

Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyö kompleksisuusteorioiden valossa

Harri Jalonen

ABSTRACT

The operating environment of municipalities has changed considerably; today, municipalities are functioning in an increasingly complicated field affected not only by national specifics but increasingly by international issues as well. It is generally seen that the rapidly changing operating environment is imposing special requirements on the preparation of municipal decision-making. This paper focuses on factors that can increase the efficiency of preparation and ensure the openness of the process to new, creative ideas. The implicit thesis is that the foundation for successful decision-making is laid in the early stages of the decision-making process. In other words, more comprehensive preparation means better decisions and stronger commitment to them by various parties. Consequently, one-sided preparation will result in incomplete decisions, general dissatisfaction and weak commitment to the decisions.

The key goal of the paper is to find out whether and how open communication and interaction in the preparation phase can improve the factual basis of municipal decision-making, promote a democratic decision-making process and increase creativity and innovation in municipal decision-making. The paper analyzes how the theories of complexity may give insight and a new perspective into the preparation of decision-making at the municipal level. Municipalities are regarded as open and complex social systems that must ensure democracy and make effective decisions at the same time. Furthermore, municipalities should be able to analyze information and to construe the meaning of their operational environment. Among other things, officeholders and politicians should also be creative and innovative.

JOHDANTO

Artikkelin taustaoletuksena on verrattain yleinen, joskin tutkimuksessa vähälle huomiolle jäänyt käsitys, jonka mukaan kunnallinen päätöksenteko on valmisteltujen esitysten hyväksymistä ja todellista valtaa käytetään asioiden valmistelussa. Artikkelin toisena taustaoletuksena voidaan pitää käynnissäolevaa yhteiskunnallistaloudellista murrosta, jonka myötä kuntasektori on uusien haasteiden edessä. Globalisaatio ja kansainvälistyminen, seutuyhteistyö, verkottuminen ja erilaiset kumppanuudet palvelutuotannossa sekä palvelutuotannon markkinaehtoistuminen aiheuttavat muutoksia kuntasektorilla siinä määrin, että perinteiset byrokraattiset toimintatavat saavat tehdä tilaa uusille ajatuksille. Samalla valtion normi- ja resurssiohjauksen väheneminen on lisännyt kuntien vastuuta omasta menestymisestään. Kallio (1995, 18) kutsuu kehitystä isoksi muutokseksi, jolla hän viittaa kuntien toimintaympäristön dynaamisuuteen ja kompleksisuuteen. Kuntien monimutkaistuva toimintakenttä on hyvin dokumentoitu lukuisissa tutkimuksissa, joissa kannetaan huolta kunnallisen demokratian ja päätöksenteon legitimitettiin ja tehokkuuden tilasta (esim. Ryynänen 2006; Kurikka, Majoinen & Pekola-Sjöblom 2005). Esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on kysytty, mitä tapahtuu kunnalliselle demokratialle, jos päätöksenteko etäännyy peruskuntatasolta. Onko seurauksena kunnallishallinnon läpinäkyvyyden väheneminen ja läheisyysperiaatteen vesittyminen? Johtaako kehitys päätöksenteon legitimitettiin vähittäiseen murentumiseen ja kuntalaisten vieraantumiseen yhteisistä asioista? Toisaalta muutoksessa piilee aina myös mahdollisuus toimintatapojen uudistamiseen.

Tässä artikkelissa katsotaan, että kunnallisen päätöksenteon ongelmat ja mahdollisuudet kulmi-

noituvat päätöksenteon valmistelutyöhön. Ongelmasta on kyse esimerkiksi silloin, kun viranhaltija tietoisesti tai tiedostamattaan syöttää päätöksentekijöille puutteellista ja yksipuolista informaatiota. Tämä voi johtaa esimerkiksi valmistelussa olevan asian puutteelliseen jäsentämiseen ja epätarkoituksenmukaiseen ratkaisemiseen. Lopputuloksena voi olla Mitroffin (2000, 31) tarkoittama päätöksenteon kolmannen lajin virhe, jolla hän viittaa vääränlaisten ongelmien tehokkaaseen ja täsmälliseen ratkaisemiseen. Mitroff (2000, 38) löytää kolmannen lajin virheen taululta viisi syytä, joita ovat väärin osapuolten valinta, liian kapean vaihtoehtojoukon valinta, ongelman pukeminen väärään sanamuotoon, ongelman rajojen liian ahdas määrittäminen sekä kapea-alainen ajattelu. Mahdollisuudet puolestaan liittyvät vanhojen toimintamallien kyseenalaistamiseen ja korvaamiseen uusilla, avoimeen vuorovaikutukseen perustuvilla työskentelymuodoilla, jotka samalla tukevat ongelmien parempaa ymmärtämistä ja määrittämistä sekä innovatiivisten ratkaisuvaihtoehtojen tunnistamista. Mahdollisuuksia painottava näkemys on yhdenmukainen esimerkiksi Russon ja Schoemakerin (1990) havaintojen kanssa, joiden mukaan tyypillisiä päätöksentekoon liittyviä ongelmia, kuten ongelman puutteellista ymmärtämistä ja määrittämistä, vaihtoehtojen rajattua etsintää ja harkintaa sekä johtopäätösten teon ongelmallisuutta ja epäonnistumista palautteen keräämisessä voidaan välttää kiinnittämällä huomiota toimijoiden välisen vuorovaikutuksen määrään ja laatuun.

Artikkelin pääpaino on valmistelutyön vuorovaikutusprosesseissa ja kunnallishallinnon ominaispiirteissä, joiden voidaan arvioida vaikuttavan valmistelutyön tehokkuuteen ja luovuuteen. Valmistelutyön tehokkuus määritellään Etzionia (1977, 17) mukailten verraten väljästi kuntaorganisaation kyvyksi toteuttaa tavoitteensa. Tehokkuuden katsotaan merkitsevän sitä, että kunnallispoliittiset tavoitteet toteutetaan nopeasti ja voimakkaasti (Hoikka 1995, 55). Valmistelutyössä tehokkuus ilmenee kykyä hyödyntää olemassaolevia resursseja tarkoituksenmukaisten suunnitelmien ja päätösesitysten laatimisessa. Käytännössä tehokkuus näkyy esimerkiksi siinä, että asiat valmistellaan perusteellisesti siten, että ne eivät palaudu uudelleen valmisteltavaksi. Vastaavasti luovuus ja innovatiivisuus tukevat toimintaympäristön trendien ja muutosten havainnoinnin lisäksi jäsentymättömien ongel-

mien sekä avautuvien mahdollisuuksien tunnistamista. Vaikka luovuuden ja innovatiivisuuden ympärillä käytävää keskustelua voidaan pitää perussävyiltään kehitysoptimistisena¹, tässä artikkelissa katsotaan, että kuntasektorin menestymisen riippuu pitkälti siitä, miten kunnissa kyetään kehittämään luovuudelle ja innovatiivisuudelle myönteistä kulttuuria. Myös kuntayhteisössä on uskallettava ajatella ja toimia tavallisuudesta poikkeavalla tavalla. Esimerkiksi Harisalo & Aarveaara (2006, 270) pitävät tärkeänä, että kunnallishallinnossa ylitetään tavanomaiset totuudet, etsitään uusia ideoita erilaisista toisiinsa liittymättömistä lähteistä sekä luodaan niistä uusia mahdollisuuksia. Valmistelussa luovuuden ja innovatiivisuuden katsotaan ilmenevän intuitiivisena ajatteluna, vaihtoehtojen aktiivisena puntarointina, kykyä sietää ja hyödyntää toistensa erilaisuutta sekä jatkuvana valppautena toimintaympäristön ilmiöille.

Artikkelin teoriaperusta rakentuu kompleksisuusajattelulle, jonka avulla pyritään hahmottamaan sekä valmisteluprosessin sisäisiä että valmisteluprosessin ja ympäristön välisiä vuorovaikutussuhteita. Kompleksisuusajattelun mukaisesti toimijoiden väliset kytkennät ja palauteprosessit sekä vuorovaikutussuhteet ja jatkuvat muutostilat tekevät systeemin käyttäytymisestä jossain määrin ennustamattoman. Tämä johtuu kompleksisille systeemeille ominaisista odottamattomista seurauksista, syyn ja seurauksen välisistä epälineaarisista suhteista sekä herkkyydestä joillekin muutoksille ja vastaavasti tunteettomuudesta toisille (Stacey 1993). Kunnallishallinnon merkittävimpiä puutteena yhä kompleksisemmaksi käyvässä toimintaympäristössä ei niinkään pidetä konsensuksen ja yhteisen näkemyksen saavuttamista päätöksenteon valmistelutyössä, vaan ennemminkin vaikeutta hyödyntää toimijoiden erilaisuudesta kumpuavaa monimuotoisuutta.

Artikkeli rakentuu johdannon lisäksi viidestä luvusta, joista ensimmäisessä valmistelua tarkastellaan osana kunnallista päätöksentekoprosessia. Luvussa kyseenalaistetaan hallinnon elinkaarimalliin sisältyvä oletus, jonka mukaan valmistelu voidaan määritellä itsenäiseksi hallintotoimeksi. Toisessa luvussa kuntayhteisöä lähestytään systeemiteoreettisesta näkökulmasta. Siinä hallinnollisen ja poliittisen osasynteen vuorovaikutus nähdään välttämättömänä, jotta valmistelussa voidaan vastata muuttuvan toi-

mintaympäristön haasteisiin. Kuntien muuttuvaa toimintaympäristöä jäsennetään kolmannessa luvussa käsitteillä dynaaminen, kompleksinen ja moninainen. Neljäs luku muodostaa artikkelin keskeisimmän annin. Luku koostuu kompleksisuusteorioille tyypillisten käsitteiden esittelystä ja niiden soveltamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyöhön. Artikkelin päättävässä yhteenvedossa esitetään, että näiden käsitteiden pohjalta voidaan muodostaa käyttökelpoinen tulokintakehys, jonka avulla voidaan lisätä ymmärrystä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuudesta ja luovuudesta.

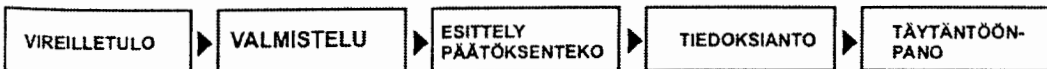
ASIOIDEN VALMISTELU OSANA KUNNALLISTA PÄÄTÖKSENTEKO

Hallintolaissa valmistelu määritellään yhdeksi hallintoasian käsittelytoimeksi viranomaisessa. Määritelmä on toimintaan sidottu eli funktionaalinen (Kulla 2000, 28). Lähtökohtana on, että valmisteluun luetaan viranhaltijan suorittamat toimet, jotka palvelevat asianmukaisen ratkaisun tekemistä. Hallintolaista voidaan johtaa tiettyjä valmistelua ohjaavia periaatteita ja tavoitteita, kuten yhdenvertaisuus, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja objektiivisuus (Harjula & Prättälä 2004, 21-22). Elinkaarimallissa valmistelu alkaa asian vireilletulosta ja päättyy päätöksen tekemiseen (kuva 1). Heurun (2000, 66) mukaan valmistelun tehtävänä on päätöksenteossa tarvittavien tosiasioiden (faktapremissien) ja oikeudellisten näkökohtien (normipremissien) selvittäminen ja päätösehdotuksen muotoileminen tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat huomioon ottaen.

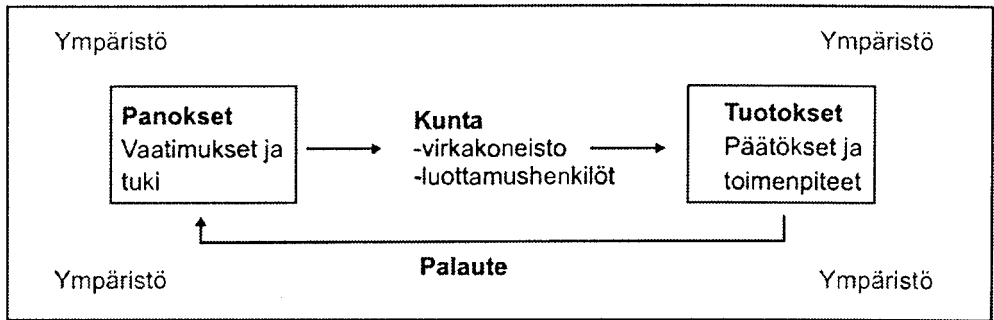
Elinkaarimallissa asioiden valmistelua pidetään avustavana ja varsinaista päätöksentekoa palvelevana toimintana. Valmistelun määrittelemistä suhteessa päätöksentekoon voidaan pitää ymmärrettävänä ja loogisena, joskin ongelmallisena lähestymistapana. Vähemmän hallintotoiminnan yleisiä periaatteita artikkelissa katsotaan, että kunnan toimintaympäristön ja käsiteltävien asioiden monimutkaistuminen edel-

lyttää kunnallisen päätöksenteon valmistelun tarkastelua uudenaikaisessa viitekehyksessä. Vaikka valmistelun määrittely informaation ja vaihtoehtojen tuottamiseksi päätöksenteon tarpeisiin on hyvän hallintomenettelyn tavoitteiden mukaista, sitä voidaan perustellusti pitää todellisuutta yksinkertaistavana näkemyksenä. Valmistelun ja päätöksenteon suhdetta voidaan luonnehtia paradoksiksi. Esimerkiksi Andersenin (2001) mukaan vaihtoehtojen tuottaminen ja muotoilu on jo itsessään päätöksentekoa. Vastaavasti Simon (1957) on muistuttanut, että päätöksenteossa on kyse valintojen tekemisen ohella aina myös vaihtoehtojen luomisesta ja kehittämisestä. Tehdyt valinnat avaavat toisaalta uusia mahdollisuuksia mutta samalla sulkevat pois toisia vaihtoehtoja. Valmistelun ja päätöksenteon suhdetta voidaan tarkastella myös aikaulottuvuuden näkökulmasta. Muun muassa Luostarinen (1989, 33) on korostanut päätöksentekoprosessin alkuvaiheen merkitystä. Hänen mukaansa päätöksentekoprosessin alkuvaiheessa ratkaistaan pitkälti sekä prosessin eteneminen että päätösten tosiasiallinen sisältö. Vaikka kunnallinen itsehallinto perustuukin siihen, että keskeinen päätösvalta on kunnan asukkaita edustavalla valtuustolla ja sille vastuullisilla toimielimillä, artikkelissa katsotaan Rynänen (2006, 138-139) tapaan, että se, miten asiat ilmestyvät agendalle, on yhtä tärkeä osa kunnallista päätöksentekoa kuin se, miten asialistalle nousseet asiat konkreettisesti pääte-

tytetään. Elinkaarimallissa asioiden valmistelu ymmärretään neutraaliksi ja rationaaliseksi suunnittelutoiminnaksi. Rationaalisuutta korostavassa lähestymistavassa maailman ilmiöt jäsentyvät selkeisiin syy-seuraussuhteisiin, jolloin valmistelu ymmärretään näiden suhteiden järkipäiseksi tarkasteluksi ja parhaan vaihtoehdon valinnaksi. Kärjistäen voidaan sanoa, että rationalismin mukainen valmistelu perustuu ajatukselle täydellisestä informaatiosta. Sotaraudan (1996, 54-55) mukaan rationaalinen suunnittelu sopiikin tilanteisiin, joissa valmistelutyö kohdistuu selkeästi ja tarkasti määriteltävissä olevaan ongelmaan.



Kuva 1. Kunnallisen päätöksenteon elinkaarimalli (mukaien Kulla 2000, 28).



Kuva 2. Kunta systeeminä (Möttönen 1997, 21; alun perin Lundquist 1983).

Siitä huolimatta, että suunnittelutoimintaa voidaan pitää yhtenä modernin organisaatiokäyttäytymisen perusominaisuutena, on siihen kohdistuva kritiikki perusteltua. Esimerkiksi Luostarinen (1989, 32) 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 asialistalle².

Vakaassa toimintaympäristössä hallinnon tehokas hoitaminen ei edellytä kunnalta 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, joihin voidaan vastata hyvällä suunnittelulla? Vai onko kyse ennemminkin dynaamisesta ja kompleksisesta toimintaympäristöstä, jonka edessä perinteinen suunnittelu osoittautuu voimattomaksi? Ainakin Hoikan (2004, 23) ja Rynäsen (2006, 23) mukaan kuntainstituution perinteiset toimintamallit ovat korvautumassa aiempaa dynaamisimmilla, yksityisen ja julkisen sektorin vuorovaikutukseen perustuvilla toimintamuodoilla. Mahdollisten legitimitteettiongelmiensa ohella esiin nousevat myös kysymykset monimutkaistuvan päätöksenteon vaikutuksista muun muassa valmistelutyön avoimuuteen, toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin sekä päätöksentekoa tukevaan informaation ja tiedon hallintaan. Edellä mainittuun viitaten artikkelissa esitetään, että rationaalisuutta painottava suunnittelu -meta-

fora on riittämätön yhä monimutkaisemmaksi ja dynaamisemmaksi käyvässä toimintaympäristössä.

KUNTA SYSTEEMINÄ

Poliittis-hallinnollisten järjestelmien tutkimuksessa systeemiteoreettisen lähestymistavan tunnetuimpana edustajana pidetään David Eastonia, jonka mukaan poliittis-hallinnollista järjestelmää tulisi lähestyä yksilöiden muodostaman kokonaisuuden sijaan poliittisten vuorovaikutussuhteiden joukkona (Easton 1965). Eastoniin ajatuksiin tukeutuen kuntaorganisaatio voidaan mallintaa mallintaa panoksista (input), tuotoksista (output) ja palautteesta (feedback) muodostuvaksi kokonaisuudeksi (kuva 2). Kunnan toimintaympäristöstä nousevia vaatimuksia ja tukea kutsutaan panoksiksi. Vastaavaksi kunnan tuottamat ratkaisut ja palvelut ymmärretään tuotoksiksi. Lisäksi järjestelmään liittyy informaatiovirrat, joiden avulla systeemi saa tietoa tai palautetta tuotoksien vaikutuksista. Sosiaalisessa systeemissä korostetaan palauteprosessin merkitystä, sillä sen toimivuudesta riippuu systeemin menestys ja kehitys.

Yleisen systeemiteorian (Bertalanffy 1971) perusoletusten mukaisesti kuntaorganisaatio voidaan määritellä sosiaalisesti systeemiksi, joka koostuu useista keskenään riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteissa olevista ala- tai osasysteemeistä. Yksi käytetyimmistä tavoista on jakaa kunta dualistista periaatetta noudattaen poliittiseen ja hallinnolliseen osasysteemiin, jossa luottamushenkilöt vastaavat kuntayhteisön poliittisesta ohjauksesta ja viranhaltijat päätösten val-

mistelusta ja toimeenpanosta.

Kunnallisten toimielinten valtasuhteissa tapahuneista muutoksista huolimatta (esim. Ruotsaari & Holttinen 2001) poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välinen suhde voidaan nähdä kunnan kaltaisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän ydinsuhteena (Möttönen 1997, 23). Kunnallishallinnon ilmiöiden tematisointia poliittis-hallinnollisesta näkökulmasta voidaan pitää myös eräänä suomalaisen kunnallistutkimuksen perusolottuvuutena. Esimerkiksi Kallio (1995) tarkastelee poliittisen ja hallinnollisen osastrukturin mukautumista toimintaympäristön muutoksiin, kun taas Leväsvirta (1999) hyödyntää poliittis-hallinnollista viitekehystä tarkastellessaan kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden omaksumia rooleja. Heuru (2000) puolestaan pohtii managerialismin ja muiden johtamisoppien vaikutusta kunnallishallinnon dualismille. Samoin Majosen (2001) valtuuston roolia kunnan strategisessa johtamisessa tarkastelevan tutkimuksen eräänä lähtökohtana voidaan pitää kuntaorganisaation poliittis-hallinnollista rakennetta. Usein kunnan poliittis-hallinnollinen rakenne koetaan ongelmaksi kuntaorganisaation toimintatapojen kehittämiseksi. Muun muassa Möttönen (1997) näkee kunnan poliittis-hallinnollisen rakenteen esteenä liike-elämästä tuttuun tulosjohtamisen oppien soveltamiselle kuntakenttään.

Toisaalta voidaan kysyä, missä määrin politiikan ja hallinnon erottaminen kuvaa kunnallisen päätöksenteon ja erityisesti asioiden valmistelun todellisuutta. Toiminnan näkökulmasta kuntaorganisaation jäsentämistä perinteiselle hallinto-politiikka -akselille voidaan pitää jossain määrin puutteellisena lähestymistapana. Kiistämättä luottamushenkilöiden roolia demokratian varmistamisessa ja hallinnon roolia päätösten valmistelussa ja toimeenpanossa artikkelissa katsotaan, että kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä hallinnollinen ja poliittinen prosessi kytkeytyvät tiiviisti yhteen. Poliittiset päätöksentekijät osallistuvat asioiden valmisteluun ja vastaavasti viranhaltijoilla on useasti esittelijän roolia suurempi vaikutus lopulliseen päätöksentekoon. Hallinnollisen ja poliittisen osajärjestelmän yhteenkytkeytyminen käy ilmi esimerkiksi Ranniston (2005) tutkimuksessa, jossa tarkasteltiin kuntien strategista johtamista. Ranniston (2005, 21-22 ja 101-102) mukaan kunnan strategisessa johtamisessa olennaista ei ole toimijoiden "työsuhteen juridinen laatu" (luottamushenkilö/

viranhaltija), vaan "toiminnan luonne, sisältö ja taso". Muistettakoon myös, että jo Simon (1957) kyseenalaisti hallinnon ja politiikan selkeän erottamisen toisistaan muistuttamalla, että päätöksenteossa on vaikea erottaa formaalisen ja informaalisien tiedon suhdetta. Päätöksiä tehdään niin faktatiedon kuin arvojenkin pohjalta. Päätöksentekijöiden on vaikeaa, ellei suorastaan mahdotonta erottaa formaalisen ja informaalisien tietoaineiden tosiasiallista osuutta yksittäisissä päätöksentekoprosesseissa (Möttönen 1997, 362-363). Poliitiikan ja hallinnon suhdetta voidaan tarkastella myös ns. uuden julkisen johtamisen (New Public Management) näkökulmasta, mikä esimerkiksi Heurun (2000, 272) mukaan on merkinnyt asioiden valmistelun, päätösvallan käyttämisen ja täytäntöönpanon kietoutumista toisiinsa.

Hallinnollisen ja poliittisen prosessin limittymistä voidaan pitää joko ongelmana tai mahdollisuutena. Ongelmaksi tilanne muuttuu, jos prosessien sekoittuminen uhkaa esimerkiksi kuntalain 45 §:ssä ja 59 §:ssä esitetyjä periaatteita, joiden mukaan asioista päätetään kunnan toimielimissä virkavastuulla toimivan viranhaltijan esittelystä (Harjula & Prättälä 2004, 367-358 ja 454). Toisaalta kuntalain liian tiukka tulkinta voi olla ongelmallista asioiden jouhevan käsittelyn kannalta. Näin on esimerkiksi silloin, kun epävirallisen, mutta asian käsittelyn kannalta tarpeellisen valmisteluimen toiminta on ristiriidassa kuntalain 53 §:n kanssa, jonka mukaan valtuuston päätöksentekoon tulevat asiat on käsiteltävä pääsääntöisesti kunnanhallituksessa (Harjula & Prättälä 2004, 434-435). Vastaavasti kuntalain 29 §:ssä säädetty tiedottamisvelvollisuus sekä julkisuuslain 1 §:n mukainen julkisuusperiaate voivat osoittautua ongelmallisiksi tilanteissa, joissa kunnan ylin johto (käytännössä usein kunnanjohtaja sekä hallituksen ja valtuuston puheenjohtajisto) on neuvotellut kuntaan laajentumista suunnittelevan yrityksen kanssa.

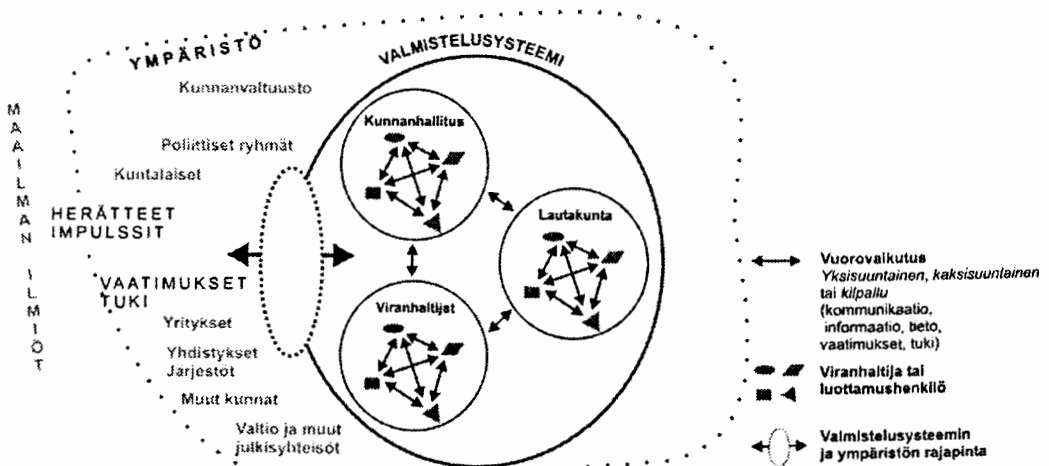
Käsiillä olevassa artikkelissa hallinnollisen ja poliittisen prosessin tiivis vuorovaikutus nähdään paitsi mahdollisuutena, myös välttämättömyytenä kunnan toimintaympäristöstä nousevien uudenlaisten haasteiden ratkaisemisen kannalta. Rakennetta olennaisempana pidetään sitä, millaisia menettelytapoja asioiden valmistelussa noudatetaan. Kallion (1995, 63) jaottelua soveltaen menettelytapojen ääripäinä nähdään yhtäältä keskittynyt ja suhteellisen suljettu menettely sekä

toisaalta hajautunut ja avoin menettely. Suljetussa valmistelussa sekä toimijoiden joukkoa, esillä olevia intressejä että keskustelun avoimuutta pyritään kontrolloimaan tiukasti. Vastaavasti avoimessa valmistelussa huomioidaan erilaisten toimijoiden erilaiset intressit sekä kannustetaan avoimeen ja rakentavaan keskusteluun. Systemiteoreettisesti tarkasteltuna asioiden valmistelu rakentuu joko suljetun tai avoimen mallin perustalle ja toimii tämän mallin mukaisesti.

Tiivistetysti ilmaistuna kysymys on siitä, että nopeasti muuttuvassa ja monimutkaisessa toimintaympäristössä kuntien toimintatapojen ja rakenteiden tulee perustua dynaamisen ja kompleksisen systeemiparadigman pohjalle (vrt. Stähle 2004, 228). Kun kunta ymmärretään sekä keskenään riippuvuussuhteissa olevista osista muodostuvaksi kokonaisuudeksi että tavoiteorientoituneeksi dynaamiseksi muutosprosessiksi, voidaan perustellusti olettaa, että näin rakentuva kuva kuntasysteemistä on varsin kompleksinen (Anttiroiko 1993, 38). Tässä artikkelissa kompleksisuutta tarkastellaan kahdessa päämerkityksessä: kysymys on sekä toimintaympäristön monimutkaisuudesta että valmistelusysteemin ominaispiirteistä. Valmistelusysteemi määritellään yksilöistä (viranhaltija, luottamushenkilö) ja yksilöiden muodostamista kollektiiveista (esim. viranhaltijoiden työ- ja johtoryhmä, kunnanhallitus, lautakunta) sekä näiden kollektiivien

sisäisistä ja välisistä suhteista koostuvaksi järjestelmäksi. Valmistelusysteemin määritelmää voidaan pitää yhdenmukaisena Stacey'n ja Griffinin (2005, 1-3) näkemyksen kanssa, jonka mukaan olennaista organisaatiossa (ja systeemissä) ovat alati käynnissäolevat, yhteistyöhön ja kilpailuun perustuvat vuorovaikutussuhteet. Sisäisten suhteiden lisäksi valmistelusysteemi on vuorovaikutussuhteessa ympäristöönsä (kuva 3).

Edellä esitettyä valmistelusysteemin määrittelyä voidaan pitää jossain määrin keinotekoisena. Tämä johtuu ennen kaikkea sosiaalisen systeemin luonteesta. Toisin kuin biologiset systeemit, sosiaalisen vuorovaikutuksen systeemit ovat diffuuseja (Anttiroiko 1993, 21). Sosiaalisen systeemin saattaminen tutkimuksen kohteeksi edellyttää siksi valintoja sen suhteen mitä sijoitetaan systeemin 'sisäpuolelle' ja mikä ymmärretään systeemin 'ulkopuoliseksi'. Eastonin (1965) mukaan olennaista rajaamisessa on, että systeemin sisäpuolelle luokitelluilla ilmiöillä on keskinäissuhteisuutta ja koherenssia (Anttiroiko 1993, 21). Perinteisestä systeemiajattelusta poiketen kuntalaisten, erilaisten intressiryhmien sekä valtuuston vaatimuksia tai tukea ei kuitenkaan pidetä ainoastaan valmisteluprosessin syötteinä (input), vaan ennemminkin valmistelun dynamiikkaa lisäävinä jännitteinä tai herätteinä (triggers), joita valmistelusysteemi tulkitsee lähtökohtaisesti omasta viitekehyksestään käsin. Näin ymmärrettynä valmistelusysteemiä voidaan pitää komp-



Kuva 3. Valmistelusysteemi.

leksisena ja autopoieettisena systeeminä,³ joka kerää tietoa, havainnoi ja tulkitsee ympäristön herätteitä aikaisemman kokemuksensa perusteella (Maula 2006, 48-49). Valmistelusysteemi on tietyssä mielessä suljettu (closed) suhteessa ympäristöönsä. Sulkeutuneisuus konkretisoituu systeemin identiteettinä, jonka perusteella systeemi ylläpitää sisäistä rakennettaan ja erottuu ympäristöstään, sekä siinä, että systeemi on myös riippuvainen aiemmin hankkimastaan tiedosta (Maula 2006, 49).

Perinteinen systeemiteoria ja kompleksisuusteoriat operoivat paljolti samoilla käsitteillä. Phelanin (1999, 238) mukaan esimerkiksi käsitteiden 'ilmaantuminen', 'dynaaminen' ja 'epälineaarinen' määritelmässä ei ole merkittävää eroa mainittujen teorioiden välillä. Zwick (1997) esittääkin, että kompleksisuusajattelu on systeemiteorian johdannainen. Yhteisistä piirteistään huolimatta teorioissa on myös eroja. Tämän artikkelin kannalta merkittävimmät erot liittyvät 'kompleksisuus'-käsitteen erilaisiin tulkintoihin sekä teorioiden erilaisiin tavoitteisiin. Siinä missä systeemiteoriassa 'kompleksisuus' ymmärretään toimijoiden välisen vuorovaikutuksen lopputulemaksi (Phelan 1999, 239), kompleksisuusteorioissa 'kompleksisuus' nähdään systeemin perusominaisuutena ja systeemin kehittymisen perusedellytyksenä (Mitleton-Kelly 2003, 46-47). Ongelmanratkaisua painottavissa systeemiteorioissa pyritään ennustamaan ja kontrolloimaan systeemin käyttäytymistä, kun taas kompleksisuusteorioiden tavoitteet ovat enemmän tutkivia ja kokeilevia (Phelan 1999, 239).

KUNNAN MUUTTUVA TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Kunnan toimintaympäristön katsotaan koostuvan Kallion (1995, 45) tapaan kunnan alueella tai kunnan ulkopuolella olevista toimijoista ja tekijöistä sekä näiden välisistä vuorovaikutussuhteista, joilla on olennaista merkitystä kunnan toimintaan. Kysymys on useasta samaan aikaan tapahtuvasta muutosvoimasta, jotka kytkeytyvät kiinteästi toisiinsa. Monimutkaistumisen taustalta voidaan löytää ainakin kuntien yhteiskunnalliseen rooliin, toimintaedellytyksiin ja hallinnan mahdollisuuksiin liittyvät muutokset. Muun muassa valtio-ohjauksen vähenemisen, talouden globalisaation, osallistumismuotojen pluralisoitumisen sekä teknologisen kehityksen voidaan sanoa

lisänneen kuntien toimintaympäristön dynaamisuutta, kompleksisuutta ja moninaisuutta. Dynaamisuus, kompleksisuus ja moninaisuus konkretisoituvat ilkeinä ongelmina, joille on tyypillistä ristiriitaiset tulkinnot, useat mahdolliset ja kilpailevat selitysmallit sekä ongelmien kytkeytyminen osaksi laajempaa kokonaisuutta (Sotarauta 1996)⁴. Ilkeät ongelmat muodostavat ongelmakimppuja, joita on vaikea ratkaista perinteisellä rationaalisella otteella. Kunnallishallinnossa joudutaan tekemään jatkuvasti päätöksiä asioista, jotka ovat hyvin moniulotteisia ja kompleksisia (Sotarauta 1996). Useimmiten niihin vaikuttaa sellaisia asioita, joita ei voida ennustaa tai kontrolloida. Täydellisen informaation sijaan kunnallisessa päätöksenteon valmistelutyössä joudutaan kohtaamaan moniselitteisiä ja huonosti määriteltäviä ongelmia, epätäydellinen tieto vaihtoehtoista, epätäydellinen tieto nykytilasta ja ongelmien taustoista, epätäydellinen tieto ehdotetun vaihtoehdon seurauksista, epätäydellinen tieto arvoista, preferensseistä ja intresseistä sekä rajallinen aika, rajalliset kyvyt ja resurssit (Sotarauta 1996, 140, alun perin Simon & March 1964).

Dynaamisessa, kompleksisessa ja moninaisessa toimintaympäristössä kunnan on huomioitava toisistaan poikkeavia ja keskenään ristiriitaisia tekijöitä. Tarkemman kuvan muodostamiseksi kunnan toimintaympäristö voidaan jakaa Kalliota (1995, 50) mukaellen neljään osaympäristöön eli normiympäristöön, sosiaaliseen ympäristöön, poliittiseen ympäristöön sekä taloudelliseen ympäristöön. Normiympäristö muodostuu kunnan toimintaa ohjaavista säännöistä ja määräyksistä. Sosiaalinen tarveympäristö käsittää sidosryhmien tarpeet sekä niiden kuntaorganisaatioon kohdistamat odotukset ja vaatimukset. Poliittinen ympäristö sisältää poliittisten ja muiden intressiryhmien vaikuttamispyrkimykset. Taloudellinen ympäristö kattaa kunnan alueella harjoitettavan elinkeinotoiminnan ja sen kunnalle antamat mahdollisuudet tai muodostamat uhkat. Edellä mainituista osaympäristöistä voidaan tunnistaa tekijöitä, jotka vaikuttavat kunnan toimintaympäristön dynaamisuuteen, moninaisuuteen ja kompleksisuuteen. Osaympäristön dynaamisuuteen vaikuttavat muutosten määrä, muutosten erilaisuus sekä muutosten epäsäännöllisyys ja yllättävyys (Kallio 1995, 58). Esimerkiksi kunnallisten palveluiden käyttäjien määrän kasvamisen ja tarpeiden erilais-

tumisen voidaan arvioida lisännen kunnan sosiaalisen tarveympäristön dynaamisuutta. Vastaavasti taloudelliseen osaympäristöön on vaikuttanut 1990-luvun alun kansantalouden kriisi. Sotaraudan (1996, 40) mukaan kyse ei ole välttämättä tilapäisestä taloudellisesta niukkuudesta vaan ennemminkin epävarmuuden sävyttämästä taloudellisesta kehityksestä, jolle on tyypillistä taloudellisesti hyvien ja huonojen aikojen nopeat ja yllättävät vaihtelut. Poliittisen ympäristön dynaamisuus ilmenee puolestaan muun muassa osallistumismuotojen moninaisuutena sekä perinteisen oikeisto-vasemmisto -uottuvuuden hämärtyminen ja osittaisena korvautumisena erilaisilla 'yhden asian' liikkeillä. Riippumatta siitä, keskittyvätkö yhden asian liikkeet kunnan palveluvalikoiman kehittämiseen vai kehittämisen jarruttamiseen, kysymys on tämän artikkelin näkökulmasta tekijöistä, jotka vaikuttavat kunnallisen päätöksenteon valmisteluprosessiin lisäsen informaatiota ja yllätyksellisyyttä. Bimber (1998) kuvaa tilannetta "kiihdytettynä pluralismina" (accelerated pluralism), jossa perinteinen oikeisto-vasemmisto -jaottelu joutuu tekemään tilaa vaihteleville tilanne- ja asiakohtaisille koalitiioille.

Kompleksisuudella viitataan asioiden ja ilmiöiden monimutkaisuuteen tai epäselvyyteen. Yhteiskunnallisessa kontekstissa käsitteeseen liitetty negatiiviset konnotaatiot näkyvät esimerkiksi kansainvälisessä politiikassa, jossa kansalaisjärjestöjen aktiivisuuden lisääntyminen koetaan päätöksentekoa monimutkaistavaksi ja hidastavaksi tekijäksi. Kansallisen ja paikallisen tason politiikassa ja hallinnossa kompleksisuutta aiheuttavat muun muassa erilaiset rakenteelliset muutokset, kuten kumppanuudet yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa sekä tieto- ja viestintäteknologian käytön lisääntyminen. Kallion (1995, 57) mukaan kunnan toimintaympäristön kompleksisuus riippuu erilaisten ilmiöiden, tapahtumien ja elementtien lukuisuudesta ja heterogeenisyydestä, hajautuneisuudesta sekä uutuudesta. Edellä mainitun lisäksi tässä artikkelissa toimintaympäristön kompleksisuudella viitataan ilmiöiden epälineaarisiin riippuvuussuhteisiin (Stacey 1993, 168-169). Epälineaarista riippuvuussuhteista johtuen kuntien toimintaympäristöissä syntyy yllättäviä tapahtumia, joita ei voida palauttaa selkeisiin syyseuraus -suhteisiin. Toisin sanoen verraten pieni tapahtuma voi aikaansaada merkittävän tapahtu-

maketjun.

Kunnan toimintaympäristöön vaikuttaa myös yhteiskunnan lisääntynyt moninaisuus, jolla Kooiman (1993, 40-41) viittaa individualisoitumiseen, eriytymiseen ja erikoistumiseen. Moninaisuus ilmenee erilaisina näkökulmina ja maailmankatsomuksina, jotka ovat luonteeltaan subjektiivisesti ja suhteellisesti totuudenmukaisia (Wilenius 1991, 63-43). Ehdottoman ja universaalien totuuden sijaan kysymys on erilaisista näkökulmista - multiversaalista todellisuuskäsityksistä. Sotaraudan (1996, 100-101) mukaan moninaisuus voi olla sekä ongelma että voimavara. Käytännön kunnallishallinnossa moninaisuus näkyy ongelmina, jotka liittyvät lukuihin ja usein ristiriitaisten tulkintojen ja näkemysten yhteensovittamiseen. Moninaisuudesta kumpuava erilaisuus koetaan tällöin uhkaksi ja häiriöksi normaalille toiminnalle. Mahdollisuuden näkökulmasta moninaisuus ymmärretään puolestaan kehityksen keskeiseksi ominaisuudeksi - välttämättömänä edellytyksenä ja voimavarana uusien ratkaisujen löytämiseksi.

Sen sijaan, että dynaamisuutta, kompleksisuutta ja moninaisuutta pidettäisiin erillisinä ominaisuuksina, artikkelissa katsotaan, että kysymys on paitsi toisiaan täydentävistä lähestymistävoista myös tulkinnanvaraisista käsitteistä. Esimerkiksi dynaamisuuden ja kompleksisuuden suhdetta voidaan havainnollistaa Kallion (1995, 58) esimerkillä, jossa kunnan alueella toimiva suuri yritys tekee konkurssin, jonka seurauksena työttömyys lisääntyy voimakkaasti. Aiemmin esitetyn jaottelun perusteella yrityksen konkurssi on yllättävä tapahtuma, joka lisää kunnan toimintaympäristön dynaamisuutta. Toisaalta yrityksen konkurssi merkitsee kuntaorganisaation johdolle epävarmuuden lisääntymistä ja ympäristötapahtumien hallitsemisen vaikeutumista. Lisäksi tapahtumien välisen epälineaaristen riippuvuussuhteiden johdosta yhden suuren yrityksen konkurssi voi laukaista tapahtumien ketjun, jonka lopputulosta on vaikea arvioida. Vastaavan tyyppinen yhteys vallitsee myös moninaisuuden ja kompleksisuuden välillä. Esimerkiksi viestintäkanavien lisääntymisen, erityisesti sähköisen viestinnän (Internet, sähköposti) myötä kuntalaisilla on aiempaa paremmat mahdollisuudet pitää yhteyttä viranhaltijoihin ja tuoda esille omia näkemyksiään ja vaatimuksiaan valmistelussa oleviin asioihin. Kuntalaisten yhteydenotot lisäävät paitsi valmistelun informaatiopohjaa myös viranhaltijoiden kompleksisuuden kokemista (vrt. Cairns et

al. 2004).

Todettakoon myös, että dynaamisuus, kompleksisuus ja moninaisuus ovat subjektiivisia käsitteitä. Esimerkiksi Sotaraudan (1996, 96) mukaan "se mikä näyttäytyy dynaamisena, moninaisena ja kompleksisena tietynä hetkenä yhdelle havainnoijalle, ei ole sitä tälle välttämättä jonain toisena hetkenä, eikä välttämättä jollekulle toiselle havainnoijalle". Toisin sanoen dynaamisuus, kompleksisuus ja moninaisuus voivat olla sekä subjektin että objektin ominaisuuksia. Tämän artikkelin kannalta olennaista on, että valmistusjärjestelmien tulkinta ympäristön dynaamisuudesta, moninaisuudesta ja kompleksisuudesta vastaa mahdollisimman hyvin todellisuutta. Muuttoa vaarana on, että "olennaisia muutoksia ei joko havaita tai niiltä ummistetaan silmät tai sitten niitä tulkitaan virheellisesti" (Kallio 1995, 232-233). Pahimmillaan kuntayhteisön kyvyttömyys tulkita toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia näkyy toimintakyvyttömyytenä ja sidosryhmien haluttomuutena osallistua kunnan toimintaan. Artikkelin näkökulmasta olennaista on, että dynaamisuus, kompleksisuus ja moninaisuus hyväksytään yhteiskunnallisten ilmiöiden perusominaisuuksiksi. Samalla toimintaympäristön monimutkaisuudesta oikeutuksensa saava uudenlainen lähestymistapa asioiden valmisteluun voidaan nähdä Sotaraudtaa (1996, 68) mukaellen vuorovaikutukseen perustuvana ja spontaanina itseorganisoitumisen prosessina. Vaikka itseorganisoituminen ymmärrettäisiin vain vertauskuvallisesti, kertoo se samalla merkittävästä näkökulman laajentamisesta kohti kompleksisten systeemien teorioita.

KOMPLEKSISUUSTEOREETTINEN LÄHESTYMISTAPA ASIOIDEN VALMISTELUUN

Tässä artikkelissa kompleksisuus ymmärretään eräänlaiseksi kahvakäsitteeksi, johon tarttumalla pyritään avaamaan uutta näkökulmaa kunnallisen päätöksenteon problematiikkaan. Asiantilaa tai systeemiä pidetään kompleksisena, kun se koostuu monista toisiinsa kytkeytyvistä toimijoista⁵ (Mittleton-Kelly 2003, 26) ja jossa toimijoiden väliset vuorovaikutussuhteet perustuvat valintaan⁶ (Stacey 2006, 33). Sen lisäksi, että kompleksisuus samaistetaan ilmiöiden monimutkaistumiseen ja vaikeaan hallittavuuteen, kompleksisuus voidaan ymmärtää olennaiseksi

ja luonnolliseksi osaksi minkä tahansa järjestelmän tai systeemin toimintaa. 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, mihin vaikuttavat ko. ongelma-alueen lisäksi lukuisat muut yhteiskunnallisen päätöksenteon ja tapahtumisen alueet.⁷

Kompleksisuusajattelusta on johdettu monenlaisia toimintamallisuosituksia käytännön hallinnon tarpeisiin. Esimerkiksi Byrne (1998) kyseenalaistaa perinteisen rationaalisen suunnittelumallin, jonka mukaan maailma jäsenyy selkeisiin syy-seuraussuhteisiin ja jossa suunnittelu ymmärretään näiden suhteiden järkipäiseksi tarkasteluksi ja parhaan vaihtoehdon poimimiseksi. Byrnelle suunnittelutoiminnan kompleksisuus merkitsee ennen kaikkea osallistavien toimintamallien ja päätöksentekoproseduurien kehittämistä. Byrnen tavoin ainakin Sotarauda (1996), Sager (1994) ja Healey (1992) esittävät, että suunnittelu tulisi ymmärtää kommunikaationa ja vuorovaikutuksena, jossa tuotoksen ohella tärkeää on myös se, miten eri toimijat osallistuvat suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin. Myös kunnallisen päätöksenteon valmistelua tarkastelleissa käsitteanalyysissä (Jalonen 2006a) saatiin tukea vakiintuneelle käsitykselle, jonka mukaan asioiden valmistelu ja päätöksenteko muodostavat toisiinsa kytkeytyvän tiiviin prosessin. Sen sijaan, että valmistelu jäsenyisi hallinnon elinkaarimallin (Kulla 2000) mukaisesti verraten itseänsä hallintotoimeksi, käsitteanalyysin aineisto tuki tulkintaa, jonka mukaan valmistelu on kompleksinen prosessi koostuen sekä toimielinten sisäisistä että niiden välisistä vuorovaikutussuhteista.

Seuraavassa huomio kiinnitetään kompleksisuusteorioille tyypillisiin käsitteisiin, joilla arvioidaan olevan selitysvoimaa sosiaalisten systeemien tarkastelussa. Alkuperästä ja tutkimustraditiosta riippuen käsitteiden merkitysisällöissä on tulkintaeroja. Sama tulkinnanvaraisuus koskee myös käsitteiden välisiä suhteita. Tulkinanvaraisuudesta johtuvaa epäselvyyttä pyritään vähentämään kytkemällä käsitteet kunnallisen päätöksenteon valmistelun kontekstiin havainnollistavien esimerkkien avulla.

Itseorganisoituminen ja ilmaantuminen

Itseorganisoituminen (self organization) ja ilmaantuminen (emergence) ovat systeemien kompleksisuutta käsittelevien teorioiden keskeisiä peruskäsitteitä. Ne nähdään pääsääntöisesti toisiinsa kytkettyinä käsitteinä. Artikkelissa nojataan ensisijaisesti Mittleton-Kellyn (2003, 40) määritelmään, jonka mukaan ilmaantuminen on systeemin itseorganisoitumiseen perustuva, uutta järjestystä luova prosessi. Itseorganisoitumisen ja ilmaantumisen johdosta systeemit muodostavat yksinkertaisista rakenteista monimutkaisia kokonaisuuksia (Kauffman 1993). Kansanomaisemmin ilmaistuna asioita vain tapahtuu. Itseorganisoituminen ja emergenssi nähdään artikkelissa kompleksisten systeemien perusominaisuutena, jossa syntyy ylemmän tason järjestäytymistä yksittäisten toimijoiden intentioista riippumatta. Systeemien itseorganisoitumisprosessissa syntyvää emergenssiä ei voida siten palauttaa systeemin osien ominaisuuksiin.

Näkökulmasta riippuen itseorganisoituminen ja ilmaantuminen on liitetty erilaisiin ilmiöihin ja prosesseihin. Esimerkiksi Prigogine⁸ kytkee itseorganisoitumisen viiteen ydinkäsitteeseen: kaukana tasapainosta, entropia, iteraatio, bifurkaatio ja aika, kun taas Holland (1995) näkee itseorganisoitumisen taustalla seitsemän perusominaisuutta: yhdistäminen, epälineaarisuus, virrat, monimuotoisuus, otsikointi, sisäiset mallit ja rakennuspalikat. Systeemin muuttuminen ja ennakoimaton, emergentti kehitys johtuu systeemin kyvystä vaihtaa informaatiota ympäristönsä kanssa. Kompleksisessa sosiaalisessa systeemissä informaatiota voidaan pitää keskeisenä entropian - epäjärjestyksen lähteenä. Ilman entropian tuomaa tasapainottomuutta ja epävarmuutta, systeemillä ei ole mahdollista organisoiua itsestään (Stähle 2004, 231). Kun systeemiin lisätään informaatiota, sille avautuu vaihtoehtoisia kehityspolkuja. Samalla lisääntynyt informaatio muuttaa systeemin sisäisiä olosuhteita ja aiheuttaa epävarmuutta. Tämä puolestaan kasvattaa systeemin kompleksisuutta lisäten samanaikaisesti sekä kaoksen mahdollisuutta että systeemin vapausasteita. Sosiaalisen systeemin tapauksessa vapausasteiden lisääntyminen mahdollistaa yhtäältä uusien toimintamallien kehittämisen, toisaalta muutos voi tuntua uhkaavalta ja aiheuttaa muutosvastarintaa. Rubinin (2004) mukaan lisääntyneestä informaatiosta

kumpuava 'kaos'⁹ voidaan "ymmärtää samalla kertaa uhkana tai mahdollisuutena - se sisältää aihion molempiin".

Muuttaakseen systeemiä informaation tulee olla kriittistä ja jonka käsittelemiseksi systeemissä ei ole olemassa valmiita keinoja (Rubin 2004). Stähle (2004, 232) jakaa ajatuksen kriittisen informaation merkityksestä, mutta muistuttaa samalla, että kriittinen informaatio uhkaa potentiaalisesti sosiaalisen systeemien vanhoja rakenteita, mikä puolestaan voi estää systeemin uudistumista. Prigogineä mukailien Stähle esittää, että informaation tuottamis- ja poistamiskyky määrittää systeemin mahdollisuuden itseorganisoitumiseen. Näin sosiaalisen systeemin itseorganisoitumista voidaan kuvata ketjuna, jossa informaation tuotantoa seuraa tasapainottomuus tai kaos, mikä edellyttää informaation vähentämistä, joka puolestaan merkitsee systeemin uudelleen organisoitumista. Toisaalta mikäli systeemiltä puuttuu kyky säädellä informaation määrää, systeemi on vaarassa hajota. Sosiaalisen systeemin tapauksessa hajoaminen on ymmärrettävä vertauskuullisesti. Hajoamisen sijaan kysymys on esimerkiksi tuottavuuden heikentymisestä tai yleisemmin organisatorisesta inertiasta.

Valmistelun kontekstissa itseorganisoituminen ilmenee muun muassa spontaaneina intressiryhminä, jotka toimivat omaehtoisesti ja itsenäisesti ilman ulkopuolista ohjausta. Esimerkiksi nimien keräämistä kunnanhallituksen hyväksymää kaavamuuatosta vastustavaan kuntalaisadressiin voidaan pitää prosessina, joka kuvaa hyvin itseorganisoitumiselle tyypillisiä piirteitä. Nimien kerääminen adressiin hyödyntää kolmea Hollandin (1995) mainitsemia itseorganisoitumisen perusominaisuutta: yhdistämistä, otsikointia ja epälineaarisuutta. Yhdistämisellä Holland (1995, 11) tarkoittaa sitä, että pienistä ja usein verraten yksinkertaisistakin osatekijöistä syntyy kompleksista käyttäytymistä. Myös nimienkeruukampanja voidaan ymmärtää korkeamman tason järjestäytymisen ilmenemismuotona, jota ei voida palauttaa yksittäisiin toimijoihin (adressin allekirjoittaneisiin). Ei ainakaan silloin, jos adressi toimii esimerkiksi uuden paikallisen poliittisen liikkeen kasvualustana. Otsikointi on puolestaan mekanismi, joka Hollandin (1995, 12-13) mukaan tukee yhdistämistä. Kysymys on merkityksenantamisesta ja identiteetin luomisesta (Clippinger 1999, 17). Esimerkiksi kaavamuuatosta vastusta-

vat tahot voivat hyödyntää otsikointia ja puhua "arvokkaan viherkeitaan ja virkistysalueen tarvelemisestä". Valmistelussa voi syntyä omia kielenkäytön tapoja; kieltä käytetään tarkoituksellisesti, näkemyksiä painotetaan asiantuntijan mielihalujen mukaan sekä asioita nimetään ja kuvataan valmistelijan lähtökohdista. Tästä kertoo myös oheinen poiminta Kotimaisten kielten tutkimuslaitoksen julkaisemasta Verko-Kielikellosta (4/1998): "Kun kaavamuutosesityksessä ehdotetaan asuintalojen rakentamista puistoon, esittelijä toteaa, että puistoa, joka on rämeistä metsää, on tarkoitus liittää tonttiin. Muutosta vastustavat asukkaat eivät omista kirjelmässään puhu puiston rämeisyydestä eivätkä liioin katso, että kyse on puiston liittämisestä asuntonttiin. He puhuvat ronskisti puistoon rakentamisesta." Hollandin (1995, 13) mukaan otsikoinnissa on juuri kyse tavasta luokitella ja muodostaa rajoja asioiden välille. Myös Epälineaarisuutta voidaan pitää kompleksisuusteorioiden yhtenä perusoletuksena. Epälineaarisuudesta johtuen kokonaisuus voi olla pienempi, yhtä suuri tai suurempi kuin osiensa summa (Clippinger 1999, 13). Myös kaavamuutosta vastustavalla kuntalaisadressilla voidaan saada aikaan epälineaarista kehitystä. Sinällään verraten rajattuun asiaan kohdistuva kuntalaisaktiivisuus voi käynnistää sopivissa olosuhteissa esimerkiksi kunnanjohtajan tai kunnanhallituksen puheenjohtajan eroon päätyvän prosessin.

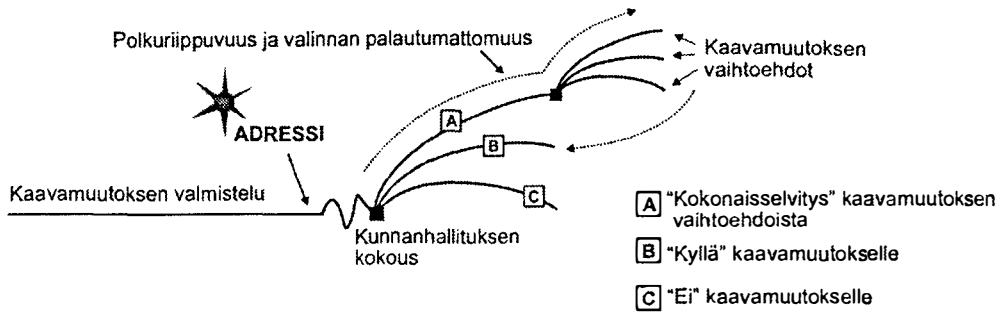
Edellä esitetyn kaltaisen itseorganisoitumisen seurauksena kunnallishallinnossa esiintyy monimutkaista emergenttiä kehitystä. Asioita tapahtuu ilman näkyviä ja selkeitä syitä. Itseorganisoitumisen ja ilmaantumisen käsitteiden voidaan katsoa avaavan uudenlaisia mahdollisuuksia kuntaorganisaatioiden tarkasteluun ja toiminnan kehittämiseen. Olemisen (being) ja pysymisen sijaan kysymys on tulemisesta (coming) ja muutoksesta (Sotarauta 1996, 98; Stähle 2004, 234-235). Muutoksen vastustamisen ja rationaalisen suunnittelun sijaan kompleksisuusteorioissa katsotaan, että epätasapainossa syntyy uusia ja mahdollisesti innovatiivisempia toimintatapoja (Mittleton-Kelly 2003, 34-35). Siksi artikkelissa esitetäänkin, että kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä tulisi luottaa tiukan suunnittelun ja kontrollin sijaan enemmän itseorganisoitumisen voimaan ja keskittyä luomaan mahdollistavia olosuhteita.

Kaukana tasapainosta, bifurkaatio, mahdollisuuksien avaruus ja polkuriippuvuus

Informaation ja systeemin kompleksisuuden suhdetta voidaan tarkastella myös käsitteillä kaukana tasapainosta (far from equilibrium), bifurkaatio (bifurcation), mahdollisuuksien avaruus (space of possibilities) ja polkuriippuvuus (path dependence). Ilmaisulla 'kaukana tasapainosta' tarkoitetaan systeemin epätasapainon tilaa, jossa systeemin rajoja ja rakenteita koetellaan ulkoa tulevilla paineilla. Dissipatiivisten rakenteiden teoriassa kysymys on energiaa, materiaa tai informaatiota ympäristönsä kanssa vaihtavista systeemeistä, joilla on kykyä luoda epätasapainosta uusia rakenteita ja järjestystä (Mittleton-Kelly 2003, 32). Syntyvä epätasapaino voidaan ymmärtää myös systeemin sisäiseksi ristiriidaksi ja itseorganisoitumisen välttämättömäksi edellytykseksi (Stähle 2004, 230-231). Sosiaalisissa systeemeissä sisäinen ristiriita voi ilmetä esimerkiksi vastakkaisina intresseinä ja ilkeinä ongelmoina.

Bifurkaatiolla tarkoitetaan systeemin jakautumista erilaisiin vaihtoehtoihin (Mittleton-Kelly 2003, 34¹⁰). Bifurkaatiopisteellä viitataan hetkeen, jossa valinta tapahtuu. Bifurkaatio voidaan nähdä Stählen (2004, 233) tapaan vyöhykkeenä determinismin ja vapaan valinnan välillä. Näissä soimukohdissa tarjolla olevat vaihtoehdot muodostavat mahdollisuuksien avaruuden. Bifurkaatiopisteissä tehdyt valinnat muodostavat systeemin elinkaaren (Mittleton-Kelly 2003, 34-35). Stählen (2004, 233) mukaan bifurkaatiopisteissä tehdyt valinnat ovat ennustamattomia ja peruuttamattomia. Toisin sanoen systeemin valinta on ennaltamäärämätön ja se voi kohdistua vain olemassa oleviin uusiin mahdollisuuksiin. Kysymys on polkuriippuvuudesta, jossa systeemin aiemmat valinnat vaikuttavat tuleviin valintamahdollisuuksiin (Mittleton-Kelly 2003, 34). Systeemin valinnat voivat olla mahdollistavia tai rajaavia.

Käsitteet kaukana tasapainosta, bifurkaatio ja mahdollisuuksien avaruus tarjoavat toisenlaisen ja täydentävän näkökulman aiemmin esiteltyyn adressi-esimerkkiin. Kompleksisuusteorioiden kielellä ilmaistuna kysymys on ulkoisesta voimasta, jonka avulla vaikutetaan systeemin rakenteeseen ja järjestykseen. Adressin tehtävänä on kohdistaa paineita esimerkiksi kunnanhallituksen sisään. Kunnanhallituksen sisäistä epätasa-



Kuva 4. Bifurkaatiopiste, mahdollisuuksien avaruus ja polkuriippuvuus kaavamuutosprosessissa (Mittleton-Kellyä 2003 ja Aulaa 1999 lainaten ja täydentäen).

painoa lisäämällä kaavamuutoksen vastustajat pyrkivät vaikuttamaan valintatilanteisiin ja ohjaamaan päätöksentekoa mieleiseensä suuntaan. Mikäli ulkoinen paine on riittävä, kunnanhallituksen on tarkasteltava muita vaihtoehtoja, jolloin alkuperäinen kaavamuutos saattaa hautautua polkuriippuvuuden mukaisesti uusien vaihtoehtojen alle peruuttamattomasti (kuva 4).

Bifurkaation ja mahdollisuuksien avaruuden voidaan tulkita tarkoittavan kommunikatiivisia ja osallistavia toimintatapoja. Bifurkaatiopisteissä tunnistetut mahdollisuudet heijastelevat sosiaalisen systeemin kykyä luovuuteen ja innovatiivisuuteen, sillä ifurkaatio on aina uuden ratkaisun ilmentymä, joka tuottaa ratkaisun, jota ei voida ennakoita aiemmin vallinneiden olosuhteiden perusteella. Siten bifurkaatiota tapahtumana voidaan pitää aina myös innovaation lähteenä. (Stähle 2004, 233-234.) Tämän artikkelin näkökulmasta kysymys kuuluu, voidaanko kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä tunnistetua mahdollisuuksia ja joista tehdyt valinnat vaikuttavat tulevaisuudessa avautuviin mahdollisuuksiin. Oikea-aikaisen reagoinnin ohella on kyettävä olemaan reagoimatta silloin, kun aitoa valinnan mahdollisuutta ei vielä ole (Stähle 2004, 235). Hieman toisin ilmaistuna kysymys on valmistelukommunikaation kaksoisfunktiosta. Siinä missä järjestyshakuisella ja integroivalla kommunikaatiolla tavoitellaan eksplisiittisen informaation tehokasta jakamista, luovuutta ja innovatiivisuutta edistävää dissipatiivinen kommunikaatio kytkeytyy valmistelusysteemin hiljaisen ja kulttuurisen tiedon levittämiseen (vrt. Aula 1999). Vuorovai-
kutukseen ja dialogiin perustuva dissipatiivinen

kommunikaatio heijastelee "monien totuukien maailmaa" (Aula 1999). Kaksoisfunktion näkökulmasta valmistelukommunikaation tulisi tukea samanaikaisesti sekä tehokasta tiedonkulkua että uusien ja luovien ideoiden kehittämistä.

Diversiteetti

Näkökulmasta ja asiayhteydestä riippuen diversiteetillä (diversity) voidaan tarkoittaa monimuotoisuutta, moninaisuutta tai erilaisuutta. Hollandille (1995, 27) diversiteetti merkitsee systeemin ominaisuutta, joka mahdollistaa systeemin itseorganisoitumisen. Mitä suurempi diversiteetti sitä enemmän mahdollisuuksia itseorganisoitumiselle. Esimerkiksi biologiassa riittävää monimuotoisuutta on pidetty edellytyksenä ekosysteemin selviytymiselle. Varmin keino sopeutumisessa on se, että ekosysteemi on riittävän monimuotoinen (Vuori 2005, 17).

Moninaisuus kytkeytyy myös siihen yhteiskunnalliseen kehitykseen, jota voidaan kuvata siirtymisenä hallinnoinnista hallintaan (from government to governance)¹¹. Esimerkiksi Pekosen (1995, 85) mukaan moninaistuminen ja erilaistuminen näkyvät erojen lisääntymisenä hallintaprosesseissa tavalla tai toisella osallisena olevien toimijoiden välillä. Hallinnan on katsottu edellyttävän julkisen hallinnon oman toiminnan ohella yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Kooimanin (1993, 41) mukaan syntyvä moninaisuus on samanaikaisesti sekä mahdollisuus että mahdollinen ongelma.

Vertauskuvallisesti myös kuntayhteisöjä ja niiden hallintaprosesseja voidaan tarkastella

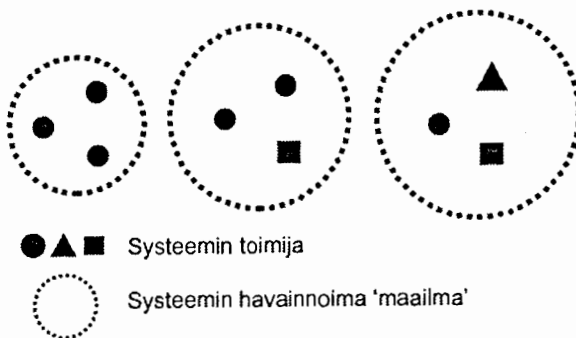
osana yhteiskunnallista ekosysteemiä, jossa yksittäisen kunnan asema määräytyy suhteessa muiden toimijoiden luomaan kontekstiin. Biologisen ekosysteemin tapaan yhteiskunnallisessa ekosysteemissä kysymys on toimijoiden välisestä riippuvuudesta ja sopeutumisesta muutoksiin. Tässä artikkelissa monimuotoisuuden ja erilaisuuden katsotaan ilmenevän sopeutumisen lisäksi ennen kaikkea siinä, miten valmistelussa kyetään tuottamaan luovia ja kunnan olemassaolon kannalta tarkoituksenmukaisia vaihtoehtoja kunnanhallituksen päätöksentekoon. Oletuksena on, että monimuotoisessa valmistelussa asioita tarkastellaan monesta eri näkökulmasta, jolloin myös mahdollisuus nähdä asioiden välisiä riippuvuussuhteita kasvaa. Monimuotoisen systeemin kykyä havainnoida toimintaympäristöään voidaan havainnollistaa yksikertaisella kuvalla (kuva 5). Havainnoinnilla viitataan systeemin kykyyn tunnistaa ympäristössä olevia ärsykeitä ja impulsseja.

Organisaatiotutkimuksessa monimuotoisuuteen on liitetty sekä myönteisiä että kielteisiä seurauksia. Monimuotoisuuden on todettu lisäävän suvaitsevaisuutta, mikä voi johtaa kustannussäästöihin esimerkiksi työstäpoissaolojen ja työpaikan vaihtohalukkuuden vähenemisen sekä rekrytoinnin helpottumisen johdosta. Samoin monimuotoisuus parantaa ongelmanratkaisukykyä ja lisää organisaation innovatiivisuutta ja luovuutta, koska heterogeenisillä ja monimuotoisilla organisaatioilla on kykyä katsoa ongelmia useista näkökulmista. Monimuotoisuuden ongelmat liittyvät puolestaan useimmiten kommunikointiongelmista johtuviin väärinkäsityksiin. Monimuotoisuus voidaan kokea myös olemas-

saolevan organisaatiokulttuurin uhkaksi. Lisäksi monimuotoisuus jää usein retorikan tasolle, jolloin tavoitteet ja käytännöt jäävät irrallisiksi. (Heikkinen 2005, 9-10.) Monimuotoisuus voi merkitä myös monimutkaisuutta, jota yleisesti pidetään organisaatioissa haitallisena ilmiönä. Maula (2004, 259) on havainnollistanut monimuotoisuuden ja monimutkaisuuden suhdetta esimerkiksi, jossa hän vertaa monimutkaisuutta 'pahaan' kolesteroliin, jonka määrän tulisi pysyä matalalla tasolla, kun taas monimuotoisuus on 'hyvää' kolesterolia, jonka määrää voidaan lisätä.

Valmistelun yhteydessä diversiteetillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, että koulukeskuksen läheisyyteen suunniteltavan liikekeskuksen kaavamutoksen valmistelussa huomioidaan teknisen asiantuntemuksen ohella kasvatuksen ja koulutuksen asiantuntijoiden näkemyksiä. Ideaalitulanteessa näin voidaan välttää tai ainakin vähentää liikekeskuksen rakentamisesta mahdollisesti aiheutuvia ongelmia. Toisaalta moninaisuuteen liittyvä tavoitteiden ja intentioiden erilaisuus voi aiheuttaa konflikteja toimijoiden välille ja estää yhteistyön syntymistä. Muistetakoon lisäksi, että monimuotoisuudesta kumpuava havainnointikapasiteetin lisääntyminen ei välttämättä kerro mitään systeemin kyvystä hyödyntää tunnistamiaan ärsykeitä ja impulsseja. Tämä voi johtua yhtäältä ilmiöiden käsitteellistämiseen ja tulkintaan liittyvistä ongelmista tai toisaalta vaikeuksista saattaa keskeisiä tulintoja päätösesityksen muotoon.

Monimuotoisuuteen liittyvistä mahdollisista ongelmista huolimatta artikkelissa katsotaan hallintaa (governance) korostavan paradigman mukaisesti, että moninaisuutta ei voida hallita



Kuva 5. Toimijoiden diversiteetti lisää systeemin havainnointikykyä.

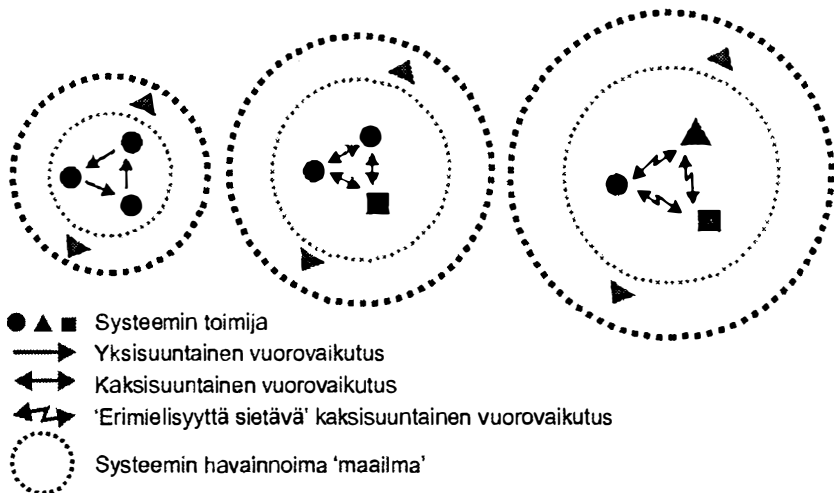
perinteisin hallinnon (government) keinoin. Dynaamisessa, kompleksisessa ja moninaisessa maailmassa myös kunnallishallinnolta edellytetään joustavampia toimintatapoja. Pelkistetysti ilmaistuna kysymys on ympäristön moninaisuuteen vastaamisesta systeemin sisäisellä monimuotoisuudella.¹² Uudenlaisten toimintatapojen tarpeellisuutta perustellaan ennen kaikkia ilkeillä ongelmilla, jotka ovat usein seurausta lukuisista toisiinsa limittyneistä tekijöistä, joiden syitä ei voida jäljittää yhteen ainoaan tekijään, jolloin myöskään yhdelläkään toimijalla ei voi olla yksinään mahdollisuuksia toteuttaa ohjelmia niiden ratkaisemiseksi (Sotarauta 1996, 63). Valmistelun diversiteetti ymmärretään paitsi valmistelusysteemin mahdollisuudeksi myös uusien ja luovien ideoiden tunnistamisen välttämättömäksi ehdoksi. Sen sijaan, että moninaisuus katsottaisiin rationaalista toimintaa estäväksi tekijäksi, se nähdään luovan valmistelun ominaisuutena, joka edistää uusien mahdollisuuksien tunnistamista ja tukee innovatiivisten ratkaisumallien kehittämistä.

Kytkeytyneisyys ja vuorovaikutussuhteet

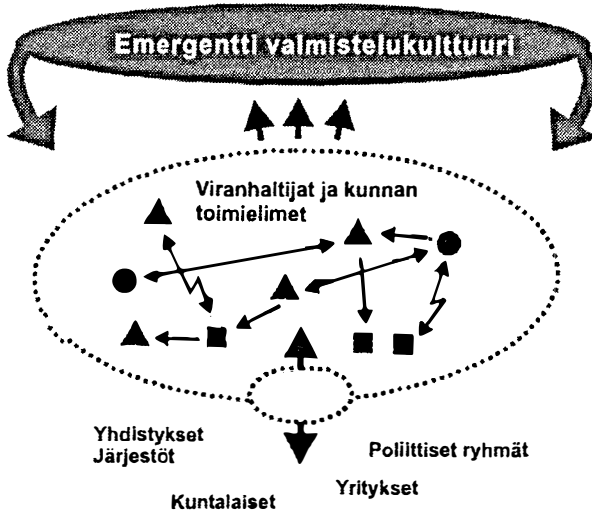
Systeemin monimuotoisuutta ja havainnointikykyä voidaan tarkastella toimijoiden ominaisuuksien ohella myös kytkeytyneisyyden (connectivity)

ja vuorovaikutuksen (interaction) näkökulmista. Kytkeytyneisyys ja vuorovaikutus muodostavat mekanismin, jonka luonteesta riippuu systeemin kyky havainnoida ympäröivää maailmaa (kuva 6). Mitä paremmin sosiaalinen systeemi sietää erilaisia näkemyksiä sitä laajempi on sen maailmankuva. Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä "erimielisyyttä sietävän" vuorovaikutuksen voidaan arvioida vaikuttavan kahdella tavalla: yhtäältä se edistää luovien ja innovatiivisten ratkaisuvaihtoehtojen edistämistä, toisaalta rakentava erimielisyys vähentää negatiivisen ryhmäajattelun riskiä.¹³

Mittleton-Kelly (2003, 26) määrittelee kytkeytyneisyyden ja vuorovaikutuksen kompleksisen systeemin peruskomponenteiksi. Kompleksisen systeemin osat ovat jatkuvassa yhteydessä sekä toisiinsa että ympäristöönsä, minkä johdosta yksinkertaisilta vaikuttavista asioista voi kehkeytyä kompleksisia kokonaisuuksia. Osien välisestä vuorovaikutuksesta ja kytkeytyneisyydestä johtuen kompleksisen systeemin tulevia kehityspolkuja on lähes mahdotonta ennakoita. Mittleton-Kellyn mukaan jo kahden toimijan vuorovaikutus voi luoda kompleksisia vuorovaikutussuhteita, joiden yksityiskohtia ei voida ennakoita. Kytkeytyneisyydestä puolestaan seuraa, että kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Systeemin riippuvuus toimintaympäristöstä johtaa tilanteeseen, jossa jokaisen yksittä-



Kuva 6. Vuorovaikutus lisää sosiaalisen systeemin havainnointikykyä.



Kuva 7. Emergentti valmistelukulttuuri (mukaiiltu Lewin 1993).

sen toimijan tekemä päätös tai valinta vaikuttaa aina muihin toimijoihin sekä ympäristöön (Mitleton-Kelly 2003, 27). Kompleksisen systeemin muodostuminen on siten rekursiivinen prosessi, jossa "jokin muodostuva kompleksinen kokonaisuus myös vaikuttaa niihin osailmiöihin, joista se muodostuu ja sen vuoksi se itse muuttuessaan väistämättä muuttaa myös niitä" (Rubin 2004).

Kunnallisen päätöksenteon valmisteluprosessin kytkeytyneisyyttä ja vuorovaikutussuhteita voidaan tarkastella kuvan 7 avulla. Viranhaltijoiden, kunnan toimielinten, yksittäisten kuntalaisten sekä muiden sidosryhmien vuorovaikutussuhteista nousee esiin emergentti valmistelukulttuuri, jonka luonnetta on mahdoton ennakoida sen perusteella, mitä tietää yksittäisistä osista. Valmistelukulttuuri on kokonaisuus, joka on enemmän kuin osiensa summa.

Valmistelukulttuuri voidaan nähdä kunnan historiaa heijastelevana sosiaalisena rakenteena, jonka luomiseen ja uusintamiseen ovat osallistuneet muodollisissa asemissa olevien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden lisäksi myös muut tietyn kuntayhteisön jäsenet. Valmistelukulttuuri koostuu perusoletuksista, jotka on keksitty, löydetty tai kehitetty kuntayhteisössä ulkoiseen ympäristöön sopeutumiseksi tai sisäisen kiinteytensä säilyttämiseksi (vrt. Schein 1987, 26).

Tässä artikkelissa valmistelukulttuurin katsotaan ilmentävän erityisesti sitä, miten kunnassa on totuttu kommunikoimaan ja jakamaan tietoa päätöksenteon kohteena olevista asioista. Kysymys on paitsi kuntalain säädösten toteuttamisesta, myös kuntaspesifeistä toimintatavoista, jotka pohjautuvat kuntayhteisössä yhteisesti jaettuun perusoletuksiin informaation, tiedon ja kommunikaation luonteesta ja niiden suhteesta kuntayhteisön tavoitteisiin. Lintilän (2001, 41) jaotteluun perustuen valmistelukulttuuri ymmärretään laadullisena jatkumona, jonka toisessa päässä on jäsentensä tiedonhankintaa ja viestintää rajoittamaan pyrkivä kuntayhteisö. Vastaavasti jatkumon toisessa päässä on kuntayhteisö, joka kannustaa viestintään tarjoten myös siihen tarkoituksenmukaisia välineitä. Kuntien valmistelukulttuureissa voidaan siten erottaa kaksi ääripäätä: suljettu ja tietoa panttaava kulttuuri sekä avoin ja tietoa sosiaalisesti konstruoiva kulttuuri. Systeemitieteellisesti tarkasteltuna kysymys on joko säännönmukaisuuksia ja kontrollia korostavan suljetun systeemin paradigman mukaisesta toiminnasta tai palautetta, mukautumista ja itseorganisoitumista painottavasta avoimesta ja dynaamisesta systeemin paradigmasta. Sen sijaan, että jaottelua suljettuun tai avoimeen valmistelukulttuuriin pidettäisiin objektiivisesti mitattavina ja toisensa puhtaasti

poissulkevana ilmiönä, artikkelissa nähdään, että kysymys on tulkinnasta ja vivahde-eroista. Valmistelukulttuurin luonne voi vaihdella esimerkiksi kuntayhteisön sisällä erilaisissa yksiköissä tai jopa yksiköiden sisäisissä ryhmissä.

Edellä mainituin varauksin kunnan valmistelukulttuuri ymmärretään emergentiksi kokonaisuudeksi, joka koostuu tietoisten, tarkoituksellisten päätösten ja valmistelua ohjaavien säädösten lisäksi epävirallisista ja epämuodollisista toimintakäytännöistä. Valmistelukulttuurin käsitettä voidaan pitää sopivana lähestymistapana, kun katsotaan, etteivät rationaaliset, muodollisiin rakenteisiin keskittyneet mallit ota huomioon riittävästi ihmisten välisiä vuorovaikutussuhteita (vrt. Kreps 1990, 134-135). Kulttuurinen näkökulma valmisteluun on yhdenmukainen myös kompleksisuusajattelun perusajatuksen kanssa, jonka mukaan emergentti kokonaisuus vaikuttaa osien käyttäytymiseen, jotka puolestaan ovat osaltaan luomassa emergenttiä kokonaisuutta. Yksi konkreettisimpia tapoja arvioida yksittäisen kunnan valmistelukulttuuria on tarkastella viranhaltijakoneiston omaksumia toimintatapoja informaatiota ja tietoa koskevista asioissa. Se, miten kunnassa suhtaudutaan esimerkiksi asiakirjojen tai viranomaisten toiminnan julkisuuteen, voidaan arvioida heijastelevan viranhaltijakoneistossa vallitsevaa valmistelukulttuuria. Ohessa kaksi toisistaan poikkeavaa subjektiivista ja tulkinnanvaraista näkemystä kunnan valmistelukulttuuriin:

a) Ilman kilpailua läpi ajettu Rovaniemen keskustan suuri rakennushanke nostattaa kaupungin luottamusmiesten ärtymystä virkamiesjohtoa kohtaan yli puoluerajojen...vaati virkamiesjohdon epädemokraattisena pidetyn toiminnan vuoksi kaupunginvaltuustoa ylimääräiseen kokoukseen, jossa palautettaisiin järjestys kaupungin hallintoon. Niin poliittikot kuin kaupungin rakennusalan yrittäjätkin ällistelivät viime viikolla esitettyä keskustasuunnitelmaa, josta kaupungin korkeimmat virkamiehet ovat sopineet rakennusyhtiö X:n kanssa ilman kilpailutusta ja luottamusmiesten enemmistön tietämättä...katsoo, että "keskustahanke on vain jäävuoren huippu siinä hallintokulttuurin murroksessa, jossa valta on Rovaniemen yhdistyttyä siirtynyt luottamusmiehiltä virkamiehille". Rovaniemen kaupunginhallitus päätti viime viikolla valmistella yhteistyösopimuksen X:n kanssa siitä,

että kolmeen kaupungin keskustan kortteliin rakennetaan 12 kerrostalon ja noin 750 asunnon alue. Asia tuotiin kaupunginhallitukseen ei-julkisena varsinaisen asialistan ulkopuolelta, ja sen esittelyn yhteydessä nähtiin rakennusyhtiö X:n valmistama videoesitys hankkeesta. Kokouksen on kerrottu päättyneen sekasorron vallassa, eikä sen pöytäkirjaa ole vielä hyväksytty. YIT:n mukaan kaupungin omistamien tonttien arvo alueella on noin kuusi miljoonaa euroa. Kaupungin kiinteistöväliittäjien mukaan arvo on ainakin kolminkertainen. Valtuuston sisällä virkamiesjohdon hyvä veli -verkoston toimintaa pidetään yli puoluerajojen härskinä." (Helsingin Sanomat, 19.9.2006.)

b) Liljendal on pieni ja ilmeisesti aika homogeeninen yhteisö, jolla on selkeä visio siitä, missä ollaan ja minne mennään. Ihmiset tuntevat siellä toisensa sen verran hyvin, että asiat hoituvat luontevasti, eikä epäkohdista tarvitse tehdä suurta numeroa. Kuntaliiton tutkimuksen mukaan Liljendalissa kunnallinen päätöksenteko on Suomen oikeudenmukaisinta, luottamushenkilöt ajavat vilpittömimmin kunnan parasta, valtuutetut säilyttävät parhaiten kosketuksensa äänestäjiinsä ja virkamiehet välittävät ihmisten mielipiteistä enemmän kuin missään muussa Suomen kunnassa. Liljedalin kunnanjohtajan mukaan "kunnan ja kuntalaisten yhteistyö ei toimi, jos kunta tyytyy vain täyttämään lainsäädännön velvoitteet. Ihmisille pitää tulla tunne, että tässä on toiselta osapuolelta enemmän vastaanotua kuin laki määrää." (Suomen Kuvalehti, 36/2006.)

Yksilöiden ja ryhmien välisen vuorovaikutuksen ohella sosiaalisen systeemin kytkeytyneisyys riippuu systeemin käytössä olevista artefakteista¹⁴ (Mittleton-Kelly 2003, 27). Laihosen (2005, 38) mukaan erityisesti tieto- ja viestintäteknologian kehitys on lisännyt kommunikointimahdollisuuksia nostaen samalla systeemien kytkeytyneisyyden uudelle tasolle. Mitä todennäköisimmin tällä on seurauksia myös kunnallisen päätöksenteon valmistelutyölle. Näkökulmasta riippuu, tulkitaan seurauksia myönteisesti vai kielteisesti. Optimismia edustavan näkemyksen mukaan teknologiaa voidaan hyödyntää muun muassa laajentamalla ja monipuolistamalla valmisteluun osallistuvien joukkoa. Toisaalta teknologian mah-

dollistamat uudenlaiset kommunikointimuodot voidaan kokea viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden keskuudessa tehokasta valmistelua estäväksi häiriötekijöiksi. Muun muassa Harju (2002) muistuttaa viranhaltijoiden haluttomuudesta osallistua erilaisiin sähköisiin foorumeihin. Tämä johtuu Harjun mukaan siitä, että viranhaltijat ovat kunnan edustajina juridisesti vastuussa kommenteista, jolloin viranhaltijoiden näkökulmasta verkossa käydyn keskustelun ottaminen osaksi päätösten valmistelua ja päätöksentekoa koetaan mahdottomaksi, koska verkkokeskustelulla ei ole minkäänlaista lain määrittämää asemaa päätettävien asioiden valmistelussa (Harju 2002, 162).

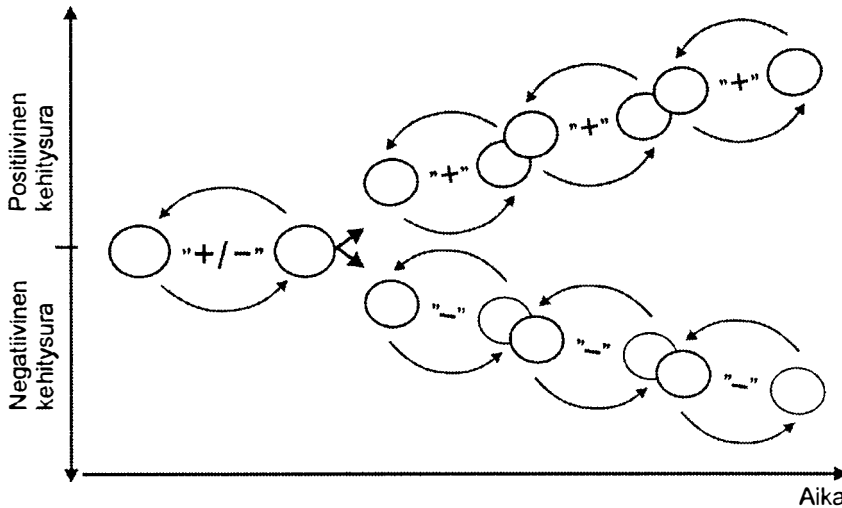
Kun informaation, kommunikaation ja olemassa olevien valtarakenteiden suhdetta valmisteluprosessissa lähestytään tieto- ja viestintäteknologian kannalta, mielenkiinto kohdistuu teknologian ominaispiirteisiin, jotka mahdollistavat uudenlaisia tietokäyttämisen ja kommunikoinnin muotoja. Keskeiseksi kysymykseksi nousee tällöin se, miten teknologiaa voidaan hyödyntää sekä informaation esilletuomisessa ja kokoamisessa että toimijoiden välisen vuorovaikutuksen tukemisessa. Toistaiseksi tutkimustulokset osoittavat, että teknologiavälitteinen vuorovaikutus julkishallinnossa on jäänyt olemassa olevien ja yhden-suuntaisten viestintämallien vahvistamisen ja tehostamisen tasolle (esim. Ridell 2001, 349). Tätä voidaan selittää yhtäältä vahvalla sitoutumisella edustukselliseen demokratiaan sekä toisaalta näkemyksillä, joiden mukaan tieto- ja viestintäteknologia muodostaa uhkan vakiintuneille valtarakenteille ja perinteisille suunnittelu- ja päätöksentekomalleille. Tieto- ja viestintäteknologia lisää valmisteluprosessin kytkeytyneisyyttä ja vuorovaikutussuhteita, mikä puolestaan voi aiheuttaa ennakoimatonta ja emergenttiä käyttäytymistä. Seurauksena mahdollisesti syntyvää epäjärjestystä ja 'sotkuista' demokratiaa pidetään artikkelissa paitsi luonnollisena, myös tarpeellisenä hallinta-paradigman mukaiselle asioiden valmisteluprosessille (vrt. Peltonen 2002). Geiselhartia (1999) mukaillen artikkelissa katsotaan, että tieto- ja viestintäteknologia voi parhaimmillaan lisätä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön pluraliteettia. Kompleksisuusteorioiden kielellä ilmaistuna kysymys on systeemin ja sen ympäristön monimuotoisuuden yhteensovittamisesta.

Palauteprosessit

Kytkeytyneisyys ja vuorovaikutus perustuu palauteprosesseihin (feedback), joiden avulla systeemin ulkoinen ja sisäinen informaatio välittyy systeemiin. Palaute on perinteisesti jaoteltu positiiviseen ja negatiiviseen palauteeseen¹⁵. Positiivinen palaute liitetään systeemin muutokseen ja negatiivinen palaute systeemin vakauteen. Positiivinen palaute on systeemin poikkeamia tai muita vaikutuksia vahvistavaa (reinforce), kun taas negatiivinen palaute pyrkii tasoittamaan (balance) systeemin poikkeamia ja pitämään systeemin tasapainossa (esim. Aula 1999, 98; Mittleton-Kelly 2003, 37). Stähle (2004, 232-233) rinnastaa palautteen iteraatioon, jonka ansiosta systeemillä on kyky uudistaa itseään. Palautetta voidaan pitää välttämättömänä systeemin itseorganisoitumiselle.

Systeemin palautetta voidaan havainnollistaa kuvalla 8, jossa kahden tekijän välillä on kehämäinen (circular) riippuvuusuhde, jossa edellisen tilanteen tulos on seuraavan tilanteen panos.¹⁶ Seurauksena on systeemin ajautuminen joko positiiviselle tai negatiiviselle kehitysuralle.

Lineaarisen panos-prosessi-tuotos -mallin sijaan kysymys on palautesilmukasta (feedback loop), jolla Aula (1999, 97) viittaa sosiaalisen systeemin ominaisuuteen, joka "mahdollistaa inhimillisen käyttäytymisen kaoottisuuden ja aiheuttaa ennusteiden toteutumisen vain tietyissä olosuhteissa." Erityisesti sosiaalisessa systeemissä, jossa palautteella tarkoitetaan useimmiten kommunikaatiota, kysymys on yleensä moniulotteisesta ja vaikeasti ennakoitavasta ilmiöstä, sillä palaute tekee sosiaalisesta systeemistä spontaanin ja muutoksille herkän (Stähle 2004, 233). Mittleton-Kellyn (2003, 38) mukaan palautteen vaikutus riippuu systeemin kytkeytyneisyyden ja vuorovaikutuksen asteesta (degree of connectivity). Määrän ohella kytkeytyneisyyden ja vuorovaikutuksen asteella viitataan usein suhteiden laatuun ja luonteeseen (Phelan 1999, 240). Olenaista palautteessa on sen mahdollisuus vahvistaa merkityksettömiä vaikuttavien muutosten kertautumista. Palaute voi saada aikaan epälineaarista (nonlinearity) etenevän ja kumulatiivisen tapahtumien ketjun, joka vaikuttaa systeemin käyttäytymiseen yksittäisiä palautetapahtumia enemmän. Epälinearisuudella tarkoitetaan tapahtumien kulussa ilmenevää ennakoimatonta epäjatkuvuutta. Maulan (2004, 263) sanoin kehi-



Kuva 8. Positiivinen ja negatiivinen palaute (mukaillen Schwaninger & Koerner 2004, 559).

tyksessä voi tapahtua "hyppäyksiä eteen- ja jopa taaksepäin."

Valmistelun kannalta edellä mainitun katsotaan tarkoittavan muun muassa sitä, että toimijoiden välisiin 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 yllykkeen 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 tarkoitushakuisesti valmistelun epäkohtia esiin nostamalla luottamushenkilöt voivat käynnistää kielteisen ja itseään ruokkivan kierteen, jonka seurauksena kuntaan kehittyy valmistelukulttuuri, joka tukahduttaa tehokkaasti uudet ideat ja vaikeuttaa kunnan kannalta olennaisten asioiden valmistelua. Kielteisen palautteen pelossa viranhaltijat pyrkivät välttämään virheitä ja tyytyvät tekemään vain välttämättömimmän.

Palauteprosessit nähdään artikkelissa valmistelun voimavarana. Siinä missä negatiivinen ja tasapainoon tähtäävä palaute liitetään valmistelutyön tehokkuuteen, kumulatiivisia prosesseja

vahvistava palaute nähdään innovatiivisuuden ja luovuuden lähteenä. Se, miten tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisessa onnistutaan, katsotaan riippuvan valmistelun aikaisesta kommunikaatiosta. Lähtökohtana pidetään Stählen (2004, 233) käsitystä, jonka mukaan kommunikaation tulisi olla "luonteeltaan enemmän dialogista kuin informointia". Dialogiin pohjautuva kommunikaatio nähdään Luhmannin (1995) tapaan systeemin ja sen itseorganisoinnin välttämättömänä ehtona. Kommunikaation tavoitteena ei tarvitse olla toimijoiden yhteisymmärrys asiasisällöistä, vaan se, että kommunikaatio johtaa toimintaan; sisällön hyväksymiseen tai hylkäämiseen. Kommunikaation tehtävänä on nostaa valmisteluvaiheessa esille vaihtoehtoja, avata uusia mahdollisuuksia ja pakottaa valintaan.

Yhteisevoluutio

Kompleksisuutta voidaan tarkastella myös valmistelusysteemin ja sen toimintaympäristön yhteisevoluution (co-evolution) kautta. Yhteisevoluutiolla ymmärretään systeemin ja toimintaympäristön jatkuvaa ja vuorovaikutukseen perustuvaa kehitystä (Mittleton-Kelly 2003, 30). Kompleksisen systeemin riippuvuus muista systeemin osista ja

lukuisat vuorovaikutussuhteet johtavat tilanteeseen, jossa yhdenkään systeemin kehitys ei ole riippuvainen ainoastaan siitä itsestään (Kauffman 1993). Keskenään riippuvuussuhteessa olevien systeemien muodostamassa ekosysteemissä jokaisen yksittäisen toimijan tekemät valinnat vaikuttavat aina muiden toimijoiden valintoihin sekä ympäristöön (Mittleton-Kelly 2003, 30). Esimerkiksi Sotarauta & Srinivas (2006) ovat tutkineet alueilla laadittujen strategioiden roolia aluekehityksen ohjaamisessa ja todenneet, että alueiden kehittyminen on emergentti yhdistelmä tietoisia pyrkimyksiä ja toimijoiden intentioista riippumatonta sattumaa. 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, 82).

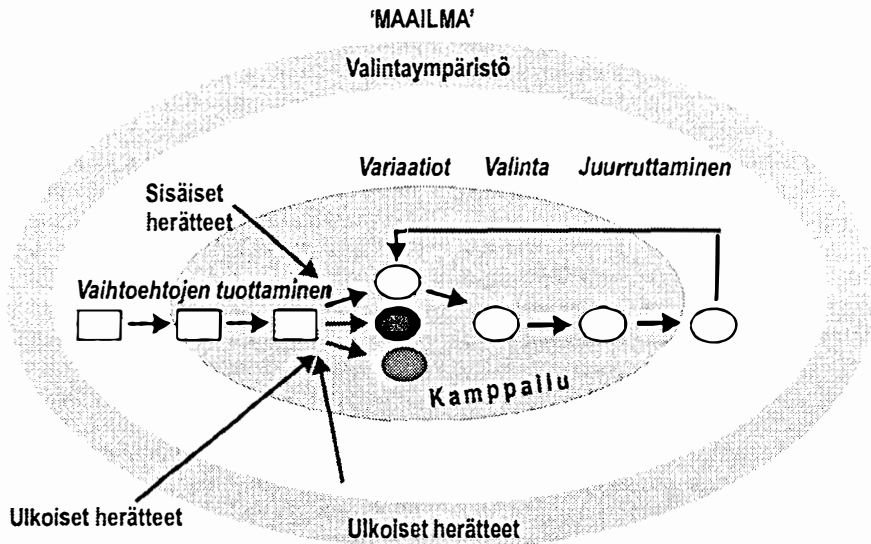
Yhteisevoluution käsitettä voidaan käyttää jäsentämään niitä haasteita, joita yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuteen ja yhteistyöhön (public-private-partnership) perustuvat toimintamallit asettavat kunnallisen päätöksenteon valmistelutyölle. Klijnin ja Koppenjanin (2000, 365) mukaan kyse on tarpeesta edistää päätöksentekoon osallistuvien yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Vuorovaikutuksen merkitystä voidaan perustella myös yhteiskunnallisten ongelmien monimutkaistumisella, mikä esimerkiksi Sotaraudan (1996, 63) mukaan merkitsee sen hyväksymistä, että ongelmien ratkaisemiseen liittyvä asiantuntemus ja tieto ovat hajautuneet useisiin toimijoihin, jolloin yhdelläkään toimijalla ei ole yksinään mahdollisuutta tunnistaa ja ratkaista toisiinsa kytkeytyviä ongelmia. Kooimanin (1996, 13-15) mukaan kompleksisten ja ilkeiden ongelmien muotoilussa ja ratkaisemisessa keskeistä on juuri julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden ennakkoluuloton yhteistyö. Sen lisäksi, että toimijoiden välisellä yhteistyöllä voidaan vahvistaa yhteiskunnallisen suunnittelutoiminnan ja päätöksenteon tietopohjaa, yhteistyöllä voidaan edistää yhteisen tulkin-takehikon rakentamista (Campbell & Marshall 2000, 327).

Yhteisevoluutiolla voidaan viitata sekä samantasoisten systeemien väliseen yhdessä kehittymiseen että eri tasojen väliseen yhteisevoluutioon (Sotarauta 2004, 306). Sotaraudan & Srinivasin

(2006) mukaan yhteisevoluutio on hedelmällinen lähestymistapa esimerkiksi alueilla tapahtuvien kehityskulkujen ymmärtämiseen. Evoluution kannalta yhteiskunnallinen kehitys näyttäytyy sopeutumisen ja tietoisien valinnan vuorotteluna. Kyse on yhtäältä useista toisiinsa kietoutuneista prosesseista ja toisaalta prosessin ja ympäristön vuorovaikutuksesta (Sotarauta 2004). Evoluutio-naarisilla lähestymistavoilla tavoitellaan tyypillisesti muutoksen ja muutosprosesseja ohjaavan valintalogiikan ymmärtämistä (Aldrich 2001). Perinteisesti valinnan taustalla on nähty kilpailu niukoista resursseista, jonka tehtävänä on valita ne variaatiot¹⁷, jotka jäävät eloon. Sittenmin evoluution valintaprosesseissa on kiinnitetty huomiota myös toimijoiden omiin teleologisiin pyrkimyksiin. Erityisesti ihmisyyhteisöillä on tunnetusti kykyä evoluution ja kehityksen tietoiseen suuntaamiseen, mikä käytännössä näkyy esimerkiksi toimijoiden välisinä kamppailuina omien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön kannalta evolutionaarinen lähestymistapa on mielenkiintoinen erityisesti siksi, että sen avulla voidaan kiinnittää huomiota yhtäältä valinnan ja sopeutumisen väliseen problematiikkaan ja toisaalta yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. Yhteisevoluution näkökulma täydentää siten yhteiskunnallisen toiminnan dualistista jakoa politiikkaan ja hallintoon. Poliittikan ja hallinnon välisen suhteen lisäksi kyse on valmistelusysteemin ja sen valintaympäristön välisestä vuorovaikutuksesta, missä valintaympäristö koostuu kaikista niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat systeemin valintoihin ja toimintaan (Sotarauta 2004, 304). Sotarauta vertaa valintaympäristöä filteriin, joka rajoittaa systeemin valintaa sulkemalla joitakin mahdollisuuksia pois ja suuntaamalla huomiota toisiin. Valintaympäristö muodostaa käsitteellisen viitekehityksen, jonka avulla voidaan pyrkiä ymmärtämään valmistelutyötä rajoittavia ja mahdollistavia tekijöitä (kuva 9).

Keskeistä yhteisevoluution näkökulmasta on se, että valintaympäristö ymmärretään emergentiksi systeemiksi, joka muotoutuu toimijoiden ja ympäristön vuorovaikutuksen tuloksena. Ulkoisen paineen lisäksi valmistelusysteemin kehittyminen riippuu kuitenkin myös systeemin sisäisistä tekijöistä ja toimijoiden teleologisista pyrkimyksistä. Valmistelutyössä sisäiset tekijät ja toimijoiden pyrkimykset ilmenevät usein vastakkaisina



Kuva 9. Evolutionaarinen lähestymistapa (mukailtu Sotarauta & Srinivas 2006, 318).

ja keskenään kilpailevina intresseinä. Valmisteluun olennaisesti kuuluvia vastakkaisia ja keskenään kilpailevia intressejä voidaan tarkastella evoluution näkökulmasta perinteisestä politiikan tutkimuksesta poikkeavalla tavalla. Sen lisäksi, että kilpailevien intressien pohjalta kehkeytyvät konfliktit saattavat heikentää valmistelusysteemin kykyä sopeutua muutoksiin, vastakkaiset intressit voivat myös edistää systeemin evoluutiota ja innovatiivisten toimintamallien kehittämistä (vrt. Sotarauta 2004). Käsillä olevassa artikkelissa edellä mainitun katsotaan tarkoittavan muun muassa sitä, että intressien ristiriita kyttään kanavoimaan valmistelusysteemin sisäistä ja toimijoiden välistä vuorovaikutusta aktivoiviksi jännitteiksi, jolloin vastakkaiset intressit luovat valmisteluprosessiin dynamiikkaa ja mahdollistavat käsiteltävien asioiden monipuolisen tarkastelun.

YHTEENVETO

Artikkelissa esitelty kompleksisuusajattelu täydentää perinteistä käsitystä kunnallisesta päätöksenteosta kiinnittämällä huomiota valmisteluprosessin dynamiikkaan ja toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin. Kun tarkastelukulma käännetään rationaalista ajattelusta toimijoi-

den vuorovaikutusta korostavaan ajatteluun, toimintaympäristön dynaamisuus, kompleksisuus ja moninaisuus nähdään kunnallisten päätöksenteon valmistelutyön voimavarana ja mahdollisuutena - ei rationaalista toimintaa haittaavina tekijöinä. Yhden vaihtoehdon määrittämisen sijaan vuorovaikutuksen ja kommunikaation avulla etsitään ja tulkitaan vaihtoehtoisia tulevaisuudenkuvia.

Kuten jo kuvasta 3 ilmeni, valmistelusysteemi on vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. Samaan aikaan kun systeemi on suljettu, se on myös avoin siten, että se on vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa ja koordinoi toimintaansa sen kanssa (Maula 2006, 48-49). Usein tämä tarkoittaa sitä, että valmistelussa ollaan tekemisissä ristiriitaisesta informaatiota ja erilaisista intresseistä kumpuavien konfliktien kanssa. Ryynästä (2006, 83) mukailen kyse on vaihtoehtojen puntaroinnista, ristiriitaisten argumenttien esittämisestä ja valintojen tekemisestä "tässä ajassa ja paikassa, kuitenkin ottaen huomioon tulevien sukupolvien oikeus luoda oma maailmansa". Sen sijaan, että ristiriitaiseen informaatioon suhtaututtaisiin valmistelua häiritsevänä tekijänä, artikkelissa katsotaan, että 'konfliktit' lisäävät valmistelun vuorovaikutusta ja mahdollistavat agendalla olevien asioiden monipuolisen tarkastelun. Artikkelissa esitetäänkin, että erityistä huomiota

tulee kiinnittää valmistelusysteemin ja ympäristön rajapinnassa tapahtuvaan vuorovaikutukseen, sillä vaikka epävarmoja ja kompleksisia tapahtumia ei voidakaan perinteisessä mielessä hallita, niiden kohtaamista ja ymmärtämistä voidaan kuitenkin edistää lisäämällä valmistelun avoimuutta ja vuorovaikutusta.

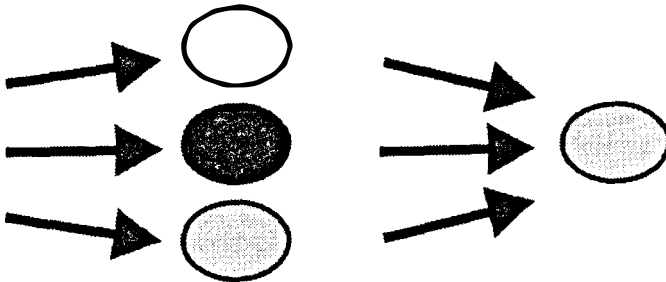
Kompleksisuusteorioille tyypilliset käsitteet auttavat hahmottamaan poliittis-hallinnollisen systeemin kokonaisuutta kiinnittämällä huomiota vuorovaikutuksen näkymättömään dynamiikkaan. Kompleksisuusajattelun näkökulmasta kysymys on yhtäältä valmistelun monimuotoisuuden varmistamisesta ja toisaalta valmistelusysteemin kytkeytyneisyyden ja palauteprosessien tehokkaasta hyödyntämisestä sekä systeemin kyvystä tuottaa ja vähentää informaatiota. Kompleksisessa maailmassa kunnallisen asioiden valmistelun onnistuminen riippuu ratkaisevasti siitä, miten prosessissa kyetään yhdistämään vaihtoehtojen luova tuottaminen tehokkaaseen ja päämäärätietoiseen etenemiseen. Kunnallisen päätöksenteon kontekstissa riittävä monimuotoisuus edellyttää samanaikaisesti sekä selkeitä pelisääntöjä (tasapainoon tähtäävä palaute) että avoimuutta uusille ideoille (kumulatiivisia prosesseja vahvistava palaute). Valmistelusysteemin monimuotoisuus voidaankin ymmärtää Maulan (2004, 259) tarkoittamaksi 'hyväksi' kolesteroliksi. Vastaavasti itseorganisoitumisen ja ilmaantumisen luova hyödyntäminen edellyttävät toimijoilta kykyä tunnistaa valmisteluprosessin bifurkaatiopisteitä - erilaisten kehityspolkujen solmu-kohtia. Kunnallisen päätöksenteon onnistuminen riippuu pitkälti siitä, miten päätöksenteon valmis-

teluvaiheessa 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 (kuva 10).

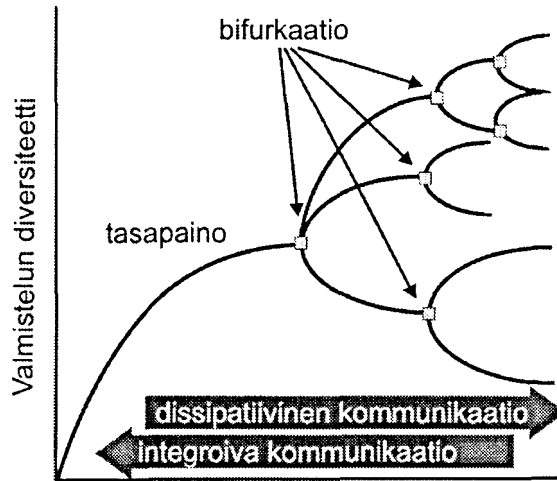
Samalla divergenssin ja konvergenssin yhdistäminen merkitsee valmistelusysteemin muuttumista myönteisessä mielessä kompleksisemmaksi. Kompleksista valmistelusysteemiä voidaan pitää Eräsaarta (1998, 109) mukailten valmiimpana ja pätevämpänä vastaamaan alati monimutkaistuvan toimintaympäristön muutoksiin.

Vaihtoehtojen tuottamista ja karsimista voidaan tarkastella myös Aulan (1999) tapaan jakamalla valmistelun aikainen kommunikaatio integroivaan ja dissipatiiviseen ulottuvuuteen. Kun valmistelua kuvataan bifurkaatiolla, dissipatiivinen kommunikaatio edistää valmistelun diversiteettiä ja luovuutta. Vastaavasti integroiva kommunikaatio tukee valmisteluprosessin tehokkuutta (kuva 11).

Erilaisuuden salliminen ja dynaamisen kompleksisuuden hyödyntäminen merkitsee samalla vallitsevan valmisteluparadigman uudistamista: painopisteen ei niinkään tulisi olla informaation lisäämisessä, vaan enemmän toimintaympäristön monitulkintaisuudesta johtuvien ja merkitysten hahmottamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemisessa (vrt. Weick 1995). Sen sijaan, että valmisteluun olennaisesti sisältyviä vastakkaisia



Kuva 10. Divergenssi vs. konvergenssi (Maula 2006, 120; alun perin Arthur Andersen 1999).



Kuva 11. Valmistelun kaksoisfunktio (perustuu Aula 1999, 145).

intressejä pidetään tehokkaan informaation prosessointia estävinä tekijöinä, intressien ristiriita voidaan nähdä systeemin sisäistä vuorovaikutusta aktiivivina jännitteinä (triggers) ja valmistelusysteemin perusominaisuutena sekä systeemin itseorganisoitumisen välttämättömänä ehtona. Parhaimmillaan vastakkaiset intressit luovat valmisteluun dynamiikkaa ja mahdollistavat käsiteltävien asioiden tarkastelun useasta eri näkökulmasta. Kunnallishallinnon ilmeisestä managerialisoitumisesta riippumatta artikkelissa katsotaan, että erityisesti luovuuteen ja innovatiivisuuteen pyrkivässä valmistelutyössä tarvitaan asiantuntijuuden ohella luottamushenkilöiden ja muiden intressipiirien aktiivista osallistumista. Informaation keräämisen ohella kyse on mahdollisen taiteesta - kyvystä luoda ja toteuttaa uusia ideoita. Erilaisten toimijoiden vuorovaikutuksen merkitystä valmistelutyölle perustellaan luovuustutkimuksen havainnoilla, joiden mukaan innovaatiot ja oivallukset syntyvät rajapinnoilla (kts. esim. Sutton 2002, Stacey 1993). Viime kädessä kysymys on siitä, että erilaisista taustoistatulevilla yksilöillä on enemmän mahdollisuuksia löytää epätavallisia yhdistelmiä - innovaatioiden siemeniä.

VIITTEET

¹ Yhtenä esimerkkinä kehitysoptimismista voidaan mainita filosofi Pekka Himasen (2007) laatima Suomalainen unelma - innovaatioreportti.

² Vaivio (1963) kutsuu ilmiötä päätöksenteon sivusuuntaiseksi jäykkyydeksi (lateral rigidity of decision making). Vaivio katsoo jäykkyyden johtuvan yhtäältä muuttuneita olosuhteita koskevan informaation puutteesta, toisaalta johtamisen ja hallinnon kyvyttömyydestä vastata riittävän nopeasti muuttuviin olosuhteisiin.

³ Autopoiesis on johdettu Kreikan kielen sanoista 'auto', joka tarkoittaa 'itseä', 'poiesis/'poein', joka merkitsee 'luomista'. Autopoiesis-teorian perustajina pidetään Humberto Maturanaa ja Francisco Varelaa. Kts. autopoiesis-teorian soveltamisesta yritysorganisaatioihin Maula (2006).

⁴ Kts. lisää ilkeistä ongelmista esim. Rittel, H. & Webber, M. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning.

⁵ Kytkeytyneisyydellä Mittleton-Kelly (2003, 6) tarkoittaa sekä systeemin sisäistä että systeemin ja sen ympäristön välistä kytkeytyneisyyttä.

⁶ Valinta (choice) perustuu arvoihin ja normeihin. Valinnat voivat olla tiedostettuja ja tarkoituksellisia tai tiedostamattomia ja tahattomia. (Stacey & Griffin 2005, 5-6.)

⁷ Kysymykseen siitä, täyttääkö kompleksisuusteoria varsinaisen teorian kriteerit on otettu kantaa puolesta ja vastaan. Mikäli teoriolla tarkoitetaan yhtenäistä tietojen ja käsitteiden järjestelmää, joka sisältää yleisessä ja tiivistetyssä muodossa yleisiä tosiasioita sisältäviä

lakeja tai periaatteita, ja jossa teorian kaikki väitteet tiivistetään joukoksi aksioomia, joista puolestaan voidaan johtaa loogisesti kaikki muut ko. teorian väitteet (esim. Järvinen & Järvinen 2004, 17) kompleksisuusteoriaa ei voitane pitää puhtaana teoriana. Toisaalta esimerkiksi Mittleton-Kellyn (2003) on esittänyt, että kompleksisuus ei ole pelkästään joukko työkaluja tai vertauskuva vaan ennemminkin tapa ajatella ja ymmärtää maailman ilmiöitä. Mittleton-Kellyä mukaillen kompleksisuutta voidaan pitää kattokäsitteenä, joka sisältää lukuisia tutkimussuuntauksia ja koulukuntia. Kts. hyvä ja pelkistetty kuvaus kompleksisuusajattelun historiasta ja uudenlaisen systeemi-paradigman kehitymisestä Stähle (2004). Kts. lisää kompleksisuusajattelun soveltamisesta yhteiskunnallisissa konteksteissa esim. Jalonen (2006b).

⁸ Perustuu Stählen (2004, 230-237) yhteenvedon 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).

⁹ Kaaos ja kompleksisuus eivät kuitenkaan tarkoita samaa asiaa. Esimerkiksi Maula (2004, 261) havainnollistaa eroja seuraavasti: "kaoottinen systeemi muodostuu sellaisten sääntöjen ja säännönmukaisuuksien iteroinnista, jotka pysyvät vakioina. Kompleksinen systeemi sen sijaan kehittyy ja muuttua vuorovaikutuksen sääntöjä. Kaaosteorian soveltaminen sosiaalisiin systeemeihin merkitsisi oletusta, että inhimillinen toiminta on pelkistettävissä pysyviin sääntöihin ja lakeihin, ja että se on näiden sääntöjen hallitsemista."

¹⁰ Bifurkaatiota voidaan pitää jossain määrin harhaanjohtavana ilmaisuna, sillä todellisuudessa vaihtoehtoja voi olla enemmän kuin kaksi.

¹¹ Kts. lisää esim. Kooiman (1993), Pekonen (1995) tai Anttiroiko et al. (2003).

¹² Ns. Ashbyn laki tai riittävän monimuotoisuuden (requisite variety) periaate Ashby, W. R. 1960. An Introduction to Cybernetics.

¹³ Ryhmäajattelulla tarkoitetaan yleisesti kriittiköntä ja pintapuolista ajattelua sekä ryhmän perusteetonta optimismia omiin toimintamahdollisuuksiin, mikä puolestaan voi johtaa heikkoihin ongelmanratkaisu- ja päätöksentekoprosesseihin sekä kohtuuttomiin riskinottoihin. Kts. ryhmäajattelusta tarkemmin esim. Janis, I. 1972. Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascos.

¹⁴ "...such as information technology systems and intellectual systems or ideas (Mittleton-Kelly 2003, s. 27).

¹⁵ Systeemiteoreettinen käsite 'negatiivinen palaute' ei tarkoita samaa kuin puhekielen negatiivinen ts. kielteinen palaute.

¹⁶ "...output of a process is re-used (directly or indirectly) as an input to that process" (Schwaninger & Koerner 2004, 559).

¹⁷ Sotarauta (2004, alun perin Aldrich 2001) viittaa variaatiolla poikkeamiin traditioissa, vallitsevissa toimintatavoissa tai kompetensseissa.

LÄHTEET

- Aldrich, H. 2001. Organizations Evolving. 3. painos. London: Sage Publications.
- Andersen, N. Å. 2001. The Undecidability of Decision. Working paper No. 12/2001.
- Copenhagen Business School. Department of Management, Politics and Philosophy.
- Anttiroiko, V.-A. 1993. "Systeemiteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen paradigmaattisena lähtökohdana." Teoksessa Anttiroiko, Kallio & Rönkkö (Toim.) Systeemiteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana, ss. 2-29. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 4.
- Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynänen, A., Siitonen, P. (toim.) 2003. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Juveness Print.
- Aula, P. 1999. Organisaation kaaos vai kaaoksen organisaatio? Dynaamisen organisaatioviestinnän teoria. Helsinki: Loki-Kirjat.
- Bertalanffy, L. 1971. General system theory: foundations, development, applications. London: Allen Lane.
- Bimber, B. 1998. "The Internet and Political Transformation: Populism, Community and Accelerated Pluralism." Polity, Vol. 31, No. 1, ss. 133-160.
- Byrne, D. 1998. Complexity Theory and the Social Sciences. London: Routledge.
- Cairns, G., Wright, G., Bradfield, R., van der Heijden, K. & Burt, G. 2004. "Exploring e-government futures through the application of scenario planning." Technological Forecasting & Social Change, Vol. 71, ss. 217-238.
- Campbell, H. & Marshall, R. 2000. "Public Involvement and Planning: Looking beyond the One to the Many." International Planning Studies, Vol. 5, No. 3, ss. 321-344.
- Clippinger, J. III (Eds.) 1999. The Biology of Business: decoding the natural laws of enterprise. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Easton, D. 1965. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs.
- Eräsaari, R. 1998. "Hyvinvointivaltio yksinkertaisuuden jälkeen." Teoksessa Ilmonen, K. (toim.) Moderniteetti ja moraalit, ss. 94-114. Gaudeamus.
- Etzioni, A. 1977. Nykyajan organisaatiot. 4. painos. Helsinki: Tammi. (Alkuperäisteos Modern Organizations vuodelta 1964, New Jersey: Prentice-Hall.)
- Geiselhart, K. 1999. Repluralising the policy process: complexity theory and democratic process. Paper presented at the symposium of Public Administration Theory Network, Sydney July, 1999.
- Harisalo, R. & Aarrevaara, T. 2006. "Keskustelu, väittely ja dialogi poliittisessa ja hallinnollisessa päätöksenteossa." Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 3/2006, ss. 259-273.
- Harisalo, R. & Stenvall, J. 2002. Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. Suomen

- Kuntaliitto Acta nro 151.
- Harju, A. 2002. "Kunnat keskustelua oppimassa." Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 2/2002, s. 154-167.
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2004. Kuntalaki - tausta ja tulkinnot. 5. painos. Helsinki: Talentum.
- Healey, P. 1992. "Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory." Teoksessa Fisher, F. & Forester, J. (toim.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, ss. 233-253. Durham: Duke University Press.
- Heikkinen, M. 2005. "Monimuotoisuus organisaatioissa - monimuotoisuus tutkimuksen pääpiirteitä ja kehityslinjoja." *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 24, No. 1, ss. 3-13.
- Heuru, K. 2000. Kunnan päätösvalan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampere.
- Hoikka, P. 1995. "Kunnallishallinnon malli." Teoksessa Anttiroiko, A-V (toim.) *Kunnallishallinnon kehitystiet. Näkökulmia kunnallistutkimuksen ja -kulttuurin muutoksiin*. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 1/1995.
- Hoikka, P. 2004. "Kunnalliskulttuurin muodonmuutos - kehityskuvia." Teoksessa Ollila, P-L (toim.) *Käsi kunnalliselämään*, ss. 20-28. Kansallinen sivistysliitto. Tampere.
- Holland, J. 1995. *Hidden order: How adaptation builds complexity*. Addison Wesley.
- Jalonen, H. 2006a. "Asioiden valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa - Informaation tehokasta prosessointia ja kompleksisten ongelmien ratkaisemista." *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 1/2006, ss. 39-53.
- Jalonen, H. 2006b "Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä." *Politiikka*, 2/2006, ss. 115-126.
- Järvinen, P. & Järvinen, A. 2004. *Tutkimustyön metodeista*. Tampere: Opinpajan kirja.
- Kallio, O. 1995. *Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitas Tamperensis 457. Tampere.
- Kauffman, S. 1993. *The origins of order: Self-organization and selection in evolution*. Oxford University Press.
- Klijin, E. H. & Koppenjan, J.F.M. 2000. "Politicians and interactive decision making: Institutional spoilsports or playmakers." *Public Administration*, Vol. 78, No. 2, ss. 365-387.
- Kooiman, J. 1993. "Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity." Teoksessa Kooiman, J. (toim.) *Modern governance. New Government - society interactions*, ss. 35-49. London: Sage Publications.
- Kooiman, J. 1996. "Research and theory about new public services management. Review and agenda for the future." *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9 No. 5/6, 1996, ss. 7-22.
- Kreps, G. L. 1990. *Organizational Communication*. Longman: Northern Illinois University.
- Kulla, H. 2000. *Hallintomenettelyn perusteet*. Jyväskylä: Gummerus.
- Kurikka, Majoinen & Pekola-Sjöblom. 2005. *Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001 - 2004*. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 173.
- Laihonen, H. 2005. *Tietovirrat tietointensiivisessä palveluorganisaatioissa*. Käsiteanalyttinen tutkimus. eBRC Research Reports 14. Tampere 2005.
- Leväsvirta, L. 1999. *Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä*. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Lewin, R. 1993. *Complexity - Life at the Edge of Chaos*. J M Dent Ltd.
- Lintilä, L. 2001. *Organisaation sisäisen tietoverkon hyödyntäminen tiedonhankintaan ja viestintään*. Yksilöllisten ja organisaatiolähtöisten tekijöiden vaikutusten tarkastelua. Acta Universitatis Tamperensis 846, University of Tampere. Akateeminen väitöskirja.
- 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*. Akateeminen väitöskirja. 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.
- 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, ss. 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." Teoksessa Mitleton-Kelly, E. (toim.) *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organizations: The Application of Complexity Theory to Organizations*. Pergamon, ss. 23-50.
- Mitroff, I. 2000. *Tartu oikeisiin ongelmiin*. Juva: WSOY. (Alkuperäisteos *Smart Thinking for Crazy Times* vuodelta 1998, San Francisco: Berrett-Koehler.)
- Möttönen, S. 1997. *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtä-

- vänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pantzar, M. 1993. "Evoluutioteoria tulevaisuudentutkimuksen metodina." Teoksessa Vapaavuori, Matti (toim.) Miten tutkimme tulevaisuutta? Acta Futura Fennica. No 5. Tulevaisuuden tutkimuksen seuran julkaisu. Helsinki: Painatuskeskus Oy. ss. 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, ss. 168-183.
- Phelan, S. E. 1999. "A Note on the Correspondence Between Complexity and Systems Theory." Systemic Practice and Action Research, Vol. 12, No. 3, ss. 237-246.
- Rannisto, P.-H. 2005. Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Doctoral Dissertation. Acta Universitatis Tamperensis 1072. Tampere.
- Rubin, A. 2004. Pehmeä systeemimetodologia. <http://www.tukkk.fi/tut/topi/tekst/ssp/ssm%20perusteet.htm>
- Russo, J. E. & Schoemaker, P. J. H. 1990. Decision Traps: The Ten Barriers to Brilliant Decision-Making and How to Overcome Them. A Fireside Book. New York: Simon & Schuster.
- Ryynänen, A. 2006. Kunnan luottamushenkilö. Edustaja, päättäjät ja poliitikko. Sisäasiainministeriön Keskustelualoitteita-julkaisusarja 23/2006. Helsinki.
- Sager, T. 1994. Communicative Planning Theory. Avebury Ashgate Publishing Ltd.
- Schein, E. H. 1987. Organisaatiokulttuuri ja johtaminen. 3. painos Espoo: Weilin+Göös. (Alkuperäisteos Organizational Culture and Leadership vuodelta 1985, Jossey-Bass)
- Schwaninger, M. & Koerner, M. 2004. "City planning: Dissolving urban problems insights from an application of management cybernetics." Kybernetes, Vol. 33, Issue 3/4, ss. 557-575.
- Simon, H. A. 1957. Administrative Behavior. 2nd Edition. New York.
- Sotarauta, M. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa - Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohdana. Acta Futura Fennica No 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Sotarauta, M. 2004. "Muutoksen viides ulottuvuus: Evoluutionaarinen tutkimusote ja yhteisevoluutio aluekehityksen tutkimuksessa." Teoksessa Sotarauta, M. & Kosonen, K.-J. (toim.), Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan, ss. 283-317. Tampere: Tampere University Press.
- Sotarauta, M. & Srinivas, S. 2006. "Co-evolutionary policy processes: Understanding innovative economies and future resilience." Futures, Vol. 38, Issue 3, ss. 312-336.
- Stacey, R. D. 1993. Strategic Management and Organizational Dynamics. Pitman Publishing.
- Stacey, R. 2006. "Ways of thinking about public sector governance." Teoksessa Stacey, R. & Griffin, D. (toim.) Complexity and the Experience of Managing in Public Sector Organizations, ss. 15-45. London: Routledge.
- Stacey, R. D. & Griffin, D. 2005. A Complexity Perspective on Researching Organizations. Taking experience seriously. London: Routledge.
- Stähle, P. 2004. "Itseuudistumisen dynamiikka. Systemiajattelu kehitysprosessien ymmärtämisen tukena." Teoksessa Sotarauta, M. & Kosonen, K.-J. (toim.), Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan, ss. 222-255. Tampere: Tampere University Press.
- Sutton, R. 2002. Weird Ideas That Work. New York: Free Press.
- Vuori, E. 2005. Agenttipohjaiset mallit tietointensiivisiä palveluorganisaatioita sisältävien liiketoimintaekosysteemien tarkastelussa. E-business Research Center, Research Reports. Tampere.
- Weick, K.E. 1995. Sensemaking in organizations. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Wilenius, M. 1991. Mihin maailma menee - näkymä kriisien aikaan, kehityksen mahdollisuuksiin. Juva: WSOY.
- Zwick, M. 1997. "Complexity theory and systems theory." Paper presented at the International Institute for General Systems Studies, Second Workshop, San Marcos, TX.