

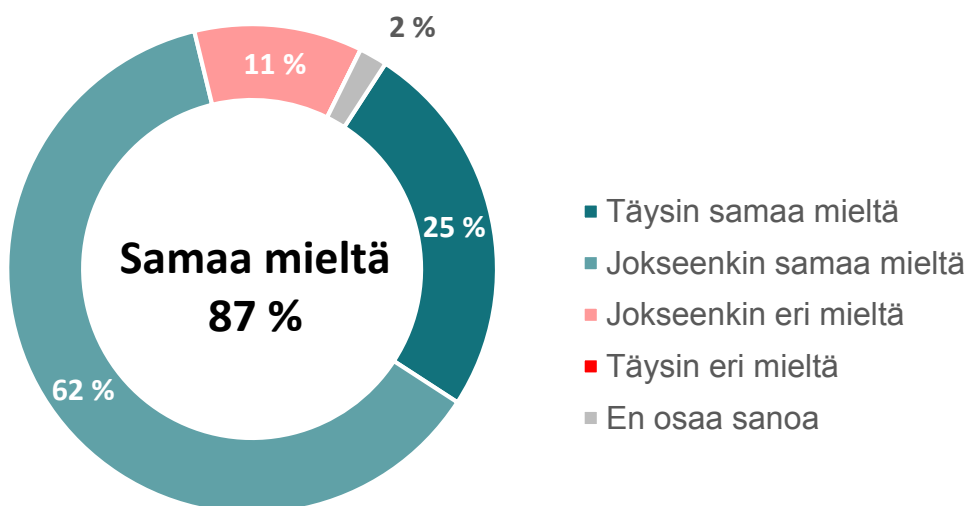
# Rajanylityksiä 2: Kompleksisuuden organisointia

Ilari Karppi, Jarmo Vakkuri, Iina Sankala & Kaisu Sahamies

Kestävän kaupunkiseudun hallinnan välineet eivät ole täydellisiä. Päinvastoin, ne sisältävät monenlaisia rajoitteita. Välineet voidaan nähdä parhaimmillaankin vain likimääräistyksinä siitä, mitä ”kestävä kaupunkiseutu” lopulta tarkoittaa, miten sen edistymistä voidaan mitata sekä millaisin toimintapolitiikoin ja keinovalikoimin mitattua kestävyttä voidaan parantaa. Huolimatta rajoitteistaan, likimääräistyksiset ovat kuitenkin välttämättömiä tapoja hallita kaupunkiseutujen kehitystä ja organisoida siihen sisältyvää kompleksisuutta.

Kaupungistuminen ja ilmastonmuutos ovat esimerkkejä kehityskuluista, joiden hallintaan ei ole olemassa yksinkertaisia keinoja. Jo kolmen vuosikymmenen ajan kestävä kehitys (*sustainable development*) on toiminut keskeisenä poliittis-hallinnollisena periaatteena julkisen sektorin toiminnassa. Kaupungit ja kaupunkiseudut ovat yhä keskeisempiä toimijoita kestävästä kehityksestä edistettäessä. Ne pyrkivät vastaamaan kestävyystavoitteisiin mm. rakentamalla ympäristön ja ihmisten hyvinvointia tukevia yhdyskuntia, huolehtimalla palveluista sekä turvaamalla huolellisella taloudenpidolla toimintaedellytyksensä pitkällä aikavälillä. Myös BEMINE-kyselyn tulokset osoittavat, että kestävä kehityksen edistäminen on yleisesti tunnistettu periaate kunnissa (kuva 35).

## Kestävän kehityksen periaatteet ohjaavat merkittävästi kuntani kehittämistä (n=108)



Kuva 35: Kunnat ovat sitoutuneet kestävä kehityksen periaatteisiin.

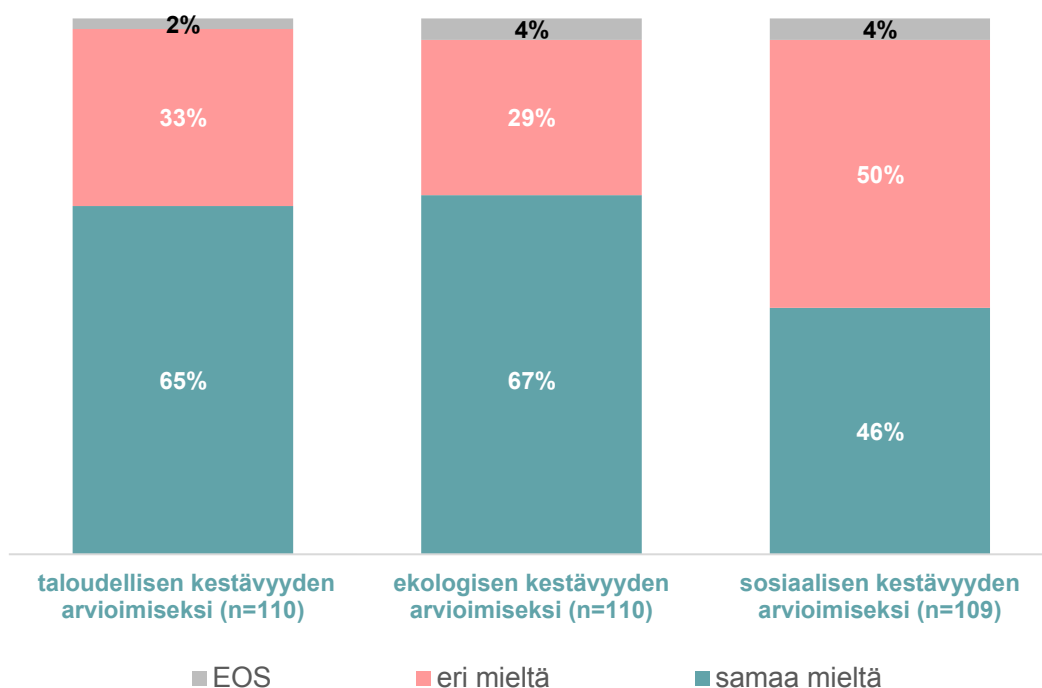
Kestävyys eri ulottuvuuksineen kuitenkin pakenee tarkkoja määreitä, ja myös kunnan oman organisaation sisällä voi olla toisistaan poikkeavia käsityksiä siitä, mitä kestävyydellä viime kädessä tarkoitetaan. Vaikka periaatteellinen näkemys kestävä kehityksen edistämisestä

olisikin yhteinen ja jaettu, käytännön toimista saattaa olla ristiriitaisia tulkintoja päättäjien, viranhaltijoiden ja hallinnonalojen kesken:

*”Näkemyksistä ei ole yhtenäistä käsitystä eikä niistä juuri keskustella tai kun keskustellaan niin liikutaan ylätasolla jolloin näkemykset ja arki eivät kohtaa”*

BEMINE-kyselyn tuloksista käy ilmi, ettei tiedonsaanti kestävän kehityksen eri ulottuvuuksista suunnittelussa ja päätöksenteossa kaupunkiseuduilla ole yhdenmukaista (kuva 36). Erityisesti sosiaalista kestävyttä koskevaa tietoa saadaan selvästi muita ulottuvuuksia heikommin: puolet vastaajista piti tiedon saantia riittämättömänä.

### Saan riittävästi tietoa meneillään olevien kehittämistoimien...



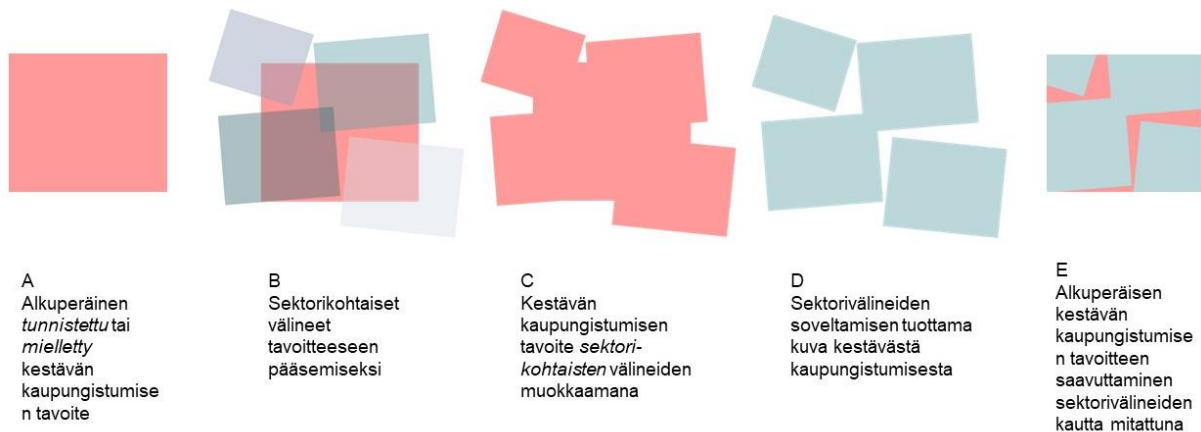
**Kuva 36:** Tiedonsaannin riittävyys kestävyden eri osa-alueilla.

### Likimääräisyyden ongelma ja kehittämistavoitteiden kompleksisuus

Kaupungit ovat tyyppiesimerkki organisoidusta kompleksisuudesta, lukuisien toisiinsa vaikuttavien systeemien, prosessien ja toimijoiden vuorovaikutusverkosta. Mitä monimuotoisempi organisaation tehtäväkenttä on, sitä hienojakoisemmaksi tai toisistaan erillisistä yksiköistä koostuvaksi se pyrkii ajan saatossa muotoutumaan. Samalla yksiköiden tavoitteet ja tehtävät eriytyvät toisistaan. Tässä tapauksessa toimintojen jakaminen osastoiksi, virastoiksi tai ministeriöiksi on tapa hallita kompleksisuutta.

Muuttuvassa maailmassa organisaatiot kuitenkin kohtaavat kerta toisensa jälkeen tilanteita, joita vakiintuneet tehtäväjaot eivät tunnista ja joita ei näiden tehtäväjakojen kautta ole mahdollista hallita. Tekoäly tai geeniteknologia ovat äärimmäisiä esimerkkejä tästä. Näitä käsityksemme elämästä tai ihmisenä olemisesta mullistavia ilmiöitä ei ole mahdollista ahtaa yksittäiseen sektoriin tai hallinnolliseen silloon. Sama koskee ilmastonmuutosta ja sen erilaisia ilmentymiä, kuten merenpinnan nousua – tai rajua demografista murrosta ja sen heijastumia tarpeeseen ylläpitää ikääntyvien ihmisten toimintakykyä. Kaikki nämä ilmiöt ovat edelleen osa yhä monimutkaisemmaksi muodostuvan kestävyysongelman hallintapyrkimyksiä.

Kaupunkien ja kaupunkiseutujen kestävän kehittämisen prosessia voidaan kutsua likimääräistykseksi tai “proksifikaatioksi” (*proxification*). Siinä erilaiset toimijat (organisaatiot, sektorit, virastot) pyrkivät hoitamaan kukin oman osansa kaikille yhteisen kestävyystavoitteen saavuttamisesta. Kullakin niistä on kuitenkin oma toimijakohtainen toimintaa ohjaava logiikkansa, jolloin alkuperäinen kestävyystavoite käy läpi mutaation (kuva 37).



**Kuva 37:** Hallinnon sektorit ja kestävyystavoitteen likimääräistyminen kaupunkiseudulla.

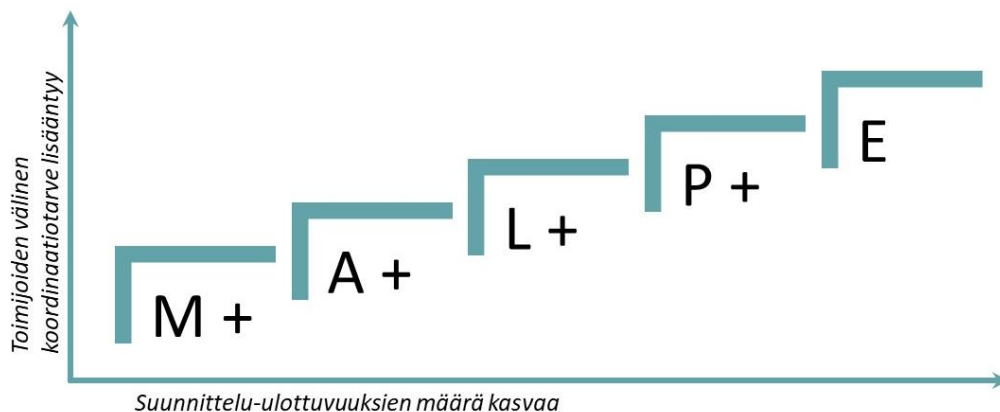
Samalla sektoreiden tehtäväkenttien väliin jää alue, joka on osa kestävyystavoitetta mutta joka ei kuulu yhdellekään sektoreista. Tämä alue jää tavoittamatta myös mittareilta, jotka on viritetty seuraamaan sektoreiden toiminnan tuloksellisuutta. Kestävyystavoitteiden toteutumista hankaloittaakin kolme mittaamiseen liittyvää ongelmatilannetta: 1) *tunnelinäkemyksen ongelma*: toimijat oppivat hyödyntämään mittauksellisesti rajattua käsitystä kestävydestä, vaikka tietävätkin sen perustuvan puutteellisiin mittaustapoihin, 2) *aikajänteen ongelma*: kestävyuden pitkän aikavälin vaikutusmekanismeja ei tunnisteta, koska mittarit eivät niitä kykene havainnoimaan ja 3) *osaoptimoinnin ongelma*: kestävyyttä edistävät toimenpiteet voivat näyttää rationaalisilta toimijoiden oman hallintosektorin ja sen mittareiden kannalta, mutta voivat olla jopa haitallisia kokonaisvaltaisten kestävyystavoitteiden edistämiseksi. Kaiken tämän perusteella voidaan tehdä seuraavat havainnot kompleksisen hallintatavoitteen saavuttamisesta ja sen todentamisesta:

- › Osa alkuperäisestä tavoitteesta jää täysin saavuttamatta samalla kun osaa tavoitteista pyritään saavuttamaan useamman sektorin omista lähtökohdista juontuvin toimenpitein.
- › Osa kestävyystavoitetta edistävästä sektorikohtaisista toimenpiteistä ja niihin suunnatuista panoksista menee lähtökohtaisesti ohi - mutta saa mahdollisesti aikaan muita sektorin kannalta tärkeäksi katsottuja tuloksia.
- › Kokonaiskuva siitä, millaisia kestävyysvaikutuksia sektoreiden toiminnan yhteisvaikutuksena saavutetaan ja mitä jää saavuttamatta jää epämääräiseksi, mikä vaikeuttaa kestävyystavoitetta edistävien toimintojen kokonaisvaltaista (ja sitä kautta ”kestävyyden”) suunnittelua.

## Välineitä monimutkaisuuden hallintaan kaupunkiseuduilla

MALPE-työn eri elementit on mahdollista nähdä kaupunkiseututasoisen suunnittelun erilaisina ulottuvuuksina. Oheisessa kuvaajassa (kuva 38) suunnittelun ulottuvuudet muodostavat kokonaisuuden, jota ilmentää kaksi piirrettä. Ensinnäkin suunnittelun eri ulottuvuuksien kytkeyminen toisiinsa merkitsee konkreettisesti x-akselilla esitettyä

ulottuvuuksien määrän kasvua (M+A+L+P+E). Suunnittelun eri ulottuvuudet on organisoitu toisistaan poikkeavin (ja toimintaa sektoreiksi jakavin) tavoin, koska niihin kohdistuu erilaisia ulkopuolisia intressejä. Koska ne operoivat osin hyvinkin erilaisilla aikajäniteillä, lisää ulottuvuuksien määrän kasvu väistämättä myös MALPE-työn kompleksisuutta. Y-akselilla esitettyä kompleksisuuden kasvua seuraa vastaavasti kasvava tarve koordinoida sektorien rajapinnoilla helposti tapahtuvia yhteentörmäyksiä, joiden takana ovat erilaiset näkemykset suunnittelun tavoitteista sekä keinoista, jolla niitä kohti pyritään.



**Kuva 38:** MALPE-portaat suunnittelun eri ulottuvuuksilla

Tutkimusryhmämme on tietoisesti halunnut analysoida erilaisia, eritasoisia ja erilaisiin käyttötarkoituksiin luotuja hallinnan välineitä, *artefakteja*. Mitä konkreettisesti tapahtuu, kun suunnittelun ulottuvuuksien ja suunnitteluun osallistuvien toimijoiden määrä kasvaa (vrt. kuva 38)? Pyrkimyksenämme on ollut ymmärtää kaupunkiseutujen tapoja ottaa haltuun kestävään hallintaan liittyvää sisäsyntyistä monitulkintaisuutta. Meille tämä tarkoittaa epävarmuutta, joka kohdistuu niukkojen taloudellisten, sosiaalisten ja ekologisten resurssien kohdentamiseen, arviointiin ja johtamiseen haluttujen kehitysvaikutusten tavoittelussa. Esimerkkejä tutkimusryhmälle ovat tarjonneet mm. seuraavat, erilaisia käyttötarkoituksia palvelevat instrumentit:

- › Tampereen raitiotiehanke
- › PALM-instrumentti Tampereen kaupungissa
- › Sipoon investointiohjelma
- › Kiinteistöhallinnan ja palveluhallinnan instrumentti Vantaan kaupungissa (KIHU)
- › Maankäytön hallinnan instrumentti Vantaan kaupungissa (MATTI)
- › Kotka-Haminan kaupunkiseudun yleiskaavaprosessi
- › Maakuntaudistus disruptiivisen muutoksen lähteenä

Nämä instrumentit ovat parhaimmillaan muodostuneet rajaesineiksi, jotka luovat yhdyspintoja eri toimintojen välille - joko kuntaorganisaation sisällä tai osana laajempaa yhteistyötä muiden sidosryhmien kesken. Kaupunkiseutujen MALPE-työn näkökulmasta erityisen kiinnostavaan valoon asettuu Tampereen raitiotiehanke, jonka kautta suunnittelun ja päätöksenteon “rajanylityksiä” käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

## Yhteenveto ja suositukset

- › Likimääräistykset ovat välttämättömiä tapoja hallita kaupunkiseutujen kehitystä ja organisoida siihen sisältyvää kompleksisuutta.

- › Kestävä kaupunkikehityksen hallinta edellyttää monipuolista ymmärrystä siitä, miten kaupunkiseudut käyttävät olemassa olevia välineitä sekä siitä, millaisia välineitä tulevaisuuden kehittämistarpeisiin vaaditaan.
- › Suunnitteluun osallistuvien toimijoiden ja näitä ohjaavien intressien määrän kasvaessa myös sektorirajojen ylittämiseen liittyvä koordinaatiotarve kasvaa.
- › Rajaesineet kaupunkiseutujen kehittämisessä osoittavat yhteyksiä näennäisesti erillisten päätöksentekoprosessien välillä ja auttavat madaltamaan esteitä, jotka ovat pikemminkin keinotekoisia kuin todellisia.
- › Rajatyöskentely on keino edistää asiaperustaista, ei silloja tuottavaa yhteistoimintaa. Sillä on mahdollisuus tukea tavoitteellista yhteistoimintaa siihen osallistuvien tahojen kesken

#### YHDESSÄ SIDOSRYHMIEN KANSSA (MAL+P)

#### **Rajatyöskentelyä: hyvinvointia tukeva yhdyskuntarakenne?**

Maakuntaudistuksen kaltaiset disruptiot luovat mahdollisuuksia purkaa eri toimijoiden ja hallinnon tasojen välisen työnjaon luutumia. Syksyllä 2017 Tampereen kaupunkiseudulla järjestetyssä työpajassa demonstroitiin työskentelyä, jonka tarkoituksena oli vapautua hallinnolle ominaisista sektoripainotuksista ja vahvistaa MAL+PE-yhteistyötä. Työpaja kokosi yhteen hyvinvointitoimialan sekä infraverkostojen kehittämisen asiantuntijoita seudun kunnista. Työpajassa keskeiseen rooliin nousi ajatus hyvin toimivasta elinympäristöstä ja yhdyskuntarakenteesta hyvinvointia edistävänä ja siten terveydenhuollon kustannussäästöjä aikaansaavana tekijänä. Yhteinen tavoite auttoi infratoimijoita hahmottamaan oman roolinsa terveyden ja hyvinvoinnin edistäjinä ja hyvinvointialan toimijoita tunnistamaan yhdyskuntarakenteen merkityksen hyvinvoinnin edistämässä. Työ jatkui vuonna 2018 käynnistettynä Hyvinvointiympäristön mallintaminen ja ymmärryksen lisääminen (HYMY) –hankkeena (katso sivu 123 tässä raportissa).

Lue lisää: Karppi & Vakkuri (2019).

Johanson, J-E. & Vakkuri, J. (2017). *Governing Hybrid Organisations. Exploring Diversity of Institutional Life.* London/ New York: Routledge.

Karppi, I. & Sankala, I. forthcoming. *Transit for a better and more equitable urbanity.* Architectural Research in Finland

Karppi, I. & Vakkuri, J. (2019). *Becoming smart? Pursuit of sustainability in urban policy design.* Forthcoming, *Public Management Review.*

Karppi, I., Vakkuri J. (2019). *Organising complexity.* In A. Heikkinen, A. Kangas, J. Kujala, H. Laihonen & A. Lönnqvist (eds.) *Leading change in a complex world.* Tampere: Tampere University Press.

Kettunen, P., Heino, H. & Sankala, I. (2019). *Strategioista toiminnaksi? Kestävän kehityksen edistäminen paikallisella tasolla.* *Focus Localis* 1/2019

Mäntysalo R, Kallio O, Niemi P, Vakkuri J & Tammi J. (2017). *Finnish local government reform: Juxtaposing cost structures and the centre-periphery relations of municipalities in urban regions,* teoksessa Kristjánsdóttir S. (eds.) *Nordic Experiences of Sustainable Planning: Policy and Practice.* London: Routledge, 243-262. Karppi & Vakkuri 2019

Star S. L. & Griesemer J. R. (1989). *Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's museum of vertebrate zoology, 1907–39.* *Social Studies of Science* 19, s. 387–420.

Vakkuri, J. (2010). *Struggling with Ambiguity – Public Managers as Users of NPM-Oriented Management Instruments,* *Public Administration,* 88(4), 999-1024.

Vakkuri, J. (toim.) (2009). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat.* Helsinki: Gaudeamus.

Virtanen P. & Vakkuri J. (2016). *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi.* Helsinki: Tietosanoma.