

**KEHITTÄMISKESKUSTELU ALUEIDENKÄYTÖN
SUUNNITTELUN TYÖVÄLINEENÄ
KESKI-SUOMEN ELY-KESKUKSEN
INFORMAATIO-OHJAUSSUHTEESSA
TIETOJOHTAMISEN NÄKÖKULMASTA**

Nina Maarit Partanen

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO
Kauppakorkeakoulu
Corporate Environmental Management
Pro gradu-tutkielma
Ohjaaja: Tiina Onkila, Ph.D

2014



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

TIIVISTELMÄ

Tiedekunta: Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu	Laitos: Yritysten ympäristöjohtaminen
Tekijä: Nina <u>Maarit</u> Partanen	
Työn nimi: Kehittämiskeskustelu alueidenkäytön suunnittelun työvälineenä Keski-Suomen ELY-keskuksessa informaatio-ohjaussuhteessa tietojohdamisen näkökulmasta	
Oppiaine: Yritysten ympäristöjohtaminen	Työn laji: Pro gradu-tutkielma
Aika: 24.9.2014	Sivumäärä: 91 + 7 sivua liitteitä
Tiivistelmä: <p>Tämä tutkimus käsittelee valtionhallinnon ja kunnan välistä lakisäateistä alueidenkäytön suunnittelun työkalua: kehittämiskeskustelua. Tutkimuksessa kartoitetaan kaavaohjaukseen osallistujien kokemuksia, odotuksia ja kehittämisideoita kehittämiskeskustelusta ja ohjaussuhteesta. Tulosten avulla mallinnetaan toimenpide-ehdotukset, joiden avulla alueellisen kehittämistyön vaikuttavuutta voidaan tehostaa Keski-Suomessa. Tutkimuskysymykset rakentuvat sekä kehittämiskeskustelun tavoitteiden, sisällön ja toteutuksen ympärille että ohjaussuhteeseen. Lisäksi selvitetään edellytykset ELY-keskuksen synergiaetujen hyödyntämiselle ohjaussuhteessa.</p> <p>Tutkimuksessa kehittämiskeskustelua tarkastellaan tiedon tuottamisprosessina tietojohdamisen näkökulmasta. Tietojohdaminen tarjoaa luontevat teoriamallit, koska kysymys on valtionhallinnon näkökulmasta tiedolla johtamisesta. Tutkimus rakentuu aikaisempien ympäristöministeriön teettämiin selvityksiin sekä maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta että valtionhallinnon informaatio-ohjauksesta.</p> <p>Tutkimusaihetta tarkasteltiin monipuolisesti. Tutkimusmenetelmiksi valikoitui teemahaastattelu ja observointi, jotka edustavat laadullista tutkimusta. Tutkimuksen teemahaastattelut toteutettiin kolmessa eri kohdejoukossa: Keski-Suomen kuntatoimijat, Keski-Suomen ELY-keskuksen asiantuntijat ja kolmen muut ELY-keskuksen asiantuntijat. Observointi suoritettiin kesällä 2014 seutukunnallisessa kehittämiskeskustelussa. tutkimus analysointiin deskriptiivisesti abduktiivisella otteella sisällönanalyysia hyödyntäen.</p> <p>Tutkimuksen mukaan kehittämiskeskustelun rooli ja tavoitteet tarvitsevat uudelleen määrittystä. Kehittämiskeskustelu tulee painottua nykyistä enemmän strategiseen alueidenkäytön suunnitteluun. Ohjaussuhteen kehittämisen avaintekijäksi tutkimuksessa muodostui kuntien luottamushenkilöiden sitouttaminen kehittämiskeskusteluun. Yhteistyölähtöinen tiedontuotanto, vuorovaikutus ja käytänteiden rakentaminen nähtiin edellytyksinä ELY-keskuksen synergia etujen ja tietopääoman hyödyntämiselle. Tämä tutkimus osaltaan antaa hyvän pohjan ELY-keskukselle kehittää nykyisiä kehittämiskeskustelun käytänteitä.</p>	
Asiasanat: Kehittämiskeskustelu, alueidenkäytön suunnittelu, informaatio-ohjaus, tietojohdaminen	
Säilytyspaikka: Jyväskylän Yliopiston kauppakorkeakoulu	

KUVIOT

KUVIO 1	Tutkimuksen viitekehys ja keskeiset käsitteet.....	12
KUVIO 2	Kehittämiskeskustelun prosessikuvaus Schiestelin (2014) mukaan.....	16
KUVIO 3	Kehittämiskeskustelun viitekehys kaavaohjauksessa.....	19
KUVIO 4	Jalosen (2008) mukaisesti informaation, tieto ja tietäminen informaatio-ohjauksessa.....	38
KUVIO 5	Tietämyksen hallinnan malli: merkityksellistäminen, tiedon luominen ja päätöksenteko Choon (2006, 250) mukaan.....	44
KUVIO 6	Tutkimuksen menetelmät monitriangulaationa.....	48

TAULUKOT

TAULUKKO 1	Alueidenkäytön suunnittelun ohjausvälineet ja niiden luonne ympäristöministeriön (2010) mukaan.....	24
TAULUKKO 2	Tutkimuksessa huomioidut aikaisemmat tutkimukset ja selvitykset nimen, julkaisijan ja julkaisuvuoden mukaan.....	27
TAULUKKO 3	Yhteenveto aikaisemmista tutkimuksista koskien kaavaohjauksen kehittämiskeskustelua, viranomaistoimintaa ja informaatio-ohjaust.....	32
TAULUKKO 4	Tutkimuksen haastattelijoukon jakauma aseman, kunnan koon, osallistumisvuosien ja haastattelun keston mukaan.....	50
TAULUKKO 5	Tutkimuksen haastatteluteemat.....	52
TAULUKKO 6	Tutkimustulosten vertailu eri haastatteluaineistojen kesken tutkimuskysymyksien avulla.....	71
TAULUKKO 7	Yhteenveto kehittämiskeskustelun keskeisistä toimenpide-ehdotuksista.....	77

KAAVIOT

KAAVIO 1	Alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä (Kuntaliitto 2010; Jääskeläinen & Syrjänen 2010).....	23
KAAVIO 2	Tutkimuksen analyysin vaiheet.....	55

ESIPUHE

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Keski-Suomen ELY-keskuksen kaavaohjauksen kehittämiskeskustelua valtionhallinnon ja kunnan informaatio-ohjauksen välineenä. Kehittämiskeskustelu on alueidenkäytön ja rakentamisen ohjausväline, jonka kautta edistetään yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja ekologista kestävyyttä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 364). Kysymys on ympäristöjohtamisen laaja-alaisesta kokonaisuudesta, jossa monien eri toimijoiden intressien yhteensovittamisella luodaan edellytykset kestäväälle kehitykselle Keski-Suomessa kansallisen aluepolitiikan mukaisesti.

Tutkimuksen lähtökohtana on Keski-Suomen ELY-keskuksen tarve tuottaa tietoa kaavaohjaukseen osallistujien kokemuksista, odotuksista ja kehittämisideoista kehittämiskeskustelusta tietojohdamisen näkökulmasta. Tutkimusprosessin tueksi ELY-keskus on perustanut ohjaustiimin. Motivaatio tutkimuksen tekemiseen on syntynyt juuri ohjaustiimissä käytyjen innostavien ja rakentavien keskusteluiden kautta. Ohjaustiimin jäsenten vahva asiantuntijuus ja aito halu kehittää ohjaussuhdetta on ollut merkittävä eteenpäin vievä voima tutkimuksen onnistumiselle.

Lämmin kiitos kuuluu ELY-keskuksen ohjaustiimin jäsenille Ritva Schiestlille, Minna Immoselle, Juha Romulalle ja Pekka Hokkaselle. Olen syvästi kiitollinen ohjaajalleni Tiina Onkilalle sekä Piia Manniselle heiltä saamastani arvokkaasta ohjauksesta ja tuesta. Tutkimusprosessi on ollut innostava ja uutta ajattelua luova matka, jossa olen löytänyt itseni perimmäisten arvojen ääreltä. Olen saanut oppia kuinka alueidenkäyttö liittyy meidät kaikki globaaliseen vastuuseen, miten käytämme maata jalkojemme alla.

Jyväskylässä syyskuussa 2014

Maarit Partanen

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ

KUVIOT, TAUKULOT JA KAAVIOT

ESIPUHE

SISÄLLYS

1	JOHDANTO TUTKIMUSAIHEESEEN	9
	1.1 Tutkimusaiheen valinta.....	10
	1.2 Tutkimuksen tavoitteet	10
	1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset.....	11
	1.4 Tutkimuksen viitekehys ja keskeiset käsitteet	12
2	KAVAOHJAUKSEN KEHITTÄMISKESKUSTELU	14
	2.1 Kehittämiskeskustelu osana maankäyttö- ja rakennuslakia.....	14
	2.1.1 Maankäyttö- ja rakennuslain taustaa.....	14
	2.1.2 Kehittämiskeskustelun prosessikuvaus	15
	2.2 Kehittämiskeskustelun osapuolet.....	17
	2.2.1 ELY-keskuksen esittely	17
	2.2.2 ELY-keskuksen tehtävät kaavaohjauksessa.....	18
	2.2.3 Kunta kehittämiskeskustelun osapuolena	20
	2.3 Alueidenkäytön suunnittelun toimintaympäristö	21
	2.3.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.....	22
	2.3.2 Aluehallintojärjestelmä	23
	2.3.4 Alueidenkäytön ohjausvälineet.....	24
	2.3.4 Aluepolitiikan muutostrendit.....	25
	2.4 Aiemmat tutkimukset.....	26
	2.4.1 Tutkimukset kehittämiskeskustelusta	27
	2.4.2 Tutkimukset ELY-keskuksen viranomaistoiminnasta	28
	2.4.3 Tutkimukset valtionhallinnon informaatio-ohjauksesta	30
	2.4.4 Yhteenveto aiemmista tutkimustuloksista.....	31
3	TIETOJOHTAMINEN.....	33
	3.1 Tietojohtamisen määritelmät.....	33
	3.2 Tiedon eri muodot ja hierarkia.....	34

3.3	Tietajohtaminen tutkimusalueena julkishallinnossa	35
3.4	Informaatio-ohjauksen suhde tietajohtamiseen	37
3.4.1	Informaatio-ohjauksen viitekehys.....	37
3.5	Tietajohtamisen kolme näkökulmaa	39
3.5.1	Tietajohtaminen informaation hallintana	40
3.5.2	Tietajohtaminen sosiaalisena vuorovaikutuksena.....	41
3.5.3	Tietajohtaminen tietopääoman hyödyntämisenä ja kehittämisenä	44
4	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	47
4.1	Tutkimusmenetelmien valinta	47
4.2	Haastatteluun osallistujien valinta	49
4.3	Aineiston keruu	49
4.3.1	Teemahaastattelujen toteutus	50
4.3.3	Teemahaastattelun tilannesidonnaisuus	51
4.3.2	Haastatteluteemat	51
4.3.4	Observointi	52
4.3	Aineistojen analysointi	53
4.3.1	Teemoittelu ja merkityskokonaisuudet	56
4.3.2	Yhdistely ja abstrahointi	56
4.3.3	Tulkinta ja pohdinta	57
5	TUTKIMUSTULOKSET	58
5.1	Kuntatoimijoiden näkemykset	58
5.1.1	Kehittämiskeskustelun rooli ja tavoitteet.....	58
5.1.2	Strateginen vastaan operatiivinen suunta.....	59
5.1.3	Kokemuksia kehittämiskeskustelutilaisuudesta.....	60
5.1.4	Kehittämiskeskustelun vaikuttavuuden lisääminen	61
5.1.5	ELY-keskuksen ohjaussuhteen toimivuus ja sen kehittäminen	64
5.2	ELY-keskusten asiantuntijoiden näkemykset	65
5.2.1	Keski-Suomen ELY-keskuksen eri vastualueiden asiantuntijoiden.....	65
5.2.2	Kehittämiskeskustelun asemointi ja tavoitteet.....	66
5.2.3	Toteutuskäytänteiden eroavaisuudet ELY-keskusten välillä....	67
5.2.4	Kuntapäätäjien mukaansaaminen kehittämiskeskusteluun	68

5.2.5	Tiedon tuottaminen, soveltaminen ja seuranta	68
5.2.6	ELY-keskuksen eri vastuualueiden yhteistyö	69
5.2.7	Tiivistelmä tutkimustuloksista	70
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	72
6.1	Toimenpide-ehdotukset kehittämistoimintaan	72
6.1.1	Kehittämiskeskustelun rooli kumppanuuden vahvistajana	72
6.1.2	Suunnaksi strateginen alueidenkäytön suunnittelu.....	73
6.1.3	Toimintamalli sisällön integroimiseksi kuntastrategiaan.....	74
6.1.4	Vuorovaikutuksen ja johtajuuden kehittäminen toteutuksessa	74
6.1.5	Molemminpuolinen panostaminen tiedon tuotantoon.....	75
6.1.6	Myönteisen ohjauksen edellytykset	76
6.1.7	Edellytykset ELY-keskuksen synergiaetujen hyödyntämiselle	76
6.1.8	Yhteenvedo keskeisistä toimenpide-ehdotuksista.....	77
6.2	Tulokset tietojohdamisen näkökulmasta	78
6.2.1	Informaatio ja tiedon hallinta kehittämiskeskustelussa.....	78
6.2.2	Kehittämiskeskustelu tiedon tuottamisprosessina	79
6.2.3	Tietopääoman hyödyntäminen kehittämiskeskustelussa.....	80
7	LOPPULUKU	82
7.1	Tutkimuksen luotettavuusarviointi.....	82
7.1.1	Tutkimusmenetelmien arviointi.....	83
7.1.2	Tutkimusprosessin vaiheiden arviointi.....	83
7.1.3	Tutkimuksen eettisyys ja yleistettävyyys.....	84
7.2	Oman työn arviointi.....	85
7.3	Jatkokehittäminen	85
	LÄHTEET.....	87
	LIITTEET.....	92

1 JOHDANTO TUTKIMUSAIHEESEEN

Kansallista aluepolitiikkaa toteuttamaan on työ- ja elinkeinoministeriö valmistellut aluestrategian 2020, joka ohjaa alueidenkäytön kehittämistyötä ja siihen liittyviä toimenpiteitä. Suomen valtionhallinto on valtuuttanut paikalliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus) vastaamaan alueiden kehittämisestä niin taloudellisesti, sosiaalisesti kuin ekologisesti aluestrategian mukaisesti. ELY-keskuksen tehtävänä on edistää, ohjata ja seurata valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista kunnissa maankäytön suunnittelu- ja rakentamistoimenpiteissä (ELY-keskus 2014a).

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) on velvoittanut ELY-keskuksen pitämään vuosittain kehittämiskeskustelun alueen kuntien kanssa. Ennen ELY-keskuksen perustamista sen toteutuksesta vastasi Keski-Suomen ympäristökeskus. Kehittämiskeskustelu on noin puolenpäivän mittainen tilaisuus, johon osallistuvat ELY-keskuksen asiantuntijat ja kunnan alueidenkäytön viranhaltijat, asiantuntijat ja luottamushenkilöt. Tilaisuudessa kunnat esittelevät alueidensa tilaa, meneillään olevia ja tulevia kaavahankkeita sekä kehittämisvisioita, joista käydään keskustelua. Näin pyritään varmistamaan yhteiset periaatteet ja resurssit alueidenkäytön erilaisiin tehtäviin ja niiden kehittämiseen.

Tietojohdantamisen soveltaminen julkishallinnossa on Jalosen ja kollegoiden (2012, 138) mukaan ollut vähäistä ja tietojohdantamisen potentiaali onkin nostettu valtionhallinnossa keskeiseksi välineeksi kehittämistyössä. Tässä tutkimuksessa kehittämiskeskustelun prosessia tarkastellaan tiedon tuottamisen näkökulmasta osana ELY-keskuksen tietojohdantamista sidosryhmäsuhteissa. Tutkimuksen merkityksellisyys tulee esille Keski-Suomen ELY-keskuksen ja alueen kuntien yhteistyön vahvistuessa alueidenkäytön suunnittelussa ja kehittämisessä. Yhteistyön tiivistäminen parantaa välillisesti koko seudun elinvoimaisuutta ja sitä kautta Keski-Suomen maakunnan kilpailukykyä pitkällä aikavälillä.

1.1 Tutkimusaiheen valinta

Ehdotus tutkimusaiheesta tuli Keski-Suomen ELY-keskuksesta Jyväskylän yliopistolle. Alkuperäinen ehdotus aiheeksi oli kaavaohjauksen kehittämiskeskustelun tarkastelu sidosryhmäjohtamisen kautta. Ehdotusta muokattiin ja tutkimuksen aihe sai nykyisen muotonsa ELY-keskuksessa pidetyssä ohjaustiimin palaverissa 6.2.2014. Sidosryhmäteoria toimii hyvänä näkökulmana tarkastellessa ELY-keskuksen kaikkia yhteistyötahoja ja niiden välisiä suhteita mutta tähän nimenomaiseen tutkimusongelmaan se ei soveltunut (Freeman 2010).

ELY-keskus toteuttaa jatkuvasti seuranta- ja kehittämistutkimuksia, jotka luovat pohjaa jatkuvalle osaamisen ja toiminnan kehittämiseksi. ELY-keskuksen tulossopimuksen 2011–2015 mukaan organisaation toimintaa on tarkoitus kehittää ennakoivasti näkökulmasta kaikilla osa-alueilla (ELY-keskus 2014d). Täten ELY-keskuksen valinta tutkimuksen aiheesta perustuu tahtotilaan löytää kehittämisideoita ja keinoja, joilla sekä kehittää kehittämiskeskustelun toimintamallia että hyödyntää ELY-keskuksen osaamisen kokonaispotentiaalia. (Hokkanen & Romula 2014.)

1.2 Tutkimuksen tavoitteet

Tällä tutkimuksella pyritään tuottamaan tietoa, joka avaa tärkeitä näkökulmia kehittämiskeskustelusta kehittämistyötä varten. Tutkimustulosten avulla määritellään toimenpide-ehdotukset, joita Keski-Suomen ELY-keskus sekä muutkin Suomen ELY-keskukset voivat hyödyntää kehittämiskeskustelun asemoinnissa, suunnittelussa ja toteutuksessa. Tutkimus kohdentuu kehittämiskeskustelun lisäksi ELY-keskuksen ja kunnan väliseen informaatio-ohjaussuhteeseen, jonka tarkastelun tavoitteena on löytää edellytykset toimivalle ohjaussuhteelle ja tietopääoman hyödyntämiselle. Lopullisena tutkimuksen tavoitteena on tutkimustulosten avulla eri tavoin tehostaa kehittämiskeskustelun vaikuttavuutta kuntien ja ELY-keskuksen yhteistyön muotona. Tutkimuksen tavoitteet jakautuvat osatavoitteisiin seuraavasti.

1) Tavoitteena on toimenpide-ehdotusten aikaansaaminen.

- selvittää kehittämiskeskusteluun osallistujien näkemykset kehittämiskeskustelun roolista, sisällöstä ja toteutuksesta.
- tuottaa kehittämisideoita, jotka tehostavat informaatio-ohjaussuhteen toimivuutta ja vaikuttavuutta ELY-keskuksen ja kunnan välillä.
- tunnistaa edellytykset synergiaetujen hyödyntämiselle ELY-keskuksen eri vastuualueiden kesken.

2) Tavoitteena on ymmärryksen lisääminen kehittämiskeskustelusta tietojohtamisen näkökulmasta.

- tuoda paikallinen kontribuutio aikaisempaan kehittämiskeskustelua ja informaatio-ohjaussuhdetta käsittelevään tutkimusaineistoon.
- tarjota kehittämiskeskustelun keskeiset kehittämiskohteet tietojohtamisen näkökulmasta.
- lisätä ymmärrystä kehittämiskeskustelusta uuden tiedon tuottamisprosessina.

Tavoitteet saavutetaan tutkimalla kehittämiskeskustelua monipuolisesti osallistujien kokemuksi, odotuksia, kehittämisideoita sekä informaatio-ohjaussuhdetta.

1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen ennakoaineistona käytetään aiemmin toteutettuja pääosin ympäristöministeriön teettämiä tutkimuksia ja kyselyitä koskien kaavaohjausta, informaatio-ohjausta ja maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta. Tietämys aiemmin toteutetuista tutkimuksista on auttanut rajaamaan valitut tutkimuskysymykset ja valitsemaan soveltuvimmat menetelmät (Räsänen ym. 2005, 10). Tutkimustietoa maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta on erittäin runsaasti, mutta silti tutkimusongelma voidaan määritellä tämän hetkisen paikallisen tiedon puutteena, miten kehittämiskeskustelua tulisi jatkossa kehittää Keski-Suomessa. Tutkimuskysymysten asettelussa tulee tiedostaa kokonaisvaltaisesti ilmiöön vaikuttavat tekijät, jotka Häikiön & Niemenmaan (2007, 46) mukaan voivat yhdistyä analysoinnissa. Tutkimuksen pääkysymys kuuluu; *Mihin suuntaan kehittämiskeskustelun sisältöä ja toteutusta sekä ohjaussuhdetta tulisi kehittää tietojohtamisen näkökulmasta?* Pääkysymys jakautuu ilmiöön vaikuttavien eri tekijöiden perusteella seuraaviin alakysymyksiin.

Mitkä ovat kaavaohjaukseen osallistujien kokemukset, odotukset ja kehittämisideat kehittämiskeskustelusta?

Miten kehittämiskeskustelun rooli ja tavoitteet palvelevat alueidenkäytön suunnittelun kokonaisstrategiaa?

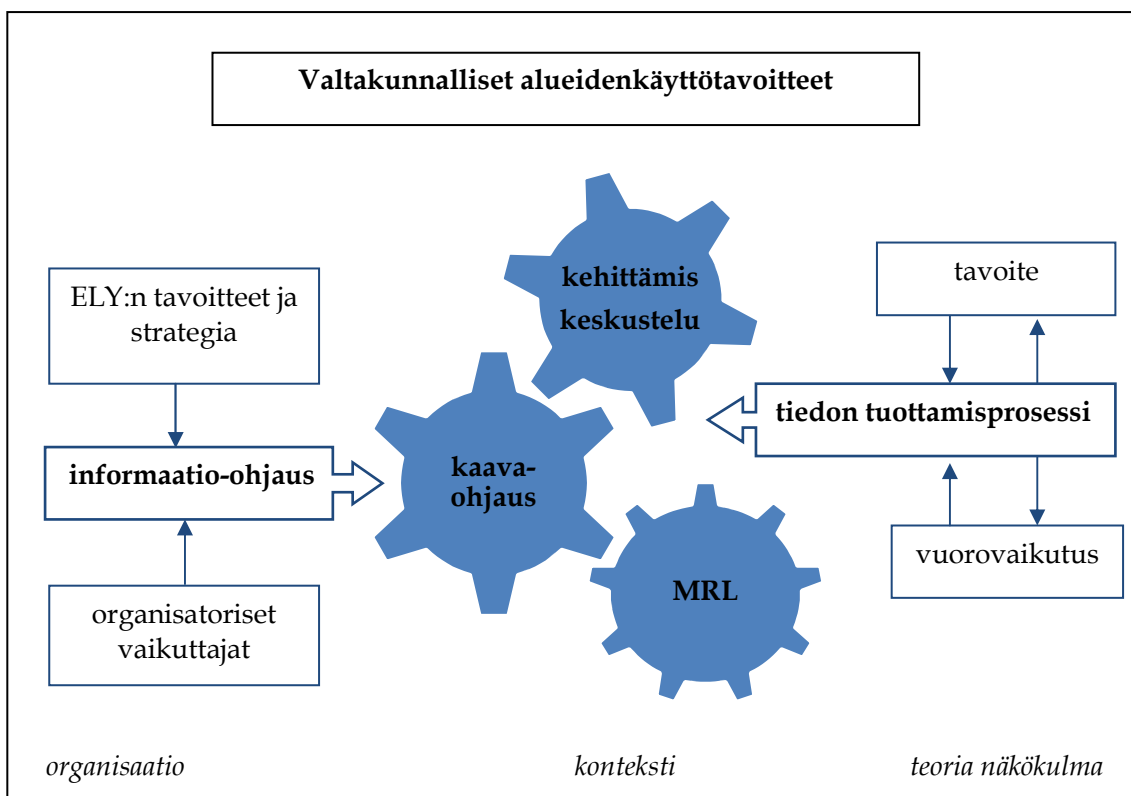
Mitkä tekijät rakentavat myönteistä informaatio-ohjaussuhdetta, niin että ELY-keskuksen ja kunnan tietotaidollinen potentiaali tulisi tehokkaammin hyödynnetyksi?

Mitkä ovat edellytykset synergian hyödyntämiselle ELY-keskuksen sisällä?

Tämän tutkimuksen suunnittelussa ja toteutuksessa korostuu tutkimusongelmakeskeisyys. Tällä tarkoitetaan tutkimuksen pragmaattista tutkimustehtävää, joka odottaa ratkaisua. Tutkimuskysymyksiin on palattu toistuvasti koko tutkimusprosessin ajan Hirsjärven ja Hurmeen (2001, 15) kuvaaman syklisen tieteen pyörän mallin mukaisesti, tarkistaen tutkimusprosessin loogisuutta.

1.4 Tutkimuksen viitekehys ja keskeiset käsitteet

Tutkimuksen viitekehys on Räsänen (2005, 89) mukaan, yksinkertaistettu mallinnus ilmiön todellisuudesta. Viitekehysten avulla määritellään ja rajataan, miten tutkimuskohdetta lähestytään (Malmsten 2007, 73). Oleellista on korostaa, että tutkimustuloksiin vaikuttavat tutkimuksen tekijän tekemä rajaus, ennakkokäsitys aiheesta ja valitsemat tutkimusmenetelmät. Tässä tutkimuksessa tiedostetaan että, tutkimuksen tekijä oman ymmärryksensä kautta päättää, mikä on oleellista ja mikä ei, joten tutkimustulokset eivät ole irrallisia tekijästä. (viite) Seuraavassa kuviossa 1 on kuvattu tutkimuksen viitekehys.



KUVIO 1 Tutkimuksen viitekehys ja keskeiset käsitteet.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ohjaa säädöksillään kaavaohjausprosessia, joka pitää sisällään kehittämiskeskustelun (*konteksti*). ELY-keskuksen organisaation

näkökulmasta prosessia tarkastellaan informaatio-ohjauksena (*organisaatio*). Tietojohtamisen näkökulmaksi ovat valittu tiedon tuottamisprosessiin liittyvät tekijät (*teoria näkökulma*).

Tiedonhallinnan teknologiset järjestelmät kuuluvat tietojohtamisen piiriin, mutta ne rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska niiden tutkiminen on toissijaista asetetun tutkimusongelman selvittämisessä ja on itsessään toinen tutkimusaihe. Informaatioteknologisilla järjestelmillä tuetaan tiedon tuottamista ja jakamista, mutta niiden tuloksena ei synny uutta tietoa vaan siihen tarvitaan vuorovaikutusta (Nylander, Ståhle & Nenonen 2003, 3).

Kehittämiskeskustelua on mahdollista tarkastella myös vuorovaikutustilanteena postmodernien yhteistyö- ja johtajuusteorioiden kautta. Myös strategiajohtaminen tarjoaisi toimivan teoreettisen viitekehyksen, koska kaavaohjauksessa kysymys on valtionhallinnon ja kunnan strategiатыön jatkumosta. (Hamel 2007.) Tässä tutkimuksessa tietojohtamisen näkökulmaa hyödynnetään rajaten se tiedon tuottamiseen ja jakamiseen vaikuttavien tekijöiden tarkasteluun.

Tämän tutkimuksen avainkäsitteet ovat: kehittämiskeskustelu, kaavaohjaus, maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL), informaatio-ohjaus, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, tiedon tuottamisprosessi. Seuraavaksi lyhyt kuvaus keskeisistä käsitteistä:

- *Kehittämiskeskustelu* on vähintään kerran vuodessa pidettävä ELY-keskuksen ja kunnan välinen tilaisuus ja se kuuluu lakisääteisenä osana kaavaohjauksen kokonaisprosessiin.
- *Kaavaohjaus* on maankäyttö- ja rakennuslaissa määritelty ELY-keskuksen ylläpitämä ohjausjärjestelmä valtion ja kunnan välillä alueidenkäytön suunnitteluun, toteuttamiseen ja valvontaan.
- *Maankäyttö- ja rakennuslaissa* (MRL:ssä) on määritelty kaavaohjauksen prosessi, kehittämiskeskustelun tarkoitus ja ELY-keskuksen tehtävät.
- *Informaatio-ohjaus* on valtionhallinnon ohjausmuoto, jossa pyritään kohteena olevaan osapuoleen vaikuttamaan tiedolla; sen välittämällä ja jakamisella.
- *Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet* kuuluvat osaksi alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Tavoitteet antavat raamit ja suunnan, jolla kaavaohjausta toteutetaan sekä kunnan että valtionhallinnon toiminnassa.
- *Tiedon tuottamisprosessi* on tietojohtamisen keskeinen teoreettinen näkökulma, jossa tiedon tuottamisprosessiin vaikuttavat tavoite, tiedon muuntaminen ja vuorovaikutus.

2 KAAVAOHJAUKSEN KEHITTÄMISKESKUSTELU

2.1 Kehittämiskeskustelu osana maankäyttö- ja rakennuslakia

MRL:n mukaan ELY-keskuksen ohjaus-, ja edistämistehtävä edellyttää toimijoiden osallistumista, säännöllistä vuoropuhelua ja tiivistä yhteistyötä kunnan ja ELY-keskuksen välillä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 73.) Kehittämiskeskustelu on luotu yhteiseksi työvälineeksi kunnan ja ELY-keskuksen välille. MRL 8§:ssä on kehittämiskeskustelusta säädetty seuraavaa; *”kunnan ja ELY-keskuksen kesken käydään vähintään kerran vuodessa kehittämiskeskustelu, jossa käsitellään kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja ELY-keskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä”* (Finlex 2014; Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 140).

ELY-keskusten perustamisen jälkeen 2010 kehittämiskeskustelu on saanut uusia merkityksiä, kun maankäytön suunnittelun rinnalle on avattu keskusteluja laajemmin kunnan ja ELY-keskuksen kokonaisvaltaisesta yhteistyöstä, kuten strategisesta aluekehityksestä, elinkeinoelämän edistämisestä, liikennejärjestelyistä ja vesihuollosta (Ympäristöministeriö 2013a, 20). Seuraavissa kappaleissa kerrotaan lyhyesti MRL:n taustaa ja kuvataan kehittämiskeskustelun prosessimalli.

2.1.1 Maankäyttö- ja rakennuslain taustaa

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) on astunut voimaan vuonna 2000. Laki merkitsi suuria muutoksia kuntien alueidenkäytölle ja yhdyskuntasuunnittelulle, koska päätösvalta siirtyi valtiolta kunnille ja itseohjautuvuutta ja toimivaltaa lisättiin sekä alustusvelvollisuus poistettiin. Valtiovallan tehtäväksi painottui valtakunnallisten tavoitteiden turvaaminen sekä kunnille annettavat neuvonta-, ohjaus-, ja edistämispalvelut. Lain yleinen tavoite on luoda alueidenkäytöllä ja rakentamisella edellytykset kestäväälle kehitykselle ja hyvälle elinympäristölle, jossa palvelujen saatavuus on turvattu.

Kaavoitusjärjestelmä, suunnitteluprosessi ja kaavojen sisältövaatimukset on luotu tavoitteiden toteutuskeinoiksi. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 48–49.) MRL kattaa koko kaavaohjauksen prosessin alkaen kaavoituksen vireille tulosta aina hyväksymispäätöksen muutoksenhakuun saakka. Samalla lakiin säädettiin kehittämiskeskustelu kunnan ja valtiovallan informaatio-ohjaussuhteen välineeksi. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010.)

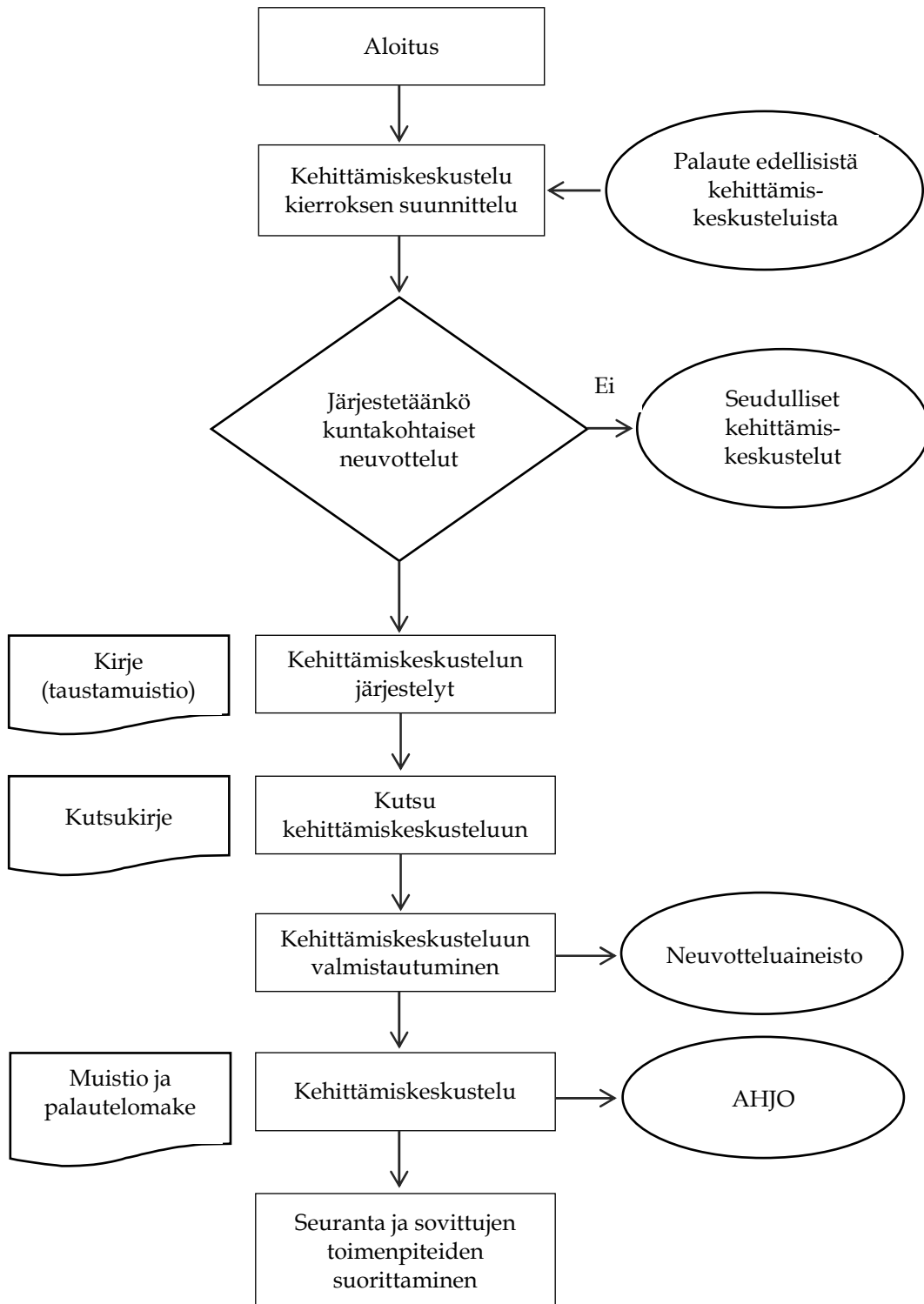
Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus toteutettiin vuoden 2010 aluehallintouudistuksen myötä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa painotus on niin kutsutussa joustavassa sääntelyssä, mikä tarkoittaa ohjauksellista joustavuutta suunnittelutarpeiden mukaisesti paikalliset erityistarpeet huomioiden. Tavoitteena on tukea säädöksillä vuorovaikutteista yhteistyötä ja suunnittelun kokonaisprosessin hallintaa ja yhteensovittamista. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010.) Vuorovaikutuksella tarkoitetaan kaikkien niiden osapuolten välistä kommunikointia, jota asia koskee. Lain keskeinen tavoite on tukea tätä kommunikointia kaikilla kaavatasoilla. Maankäytön suunnittelijoiden lisäksi keskusteluun tulisi saada mukaan asukkaat, maanomistajat, elinkeinoelämän edustajat, kansalaisjärjestöt sekä muiden hallinnonalojen asiantuntijat. Tällä osallistavalla suunnittelulla ja asiantuntemuksella turvataan suunnittelun laatu ja luodaan edellytykset ennakkoliselle oikeusturvalle. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 398.)

2.1.2 Kehittämiskeskustelun prosessikuvaus

Kehittämiskeskustelun tavoitteena on ELY-keskuksen ja kunnan vuorovaikutuksen säännöllinen ylläpito ja yhteisen ymmärryksen ja tietämyksen kasvattaminen (Schiestl 2014a). MRL mahdollistaa kehittämiskeskustelun toteuttamisen ja soveltamisen kunnan tarpeiden mukaisesti. Nykyään kehittämiskeskustelu järjestetään useissa tapauksissa asukasluvultaan pienten kuntien kohdalla kahden tai usean kunnan yhteisinä tilaisuuksina seutukunnittain. Ympäristöministeriön selvityksen (2013a, 19) mukaan usean kunnan yhteinen kehittämiskeskustelu toimii hyvänä forumina tiedotus- ja koulutuspainotteiselle tilaisuudelle, joihin voi kutsua myös muita aluehallinnon viranomaisia. Halutessaan pienikin kunta voi aina pyytää kuntakohtaista kehittämiskeskustelun pitämistä (Schiestl 2014a).

ELY-keskuksen toimintaohjeissa on kehittämiskeskusteluja varten luotu prosessimalli, joka alkaa kehittämiskeskustelukierroksen suunnittelusta edeten käytännön järjestelyihin ja aineiston valmisteluun. Kehittämiskeskustelu tilaisuuden johtaa kunnasta yhteisesti sovittu henkilö, joka on usein kunnanjohtaja tai kunnanvaltuuston puheenjohtaja. ELY-keskuksen edustaja laatii tilaisuudesta muistion, joka toimitetaan sähköisenä aineistomateriaalin kanssa osallistujille sekä henkilöille, joiden tehtäväpiiriin kuuluvia asioita on käsitelty. Prosessin lopuksi ELY-keskus vastaa sovittujen toimenpiteiden suorittamisesta ja niiden seurannasta sekä huolehtii palautteen saamisesta ja johtopäätöksien tekemisestä. (Schiestl 2014a.) Seuraava kuvio 2 esittää

kehittämiskeskustelun prosessimallia, kuin se on kuvattu ELY-keskuksen sisäisessä laatukäsikirjassa Schiestl (2014a) mukaan.



KUVIO 2 Kehittämiskeskustelun prosessikuvaus Schiestlin (2014a) mukaan.

2.2 Kehittämiskeskustelun osapuolet

Seuraavaksi esitellään lyhyesti kehittämiskeskustelun osapuolet: ELY-keskus ja kunta. Ensin kuvataan ELY-keskuksen toiminta-ajatusta, jonka jälkeen esitellään Keski-Suomen ELY-keskus ja ELY-keskuksen tehtävät kaavaohjauksessa. Viimeinen kappale luo taustaa kunnan nykytilanteeseen ohjaussuhteen kohteena että osapuolena.

2.2.1 ELY-keskuksen esittely

Vuoden 2010 aluehallintojärjestelmän uudistus johti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten perustamiseen. Uudistuksessa monet eri valtion virastot yhdistyivät yhdeksi organisaatioksi. Aikaisemmin tehtäviä hoitivat työ- ja elinkeinokeskukset, ympäristökeskukset, tiepiirit, lääninhallitusten osastot. (ELY-keskus 2014a.) ELY-keskus yhteistyössä sidosryhmien kanssa kehittää ja tukee taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävää hyvinvointia. Valtakunnallisesti ELY-keskusten päätavoitteet ja ydinprosessit ovat: *”alueen kestävä kehittäminen, hyvien elinolojen varmistaminen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten varmistaminen”* (Ympäristöministeriö 2013a, 16).

Toiminnan tueksi laaditut yhteiset arvot ovat: avoimuus, yhteistyö, osaaminen ja asiakaslähtöisyys. Tavoitteet toiminnalle luodaan strategisessa tulossopimuksessa sekä hallinnonaloittain toiminnallisessa tulossopimuksessa. ELY-keskuksen tehtävistä säädetään laissa. Tehtäväkenttä on laaja ja siitä vastaa kolme vastuualuetta:

- 1) *elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri,*
- 2) *liikenne ja infrastruktuuri,*
- 3) *ympäristö ja luonnonvarat.* (ELY-keskus 2014c.)

Työ- ja elinkeinoministeriö toimii ELY-keskuksen yleishallinnollisena ja strategisena ohjaustahona. Muita toiminnallisia ohjaustahoja ovat sisäministeriö, ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Ohjaustahojen jakautuneisuuden vuoksi on perustettu valtakunnallinen ELY-keskusten johtoryhmä, jossa varmistetaan yhteistyön sujuvuus ja edistetään toimintojen yhtenäisyyttä. (Valtionvarainministeriö 2014a).

Suomessa on 15 ELY-keskusta eri osissa maata, joista Keski-Suomen ELY-keskus sijaitsee Jyväskylässä (ELY-keskus 2014e). Keski-Suomen ELY-keskuksen toiminta-ajatuksena on sen tulossopimuksen (2014d) mukaan *”edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä Keski-Suomen maakunnassa”*. Keski-Suomen ELY-keskuksen oma tulossopimus 2011–2015 pohjautuu vahvasti valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, joilla edistetään kestävä kehityksen periaatteiden toteutumista. Keski-Suomen ELY-keskuksessa panostetaan henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja toiminnan strategialähtöisyyteen. Tavoitteena on

myös ennakoivan työtteen jalkauttaminen organisaation toiminnassa näkyvällä tavalla (ELY-keskus 2014d).

ELY-keskuksen perustamisesta lähtien ovat aluehallinnon osa-alueet elinkeino, liikenne ja ympäristö tiivistäneet yhteistyötä ja vuoropuhelua. Kestävä yhdyskuntakehitys ja liikennejärjestelmän toimivuus ovat yksi strateginen painotusalue alueen elinvoimaisuuden tavoitteessa ELY-keskuksen tulossopimuksen mukaan (ELY-keskus 2014d). Strategian toteutukseen tarvitaan kaikkien kolmen osa-alueen (elinkeino, liikenne ja ympäristö) tiivistä vuoropuhelua, suunnittelua ja synergiaa. Liikenteen osa-alue on tiiviisti mukana Keski-Suomen ELY-keskuksen kaavaohjauksessa. Tavoitteena on myös löytää keinoja integroida elinkeinovastualueen asiantuntijuus kaavaohjaukseen Keski-Suomen ELY-keskuksessa (Hokkanen & Romula 2014).

Keski-Suomen ELY-keskus toteuttaa strategiaansa yhdessä sidosryhmiensä kanssa. Kumppaneiksi kutsutut sidosryhmät ovat maakuntaliitto, kunnat, muut ELY-keskukset, oppilaitokset, muut aluehallintoviranomaiset, metsäkeskus sekä monet yhdistykset (ELY-keskus 2014c). Keskeisenä kumppanina alueiden kehittämisstrategioiden toteuttamisessa on Keski-Suomen maakuntaliitto (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014), joka vastaa MRL:n mukaan maakunnan suunnittelusta. Yhteistyön ja tiedon jakamisen merkityksen korostus on havaittavissa kautta koko ELY-keskuksen strategisen tulossopimuksen. Sidosryhmiä halutaan kuunnella entistä enemmän prosessien kehittämisessä ja henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja uudistamiseen toiminnan vaikuttavuuden tehostamiseksi panostetaan. ELY-keskuksessa on selkeä tarve hallinnonalat ylittävälle synergisen toiminnan kehittämiseksi, jossa ELY-keskuksen koko asiantuntijuus tulisi hyödynnetyksi myös kaavaohjauksessa. (ELY-keskus 2014b.) Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarttua juuri edellä mainittuun tarpeeseen kaavaohjauksen kehittämiskeskustelujen osalta.

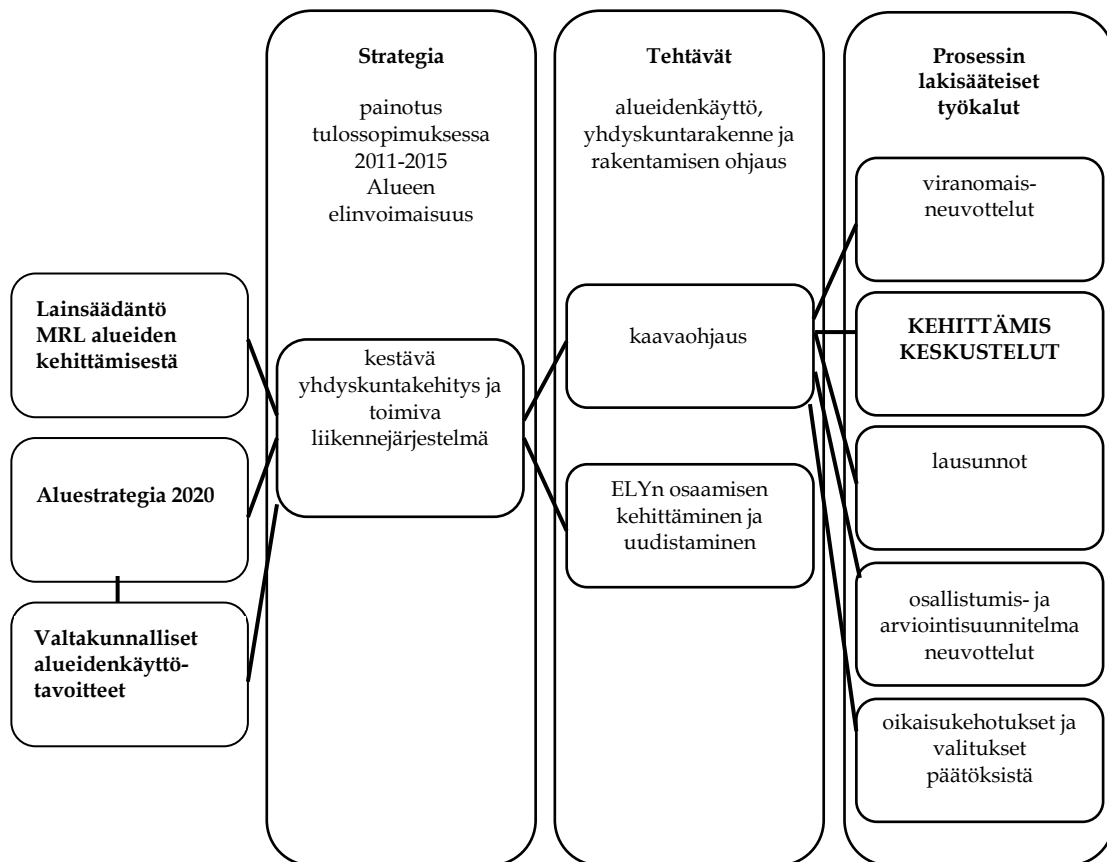
2.2.2 ELY-keskuksen tehtävät kaavaohjauksessa

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan ELY-keskuksen tehtävänä on edistää ja ohjata kuntia niiden alueidenkäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa sekä rakennustoimen järjestämisessä valvoen lain säädösten noudattamista (Jääskeläinen & Syrjänen 2010; Schiestl 2014a). ELY-keskuksen tehtävien perustana ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakunnan suunnitelmat, ELY-keskuksen osaaminen ja asiantuntijuus alueesta sekä tulostavoitteet. Kehittämiskeskustelun käyminen kunnan kanssa on yksi monista säädetyistä tehtävistä kaavaohjauksen kokonaisprosessissa. Muut ELY-keskukselle säädetyt tehtävät ympäristöministeriön (2013a) mukaan ovat:

- yleiskaavoitukseen liittyvien rakennuskieltojen jatkaminen
- osallistumis- ja arviointisuunnitelmia koskevat neuvottelut
- viranomaisneuvottelut
- lausuntojen antaminen

- poikkeamishakemusten käsittely
- valitusoikeuden käyttäminen
- oikaisukehotukset
- valtion rajat ylittävä yhteistyö ympäristövaikutuksista

ELY-keskukselta odotetaan asiantuntevaa, johdonmukaista ja aktiivista otetta alueen kehittämisessä sekä kuntien tarpeiden hyvää huomioimista ohjaustehtävässä (Ympäristöministeriö 2013a, 48). Siksi keskeinen lähtökohta on järjestää kuntien maankäytön suunnittelun ja kunnallisen päätöksenteon ja rakennetun alueen kehityksen seuranta. Tämä tarkoittaa kunnissa tehtyjen kaavapäätöksien, poikkeamispäätöksien ja suunnittelutarveratkaisujen seurantaan lain edellyttämällä tavalla. Tärkeänä viranomaisyhteistyötahona on maakuntaliitto, jonka järjestämään maakuntakaavan laadintaan koskeviin viranomaisneuvotteluihin ELY-keskus on velvollinen osallistumaan. (Ympäristöministeriö 2013a, 10-11 .) Alla oleva kuvio 3 esittää ELY-keskuksen kaavaohjauksen toiminnallista viitekehystä jatkumona alkaen valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ja aluestrategiasta ELY-keskuksen strategian ja tehtävien kautta päätyen kaavaohjausprosessin lakisääteisiin työkaluihin.



KUVIO 3 Kehittämiskeskustelun viitekehys kaavaohjauksessa.

Kehittämiskeskustelu kuuluu osana kaavaohjauksen lakisääteisiä työkaluja, joita ovat Schiestlin (2014b) mukaan ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelut, erityyppiset lausunnot, neuvottelut osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä, muut neuvottelut ja oikaisukehotukset sekä mahdolliset valituksen päätöksistä. ELY-keskuksen tehtävien painopistettä kaavaohjauksessa tulisi ympäristöministeriön (2013a, 34) selvityksen mukaan suunnata enemmän alueidenkäytön strategiseen suunnitteluun, yhdyskuntarakenteen edistämiseen kestäväälle pohjalle sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamiseen ja yleiskaavoituksen edistämiseen.

2.2.3 Kunta kehittämiskeskustelun osapuolena

Kuntien nykyinen perustuslakiin pohjautuva itsehallinto on tulosta pitkästä muutosprosessista. Itseohjautuvuuden kasvaessa valtion hallinnon reformin painopiste on siirtynyt hallinnoinnista hallintaan eli normisääntelyä on purettu ja keskushallintoa vähennetty aina asteittain. Nykyinen ja suunnitteilla oleva uusi hallinta voidaan nähdä kuntahallinnon uutena paradigmana, jolla tarkoitetaan kunnan strategista tehtävää huolehtia alueen elinvoimaisuudesta koordinoimalla, kehittämällä ulkoisia prosesseja ja solmimalla kumppanuuksia yli kuntarajojen. (Jalonen 2008, 6.)

Alueellisen kehittämisen vastuu on jaettu kuntien ja valtion välillä. Kunnan tehtävistä on säädetty laissa. Kunnan tehtävänä on huolehtia alueensa alueidenkäytön suunnittelusta ja rakentamisesta sekä sen ohjauksesta ja valvonnasta. (Jauhainen & Niemenmaa 2006, 239) Tällä hetkellä kunnan tehtävät ja niihin liittyvät uudistamistarpeet ovat valtionvarainministeriön asettaman työryhmän arvioinnin alla (Valtionvarainministeriö 2014b). Valtionhallinnon vaikutusmuotona on ohjaus- ja edistämistehtävien kautta valvoa lain toteutumista, jolloin puhutaan informaatio-ohjauksesta (Stenvall & Syväjärvi 2006). Maankäyttö ja rakennuslaissa on säädetty erilaisia velvoitteita kunnille koskien yhteistyötä ELY-keskusten kanssa, joita ovat esimerkiksi kaavapäätöksien lähettäminen ja tiedotteet tietyistä lupapäätöksistä (Ympäristöministeriö 2013a, 27).

Meneillään on kokonaisvaltainen kuntalain uudistus, jonka on määrä astua voimaan vuonna 2015. Kuntauudistus vaikuttaa merkittävästi alueidenkäytön ohjaukseen ja siksi on aloitettu selvitystyö siitä, miten kaavajärjestelmää on tuolloin tarpeen uudistaa. Kuntien lukumäärä on muutaman edellisvuoden aikana vähentynyt noin 100. Vuonna 2014 alussa Suomessa on 320 kuntaa, joista 139 on alle 5000 asukkaan kuntia. Näin kuntakoko on suurentunut, mikä vaikuttaa merkittävästi maankäytön ja rakentamisen suunnitteluun ja toteutukseen. (Kuntaliitto 2014a.) Vuonna 2013 voimaan tullut kuntarakennelaki haastaa kunnat arvioimaan omaa asemointia ja selvittämään yhdistymistä (Ympäristöministeriö 2014, 57–58). Kuntaliitto kuitenkin ilmoittaa 19.12.2012 tiedotteessaan, että kuntaliitokset eivät automaattisesti helpota tai ratkaise maankäytön suunnittelutyön haasteita (Kuntaliitto 2014b). Kuntauudistuksessa avainhaaste on muutoksen johtaminen.

Uusien strategisten muutosten jalkauttaminen edellyttää toimivaa valtiohallinnon informaatio-ohjausta, näyttöjä hyvistä käytänteistä sekä käytettyjen työkalujen seuranta ja arviointia. (Kuntaliitto 2014a.)

Paikallinen kuntien edunvalvoja on maakuntaliitto, johon alueen kunnat yhdessä muodostavat kuntien edustajainkokouksen (Keski-Suomi 2014a). Maakuntaliitto on kuntayhtymä, johon kaikki alueen kunnat kuuluvat (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 208). Kuntaliiton raportissa Elinvoimaiset kunnat ja alueet (2010) kuntien alueellisen kehittämisen tavoitteita ovat alueen vahvuuksiin ja sijaintiin perustuva elinkeinotoiminnan tukeminen, peruspalveluiden toteuttaminen sekä toimivan ja turvallisen asuinympäristön luominen asukkaille. Kehittämisen tulee perustua sosiaalisesti, taloudellisesti, kulttuurisesti ja ekologisesti kestävään toimintaan ja päätöksentekoon. (Kuntaliitto 2010, 3.) Juuri vahvuuksiin perustuva kehittäminen on EU:n uutta aluepolitiikkaa. Tämä vahvuuksiin perustuva kehityssuunta ei saa kuitenkaan johtaa eriarvoisuuden lisääntymiseen Suomessa. Kuntien välinen yhteistyö ja tiedon ja osaamisen jakaminen luo kuntakenttään myönteistä kehittämisilmapiiriä ja estää eriarvoistumisen.

Aluebarometriluku mittaa kuntien luottamusta yleiseen kehitykseen jakautuen eri alueittain. Lokakuussa 2013 arvo laski -14 (Työ ja elinkeinoministeriö 2014.) Tämän perusteella kuntien kehitysnäkymät ovat erittäin huolestuttavat. Syrjäiset ja harvaan asutut alueet ovat vaikeimmassa tilanteessa, vaikkakin Suomella on EU:n aluepolitiikassa erityisasema syrjäisenä ja harvaan asuttuna maana (Valtionvarainministeriö 2014b.)

2.3 Alueidenkäytön suunnittelun toimintaympäristö

Sotaraudan ja kollegojen (2007) mukaan aluekehittäminen on kehittynyt verkostomaiseen toimintakenttään. Toimintakenttään kuuluu sekä institutionaalisia organisaatioita että järjestöjä ja epävirallisia tahoja, jotka yhteistyöllä toteuttavat ja kehittävät alueidenkäyttöä. Aluekehittäjinä ELY-keskus ja kunta ovat itsenäisiä organisaatioita ja vaikuttaminen perustuu epäsuoraan aktivointiin ja yhteiseen strategiatyöhön. Sotarauda ja kollegoineen (2007) ovat tutkineet aluekehittämisen toimintaympäristöä, todeten että alueiden kehittämistyössä johtajuus ulottuu oman toimivallan ulkopuolelle verkostomaisen toimintaympäristön johdosta. Valta on hajaantunut verkostoihin, joka edellyttää yhteistyökykyä yli kunta- ja organisaatorajojen. (Sotarauda ym. 2007, 20–27.)

Seuraavaksi kuvataan yleisesti alueidenkäytön suunnittelun toimintaympäristöön vaikuttavia tekijöitä, jotka liittyvät oleellisesti kehittämiskeskustelun rooliin, tavoitteisiin ja sisältöön. Ensimmäisessä kappaleessa esitellään valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Seuraavassa kappaleessa luodaan katsaus alueiden käytön suunnittelujärjestelmään ja

lopuksi pohditaan lyhyesti muutostrendejä, jotta voidaan paremmin ymmärtää missä kontekstissa kehittämiskeskustelua nyt ja tulevaisuudessa käydään.

2.3.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtioneuvosto päättää ja linjaa valtakunnallisesti tärkeitä kysymyksiä, jotka tulee huomioida maankäytössä ja sen suunnittelussa kaikkialla Suomessa. Nimensä mukaisesti näillä valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla (VAT) varmistetaan valtion näkökulmasta merkittävien asioiden huomioiminen, edistäminen ja toteutuminen valtion viranomaistoiminnassa. Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Tarkemmin nämä VAT:t koskevat asioita, joilla on

- a) maakuntaa laajempi aluerakenteen merkitys esim. liikenne- ja energiaverkosto,
- b) kulttuurillinen tai luonnonperinnöllinen vaikutus,
- c) valtakunnallinen merkitys ympäristöhaittojen estämisessä ja ekologisen kestävyuden luomisessa,
- d) merkittävä vaikutus yhdyskuntarakenteen taloudellisuuteen edistämässä.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on asemoitu alueiden käytön suunnittelujärjestelmän (kaavajärjestelmän) yläpuolelle ohjaukselliseksi instrumentiksi, jonka avulla luodaan yhtenäiset toimintalinjaukset viranomaisille siitä, mitä ja miten Suomessa halutaan maankäyttöä ja rakentamista suunnitella ja toteuttaa. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 192–194.) Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet jakautuvat yleistavoitteisiin, jotka ovat käyttöä koskevia linjauksia ja erityistavoitteisiin, jotka liittyvät tarkennuksiin, kuinka huomioida yleistavoitteet maakunta-, yleis- ja asemakaavasuunnittelussa (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 169). Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden perusteita ovat mm:

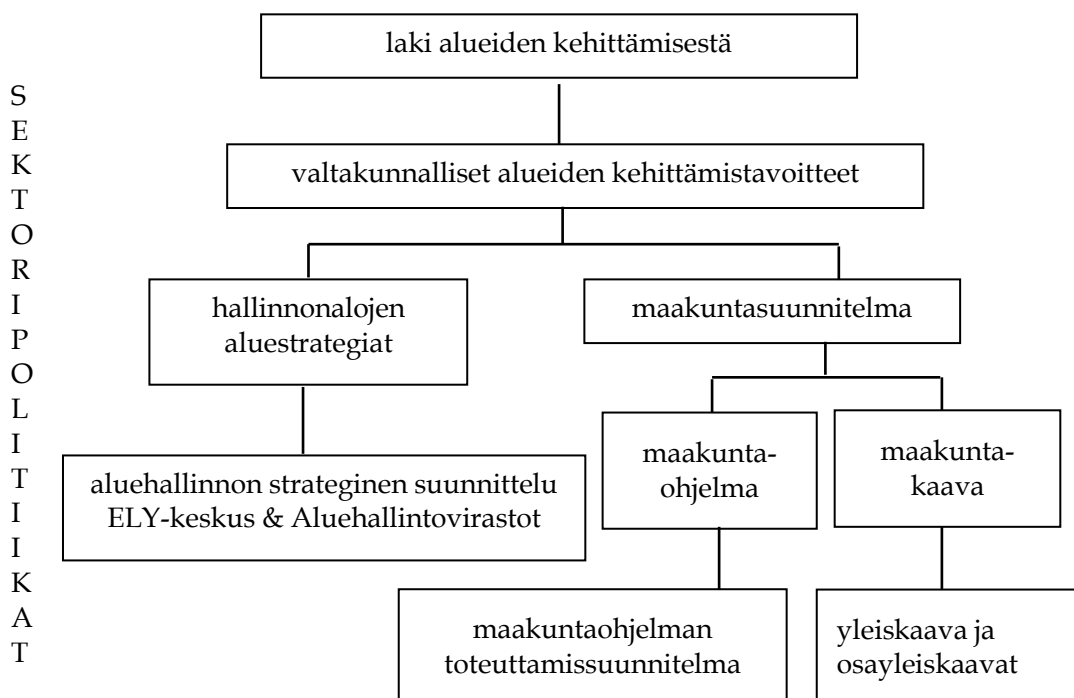
- edistää kestävästä yhdyskuntakehityksestä, luoda edellytyksen hyvälle elinympäristölle, tukea avointa ja vuorovaikutteista suunnittelua sekä turvata vaikutusmahdollisuudet jokaiselle häntä itseään koskevassa päätöksenteossa.
- maankäytön suunnitteluprosessin ymmärryksen lisääminen, jossa kaavoitus nähdään paremmin ympäristöpolitiikan välineenä kehittää kestäväällä tavalla yhdyskuntarakennetta, liikennettä ja luonnonvaroja.
- korostaa jo rakennettujen alueiden uudistamisen tarkoituksenmukaisuutta ja kokonaisnäkemystä.

- edistää elinkeinoelämän elinvoimaisuutta ja alueen kilpailukykyä sekä näihin asioihin liittyvää lainsäädäntöä.
- tukea yhteistyötä kuntien välillä ja turvata palvelujen saatavuus ja saavutettavuus.
- parantaa kaavoituksen vaikutusta liikennesuunnittelussa sekä edistää joukkoliikennettä. (Ympäristöministeriö 2014, 16.)

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet linkittyvät valtion tekemiin sekä kansalliseen aluestrategiaan että kansainvälisiin sopimuksiin ja ovat osa sopimusten täytäntöönpanoa (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 212).

2.3.2 Aluehallintojärjestelmä

Aluehallintojärjestelmän uudistamisen yhteydessä 20.1.2014 tuli voimaan laki alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista. Lain tarkoitus on luoda yhteisiin tavoitteisiin ja toimijoiden vuorovaikutukseen perustuva alueiden kehittämisen järjestelmä. Tämä järjestelmä kokoaa keskeiset toimijat yhteen tavoitteelliseen maakunnalliseen suunnitteluun sekä selkeyttää toimijoiden rooleja suhteessa strategioiden laatimiseen ja toimenpiteiden toteuttamiseen. (Schiestl 2014a). Alla oleva kaavio 1 kuvaa nykyistä alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmää.



KAAVIO 1 Alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä (Kuntaliitto 2010; Jääskeläinen & Syrjänen 2006, 88).

Sektoripolitiikalla tarkoitetaan eri ministeriöissä tehtävää valtakunnallista aluesuunnittelua, johon kuuluu nykytilan arviointi, hallinnonalojen aluestrategiat, tavoitteet ja suunnitelma toimenpiteiden kohdentamisesta ja rahoituksesta. Rahoituksen ohjaajana toimii sektorisuunnittelussa valtionvarainministeriö. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 165–167; Valtionvarainministeriö 2014a.)

Maakunnallisen suunnittelun rooli valtion ja kunnan välimaastossa on noussut keskeiseksi. Maakuntaliitto vastaa koko maakuntansa alueen kehittämisestä ja sen asema suunnittelijana, kaavoittajana ja toimeenpanijana on kasvanut EU:n liittymisestä. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 205–208, 211.) Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma. Maakuntaliiton tekemän maakuntakaavan vahvistaa ympäristöministeriö. ELY-keskus osallistuu maakuntaohjelman toimeenpanoon yhdessä kuntien ja muiden toimijoiden kanssa. (Kuntaliitto 2010.) Maakuntakaava ohjaa kuntien kaavatoimintaa alkaen yleiskaavoista yksityiskohtaisiin asemakaavoihin (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 89).

2.3.4 Alueidenkäytön ohjausvälineet

Maankäyttöpolitiikkaan liittyy vahvasti yhteydet niin valtakunnallisiin, seutu- ja kuntastrategioihin kuin yksityisen elinkeinosektorin strategioihin. Valtionhallinnon rooliksi korostuu eri intressien yhteensovittaminen valtakunnallisesti asetettujen reunaehtojen mukaisesti. Tähän strategiseen alueidenkäytön ohjaamiseen ja kokonaisuuden hallintaan on kehitetty työkaluja, joiden avulla tuotetaan ja hallitaan tietoa ja arvioidaan vaikutuksia. Osa ohjausvälineistä on lakisääteisiä ja osa vapaaehtoisia. (Ympäristöministeriö 2010, 28.) Seuraavassa taulukossa 1 on kuvattu alueidenkäytön ohjausvälineet ja niiden luonne ympäristöministeriön (2010, 27–28) mukaan.

TAULUKKO 1 Alueidenkäytön suunnittelun ohjausvälineet ja niiden luonne ympäristöministeriön (2010) mukaan.

Ohjausväline	Luonne
Seutu- ja kuntastrategiat	Yleispiirteinen yhteistä päämäärään kuvaava strategia.
Maakuntasuunnitelmat ja -ohjelmat	Lakisääteinen tavoitellun kehityksen ja tavoitteiden kuvaukset.
Politiikat ja ohjelmat	Tavoitelähtöinen kuvaus tietyistä näkökulmasta alueidenkäyttöön liittyvistä periaatteista.
Rakennemallit ja kehityskuvat	Vapaamuotoinen konkretisointi alueidenkäytön periaatteista.
Maakuntakaavat	Lakisääteinen maakunnan alueen alueidenkäytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet. Maakuntaliitto laatii ja ympäristöministeriö vahvistaa.
Yhteiset yleiskaavat	Kahden tai useamman kunnan maankäytön yleispiirteinen suunnitelma, jonka ympäristöministeriö vahvistaa.
Yleiskaavat ja osayleiskaavat	Lakisääteinen väline, jonka kunta laatii ja hyväksyy. Ohjaa asemakaavoitusta. Alueen yhdyskuntarakenteen ja toimintojen yhteensovittaminen.
Asemakaavat	Lakisääteinen alueidenkäytön yksityiskohtaisen järjestämisen väline, jonka kunta laatii ja hyväksyy.
Maapoliittiset ohjelmat	Alueidenkäytön ja kaavoituksen keskeiset linjaukset, jotka ohjaavat kunnan maanhankintaa.
Rakennusjärjestykset	Lakisääteiset rakentamiseen liittyvät ohjeistukset.

Kuvattujen ohjasvälineiden lisäksi toteutukseen liittyviä valintoja tehdään erilaisissa maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvissä toteuttamisohjelmissa. (Ympäristöministeriö 2010, 29.)

2.3.4 Aluepolitiikan muutostrendit

Aluepolitiikka on tietyllä alueella harjoitettua tietoista toimintaa, jolla vaikutetaan kuntien, maakuntien ja valtioiden sosiaaliseen ja taloudelliseen kehitykseen (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 71). Suomen aluestrategia 2020, kuvaa visiota, millainen maa Suomi on sekä tavoitetilan saavuttamiseen kohdistuvia haasteita ja muutoksien vaikutuksia toimintaympäristöön. Alueiden kehittämistoimintaa kuvaavat mallit Sotarauta ja kollegat (2007, 20) jakavat endogeenisiin ja eksogeenisiin. Endogeeniset kehittämismallit painottavat kyvykkyyttä paikallisista lähtökohdista hallita ja luoda resursseja ja innovoida uutta toimintaa kasvuun. Resursseilla tarkoitetaan alueen fyysisiä ja inhimillisiä resursseja, alueen instituutioita ja toimijoiden suhdeverkostoja. Eksogeeninen kehitystyö tarkoittaa ulkoisista tekijöistä aiheutuvaa muutosta toimintaan. (Sotarauta ym. 2007, 42.) Sekä Suomen että EU:n aluepolitiikan lähtökohdista on ajatus, että aluekehitystä ei toteuteta markkinavoimien ehdoilla vaan luodaan sisäsyntyisesti tavoitteellisia alueellisia toimintaympäristöjä (Sotarauta ym. 2007, 20).

Eurooppa 2020 kasvustrategia on EU:n yhteinen ohjelma, jolle on asetettu viisi päätavoitetta. Ne koskevat seuraavia toiminta-alueita: *”työllisyys, koulutus, tutkimus ja innovointi, köyhyyden vähentäminen ja syrjäytymisen ehkäisy sekä ilmastonmuutos ja energia”*. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.) Eurooppa 2020 tavoitteet on linjattu kolmeksi strategiaksi, jotka ovat: osaamis- ja innovaatioperusteinen älykäs kasvu, ekologinen, kilpailukykyinen ja tehokas kestävä talouden kasvu sekä yhtenäisyyteen perustuva kansalaisia osallistava kasvu (Kuntaliitto 2010, 28). Vertailemalla Suomen aluestrategiaa ja Keski-Suomen alueen aluekehittämisen tavoitteita, voidaan todeta niiden olevan yhteneväiset sekä keskenään että EU:n aluepolitiikan kanssa (Keski-Suomi 2014b; Euroopan unioni 2014; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014).

EU:n aluepolitiikalla eli rakenne- ja koheesiopolitiikan rahastoilla tuetaan kasvustrategian mukaisia kehittämishankkeita jäsenvaltioissa. Näin EU:n säädökset linkittyvät alueidenkäytön suunnitteluun jäsenvaltioissa. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 115, 241.) Aluetukeen EU:n tasolla on ohjattu noin 347 miljardia euroa vuosina 2007–2013. EU:n harjoittaman aluepolitiikan tavoitteena on auttaa alueita hyödyntämään mahdollisuuksiaan, parantaa alueellisesti työllisyyttä ja kilpailukykyä, uusien jäsenmaiden elintason nostaminen EU:n keskiarvon tasolla. (Euroopan unioni 2014.)

OEDC:n aluekehityskomitean mukaan aluepolitiikassa on meneillään paradigman muutos, mikä näkyy painopisteen siirtymisenä kehityksestä jälkeen jääneiden alueiden tukemisesta niiden alueiden tukemiseen, jotka perustuvat niiden vahvuuksiin ja kehitysmahdollisuuksiin. Tämän uuden aluepolitiikan taustalla on muutokset ja haasteet toimintaympäristössä, joita voidaan kuvata tulevaisuuden megatrendeiksi. Megatrendi on tulevaisuuden

leimaava ilmiö, jolla on laaja-alaisia vaikutuksia toimintaympäristöön. Vaikutukset voivat alueellisesti vaihdella ulottuvuudeltaan ja voimakkuudeltaan. Näitä keskeisiä megatrendejä ovat; globalisaatio, ilmastonmuutos, energia, ikääntyminen, meneillään oleva talouskriisi ja saavutettavuus. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.)

Näihin haasteisiin vastaaminen uudella aluepolitiikalla edellyttää julkisella sektorilla pitkäjänteistä työtä, integroitua hallinnollisia ratkaisuja ja räätälöityjä alueen kehittämistoimenpiteitä. Tämä tarkoittaa hallinnollisten rakenteiden eri tasojen aikaisempaa tiiviimpää yhteistyötä, avoimempaa vuorovaikutusta ja kumppanuuksia kehittämistoiminnan kannalta merkittävien toimijoiden kesken. Toimiva ja tehokas julkinen hallintojärjestelmä on tärkeä kansallinen kilpailutekijä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.) Edellytyksiä hallinnon tehokkaalle toiminnalle on listattu aluestrategia 2020 työryhmän teettämän raportin mukaan:

- eri hallintotasoilla yhteinen käsitys aluepolitiikasta ja kehittämisen tarpeista, yhteinen kieli ja käsitteet, käytössä sama tietopohja
- varmistua toimijoiden kyvystä ja kapasiteetista toimia
- riittävät taloudelliset resurssit toteuttamiselle
- hallinnollisten ja toiminnallisten alueiden yhteneväisyys
- tehokas integroitu kehittämisspolitiikka eri ministeriöiden ja toimijoiden kesken

Hallituskauden alussa linjataan aluestrategian tueksi valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet. Valtion hallinnon strategisena linjauksena on pyrkimys yhteistyön tiivistämisellä integroida eri toimijoiden strategiat kokonaisvaltaiseksi alueiden kehittämisspolitiikaksi, jota operatiiviset toimijat päätöksillään soveltavat toiminnoissaan. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.)

2.4 Aiemmat tutkimukset

Ympäristöministeriö on seurannut maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta tiiviisti tutkimuksilla sen voimaantulosta alkaen eli noin 14 vuotta. Vuonna 2014 valmistunut ympäristöministeriön julkaisema kokonaisarviointi (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013) kokoaa yhteen edellisten vuosien eri tahojen teettämät maankäytön- ja rakentamiseen liittyvät selvitykset ja tutkimukset. Perusteet ja syyt kokonaisarvioinnin toteuttamiselle löytyvät muuttuneesta toimintaympäristöstä, jotka ovat esimerkiksi muuttunut ilmasto- ja energiapolitiikka, kuntarakenteen uudistuminen, kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen, yksityisen ja julkisensektorin suhteiden muuttuminen, muutoksen väestö- ja ikärakenteessa sekä kaupunkiseutujen kasvu. (Ympäristöministeriö 2014, 8.)

Tähän tutkimukseen on aiemmista tutkimuksista ja selvityksistä koottu yhteen kehittämiskeskustelua koskevat haasteet ja jo lausutut kehittämisehdotukset. Kehittämiskeskustelua sivuavat tutkimukset informaatio-ohjauksesta on myös otettu huomioon. Seuraavassa taulukossa 2 on koottuna tutkimukseen huomioidut tutkimukset, erillisselvitykset ja raportit.

TAULUKKO 2 Tutkimuksessa huomioidut aikaisemmat tutkimukset ja selvitykset nimen, julkaisijan ja julkaisuvuoden mukaan.

Tutkimus/ selvitys	Julkaisija	Vuosi
Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, 1/2014	Ympäristöministeriö	2014
Aluehallintovirastojen sekä lisäksi ELY-keskusten ohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmän raportti 12/2014.	Valtiovarainministeriö	2014
Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus, 15/2013	Ympäristöministeriö	2013
ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina 6/2013	Ympäristöministeriö	2013
Kuntaliiton selvitys alueidenkäytön suunnittelun voimavaroista	Kuntaliitto	2011
ELY-keskuksen sidosryhmäselvitys	ELY-keskus	2011
Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen 28/2010	Ympäristöministeriö	2010
Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta	Ympäristöministeriö	2005
Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä 3/2006	Valtiovarainministeriö	2006

Tutkimusaineiston laajuuden vuoksi tarkoituksenmukaista on jakaa aiemmat tutkimustulokset kolmeen osa-alueeseen: suoraan kehittämiskeskusteluun kohdistuviin, ELY-keskuksen viranomaistoimintaan sekä valtionhallinnon informaatio-ohjaukseen.

2.4.1 Tutkimukset kehittämiskeskustelusta

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden kokonaisarviointiraportti vuodelta 2005 käsitteli kehittämiskeskustelua yhtenä tutkimusalueista. Tutkimuksessa kysyttiin silloin kehittämiskeskustelun *hyödyllisyyttä, osallistujien kokoonpanoa, käsiteltäviä asioita, ongelmia* sekä arvioita usean kunnan yhteistilaisuuksista. Yhteenvetona tutkimuksesta voidaan yleisesti todeta, että kehittämiskeskustelua pidetään hyödyllisenä yhteistyön muotona. Tilaisuuteen osallistuvat lähes aina kunnan virkamiesjohto ja rakennustarkastaja. Käsiteltävät asiat painottuivat vireillä olevien kaavahankkeisiin sekä kaavoituksen kehittämiseen liittyviin kysymyksiin. Luottamushenkilöitä osallistui kehittämiskeskusteluun harvoin, ja se nostettiin merkittävämmäksi ongelmaksi.

Ongelmaksi nousi myös liian pitkä asialista. Usean kunnan yhteisiä kehittämiskeskusteluja pidettiin hyvänä tapana tiivistää alueellista yhteistyötä ja ne tarjoavatkin tehokkaan mahdollisuuden kunnille, joissa kaavoitustoimintaan liittyviä asioita on vähän. Avovastauksista nousi huoli

liian kireästä aikataulusta, joka estää vapaan ja avoimen keskustelun. Joidenkin vastaajien mielestä tilaisuudet ovat alkaneet kehittyä rutiinomaisiksi ja ehdottivat vaihtuvia teemoja. (Ympäristöministeriö 2005.)

Vuoden 2014 vastaavassa kokonaisarviointiraportissa on mukana vuoden 2012 kuntaliiton teettämä selvitys, jonka mukaan noin 70 % vastaajista piti nykyistä kehittämiskeskustelua hyödyllisenä, joka tuli säilyttää entisellään. Raportin mukaan kehittämiskeskustelu nähdään hyvänä mahdollisuutena käydä keskustelua yleisemmällä tasolla kuin yksittäisten hankkeiden viranomaisneuvottelut sekä ELY-keskuksen ja kunnan yhteistyöhön liittyvistä kehittämisasioista. Esille tulleet muutosehdotukset liittyivät kehittämiskeskustelun

- tarveharkintaiseksi muuttamista
- korvaamista koulutus- ja tiedotustilaisuudella
- usean kunnan yhteistilaisuudet
- kehittämiskeskustelun harventaminen koskien kahden tai neljän vuoden välein. (Ympäristöministeriö 2013a, 19.)

Mahdollisia syitä kehittämiskeskustelun epäonnistumiselle on myös kartoitettu (Schiestl 2014a). Näitä ovat esimerkiksi

- liian laaja asialista,
- tilaisuuden muuttuminen infotilaisuudeksi, jolloin keskustelua ei synny,
- liian suuri osallistujamäärä, jolloin joudutaan auditoriotilaan, jolloin keskustelu vähenee,
- heikko puheenjohtajatyöskentely,
- osallistujien puutteellinen asiantuntemus sekä päätösvalta,
- keskustellaan merkittäviä asioita asialista ulkopuolelta,
- kehittämiskeskustelun tietoja ei jaeta eteenpäin eikä viedä käytäntöön.

Toimintakäytänteiden osalta kehittämistarpeita nähdään löytyvän valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioimisessa ohjaustoiminnassa. Muita käytänteiden kehittämiskohteita ovat sähköinen vuorovaikutus ja osallistuminen, viestintä ja neuvottelutaidot (Ympäristöministeriö 2014, 226).

2.4.2 Tutkimukset ELY-keskuksen viranomaistoiminnasta

ELY-keskuksen viranomaistoiminnan selvityksessä on tutkittu, kuinka hyvin ELY-keskuksen *resurssit, organisaatio, käytänteet ja tulosohtaus* tukevat asetettua ohjaus- ja edistämistehtävää. Resurssien väheneminen, joka ilmenee laskennallisesta henkilöstösuunnitelmasta, koetaan huolestuttavana, koska resurssit ovat entuudestaan niukat ja joissain kohdin osaaminen saattaa kadota. Erikoistumalla ja tiivistämällä yhteistyötä muiden ELY-keskusten ja aluehallintoviranomaisten kanssa voidaan tehostaa osaamisen ja

asiantuntijuuden vahvistamista ja resurssien tehostamista. Myös kunnan resurssit ja osaaminen vaikuttavat merkittävästi alueidenkäytön ohjauksen onnistumiseen. Organisaation osalta hallinnonalojen ylittävä yhteistyön lisääminen nähtiin merkityksellisenä. Alueidenkäyttöön liittyvät tehtävät nähdään yhdistävänä asiana ELY-keskuksen eri vastuualueiden välillä. Ympäristö- ja liikennevastuualueen yhteistyö on toiminut. Sen sijaan elinkeinosektorin yhteydet alueidenkäyttöön ovat vähäisiä ja niitä on tarpeen kehittää. (Ympäristöministeriö 2013a.)

Tulosohjauksessa ongelmaksi koettiin erilaiset toimintatavat ohjaavissa ministeriöissä ja resurssi- ja substanssiasioiden kuuluminen eri ministeriöille. (Ympäristöministeriö 2013a.) ELY-keskusten ohjausjärjestelmän kehittämisen työryhmä on linjannut tavoitteilaksi ohjausjärjestelmän kehittämisen strategisemmaksi ja kevyemmäksi. Meneillään on uuden strategia- asiakirjan 2016–2019 valmistelu, jota varten on työryhmällä useita konkreettisia ehdotuksia säädösmuutoksineen julkaistu valtionvarainministeriön raportissa 12/2014. (Valtionvarainministeriö 2014a, 39.)

ELY-keskuksen sidosryhmätutkimus osoittaa, että kuntien mielikuva ELY-keskuksesta on hyvä. ELY-keskus nähdään helposti tavoitettavana ja haluttuna yhteistyökumppanina, jonka asiantuntijoiden osaaminen on korkealla tasolla. Kehittämiskohteita puolestaan olivat joustavuuden, tehokkuuden ja nopeuden lisääminen sekä toimintojen yhtenäisyyden kehittäminen. Suurin osa vastaajista (ELY-keskuksen viranomais- ja yhteistyökumppanit) arvioi toiminnan muuttuneen huonompaan kuin parempaan suuntaan ELY-keskuksen perustamisen jälkeen. On huomioitava, että tutkimus tehtiin ELY-keskuksen ensimmäisen toimintavuoden jälkeen ja on siksi luonnollista, että toimintojen hiominen ja uudelleenjärjestelyt vaativat aikaa. (Ympäristöministeriö 2014.) Seuraavaksi esitellään ympäristöministeriön (2013c, 4, 14–15) selvityksen mukaan keskeiset ehdotukset ELY-keskuksen kaavaohjauksuhteen toiminnan kehittämiseksi:

- Toiminnan painottaminen strategiseen maankäytön suunnitteluun. Kestävän yhdyskuntarakenteen ja yleiskaavoituksen edistäminen ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaaminen.
- Ohjauksen keventäminen, mikä kehittämiskeskustelun osalta tarkoittaa joustavuutta ja tilannekohtaisen harkinnan lisäämistä. Lisäksi poikkeamistoimivallan siirto osittain kunnille, joiden kaavoitusosaaminen on riittävällä tasolla, keventää ELY-keskuksiin kohdistuvaa resursointia.
- Toimintatapojen ja toimintojen yhdenmukaisuuden kehittäminen, jolla tarkoitetaan sekä sisäisiä synergiaetujen hakemista että yhteistyön tiivistämistä erityisesti maakuntaliiton kanssa.

Toiminnan yhdenmukaistamisen tavoite tarkoittaa myös eri ELY-keskusten välillä vallitsevaa erilaisuutta toimintatavoissa, sidosryhmäyhteistyössä, resursseissa ja asiantuntemuksessa. Alueiden erilaiset olosuhteet ja ohjaustilanteiden omaleimaisuus ovat syynä erilaisuuteen. Yhdenmukaistamisella turvataan myös kansalaisten yhdenvertaisuus riippumatta maan osasta. Tätä työtä varten on laadittu kansalliset ELY-keskuksen laatuohjeet, joita on pidetty hyödyllisinä. Lisäksi tulee hyödyntää jakaen toimivia käytänteitä eri ELY-keskusten kesken. (Ympäristöministeriö 2013a, 43, 50–51.)

Kuntaliiton kyselyssä vuodelta 2011 puolestaan nousi esille kuntien ja ELY-keskusten väliseen yhteistyöhön vaikuttavat *ilmapiiri, asiantuntemus ja toimintatavat*. Kyselyllä saadun arvion mukaan nämä ovat hyvin erilaisia eri alueilla Suomessa. Keski-Suomen ELY-keskus on saanut vuosina 2010 ja 2012 muita ELY-keskuksia parempia arviointituloksia yhteistyöstä kuntien kanssa. Toimiva yhteistyö näyttää arvion mukaan perustuvan tasavertaiseen toimintatapaan, asiantuntemukseen, kannanottojen selkeyteen ja kuntien kokemaan lisäarvoon oikeudellisissa kysymyksissä. (Ympäristöministeriö 2014.)

ELY-keskuksen ja kuntien yhteistyön ilmapiiriin voidaan vaikuttaa monin tavoin. Näitä ovat esimerkiksi johdonmukainen toiminta, eri osapuolten roolien ja tehtävien tiedostaminen, luottamus, tasavertaisuus, sitoutuminen yhteisiin asioihin ja tavoitteisiin, asiantuntemus, ennakoiva oikea-aikainen informaatio, avoin keskustelu, kommenttien asianmukainen perustelu, osapuolten työn arvostus, toisen asemaan asettuminen. (Ympäristöministeriö 2014.)

2.4.3 Tutkimukset valtionhallinnon informaatio-ohjauksesta

Kehittämiskeskustelu kuuluu osana valtionhallinnon niin kutsuttuun informaatio-ohjaukseen kuntiin päin. Informaatio-ohjausta käsitellään tarkemmin luvussa 3 tietojohdaminen. Toteutetut informaatio-ohjauksen tutkimustulokset liittyvät ohjauksuhteiden periaatteisiin ja siksi keskeiset tulokset on syytä huomioida tässä tutkimuksessa. Nylander kollegoineen (2003), Stenvall ja Syväjärvi (2006) sekä Jalonen (2008) ovat tutkineet valtionhallinnon informaatio-ohjausta. Yleisesti tutkimusten mukaan kuntatoimijat kokevat informaatio-ohjauksen vakiintuneena hyödyllisenä ohjausmuotona mutta sen tavoitteita ja toteutuskeinoja ei riittävästi pohdita yhteistyönä toimijoiden kesken. Sen tähden informaatio-ohjaus on jäänyt yleisluonteiseksi joka ei kohdistu riittävästi kunnan tarpeeseen, ongelman ratkaisuun eikä strategiseen ennakkointiin.

Tutkimuksien perusteella kunnissa ollaan sisällöllisesti kiinnostuneita ministeriötason tavoitteista ja linjauksista. Tiedon ajankohtaisuus, hyödynnettävyys ja selkeys ovat tärkeitä informaatio-ohjauksessa. Informaation käsittely ja soveltaminen nähdään ongelmana kunnissa. Kehittämiskohteena on sisällön vahvistaminen, tiedon jakamisesta konkreettiseen toimintaan.

Kuntatoimijat kokivat, ettei monipuolista informaatiota osata hyödyntää riittävästi kunnallisessa päätöksenteossa. (Jalonen 2008; Stenvall & Syväjärvi 2006, 37.)

Päätöksenteon kytkentä nähdään välttämättömänä, jos tavoitellaan ohjaussuhteen vaikuttavuutta ja tuottavuutta. Lisäksi yhteys kuntien kehittämistoimintaan on ollut epäselvä. Kuntatoimijoiden mielestä informaatio-ohjauksen hyödyllisyys paranee, jos se liitetään normiohjaukseen. Sääntöjen ja normien kautta informaatio-ohjaus saa aikaan vaikuttavuutta. Yleisesti tutkimus toi esille tarpeen eheyttää eri ohjausmuodot (resurssi-, normi, ja informaatio-ohjaus) loogisemmaksi kokonaisuudeksi. Muita nimettyjä kehittämiskohteita informaatio-ohjaussuhteelle ovat selkeän vision luonti, kunnan muutoskyvykkyyden parantaminen, tietohallinnon tehostaminen, johtamisosaamisen kehittäminen, dialogisuuden kehittäminen toimintatapoihin. (Stenvall & Syväjärvi 2006.)

2.4.4 Yhteenvedo aiemmista tutkimustuloksista

Yhteenvedona aikaisemmista tutkimuksista voidaan todeta, että maankäyttö- ja rakennuslaki on pystynyt vastaamaan periaatteiltaan ohjauksen tavoitteisiin alueidenkäytön suunnittelussa. Kymmenen vuotta nykyisellään voimassa olevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet nähdään merkittävinä työkaluina, jotka tukevat kaavaprosessia ja suuntaavat asioita sisällöllisesti. Aiemmat tutkimukset toimivat tämän tutkimuksen taustamateriaalina ja apuvälineenä. Edellä mainittuja tutkimustuloksia hyödynnetään tulosten analysoinnissa. Taulukkoon 3 on koottu yhteenvedo aiemmin tehdyistä tutkimuksista koskien kehittämiskeskustelua, viranomaistoimintaa ja informaatio-ohjausta.

TAULUKKO 3 Yhteenveto aikaisemmista tutkimuksista koskien kaavaohjauksen kehittämiskeskustelua, viranomaistoimintaa ja informaatio-ohjausta.

YHTEENVETO AIKAISEMMISTA TUTKIMUKSISTA LIITTYEN KAAVAOHJAUksen KEHITTÄMISKESKUSTELUUN			
Kehittämiskeskustelua koskevat tutkimusaiheet ja niihin kohdistetut kommentit			
Hyödyllisyys	Osallistujien kokoonpano	Käsiteltävät asiat	Kokemukset yhteistilaisuuksista
70 % piti hyödyllisenä nykyisellään	luottamushenkilöiden mukaan saaminen	asialistan laatiminen sopivammaksi	helposti liian kiire aikataulu
tarveharkintaiseksi muuttaminen	osallistujamäärän sopivana pitäminen keskusteluun	painottuminen strategisempaan suuntaan	edistää kuntien välistä vuorovaikutusta
tilaisuuksien harventaminen		yleiskaavojen edistäminen	
joustavuuden lisääminen		VAT:den tehokkaampi edistäminen	
ELY-keskusten viranomaistoimintaa koskevat aiheet ja kommentit			
Organisaatio	Resurssit	Toimintakäytänteet	Tulosohjaus
hallinnonalojen ylittävän yhteistyön lisääminen	osaamisen katoamisen estäminen henkilöresurssien vähentämisessä	VAT:den parempi huomioiminen	resurssi ja substanssi ohjauksen kuuluminen samalle ministeriölle
erikoistuminen	erikoistuminen osaamisessa	sähköisen vuorovaikutuksen lisääminen	käyttöön uusi tulosprisma; kevyempi ja poikkehallinnollinen
yhteistyön tiivistäminen muiden ELY-keskusten kanssa	tehokkuuden ja nopeuden lisääminen	neuvottelutaitojen parantaminen	yksi yhteinen strategia-asiakirja, kaikille yhteiset periaatteet
toimintojen yhdenmukaisuuden kehittäminen		osallistumisen ja viestinnän tehostaminen	siirtyminen kaksiportaisuuteen ohjauksessa
käyttöön yhteiset hallinnolliset tavoitteet henkilöstöstä, tilatehokkuudesta ja tietohallinnosta		ohjauksen keventäminen	yhteinen tietojärjestelmä selkeät tavoitteet, mittarit ja seuranta
Valtionhallinnon informaatio-ohjauksen oleelliset aiheet ja kommentit			
Periaatteet	Vaikuttavuus	Vuorovaikutus	Tiedon laatu
eri ohjausmuotojen eheyttäminen	päätöksenteon kytkentä	siirtyminen dialogiseen ohjaukseen	ajankohtaisuus hyödynnettävyys ja selkeys
liitanta normiohjaukseen	sisällön vahvistaminen	kohti konkreettista toimintaa	tietohallinnon tehostaminen
selkeän vision luonti	kunnan muutoskyvykkyyden kehittäminen	johtamisosaamisen kehittäminen	
	strategisen ennakkoinnin kehittäminen		

3 TIETOJOHTAMINEN

Tässä tutkimuksessa kehittämiskeskustelua tarkastellaan valtionhallinnon ja kunnan informaatio-ohjauksen välineenä tietojohdamisen näkökulmasta. Kytkös tietojohdamiseen on luontevaa, koska Stenvallia ja Syväjärveä (2006, 24) mukailten informaatio-ohjaus perustuu käsitykseen, että organisaation toiminta ja menestys riippuvat tiedosta ja sen soveltamisesta. Mitä enemmän kunnat ja valtiohallinto tietojohdamisen periaatteita, sitä tehokkaampaa on informaatio-ohjaus ja sitä kautta myös kehittämiskeskustelun vaikuttavuus. Ymmärrystä tiedosta ja sen käsittelystä tarvitaan, jotta toimijat pystyvät reagoimaan muuttuvaan toimintaympäristöön. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 24.)

Teorian tehtävä on toimia joko keinona tai päämääränä (Eskola & Suoranta 1996, 61). Tässä tutkimuksessa tietojohdamisen teoria toimii apuvälineenä auttaen laatimaan asianmukaiset haastattelukysymykset, jäsentämään kerättyä tutkimusaiheistoa ja muodostamaan niistä tulkintoja. Tässä luvussa kuvataan ensin yleisesti tietojohdamista tutkimusalueena, sen esiintymistä julkishallinnossa ja lopuksi esitellään tutkimuksessa hyödynnettävät tietojohdamisen teoriat.

3.1 Tietojohdamisen määritelmät

Tietojohdamisen teoria on monitieteinen ja linkittyy tiiviisti muihin organisaation johtamisen tutkimuksen osa-alueisiin, tässä mainittakoon yhteys viestintään, verkostoteoriaan, oppivan organisaatioon, strategiajohtamisen, muutosjohtamisen ja systeemijohdattelun teorioihin (Lönnqvist 2007, 27). Tutkimusalueena tietojohdaminen on verrattain uusi ala ja vielä ilman selkeää jäsenystä (Jalonen, Laihonon & Lönnqvist 2012; Lönnqvist 2007).

Tietojohdaminen (*eng. knowledge management*) on monitieteellisenä käsitteenä saanut monia suomenkielisiä vastineita. Sen jäsentämättömyys johtuu pitkälti monien suomenkielen käännosten aiheuttamasta ilmiöstä. Vastineita *knowledge management* sanalle ovat esimerkiksi osaamisen johtaminen, tietämyksen hallinta, tietämyshallinta, tietopääoman johtaminen

sekä tiedon ja osaamisen johtaminen. Jokainen käänös tarkoittaa samaa asiaa, mutta lähestyy sitä sisällöllisesti eri painotuksista käsin. (Lönnqvist 2007; Nylander ym. 2003; Hintsu 2011; Mannermaa 2013, 42.)

Tietojohdamista yleisesti kutsutaan myös osaamisen johtamiseksi (*competence management*) tai tietämyksen hallinnaksi (Hintsu 2011; Lönnqvist 2007) Tietämyksellä tarkoitetaan tietoa ja osaamista. Toinen läheisesti yhteydessä oleva käsite tietojohdamisen rinnalla on aineeton pääoma (*intangible asset*) inhimillinen pääoma (*human capital*) ja tietopääoma (*intellectual capital*) (Lönnqvist 2007, 12). Tietojohdaminen eroaa informaation tai tiedon hallinnasta sosiaalisuudellaan. Se nähdään vahvasti yhteisöllisenä strategisena toimintana, jossa tieto muuttuu päätöksiksi ja toiminnaksi. (Hintsu 2011, 12.)

Tietojohdamisen viitekehys voidaan määritellä eri toimintojen kokonaisuudelle, jossa organisaation järjestelmät ja prosessit yksilö, tiimi ja organisaatio tasoilla valjastetaan tukemaan tiedon ja osaamisen varastointia ja hyödyntämistä organisaation vision ja strategian mukaisesti (Gorelick & Tantawy-Monsou 2005, 126). Tietojohdaminen yhdistää ihmiset, prosessit ja teknologian ylläpitäen organisaation toimintakykyä ja oppimista. Painotukset Lönnqvistiä ja kollegoita (2007) mukaillen voivat vaihdella teknologisen tiedon hallinnan, informaation jalostamisen tai inhimillisen osaamisen kehittämisen välillä. Konkreettiset tavoitteet eri painotusten välillä muodostuvat aina kunkin organisaation toimintaympäristöstä, strategiasta ja tavoitteista käsin.

3.2 Tiedon eri muodot ja hierarkia

Tieto (*eng. knowledge*) sanalla on monia synonyymeja. Tiedolla voidaan tarkoittaa dataa, informaatiota, osaamista tai viisautta. *Data* käsitetään merkkijonona, jota voidaan muuttaa (dekoodata) informaatioksi. *Informaatio* syntyy datasta, kun se tulkitaan osaksi laajempaa kokonaisuutta, ymmärretään sen merkitykset, virheet on poistettu ja aineisto tiivistetty selkeään luettavaan muotoon. Lyhyesti informaatiota voidaan pitää datana, jolla on merkitystä. Informaatio muuttuu tiedoksi, vasta kun vastaanottaja tulkitsee informaation. (Davenport & Prusak 1998, 3-4; Nylander ym. 2003, 6.) *Tieto* käsite puolestaan sisältää sekä informaation että sen vaikutuksen (Stähle & Grönroos 1999, 49). Tieto muuttuu osaamiseksi vasta tilanteessa, jossa ihminen käyttää tietoa hyväkseen. *Viisaudesta* puhutaan, kun ihmisellä on kyky nähdä tiedon yhteyksiä ja merkityksiä laajemmassa yhteydessä. (Davenport & Prusak 1998, 3-4.) Tämän tiedon hierarkian jatkumon alkupäähän Choo (2006, 132) esittää vielä *signaalit*. Kilpailukyvyyn ylläpitämiseksi organisaatioiden on oltava kykenevä tunnistamaan heikotkin signaalit (Stähle & Wilenius 2006, 17). Lisäksi on vielä tiedostamatonta tietoa, jota Schärmer (2009, 107) kuvailee tiedoksi ilman kontekstia. Sekä informaatio että tieto ovat dynaamisia ja kontekstisidonnaisia ja ne rakentuvat sosiaalisissa vuorovaikutustilanteissa (Nonaka & Takeuchi 1995, 57-59).

Ympäristöministeriön (2010, 34) mukaan kaavaprosessissa tuotetun tiedon tulee palvella sekä suunnittelua, vuorovaikutusta että päätöksentekoa. Joten informaatio-ohjauksessa huomio kiinnittyy ensinnäkin tiedon laatuun, joka tarkoittaa informaation totuudellisuutta, ajantasaisuutta, oikein mitoitettua tietoa ja statusta. Toinen kriteeri kohdistuu tiedon käyttöön. Stenvallin ja Syväjärven (2006) tutkimuksen mukaan tiedon käyttö ja sen soveltaminen ovat julkisissa organisaatioissa heikkoa. Siksi informaatio-ohjausta kehittäessä, tulee informaatiota jalostaa yhä enemmän tietämyksen ja viisauden suuntaan eli toisin sanoen tiedosta toimintaan. Tämä ei kuitenkaan ole helppoa ja siksi yleisesti puhutaankin kuiluista tiedon ja tekemisen välillä sekä tiedon ja tarpeen välillä. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 25–26.)

Kirjallisuudessa tiedon eri lajien jäsentelyitä on monia, mutta yleisin niistä on tiedon jakaminen hiljaiseen (*implisiittiseen*) ja tiedostettuun (*eksplisiittiseen*) tietoon. Nonakan & Takeuchin (1995) mukaan hiljainen tieto on subjektiivista, vaikeasti jäsennettävissä ja kommunikoiduissa toisille. Se on luonteeltaan persoonallista, käytännön tietoa ja osaamista. Hiljainen tieto perustuu henkilökohtaiselle kokemukselle, tunteille arvoille ja intuitiolle. Englanninkielisen termin (*tacit knowledge*) hiljaiselle tiedolle esitteli Michael Polanyi jo vuonna 1966. Meidän tietomme sisältää paljon enemmän kuin voimme ilmaista (Polanyi 1969, 133). Eksplisiittinen tieto on puolestaan sanoin jäsennettävissä ja usein koodattuna esimerkiksi toimintamalleihin, ohjeisiin, sääntöihin ja erilaisiin organisaation systeemeihin. Se pystytään ilmaisemaan sanoin ja numeroin, jonka jälkeen sen on helppoa viestittää muille. (Nonaka & Takeuchi 1995.) Lisäksi Choo (2006, 140) mainitsee tiedon lajiksi kulttuuriin kytkeytyvän tiedon (*cultural knowledge*) niin kutsutun tietämyskulttuurin, joka on kirjallisuudessa vähemmän huomiota saanut termi. Tietämyskulttuuri aspekti ilmenee yhteisenä kielenä, identiteettinä, joka on koodattu symboleihin, arvoihin ja tavoitteisiin. Laajana toimintaympäristönä kulttuuri pitää sisällä myös asiakkaat ja kilpailijat. (Choo 2006, 135, 146.)

Mainitut tiedon eri lajit ovat innoittaneet tutkijoita tekemään tutkimusta tiedon eri lajien suhteista, ja muutoksista sosiaalisissa vuorovaikutustilanteissa ja mallintamaan niiden tuloksia teorioiksi. Tietojohdamisen käsite on kehitetty juuri näiden edellä mainittujen tiedon lajien ja käsitteiden kokonaisvaltaiseen hallintaan ja soveltamiseen. Davenport ja Prusak (1998) tähdentävät, että organisaation menestys riippuu, kuinka hyvin tunnistetaan ja ymmärretään tiedon eri lajien erot ja yhteydet.

3.3 Tietojohdaminen tutkimusalueena julkishallinnossa

Julkishallinnon organisaatioissa on erityispiirteitä, joita ei ole Jalosen (2007, 97) mukaan huomioitu tarpeeksi tietojohdamisen tutkimuskentässä. Tuotantotalouden näkökulmasta tietojohdamisen tutkimuksella tavoitellaan aina kannattavuuden ja kilpailukyvyn parantamista. Julkisten

palveluorganisaatioiden osalta asia ei ole niin yksiselitteinen. Erityispiirteenä mainittakoon esimerkiksi ELY-keskuksen suhde kuntaan, joka ei ole suoranainen asiakassuhde. Valinnan vapautta ei ole vaan suhde perustuu lainsäädäntöön ja valtionhallinnon säädöksiin. Julkishallintoa kuvaa myös sen monitavoitteellisuus, esimerkiksi yleiskaavan laadinnassa eri sidosryhmillä voi olla hyvin ristiriitaisia intressejä. Lisäksi julkishallinto on poliittisesti väritynyt jolloin päätöksenteko eroaa yksityisen puolen päätöksenteon prosessista. (Jalonen 2007, 93, 102, 111).

Usein julkishallinnon tietojohdamisen prosessit ovat keskittyneet teknologiseen tiedon hallintaan, säilyttämiseen ja levittämiseen. Tästä johtuen tutkijat toivovat luovuuden, innovatiivisuuden ja strategisuuden näkökulmia julkishallinnon tutkimusprojekteihin. Tarkastelussa ovat silloin aineettomat pääomat, prosessit ja energia eli tiedon virtaus (Jalonen ym. 2012, 140; Jalonen 2007, 110).

Hyrkäs (2009) on tutkinut osaamisen johtamista Suomen kunnissa. Tutkimustulosten mukaan kunnat ovat kehitysvaiheessa, jossa painotus on informaatioteknologian mekaanisessa hyödyntämisessä. Huolestuttavaa oli, että yli 80 % vastaajista koki, että osaamisen johtamiseen panosteta liian vähän niukkojen resurssien ja ajan puutteen takia. Lisäksi selvisi, että osaamisen kehittäminen linkittyy heikosti kunnan strategiaan, vaikka strategiatyötä tehdään kunnassa paljon. Tämä tiedonvaje on tietojohdamisen välineiden ja kunnan strategisen johtamisen välisessä yhteydessä. Kaiken kehittämistyön taustalla on oltava selkeä visio ja strategia, johon kehittämistyö yhdistyy. (Jalonen ym. 2012, 139.) Hyrkäksen (2009) mukaan on kuitenkin nähtävissä kuntien kehityksen kulkevan kohti osaamisen johtamista, koska tavoitteissaan kunnat suuntaavat vahvasti kohti yhteistyön ja yhdessä oppimisen integroimista kunnan organisaation johtamisen käytäntöihin. Hintsan (2011) väitöskirjatutkimus julkishallinnon tietojohdamisesta esittää seuraavat viisi tietojohdamisen osa-alueita.

- 1) organisaation visio ja strategiat ja tavoitteet, joiden kautta tietoa ja oppimista voidaan suunnata.
- 2) järjestelmät ja rakenteet, jotka tukevat ja ylläpitävät oppimista ja osaamista
- 3) kulttuuri ja toimintatavat, jotka luovat ja ylläpitävät jatkuvaa oppimista ja osaamisen kehittymistä
- 4) viestintä, joka nähdään keskeisenä tietojohdamisen osa-alueena. Sen avulla johdetaan, mahdollistetaan, tuetaan ja kannustetaan
- 5) johtaminen, joka integroi mainitut osa-alueet kokonaisuudeksi

Nämä viisi tietojohdamisen osa-alueita ovat tämän tutkimuksen teemojen taustalla ja näkyvät myös kysymyksien asettelussa.

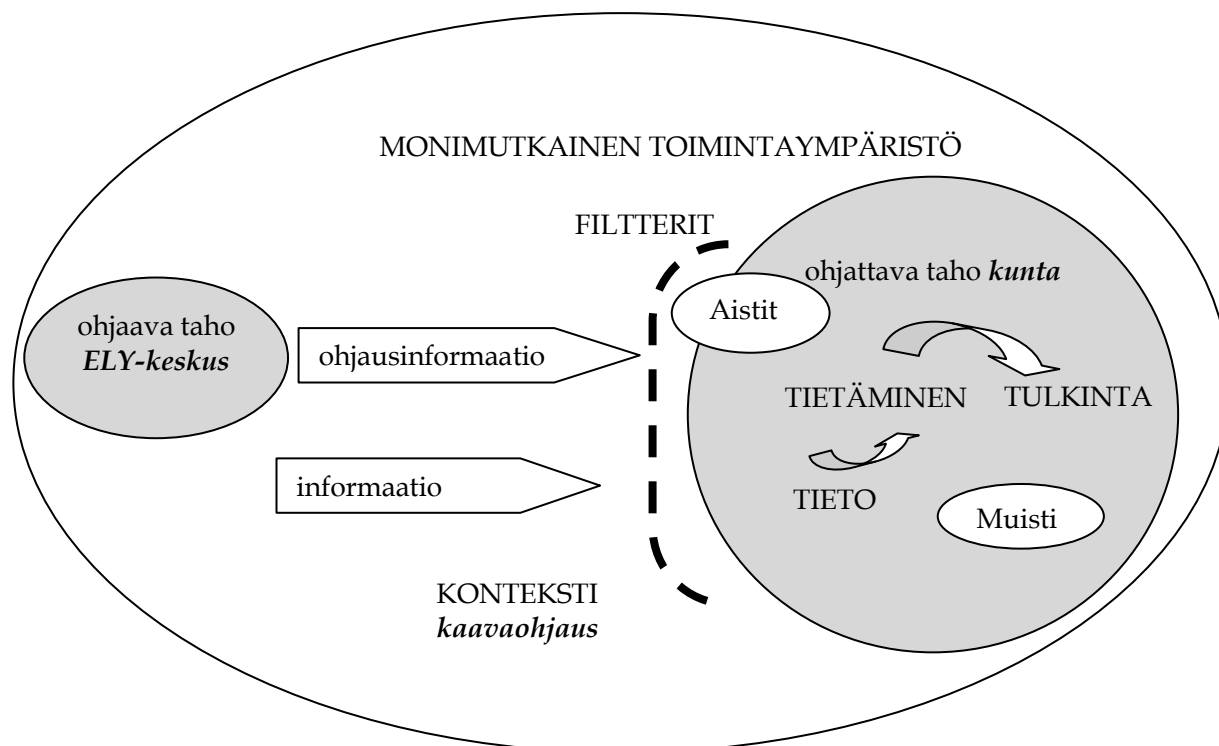
3.4 Informaatio-ohjauksen suhde tietojohdamiseen

Julkishallinnon tietojohdamisen osa-alueet ovat kehittyneet ja muuttuneet aina lainsäädännön, ohjeiden ja direktiivien muutoksien mukaan (Hintsa 2011, 155). Jalonen (2008) on tutkinut valtion hallinnon informaation-ohjausta kuntien itseohjautuvuuden tukemisessa. Ohjausmuodot ovat jaoteltu normi-, resurssi-, ja informaation-ohjaukseen. Ohjausta, joka pohjautuu lakiin, asetuksiin ja säädöksiin kutsutaan normi-ohjaukseksi. Resurssi-ohjaus puolestaan käsittää resurssi ja voimavarojen kohdentamisen kautta tapahtuvan ohjauksen, kun taas informaatio-ohjaus sananmukaisesti pyrkii tiedon avulla vaikuttamaan. (Jalonen 2008; Stenvall & Syväjärvi 2006.)

Käsitteenä informaatio-ohjaus on monimuotoinen ja ilman selvää jäsenystä, koska informaatio on kaikessa ohjauksen muodoissa mukana. Informaatio-ohjaus voidaan ymmärtää suppeasti tai laajasti. Ohjaus voidaan myös jakaa Nylanderin ja kollegoiden (2003, 4) mukaan suoraan tai epäsuoraan sen mukaan käytetäänkö käskyjä ja sidottua määrärahaa vai suosituksia ja sitomatonta määrärahaa. Informaatio-ohjausta tarkasteltaessa näkökulmaksi voidaan valita useita näkökulmia, mutta usein luokittelusta puuttuu vuorovaikutuksellisuus. Se on Jalosen (2008) mukaan johtanut ongelmiin informaatio-ohjauksen käytännön toteutuksessa. Vieläkin informaatio-ohjaus saatetaan mieltää yksisuuntaiseksi ylhäältä alas kulkevana tiedonsiirtona (Nylander ym. 2003,4). Ensimmäisenä selityksenä ongelmiin voidaan pitää juuri eri ohjausmuotojen sekavuutta. Toisena selityksenä on kuntien heikko sitoutuminen, jos ohjausinformaation koetaan puutteelliseksi tai sitä ei kyetä soveltamaan. Kolmas mahdollinen syy on, että informaation-ohjaus ei nähdä kytkeytyvät päätöksentekoon. Lisäksi Jalosen (2008) mukaan informaation viestintä on jakautunut epätasaisesti toimijoiden kesken. Vaikka jo lainsäädännön johdosta kuntien viestintä on tarkasti ohjeistettu ja siinä painottuu kirjallinen viestintä, hyvä hallintokulttuuri, ei se riitä vaan tarvitaan avointa ja vapaata keskustelua ja dialogia (Hintsa 2011, 163).

3.4.1 Informaatio-ohjauksen viitekehys

Informaatio-ohjauksen viitekehys on kuvattu kuviossa 4, sen suhdetta informaatioon, tietoon ja tietämiseen (Jalonen 2008). Tämä mallinnus on oleellinen tämän tutkimuksen suunnittelussa, toteuttamisessa että tulosten analysoinnissa, koska kaavaohjauksen kehittämiskeskustelu perustuu juuri kunnan ja valtionhallinnon väliseen kommunikointiin ELY-keskuksen ohjaus- ja edistämistehtävässä. Tutkimuksen tavoitteena on kehittämiskeskustelun vaikuttavuuden lisääminen, joten Jalosen tutkimusta voidaan suoraan hyödyntää myös kehittämiskeskustelun tarkastelussa.



KUVIO 4 Jalosen (2008) mukaisesti informaatio, tieto ja tietäminen informaatio-ohjauksessa. *Kursiivilla lisätty tutkimuksen osapuolet.*

Järjestelmänä informaation-ohjaus toimii monimutkaisessa toimintaympäristössä. Ohjaus tuottaa informaatiota, mutta informaatiota kanavoituu myös muuta kautta. Kaikki informaatio ei läpäise ohjattavan käsitte maailmaa eikä siirry toimintaan, johtuen erilaisista esteistä, jotka tässä on kuvattu niin kutsuttuna filtereinä. Mutta hyväkään tiedonsaanti ei takaa että tietoa sovellettaisiin strategisessa suunnittelussa (Hintsala 2011, 162). Rajoittavina tekijöinä voivat olla ongelmat joko *havainnoinnissa, käsitteellistämässä tai päätöksenteossa*. Informaation läpäisevyyteen vaikuttaa ennen kaikkea kunnan tulkintaprosessi ja kyky kytkeä informaatio olemassa olevaan tietopohjaan. Kunnan muisti on juuri aikaisemman tietopohjan hyödyntämistä käsittäen sisäisen tiedonkulun. Kunnan aisteilla tarkoitetaan kunnan ulospäin suuntautunutta vuorovaikutusta, jolla tunnistetaan informaatiota. Tieto ja sen tulkinta on jatkuvasti käynnissä oleva dynaaminen prosessi. Jalosen (2008) mukaan informaatio-ohjauksen välittymisen ja vaikuttavuuden edistämiseksi ovat seuraavat kehittämiskohteet:

- a) Ymmärtää tiedon ja kontekstin suhde. Informaatio ei itsestään siirry kuntien päätöksentekoon ja toimintaprosesseihin. Kysymys on kunnan kyvykkyydestä kytkeä ymmärryksen kautta uusi informaation olemassa olevaan tietopohjaan ja soveltaa sitä omiin toimintaprosesseihin. Ansoff (1990) mallintaa kolmenlaisia filtereitä, joiden läpi informaation

suodattuu. Näitä ovat *havainnointifiltteri*, *mentaalifiltteri* sekä *valtafiltteri*. Toimintaympäristön havainnointi on aina puutteellista, koska informaatiota on määrällisesti paljon. Havainnointifiltteri tarkoittaa analyysia, jonka avulla oleellinen informaatio suodattuu jatkojalostettavaksi. Mentaalifiltterin läpäisee informaation, joka pohjautuu olemassa olevaan toimintarakenteeseen, kokemukseen ja uskomuksiin ja näin ollen on omaksuttavissa. Valtafiltteri ratkaisee informaation vaikuttavuuden. Uusi informaatio ei mene eteenpäin, jos osallistujilla ei ole päätäntävaltaa siihen. On syytä muistaa, että uusi informaation on mahdollinen uhka nykyisille valtarakenteille. (Ansoff 1990, 58–66.)

- b) Luoda edellytykset tiedon luomiselle, jakamiselle ja soveltamiselle käytäntöön. Ohjausta tulisi kehittää dialogin ja neuvottelun suuntaan, jossa yhdessä luodaan merkityksiä keskushallinnon ja kuntatoimijan välillä. Kunnan strateginen ongelmaratkaisun kyvykkyys paranee, kun tuetaan eri toimijoiden välisiä yhteyksiä, kannustetaan omaehtoista kehittämistä sekä osallistutaan verkostoihin aktiivisena toimijana.
- c) Rakentaa viestintäteknologisia tukirakenteita edistämään tiedon ja ymmärryksen rakentumista ja jakamista. Haasteena on kehittää uudenlaisia teknologiakäyttämisen muotoja perinteisen yksisuuntaisen lineaarisen viestinnän rinnalle kuten sosiaalisen median mahdollistavan verkostoitumisen ja tiedon jakamisen. (Jalonen 2008.)

Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen osalta todettakoon, että MRL painottaa vuorovaikutuksen ja kaksisuuntaisen viestinnän ja dialogin merkityksellisyyttä, jossa osallistujat luovat yhdessä, ylläpitävät ja tulkitsevat informaatiota ja merkityksiä. (ks. MRL).

3.5 Tietojohtamisen kolme näkökulmaa

Monet tutkijat ovat jakaneet tietojohtamisen kolmeen eri näkökulmaan eli sukupolveen jäsentääkseen sen kehityskulkua. *Ensimmäisessä tietojohtamisen sukupolvessa* pääpaino on olemassa olevan tiedon prosessoinnissa, integroinnissa ja sähköistämässä informaatioteknologian avulla. Tietämys määritellään taidoiksi, joita voi mitata ja tallentaa. Käytännössä tätä ovat erilaiset osaamiskartoitukset sekä esimerkiksi balance scorecard-tuloskortti. *Toisen sukupolven* kohteena ovat työkalut, menetelmät ja järjestelmät tiedon jakamiselle, yhteiselle tukinnalle ja uuden tiedon syntymiselle. Toinen sukupolvi korostaa strategista organisaation oppimisprosessia, jota informaatioteknologilla tuetaan. Yksilöiden tietotaidosta on siirretty yhteistoimintaan ja verkostoihin, jossa tietämys rakentuu. *Kolmannen*

sukupolven lähtökohtana on tulevaisuuden edellytysten luominen uuden tiedon jatkuvalla tuottamiselle sekä osaamisyhteisöjen ja verkostojen välinen vuorovaikutus tiedon luomisessa. Tässä sukupolvessa korostuu organisaation uudistumiskyvykyys, nopea reagointi ja panostus innovaatiotoimintaan. Toimintaympäristöä kuvaavat luova kaaos, moniulotteisuus ja tiedon kompleksisuus. Sukupolviajattelu pyrkii kuvaamaan tietojohtamisen painopistealueiden siirtymiä ja kehityspolkuja. Ne eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan rakentuvat päällekkäin toistensa varaan organisaation elinkaareissa korostaen aina jotakin tiettyä johtamisen osa-aluetta. Polkuja kuvaavat tiet rationaalista kohti tulkintaa ja teknologiakeskeisyydestä kohti sosiaalista ulottuvuutta. (Hyrkäs 2009, 91.)

Sukupolviajattelulle samansuuntaisen tietojohtamisen osa-alueiden määrittelyn luo Pirjo Ståhle omassa väitöskirjassaan, jossa hän mallintaa tietojohtamisen toimintaympäristön jakaen ne kolmeen ulottuvuuteen, jotka ovat: mekaaninen, orgaaninen ja dynaaminen (Ståhle & Grönroos 1999). Lyhyesti määriteltynä mekaaninen ympäristö keskittyy hallittuun ennalta määriteltyn tiedon kulkuun ja sen saatavuuteen. Kun taas orgaanisen ympäristön tavoitteena on sopeutuminen, uudistuminen sisältäpäin ja hallittu kasvu, jossa kommunikaatiolla on tärkeä merkitys. Dynaamisessa ympäristössä organisaation rajat hämärtyvät, suhteita ja yhteyksiä syntyy spontaanisti ja kaoottinen tiedon virtaus nähdään kehityksen ja innovaatioiden edellytyksenä. (Ståhle & Grönroos 1999, 82-105.)

Nämä kolme erilaista tietopääoman elinympäristöä ovat läsnä kaikissa organisaatioissa, niin myös kunnissa, ELY-keskuksessa ja heidän välisessä ohjaussuhteessa. Erilaiset toimintaympäristönäkökulmat tarjoavat tähän tutkimukseen mallinnuksia, joiden avulla tarkastellaan kehittämiskeskusteluun osallistujilta kerättyä haastatteluaineistoa. Seuraavaksi käsitellään erikseen kutakin kolmea tietojohtamisen näkökulmaa mukailien löyhästi sukupolviajattelua.

3.5.1 Tietojohtaminen informaation hallintana

80-luvulta alkanut informaatioteknologian laaja-alainen hyödyntäminen keskittyi aluksi pääosin organisaation sisäisen tiedon hallintajärjestelmien luomiseen. 90-luvulle tultaessa mukaan tuli sisäinen ja ulkoinen viestintä- ja kommunikaatiosovellukset. (Bouwman ym. 2005, 176.) Näiden mekaanisten prosessien luominen perustuu teknologian suomiin mahdollisuuksiin, dokumentteihin ja rutiineihin. Mekaanisella toimintalogiikalla on vahva perusta myös nykyisessä luovan tietoyhteiskunnan palveluiden tuottamisessa ja osaamisen ja innovaatioiden kehittämisessä. Mekaanisen toimintalogiikan kehittämisellä pyritään kustannusten minimoinnin, tehokkuuden ja skaalautuvuuden avulla tuottavuuden lisäämiseen (Ståhle & Wilenius 2006, 93-96). Informaatioteknologia on väline, jonka avulla voidaan kustannustehokkaasti tuottaa, muokata ja siirtää dokumentoitua tietoa (Syväjärvi 2005, 114).

Viimeiset vuosikymmenet ovat olleet suurta muutosta julkishallinnon palvelujen uudistamisessa informaatioteknologiaa soveltaen. Julkishallinnolle asetetut palvelutehtävät ovat saaneet uusia elementtejä informaatioteknologian suomista mahdollisuuksista. Nämä sovellukset näkyvät palveluiden parempana saatavuutena ja tehokkuutena, vuorovaikutuksen lisääntymisellä organisaatioiden välillä sekä sisäisen viestinnän laadun kehittämisenä. (Syväjärvi 2005, 118.) Suomi on johtavia maita ICT- pohjaisten julkishallinnon palveluiden kehittämisessä (Bouwman ym, 2005, 163). Kun palveluhallinto yhdistetään informaatioteknologiaan, puhutaan niin kutsutusta eGovernance:sta, jolla tarkoitetaan juuri edellä mainittuja julkishallinnon palveluiden tuottamista teknologian avulla asiakkaille sekä muille sidosryhmille. Kuitenkin, jos organisaation toiminnan laatua halutaan kehittää pysyvästi, on informaatioteknologian hyödyntäminen linkitettävä organisaation kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. (Syväjärvi 2005, 129.)

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan ELY-keskuksen paikkatietoaineistojen käyttö on lisääntynyt alueidenkäytön seurannassa ja ohjauksessa. Lisäksi on kehitetty tieto- ja analyysipalveluita, jossa kootaan yhteen asumiseen ja rakennettuun ympäristöön liittyvää tietoa. (Ympäristöministeriö 2014, 66.) Sähköistä asiointia puolestaan kehitetään SAde (sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma) hankkeessa hyödyttämään hallinnon asiakkaita ja kuntia (Ympäristöministeriö 2013a, 47).

Bouwmanin ja kollegoiden (2005, 108) mukaan haasteet julkishallinnon informaatioteknologian hyödyntämisessä ovat joustavuuden, saatavuuden ja läpinäkyvyyden kehittäminen organisaation sisäisiin johtamisprosesseihin. Samat haasteet ja mahdollisuudet linkittyvät sekä informaatio-ohjauksen että kehittämiskeskustelun kehittämiseen. Tietohallinnon näkökulmasta informaatio-ohjauksessa on kysymys tiedon hallinnasta, käsittelystä, välittämisestä ja esittämisestä. Organisatoriset tekijät, tekniikat ja järjestelmät tulee valjastaa ohjauksen vaikuttavuuden edistämiseen. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 25.)

3.5.2 Tietojohtaminen sosiaalisena vuorovaikutuksena

Uuden tiedon synnyttämisen perusta ovat informaatio, vuorovaikutus ja viestintä. Sen edellytyksenä ovat sosiaalinen vuorovaikutus ja muuttuvat olosuhteet. (Stähle & Wilenius 2006; Choo 2006; Nonaka & Takeuchi 1995; Davenport & Prusak 1998). Nonakan ja Takeuchin (1995) uuden tiedon luomisen teorian malli niin kutsuttu SECI-malli on ehkä eniten siteerattu alan tieteellisessä kirjallisuudessa. Malli on saanut osakseen kritiikkiä, mutta sitä on sovellettu organisaatioissa menestyksekkäästi viimeiset vuosikymmenet. He kuvaavat tiedon jalostusta informaatiosta tietämykseksi, jota organisaatio käyttää oppiakseen toimimaan paremmin. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kehittämiskeskustelussa on kyse vuorovaikutusprosessissa, jossa tavoitellaan tiedon jakamista ja jalostamista. (vrt. MRL 2.1.3)

Organisaation tulee siis kehittää jatkuvasti kykyään luoda uutta tietoa. Nonakan ja Takeuchin (1995) mukaan tämä kyky saavutetaan eri tiedon lajien muuntamisella luomalla sosiaaliset edellytykset eksplisiittisen ja hiljaisen tiedon vuorovaikutukselle. Yksinkertaistettuna tietoteoriassa on kysymys, miten eri tiedon lajit (eksplisiittinen ja implisiittinen) muutetaan tiedon muodoksi, jota voi liikutella ja hallita. Eksplisiittinen tieto tarkoittaa täsmällistä strukturoitua tietoa kun taas implisiittinen piilevää, kokemukseen perustuvaa ei strukturoitua tietoa. Tiedon luonnin malli jakautuu neljään eri tietolajien vuorovaikutusprosessiin, jotka ovat sosialisatio (*socialization*), ulkoistaminen (*externalization*), sisäistäminen (*internalization*) ja yhdistäminen (*combination*). Tämän jaottelun tarkoituksena on luoda ymmärrys, miten tietoa luodaan, varastoidaan, analysoidaan ja tallennetaan toimintamalleihin sekä minkälaisesta oppimisesta on kulloinkin kyse. Seuraavaksi esitellään Nonakan ja Takeuchin (1995) esittämät kuvaukset neljästä eri tiedonlajin muuntamisprosessista eli konversiosta.

Sosialisaatiossa (implisiittisestä implisiittiseen) yhteinen kokemus jaetaan kasvokkain vuorovaikutuksessa yhdessä tekemällä, katselemalla ja imitoimalla. Malliesimerkki tästä tiedon muuntamisesta on mestari-kisälli käytäntö, jossa kisälli oppii työtaitoja harjoittelemalla mestarin kanssa. Oppiminen tapahtuu sisäistämällä jokin taito ja siitä voidaan puhua myös kokemuksellisen oppimisen käsitteen alla. (Nonaka & Takeuchi 1995, 62–63.)

Ulkoistamisessa (implisiittisestä eksplisiittiseen) reflektoidaan kokemus yhteisesti keskustelemalla eli dialogin avulla. Siinä pyritään hiljaista tietoa käsitteellistämään, konseptoimaan ja saamaan kirjoitettuun muotoon. Tämä luomisprosessi tapahtuu metaforien ja vastaavuuksien kautta, jossa mielipiteet, ideat ja kokemustieto voidaan muuttaa esimerkiksi arvoiksi ja symboleiksi. (Nonaka & Takeuchi 1995, 64–65.)

Sisäistämisessä (eksplisiittisestä implisiittiseen) kyse on eri tavoin tekemällä oppimisesta, jossa dokumentoitua tietoa pyritään sisäistämään osaamiseksi. Myös ilman fyysistä tekemällä kokemista voi tapahtua sisäistämistä esimerkiksi lukemalla tai kuuntelemalla toisten dokumentoidut kokemukset. (Nonaka & Takeuchi 1995, 69–70.)

Yhdistämisessä (eksplisiittisestä eksplisiittiseen) prosessoidaan käsitteet erilaisiin tietokantoihin. Tiedon muuntaminen tapahtuu, kun olemassa olevaa tietoa kerätään eri lähteistä ja luokitellaan ja yhdistetään olemassa olevaan tietopohjaan. Tietoja näin integroimalla pyritään synnyttämään uudenlaisia merkityksiä kokonaisuuksista ja puhtaasti uutta tietoa. (Nonaka & Takeuchi 1995, 67–68.)

Tiedon luominen etenee spiraalimaisesti kaikkien vaiheiden läpi, jotka ovat yhtä tärkeitä. Eteenpäin vievänä voimana toimivat organisaation visio ja

tavoitteet. Taustaedellytykset uuden tiedonluonnin prosessille organisaatiossa ovat Nonakan & Takeuchin (1995) mukaan;

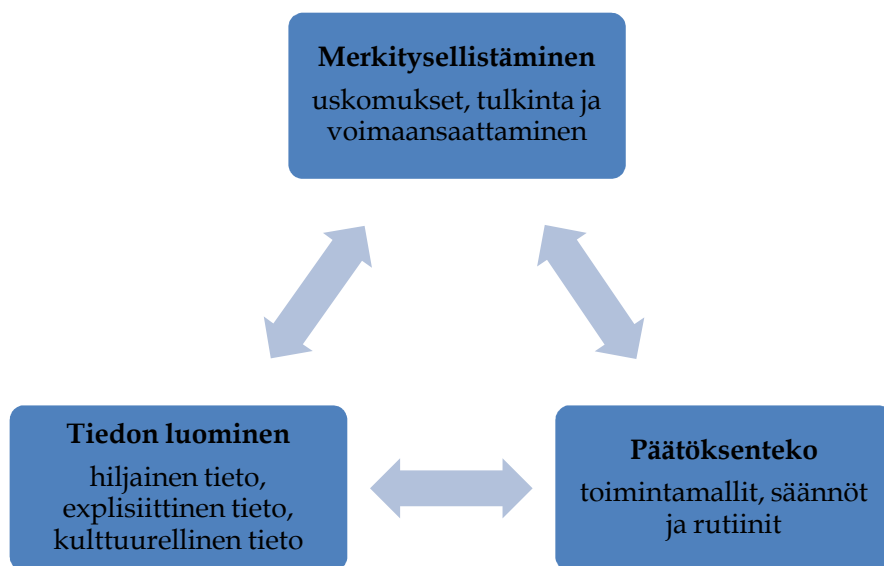
- aito aikomus toteuttaa tavoitteet (*intention*). Organisaatiolla tulee olla vahva tahtotila saavuttaa tavoitteet ja kehittyä.
- itsemääräämisoikeus (*autonomy*). Henkilöiden motivointiin vaikuttaa, kun he saavat itsenäisesti määrätä kuinka tekevät työnsä.
- luova kaaos (*fluctuation and creativity*), jonka on todettu stimuloivat vuorovaikutukseen ja kyseenalaistamaan totutut ajattelumallit.
- runsas tiedon määrä ja sen saatavuus (*redundancy*). Tieto tulee olla kaikkien saatavilla nopeasti ja joustavasti.
- organisaation sisäinen moninaisuus (*requisity variety*) auttaa organisaatiota sopeutumaan nopeasti muuttuviin olosuhteisiin.

Davenport & Prusak (1998) nostavat luottamuksen tärkeäksi taustaedellytykseksi tiedon jakamisessa ja muuttamisessa. Onnistunut vuorovaikutus perustuu aina molemminpuoliseen luottamukseen ihmisten välillä. Luottamus tulee tehdä näkyväksi esimerkiksi tiedon jakamista palkitsemalla. Sen tulee olla kaikkialla läsnä oleva organisaation sisäinen ominaisuus. Luottamuksen tulee alkaa johtajien esimerkistä. (Davenport & Prusak 1998, 34–35.)

Choo (2006) esittelee tietojohtamisen kontekstiin uuden käsitteen (*knowing organisation*), joka on suomennettuna tietävä organisaatio. Useiden tutkijoiden mukaisesti Choo (2006) on kehittänyt ja soveltanut SECI mallia. Choon rakentama malli nivoutuu Nonakan & Takeuchin (1995) tiedon luomisen malliin. Choon kontribuutio on tuoda tiedon luonnin prosessimalliin syvempää näkemystä, miksi tietoa muunnetaan ja luodaan ja mihin ja millaista tietoa loppupelissä tarvitaan. Choo (2006) esittää kolme eri prosessia, jossa tietoa käytetään:

- a) merkityksellistäminen (*sense making*),
- b) uuden tiedon luominen (*knowledge creation*),
- c) ongelmanratkaisu ja päätöksenteko (*desicion making*).

Tämän tutkimuksen aineisto analysoinnissa hyödynnetään Choon (2006) esittämää mallia, joka seuraava kuvio 5 esittää.



KUVIO 5 Tietämyksen hallinnan malli: merkityksellistäminen, tiedon luominen ja päätöksenteko Choon (2006, 250) mukaan.

Merkityksellistäminen tarkoittaa sosiaalista vuorovaikutusta, jossa yhdessä valitaan, mikä on tärkeää ja prosessoidaan saadusta tiedosta yhteinen tulkintakehikko. Yhteisen ymmärryksen ja merkityksien luomista voidaan tehdä joko toiminta- tai uskomusvetoisesti (Choo 2006, 124).

Uuden tiedon luomisessa päähuomio on sosiaalisen vuorovaikutuksen merkityksellisyydessä. Tavoitteena on kytkeä hiljainen tieto osaksi organisaation eksplisiittistä osaamista, päätöksenteko ja ongelmaratkaisukykyä (Choo 2006, 147).

Päätöksenteko vaiheessa on kysymys oikeiden toimintojen etsimisestä ja valitsemisesta suhteessa asetettuun tavoitteeseen ja visioon. Choon (2006) näkemyksen mukaan tietoa kerätään tavoitteiden epävarmuuden ja toisaalta käytänteiden epäselvyyksien poistamiseksi.

Samaan tapaan Jalonen ja kollegat (2012) listaavat tietojohdamisen sovellusalueet julkishallinnossa asiakokonaisuuksien merkityksellistämiseen toimijoiden kesken, nykyisen ja uuden tiedon jalostamiseen sekä päätöksenteon tukemiseen.

3.5.3 Tietojohdaminen tietopääoman hyödyntämisenä ja kehittämisenä

Kolmas näkökulma tietojohdamiseen, on tarkastella sitä tietopääoman hyödyntämisenä ja kehittämisenä. Sydänmaanlakan (2000, 164) mukaan tiedosta on tullut organisaation tärkeä varallisuusarvon omaava pääoma. ELY-keskuksen harjoittama informaatio-ohjaus perustuu ajatukseen sekä valtion että

kunnan tietopääoman molemminpuolisesta hyödyntämisestä ja kehittämisestä (Stenvall & Syväjärvi 2006). Ståhlen ja Grönroosin (1999) määritelmän mukaan tietopääoma koostuu *inhimillisestä pääomasta, aineettomasta pääomasta* ja kyvykkyydestä tuottaa jatkuvasti innovaatioita. Inhimillinen pääoma käsittää ihmisten taidot ja osaamisen, motivaation ja sitoutumisen. Käytännössä sillä tarkoitetaan osaamisen johtamisesta, joka mielletään henkilöstöjohtamisen ja sen kehittämisen alueeksi (Hyrkäs 2009, 82). Aineeton pääoma kattaa aineettomat omaisuuserät, immateriaalioikeudet, käytössä olevan datan ja informaation. Lisäksi tietopääomaan kuuluu organisaation strateginen kyky (*kompetenssi*) tuottaa uutta tietoa ja innovaatioita. (Ståhle & Grönroos 1999, 51.)

Ståhlen ja Wileniuksen (2006) kontribuution rakentuu aineettoman pääoman teorian kehittäjän Karl-Erik Sveibyn (1990) kehittämiin malleihin ja käsitteisiin. Sveibyn (1990, 97) alkuperäisen määrittelyn mukaan tietopääoma koostuu kahdesta ulottuvuudesta; *yksilöpääomasta* sekä organisaatioon sitoutuneesta *rakennepääomasta*. Yksilöpääoman muodostavat yksilön koulutus, ammattikokemus ja taidot, henkilökohtaiset suhteet sekä kyvykkyys käyttää henkilökohtaista kompetenssia hyödykseen. Rakennepääoma käsittää organisaation järjestelmät, rutiinit, suhteet ja asiakasverkoston, imagon yms. Myöhemmin Sveiby (1997, 8-11) selventää omaa jäsentelyään jakaen edelleen rakennepääoman kahteen osaan: organisaation sisäiseen ja ulkoiseen struktuuriin. Sisäiseen struktuuriin kuuluu edellä mainitut organisaation liiketoimintamallit, konseptit, patentit, tieto- ja hallintojärjestelmät. Asiakas- ja suhdeverkostot uudessa määritelmässä jäsenyivät ulkoiseen struktuuriin eli suhdetopääomaan.

Osaamisen johtaminen ja kehittäminen linkittyvät vahvasti niin yrityssektorilla kuin julkishallinnossa kilpailukyyn luomiseen ja ylläpitämiseen. Kuntien osalta kilpailukyvyllä tarkoitetaan hyvin laajasti alueen kyky hyödyntää resursseja, muun muassa alueen infrastruktuuria, sijaintia, instituutioita, inhimillisiä voimavaroja ja osaamista ja palveluita. Resurssit eivät yksinomaan riitä, vaan tarvitaan erilaisia kyvykkyyksiä hyödyntämään ja kehittämään niitä. Sotarauta kollegoineen (2007) jakavat kyvykkyydet *substanssi-, rakenne ja prosessikompetensseihin*. Substanssikompetenssi tarkoittaa tietämystä ja osaamista kehittämiskohteesta, alueen kokonaiskuvasta sekä kykyä löytää oikeat toimenpiteet valittuun strategiaan. Rakennekompetenssillä puolestaan viitataan kykyyn luoda puitteet ja järjestelmät kehittämistyölle. Tämän liittyy kyky kehittää toimintakonseptia ja rakentaa ja ylläpitää toimijoiden välistä yhteistyötä. Prosessikompetenssi on henkilökohtainen kyky luoda ja johtaa prosesseja ja nähdä tulevaisuuteen. (Sotarauta ym. 2007, 43-44.)

Ståhle ja Wilenius (2006) puolestaan esittävät toisenlaisen jaottelun kompetensseista jakaen luovan tietopääoman johtamisen kyvykkyyksiin, joita ovat; *ennakointi, uudistumiskyky, innovaatio*. Ennakoinnin rooli korostuu strategisessa alueidenkäytön suunnittelussa. Kehityksen suunnan epävarmuus on läsnä tilanteissa, joissa valintoja ja päätöksiä tehdään alueidenkäytön suunnittelun osalta (Ympäristöministeriö 2010, 10). Ennakoinnissa on oleellista löytää oikeat kysymykset, joihin organisaation tulee selvittää vastaukset

oikealla aikajänteellä. Organisaation on syvällisesti ymmärrettävä muutokset toimintaympäristössään. Tulevaisuuteen rohkeasti suuntautuminen ja varautuminen eri tulevaisuus skenaarioihin antavat hyvät lähtökohdat jatkuvan muutoksen kautta menestymiselle. Uusien näkemysten, tiedon ja osaamisen arvostaminen on tärkeä perusperiaate ennakoinnissa. Esteet onnistuneelle ennakoinnille ovat usein kognitiivisia. Nykyisten strategioiden elinkaaren lyhentyessä korjausliikkeiden tekeminen on vaikeaa ja organisaatio voi ajautua ennen pitkään tilanteeseen, jossa se pakotetaan muuttamaan strategiaa ulkoapäin, jos ei sisäisesti ennakointia ole kyetty tekemään. (Stähle & Wilenius 2006, 54–84.) (vrt. Sotarauta ym. 2007, endogeeninen ja eksogeeninen kehitys.)

Uudistumiskyvyllä tarkoitetaan toimintaa, jossa uuden tiedon synnyttämät näkemykset saadaan yhdistettyä toimivaksi uudeksi strategiaksi. Tässä korostuu visionäärisen johtamisen tärkeys, jonka tehtävänä on motivoida henkilöstö luomalla laaja merkityskokonaisuus ja tarkoitus toiminnalle. Kuntien yhdistymisillä on merkittävä vaikutus maakuntakaavaan ja seudullisiin yleiskaavojen suunnitteluun ja siksi uudistuskyvyn merkitys korostuu. Tällä hetkellä on meneillään useita hankkeita, joissa luodaan uutta tietoa kokeilemalla uusia ajatusmalleja maankäytön- ja yhdyskuntarakenteen suunnittelutyössä (Ympäristöministeriö 2013b). Alueiden suunnitteluun liittyviä asioita kun ei yksin kaavoituksella ratkaista, vaan siihen tarvitaan kokonaisvaltaista maankäyttöpoltiikkaa, jossa yhdistyy asuminen, liikenne, palvelurakenne ja elinkeinojen kehittäminen (Ympäristöministeriö 2014, 17).

Organisaation haaste on luoda innovaatiolle suotuisa ilmapiiri, jossa jokaisen työntekijän ajattelumalliin kuuluu, muutos, mielikuvitus ja luovuus (Schiuma 2012, 516). Luova tietopääoma tarvitsee tiedon lisäksi yhteyksiä toisiin ja innostusta, jotta se jalostuu ja tuottaa oivalluksia. Osallisuus tietovirtoihin, vapaa keskustelu, sosiaaliset verkostot, yhteistyö ja ideoiden käytäntöön vieminen ovat elintärkeitä innovaatio osaamisen rakentumisessa. Organisaation johdon tulee tukea yksilöiden ideoiden tuottamista sosiaalisessa verkottuneessa toimintaympäristössä. Innovaatiotoiminta ei rajoitu organisaation sisäisiin rakenteisiin, vaan levittäytyy laajaksi verkostoyhteistyöksi, siksi puhutaankin ns. innovaatioympäristöistä. (Stähle & Wilenius 2006, 186.) (Vrt. Sotarauta ym. 2007.)

Yhteenvedona voidaan todeta, että erilaisten kyvykkyyksien kehittämisessä on kyse jatkuvasta oppimisesta. Siksi oppivan organisaation käsite kuuluu keskeisesti tietojohdantamiseen. Yleisesti organisaation oppiminen määritellään kyvyksi uudistua ja sopeutua ympäristön mukaan muuttamalla toimintatapoja (Senge 1990; Garvin 1993, 51; Ojala 2000, 162; Sydänmaanlakka 2000, 50). Sotarautaa ja kollegoita (2007, 84) mukailten voidaan todeta, että tärkeimmät kyvyt alueiden kehittämisessä ovat kyky hallita informaatiota, kyky strategiseen ajatteluun ja kyky yhteistyöhön.

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tutkimusprosessi alkoi tutkimussuunnitelman hyväksymisestä Keski-Suomen ELY-keskuksen tutkimuksen ohjaustiimissä 6.2.2014. Tutkimukset jaotellaan usein ominaispiirteiltään joko kvantitatiivisen (*määrällisen*) ja kvalitatiivisen (*laadullisen*) tutkimussuuntauksien mukaan. Keskustelun pohjalta valikoitui tutkimusaiheeseen sopivat tutkimusmenetelmät. Valitut menetelmät edustavat empiiristä laadullista tutkimusta. Kvalitatiivinen tutkimussuuntaus pitää sisällään monia erilaisia tutkimusperinteitä ja lähestymistapoja (Tuomi & Sarajärvi 2009, 10–11). Tämän tutkimuksen tavoitteena oli kokonaisvaltainen tulkitseva ote olemassa olevaan rajattuun ilmiöön, joten tutkimus pohjautuu fenomenologiseen tutkimusperinteeseen (Packer 2011, 150). Tutkimuksessa tiedostetaan haastateltavien kokemusten laaja-alaisuus ja pyritään ymmärtämään ja tulkitsemaan merkitykset kokemuksista (Laine 2010, 28).

Tutkimusprosessin alkuvaiheessa toteutettiin kirjallisuuskatsaus kartoittaen aiemmin toteutettuja kaavaohjauksen kehittämiskeskustelua koskevia tutkimuksia ja julkisten organisaatioiden tietojohdantamista ja informaatio-ohjausta käsitteleviä tieteellisiä artikkeleita. Lisäksi oli tärkeää perehtyä ELY-keskuksen toimintaan, kaavaohjaukseen, maankäyttö-, ja rakennuslakiin, jotta pystyttiin tunnistamaan ilmiöön vaikuttavat tekijät ja mahdolliset tutkimusaukot (Hirsjärvi & Hurme 2001, 13). Tässä luvussa käydään läpi tutkimuksen toteutuksen keskeiset vaiheet; menetelmien valinta, osallistujien valinta, aineiston keruu ja analyysi. Jokaisen vaiheen prosessi kuvataan ja kerrotaan valintoihin johtaneet syyt.

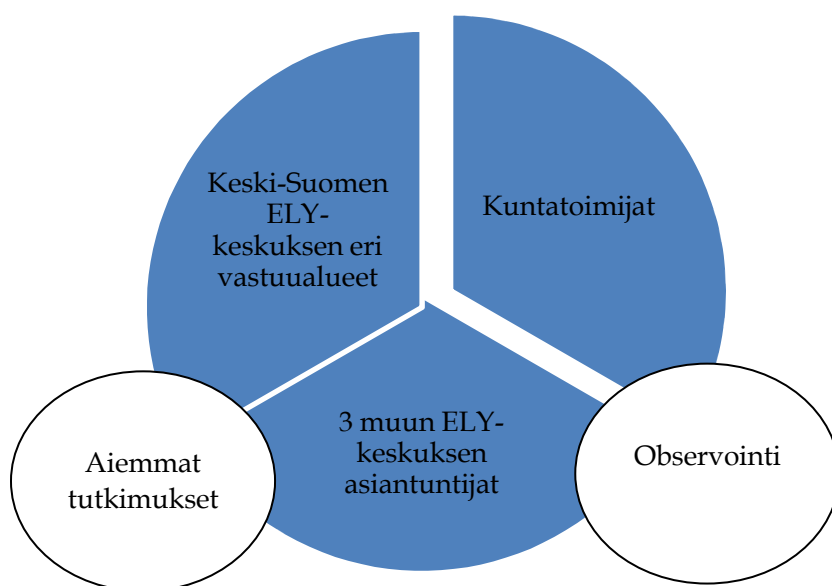
4.1 Tutkimusmenetelmien valinta

Huomioiden tutkimusongelman laaja-alaisuuden, psykososiaalisen kontekstin sekä tutkimukseen osallistuvien ominaisuudet, tarkoitukseen sopivaksi tutkimusmetodiksi osoittautui *teemahaastattelu*, jota täydennetään *observoinnilla*. Tutkimussuunnitelman alkuvaiheessa pohdittiin vaihtoehtona tutkimusmetodiksi niin kutsuttua Delphi metodia (Skulmoski ym. 2007), jossa

sovitetaan yhteen kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä mutta tässä tutkimuksessa metodin käyttöön ei kuitenkaan päädytty.

Erilaisten menetelmien, tiedonlähteiden, tutkijoiden tai teorioiden rinnakkaista käyttöä tutkimuksessa kutsutaan triangulaatioksi. Useiden menetelmien käyttöä tutkimuksessa kutsutaan menetelmätriangulaatioksi, jolla voidaan tarkoittaa sidoksia menetelmän sisällä tai eri menetelmien välillä. Useiden aineistojen integroimisesta tutkimuksessa käytetään nimitystä aineistotriangulaatio. Teoriatriangulaatiolla tarkoitetaan toisiaan täydentävien teoreettisten käsitteiden käyttöä. Metodikirjallisuudessa puhutaan myös tutkijatriangulaatiosta, jossa useampi kuin yksi henkilö toteuttaa aineiston keräämisen tai on pohtimassa tuloksia. (Eskola & Suoranta 1998, 68). Eri triangulaatioiden yhdistämistä kutsutaan kerrannaistriangulaatioksi tai monitriangulaatioksi (Laine ym. 2007, 26). Triangulaatiolla on saatu empiirisesti tarkasteltuna hyviä tutkimustuloksia, mutta tieteenfilosofiasta katsottuna sen käyttö on tosin kyseenalaistettavissa (Eskola & Suoranta 1996, 43; Laine ym. 2007, 23).

Tämä tutkimus edellytti laaja-alaisesti eri menetelmien, aineistojen ja teorioiden käyttöä, joten aineistonkeruuta voidaan luonnehtia monitriangulaatioksi. Aineistoa kerättiin monin eri tavoin: tutkimalla aiempia tutkimustuloksia, haastattelemalla eri kohdejoukkoja, havainnoimalla, ja peilaamalla tuloksia useisiin teorioihin. Observoinnin tarkoitus oli tukea ja vahvistaa tutkimuksen laatua ja näin lisätä haastattelututkimuksen luotettavuutta. Tutkimuksen monitriangulaation tavoitteena oli tuoda tutkimukseen syvyyttä ja laajuutta Tuomen & Sarajärven (2009, 143-145) mukaisesti. Näiden eri menetelmien suhde on kuvattu alla olevassa kuviossa 6.



KUVIO 6 Tutkimuksen menetelmät monitriangulaationa.

4.2 Haastatteluun osallistujien valinta

Teemahaastattelu räätälöitiin toteutettavaksi kolmessa eri kohdejoukossa, jotta tapaukseen oleellisesti merkittävät henkilöryhmät tulisivat huomioiduksi. Tavoitteena oli saavuttaa mahdollisimman hyvä tieteellinen saturaatio (Eskola & Suoranta 1998, 62). Ensimmäisen kohdejoukon muodostivat *Keski-Suomen ELY-keskuksen asiantuntijat*, joiden työllä voidaan nähdä olevan strategista merkitystä kehittämiskeskusteluiden toteutuksessa ja sen kehittämisessä. Toisen kohdejoukon muodostivat *Keski-Suomen kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt*, jotka ovat olleet mukana kaavaohjauksen kehittämiskeskusteluissa. Kolmannen kohdejoukon muodostivat kolmen *muut ELY-keskuksen asiantuntijat*. Tavoitteena oli luoda mahdollisimman edustava joukko tutkimustarkoitusta varten niin henkilöiden aseman mukaan kuin myös kunnan koon mukaan. Valinta haastateltaviksi niin henkilöistä kuin kunnista perustui ELY-keskuksen ohjausryhmän kesken suorittamaan harkintaan. Eskolan ja Suorannan (1996, 37) mukaan silloin puhutaan niin kutsutusta tapauskohtaisen analyysin kriteeristön avulla valitusta joukosta, jossa teoreettinen kiinnostavuus tutkimusongelmaan nähden määrittää kriteerit. Haastateltavien valintakriteereiksi valittiin seuraavat näkökulmat: kunnan koko, kunnan mahdolliset erityispiirteet, alueelliset erot, haastateltavan henkilön työssäoloaika ja kehittämiskeskusteluun osallistumisvuodet.

4.3 Aineiston keruu

Tutkimusaineiston kerääminen toteutettiin kronologisesti neljässä eri vaiheessa 1.4.-10.7.2014 välisenä aikana. Ensin haastateltiin Keski-Suomen ELY-keskuksen asiantuntijat. Seuraavaksi haastateltiin kuntatoimijat, jonka jälkeen suoritettiin kehittämiskeskustelutilaisuuden observointi. Lopuksi toteutettiin puhelinhaastattelut kolmen muun ELY-keskusten asiantuntijoille. Kaikki haastattelut nauhoitettiin. Haastattelunauhoista yksi oli viallinen, joten sen osalta käsinkirjoitetut muistiinpanot toimivat haastattelusta aineistona.

Haastatteluja toteutettiin yhteensä 12 kappaletta, joista viisi olivat Keski-Suomen alueen kuntatoimijoita. Tutkimuksessa oli edustettuna erikokoisia kuntia. ELY-keskusten asiantuntijoiden haastatteluaineisto koostuu yhteensä seitsemästä henkilöhaastattelusta, joista neljä on Keski-Suomen ELY-keskuksen asiantuntijoita kattaen eri vastuualueet; elinkeino-, liikenne- ja ympäristövastuualue. Haastateltavien yhteenlaskettu kokemus kehittämiskeskustelusta on 95 vuotta. Tutkimuksen yhteenlaskettu haastattelu-aika oli 9 tuntia 16 minuuttia. Taulukossa 3 on koottuna haastatteluun osallistujien jakauma henkilöiden aseman, kunnan koon, kehittämiskeskusteluun osallistumiskertojen mukaan. Lisäksi taulukossa on merkitty haastattelun kesto.

TAULUKKO 4 Tutkimuksen haastattelujoukon jakauma aseman, kunnan koon, osallistumisvuosien ja haastattelun keston mukaan.

Kohdejoukko 1 Kuntatoimijat	kunnan asukasmäärä	kehittämiskeskusteluun osallistuminen/vuosina	haastattelun kesto/ minuuttia	hlö
Johtava viranhaltija	< 5000	14	60 min	1
Johtava viranhaltija	> 10 000	4	37 min	1
Viranhaltija	5 kuntaa	14	50 min	1
Viranhaltija	> 150 000	5	45 min	1
Luottamushenkilö	< 10 000	5	65 min	1
YHTEENSÄ		42	257 min	5
Kohdejoukko 2 Keski-Suomen ELY-keskuksen asiantuntijat		kehittämiskeskusteluun osallistuminen/vuosina	haastattelun kesto	hlö
liikennevastuualue		6	42 min	1
elinkeinovastuualue		2	32 min	1
elinkeinovastuualue		1	42 min	1
ympäristövastuualue		14	90 min	1
YHTEENSÄ		23	206	4
Kohdejoukko 3 Muiden ELY-keskuksen asiantuntijat		kehittämiskeskusteluun osallistuminen/vuosina	haastattelun kesto	hlö
Pirkanmaan ELY-keskus ympäristövastuualue		14	20 min	1
Kaakkois-Suomen ELY-keskus ympäristövastuualue		2	43 min	1
Pohjois-Karjalan ELY-keskus ympäristövastuualue		14	30 min	1
YHTEENSÄ		30	93	3
KAIKKI YHTEENSÄ		95	556 min	12

4.3.1 Teemahaastattelujen toteutus

Tutkimuksen haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna. Teemahaastattelu palveli parhaiten tätä tutkimusta, koska siinä keskitytään tiettyjen teemojen ympärille antaen haastateltavalle vapauden muodostaa mielipiteitä ja saada ajatuksensa ja ideansa ilmaistua. Lisäksi teemahaastatteluilla voidaan saada Hirsjärveä & Hurmea (2001, 11) mukailten syvällistä tietoa ja ymmärrystä ihmisten kokemuksista, mielipiteistä ja käsityksistä. Muita haastattelutapoja ovat strukturoitu kyselylomake, keskusteleva tai avoin strukturoimaton haastattelu (Hirsjärvi & Hurme 2001, 43).

Haastatteluun valituille henkilöille lähetettiin sähköpostitse kirje haastattelupyynnöstä (liite 1.) Valituista haastateltavista yksi ei osallistunut tutkimukseen. Tutkimuksen tekijä sopi sähköpostilla haastatteluajan ja paikan haastateltavan luokse. Haastateltaville lähetettiin sähköpostilla etukäteen haastatteluteemat tutustuttavaksi. Haastattelut kestivät noin yhden tunnin.

Haastattelut toteutettiin henkilökohtaisena yksilöhaastatteluna. Ennen varsinaista haastattelua tutkimuksen tekijä kysyi haastateltavalta lupaa nauhoittaa haastattelu, kertasi tutkimuksen lähtökohdat ja tarkoituksen ja korosti luottamuksellisuutta. Haastattelutilanne aloitettiin taustatietojen kirjaamisella. Taustatietoja olivat haastateltavan asema sekä kehittämiskeskusteluun osallistumisen historia. Taustakysymysten jälkeen siirryttiin joustavasti teemoihin. Haastattelutilanteessa teemat olivat haastateltavalla tiedossa, joten haastattelussa edettiin tilannesidonnaisesti lähes avoimen haastattelun tavoin. Tämä mahdollistaa Eskolan ja Suorannan (1996, 67) mukaan haastateltavalle tulkintojen esittämisen, tosin haastattelijan roolin merkitys tilanteessa kasvoi. Haastattelutilanteessa oli mahdollisuus motivoida haastateltava kertomaan vapaasti ajatuksistaan ja osa haastattelutilanteista muodostui hyvin dialogimaiseksi. Tutkimuksen tekijä tiedosti, että jokainen osapuoli vaikuttaa tiedon tuottamiseen tutkimusprosessin jokaisessa vaiheessa (Tiittula & Ruusuvuori 2005, 12). Näin ollen seuraavaksi on aiheellista käsitellä teemahaastatteluun sisältyvää tilannesidonnaisuuden problematiikkaa.

4.3.3 Teemahaastattelun tilannesidonnaisuus

Teemahaastattelussa korostui tilannesidonnaisuus haastateltavan ja haastattelijan välillä. Tilanne käsittää muun muassa paikan, ajan, kielen, vuorovaikutuksen ja roolit. Vastaaajien puhekieli ei yksinomaan kuvaa ilmiötä, vaan kieli konstruoi sosiaalista haastattelutilannetta. (Eskola & Suoranta 1996; Hirsjärvi & Hurme 2001, 48–53.) Tutkimuksen tekijän subjektiivinen vaikutus Eskolan ja Suorannan (1996) mukaan alkoi jo teemojen ja kysymyksen kielellisestä asettelusta ja sanojen valinnasta. Tutkittaessa psykososiaalisia ilmiöitä, tutkimuksen tekijän tuli pitää mielessä, että yhden totuuden sijasta haastateltavat antoivat erilaisia merkityksiä, kuvauksia ja tulkintoja tunteistaan ja kokemuksistaan oman persoonansa kautta (Eskola & Suoranta 1996, 106). Tämän jälkeen näitä primääritulkintoja tekijä vuorostaan analysoi ja tulkitsi subjektiivisesti oman asenne- ja kokemusmaailmansa pohjalta. Tätä Eskola ja Suoranta (1996, 107, 113) kuvaavat toisen asteen tulkintojen tekemiseksi. Tämän tulkitsemisen vuoksi ei voida välttyä diskurssianalyysin merkityksellisyydestä, jolla viitataan kielen sosiaaliseen ja kognitiiviseen näkökulmaan mutta tässä tutkimuksessa tämä näkökulma jätetään käsittelemättä.

4.3.2 Haastatteluteemat

Haastatteluteemat rakennettiin tutkimusongelman, tutkimuskysymysten ja tietojohtamisen näkökulmien pohjalta. Teemat perustuvat väljästi tiedon

tuottamisprosessin osa-alueisiin tietojohtamisen teoriassa. Hirsjärveä ja Hurmetta (2001) mukailten teemat pyrittiin laatimaan väljiksi, jotta ilmiöön liittyvä moninaisuus pääsee esiin. Taulukossa 4 on listattu haastatteluteemat. Jokainen teema sisälsi useita apukysymyksiä, joiden avulla haastattelutilannetta voitiin suunnata. Kohdejoukkojen 1 ja 2 (ELY-keskuksen asiantuntijat ja kuntatoimijat) haastatteluissa käytettiin samaa teemahaastattelurunkoa. (liite 2.) Kohdejoukolle 3 (muut ELY-keskusten asiantuntijat) karsittiin haastattelukysymyksiä, jotta haastattelu voitiin luontevasti toteuttaa puhelinhaastatteluna. (Liite 3.)

TAULUKKO 5 Tutkimuksen haastatteluteemat.

Haastatteluteemat
<p>Teema 1 Osallistuminen kehittämiskeskusteluun</p>
<p>Teema 2 Tavoitteiden toteutuminen ja kehittämiskeskustelun asemointi ja sisältö</p>
<p>Teema 3 ELY-keskuksen toiminta ja ohjaussuhteen toimivuus</p>
<p>Teema 4 Tiedon jakaminen ja soveltaminen</p>

4.3.4 Observointi

Tutkimussuunnitelmassa observoinnin tehtäväksi määriteltiin relevantin pohjatiedon ja omakohtaisen kokemuksen tuottaminen tutkimuksen tekijälle. Haastattelututkimuksien edetessä kävi yhä selvemmäksi observoinnin tärkeys liittää metodi kiinteäksi osaksi tutkimusta, jolla kerättiin välitöntä informaatiota kehittämiskeskustelun dynamiikasta. Yleistäen voidaan sanoa, että observointi on haasteellinen metodi, mutta se soveltuu erinomaisesti tutkittaessa vuorovaikutustilanteita (Hirsjärvi & Hurme 2000, 38), kuten kaavaohjauksen kehittämiskeskustelua. Observoinnin avulla haastatteluaineiston tuloksia pystyttiin analysoimaan luotettavammin.

Observoinnin eri muodot aineistonkeruumenetelmänä voidaan jakaa osallistavaan havainnointiin, osallistuvaan havainnointiin, havainnointiin ilman osallistumista ja piilohavainnointiin (Tuomi & Sarajärvi 2009, 81; Dane 2011, 262). Tässä tutkimuksessa tekijä pidättäytyi kehittämiskeskusteluun osallistumasta, joten kyse oli observoinnista ilman osallistumista. Marshallin ja Rossmanin (1995, 80) mukaan havainnoitsija haasteena observoinnissa on olla vaikuttamatta tapahtuman kulkuun. Huomioitavaa on, että kehittämiskeskustelun alussa tutkimuksen tekijä esiteltiin ELY-keskuksen

toimesta, joten osallistujat olivat tietoisia tilaisuuden tarkkailusta. Eskolan ja Suorannan (1998, 102) mukaan periaatteessa observointia ei tule tehdä ilman havaittavien suostumusta. Informaatiotulva on usein haaste observoinnissa Eskolan ja Suorannan (1998, 102) mukaan ja näin oli myös kehittämiskeskustelutilaisuuden osalta. Sen tähden ennalta pyrittiin mahdollisimman hyvin määrittelemään observoinnin tavoitteet ja tarkkuus.

Observointi toteutettiin Pohjoisen Keski-Suomen kuntien yhteisessä kehittämiskeskustelussa Saarijärvellä 3.6.2014. Kehittämiskeskustelu tilaisuutta ei videoitu tai muutoin nauhoitettu, vaan observoinnin aineiston keruu tapahtui kirjoittamalla koneella muistiinpanot havainnoista. Observointitekniikka voi olla luonteeltaan strukturoitua ja yksityiskohtaista tai hyvin joustavaa ilman systemaattisuutta (Dane 2011, 270). Tässä tutkimuksessa havainnot kohdentui sekä vuorovaikutustekijöihin että kontekstiin, joiden informaatio pidettiin toisistaan erillään. Vuorovaikutukseen liittyvien tietojen kirjaaminen käsitti asioita kuten osallistujien teot, sanat ja reaktiot. Kontekstitiedoiksi merkittiin tiedot olosuhteista, jossa vuorovaikutus tapahtui. (Grönfors 2001, 135.) Observointi perustui havainnoitsijan subjektiiviseen valikointiin, johon vaikuttivat havainnoitsijan aikaisemmat kokemukset, ennako-odotukset, ja mieliala kuten Eskola ja Suoranta (1998, 103) huomauttavat. Tämä valikointi on Grönforsin (2001, 136) mukaan jo osa tutkimuksen analyysia.

4.3 Aineistojen analysointi

Kvalitatiiviselle tutkimukselle on tyypillistä, että analyysia tehdään valintojen muodossa tutkimusprosessin jokaisessa vaiheessa. Tämän tutkimuksen tutkimussuunnitelmassa varauduttiin metodikirjallisuudessa mainittuihin yleisimpiin analysoinnin pullonkauloihin, joita ovat aineiston kasvaminen liian suureksi ja vastauksien mahdollinen sekavuus. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 135.) Suunnittelulla ja systematisoinnilla pyrittiin ehkäisemään ongelmakohtat ja luomaan edellytykset sekä teknisesti että eettisesti hyvälle analyysille Eskolan ja Suorannan (1998) kehotuksen mukaisesti.

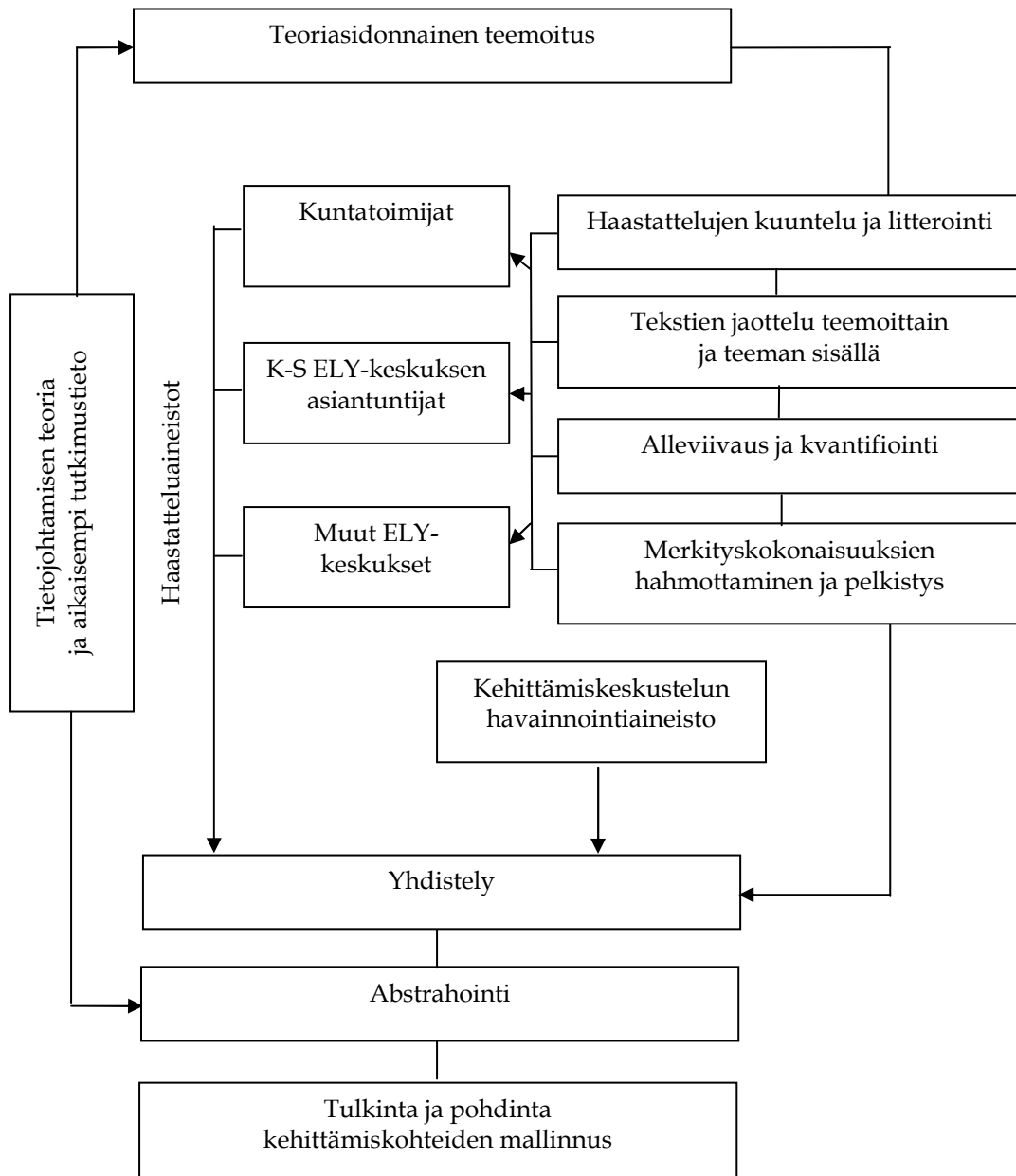
Tämän tutkimuksen haastatteluaineistojen analysointitapa on deskriptiivinen ja perustuu sisällönanalyysiin, sen väljään tulkintaan teoreettisesta kehyksestä Tuomen ja Sarajärven mukaan (2009, 91). Sisällönanalyysin tarkoitus on tuottaa kirjoitetusta tekstimateriaalista selkeä ja tiivis sanallinen kuvaus tutkitusta ilmiöstä. Laadullisen tutkimuksen sisällön analyysin muodot voidaan jakaa aineistolähtöiseen, teoriasidonnaiseen ja teorialähtöiseen analyysitapaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95.) Aineistolähtöisessä analyysissa aineistoa käsitellään yksinomaan aineistosta käsin ja aikaisemmalla tiedolla ja teorialla ei ole osuutta analyysissa. Teorialähtöinen analyysi puolestaan nojaa johonkin aikaisempaan teoriaan, jota testataan. Teoriasidonnaisessa analyysissa hyödynnetään aikaisempaa tietoa ja

teoreettisia malleja analyysia tehdessä, mutta siinä ei testata luotuja teorialalleja. Näiden eri analyysimuotojen ero on päättelyn logiikassa, joita ovat induktiivinen, abduktiivinen tai deduktiivinen analyysin logiikka. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 99).

Tämän tutkimuksen haastatteluaineiston analysoinnissa on piirteitä sekä aineisto-, että teorialähtöisestä analyysitavasta. Tutkimusprosessin alussa rakennetut teemat aikaisemman tiedon ja tietojohdamisen teorioiden pohjalta viittaisivat deduktiiviseen päättelyyn mutta aineisto analysoitiin teemoittain induktiivisella otteella. Siksi tämän tutkimuksen analyysia kuvaa parhaiten teoriasidonnainen analyysi tai abduktiivinen päättely. Todettakoon, että metodikirjallisuudessa sisällönanalyysin jakaminen eri lähtökohtiin on koettu kyseenalaiseksi (Tuomi & Sarajärvi 2009).

Tässä tutkimuksessa pääpaino oli kolmen eri haastatteluaineistojen analysoinnissa. Kehittämiskeskustelutilaisuudesta saatu havaintoaineisto oli tärkeä haastatteluaineistoja tukeva aineisto. Observoinnilla saatu havaintoaineisto analysoitiin lukemalla kehittämiskeskustelutilaisuuden muistiinpanoja, jotka oli jaoteltu vuorovaikutus- ja kontekstitietoihin. Muistiinpanojen pohjalta kirjoitettiin raakatekstiä tiivistetympi ja ymmärrettävämpi aineistokokonaisuus. Tutkimuskysymysten kannalta merkitykselliset kohdat alleviivattiin. Kehittämiskeskustelun havainnointiaineiston analyysia kuvaa parhaiten fenomenologinen analyysi, jossa ilmiötä tarkastellaan kokonaisuutena pyrkien ymmärtämään haastateltavan kokemuksen luonnetta. Analyysi perustuu välittömistä havainnoista saadun tiedon ja kokemuksen tulkintaan ja pohdintaan. (Laine 2010.) Havaintoaineistoa hyödynnettiin ennen kaikkea johtopäätöksien tekemisessä, kun haastatteluaineiston tulkintaa haluttiin vahvistaa kehittämiskeskustelun havainnoilla.

Aineiston analysoinnin abduktiivista etenemistä kuvaa alla oleva kaavio 2, jossa ensin tietojohdamisen teoriaa käytettiin apuna tutkimuksen teemojen laadinnassa, jonka jälkeen aineisto käsiteltiin induktiivisesti aineistolähtöisen analyysitavan mukaisesti. Tämän jälkeen abstrahoinnissa aikaisempi tutkimustieto ja tietoteorian käsitteet otettiin uudelleen käyttöön johtopäätöksien laadinnassa. Seuraavissa kappaleissa käydään läpi yksityiskohtaisemmin keskeiset analyysin vaiheet.



KAAVIO 2 Tutkimuksen analyysin vaiheet.

4.3.1 Teemoittelu ja merkityskokonaisuudet

Nauhoitetut haastattelut kuunneltiin ja litteroitiin väljästi tekstitiedostoiksi Power Point ohjelmalla. Tiedostot oli valmiiksi rakennettu teemoittain, mikä helpotti puheen litterointia suoraan nauhoitteesta oikeiden teemojen alle. Jokaiselle haastateltavalle luotiin yksilöity tunniste. Aluksi eri kohdejoukkojen (Keski-Suomen ELY-keskuksen asiantuntijat, kuntatoimijat ja muiden ELY-keskusten asiantuntijat) haastattelut analysoitiin erikseen. Vastaukset käsiteltiin teemoittain ja niistä pyrittiin löytämään merkityskokonaisuuksia, jotka vastasivat tutkimuskysymyksiä eli mihin suuntaan ja miten kehittämiskeskustelua tulisi jatkossa kehittää (Eskola & Suoranta 1998). Tutkimusongelmaan liittyvät merkitykselliset ilmaukset alleviivattiin, jonka jälkeen samantyyppisiä ilmauksia yhdisteltiin ja ne kvantifioitiin eli laskettiin kuinka usein saman merkityksellinen ilmaus toistui aineistossa. Kvantifiointi lisäsi objektiivisuutta.

Tämän jälkeen ilmauksia pelkistettiin ja niiden pohjalta muodostettiin teemojen sisälle uusia kokonaisuuksia. Tästä analyysivaiheesta käytetään myös nimitystä aineiston klusterointi (Tuomi & Sarajärvi 2009, 110). Tutkimusraportin kirjoitusta varten valittiin jokaisesta keskeisestä merkityskokonaisuudesta sopivin suora aineistositaatti vahvistamaan tulosten tulkintaa. Lisäksi aihealueet, joihin ei saatu haastattelussa kommentteja, merkittiin muistiin. Yhdistelemällä ja jäsentämällä merkityskokonaisuudet suhteessa tutkimuskysymyksiin päädyttiin valittuihin tulosten otsikointiin.

4.3.2 Yhdistely ja abstrahointi

ELY-keskuksen asiantuntijoiden ja kuntatoimijoiden haastatteluaineiston erillinen käsittely tiiviiseen ja pelkistettyyn muotoon mahdollisti aineistojen välisten erojen ja samankaltaisuuksien hahmottamisen. Kehittämiskeskustelun havaintoaineisto integroitiin analyysiin vertailemalla aineistoja keskenään. Aineistojen samankaltaisuudet ja eroavaisuudet merkittiin, jolloin oli mahdollista aloittaa tulkintojen ja johtopäätöksien tekeminen. Ennen kaikkea eroavaisuuksista johdettujen tulkintojen tekeminen oli haastavaa subjektiivisuuden takia. Tosin Packerin (2007, 112) mukaan tulkintaa ei tule pitää subjektiivisena ja yksipuolisena toimintana vaan se perustuu aineiston ja tekijän ymmärryksen väliseen dialogiin. Tieteen filosofiassa käydään keskustelua, miten tähän tulkinnan dialogiin tulisi suhtautua (Parker 2007, 82).

Abstrahoinnissa eli käsitteellistämässä aineiston analysointiin tuotiin teoreettiset käsitteet avuksi (Tuomi Sarajärvi 2009, 113.) Aikaisemmasta tutkimustiedosta tehty yhteenveto rinnastettiin tutkimustuloksiin ja niitä vertailtiin keskenään, joista tutkimuskysymyksiin oleellisesti liittyvät havainnot raportoitiin. Muut ELY-keskusta mahdollisesti mielenkiintoa herättävät havainnot kirjattiin jatkotutkimusaiheiksi. Tämän jälkeen tietojohdamisen malleista Nonakan ja Takeuchin (1995) tietoteoriamalli (Knowledge conversion model) sekä Choon (2006) tietämyksen sykli (The Knowing Cycle) tuotiin

analyysiin mukaan. Tarkoituksena oli yksittäisistä havainnoista ja jo tiivistetyistä merkityskokonaisuuksista rakentaa kokonaisvaltaista käsitteellistä näkemystä tutkimusilmiöstä Tuomen ja Sarajärven (2009) sisällönanalyysin kuvauksen mukaisesti. Tutkimustuloksia tarkasteltiin teorianmallien avulla niin, että kutakin teorian käsitteiden esiintymistä aineistossa seurattiin ja havainnot kirjattiin. Tavoitteena oli kiteyttää, miten kehittämiskeskustelussa toteutuu kyseinen teorianmalli ja sen käsitteet.

4.3.3 Tulkinta ja pohdinta

Kvalitatiiviselle tutkimukselle on ominaista, että tulkintaa tehdään tutkimuksen alusta loppuun asti (Hirsjärvi & Hurme 2001, 152). Siitä huolimatta tutkimustulosten varsinainen tulkinta- ja pohdintavaihe muodostui ajallisesti pisimmäksi vaiheeksi tutkimusprosessissa. Hyvään deduktiiviseen tulkintaan pyrittiin tutkimustuloksia lukemalla, paneutumalla tutkimuskysymyksiin, ajattelemalla kokonaisvaltaisesti ilmiöstä ja pitämällä päiväkirjaa pohdinnoista. Tutkimuksessa tiedostetaan että, tutkimuksen tekijän tulkinta perustuu hänen näkökulmaan ja on siksi aina spekulatiivista (Hirsjärvi & Hurme 2001, 135).

Johtopäätöksiä varten eri aineistojen keskeiset tulokset yhdistettiin niin, että kukin seitsemästä johtopäätöksestä nosti esille keskeisimmän kehittämiskohteen. Johtopäätökset mallinnettiin yhteenvetona kehittämiskeskustelun toimenpide-ehdotuksiksi, joita ELY-keskus voi suoraan hyödyntää kehittämistyössään.

5 TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimusaineisto koostuu neljästä aineistokokonaisuudesta. Jokainen aineisto toimi tutkimusongelman ratkaisemisessa tuottaen tietoa eri näkökulmista. Ensinnäkin tutkimuksessa oli haastatteleamalla kartoitettu kuntatoimijoiden kokemuksia, odotuksia ja kehittämisideoita kehittämiskeskustelusta sekä ELY-keskuksen ohjaussuhteen toimivuudesta. Toiseksi tutkimuksessa oli selvitetty Keski-Suomen ELY-keskuksen eri vastuualueiden asiantuntijoiden näkemyksiä kokonaisvaltaisesti kehittämiskeskustelun roolista, tavoitteista ja toteutuksesta. Kolmanneksi tutkimukseen on haastateltu kolmen muun ELY-keskuksen asiantuntijoiden kokemuksia ja näkemyksiä kehittämiskeskustelusta. Neljäs, observoinnilla kerättyä havaintoaineistoa hyödynnettiin, kun haluttiin vahvistaa tai tukea haastateltavien kertomaa. Tämän tutkimuksen haastatteluaineistojen analysoinnissa painopiste oli kuntakentältä kerätyssä aineistossa. Seuraavaksi käsitellään kuntakentän ja ELY-keskusten asiantuntijoiden aineistojen tulokset omina kokonaisuuksina, koska haastateltavat edustavat eri puolta ja näkökulmaa valtio-kunta informaatio-ohjauksessa. Luvussa 6 aineistoja arvioidaan ja tulkitaan yhdessä.

5.1 Kuntatoimijoiden näkemykset

5.1.1 Kehittämiskeskustelun rooli ja tavoitteet

Haastattelujen perusteella kehittämiskeskustelun rooliksi miellettiin kumppanuuden vahvistaminen, aivan kuten Stenvall ja Syväjärvi (2006, 40) määrittävät informaatio-ohjauksen tarkoituksen. Tässä tutkimuksessa muita kehittämiskeskustelun roolikuvauksia olivat: molemminpuolisen tiedon ja palautteenannon foorumi sekä laajempi aluekehittämisen väline. Luottamushenkilöiden osalta rooli miellettiin seudullisen tiedottamisen näkökulmasta, jota seuraava aineistoesimerkki kuvaa: *”En ole kokenut kehittämiskeskustelua pelkästään kaavaohjauksen kautta vaan se on isompi väline”*. Tutkimuksen mukaan kehittämiskeskustelut ovat olleet tärkeä kunnan ja ELY-

keskuksen yhteistyön muoto. Kuitenkin lähes kaikkien haastateltavien oli vaikeaa mieltää kehittämiskeskustelun tehtävä toteutuneen odotuksia vastaavana. Tutkimuksen perusteella kehittämiskeskustelu voisi omata nykyistä vahvemman ja vaikuttavamman roolin ja siksi haastateltavat peräänkuuluttivat kehittämiskeskustelun uuden roolin löytymisen puolesta. Lähes puolelta haastatelluista oli jäänyt epäselväksi, mikä on ELY-keskuksen ohjauksen strateginen pohja. Nykyisellään kehittämiskeskustelu ei koeta tuovan lisäarvoa toivottavassa määrin kaavaprosessiin tai viranomaisneuvotteluihin. Roolin selkeyttäminen ja kuvaaminen kuntakentän toimijoille oli tutkimuksen mukaan keskeisessä asemassa tulevassa kaavaohjauksen kehittämistyössä. Eräs haastateltava kiteyttää selkeyttämisen merkityksellisyyttä toteamalla; *”kehittämiskeskustelu on käynyt tietyn elinkaaren ja nyt on aika uudelleen rakentaa se”*. Haastateltavat kokivat yksimielisesti, etteivät kehittämiskeskustelun tavoitteet ole kaikilla osallistujilla tiedossa. Käsite valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet oli suurimmalle osalle vastaajista vieras. Joidenkin haastateltavien mukaan osallistujien tausta-ajatuksena on ollut: *”Kun laki velvoittaa”*. Ratkaisuksi ehdotettiin avoimuuden lisäämistä ja kehittämiskeskustelun tavoitteiden molemmin puolista esillä pitämistä.

5.1.2 Strateginen vastaan operatiivinen suunta

Tämän tutkimuksen keskeisenä tutkimuskysymyksenä oli mihin suuntaan kehittämiskeskustelua tulisi suunnata. Kaavahankkeiden tilannekatsauksen lisäksi kehittämiskeskustelulta odotetaan aika ajoin tulevaisuuteen katsomista niin, että yhdessä toimijoiden kanssa voidaan rakentaa tulevaisuutta. Täten tutkimuksen mukaan kehittämiskeskustelun roolin odotukset jakautuivat sekä operatiivisten asioiden käsittelyyn että strategiseen aluekehittämiseen. Tässä haastateltavat esittivät toisistaan poikkeavia mielipiteitä sen mukaan miten haastateltava mielsi strategisuuden. Toiset pitivät kehittämiskeskustelua jo lähtökohtaisesti tulevaisuuteen orientoituneena, koska kaavoitustyö suuntaa aina tulevaisuuteen. Toiset taas pitivät sen tulevaisuuden ennakointia ja strategista painotusta vähäisenä ja toissijaisena asiana, kuten eräs haastateltava kommentoi: *”Enemmän painottuu tehtyihin töihin”*.

Tutkimuksessa nousi esiin kuntakoon merkitys siihen, millaiseksi näkemys kehittämiskeskustelun roolista muodostui operatiivis-strategisuus näkökulmasta. Tutkimuksessa selvisi, että suurimmissa kaupungeissa on resursseja ja pitkä toimintakulttuuri strategisessa suunnittelussa toisin kuin pienempien kuntien osalla. Tämä ero vaikuttaa tutkimuksen mukaan, niin että pienemmät kunnat odottavat suuria kuntia enemmän strategista painotusta kehittämiskeskusteluun.

Haastateltavat pitävät tulevaisuuden ennakointia tärkeänä. Esimerkiksi ilmastonmuutosteemassa tulevaisuuden ennakointi on tullut konkreettisesti keskusteltavaksi. Monet haastatteluun osallistuvat toivoivat ELY-keskukselta lisää tulevaisuusorientoituneita tilastoja, joita voidaan käsitellä ja analysoida, mitä ne kunkin alueen kehittämistyössä tarkoittavat.

Tutkimuksen perusteella voidaan ehdottaa kehittämiskeskustelun jakamista kaksitasoiseksi, operatiiviseen ja strategiseen toteutustasoon. Aiemmat tutkimukset (Ympäristöministeriö 2014) puoltavat strategisen painopisteen vahvistamista ja kehittämistä. Jos kehittämiskeskustelun uudeksi suunnaksi valitaan vahvempi strategisuuspainotus, haastateltavien käsityksien mukaan silloin kehittämiskeskustelu tulisi olla harvemmin, joka toinen vuosi. Tämä mielipide on ristiriidassa aikaisemmin mainittujen odotuksien kanssa vahvistaa kumppanuutta kunnan ja ELY-keskuksen välillä. Kumppanuusyhteistyö edellyttää tiivistä ja säännöllistä yhteydenpitoa ja vuorovaikutusta, joten tietojohdamisen näkökulmasta kehittämiskeskustelun harventaminen on kyseenalaistettavissa.

Haastattelutilanteissa kehittämiskeskustelun sisällön strategisuus linkittyi, yleisesti kehittämiskeskustelun strategian pohtimiseen. Rooli, tavoitteet ja strategia nähtiin nivoutuvan yhdeksi kokonaisuudeksi. Yhteenvedoksi kehittämiskeskustelun roolin kirkastamisesta sopii erään haastateltavan ehdotus kehittämiskeskustelun uudelleensynnyttämisestä uutena innovaationa: *"Tarkoittaen sen uudelleen pukemista ja rakentamista, että sillä olisi yhteinen strateginen tavoite"*. Tämän ehdotuksen mukaan synnytetty uusi innovaatio voitaisiin esitellä päätöksentekijöille kutsumalla ja sitouttamalla heidät entistä paremmin mukaan. Edelleen samainen haastateltava painottaa, että kehittämiskeskustelun uudelleen rakentamisen kehittämistyöhön tulisi saada vahva kuntatoimijoiden joukko. Samaan tapaan Stenvall ja Syväjärvi (2006, 40) toteavat, että ohjauksen toiminnan kehittäminen tulisi tapahtua yhteistyölähtöisesti.

5.1.3 Kokemuksia kehittämiskeskustelutilaisuudesta

a) Hyötökokemukset

Tämän tutkimuksen mukaan haastateltavilla oli yhteinen jaettu kokemus vallitsevasta hyvästä luottamusilmapiiristä ELY-keskuksen ja kuntien välillä, joka on luonut pohjan avoimelle toisia kunnioittavalle keskustelulle. Lisäksi monet haastateltavat kertoivat, että seutukunnallisissa kehittämiskeskusteluissa on syntynyt eri kuntatoimijoiden välistä tukea. Observointiaineisto tukee kuvaa lämminhenkisestä ja vapautuneesta ilmapiiristä, josta välittyy osallistujien keskinäinen luottamus. Yleisesti seudullisia kehittämiskeskusteluja pidettiin antoisampina kuin kuntakohtaisia tilaisuuksia, koska seudulliset mahdollistavat maakunnallisen verkostoitumisen. Tutkimuksen mukaan monilla pienillä kunnilla on yhteisiä työntekijöitä, jolloin seudullinen kehittämiskeskustelu on ollut entistä tärkeämpää. Useat haastateltavat kokivat kehittämiskeskusteluiden kautta, että seudullinen tietämys on kasvanut ja syvälinen ymmärrys lisääntynyt kuntarajoja laajemmasta aluekehittämisestä. Kehittämiskeskustelu koettiin tutkimuksen mukaan sektorit kokoavaksi foorumiksi.

Erityisen hyödylliseksi kehittämiskeskustelu on koettu, silloin kun molemminpuolinen palautteenanto onnistuu ja on nostettu uusia ajankohtaisia

asioita asiantuntijoiden johdolla keskusteluun. Tällaisia asioita ovat olleet esim. liikennejärjestelmät, valtakunnalliset turvariskit, tuulivoima. Myös lakimiehen poikkeukselliset oikeudelliset asiat on koettu tärkeiksi ja mielenkiintoisiksi ja ne ovat synnyttäneet hyvää keskustelua. Myös erittäin hyödylliseksi on muutama haastateltava kokenut viimeaikaiset keskustelut, jossa pureudutaan strategiseen alueiden kehittämiseen, jota seuraava aineistoesimerkki kuvastaa: *"Parasta antia on ollut, kun katsotaan tulevaisuuden näkökulmasta, miten väestön kasvun ennusteet vaikuttavat yritys- ja asuntotonteille"*.

b) Huonot kokemukset

Suoranaisia huonoja kokemuksia ei haastatteluissa ollut noussut esille. Tosin muutamat haastateltavat ovat kokeneet hyödyttömäksi kehittämiskeskustelun silloin, kun olemassa olevia kunnan viranhaltioille itsestään selviä asioita toistetaan. Tutkimuksen mukaan on ollut tilaisuuksia, joissa asialista on jäänyt sisällöltään heikoksi. Huomioitavaa on, että haastateltavien joukossa oli henkilöitä, jotka ovat kokeneet kehittämiskeskustelut pääsääntöisesti sisällöltään heikoksi.

5.1.4 Kehittämiskeskustelun vaikuttavuuden lisääminen

a) Sisällölliset uudistamisideat

Haastatteluista välittyi kuntatoimijoiden toive lisätä kehittämiskeskusteluun strategista kuntakehittämisen ajattelua ja keskustelua. Yksittäisissä haastatteluissa toivottiin yhteistä näkemystä, miten yhdistää maakuntastrategia ja kuntastrategia. Ajankohtaiset teemat ovat olleet haastateltaville antoisia ja siksi toivotaan lisää teemoja keskusteluun esimerkiksi; miten kaavoituksella on voitu kehittää elinkeinotoimintaa? Lisäksi aineiston mukaan ELY-keskukselta toivotaan sisällöllisiä analyttisiä alustuksia valtiohallinnon tutkimuksista, selvityksistä sekä erilaisia analyyseja yhdyskuntarakenteen tilasta. Osa haastatteluista koki tiedon puutetta valtiohallinnon näkemyksistä viiden tai kymmenen vuoden päähän, mitkä asiat ovat silloin tärkeitä valtiohallinnon näkökulmasta. Kuntatoimijat kokivat, että analyttisen tiedon pohjalta voisivat toteuttaa paremmin kuntakehittämisen suunnittelua.

Tutkimuksessa kirkastui kuntatoimijoiden yhteneväinen käsitys palautteenannon säännöllisyyden ja systematiikan kehittämisen tarpeellisuudesta. Tätä kuvaa hyvin seuraava aineistoesimerkki: *"Haluaamme kuulla maankäytön asiantuntijoiden kommentteja mikä on ollut hyvää kunnan työssä ja mitä on parannettavaa"*. Kehittämiskeskustelu koetaan juuri ajankohtaisen molemminpuolisen tiedon jakamisen ja palautteenannon foorumina, jota tulee entisestään kehittää osana sisällöntuotantoa.

b) *Kehittämiskeskustelun toteutuksen kehittäminen*

Suurin osa haastateltavista piti kehittämiskeskustelua hyvin johdettuna ja puitteiltaan hyvänä. Haastatteluaineiston perusteella ensimmäinen kehittämiskohde on toimintamallin "*sapluunan*" rakentaminen, jossa selkeästi määritellään mitä tavoitellaan, miten toimitaan ja johdetaan tilaisuutta. Tällä hetkellä kehittämiskeskustelu on mallinnettu yksityiskohtaisesti ELY-keskuksen laatuksikirjassa (Schiestl 2014b).

Toinen kehittämiskohde liittyy tilaisuuden järjestämiseen. Haastatteluiden mukaan kuntatoimijat kokivat, että kehittämiskeskustelu on tärkeää järjestää kunnassa eikä ELY-keskuksessa. Tilan tulisi edistää rentoa ja avointa keskustelua ja siksi erään ehdotuksen mukaan kehittämiskeskustelu voitaisiin siirtää pois valtuustosalista vireämpään ympäristöön. Asialista, osallistujia määrä ja puitteiden tulee tukea toisiaan. Monet haastateltavat pohtivat, että edellytykset syvälliselle keskustelulle on vaarana hävitä, jos osallistujia on liikaa. Tämä osaltaan vahvistaa keskustelun tärkeyden, joka aineistosta erottuu selkeästi. Seutukunnallisen kehittämiskeskustelun observoinnin kautta konkretisoituivat ongelmakohdat vuorovaikutuksen näkökulmasta. Kehittämiskeskustelutilaisuudessa auditoriomainen valtuustosalit ei mahdollistanut kasvotusten keskustelemista vaan osallistujat puhuivat kukin omista tuoleistaan toistensa selkiin päin, mikä estää aidon vuoropuhelun Isaacsin (2001) mukaan.

Kolmanneksi kehittämiskohteeksi voidaan tutkimuksen perusteella esittää kehittämiskeskusteluun valmistautumisen parantaminen puolin ja toisin. Kunnan viranhaltijat kokevat, etteivät ole valmistelleet aiheita riittävän huolellisesti etukäteen. Observoidussa seudullisessa kehittämiskeskustelussa pienempien kuntien esitykset olivat hyvin lyhyitä, koska suoria lainauksia käyttäen esityksien sisällöt olivat: "*Ei mitään ihmeellistä*", "*normaalia toimintaa*", "*ei lupia haettu*". Tämä havainnoimalla saatu kokemus tukee väitettä kuntien heikosta valmistautumisesta, joka voi johtua kunnille asetettujen tavoitteiden epäselvyydestä tai puuttumisesta.

c) *Tiedon jakamisen ja vuorovaikutuksen kehittäminen*

Yksimielisesti tiedon jakamista sekä kunnan että ELY-keskuksen ja myös kuntien välillä pidettiin tutkimuksessa tärkeänä. Tiedon tuottamisen ja jakamisen kehittäminen koetaan merkittäväksi mutta haastavaksi kehittämiskohteeksi. Haastatteluaineiston mukaan ELY-keskukselta toivotaan selkeää määrittelyä, mitä he odottavat kunnalta. Erään haastatellun mukaan tulisi esimerkiksi asettaa tavoite, mitä seuraavan vuoden aikana on tarkoitus tapahtua ja mitkä asiat ovat valtion ja kunnan puolelta tärkeitä. Näiden asioiden selkeyttäminen tehostaisi tutkimuksen mukaan oikean tiedon tuottamista ja sen jakamista kehittämiskeskustelussa. Vaikka kehittämiskeskustelua pidetään kuntakehittämisen foorumina, haastateltavat eivät koe merkitykselliseksi jakaa kehittämiskeskustelun antia nykyisellään omille sidosryhmille.

Toinen vuorovaikutuksen kehittämiskohde liittyi kehittämiskeskustelun osallistujien kokoonpanon vahvistamiseen sekä kunnan että ELY-keskuksen puolelta. Suurena ongelmana on koettu kuntapäättäjien vähäisyys kehittämiskeskusteluissa. Viranhaltijoilla on tutkimuksen perusteella ollut vaikeuksia saada luottamushenkilöitä mukaan. Osa haastateltavista arvioi sen johtuvan tilaisuuden roolin ja tarkoituksen epäselvyydestä, jota kuvastaa seuraava kommentti: *"Pitäisi terävöityä tilaisuuden tärkeydestä"*. Haastatteluissa mainitaan, että asialistan tulisi määritellä entistä paremmin, keiden henkilöiden ja tahojen tulisi osallistua. Vuorovaikutuksen onnistumiseksi kehittämiskeskustelun kokoonpanoksi toivotaan kunnan puolelta hyvää virkamiesjoukkuetta ja päätöksentekijöitä sekä ELY-keskuksesta asialistan mukaista vahvaa asiantuntijajoukkuetta.

Erään haastatellun kommentin mukaan: *"Kehittämiskeskustelu on ollut todella tarpeellinen luottamushenkilölle"*. Joten, tutkimus toi esiin tarpeen järjestää päättäjille suunnattu kehittämiskeskustelu, joka tukisi päättäjien osallistumista. Tämän kehittämiskeskustelun tai koulutustilaisuuden tarkoitus olisi informoida luottamushenkilöitä kaavaprosessikuvioista, kehittämiskeskustelun tavoitteista, yleisesti jakaa strategista tietoutta alueiden kehittämisestä ja ELY-keskuksen ja kunnan välisestä yhteistyöstä. Saman haastateltavan mukaan kyseinen tilaisuus voisi olla vaikka kaikkien kuntien yhteinen aina valtuustokauden vaihtuessa.

d) Tiedon sovellettavuuden kehittäminen

Tutkimuksen mukaan kehittämiskeskustelussa esille tulleet uudet asiat ja ideat jäivät haastateltaville ajatustasolla muhimaan. Edellisiin asioihin on ollut mahdollista palata ja on palattu muissa viranomaisneuvotteluissa. Tiedon sovellettavuuteen ei koeta liittyvän systematiikkaa ja yhteinen toimintamalli puuttuu. Yhden haastateltavan mukaan luottamushenkilöillä tiedon sovellettavuus ilmenee poliittisen ohjauksen tason kautta. Tiedon haltuunotto ja yhdistettävyyden olemassa olevaan tietopohjaan koettiin haasteellisena kysymyksenä ja jäi osalta haastateltavista kommentoimatta.

Yleisesti haastattelujen mukaan suoraan käytäntöön sovellettavaa tietoa tulee ennen kaikkea ELY-keskuksen lakimiehen puheenvuoroista. Tutkimuksen mukaan ELY-keskuksen asiantuntijat ohjaavat kaikkien haastateltavien mielestä taitavasti ja lempeästi ymmärrettävällä kielellä uusista lakimuutoksista, joita muutoin olisi vaikea ymmärtää ja soveltaa käytäntöön.

Koulutuksen tarve koettiin tärkeäksi uusien asioiden soveltavuuden kehittämiseksi esim. ilmastonmuutoksen osalta. Tutkimuksen kautta ilmeni, että uusien ideoiden tulee linkittyä kunnan strategiseen visioon, jotta ideat saavat sitä kautta vahvan pohjan jatkojalostukseen ja soveltamiseen käytännön toimenpiteisiin. Muita ideoita ongelman ratkaisuksi olivat aineistossa: *"Jonkinlainen jalkautusohjelma"*, *työpajat*, *kehitystehtävä*, jota seurataan, jotka toimisivat kehittämiskeskustelun jatkona tehostaen tiedon sovellettavuutta.

5.1.5 ELY-keskuksen ohjaussuhteen toimivuus ja sen kehittäminen

Suurin osa haastatelluista ilmoitti tyytyväisyytensä ELY-keskuksen ohjaussuhteen toimivuuteen. ELY-keskuksen asiantuntevuutta pidettiin erinomaisena ja ihmisiä ystävällisinä. Erään kommentin mukaan rahan vähyydestä johtuen ohjaus- ja edistämistehtävä on painottunut informaatio-ohjaukseen ja edistäminen jäänyt vähemmälle. Kriittisesti ohjaussuhteen toimivuuteen suhtautuneen haastateltavan mukaan kehittämiskeskustelut ovat muodostuneet yksittäisiksi operatiivisiksi tilaisuuksiksi (*”arkkitehdin kaava esittelyiksi”*), jolla ei ole yhteisiä tavoitteita ja joista strateginen ote puuttuu kokonaan. Saman haastateltavan mukaan syy on siinä, että kunta ja ELY-keskus eivät ole yhdessä sopineet tilaisuuden fokuksista ja luonnetta. Myös myönteisesti ohjaussuhteen toimivuuteen suhtautuneet haastateltavat ehdottivat kehittämiskeskustelun merkityksen konkretisoimista ja tarkoituksen korostamista entistä voimakkaammin.

Tutkimus osoitti, että kuntakentällä ollaan tyytyväisiä ELY-keskuksen tapaan huomioida kunnan tarpeet ja omaleimaisuudet. Haastattelun perusteella ELY-keskus arvostaa erilaisia kuntia ja käytänteitä, jota kuvaa seuraava kommentti: *”ELY ei yritä samaan muottiin”*. Seutukunnallisissa kehittämiskeskusteluissa asialista koostuu seutukunnan yhteisistä teemoista eikä yksittäisen kunnan asioista muutoin kuin kaavakatsauksen ja esimerkkien kautta.

Haastateltavilla ohjaussuhteen arviointi liittyi vahvasti kehittämiskeskustelun roolin määrittämiseen, jota on edellä käsitelty. Haastatteluaineiston mukaan kuntatoimijat haluavat tietää, onko ELY-keskuksella yhteistä strategiaa yhteistoiminnasta kuntien kanssa ja jos on mikä se on. Erään mielipiteen mukaan Keski-Suomen ELY-keskuksella on kuntajohtajien piirissä maine jyrkimpänä ohjaajana Suomen ELY-keskusten joukossa. Tämä esiin tullut maine on vahvasti ristiriidassa toteutetun kuntaliiton kyselyn kanssa, jossa Keski-Suomen ELY-keskus sai parhaimmat arvostelut kuntatoimijoilta (Ympäristöministeriö 2014).

Positiivisen palautteen ja kannustuksen osalta kannanotot vaihtelivat jyrkästi. Erään haastateltavan mukaan ongelmana on kannustuksen puute. Haastateltava toivoo rajoitusten ja ongelmien esiintuomisen yhteydessä myös kannustusta ja enemmän ratkaisukeskeistä yhdessä ajattelua. Myös vastakkainen mielipide tuli tutkimuksessa julki, jonka mukaan ELY-keskus on antanut henkisen tuen ja jossa yhteistyö on koettu *”hirmuisen tärkeäksi”* (aineistositaatti). Kuitenkin tutkimusaineisto vahvistaa ympäristöministeriön (2014) aiempaa tutkimusta positiivisen palautteen merkitystä ohjaussuhteen toimivuuteen vaikuttavana kannustavana ilmapiiriä luovana tekijänä.

Haastatteluissa tuli vähän kommentteja kysymykseen ELY-keskuksen eri vastuualueiden asiantuntijuuden hyödyntämisestä, muutoin kuin toteamalla laaja näkemys tärkeäksi. Kuitenkin tutkimuksessa ilmeni, että haastateltavat pitävät tärkeänä, että rajat liikenteen, elinkeinon ja kaavoituksen välillä hälvenisivät ja alueiden kehittämistä toteutettaisiin eri sektorien ja toimijoiden

yhteistyöllä. Jos ELY-keskuksen edustusta kehittämiskeskustelussa laajennetaan, tulee yksittäisistä haastatteluista ilmi huoli kehittämiskeskustelun kasvamisesta liian suureksi joka mahdollisesti johtaisi byrokratisoitumiseen.

5.2 ELY-keskusten asiantuntijoiden näkemykset

Tutkimusaineistossa oli mukana Keski-Suomen ELY-keskuksen lisäksi kolmen muun ELY-keskuksen ympäristövastuualueen asiantuntijaa. Nämä haastateltavat edustavat ohjauksen asiantuntemusta ja kantavat vastuun lakisääteisen kehittämiskeskustelun järjestämisestä ja toteuttamisesta toisin kuin muiden vastuualueiden haastattelussa mukana olevat asiantuntijat. He siis ovat vastaajina eri asemassa kuin muut asiantuntijat, mikä tulee huomioida tuloksien tulkinnassa.

5.2.1 Keski-Suomen ELY-keskuksen eri vastuualueiden asiantuntijoiden odotukset kehittämiskeskustelulle

Haastattelujen perusteella odotukset kehittämiskeskusteluun vaihtelevat eri vastuualueiden välillä kohdistuen eri näkökulmiin. Vaihtelusta huolimatta, jokainen haastateltava piti kehittämiskeskustelua hyödyllisenä ja tärkeänä tilaisuutena, missä vallitsee hyvä luottamusilmapiiri kunnan ja ELY-keskuksen välillä. Seuraavaksi esitellään lyhyesti mutta yksilöidysti eri vastuualueen odotukset.

Kaavaohjauksesta vastaava ympäristövastuualueen haastateltavan kokemus kehittämiskeskustelusta on ollut rinnalla kulkemista kuntien kanssa. Haastateltava toivoo ja odottaa kehittämiskeskustelulta ensinnäkin enemmän keskustelua. Haastattelun mukaan kehittämiskeskustelun hyödyllisyys linkittyy juuri keskustelun määrään. Väitettä kuvastaa seuraava haastatellun kommentti: *"Keskustelu on hyödyllistä silloin, kun tuodaan eri näkökulmia esille ja niistä käydään keskustelua ja toiset kyselevät toisilta kokemuksista ja ongelmista ja niiden ratkaisusta"*. Edelleen haastattelusta ilmeni, että kun kunnassa on aloitettu strateginen suunnittelu, pohdittu vahvuuksia, valittu strategia ja aloitettu toteuttaminen, syntyy keskustelua paljon. Ympäristövastuualueen odotuksena oli omalta osalta pyrkiä pois infotilaisuus muotoisesta kehittämiskeskustelusta kohti rakentavaa strategisia haasteita käsittelevään kehittämiskeskusteluun. Haastattelussa välittyi voimakas tahtotila auttaa kuntia maankäytön suunnittelussa ja luoda edellytykset elinvoimaisuuden kehittämiseksi. Tämä väite välittyi myös haastatellun kommentista: *"Kehittämiskeskustelu ei nykyisellään vastaa sen tarkoitusta"*. Haastateltava odottaa kunnalta lisää aktiivisuutta tuoda tärkeiksi pitämiään keskustelunavauksia, jottei kehittämiskeskustelu muodostuisi pelkästään ELY-keskuksen infotilaisuudeksi.

Tutkimuksen mukaan liikennevastuualue pitää kehittämiskeskustelun vahvuutena asioista keskustelemisen mahdollisuutta laaja-alaisesti yleisellä

tasolla. Tulevaisuudelta vastuualueella odotetaan kuntien tiukempaan ohjaamista valtion valtuutuksen puitteissa. Kuntatoimijoilta odotetaan aihepiirien hyvää osaamista ja substanssin hallintaa. Elinkeinovastuualueen odotukset kehittämiskeskustelun tulevaisuudesta liittyvät eri vastuualueiden osalta osallistumisen käytänteiden järjestämiseen ELY-keskuksen sisällä. Tutkimusaineisto osoittaa, että tahtotila ja odotukset elinkeinovastuualueen entistä tiiviimmälle mukaantulolle ovat olemassa, mutta toimivat käytänteen puuttuvat. Eri vastuualueiden osallistumisen edellytyksistä kehittämiskeskusteluun on lisää luettavissa tulevassa kappaleessa 5.2.6.

5.2.2 Kehittämiskeskustelun asemointi ja tavoitteet

Tutkimuksen mukaan kehittämiskeskustelun asemaa kaavaohjauksen prosessissa pidettiin tärkeänä, mutta rooliin liittyvien tavoitteiden toteutuminen vaihtelee paljon kunnan koon ja tilanteen mukaan. Haastatteluissa kehittämiskeskustelu asemoitiin kaavaohjauksen prosessissa ensisijaisesti vuoropuhelun ylläpitäjänä toimijoiden kesken. Kuitenkaan tästä roolista ja tavoitteesta ei erään haastatellun asiantuntijan mukaan ole osattu viestiä tarpeeksi, jos kunnat näkevät kehittämiskeskustelun edelleen edunvalvontana, jonne tullaan paksun hankelistan kanssa ajamaan omia etuja.

Tutkimuksen mukaan eri ELY-keskusten asiantuntijoiden näkemykset kehittämiskeskustelun roolista yhteistyön ja tiedonvaihdon ylläpitäjänä olivat yhteneväiset. Erään ELY-keskuksen asiantuntijan mukaan kehittämiskeskustelun rooli nähdään yhteydenpidon välineenä, jolla pyritään tuottamaan molemminpuolisesti ajankohtaista tietoa, tasa-arvoista keskustelua sekä palautetta. *"Se on tiedon vaihtoa ja tiedon tuottamista"*: kommentoi haastateltava.

Yhdyskuntasuunnittelun strategiset haasteet ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat tärkeä ja keskeinen työväline kehittämiskeskustelussa. Näiden tavoitteiden edistäminen ja toteutuksen seuranta kuuluvat ELY-keskuksen tehtäviin. Kuitenkin monien haastateltujen asiantuntijoiden mielestä näitä tavoitteita ei pidetä riittävästi esillä. Haastattelussa erottuu selvästi kaksi näkökulmaa tähän asiaan. Yhden näkemyksen mukaan kehittämiskeskustelun tavoitteiden ja asiasisällön tulee rakentua kunta- tai seutukuntavetoisesti, kunnan tilanteiden ja tarpeiden mukaisesti. Tämän mukaan tilannesidonnaisuus määrittelee sen, missä määrin näistä tavoitteista keskustellaan. Toinen näkemys painotti vahvempaa tiedolla ohjausta kehittämiskeskustelun tavoitteista niin, että sisällöt rakentuisivat vahvemmin valtionhallinnon näkökulmasta, kuten seuraavassa aineistoesimerkissä viitataan: *"Laajemman tavoitteen mukaista ei välttämättä ole kaikki, mitä kunta toivoo"*.

5.2.3 Toteutuskäytänteiden eroavaisuudet ELY-keskusten välillä

Kehittämiskeskustelun konkreettinen toteutusmalli ja käytänteet vaihtelivat tutkimuksessa mukana olevien ELY-keskusten välillä. Eräessä ELY-keskuksessa on vakiintunut käytäntö pitää kuntakohtaisia kehittämiskeskusteluita, jossa linjana on keskittyä kuhunkin kuntaan niiden tarpeista käsin. Kun taas toisen ELY-keskuksen linjana on ollut valmistella ja rakentaa vuosittainen formaatti, joka toistetaan jokaisen kunnan tai seutukunnan kohdalla kehittämiskeskustelussa. Keski-Suomen ELY-keskuksen linjana on tutkimuksen mukaan ollut kasvavassa määrin järjestää seutukunnallisia kehittämiskeskusteluita. Asialista valmistellaan yhteistyössä kunnan/kuntien kanssa. Kehittämiskeskustelun vetää kuntien edustaja. Eri vastuualueiden asiantuntijat toivovat sisällöllisesti erilaisia tarkennettuja ajankohtaisia teemoja, johon voi tarvittaessa tulla mukaan tiedon tuotantoon.

Tutkimuksessa selvisi, että erään ELY-keskuksen kehittämiskeskustelun toteutusmalli eroaa monissa kohdin muiden ELY-keskusten käytänteistä. Siksi kyseinen malli on syytä esitellä tarkemmin. Kyseisessä ELY-keskuksessa kehittämiskeskustelu rakentuu aina vuosittain vaihtuvan teeman ympärille. Teemassa huomioidaan myös muiden vastuualueiden ajankohtaiset asiat. Prosessi alkaa tiedon tuottamiselle, jossa taustoitetaan teema hyväksikäyttäen esim. valtionhallinnon paikkatietoaineistoja ja koko ELY-keskuksen asiantuntijuutta. Valmistelun tavoitteena on avata teeman taustat ja lainsäädännön lähtökohdat valtiohallinnon ohjaajan näkökulmasta. Prosessin alussa tuotetaan kunnille selkeä tavoite keskustelulle. Tämä kunnalle lähtävä etukäteismateriaali sisältää valmistellun asialistan ja ennakkokysymykset teemaan liittyen, jolta pohjalta kunta valmistelee oman aineistonsa keskusteluun. Kysymykset liittyvät siihen, mitä kyseinen asia heidän kunnan osalta tarkoittaa ja miten he aikovat vastata tavoitteiden toteutumiseen. Näin ollen lähtökohdat ja tavoitteet kehittämiskeskustelulle luodaan jo ennakkovalmisteluissa, jolloin kaikki osapuolet ovat valmistautuneet kehittämiskeskusteluun. Teemoja ovat olleet esimerkiksi asemakaavojen ajanmukaisuus; maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimus, ja meneillään oleva 2014 vuoden teema on työpaikkarakentamisen tonttivaranto, rakennerahastokausi/ EAKR ja maaseutuohjelman rakennekaus. Haastattelun mukaan teema-aineisto valmistellaan niin, että sen voi viedä jokaiseen kuntaan kunnan koosta riippumatta. Kunnalta kysytään lisäksi ennakkoon mahdollisia erityisiä aiheita keskusteluun.

Edellä esitelty toimintamalli on tuottanut hyviä tuloksia ja sitouttanut luottamushenkilöitä osallistumaan kehittämiskeskusteluun. Tämä aineistotulos vahvistaa kuntatoimijoiden mielipidettä ennakkovalmistelun merkityksestä kehittämiskeskustelun onnistumisessa. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että kun teemojen valmisteluun panostetaan ja edellytetään kunnilta ennakkoon suunnittelutyötä teemaan liittyen, kirkastuu kehittämiskeskustelun tavoite ja tarkoitus siinä määrin, että kunnat haluavat tuoda oman panoksensa. Tällä hetkellä Keski-Suomen ELY-keskuksen kehittämiskeskusteluun ei

tutkimuksen mukaan liity kuntiin suunnattua ennakkotehtävää, joten tämä on yksi oleellisista eroista toimintamallien välillä.

Toinen huomioita eroavaisuus ELY-keskuksien kehittämiskeskusteluun liittyvissä toimintamalleissa koskee ELY-keskuksen osallistujien kokoonpanoa. Kaikissa haastatelluissa ELY-keskuksissa kokoonpano ja asiantuntijuus pyritään optimoimaan aina tilanteen ja tarpeen mukaan. Kahdessa tutkimuksessa mukana olevissa ELY-keskuksissa eri vastuualueiden (elinkeino, liikenne ja ympäristö) edustajat ovat aina kehittämiskeskustelussa. Yhdessä ELY-keskuksessa on vakiintunut käytäntö, että myös ylijohdaja osallistuu jokaiseen kehittämiskeskusteluun.

5.2.4 Kuntapäätäjien mukaan saaminen kehittämiskeskusteluun

Tutkimuksen mukaan Keski-Suomen ELY-keskuksen asiantuntijoiden keskuudessa suuri huolenaihe oli kehittämiskeskusteluun osallistuvien luottamushenkilöiden vähäisyys tai heidän puuttuminen. Keski-Suomen ELY-keskuksen haastatteluiden mukaan kehittämiskeskustelu voisi ajoittain suunnata koulutukselliseksi esimerkiksi uusien valtuutettujen perehdytyskoulutuksena. Erään haastattelun mukaan kehittämiskeskustelu on lähtökohtaisesti laadittu juuri kunnan päätöksentekijöitä varten. Tietojohtamisen näkökulmasta keskeistä yhteisen tiedon tuottamisessa on selkeä kytkös päätöksentekoon, joten aihe on hyvin merkittävä käsitellä. Kaikissa ELY-keskuksissa on nähtävissä erityinen painoarvo luottamushenkilöiden mukaan saamiselle.

Tutkimuksessa mukana olleessa eräässä ELY-keskuksessa on voimakkaasti panostettu päätöksentekijöiden sitouttamiseen ja onnistuttu siinä. Haastateltavan mukaan kehittämiskeskustelu on *"hedelmällisintä silloin kun tavoitteita käydään läpi molemminpuolisesti keskustelumuotoisesti ja paikalla on keskeiset päättäjät"*. Tutkimusaineiston mukaan onnistuminen on edellyttänyt tietoista valintaa jalkautua päätöksentekijöiden keskuuteen. Tässä strategiassa kyseisen ELY-keskuksen asiantuntijat ovat kiertäneet valtuustokauden alussa kunnanvaltuustoissa, ja kunnanhallituksen kokouksissa kertomassa maankäytön valtakunnallisista kehittämistavoitteista. Jalkautuminen on antanut päättäjille aidon mahdollisuuden kysyä mieltä askarruttavista maankäyttöön liittyvistä asioista. Kyseisellä jalkautusstrategialla on tavoitettu noin 400–500 päätöksentekijän asemassa olevaa henkilöä. Toinen tutkimuksessa mukana oleva ELY-keskus on puolestaan päätenyt pitämään vuosittaisen koulutustilaisuuden alueidenkäytön otsikon alla, jonne on osallistunut viranhaltijat, kaavoitus-, ja rakennustoimi, ympäristötoimi ja luottamushenkilöt.

5.2.5 Tiedon tuottaminen, soveltaminen ja seuranta

Valtiovallinnon ohjaus- ja edistämistehtävän tarkoitus on tuottaa ja jakaa tietoa kunnille, jotka voivat hyödyntää tietoa toiminnassa ja päätöksenteossa (Stenvall & Syväjärvi 2006). Vaikka tiedon tuottamisen näkökulman merkitys on

ilmeinen, jäi haastatteluaineisto tältä osin heikoksi. Haastatteluissa ei noussut vahvoja kommentteja tiedon tuottamisen kehittämiseksi. Yksi ELY-keskuksen haastattelu selvästi erosi muista haastatteluista ELY-keskuksista. Tässä haastattelussa kävi ilmi aktiivinen molemminpuolisen tiedon tuottaminen, tiedolla ohjaamisen näkökulma sekä ELY-keskuksen koko asiantuntijuuden hyödyntäminen tiedon tuotannossa.

Keski-Suomen ELY-keskuksen haastatteluiden mukaan kehittämiskeskustelussa syntyneen tiedon käsittelyyn, edelleen jakamiseen ja soveltamiseen ei sisälly systematiikkaa vaan tieto näkyy mahdollisesti aikanaan arjessa. Nämä haastateltavat kokivat, että kehittämiskeskusteluista on syntynyt jatkokeskusteluita. Tutkimuksen mukaan tiedon jakaminen on konkretisoitunut ennen kaikkea seutukunnallisissa kehittämiskeskusteluissa, jolloin toiset pääsevät näkemään ja oppimaan toisten kuntien tekemisistä. Tämä on lisännyt naapurikuntien vuorovaikutuksellisuutta. Jotta ohjaussuhde tietotaidollisesti kehittyisi, tulisi kunnan panostaa jatkuvaan oppimiseen yhdyskuntarakenteen trendeistä ja strategisesta kuntakehittämisestä.

Tutkimusaineiston perusteella Keski-Suomen ELY-keskuksessa kehittämiskeskustelun arviointi ja seuranta eivät ole samassa määrin jäsenyntyneitä kuin muissa tutkimuksessa mukana olleissa ELY-keskuksissa. Haastattelun perusteella eräässä ELY-keskuksessa vaikutuksia seurataan tuottamalla systemaattisesti seurantatietoa keskeisten valtionhallinnon tavoitteiden toteutumisesta käytännön tasolla. Tutkimuksen mukaan toinen tapa on tuottaa seurantatietoa tekemällä vuosittain yhteenveto kehittämiskeskusteluista, jonka avulla pyritään löytämään kuntia yhdistäviä askarruttavia teemoja, trendejä, fiiliksiä ja koulutustarpeita.

5.2.6 ELY-keskuksen eri vastualueiden yhteistyö

ELY-keskuksen asiantuntijuuden kokonaispotentiaalin hyödyntämisessä oli onnistuttu tutkimuksessa olevien ELY-keskuksien kesken vaihtelevasti. Synergia käsitteenä haastattelujen mukaan, nähtiin joustavuutena ja haluna yhteistyöllä hakea ratkaisuja ongelmiin reunaehtoien puitteissa. Haastattelujen mukaan useimmissa ELY-keskuksissa luontainen tiivis yhteistyö on ollut ennen kaikkea ympäristö- ja liikennevastuualueiden välillä. Yleisesti ELY-keskuksissa on kaavalausuntoprosessiin integroitu liikennevastuualue mukaan.

Tutkimuksessa selvisi, että Keski-Suomen ELY-keskuksen aloittaessa toimintansa 2010 oli perustettu työryhmiä synergiaetujen löytämiseksi. Erään haastatellun mukaan suurena haaveena oli, että hakemuksen tullessa ELY-keskukseen, kaikkien vastualueiden edustajat voisivat yhdessä käsitellä kokonaisvaltaisesti hakemusta ja siihen liittyviä yhtymäpintoja. Tuolloin ympäristövastuualue kutsui koolle eri vastualueen edustajia keskustelemaan yhteistyöstä kaavaohjaukseen. Haastateltavien mukaan toiminnan vakiintuessa rajallisten resurssien vuoksi yhteistyö on nykyään satunnaista ja henkilöistä riippuvaa. Synergiaetuja pyritään tutkimuksen mukaan jatkuvasti kartoittamaan. Yhteistyön merkittävyyttä kuvaa hyvin seuraava

aineistoesimerkki: *"Maailma muuttuu kokoajan ja pitäisi luoda edellytyksiä sellaiselle yritystoiminnalle, josta ei vielä tiedetä mitään"*.

Tutkimuksen mukaan Keski-Suomen ELY-keskuksen tavoite eri vastuualueiden synergisesta yhteistyöstä ei ole toiminut toivotulla tavalla. Ajan niukkuus koettiin hankaloittavan yhteistyölle ja sitoutumista kehittämiskeskusteluun. Lisäksi synergiaeduista keskusteltaessa haastatteluista oli tulkittavissa eri vastuualueiden erilaiset toimintakulttuurit. Tutkimuksesta välittyi käsitys siitä, miten eri vastuualueet sisältävät ristiriitaisia tavoitteita. Tämä tulee esiin seuraavasta aineistoesimerkistä: *"Energiatuotannon osalta voi olla vastakkaisiakin näkemyksiä suhteessa ympäristötavoitteisiin"*. Tutkimuksen mukaan Keski-Suomen ELY-keskuksen historiassa on ollut vastuualueiden välillä vastakkainasettelua ja ristiriitaisia tavoitteita, joista on keskusteltu.

Keski-Suomen ELY-keskuksen haastattelujen perusteella elinkeinovastuualueen asiantuntijat ilmoittivat kiinnostuksensa entistä tiiviimpään yhteistyöhön. Ennen kaikkea kunnan tehdessä uusia avauksia olisi elinkeinovastuualueen tarkoituksenmukaista osallistua kehittämiskeskusteluun. Haastatteluaineiston mukaan tämä edellyttää kunnalta tai ympäristövastuualueelta selkeää pyyntöä tai määriteltyä ongelmakohtaa tietystä toimialasta. Eräästä haastattelusta kävi ilmi, että ministeriötason maaseutupoliittinen työryhmä oli esittänyt pyynnön, että paikalliset maaseutuviranomaiset toisivat maaseudun asumisen ja yrittämisen näkökulmaa kuntien maankäyttöön. Vastuualueen edustajan mukaan: *"Maaseudulla kaavoittaminen on erilaista kuin kaupungissa"*. Maaseutuosasto on ilmoittanut tahtonsa olla mukana kehittämiskeskustelussa tuoden asiantuntijuuden tukemaan maaseutukuntien maankäyttöä. Tutkimus osoitti että Keski-Suomen ELY-keskuksessa ei ole tarvittavia mekanismeja tai käytänteitä, joilla tarttua toisen vastuualueen asioihin.

Muista ELY-keskuksista saatu aineisto vahvasti osoitti, että kehittämiskeskusteluun on mahdollista integroida koko ELY-keskuksen laaja asiantuntijuus ja osaaminen sekä tiedon tuotannossa että kehittämiskeskustelun osallistujien kokoonpanossa. Esimerkiksi yhdessä haastatelluista ELY-keskuksessa nykyistä teemaa (rakennerahastokausi) valmistellaan elinkeinovastuualueen kanssa yhteistyössä. Samaisessa ELY-keskuksessa ylijohdajien tuki on koettu merkityksellisenä ja positiivista ilmapiiriä luovana, jota kuvaa seuraava aineistoesimerkki: *"He ovat nähneet ympäristö- ja erityisesti alueidenkäyttökysymysten vaikuttavuuden merkittävyyden."*

5.2.7 Tiivistelmä tutkimustuloksista

Seuraava taulukko 6 tiivistää eri haastatteluaineistojen keskeiset tutkimustulokset vastaamalla asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Merkittävimmät erot Keski-Suomen ELY-keskuksen ja kuntatoimijoiden aineistojen välillä ovat kehittämiskeskustelun tavoitteiden tiedostettavuudessa ja aloitteentekijästä sisällöntuotannossa. Keskeiset eroavaisuudet Keski-suomen ELY-keskuksen ja muiden ELY-keskuksien välillä liittyvät kehittämiskeskustelun toteutusmalleihin, osallistujien kokoonpanoon ja

asiantuntijuuden ja synergia etujen hyödyntämiseen niin ELY-keskuksen sisällä että ohjaussuhteessa.

TAULUKKO 6 Tutkimustulosten vertailu eri haastatteluaineistojen kesken tutkimuskysymyksien avulla.

Tutkimustulosten yhdistely: Eroavaisuus ● Samankaltaisuus ○				
Tutkimuskysymys	Kuntatoimijoiden keskeiset tulokset	K-S ELY-keskuksen keskeiset tulokset	Muiden ELY-keskusten keskeiset tulokset	
Mitkä ovat osallistujien kokemukset, odotukset ja kehittämissideat kehittämisskeskustelusta?	Hyvä luottamusilmapiiri. Seudulliset kehittämisskeskustelut, ajankohtaiset teemat, oikeudelliset asiat ja strateginen keskustelu on koettu hyväksi. Kehittämiseltä odotetaan roolin ja tavoitteiden selkeyttämistä.	Hyvä luottamusilmapiiri. Ollut kuntien kanssa rinnalla kulkemista. Odotetaan ja rakentavaa strategisia haasteita käsittelevää keskustelua. Kehittämisintressit vaihtelivat vastuualueiden välillä.	Hyvä luottamusilmapiiri. Toimintamallit eroavat: kuntakohtaisia ja seutukunnallisia. Koettu ajankohtaisista teemoista keskustelu hyödylliseksi.	○
Miten kehittämisskeskustelun rooli ja tavoitteet palvelevat alueiden käytön kokonaisstrategiaa?	Rooli on kumppanuuden vahvistaminen ja tiedon ja palautteen anto, joka ei ole toteutunut odotuksia vastaavalla tavalla. Tavoitteet eivät ole osallistujilla tiedossa. VAT käsitteenä vieras.	Rooli on vuoropuhelun ylläpitäminen ja tavoite auttaa kuntia kehittymään ja luoda edellytykset. Nykyisellään ei vastaa tarkoitustaan. Tavoitteet ovat osallistujille tiedossa. VAT:ta ei ole pidetty riittävästi esillä.	Rooli on yhteydenpidon väline. On tiedon vaihtoa ja tiedon tuottamista. Valtionhallinnon tavoitteiden edistäminen. Tavoitteet ovat osallistujilla tiedossa.	○ ●
Mihin suuntaan kehittämisskeskustelun sisältöä ja toteutusta tulisi kehittää?	Strategisen kuntakehittämisen keskustelun suuntaan. Pienet kunnat odottavat strategisuutta enemmän kuin suuret. ELY:ltä toivottiin analyyttisiä alustuksia ja palautetta. Molemminpuolista valmistautumista tulisi kehittää.	Strategisen maankäytön suunnittelun suuntaan. Sisältönä elinvoimaisuuden lisääminen alueella. Tiedon vaihtoa kuntien kesken. Tilan tulee edistää vuoropuhelua. Toivottiin kunnalta aktiivista otetta käsiteltäviin aiheisiin.	Yhä enemmän strategisempaan alueiden kehittämisen suuntaan. Toimintamallit vaihtelivat. Molemminpuolinen ennakovalmistelu osoittautui tärkeäksi; kunnalle tietopaketti ja ennakkotehtävä.	○ ●
Mitkä tekijät rakentavat myönteistä ohjaussuhdetta, niin että ELY-keskuksen ja kunnan tietotaidollinen potentiaali tulisi tehokkaammin hyödynnetyksi?	Selkeä toimintamalli ja määrittely odotuksista. Tiedon tulisi linkittyä kunnan strategiseen visioon. Kokoonpanon vahvistaminen/ luottamushenkilöitä lisää. Kehitystyöhön kuntatoimijat mukaan.	Tiivis vuoropuhelu Jatkuva oppiminen strategisesta kuntakehittämisestä ja yhdyskuntarakenteen trendeistä. Luottamushenkilöiden sitouttaminen, perehdytyskoulutus.	Molemminpuolinen tiedon tuotanto, päätöksentekijöiden sitouttaminen ja vuorovaikutus. On edellyttänyt jalkautumista päätöksentekijöiden joukkoon. Perehdytyskoulutusta. Jatkuva seurakunta	○
Mitkä ovat edellytykset synergian hyödyntämiselle ELY-keskuksen sisällä?	-	Käytänteiden järjestäminen, yhtymäpinnan määrittely ja selkeä pyyntö ympäristö-vastuualueelta. Joustavuus ja ratkaisuhakuisuus.	Ajankohtaiset sektorirajat ylittävät teemat. Yhteisen tiedon tuotannossa ELY:n asiantuntijuuden hyödyntäminen. Ylivoimien tuki.	●

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tutkimusongelma kuvattiin johdannossa ajankohtaisen tiedon puutteena siitä, miten kaavaohjauksen kehittämiskeskustelua ja ohjaussuhdetta tulisi jatkossa kehittää Keski-Suomen ELY-keskuksessa. Tutkimuksen pääkysymys jakautui eri näkökulmien avulla neljäksi eri tutkimuskysymykseksi. Tämä tutkimus onnistui löytämään vastaukset asetettuihin tutkimuskysymyksiin tavoitteiden mukaisesti. Tässä luvussa tiivistetään tutkimustulokset seitsemään johtopäätökseen ja havainnollistetaan keskeiset tulokset toimenpide-ehdotuksiksi, joita Keski-Suomen ELY-keskus voisi hyödyntää kehittämistoiminnassaan. Tutkimustulosten keskeiset yhtymäpinnat aikaisempiin tutkimustuloksiin kerrotaan. Lopuksi vielä tuloksia tarkastellaan valittujen tietojohtamisen näkökulmien avulla.

6.1 Toimenpide-ehdotukset kehittämistoimintaan

Kehittämistyö edellyttää nykytilan määrittämistä ja tavoitetilan kuvaamista. Tämän tutkimuksen tulokset ovat omalta osaltaan edistämässä tätä prosessia Keski-Suomen ELY-keskuksessa. Seuraavassa johtopäätökset luokitellaan toimenpide-ehdotukset vastaten samalla asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

6.1.1 Kehittämiskeskustelun rooli kumppanuuden vahvistajana

Tutkimus osoitti, että kehittämiskeskustelu koetaan tärkeäksi valtionhallinnon ja kunnan yhteistyötä vahvistavaksi instrumentiksi, jota tulee jatkuvasti kehittää. Sekä kuntakentän että Keski-Suomen ELY-keskuksen asiantuntijoiden yhteisen näkemyksen mukaan kehittämiskeskustelun rooli alueidenkäytön suunnittelun kokonaisstrategiassa vaatii uudelleenarviointia ja kehittämistä. Tästä voidaan tutkimuksen perusteella tehdä ensimmäinen johtopäätös. *Kehittämiskeskustelun roolin epämääräisyyden taustalla on ollut selkeän tarkoituksen ja tavoitteiden puuttuminen tai niistä ei ole osattu viestiä, niin että kuntatoimijat olisivat kokeneet tavoitteet ymmärretyiksi.* Kehittämiskeskustelua on pidetty

kuntatoimijoiden piirissä ajoittain välttämättömänä tilaisuutena. Huomioitavaa on, että kuntatoimijoilla ja ELY-keskuksen asiantuntijoilla oli vastakkaiset näkemykset tavoitteiden tiedostettavuudesta. Osa ELY-keskuksen asiantuntijoista uskoi kehittämiskeskustelun tavoitteiden olevan tiedossa kuntatoimijoilla, mutta tutkimuksen mukaan näin ei ole. Kehittämiskeskustelun tavoitteet ja prosessi on lähdeaineiston Schiestl (2014b) mukaan tarkasti ja huolella määritelty, joten näyttää siltä, että kyse on ollut viestinnän riittämättömyydestä. Odotuksen vaikuttavuudeltaan entistä merkittävämmälle tehtävälle kumppanuuden vahvistajana ovat olemassa. Tutkimuksen perusteella ympäristöministeriötä (2010, 14) mukaillen kehittämiskeskustelun kumppanuuden rooli voisi sisältää tavoitteen toimia yhteensovittajana, koska alueidenkäyttöön vaikuttavat monet eri kuntakehittämisen näkökulmat. Lisäksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) näkyvämpi esilletuominen tutkimuksen mukaan selkeyttäisi kehittämiskeskustelun tavoitteita. (Ympäristöministeriö 2014).

Kehittämiskeskustelun roolin kehittämiseksi tulisi perustaa yhteinen ohjausryhmä määrittelemään visio, tavoitteet, strategia ja käytänteet kehittämiskeskustelulle. Tutkimuksen perusteella ohjausryhmään tulisi saada sekä kuntakentän että ELY-keskuksen eri vastuualueiden edustus. Tämä kehitystyö väistämättä kehittäisi entisestään valtionhallinnon ja kunnan välistä informaatio-ohjaussuhdetta.

6.1.2 Suunnaksi strateginen alueidenkäytön suunnittelu

Kehittämiskeskustelun roolin uudelleenarvioinnissa joudutaan samalla vastaamaan kysymykseen; mihin suuntaan kehittämiskeskustelua tulisi strategisesti suunnata? Tässä tutkimuksessa kiinnostu kohdentui kehittämiskeskustelun suuntaamisen osalta operatiivisuus vastaan strategisuus painopisteiden välillä. Toiseksi johtopäätökseksi voidaan todeta, että *kehittämiskeskustelua tulisi suunnata enemmän alueidenkäytön strategiseen ohjaamiseen*. Strategisuus näkökulma ei sulje pois nykyisin hyvinä koettuja ajankohtaisia aiheita ja kaavahankkeiden tilannekatsauksia ja niiden jakamista maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti. Tutkimuksen perusteella niiden toteutustapaa olisi tarkoituksenmukaista uudelleen arvioida.

Aiemmat ympäristöministeriön (2014) tutkimukset ja selvitykset tukevat siirtymistä vahvemmin strategiseen alueidenkäytön kehittämisen ohjaamiseen. Ympäristöministeriön (2010) mukaan strateginen alueidenkäytön suunnittelu edellyttää sekä kuntien rajat ylittävää yhteistyötä että eri hallintokuntien välistä yhteistyötä. Tästä voidaan päätellä, että strateginen kehittämiskeskustelu tulisi järjestää seudullisena. ELY-keskuksen puolelta tulisi olla edustettuna laaja asiantuntijuus ja kunnan puolelta vastaavasti osallistujina olisivat eri hallintokuntien edustajat asialistan tarkoituksen mukaisesti. Tutkimuksessa esiin nousut kehittämis ehdotus kehittämiskeskustelun muuttamisesta kaksitasoiseksi, operatiiviseen ja strategiseen toteutustasoon olisi hyvä arvioida.

Tutkimus osoitti ristiriitaisen käsityksen aloitteentekijästä, missä kuntatoimijat odottavat vahvempaa otetta ja tavoitteellistamista ELY-keskukselta, kun taas ELY-keskuksen asiantuntijat odottavat kuntapäätäjiltä aktiivisempaa otetta tuottaa kehittämiskeskusteluun heitä kiinnostavia aiheita. Kumpikin näkökulma on perusteltu, joten siksi on tärkeää tiedostaa vastakkaiset näkemykset, jotta kehitystyö lähtee liikkeelle. Tämä vastakkaisasettelu näyttäisi liittyvän laajempaan kysymykseen, onko informaatio-ohjauksen lähtökohta enemmän valtiohallinnon tavoitteiden edistämässä vai kuntien tavoitteissa ja ongelmien ratkaisemisessa (Stenvall & Syväjärvi 2006, 45).

6.1.3 Toimintamalli sisällön integroimiseksi kuntastrategiaan

Keskeiset sisällölliset kehittämiskohteet olivat, ajankohtaiset teemat, valtiohallinnon tutkimusten alustukset, molemminpuolinen palautteenanto ja strateginen alueidenkäytön kehittämisen yhteys laajempaan kuntakehittämiseen. Joten tämä tutkimus, samoin kuin Jalonen (2012) painottaa kuntastrategia työskentelyn linkittämistä kehittämiskeskustelun käytänteisiin. Tästä päästään kolmanteen johtopäätökseen todeten että, *mikäli kehittämiskeskustelun rooli painottuu alueidenkäytön strategiseen ohjaamiseen, tulisi ELY-keskuksen lähestyä kehittämiskeskustelun sisällön uudistusta strategisten tietoprosessien näkökulmasta*. Tutkimuksen mukaan kehittämiskeskustelulle tulisi kehittää uusi sisällöllinen toimintamalli ja sen tavoitteet tulisi kyetä entistä tehokkaammin viestimään kuntatoimijoille hyödyntäen laajasti erilaisia viestinnän apuvälineitä. Tietojohtamisen näkökulmasta toimivien käytänteiden rakentamisen lisäksi kyse on sitouttamisesta ja motivoinnista eli johtajuudesta.

6.1.4 Vuorovaikutuksen ja johtajuuden kehittäminen toteutuksessa

Maankäyttö- ja rakennuslaki painottaa vuorovaikutuksen ja osallistumisen merkitystä koko kaavaprosessissa. Aineiston perusteella kehittämiskeskustelun toteutus ei aina ole tukenut tätä pyrkimystä. Neljäs johtopäätös ja samalla kehittämiskohde aineistoon viitaten on *kahdensuuntaisen vuorovaikutuksen edistäminen sekä toteutuskäytänteiden että asialistan kautta*, kuten Stenvall ja Syväjärvi (2006, 93) suosittelevat. Ympäristöministeriötä (2010) mukaillen ei riitä, että tietoa tuotetaan vaan yhtä tärkeää on sen vuorovaikutteinen käsittely. Vuorovaikutuksellinen tiedon tuottaminen kehittämiskeskustelutilaisuudessa on hyvin haastavaa konkretisoida eli tehdä näkyväksi. Keskustelua ja dialogisuutta tulisi jatkuvasti kehittää osana kehittämiskeskustelua. Esimerkiksi kahdensuuntaista vuorovaikutusta tukevilla tilaratkaisuilla onnistuttaisiin myös parantamaan toivottua molemminpuolista systemaattista palautteenantoa. Kehittämiskeskustelun toteutuksessa tilaisuuden puheenjohtajuus on ollut jaettava. Informaatio-ohjauksen luonteeseen kuuluu, Stenvallia ja Syväjärveä (2006) mukaillen, ohjaava tiedolla johtaminen, joten jaettu johtajuus voidaan kyseenalaistaa.

6.1.5 Molemminpuolinen panostaminen tiedon tuotantoon

Yksi tutkimuskysymyksistä liittyi kehittämiskeskustelun tarkasteluun tiedon tuottamisprosessin näkökulmasta. Kehittämiskeskustelussa erilaista informaatiota ja tietoa tuotetaan ennen tilaisuutta, tilaisuudessa ja sen jälkeen. Kuten Stenvall ja Syväjärvi (2006, 39) toteavat, informaatio-ohjaus perustuu tiedon tuottamiseen ja välittämiseen, jonka kautta kunnat pystyvät entistä parempaan päätöksentekoon ja toimintaan.

Tutkimus osoitti, että molemminpuoliseen tiedon tuotantoon koko kehittämiskeskusteluprosessissa tulisi entistä enemmän panostaa. Tiedon tuottamiseen ei ole kuntakentällä tutkimuksen mukaan panostettu, koska ei ole ollut tiedossa, mitä tietoa kunnalta odotetaan. Joten, viides johtopäätelmä on, että *odotukset kehittämiskeskustelulle eivät ole täyttyneet, koska ei ole panostettu riittävästi tiedon tuottamiseen ja jakamiseen.*

Tutkimuksen perusteella esivalmistelu tiedon tuotannon osalta näyttää nousevan merkittäväksi avaintekijäksi, koska se näyttäisi olevan kytköksissä niin keskustelun määrään kuin päätöksentekijöiden mukaan saamiseen kehittämiskeskusteluun. Vastavuoroisesti juuri päätöksentekijöiden vähäisyys näyttäisi tutkimuksen perusteella korreloivan sitoutumiseen tiedon tuotantoon.

Tutkimuksen mukaan vahva panostus tiedon tuottamiseen ja muokkaamiseen esivalmistelussa hyödyntäen koko ELY-keskuksen asiantuntijuutta tuottaisi tulosta. Ympäristöministeriön (2010, 34) mukaan ajanmukainen, havainnollistettu ja oikein mitoitettu tieto on perusedellytys alueidenkäytön strategiselle suunnittelulle. Tutkimuksen mukaan esivalmistelu edellyttää ELY-keskukselta tietopaketin ja ennakkotehtävän antamisen kunnalle, jonka tulisi vastata siihen ennen kehittämiskeskustelutilaisuutta. Ympäristöministeriö on raportissaan 28/2010 listannut peruskysymyksiä kunnille alueidenkäytön linjausten tekemiseen (Ympäristöministeriö 2010, 35). Tätä laadittua peruskysymyspaketti voisi mahdollisesti hyödyntää myös kehittämiskeskustelun ennakkovalmistelussa. Tämä edellyttäisi resursseja, mutta toisi tulosta ja vaikuttavuutta kunnan kehittämistyöhön.

Kehittämiskeskustelun seuranta ja arviointi on kehittämiskeskustelutilaisuuden jälkeen toteutettua systemaattista tiedon tuottamista toiminnasta ja sen vaikutuksista, kuten Stenvall ja Syväjärvi (2006, 20) kuvaavat. Tutkimuksen aineiston perusteella tarvittaisiin uusia käytänteitä, seuranta- ja arviointityökaluja toimintaan ja ohjaussuhteeseen. Lisäksi mainittakoon, että seurannan kytkeminen tavoitteisiin kasvattaisi sitoutumista (Ympäristöministeriö 2010). Tutkimuksen mukaan palautteenantoa, seurantaa ja arviointia olisi kehitettävä, niin että kehittämiskeskustelussa toteutuisi kumulatiivisen tiedontuotannon jatkumo.

6.1.6 Myönteisen ohjaussuhteen edellytykset

Tässä tutkimuksessa oli ELY-keskuksen eri vastuualueiden ja kuntatoimijoiden kesken toisistaan poikkeavia käsityksiä ohjaussuhteen toimivuudesta. Tämän tutkimuksen mukaan Keski-Suomen ELY-keskus nauttii kuntatoimijoiden varauksetonta luottamusta, joten kysymys ohjaussuhteen toimivuudesta ei pidä liittää luottamusilmapiiriin. Lisäksi haastattelujen kautta välittyi tulkinta, että hyväksikin koettua ohjaussuhdetta haluttiin tarkastella kriittisesti, koska luottamus ja halu kehittää ohjaussuhdetta olivat aitoja. Luottamus on hyvän ohjaussuhteen perusedellytys sekä tämän tutkimuksen että aikaisempien tutkimusten mukaan (Ympäristöministeriö 2014; Nylander ym, 2003)

Päätöksentekijöiden vähäisyys linkittyy tutkimuksen mukaan myös ohjaussuhteen vaikuttavuuteen. Kuudes johtopäätös kuuluu, että *ELY-keskuksen ohjaussuhde tulisi kytkeä laajempaan kuntakehittämisen kontekstiin ja päätöksentekoon, jotta päätöksentekijät saadaan mukaan*. Tutkimus vahvistaa entisestään aiempien tutkimusten tulosta kaipuusta kytkeä ohjaus-suhde näkyvämmiin kunnalliseen päätöksentekoon.

Ympäristöministeriötä (2010, 46) mukaillen alueidenkäytön strategisten tavoitteiden aikaansaaminen edellyttäisi yhteneväistä ymmärrystä nykytilanteesta, kehittämisen tarpeesta ja toivotusta muutoksesta. Tutkimus osoitti selvästi ohjaussuhteen yhtenä edellytyksenä osapuolten jaetun merkityksenluonnin tärkeyden. Muita myönteisen ohjaussuhteen edellytyksiä olivat tutkimuksen mukaan kunnan tarpeiden huomioiminen, kannustava palaute sekä tuki arjen toiminnassa. Tutkimuksessa nousi esille myös ohjausjärjestelmän puutteista: ajan niukkuus, tavoitteiden ja odotusten epäselvyys, arviointi ja palautteenanto. Puutteet informaatio-ohjauksesta olivat samansuuntaisia Stenvallin ja Syväjärven (2006, 31) tutkimustuloksiin nähden.

6.1.7 Edellytykset ELY-keskuksen synergiaetujen hyödyntämiselle

ELY-keskuksen asiantuntijuuden kokonaispotentiaalin hyödyntäminen ja synergiaetujen edellytysten kartoittaminen olivat yksi tutkimuskysymyksistä. Tutkimus osoitti, että Keski-Suomen ELY-keskuksen eri vastuualueiden (elinkeino, liikenne- ja ympäristövastuualue) nykyistä tiiviimpi sitoutuminen kehittämiskeskusteluun edellyttää selkeää kytköstä yhtymäpintoihin. tutkimukseen perustuen selkeät mekanismit havaita ja tarttua yhtymäpintoihin puuttuvat Keski-Suomen ELY- keskuksessa. Tutkimuksen mukaan muita esteitä tiiviimmälle yhteistyölle olivat ajan ja resurssien niukkuus sekä erilaiset toimintakulttuurit. Mainittakoon, että Sotaraudan ja kollegojen (2007) mukaan aluekehittämiselle on juuri ominaista monet eri ristiriitaisetkin intressit ja näkemykset tulevaisuudesta.

Edellä mainitut synergisen yhteistyön esteet, jotka olivat yhteneväiset ympäristöministeriön (2014) selvityksen kanssa, olisi tutkimuksen mukaan

mahdollista voittaa rakentamalla uudenlainen toimintatapa, johon yhteisesti sitoudutaan. Tutkimuksen mukaan toimialat ylittävät teemat luovat mahdollisuuden yhteiseen tiedon tuotantoon eri vastuualueiden kesken. Vastaavasti työ- ja elinkeinoministeriön (2010) selvitys vahvistaa eri hallintorajojen yhteistyön merkityksen alueidenkäytön kehittämisessä. Keski-Suomen ELY-keskuksen haastattelujen perusteella vastuu toimintakäytänteiden rakentamisesta kuuluisi ympäristövastuualueelle mutta kokonaisuudessaan tutkimuksen aineisto ei tue tätä käsitystä vaan *käytänteiden rakentamiseen tarvitaan ELY-keskuksen sisällä laaja yhteistyö ja ennen kaikkea ylijohtajien tuki ja panostus*. Tämä toteamus on tutkimuksen seitsemäs ja viimeinen johtopäätös.

6.1.8 Yhteenvedo keskeisistä toimenpide-ehdotuksista

Taulukko 7 kokoaa yhteen todetut johtopäätökset, kehittämiskohteet ja niihin liittyvät toimenpide-ehdotukset kehittämiskeskustelun kehittämiseksi. Kehittämiskohde linkittyy tutkimuskysymyksiin ja näin mainittujen toimenpide-ehdotuksien avulla vastataan tiivistetysti tutkimuskysymyksiin.

TAULUKKO 7 Yhteenvedo kehittämiskeskustelun keskeisistä toimenpide-ehdotuksista.

Kehittämiskohde	Toimenpide-ehdotus
ROOLI JA TAVOITTEET	Roolin selkeyttäminen kumppanuuden vahvistajana Valtakunnallisten tavoitteiden esille nostaminen Viestinnän kehittäminen Ohjausryhmän perustaminen yhteistyölähtöisesti
SUUNTA	Suunnaksi strateginen alueidenkäytön suunnittelu Seudullinen kehittämiskeskustelu Kunta ja hallintorajat ylittävä yhteistyö
SISÄLTÖ	Strategisen kuntakehittämisen keskustelua Alustuksia valtiohallinnon tutkimuksista Ajankohtaiset teemat Säännöllinen palautteen anto
TOTEUTUS	Vuorovaikutuksellisuuden kehittäminen Toimintamallin kehittäminen Tavoitteet esillä tilaisuuksissa Johtajuuden kehittäminen
TIEDON TUOTTAMINEN	Molemminpuolinen panostaminen tiedon tuotantoon Ennakkotehtävä kunnille Asiantuntijuuksien hyödyntäminen Arviointi- ja seurantatiedon kehittäminen
OHJAUSSUHDE	Luottamushenkilöiden sitouttaminen Luottamukseen perustuva ohjaus Kehittäminen yhteistyölähtöisesti Molemminpuoliset odotukset esillä
ELY-KESKUKSEN SYNERGIA	Ylijohtajien tuki ja panostus Käytänteiden rakentaminen yhtymäpinnoille Strategiset hallinnolliset rajat ylittävät teemat Yhteinen panostaminen tiedontuotantoon

6.2 Tulokset tietojohdamisen näkökulmasta

Tutkimuksessa kaavaohjauksen kehittämiskeskustelua tarkasteltiin käyttäen apuna tietojohdamisen eri näkökulmia: informaation- ja tiedon hallinta, tiedon tuottamisprosessi ja tietopääoman hyödyntäminen. Pääpaino oli tutkia kehittämiskeskusteluprosessia tiedon tuottamisprosessina. Tietohallinnon ja tietopääoman hyödyntämisen näkökulmat jäivät tutkimuksessa pienempään rooliin, koska ne tarvitsevat jo itsessään oman tutkimuksen. Seuraavaksi tarkastellaan tutkimustulosten keskeiset yhtymäpinnat tietojohdamisen eri näkökulmia hyödyntäen.

6.2.1 Informaatio ja tiedon hallinta kehittämiskeskustelussa

Kehittämiskeskusteluprosessissa ovat läsnä tiedon eri lajit, jotka edellyttävät tietoista hallintaa. Kehittämiskeskustelun valmistelussa ELY-keskuksen tehtävä on Davenportin ja Prusakin (1998) mukaisesti muuttaa valtionhallinnon dataa informaatioksi tulkitsemalla ja jäsentämällä sitä kuntien tarpeisiin sopivaksi. Kuntatoimijoiden keskuudessa valtionhallinnon analyysit ja tutkimukset koettiin tärkeäksi informaation lähteiksi, joita voidaan edelleen tulkita ja soveltaa käytännön tiedoksi. Haastatteluissa esitetty toive kehittämiskeskustelun linkittämisestä vahvemmin laajempaan kuntakehittämiseen kontekstiin, haastaa sekä ELY-keskuksen tiedon hallinnan että kuntatoimijoiden strategisen kyvykkyyden edetä tiedosta kohti viisautta, kuten Davenport ja Prusak (1998) mainitsevat. Alueidenkäytön strategisen kehittämisen haasteena on tunnistaa Choon (2006) mainitsevat heikot signaalit, jotta kyetään luomaan edellytykset kuntien menestymiselle tulevaisuudessa.

Tämä tutkimus osoitti Stenvallin ja Syväjärven (2006) mainitseman tiedonvajeen, joka vallitsee kuntatoimijoiden kokemaan kehittämiskeskustelun tavoitteiden strategisen kuntafokuksen välillä. Tämä tarkoittaisi sitä, että vaikka ELY-keskus jakaisi laadullisesti hyvää eli oikeaa ja oikeinmitoitettua informaatiota kehittämiskeskustelussa, ei tieto välttämättä läpäise kuntatoimijoiden käsitemaailmaa, viitaten Jalosen (2008) tutkimukseen. Ansoffin (1990) ja Jalosen (2008) mainitsevat filtrit mahdollisesti estävät yhteisen tiedon tulkinnan ja soveltamisen. Tämän tutkimuksen perusteella ei voi vastata tiedon läpäisevyyteen, koska haastatteluista jäi puuttumaan lähes kokonaan kommentit kysymykseen, miten kehittämiskeskustelun tieto on yhdistettävissä olemassa olevaan tietopohjaan?

Tässä tutkimuksessa ei tutkittu ELY-keskuksen tai kuntien tietohallinnollisia ratkaisuja, jotka liittyvät alueidenkäytön kehittämiseen. Tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että ELY-keskuksen asiantuntijat hyödyntävät tietohallinnon järjestelmien kehittämiskeskustelun valmistelussa ja tiedontuotannossa. Arviointi- ja seurantatiedon tuottamiseksi informaatioteknologisten ratkaisujen hyödyntämiselle olisi tutkimuksen mukaan potentiaalia.

6.2.2 Kehittämiskeskustelu tiedon tuottamisprosessina

Tutkimustulosten johtopäätöksissä todettiin, että onnistuneen kehittämiskeskustelun edellytykset kiteytyvät yhteiseen ymmärrykseen tavoitteista, molemminpuoliseen tiedon tuotantoon ja päätöksenteon liittämiseen. Tämä johtopäätelmä on suoraan yhteneväinen Choon (2006) esittämän tietämyksen hallinnan mallin kanssa, jossa organisaatio yhdistää tavoitteiden ja tiedon merkityksellistämisen, tiedon tuottamisprosessin ja päätöksenteon. Stenvall ja Syväjärvi (2006, 92) päätyivät samanlaiseen tulkintaan informaatio-ohjauksen osalta todeten, että on tärkeää aikaansaada yhtenäiset tavoitteet ja menettelytavat, jotka linkittyvät kuntien toimintaan ja poliittiseen päätöksentekoon. Seuraavaksi tarkastellaan tutkimuksen pohjalta kehittämiskeskustelun piirteitä kunkin Choon (2006) esittämän tietämyksenhallinnan ulottuvuuksien avulla. Ulottuvuudet ovat dynaamisessa vuorovaikutuksessa keskenään, kuten kehittämiskeskustelusta saatu tutkimusaineisto osoittaa. Ongelmat yhdessä ulottuvuudessa lamauttavat prosessin ja haluttua vaikuttavuutta ei synny.

Merkityksellistäminen

Tutkimuksen mukaan keskeinen kehittämiskeskustelun kehittämiskohde on merkityksellistämisen prosessin rakentaminen ja hallinta. Merkityksellistämiseen liittyy roolin selkeyttäminen, tavoitteet ja strategian yhteinen rakentaminen. Kehittämiskeskustelun tarkoitus ja tavoitteet ovat perusta muille työkaluille yhteisten mentaalimallien synnyttämiselle. Choota (2006) mukailleen kehittämiskeskustelussa tulisikin yhteisesti pohtia: mitä kuntien toimintaympäristössä tapahtuu ja miksi, mitä muutokset kunnalle merkitsevät ja mitä osaamista tulisi kehittää? Merkityksellistäminen liittyy systeemijatteluun, jossa syy ja seuraus suhteet pyritään näkemään ja ymmärtämään. Skenaariotyöskentely, käsite ja avainkarttojen työstäminen voisivat olla apuvälineitä määriteltäessä kehittämiskeskustelun tulevaisuuden tarkoitus ja toimintatapa. Tutkimuksen mukaan merkityksellistämisen prosessin voisi aloittaa ehdotetussa kehittämiskeskustelun ohjausryhmässä, jossa olisi laaja edustus sekä kuntien että ELY-keskuksen asiantuntijoita. Tämä kehittämistyö edellyttäisi tutkimuksen mukaan vahvaa ylijohdajien tukea.

Tiedon tuottamisprosessi

Lähtökohtaisesti kehittämiskeskustelu on luotu Jääskeläisen ja Syrjäsen (2010) mukaan vuorovaikutteiseen tiedon tuottamiseen, jakamiseen ja soveltamiseen eli toisin sanoen tiedon tuottamisprosessiksi valtionhallinnon ja kunnan välille. Kehittämiskeskusteluprosessissa on kyse tiedon eri lajien muuntelusta perustuen Nonakan ja Takeuchin (1995) malliin. ELY-keskuksen tuottama ja jakama ajankohtainen informaatio sekä kuntien alustukset kaavaesittelyistä edustavat eksplisiittistä jäsenneltyä tietoa. Hiljainen (implisiittinen) tieto tulee

näkyväksi keskinäisessä keskustelussa kokemusten jakamisessa. Kehittämiskeskustelussa että yleisesti informaatio-ohjauksessa toteutuu tiedon sisäistäminen, kun ELY-keskuksen asiantuntijat esittelevät alueidenkäyttöön liittyviä ajankohtaisia asioita, joista käydään keskustelua. Aikaisempien tutkimusten perusteella tämä sisäistäminen ja tiedon hyödyntäminen ja soveltaminen on ollut informaatio-ohjauksessa heikkoa (Stenvall & Syväjärvi 2006). Tässä tutkimuksessa päädyttiin samaan tulkintaan.

Tämä tutkimus osoitti, että kokemusten jakaminen keskustelulla eli sosialisatio on ollut kehittämiskeskustelussa antoisinta niin kuntakentän kuin ELY-keskuksen asiantuntijoiden mukaan. Tiedon ulkoistaminen eli kokemuksien ja signaalien käsitteellistäminen ja konseptointi näyttäisi tutkimuksen mukaan olevan haasteellista, tosin aineisto jäi vähäiseksi. Ulkoistamisen kehittämisen edellytyksiä tutkimuksen mukaan olisivat molemminpuolinen valmistautuminen, toivottujen mekanismien luominen ELY-keskuksen vastuualueiden väliselle yhteistyölle ja jatkuva toiminnan arviointi.

Päätöksenteko

Päätöksenteko näyttäisi tutkimuksen mukaan toimivan tämän dynaamisen Choon (2006) mallin moottorina, joka liittyy kehittämiskeskustelun tavoitteet ja tiedontuotannon arkipäivän toimintojen toteutukseen. Aiempien tutkimusten (Ympäristöministeriö 2010; Ympäristöministeriö 2014) lailla, tämä tutkimus osoitti ongelmaksi päättäjien vähäisyyden kehittämiskeskustelussa. Päätöksentekijöiden ja päätöksenteon liittäminen kehittämiskeskusteluun näyttää muodostuvan avaintekijäksi toiminnan ja ohjaussuhteen kehittämisessä. Tutkimuksessa selvisi, että ELY-keskuksessa, jossa asiantuntijat jalkautuivat päättäjien joukkoon, on saatu päätöksentekijät sitoutumaan kehittämiskeskusteluun. Ratkaisuksi nousi päättäjille suunnattu jalkautumisohjelma, oma koulutustilaisuus. Stenvallin & Syväjärven (2006) tutkimuksessa kuntatoimijoiden mielestä informaatio-ohjauksen vaikuttavuus on liitettävissä suhteessa normiohjaukseen, joka tarkoittaa erilaisen valtasuhteen tuomisen kehittämiskeskusteluun osaksi. Heidän mukaansa normiohjaus näyttää kytkevän kaivatun päätöksenteon mukaan kuvioon. Tämä näkemys on vastakkainen nykyiseen kuntakehittämisen trendiin, jossa ohjausjärjestelmää olisi entisestään kevennettävä (Ympäristöministeriön 2014). Tämä tutkimus osoittaa, että päättäjien sitoutumiseen ei tarvita normiohjausta vaan selkeää tavoitteellistamista, strategisuutta ja vahvaa tiedon jakamista.

6.2.3 Tietopääoman hyödyntäminen kehittämiskeskustelussa

Kehittämiskeskustelu osoittautui Sotarautaa ja kollegoita (2007) mukaillen aluekehittämisen keskeiseksi areenaksi, jossa eri kompetenssien merkitys korostuu. Kompetenssit tulisi tunnistaa, jotta niitä voidaan hyödyntää alueiden kokonaisvaltaisessa kehittämistyössä. Tutkimuksen perusteella

kehittämiskeskustelun kontekstissa voidaan karkeasti jakaa rakennekompetenssi kuuluvaksi ELY-keskukselle ja substanssi- ja prosessikompetenssit kuntatoimijoille.

Tämän tutkimuksen tuloksista on havaittavissa tietopääoman eri ulottuvuuksien kehittämistarpeet Sveibyn (1997) mukaisesti. Yleisesti tietopääoman hyödyntämisen näkökulma linkittyy tutkimuksessa vahvasti kunnan strategiseen johtamiseen ja sen tukemiseen kehittämiskeskustelun avulla. Kunnan rakenne- ja suhdetopääoma tulisi entistä tehokkaammin integroitua palvelemaan kunnan valittua strategiaa. Seutukunnalliset kehittämiskeskustelut ovat luoneet ja ylläpitäneet suhteita yli kuntarajojen, mikä on vahvistanut toimijoiden suhdetopääomaa. Tutkimuksen mukaan mitä pienempi kunta, sitä suurempi tarve on linkittää kehittämiskeskustelu työväliseksi kunnan strategiseen johtamiseen. Jalosta ja kollegoita (2012) mukaillen kunnan tietojohdamisen sekä kunnan strategisen aluekehittämisen välillä on tiedonvaje, jota kehittämiskeskustelu voisi parantaa. Ratkaisuksi Sotarauta ja kollegat (2007) esittävät aluekehittämisen ydinprosessien mallintamista, mikä vahvistaisi yhteistä alueellista strategista tietoisuutta ja pyrki integroimaan resurssit ja kompetenssit alueidenkäytön kehittämistoimintaan.

Yksilöpääoman kehittäminen liittyy kysymykseen synergiaetujen hyödyntämisestä ELY-keskuksen eri vastuualueiden välillä. Osaamisen kehittämisen tulisi integroitua kokonaisvaltaiseen strategiseen alueidenkäyttöön ja kuntakehittämiseen. Kunnan puolelta yksilöpääoman hyödyntäminen tarkoittaa kunnan yhteistyöverkoston tiedon ja osaamisen yhteensovittamista ja siitä johdettua toimintakyvyn jatkuvaa parantamista. Kuten Jalonen ja kollegat (2012) toteavat, ei kuntien innovaatioihin tarvita niinkään uutta tietoa vaan taitoa yhdistää eri toimijoiden olemassa olevaa tietopääomaa.

Stählen ja Wileniuksen (2006) mainitsemat tietopääoman johtamisen kyvykkyydet; ennakointi, uudistumiskyky ja innovaatio ovat tutkimukseen osallistujien kuntien alueidenkäytön että kuntakehittämisen keskiössä. Kunta on avaintoimija alueen verkostoitumisen edistämässä eri tahojen kesken. Kunnan olisi tulevaisuudessa yhä paremmin kyettävä rakentamaan rakenteet ja toimintamallit, jotka tukevat Sotaraudan ja kollegoiden (2007) määrittelemää omaehtoista (endogeenistä) aluekehitystä. Omaehtoisuus edellyttää kykyä tunnistaa alueen vahvuudet ja tilan antamisen alueen toimijoille. Tästä näkökulmasta kehittämiskeskusteluprosessiin voisi liittää tueksi aluekehittäjistä koostuva ohjaustiimi, joka tuottaisi yhteistyölähtöisesti kehittämiskeskusteluun tietoa.

7 LOPPULUKU

7.1 Tutkimuksen luotettavuusarviointi

Perinteisesti tutkimuksen laatua ja luotettavuutta arvioidaan pääosin käsitteiden *validiteetti* ja *reliabiliteetti* avulla, jotka metodikirjallisuudessa jakautuvat useisiin alakäsitteisiin (Dane 2011, Krippendorff 2004). Danen (2011, 140) mukaan validiteetti tarkoittaa, missä määrin tutkimuksessa tutkittiin sitä, mitä oli tarkoitus tutkia. Toisin sanoen, miten hyvin valitut tutkimusmenetelmät palvelivat asetettua tutkimusongelmaa ja tutkimuskysymyksiä. Validiteetti jakautuu *sisäiseen ja ulkoiseen* validiteettiin. Sisäinen validiteetti viittaa edellä mainittuun kysymykseen menetelmien, tutkimusongelman ja käsitteiden välisestä suhteesta kun taas ulkoinen validiteetti on yhteneväinen yleistettävyyden käsitteen kanssa. Reliabiliteetilla tarkoitetaan yleisesti tutkimustulosten toistettavuutta ja tekijän puolueettomuusnäkökulmaa. (Dane 2011, 140.)

Luotettavuuskäsitteet validiteetti ja reliabiliteetti ovat syntyneet määrällisen tutkimuksen piirissä ja laadullisessa tutkimuksessa ne pyritään korvaamaan muilla luotettavuuskriteereillä (Seale 2003, 170; Hirsjärvi 2001, 189). Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida kriteereillä kuten; uskottavuus, vastaavuus, siirrettävyys, luotettavuus, varmuus, riippuvuus, tutkimustilanteen arviointi, vahvistettavuus ja vahvistuvuus. Näitä luotettavuuskriteereitä on käytettyjä suomenkielisissä lähteissä Tuomen ja Sarajärven (2009) mukaan. Käsitteet juontavat juurensa Lincolnin ja Cuban vuonna 1985 julkaisemasta teoksesta *Naturalistic Inquiry* (Seale 2003, 172). Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuuskysymys on hyvin moninainen jakautuen erilaisiin todellisuuskäsitteisiin (Seale 2003; Tuomi & Sarajärvi 2009) ja siksi tutkimuskirjallisuudesta puuttuvat yksiselitteiset ohjeet arviointiin. Tätä tutkimusta on arvioitu kokonaisuutena hyödyntäen keskeisiä laadullisen tutkimuksen luotettavuuskriteereitä. Ensin on arvioitu valittuja tutkimusmenetelmiä ja sen jälkeen tutkimusprosessin eri vaiheita.

7.1.1 Tutkimusmenetelmien arviointi

Tutkimuksen monitriangulaatiolla oli selvästi havaittavissa tutkimuksen luotettavuutta tukeva vaikutus, vaikka Sealen (2003, 178) mukaan triangulaatio luotettavuutta lisäävänä metodina on kyseenalaistettavissa. Tutkimuksen analysoinnissa sekä kehittämiskeskustelun observointiaineisto että kolmen muun ELY-keskuksen haastatteluaineisto muodostuivat tärkeiksi tukeviksi aineistoiksi. Niiden avulla varmistettiin Keski-Suomen alueen kuntatoimijoiden ja ELY-keskuksen asiantuntijoiden haastatteluaineiston tuloksista tehtyjen tulkintojen luotettavuus ja vahvistettavuus. Myös tulosten vertaileminen aiempiin tutkimustuloksiin lisäsi tutkimuksen uskottavuutta. Käytetty teoriatriangulaatio eli tietojohdamisen eri teorianäkökulmien hyödyntäminen vahvisti tutkimuksen luotettavuutta, koska tutkimus osoitti käytännössä kehittämiskeskustelun kontekstissa, miten Choon (2006) tietämyksen hallinnan syklin dynaamisuus toimii. Aiemmissä informaatio-ohjaussuhdetta tarkastelluissa tutkimuksissa oli päädytty vastaaviin tulkintoihin mallin käytännöllisyydestä (Nylander ym. 2003; Stenvall & Syväjärvi 2006; Jalonen ym. 2012).

Haastatteluaineisto koostui yhteensä 12 henkilöhaastattelusta, jotka edustivat eri asemia eri organisaatioissa. Aineistonkeruu olisi voinut olla laajempi, jotta aineiston kylläntyminen (*saturaatio*) olisi havaittu selkeämmin. ELY-keskuksen ohjaustiimi teki valinnat haastateltavista valittujen kriteerien mukaan.

7.1.2 Tutkimusprosessin vaiheiden arviointi

Tutkimus sai alkunsa Keski-Suomen ELY-keskuksen esittämästä ehdotuksesta tutkimusaiheesta. Tutkimuksen tekijän tehtävänä oli laatia tutkimuksen toteuttamiseksi asianmukainen tutkimussuunnitelma. ELY-keskuksessa muodostettiin nelihenkinen ohjaustiimi tutkimuksen toteuttamisen tueksi, joka kokoontui neljä kertaa tutkimusprosessin aikana. Tutkimuksen tekijällä ei ollut aikaisempaa suhdetta Keski-Suomen ELY-keskukseen eikä kokemusta alueidenkäytön suunnittelusta.

Tutkimuksen toteutuksessa oli monia haasteita. Tutkimuksen kokonaisvaltainen tutkimusote edustaa kuvailevaa (*deskriptiivistä*) tutkimusta, jossa tutkimuksen kohdetta tarkasteltiin monipuolisesti. Muodostunut tutkimusasetelma oli haastava niin toteutuksen kuin luotettavuuden kannalta. Tutkimusprosessin aikana kävi selväksi, että aihe jäi rajauksesta huolimatta turhan laajaksi. Kehittämiskeskustelun suunnan ja kehittämisideoiden löytämiseksi tutkittiin sekä mennyttä eli osallistujien kokemuksia kehittämiskeskusteluista että tulevaisuuden odotuksia. Tämän lisäksi tutkimus kohdistui myös sekä valtionhallinnon ja kunnan informaationsuhteeseen että

ELY-keskuksen sisäiseen yhteistyöhön. Tutkittavia asioita oli näin liian paljon, mikä näkyi haastattelujen venymisen liian raskaaksi. Teemahaastattelurunko oli liian laaja ja osa kysymyksistä vaikeaselkoisia. Esimerkiksi neljäs haastatteluteema (tiedon jakaminen ja soveltaminen) jäi ohueksi, koska aihepiiri oli itsessään monimutkainen ja kysymykset eivät kohdanneet haastateltavan arjessa tehtävää työtä (*sisäinen validiteetti*). Haastattelut eivät ole täysin samanlaisina toistettavissa, koska tutkimustilanteet olivat vahvasti tilannesidonnaisia.

Tutkimuksen analysoinnissa on tiedostettu, että tutkimuksen tekijä ja haastateltava ovat yhdessä vaikuttaneet haastattelun toteutumiseen ja että tekijän tekemät tulkinnat ovat aina vajavaisia ja yksipuolisia (Eskola & Suoranta 1996). Tutkimuksen kokonaiskesto oli yli puoli vuotta, jonka aikana tutkimuksen tekijällä oli mahdollisuus täysipäiväisesti keskittyä tutkimuksen tekemiseen. Kokonaisuudessaan tutkimus onnistui tehtävässään löytää vastaukset tutkimusongelmaan ja tutkimuskysymyksiin. On kuitenkin muistettava, että tämän tutkimuksen tulokset vanhentuvat nopeasti, joka on Danen (2011, 8) mukaan ominaista juuri laadullisessa tutkimuksessa.

7.1.3 Tutkimuksen eettisyys ja yleistettävyyys

Tätä laadullista tutkimusta tehtäessä pyrittiin huomioimaan luotettavuutta, eettisyyttä ja objektiivisuutta koko tutkimusprosessin ajan noudattaen Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2014) mukaisia hyvän tieteellisen käytännön periaatteita. Danen (2011) esittämiä tutkimuksen eettisyyden periaatteita: yksilön kunnioitusta, luottamusta, oikeudenmukaisuutta, hyödyllisyyttä ja tieteellistä eheyttä, pyrittiin toteuttamaan tutkimuksessa. Rehellisyyttä ja varmuutta pyrittiin varmistamaan haastattelunauhoitteita kuuntelemalla myös analyysin jälkeen, tarkistuttamalla tekstiä haastateltavilla ja luetuttamalla tekstiä ohjaustiimin jäsenillä ja tohtorikoulutettavalla (*ulkoinen validiteetti*).

Tutkimusraportti kirjoitettiin yleisesti hyväksytyyn muotoon tiedekunnan ohjeiden mukaan. Huomiota kiinnitettiin tutkimusraportin johdonmukaisuuteen, noudattaen tarkkuutta ja huolellisuutta tekstin laadinnassa ja lähteiden käytössä. Tutkimusraportissa on havaittavissa eettisyyteen liittyvä anonymiteettiongelma. Haastateltavien täydellinen anonymiteettisuoja on vaarassa, koska haastateltavat edustavat asemia, joita on yksi mainitussa organisaatiossa. Tutkimuksen soveltamisen kannalta lukijan on kuitenkin tärkeää saada tietää, mitkä muut ELY-keskukset ovat olleet tutkimuksessa mukana, jotta yhteistyö ja tiedon vaihto keskusten välillä voi käynnistyä. Myös Keski-Suomen ELY-keskuksen eri vastuualueiden kommentit oli tarkoituksenmukaista käsitellä yksilöidysti, jotta voidaan ymmärtää edellytykset synergian kehittämiseksi.

Tämän tutkimuksen tavoitteena ei ollut pyrkiä yleistettävyyteen (*ulkoinen validiteetti*), vaan paikallisesti selittää ja tehdä ymmärrettäväksi Keski-Suomen ELY-keskuksen kehittämiskeskusteluun liittyvät kokemukset, odotukset ja

kehittämisideat. Tässä tutkimuksessa ei ole kuitenkaan kyse pelkästään yksittäistapauksesta, koska tutkimuksessa oli mukana kolme muuta ELY-keskusta Keski-Suomen lisäksi. Vaikka yleistettävyydestä ei voida puhua, tuloksia voidaan silti hyödyntää muissa Suomen ELY-keskuksissa suhteuttamalla eri kehittämiskeskustelun toimintamalleista saatua tietoa yksittäiseen organisaatioon.

7.2 Oman työn arviointi

Tutkimuksen tekijänä on syytä arvioida kriittisesti omaa työtään. Koko tutkimusprosessin ajan olin erittäin motivoitunut ja sitoutunut tutkimuksen tekemiseen. Oma luonteenpiirteeni hallita laajoja kokonaisuuksia joutui tutkimusta tehdessä koetukselle. Aiempien ympäristöministeriön teettämien tutkimusten laajuus oli viedä pohjan tältä tutkimukselta. Monien haastattelutilanteiden onnistuminen auttoi pääsemään yli tästä pullonkaulasta. Tutkimuspäiväkirja osoittautui hyvin merkittäväksi tuloksien kirjoittamisessa ja analysoidessa johtopäätöksiä. Päiväkirjaan oli merkitty koko tutkimusprosessin ajan merkittävät ydinkohdat haastatteluista, omat ajatukset ja tärkeitä lähteitä.

Tutkimus oli Alasuutaria (1994, 209) mukaillen arvoituksen ratkaisemista. Tutkimusprosessin suunnitteluun, toteutukseen ja raportin laadintaan sain arvokasta palautetta ELY-keskuksen ohjaustiimiltä. Lisäksi raportin tieteellisen kirjoittamisen tukijana toimi tohtorikoulutettava Piia Manninen. Koenkin, että tutkimus ei ole yksin toteutettu vaan laajempi yhteistyöprojekti. Tutkimusprosessin osa-alueet, jotka tekisin toisin liittyvät teemahaastattelurungon ja kysymysten rajaamiseen ja uudelleen muotoutumiseen. Vastaavasti kasvattaisin haastateltavan kohdejoukon henkilömäärää lisäämällä useita kunnanjohtajia ja luottamushenkilöitä.

7.3 Jatkokehittäminen

Tämä tutkimus antaa Keski-Suomen ELY-keskukselle erinomaiset mahdollisuudet kehittää nykyisiä kehittämiskeskustelujen käytänteitä. Tutkimusprosessin aikana tuli esille monia kiinnostavia ideoita jatkokehittämiseksi. Yleisesti ottaen jatkokehittämisen keskiöön nousee eri toimijoiden välinen avoin ja tiivis keskustelu ELY-keskuksen sisällä tutkimuksen toimenpide-ehdotuksista. Avainkysymyksenä on eri toimijoiden sitouttaminen kehitystyöhön. Sitouttamisen onnistumisen kannalta jokaiselle henkilölle on luotava mahdollisuus vaikuttamiseen ja osallistumiseen päätöksien tekoon.

Tutkimuksen perusteella kehitystyöhön liittyy ensisijaisesti kehittämiskeskustelun roolin ja tavoitteiden uudelleen määrittäminen ja näkyväksi

tekeminen sekä tiedon levittäminen sidosryhmille. Tutkimuksen tekijänä ehdotan kehittämiskeskustelun brändäystä. Tätä varten olisi perustettava kuntatoimijoista ja ELY-keskuksen asiantuntijoista koostua toimikunta, jonka päätehtävä on luoda kehittämiskeskusteluista tuote-brändi (KEKE), johon kaikki voivat sitoutua. Syntynyttä uutta KEKE-brändiä tulisi vahvistaa luottamushenkilöille ja muille aluekehittäjille suunnatulla koulutuksella. Tuttuun brändiin ja sen selkeään sisältöön on vastaisuudessa uusien kuntapäätäjien helppo sitoutua. KEKE-brändin luomiselle löytyy useita esimerkkejä kaupalliselta sektorilta. Se edellyttää tiivistä interaktiivista keskustelua, seminaarien järjestämistä ja koulutuspaketin toteuttamista. Tällainen koulutus sisältäisi tietoa kehittämiskeskustelun tavoitteista ja tarkoituksesta, alueidenkäytön strategisuudesta sekä tiedon hyödyntämiseen liittyvää koulutusta. Kuntien luottamushenkilöt ja muut aluekehittäjät voisivat itse kehittää kehittämiskeskustelun täysimääräistä hyödyntämistä.

Tämä tutkimus on selkeästi osoittanut tieteellisen tutkimuksen hyödyllisyyden. Tutkimukseen perustuen ehdotan ensimmäiseksi tieteelliseksi jatkotutkimukseksi kuntapäätäjiin kohdistuvaa kvantitatiivista tutkimusta. Tämän tutkimuksen perusteella tiedämme, kuinka tärkeä olisi saada luottamushenkilöt laajemmin mukaan sitoutumaan alueidenkäytön strategiseen kehittämistyöhön juuri kehittämiskeskustelun kautta. Heille suunnattu laaja survey-kysely tutkisi halukkuutta, sitoutumisen astetta ja sitä miten kehittämiskeskustelun rakennetta tulisi kehittää.

Toinen mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe liittyy ohjaussuhteen vaikuttavuuden mitattavuuteen. Millä tavoin eri ELY-keskuksissa seurataan kehittämiskeskustelun tuloksellisuutta ja mitä mittareita on käytössä? Tutkimustulosten avulla voitaisiin kehittää olemassa olevia mittareita ja suunnata panoksia tehokkaammin. Tässä tutkimuksessa haastatteluaineisto tiedon tuottamisesta ja sen soveltamisesta kunnan tietopohjaan jäi vaillinaiseksi. Tiedon ja toiminnan kuilu on yleisesti esiintyvä ongelma, joten uusi tutkimushanke kuntakentältä selventäisi tietojohtamisen näkökulmasta ongelmaa. Ratkaisun myötä ELY-keskus saisi KEKE:stä paikallisesti toimivan kokonaisuuden, joka nostaisi sen toiminnan valtakunnallisestikin merkittäväälle uudelle tasolle.

LÄHDELUETTELO

- Alasuutari, P. 1994. *Laadullinen tutkimus*. (2. painos) Tampere: Vastapaino.
- Ansoff, I., McDonell, E. 1990. *Implanting strategic management*. (2nd edition) Great Britain: Prentice Hall Europe.
- Bouwman, H., Van den Hoof, B., Van de Wijngaert, L., Van Dijk, J. 2005. *Information & Communication Technology in Organizations*. London: Sage Publication.
- Choo, C.W. 2006. *The Knowing Organization*. (2nd edition) New York: Oxford University Press.
- Dane, F. C. 2011. *Evaluating Research*. California: Sage Publication.
- Davenport, T. H. & Prusak, L. 1998. *Working Knowledge*. Boston: Harvard Business School Press.
- ELY-keskus. 2014a. Aluekehittäminen. (online.) Viitattu 15.2.2014. Saatavissa: [www.http://www.ely-keskus.fi/web/ely/aluekehittaminen#.UxNA7s73OYI](http://www.ely-keskus.fi/web/ely/aluekehittaminen#.UxNA7s73OYI)
- ELY-keskus, 2014b. Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012-2015 (online.) Viitattu 20.2.2014. Saatavissa: [www.https://www.tem.fi/files/31218/36_2011_web.pdf](http://www.tem.fi/files/31218/36_2011_web.pdf).
- ELY-keskus. 2014c. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Esite. Saatavissa: ELY-keskuksista.
- ELY-keskus. 2014d. ELY tulossopimus 2011-2015. (online.) Viitattu 20.2.2014. Saatavissa: <http://www.ely-keskus.fi/documents/10191/56931/Allekirjoitettu+strateginen+tulossopimus+v.+2013.pdf/e5c8c510-ec0f-413a-8462-2ac93569541c>.
- ELY-keskus. 2014e. Tehtävät ja toiminta Keski-Suomi. (online.) Viitattu 30.2.2014. Saatavissa: <http://www.ely-keskus.fi/web/ely/ely-keski-suomi-tehtavat-ja-toiminta#.UycjBM7rzmw>
- Eskola, J., Suoranta, J. 1996. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Eskola, J., Suoranta, J. 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. (3. painos) Jyväskylä: Vastapaino.
- Euroopan unioni. 2014. Aluepolitiikka. (online.) Viitattu 10.5.2014. Saatavissa: http://europa.eu/pol/reg/index_fi.htm.
- Finlex. 2014. MRL. (online.) Viitattu 29.5.2014. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.
- Freeman, E. R., Harrison, J., Wicks, A., Parmar, B. L., De Colle, S., 2010. *Stakeholder theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garvin, D. A. 1993. Building a Learning Organization. *Harvard Business Review on Knowledge Management*. Vol July-August. pp. 78-91.
- Gorelick, C., Tantawy-Monsou, B. 2005. For performance through learning, knowledge management is the critical practice. *The Learning Organization*. Vol 12 No.2. pp. 125-139. Emerald Group Publishing.

- Grönfors, M. 2001. Havaintojen teko aineistonkeräyksen menetelmänä. Teoksessa Aaltola, J., Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1*. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Hamel, G. 2007. *The Future of Management*. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Hintsa, R. 2011. *Hyoä hallinto ja uusi julkisjohtaminen kunnallisen tietojohdamisen lähtökohtina*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Hirsjärvi, S., Hurme, H. 2001. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopisto paino.
- Hokkanen, P., Romula, J. 2014. Graduidealaveri. Henkilökohtainen tiedoksianto 14.2.2014.
- Hyrkäs, E. 2009. *Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa*. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto
- Häikiö, L. & Niemenmaa, V. 2007. Valinnan paikat. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J., Jokinen, P. (toim.) *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Isaacs, W. 2001. *Dialogi ja yhdessä ajattelemisen taito*. Helsinki: Kauppakaari.
- Jalonen, H. 2007. Tietojohdaminen julkishallinnon organisaatiossa. Teoksessa Lönnqvist, A., Blomqvist, K., Hannula, M., Kianto, A., Kärkkäinen, H., Maula, M., Stähle, P. (toim.) 2007. *Tietojohdaminen tutkimusalueena*. Tampere: Pilot- kustannus Oy.
- Jalonen, H., 2008. Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. *Informaatiotutkimus* 27 (2), 1-14.
- Jalonen, H., Laihonen, H., Lönnqvist, A. 2012. Tietojohdaminen osaksi kunnan strategista johtamista. *Hallinnon tutkimus* 31 (2), 138-147.
- Jauhiainen, J. S., Niemenmaa, V. 2006. *Alueellinen suunnittelu*. Tampere: Vastapaino.
- Jääskeläinen, L., Syrjänen, O. 2010. *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen: käytännön käsikirja*. PFennica.
- Keski-Suomen liitto. 2014a. Alueiden kehittäminen. (online.) Viitattu 20.4.2014. Saatavissa: <http://www.keskisuomi.fi/aluekehittaminen>
- Keski-Suomen liitto. 2014b. Keski-Suomen strategia, maakuntasuunnitelma 2040, maakuntaohjelma 2014-2017, luonnos (online.) Viitattu 11.4.2014. Saatavissa: http://www.keskisuomi.fi/tiedotteet/1188/keski-suomen_strategian_valmistelu_loppusuoralla
- Krippendorff, K. 2004. *Content Analysis*. (2nd edition) California: Sage Publication.
- Kuntaliitto. 2014a. Kuntaudistus. (online.) Viitattu 15.3.2014. Saatavilla: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaudistus/Sivut/default.aspx>
- Kuntaliitto. 2014b. Tiedotteet. (online.) Viitattu 15.3.2014. Saatavilla: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2012/12/Sivut/kuntaliitokset-eivat-ratkaise-maankayton-ristivetoja.aspx>
- Kuntaliitto. 2014c. Edunvalvonta. (online.) Viitattu 15.3.2014. Saatavilla: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/edunvalvonta/Sivut/default.asp>

- Kuntaliitto. 2010. Elinvoimaiset kunnat ja alueet. Suomen kuntaliiton julkaisuja. (online.) Viitattu 20.3.2014. Saatavilla: www.kunnat.net.
- Laine, M., Bamberg, J., Jokinen, P. 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J., Jokinen, P. (toim.) *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus.
- Laine, T. 2010. Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Aaltonen, J., Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2*. Juva: PS-kustannus.
- Lönnqvist, A. 2007. Mistä tietojohdamisessa on kyse? Teoksessa Blomqvist, K., Hannula, M., Kianto, A., Kärkkäinen, H., Maula, M., Ståhle, P. (toim.) *Tietojohdaminen tutkimusalueena*. 2007. Tampere: Pilot- kustannus Oy.
- Malmsten, A. 2007. Rajaaminen. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J., Jokinen, P. (toim.) *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Mannermaa, K. 2013. *Tiedon jalostaminen osaamiseksi - vertaileva tutkimus yksityisen ja julkisen sektorin työterveyshuolto-organisaatioissa*. Julkaisu 1117. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto.
- Marshall, C., Rossman, G. B., 1995. *Designing qualitative research*. California: Sage Publication.
- Nonaka, I., Takeuchi, H. 1995. *The knowledge-creating company*. London: Oxford University Press.
- Nylander, O., Ståhle, P., Nenonen, M. 2003. Informaatio-ohjauksesta tietointensiiviseen vuorovaikutukseen terveydenhuollon kehittämisessä. *Yhteiskuntapolitiikka* 68 (1), 3-18.
- Otala, L. 2000. *Oppimisen etu -kilpailukykyä muutoksessa*. Porvoo: WSOY.
- Packer, M. 2011. *The Science of Qualitative Research*. New York: Cambridge University Press.
- Polanyi, M. 1969. *Knowing and being*. London: University of Chicago Press & Routledge & Kegan Paul.
- Räsänen, P. 2005. Havaintojen mittaus ja aineiston jäsentämisen metodologia. Teoksessa Räsänen, P., Anttila, A-H., Melin, H. (toim.) *Tutkimusmenetelmien pyörteissä*. Jyväskylä: PS-kustannus
- Räsänen, P., Anttila, A-H., Melin, H. Tutkimusmenetelmien pyörteissä. Teoksessa Räsänen, P., Anttila, A-H., Melin, H. (toim.) *Tutkimusmenetelmien pyörteissä*. Jyväskylä: PS-kustannus
- Scharmer, O. 2009. *Theory U: leading from the future as it emerges: the social technology of presencing*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Schiestl, R. 2014a. Kehittämiskeskustelun prosessi kuvaus. Henkilökohtainen tiedoksianto 19.6.2014.
- Schiestl, R. 2014b. Kaavaohjausprosessin lakisääteiset tehtävät. Henkilökohtainen tiedoksianto 19.6.2014.
- Schiuma, G. 2012. Managing knowledge for business performance improvement. *Journal of Knowledge Management*. Vol. 16 (4), 515-522
- Seale, C. 2003. Quality in Qualitative Research. Lincoln, Y. & Denzin, N. (edited by) *Turning Points in Qualitative Reseach*. California: AltaMira Press.

- Senge, P. M. 1990. *The Fifth Discipline. The Art & Practice of The Learning Organization*. New York: Currency Doubleday.
- Skulmoski, G., Hartman, F., Krahn, J. 2007. The Delphi Method for Graduate Research. *Journal of Information Technology Education*. Vol 6. 1-21.
- Sotarauta, M., Kosonen, K.-J., Viljamaa, K. 2007. *Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena, 2000-luvun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetensseja etsimässä*. Sente-julkaisuja 23/2007. Tampere: Tampereen yliopisto, alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö.
- Stenvall, J., Syväjärvi, A. 2006. *Onks Tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyövinvointitehtävissä*. Valtiovarainministeriö 3/2006.
- Stähle, P., Grönroos, M. 1999. *Knowledge Management- tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä*. (2. painos) Porvoo: WSOY.
- Stähle, P., Wilenius, M., 2006. *Luova tietopääoma. Tulevaisuuden kestävä kilpailuetu*. Helsinki: Edita Prima.
- Sveiby, K-E. 1990. *Valta ja johtaminen asiantuntijaorganisaatiossa*. Jyväskylä: Weilin+Göös.
- Sveiby, K-E. 1997. *The New Organizational Wealth*. San Francisco: Berrett-Koehler Publisher.
- Sydänmaanlakka, P. 2000. *Älykäs organisaatio*. Helsinki: Kauppakaari.
- Syväjärvi, A. 2005. *Inhimillinen pääoma ja informaatioteknologia organisaatiotoiminnassa sekä strategisessa henkilöstövoimavarojen johtamisessa*. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino
- Tiittula, L., Ruusuvuori, J. 2005. Johdanto. Ruusuvuori, J., Tiittula, L (toim.). 2005. *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino.
- Tuomi, J., Sarajärvi, A. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. 2014. Hyvä tieteellinen käytäntö. (online.) Viitattu 15.9.2014. Saatavissa: <http://www.tenk.fi/fi/htk-ohje/hyva-tieteellinen-kaytanto>.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2014. Aluekehittämisstrategia 2020. (online.) Viitattu 20.2.2014. Saatavissa: http://www.tem.fi/files/26330/ALUEKEHITTAMISSTRATEGIA_2020.pdf.
- Valtiovainministeriö. 2014a. *Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten ohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmän raportti*. Hallinnon kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 12/2014. Helsinki: Suomen yliopistopaino. Saatavissa: www.vm.fi/julkaisut.
- Valtiovainministeriö. 2014b. Kuntien tehtävät kartoitetaan. (online.) Viitattu 20.4.2014. Saatavilla: https://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/2011124Kuntie/name.jsp.
- Ympäristöministeriö. 2014. *Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta*

2013. Ympäristöministeriön julkaisuja 1/2014. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Ympäristöministeriö. 2013a. *ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina. Selvitys elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten toiminnasta maankäytön- ja rakennuslain viranomaistehtävissä.* Haapanala, A. (toim.) Ympäristöministeriön julkaisuja 6/2013. Helsinki: Ympäristöministeriö
- Ympäristöministeriö. 2013b, *Uusia tuulia kaavoitukseen.* Koivu, V-P., Korkala, P., Laitio, M., Manninen, R., Paajanen, P., Palomäki, J., Rossi, L., Vänskä, V. (toim.) Ympäristöministeriön julkaisuja 10/2013. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Ympäristöministeriö. 2013c. *Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus.* Ylinen, H., Hokkanen, O., Miettinen, H., Pahkasalo, K. (toim.) Ympäristöministeriön raportteja 15/2013. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Ympäristöministeriö. 2010. *Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen.* Laitio, M. & Maijala, O. (toim.) Ympäristöministeriön raportteja 28/2010. Helsinki: Ympäristöministeriö
- Ympäristöministeriö. 2005. *Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus: Alueellisille ympäristökeskuksille tehdyn kyselyn tulokset.* Ympäristöministeriö: Helsinki.

LIITTEET

Liite 1. Kirje haastateltaville haastattelupyynnöstä

Liite 2. Teemahaastattelukysymykset

Liite 3. Haastattelukysymykset muiden ELY-keskuskusien asiantuntijoille

Liite 1. Kirje haastateltaville haastattelupyynnöstä



Arvoisa vastaanottaja,

teidät on valittu haastateltavaksi tutkimukseen koskien **alueidenkäytön suunnittelun kehittämiskeskustelua**. Teidän haastattelunne kuuluu tutkimuksen vertailevaan osioon. Teidän kokemuksia kaavaohjauksen kehittämiskeskusteluista vertaillaan Keski-Suomessa suoritettuun haastattelututkimukseen. Tutkimus on Jyväskylän yliopiston Kauppakorkeakoulun (Corporate Environmental Management Program) maisteriohjelman pro gradu-tutkielma. Keskeisenä tutkimusongelmana on ”*Miten kehittämiskeskustelun rooli palvelee alueidenkäytön suunnittelun kokonaisstrategiassa ja miten sitä voidaan edelleen kehittää?*” Tutkimuksessa tarkastellaan osallistujien kokemuksia ja kehittämisideoita sekä hallinnollisia taustatekijöitä tietojohtamisen näkökulmasta. Tavoitteena on löytää uusia keinoja ja toimintatapoja parantaa kehittämiskeskustelun hyödyllisyyttä.

Tämän tutkimuksen suunnittelussa on huomioitu aikaisemmat tutkimukset alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudesta (Ympäristöraportti 1/2014), joten haastatteluteemat rakentuvat olemassa olevan tiedon jatkoksi keskittyen paikallisesti Keski-Suomen alueelle. Rohkaisen teitä jakamaan ajatuksenne alueidenkäytön suunnittelun valtakunnallisesti yhteisestä työkalusta: kehittämiskeskustelusta. Tutkimusaihe on syntynyt ELY-keskuksen tutkimustarpeesta ja se toteutetaan yhteistyössä Keski-Suomen ELY-keskuksen kanssa.

Haastattelut suoritetaan puhelinhaastatteluna 2.6–13.6.2014 välisenä aikana. Vastaamalla tähän viestiini maarit.partanen@elisanet.fi voit ehdottaa itsellesi sopivan päivämäärän ja ajan. Haastattelu kestää n. puoli tuntia.

Lisätietoja antaa:

Maarit Partanen tutkimuksen tekijä p. 050 313 7986, maarit.partanen@elisanet.fi

Pekka Hokkanen ELY-keskus p. 0295 024659, pekka.hokkanen@ely.fi



Haastattelu innolla odottaen

Maarit Partanen

Liite 2. Teemahaastattelukysymykset

Haastattelukysymykset

Taustatiedot:

Nimi:

Organisaatio ja asema:

Osallistumisen historia/oman kunnan vai seudullinen kehittämiskeskustelu:

Teema 1. Osallistuminen kehittämiskeskusteluun

Mitä odotat ja toivot kehittämiskeskustelulta?
Miten itse valmistaudut kehittämiskeskusteluun?
Minkälaisen keskustelun olet kokenut hyödyllisenä? Perustele.
Onko mielessäsi jokin tilanne, joka on ollut hyödytön ja turha? Miksi?
Ovatko oikeat avainhenkilöt paikalla? Puuttuuko jokin henkilö tai taho?
Mitkä tekijät mielestäsi vaikuttavat toimivaan vuorovaikutukseen kehittämiskeskustelussa?
Vallitseeko kehittämiskeskustelussa luottamusilmapiiri?

Teema 2. Tavoitteiden toteutuminen ja kehittämiskeskustelun asemointi ja sisältö

Miten koet kehittämiskeskustelun roolin alueidenkäytön suunnittelun kokonaisuudessa?

Ovatko kehittämiskeskustelut tavoitteet kaikilla tiedossa? Koetko, että osallistujilla on yhteinen ymmärrys kehittämiskeskustelun tavoitteista?

Ovatko maankäytön ja yhdyskuntarakenteen strategiset haasteet riittävästi esillä ja käydäänkö niistä tarpeeksi keskustelua kehittämiskeskustelussa?

Otetaanko kehittämiskeskustelussa kunnan tilanne ja tarpeet riittävästi huomioon? Miten?

Onko kehittämiskeskustelussa tulevaisuuden ennakointi esille? Miten se näkyy?

Oletko jäänyt sisällöllisesti kaipaamaan keskustelua jostain aihealueesta?

Teema 3. ELY-keskuksen toiminta ja ohjaussuhteen toimivuus

Oletko saanut riittävästi tarkoituksenmukaista etukäteisaineistoa ELY-keskukselta? Entä miten mielestäsi seuranta sovitusta toimenpiteistä on toiminut?

Minkälaista tietoa koet tarvitsevasi kehittämiskeskusteluun liittyen?

Miten tilaisuus on mielestäsi johdettu?

Onko tilaisuuden puitteissa jotakin huomautettavaa? Mitä?

Voisiko ELY-keskuksen osaaminen olla laajemmin edustettuna kehittämiskeskustelussa kuin nykyisin? Miten?

Miten hyvin ELY-keskus on onnistunut ohjaus- ja edistämistehtävässään? Mitä kehitettävää on?

Teema 4. Tiedon jakaminen, soveltaminen ja oppiminen

Mitä tietoa pidät tärkeänä kehittämiskeskustelussa, mistä saat sen?
Miten uudet esille tulleet ideat ja ajatukset käsitellään? Viedäänkö niitä eteenpäin käytäntöön?
Onko kehittämiskeskustelussa syntynyt uusi tieto yhdistettävissä mielestäsi olemassa olevaan tietopohjaan?
Onko keskustelu avointa? Mitä esteitä näet?
Mitkä tekijät vaikuttavat mielestäsi tiedon eteenpäin viestimiseen muille sidosryhmille? Sisäisesti ja ulkoisesti?
Minkälaista osaamista tulisi kehittää osallistujien kesken? Miksi?
Koetko saavasi kehittämiskeskustelusta välineitä ja tietoa omaan johtamistyöhösi ja viestintään? Entä päätöksentekoon?

Liite 3. Haastattelukysymykset muiden ELY-keskusten asiantuntijoille

Taustatiedot:

Nimi:

Organisaatio ja asema:

Osallistumisen historia/kunta vai seudullinen kehittämiskeskustelu:

Teema 1.

Minkälaisia odotuksia sinulla on kehittämiskeskustelulle?

Minkälaisia kokemuksia on kehittämiskeskustelusta?

Teema 2.

Miten näet kehittämiskeskustelun roolin ja tavoitteet?

Minkälaisia kehittämissideoita on toteutettu?

Teema 3.

Miten arvioisit ELY-keskuksen ohjaussuhteen toimivuutta?

Miten eri vastualueet ovat mukana?

Miten näet synergian hyödyntämisen?

Minkälaisia käytänteitä on?

Teema 4.

Miten tiedon jakaminen ja soveltaminen on toteutunut kehittämiskeskustelussa?