



Elävän kuntastrategian kulmakivet

USO²-verkostoprojektin kehittämisaloiite



Tässä Uuden sukupolven organisaatiot ja johtaminen (USO2) -verkostoprojektin kehittämisaloitteessa kuvataan tiiviisti keväällä 2013 USO2-projektin yhteydessä ja sen jatkotyön tueksi syntyneet näkemykset kuntien strategisen johtamisen kehittämisen kulmakivistä. Kehittämisaloitteen taustalla on USO2-verkostoprojektin yhteydessä julkaistava laajempi "Elävä kuntastrategia" -opaskirja, joka sisältää myös USO2-kuntien käytännön kokemuksia ja käytäntöjä. Julkaisut on suunnattu kuntien poliittiselle ja ammatilliselle johdolle, asiantuntijoille sekä muille asiasta kiinnostuneille.

Työssä on hyödynnetty USO2-projektissa toteutettujen verkostoseminaarien ja työpajojen vertaiskeskusteluja ja niistä tehtyjä yhteenvetoja, kuntien strategiaprosessien pitkäaikaista kokemustietoa, aiheeseen liittyvää ajankohtaista tutkimustietämystä sekä kirjoitustyötä kommentoineen työryhmän näkemyksiä ja kokemuksia. Työryhmässä ovat toimineet seuraavat henkilöt: Maria Ala-Siuru, Jarmo Asikainen, Torsti Kirvelä, Elina Laamanen, Kaija Majoinen, Sakari Möttönen, Maria Ojakoski ja Markus Pauni.

Kirjoittaja: Markus Pauni

Kansikuva:

© Suomen Kuntaliitto
Helsinki 2013

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14, 00530 Helsinki
Puh. 09 7711, faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
www.kunnat.net

Tavoitteena jakaa tietoa ja herättää keskustelua

Tämän kehittämisaloitteen tavoitteena on jakaa tietoa ja herättää keskustelua uusista tavoista nähdä ja toteuttaa strategiatyötä kunnissa. Perinteiset tavat ymmärtää strategia ja strateginen johtaminen kunnissa ovat muuttumassa. Kunnat eivät tosin ole asiassa yksin – myös muilla toimintasektoreilla on havaittu samankaltaiset asiat. Seuraavassa on kuvattu lyhyesti kuntastrategioiden tämän hetkisiä keskeisiä kehittämiskohteita:

1. Strategista johtamista ei riittävästi nähdä jatkuvaksi kunnan toimintaympäristön muutoksiin reagoivaksi ja toimintaympäristöä muokkaavaksi prosessiksi, jossa hyödynnetään olemassa olevaa tietoa, luovuutta ja näkemyksellisyyttä. Tähän jatkuvaan prosessiin ei riittävästi oteta mukaan eri toimijoista muodostuvia verkostoja: kuntaorganisaatio voi nyky maailmassa edistää yhä harvempaa asiaa omaehtoisesti ja vain omalla päätöksellään.
2. Kuntastrategioissa ei tehdä riittävästi valintoja ja priorisointeja asioiden välillä, vaan niissä pyritään

ratkomaan yhdellä kertaa ja yhden valtuustokauden aikana liian monta hyvää asiaa.

3. Kuntastrategia ei usein huomioi riittävästi kuntakonsernin laajuutta ja inhimillistä todellisuutta. Tällöin strategialla ei ole riittävä vaikutusta kunnan toimialojen, virastojen, konserniyhteisöjen sekä viime kädessä henkilöstön toiminnassa, joiden tehtäville ja työlle sen tulisi luoda suuntaa ja selkänjojaa.

Nämä edellä mainitut asiat johtavat siihen, että kunnat kipuilevat sellaisten asioiden ja termien kanssa kuten ”strategian vaikuttavuuden puute”, ”strategian jalkauttamisen vaikeus” tai ”sitoutumattomuus strategiaan”.

Ydinkysymys kuuluu, millä keinoin voidaan synnyttää aidosti vaikuttavia ja eläviä kuntastrategioita ja strategian mukaista toimintaa, joka puolestaan lopulta edistää pitkällä aikavälillä kuntalaisen hyvinvointia ja kunnan menestymistä?

Tässä kehittämisalitteessa elävän kuntastrategian olemus tiivistetään viideksi kulmakiveksi:

1. Kuntastrategian rooli ja merkitys on paikallisesti keskusteltava ja määriteltävä.
2. Elävä kuntastrategia on historian, nykyisyyden ja tulevaisuuden tulkintaa.
3. Elävä kuntastrategia on kokonaisuus, joka muodostuu yhdestä strategiasta, sitä toteuttavista poikkihallinnollisista ohjelmista sekä toimiala- ja yksikkökohtaisista tulkinnoista tai suunnitelmista.
4. Elävä kuntastrategia on valintoja toinen toistaan tärkeämpien asioiden välillä: asioita on priorisoitava ja kaikkea ei voida sisällyttää osaksi kuntastrategiaa.
5. Elävä kuntastrategia on verkostotoimintaa, vuorovaikutusta ja jatkuva prosessi.

1 Kuntastrategian rooli ja merkitys on paikallisesti keskusteltava ja määriteltävä

Kuntastrategian merkitystä määrittää kunnan perustehävistä käsin johdettavat asiakokonaisuudet: kuntastrategian olisi käsitettävä kunta samanaikaisesti kuntalais-ten hyvinvoinnin, yhteisöllisyyden, paikallisen elinvoiman ja elinympäristön kehittäjänä sekä organisaationa ja monitoimialaisena konsernina. Tämä tekee kuntastrategiassa käsiteltävistä asioista monenkirjavia.

Itse strategian sisältöjen linjaamisen ohella yhtä tärkeää on käydä paikallista keskustelua kuntastrategian yleisestä merkityksestä ja sen sisältämistä käsitteistä: mitä kuntastrategia meillä tarkoittaa, mitkä asiat erityisesti juuri meillä painottuvat, keitä strategia ensisijaisesti koskee, ketkä ovat strategian osallisia sen eri vaiheissa, mitä

käsitteitä strategia sisältää ja miten käsitteet paikallisesti määritellään? Painottuuko kuntastrategiassa ulkoisen toimintaympäristön muutoksiin tarttuminen vai kuntaorganisaation sisäinen kehittäminen?

Kuntastrategian merkitys kannattaa siis tarkoin sovittaa kunnan tilanteen, koon ja sijainnin mukaisesti, eli paikalliseen todellisuuteen. Sitä ei voida siirtää oppikirjasta tai muista kunnista. Esimerkiksi väestöään menettävillä ja elinvoimaisuuden kanssa painiskelevilla kunnilla kuntastrategian olemus ja merkitys on tyystin toinen kuin esimerkiksi uusinvestointipaineissa kipuilevissa ruuhkautuvissa kunnissa.

Kuntastrategian tulisi kattaa kunta laajasti:

A. Yhteisönä ja toimijaverkoston osana:

- Kunnan rooli kuntalaisten hyvinvoinnin ja osallisuuden ja paikallisen toimeliaisuuden edistäjänä.
- Kunta voi toimia yhä harvemmassa asiassa omaehtoisesti: tarvitaan yhteistyöverkostoja kuntalaisten, järjestöjen, yhdistysten, yritysten, valtion organisaatioiden sekä muiden sidosryhmien kanssa.

B. Paikallisen elinvoiman vahvistajana ja elinympäristön kehittäjänä:

- Kunnan rooli elinkeinojen toimintamahdollisuuksien edistäjänä alueellaan
- Kunnan rooli maankäytön, yhdyskuntarakenteen ja kestävän kehityksen edistäjänä alueellaan

C. Palvelujen järjestäjäorganisaationa ja monitoimialaisena konsernina:

- Kuntalaisten ja asiakkaiden palvelu
- Palvelujen järjestämistehtävien ja rajallisten resurssien kohdentaminen
- Organisointi ja johtaminen sekä osaaminen, henkilöstö ja työyhteisöt.

2 Elävä kuntastrategia on historian, nykyisyyden ja tulevaisuuden tulkintaa

Strateginen ajattelu edellyttää, että osataan riittävästi liikkua aikaulottuvuudella menneisyyden, nykyisyyden ja tulevaisuuden välillä. Mennyttä aikaa olisi yhteisesti analysoitava ja siten ymmärrettävä, mistä ollaan tultu siihen tilanteeseen, jossa kunta juuri nyt on. Nykytilanteelle relevantit menneisyyden asiat ja keskeneräiset kehityskulut on tunnistettava ja otettava mukaan strategian jatkumoon. Samalla menneisyyden virheliikkeet tulisi käsitellä arvostavasti. Aiemmin tehdyt strategiset valinnat ja päätökset ovat aina aikansa lapsia. Vain ymmärtämällä mennyttä voidaan analysoida nykyisyyttä ja tulevaa. Esimerkiksi kuntastrategian säännölliset arviointimenettelyt antavat välineitä tähän.

Historian ymmärtämisen ohella nykytilanteen realistinen arvio on strategisen ajattelun perusta. Kunnan nykyi-

lanne on tärkeää on tunnistaa ja arvioida realistisesti eri tietoja, mittareita ja vertailuaineistoja hyödyntäen.

Strategisesti johdettu kunta ennakoii ja tulkitsee mahdollista tulevaisuutta kannaltaan ja käyttää toimintaympäristöään ja sen muutoksia hyödykseen. Reagointi jo käsillä oleviin ongelmiin viime tingassa tai usein jopa liian myöhään ei ole enakoivaa strategista kunnan johtamista, eikä liioin johda menestykseen. Ennakoimalla voidaan varautua myös negatiivisiin skenaarioihin paremmin.

Historian ja nykyisyyden analysointiin sekä tulevaisuuden ennakointiin kannattaa panostaa. Tämä edellyttää runsaasti yhteistä keskustelua ja yhdessäoloa esimerkiksi seminaarien tai iltakoulujen muodossa eri tahojen välillä.

3 Elävä kuntastrategia on kokonaisuus, joka muodostuu yhdestä strategiasta, sitä toteuttavista poikkihallinnollisista ohjelmista sekä toimiala- ja yksikkökohtaisista tulkinnoista tai suunnitelmista

Voiko yhdessä organisaatiossa olla useita strategioita? Monessa tapauksessa kuntien ”strategiaviidakko” tai ”strategiaähky” on vuosien saatossa kasvanut melkoiseksi: kunnissa laaditaan kuntastrategioita, palvelustrategioita, elinkeinostrategioita, henkilöstöstrategioita, toimialastrategioita ja niin edelleen. Lista voi olla pitkäkin.

Strategiaviidakko on omiaan vähentämään ylimmän

ohjenuoran, kuntastrategian, ohjausvoimaa ja tekee mahdolliseksi eri toimialojen ja kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen osaoptimoinnin, eli toimenpiteet, jotka yksikkö toteuttaa oman intressinsä kannalta edullisesti, mutta kunnan kokonaisedun vastaisesti. Huonoimmillaan kuntien toimialastrategioita tai muita alastrategioita ei ole johdettu mitenkään valtuuston hyväksymästä kuntastrategiasta.



Kunnalla olisikin hyvä olla vain yksi varsinainen strategia – valtuuston hyväksymä kuntastrategia – josta kaikki sen keskeisin päätöksenteko, suunnittelu ja kehittäminen voidaan johtaa. Lisäksi kunta tarvitsee usein poikkiallennollisia strategian toteuttamishjelmia, jotka laaditaan linjassa kuntastrategian kanssa ja sen tavoitteita tukemaan ja toteuttamaan.

Poikkihallinnollisten strategian toteuttamishjelmien lisäksi kunnan toimialojen on usein tarpeen konkretisoida kuntastrategian linjauksia oman toimialansa näkökulmasta toimialan kehittämishjelmaksi tai ”strategiatulkinnaiksi”. Seuraavassa kuvassa on esitetty teoreettinen

esimerkki kunnan strategisesta johtamisjärjestelmästä, joka sisältää edellä kuvatut elementit.

Kuntastrategialla ja sen toteuttamishjelmilla ohjataan kuntakokonaisuuden palvelutoiminnan järjestämistä ja rahoitusta sekä resurssien jakamista. Ongelmallista on usein se, että kuntastrategiassa linjatut tavoitteet käsitetään monesti vain konserniemoa ja sen virastoja koskevinä. Kuntastrategian olisi kuitenkin ohjattava koko kuntakonsernia; toisin sanoen siitä olisi löydyttävä relevantit ohjausvaikutukset koko kuntakonsernin eri osien johtamiselle.



4 Elävä kuntastrategia on valintoja toinen toistaan tärkeämpien asioiden välillä: asioita on priorisoitava ja kaikkea ei voida sisällyttää osaksi kuntastrategiaa

Kuntien mahdollisuudet suunnitella ja järjestellä toimintansa ja palvelunsa ovat varsin laajat lainsäädännön asettamien reunaehtojen sisällä. Erilaiset paikalliset valinnat ja menestyspolut ovat siis kunnille aivan aidosti mahdollisia, vaikka toisenlaistakin keskustelua kuulee aika-ajoin normien puristuksessa.

Elinvoimaisuuden, yritys- ja väestörakenteen, elinympäristön, kuntalaisten hyvinvoinnin sekä palvelujen järjestämis- ja tuotantotapojen kehittämismallien kirjo on kuitenkin periaatteessa loputon. Reunaehdot sille, mikä on kullekin kunnalle mahdollista tai järkevää juontuvat sitten lopulta kunnan nykytilanteesta, toimintaympäristön muutoksista, kunnan maantieteellisestä sijainnista ja koosta, lainsäädännöstä sekä siitä, miten näihin seikkoihin strategisella johtamisella reagoidaan.

Mikäli kunta ei tee strategiassaan tarvittavia painotuksia ja valintoja, tulee siitä kaikki mahdolliset hyväntahtoiset asiat sisältävä toiveiden tynnyri. Sellaisen strategian vaikutusvoima on rajallisten resurssien näkökulmasta vähäinen tai olematon. Silloin strategialla ei myöskään ole ohjausvoimaa kunnan johtamisen kokonaisuudessa. Tilanne johtaa siihen, että tuleva päätöksenteko joudutaan tekemään yksittäisinä tekoina vailla strategiasta tulevaa pitkän tähtäyksen selkänööriä, perusteluja ja kokonaisnäkemystä.

Ilman innovatiivisia kokeiluja ja valintoja ei voi tietoisesti kehittyä. Tiedostamatta voi toki myös kehittyä toimintaympäristön tapahtumien ja ilmiöiden virrassa uimalla. Se tosin edellyttää melko lailla onnea, eli hyvin suotuisia toimintaympäristön olosuhteita.

5 Elävä kuntastrategia on verkostotoimintaa, vuorovaikutusta ja jatkuva prosessi

Tämän hetken strategiakeskustelussa kuntatasolla korostuu kuntastrategian vaikuttavuus tai pikemminkin sen puute kunnan toimintaan ja arkitodellisuuteen: onko strategialla merkitystä ja ohjaako se oikeasti kunnan toimintaa? Ja mikäli ohjaa, niin ohjaako se toimintaa merkittävimpien, hankalimpien ja kaikkein laajimpien ilmiöiden äärelle? Lisäksi mikäli kunta käsitetään organisaation sijaan erilaisten toimijoiden muodostamaksi yhteisöksi ja verkostoksi, koko näkemyksemme kuntastrategiasta muuttuu ja laajenee.

Jos kuntien johtamisessa halutaan ratkoa käsillä olevia yhä mutkikkaampia ja monisyisempiä ilmiöitä, ongelmia tai mahdollisuuksia olisi kuntastrategiaa lähestyttävä laajalla vuorovaikutteisella ja yhteisöllisellä strategiatyöllä. Vaikuttavan ja elävän kuntastrategian menestystekijänä nähdäänkin yhä useammin vuorovaikutus kunnan, kuntalaisten, paikallisten yritysten, järjestöjen, yhdistysten, oppilaitosten, valtionhallinnon yksiköiden sekä muiden toimijoiden välillä. Näin kuntastrategian ympärille kootaan toimintaverkko, ja tavoitteena on yhdistämällä erilaisia näkemyksiä ja kokemuksia löytää sopivia toimintamuotoja kunnan elinvoimaisuuden ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Jotta tämä onnistuisi, kunnan olisi opittava toimimaan monien valtakeskittymien verkostossa, jossa millään toimijalla ei ole valtaa määrätä toisten toimijoiden roolia ja tehtäviä. Summaten yhteisöllisellä, verkostoihin panostavalla ja vuorovaikutteisella strategialla voidaan edistää oppivan, luovan ja innovatiivisen kuntayhteisön syntymistä.

Kuntaorganisaation ohjaamiseksi strategian osoittamaan suuntaan henkilöstön rooli on strategiatyön ytimessä. Henkilöstöllä on toimiessaan asiakas- ja kuntalaisrajapinnassa runsaasti annettavaa strategiaan keskusteluihin, mikäli yhteiselle suunnittelulle annetaan oikea aika, paikka ja rooli. Olennaista olisi ymmärtää, ettei mikään strategia tai sen tulkinta tule "lihaksi" ennen kuin henkilöstö tulkitsee sitä omassa toiminnassaan ja kokee strategian ainakin joltakin osin relevantiksi omalta kannaltaan.

Aidosti vuorovaikutteinen ja verkostomainen kunnan strategiatyö ei tietenkään tarkoita ettei lopullisia kuntastrategian valintoja tekisi valtuusto. Tämä on sen perustehtävä. Eri asia onkin, miten se näkemyksensä muodostaa ja miten strategian mukainen toiminta käytännössä organisoidaan ja toteutetaan.

Strategian määrittelyä, toteuttamista, seuranta ja arviointia ei myöskään kannata nähdä toisistaan erillisinä, vaan niiden muodostama kokonaisuus on hyvä nähdä jatkuvaksi prosessiksi, johon eri toimijat osallistuvat eri vaiheissa ja rooleissa. Prosessissa vaihtelevat strategiaa linjaavat ja päivittävät vaiheet, strategianmukaisten päätösten ja toimenpiteiden vaiheet, toiminnan ja resurssien virittäminen strategian suuntaiseksi sekä strategian seurantaan ja arviointiin liittyvät vaiheet.

Tässä jatkuvassa prosessissa valtuustokausien vaihdokset ovat keskeisiä virstanpylväitä, jolloin kuntastrategia tulee aina tai lähes aina uuden valtuuston tarkasteltavaksi ja

päivitetäväksi. Samalla on kuitenkin korostettava, että strategian päivittämisessä kaikkein ratkaisevinta on kunnan toimintaympäristössä ja olosuhteissa tapahtuvat muutokset. Ne eivät välttämättä noudattele lainkaan valtuustokauden vaihdosten aikataulua. Kuntastrategia olisi siis tärkeää nähdä myös valtuustokautta laajempaan jat-

kumona, jonka jokainen valtuusto ottaa tulkittavakseen tehden siihen tarvittavat ajanmukaiset painotuksensa toimintaympäristön muuttuessa. Näin kuntastrategian voisi nähdä jatkuvasti täydentyväksi vuorovaikutteiseksi tarinaksi kunnan historiasta, nykyisyydestä ja tulevaisuudesta.

Tämä kehittämisaloite perustuu laajemman ”Elävä kuntastrategia” -oppaan sisältöihin, jonka lähteet ovat:

Aaltonen Mika & Jensen Rolf (2012): Mr & Mrs Future ja 5 suurta kysymystä. Talentum. Helsinki.

Airaksinen Jenni, Nyholm Inga & Arto Haveri (2004): Seutuyhteistyön arki – retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä.

Asikainen Jarmo (2009): Miten luodaan ja toteutetaan toimiva kuntastrategia. Julkaisussa Haveri, Majoinen Kaija & Anni Jäntti (toim.): Haastava kuntajohtaminen.

FCG Finnish Consulting Group Oy (2013): Menestyksenkäs strategia ja muutos -kysely. Julkaisematon kyselyaineisto.

Haveri Arto, Majoinen Kaija & Anni Jäntti (toim.)(2009): Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta.

Helin Heikki (2012): Kuvaus kaupunkien strategioista. Julkaisussa Helin Heikki ja Möttönen Sakari: Kohti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat.

Hiltunen Elina (2012): Matkaopas tulevaisuuteen. Talentum. Helsinki.

Hoverfält Päivi (2013): Espoon kaupungin luentoaineisto.

Jalonen Harri, Laihonen Harri & Lönnqvist Antti (2012): Tietojohtaminen osaksi kunnan strategista johtamista. Hallinnon tutkimus 2/2012.

Kaplan R. & Norton D. (1996): The Balanced Scorecard: Translating strategy into action. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Kurikka Päivi, Majoinen Kaija & Maria Ojakoski (toim.) (2012): Vaikutavuutta valtuustotyöhön – vastuullisuutta päätöksentekoon. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Lane Jan-Erik (2000): New Public Management. London: Routledge.

Laine Pikka-Maaria & Vaara Eero (2011): Strategia kuuluu henkilöstölle! Dialoginen näkökulma strategiatyöhön.

Mannermaa Mika (2004): Heikoista signaaleista vahva tulevaisuus. WSOY. Helsinki.

Mintzberg Henry, Ahlstrand Bruce & Joseph Lampel (1998): Strategy Safari.

Minzberg Henry, Ahlstrand Bruce & Joseph Lampel (2005): Strategy bites back. It is far more, and less, than you ever imagined. Harlow: Financial Times/Prentice Hall.

Mintzberg Henry (1994): The Rise and Fall of Strategic Planning: Re-conceiving the Roles for Planning, Plans, Planners.

Mantere Saku et al. (2006): Organisaation strategian toteuttaminen.

Mikola Sinikka (toim.) (2007): Kuntien ohjelmajohtaminen: Näkemyksiä ja arvioita. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Möttönen Sakari (2012): Onko kuntastrategioilla merkitystä? Kuntien tavoiterationaalisen strategiatyön kriittinen tarkastelu. Julkaisussa Helin Heikki ja Möttönen Sakari: Kohti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat.

OPM (2006): Strategisen tiedolla johtamisen kehittäminen liikunnan valtionhallinnossa. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:20

Pauni Markus (toim.) (2012): Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen.

Pauni Markus (2008): Strategiat elämään. Kuntasektorin strategisen johtamisen opas. FCG Efeko Oy. Helsinki.

Palmer Ian & Hardy Cynthia (2000): Thinking about Management. London: SAGE Publications.

Quinn J.B. (1980): Strategies for Change, Irwin, Homewood, IL.

Rannisto Pasi-Heikki (2009): Strategian toteuttaminen monimutkaisuuden olosuhteissa. Julkaisussa Haveri, Majoinen & Jäntti (toim.): Haastava kuntajohtaminen.

Sallinen Sini, Majoinen Kaija & Maria Salenius (toim.) (2012): Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Sotarauta Markku (2009). Strateginen innovaatiojohtaminen kunnassa. Julkaisussa Haveri, Majoinen & Jäntti (toim.): Haastava kuntajohtaminen.

Sorsa Virpi (2011): Kun strategia tuli kaupunkiin – Kuntasektori strategiaopin areenana. Julkaisussa Mantere Saku, Suominen Kimmo & Eero Vaara (toim.). Toisinajattelua strategisesta johtamisesta.

Whittington Richard (1993): What is strategy, and does it matter? Routledge, London & New York.



USO²
verkostoprojekti