

Lectio praecursoria: Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä

Harri Jalonen

Tietojohtamisen tutkimuksessa ollaan verraten yksimielisiä siitä, että organisaatioiden menestyminen riippuu ratkaisevasti siitä, miten ne onnistuvat erottamaan relevantin ja merkityksellisen tiedon epäolennaisesta informaatiosta. Selkeiden vastausten sijaan tietojohtamisen tutkimuksessa on kuitenkin nostettu esiin lukuisia paradokseja. Esimerkiksi lyhyen tähtäimen tavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaisena on pidetty sitä, että organisaatiot kykenevät hyödyntämään olemassaolevia tietoresursseja mahdollisimman tehokkaasti. Samalla toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten on katsottu luovan organisaatioille paineita ja mahdollisuuksia innovatiivisuuteen ja uuden tiedon tuottamiseen. Muun muassa edellä mainituista syistä organisaatioiden kehittäminen nähdään jatkuvana tasapainoiluna tehokkuuden ja luovuuden välillä. Tämä sopii pääsääntöisesti myös julkishallinnon organisaatioiden - kuten esimerkiksi kuntien - toimintaan. Toisaalta julkishallinnon organisaatioiden toimintaan liittyy erityispiirteitä, joiden voidaan arvioida heijastuvan myös niiden tapaan käsitellä ja hyödyntää tietoa.

TUTKIMUKSEN KOHTEENA KUNNALLISEN PÄÄTÖKSENTEON VALMISTELUTYÖ

Tutkimuksen kohdentamista valmistelutyöhön voidaan pitää mielekkäänä ainakin kahdesta syystä. Ensinnäkin on todettava, että vaikka valmistelu koetaan keskeiseksi vaiheeksi kunnallisessa päätöksenteossa, sitä ei ole erikseen

otettu tieteellisen tutkimuksen ja pohdinnan kohteeksi. Käsitykseni mukaan tämä johtuu siitä, että valmistelutyö on mielletty alistaiseksi varsinaiselle päätöksenteolle ja siksi vähemmän kiinnostavaksi tutkimuskohteeksi. Rajanveto valmistelun ja varsinaisen päätöksenteon välillä on kuitenkin kuin veteen piirretty viiva, sillä todellisuudessa hallinnollinen ja poliittinen prosessi kytkeytyvät toisiinsa enemmän tai vähemmän kiinteästi. Käytännössä tämä näkyy esimerkiksi siinä, että poliittiset päätöksentekijät osallistuvat asioiden valmisteluun ja vastaavasti viranhaltijoilla on useasti esittelijän roolia suurempi vaikutus lopulliseen päätöksentekoon. Valmisteluun kohdistuvan tutkimuksen vähäisyys on merkinnyt samalla sitä, että meillä ei ole tutkimustietoon pohjautuvaa käsitystä siitä, miten valmistelutyötä voidaan tukea kehittämällä tiedon hallintaa ja valmisteluun osallistuvien toimijoiden vuorovaikutusta.

Toiseksi tutkimuksen kohdentamista voidaan perustella valmistelutyön tosiasiallisella merkityksellä. Kiistämättä kunnallisen itsehallinnon yhtä perusideaa, jonka mukaan keskeinen päätösvalta on kunnan asukkaita edustavalla valtuustolla ja sille vastuullisilla toimielimillä, voidaan katsoa että se, miten asiat nousevat päätöksenteon kohteeksi, on yhtä tärkeä - ellei jopa tärkeämpi - osa kunnallista päätöksentekoa kuin se, miten asiat muodollisesti päätetään (vrt. Ryyänen 2006). Päätöksentekoprosessin alkuvaiheessa - toisin sanoen valmistelussa - ratkaistaan pitkälti sekä prosessin eteneminen että päätösten tosiasiallinen sisältö. Eräiden arvioiden mukaan kunnallinen päätöksenteko onkin valmisteltujen

esitysten hyväksymisrituaali ja todellista valtaa käytetään juuri asioiden valmistelussa. Valmistelun roolin kasvua on selitetty hallinnon professionaalistumisella, jolla viitataan esimerkiksi siihen, että yhä useammat kunnalliseen päätöksentekoon nousevat asiat edellyttävät sellaista erityisasiantuntijuutta, ettei ainakaan kaikilla luotamushenkilöillä ole mahdollisuutta muodostaa riittävää tietopohjaa.

Mutta mitä valmistelu oikein pitää sisällään? Mitä tarkoitamme, kun puhumme päätöksenteon valmistelusta? Yleisen suomalaisen asiansaannon mukaan valmistelu on yleistermi, jolla viitataan toimenpiteisiin tai järjestelyihin, joiden avulla laittaudutaan valmiiksi jotakin tulevaa varten. Kunnallista päätöksentekoa ohjaavan lainsäädännön lähtökohtana puolestaan on, että valmisteluun luetaan viranhaltijan suorittamat toimet, jotka palvelevat asianmukaisen ratkaisun tekemistä. Usein valmistelu nähdään rationaalisena ja neutraalina tiedon keräämisenä, joka johtaa lineaariseen etenemiseen kohti mahdollista päätöksentekoa ja päätösten täytäntöönpanoa. Väitöstutkimuksessa suoritetun käsitteanalyysin perusteella voidaan kuitenkin kyseenalaistaa käsitys, jonka mukaan valmistelu on itsenäinen hallintotoimi, joka pitää sisällään vain tosiasioiden ja oikeudellisten näkökohtien selvittämistä ja päätösesitysten muotoilemista. Tämän sijaan valmistelu näyttäisi olevan ennemminkin verraten monimutkainen prosessi, joka koostuu sekä kuntayhteisön sisäisistä että kuntayhteisön ja toimintaympäristön välisistä vuorovaikutussuhteista, joiden avulla tavoitellaan sekä tiedon puutteesta johtuvan epävarmuuden että tiedon monitulkintaisuudesta johtuvan epäselvyyden vähentämistä.

VALMISTELUTYÖN HAASTEENA TEHOKKUUDEN JA LUOVUUDEN YHTEENSOVITTAMINEN

Kunnallinen päätöksenteko sisältää sekä yksinkertaisia ja nopeasti valmisteltavia asioita että asioita, jotka edellyttävät useita käsittelykertoja eri toimielimissä ja vuorovaikutusta kuntaorganisaation ja erilaisten sidosryhmien välillä. Tästä puolestaan seuraa se, että erilaiset asiat vaativat erilaisia lähestymistapoja ja valmistelumalleja. Tämän tutkimuksen piiriin kuuluvien asioiden luonnetta kuvataan 'ilkeän ongelman' käsitteellä, jolla viitataan ongelmiin, joihin liittyy ristiriitaisia

tulkintoja, useita erilaisia ja keskenään kilpailuvia selitysmalleja sekä yksittäisten ongelmien kytkeytymistä osaksi laajempaa kokonaisuutta (esim. Sotarauta 1996, Mason & Mitroff 1981). Todettakoon myös, että tavoite lisätä valmistelutyön luovuutta ja innovatiivisuutta ilman, että valmistelun tehokkuus samalla vaarantuisi voidaan ymmärtää ilkeäksi - ellei jopa pirulliseksi tehtäväksi, johon ei ole löydettävissä yksinkertaista ratkaisua.

Ongelmien vaikeusastetta nostaa osaltaan kuntien toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, joiden pääsuuntina voidaan mainita kuntien yhteiskunnalliseen rooliin, toimintaedellytyksiin ja hallinnan mahdollisuuksiin kohdistuvat muutokset. Muun muassa kuntien palvelutehtävän laajeneminen, viime vuosikymmenellä toteutetut hallinnonuudistukset, seudullisten yhteistyökuvioiden lisääntyminen, osallistumismuotojen pluralisoituminen sekä tieto- ja viestintätekniikan kehittyminen ovat monimutkaistaneet kuntien toimintakenttää. On arvioitu, että edellä mainitut muutokset ovat asettaneet kunnat uudenlaiseen tilanteeseen, jossa niillä on samanaikaisesti sekä aiempaa suurempi vapaus että aiempaa suurempi vastuu omasta menestymisestään (Haveri 2003).

Yleisesti ottaen muutokseen suhtautumisessa on tapana erottaa kaksi päälinjaa. Yhtäältä muutos voidaan kokea häiritsevänä ja ongelmia aiheuttavana tapahtumana tai toisaalta se voidaan ymmärtää luonnolliseksi ja jatkuvaksi olotilaksi, jossa asianosaisilla toimijoilla (ihmisillä, organisaatioilla) on myös mahdollisuus toiminnan kehittämiseen ja uuden oppimiseen. Tässä väitöstutkimuksessa katsotaan, että kunnan toimintaympäristön muuttuminen yhä monimutkaisemmaksi merkitsee kunnallishallinnolle ja erityisesti päätöksenteon valmistelutyölle uusia vaatimuksia. Ulkoisen toimintaympäristön muutosten ohella myös kuntayhteisön sisäiset paineet lisäävät tarvetta uudenlaisten toimintatapojen kehittämiseksi. Muutos ymmärretään tutkimuksessa mahdollisuudeksi, jossa perinteisiä byrokraattisia toimintatapoja korvataan avoimeen vuorovaikutukseen perustuvilla työskentelymuodoilla.

Tässä tutkimuksessa kunnallishallinnon ja valmistelutyön ensisijaisena haasteena pidetään tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamista. Valmistelutyön tehokkuudella tarkoitetaan kykyä hyödyntää olemassa olevia resursseja tarkoituk-

senmukaisten suunnitelmien ja päätösesitysten laatimisessa. Tehokkuus merkitsee sitä, että kunnallispoliittiset tavoitteet toteutetaan nopeasti ja voimakkaasti (vrt Hoikka 1995). Toisin sanoen asiat valmistellaan siten, että ne eivät palaudu uudelleen valmisteltavaksi. Tehokkuuden ohella valmistelutyössä tarvitaan kykyä tuottaa luovia ja innovatiivisia ratkaisuvaihtoehtoja yhä monimutkaisempiin ongelmiin. Myös kuntayhteisössä on uskallettava ajatella ja toimia tavallisuudesta poikkeavalla tavalla. Valmistelutyössä luovuus ja innovatiivisuus tukevat toimintaympäristön trendien ja muutosten havainnoinnin lisäksi vielä jäsentymättömien ongelmien sekä avautuvien mahdollisuuksien tunnistamista. Luovuus ymmärretään tässä tutkimuksessa sosiaalisesti prosessiksi, joka toteutuu erilaisia taustoja ja symbolisia kenttiä edustavien ihmisten välillä ja toimijoiden välisillä rajapinnoilla. Luovuuden ja innovatiivisuuden katsotaan ilmenevän intuitiivisena ja tavanomaisesta poikkeavana ajatteluna, vaihtoehtojen aktiivisena puntarointina, kykynä sietää ja hyödyntää toistensa erilaisuutta sekä jatkuvana valppautena toimintaympäristön ilmiöille.

KOMPLEKSISUUSTEORIA TUTKIMUKSEN VIITEKEHYKSENÄ

Valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden välistä problematiikkaa lähestytään tutkimuksessa kompleksisten systeemien teoriaryhmälle ominaisten käsitteiden avulla. Kompleksisuusteorioita voidaan pitää korostuneen moni- ja poikkitieteellisenä lähestymistapana. Niiden avulla on pyritty ymmärtämään muun muassa luonnon ekosysteemien käyttäytymistä, kansantalouksien kehittymistä, ihmisen biologiassa geenien ja solujen toimintaa, uusien teknologioiden leviämistä, terroristiverkostoja sekä innovaatioiden syntymistä ja organisatoristen muutosprosessien läpivientiä. Tietyistä yhteisistä piirteistä huolimatta kompleksisuusajattelua ei voida kuitenkaan pitää yhtenäisenä teoriakehyksenä vaan kyse on ennemminkin useista erilaisista teorioista, joihin sisältyy yhtenäisiä tapoja ajatella ja jäsentää maailman ilmiöitä (Mittleton-Kelly 2003). Kompleksisuusteorioissa on kysymys ajattelutavan muutoksesta, jossa systeemin osien ominaispiirteiden sijaan korostetaan osien välisiä vuorovaikutussuhteita. Kansainvälisessä organisaatiotutkimuksessa kompleksisuusteoriat yleis-

tyivät viime vuosikymmenen alkupuolella. Sittemmin kompleksisuusteorioita kohtaan osoitettu kiinnostus on selvästi lisääntymässä myös Suomessa. Kuvaavaa on, että esimerkiksi Hallinnon Tutkimus -lehti (3/2007) on pyhitetty artikkeleille, jotka keskittyvät valottamaan kompleksisuutta ja kompleksisten organisaatioiden teoreettisia ilmiöitä. Lehden pääkirjoituksessa professori Pirkko Vartiainen arvelee, että kompleksisuusteorioiden merkitys on siinä, että niiden avulla voidaan päästä syvälliseen analyysiin yhteiskunnallisten järjestelmien toiminnasta, muutostarpeista sekä potentiaalista ratkaisuvaihtoehtoista. Vartiainen mukaan "kompleksisuustutkimuksen esiin nostama tematiikka herättää tarkastelemaan julkisen sektorin organisaatioiden toimintakokonaisuutta uudella tavalla". Kompleksisuustutkimukselle ominaisia käsitteitä Vartiainen pitää uutta ajattelua projisoivina moottoreina. Yhtenä esimerkkinä tällaisesta uudesta ajattelusta Vartiainen mainitsee käsityksen, "jonka mukaan epälineaariset ongelmanratkaisumekanismit soveltuisivat moniin julkisen sektorin ongelmanratkaisutilanteisiin huomattavasti paremmin kuin traditionaaliset lineaariset mekanismit".

Itse käytän kompleksisuutta eräänlaisena 'kahvakäsitteenä' - pyrkimyksenäni on ollut yhteiskunnallisesti tärkeän ilmiön tarkastelu ennakkoluulottomasta, mutta silti perustellusta näkökulmasta. Toisin kuin puhekielessä, jossa kompleksisuus samaistetaan ilmiöiden monimutkaistumiseen ja vaikeaan hallittavuuteen, kompleksisuus ymmärretään tutkimuksessani inhimillisen olemassaolon perusominaisuudeksi ja luonnolliseksi osaksi minkä tahansa järjestelmän toimintaa.

Tässä tutkimuksessa valmistelu ymmärretään prosessiksi, joka toteutuu kompleksisessa systeemissä. Samaan aikaan kun valmistelusysteemi on suljettu, se on myös avoin siten, että se on vuorovaikutuksessa ja koordinoi toimintaansa ympäristönsä kanssa. Usein tämä tarkoittaa sitä, että valmistelussa ollaan tekemisissä ristiriitaisesta informaatiosta ja erilaisista intresseistä kumpuavien konfliktien kanssa. Sen sijaan, että ristiriitaiseen informaatioon suhtauduttaisiin valmistelua häiritsevänä tekijänä, tutkimuksessa katsotaan, että 'konfliktit' ovat systeemin sisäistä vuorovaikutusta aktivoivia jännitteinä, jotka toimivat ärsykkeinä muutokselle ja systeemin uudistumiskyvyn ehtona (vrt Maula 2006).

TUTKIMUKSEN TULOKSET

Väitöstutkimus koostuu kahdesta osasta. Teoriaosassa rakennetaan kompleksisuusteorioista johdettujen käsitteiden pohjalta tulkintakehys, jonka avulla muodostetaan kokonaiskuva kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön vuorovaikutusprosesseihin liittyvistä tekijöistä, joiden voidaan arvioida vaikuttavan hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamiseen. Tutkimuksen empiirinen osa on tapaustutkimus, jossa tarkastelu kohdistetaan johtavien viranhaltijoiden ja kunnanhallituksen muodostamaan valmistelusysteemiin. Hallinnollisten rakenteiden sijaan tutkimuksessa keskitytään valmistelusysteemin sisäisiin sekä systeemin ja sen ympäristön välisiin muodollisiin ja epämuodollisiin tieto- ja vuorovaikutusprosesseihin. Näin koetellaan ja täsmennetään teoreettisessa osassa hahmoteltua viitekehystä. Empiirisessä osassa täsmennetty viitekehys koostuu kuudesta ominaisuudesta, joita ovat (i) vuorovaikutus, (ii) luottamus, (iii) merkityksellistäminen, (iv) sisäiset mekanismit, (v) monimuotoisuus sekä (vi) aika ja yhteisevoluutio. Kukin ominaisuus jakautuu kahdesta neljään komponenttiin.

Tutkimuksessa muodostetun kompleksisuusteoreettisen viitekehksen avaama näkemys kunnallisen päätöksenteon valmistelutyöhön osoittaa, että huomion kiinnittäminen valmistelusysteemin näkymättömään dynamiikkaan ja toimijoiden välisiin vuorovaikutusprosesseihin piirtää uudenlaisen kuvan valmistelun haasteista. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan väittää, että kompleksisuusteorioille tyypillisten käsitteiden pohjalta on mahdollista muodostaa käyttökelpoinen käsitteistö, joka lisää ymmärrystä valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen vaikuttavista tekijöistä sekä tehokkuuden ja luovuuden välisestä yhteydestä ja riippuvuudesta.

Tutkimuksessa osoitetaan, että sopivalla yhdistelmällä kontrollimekanismeja, tukirakenteita ja vastakkaisia intressejä voidaan valmistelutyöhön luoda dynamiikkaa, joka mahdollistaa asialistalla olevien asioiden monipuolisen tarkastelun. Valmistelusysteemin pinnallisiin vuorovaikutusprosesseihin liittyy potentiaalia, jonka tunnistaminen ja hyödyntäminen voi edistää valmistelutyön tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamista. Potentiaalin realisoiminen edellyttää kuitenkin sitä, että valmisteluprosessiin kuuluvat vastakkaiset intressit sekä valmistelusysteemin

sisäiset ja ulkoiset jännitteet ja herätteet ymmärretään erimielisyyden sijaan valmistelusysteemin mahdollisuudeksi selvittää yhä monimutkaisemmaksi käyvässä maailmassa. Viime kädessä kysymys on siitä, että kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä löydetään sopiva tasapaino päämäärätietoisesta ja tehokkuutta lisäävän konvergentin ajattelun sekä luovuutta edistävän ja uusia vaihtoehtoja tuottavan divergentin ajattelun välille.

LOPUKSI

Väitöstutkimus kytkeytyy ajankohtaiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun, jossa peräänkuulutetaan kuntasektorin rakenteiden ja toimintamallien uudistamista. Tieteellisen kontribuution lisäksi valmistelun tematisointi tietojohdamisen ja kompleksisuusteorioiden näkökulmasta tarjoaa mahdollisuuksia uusien toimintamuotojen kehittämiseen myös käytännön kunnallishallinnossa. Käsitelmäni mukaan tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää kunta-alan kehittämishankkeissa, joissa tavoitellaan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen edistämistä ja päätöksenteon avoimuutta. Lopuksi rohkenen arvioida, että tutkimuksessa rakennettu viitekehys on pienin muutoksin sovitettavissa myös verkottuvan liike-elämän yhä kompleksisemmiksi käyviin päätöksentekotilanteisiin.

FT Harri Jalosen tietojohdamisen alaan kuuluva väitöskirja "Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä" tarkastettiin 30.11.2007 Tampereen teknillisessä yliopistossa. Vastaväittäjänä toimi professori Jari Stenvall Lapin yliopistosta ja kustoksena professori Marjatta Maula Tampereen teknillisestä yliopistosta.