

Virpi Kovalainen

**KUNTALAINEN OSALLISENA KUNNALLISESSA YHTEISHANKINNASSA
CASE; Turvakameroiden hankkiminen Kajaanin keskustaan**

Opinnäytetyö

Kajaanin ammattikorkeakoulu

Hallinnon ja kaupan ala

Talouden ja hallinnon koulutusohjelma

Syksy 2003



**Kajaanin
ammattikorkeakoulu**

OPINNÄYTETYÖ TIIVISTELMÄ

Ala Hallinnon ja kaupan ala	Koulutusohjelma Talouden ja hallinnon koulutusohjelma
Tekijä(t) Virpi Kovalainen	
Työn nimi Kuntalainen osallisena kunnallisessa yhteishankinnassa; Case turvakameroiden hankinta Kajaanin keskustaan	
Vaihtoehtoiset ammattiopinnot Kotimaan markkinointi	Ohjaaja(t) Ismo Partanen, Päivi Malinen
Aika 15.9.2003	Sivumäärä 43+ liitteet
<p>Tiivistelmä</p> <p>Tämän opinnäytetyön toimeksiantaja, Kajaanin kaupunkikeskustayhdistys ry (Kakery) toimii erilaisissa työryhmissä, joissa kehitetään Kajaanin ydinkeskustan toimintoja. Kajaanin keskustan turvallisuus ja viihtyisyys -työryhmässä on suunniteltu turvakameroiden hankintaa kaupungin keskustaan vuodesta 2001. Kakeryn toiminnanjohtaja halusi raportin turvakameroiden hankinnan toteutuksesta.</p> <p>Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia kunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Lisäksi arvioitiin turvakameroiden hankinnan onnistumista ja Kakeryn roolia työryhmässä.</p> <p>Työn viitekehyksessä tarkastellaan kunnan organisaation rakennetta, kunnallista päätöksentekoprosessia ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia päätöksenteon eri vaiheissa. Lisäksi käsitellään projektityöhön liittyviä piirteitä.</p> <p>Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisella tutkimusotteella kesällä 2003 ja aineistona käytettiin Kakeryn laatimia muistioita työryhmän palaverista. Tutkimustuloksista selviää, että kuntalaiset käyttivät vaikutusmahdollisuuksiaan heikosti esimerkkitapauksessa. Suunnittelun ja projektimaisen työotteen puuttumisen vuoksi työryhmän työskentely on ollut tehotonta.</p> <p>Kakeryllä on tilaisuus tuoda esille yrittäjien näkökulmia työryhmissä. Tulevaisuudessa hankkeita varten kannattaa perustaa projekti tai käyttää projektimaisia työotteita, jotta työryhmien työskentelyä saataisiin tehostettua.</p>	
Luottamuksellisuus	Julkinen
Hakusanat	Kunta, kuntalainen, Päätöksenteko, Projekti
Säilytyspaikka	Kirjasto, Kajaanin ammattikorkeakoulu



**Kajaanin
ammattikorkeakoulu**

ABSTRACT OF THE FINAL YEAR PAPER

Faculty Administration and Business	Degree programme Business and Administration
Author(s) Virpi Kovalainen	
Title The Role of a Citizen in the Municipal Joint Purchase Activity A Case Study: Purchasing Security Cameras for the Centre of Kajaani City.	
Alternative professional studies Marketing	Instructor(s) Ismo Partanen, Päivi Malinen
Date September 15.2003	Total number of pages 43+ appendices
<p>Abstract</p> <p>This final year paper was commissioned by Kajaanin kaupunkikeskustayhdistys ry (Kakery, The Kajaani City Centre Development Association) that operates in various teams. The team called Kajaanin keskustan turvallisuus ja viihtyisyys (The Security and Cosiness in the City Centre) has been planning installing security cameras in the centre of Kajaani City since 2001. Kakery liked to receive a report of the purchasing project.</p> <p>The purpose of this study was to discover how a municipal citizen can affect the municipal decision making; to estimate how the purchase of the cameras succeeded and to interpret the role of Kakery in the team.</p> <p>The qualitative study was conducted in the summer 2003 by using the memos of the team meetings written by Kakery. The results showed that the municipal citizens rarely used their possibilities for influencing on the decisions. Also, the team working was ineffective because the team did have neither a plan nor routine for effective project working.</p> <p>Kakery has the opportunity of presenting entrepreneurs' ideas in the teams. For future purchasing the project procedure might intensify working in the teams.</p>	
Confidentiality status	Public
Keywords	Community, the members of community, making decision, project
Deposited at	Library of Kajaani Polytechnic

SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	1
2 KUNTASUUNNITTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO	3
2.1 Kunnan organisaation rakenne	3
2.2 Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet	7
2.2.1 Demokratian käsite	8
2.2.2 Osallistumisen ja vaikuttamisen käsitteet	10
2.2.3 Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet	11
2.3 Päätöksentekoprosessi	15
2.4 Kajaanin kaupunkikeskustayhdistys ry	18
3 PROJEKTILUONTEINEN TYÖSKENTELEY	20
3.1 Projektin suunnittelu	23
3.2 Projektista tiedottaminen	24
3.3 Arvioinnin suorittaminen	24
3.4 Projektoinnilla tulokseen	25
4 TURVAKAMEROIDEN HANKKIMINEN KAJAANIN KESKUSTAAN	27
4.1 Tutkimusmenetelmän valinta	28
4.2 Turvakameroiden hankinnan toteutus	30
4.3 Tulokset	31
5 POHDINTA	38
LÄHTEET	45
LIITTEET	46

1 JOHDANTO

Videovalvonta julkisilla paikoilla on yleistynyt Suomessa rikosten ennaltaehkäisemiseksi ja rikosten selvittämiseksi. Kokemukset ovat olleet positiivisia, joskin myös ristiriitaisia. Kajaanin kihlakunnan poliisilaitos on tehnyt Kajaanin kaupungille 7.3.2000 aloitteen, jossa esitetään toimenpiteisiin ryhtymistä poliisilaitokselle ohjatun videovalvontajärjestelmän rakentamiseksi. Videovalvontajärjestelmä kattaisi Raatihuoneentorin ja muita ydinkeskustan häiriöalttiita paikkoja.

Tammikuussa 2001 pidetyssä Kajaanin kaupungin turvallisuuden suunnittelukokouksessa muodostettiin ohjausryhmä ja valittiin sille puheenjohtaja. Lisäksi perustettiin neljä pientyöryhmää. Nämä työryhmät työskentelevät itsenäisesti oman asiansa eteenpäin viemiseksi. Kajaanin kaupunkikeskustayhdistys ry:n (Kakery) toiminnanjohtaja toimii vetäjänä ja vastuuhenkilönä Kajaanin keskustan turvallisuus ja viihtyisyys -työryhmässä. Tämän pientyöryhmän sisällä alettiin suunnitella turvakameroiden hankintaa kaupungin keskustaan. Lisäksi Kakery on yksi yrittäjien vaikutuskanavista ja toimii turvakameroita suunnittelevassa työryhmässä yrittäjien edustajana.

Opinnäytetyön aihe löytyi harjoittelujakson aikana, jolloin mietittiin, kuinka työryhmän tulee toimia, jotta tuloksia saadaan aikaan. Turvakameroiden hankintaa on suunniteltu jo yli kolmen vuoden ajan tuloksetta. Kajaanin kaupunkikeskustayhdistys ry toimii muissakin vastaavanlaisissa työryhmissä. Opinnäytetyön avulla saadaan tietoa tulevaisuutta varten, jottei samoja virheitä toisteta. Tämän työn tavoitteena on selvittää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia kunnallisessa päätöksenteossa. Lisäksi pyritään arvioimaan hankinnan onnistumista ja pohditaan millainen asema Kaupunkikeskustayhdistyksellä on tai pitäisi olla vastaavanlaisissa työryhmissä. Työ

toteutetaan yksittäisen kuntalaisen ja erityisesti Kakeryn näkökulmasta. Kuntalaisia voivat olla esimerkiksi yksittäiset kansalaiset, yhdistykset ja julkiset laitokset.

Teoriaosuudessa käsitellään kunnan organisaatorakennetta, kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, päätöksentekoprosessia sekä vaikutusmahdollisuuksien käyttöä päätöksenteon eri vaiheissa. Lisäksi kuvataan projektiluonteisille töille tyypillisiä piirteitä, joita verrataan turvakameroiden hankintaa suunnittelevan työryhmän toimintaan. Tuloksia hyödyntäen voidaan miettiä kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa kunnan päätöksentekoon ja erityisesti Kakeryn roolia, sen käyttämiä vaikutuskeinoja sekä niitä mahdollisuuksia, joita ei ole käytetty.

Työ toteutettiin laadullisena tutkimuksena kesällä 2003 ja aineistona käytettiin työryhmän palaverista tehtyjä muistioita. Tämä sen vuoksi, että turvakameroiden hankintaa on suunniteltu jo usean vuoden ajan ja työryhmän jäsenet ovat osittain vaihtuneet, muun muassa Kakeryn toiminnanjohtaja. Näin uskotaan saatavan puolueettomin tieto toiminnasta.

Tutkimustuloksista käy ilmi, että kuntalaiset eivät käytä vaikutusmahdollisuuksia tehokkaasti. Työryhmän vetäjällä tai jäsenillä tulee olla tietoa projektimaisesta työotteesta, jotta työryhmän työskentely on tehokasta. Erityisen tärkeää on huomata, että tehokkaan työskentelyn tueksi tarvitaan suunnitelma, johon asioiden eteneminen perustuu. Toimimalla erilaisissa työryhmissä Kakeryllä on tilaisuus pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekoon ja tuomaan esille yrittäjien näkökulma asioihin.

2 KUNTASUUNNITTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO

Tässä luvussa käsitellään kunnan organisaation rakennetta, kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä päätöksentekoprosessia ja sen etenemistä. Kunnan organisaatorakenne voi olla hieman erilainen kunnan koon ja lautakuntien määrän vuoksi. Päätöksentekoprosessi on aina hyvin samanlainen. Kajaanin kaupunkiin hankittavia turvakameroita suunnitellaan Kajaanin keskustan viihtyisyys ja turvallisuus - työryhmässä, ja sitä toteuttamassa olevassa työryhmässä on kaupungin edustaja teknisestä toimialasta. Kajaanin kaupungin organisaatorakenne on kuvattu liitteessä 1 ja 2 sekä teknisen toimialan rakenne liitteessä 3.

2.1 Kunnan organisaation rakenne

Kuntalain ensimmäisessä pykälässä kunnan toiminta-ajatus väljästi ilmaistuna on kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja alueen kestävän kehityksen edistäminen. Kuntaorganisaation keskeinen tehtävä on järjestää palveluja, jotka rahoitetaan verovaroin ja jaetaan ihmisten tarpeiden, eikä ostokyvyn perusteella. Kunnan toiminta on viranomaistoimintaa, jossa korostuvat hallinnon oikeusturva- ja laillisuusperiaatteet. Kuntaorganisaatio voidaan erottaa kolmeen eri tasoon: suorittavaan, hallinnolliseen ja poliittiseen tasoon. Suorittava taso vastaa palvelujen tuottamisesta, hallinnollinen taso on suorittavan ja poliittisen tason välissä ja poliittinen taso tarkoittaa kunnanvaltuustoa, hallitusta ja lautakuntia. (Oulasvirta 1996, 75.)

Edustuksellisen kunnallisdemokratiaperiaatteen mukaisesti ylin päätösvalta on **valtuustolla**, johon kuntalaiset ovat valinneet valtuutetut kunnallisvaaleilla. Uusi valtuusto kokoontuu ensimmäisen kerran vaalivuotta seuraavan vuoden tammikuussa,

jolloin valtuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajat. Näiden toimikausi on valtuustokausi, ellei lyhyemmästä toimikaudesta päätetä. Valtuusto päättää myös varapuheenjohtajien määrästä ja heidät valitaan yleensä suurimmista valtuustossa edustetuista ryhmittymistä. Tässä ensimmäisessä kokouksessa valitaan myös kunnanhallituksen, lautakuntien ja johtokuntien jäsenet sekä puheenjohtajat. (Oulasvirta 1996, 75-78.)

Kunnanvaltuusto kokoontuu päättäminaan aikoina tai silloin, kun puheenjohtaja katsoo sen tarpeelliseksi. Valtuusto on kutsuttava koolle myös, jos kunnanhallitus tai neljännes valtuutetuista sitä vaatii. Valtuuston puheenjohtaja voi olla myös hallituksen puheenjohtaja. Valtuustolle kuuluu ylin poliittinen ohjaus sekä kunnan asioiden hoidon ja aikaansaannosten seuranta. Apuvälineinä seurannassa ovat kunnanhallituksen vuosittain laatima tilinpäätös ja toimintakertomus sekä tilintarkastajien laatima tilintarkastuskertomus. Myös tarkastuslautakunta toimii apuvälineenä toiminnan tavoitteidenmukaisuuden arvioinnissa. (Oulasvirta 1996, 78-81.)

Valtuusto päättää taloussuunnitelmasta ja talousarviosta sekä rakennuslain mukaan kunnan toimintojen sijoittamisesta ja maan käytön suuntaviivoista asema-, rakennus- ja rantakaavoissa sekä yleiskaavassa. Valtuusto päättää myös hallinnon rakenteesta asettamalla lautakunnat ja johtokunnat sekä päättämällä tehtävien ja toimivallan jaosta niiden välillä johtosäännöillä. Se perustaa virat, laitokset ja virastot sekä valitsee luottamushenkilöt ja tärkeimmät viranhaltijat. (Oulasvirta 1996, 79-80.)

Valtuusto voi eräin rajoituksin siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä yksittäisille luottamushenkilöille tai viranhaltijoille. Siirto- eli delegointimääräykset tulee aina sisältyä johtosääntöön. Johtosäännössä voi olla mahdollisuus siirtää edelleen päätösvaltaa viranomaiselta hänen alaiselleen toimielimelle tai viranomaiselle. Hallinnollisesta pakosta, esimerkiksi henkilön pakkohoidosta päättäminen voidaan siirtää toimielimelle, muttei yksittäiselle viranomaiselle, jotta kansalaisten oikeusturva säilyy. Toimivaltaa ei voida siirtää myöskään asioissa, joiden päättäminen on määrätty valtuustolle kuntalaissa tai muussa laissa. (Oulasvirta 1996, 82.)

Kunnanhallitus on säädetty laissa pakolliseksi toimielimeksi ja se on valtuuston ohella tärkein toimielin kunnallishallinnossa. Kunnanhallituksella on kokonaisvastuu kunnan johtamisesta. Hallituksen jäsenet, varajäsenet sekä puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan

valitsee kunnanvaltuusto. Kunnanhallituksen tehtävät on määritelty kuntalaissa ja johtosäännössä, joita ovat kunnanhallinnon johtaminen, kunnanvaltuustossa käsiteltävien asioiden valmistelu, valtuustossa tehtyjen päätösten toimeenpano ja kunnan edustaminen sekä sen etujen valvominen. (Oulasvirta 1996, 82-84; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 88-89.)

Kuntalain 51 §:ssä mainitun ns. otto-oikeuden mukaan kunnanhallitus, sen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voi ottaa hallituksen käsiteltäväksi asian, joka kuntalain nojalla on siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Käyttäessään otto-oikeutta hallitus voi kumota tehdyn päätöksen, muuttaa sitä tai palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi. Hallitus voi myös pysyttää aiemman päätöksen muuttumattomana. Tämän oikeuden ulkopuolelle jäävät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen asiat, jotka kohdistuvat yksilöön ja kysymyksessä on yksilön oikeusturva. Myös lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevat asiat jäävät tämän oikeuden ulkopuolelle. (Oulasvirta 1996, 84; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 89.)

Lautakunnat ja johtokunnat ovat luottamuselimiä, joiden tehtävänä on hoitaa pysyväisluonteisia tehtäviä ja joiden alaisuuteen kunnan palvelutuotanto on järjestetty. Näiden elinten katsotaan olevan lähempänä palvelutuotantoa kuin kunnan valtuusto ja – hallitus, ja näin palvelujen tuotantoon saadaan kansalaisten näkökulma edustuksellisen demokratian keinoin. Tarkastus- ja vaalilainsäädännön lautakunta ovat pakollisia ja muut lautakunnat ovat kunnan omassa harkinnassa. Lautakuntien toiminnasta ja tehtävistä päättää valtuusto hyväksyessään johtosäännön. Lakisääteisten lautakuntien tehtävät löytyvät sitä koskevasta laista ja asetuksesta. (Oulasvirta 1996, 87; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 62.)

Lautakuntien jäsenet ja varajäsenet valitsee valtuusto ja se nimeää myös jäsenien joukosta puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Lautakuntaan valitun on oltava vaalikelpoinen valtuustoon. Vaalikelpoisuutta rajoittavat tekijät on kerrottu kuntalain 36 §:ssä. Lautakuntien toimikausi on yleensä sama kuin valtuuston, mutta valtuusto voi päättää lyhyemmästäkin toimikaudesta. Lautakuntien päätöksentekoa valvotaan niin, että lautakunnissa ja muissa toimielimissä voi olla kunnanhallituksen edustaja, joka tuo esille hallituksen näkökannan asiaan. Johtosäännön nojalla lautakunta voi siirtää ratkaisovaltaa

samalla tavoin kuin kunnanhallitus. (Oulasvirta 1996, 88; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 63.)

Lautakunnan ja johtokunnan erona on, että lautakunta on asetettu hoitamaan tietyn hallinnon alan tehtäviä ja johtokunta liike- tai muun laitoksen tai rajatun tehtävän hoitamista varten. Johtokunta voi olla kunnanhallituksen tai lautakunnan alainen toimielin. Johtokunnan jäsenten vaalikelpoisuusrajoitukset ovat vähäisemmät kuin lautakunnan. Valtuusto voi päättää, että jokin muu elin valitsee johtokunnan jäsenet, esimerkiksi lautakunta, jonka alaisuudessa johtokunta työskentelee. Johtokunnan jäseniä valitessa voidaan soveltaa käyttäjä- tai henkilöstödemokratiaa, jolloin jäsenet voivat olla asiakkaiden, vanhempien tai henkilöstön edustajia. (Oulasvirta 1996, 88-89; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 63.)

Kunnanhallituksessa, lautakunnissa tai johtokunnissa voi olla lisäksi **jaostoja ja toimikuntia**. Valtuusto tai kyseiset toimielimet asettavat jaostot valtuuston niille asettaman toimivallan nojalla. Yleisiä ovat jaostot, joissa valmistellaan kunnanhallituksen kokouksessa esille tulevia asioita. Jaostolla voi olla valtaa ratkaista kunnanhallitukselle kuuluvia asioita. Jaoston jäsenenä ja puheenjohtajana voi olla myös kunnanhallituksen varajäsen tai valtuuston päätöksellä toimielimeen kuulumaton henkilö. Toimielimeen kuulumaton ei kuitenkaan voi toimia jaoston puheenjohtajana. (Oulasvirta 1996, 89.)

Toimikunnat asetetaan yleensä tilapäisiä tai projektiluonteisia tehtäviä varten, jotka rajoittuvat usein valmistelutehtäviin. Jäsenet voivat olla jopa asianosaisen kunnan ulkopuolelta. Ratkaisuvalltaa toimikunta saa johtosäännöllä tai valtuuston erillisellä päätöksellä. (Oulasvirta 1996, 89.)

Viranhaltijat ja työntekijät ovat kunnissa usein organisoituneet osastoihin ja toimistoihin. He kuuluvat tietyn lautakunnan tai suoraan kunnanhallituksen alaisuuteen ja valvontaan. Virat perustetaan kuntalain mukaan viranomaistehtäviä varten. Virat ovat julkisoikeudellisia palvelussuhteita, kun taas työsuhteet ovat yksityisoikeudellisia. Erityislainsäädännössä voi olla virkoihin liittyviä kelpoisuusvaatimuksia, joita voidaan vielä täydentää kunnan omilla säännöillä ja määräyksillä. Kunnan virat on julistettava haettaviksi ennen vakinaista täyttämistä. Viranhaltija on virkavastuun alainen, joka voi

toteutua rikosoikeudellisena vastuuna ja vahingonkorvausvastuuna. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 65.)

Kunnanjohtaja on kunnanviraston päällikkö ja hänen apunaan on johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat kunnanjohtajan lisäksi usein ei osastojen tai vastuualueiden päälliköt. Johtoryhmä on esimiesten yhteistoimintaa ja ryhmätyötä, eikä sillä ole laillista päätösvaltaa. (Oulasvirta 1996, 76.)

Kunnan organisaation kehityksessä on havaittavissa kaksi peruspiirrettä. Valtionlainsäädännön ja muun erityislainsäädännön sekä kuntalain kehittyessä kunnat saavat entistä vapaammin päättää lautakunta- ja viranhaltijaorganisaatiostaan. Tämä lisää kuntien mahdollisuutta sopeutua organisaatiollaan sisäisiin ja ulkoisiin muutospaineisiin. Toiseksi kuntien päätösvaltaa on hajautettu alaspäin toimielinorganisaatiossa ja toisaalta toimielimiltä viranhaltijoille. Toimintaa koskeva päätösvalta on pyritty näin tuomaan mahdollisimman lähelle sitä tasoa, jossa itse toiminta tapahtuu. (Oulasvirta 1996, 77-78.)

2.2 Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Luvussa käsitellään niitä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, joita kuntalaisilla on käytettävissään halutessaan vaikuttaa kunnan asioihin ja päätöksentekoon. Aluksi on tarpeellista määritellä demokratian sekä osallistumisen ja vaikuttamisen käsitteitä. Vaikutusmahdollisuuksista tarkemmin on käsitelty ainoastaan aloitetta, koska Turvakamera- hanke on saanut alkunsa poliisin tekemästä aloitteesta.

Viime vuosien muutos poliittisessa kulttuurissa on lisännyt kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamishalukkuutta. Perinteistä poliittista toimintaa ei arvosteta eikä edustuksellisen demokratian kautta tapahtuvaan päätöksentekoon luoteta. Kansalaisten mielestä puolueet ovat ajautuneet yhä kauemmas tavallisten ihmisten ongelmista, joten demokratia ei toteudu toivotulla tavalla. Kansalaiset kääntyvät suoran kansanvallan puoleen. (Salmikangas 1996, 9.)

Vuonna 1995 voimaan tulleen uuden kuntalain tavoitteisiin ovat vaikuttaneet yhteiskunnalliset muutokset arvomaailmassa, kansainvälistymisessä ja julkisentalouden tiukkeneminen. Euroopan yhdyttyessä kuntien asema on vahvistunut entisestään. Myös

kuntien ja valtion suhde on muuttunut valtionosuusuudistuksien, kuntia koskevan normiannon uudistamisen sekä vapaakunta kokeilun johdosta. Kuntalaiset eivät luota byrokraattiseen päätöksentekoon, joten he haluavat valinnaisuutta ja vastuuta sekä itse vaikuttaa ja ottaa vastuuta omien asioidensa hoidosta. Kuntien taloudellisten resurssien ollessa niukat, on jouduttu miettimään, kuinka tuottaa palveluja tehokkaammin, ellei niitä voida tai haluta supistaa. (Salmikangas 1996, 30.)

Uusi kuntalaki painottaa kunnan vastuuta toiminnoistaan, joihin valtio ei enää puutu yksityiskohtaisella ohjauksella. Niin kuntien kuin kuntalaistenkin tarpeet ovat yksilöllisiä ja he haluavat vaikuttaa käyttämiensä palvelujen laatuun ja sisältöön. Kunnilla on mahdollisuus erilaisiin ratkaisuihin, jolloin kuntien erilaisuus nähdään uhkan sijasta voimavarana. Uudessa kuntalaissa on madallettu yleisen toimialan ja erityistoimialan välistä rajaa. Uskottavuuden turvaamiseksi poliittista vastuuta on täsmennetty ja vaalikelpoisuussäännöksiä tiukennettu. (Salmikangas 1996, 30.)

2.2.1 Demokratian käsite

Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen johdetaan demokratian käsitteestä, joka kreikan kielestä suomennettuna tarkoittaa kansanvaltaa. Se on elävä ja muuntuva käsite, jonka sisältö määräytyy erilaisten historiallisten tilanteiden ja kehitysvaiheiden mukaan. Suomalaisella demokratia -käsitteellä on keskeistä hallinnon suhtautuminen kansalaisten suoraan tai edustukselliseen osallistumiseen. Kunnallinen demokratia toteutuu sen mukaan, kuinka kuntalaiset vaikuttavasti osallistuvat kunnalliseen päätöksentekoon. Näin demokratian keskeisinä käsitteinä voidaan pitää osallistumista ja vaikuttamista. (Salmikangas 1996, 11.)

Myös Asikainen ja kumppanit (1998, 30) päätyvät samaan määritelmään. Nykyaikaiseen demokratiakäsitykseen sisältyy näkemys, jonka mukaan vapaan kansalaisen tärkein ominaisuus on politiikkaan osallistuminen. Johtavia aatteita ovat vapaus ja tasa-arvo, joiden perustana pidetään äänioikeutta.

Demokratia sanaa voidaan käyttää kuvaamaan monentyyppisiä asioita. Sillä voidaan kuvata jonkin järjestelmän piirteitä, sisältöä tai kuvata yhteiskunnallisessa toiminnassa omaksuttua toimintatapaa. Osallistumisteoria määrittelee sanan näin: ”*Demokratia on*

hallitusmuoto, joka toteutuu siinä määrin kuin kansalaiset osallistuvat poliittiseen päätöksentekoprosessiin". Vuorovaikutusmallissaan Leif Lewin määrittelee demokratian *hallitusmuodoksi, joka toteutuu siinä määrin kuin syntyy vuorovaikutusta eliitin ja massan kesken poliittisessa päätöksentekoprosessissa*. (Sainio 1994, 20.)

Päätöksenteontapaa korostavat omassa määritelmässään Helander ja Ståhlberg, joiden mukaan *"demokratia toteutuu siinä määrin, kun kuntalaiset vaikuttavasti osallistuvat kunnalliseen päätöksentekoon*. Ruotsalaisessa tutkimuksessa määritelmään on lisätty vaikutusmahdollisuudet ja määritelmä kuuluu seuraavasti: *"Demokratia toteutuu siinä määrin kuin kansalaisilla on todelliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin, valita edustajansa, muodostaa mielipiteitä ja liittyä vapaisiin järjestöihin*. (Sainio 1994, 20-21.)

Sainion (1994, 21) tavoin, tässäkin opinnäytetyössä määritelmäksi sopivat Helanderin ja Ståhlbergin sekä ruotsalaisessa tutkimuksessa käytetty määritelmä, koska se pitää sisällään edustuksellisen ja suoran demokratian. Edustuksellisessa demokratiassa osallistuminen päätöksentekoon tapahtuu edustajien välityksellä ja suorassa demokratiassa kuntalaiset ovat suoraan mukana päättämässä asioista.

Kunnallislaki on kulkenut määrällisestä ja edustuksellisesta demokratiasta, jossa kuntalaisen äänioikeus on keskeistä, laadulliseen, suoriin vaikutuskeinoin vahvistettuun edustukselliseen demokratiaan. Tällöin kuntalaisella on aloiteoikeus eli mahdollisuus vaikuttaa myös asioiden sisältöihin. Ennen vuotta 1995 kuntalaisten lakisääteiset osallistumisoikeudet olivat päätöksentekoketjun alku- ja loppuvaiheissa. Tällöin kuntalaiset pystyivät laittamaan asioita vireille ja valittamaan tehdyistä päätöksistä. 1980-luvun lakimuutokset toivat kuntalaisille joiltain osin mahdollisuuden osallistua asioiden valmisteluun, mutta he eivät voineet edelleenkään osallistua varsinaiseen päätöksentekoon tai päätösten toimeenpanoon. (Salmikangas 1996, 27-29.)

Edustuksellisen demokratian menettäessä merkitystä, kansalaisten suora osallistuminen ja vaikuttaminen on nähty tärkeäksi. Kuntalaisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa asioiden käsittelyyn edellyttää kunnallishallinnolta entistä avoimempaa toimintaa. Tavoitteena on, että valtion valvonta on selkeästi laillisuusvalvontaa. Uusi kuntalaki on toimintaan kannustava ja vähemmän hallinnoiva. Se vahvistaa kunnan ja kuntalaisen asemaa. Hallinnon palveluperiaate sisältää perinteisen oikeusturvan takaamiseksi

asiaksläheisyyden, taloudellisuuden ja tehokkuuden periaatteet. (Salmikangas 1996, 30-31.)

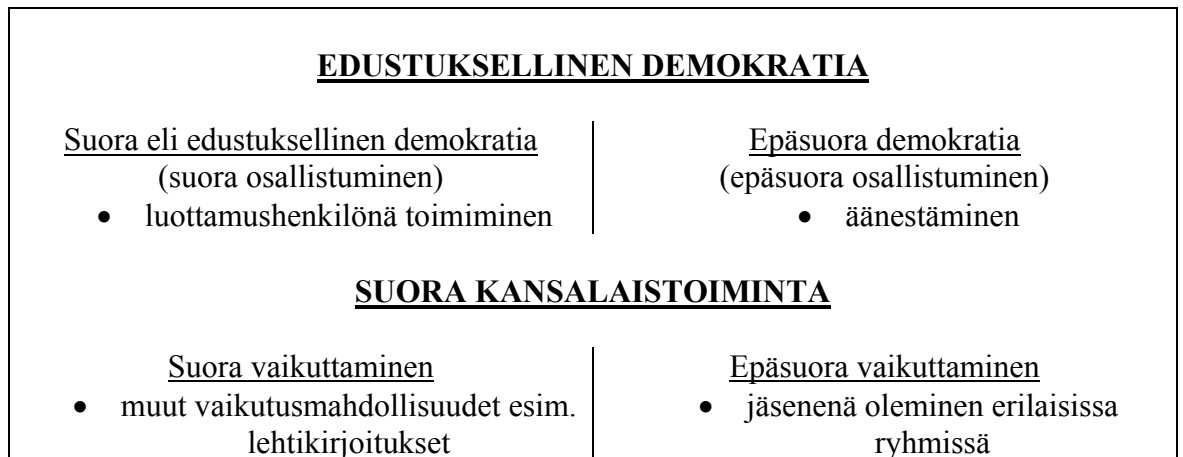
2.2.2 Osallistumisen ja vaikuttamisen käsitteet

Kirjallisuudessa demokratian, osallistumisen ja vaikuttamisen käsitteitä käytetään niin sekaisin ja eri muodoissa, että lienee syytä hieman selventää näitä käsitteitä. Kahdeksi yläkäsitteeksi voidaan määritellä **edustuksellinen demokratia** ja **suora kansalaistoiminta**. Edustuksellinen demokratia jaetaan suoraan osallistumiseen/demokratiaan sekä epäsuoraan osallistumiseen / demokratiaan. Suoran osallistumisen keinoja on esimerkiksi luottamushenkilönä toimiminen. Epäsuoraa osallistumista on taas äänestäminen.

Suora kansalaistoiminta jaetaan suoraan vaikuttamiseen ja epäsuoraan vaikuttamiseen. Suoria vaikutuskeinoja ovat niin kutsutut muut vaikutuskeinot, esimerkiksi lehtikirjoitukset. Epäsuoria vaikutuskeinoja ovat muun muassa jäsenenä toiminen erilaisissa yhdistyksissä.

Kuten myös Sainio (1994, 24-36) toteaa, osallistumista on vaikea määritellä ja se vaihtelee sen mukaan, mistä näkökulmasta osallistumista tarkastellaan (osallistumuodot vallankäytön, institutionaalisen aseman, kattavuuden ja osallistujan muodollisen aseman mukaan). Lisäksi eri osallistumuotojen käyttö on tilannesidonnaista, jollakin osallistumuodolla voi olla erilainen merkitys samalla osallistujalle eri aikoina ja – tilanteissa. Sainio käyttääkin osallistumista yläkäsitteenä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Tässä opinnäytetyössä osallistumista ja vaikuttamista tarkastellaan kuntalaisten ja kaupunkikeskustayhdistyksen näkökulmasta.

Osallistumista ja vaikuttamista demokraattisessa yhteiskunnassa voidaan havainnollistaa esimerkiksi seuraavanlaisella kuviolla:



Kuvio 1. Osallistuminen ja vaikuttaminen edustuksellisen demokratian ja suoran kansalaistoiminnan kautta.

2.2.3 Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Osallistumisena voidaan pitää niitä laillisia toimia, joilla kuntalaiset pyrkivät vaikuttamaan hallintohenkilökunnan päätöksiin ja toimenpiteisiin joko suorasti tai epäsuorasti. Kun osallistuminen jossain suhteessa muuttaa päätöstä, on vaikuttamista tapahtunut. Ihanteellisessa tilanteessa on osallistuminen laajaa ja sen vaikutukset suuria. Osallistuminen ja vaikuttaminen voidaan tarvittaessa erottaa toisistaan. Osallistuminen on aina tarkoituksellista, mutta vaikutusta voi tapahtua myös sitä tarkoittamatta. (Salmikangas 1996, 11-12.)

Lainsäädäntöön otetaan sellaisia osallistumismuotoja, joiden käyttöä on pohdittu yleisesti tai joiden käyttöön on paineita. Kuntalaisten osallistumismuodoista vakiintunein ja säädellyin on luottamushenkilönä toimiminen toimielimen päätöksenteossa. Päätöksentekoprosessin ulkopuolinen kuntalainen voi yrittää vaikuttaa päätöksiin päätöksentekoon osallistuvan henkilön kautta tai julkaisemalla mielipiteitään esimerkiksi paikallislehtien yleisönosastolla. Päätöksiin voi yrittää vaikuttaa myös epäsuorasti

vaikuttamalla päätöksenteon taustatekijöihin esimerkiksi kylä- tai oppilasyhdistyksen kautta. (Salmikangas 1996, 13.)

Lukumääräisesti kuntalaiset osallistuvat enemmän suoran kansalaistoiminnan kuin edustuksellisen demokratian kautta. Kansalaistoiminta mahdollistaa osallistumisen poliittiseen päätöksentekoon kuntalaisten omilla ehdoilla vakiintuneen päätöksentekokoneiston ulkopuolelta. Vaikutus riippuu siitä, ovatko edustukselliset toimielimet tai viranhaltijat pakotettuja huomioimaan esitetyt näkökannat. Kansalaistoimintaa pidetään protestin ja vastustamisen välineenä. (Salmikangas 1996, 13.)

Osallistumisen onnistuminen riippuu siitä, mihin päätöksentekovaiheeseen kuntalainen osallistuu ja minkä tyyppiseen päätökseen hän pyrkii vaikuttamaan. Viranhaltijoille on osoitettu rutiinipäätöksiä, jotka usein vaikuttavat huomattavasti yksittäisen kuntalaisen elämään. Jossain tapauksissa katsotaan kuntalaisten päätöksentekovallan vähentyneen, kun kunnat vastaavat esimerkiksi vapaa-aikatoiminnan järjestämisestä, joka oli aiemmin suurimmaksi osaksi vapaaehtoisjärjestöjen tehtävä. (Salmikangas 1996, 13-14.)

Uudessa kunnalaissa korostetaan kuntalaisen suoraa osallistumista ja vaikuttamista edustuksellisen demokratian rinnalla ja niinpä osallistumista koskevat säädökset on koottu omaan lukuunsa (Salmikangas 1996, 32). Kirjallisuuden mukaan suoran demokratian osallistumiskeinoja ovat:

- kansanäänestys
- palvelujen käyttäjien valinta kunnan toimielimeen
- kunnanosahallinto (kunnan osa-aluetta varten perustettu toimielin)
- tiedottaminen
- asukkaiden kuuleminen
- yhteistyö asukasryhmien ja yhdistysten kanssa
- asukkaiden oma-aloitteisen toiminnan tukeminen (Oulasvirta 1996, 24.)

Mielestäni edelliset osallistumiskeinot eivät ole suoraa osallistumista kuntalaisen näkökulmasta. Ne antavat kuntalaisille mahdollisuuden saada tietoa kunnan asioista ja osallistua tarvittaessa asioiden käsittelyyn.

Käytettävissä olevia vaikutuskeinoja ovat seuraavat:

- neuvonta
 - tiedottaminen
 - kokousten ja asiakirjojen julkisuus
 - asianosaisuus
 - aloite- ja vireillepano-oikeus
 - kuuleminen
 - oikaisuvaatimus
 - kunnallisvalitus
 - hallintovalitus
- muut vaikutuskeinot, kuten esimerkiksi keskustelut luottamus- ja virkamiesten tai suunnittelijoiden kanssa, julkiset keskustelutilaisuudet, nimelistat, lehtikirjoitukset, tv- ja radiojutut. (Autionemi 1998, 8-9.)

Kuntalaisia ajatellen todellisia vaikuttamisen keinoja ovat oikeastaan vain muut vaikutuskeinot sekä asianosaisuus, aloite- ja vireillepano-oikeus, oikaisuvaatimus ja erilaiset valitukset. Muut kohdat antavat enemmänkin kuntalaisille mahdollisuuden saada tietoa kunnan asioista.

Vuoden 2000 kuntakyselyn mukaan vaikutuskanavien käyttö on yleistynyt. Pienissä kunnissa yleisimmin käytettyjä vaikutuskeinoja ovat yhteydenotot luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin, julkiseen keskusteluun osallistuminen sekä puoluetoiminta. Myös talkootyöt ja kunnanosa-/ kylätoiminta on aktiivisempaa kuin suurissa kunnissa. Suurissa kunnissa osallistuminen ja vaikuttaminen tapahtuu yleisimmin vetoomusten, mielenosoitusten, yleisönosastokirjoitusten sekä boikottien kautta. Osallistuminen aloiteoikeuden, valitusten ja järjestötoiminnan kautta sekä kampanjaan tai yhden asian liikkeisiin osallistumisen välillä ei juurikaan ole eroja kuntakokojen välillä. (Helander & Pekola-Sjöblom & Sjöblom 2002, 78-79.)

Vaikutustapakohtaisia muutoksia tarkasteltaessa eniten ovat lisääntyneet vetoomusten allekirjoittaminen, yhteydenotot luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin, järjestötoimintaan osallistuminen sekä valitusten ja oikaisuvaatimusten esittäminen. Vain julkiseen keskusteluun osallistuminen sekä aloiteoikeuden käyttö ovat vähentyneet. (Helander & Pekola-Sjöblom & Sjöblom 2002, 78-79.)

Vaikutuskanavien käytön lisääntymisestä huolimatta luottamus vaikutuskanavien tehokkuuteen on voimakkaasti vähentynyt. Ongelmallisinta on se, että usko ns. välittäviin kanaviin eli kuntalaisaloitteen tekoon, asioiden nostamiseen julkiseen keskusteluun ja yhteydenottoihin luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin, on vähentynyt eniten. Edelleenkin pätee kuitenkin se, että niihin vaikutuskanaviin luotetaan eniten, joita käytetään. (Helander ym. 2002, 82-84.)

Suuntaus on kuitenkin selvä, vaikutuskanavaansa tyytyväisten osuus on kaikkien vertailukelpoisten vaikuttamistapojen kohdalla pienentynyt ja passiiviset uskovat vaikuttamiseen entistä vähemmän. Passiivisuutta voidaan selittää joko sillä, että aktiivisuus on toisten asia ja vaikuttaminen tapahtuu edustuksellisten prosessien kautta tai ettei osallistumisella kyetä vaikuttamaan tai kolmanneksi, ettei luontevaa vaikutustapaa ole löytynyt. (Helander ym. 2002, 82-84; Kivelä 2000, 97.) Tämä tuo omat ongelmansa tulevaisuutta ajatellen. On mietittävä keinoja, joilla saadaan kuntalaiset ja erityisesti passiiviset jälleen uskomaan ja käyttämään vaikutuskeinoja kunnan asioiden hoidossa.

Pitänee kuitenkin edelleen paikkansa, kuten Laamanen (1994, 115) tutkimuksessaan toteaa, että kunnan asioihin otetaan kantaa silloin, kun niitä pidetään tärkeänä. Esimerkiksi lasten päiväkodin lakkautusuhka on aiheuttanut kansalaisliikkeen, jolloin sillä on ollut vaikutusta kunnan päätöksentekoon. Vähemmän tärkeiksi koetuissa asioissa vaikutuskeinoina on ollut yhteydenotot luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin.

Suunnitteilla oleva turvakameroiden hankkiminen Kajaanin keskustaan on saanut alkunsa Kajaanin poliisin tekemästä aloitteesta. Siksi aloitteen tekemistä käsitellään tässä kohtaa tarkemmin. Kajaanin kaupunkikeskustayhdistys ry toimii turvakameroiden hankintaa suunnittelevassa työryhmässä yrittäjien edustajana. Tämän vuoksi niin kutsuttujen painostusryhmien määritelmää tarkastellaan myös lähemmin.

Kansalainen voi omalla aloitteellaan lähestyä kuntaa tai muuta tahoa haluamansa asiantilan parantamiseksi sen sijaan, että hän odottaisi viranomaisen toimenpiteitä. Kuntalaisaloitteen voi tehdä vapaamuotoisena yksittäinen henkilö tai isompi ryhmä. Kirjallinen aloite on hyödyllinen keino päästä lopputulokseen, sillä sitä on vaikea unohtaa tai sivuuttaa. Aloite voidaan tehdä suoraan kunnanvaltuustolle,

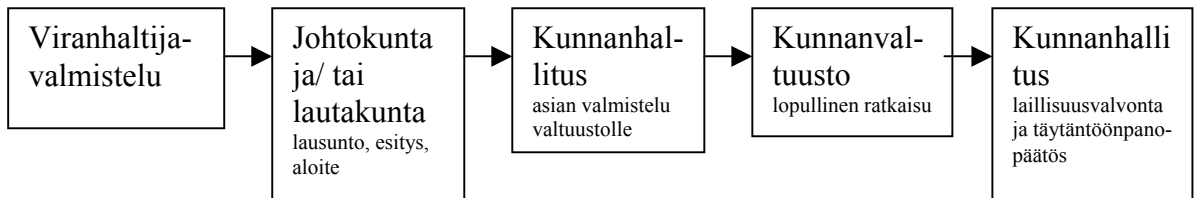
kunnanhallitukselle tai lautakunnalle missä tahansa kunnalliseen päätöksentekoon kuuluvassa asiassa. (Autioniemi 1998, 8-9; Heimo & Kess 1995, 17.)

Määräaika ei lainsäädännössä ole asiankäsittelyyn annettu, mutta hallintomenettelylain nojalla viranomaisen on noudatettava kohtuullisuutta asian käsittelyssä. Valtuusto käsittelee aloitteet vuosittain ja tekijälle on ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty. Aloitteen tekemisen jälkeen on tärkeää muistuttaa viranomaisia asian tärkeydestä. Yhteydenotot osoittavat, että aloitteen tekijä on tosissaan asian tärkeydestä, eikä asian käsittely voi jäädä muiden asioiden alle. (Autioniemi 1998, 8-9; Heimo & Kess 1995, 17.)

Vaikuttaviin poliittisiin voimiin luetaan puolueiden lisäksi joukkotiedotusvälineet ja painostusryhmät. Painostusryhmät eroavat puolueista siten, että ne eivät tavoittele poliittista valtaa, vaan yrittävät eri keinoin vaikuttaa päätöksentekijöihin. Ryhmän mahdollisuudet vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon riippuu ryhmän sisäisestä rakenteesta, vaikutusvallasta ja asemasta kuntayhteisössä sekä ryhmän käyttämistä vaikuttamistavoista. Menettelytapoina voivat olla päätöksentekijöiden taivuttelu, yleiseen mielipiteeseen tai puolueisiin vaikuttaminen sekä ryhmän oman edustajan saaminen päätöksentekuelimeen. Kunnassa toimivia painostusryhmiä ovat asukasyhdistykset, kylätoimikunnat, yrittäjäyhdistykset, pankit, ammattiliittojen paikallisyhdistykset, urheiluseurat jne. (Oulasvirta 1996, 38.)

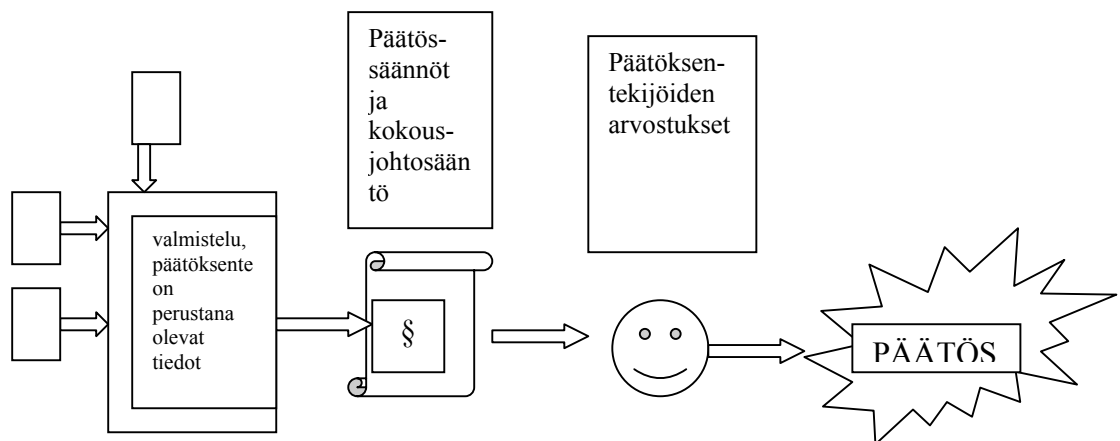
2.3 Päätöksentekoprosessi

Kunnan muodolliselle päätöksenteolle on ominaista monivaiheisuus ja kokousmenettely. Ennen lopullista ratkaisua asia on yleensä ollut säädetyssä järjestyksessä valmisteltavana. Kunnanvaltuuston päätettävissä oleva asia etenee yleensä kuvion 2 mukaisesti. Valmistelun aikana pyydetään usein lausuntoja kunnan muilta viranomaisilta. Valtuusto tekee päätökset kuitenkin vain tärkeimmistä asioista, joten suurin osa päätöksistä syntyy yleensä ennen valtuustoa. Kokousmenettelyä ei tarvita silloin, kun päätösvaltaa on siirretty yksittäisille viranhaltijoille ja luottamushenkilöille. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 81.)



Kuvio 2. Kunnanvaltuustossa päätettävän asian etenemisjärjestys (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 81.)

Periaatteessa kunnan päätöksenteko perustuu niihin suunnitelmiin, joita kunnan kehittämiseksi on laadittu. Strategiavalinnat heijastavat kunnassa vallitsevia arvoja. Suunnitelmien lisäksi päätöksenteko perustuu muihin tietoihin kunnan toiminnasta, joita voidaan kerätä erilaisten arviointi- ja seurantajärjestelmien avulla. Itse päätöksentekoprosessi (Kuvio 3) on aina hyvin samanlainen riippumatta päättävästä elimestä tai päätettävästä asiasta. (Harisalo & Rajala & Ståhlberg 1992, 130.)



Kuvio 3. Päätöksentekoprosessi (Oulasvirta 1996, 123.)

Päätöksentekoprosessin ensimmäinen vaihe on ongelman tai päätöksen kohteena olevan asian havaitseminen. Tämän jälkeen ongelma määritellään. Ongelman määrittely voi olla hankalaa, koska asia on yleensä sidoksissa monin tavoin muuhun toimintaan. Taustalla olevien tekijöiden tunnistaminen on kuitenkin tärkeää, jotta asiasta saadaan oikea päätös. (Harisalo & Rajala & Ståhlberg 1992, 131.)

Asian määrittelyn ja rajauksen jälkeen hankitaan päätöksentekoa varten tarvittava informaatio. Tämä on usein prosessin kriittisin vaihe. Vaihtoehtojen kartoitukseen

käytettävä aika on rajallinen ja valinnat on tehtävä saadun tietoaineksen perusteella. Vaihtoehtojen etsintä vaiheessa on punnittava niiden seurauksia ja mietittävä, millä perusteella vaihtoehtoja verrataan toisiinsa. Esimerkiksi investointien kustannusvaihtoehtoja voidaan laskennallisesti verrata. (Harisalo & Rajala & Ståhlberg 1992, 131.)

Varsinainen päätös tehdään yleensä nopeasti informaation hankintavaiheeseen verrattuna. Se syntyy niiden tietojen, taitojen ja sääntöjen pohjalta, joita päätöstilanteessa on käytettävissä. Ratkaisuun vaikuttavat myös toimijan arvoperusta ja toimintayksikön yleiset päämäärät. Päätöstapahtuman jälkeen tehdään ratkaisut toimeenpanosta. Lopuksi arvioidaan tehtyä päätöstä. (Harisalo & Rajala & Ståhlberg 1992, 131.)

Vaikuttamisen keinoja voi käyttää periaatteessa päätöksentekoprosessin kolmessa eri vaiheessa: ennen asian tai suunnitelman esilletuloa, suunnittelun tai käsittelyn kuluessa tai päätöksenteon jälkeen. Suunnitelmien, selvitysten ja tutkimusten teko on kallista ja aikaavievää. Tämän vuoksi pitkälle edenneen suunnitelman palauttaminen alkupisteeseen vaatii painavat perustelut, joten kuntalaisten kannattaa tuoda esille omat mielipiteet niin varhaisessa käsittelyvaiheessa kuin mahdollista. Omien mielipiteiden ilmaisu onnistuu esimerkiksi yhteydenotolla viranomaiseen tai käyttämällä muita vaikutuskeinoja, lehtikirjoituksia jne. (Heimo & Kess 1995, 17; Autioniemi 1998, 9.)

Suunnittelun tai käsittelyn kuluessa viranomaiset pyytävät yleensä lausuntoja lakisääteisiltä tai harkinnanvaraisilta tahoilta. Yksityinen kansalainen tai yhteisö pääsee harvoin lausunnonantajaksi, mutta näin ei kuitenkaan välttämättä tarvitse olla. Asiasta riippuen asiantuntemusta voi löytyä sieltä mihin tai mitä asiaa suunnitelma koskee. Esimerkiksi ympäristöasioihin asiantuntemus voi löytyä ympäristön käyttäjiltä. Yhteydenotto lautakunnan jäseniin voi olla tässä vaiheessa tärkeää, jotta lausuntolistalle voi päästä. Yksityinen henkilö tai yhteisö voi tarjoutua antamaan lausuntonsa ja tällöin aktiivisuus voi herättää myös viranomaisen kiinnostuksen uuteen lausunnon antajaan. (Heimo & Kess 1995, 18.)

Yksittäisillä kansalaisilla on ennen kunnallista päätöksentekoa, suunnittelun eri vaiheissa tilaisuus lausua mielipiteensä käsiteltävästä asiasta. Tilaisuutta voidaan kutsua huomautukseksi tai muistutukseksi. Näistä mahdollisuuksista on viranomaisen

tiedotettava kuulutuksessa tai muussa tiedonannossa. Muistutus tai huomautus tehdään viranomaisen ohjeiden mukaan joko kirjallisesti tai suullisesti. Tässäkin vaiheessa muut vaikutuskeinot ovat käyttökelpoisia. Päätöksenteon jälkeen voi pääsääntöisesti aina hakea muutosta. Päätöksen tehnyt viranomainen on velvollinen neuvomaan, kuinka muutos tehdään. Muutoksenhaku on sidottu määräaikaan ja lähes aina maksullista. (Heimo & Kess 1995, 18-20; Autioniemi 1998, 9.)

Asioiden valmisteluvaihe on paras ajankohta vaikuttaa päätöksiin. Tulevaisuudessa painopisteen tulee siirtyä yhä enemmän ennalta vaikuttamiseen. Valitusoikeus lopullisista päätöksistä säilyttää kuitenkin tarpeellisuutensa suomalaisessa demokratiassa. Demokratian toimiessa kaikkia epäkohtia ei voida välttämättä poistaa, mutta vaikuttamalla ne on helpompi hyväksyä. (Autioniemi 1998, 9.)

Tulevaisuudessa osallistumisen uskotaan lisääntyvän ja osallistumisella pyritään päätöksentekoon vaikuttamisella myös muihin päämääriin. Mahdollisuuteen vaikuttaa päätöksentekoon tulevaisuudessa nähdään lisääntyvän. Edustuksellisen demokratian uskotaan antavan tulevaisuudessa tilaa suoralle vaikuttamiselle, mutta suoran vaikuttamisen vastuu ei kasva aivan yhtä paljon kuin valta. (Kivelä 2000, 105.)

2.4 Kajaanin kaupunkikeskustayhdistys ry

Kuntalaisilla on erilaisia rooleja jokapäiväisessä elämässään. Tämä johtuu siitä, että työelämällä on omat vaatimuksensa ja vapaa-aikana muotoutuvat omat roolinsa harrastusten ja vaikkapa tiettyjen liikkeiden ja yritysten asiakkuudesta. Suhteessa julkiseen valtaan kuntalaisilla on joko heikosti tai voimakkaasti tunnistettavia rooleja. Näiden päällekkäisten roolien myötä ihmisillä on tiettyjä velvollisuuksia ja oikeuksia. (Helander & Pekola-Sjöblom & Sjöblom 2002, 19.)

Kuntalaiset voivat olla yksittäisiä kansalaisia tai julkisia laitoksia ja yhdistyksiä. Kajaanin kaupunkikeskustayhdistys ry (Kakery) on yksi kuntalainen. Toimiessaan erilaisissa työryhmissä sillä on myös erilaisia rooleja. Turvakamerahankkeessa Kakery ja sen toiminnanjohtaja toimii yrittäjien edustajana ja hanketta suunnittelevassa työryhmässä se mainitaan ryhmän vetäjäksi ja vastuuhenkilöksi. Näin yhdistyksellä on jo kaksi erilaista roolia hoitaessaan yhtä asiaa.

Kajaanin kaupunkikeskustayhdistys ry (Kakery) perustettiin vuonna 1998 Kajaanin keskustan kehittämisen ohjausryhmän toimesta. Yhdistyksen tarkoituksena on keskustan kaupallisen, kulttuurisen ja toiminnallisen vetovoiman ylläpitäminen ja kehittäminen. Yhdistyksen jäsenistö muodostuu pääosin Kajaanin kaupungin keskustan alueen yrittäjistä, yhteisöistä, kiinteistön omistajista ja Kajaanin kaupungin organisaatiosta. (Turpeinen & Väisänen 2002, 27-33.)

Kakery on mukana erilaisissa työryhmissä, joilla pyritään Kajaanin keskustan alueen kehittämistoimien työnjakoon. Työryhmien kokoonpano muodostuu kunkin aiheen asiantuntijoista. Turvallisuus ja viihtyisyys -työryhmä työskentelee keskusta-alueen turvallisuuden ja viihtyisyyden parantamiseksi. Tämän työryhmän sisällä on suunniteltu ydinkeskustaan turvakameroiden hankintaa. Työryhmän muita jäseniä ovat mm. Kajaanin kaupunki, Kajaanin kihlakunnan poliisilaitos ja kiinteistönomistajia. Kakery toimii jäsenistönsä edunvalvojana ja yhteistyön edistäjänä. Edunvalvonnalla tarkoitetaan ennen kaikkea keskikaupungin toimintaan liittyviä asioita. Toiminnallaan yhdistys haluaa edistää yhteistyötä jäsenien kesken ja muihin sidosryhmiin. (Turpeinen & Väisänen 2002, 28-33.)

3 PROJEKTILUONTEINEN TYÖSKENTELY

Tässä luvussa kerrotaan pääpiirteittäin, millaisia piirteitä projektiluonteiseen työskentelyyn kuuluu. Turvakameroiden hankintaa on viety eteenpäin eri edustajien muodostamassa työryhmässä, mutta sitä varten ei ole perustettu omaa projektia. Työryhmän työskentelymuodosta löytyy kuitenkin yhtäläisyyksiä projektityöskentelyyn. Tässä työssä käytetään nimitystä hankinta, koska turvakamerat hankitaan kertaluonteisena investointina. Luvun pääasiallisena lähteenä on käytetty Viirkorven (2000) teosta Onnistunut projekti- Opas kunta-alan projektityöskentelyyn, koska turvakameroiden hankintaa suunnitellaan kunnallisena investointina. Useat projekteja käsittelevät teokset kertovat lähinnä tuotannollisten laitosten projekteista ja niiden hallinnasta.

Sana projekti on peräisin latinasta ja tarkoittaa ehdotusta tai suunnitelmaa. Lyhyesti määriteltynä se on joukko ihmisiä ja muita resursseja, jotka on koottu suorittamaan tiettyä tehtävää. Projekti on toiminnan toteuttamisen ja ohjauksen väline. Se on hyvin suunniteltua ja organisoitua toimintaa asetettujen erityistavoitteiden saavuttamiseksi käyttäen tehokkaasti hyödyksi osoitettuja voimavaroja. Lisäksi projektilla on kiinteä budjetti ja aikataulu. Termillä hanke puolestaan käsitetään lähes kaikki kehitystoimenpiteiden tyypit yksittäisistä investoinneista laajoihin kehittämishankkeisiin. Hanke rajautuukin usein projekti sanan vastineeksi. (Ruuska 1997, 5-6; Viirkorpi 2000, 8; Silfverberg 1998, 11.)

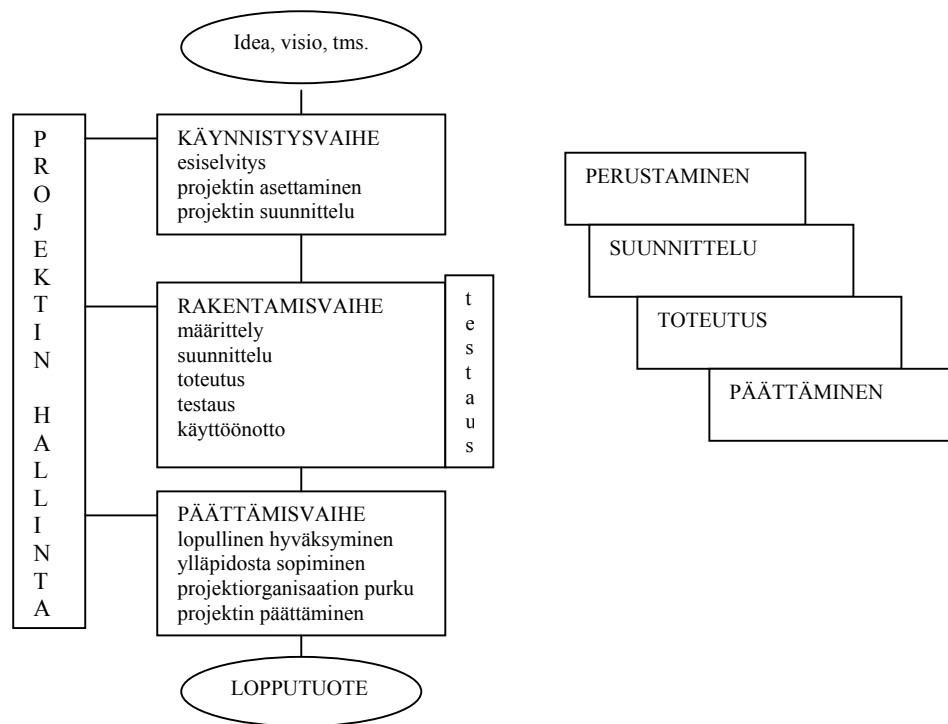
Projektin tunnuspiirteitä ovat: (Viirkorpi 2000, 8.)

- määräaikaisuus, alku ja loppu
- kertaluonteisuus
- erityinen tarkoitus ja tavoite

- rajattu tehtäväkokonaisuus
- kokonaisuutena hallittu
- erilliset osoitetut resurssit
- vastuut ja valtuudet määritelty
- oma ohjausrakenne

Projekttilajeja ovat investointi-, toimitus-, tuotekehitys-, tietojärjestelmä-, toiminnan kehittämisen-, palvelu-, tapahtuma- ja tutkimusprojektit. Tavallisimmin projekteja käytetään uusien ongelmien ja mahdollisuuksien kohtaamiseen, kehittämiseen ja kokeilemiseen. Parhaiten projektit sopivat työvälineeksi esimerkiksi silloin, kun hoidettavat tehtävät eivät kuulu organisaation normaaliin toimintaan, resurssointi on poikkeuksellisesti järjestetty, suoritettava toimintakokonaisuus ulottuu yli organisaatio-, sektori- ja yksikkörajojen tai kun toiminta toteutetaan yhteistyössä ulkopuolisten tahojen kanssa. (Viirkorpi 2000, 8-9.)

Projekti on ajassa etenevä prosessi, joka sisältää tietyt vaiheet (Kuvio 4). Laajoille kehityshankkeille on muotoutunut selkeä, standardoitu vaiheistus eli projektisykli, jonka kautta kaikkien hankkeiden pitää kulkea. Tämä suunnittelun laatua ja päätöksenteon riippumattomuutta turvaava projektisykli on muotoutunut käytännön kokemusten kautta ja se on muokattavissa myös pienempiin hankkeisiin. Vaiheiden aikana hoidetaan tyypillisiä tehtäviä, joilla varmistetaan projektin edistyminen. Projektit voidaan jakaa halutessa hyvinkin yksityiskohtaisiin vaiheisiin, mutta tavallisinta on jakaa ne viiteen - kuuteen vaiheeseen. (Viirkorpi 2000, 11; Silfverberg 1998, 17.)



Kuvio 4. Projektin elinkaari ja vaiheistus (Ruuska 1997, 9-17.)

Viirkorpi (2000, 11) on jakanut projektin kuuteen eri vaiheeseen: ideavaihe, esisuunnittelu- tai luonnosvaihe, suunnitteluvaihe, toteutus, tulosten hyödyntäminen ja projektin päättäminen. Ideavaiheessa ideoita tuotetaan tarkoituksellisesti. Lupaavaan ideaan tartutaan ja sitä tunnustellaan ja kehitetään tarvittaessa. Samalla mietitään mahdollisia yhteistyökumppaneita ja tehdään projektialoite tai –ehdotus. Esisuunnittelu- ja luonnosvaiheessa valitaan projektiaihe. Tehdään esiselvitykset (tilanne- ja tarveanalyysit) ja luodaan projektikumppanuudet sekä neuvotellaan mahdollisten rahoittajien kanssa. Valmistellaan projektiluonnos ja arvioidaan projektin tarpeellisuus, aiheen pätevyys sekä toteutettavuuden ja ratkaisukeinojen hyödyttävyyden.

Suunnitteluvaiheessa käynnistetään varsinainen suunnittelu, johon osallistuvat myös yhteistyökumppanit. Tehdään ja arvioidaan projektisuunnitelma sekä kerätään osallistumispäätökset yhteistyökumppaneilta ja voimavarapäätökset rahoittajilta. Lopuksi tehdään toteutuspäätös. Tarvittaessa suunnitelmaa vielä tarkennetaan. Toteutusvaiheessa käynnistetään toteutus, jolloin tarkentava suunnittelu toimii ohjauksen välineenä sekä perustetaan projektiorganisaatio. Toimija kiinnitetään toteuttajaverkkoon ja asiakaskunta

aktivoidaan. Sidostahoihin pidetään yhteyttä ja seurantaan sekä arviointia tehdään tarpeen mukaan. Kokeiluvaihe päätetään. (Viirkorpi 2000, 11.)

Tulosten hyödyntämisvaiheessa kootaan, arvioidaan ja raportoidaan kokemukset. Tulokset käsitellään lisäksi asiakasorganisaatiossa. Lopulta projektin tuottamat ratkaisumallit otetaan käyttöön ja viimeisessä vaiheessa projekti päätetään. (Viirkorpi 2000, 11.)

3.1 Projektin suunnittelu

Projekti rakennetaan suunnittelemalla, joka tarkoittaa tiettyjen ydinkysymysten ratkaisemista etukäteen. Tämän jälkeen tiedetään projektin sisältö, mitä tehdään, miksi ja miten. Vaikka projekti on luonteeltaan kehitysprosessi, siihen ei kannata heittäytyä ratkomaan eteen tulevia haasteita, vaan hyvä suunnittelu on välttämätöntä onnistumiselle. Suunnittelu alkaa ideasta ja huipentuu projektin ydinasioden päättämiseen, tiivistyy projektisuunnitelman tekemiseen ja jatkuu projektin toteutuksen ajan suunnitelman raameja tarkentaen ja toiminnaksi muuttuen. (Viirkorpi 2000, 14.)

Monet projektit toteutetaan useamman organisaation tai työyksikön yhteistyönä. Tällöin suunnittelulla haetaan riittävän yhteistä tulkintaa projektin lähtökohtana oleville asiakastarpeille, ratkaisukeinoille, tulostavoitteille ja toteutusstrategialle. Huomiota tulee kiinnittää siihen, että eri osapuolille muodostuu yhteinen näkemys kokonaisuudesta ja kunkin osuudesta siinä. Myös yhteinen käsitteistö on tärkeää yhteisen viestinnän onnistumiselle. (Viirkorpi 2000, 14.)

Projektityyppejä voidaan erotella suunniteltavuuden mukaan. Tärkeää on huomioida, ettei etukäteen tiedä, kuinka prosessi etenee. Suunnitelmaa on muutettava rohkeasti, kun ennakoinnit ja kuvittelut eivät pädekään. Riskien hallinta liittyy olennaisena osana projektityöskentelyyn. Projektisuunnitelma kokoaa kehitetyt ratkaisut ja se on projektin keskeisin asiakirja. Projektin johtaminen, toteutus ja sen hallinta sekä arviointi perustuvat lähtökohdiltaan projektisuunnitelmaan. Suunnitelman sisältö voidaan määritellä hyvinkin tarkasti (Liite 5). Vastaamalla yksinkertaisiin peruskysymyksiin (missä, kenelle, miksi, mitä, millä, miten) saadaan vastaus useimpiin projektin ydinkohtiin. (Viirkorpi 2000, 14-35.)

3.2 Projektista tiedottaminen

Projektin elinehto on hyvä vuorovaikutus eri tahojen ja toimijoiden kanssa. Kiinnostuksen herättäminen, kannatuksen saavuttaminen, voimavarojen hankkiminen, hyödyllisten osallistujien mukaan saaminen ja tulosten levittäminen edellyttävät aktiivista tiedonvaihtoa koko projektin elinkaaren ajan. Vastuu tiedottamisesta on yleensä projektipäälliköllä johtoryhmän ohjauksessa. Tiedotuksen tehtävänä on vastata tiedon tarpeisiin, luoda uskottavuutta ja rakentaa projektille imagoa. Laajoissa ja yleistä mielenkiintoa herättävissä projekteissa on hyvä laatia erityinen tiedotussuunnitelma. (Viirakorpi 2000, 20-21.)

Tiedotettaessa projektin asiakkaille tavoitteena on asiakkaiden hankkiminen ja osallistuminen toimintaan sekä asiakasyhteistyön tukeminen. Tarvittaessa laaja asiakaskunta jaetaan osaryhmiin. Tiedotusvälineiksi soveltuvat tiedotteet, esittelyt, yhteistilaisuudet ja henkilökohtainen vuorovaikutus. Suurelle yleisölle tiedotettaessa tavoitellaan julkisuutta, myönteistä imagoa, yleisen mielipiteen tukea, päättäjien myötämielisyyttä ja tulosten markkinointia. Tällöin on harkittava, millainen julkisuus on tarpeen ja hyödyksi sekä mikä on pääsanoma tai uutinen. Tärkein on yleensä paikallinen julkisuus. Välineiksi soveltuvat mm. tiedotteet, omat kirjoitukset lehdissä, projektin tiedotuslehti, internet- sivu, tiedotustilaisuudet tai yhteistyö toimittajien kanssa. (Viirakorpi 2000, 21.)

3.3 Arvioinnin suorittaminen

Projektityön perusperiaatteiden mukaisesti projektin tehtävä on suoritettu, kun sille asetettu lopputulos- ja tuloksen laatutavoitteet on saavutettu. Tämän periaatteen mukaisesti projektin vastuulla ei enää ole tuloksen käyttö ja käytöstä saatavien hyötyjen mittaaminen. Projektin velvollisuus on saattaa tulos toimintakuntoon, esimerkiksi tietojärjestelmä, ja huolehtia toiminnan käynnistymisestä. Niinpä projektiryhmä kokee onnistuneensa, kun tulos saadaan aikaiseksi projektisuunnitelman aikataulun ja kustannusarvion puitteissa valmiiksi. (Sommermeri & Virkki 1993, 61.)

Projektin aikataulu- ja kustannustavoitteiden saavuttaminen on helppo todeta, koska ne voidaan ilmoittaa mitattavilla suureilla. Niihin voidaan vaikuttaa myös suoraan projektin sisällä tehtävillä päätöksillä. Laatu- ja sisältötavoitteiden toteutumista on hankalampi mitata, koska ne ovat osittain arvostuskysymyksiä. Lisäksi niiden saavuttaminen määritellään lopullisesti projektin ulkopuolella. Onnistumisen määrittelemisen ja mittaamisen ei ole yksiselitteistä, koska projektilla voi olla useita tavoitteita: sisältö-, laatu-, toteutukselliset -, taloudelliset - ja aikatavoitteet. (Ruuska 1997, 30-32.)

Kaikesta voi oppia ja arviointi tähtää oppimiseen. Tämä tarkoittaa kykyä rehelliseen arviointiin. Projektin arviointi on prosessi, jossa todistusaineistoon tukeutuen ja tiettyjä perusteita käyttäen tehdään päätelmiä projektin arvosta. Arviointia tehdään koko projektin ajan eikä vain lopussa. Todistusaineisto tarkoittaa toimintaa ja tuloksia koskevia tietoja ja perusteet kriteerejä, joiden perusteella voidaan todeta jonkin asian olevan hyvin tai huonosti. Projektin aikana arvioinnin avulla kehitetään omaa toimintaa. Projektin jälkeen arvioimalla asiat rehellisesti ja keräämällä informaatio siitä, mitä voimme oppia ja mitä pitäisi ottaa huomioon seuraavia projekteja tehtäessä. Arviointi toteutetaan projektin muun toiminnan yhteydessä, joten se voi jäädä ei-tietoiseksi. Tällöin tehtyjen ratkaisujen ja johtopäätösten perusteet jäävät epäselviksi. Arvioinnin kehittämiseen on monia hyviä keinoja, mutta arviointisuunnitelman laatimisella parannetaan jo arvioinnin tasoa. (Viirkorpi 2000, 38-39; Lind 2001, 95.)

Itsearviointi on useimmiten riittävä lähtökohta projektin arvioinnille. Tällöin toiminnan toteuttajat itse suorittavat arvioinnin. Projektissa omaa työtä on kehitettävä tarpeen mukaan, tällöin itsearvioiva ja korjaava työote on tarpeen. Itsearvioinnin onnistumiseen tarvitaan ”peilejä”, joihin voi verrata omaa toimintaansa. Siihen tarvitaan projektin toimintaa koskevien havaintojen dokumentointia, palautetiedon hankkimista ja muun aineiston tuottamista. Itsearvioinnin hyviä puolia ovat edullisuus, osuvuus, hyödynnettävyys ja välittömät oppimisvaikutukset. Siihen liittyy myös omat heikkoutensa, joten sitä voi täydentää esimerkiksi hyvin kohdennetulla ulkopuolisella avulla. (Viirkorpi 2000, 38-41.)

3.4 Projektoinnilla tulokseen

Erityishaasteiden tehokkaaseen hoitamiseen ei aina tarvita erillisen projektin perustamista. Monissa tilanteissa riittää **projektointi**, jolla tarkoitetaan projektimuotoista toimintatapaa. Se tarkoittaa projektimaisen työotteen omaksumista työntekoon, jolloin esimerkiksi liiketoiminnassa sovelletaan projektioppeja kertaluonteisten tehtävien hoidossa. Kertaluonteisuuden suhteen ei kuitenkaan olla liian tarkkoja. Tällöin ei käynnistetä projektia, vaan toimitaan osin projektimaisesti hyödyntäen projektityön hyviä puolia, joita ovat: (Viirkorpi 2000, 8; Stenlund 1996, 13-14.)

- tietoisampi ote työntekoon
- vahvempi tavoitetietoisuus
- kokonaisuuden hahmottaminen
- tehtäväkokonaisuuden hahmottaminen osiin
- tärkeiden asioiden erottaminen vähemmän tärkeistä
- vaiheistava aikataulutus välietappeineen
- käytettävissä olevien resurssien tiedostaminen
- tehtävän suhteuttaminen resursseihin
- vastuut ja valtuudet selviksi

Projektin sijaan projektoinnilla saadaan tarkemmin harkittuja sekä paremmin suunniteltuja, toteutettuja ja hyödynnettyjä projekteja (Viirkorpi 2000, 8).

4 TURVAKAMEROIDEN HANKKIMINEN KAJAANIN KESKUSTAAN

Kajaanin kaupunkikeskustayhdistys ry toimii erilaisissa työryhmissä. Opinnäytetyön aihe löytyi harjoittelujakson aikana, kun toiminnanjohtaja halusi turvakameroiden hankkimisesta raportin. Turvakameroiden hankintaa varten ei ole perustettu erillistä projektia, vaan niiden hankintaa on suunniteltu työryhmässä ja kamerat toteutetaan kertaluonteisena hankintana. Turvakameroiden hankinnasta ei käytetä myöskään nimitystä hanke, koska se on projekti sanan synonyymi.

Turvakameroiden hankintaa on toteutettu vuodesta 2001 vuoteen 2003, yli kolmen vuoden ajan toistaiseksi tuloksetta. Tarkoituksena on selvittää, kuinka työryhmän tulee toimia ja miten toimintaa on kehitettävä, jotta tuloksia saadaan. Lisäksi harjoittelujakson aikana huomattiin, että työryhmän kaikilla jäsenillä ei ole tietoa, kuinka kaupungin organisaatio toimii tällaisissa hankkeissa tai mitä vaikutusmahdollisuuksia heillä on käytettävänä. Työn toimeksiantajana Kakery haluaa ehdotuksia työryhmätyöskentelyyn tulevaisuuden varalle, jotta samoja virheitä ei toisteta.

Turvakameroiden hankintaa lähdettiin toteuttamaan Kajaanin keskustan turvallisuus ja viihtyisyys -työryhmässä. Työryhmä on kokoontunut melkoisen säännöllisesti kuukausittain. Aluksi kerrotaan taustaa, kuinka työryhmä sai alkunsa ja tutkimusmenetelmän valinnasta. Seuraavien kysymysten avulla pyritään selvittämään kuntalaisten käyttämiä vaikutusmahdollisuuksia kunnallisessa päätöksenteossa ja arvioimaan turvakameroiden hankinnan onnistumista. Lisäksi pohditaan Kajaanin kaupunkikeskustayhdistyksen asemaa työryhmässä. Vastaukset kysymyksiin etsitään työryhmän muistioista.

Kuinka turvakameroiden hankinta on edennyt ?

Löytyykö hankinnasta projektin tai projektoinnin piirteitä?

Onko työryhmä laatinut kirjallista suunnitelmaa, josta näkyvät tavoitteet, aikataulu, budjetti?

Onko työryhmän jäsenten vastuut ja valtuudet määritelty?

Onko tiedottaminen ollut suunniteltua, kuka hoitaa tai on hoitanut, ja miten?

Mitä vaikutusmahdollisuuksia kuntalaiset tai työryhmän jäsenet ovat käyttäneet ja missä vaiheessa?

Onko työryhmän jäsenten kautta pyritty vaikuttamaan turvakameroiden hankintaan tai päätöksentekoon, miten ja missä vaiheessa?

4.1 Tutkimusmenetelmän valinta

Tutkimus päätettiin toteuttaa kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena, koska tutkimuskohteena on singulaarinen eli tietty, yksilöitävissä oleva ilmiö tai tapahtuma. Kvalitatiivinen tutkimusote soveltuu yleensä tietyn ilmiön tai tapahtuman tutkimusotteeksi ilmiön ainutkertaisuuden vuoksi. (Soininen 1995, 80-81.)

Aineiston kerääminen on suuri osa tutkimusprosessia, mutta aineisto voi olla valmiinakin. Valmiiden aineistojen kirjo on valtaisa ja sitä rajoittaa vain tutkijan mielikuvitus. Tutkimuksen aineistona voidaan käyttää mm. aikaisempien tutkimusten aineistoja, tilastoja, henkilökohtaisia dokumentteja (kirjeet, elämäkerrat, päiväkirjat), organisaatioiden asiakirjoja (vuosikertomukset, tilinpäätökset, pöytäkirjat) ja joukkotiedotuksen sekä kulttuurin tuotteita (radio- ja tv-ohjelmat, elokuvat, sanoma- ja aikakauslehdet). Esimerkiksi suurissa projekteissa voi olla analysoimatonta materiaalia ja tällöin on projektille eduksi, että tutkija työstää käyttämättömän aineiston. (Uusitalo 1995, 94; Pihlaja 2001, 55; Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 1997, 185.)

Varsinkin henkilökohtaiset asiakirjat voivat muodostaa tutkimuksen yksinomaisen aineiston. Niillä tarkoitetaan sellaisia primäärisiä asiakirjoja, jotka ovat kohderyhmän omaa tuotantoa. Tällaiset asiakirjat ovat kirjoitettu yleensä muuhun tarkoitukseen, joten niistä on mahdollista saada tietoa, joka ei ehkä tule esille muulla tavalla. Omaan käyttöön tuotetuissa aineistoissa ei yleensä ole tapahtunut valikoitumista tiedon esille tulon suhteen. Julkisten dokumenttien huono puoli voi olla se, että ne antavat asiasta liian

myönteisen kuvan ja negatiiviset asiat on jätetty kertomatta. (Grönfors 1985, 125-126; Uusitalo 1995, 96.)

Tutkimuksen luotettavuuden tarkastelu on aina ongelmallista ja erityisen ongelmallista se näyttää olevan juuri kvalitatiivisen tutkimuksen kohdalla. Jopa tutkijoiden välillä on mielipide-eroja siitä, miten he suhtautuvat laadullisen tutkimuksen reliabiliteetin ja validiteetin tarkasteluun. Reliabiliteetti kuvaa tutkimuksen tulosten pysyvyyttä eli toistettavuutta. Se tarkoittaa sitä, että tutkimuksen tulokset ovat samat tutkijasta riippumatta. Validiteetti mittaa sitä, onko tutkittu sitä, mitä on aiottu tutkia. Toisin sanoen teoreettiset ja empiiriset määritelmät on kytkettävä toisiinsa. (Soininen 1995, 123-124; Uusitalo 1995, 86.)

Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden käsitteiksi on suositeltu käytettäväksi käsitteitä vastaavuus, siirrettävyys, luotettavuus ja vahvistettavuus. Vastaavuus tarkoittaa sitä, kuinka hyvin tutkimuksen tuottamat havainnot vastaavat alkuperäistä todellisuutta. Tulosten siirrettävyys taas riippuu siitä, kuinka samanlaisia tutkittu ja sovellusympäristö ovat. Kvalitatiivisen tutkimuksen ainutkertaisuuden, dynaamisuuden ja prosessiluonteisuuden vuoksi perinteisen reliabiliteetin tarkastelun sijaan tutkijan on viisainta osoittaa tutkimuksen luotettavuus koko tutkimuksen arvioinnilla. Vahvistavuudella pyritään erilaisin tekniikoin varmistumaan tutkimuksen totuusarvosta ja sovellettavuudesta. (Soininen 1995, 123-124.)

Tieteessä pyritään objektiiviseen totuuteen, jolla tarkoitetaan, että tutkimustulokset ovat samat tutkijasta riippumatta. Tavoitteeseen pyritään päteviä menetelmiä käyttäen ja kertomalla käytetyistä menettelytavoista. On kuitenkin muistettava, että käytännössä tutkimuskohdetta voidaan tarkastella eri näkökulmista ja näkökulman valinta vaikuttaa tuloksiin. Tutkimuksessa on käytävä ilmi, mistä näkökulmasta aihetta tarkastellaan ja perusteltava valinta. (Uusitalo 1995, 25-26).

Tämän tutkimuksen aineistona käytetään työryhmän kirjoittamia muistioita turvakameroiden hankinnasta. Tämä sen vuoksi, että turvakameroiden hankintaa on toteutettu useamman vuoden ajan ja työryhmän jäsenet ovat vaihtuneet tällä välin. Muistioista uskotaan löytyvän puolueettomin tieto kameroiden hankinnasta ja se lisää taas tutkimuksen luotettavuutta. Luotettavuutta pyritään myös lisäämään kirjoittamalla tutkimus niin selkeästi, että lukijan on helppo seurata, mistä tutkija on vastauksen saanut

ja tarvittaessa tarkastaa asia. Muistioiden sisällön tarkkuutta ja täsmällisyyttä voidaan aina kyseenalaistaa niiden vapaamuotoisen laatimisen vuoksi. Muistiot ovat tutkijalle sekundäärisiä eli toisten tuottamia, mutta tutkielman pyytäjälle primäärisiä eli hänen itsensä tuottamia.

4.2 Turvakameroiden hankinnan toteutus

Turvakameroiden hankinta sai alkunsa Kajaanin kihlakunnan poliisilaitoksen tekemästä aloitteesta Kajaanin kaupungille 7.3.2000, jossa esitetään toimenpiteisiin ryhtymistä poliisilaitokselle ohjatun videovalvontajärjestelmän rakentamiseksi. Aloitteessa viitataan eri yhteyksissä käytyihin keskusteluihin, joiden mukaan Kajaanin kaupungin tulevaisuuden visio on viihtyisä ja turvallinen kaupunkikeskusta. Videovalvontajärjestelmä kattaisi Raatihuoneentorin ja muita ydinkeskustan häiriöalttiita paikkoja. Aloitteen mukaan videovalvonta on tehokas keino ennaltaehkäistä häiriöiden ja ilkkivaltakäyttäytymisen syntymistä. Lisäksi taltioiduista videokuvista olisi merkittävä apu tapahtuneiden rikosten tutkinnassa.

Vastaavia järjestelmiä on käytössä eri kaupungeissa ja niistä on saatu erittäin hyviä kokemuksia. Aloitteen mukaan järjestelmän laitekustannukset ovat laadusta ja tyypistä riippuen 16 818 - 33 637 €. Lisäksi aloitteessa viitataan poliisilain 29 §:ään, jonka mukaan valvonta on mahdollista, kunhan siitä ennalta ilmoitetaan.

Tammikuussa 2001 pidetyssä Kajaanin kaupungin turvallisuuden suunnittelukokouksessa muodostettiin ohjausryhmä ja valittiin sille puheenjohtaja. Lisäksi perustettiin neljä pientyöryhmää. Nämä työryhmät työskentelevät itsenäisesti oman asiansa eteenpäin viemiseksi. Kajaanin kaupunkikeskustayhdistyksen toiminnanjohtaja toimii vetäjänä ja vastuuhenkilönä **Kajaanin keskustan turvallisuus ja viihtyisyys -työryhmässä**. Muiksi jäseniksi tulivat tuolloin edustajat teknisestä toimialasta, seurakunnan erityisnuorisotyöstä, yrittäjistä ja/ tai kiinteistön omistajista, nuorisovaltuustosta, keskikaupungin asukasyhdistyksestä, poliisista ja nuorisotoimesta. Muistion mukaan työryhmien työskentely on laitettava alulle helmikuun 2001 aikana.

Turvallisuus ja viihtyisyys -työryhmän sisällä alettiin suunnitella turvakameroiden hankintaa kaupungin keskustaan. Ensimmäisen kerran työryhmä kokoontui 1.3.2001,

jolloin tavoitteeksi asetettiin yhteistyön lisääminen. Työryhmään päätettiin ottaa myös edustajat kiinteistön omistajista ja teknisestä palvelukeskuksesta. Lisäksi työryhmän jäsenille jaettiin poliisin valmisteleva ”Näkökulma Kajaanin kaupungin turvallisuussuunnittelun tueksi”. Turvakamerahankkeesta ei vielä muuten ole mainintaa.

Ensimmäisen kerran Turvakameroiden hankinnasta mainitaan 16.5.2001 pidetyssä palaverissa (Muistio 3), jossa todetaan kameroiden ennaltaehkäisevä vaikutus ja niiden hyödyntäminen rikosten selvittämisessä. Mahdollisiksi sijoituspaikoiksi mainitaan entinen Osuuspankin talo, museon nurkalta Pohjolankadun sivu, city-käytävä ja Ipatin kuja. Lisäksi todetaan Mikkelin ja Joensuun positiiviset kokemukset kameroiden käytöstä. Seuraavassa kokouksessa aiotaan keskustella asiasta enemmän.

4.3 Tulokset

Havainnot on kerätty työryhmän pitämien palaverien muistioista. Muistiot on laatinut Kakeryn toiminnanjohtaja tai harjoittelija. Muistiot on lähetetty jokaiselle työryhmässä olleelle palaverien jälkeen tarkistamista ja hyväksymistä varten. Lisäksi työssä tuodaan esille asioita, joita tuli ilmi harjoittelujakson aikana, vaikka niitä ei ole kirjattu muistioihin. Nämä muistioiden ulkopuoliset kommentit erotetaan selvästi muistioista saaduista teksteistä.

Tarkasteltaessa turvakameroiden hankintaa kuvion 3 avulla kunnan päätöksentekoprosessissa, voidaan havaita, ettei hankinta ole edennyt näiden yli kolmen vuoden aikana. Turvakameroiden hankinta on edelleen valmisteluvaiheessa. Tietoja on kartoitettu hankintaa varten, ja niitä on saatu muilta vastaavantilaisilta hankintoja tehneiltä kaupungeilta. Tämän jälkeen turvakameroita on mietitty Kajaanin keskustan tarpeisiin nähden. Viimeisessä muistiossa (Muistio 9) mainitaan viimein, että turvakameroiden hankintaa suunnitellaan kertainvestointina, jolloin omistaja on Kajaanin kaupunki. Tällöin se myös vastaa kameroiden ylläpidosta.

Kajaanin kaupungin teknisen toimialan organisaatiokaaviosta (Liite 3) näkyy, että viranhaltijat toimivat monessa eri portaassa kaupungin organisaatiossa. Turvakameroiden hankintaa suunnittelevassa työryhmässä on edustaja kunnallisteknisestä suunnittelusta. Hänen esimiehensä vastaa kunnallistekniikasta ja toimii teknisen lautakunnan alaisena.

Muistioissa mainitaan asian esittelystä kaupungin puolella ja rahoitussuunnitelman esittelystä lautakunnalle. Muistiosta ei käy ilmi lautakunnan nimeä. Epäselväksi jää, millä tasolla päätös turvakameroiden hankinnasta tehdään.

Muistioista havaittava turvakameroiden hankinnan etenemättömyys johtuu siitä, että alussa ongelmaa ei ole määritelty riittävän tarkasti, jolloin taustalle olevien tekijöiden tunnistaminen ja asian sitominen muuhun toimintaan on vienyt aikaa. Asian määrittelyn ja rajauksen jälkeen hankitaan päätöksentekoa varten tarvittava informaatio. Tämä on päätöksentekoprosessin tärkein vaihe, sillä aika on rajallinen ja päätös tehtävä saatujen tietojen pohjalta. Ongelmana on kuitenkin ollut, että tietojen keruuseen tarvittavaa aikaa ei ole millään tavalla rajattu.

Muistioiden mukaan hankintaa varten ei ole perustettu projektia, eikä sitä ole myöskään projektoitu. Hankinta on kuitenkin kertaluonteinen, jolloin sille muodostuu alku ja loppu. Se on myös rajattu tehtäväkokonaisuus. Hankinta on rahallisesti pieni kaupungin budjettiin nähden. Painostusta työn tehostamiseksi ei mainita tulleen yksittäisiltä kuntalaisilta.

Aikataulukus

Ensimmäisen kerran aikataulusta mainitaan muistiossa 4 (5.6.2001), että hankinnan rahoitus tulee saada selville, jotta voidaan ryhtyä jatkotoimenpiteisiin. Kajaanin poliisilaitoksella on tulostavoite vuoden 2001 loppuun kameravalvontaan liittyen, joten heidän tavoitteena on saada ainakin vuoden loppuun mennessä sopimus kameravalvonnan toteuttamisesta. Muistion mukaan valmistelemaa työtä voidaan tehdä kesän jälkeen.

Muistiossa 8 (7.6.2002) käy ilmi, että ennen seuraavaa kokoontumista poliisi ja Kajaanin puhelinosuuskunnan (KPO) edustaja tekevät kameroista tarkemmat tarvekartoitukset sekä katsovat niiden paikat ja laadun. Tällöin saadaan myös tarkemmat kustannuslaskelmat ja voidaan jälleen tiedustella yrittäjien sekä kiinteistönomistajien halukkuutta osallistua kustannuksiin. Muistiosta 9 (27.6.2002) ilmenee, että poliisi yhdessä KPO:n edustajan kanssa ovat suorittaneet sovitut tehtävät.

Turvakameroiden hankinnalta puuttuu selvä aikataulu etenemisestä ja takaraja, johon mennessä päätös toteutuksesta tehdään. Pieniä aikatauluja muistioista voidaan havaita. Esimerkiksi, mitä seuraavaan tapaamiseen mennessä on tehtävä ja ne näyttävät pitäneen paikkansa. Aikataulun puuttuminen liittyy siihen, ettei turvakameroiden hankintaa varten ole tehty minkäänlaista kirjallista suunnitelmaa.

Budjetointi

Hankinnan kustannuksia arvioidaan ensimmäisen kerran poliisien aloitteessa. Toisen kerran kustannuksista mainitaan muistiossa 4. Silloin kuuden kameran (kaksi kiinteää ja neljä kääntyvää kameraa) hankinta- ja asennuskustannuksiksi arvioidaan 50 000 €. Kustannusten jaottelusta todetaan, että yrittäjät maksaisivat 50 %.

Muistiossa 5 kustannusjaottelua suunnitellaan niin, että kaupungin osuus on 50 % ja toinen puoli jaetaan yritysten, kiinteistönomistajien sekä poliisin kesken. Lisäksi todetaan, että kaupungille kuuluu tavarantoimittajien kilpailuttaminen, kameroiden asentaminen jne. Tällöin kaupunki maksaa osansa ”liikenne rahastosta”. Hankkeen toteutuminen edellyttää ainakin 25 yrityksen tai kiinteistönomistajan mukanaoloa.

Muistiossa 6 (11.9.2001) viiden hankkeessa mukana olevan kiinteistönomistajan yhteispanos on korkeintaan 8400 €. Todetaan jälleen kustannusten olevan noin 50 000 €. Poliisin panos on mahdollisesti noin 25 % kustannuksista. Kustannusten todetaan olevan kertaluonteisia yrityksille ja kiinteistön omistajille. Kaupunki ylläpitää kamerat. Muistiossa 7 (13.11.2001) yritykset ja kiinteistöjen omistajat ovat mukana noin 11 268 €:lla. Varat alkavat olla kasassa.

Muistioiden mukaan lopullisiksi kustannuksiksi näyttää muodostuneen noin 50 000 €. Kustannusjako on vaihdellut. Aluksi mainitaan, että yrittäjien osuus on 50 % ja sitten, että yrittäjien ja poliisin osuus on 50 % ja kaupungin 50 %. Poliisin osuudeksi mainitaan myös 25 %, jolloin yrittäjille jää toinen 25 % ja kaupungille 50 %.

Suunnittelun venyessä useiksi vuosiksi tekninen kehitys on edennyt ja laitekustannukset ovat laskeneet. Tällöin kustannukset muuttuvat. Päätösten puuttuessa sekä kustannuksia

että kustannusjakoa on ollut mahdollista muutella. Lopullinen päätös kustannusten jaosta puuttuu.

Tavoitteiden asettaminen

Muistiosta 9 voidaan päätellä, että lopullisena tavoitteena on saada viisi kääntyvää kameraa. Yrittäjät ja kiinteistöjen omistajat lähtevät mukaan parhaaksi katsomallaan summalla. Turvakameroiden hankinnalle ei ole kirjattu selkeitä tavoitteita. Tavoitteiden asettaminen liittyy asian määrittelyyn ja suunnitelmaan. Määrittelyn ja suunnitelman puuttuessa tavoitteetkin ovat jääneet kirjaamatta ja tarkentamatta.

Vastuu ja valtuudet

Kajaanin keskustan turvallisuus ja viihtyisyys -työryhmän nimeämisen yhteydessä Kakery mainitaan työryhmän vetäjäksi ja vastuuhenkilöksi. Muistiossa 5 mietitään kameroiden omistajaa, joka tulevaisuudessa vastaa niiden ylläpidosta ja huollosta. Muistiossa 9 kameroiden omistajaksi mainitaan kaupunki. Ylläpitovelvollisuuden kuuluessa kaupungille, rahoitus otetaan liikenneohjauslaitteille kuuluvasta rahastosta. Vastuu työryhmän vetämisestä näyttää olevan Kakeryllä. Sen sijaan muille työryhmän jäsenille ei ole kirjattu vastuuta taikka valtuuksia. Kaupungin ollessa kameroiden omistaja, sillä on todennäköisesti myös valtuudet tehdä päätös hankkeen toteutuksesta.

Vastuun ja valtuuksien määrittely liittyy suunnitelmaan. Muistioista voi olettaa, että suurin valta tehdä päätöksiä on kaupungilla. Näyttää siltä, että työryhmän vetäjänä Kakery on vetäytynyt vastuusta.

Tiedottaminen

Muistioista ei käy ilmi tiedottamisesta sovittuja käytäntöjä tai suunnitelmaa kuinka edetään. Käytännöstä kuitenkin tiedetään, että tietoja lehdille on antanut sekä kaupunkikeskustayhdistyksen toiminnanjohtaja, että Kajaanin kaupungin teknisen lautakunnan edustaja. Viimeisen tiedon mukaan kukaan muu ei anna hankinnasta tietoja medialle kuin teknisen lautakunnan edustaja.

Vaikutusmahdollisuuksien käyttö

Muistioihin ei ole kirjattu käytetyistä vaikutusmahdollisuuksista turvakameroiden suunnittelun aikana. Harjoittelujakson aikana tuli muutamia yhteydenottoja Kakeryn toimistolle. Tällöin lähinnä tiedusteltiin, missä vaiheessa hankinta on ja kuinka se tämän jälkeen tulee etenemään.

Kakeryn toiminta hankkeessa ja muita huomioita

Muistiossa 5 (14.8.2001) kerrotaan Kakeryn suorittamasta kyselystä yrittäjille, jonka mukaan vain kahdeksan yritystä on halukas osallistumaan kustannuksiin, jos ne ovat kohtuulliset. Samalla päätetään tehdä uusi kysely, jossa yritykset sitoutuvat kameravalvonnan toteuttamiseen. Samaisessa muistiossa puhutaan kartasta, josta käy ilmi kuuden kameran käsittävä alue. Karttaa ei kuitenkaan löydy muistiosta liitteenä.

Muistiossa 6 (11.9.2001) Kakery on tehnyt kartoitusta reilulle 20 kiinteistönomistajalle. Viisi on kiinnostunut hankkeesta ja kolme on kieltäytynyt täysin. Kakery jatkaa kartoitusta. Lisäksi todetaan, että jos kamerat hankitaan, hankitaan kerralla monikäyttöiset (zoomaavat, nauhoittavat, lähettävät reaaliaikaista kuvaa). Seuraavaan kokoukseen tulee olla selvillä kokonaissumma, joilla yritykset/ kiinteistönomistajat ovat mukana hankkeessa, jotta kustannusjaottelua voidaan jatkaa. Esille nousee jälleen kerran Ipatin kujan valvonta, jota tämänhetkinen kameravalvonta ei kata. Asiasta otetaan selvää.

Muistiossa 7 todetaan, että monet yrittäjät ovat mukana, jos naapuriliikkeetkin ovat. Kakeryn toiminnanjohtaja pyrkii saamaan kaikki kameravalvonta-alueelle sijoittuvat yritykset ainakin nimellisellä summalla mukaan. Kameroiden sijoittelua tulee vielä tarkistaa tulevan IT-talon vuoksi. Kaupungin vuoden 2002 budjettiin on varattu ”liikenteen ohjaus ja liikenteen turvallisuus” –rahaa, josta mahdollinen kameravalvonta voidaan toteuttaa. Poliisin osa mahdollisista kustannuksista selvinnee pian.

Muistiossa 8 (7.6.2002) kerrotaan Kajaanin puhelinosuuskunnan (KPO) edustajan esitelleen digitaalisen videotallennuksen periaatteita ja toimintatapaa. Lisäksi käydään keskustelua kameroiden hinnoista, sijoittamisesta ja kuvan laatuun vaikuttavista tekijöistä. Valvonta ehdotetaan aloitettavan Ipatin kujalta ja aluksi voidaan hankkia muutamia kameroita ja laajentaa valvontaa myöhemmin. Painopistealueiksi nimetään tällöin Raatihuoneen tori, Kauppakatu, Kaakisen kulma, City-käytävä, ja Ipatin kuja. Tarvekartoitus tehtävä vielä yksityiskohtaisesti. Kerrataan suunniteltua kustannusjakoa, joka on nyt kaupunki 50 %, poliisi 25 % sekä yrittäjät ja kiinteistönomistajat 25 %.

Muistiossa 8 sovitaan lisäksi pienryhmästä, jonka kesken jaetaan tehtäviä asioiden etenemiseksi. Ryhmään kuuluvat: poliisin edustaja, kaupungin edustaja, KPO:n edustaja asiantuntijana, kiinteistönomistajien edustaja ja Kakery yrittäjien edustajana.

Muistiossa 9 (27.6.2002) selvitetään poliisin ja KPO:N edustajan tekemiä tarkistuksia kameroiden paikoista. Suunnitelmaan kuuluu nyt viisi kääntyvää kameraa (Liite 4). Karkea kustannusarvio näille laitteille on 50 000 €. Yrittäjät ovat kyselleet, saavatko he julkisuutta osallistumalla hankintaan. Heidän nimensä tulevat lautakunnalle annettavaan rahoitussuunnitelmaan sekä summat, joilla he osallistuvat. Kakery kartoittaa lisää yrittäjien ja kiinteistönomistajien halukkuutta osallistua hankintaan. Samalla kysytään lupaa kiinteistönomistajilta kameroiden asennusta ja kaapelointia varten. Teknisen lautakunnan edustaja esittelee asian kaupungin puolella. Seuraava kokoontuminen sovitaan vasta, kun asiat ovat edenneet niin, että voidaan tehdä päätös hankinnan toteutumisesta ja pyytää tarkat tarjouspyynnöt hankinnasta, asennuksesta ja huollosta.

Muistioiden mukaan Kakery on kartoittanut yrittäjien osallistumista hankintaan lähes koko hankinnan olemassaoloajan. Suunnitelman puuttuessa päällekkäistä työtä on tehty paljon ja työskentely on ollut sekavaa. Myös kameroiden paikat ja niiden lukumäärä ovat vaihdelleet. Muistioissa 8 ja 9 näyttää lopultakin selvinneen hankittavien kameroiden lukumäärä ja lopulliset paikat (Liite 5). Seuraavassa palaverissa aiotaan tehdä päätös hankinnan toteutuksesta.

Tämän opinnäytetyön havainnot päättyvät muistioon 9, joka on tehty kesäkuussa 2002. Tuolloin ja vielä toukokuussa 2003 turvakameroiden hankinta oli siinä tilanteessa, että päätöstä turvakameroiden hankinnasta ei ollut tehty. Kakery jatkaa yrittäjien pyytämistä

mukaan hankintaan. Kustannusarvio hankinnalle on 50 000 €. Suunnitelmassa on hankkia viisi kääntyvää kameraa.

5 POHDINTA

Turvakameroiden hankinta on saanut alkunsa aloitteesta. Lainsäädännöstä ei löytynyt määräaikaasiaankäsittelyyn, mutta sen sijaan viranomaisten on noudatettava kohtuullisuutta asiankäsittelyssä. Aloitteen päiväyksen jälkeen asiaa on alettu viedä eteenpäin vasta reilun vuoden päästä. Aikaa ei voida pitää kohtuullisena ennen kuin asia on saatu sellaisille viranhaltijoille, jotka voivat viedä asiaa eteenpäin. Tähän on voinut vaikuttaa se, ettei aloitteen laatija eli poliisi ole kysellyt aktiivisesti aloitteen perään. Omalla aktiivisuudella on vaikutusta siihen, kuinka asia etenee. Aktiivinen tiedustelu velvoittaa kunnan viranomaisia kertomaan, missä vaiheessa asian eteneminen on ja mihin toimenpiteisiin on ryhdytty. Lisäksi aktiivisuus kertoo asian tärkeydestä.

Turvakameroiden hankinta ei ole edennyt valmisteluvaiheesta eteenpäin. Tarkasteltaessa päätöksentekoprosessia (Kuvio 3), voidaan havaita, että jo valmisteluvaiheessa vaikuttavat niin päätöksentekijöiden arvostukset kuin päätös- ja kokoussäännöt. Kokousmenettelyä ei kuitenkaan tarvita silloin, kun päätösvaltaa on siirretty yksittäisille viranhaltijoille. Turvakameroiden hankinnan etenemisen esteenä voi olla päätöksentekijöiden vähäinen arvostus hankintaa kohtaan. Ongelmaksi voi havaita myös sen, ettei päätöksiä ole tehty missään vaiheessa. Päätöksiä tulee tehdä asioista, joita on jo kartoitettu hankintaa varten. Näin asia etenisi, eikä samoihin asioihin tarvitsisi palata uudelleen.

Turvakameroiden hankintaa varten ei ole perustettu omaa projektia. Tämä johtuu varmaankin siitä, että kysymys on kunnan mittakaavassa rahallisesti suhteellisen pienestä hankinnasta. Perustamalla hankintaa varten oma projekti, sen kustannukset olisivat todennäköisesti paljon suuremmat. Hankintaa ei ole myöskään projektoitu, vaikka siinä on monia samoja piirteitä ja projektoinnilla saataisiin tehostettua työskentelyä.

Projektoimalla hanke saadaan tietoisempi ote työntekoon, vahvempi tavoitetietoisuus ja kokonaisuus hahmotetaan paremmin. Tehtäväkokonaisuudet hahmotetaan osiin, jolloin tärkeät asiat erottuvat vähemmän tärkeistä ja aikataulu vaiheistetaan välietappeihin. Vastuut ja valtuudet selvitetään, sekä käytössä olevat resurssit tiedostetaan, jolloin tehtävät on helpompi suhteuttaa niihin. Työryhmän jäsenillä ei ole välttämättä tietoa projektinnista. Työryhmän työskentelyä on mahdollista tehostaa muutenkin. Kenties työryhmän jäsenet eivät ole itse kiinnittäneet huomiota työn tehokkuuteen.

Ensimmäinen edellytys hankintojen toteutukselle on **suunnitelma**. Hankinnan laajuudesta riippuu, kuinka yksityiskohtainen ja tarkka suunnitelma tarvitaan. Turvakameroiden hankinta ei ole rahallisesti mittava. Vaativa se on siinä mielessä, että työryhmä muodostuu eri ryhmien edustajista. Suunnitelman avulla työryhmän jäsenet saadaan kenties sitoutumaan paremmin työskentelyyn. Lisäksi selvät rajat tulee asettaa, joiden sisällä hankintaa aletaan suunnitella. Tämän jälkeen olisi helpompi miettiä ja suunnitella, missä vaiheessa mitään asioita tulee päätöksenteon tueksi selvittää. Näin hanketta voidaan jakaa suunnitelman kannalta pienempiin osiin, jolloin tämä helpottaisi ja ohjaisi työskentelyä. Turvakameroiden hankinnassa olisi todennäköisesti päästy parempaan lopputulokseen vastaamalla peruskysymyksiin: missä, mitä, kenelle, miksi, milloin ja miten.

Karkea **aikataulu** selventäisi työskentelyä. Toisten kokemuksia hyödyntämällä on mahdollista arvioida, kuinka kauan turvakameroiden hankinnan läpivienti kestää. Näin voitaisiin määritellä, milloin päätös turvakameroiden hankinnasta tehdään. Päätettäessä hankkia kamerat voidaan myös arvioida, milloin kamerat olisivat paikoillaan. Jos tästä takarajasta jostain syystä joudutaan joustamaan, asia on helpompi perustella suurelle yleisölle. Taustatietojen keräämisen jälkeen on tärkeää tehdä päätös hankinnan toteutuksesta. Tähän mennessä tätä ei ole ainakaan kirjattu ylös. Epäselväksi jää, onko monen vuoden työ mennyt hukkaan.

Hankinnan **tavoitteet** on tärkeä kirjata ylös. Muistioista ei löydy minkäänlaisia tavoitteita. Kenties tavoite on turvakameroiden saaminen kaupunkiin. Tavoitetta kohti on helpompi työskennellä, kun se on kirjattu paperille ja se on kaikkien tiedossa. Pienempiä tavoitteita muistioissa on havaittavissa. Esimerkiksi rahan keruussa tavoitellaan tiettyä osuutta yrittäjiltä. Ensin täytyy määritellä hankinnan tavoitteet ja kustannukset, ennen kuin voidaan kerätä rahaa ulkopuolisilta. Taustatietojen keräämisen jälkeen tavoitetta on

tarpeellista täsmentää niin, että saadaan selville kameroiden määrä ja laatu. Kun päätös hankittavista kameroista ja niiden laadusta on tehty, se tulee myös kirjoittaa ylös paperille, jolloin päätöksille saadaan sitovuutta.

Tavoitteet ovat kiinteästi sidoksissa aikatauluun. Tavoitteet on hoidettava tietyssä järjestyksessä ja aikataulussa. Sitä mukaa, kun asioita saadaan vietyä eteenpäin ja tehtyä selvitystyötä, on tehtävä myös päätöksiä. Näin säästyttäisiin päällekkäisyyksiltä ja saman asian käsittelyyn ei kuluisi turhaa aikaa. Esimerkiksi kameroiden määrä ja laatu on selvitettävä, jotta voidaan tiedustella hintaa. Hinta riippuu siitä, kuinka tarkkoja ja monikäyttöisiä kameroita halutaan ja millä menetelmällä kuvan siirto tapahtuu.

Turvakameroiden kustannukset muodostuvat yksinomaan kameroiden hankinnasta ja asennuksesta. Muita kuluja hankinnalle ei ole arvioitu. Työryhmän jäsenet toimivat hankkeessa oman työnsä ohella, joten heille ei makseta työskentelystä korvauksia. Hankinnan **budjetointi** on vaihdellut. Lopullisiksi kustannuksiksi näyttää tulevan noin 50 000 €, joilla saadaan hankittua viimeisissä muistioissa olevien kameroiden määrä (5 kpl).

Kun lopulliset kustannukset ovat tiedossa, on helpompi miettiä rahoituksen kokoamista ja kustannusten jakoa eri tahojen kesken. Muistioiden perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että osa rahoista on menetetty, koska työskentely on ollut liian hidasta. Poliiseilla oli tulostavoite vuoden 2001 loppuun mennessä, jolloin olisi tarvittu tietoa ainakin hankinnan toteutumisesta. Lisäksi Kajaanin kaupungilla oli varattu ”liikenteen ohjaus ja liikenteen turvallisuus” määrärahaa, joista hankinta olisi voitu toteuttaa. Todennäköisesti nämä rahat on nyt vuonna 2003 käytetty jo muihin tarpeisiin, koska hankinnan toteutuksesta ei ole päätetty. Tärkeää olisikin selvittää, onko näitä rahoja säästetty kyseistä hankintaa varten vai onko nämä menetetyt rahat löydyttävä muualta.

Työryhmän **vastuu ja valtuudet** –kysymyksessä näyttää siltä, että valta tehdä päätös turvakameroiden hankinnasta on Kajaanin kaupungilla. Tämä pohjautuu ilmeisesti siihen, että kaupunki on hankinnan suurin suunniteltu rahoittaja ja tällöin se myös vastaa hankinnan toteutumisesta. Kun valta hankinnan toteutuksesta ja päätöksenteosta on kaupungilla ja teknisellä toimialalla, on edettävä tiettyjen kaupungin toiminnalle ominaisten säännösten mukaan. Työryhmän muut jäsenet voivat kuitenkin vaatia kaupungilta kohtuullisuutta ja suunnitelmallisuutta niin, ettei asian käsittely venyisi

turhaan ja päällekkäisyydet saataisiin karsittua pois. Epäselväksi on jäänyt, tekeekö päätöksen hankinnasta tekninen lautakunta vai teknisen toimialan viranhaltija.

Vastuuta työryhmässä ei näytä olevan kenelläkään. Kaupunkikeskustayhdistys on kirjattu työryhmän vetäjäksi ja vastuuhenkilöksi. Tätä roolia ajatellen voidaan todeta, että yhdistyksen olisi tarpeellista ottaa tiukempi ote työryhmän vetämisessä. Oman ongelmansa tähän on tuonut se, että Kakeryn toiminnanjohtaja on vaihtunut työryhmän aloittamisen jälkeen ja toiminnanjohtajalla on voinut olla vaikeuksia ottaa työryhmä ohjattavakseen. Työryhmän vetäjä voi vaatia työryhmältä tietynlaisia menettelytapoja ja ehdottaa aikataulujen laatimista. Näin myös työryhmän työskentely tulisi tehokkaammaksi.

Hankinnan **tiedottaminen** julkisuuteen on tapahtunut pääasiassa paikallisen sanomalehden kautta. Harjoittelujakson aikana huomattiin lehtileikekansiosta, että haastatteluja lehdille on antanut sekä Kakeryn toiminnanjohtaja, että Kajaanin kaupungin teknisen toimialan edustaja. Tiedottaminen liittyy suunnitelmaan ja suunnitteluvaiheeseen. Muistioihin ei ole kirjattu suunnitelmaa tai muitakaan ohjeita tietojen antamisesta. Suunnitelmalla saataisiin kuitenkin karsittua viestinnän päällekkäisyyttä sekä estettäisiin vääränlaisten tietojen antaminen. Viimeisimmän tiedon mukaan tietoja antaa vain kaupungin teknisen toimialan edustaja. Tiedottamisen vaikeutta tai siihen liittyviä ongelmia ja päällekkäisyyttä on voinut olla vaikea havaita ennalta. Toisaalta tiedottamisen tärkeyttä ja merkitystä ei ole ehkä tiedostettu, jos työryhmän jäsenillä ei ole esimerkiksi aiempaa kokemusta vastaavanlaisesta toiminnasta.

Esimerkkinä tiedottamisen sekavuudesta kertoo se, että turvakameroiden hankinnasta käytetään sekaisin nimityksiä valvontakamera, kameravalvonta, turvakamera jne. Harjoittelun loppuvaiheessa Kakeryn toiminnanjohtaja oli saanut ehdotuksen, jonka mukaan paras **nimivaihtoehto hankinnalle** olisi Turvakamerahanke. Tällöin nimellä ei olisi niin kielteistä sävyä kuin esimerkiksi valvontakameralla, jolloin ihmisille tulee mielikuva, että heitä tarkkaillaan kadulla.

Vaikutusmahdollisuuksien käyttö niin kansalaisten kuin muidenkin ryhmien jäseniltä ja Kakerylta on ollut olematonta. Aloitteen tekijän eli esimerkkitapauksessa poliisin olisi kannattanut aktiivisesti kysellä aloitteen etenemisestä. Jo alkuvaiheessa on mennyt yli vuosi aivan hukkaan, ennen kuin aloite on saatu eteenpäin. Työryhmän jäsenet olisivat

voineet myös aktiivisesti vaatia asian etenemistä ja ilmaista omia tarpeitaan hankintaa kohtaan. Joitakin yhteydenottoja tuli harjoittelun aikana kaupunkikeskustayhdistyksen toimistoon ja ne koskivat lähinnä tiedusteluja kameroiden paikoista, määristä, peittoalueesta ja hankkeen etenemisestä. Kakerylla on ollut mahdollisuus käyttää suoria vaikutuskeinoja toimiessaan työryhmän jäsenenä. Omien jäsenten edustajana toimiessaan Kakery käyttää niin kutsuttuja epäsuoria vaikuttamisen keinoja, jolloin jäsenten mielipiteet tulisi näkyä Kakeryn toiminnassa.

Käyttökelpoisia vaikutuskeinoja olisivat myös suorat vaikuttamisen keinot, kuten mielipidekirjoitukset paikallislehdissä ja yhteydenotot kaupungin viranhaltijoihin eli tässä tapauksessa teknisen toimialan edustajiin (Liite 3). Vaikutusmahdollisuuksien vähäiseen käyttöön on voinut vaikuttaa se, ettei asiaa koeta riittävän tärkeäksi. Parhaat vaikutusmahdollisuudet asioihin ovat kuitenkin päätöksentekoprosessin alku- eli valmisteluvaiheessa.

Kuntalaiset eivät ole välttämättä tiedostaneet käytössä olevia vaikutusmahdollisuuksia. Toisaalta vaikutusmahdollisuuksien käyttö on yhteydessä asian mielenkiintoisuuteen, joten kuntalaiset voivat kokea, ettei tämä asia kosketa heitä. Vaikutusmahdollisuuksien käyttämättömyys kertoo myös kuntalaisten passiivisuudesta. Tällöin kuntalaiset voivat kokea, että vaikuttaminen tapahtuu edustuksellisen prosessin kautta, osallistumisella ei ole vaikutusta tai sopivaa vaikutustapaa ei ole löytynyt. He eivät ehkä ole tietoisia, että valmisteluvaihe on paras ajankohta vaikuttaa asiaan ja päätöksentekoon.

Toimiessaan yrittäjien edustajana työryhmässä, Kakery olisi voinut vaatia päätöksien tekemistä, jotta yrittäjiä olisi voitu sitoa osallistumaan hankintaan. Lisäksi hankinnan toteutuessa asiasta voitaisiin kirjoittaa esimerkiksi lehdissä niin, että siitä käy ilmi yrittäjien taloudellinen osallistuminen. Näin yrittäjät saisivat huomiota aktiivisesta osallistumisesta kaupunkikeskustan turvallisuuden kehittämisessä.

Oman ongelmansa työryhmän työskentelyyn on voinut tuoda se, että sen **jäsenet ovat välillä vaihtuneet**. Kuitenkin kaupungin edustaja on pysynyt samana. Niinpä työryhmän jäsenten omalla vastuulla on ollut tutustua aikaisempiin muistioihin päästäkseen ajan tasalle hankinnasta. Tällöin korostuu työryhmän jäsenten kiinnostus ja aktiivisuus sekä erityisesti **muistioiden sisällön ja kirjaamisen tarkkuus**. Muistioissa toistetaan samoja asioita turhaan. Lisäksi monet asiat ovat muuttuneet useaan kertaan (kameroiden paikat,

lukumäärä, peittoalue). Muistiot ovat sekavia ja hankalaa luettavaa. Asia olisi korjaantunut sillä, että asioista tehtäisiin päätöksiä, jotka kirjataan. Tämän jälkeen siirrytään eteenpäin, eikä vanhoja asioita toisteta. Lisäksi tietyt nimet on syytä kirjata tarkasti, ettei synny väärinkäsityksiä.

Muistioista käy ilmi Kakeryn tekemiä **tiedusteluja** yrittäjien halukkuudesta osallistua turvakameroiden hankintaan. Kyselyjä on tehty useita kertoja, myös samoille yrittäjille. Saman asian tiedustelu useasti heikentää uskottavuutta. Ensin on tarpeellista selvittää lopulliset kustannukset. Tämän jälkeen tulee pohtia kustannusjako ja päättää asiasta, ettei se muutu. Lopuksi tiedusteltaisiin yrittäjien halukkuutta ja kerättäisiin heiltä alustavasti sitovat osallistumiset. Nyt yhden ihmisen työpanos on monta kertaa mennyt aivan hukkaan.

Aiheellista on myös miettiä **Kakeryn roolia työryhmässä**. Muistioissa se on nimetty yrittäjien edustajaksi. Kakery kutsuu itseään yrittäjien edunvalvojaksi ja yhteistyön edistäjäksi. Tässä hankinnassa rooli korostuu ennen kaikkea rahan kerääjänä yrittäjiltä eli omilta jäseniltään. Tällainen toiminta voi antaa kielteisen kuvan yhdistyksestä niille yrittäjille, jotka eivät vielä ole Kakeryn jäsenenä.

Turpeisen ja Väisäsen opinnäytetyössä (2002, 57) pohditaan sitä, että yhdistys tarvitsisi toisen työntekijän. Niinpä tulee miettiä, millaisella **työpanoksella** yhdistys on valmis jatkamaan työryhmässä, jonka toiminta on tehotonta. Kakery on kartoittanut myös sellaisten yrittäjien ja kiinteistön omistajien halukkuutta osallistua hankkeeseen, jotka eivät ole yhdistyksen jäseniä. Näitä tehtäviä voisi jakaa muiden työryhmän jäsenten kesken. Työryhmässä on kiinteistönomistajien edustaja, joten hän voisi tehdä osan kartoituksesta. Määrittelemällä työryhmän jäsenten vastualueet huomattaisiin, että esimerkiksi kiinteistönomistajien edustajan tehtävä on edustaa kaupungin muitakin kiinteistönomistajia.

Edellä mainitussa opinnäytetyössä mainitaan lisäksi, että mukanaolo työryhmien toiminnassa koetaan tärkeäksi ja sitä tulee jatkaa. Yhdistykseltä toivotaan lisäksi lausuntoja, kannanottoja ja aloitteita, joissa näkyisi jäsenten mielipide. (Turpeinen & Väisänen 2000, 58.) Työryhmissä työskentely antaakin Kakerylle tilaisuuden tuoda esille mielipiteitä ja kannanottoja sekä toimia yhteistyössä päätöksentekijöiden kanssa. Se vaatii kuitenkin aktiivisuutta toiminnanjohtajalta ja jäseniltä.

Opinnäytetyön aikana olen huomannut suunnitelmien tärkeyden työryhmien toiminnassa, jotta työryhmän jäsenet saadaan sitoutumaan toimintaan. Sen lisäksi asioista on uskallettava tehdä päätöksiä. Työryhmissä jäsenten aktiivisuudella on suurin vaikutus työn etenemisessä ja tehokkuudessa. Myös asiakirjojen sisällön tarkkuus ja kirjaamistapa ovat tärkeitä. Kunnallisessa päätöksenteossa näyttäisi olevan kehitettävää. Lyhentämällä asioiden käsittelyaikaa saadaan samalla säästöjä aikaiseksi.

Työryhmien vetäjät ja sen jäsenet tarvitsevat projektiopeja ja projektimaista työtettä toiminnassaan. Kaikki toiminta pohjautuu tällöin ennalta tehtyyn suunnitelmaan, jota muutetaan tarvittaessa. Myös työote muokataan työryhmän tarpeita vastaavaksi. Näin työskentelystä saadaan tehokasta ja hallittavaa. Projektimaisen työtteen omaksuminen on erityisen tärkeää Kakerylle, joka toimii erilaisissa työryhmissä.

LÄHTEET

- Asikainen, J. & Sääski, K. & Vornanen, J. 1998. Yhteiskunta ja hallinto.
Porvoo: WSOY-kirjapainoyksikkö.
- Autioniemi, P. 1998. Jokainen voi vaikuttaa- vuorovaikutuksella valtaa ja vastuuta kunnassa! Suomen kuntaliitto, kuntaliiton painatuskeskus.
- Harisalo, R. & Rajala, T. & Ståhlberg, K. 1992. Kunnallispolitiikka.
Helsinki: VAPK- kustannus.
- Heimo, J. & Kess, K. 1995. Ensiaskel vaikuttamiseen – neuvoja, taustatietoja, virikkeitä.
Mannerheimin lastensuojeluliitto. Painotalo MIKTOR.
- Helander, P. & Pekola - Sjöblom, M. & Sjöblom, S. 2002. Kuntalaisen monet roolit.
Helsinki: Suomen kuntaliitto, kuntatalon paino.
- Hirsjärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara, P. 1997. Tutki ja kirjoita.
Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Kajaanin kaupunki. 2002. Kaupungin organisaatiokaaviot.
<http://www.kajaani.fi/kaupunki/Organisaatiokaaviot/Index.htm>.
Luettu 22.8.2003
- Kivelä, S. 2000. Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta.
Helsinki: Suomen kuntaliitto, kuntaliiton painatuskeskus.
- Laamanen, R. 1994. Kuntien toimintastrategiat ja päätöksenteko.
Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja.
- Lind, O. 2001. Näin tehdään onnistunut projekti.
Tampere: Domus Offset Oy.
- Oulasvirta, L. 1996. Kuinka kunta toimii.
Helsinki: Kuntakoulutus Oy, Gummerus kirjapaino Oy.
- Oulasvirta, L. & Brännkärr, C. 2001. Toimiva kunta.
Vantaa: Kuntakoulutus Oy, Tummuvuoren kirjapaino Oy.
- Pihlaja, J. 2001. Tutkielmaa tekemään.
Vammalan kirjapaino Oy.
- Ruuska, K. 1997. Projekti hallintaan.
Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Sainio, A. 1994. Kohti kansalaisten kuntaa.
Helsinki: Suomen kuntaliitto, kuntaliiton painatuskeskus.
- Salmikangas, A. 1996. Kuntalaiset ovat kunta.
Helsinki: Suomen kuntaliitto, kuntaliiton painatuskeskus.

- Silfverberg, P. 1998. Ideasta projektiksi. Projektisuunnittelun käsikirja.
Helsinki: Oy Edita Ab.
- Soininen, M. 1995. Tieteellisen tutkimuksen perusteet.
Turku: Painosalama Oy.
- Somermeri, A. & Virkki, P. 1993. Projektityö- kehittämisen moottori.
Helsinki: Painatuskeskus Oy
- Stenlund, H. 1996. Projektijohtamisen perusteet.
Helsinki: Oy Edita Ab.
- Turpeinen, R. & Väisänen, M. 2002. Kajaanin kaupunkikeskustayhdistys ry:n
toiminnan kehittäminen. Opinnäytetyö, Kajaanin ammattikorkeakoulu.
- Uusitalo, H. 1995. Tiede, tutkimus ja tutkielma: johdatus tutkielman maailmaan.
Juva: WSOY:n graafiset laitokset,
- Viirkorpi, P. 2000. Onnistunut projekti- opas kunta-alan projektityöskentelyyn.
Helsinki: Suomen kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus.

LIITE 1

LIITE 2

LIITE 3

LIITE 4

**PROJEKTISUUNNITELMAN SISÄLTÖ SILFVERBERGIN (1998, 48)
MUKAAN.**

Yhteenveto

- tiivis yhteenveto projektin tarpeesta, tavoitteista ja päästrategioista

1. Hankkeen tausta ja tarve

- tausta- ja lähtökohtatilanteen kuvaus
- kehitystarpeiden kuvaus
- hankkeen liittyminen laajempiin alueellisiin tai sektoraalisiin kehitysohjelmiin

2. Kohderyhmät ja hyödyn saajat

- hankkeen varsinaiset kohderyhmät
- hankkeen muut hyödynsaajat

3. Tavoitteet ja mittarit (laajassa hankkeessa osa projekteittain)

- hankkeen kehitystavoitteet (pitkän ajan tavoitteet ja) ja kehitysmittarit
- hankkeen välittömät tavoitteet (lyhyen ajan tavoitteet) ja tulospittarit

4. Tuotokset (avaintulokset, tulokset)

- tärkeimmät konkreettiset tuotokset, jotka hankkeella pyritään saamaan aikaan
- tuotosten laadulliset ja määrälliset määritykset

5. Projektin toteuttamisstrategia

- kuvaus siitä, miten hanke toteutetaan
- hankkeen toteutuksen kannalta tärkeät toimintatavat

6. Työsuunnitelma

- tärkeimmät toimenpiteet, karkea aikataulutettu työsuunnitelma

7. Resurssit (panokset)

- henkilö-, materiaali-, laite- yms. resurssit

8. Budjetti

- resurssien pohjalta laskettu budjetti

9. Riskit ja oletukset

- analyysi projektin riskeistä sekä yhteenveto niistä ulkoisista oletuksista, joihin projekti perustuu

10. Organisaatio ja johtaminen

- kuvaus projektin organisaatio- ja johtamismallista

11. Raportointi ja seuranta

- projektin raportointijärjestelmä ja –aikataulut

Liitteet

- yhteenveto projektin suunnitteluanalyyseistä
- asiantuntijoiden toimenkuvaukset
- lista aiemmista raporteista, mahdolliset karttaliitteet, taulukot, yms.