

Kunnallisen päätöksenteon kehittäminen

Pentti Asunmaa

PÄÄTÖKSENTEKOJÄRJESTELMIEN KRIISI SUHTEESSA YMPÄRISTÖN MUUTOKSIIN

Päätöksenteko on kunnallispolitiikan ydinprosessi, johon oleellisena alaprosettina sisältyy suunnittelu. Päätöksentekojärjestelmän tyypilliset piirteet edustavat vahvaa uskoa toimijoiden kykyyn tehdä rationaalisia valintoja eri päätösvaihtoehtojen välillä. Herbert Simonin hallinnollinen päätöksentekoteoria näyttää olevan sisänrakennettuna kunnallislain määräykseen pakollisesta kuntasuunnittelusta ja erityisesti kuntien omaksumaan suunnittelu- ja päätöksentekokäytäntöön.

Johtaminen ja päätöksenteko kulkevat organisaatiossa käsikädessä. Kunnissa on omaksuttu tulosjohtamisen idea, jonka on uskottu olevan vaihtoehto weberiläiselle byrokraatialle. Tulosjohtamisidea korostaa ympäristössä ja myöskin organisaatiossa tapahtuvien muutosten herkkää tunnistamista ja valmiutta nopeisiin päätöksiin nopeasti muuttuvassa ympäristössä. Toimintamallina sen pitäisi siis olla erinomainen väline kuntien sopeuttamisessa niukentuneisiin resursseihin ja järjestelmän muuttamisessa niitä vastaavaksi.

Tujokulttuurista huolimatta kunnat ovat tänä päivänä suurissa taloudellisissa vaikeuksissa. Ongelmien selittäminen yksinomaan valtiiovallan toimenpiteistä johtuvaksi on itsepetosta. Kunnat eivät ole kyenneet lukemaan oikein ympäristöstä tulevia signaaleja. Toiminnan käynnistäviksi signaaleiksi on tiedostettu vasta talouden tunnuslukujen jyrkkä heikkeneminen. Parhaimmillaankin korjaavat toimenpiteet ovat olleet vuoden jälkiäjättöisiä. Itsekriittisestä näkökulmasta on perusteltua kysyä: oliko 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa nähtävissä sellaisia signaaleja, jotka

oikeuttivat uskomaan ikuisen taloudelliseen kasvuun? Vai oliko olemassa merkkejä, joiden perusteella saattoi päätellä, että edessä on taloudellisen ja toiminnallisen uudelleenarvioinnin aika?

Signaalit hyvinvointipalvelujen tason ylläpitämisen mahdottomuudesta olivat selkeät. Havaittavissa oli myöskin paine taloudellisten vastuiden uudelleenjakamisesta kuntien ja valtion kesken. Harvoja poikkeuksia lukuunottamatta kunnat eivät kuitenkaan reagoineet ympäristöstä tullessiin ärsykkeisiin. Byrokraattisen hallinnon vaihtoehdoksi ajateltu tulosjohtaminen ei antanut välineitä ympäristön oikeaan tulkintaan ja nopeaan reagointiin. Kuntien tulosjohtamisprosessissa lienee monessa tapauksessa käynyt niin, että rationaalisuutta ihannoiva byrokraattis-hierarkkinen traditio on alistanut tulosjohtamisideologian ja tehnyt siitä kyvyttömän reagoimaan ympäristöstä tuleviin signaaleihin. Pahimmillaan lienee käynyt niin, että tujo-prosessin soveltaminen on entisestään kasvattanut byrokraatiaa ja lisännyt organisaation jäykkyyttä suuntaamalla kaiken huomion kaiken kattavaan mittaamiseen ja tulosvalvontaan.

Kunnan menestymisen keskeinen tekijä on kyky ymmärtää ympäristön muutoksia ja reagoida muutoksia ennakoiviin signaaleihin – tehdä ennakoivia päätöksiä. Tiedotusvälineistä saava mielikuva kuntien toteuttamista talouden sopeuttamistoimenpiteistä muistuttaa pakokauhureaktiota. Systemaattisen tuotantorakenteiden muuttamisen sijasta kunta toisensa jälkeen turvautuu lähtökohtaisesti henkilöstön rankaisemiseen ja jatkossa ilmeisesti myöskin palvelujen leikkaamiseen. Päätöksentekojärjestelmät ovat kriisissä suhteessa ympäristön muutoksiin ja muutosten ymmärtämiseen.

PÄÄTÖKSENTEKOJÄRJESTELMIEN SISÄINEN KRIISI

Paitsi organisaation ohjausjärjestelmänä, kunnallinen päätöksenteko on myöskin sisäisessä kriisissä. Luottamushenkilötoimielimiä on merkittävästi vähennetty. Päätösvaltaa on siirretty ylemliltä toimielimiltä alemmille. Samanaikaisesti päätösvaltaa on siirretty luottamushenkilötoimielimiltä viranhaltijoille. Luottamushenkilöiden sallitaan päättää entistä yleisemmällä ja abstraktimmalla tasolla toimintavaihtoehtoista sikäli, kun valmistelukoneisto edes vaihtoehtoisia ratkaisuja valmistelee. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että luottamushenkilöt kokevat olevansa kumileimasia, vailla todellisia vaikuttamismahdollisuuksia.

Päätöksentekojärjestelmien uudistaminen on ollut perusteltua. Uudistukset lisäävät päätöksenteon nopeutta, vähentävät hierarkiaa ja joustavoittavat palvelujärjestelmää. Ongelmaksi delegointi ja toimielimien vähentäminen on muodostunut sen vuoksi, että päätöksentekojärjestelmää kehitettäessä on unohdettu päätöksentekoprosessin kehittäminen. Unohduksen johdosta järjestelmän tasapaino on järkkynyt siinä määrin, että pidän puhumista kunnallisen päätöksenteon sisäisestä kriisistä oikeutettuna ja perusteltuna.

PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIN KEHITTÄMINEN

Pyrin seuraavassa hahmottamaan mallin päätöksentekoprosessin kehittämiseksi. Mallin rakentamiseksi olen: 1) pyrkinyt tunnistamaan hyvän päätöksen tunnusmerkit, 2) analysoinut kolmen eri kokoisen kunnan hallitusten ja valtuustojen pöytäkirjat noin vuoden ajalta, 3) yhdistänyt siihen Kuoreveden kunnan, TELEN ja STAKES:n yhdessä Kuoreveden kunnassa toteuttamasta tiedonvälitystä koskevasta kokeiluprojektista saadut tulokset ja 4) yhdistänyt siihen pitkän kunnallisen kokemukseni.

Hyvällä päätöksellä on oltava ainakin seuraavat ominaisuudet:

- 1) Päätös toteuttaa kunnan tavoitteita.
- 2) Päätöstä tehtäessä on analysoitu vaihtoehtoisia ratkaisuja ja niiden seurauksia siinä laajuudessa, että jokainen mukanaolija tai ainakin mukanaolijoiden enemmistö voi saada tunteen, että paras vaihtoehtoista on tullut valituksi.

- 3) Järjestelmä on kohdellut kaikkia päätöksentekijöitä tasapuolisesti niin, että kukaan toimijoista ei tunne itseään järjestelmän syrjimäksi. Toisin sanoen kaikki mukanaolijat ovat saaneet järjestelmästä saman informaation ja toisaalta järjestelmä ei ole asettanut toimijoita vaikuttamiskanavien osalta eriarvoiseen asemaan.
- 4) Päätöksenteon jälkeenkin toimijoilla on tunne, että heillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa ratkaisuun.
- 5) Päätöksellä on selkeät perustelut, jotka ovat analysoitavissa ja osoitettavissa jälkeenkäinkin.

Ari Salminen on vastailmestyneessä teoksessaan »Hallintotiede, Organisaatioiden hallinnolliset perusteet» käsitellyt ansiokkaasti keskeisiä päätöksentekoteorioita. Hallinnollis-juridisia päätöksentekomuotoja esitellessään hän viittaa mm. Pekka Kurviseen (Päätöksenteko hallinnossa), jonka mukaan ideaali ratkaisu on menettelyllisesti virheetön, totuudellinen ja tosiasioihin perustuva, laintulkinnaltaan oikea sekä päätelmiltään looginen, realistinen ja kohtuullinen.

Seuraavaksi asetan käytännön kunnalliselmästä saamani kokemuksen ja edellä mainitsemastani päätösanalyysistä muodostuneen yleisen mielikuvan hyvän päätöksen kriteerien rinnalle:

- 1) Kunnallishallitusten esityslistalla olevan esittelyn vastaisesti ratkaistaan 2,4–3,6 % asioista. Osa näistäkin on pöydällejättöjä, jotka myöhemmin ratkaistaan alkuperäisen esittelyn mukaisesti. Onko oletettavissa, että päätöksenteossa mukana olevat tuntevat voivansa vaikuttaa riittävästi päätöksenteossa? Onko todennäköistä, että mukanaolijat ovat sisimmässään vakuuttuneita, että ratkaisumahdollisuuksista paras on valittu? Jos vastaus on kielteinen – kuten monessa tapauksessa uskon sen olevan – miksi näin on? Onko päätöksentekoprosessia kehitettävissä siten, että vastaus olisi pääsääntöisesti myönteinen? Omalta osaltani vastaan kysymyksiin myöhemmin esittämässäni päätöksentekoprosessin kehittämismallissa.
- 2) Päätöksenteosta dokumentoituu vain minimimäärä päätösperusteita. Yleisesti ottaen päätökset sisältävät juridiset perustelut. Sen sijaan vaihtoehtoisten ratkaisujen dokumentointi ja erityisesti vaihtoehtoisten ratkaisujen seurausten dokumentoitu arviointi on poikkeuksellista. Edelleen näyttää olevan niin, että päätösten suhdetta kunnan asettamiin tavoitteisiin ei dokumentoida – josko tuota suhdetta

edes arvioidaan systemaattisesti päätöksiä tehtäessä.

- 3) Päätöksentekijöiden yksilölliset tekijät, kuten motiivit, arvot, asenteet ja kulttuuriset kokemukset muodostavat osan päätösten perusteita, joiden vaikutus on yleisesti tiedostettu ja hyväksytty, mutta joita luonteensa vuoksi ei yleensä dokumentoida.

Edellisestä seuraa mm., että suuri osa päätösten perusteluja elää vain päätöksentekoa edeltävässä kommunikaatiossa. Yksiselitteistä vastausta kysymykseen, miksi jokin asia on ratkaistu tietyllä tavalla, ei ole koskaan saatavissa. Suuresta osasta päätöksen tosiasiallisia perusteita on saatavissa jälkikäteen vain toimijoiden subjektiivisia mielikuvia. Monelle kunnallishallinnossa mukana olevalle lienee tuttu tilanne, jossa asiansa käsittelyyn tyytymätön kuntalainen ryhtyy päätöksenteon jälkeen kyselemään päätöksentekijöiltä yksitellen ratkaisun perusteluja. Kun perustelut monilta osin elävät vain päätöstä edeltävässä kommunikaatiossa, kuntalainen todennäköisesti saa jokaiselta päätöksentekijältä ainakin jossakin määrin erilaisen vastauksen, josta puolestaan seuraa koko päätöksentekojärjestelmän kyseenalaistaminen.

Edellä mainituin perustein pidän luonnollisena, että päätöksentekoprosessin kehittäminen voi perustua siihen liittyvän viestinnän kehittämiseen siten, että toimijoille muodostuu samankaltainen mielikuva siitä, miksi jokin asia on päätetty tietyllä tavalla. Päätöksentekoviestinnän kehittäminen on avain myöskin muiden hyvän päätöksen tun-

nusmerkkien saavuttamiseksi. Se edellyttää kuitenkin koko päätöksentekotapahtuman uudelleenjäsentämistä ja uudenaikaisen viestintätieteen hyödyntämistä.

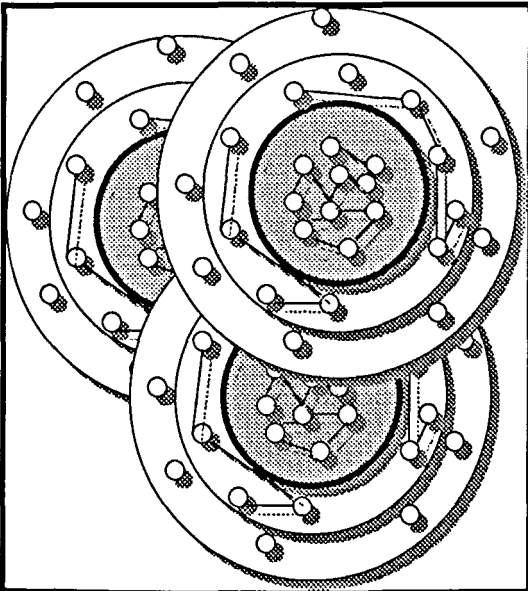
Kunnallisia päätöksentekijöitä ovat yksittäiset viranhaltijat ja luottamushenkilöistä muodostuvat johtokunnat, lautakunnat, kunnallishallitus ja ylimpänä kaikista kunnallisvaltuusto. Käytän jatkossa näistä kaikista yhteistä käsitettä »päätöksentekoaareena», koska kommunikaation näkökulmasta tarkasteltuna kaikki toimivat samalla tavalla.

Perinteisesti päätöksentekoaareenaksi ymmärretään vain toimielimen virallinen kokous. Hyväksyttävää ja kunniallista toimintaa on vain kokouksessa käytävä keskustelu – päätöspenusteiden siirtäminen toimijoiden välillä. Ellei virallisessa kokouksessa tehdä esittelyä poikkeavia päätöksiä, tavanomainen jo kliseeksi muodostunut ilmaisu on toimielimen nimittäminen kumileimasimeksi.

Päätöksentekoaareenan ymmärtäminen epäjätkävaksi, vain virallisessa kokouksessa olemassaolevaksi, on rajoittunut ja harhaanjohtava. Tosiasiassa jokainen päätöksentekoaareena on olemassa jatkuvasti ja joka hetki. Jokaisella areenalla on kolme olotilaa, jotka nimeän suljetuksi, avoimeksi- ja lepotilaksi. Oheisessa kuvassa on esitetty kolme päätöksentekoaareena, joiden olotilaa kuvaan kolmella sisäkkäisellä kehällä. Kunkin areenan sisin varjostettu kehä kuvaa areenaa suljetussa muodossa – toimielintä virallisessa kokoustilanteessa. Seuraava kehä puolestaan esittää areenaa avoimessa muodossa ja kolmas kehä lepotilassa. Areenat linkittyvät toisiinsa yhteisten toimijoiden ja toisaalta käsiteltävien asioiden kautta.

Kommunikaation näkökulmasta areenan suljetulle olotilalle ovat ominaisia ainakin seuraavat tunnusmerkit: 1) Viralliset päätöspenusteet esitetään kirjallisesti esityslistalla. 2) Suljetussa olotilassa korostuu puheviestintä. 3) Toimijoilla on käytettävissä rajoitetut apuvälineet ja tehokeinot. 3) Areenalta ei ole ulos suuntautuvia kommunikaatiokanavia. 4) Ulkoa ei ole areenalle viestintäkanavia. 4) Areena on luonteeltaan staattinen. Jopa toimijoiden fyysinen sijainti saattaa vuodesta toiseen pysyä ennallaan.

Päätöksentekoaareenan avoimelle olotilalle – asioiden valmisteluvaiheelle – ovat ominaisia mm. seuraavat tunnusmerkit: 1) Areena muuttuu jatkuvasti muotoaan ja olemustaan. 2) Toimijat järjestyvät sekä satunnaisesti että systemaattisesti erilaisiksi epävirallisiksi areenoiksi (toimijoi-



den satunnaiset tapaamiset, poliittinen ryhmätoiminta jne.). 3) Toimijoilla on käytettävissään laaja kommunikaatiokanavien verkosto. 4) Toimijoilla on käytettävissään lukuisia erilaisia kommunikaatiovälineitä ja tehokeinoja vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Areena on lepotilassa, kun yksittäisten toimijoiden välillä ei ole vuorovaikutusta ja yhdenkään toimijan sisäinen informaatioprosessi ei käsittele areenalle kuuluvia asioita.

Päätöksentekoprosessia voidaan merkittävästi kehittää areenan sekä suljetussa että avoimessa olotilassa. Suljetussa olotilassa virallista päätösinformaatiota – asioiden kirjallista esittelyä – voidaan merkittävästi parantaa. Toimijoiden viestintätaitoja ja -ilmapiiriä voidaan kehittää. Kokouspaikan apuvälineitä voidaan lisätä. Kovin kaukana ei liene aika, kun kokouspaikat varustetaan tietoteknisillä tukijärjestelmillä jne. Kaikesta huolimatta päätöksentekoprosessin kehittämismahdollisuudet areenan suljetussa olotilassa ovat merkittävästi rajallisemmat, kuin avoimessa olotilassa.

Kuten aikaisemmin totesin, suurin osa tehtävistä päätöksistä saa lopullisen muotonsa päätöksentekoareenan ollessa avoimessa olotilassa. Toiminta ja vaikuttaminen avoimella areenalla on kuitenkin leimattu ei hyväksyttäväksi. Kriittiselle suhtautumiselle on toki olemassa ymmärrettäviäkin perusteita. Päätöksentekojärjestelmä asettaa toimijat eriarvoiseen asemaan. Toisilla on vaikuttamiskanavia enemmän kuin toisilla. Kun käytävissä olevat kanavat määrittelevät toimijan vaikutusvallan rajat, eriarvoisuus on ilmeinen. Mitä korkeampi toimijan organisaatiohierarkinen asema on, sitä enemmän hänellä on vaikuttamismahdollisuuksia ja päinvastoin. Järjestelmä asettaa toimijat eriarvoiseen asemaan myöskin käytävissä olevan informaation suhteen. Toisille tarjotaan tietoa enemmän kuin toisille. Valtaa jaetaan tietoisesti tai tiedostamattomasti viestintäkanavia ja tietovirtoja säätelemällä. Kriitikki kunnallispoliittisista klikeistä ei ole vailla todellisuuspohjaa.

Avoimessa olotilassa päätöksentekoareena muuttaa jatkuvasti muotoaan ja olotilaansa. Yleisesti käytössä olevat viestintävälineet eivät mah-

dollista toimijoiden pitämistä tasavertaisessa asemassa, vaikka niin haluttaisiinkin. Kunnallishallinnossa vallalla oleva kommunikaatiokulttuuri ja -välineistö eivät mahdollista hyvän päätöksen tunnusmerkkien saavuttamista.

Kun suorittamani päätösanalyysin mukaan kunnallishallitusten päätöksistä 96 % saa lopullisen muotonsa areenan avoimessa olotilassa, ja tilanteen voitaneen olettaa olevan kutakuinkin samanlainen muilla päätöksentekoareenoilla, päätöksentekoprosessin laajimmat kehittämismahdollisuudet löytyvät areenoiden avoimien olotilan viestinnän kehittämisestä. Kehittyneellä uudenaikaisella viestintäteknikalla toimijat voidaan saattaa tasavertaiseen asemaan. Kaikille voidaan järjestelmän taholta tarjota yhtäläiset vaikuttamiskanavat. Järjestelmä voi saattaa kaikki toimijat informaation – päätöksenteossa tarvittavien tietojen saannin osalta tasavertaiseen asemaan. Kenenkään ei tuolloin tarvitse, ja toisaalta kukaan ei voi, jälkikäteen selittää, että »minulle ei annettu tietoja...». Kun modernin viestintäteknikan hyödyntämiseen lisätään tietoinen viestintäkulttuurin muuttaminen – avoimuus ja rehellisyys – edellytykset hyvälle päätöksille ovat olemassa. Luottamushenkilöt voivat tuntea voineensa vaikuttaa. He voivat tuntea, että mahdollisista vaihtoehdoista paras on tullut valituksi päätökseksi. He voivat arvostaa kanssatoimijoita uudella tavalla, koska kaikilla on ollut päätöksenteossa samat lähtökohdat ja mielipideerot selittyvät pääsääntöisesti toimijoiden erilaisilla arvoilla, ei keinotekoisesti synnytyillä valta-asemilla.

Päätöksentekoareenoiden avoimen olotilaan viestintään kohdistettavat kehittämistoimenpiteet ovat avain uuteen päätöksentekokulttuuriin – kokonaan uuteen kunnallispoliittiseen kulttuuriin. Ajasta ja paikasta riippumatta jokaisen toiminta hyvien päätösten aikaansaamiseksi on hyväksyttyä. Todellisen päätöksenteon pienestä piiristä on mahdollisuus siirtyä laajaan yhteiseen päätöksentekijöiden piiriin, joka lukee ympäristöönsä herkin aistein, välittää havaintojaan muille toimijoille ja mahdollistaa päätöksentekojärjestelmän nopean reagoinnin päätöksentekoympäristön muutoksiin.