikähuonokkuloisten kuulonkuntoutuksessa. Kuulonhuollon kehittämisprojekti Varsinais-Suomessa. Turku, 2006. 169 s. ISBN 952-5596-72-9.
24. Lilja-Viherlampi, Liisa-Maria: ”Minunkin sisällä soi” – musiikin ja sen parissa toimimisen terapeuttisia merkityksiä ja mahdollisuuksia musiikkikasvatuksessa. Turku, 2007. 353 s. ISBN 978-952-5596-90-8.

### TURUN AMMATTIKORKEAKOULUN RAPORTTEJA

31. Storti, Antonella & Tulonen, Arja: Onnistunut verkko-opetus – tietoa, taitoa vai tuuria? Turku 2005. 209 s. ISBN 952-5596-07-9.
32. Hautala, Tiina & Nenonen, Suvi & Tanskanen, Ilona (toim.): Näkökulmia hyvinvointiin 4. Turku, 2005. 131 s. ISBN 952-5596-30-3 (verkkojulkaisu), ISBN 952-5596-12-5 (painettu).
33. Koivuniemi, Sirkku & Sairanen, Raija & Tiilikka, Leila (toim.): Maailma kotiovella. Turku 2005. 134 s. ISBN 952-5596-17-6.
34. Elomaa, Leena & Koivuniemi, Sirkku & Veräjänkorva, Oili & Wiirilinna, Ulla (toim.): Vastauksia terveysalan oppimishaasteisiin. Turku, 2005. 135 s. ISBN 952-5596-27-3.
35. Lind, Kaija & Saarikoski, Mikko & Koivuniemi, Sirkku (toim.): Tutkien terveyttä 2005. Turku, 2005. 133 s. ISBN 952-5596-35-4.
36. Lappalainen, Markku & Kääriä, Juha: Harjuluonto, pohjavesi, ihminen. Suuntaviivoja Virttaankankaan opastuskeskukselle. Turku, 2005. 87 s. ISBN 952-5596-26-5 (verkkojulkaisu), ISBN 952-5596-25-7 (painettu).
37. Saaristo, Heidi: Maisemanhoitosuunnitelma Aurajokilaakson kulttuurimaisemaan. Turku, 2005. 149 s. ISBN 952-5596-29-X (verkkojulkaisu), 952-5596-28-1 (painettu).
38. Haavisto, Petri & Lindström, Birgitta & Nurminen, Hanna: Psykiatrian hoitohenkilökunnan työnohjauskäytäntöjen kehittäminen – kokemukset Turun psykiatriassa saadusta työnohjauksesta. Turku, 2005. 56 s. + 12 liites. ISBN 952-5596-36-2.
39. Holma, Aulikki (toim.): Tiedosta tuottava – strategisen tietojohdamisen kysymyksiä. Turku, 2005. 163 s. ISBN 952-5596-01-X.
40. Bergqvist, Nonna & Ojala, Tanja & Salonen, Elina & Savola, Anu: Sairaanhoitajan lääkehoitotaidot reumapotilaan hoitotyössä – täydennyskoulutuksen vaikutus sairaanhoitajan lääkehoito-osaamiseen. Turku, 2005. 74 s. + 15 liites. ISBN 952-5596-39-7.
41. Leino, Irmeli & Pekola, Eine & Wiirilinna, Ulla: Vanhusten palveluketjun arviointi ja kehittäminen – hankkeen loppuraportti. Turku, 2005. 43 s. + 20 liites. ISBN 952-5596-40-0.
42. Laakso, Heini-Majja & Onninen, Johanna & Törnvall, Tytti: Lasten kognitiivisten valmiuksien dynaaminen arviointi – DOTCA-Ch:n soveltuvuus suomalaisille 6-vuotiaille lapsille. Turku, 2005. 55 s. + 9 liites. ISBN 952-5596-24-9.

43. Ekström, Anni: Sähköinen kirjaaminen tuli taloon – kirjaamisen kehittäminen Kukonkallion vanhainkodissa. Turku, 2006. 82 s. + 14 liites. ISBN 952-5596-46-X.
44. Laaksonen-Heikkilä, Ritva & Heikkinen, Katja & Koivuniemi, Sirkku & Rajala, Anita: Kokeilusta toimivaksi mentorointimaliksi – raportti terveystalon opetuksen kehittämisestä. Turku, 2006. 79 s. ISBN 952-5596-50-8.
45. Laakso, Tiina & Äikää-Torkkeli, Sari (toim.): Osallisuudella onnistumiseen – loppuraportti nuorten osallisuushankkeesta Loimaan seutukunnassa. Turku, 2006. 137 s. ISBN 952-5596-52-4.
46. Hautala, Tiina & Nenonen, Suvi & Tanskanen, Ilona (toim.): Näkökulmia hyvinvointiin 5. Turku, 2006. 163 s. ISBN 952-5596-59-1.
47. Elomaa, Leena & Koivuniemi, Sirkku & Veräjänkorva, Oili & Wiirilina, Ulla: Vastauksia terveystalon oppimishaasteisiin 2. Turku, 2006. 68 s. ISBN 952-5596-67-2.
48. Ahonen, Pia & Syrjälä, Vappu (toim.): Terveystta nopean muutoksen kuntiin – raportti terveystalon TAMU-hankkeesta. Turku, 2006. 144 s. ISBN 952-5596-70-2.
49. Lind, Kaija & Saarikoski, Mikko & Koivuniemi, Sirkku (toim.): Tutkien terveystta 2006. Turku, 2006. 122 s. ISBN 952-5596-77-X.
50. Koivuniemi, Sirkku & Sairanen, Raija & Tiilikka, Leila: Maailma kotiovellla 2. Turku, 2007. 89 s. ISBN 978-952-5596-83-0.
51. Ojala, Sanna & Ernvall, Sirpa & Tiilikka, Leila (toim.): Yhdessä verkkoon. Turku, 2007. 71 s. + 25 liites. ISBN 978-952-5596-87-8.
52. Väinänen, Ossi: Langattomat lähiverkot ammattikorkeakouluissa. Turku, 2007. 107 s. ISBN 978-952-5596-88-5.
53. Alanen, Salla-Maria & Hallenberg, Tanja & Komulainen, Martti: Saaristomeri 2006 – tiedosta tietoisuutta. Turku, 2007. 105 s. ISBN 978-952-559689-2.
54. Kanerva-Lehto, Heli & Lehtonen, Jouko (toim.): Tutkimuspaja – oppimista ja kehittämistä. turku, 2007. 103 s. ISBN 978-952-5596-95-3.

## **TURUN AMMATTIKORKEAKOULUN OPPIMATERIAALEJA**

16. Bhatia, Eija & Wiitakorpi, Marja-Leena: ”Me ollaa iha’ hyvii” – menetelmiä ja keinoja terveysthoitajille lasten itsetunnon tukemiseen. Turku, 2005. 38 s. ISBN 952-5596-00-1.
17. Hirvirinne, Ari & Kähkönen, Anne & Moberg, Jaana: Hygienia – terveystkasvatusmateriaali. Turku 2005. CD-ROM. ISBN 952-5596-02-8.
18. Hyvärinen, Anniina & Simolin, Maria & Kokkinen, Liisa & Soini, Tiina: Luusto vahvaksi – opas luuston terveystden edistämiseen ravitsemuksen ja liikunnan avulla. Turku, 2005. CD-ROM. ISBN 952-5596-03-6.
19. Falke, Israel: A Room for Three – An Exercise in Dramaturgical Adaptation for Puppet Theatre. Turku, 2005. 73 s. ISBN 952-5596-08-7.
20. Adamsson, Virpi & Puukka, Jaana: Vimma – naisten yrittäjätarinoita Turun seudulta. Turku, 2005. 90 s. ISBN 952-5596-06-0.
21. Parkkinen, Terttu & Keskinen, Soili (toim.): Lapsen sosiaalisen kehityksen moninaisuus. Turku, 2005. 117 s. ISBN 952-5596-15-X.
22. Siivonen, Tommi & Sinisalo, Toni: Ongelmalähtöinen oppimisympäristö. Turku, 2005. DVD. ISBN 952-5596-16-8.
23. Lauttalammi, Ari & Lehtonen, Jouko & Laine, Katariina (toim.): Talojen korjausrakentaminen – johdatus perusteisiin. Turku, 2005. 98 s. ISBN 952-5596-19-2.
24. Elomaa, Leena & Palta, Hannele & Saarikoski, Mikko & Sulosaari, Virpi & Ääri, Riitta-Liisa: Taitava harjoittelun ohjaaja. Turku, 2005. 62 s. ISBN 952-5596-38-9.
25. Grönlund, Inga: Kestilä – turkulaista vaatetusteollisuuden historiaa ja tuotesuunnittelijoita. Turku, 2005. 99 s. ISBN 952-5596-32-X.
26. Tuomi, Anu: Lähde väreihin. Turku, 2006. 114 s. ISBN 952-5596-44-3.
27. Laiho, Satu: Yrityksen visuaalisen linjan ja tavoiteimagon luominen. Turku, 2006. 53 s. ISBN 952-5596-48-6.

28. Kovanen, Anne & Leino, Maarit: Päähteettömyyden puolesta – terveyskasvatusmateriaali kouluterveydenhoitajalle ehkäisevän päihdekasvatuksen toteuttamiseen. Turku, 2006. 70 s. + 27 liites. + CD-ROM. ISBN 952-5596-53-2.
29. Krankka, Jaana & Mäkynen, Milla: Vanhemmuus lapsen päihteettömän elämän lähtökohtana – terveyskasvatusmateriaali vanhempainiltaan. Turku, 2006. CD-ROM. ISBN 952-5596-55-9.
30. Timmerbacka, Anna: Ranskan vallankumouksen kuvat. Turku, 2006. 76 s. ISBN 952-5596-58-3.
31. Källd, Maria & Seppälä-Kavén, Ulla: Tider och former. En inblick i formgivningens 1800-talets slut till vår tid. 116 s. Turku, 2006. ISBN 952-5596-62-1.
32. Vainio, Tiina: Opas vastavalmistuneelle kuvataiteilijalle. 2. korjattu painos. Turku, 2007. 144 s. ISBN 978-952-5596-85-4
33. Tiihonen, Anne: G-avain pykäläviidakossa. Tekijänoikeuksista musiikkipedagogeille ja muusikoille. Turku, 2006. 73 s. ISBN 952-5596-69-9.
34. Lehtonen, Jouko (toim.): Perustusten vahvistaminen – näkymätöntä korjaustyötä. Turku, 2007. 91 s. ISBN 952-5596-71-0.
35. Inkinen, Karri: Verkko-opettajan oppimisprosessin tarina eli Scilin saaren arvoitus. Turku, 2007. 95 s. ISBN 978-952-5596-84-7.

### **TURUN AMMATTIKORKEAKOULUN PUHEENVUOROJA**

23. Tuominen, Telle & Lehtonen, Anna: Kotkan pesällä ja hyljeluodolla - reaaliaikaisen kuvan käyttöarvo saariston luontomatkailuelämyksessä. Turku, 2005. 32 s. ISBN 952-5596-42-7 (verkkojulkaisu), ISBN 952-5596-41-9 (painettu).
24. Lehtonen, Jouko & Kanerva-Lehto, Heli & Koivisto, Jenni: Tutkimuspaja mahdollisuutena yhdistää opetus ja T&K. Turku, 2006. 46 s. + 23 liites. ISBN 952-5596-47-8.
25. Veräjänkorva, Oili & Paltta, Hannele: Suonensisäisen lääkehoidon luokkaopetuksessa käytettävät neste- ja lääkevalmisteet sekä niiden hankinta – raportti valtakunnallisesta ammattikorkeakouluihin suunnatusta kyselystä. Turku, 2006. 30 s. ISBN 952-5596-49-4 (verkkojulkaisu), ISBN 952-5596-51-6 (painettu).
26. Latvala, Arto & Kääriä, Juha & Loisa, Olli: Perkausvesien jätevesikuormitus ja -käsittely pienillä kalankasvatustiloilla. Turku, 2006. 38 s. + 5 liites. ISBN 952-5596-56-7 (verkkojulkaisu), ISBN 952-5596-57-5 (painettu).
27. Timonen-Kallio, Eeva (ed.): Towards Active Citizenship – Friskie Programme as a professional method for guidance. Turku, 2006. 54 s. ISBN 952-5596-61-3 (verkkojulkaisu), ISBN 952-5596-60-5 (painettu).
28. Henttula, Päivi & Hietaranta, Jari: Varsinais-Suomen terveyskeskusten ja -asemien jätehuollon nykytilan kartoittaminen – esiselvitysraportti. Turku, 2006. 42 s. ISBN 952-5596-63-X.
29. Pitkänen, Timo: Missä ruokoa kasvaa? – järviruokalueiden satelliittikartoitus Etelä-Suomen ja Viron Väinämöisen rannikolla. Turku, 2006. 82 s. ISBN 952-5596-66-4 (verkkojulkaisu), ISBN 952-5596-65-6 (painettu).
30. Ahonen, Pia, Koivuniemi, Sirkku & Wiirilinna, Ulla (toim.): Oletko valmis? Terveysala haastaa oppimaan. Turku, 2006. 35 s. ISBN 952-5596-79-6.
31. Nieminen, Salla: Turun ammattikorkeakoulun opiskelijabarometri 2006. Turku, 2007. 70 s. ISBN 978-952-5596-82-3 (verkkojulkaisu), ISBN 978-952-5596-81-6 (painettu).
32. Asteljoki, Sari & Kontio, Elina: Yrittäjyyden edistäminen ammattikorkeakoulussa – esimerkkejä terveysalalta. Turku, 2007. 31 s. + 8 liites. ISBN 978-952-5596-86-1.
33. Nikkanen, Kirsi: ”Oikein hyvä kirjasto”. Turun ammattikorkeakoulun kirjaston asiakastytyväisyyskysely keväällä 2006. 101 s. Turku, 2007. ISBN 978-952-5596-91-5.
34. Iltanen, Tessaliina: Sähköinen asiointi Turun ammattikorkeakoulussa. 48 s. Turku, 2007. ISBN 978-952-5596-92-2.
35. Krook, Kristina: Aleksis Kivikö kantelettaren isä? – Turun ammattikorkeakoulun opiskelijoiden Suomi-tietouden sekä kulttuurin tuntemisen ja harrastamisen kartoitus. 56 s. Turku, 2007. ISBN 978-952-5596-97-7.
36. Jalonen, Harri: Kuntaorganisaatio valinkauhassa – kohti tehokasta ja luovaa asioiden valmistelua. 43 s. Turku, 2007. ISBN 978-952-5596-99-1.

Turun ammattikorkeakoulu  
 Julkaisumyynti  
 Joukahaisenkatu 3  
 20520 Turku

puh. 010 5535 810  
 fax. 010 5535 791  
 julkaisumyynti@turkuamk.fi  
<http://julkaisumyynti.turkuamk.fi>