PASI-HEIKKI RANNISTO

Kunnan strateginen johtaminen

Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina

■

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston
kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
päärakennuksen juhlasalissa, Kalevantie 4, Tampere,
13. päivänä toukokuuta 2005 klo 12.

Acta Universitatis Tamperensis 1072

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos

Myynti
Tiedekirjakauppa TAJU
PL 617
33014 Tampereen yliopisto

Puh. (03) 215 6055
Fax (03) 215 7685
taju@uta.fi
www.uta.fi/taju
http://granum.uta.fi

Kannen suunnittelu
Juha Siro

Painettu väitöskirja
Acta Universitatis Tamperensis 1072
ISBN 951-44-6274-2
ISSN 1455-1616

Sähköinen väitöskirja
Acta Electronica Universitatis Tamperensis 427
ISBN 951-44-6275-0
ISSN 1456-954X
http://acta.uta.fi

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2005

Esipuhe

Nyt päättymässä oleva tutkimusprojektini on ollut monella tavoin mielenkiintoinen ja haastava. Liikkeenjohdon konsultin ja valmentajan työssä olen saanut matkustaa herkeämättä, mikä on tarjonnut paljon haasteita, mutta on samalla häirinnyt yksittäisten elämän ilmiöiden ja kokemusten havaitsemista. Elämä on vain mennyt kaikessa kiireessä. Siinä samassa kiireessä menivät myös tutkimukseni alkuvuodet, kunnes havaitsin, että ei tästä valmista tule, ellen pysähdy asian ääreen.

Tutkimustyöni alkoi aikanaan hapuillen ja keskeytyi toviksi kokemusten keräämisen ja elämän selkiytymisen ajaksi. Uuden nousun innostajina ja tutkimustyön jatkuvina kannustajina ja arvioijina ovat toimineet professori Ari-Veikko Anttiroiko, professori Arto Haveri ja dosentti Timo Aarrevaara. Sydämelliset kiitokset teille jokaiselle ohjauksesta, kannustuksesta ja kaikista käymistämme keskusteluista. Työtäni on taloudellisesti tukenut Kunnallisalan kehittämissäätiö, jolle lausun parhaat kiitokseni tutkimustyön mahdollistamisesta.

Työni esitarkastajina ovat toimineet dosentti Anita Niemi-Iilahti ja professori Kari Neilimo. Teitä molempia kiitän yksityiskohtaisista neuvoista ja hyvistä parannusehdotuksista, joiden avulla olen kehittänyt työtäni edelleen.

Seinänaapurikuntien kunnanjohtajat ottivat tutkijan vastaan ja tarjosivat avoimesti tietojaan ja kokemuksiaan tutkimuksen tekemisen aikana. Kiitos avusta Jorma Kangasluoma, Kari Maunula, Pekka Perttula, Mikko Pukkinen, Antti Rantakokko ja Pekka Vuorinen.

Tutkimustyön kautta olen saanut myös syvällisemmän otteen erilaisiin yrityselämän ja kunnallishallinnon johtamisen ilmiöihin, joita yhdessä asiakkaitteni ja ystävieni kanssa olen saanut olla pohtimassa ja ratkomassa. Kiitokset niistä kaikista myös tutkimuksen tematiikkaa syventävistä keskusteluista erityisesti Tarmo Aarniolle, Anna-Kaisa ja Juhani Kolehmaiselle, Erkki Kukkoselle, Risto Pakariselle, Jyrki Välkkyselle sekä monille muille mielenkiintoa tutkimushankettani kohtaan osoittaneille.

Vuosia kestänyt tutkimustyö synnytti joukon epäyhtenäisiä lukuja, hapuilevia käsikirjoituksia ja paljon kielioppivirheitä. Viimeisessä vaiheessa ennen esitarkastusta rakas vaimoni Satu suostui tarkastamaan kieliasun ja esittämään niitä tutkimuksen sisäisen logiikan ja sujuvan etenemisen kannalta keskeisiä kysymyksiä, joiden avulla käsikirjoituksesta tuli tutkimus. En voi kylliksi kiittää Sinua tästä loppuvaiheen viikkojen uurastuksesta ja koko tutkimusajan jatkuneesta kannustuksesta.

Tutkimuksen pariin pysähtyminen on avannut myös monia muita elämän alueita eteeni värikkäinä ja yksityiskohtaisina. On ollut mielenkiintoista tutustua omaan perheeseen, varsinkin lasten erilaisiin ja mielenkiintoisiin persooniin ja havaita, että tällaista väkeä meillä kotona asuukin. Tutkimukseni omistan tutkimustyöni aikana löytyneelle perheelleni eli Sadulle, Timille, Saijalle, Iisakille ja Sannalle.

Kurikassa 21.3.2005

***P**asi-**H**eikki **R**annisto*

Tiivistelmä

Kunnat ovat kovien haasteiden ja muutosten keskellä ja tarvitsevat menestyäkseen hyviä strategioita ja hyvää strategista johtamista. Taloudellisuuden ja tehokkuuden vaatimukset ovat vahvistaneet keskushallinnon viranhaltijoiden asemaa ja kunnanjohtajan rooli strategisena johtajana on kasvanut. Vallalla oleva idea julkisen johtamisen kehittämisestä, New Public Management (NPM), korostaa taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäksi johtamisen persoonaa ja vastuuta. Vaikka tarve strategiselle johtamiselle on kunnissa tunnistettu ja tunnustettu, ei se kuitenkaan näy riittävästi käytännön työssä.

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää kunnan strategiaprosessi ja strateginen johtaminen kunnanjohtajan kannalta sekä kunnanjohtajan rooli strategian käytäntöön viemisessä. Osatehtäviksi on määritelty: 1) Tunnistaa kuntien strategioiden muodostamisen prosessi toimijoineen, ominaispiirteineen ja ongelmineen sekä arvioida prosessia, sen ominaisuuksia ja toimivuutta kunnanjohtajan kannalta. 2) Koota strategiaprosessiin liittyvät käsitteet ja arvioida niiden hyödyntämistä strategioiden implementoinnissa. 3) Selvittää kunnanjohtajien toimintatavat strategiaprosessissa ja strategioiden käytäntöön viemisessä sekä arvioida niitä strategian ohjaamisen mallin avulla. 4) Hahmotella tehtyjen havaintojen pohjalta strategisen johtamisen mallia tai malleja, joilla luodaan strategiaprosessille ja strategiselle johtamiselle systematiikkaa ja näin vastataan kunnallisen johtamisen tarpeisiin.

Strateginen johtaminen on tänä päivänä jo lähes yleiskäsite kaikenlaiselle johtamistoiminnalle. Strategialla viitataan monesti sekä strategiaan kokonaisuutena että sen osiin. Tutkimuksessa esitellään strategisen johtamisen eri koulukunnat ja arvioidaan niiden painotuksia kunnallisen johtamisen kannalta. Keskeisiä koulukuntia erottavia tekijöitä ovat näkemys strategian luomiseen ja toteuttamiseen osallistuvista tahoista sekä näkemys strategiaprosessin suunnitelmallisuudesta. Tutkimuksessa arvioidaan kohdekuntien strategisen johtamisen prosesseja ja käytäntöjä suhteessa strategisen johtamisen koulukuntiin ja vallitsevaan lainsäädäntöön. Lähdeaineistona ovat kansainvälinen strategisen johtamisen kirjallisuus, suomalainen kuntatutkimus sekä kohdekuntien dokumentoitu strateginen materiaali ja kunnanjohtajien haastattelut. Tutkimusmetodologia pohjautuu laadullisen tutkimuksen monitapaustutkimukseen (multiplecase).

Tutkimuksen kohdekuntina ovat Etelä-Pohjanmaalle sijoittuvan Seinänaapurit -seutukunnan seitsemän kuntaa. Empiirisessä osassa tarkastellaan ja arvioidaan kohdekuntien strategiaprosesseja ja kunnanjohtajien toimintaa strategioiden maastouttajina.

Tutkimuksessa havaitaan, että kunnanjohtajien strateginen johtaminen vaihtelee merkittävästi. Strateginen johtaminen muotoutuu kunnanjohtajien persoonallisten mieltymysten mukaan. Strategiaprosessissa ei muodostu kuntiin, Jalasjärveä lukuun ottamatta, yhtenäistä määriteltyä kieltä ja johtamistapaa.

Tutkittavissa kunnissa strategiaprosessi liittyy vuosittaiseen talousarvioprosessiin, mutta strategioiden luominen ja käytäntöön vieminen vaihtelee kunnittain. Vain Jalasjärvellä ja Peräseinäjoella luottamushenkilöt osallistuvat vahvasti strategioiden määrittelyyn. Aikaisemmissa suomalaista kunnallista johtamista käsittelevissä tutkimuksissa on tehty havainto, että luottamushenkilöiden vaikutus kunnan strategiseen johtamiseen on vähäinen. Havainto saa vahvistusta tässä tutkimuksessa.

Strateginen keskustelu Jalasjärveä lukuun ottamatta painottuu lähinnä valtuustokausien alkuun, jonka jälkeen kunnissa keskitytään operatiiviseen toimintaan. Jalasjärvellä luottamushenkilöt pitävät keskustelukokouksia usein ja kunnassa on käytössä Balanced Scorecard -mittaristo johtamisen järjestelmänä. Peräseinäjoen lisääntyneen strategisen keskustelun taustalla on varautuminen kuntaliitosneuvotteluihin. Peräseinäjoen kunta liittyi Seinäjoen kaupunkiin 1.1.2005.

Henkilöstö ei merkittävästi osallistu tutkimuskunnissa strategiatyöhön, vaan sen tekee lähinnä ylin viranhaltijajohto. Kuntien johtoryhmillä ei myöskään ole merkittävää strategista roolia. Viranhaltijoiden osallistumisen vähäisyys heikentää strategian käytäntöön viemisen mahdollisuuksia.

Koska tutkimuksen taustalla olevana ajatuksena on strategisen johtamisen mahdollisimman tehokas toiminta, esitetään johtopäätösluvussa kaksi vaihtoehtoista mallia kunnan strategisen johtamisen toteuttamiseksi. Tiimalasimalli korostaa strategista keskustelua ja hyvää avointa valmistelua viranhaltijoiden ja nykyistä pienemmän ja asiaan perehtyneemmän luottamushenkilöstön kesken. Vahva julkisjohtaja -malli korostaa kunnanjohtajan roolia strategisena toimijana ja vallan haltijana. Entistä pienempi luottamushenkilöjoukko valvoo johdon toimintaa ja toimii kuntalaisen edustajana ja mielipiteiden kanavoijana. Mallien vahvuuksia ja heikkouksia arvioidaan ja niitä vertaillaan keskenään sekä suhteessa nykytilaan. Mallien avulla tutkimus pyrkii antamaan oman kontribuutionsa ajankohtaiseen keskusteluun suomalaisen hyvinvointivaltion paikallisesta johtamisesta ja toteuttamisesta sekä kuntalaisten osallistumisesta sen hallintoon.

Asiasanat: johtaminen, kunnanjohtaja, kunnan johtaminen, strategia, strategiaprosessi, strateginen johtaminen, strategiset koulukunnat

Summary

Local governments are now in the midst of difficult challenges and transition, and in order to succeed they need suitable strategies and good strategic management. Demands for economy and efficiency have strengthened the position of officials in central administration, and the role of municipal managers as strategic leaders has increased. Alongside economy and efficiency, New Public Management (NPM) – the prevailing idea for public-sector development – stresses the managerial approach and responsibility. Although local governments have recognised and admitted the need for strategic management, strategic management is not adequately apparent in practical work.

The research task was to examine the municipal strategy process and strategic management from the municipal manager's perspective, and to determine the municipal manager's role in applying the strategy in practice. The sub-tasks defined were: 1) to identify the local governments' strategy formation process, the actors involved in the process, and the characteristic features and problems of the process, and to evaluate the process, its features and its functionality from municipal manager's perspective; 2) the amass the concepts pertaining to the strategy process and to evaluate their utilisation in the implementation of strategies; 3) to study municipal managers' ways of proceeding during the strategy process and in applying strategies in practice, and to evaluate these on the basis of a strategic steering model; and 4) to use the observations made to describe the strategic management model or models applied to systematise the strategy process or strategic management, thus responding to the municipal management needs.

Today strategic management is almost a general concept for all sorts of management. Strategy often refers both to strategy as a whole and to its parts. The study describes the different schools of thought in strategic management and evaluates their weights with regard to municipal management. Central factors differentiating the schools of thought are views concerning the bodies participating in strategy formulation and implementation, and views concerning the systematic character of the strategy process. The present study evaluates the processes and practices of strategic management in relation to the schools of thought in strategic management and to existing legislation. The source material includes the international literature on strategic management, Finnish local government research and, for the local governments studied, documented strategy material and municipal managers' interviews. The study methodology is grounded in multiple-case quality research.

The local governments studied were the seven neighbouring municipalities making up the Seinäjoki district ('Seinänaapurit seutukunta' in Finnish) of Southern Ostrobothnia. The empirical part of the study examines and evaluates the local governments' strategy processes and the municipal managers' actions in adapting the strategies.

The study revealed considerable differences in municipal managers' strategic management, which took shape in accordance with each municipal manager's personal likings. Except for the municipality of Jalasjärvi, no set language and no defined management approach arose during the strategy process in the local governments.

In the local governments studied, the strategy process was associated with the annual budget process, but the formulation of strategies and practical implementation differed from one local government to the next. People elected for positions of trust were active participants in determining strategies only in Jalasjärvi and Peräseinäjoki. Previous research on Finnish municipal management has observed that those in positions of trust have little effect on strategic managements in their municipality. The present study substantiates this earlier observation.

Except for Jalasjärvi, discussion of strategy concentrated mainly at the beginning of municipal council terms; after that the municipalities focused on operations. Those in positions of trust in Jalasjärvi often hold discussion meetings, and the municipality has adopted the Balanced Scorecard management system. In Peräseinäjoki, the underlying reason for increased discussion of strategy was preparation for municipal amalgamation negotiations. The municipality of Peräseinäjoki merged with the City of Seinäjoki on 1 January 2005.

Personnel did not participate to any major extent in the strategy work done in the local governments studied; instead, strategy work was done largely by the uppermost municipal officials. Nor did municipal executive boards groups have a substantial strategic role. The scantiness of municipal officials' participation weakens the possibilities for implementation of the strategy.

Since the idea underlying the study is to maximise the effectiveness of strategic management, the conclusions chapter presents two alternative models for implementing strategic management in local government. The hourglass model highlights discussion of strategy and thorough, transparent preparation between municipal officials and a group of people in positions of trust that is both smaller and made up of people who know more about strategic management than is the case at present. The strong public manager model emphasises the role of the municipal manager as a strategic actor and holder of power. A group of people in positions of trust, smaller than at present, would monitor the actions of management and would represent municipal residents, channelling opinions. The strengths and weaknesses of the models are evaluated, the two are compared, and they are inspected in relation to the current state. By means of the models, the study strives to make its own contribution to the current discussion concerning the local management and implementation of the Finnish welfare state, as well as the discussion of municipal residents' participation in Finnish local governance.

Key words: management, municipal manager, municipal management, strategy, strategy process, strategic management, schools of thought concerning strategy

1 TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT 11

1.1. Tutkimuksen tehtävä ja tarkoitus 18
1.2. Tutkimuksen kohde ja rajaukset 19
1.2.1. Kunnan organisaation strateginen huippu 21
1.2.2. Tutkimuskohteena kunnanjohtaja 22
1.2.3. Empiirisen tutkimuksen kohdekunnat ja valinnan perusteet 24
1.2.4. Tutkimusmenetelmät 25
1.2.5. Reliabiliteetti ja validiteetti 29
1.3. Katsaus kunnallisen johtamisen kehitykseen ja tutkimukseen 32
1.3.1. Julkishallinnon johtamisen ja tutkimuksen kehittyminen, New Public Management ja Governance 32
1.3.2. Katsaus kuntien johtamista käsittelevään suomalaiseen tutkimukseen 36
1.4. Tutkimuksen rakenne ja vaiheittainen eteneminen 49

2 STRATEGINEN JOHTAMINEN 50

2.1. Strategisen johtaminen kehitys ja koulukunnat 50
2.2. Klassinen strateginen ajattelu 52
2.2.1. Strategisen suunnittelun koulukunta 52
2.2.2. Portfoliojohtaminen 53
2.2.3. Kilpailuanalyyttinen strateginen asemointi -koulukunta 54
2.3. Pehmeä strateginen ajattelu 56
2.3.1. Persoonallisuutta korostavat koulukunnat 56
2.3.2. Oppimista korostava koulukunta 57
2.3.3. Vallankäyttöä korostavat koulukunnat 60
2.3.4. Organisaatiokulttuuri -koulukunta 63
2.3.5. Ympäristöä korostavat koulukunnat 64
2.3.6. Jatkuvuutta korostava koulukunta 66
2.4. Strategisen johtamisen kokonaisuus ja käsitteet 67
2.4.1. Miksi organisaatiot tarvitsevat strategiaa? 68
2.4.2. Strategian erilaiset näkökulmat 70
2.4.3. Strategiaprosessi 71
2.4.4. Strategisen johtamisen käsitteet 77
2.4.5. Yhteenveto strategisen johtamisen kokonaisuudesta ja käsitteistä 79
2.5. Strateginen johtaminen ja strategian ohjaaminen 80
2.5.1. Strategian ohjauksen dynamiikka 83
2.5.2. Uskomusjärjestelmät 84
2.5.3. Rajoitusjärjestelmät 85
2.5.4. Diagnostiset ohjausjärjestelmät 88
2.5.5. Interaktiiviset ohjausjärjestelmät 90
2.6. Yhteenveto 91

3 SUOMALAINEN KUNNALLINEN ITSEHALLINTO JA STRATEGINEN JOHTAMINEN 94

3.1. Miksi tarvitaan strategista johtamista? 96
3.1.1. Kunnan toimintaympäristön muutoksen hallinta 96
3.1.2. Toimintojen kehittäminen 97
3.1.3. Resurssien riittävyys 98
3.1.4. Kunnan tulevaisuuden suunnittelu 98
3.2. Kuka toimii strategisena johtajana? 100
3.2.1. Kunnan strateginen johtaminen lainsäädännössä 102
3.2.2. Kunnan strateginen johtamisen toteutuminen 104
3.3. Miten strategista johtamista toteutetaan kunnissa 105
3.3.1. Julkisen johtamisen mallit ja johtaminen 105
3.3.2. Kunnanjohtaja strategisena johtajana 106
3.3.3. Johtajien, esikuntaorganisaation ja esimiesten tehtävät 107
3.4. Yhteenveto ja siirtyminen empiiriseen tarkasteluun 108

4 STRATEGINEN JOHTAMINEN KOHDEKUNNISSA 110

4.1. Kohdekunnat 110
4.2. Kohdekuntien strateginen johtaminen 113
4.3. Strategiset käsitteet ja niiden sisällöt 114
4.3.1. Ilmajoki 115
4.3.2. Jalasjärvi 117
4.3.3. Kurikka 119
4.3.4. Nurmo 120
4.3.5. Peräseinäjoki 122
4.3.6. Seinäjoki 124
4.3.7. Ylistaro 125
4.3.8. Yhteenveto käsitekokonaisuudesta ja sen merkityksestä 128
4.4. Strategiaprosessi kohdekunnissa 129
4.4.1. Ilmajoki 130
4.4.2. Jalasjärvi 132
4.4.3. Kurikka 134
4.4.4. Nurmo 137
4.4.5. Peräseinäjoki 140
4.4.6. Seinäjoki 142
4.4.7. Ylistaro 144
4.4.8. Yhteenveto strategiaprosessista kohdekunnissa 147
4.5. Tunnistetut tulevaisuuden haasteet 150
4.6. Strategia ohjaamassa kunnan toimintaa 152
4.7. Kunnanjohtajan rooli ja fokus strategiaprosessissa 156

5 KUNNANJOHTAJA STRATEGISENA JOHTAJANA 160

5.1. Kunnanjohtaja johtaa persoonallaan 160
5.2. Uskomusjärjestelmät johtamistyössä 161
5.3. Rajoitusjärjestelmät johtamistyössä 164
5.4. Suoritusmuuttujat ja toiminnan mittaaminen 164
5.4.1. Asioiden johtamisen ohjausjärjestelmät 165
5.4.2. Ihmisten johtamisen ohjausjärjestelmät 166
5.5. Toimintaympäristön hallinta 167
5.6. Kunnanjohtajan rooli strategisena johtajana 169

6 JOHTOPÄÄTÖKSET 171

6.1. Arvioita kuntien strategisesta johtamisesta 171
6.1.1. Strategiaprosessi 173
6.1.2. Kunnanjohtajien johtamistavat 175
6.1.3. Kunnanjohtaja strategian ohjaajana 178
6.1.4. Yhteenveto kohdekuntien strategisesta johtamisesta 182
6.2. Kunnan strategisen johtamisen Tiimalasimalli 185
6.2.1. Strategiaprosessi Tiimalasimallissa 188
6.2.2. Johtamisjärjestelmä, toimijoiden roolit ja suhteet 189
6.2.3. Tiimalasimallin vahvuudet ja heikkoudet 190
6.3. Kunnan strategisen johtamisen Vahva julkisjohtaja –johtamismalli 191
6.3.1. Strategiaprosessi Vahva julkisjohtaja -johtamismallissa 193
6.3.2. Johtamisjärjestelmä, toimijoiden roolit ja suhteet 193
6.3.3. Vahva julkisjohtaja -johtamismallin vahvuudet ja heikkoudet 194
6.4. Esitettyjen mallien vertailu 195
6.5. Lopuksi 197

LÄHDELUETTELO 198

LUETTELO TUTKIMUKSEN KUVIOISTA JA TAULUKOISTA 213

LIITE 1: Haastattelukysymykset, kierros 1

LIITE 2: Haastattelukysymykset, kierros 2

1. TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT

Viimeisinä vuosikymmeninä johtaminen ja erityisesti strateginen johtaminen ovat kehittyneet voimakkaasti. Strategista johtamista hyödynnetään nykyään yritystoiminnan lisäksi myös muita inhimillisen toiminnan aloilla, kuten julkishallinnossa ja yhdistystoiminnassa. Strategisen johtamisen käsitteet ovat käytössä johtamisen retoriikassa laajasti.

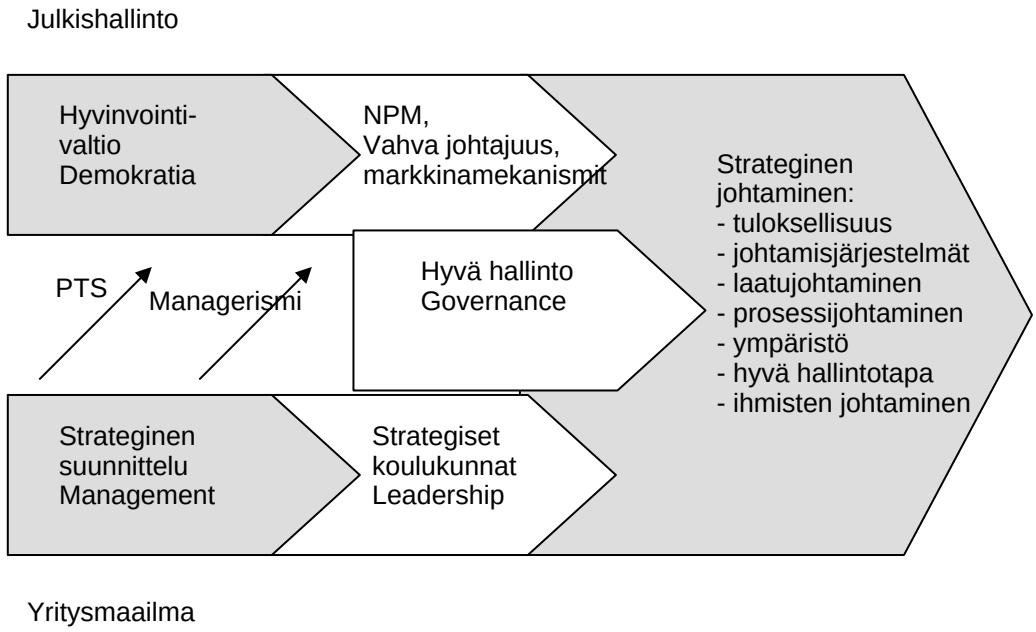
Strategisen ajattelun ja johtamisen kehitystä on tapahtunut sekä teorioiden alalla että käytännön johtamistaidoissa. Johtamisen kehityskulussa keskeistä on ollut muutaman jännitteen hallinta, kuten tuloksellisuus vastaan ihmisten hyvinvointi, strategiaprosessin tiukka suunnitelmallisuus vastaan vapaa muotoutuvuus sekä ylimmän johdon yksinvaltainen toiminta strategian luojana ja strategisena johtajana vastaan henkilöstön, jopa ulkopuolisten, aktiivinen rooli strategisena toimijana ja strategian luomiseen osallistujana. Näihin jännitteisiin perustuvat valtaosiltaan uusimmat strategisen johtamisen koulukunnat ja painopisteet.

Viime vuosien muutokset taloudessa ovat aiheuttaneet monien vahvojen ja perinteikkäiden yritysten häviämisen sekä tarjonneet uusille toimijoille kasvun mahdollisuuksia. Tämä on herättänyt johtamiseen liittyviä kysymyksiä. Johtamisen haasteisiin ovat vastanneet niin yrityssektorin tutkijat kuin johtajatkin. Julkisen sektorin tutkijat keskittyivät pitkään erityisesti paradigmamuutoksen tarpeellisuuteen ja ajankohtaisuuteen. Yritysten strategiakehityksessä perusideologiana vahvan johtajuuden lisäksi on vahva kasvuorientoituneisuus. Supistuvien resurssien ja markkinoiden strategialogiikka ei ole ollut niinkään mielenkiinnon kohteena. Monessa tapauksessa julkisella sektorilla on kyse juuri supistuvista resursseista (vrt Nummikoski 1998). Tämä osaltaan on aiheuttanut vaikeuksia soveltaa ja mieltää yrityspuolen strategiamenetelmiä toimiviksi julkisella sektorilla. Tutkimusta supistuvien resurssien strategioista suomalaisessa kuntakentässä on niin ikään vain vähän. Helsingin kaupungin osalta asiaa ovat tutkineet Paavola ja Aarrevaara (1993). Heidänkin tutkimuksensa koskee kuitenkin seurauksia, ei johtamisen välineitä. Kuntakentässä strategisen johtamisen dialogia käydään useimmiten New Public Management (NMP) idean varassa ja käsittein. Siinä ajattelussa tehokkaalla johtamisella tulee aikaansaada tilanne, jossa vähemmillä panoksilla saadaan enemmän aikaan.

Huolimatta strategia-ajattelun viimeaikaisesta kehittymisestä yritysmaailmassa ja sen soveltamisen vaikeuksista julkiselle puolelle, on strategisen johtamisen ajatuksia tuotu esiin aina uudistuksia ajettaessa. Toisen maailmansodan jälkeen hyvinvointivaltio on ollut keskeinen julkishallinnon toiminnan päämäärä. Nyt ollaan tilanteessa, jossa yritysmaailman kautta kehitetyt strategiset ajatukset on hyväksytty monelta osin osaksi julkishallinnon johtamista (vrt Määttä & Ojala 2000, Temmes 1994).

Yritysten strateginen ajattelu on hyväksynyt markkinatalouden sääntelyn ja varsinkin 1990-luvun laman jälkeen hyvän hallinnon periaatteita. Toisaalta julkishallinto kohdatessaan hyvinvointivaltion ongelmia, kuten rahoituskriisi, tehokkuuskriisi ja legitimiteettikriisi, on joutunut hyväksymään yritysmaailmasta tulleita johtamisoppeja (kuvio 1). Kritiikkiä näitä johtamisoppeja kohtaan on esitetty koko niiden lanseeraamisen ajan, mutta siitä huolimatta niitä on otettu vähitellen käyttöön julkisen johtamisen puolella. Mielenkiintoinen anekdootti tässä kehittämisen ja kehittymisen pakossa on ollut havainto, että kansainvälisesti asiaa tarkasteltaessa samanlaiset

hankkeet ja kehittämisteemat ovat olleet esillä poliittisesta vallanjaosta tai taloudellisesta tilanteesta huolimatta. Näyttääkin siltä, että uusi institutionaalinen näkökulma julkishallintoa kohtaan on otettu käyttöön ja sitä on perusteltu kulloinkin hyväksytyillä ajankohtaisilla argumenteilla (Harrinvirta 2000, 183-185).



Kuvio 1: Strategisen johtamisen kehittyminen yritysmaailma – julkishallinto kontekstissa 1950-luvulta lähtien

Strategisen johtamisen kehittyminen palveli vallan haltijaa suhteessa ulkovaltoihin. Antiikin ja keskiajan feodaalivaltioiden aikana julkinen valta oli yksinvaltiaalla ja se oli sääntelemätöntä. Ei ollut jakoa julkisen ja yksityisen vallan välillä kuten sittemmin esikapitalistisena aikana teollistumisen alkuvaiheissa ja edelleen nykyaikana, erityisesti toisen maailmansodan jälkeen, hyvinvointivaltioiden laajentumisen kautena (Temmes 1994, 18-22).

Hyvinvointivaltion aikakaudella hallinnossa korostettiin oikeusvaltiota, markkinoiden sääntelyä ja demokratiaa. Yritykset jatkoivat strategisen suunnittelun ja vahvan johtajan suorittaman asiajohtamisen (management) parissa erityisesti vuosikymmenet 1920-1970. Lähestyttäessä 1970-lukua Suomessa strategisen suunnittelun ideat saivat kannatusta myös julkisella sektorilla, jossa PTS-LTS suunnittelu otettiin käyttöön laajasti.

Yrityssektorin johtamistapojen paine julkista sektoria kohtaan nousi esiin paradigmakeskusteluna 1960 -luvulla ja muotoutui 1970 -luvulla managerismia korostavaksi New Public Management (NPM) –paradigmaksi (kts Tarkemmin luku 1.3.1.). Samaan aikaan yrityssektorin puolella tapahtuneessa strategisen johtamisen kehityksessä strateginen suunnittelu sai haastajia monelta eri suunnalta (vrt Mintzberg 1994 ja Mintzberg ym 1998). Strategiset koulukunnat esitellään luvussa 2.

Suomen julkinen sektori ajautui 1980-90 –lukujen taitteessa taloudellisiin vaikeuksiin. Syynä tähän oli julkishallinnon liiallinen kasvu ja samaan aikaan tapahtunut yrityssektorin ajautuminen taloudelliseen lamaan. Muutamassa vuodessa julkisten menojen osuus BKT:sta nousi ennätyslukemiin jolloin syntyi tarve uudistaa toimintaa ja johtamista (VVM 1989, 37-38). Valtionhallinto ja kunnalliset luottamushenkilöt halusivat kuntien julkiselta hallinnolta lisää tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Julkishallintoa ryhdyttiin rajaamaan ja pienentämään, liiallista sääntelyä purkamaan dereguloimalla ja debyrokratisoimalla sekä kehittämään tehokkaammaksi tuomalla tulosjohtaminen julkiselle sektorille (Pekonen 1995, 88-92, Temmes 1994, 219-221, 291-293).

Hallinnon kehittämistä jatkettiin laman loputtua perustellen sitä muissa OECD -maissa käynnissä olleilla kehityshankkeilla. Näissä keskeisenä ajatuksena on ollut tehokkuuden lisääminen julkisella sektorilla yksityistämällä ja kehittämällä markkinamekanismeja (Temmes 1994, 285). Pohjoismaisissa hankkeissa ei kuitenkaan kyseenalaisteta hyvinvointivaltiota. Toisin kuin Englannissa ja Uudessa-Seelannissa halutaan Pohjoismaissa hyvinvointivaltiota edelleen kehittää ja vahvistaa (Lane 1997, 301). Niin ikään hallinnon hyvästä etiikasta ei olla valmiita luopumaan eikä haluta siirtyä puhtaaseen markkinaohjaukseen. Kehittämistoimenpiteillä luodaan mahdollisuuksia johdolle johtaa eikä vain hallinnoida. Suomen julkisen sektorin hallintoajattelu on siirtynyt hallintoparadigmasta noudattamaan tehokkuusparadigmaa, jossa julkinen johtaja yhdessä poliitikon kanssa pyrkii aktiivisesti toteuttamaan muutoksia toimien aktiivisena muutosagenttina (Pekonen 1995, 94-109). Tehokkuuden tavoittelussa on keskeiseksi välineeksi muodostunut verkostomainen toiminta ja markkinatalouden työkalujen hyödyntäminen. Verkottuneen toiminnan hallintaa yritetään toteuttaa governance-ajattelun käsittein ja mallein (vrt Anttiroiko ym 2003, 8).

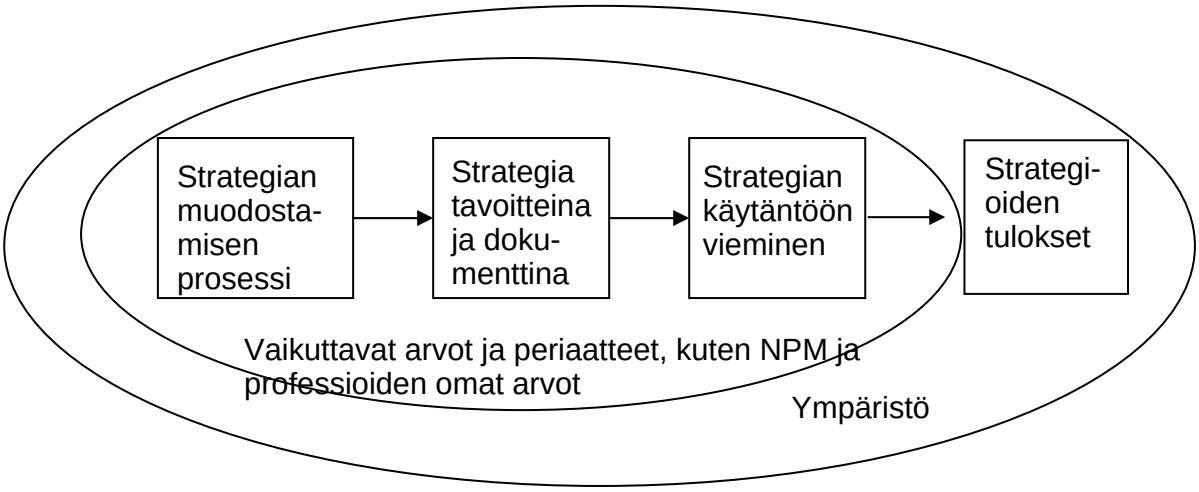
Tendenssi governance–ajattelun leviämisestä on globaali. Kansainvälisesti tarkastellen julkisen sektorin kehittämishankkeissa on ratkottu sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden välistä jännitettä (Lane 1997, 301). Tähän on tarvittu uutta hyvää hallintotapaa. Erityisesti OECD -maissa on alennettu säädösten määräävyyttä ja avattu palveluprosesseja. Tämä on näkynyt esimerkiksi kuluttajien roolin korostumisena, hallinnon uudelleen organisoimisena, hyvien hallintotapojen määrittämisenä sekä tilan antamisena vahvalle johtajuudelle ja markkinaohjaukselle (Michalski ym 2001, 9-12).

Pankkikriisi aikaansai yrityssektorille tarpeen tarkentaa hallintojen toimintaa ja hallintotapaa. Pankkien ja yritysten hallinnot kokivat joutuneensa vastuuseen asioista, joihin eivät ole pystyneet vaikuttamaan. Näin myös yrityssektorilla on hyväksytty governance –ajattelu. Käytännön strateginen johtaminen on kehittynyt sekä julkisten että yksityisten toimijoiden osalta yhteiseen suuntaan. Se sisältää ajatuksia näkyvästä johtajasta ja personoidusta vastuusta sekä tuloksellisuudesta (NPM) ja hyvästä hallintotavasta sekä laajemmasta vastuullisuudesta ympäristöä ja yhteiskuntaa sekä muita toimijoita kohtaan (governance, laatuajattelu).

Mielenkiintoinen kysymys on, että voidaanko kuntia ylipäätään johtaa yhtenä kokonaisuutena. Kunta koostuu monista varsin itsenäisistä toimialoista, joita ohjaa oma lainsäädäntönsä, etiikkansa ja arvonsa. Voidaanko kuntaa ylipäätään hahmottaa yhdeksi kokonaisuudeksi? Vastaamalla tähän kysymykseen kieltävästi, voitaisiin tämä tutkimustyö päättää tähän. Valtuustolle tai kunnanjohtajalle ei muodostu mitään merkittävää johtamisroolia, jos ei ole johdettavaa kokonaisuutta.
Haluan kuitenkin vastata esittämääni kysymykseen, että kunta voidaan hahmottaa paikallisesta itsehallinnosta ja hyvinvointipalveluista vastaavaksi organisaatioksi ja kunnassa nimenomaan kunnanjohtaja on se, joka voi omalla toiminnallaan johtaa ja

ohjata kuntakokonaisuutta. Luottamushenkilöille kokonaisuuden hahmottaminen on vähintäänkin vaikeaa, ellei mahdotonta ja siksi kunnanjohtaja on lähes ainoa tämän hetkisistä johtajista, joka voi johtaa. Luottamushenkilöiden kyvyttömyyteen toimia rationaalisina johtajina kiinnitti huomiotaan jo Krister Ståhlberg (1975) omassa väitöskirjassaan kritisoidessaan suunnittelun rationaalista taustaideologiaa. Temmes painottaa modernin julkisen managerismin toimivuutta julkisen hallinnon uutena johtamisjärjestelmänä (Temmes 1994, 301-304). Johtamisen kehittymisestä tarkemmin luvussa 1.3.1..

Strateginen ja tavoitteiden mukainen johtaminen voidaan nähdä kolmena erilaisena toimintana (kuvio 2): 1) Strategian muodostamisen prosessina 2) Strategisina tavoitteina ja dokumenttina sekä 3) Strategisena toimintana ja käytäntöön viemisenä. Lisäksi voidaan tarkastella strategisen johtamisen ja toiminnan tuloksia. Tuloksiin vaikuttavat kunnan organisaation lisäksi ympäristö, jossa kunta toimii. Organisaation sisällä tapahtuvalla johtamisella vaikutetaan kuvan toimintoihin. Johtamisella sekä ympäristöön vaikuttamisella voidaan edesauttaa haluttujen tulosten saavuttamista. Johtamistoimintaa voidaan nähdä sekä toimintoja kuvaavien laatikoiden sisällä että erityisesti siirtymisenä vaiheesta toiseen (nuolet). Kuitenkaan johtamisella ei voida kokonaan päättää strategioiden realisoitumisesta. Osa kuntaan liittyvistä toimijoista on kunnan oman johtamistoiminnan ja sidosryhmätoiminnan ulottumattomissa.

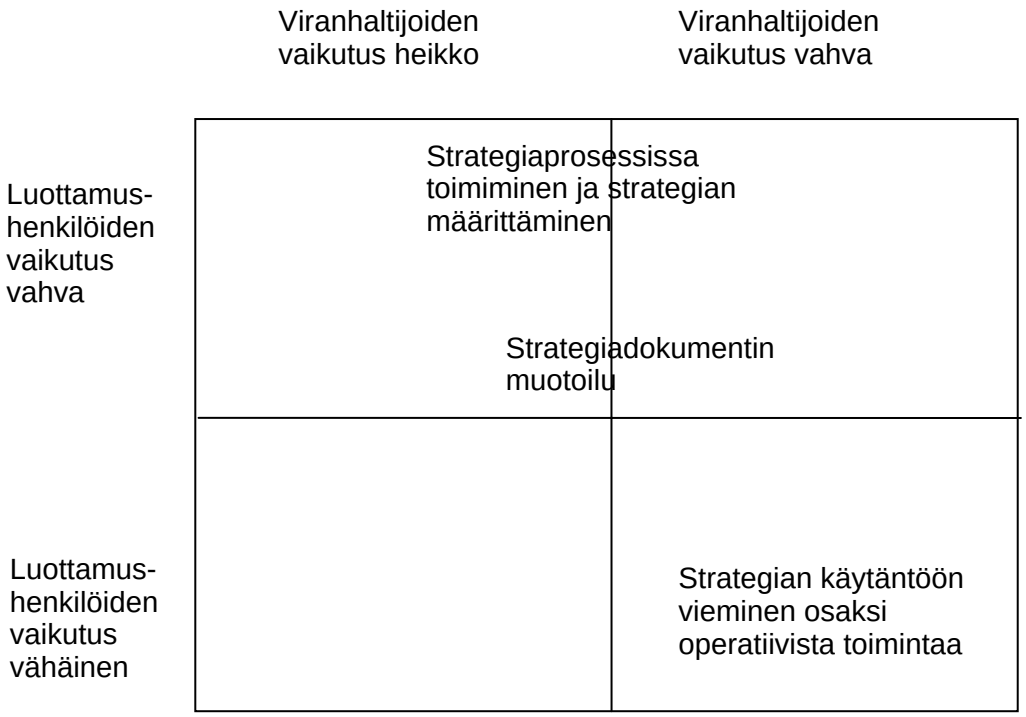


Kuvio 2: Strategisen johtamisen kokonaisuus muodostamisesta käytännöiksi

Kaikkiin kuvion 2 sisäkehällä oleviin osakokonaisuuksiin vaikuttavat taustalla olevat arvot. Näitä ovat sekä johtamisen arvot että toimijoiden omat arvot. New Public Management vaikuttaa varmasti ja vahvasti kahteen ensimmäiseen vaiheeseen. Näitä tekemässä vahvassa roolissa ovat luottamushenkilöt, joille impulsseja antaa ympäröivä yhteiskunta. Yhteiskunnassa NPM:n arvot ovat saaneet tällä hetkellä hyvin paljon kannatusta. Näistä myöhemmin luvussa 1.3.1.. Käytännön toiminnassa vaikuttavina arvoina ovat ennen kaikkea toimijoiden omat ja ammattiryhmissä sekä professioissa vaikuttavat etiikka, arvot ja hyvän toiminnan käytännöt. Näissä puolestaan NPM:n arvot eivät ole vaikutukseltaan merkittäviä.

Tämä vallitsevien arvojen välinen ristiriita saattaa olla eräs perustelu sille, miksi mahdollisesti hyvällä ja demokraattiseksi arvioidulla strategiaprosessilla aikaansaatu strategiakokonaisuus ei etene käytännön toiminnaksi. Toinen selittävä tekijä voi olla strategian muodostamisen prosessi, jossa käytännön toteuttajat laajasti sivuutetaan, eikä heidän arvojaan ja tavoitteitaan prosessin aikana huomioida. Työntekijät aktiivisesti tai passiivisesti vastustavat valittuja strategioita eivätkä toimi niiden mukaisesti. Lisäksi strategisen johtamisen eteneminen eli toiminnosta toiseen siirtyminen edellyttää (kuvassa nuoli) johtamista. Kunnanjohtaja toimii tässä strategiaprosessista ja sen käytäntöön viemisestä vastaavana strategisena johtajana. Hän on ainoa, jolla on mandaatti sekä valvoa että toimeenpanna strategiassa määriteltyjä asioita.

Kuvion 2 esiin nostamaa aihepiiriä syventäen voidaan strategisesta johtamisesta keskusteltaessa tarkastella sitä, ketkä kunnassa vaikuttavat enemmän tai vähemmän kyseisen strategisen osa-alueen muodostumiseen (kuvio 3). Lainsäädännössä kuntien strateginen johtaminen on määritelty luottamushenkilöiden tehtäväksi. Tulosjohtamisella kuntiin tuotu NPM -ajattelu korostaa johdon näkyvää roolia ja vahvaa johtajuutta sekä tuloksia ja tulosvastuuta. Kun kunnan luottamushenkilöt vallitsevan yhteiskunnan arvoja peilatessaan nostavat esiin mainitut NPM -arvot, syntyy paradoksi. Paradoksaalinen tilanne on, koska samaan aikaan kunnanjohtajia ja ylimpiä viranhaltijoita kohtaan esitetään vaatimus vahvasta johtajaroolista ja samaan aikaan vaatimuksen esittäjät haluavat pitää itse kiinni lainsäädännön heille suomasta vallasta, ainakin retoriikan tasolla. Tämä ongelma on näkynyt myös julkisessa keskustelussa, jossa johtosääntöjä tarkastelemalla on havaittu, että kunnanjohtajilla ei ole juuri valtaa ja samaan aikaan heitä syyllistetään kunnan johtamisessa olevista ongelmista (esimerkiksi Aamulehti 26.10.03 ja 31.10.03). Koska strategista johtamista ei kuitenkaan ole ilman käytännön toteutusta, tarkastellaan eri osapuolten mahdollisuuksia toimia strategisen johtamisen roolissaan.



Kuvio 3: Strategiseen johtamiseen vaikuttavat toimijat toiminnoittain tarkasteltuna

Luottamushenkilöiden strateginen johtaminen on käytännössä useimmiten viranhaltijoiden valmistelemien päätösten siunausta (Sinisalmi 1999, 204) tai visiotyyppistä ylätason keskustelua vailla aktiivista linjoja ottavaa poliittista päätöksentekoa, jolloin valtaosa strategioiden käytännön tulkinnasta jää viranhaltijoille. Virkamiehille ja heidän tekemilleen tulkinnoille on myös annettu lainsuoja. Heillä on velvollisuus tehdä omia itsenäisiä ratkaisuja esimerkiksi koulutoimen ja sosiaali- ja terveystoimen tapauksissa, joissa heillä on myös tietosuoja. Kuitenkin juuri nämä itsenäiset tietosuojatut päätöksentekotilanteet muodostavat merkittävän osan kunnan menoista. Viimeistään valtionosuusjärjestelmäuudistuksen, tilinpitomenettelyn uudistuksen sekä normiohjauksen poistumisen myötä käytännön strategisiksi toimijoiksi ovatkin nousseet viranhaltijat eivätkä luottamushenkilöt. Tätä teemaa käsittelee Sakari Möttönen (1997) väitöskirjassaan.

Tulosjohtamista sovellettaessa hallinto esittää usein asioita ja toimenpiteitä välttämättömyyksinä. Tällaisessa tapauksessa politiikka ja hallinto yhdistyvät lisäten hallinnon valtaa. Möttösen tutkimuksessa esitetään myös näkemys, että strategiatyö on enemmän rauhoittava prosessi kuin toiminnan ohjaamisen prosessi. Hallinto legitimoi omat toimintalinjansa strategioilla, mutta toisaalta poliittiset päätöksentekijät voivat kyseenalaistaa yksittäiset päätökset. Tässä mielessä hallinto pyrkii rajaamaan politiikan aluetta ja taas politiikka pyrkii raivaamaan sitä lisää itselleen (Möttönen 1997, 378-383).

Kuntien strategisen johtamisen tutkimus käsittelee johtamista niin kuin sen todella toteuttaisivat luottamushenkilöt tai ainakin heidän sitä pitäisi toteuttaa. Tutkimus on keskittynyt valtuuston ja luottamushenkilöstön strategisen roolin tutkimiseen erityisesti demokratia -näkökulmasta (vrt Majoinen 2001, Möttönen 1997, Heuru 2000) tai strategioiden sisällön ja strategiaprosessin kehittämiseen ideaalimalleina (vrt Haveri 1994, Sotarauta 1996).

Erityisesti tutkimuksissa, joissa on tarkasteltu strategista johtamista luottamushenkilöiden roolin kautta, on todettu luottamushenkilötoiminnan nykyisessä muodossaan kriisiytyneen. Kriisiytymisen perusteena on esitetty vallan siirtymistä poliittisilta päätöksentekijöiltä viranhaltijoille. On katsottu, että vallan siirto sinällään on demokraattisten tavoitteiden vastaista. Möttönen (1997) ja Temmes (1994) kuitenkin kiistävät tämän vastakkainasettelun. Heidän mukaansa viranhaltijoiden vallan lisääntyminen ei itsessään aikaansaa demokratiakriisiä. Mikäli hallinto toimii kansalaismielipiteen mukaisesti ja viisaasti, ei demokratiavajetta synny. Poliittisen järjestelmän tulisi käydä keskustelua siitä, mikä on kansalaisten tahto. Demokraattisen toiminnan kannalta olennaista on Möttösen mukaan se, että poliittisen toiminnan kautta kanavoituu erilaisia näkemyksiä ja jännitteitä hallinnon ratkaistavaksi eikä poliittinen toiminta ole vain hallinnon toiminnan legitimointia. Tässä mielessä tilanne ei ole niin huono, kuin on ajoittain väitetty. Kunnallisen demokratian kriisin siemen piilee kuitenkin siinä, että nykyinen hallinnon kehittämissuunta ei edistä kunnallishallinnon julkisen areenan luonnetta, keskustelun käymistä eikä poliittishallinnollisen järjestelmän toiminnan ymmärtämistä (Möttönen 1997, 383-388).

Aiemmat tutkimukset kunnan strategisesta johtamisesta ovat pääosin sivuuttaneet viranhaltijaorganisaation ja kunnanjohtajan toiminnan sen johtajana ja keskittyneet esittämään luottamushenkilönäkökulmasta muutoksia toimintaan, toimintalogiikoihin tai valtasuhteisiin.

Perusteluja väitteelle, että luottamushenkilövetoinen, NPM -ideologiaan pohjautuva strateginen johtaminen ei toimi, on monia. Valtaosassa kuntia joudutaan turvautumaan jatkuvasti lisätalousarvioihin ja määrärahamyöntöihin sosiaali- ja terveystoimen osalta, vaikka nimenomaan kyseinen sektori on keskeisessä osassa strategioissa ja vieläpä yleensä teemalla ”kustannukset on saatava hallintaan”. Jos luottamushenkilövetoinen NPM -kehittäminen todella toimisi, ei näitä yllätyksiä kaikilla yhteiskunnan tasoilla tulisi näin paljon.

Ensimmäisen kerran vuonna 2003 on valtionhallinto päättänyt professioiden tahdon vastaisesti. Lääkkeiden vaihtaminen halvempiin rinnakkaisvalmisteisiin apteekissa lääkäriltä kysymättä on ensimmäinen kerta, kun kaikkien alaan liittyvien ammattilaisryhmien vastustuksesta huolimatta lainsäätäjä päätti asiasta. Mutta onko kunnan johdossa tällaista rohkeutta ja kykyä päättää professioiden näkemysten vastaisesti? Epäilen, kuten Möttönenkin väitöskirjassaan (1997) ja siksi väitän, että NPM -ideologiaan pohjautuva luottamushenkilöiden toteuttama strateginen johtaminen ja kehittäminen ei ole sitä, mikä tehokkaimmin toimisi kunnassa. Sitä, mikä toimisi kunnan strategisessa johtamisessa paremmin, hahmotetaan ja kehitellään tässä tutkimuksessa.

1.1. Tutkimuksen tehtävä ja tarkoitus

Kuten aikaisemmin on perusteltu, uuden julkisjohtamisen (NPM) periaatteita (kts. tarkemmin luvussa 1.3.1.) on usein löydettävissä kunnallisen johtamisen ja kehittämisen taustalta. Julkisessa poliittisessa keskustelussa on esillä myös NPM:n periaatteiden soveltamisen mukanaan tuomia ongelmakohtia, kuten julkisten palvelujen tuottamisen riittämättömyys sekä rahoitus- ja demokratiaongelmat. Poliitikot muodollisesti päättävät strategioista ja budjetista, mutta johtamisessaan kuitenkin keskittyvät pieniin yksityiskohtiin (Majoinen 2001, 304-305). Strategioissa olevat NPM:n periaatteet, kuten tehokkuus ja vahva johtaminen, eivät näy luottamushenkilöiden yksityiskohtaisessa päätöksenteossa. Näin poliitikot hylkäävät hyväksymiänsä strategioita silloin, kuin NPM:n tavoitteet ovat poliittisesti vaikeita. Käytännön ristiriitana voi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa aiemmassa kokouksessa valtuusto hyväksyy vanhuspoliittisen ohjelman kuntaan, jossa toiminnan laajuus edellyttää lisävirkoja. Kuitenkaan seuraavan budjetin käsittelyn yhteydessä näitä virkoja ei hyväksytä, vaikka niitä nimenomaan valtuuston tahtoon perustuen esitetään. Vastaavasti valtuuston aikaisemmin edellyttämät säästötoimenpiteet voidaan jättää huomioimatta ja päättää lisäinvestoinneista. Tällaisesta epäloogisuudesta johtuen viranhaltijat joutuvat usein olemaan strategisia johtajia tahtoen tai tahtomattaan.

Strategisen johtamisen ja tulosjohtamisen korostuttua NPM:n myötä on myös kunnanjohtajan asema virastonsa ylimpänä johtajana kasvanut. Kunnanjohtajasta johtoryhmineen on tullut niin hyvässä kuin pahassakin strategisen johtamisen pullonkaula, joka tulkitsee valtuustossa hyväksyttyjä strategioita. Omalla johtamisjärjestelmällään ja -tavoillaan kunnanjohtaja ohjaa organisaatiotaan niin valmistelutyössä kuin toimeenpanossakin. Kunnanjohtajasta on tullut uudelleen keskeisin strateginen toimija (vrt. Kiljunen & Pehkonen 1999). Miten sitten kunnanjohtaja organisaatiotaan johtaa ja millaisia käytäntöjä ja toimintatapoja hänellä johtamistyössään on?

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää kunnan strategiaprosessi ja strateginen johtaminen kunnanjohtajan kannalta sekä kunnanjohtajan rooli strategian käytäntöön viemisessä. Tutkimus jaetaan seuraaviin osatehtäviin:

- Tunnistaa kuntien strategioiden muodostamisen prosessi toimijoineen, ominaispiirteineen ja ongelmineen sekä arvioida prosessia, sen ominaisuuksia ja toimivuutta kunnanjohtajan kannalta.
- Koota strategiaprosessiin liittyvät käsitteet ja arvioida niiden hyödyntämistä strategioiden implementoinnissa.
- Selvittää kunnanjohtajien toimintatavat strategiaprosessissa ja strategioiden käytäntöön viemisessä sekä arvioida niitä strategian ohjaamisen mallin avulla.
- Hahmotella tehtyjen havaintojen pohjalta strategisen johtamisen mallia tai malleja, joilla luodaan strategiaprosessille ja strategiselle johtamiselle systematiikkaa ja näin vastataan kunnallisen johtamisen tarpeisiin.

Tutkimus toteutetaan tarkastelemalla kuntien strategista johtamista aikaisempien tutkimusten osalta, kokoamalla kirjallisuudesta käsitekokonaisuus, luomalla yleiskuva strategisen johtamisen kehityksestä ja koulukunnista sekä arvioimalla strategisten koulukuntien ja strategian ohjaamisen mallin avulla Seinänaapurikuntien strategiaprosesseista ja kunnanjohtajien johtamiskäytännöistä kerättyä empiriaa. Havaintojen ja arvioiden perusteella mallinnetaan kunnan strategisen johtamisen järjestelmiä, joiden tavoitteena on strategian mahdollisimman tehokas toteutus.

Tutkimuksen empiria on kerätty seitsemästä Etelä-Pohjanmaan kunnasta, jotka muodostavat yhdessä Seinänaapureiksi kutsutun seutukunnan. Empiirisen osan tehtävänä on selvittää kuntien strategisen johtamisen prosessi ja käytetyt menetelmät sekä kunnanjohtajan rooli strategisena johtajana. Empiirisiä havaintoja arvioidaan kuvattujen käsitteiden ja erityisesti strategian ohjaamisen mallin avulla. Yhtenä tehtävänä on myös koota ne haasteet, joihin strategisella johtamisella halutaan varautua. Kunnanjohtajan toimintaa arvioidaan strategisen ohjauksen eri näkökulmista. Empiriaan perustuvien tarpeiden ja havaintojen perusteella strategisen johtamisen malleja kehitetään kuntakenttään soveltuviksi.

Tutkimuksen luvussa 2 tarkastellaan strategista johtamista ja sen teorioita laajasti. Eri strategisen johtamisen koulukuntien näkemykset strategisesta johtamisesta poikkeavat merkittävästi toisistaan. Tutkimuksen koulukuntajako perustuu Henry Mintzbergin ja Juha Näsin luokitteluihin strategista koulukunnista. Strategisten koulukuntien esittely on perusteltua, sillä esillä olevien teorioiden kautta voidaan tarkastella kuntien käytännön strategisen johtamisen toimintaa ja tunnistaa siellä käytössä olevat strategisen johtamisen näkemykset tai sitten huomata, että mikään teorioista ei ole saanut kannatusta kohdejoukossa. Samalla tulee perusteltua strategisen ohjaamisen teoria empirian tarkastelun välineenä. Tämä teoreettinen viitekehys muodostaa näkökulman, jonka kautta empiirisiä havaintoja tarkastellaan ja tehdään johtopäätöksiä. Empiirisen tutkimuksen havainnot ovat ainoastaan johtolankoja, joita tulkitaan. Havainnoiksi ne muodostuvat vasta teoreettisen tarkastelun seurauksena (Alasuutari 1999, 78-79). Empiirisen tarkastelun kautta ja strategiateorioiden avulla mallinnetaan kunnan strategista johtamista.

Strategisen johtamisen prosessin yleistettävyyttä on varmistettu tutkimuksen kohdekuntien eli Seinänaapurikuntien, Ilmajoki, Jalasjärvi, Kurikka, Nurmo, Peräseinäjoki, Seinäjoki ja Ylistaro, ulkopuolelle suunnatuilla täydentävillä haastatteluilla. Haastatteluihin on osallistunut kunnanjohtajien lisäksi rajattu joukko luottamushenkilöitä ja kunnallisia viranhaltijoita.

1.2. Tutkimuksen kohde ja rajaukset

Kuntakenttää tarkasteltaessa voidaan havaita, että alue on suuren mielenkiinnon kohteena. Tutkimustyötä tehdään Suomessa aktiivisesti monella taholla, esimerkiksi Kuntaliiton, Kunnallisalan kehittämissäätiön sekä Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteellisen laitoksen ja Vaasan yliopiston hallintotieteellisen tiedekunnan organisoimina. Kunnallisten palvelujen tuloksellisuusarvioinnin tutkimusta varten on perustettu tutkimusohjelma (KARTUKE) yhteistyössä Joensuun, Lapin, Kuopion ja Tampereen yliopistojen kesken. NPM:n tutkimusta on tehty viimeaikoina paljon Vaasan yliopistossa. Kunnan johtamista käsittelevässä tutkimuksessa tarkastellaan johtamista enimmäkseen luottamushenkilöiden ja luottamushenkilöelinten toimivuuden näkökulmista. Kuntajohtajien toiminta on jäänyt tutkimustyön keskeisen mielenkiinnon ulkopuolelle.

Kunta on hallinnollis-oikeudellinen instituutio, joka toimiessaan käyttää julkista valtaa ja tuottaa palveluja. Tässä työssään se pyrkii tasa-arvoisuuteen. Valtion ohjaamina kunnat ovat myös joutuneet toimimaan yhdenmukaisesti huolimatta niiden paikallisten tarpeiden ja tilanteiden eroavaisuuksista (Harisalo 1990, 14-15). Vasta vapaakuntakokeilu on purkanut pakkoa hallinnon yhdenmukaisuuteen.

Kuntaa johtamisjärjestelmänä voidaan tarkastella kahdesta eri näkökulmasta riippuen siitä, mitä johdetaan. Näkökulmana voi olla kuntaorganisaatio, joka koostuu kuntalaisten valitsemista luottamushenkilöistä sekä työ- tai virkasuhteisista työntekijöistä. Toinen mahdollinen näkökulma on se, että kunta on osa paikallista yhteisöä muiden siihen kuuluvien organisaatioiden joukossa (Haveri & Rönkkö 2003, 56). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntaa hallinnollis-oikeudellisena toimijana ja organisaationa. Huomio kiinnittyy johtamisprosessin osa-alueeseen, strategiaprosessiin ja siinä vaikuttavista toimijoista erityisesti kunnanjohtajaan strategisena toimijana. Käsittelyn ulkopuolelle rajataan strategiaprosessin aikana tehtyjen päätösten sisältö. Huomion keskipisteenä ovat kunnanjohtajan toimintatavat ja prosessin piirteet. Kunnanjohtaja on tässä yksi strategiaprosessin toimija ja sen keskeinen osa. Kunnanjohtajan toimenkuva ja vastuu ovat usein määrittelemättä.

Kunta on tässä tutkimuksessa instituutio ja kunnanjohtaja on tämän instituution yksi toimija. Tutkimuksen näkökulmaksi voidaankin perustellusti mainita analyyttinen institutionaalinen traditio ja siellä hallinnollis-oikeudellinen suuntaus (vrt. Harisalo 1990, 14-17) tai pelkästään institutionaalisen tradition hallinto-opillinen suuntaus (vrt. Anttiroiko 1992, 12-17, 21-24, 27-32, Anttiroiko 1993, 59-61). Institutionaalisessa lähestymistavassa organisaatio nähdään siten, kuin osalliset sen näkevät ja siinä toimivat.

Anttiroiko määrittelee kuntatutkimuksen tehtäväksi ihmisten tietoisuuden lisäämisen kunnalliselämästä yhteiskuntasuhteita jäsentämällä. Tämän tehtävän teoreettista puolta toteuttaa kunnallisalan perustutkimus ja empiiristä puolta kunnallisalan empiirinen tutkimus. Näihin molempiin nojaavassa kunnallisalan teorianmuodostuksessa on kyse empiirisen todellisuuden sekä teorianmuodostuksen yleisten edellytysten ja periaatteiden yhteen kietoutumisesta (Anttiroiko 1996, 282).

Tämän tutkimuksen voidaan katsoa olevan tieteellistä, kunnallista tukimusta, koska tutkimuksen kohteena on kunnallinen toiminta ja se koskee strategiaprosessia ja erityisesti kunnanjohtajan toimintaa prosessissa sekä strategisena johtajana yleensä. Tutkimusaineiston keräämisessä on käytetty teemahaastattelua ja kirjallisen materiaalin analyysia, jotka ovat yleisesti hyväksyttyjä tieteellisiä menetelmiä. Tutkimus ja sen teoriat sisältävät tieteellisen teorian molempien maailmoiden ulottuvuudet: teoreettiset käsitteet ja empiirisen aineiston.

Näkökulma, jolla tutkimuksessa kuntaa lähestytään, on kontekstuaalinen. Kunta nähdään avoimena, orgaanisena, monitavoitteisena ja kompleksisena systeeminä eli organisaationa, joka koostuu useista keskenään ja ulospäin vuorovaikutuksessa olevista osista. Lisäksi kunta nähdään itsenäisenä toimintakokonaisuutena eikä esimerkiksi valtion osasysteeminä. Kunnalla nähdään tässä tutkimuksessa olevan oma mahdollisuutensa vaikuttaa ympäröivään yhteiskuntaan tekemällä omia päätöksiä ja valintoja (vrt Kallio 1995, 28).

1.2.1. Kunnan organisaation strateginen huippu

Organisaatio voidaan yksinkertaisimmillaan määritellä kahden tai useamman yksikön väliseksi pysyväisluonteiseksi vuorovaikutusverkoksi, jonka tarkoituksena on määriteltyjen päämäärien saavuttaminen. Lähtökohta organisaation kehittämiselle ja tutkimiselle on lähtenyt ajatuksesta, että on löydettävissä tapa, joka on sovellettavissa yleisesti erityyppisiin organisaatioihin. Nykyisin on usein kyseenalaistettu ajatus yhdestä organisaation yleismallista. Vallalla on kontingenssiteoreettinen lähestymistapa, jonka mukaan ei ole yhtä oikeaa organisaatiorakennetta tai tapaa organisoida, vaan organisaatiorakenteen tulee heijastella olosuhteiden vaatimuksia ja organisaation tulee pystyä vastaamaan ympäristön asettamiin vaatimuksiin (vrt. Kallio 1995, Mäki-Lohiluoma & Hartikainen 1993, 12-14).

Organisaatio muodostuu Mintzbergin mukaan viidestä toiminnallisesta osasta: toiminnan ydin, strateginen huippu, keskijohto, teknostruktuuri ja tukihenkilöstö (Mintzberg 1979,18-34). Mäki-Lohiluoma ja Hartikainen soveltavat Mintzbergin jakoa tutkimuksessaan ja päätyvät kolmeen organisaation osaan: strateginen huippu, keskijohto ja operationaalinen taso (Mäki-Lohiluoma & Hartikainen 1993, 15).

Strateginen huippu on organisaation johto, jossa organisaation johtamisen näkökulma on yleinen. Strateginen huippu asettaa tavoitteita ja vastaa siitä, että organisaatio toimii tavoitteidensa suuntaisesti. Se vastaa organisaation toiminnasta omistajille eli niille, jotka hallitsevat sen olemassaoloa. Kunnan tapauksessa kuntalaisia edustavalle valtuustolle (Mäki-Lohiluoma & Hartikainen 1993, 15). Kunnan tapauksessa strategiseen huippuun kuuluvat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja, johtoryhmä ja mahdollisesti esikunnassa olevat muut ei-sektorikohtaiset johtajat.

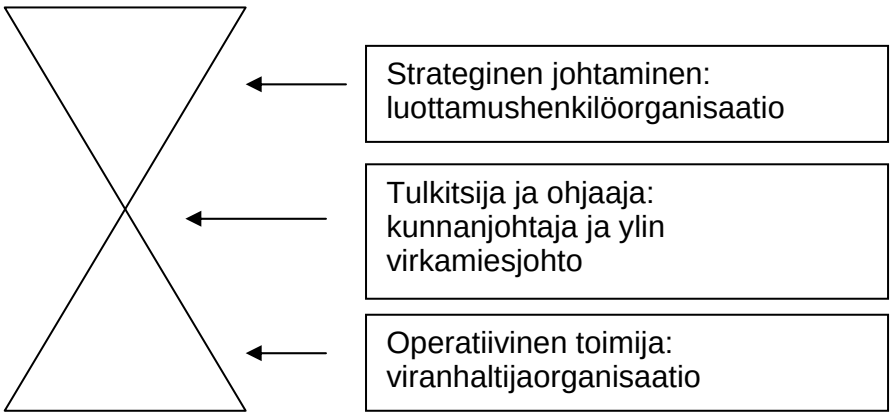
Keskijohto käsittää ne johtajat, jotka ovat suorassa yhteydessä sekä strategiseen huippuun että operationaaliseen tasoon. Keskijohtoon kuuluu linjajohto sekä esimiestyötä tekevät henkilöt. Heidän vastuullaan on ohjata toimintaa, kehittää laatua ja prosesseja sekä arvioida tuotannon toimintaa. He suunnittelevat toiminnan ytimen tuotantotavat osallistumatta itse useinkaan asiakasta palvelevaan toimenpiteeseen (Mäki-Lohiluoma & Hartikainen 1993, 15-16).

Toiminnan ydin, operationaalinen taso tuottaa palveluita ja tuotteita suoraan asiakkaan tarpeisiin. Toiminta tapahtuu luokkahuoneissa, leikkaussaleissa ja osastoilla, keittiöissä ja työmailla. Toiminnan ytimeen kuuluvat kaikki ne henkilöt, joiden työ liittyy välittömästi panosten ja tuotosten käsittelyyn. Lopullinen asiakas on usein palvelun saajana (Mäki-Lohiluoma & Hartikainen 1993, 15-16).

Usein tutkimuksissa kunnan organisaatioista eritellään luottamushenkilö-organisaatio ja viranhaltijaorganisaatio erikseen (vrt Mäki-Lohiluoma & Hartikainen 1993, 24). Tässä tutkimuksessa olennaista on strategian luomiseen ja toteuttamiseen liittyvät toimet. Kunnan luottamushenkilöt sijoittuvat pääsääntöisesti strategiaa muotoilevaan ja johtavaan kategoriaan eli mintzbergiläisittäin strategiseen huippuun. Tässä ei ole olennaista heidän toiminta- tai työsuhteensa juridinen laatu, vaan toiminnan luonne, sisältö ja taso. Alemmanasteisten luottamuselinten, kuten lautakunnat ja johtokunnat, toiminnan luonne on useassa tapauksessa luonnehdittavissa asiakasnäkökulman tuomiseksi päätöksentekoon. Kunnanhallituksella on lautakuntien työhön alistamisoikeus ja hallituksen edustaja on valvomassa näiden toimintaa. Lautakuntia valvoo strateginen huippu. Koko luottamushenkilöorganisaatio voidaan näin sijoittaa

strategiseen huippuun ja siksi jaottelu luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin ei ole tämän työn kannalta relevantti.

Perinteistä organisaation kuvaamista kolmiona, jossa esiintyvät edellä kuvatut huippu, keskijohto ja operatiivinen taso täydennetään tässä johtamisen ja toiminnan eri luonteita paremmin kuvaavaksi tiimalasiksi seuraavan kuvion osoittamalla tavalla (kuvio 4).



Kuvio 4: Kunnan organisaatio johtamisen näkökulmasta

Kuviossa kolmion huippua edustaa tiimalasin yläosa sekä tiimalasin kaula. Kuvan muotoilu kehittyi tutkimusprosessin aikana keskusteluissa Kirkkonummen kunnan kunnanjohtaja Tarmo Aarnion ja hallintojohtaja Risto Pakarisen kanssa. Kyseinen Tiimalasimalli toimii nimenomaan kunnan strategisen johtamisen ja johtamisjärjestelmän kuvaajana paremmin kuin perinteinen kolmio ja siksi tässä tullaan käyttämään sitä.

Tutkimus rajataan koskemaan tiimalasin kaulaa, jonka keskeisin toimija on kunnanjohtaja ja muut toimijat ovat ylin virkamiesjohto. Toimijoista tarkastellaan vain kunnanjohtajaa. Rajausta perustellaan seuraavassa.

1.2.2. Tutkimuskohteena kunnanjohtaja

Aiemmin on argumentoitu tutkimuskohdetta, mutta silti voidaan perustellusti esittää kysymys, että miksi tutkia organisaation huipussa vain virkamiesten ja heistäkin vain kunnanjohtajan toimintaa. Strateginen johtaminen on kuntalaissa määrätty valtuuston toiminta-alueeksi. Valtuusto vastaa strategisesta päätöksenteosta ja koko kuntakonsernin tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta, toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä sekä demokratian toimintaedellytysten luomisesta (KuntaL1§).

Merkittävässä osassa suomalaista kunnan johtamista käsittelevää tutkimusta koetaan valtuuston strategisen johtamisen tehtävän kriisiytyneen (vrt Heuru 2000, Majoinen 1995, Majoinen 2001, Ryynänen 1998). Kunnissa on johtamiskriisi. Poliittiset johtajat

ovat tehtäviensä kautta tilanteessa, jossa heidän tulisi johtaa ja tehdä strategisia linjaratkaisuja. Kunnan toimintaympäristön turbulentista tilasta johtuen luottamushenkilöorganisaatio keskittyy kuitenkin usein hallinnollis-operatiivisiin yksityiskohtiin (Majoinen 2001, 304-305). Samaan aikaan luottamushenkilöt näkevät kunnanjohtajien toimivan strategisina johtajina. Tämä myös vastaa heidän odotuksiaan (Kiljunen & Pehkonen 1999). Joten teoria ja käytäntö eivät siten kohtaa. Monet kunnanjohtajat mieltävät itsensä suurelta osin valmistelijoiksi ja luottamushenkilöiden tekemien päätösten toteutuksen valvojiksi, kuten tutkimuksessa myöhemmin todetaan. Poliittisen johtamisen suhde viranhaltijajohtamiseen on myös kansainvälisesti ongelma (vrt Peters 1988, 186-189). Kuka siis johtaa?

Organisaatiossa on oltava kaikissa olosuhteissa johtajuus läsnä, jotta siellä olevat ihmiset voisivat voida hyvin ja tuottaa niitä suoritteita, joita organisaation tavoitteiksi on annettu. Työhyvinvointia koskevissa tutkimuksissa on osoitettu, että työelämän laatuun ja johtamiseen liittyvät riskitekijät, kuten huonot vaikutusmahdollisuudet, huonot osallistumismahdollisuudet, huono työtoverituki ja ristiriidat esimiehen kanssa ovat sairaslomapäivillä mitattuna merkityksellisempiä kuin elämäntapoihin liittyvät riskitekijät, kuten tupakointi, liikalihavuus ja runsas alkoholin käyttö (Vahtera ym 1999, 8-10). Osallistumismahdollisuuksilla ja työtyytyväisyydellä on myös tuloksellisuuden kannalta selvä positiivinen vaikutus (Kim 2002, 231).

Kun luottamushenkilöjohto ei johtajuuden rooliaan kanna (Majoinen 2001, 304-305), ottaa sen joku muu joko tiedostaen tai tiedostamatta. Kunnanjohtaja ylimpänä virkamiesjohtajana on luontainen henkilö tätä johtajuutta kantamaan. Lisäksi kunnanjohtaja johtaa valmistelukoneistoa, jonka tehtävänä on tuottaa päätösehdotuksia luottamushenkilöille. Tässä roolissa kunnanjohtaja ohjaa omaa viranhaltijakoneistoaan valmistelutyössä ja toimii strategisessa roolissa. Siksi on perusteltua rajata tutkimus käsittelemään kunnan strategiaprosessia ja erityisesti kunnanjohtajan toimintaa strategisena johtajana.

Näkökulma kunnanjohtajaan

Tarkasteltaessa kunnanjohtajaa on valittava, tarkastellaanko kunnanjohtajia kuntaa johtavina yksittäisinä johtajina vai onko tarkastelussa kunnanjohtaja professiona. On syytä tarkastella professionalismia ja samalla hakea vastausta tulosten yleistettävyydestä kattamaan koko kunnanjohtajien ammattikuntaa.

Hyvinvointivaltion rakentaminen laajensi palvelusektoria ja kytki koulutuksen entistä laajemmin professioiden keskeiseksi rakenneominaisuudeksi. Tämän kehityksen myötä ovat professioammattikunnat laajentuneet ja on syntynyt suuri joukko uusia ammattikuntia, jotka ovat tavoittelemassa profession asemaa. Julkishallinto on luonut professioammateille palvelumarkkinat ja organisoineet näiden koulutuksen. Professioiden tunnuspiirteinä voidaan nähdä:

- Korkea koulutustaso
- Yhteiskunnan kannalta välttämättömän palvelutehtävän hoitaminen, jolloin tehtävään liittyy vastuu, etiikka ja yhteisen hyvän palveleminen
- Ammatin autonomia
- Ammatin sisäinen lisääntymissääntely, koulutus ja pätevyysehdot
- Erikoiskvalifikaatiot, jotka hankitaan ammatin kontrolloiman erityiskoulutuksen tuottamina tietoina, taitoina ja valmiuksina

- Ammatin intellektuaalisuus, tiedepohja ja kehittynyt kieli- ja käsitejärjestelmä
- Profession harjoittajien organisoituminen järjestöksi

(Rinne & Jauhiainen 1988, 6-7)

Kunnanjohtajan professio ei kaikilta osiltaan täytä edellistä määritelmää. Kunnanjohtajaksi on mahdollista päästä ilman tiettyä koulutusta, jota professio omalta osaltaan säätelisi. Kuitenkin kunnanjohtajilla on omat järjestönsä, joiden kautta he ajavat ammattikuntansa etuja ja käyvät keskustelua ammattikunnalle tärkeistä asioista. Pormestarimallin saama kritiikki kunnanjohtajien keskuudessa on ainakin osittain selitettävissä ammattikunnan suojaamisena. Kuntajohtajat ovat kehittymässä koko ajan professionaaliseen suuntaan (Helander 1998, 60). Kuitenkin kunnan johtamisen sisältö eri kunnissa vaihtelee suuresti ja siksi profession tosiasiallinen vaikutus käytännön johtamistyöhön on vain rajallinen.

Kuntaliitto on viime aikoina korostanut tarvetta kunnanjohtajien johtajasopimuksille, joissa määriteltäisiin vallat ja vastuut. Näin kiusalliset kunnanjohtajien irtisanomisprosessit saisivat reunaehdot ja tilanne ylisuurten odotusten ja toisaalta epäyhtenäisen vallan osalta tasaantuisi. Mutta koska useimmiten kunnanjohtajille ei ole lainkaan määritelty toimenkuvaa, jätetään kunnanjohtajan tehtävän professionaalinen tarkastelu tähän. Kunnanjohtajan strateginen toiminta perustuu kunnanjohtajan ja kunnan johdossa olevien muiden toimijoiden persoonallisiin toimintatapoihin. Kunnanjohtaja on tässä tutkimuksessa johtaja, ei professionsa edustaja. Tulosten yleistettävyys kuitenkin on mahdollista, koska kunnanjohtaja on keskeinen johtaja ja toimija kunnassa, vaikka johtamisen sisältö on eri kunnissa erilainen.

1.2.3. Empiirisen tutkimuksen kohdekunnat ja valinnan perusteet

Tutkimusmenetelmäksi on valittu monitapaustutkimus. Valintaa perustellaan luvussa 1.2.4. Tutkimuksen kohdekuntien valinnassa haettiin yhtä kokonaista seutukuntaa. Tämä siksi, että yhteen maakuntaan sijoittuva seutukunta sisältää yhdenkaltaisia kulttuurillisia piirteitä, jolloin havaintoja voidaan arvioida yhtenäistä kulttuurikontekstia vasten ja havaita paremmin kuntaspesifit ilmiöt. Toisaalta seutukunta pitää sisällään kirjon toisiinsa erilaisessa suhteessa olevia kuntia. Seutukunnassa on yleensä isompi kuntakeskus, kuntakeskusta lähellä olevia kuntia, toisia syrjemmässä olevia kuntia sekä suurempia ja pienempiä kuntia. Näin saavutetaan kuntien kesken sellaiset erilaiset todellisuudet, joita suomalaisessa kuntakentässä kuntien kesken on. Mikäli kunnat olisi valittu satunnaisotannalla erikokoisten suomalaisten kuntien joukosta, olisi osa havainnoista voinut jäädä huomiotta tai osa saanut kulttuurisesta kontekstistaan johtuen erilaisen merkityksen.

Tutkimusekonomisista syistä tarkastelu lähti liikkeelle Seinänaapureista. Valinta mahdollisti kuntien päivittäisen seuraamisen tieteellisen tarkastelun lisäksi tiedotusvälineiden kautta. Seinänaapurien validiutta edustamaan suomalaista kuntakenttää tarkastelin käymällä tutkimuksen aikana keskustelua Kirkkonummen ja Järvenpään kunnanjohtajien ja ylempien viranhaltijoiden sekä joidenkin luottamushenkilöiden kanssa. Tiimalasimalliin pelkistetty ajatus kunnan johtamisesta ja toisaalta Seinänaapurikunnissa olevat johtamismenetelmät ja kunnanjohtajien toiminta ovat käytössä myös näissä kunnissa. Näin vakuutuin siitä, että Seinänaapurit ovat riittävän edustava ja validi kohdejoukko akateemiselle tutkimukselle.

Tutkijan suhde tutkimuksen kohteeseen

Voidaan kysyä, olenko jäävi tutkimaan kotikuntaani ja sen ympäristöä? Tähän kysymykseen on helppo vastata kieltävästi. Ensinnäkään Tampereella kasvaneena, minulla ei ole mitään omakohtaista tietoa tai kokemusta Seinäjoen seutukunnasta, jota kutsutaan Seinänaapureiksi enkä ole ollut työ- tai virkasuhteessa kunnallishallintoon. Toiseksi, koska tieteelliseksi menetelmäksi ylipäätään on hyväksytty osallistuva havainnointi, ei siinäkään olisi mitään ongelmaa, jos minulla olisi ollut kontakteja ja kokemusperäistä tietoa tutkittavasta kuntakentästä jo etukäteen. Muutin vuonna 2000 Kurikkaan Helsingistä. Oma tutkijan intressini rajautuu puhtaasti tiedon intressiksi ja ensimmäinen kontaktini tutkittaviin ja haastateltaviin kunnanjohtajiin oli lähettämäni sähköpostiviesti (tammikuussa 2001) ja sitä seuranneet puhelinsoitot, joissa jokainen Seinänaapurien seitsemästä kunnanjohtajasta antoi suostumuksensa ja ilmaisi halunsa osallistua tutkimukseen.

1.2.4. Tutkimusmenetelmät

Metodologia

Tieteenfilosofiassa ovat koulukuntarajat repeilleet viime vuosikymmeninä ja perinteinen kolmijako marxismiin, fenomenologis-eksistentialistiseen ja analyyttiseen filosofiaan on murentunut. Koulukunnat eivät ole myöskään aina sisällöllisesti yhtenäisiä vaan voivat rakentua esimerkiksi analyyttisen filosofian tavoin tiettyjen metodologisten ja argumentaatiokriteerien varaan. Analyyttiseen filosofiaan sijoitetaan yhtä hyvin 1930 -luvun looginen empirismi ja looginen positivismi kuin antipositivistisia suuntauksia edustava tieteellinen realismi (Niiniluoto & Saarinen 1989, VII-XIV). Tässä tutkimuksessa tiede nähdään lähinnä tieteellisen realismin hyväksymien periaatteiden kautta, jolloin tiede on ensisijassa todellisuutta koskevan informaation järjestelmällistä ja kriittistä tavoittelua sekä uuden tiedon luomista (Mäki 1989, 81, Niiniluoto 1983, 6, 314). Realismi pyrkii kuvaamaan todellisuutta, joka on tutkijasta riippumatonta. Realismi myös tunnustaa mahdollisuuden tieteen erehtyväisyyteen ja vajavaisuuteen. Sen mukaan teoriat ovat parhaimmillaankin vain likimain tosia, jolloin absoluuttiseen totuuteen ei voida päästä (Hirsjärvi & Hurme 2001, 18, Raatikainen 2004, 72). Toiminnan ymmärtäminen ei lähde tyhjästä, vaan edellyttää ainakin alustavaa käsitystä siitä, mitä ollaan ymmärtämässä. Toiminta saa merkityksensä sellaisessa kontekstissa, jota se on samalla itse luomassa (Niiranen 1995, 21). Tieteelliseen realismiin voidaan näin liittää myös kontekstuaalisuus ja samalla tietynlainen holistis-tulkinnallinen aspekti. Kontekstuaalisessa realismissa maailman elementeillä, ominaisuuksilla ja prosesseilla on ehdollinen asema suhteessa konteksteihin, joissa ne esiintyvät. Ne ovat kuitenkin reaalisia näissä konteksteissa (Mäki 1989, 84). Realismi ei kiellä inhimillisten merkitysten olemassa oloa eikä sosiaalisen todellisuuden luomia merkityksiä. Se pyrkii löytämään näille merkityksille niille kuuluvan paikan sosiaaliontologian kentässä kiinnittämällä huomiota näiden merkitysten ja sosiaalisten konstruktioiden ”reaalisiin vaikutuksiin” sosiaalisessa todellisuudessa ja pitämällä kiinni väitteestä, että sosiaalista todellisuutta ei voida redusoida yksilöiden merkityksenantoon (Anttiroiko 1996, 77).

Todellisuuden ilmiöitä voidaan lähestyä monella eri tavalla. Hallintoa ja johtamista käsittelevässä tutkimuksessa tieteenfilosofisia lähtökohtia lähestytään yleensä subjektivistivismi–objektivismi käsiteparin kautta (vrt Heinonen 1999, 35, Niemi-Iilahti 1992, 30-32, Niiranen 1995, 20-21). Objektivistisen tutkimustavan mukaan tutkimuksen kohteena olevien ihmisten käsitykset tulee sivuuttaa ja heidän toimintansa tulee selittää tekijöillä, jotka ovat riippumattomia arvoista ja pyrkimyksistä. Tällöin tutkimuksen huomio kiinnittyy organisaation rakenteisiin, prosesseihin ja strategioiden toteutumiseen. Subjektivistisessa tutkimustavassa pidetään tärkeänä ymmärtää sitä tapaa, jolla yksilö luo ja jäsentää todellisuutta, jossa hän elää. Samankaltaiselta näyttävä toiminta perustuu eri toimijoilla erilaisiin arvoihin ja motiiveihin. Johtamisen kannalta tämä tarkoittaa huomion kiinnittämistä johtajien omiin arvoihin ja näiden näkymiseen heidän käyttäytymisessään.

Tieteitä voidaan hahmottaa myös tutkijan ja kohteen välisen tiedollisen suhteen kautta. Lähtökohtana on oletus, että eri tiedekäsitykset perustuvat erilaisiin tiedon intresseihin, jolloin niillä on myös erilainen suhde kohteeseensa (vrt Habermas 1976, Niiniluoto 1983, 314). Pyrittäessä todellisuuden tekniseen hallitsemiseen on kyseessä tekninen tiedon intressi ja käytössä usein kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Tekninen tiedonintressi liittyy lähinnä objektivistiseen tiedekäsitykseen. Todellisuutta voi myös yrittää tulkita ja ymmärtää, jolloin tiedonintressi on hermeneuttinen ja ymmärtävä. Hermeneutiikka pyrkii ymmärtämään tutkittavaa kohdetta niin kuin tämä itse itsensä ja toimintansa ymmärtää. Subjektivismi liitetään perinteisesti hermeneuttiseen traditioon. Ryhmittelyt eivät ole ongelmattomia varsinkin, kun ne perustuvat metodologisten kategorioiden yksinkertaistavaan vastakkainasetteluun (Niemi-Iilahti 1992, 31, Niiniluoto 1983, 313-314). Habermasilaisen kolmijäsennyksen kolmas muoto on niin sanottu emansipatorinen tiedonintressi, joka korostaa inhimillisen tiedon "vapauttavaa" luonnetta suhteessa kohteeseensa. Siinä pyrkimyksenä on muuttaa toimintaa, joka on perustunut puutteelliselle tiedolle tai ymmärtämättömyydelle. Periaatteessa kaikkeen tutkimukseen voi liittyä emansipatorisia pyrkimyksiä (Turunen & Paakkola, 1995, 110).

Tässä tutkimuksessa keskeisenä tutkimustehtävänä on kuvata strategiaprosessin teknistä toimintaa ja arvioida sen toimivuutta. Lähteinä tässä tarkastelussa ovat kuntien omat määrittelyt, asiakirjat ja aikaisempi suomalainen kunnallistutkimus. Tältä osin käsillä oleva tutkimus voidaan lukea laajasti ymmärrettyyn analyyttiseen traditioon ja sen piirissä erityisesti tieteelliseen realismiin. Tiedonintressi on vastaavasti painottunut strategiaprosessin käsitteellisen ja sen toimeenpanon hallinnan näkökulmasta lähinnä tekniseen tiedonintressiin. Samalla on syytä pitää mielessä se, että mainitut jaottelut ovat vain suuntaa-antavia. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan strategiaprosessin objektiivisen luonteen ohella kunnanjohtajien toimintaa, yrittäen ymmärtää ja arvioida sitä strategian tehokkaan toteuttamisen kriteerein. Tältä kannalta katsottuna tutkimus sisältää hermeneuttisia piirteitä, joita vahvistavat käytetyt laadulliset aineistonhankintamenetelmät. Voidaan lisäksi ajatella, että mukana on myös emansipatorisia piirteitä ainakin siinä mielessä, että tutkimuksen johtopäätöksissä otetaan kantaa strategisen johtamisen malleihin ja tehdään ehdotuksia, jotka tähtäävät parempaan strategiseen johtamiseen. Tosin tässä emansipatorisuus ei kohdistu suoraan kansalaisiin vaan tietyn institutionaalisen roolin omaaviin kuntasektorin toimijoihin, mikä osaltaan rajaa kyseisen emansipaation luonnetta.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tutkimustehtävän mukaisesti selvittää kuntien strategisen johtamisen prosessi ja kunnanjohtajien toiminta siinä. Kun tutkimustehtävä edellyttää luonteensa vuoksi ilmiön intensiivistä empiiristä tarkastelua, se on mielekästä toteuttaa paneutumalla riittävän syvällisesti valikoitujen kuntien yksittäisiin

strategiaprosesseihin. Toinen vaihtoehto olisi ekstensiivinen empiirinen tutkimus eli esimerkiksi perinteinen tilastollinen tutkimus, jossa käytettäisiin lukuisia havaintoyksikköjä, mutta vastaavasti harvempia ja käytännössä myös strukturoidumpia muuttujia. Nämä vaihtoehdot osoittavat hyvin sen, että käsillä olevaa ilmiökenttää on perusteltua lähestyä tapaustutkimuksen keinoin. Menetelmällisesti empiirisen aineiston hankinnassa nojataan sekä tapaustutkimukselle tyypillisen tapauskohtaisen informaation hankintaan eri lähteistä että niitä täydentäviin laadullisiin menetelmiin, kuten haastatteluihin.

Laadullisissa menetelmissä tulkinnalla ja ymmärtämisellä on keskeinen sija (kts Hirsjärvi & Hurme 2001, 16-19, Raatikainen 2004, 70-78). Tutkittaessa ihmisten käyttäytymistä laadullisin menetelmin voidaan aineistoa hankkia ainakin kolmella eri tavalla. Tutkimalla kirjallista aineistoa, jota on olemassa paljon erilaista, keräämällä ihmisten muistin- ja kokemuksenvaraista tietoa ja käsityksiä erilaisista tapauksista sekä tarkkailemalla ja havainnoimalla ympärillämme olevaa sosiaalista toimintaa. Tutkija, joka on kiinnostunut tämän päivän ilmiöistä, voi kirjallisten aineistojen lisäksi kerätä tietoa haastattelemalla ja havainnoimalla suoraan tutkimuksen kohteena olevia ihmisiä (Eskola 1981, 51). Seuraavaksi metodologista käsittelyä tarkennetaan tämän tutkimuksen kannalta kahdella keskeisellä teemalla. Ensin tarkastellaan tapaustutkimusta tutkimustyyppinä ja sen jälkeen tämän tutkimuksen kannalta keskeisintä empiirisen aineiston hankinnan menetelmää, haastattelua.

Tapaustutkimus

Case- eli tapaustutkimus on empiirinen menetelmä sisältäen ilmiön tutkimista sen oikeassa yhteydessä ja täten mahdollistaen kytköksen todellisuuden ja teorian välillä (Argyris ym 1985, 5, Payne & Payne 2004, 31). Tapaustutkimuksessa käytetään useita erilaisia tiedonlähteitä. Sen avulla voidaan selvittää monimutkaisia asiayhteyksiä, joita lomaketutkimuksella ei saada selville. Case -tutkimus edellyttää onnistuakseen suunnitelman, jonka avulla pystytään toisaalta sekä pitämään haastattelu tavoitteen suunnassa että havaitsemaan tutkimuksen kannalta syventäviä ja rikastavia, ennalta arvaamattomia piirteitä (Yin 1989, 23-28). Tapaustutkimuksen onnistumisen kannalta on tärkeää, että teoreettinen viitekehys on luotu etukäteen ja siihen pohjautuu empirian kerääminen. Näin voidaan saada selvitettävistä asioista looginen kokonaisuus, jota teoria tukee ja päinvastoin.

Monen tapauksen case-tutkimuksessa (multiple-case study) toimitaan kuten tapaustutkimuksessakin. On pidettävä mielessä, että erilliset tapaukset eivät ole tilastoyksiköitä vaan saman tutkittavan ilmiön eri havaintoja. Havaintoja puolestaan tulkitaan valitun teorian ja tutkimusstrategian valossa. Tässä tutkimuksessa on noudatettu varsin suoraan Yinin kuvaamaa monitapaustutkimuksen toteutuskaavaa. Siinä ensin tehdään teoreettiset valinnat ja kootaan teoreettinen viitekehys, sen jälkeen valitaan tutkittavat tapaukset ja päätetään tiedon keruun menetelmät. Tämän jälkeen tutkitaan tapaukset yksi kerrallaan ja näistä kirjoitetaan jokaisesta erillinen raportti. Raporteissa olevat tiedot ja havainnot yhdistetään, jonka perusteella modifioidaan teoriaa ja tehdään johtopäätökset. Lopuksi kirjoitetaan lopullinen kirjallinen tutkimusraportti (Yin 1989, 52-57).

Tutkittavista kohteista voidaan hankkia tietoa monin eri tavoin. Tässä tutkimuksessa eri kunnista on saatu materiaalia haastattelemalla kunnanjohtajia, tarkastelemalla kuntien johtamiseen liittyviä asiakirjoja sekä seuraamalla kohdekuntien johtamista käsitteleviä lehtikirjoituksia ja -artikkeleita.

Tutkimushaastattelu

Tutkimushaastattelu on ennalta suunniteltu ja päämäärätietoinen keskustelu, joka tähtää informaation keräämiseen. Tutkimushaastattelun antamaa informaatiota voidaan käyttää ongelmien ratkaisemiseen, mutta vasta kun tieto on tieteellisin menetelmin varmennettu ja tiivistetty. Tutkimushaastatteluun kuuluu haastattelurungon laatiminen, haastatteleminen, tulosten rekisteröinti, numeerisen koodin kehittäminen ja vastausten koodaus. Haastattelu edellyttää siten ennalta suunnittelua ja kohteeseen perehtymistä, haastattelijan aktiivista roolia haastattelutilanteessa eli ohjausta ja motivointia sekä luottamuksen rakentamista keskustelun kuluessa (Hirsjärvi & Hurme 1982, 25-27, Pole & Lampard 2002, 126-127).

Tutkimushaastatteluja on erilaisia. Hirsjärvi ja Hurme mainitsevat lomakehaastattelun, avoimen haastattelun ja teemahaastattelun. Teemahaastattelu on eräänlainen välimuoto lomakehaastattelua ja avointa haastattelua. Teemahaastattelun aihepiirit ovat tiedossa haastateltavalla, mutta kuitenkin kysymysten tarkka muoto ja järjestys saattavat vaihdella. Teemahaastattelu sallii tutkimuksenkohteina olevien henkilöiden luontevan ja vapaan reagoinnin ja ottaa heidät osaksi tutkimusta ajattelevina ja toimivina olentoina (Hirsjärvi & Hurme 1982, 8, 36). Tässä tutkimuksessa haastateltaville lähetettiin etukäteen käsiteltävät aiheet otsikkoina ja alaotsikkoina (liite1). Kaikki teemat käsiteltiin, vaikka osissa tapauksia eri järjestyksessä haastattelun etenemisestä riippuen.

Teemahaastattelua menetelmävalintana perustelevat seuraavat seikat (Hirsjärvi & Hurme 1982, 15, Hirsjärvi & Hurme 2001, 35):

- Haastattelussa ihminen nähdään tutkimustilanteessa subjektina, joka on samalla luova ja aktiivinen osapuoli
- Haastattelussa on suuremmat mahdollisuudet motivoida henkilöitä kuin lomaketutkimuksessa
- Haastattelussa voidaan säädellä aiheiden järjestystä
- Haastattelu mahdollistaa tarkentavat kysymykset ja täsmennykset
- Haastattelulla on mahdollista varmistaa koko kohderyhmän saavutettavuus
- Haastattelussa voidaan suorittaa validiustarkastelua muista tiedoista observoimalla ja tarkentamalla
- Haastattelussa voidaan osoittaa muuttujien välisiä yhteyksiä
- Haastattelun avulla saadaan kuvaavia esimerkkejä
- Haastattelun avulla voidaan sijoittaa haastateltavan puhe laajempaan kontekstiin

Teemahaastattelun ongelmallisiksi puoliksi on katsottu:

- Haastattelussa ei voida taata anonyymiutta
- Haastattelijalta vaaditaan taitoa ja kokemusta sekä aihepiiristä että haastattelemisesta
- Haastattelu on aikaavievä, kallis ja työläs menetelmä lomakkeeseen verrattuna
- Haastattelun katsotaan sisältävän monia virhelähteitä ja mahdollisuuksia
- Haastateltava saattaa antaa sosiaalisesti suotavia tai itsensä kannalta edullisia vastauksia
- Vapaamuotoisen haastatteluaineiston analysointi, tulkinta ja raportointi ovat usein ongelmallisia, koska valmiita malleja ei ole olemassa

(Hirsjärvi & Hurme 1982, 15, Hirsjärvi & Hurme 2001, 35)

Koska tässä tutkimuksessa sen luonne ei edellytä korkeata anonyymiyttä, on menetelmävalinta sovelias ja helppo perustella tutkimuksen luonteen ja tarkoituksen perusteella. Kohdejoukon valinnalla kustannukset ja työmäärä on saatu siedettäviin lukuihin. Haastateltavan vastausten totuudenmukaisuutta arvioidaan myöhemmin.

1.2.5. Reliabiliteetti ja validiteetti

Tutkimustyö lähti liikkeelle vuonna 1995 ideaa selvitellen, suunnitelmaa hahmotellen ja kirjalliseen materiaaliin tutustuen sekä tutkijan omakohtaisia strategisen johtamisen kokemuksia hankkien. Rauhallista kirjallista selvittelyä ja kokemusten koontivaihetta seurasi tutkimusongelman kirkastuminen ja varsinaiseen tutkimustyöhön tarttuminen vuonna 1999. Metodivalinnan taustalla sen tieteellisen laadun lisäksi oli henkilökohtainen halu selvittää johtajien näkemykset omasta johtamisestaan. Inhimillinen näkökulma johtamista ja johtajuutta selvittävässä tutkimuksessa antaa sellaisen loppusilauksen, jota tilastollisin menetelmin ei voida saavuttaa. Osallistuva havainnointi rajattiin pois, sillä johtaminen on aina kiinni myös johdettavista ja siksi tutkijan pestautuminen johdettavaksi ylimmän johdon toimijana aiheuttaisi riskejä reliabiliteetille.

Reliabiliteetilla eli luotettavuudella tarkoitetaan tutkimuksen kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia. Reliabiliteetti on sitä suurempi, mitä vähemmän tuloksissa on sattumanvaraisuutta. Pääperiaatteena voi pitää, että toisen tutkijan pitäisi pystyä päätymään samoihin tuloksiin samalla materiaalilla ja tutkintatavoilla (Eskola 1981, 77, Seale 1999, 140, Yin 1989, 45). Reliabiliteettia arvioitaessa kiinnitetään huomiota moneen eri tekijään. Reliabiliteetiltaan vahva laadullinen tutkimus kuvaa, missä roolissa tutkija on toiminut ja miten on materiaalia kerännyt. Materiaalin lähteet on kuvattava, samoin kuin ne sosiaaliset tilanteet, joissa tutkimuksen tiedot on kerätty. Teoriat ja koodaustavat, joiden pohjalta tietoja ja havaintoja arvioidaan, tulee esitellä tutkimuksessa. Lisäksi raportoinnissa tulee perustella tutkimus kaikkien metodien osalta yksityiskohtaisesti. Nämä ehdot täytettyään tutkimus täyttää ulkoisilta ominaisuuksiltaan reliabiliteetin vaatimukset. Reliabiliteettia voidaan arvioida myös sisäisesti. Sen mukaan tarkastellaan sitä, käsittelisikö toinen tutkija annettua aineistoa samoilla tavoilla. Sisäisen reliabiliteetin näkemystä ei pidetä yhtä tärkeänä kuin ulkoisen reliabiliteetin vaatimusta (Seale 1999, 140-158).

Tutkimuksessa on haastateltu kohdekuntien kunnanjohtajat kahteen kertaan. Ajallisesti nämä sijoittautuivat vuosille 2001 (kierros 1) ja 2002 (kierros 2). Kaikki haastattelut toteutettiin tapaamalla haastateltavat heidän omissa tiloissaan. Ensimmäisellä haastattelukerralla selvitettiin teemahaastattelun avulla kunnassa käytettävä strateginen prosessi eli se, miten strategiaa on tehty viimeisinä vuosina. Mikäli prosessissa oli ollut jotain poikkeavaa, niin selvitettiin, mitkä ovat prosessien erot aikaisempaan niin sanottuun normaaliin verrattuna. Toisena keskeisenä aihepiirinä olivat strategiset käsitteet, niiden sisältö ja yleensä strategian merkitys kunnan johtamiselle. Lisäksi kysyttiin kunnanjohtajan omia arvoja ja hänen tapojaan viedä arvojaan käytäntöön. Ensimmäisellä haastattelukierroksella käytetyt teemat ja kysymykset ovat liitteenä 1.

Ensimmäinen haastattelukierros nauhoitettiin, minkä lisäksi tapaamisista tehtiin muistiinpanot. Tutkija tulkitsi ja kuvasi prosessit ja käsitteet ja lähetti kuvaukset kommentoitavaksi haastatelluille. Lisäksi toisella kierroksella annettiin ensimmäisen kierroksen tulokset etukäteislukemiseksi ja näin haastateltavilla oli mahdollisuus kommentoida.

Molemmilla haastattelukierroksilla valmistautumisen helpottamiseksi lähetettiin kunnanjohtajille sähköpostitse kysymysten teemaluettelo. Vaikka teemaluettelo sisälsi myös yksityiskohtaisia kysymyksiä, kävi haastatteluajan sopimisen yhteydessä kaikille selviksi, että kyseessä on teemahaastattelu. Kaikkia lomakkeissa esiintyviä kysymyksiä ei käsitelty, mutta kaikki teemat käsiteltiin. Vastaajat olivat myös sisäistäneet teemahaastattelun luonteen, sillä kukaan haastatelluista ei vastannut kysymyksiin järjestyksessä tai luettelonomaisesti.

Toisella kierroksella haastateltiin samat henkilöt ja tarkennettiin kunnanjohtajan toimintaa strategisena johtajana. Näkökulmat, joiden kautta kunnanjohtajan toimintaa tarkasteltiin, lähetettiin etukäteen sähköpostilla (Liite 2). Haastattelujen tulokset lähetettiin kommentoitavaksi, jolla varmistettiin, että tulkinnat olivat kertomuksen mukaisia. Kommentointimahdollisuus koski vain tulkintoja haastateltavien omista haastatteluvastauksista. Yhteenvedot tehtiin vasta tulkitsemisen ja kommentoinnin jälkeen.

Kummankin haastattelukierroksen toteutti tutkija itsenäisesti, joten menetelmä ja toimintamallit haastattelutilanteissa ovat toistuneet samankaltaisina. Haastattelukierroksilla kerättiin kunnista kattava kirjallinen materiaali, josta varmennettiin käsitemäärittelyt, toiminnan päämäärät ja mittarit. Joissain kunnissa oli dokumentoituina strategisen johtamisen prosessikuvauksia ja muuta johtamiseen liittyviä toimintatapoja. Dokumentit saatiin käyttöön.

Teemahaastattelut voidaan Hirsjärven ja Hurmeen mukaan purkaa kahdella vaihtoehtoisella tavalla, joko litteroimalla ali sanasta sanaan kirjoittamalla tai tekemällä päätelmiä ja teemojen koodaamista suoraan tallennetusta aineistosta (Hirsjärvi & Hurme 2001, 138-142). Kummallakin kerralla haastattelut purettiin tekemällä suoria päätelmiä ja teemojen koodaamisia.

Validiteetilla eli pätevyydellä tarkoitetaan tutkimuksen kykyä tutkia ja mitata sitä, mitä on ollut tarkoituskin tutkia ja mitata. Koska tarkoituksena ei ole tutkia sattumanvaraisuutta, on reliabiliteetilla ja validiteetilla yhteys. Mitä alhaisempi reliabiliteetti, sitä alhaisempi validiteetti. Kääntäen tämä ei pidä paikkaansa (Eskola

1981, 76-77). Edelliseen viitaten katson, että reliabiliteetin vahvuus antaa mahdollisuuden validille tutkimukselle.

Valitsemalla kunnanjohtajat tutkimuksen empirian pääasialliseksi lähteeksi aiheutetaan riskejä validiteetille. Vastaukset voivat olla kunnanjohtajan positiivinen näkemys omasta toiminnastaan.

Haastatteluissa haastateltavat kertoivat kuntiensa strategiaprosesseista, keskeisistä strategista käsitteistä ja omista tavoistaan toimia strategisina johtajina avoimesti ja itsekriittisesti. Prosesseja oli myös dokumentoitu, joten niiltä osin tutkimus on selkeästi validi. Kunnanjohtajien oman toiminnan osalta tulosten ollessa näinkin analyyttisiä ja omaa toimintaa kohtaan arvioivan kriittisiä, ei ole mitään syytä epäillä, etteivät haastattelujen tulokset olisi totuudenmukaisia. Erityisesti tulokset koskien strategiaprosessia ja käsitteiden sisältöä sekä näkymistä johtamisessa ovat hyvin valideja.

Kunnanjohtajien omat tulkinnat omasta toiminnastaan strategisina johtajina (haastattelukierros 2) voivat myös nostattaa esiin kysymyksen validiudesta. Tähän voidaan kuitenkin vastata, että vaikka henkilökohtainen tulkinta omasta toiminnasta on altis vastaväitteille, on sitä myös alaisen tulkinta johtajan käyttäytymisestä. Kunnanjohtajalla on suoranaisia alaisia vain vähän. Alaiset ovat johtajien toiminnasta usein eri mieltä keskenään. Tilastolliseen tarkasteluun ei ole mahdollisuuksia, koska johtoryhmät ovat yleensä pieniä, joten totuutta, joka poikkeaisi järjestelmällisesti ja suuresti johtajan omasta kokemuksesta pystytään harvoin löytämään. Suomalaiset esimiehet ja johtajat ovat usein myös tottuneita arvioimaan itseään ja ovat arvioinneissaan varsin objektiivisia ja itsekriittisiä.

Kunnista saamani kirjallinen materiaali on ollut laajaa, hyvää ja tutkimuksen kannalta käyttökelpoista. Näissä materiaaleissa kuvataan käsitteitä ja niiden yhteyttä johtamisen välineisiin. Kirjallinen materiaali on täydentänyt haastatteluja merkittävällä tavalla ja antanut dokumentoituja määrittelyjä niin käsitteiden kuin johtamisen prosessienkin osalta. Tämä on entisestään lisännyt tutkimuksen validiteettia.

Validiuteen liittyy myös tulosten yleistettävyys. Monitapaustutkimuksessa on havaintotapauksia useita. Kohdejoukosta on selvitetty, millaista strateginen johtaminen kohdekunnissa ja kunnanjohtajien johtamiskäytännöissä on. Tämän kysymyksenasettelun tutkimiseen (miten?) monitapaustutkimus soveltuu erinomaisesti (Yin 1989, 16-19, 52-59). Tutkituissa kunnissa ja yksittäisten kunnanjohtajien johtamiskäytännöissä ei ole yhtä yhtenäistä ja ainoata toimintatapaa. Koska tapauksia on monia, voidaan tehdä johtopäätöksiä, jotka ovat yleistettävissä. Johtopäätökset eivät välttämättä sovellu tai tee oikeutta jokaiselle Suomen kunnalle ja kunnanjohtajalle. Haastatteluissa esiin tulevat toimintamallit ja niiden seuraukset tukevat aikaisempia tutkimuksia, joissa on tullut esiin kunnallisen johtamisen kriisiytyminen. Möttösen väitöskirjan havainto siitä, että virkamiehet esittävät itselleen tavoitteita ja itse seuraavat näiden toteutumista, näkyy tässäkin tutkimuksessa (Möttönen 1997, 152-171).

1.3. Katsaus kunnallisen johtamisen kehitykseen ja tutkimukseen

Kunnan johtamisen kehitystä on tutkittu monin eri tavoin viimeisten vuosikymmenten aikana. Tarkasteluun voidaan ottaa eri näkökulmia, kuten julkishallinnon ja kunnan johtamisen historiallinen kehitys, kunnan johtamista koskeva tutkimus, kunnan kohtaamien muutosten reagointia ja toimialan kehittymistä käsittelevä tutkimus, vallankäytön tutkimus, julkishallinnon ja kunnan toimialan ja toiminnan lainopillinen tutkimus.

Tämän tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu valtatutkimus ja demokratianäkökulma sekä lainopillinen tutkimus. Tässä luvussa esitellään kunnalliseen johtamiseen ja sen kehittymiseen niin teoriatasolla kuin käytännön tasolla liittyviä tutkimuksia. Strategisen johtamisen koulukuntien esittelyn yhteydessä strateginen johtaminen tulee käsiteltyä teoriatasolla niin perusteellisesti, että tämä valinta on harkittu. Yrityssektorin strategisen johtamisen tutkimuksella on omia erityispiirteitä ja sieltä puuttuu demokratian ja NPM:n välinen paradoksi sekä lainsäädännön antama johtamisen valtuutus valtuustolle eikä kunnanjohtajalle. Näitä kunnallisen johtamisen erityispiirteitä on käsitelty jo aiemmin tässä tutkimuksessa.

1.3.1. Julkishallinnon johtamisen ja tutkimuksen kehittyminen, New Public Management ja Governance

Strateginen johtaminen kehittyi valtioiden ja hallitsijoiden tarpeesta menestyä erityisesti sodankäynnissä. Tätä seurasi yleisempi vallankäytön tarkastelu ja teorioiden rakentaminen erityisesti viisaan hallitsemisen näkökulmasta, jotta valta voitaisiin säilyttää ja vaurastua. Teollistumisen myötä syntyi tarve yksityistä yritystoimintaa palvelevan johtamisen kehittämiselle ja myös yritystoiminnan sääntelylle. Yritystoiminnan johtaminen ja hallinnon kehittäminen lähtivät intresseiltään eri suuntiin. Julkishallinnon kehittäminen länsimaissa tavoitteli tehokasta hallintoa, jota se uskoi byrokratian olevan. Byrokratian ohessa kehitettiin yritystoiminnan sääntelyä ja ohjattiin liiketoiminnan toteutustapoja. Toisen maailmansodan jälkeen painopiste siirtyi demokratiaan ja hyvinvointivaltion rakentamiseen. Teolliset yritykset jatkoivat ponnistelujaan tehokkaan tuotantotoiminnan aikaansaamiseksi panostamalla strategisen suunnitteluun ja vahvan johtajan suorittamaan asiajohtamiseen (management).

Suomalainen kunnallishallinto pitkästä historiastaan huolimatta alkoi kasvaa toiminnoiltaan merkittävästi vasta hyvinvointivaltion rakentamisen myötä. Hyvinvointivaltion rakentamisen vaiheessa korostettiin hyvän hallinnon hallintoparadigmaa ihannoiden oikeudenmukaisuutta ja oikeellisuutta hallintotoiminnassa. Tästä on siirrytty viimeisten vuosikymmenten aikana tehokkuusparadigmaan julkisen hallinnon toteuttamisessa. Voidaksemme hahmottaa nykyistä tehokkuutta ja strategista johtamista korostavaa kunnallisen johtamisen näkökulmaa on vilkaistava taaksepäin viimeisten vuosikymmenten keskusteluun.

Yhdysvalloissa julkishallinnon jatkuva paisumien käynnisti keskustelun sen kriisiytymisestä. Keskustelu alkoi identiteettikriisinä (Charlesworth 1968) ja jatkui uuden julkishallinnon tarpeen perustelulla (Marini 1971) sekä tulkittiin sittemmin myös

paradigmakriisiksi (Ostrom 1973, Savage 1974, Henry 1975, Dunn-Fozouni 1976). Identiteettikriisissä oli erityisesti kysymys tieteenalan asemasta ja itsenäisyydestä toisten tieteenalojen joukossa sekä kysymys julkishallinnosta ammattina muiden ammattien joukossa. Paradigmakriisissä oli kysymys julkishallinnon teorioiden selityskyvystä ja pätevyydestä. Uuden julkishallinnon vaatimus oli pyrkimys uuteen paradigmaan (Vartola 1979, 16-22).

Paradigmakeskustelun kansainvälisenä merkkiteoksena voidaan pitää Ostromin teosta Intellectual Crisis on American Public Administration (1973), jossa paradigmakriisi nähdään hallinnon klassisten teorioiden riittämättömyytenä julkisen hallinnon ymmärtämisessä ja selittämisessä. Vallalla olevan paradigman keskeinen organisoiva olettamus Vartolan mukaan on ollut käsitys hallinnon epäpoliittisesta luonteesta. Hallintoa ohjasi joukko normatiivisia kriteereitä, kuten tehokkuus, taloudellisuus ja oikeudellinen vastuu. Näiden katsottiin olevan ominaisia vain hallinnolle ja ne yhdessä tähtäsivät hyvään johtamiseen (management). Kriitikoiden keskeisenä väitteenä oli, että julkisen sektorin kasvu, julkisten palvelujen kattava tuottaminen ja hallintokoneistojen laajentuminen sekä niiden yleisen merkityksen muutos olivat aikaansaaneet sen, että yhä suurempi osa poliittisesta päätöksenteosta tapahtui hallintokoneiston sisällä. Virkamiehet, jotka tekivät toimintapolitiikkoja voidakseen valmistella ja toteuttaa niitä, toimivat poliittisesti. Lisäksi byrokraattinen rakenne ja organisaatio eivät palvelleet parhaalla mahdollisella tavalla julkisia palvelujen tuotannon organisaatioita. Sellaista hallinnollista todellisuutta, joka oli vallassa 1930-luvulla ei ollut enää ja siksi hallintoa koskevia teoriakaan ei voinut perustaa käsitykseen hallinnosta teknisenä ja epäpoliittisena (Ostrom 1974, 17-22, Vartola 1979, 22-25).

New Public Management

Uuden julkisen johtamisen paradigman (New Public Management, NPM) katsotaan alkaneen tulla vanhan tilalle 1980–luvulla. Vaikka kiistettäisiin se, että NPM ei edusta uutta paradigmaa, on se aikaansaanut lukuisia uudistuksia julkisella sektorilla. Kehityshankkeita on toteutettu tehokkuuden, tuottavuuden ja palvelun paremman laadun teemoilla. Uuden julkisen johtamisen lähtökohtana on erityisesti yksityisen ja julkisen sektorin raja-aitojen hävittäminen sekä painopisteen siirtäminen toimintatavoista ja prosesseista tuloksiin (Hood 1995, Stoker 1998). NPM ei ole kuitenkaan yhtenäinen paradigma. Se on toteutunut erilaisina variaatioina ja eriaikaisesti.

New Public Managementin piirteitä ovat (vrt. Osborne & Gaebler 1992, Clarke ym 2000, 6, Valkama 1998, 52-53):

- Huomion keskittyminen enemmän tuotoksiin kuin panoksiin
- Organisaatioiden näkeminen löyhinä tuotantoketjuina sopimuksin sovituissa prosesseissa
- Tuottajien ja tilaajien tai asiakkaan ja toimittajan erottaminen omiksi rooleikseen sovituissa prosesseissa tai organisaatioissa
- Laajojen kokonaisvaltaisten tuottajaorganisaatioiden pilkkominen ja kilpailun avaaminen
- Palvelujen käyttäjien valinnanmahdollisuuksien laajentaminen koskemaan myös tuotantotapaa
- Budjetoinnin hajauttaminen ja henkilökohtaisen vallan siirtäminen linjaesimiehille

Edellistä luetteloa tarkasteltaessa voidaan havaita siinä olevien teemojen näkyvän myös tämän päivän kunnallisissa käytännöissä. Kunnissa on käytössä tai ainakin kokeiltu erilaisten toimitussopimusten avulla tapahtuvaa palvelujen kilpailuttamista, yksityissektorille ominaisten johtamistyylien ja käytäntöjen käyttöönottoa, säästämistä ja vaihtoehtoisten halvempien palvelujen tuottamistapojen etsimistä, tilaaja-tuottaja – mallia, palvelusetelejä, ylemmän johdon näkyvyyden ja autonomisen vallankäytön korostamista, mitattavien laatu- ja palvelustandardien sekä suoritusmittareiden käyttämistä ja etukäteen laadittujen tulosmittarien käyttämistä organisaatioiden kontrolloinnissa (vrt. Valkama 1998, 52-53, Exworthy & Halford 1999, 3-7, Seppänen 1998, 11-14).

Kriitikoiden mielestä New Public Managementin ei katsota yltävän paradigmaksi, vaan olevan kooste erilaisia yritysmaailmasta peräisin olevia uudistushankkeita tai lähinnä OECD:n julkaisemien sekalaisten raporttien ja papereiden kokoelma (Ewalt 2001, 11-12, Ryynänen 1996, 94-99). NPM:n uudistukset ovat saaneet kritiikkiä jatkuvan parantamisen autuudesta, työtehtävien yksitoikkoisuudesta, itsemääräämisoikeuden menettämisestä laatujärjestelmille ja normiohjaukselle sekä näkyvien ja voimakkaiden johtajien roolista (esimerkiksi Mälkiä & Vakkuri 1998, Siltala 2003).

Kritiikkinä NPM ajattelulle on esitetty näkemys julkisen sektorin työntekijöistä yhteisen hyvän palvelijoina. Tämän ihanteen vahva markkinavoimille alistaminen saattaa kääntyä itseään vastaan myös tehokkuusmielessä, koska työntekijät ovat heikommin motivoituneita tuottamaan laatujärjestelmälle riittävää määrää kelvollisia suoritteita, kun he itse tietävät, miten voisivat tuottaa vielä parempaa laatua. NMP:n arvojen korostaminen ja tehokkuusarvoilla mittaaminen on henkisesti vierasta tuottajille ja aiheuttaa tehottomuutta tehokkuuden sijaan (vrt Peters 2001, 73-77). Tästä ongelmasta viitteitä näkyy koko ajan erityisesti lehdistön palstoilla terveydenhuollon jaksamis- ja resurssiongelmista kirjoitettaessa.

NPM ei ole siis kritiikittömästi saanut Suomessa julkisen hallinnon eikä tiedeyhteisön hyväksyntää. Kuitenkin aiemmin luetellut NPM:n ajatukset ovat saaneet merkittävän aseman julkisessa kehittämistyössä. Aluksi keskustelu koski lähes pelkästään valtionhallinnon uudistamista, mutta sittemmin erityisesti Valtionvarainministeriön ohjaaman kehittämistyön kautta kunnallishallinto sai osansa. Tämä on luonnollista, koska kunnallishallinto vastaa pääosin julkisten palvelujen tuottamisesta. Tulosjohtaminen ja sittemmin tuloskortin käyttäminen, laajasti toteutettu julkisten hankintojen kilpailuttaminen, joka on myös EU:n julkisten hankintojen tarjoamisen periaate, asiakkuuden korostaminen ja markkinaorientoituneisuus ovat tänään arkipäivää. Kehitystrendi on ollut niin vahvasti NPM:n teemojen varassa, että Osbornen ja Gaeblerin (1992) kymmentä teesiä julkisen sektorin kehittämisestä voidaan pitää hyvänä yhteenvetona OECD:n piirissä tapahtuneista kehittämishankkeista (Seppänen 1998, 10-11).

Osborne ja Gaebler esittivät teeseinään julkisen sektorin kehittämiseksi:

- Ohjaamista käskyttämisen sijaan
- Uudistaminen ennemmin kuin palveleminen
- Kilpailuttaminen mukaan palvelun tuotantoon
- Päämääräohjaus ohjaamisen periaatteeksi tiukkojen sääntöjen sijaan
- Tuloksia seuraaminen keskeiseksi panosten hallinnan sijaan
- Asiakkaan tarpeet ohjaamaan hallintoa byrokratian tarpeiden sijaan
- Ansaitseminen keskeiseksi kuluttamisen sijaan
- Ennakoivuus reagoinnin sijaan
- Hierarkiasta osallistumiseen ja tiimityöhön
- Markkinaorientotuminen myös hallintoon

Paradigmakeskustelu ei ole menettänyt relevanttiuttaan vaikka New Public Management onkin eniten esillä. NPM on saavuttanut keskeisen aseman kunnallisen kehittämisen selittäjänä. Siitä huolimatta sen ideat markkinalähtöisestä toiminnasta ja resurssien parhaasta mahdollisesta käytöstä tavoitteen suunnassa eivät ole kaikkialla toteutuneet. Yhä enemmän on vahvistunut julkishallinnon keskustelussa se käsitys, että NPM:n tavoitteiden toteutumisessa Governance -ajattelu on varsinainen väline. Se tuo mukaan laajemman osallistumisen ja verkottumisen, jota NPM:n periaatteiden toteuttaminen edellyttää. Julkiselta toimijalta palvelujen tuottamisen siirtäminen edellyttää muitakin toimijoita kuin vain julkishallinnon omia. Näin NPM:n tavoitteita toteutetaan ympäristössä, joka on verkottunut erilaisten toimijoiden välillä. Tämä verkottunut toimijakenttä, jossa julkiset toimijat ovat osallisina, tarvitsee keskinäisiä pelisääntöjä ja hallintaa (governance). Julkishallinto ei tässä kontekstissa olekaan enää hallinnoija vaan yksi toimijoista (Ewalt 2001, 1-16, Peters & Pierre 1998, 223-243, OECD 2001, 9-12).

Governance

Uuden julkisen johtamisen (NPM) johtamiskäsitys korostaa osaltaan johtajan suurta valtaa ja vastuuta tulosten saavuttamisessa. Tämän on katsottu olevan ongelmallista laajaan osallistumiseen ja demokraattisuuteen pyrkivässä poliittisesti ohjatussa hallinnossa. Julkisen johtamisen heikkous johtajaan profiloitumisen myötä tarvitsee rinnalleen hallintatapoja, joilla pystytään toimimaan niin yritysmaailman sisällä kuin erityisesti yritysmaailman ja julkishallinnon rajapinnassa. Governancessa on kyse verkostojen ja prosessien ohjaamisesta, kun NPM:ssä puolestaan on kyse prosessin lopputuloksista (Peters & Pierre 1998, 23-43, Temmes 1994, 303).

Hallinta (governance) ja hallinto (government) molemmat tavoittelevat hyvää tulosta ja tehokasta julkista johtamista. Ero on prosessissa, jossa hallinnan (governance) on luotava tyylinsä ja toimintatapansa verkottuneessa monitoimijaympäristössä, jossa raja julkisen vallan ja yksityisen sektorin välillä on hämärtynyt (Hemphill 2004, 355-356, Stoker 1998, 17). Hallinnan on pystyttävä toimimaan tahojen kanssa, jotka saattavat olla yhtä hyvin julkiselta sektorilta, yksityiseltä sektorilta tai niin kutsutulta kolmannelta sektorilta. Sosiaalisten ja taloudellisten ongelmien ratkaisujen välinen raja-aita on tässä toimijakentässä menettänyt merkityksensä, samoin kuin jako julkiseen ja yksityiseen. Ennen vain julkisen toimijan käsissä olleet päätökset ja toimenpiteet saatetaan nyt tehdä verkostossa jossain toisaalla. Governance tunnistaa vallan, joka riippuu toimijoiden keskinäisistä suhteista. Kysymys ei siten ole pelkästään julkisesta toimijasta, jolla on valta ja yksityisestä toimijasta, joka toimii alisteisena tälle. Koska

yhdessä tuotetaan ja jaetaan keskeisiä resursseja, täytyy myös yhdessä päästä ymmärrykseen toiminnan menettelytavoista ja tavoitteista. Tässä mielessä hallinta näkee toimijat itseohjautuvina ja verkostona. Asiat tulee tehtyä verkostossa ilman julkisen toimijan käyttämää valtaa, käskyjä tai auktoriteettia (Ewalt 2001, 8-11, Stoker 1998, 18-23, van Heffen ym 2000, 4-6).

Johtamisen kannalta tämä näkemys hämärtää vastuun uudelleen, kun puolestaan NPM:n ajatus on korostaa johtajan valtaa ja vastuuta. Johtajuuden ja vastuun heikkous on ollut huomion kohteena myös yksittäisten valtioiden sisäisessä ja OECD:n puitteissa käytävässä keskusteluissa Governancen ja NPM:n käytäntöjen edelleen kehittämisessä (OECD 2001, 128-132). Tämän tutkimuksen yhtenä tehtävänä on tarkastella juuri kunnallista johtamista ja siellä kunnanjohtajan toimintaa. Samalla selviää, johtavatko kohdekuntien kunnanjohtajat omia organisaatioitaan ja missä määrin valitut strategiat näkyvät käytännön johtamisessa.

Governance hyväksyy julkisen sektorin resursseista päättämisen poliittisessa prosessissa alistaen hallinnon poliitikkojen valvonnalle ja strategian määrittämiselle. Samaan aikaan se myös hyväksyy sellaisia NPM:n ideoita julkisen hallinnon osalta, kuten vallan keskittämisen merkittävältä osiltaan johtajille ja toisaalta palvelutoiminnan osalta toimijoille asiakasrajapintaan (Peters & Pierre 1998, 232-233, Temmes 1994, 310-304). Näin ajatellen NPM kutistuu vain julkisen hallinnon kehittämisen teemaluetteloksi, jossa tavoitellaan julkisen hallinnon mahdollisimman tuloksekasta ja tehokasta toimintaa. Aikaisemmin tätä samaa tavoitetta yritettiin lähestyä byrokratian kautta, nyt siis Governancen välinein ja NPM:n teemoin.

Seuraavaksi tarkastellaan kotimaista kuntia koskevaa tutkimusta. Tässä luvussa tarkastellaan suomalaista kuntien toimintaympäristöä ja johtamista koskevaa tutkimusta. Liikkeenjohdon teoriamuodostusta ja strategisen johtamisen koulukuntia käsitellään luvussa 2.

1.3.2. Katsaus kuntien johtamista käsittelevään suomalaiseen tutkimukseen

Valtio on käynnistänyt uudistuksia ja kehittämishankkeita. Keskeiset viimeaikaiset kehittämishankkeet ovat:

- Vapaakuntakokeilu 1980-luvun lopulta lähtien (718/1988 ja 592/1989)
- Valtionosuusjärjestelmäuudistus 1993 alkaen (688/1992)
- Uusi Kuntalaki (365/1995)
- Kirjanpitouudistus 1997, liikekirjanpidon käyttöönotto
- Valtionosuusjärjestelmäuudistukset edelleen 1990-luvun lopulla (1147/1996)

Laajentuneen hyvinvointivaltion keskeisistä palvelutehtävistä vastaavat kunnat. 1980-1990 luvun taitteessa Suomeen iskeneen laman myötä demokratian ja laajenevien palvelujen sijaan alettiin palvelutuotannossa korostaa tehokkuutta, markkinaohjautuvuutta ja vahvaa johtajuutta (NPM). Kunnat olivat uuden haasteen edessä ilman hyväksyttyjä toimintamalleja ja periaatteita tai koeteltuja ja rutinoituneita johtamistapoja. Näihin tiedon ja tutkimuksen tarpeisiin vastaavat osaltaan tässä esiteltävät tutkimukset.

Arto Haveri tarkastelee väitöskirjatutkimuksessaan: On adaptive and strategic behaviour of local level communities, The perspective of specialization and cooperation (1994), kuntia ja näiden strategista toimintaa. Tutkimustehtävänä on tarkastella kunnan kehittämisstrategioiden merkitystä alueellisen kehityksen osana ja kontekstissa. Kunnan taloudellinen kehitys voi olla seurausta monesta eri tekijästä ja siksi Haveri kohdistaa huomionsa organisationaaliseen kehykseen tarkkailemalla organisaatiota ja johtamisprosesseja. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti muodollinen suunnitteluprosessi sekä strategiset päätökset, jotka voivat aikaansaada pidemmän aikavälin suuntia kunnalle. Tarkoituksena on antaa ideoita organisaation ja johtamisen prosesseille (Haveri 1994, 12-16).

Haveri nostaa johtajuuden keskeiseen asemaan strategian määrittelyssä ja korostaa, että jos organisaatio haluaa olla tehokas, täytyy siellä olla voimakas sitoutuminen strategiaan. Lisäksi toteutunut strategia on voimakkaasti kytkeytynyt organisaation rakenteisiin ja prosesseihin ja siksi sitä on vaikea muuttaa (Haveri 1994, 95-96).

Haveri rakentaa tutkimuksessaan kunnan strategian luomisen ideaaliprosessin. Tavoitteena on aikaansaada strategisen johtamisen malli, jonka mukaan toimien saataisiin pidemmän tähtäimen selkeitä päätöksiä. Päätösten taustalla on valittuja prioriteetteja. Haasteina strategisen johtamisen ideaalimallin toteutuksessa ovat:

- Strategiat ovat useimmiten liian yleisiä, eivätkä anna prioriteetteja
- Joustavuus ei ole strategian muotoilun ja toteuttamisen tyypillisin piirre
- Kyky strategiseen ajatteluun ja visiointiin on vähäinen koulutuksen ja kokemuksen puuttuessa
- Strategia-rakenne suhde on ongelmallinen, erityisesti muutosvastarinta on suurempaa kuin normaalissa strategisessa suunnittelussa
- Yhteiset toiminnat ja jaetut visiot ovat mahdollisia mutta eivät helposti saavutettavissa
- Julkisuus on voimakas toimija kunnallisessa strategiaprosessissa
- Laajalti levinneet strategiat kunnissa on usein luotu rakenteissa, jotka eivät jousta päivittäisessä strategisessa johtamisessa

(Haveri 1994, 115-129)

Eräs Haverin tutkimustulos on, että strategisen johtamisen konkreettisuus ja osallistumisen laajuus ovat kääntäen verrannollisia. Mitä rajoitetumpi strategian muotoiluun osallistuvien määrä, sitä helpompaa on muotoilla innovatiivisia strategioita. Toisaalta rajoitettu osallistuminen kutsuu kunnassa vaikuttavia erilaisia toimijoita ottamaan kantaa strategiaa vastaan ja näin sen toteuttaminen vaikeutuu. Realismi strategisen johtamisen yhteydessä näyttää olevan pienten askelten politiikkaa, jossa jotkut avaintoimijat ovat voimakkaampia ja luovat voimallaan neuvottelutilanteessa ratkaisuja, jotka ehkä eivät ole parhaita, mutta ovat hyväksyttäviä ja siten toteutettavissa. Strategiat ovat kompromissien tuotetta (Haveri 1994, 212-213). Haverin mukaan päivittäinen strateginen johtaminen sisältää jatkuvaa muutoksen johtamista ja reagoimista, periaatteiden vahvistamista ja käytön valvomista, uusista mahdollisuuksista huolehtimista sekä kunnan oppimisprosessin johtamista (Haveri 1994, 226).

Tämän tutkimuksen varsinainen painopiste lähtee etenemään siitä, mihin Haveri tutkimuksensa päättää. Haverin tutkimuksessa päädytään kuntien strategiseen toimintaan ja johtamiseen. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan siitä erityisesti kunnanjohtajan toimintaa strategian maastouttajana ja toteutuksen valvojana. Siinä

missä Haveri toteaa käytännön päivittäisen johtamisen elementit, keskittyy tämä tutkimus selvittämään, miten kunnanjohtaja kyseisissä teemoissa toimii.

Tutkimuksessa: Onko kunnissa kuntoa? – kunnan kilpailukyvyn analysointi, **Jarna Heinonen ja Antti Paasio** tutkivat kunnan muutosta kahden muutosprosessin kautta. Muutosprosesseina ovat julkisen sektorin rahoituskriisi ja johtamisen kehittyminen kohti asiakassuuntautuneisuutta. Tutkimuksessa tarkastellaan neljää erilaista kuntakentässä tapahtuvaa kehityshanketta ja annetaan ohjeita johtamisen kehittämiseksi. Tutkimuksen tavoitteena on, yritysmaailman johtamiskokemuksiin perustuen, luoda Kuntakunto työkaluja (Heinonen & Paasio 1994, 3, 170-180).

Johtamisen kulttuuri on case -kunnissa suunnittelu- ja valvontakeskeinen. Johtamisen periaatteet korostavat tulosjohtamista, mutta johdon tukijärjestelmät, kuten laskentajärjestelmät, tukevat perinteistä keskusvirastopainotteista johtamiskulttuuria. Tutkimuksen tekijät haluavat henkistä muutosta organisaation kaikilta tasoilta, jotta aito tulosvastuu ja organisaation hajautus onnistuisivat. Heinonen ja Paasio korostavat myös tehokkuustarkastelun vaikeutta. Kunnallinen raportointi on laadittu siten, että tehokkuustarkastelun edellyttämät yhteydet ja määrittelyt puuttuvat. Tämä näkyy siinä, että panoksen ja tuotoksen välinen yhteys puuttuu. On mainittu resursseja, mutta ei ole yksilöity, mitä näillä on aikaansaatu. Tuotokset on määrittelemättä osin kokonaan ja kustannusten kohdistamisessa on epämääräisyyttä (Heinonen & Paasio 1994, 176-181).

Tutkimuksessa korostetaan tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä strategisen johtamisen haasteita, kuten tavoitteen määrittelyn ja valvonnan ongelmaa, johtamiskulttuurin keskusvirastopainotteisuutta, määrärahoista huolehtimisesta tavoitteista ja tuloksista keskustelun sijaan sekä tehokkuustarkastelun haasteellisuutta. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan mainittujen teemojen käytännön toteutusta.

Kauko Heuru tutkii kunnallisoikeudellisessa väitöskirjassaan kunnan päätösvallan syntyhistoriaa ja kehittymistä, erityisesti kunnan budjettivallan ja johtamisjärjestelmän näkökulmista (Heuru 2000, 69-71). Heurun mukaan poliittista johtajuutta on ollut olemassa niin kauan kuin on ollut yhteisöjä. Ilman johtajaa yhteisöt ovat hajonneet. Poliittinen johtaja on henkilö, joka voi käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa niin, että sillä on vaikutusta kunnan päätösvallan sisältöön. Poliittisella johtajalla tulisi olla myös pysyvä kompetenssi ja oikeudellinen ja poliittinen vastuu. Poliittinen vastuu tulisi olla sille taholle, joka poliittisen johtajan on asettanut (Heuru 2000, 201-202).

Edellisellä määrittelyllä kunnanjohtajasta tulee selkeästi poliittinen johtaja. Kunnan vaaleilla valittu valtuusto ottaa ja erottaa kunnanjohtajan. Kunnanjohtajalla on poliittinen vastuu valtuustolle, koska tämän on nautittava valtuuston luottamusta. Kunnanjohtajalla on virassaan oikeudellinen vastuu. Huolimatta siitä, että erityistoimialoilla toimiville viranhaltijoille, jotka ovat hänen alaisiaan, kunnanjohtaja ei voi antaa juridisesti validia käskyä, on hänellä vaikutusvaltaa. Mikäli kunnanjohtaja oli antanut käskyn valmistelun toivottavasta lopputuloksesta, sitä oli yleensä noudatettu vedoten kunnanjohtajan asemaan (Heuru 2000, 217).

Heuru kuvaa tutkimuksessaan managerismin tuloa Suomen kuntiin. Manageristinen, tulosjohdettu ja entistä tehokkaampi kunnallishallinto edellytti useiden asioiden muuttumista:

- Huomio siirtyi toiminnan itseisarvosta tuloksiin eli demokratiasta tehokkuuteen
- Valtion ja kunnan välinen suhde muuttui siten, että tavoitejohtamista voitiin soveltaa myös siinä.
- Valtio siirtyi normiohjauksesta tavoiteohjaukseen ja edelleen hyväksyi myös kontingessiteoreettisen lähestymistavan kunnan organisointiin
- Kunnallishallinnon kameralistisesta budjettijärjestelmästä luovuttiin ja budjetista tuli valtuuston vallan suojaamisen sijasta kunnan johtamisen väline
- Kunnallishallinnon dualistinen periaate, päätöksenteon ja toimeenpanon erottaminen, murtui ja siirryttiin kokonaisvaltaiseen prosessiin, jonka mukaan suunnittelun kautta siirryttiin tavoitteenasetteluun eli strategiseen toimintaan ja edelleen toteutukseen ja kontrolliin
- Vapaakuntakokeilu tarjosi managerismille lähes esteettömän pääsyn kunnallishallintoon

(Heuru 2000, 258-259, 275).

Edellisten muutosten perusteella Heuru nostaa esiin kaksi merkittävää kysymystä: 1) Merkitseekö kunnallishallinnon dualistisen sisäisen logiikan murtuminen myös itse kunnallishallinnon dualistisen periaatteen mitätöitymistä?
2) Kumoaako kehitys kunnan päätösvallan käsitesisällön?
Heuru vastaa itse näihin kumpaankin kysymykseen kieltävästi, mutta kuitenkin esittää retorisen kysymyksen, että jääkö kunnallishallinnon dualistiselle periaatteelle enää vain muodollinen sisältö? (Heuru 2000, 272). Tämä on keskeinen kysymys nimenomaan johtamisen kannalta.

Heurun mielestä mitä pidemmälle tulosjohtamisen ja managerismin oppeja kunnallishallinnossa toteutetaan, sitä enemmän valtuuston asema muuttuu kunnan päätösvallan käyttäjästä kunnan toiminnan legitimoijaksi. Hänen mukaansa Suomessa vallitsee kunnanjohtajajärjestelmän kriisi ja lisäksi vallanjako ja parlamentarismi toimivat huonosti. Edustuksellisen demokratian toimivuutta voitaisiin parantaa vallanjakoa terävöittämällä ja soveltamalla parlamentarismia koko hallinnossa. Tämä edellyttäisi poliittisen johtajuuden toteutumista kunnallishallinnossa (Heuru 2000, 383-386).

Heurun tutkimus nostaa esiin tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä kysymyksiä, kuten:

- Kuka toimii käytännössä strategisena johtajana?
- Mikä on kunnanjohtajan rooli organisaation ylimpänä virkamiehenä?
- Onko kunnanjohtaja poliittinen johtaja vai poliittisen johdon alainen valmisteleva virkamies?

Olavi Kallio analysoi väitöskirjatyössään: Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan (1995), kuntaorganisaation poliittishallinnollisen rakenteen ja toimintaympäristön välistä vuorovaikutusta sekä toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten vaikutusta kuntaorganisaation käyttäytymiseen. Kallio jakaa kuntaorganisaation kahteen osaan eli poliittiseen struktuuriin, jossa toimijoina ovat poliittisen valinnan kautta edustetut valtuutetut, hallituksen jäsenet ja tärkeimmät lautakuntien jäsenet sekä hallinnolliseen struktuuriin, johon kuuluu valtuuston alaiset luottamushenkilöt ja kunnan palveluksessa olevat viranhaltijat. Hallinnollisen struktuurin osalta Kallio keskittyy erityisesti kunnan keskushallintoon, koska johtamisen ja

strategian osasysteemit kuvastavat hänen mukaansa sitä toimintatapaa, jolla organisaatio reagoi toimintaympäristön tapahtumiin. Johtamisen osasysteemi ja strateginen osasysteemi yhdistyvät toimintakokonaisuudeksi, jonka tarkoituksena on organisaation tai sen osan toiminta tiettyjen päämäärien saavuttamiseksi. Johtamisen tehtävänä on toimintaympäristön ja valtuuston asettamien tavoitteiden tulkinta ja toteutus. Tästä seuraa kunnan johtavien viranhaltijoiden strateginen käyttäytyminen (Kallio 1995, 60-66).

Ympäristön kunnalle aiheuttamat paineet aikaansaavat muutoksia kuntaorganisaatioiden käyttäytymiseen. Ne vaikuttavat myös päätösvallan jakautumiseen organisaatiossa. Tämä edelleen vahvistaa virkamiesten asemaa ja nostaa myös kunnanjohtajan keskeiseksi strategiseksi toimijaksi. Kallion mukaan hyvän johtajan tehtävä on varmistaa ympäristössä tapahtuvien muutosten oikea tulkinta ja organisaation reagointi aikaisessa vaiheessa siten, että kriisejä ei pääse syntymään. Haasteena tässä kuitenkin on se, että poliittiset päätöksentekijät ovat haluttomia tekemään uudistuksia, jotka taloudellisesta ja organisationaalisesta rationaalisuudesta huolimatta vähentävät heidän omaa kannatustaan (Kallio 1995, 228-237). Tässä kunnanjohtajan rooli nousee vahvasti esiin.

Satu Kalliolan (1994) tutkimus: Johdon ja henkilöstön yhteistoiminnan ulottuvuudet ja kehittämismahdollisuudet, käsittelee kuntien johtamista henkilöstön osallistumisen ja työpaikkademokratian näkökulmasta. Tutkimuksen pääkohteena on kunnallisen yhteistoimintajärjestelmä, sen piirteet ja muutokset tutkimuskaudella 1991 – 1993. Tutkimuksessa arvioidaan miten kunnallista yhteistoimintaa voidaan edelleen kehittää.

Tutkimuksen mukaan yhteistoiminta kuntasektorilla on lisääntynyt viimeisten viiden vuoden aikana. Henkilöstön ja esimiesten käsitykset tärkeistä työelämää koskettavista asioista olivat lähentyneet. Kuitenkin tiedon saanti omaa työtä koskevissa asioissa oli mennyt heikompaan suuntaan. Työyhteisöt ovat tutkimuksen mukaan hierarkisoituneet ja juopa henkilöstön ja esimiesten käsitysten välillä kasvanut. Tiedonsaannin osalta ylimpään johtoon kuuluvista noin 70 % sai tiedon omaa työtään koskevista muutoksista suunnitteluvaiheessa ja henkilöstön osalta vain 30 %. Kalliolan mukaan henkilöstö koki menettäneensä todellisen vaikuttamisen mahdollisuuden. Vain joka kuudes tutkimukseen osallistuneista koki kuuluvansa työyhteisöön, joka on tehnyt työtään koskevat muutokset yhdessä. Taloudellinen lama, joka oli tutkimusajankohtana pahimmillaan, on vaikuttanut kuntien työntekijöiden asemien eriytymiseen. Työyhteisössä ei toimittu rinnakkain, vaan hierarkkiset asemat olivat korostuneet ja keskinäiset raja-aidat lisääntyneet (Kalliola 1994, 261-267).

Kalliolan mukaan demokratiaa ja tasa-arvoa korostanut työpaikkademokratia pyrki edistämään kunnan tavoitteiden toteutumista. Tutkimusaikana tapahtui muutos työnantajan tavoitellessa yhteistoiminnalta tuloksellisuutta ja henkilöstön tavoitellessa työelämän laatua. Muutoksen laajuutta ja tuloksia ole vielä voitu todentaa, koska tutkimuksen aikana muuttuivat vasta tavoitteet. Kalliola epäilee, että laman myötä yhteistoiminta muuttuu edunvalvonnaksi yhteistoiminnallisen kehittämisen sijaan. Työnantajapuolelle lama luo houkutuksen asettaa kuntalaisten edut ja henkilöstön edut vastakkain (Kalliola 1994, 265).

Yleisessä keskustelussa ja tutkimuksissa kuntien valtasuhteiden muutoksista käsitellään usein vallan siirtymistä luottamushenkilöstöltä viranhaltijoille. Kalliolan tutkimuksessa havaitaan, että viranhaltijoista vain esimiehet ja heistäkin vain ylempi

johto on saanut lisää valtaa. Kalliolan tutkimus perustelee osaltaan tämän tutkimuksen kohderajausta ylimpiin johtajiin.

Tutkimuksessaan: Sinä Kunnanjohtaja, **Pentti Kiljunen ja Juhani Pehkonen** (1999) tutkivat näkemyksiä kunnallisesta johtamisesta. Tarkasteltavana on useita kuntien johtamiseen liittyviä näkökulmia: kunnan johtamisjärjestelmän toimivuus kokonaisuutena ja eri hallintosektoreilla, valta ja vaikuttaminen, erilaisten johtamismallien soveltuvuus kuntien johtamiseen sekä johtamisen ja eri sidosryhmien väliset suhteet. Tutkimuksen kohdejoukossa on henkilöitä kolmesta keskeisestä toimijaryhmästä: kunnanjohtajista, hallitusten puheenjohtajista sekä kunnan työntekijöiden edustajista.

Kunnan johtamisjärjestelmän toimivuus katsottiin tutkimuksessa varsin hyväksi. Erityisesti tunnustusta antoivat kunnanjohtajat ja hallitusten puheenjohtajat. He myös lähtivät kehittämisajatuksissaan liikkeelle nykyjärjestelmän kehittämisen kautta. Kriittisin näkemys nykyistä johtamisjärjestelmää kohtaan oli henkilöstön edustajilla. Kunnanjohtajat saivat henkilöstöiltään moitteita erityisesti henkilöstöjohtamisesta ja yhteistyöstä (Kiljunen & Pehkonen 1999, 49-65).
Työntekijäryhmien edustajien kehittämisajatuksissa eniten kannatusta sai Pormestarimalli.

Tutkimuksen mukaan kaikki kohderyhmät olivat sitä mieltä, että kunnanjohtaja on ylivoimaisesti vaikuttavin toimija kunnan johtamisessa (Kiljunen & Pehkonen 1999, 30-40). Tutkimuksen tulos antoi osaltaan aiheen tutkia kunnanjohtajaa strategisena johtajana.

Torsti Kivistö (1995) esittelee tutkimuksessaan: Kehityksen megatrendit ja kuntien tulevaisuus, yhteenvedon 1993 käynnistetyn kuntatutkimuksen (KUTU) osatutkimuksista, joita on yhteensä 15. Kivistön tavoitteena on luoda kokonaisnäkemys siitä, mihin Suomen kuntakenttä ja paikallinen päätöksenteko muuttuvat 2000–luvun alussa. Tavoitteena on luoda malli siitä, miten kunta kehittyy osana laajempaa kokonaisuutta. Mallin avulla tarjotaan viitekehys kuntakohtaiselle tulevaisuusajattelulle ja visiojohtamiselle (Kivistö 1995, 11-16). Kivistö johtaa trendit ja megatrendit kansainvälisistä ja maailmanlaajuisista kehitysilmiöistä niin kutsutun suppiloajattelun avulla siten, että johtopäätökset voidaan kohdistaa yksittäisen kunnan muuttumiseen ja tämän muutoksen ymmärtämiseen (Kivistö 1995, 41).

Kunnat kohtaavat monipuolisia suoria tai välillisiä muutoksia, jolloin niiden on pystyttävä vastaamaan seuraaviin strategisiin kysymyksiin:

- Mikä on kunnan toimintaidea muuttuvissa olosuhteissa?
- Miten peruspalvelut pitäisi määritellä taloudellisten resurssien mahdollisesti niukentuessa ja tietointensiivisyyden lisääntyessä?
- Miten kunta toteuttaa yksilöllisyyttään paikallisen itsenäisyyden lisääntyessä?
- Millaiseen ihmiskuvaan kunnan kehittäminen ja päätöksentekokyky perustuvat? (Kivistö 1995, 9-10)

Kivistön mukaan kuntien on tehtävä strategisia päätöksiä ja valintoja ainakin seuraavien trendien osalta: 1) Veronmaksukykyisestä suomalaisesta kantaväestöstä syntyy kuntien välistä kilpailua. 2) Väestörakenteen ikääntyminen luo lisäpaineita sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja kulttuuripalvelujen alueille. 3) Kilpailu kiristyy edelleen usealla talouselämän alueella. 4) Puhtaan ravinnon tuottamisen, ympäristöteknologian ja huipputeknologiaan perustuvan uusteollistamisen alueella syntyy uusia mahdollisuuksia. 5) Kestävä kehitys tulee läpäisyperiaatteella kaikkeen kunnalliseen toimintaan. 6) Tietoverkkojen käyttö paikallistasolla lisääntyy edelleen. 7) Teknologian määrän ja kehityksen räjähdysmäinen kasvu on edessä. 8) Kuntien taloudelliset erot edelleen kasvavat ja keskeisiksi yksiköiksi muodostuvat työssäkäyntialueet. 9) Kuntien välinen yhteistyö lisääntyy ja kuntaliitoksia tapahtuu. 10) Yksilön valta häntä itseään koskevissa asioissa kasvaa. 11) Vapaa-aika lisääntyy. 12) Kuntaorganisaation muutokset etenevät kiihtyvällä tahdilla (Kivistö 1995, 69-73).

Ratkaisuna tulevaisuuden kuntajohtamisen muutospaineisiin Kivistö esittää kuntatason visiojohtamista. Visio laaditaan kunnan eri intressipiirien yhteistyönä tarvittaessa asiantuntijoita käyttämällä. Sen tulee olla innostava ja tavoittelemisen arvoinen sekä samalla uskottavan realistinen. Visiotyössä tulee Kivistön mukaan huomioida negatiiviset yllätykset ja organisaation muutoshitaus. Visiotyö edellyttää strategista ajattelua, eikä yksityiskohtiin voi takertua liikaa. Visiotyö on myös koko ajan jatkuvaa ja sen toteuttamisessa on oltava kärsivällinen ja joustava (Kivistö 1995, 73-75).

Kirsi Lähdesmäki tutkii väitöskirjatyössään: New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen (2003), NPM johtamisdoktriinia ja sen keskeisten periaatteiden vaikutuksia julkisen hallinnon reformeihin Suomessa. Lähdesmäki paikallistaa julkisen hallinnon uudistamisen siirtyneen kasvun ajasta menojen leikkauksen aikaan vuonna 1991, Ahon hallituksen aikana. Uudistusten painopisteet muuttuivat palveluorientaatiosta tuottavuusorientaatioon. Käytännön toimenpiteitä olivat hallinnon hajauttamisen ja keventämisen aloittaminen, ohjausjärjestelmien uudistaminen, sääntelyn purkaminen ja markkinaohjauksen lisääminen. Reformien myötä managerismi saapui Suomeen (Lähdesmäki 2003, 127-129).

Lähdesmäen mukaan uudistusten seurauksena tehokkuusperiaatteet on syytä lisätä hyvän hallinnon arvojen joukkoon. Tehokkuusperiaatteita tarvitaan myös hyvän talouden aikana. Kansalaisten ja hallinnon suhde on muuttunut, hallintoalamaisista on tullut hallinnon asiakkaita, joiden hyvään palveluun kiinnitetään huomiota. Tämä näkyy niin palvelussa itsessään kuin myös toiminta-ajatusten retoriikassa (Lähdesmäki 2003, 237).

Suunnitelmallinen yksityistäminen on ollut vuosituhannen vaihteen keskeinen ilmiö. Samoin yritysektorin johtamismallien käyttöönotto ja ammattimainen suhtautuminen johtamiseen ja tulosvastuuseen (Lähdesmäki 2003, 238-239).

Kaija Majoinen väitöskirjatutkimuksessaan: Mitä virkaa valtuustolla – Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi (2001), on tutkinut kunnan strategista johtamista ja erityisesti valtuuston asemaa ja toimintaa. Tutkimuksen kohdekuntina olivat Kempele, Kerava, Lappeenranta ja Rääkkylä. Kohdekuntien lisäksi kvantitatiivisen aineiston muodostivat KuntaSuomi 2004 –tutkimusaineisto, joka on kerätty 47 kunnasta. KuntaSuomi 2004 –tutkimusaineistossa vastaajina ovat olleet kunnanvaltuuston, -hallituksen sekä keskeisten lautakuntien jäsenet sekä johtavat

viranhaltijat. KuntaSuomi 2004 -tutkimus antoi tietoa siitä, miten kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat kokeneet vaikutusmahdollisuutensa (Majoinen 2001, 65-72, 214-230).

Majoisen mukaan valtuuston työ on kehittynyt strategisen johtamisen suuntaan, kuitenkin valtuusto todellisuudessa päättää edelleenkin yksittäisasioista. Tavoitteiden asettamista ollaan vasta opettelemassa. Keskeisiksi tavoitteiksi ovat muodostuneet palvelutavoitteet, joilla Majoinen tarkoittaa kuntalaisen näkökulmasta ” vastiketta rahalle” –tavoitteita. Valtuustot asettavat myös kehitystavoitteita, mutta niiden sisältö on usein epäselvä ja siksi ne ovat esillä vain retorisella tasolla. Kuntaan on lisäksi muodostunut ja muodostumassa uudenlaisia toiminta-areenoita, kuten seutuyhteistyö, projektit ja konsernihallinto, joiden toimintaan valtuustot eivät juuri pääse vaikuttamaan. Tässä mielessä lainsäätäjän tahto valtuustosta kunnan ohjaajana ei näytä toteutuvan kovinkaan hyvin. Majoisen mukaan kunnanvaltuustolla on kunnan strategiaan vaikuttava, ei sitä tekevä rooli. Valtuustojen käyttämiä strategisen johtamisen työmuotoja (käyttämisaste) ovat valtuustoseminaarit (80%), skenario- tai tulevaisuustyöskentely (39%), iltakoulut (32%) ja lähetekeskustelut (27%). Valtuuston tosiasiallisen strategisen johtajuuden kannalta olennaista on se, kuinka varhaisessa vaiheessa valtuusto strategiaprosessiin kytkeytyy. Mitä varhaisemmassa vaiheessa valtuusto pääsee keskusteluun mukaan, sitä suurempi vaikutus tällä on ja päinvastoin (Majoinen 2001, 304-306).

Majoinen toivoo tutkimuksessaan kunnilta valppautta toimintaympäristön muutosten jatkuvaan seuraamiseen ja analysointiin. Suuntaamalla valtuuston perustehtävää strategisen johtamisen suuntaan politikointi vähenee ja politiikkaan tulee linjakkuutta ja suunnitelmallisuutta. Olennaista tulevaisuuden vaikuttamisessa on se, miten valtuutetuilla on strategista pätevyyttä eli kykyä ymmärtää toimintaympäristön monitasoisia muutoksia, kykyä tunnistaa heikkoja signaaleja, kykyä selkiyttää tavoitteita sekä taitoa luoda uusia toimivia yhteistyö- ja vaikutussuhteita (Majoinen 2001, 307-308).

Majoinen kehittää tutkimuksessaan valtuustolle kolme mahdollista tulevaisuuskuvaa:
Strategiatiimi – johtamisen näkökulma
Lokaali areena – paikallisen politiikan näkökulma
Kunnallisparlamentti – demokratian näkökulma

Strategiatiimissä valtuuston perustehtävä asetetaan ensisijaisesti kunnan strategiseen johtamiseen, joka edelleen tarkoittaisi pienempää valtuustoa. Majoisen mukaan tämä edellyttäisikin kuntalain 10§ muuttamista kunnalliskomitean alkuperäisen ehdotuksen mukaiseksi niin, että valtuutettujen lukumäärän päättäminen olisi valtuuston tehtävä. Tällöin valtuutettujen työskentelyedellytyksiin tulisi kiinnittää huomiota. Valtuutetuilla tulisi olla tällöin lakiin perustuva oikeus saada vapautta varsinaisesta työstään. Toisaalta strategiatiimi tulevaisuuskuvana sisältää Majoisen mukaan mahdollisuuden elitisoitumiseen (Majoinen 2001, 316-318).

Lokaali areena -näkemys korostaa valtuuston perustehtävää paikallisyhteisöä integroivana toimielimenä. Tämä tarjoaisi kanavan erilaisten kansalaisliikkeiden ja järjestöjen yhteistoiminnalle. Samalla yhteisöllinen etiikka vahvistuisi, mikä olisi tärkeää tehtäessä päätöksiä vaikeisiin toimintaympäristön muutoksiin, kuten lääketieteen ja teknologian kehitys, kasvaneet vanhusmäärät ja taloudellisten resurssien väheneminen. Monet muutkin kuin edellä kuvatut haasteet edellyttävät eettiseen pohdintaan perustuvaa priorisointia. Tämä malli nostaisi esiin politiikan

arvoerimielisyydet. Lokaaliin areenaan kuuluisi myös ajatus pormestarista, jonka valtuusto valitsisi keskuudestaan toimimaan päätoimisena kuntayhteisön ja valtuuston johtajana. Kunnanjohtajasta tulisi tällaiselle pormestarille kansliapäällikkö. Tämän tulevaisuudenkuvan heikkoutena voidaan pitää riskiä kunnan päämäärätietoisen kehittämisen heikentymisestä, mikäli intressien yhteensovittaminen ei onnistu (Majoinen 2001, 318-319).

Kuntalaisparlamentti rakentuisi nykyisten jäsenmäärältään isojen valtuustojen ja edustuksellisen demokratian varaan niin, että valtuuston perustehtävässä korostettaisiin nykyistä enemmän kuntalaislähtöistä päätöksentekoa ja suoraa vaikuttamista. Käytännön menetelmänä valtuustolla olisi keskustelu. Vaikuttamismahdollisuuksien edellytyksenä on strategia- ja budjettiprosessin valmistelu siten, että valtuusto pääsisi vaikuttamaan jo varhaisessa vaiheessa. Kunnallisparlamentissa kunnan varsinainen johtaminen keskittyisi kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan käsiin. Mahdollista olisi myös avata parlamentarismi kunnallispolitiikkaan, jolloin muodostuisi poliittinen oppositio (Majoinen 2001, 319-320).

Majoinen kehittelee valtuuston johtavaan asemaan ja demokratian henkeen perustuvia johtamismalleja. Kehittelyn taustalla on näkemys valtuuston johtamistehtävän kriisiytymisestä ja demokraattisen johtamistavan toimimattomuudesta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on laajentaa tarkastelua kunnanjohtajan toimintaan, mikä on ollut puolestaan Majoisen päähuomion ulkopuolella. Majoisen työ tarjoaa tälle tutkimukselle hyvän peilauspinnan valtuuston osalta.

Sakari Möttönen tutkii väitöskirjassaan: Tulosjohtaminen ja valta poliittisen päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa, tulosjohtamisen soveltamista ja sitä miten soveltamisella on tarkoitus muuttaa poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjakoa. Tutkimuksessa tarkastellaan myös, onko tehtäväjako muuttunut sellaiseksi kuin tulosjohtamisessa on asetettu tavoitteeksi. Tutkimuksen tarkastelukulmana ovat valtasuhteet (Möttönen 1997, 25-27).

Möttösen tutkimuksessa Joensuun ja Suolahden teknisten- ja sosiaalitointen luottamushenkilöiden ja ylimpien viranhaltijoiden haastatteluissa ilmenee yleisenä näkemyksenä, että budjettiraamin muodostamisessa keskeisenä vallankäyttäjänä toimii kaupunkien keskushallintojen viranhaltijajohto. Vaikka budjettiraami, joka on merkittävin budjettivaltaa sisältävä päätös, annetaan hallituksen nimissä, on se viranhaltijoiden raami. Budjetointivalta on siirtynyt viranhaltijoille. Lisäksi viranhaltijat haluavat sitouttaa poliittiset päättäjät sellaisiin toimintalinjoihin, joissa poliittisilla toimijoilla on vain vähän valtaa yksityiskohtaiseen päätöksentekoon ja vastaavasti viranhaltijoiden toimintavapaus kasvaa (Möttönen 1997, 297-301).

Huolimatta siitä, että poliittisten päättäjien mielestä viranhaltijoille on jo siirtynyt liikaa valtaa, he eivät tavoitelleet menetettyä valtaansa takaisin. Luottamushenkilöt eivät ohjanneet virkakoneistoa tulosjohtamisen mallien mukaisesti, eikä tehtäväjako ollut tulosjohtamisen mukainen. Asiakirjojen perusteella poliittisten päättäjien tavoitetila suhteessa viranhaltijoihin on liittoutumisen tila, jossa molemmat toimijaryhmät liittoutuvat yhteen strategioiden aikaansaamiseksi ja toteuttamiseksi. Tutkimuksen haastattelujen perusteella tila ei vastaa liittoutumista vaan poliitikkojen mielestä strategiatyö nähdään erityisesti vahvistuksen hakemisena viranhaltijoiden luomille toimintalinjoille. Vastaavasti viranhaltijoiden mielestä luottamushenkilöt eivät sitoudu

valittuihin linjoihin. Liittoutumisen esteenä on poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden erilainen käsitys keskinäisestä tehtävänjaosta (Möttönen 1997, 340-342).

Vuokko Niiranen tarkastelee väitöskirjatutkimuksessaan: Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus, vapaakuntahankkeeseen osallistuneiden kuntien sosiaalijohtajien johtamistoimintaa. Niiranen tyypittelee sosiaalijohtajat johtamisroolien avulla sekä selvittää, millaisia käsityksiä sosiaalijohtajilla on vapaakuntakokeilusta sosiaalitoimen reformina (Niiranen 1995, 14-16).

Johtajatyyppien erittelyllä Niiranen pyrkii ymmärtämään sitä, miksi sosiaalijohtajat suhtautuvat vapaakuntakokeiluun eri tavoin. Sosiaalijohtajien johtamisroolin moniulotteisuus näkyy heidän työssään sekä toimialueen moninaisuutena että vaatimusten ja päätösten ristiriitaisuutena. Johtajan on välillä tehtävä myös sellaisia päätöksiä, joiden tavoitteet ja seuraukset ovat toisilleen vastakkaisia. Lisäksi sosiaalijohtaja joutuu foorumista riippuen toimimaan välillä toimialansa puolustajana ja välillä toimialuettaan edustavana asiantuntijana (Niiranen 1995, 168-171).

Tutkimuksen mukaan sosiaalijohtajat pitävät työssään tärkeänä sellaista tietoa, joka säätelee sosiaalitoimen voimavaroja, kuten talousarviota, luottamushenkilöiden päätöksiä ja sosiaalialan lainsäädäntöä. Keskeisinä informaation lähteinä toimivat kunnanjohtaja, kunnan keskushallinto ja sosiaalialan lainsäädäntö. Sosiaalialan ammattilehdistö, alan tieteelliset tutkimukset tai asiakkailta ja kuntalaisilta tuleva tieto eivät olleet tutkimuksen mukaan yhtä merkittäviä vaikuttajia kuin kunnan keskushallinnolta tuleva informaatio (Niiranen 1995, 169-170). Mikäli Niirasen havainnot ovat yleistettävissä, kertovat ne osaltaan kunnanjohtajan roolin vahvuudesta myös itsenäisten johtavien viranhaltijoiden keskuudessa. Kunnanjohtajan vaikutusvalta on suuri ja sen seurauksena häntä voi pitää kunnan todellisena johtajana.

Niirasen mukaan vapaakuntakokeilun ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion toiminnan arvojen välillä on jännitteitä. Vapaakuntakokeilu korostaa tehokkuuden ja tuloksellisuuden myötä syntyvää kuntalaisten hyvinvointia. Hyvinvointivaltiollinen toiminta taas tähtää hyvinvoinnin synnyttämiseen kuntien vapautta rajoittavien sekä kansalaisten tasa-arvoa ja palvelujen saatavuutta korostavien normien kautta. Tutkimuksen mukaan sosiaalijohtajien mielestä vapaakuntakokeilulla oli vain vähän vaikutusta sosiaalitoimen kehittämiseen (Niiranen 1995, 173-176).

Ilpo Ojala tarkastelee väitöskirjassaan: Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen, managerismia ja New Public Managementtia johtamisen reformeina oppilaitoskontekstissa. Ojalan mukaan managerismi merkitsee julkisen johtamisen paradigman muutosta laajentaen johtamisen roolia entistä strategisemmaksi ja tulosorientoituneemmaksi sekä aktiivisemmaksi (Ojala 2003, 10, 207).

Ojalan mukaan oppilaitosjohtamisella on yhtymäkohtia muihinkin kunnallisen johtamisen alueisiin ja managerismi välittyy kaikille julkisen johtamisen lohkoille. Managerialismi edellyttää toimiakseen vahvaa professionalismia (Ojala 2003, 215-216).

Ojalan havainnot erityisesti vahvan johtajuuden ja professionaalisuuden yhteenliittymisestä ovat mielenkiintoisia ja osaltaan vahvistavat muidenkin tutkimusten kautta välittyvää ongelmatiikkaa poliittisen johtajuuden kyvystä ohjata kunnan toimintaa (vrt Haveri 1994, Heuru 2000, Kiljunen & Pehkonen 1999, Majoinen 2001). Hyväksymällä managerismi keskeiseksi kehittämisen teemaksi hyväksytään kunnan

ylimpien viranhaltijoiden keskeinen johtamispanos. Näin näyttää tapahtuneen julkisella sektorilla. Tämä osaltaan aiheuttaa luottamushenkilöiden johtamisroolin kriisiytymistä ja vähenemistä.

Markku Sotarauta määrittää väitöskirjassaan: Kohti epäselvyyden hallintaa, Pehmeä strategia 2000 luvun suunnittelun lähtökohtana (1996), tutkimustehtäväkseen tutkia ja kehitellä suunnittelun ja strategian teoriaa sekä menetelmiä kunnallishallintoa varten. Tutkimustehtävän operationalisointi on tapahtunut vastaamalla seuraaviin kysymyksiin:

- Mitkä ovat tulevaisuuden kunnallishallinnon piirteet?
- Mikä on kuntaorganisaation strateginen asema?
- Miten voidaan käsitteellistää uusi kehitysnäkemys ja siihen liittyvä epäselvyys? Minkälainen suunnittelun ja strategian lähestymistapa sopivat uudenlaiseen hallintamalliin?
- Mikä on pehmeä strategia?

(Sotarauta 1996, 13)

Sotaraudan mukaan johtamisen ja suunnittelun keskeinen tavoite on saada organisaatio toimimaan mahdollisimman samansuuntaisesti. Strategian suunnittelijoilla tutkimuksessa tarkoitetaan kaikkia sellaisia henkilöitä, jotka osallistuvat kunnassa tapahtuvaan strategiseen suunnitteluun (Sotarauta 1996, 13-14). Päätöksentekijöitä ja viranhaltijoita ei siten erotella toisistaan. Näkökulma tutkimuksessa on kunnan strategisen johtamisen teoria ja prosessi, ei niinkään toimivaltasuhteet eri toimijoiden välillä.

Sotarauta arvioi tulosjohtamista ja tuloshakuisuutta korostaen niihin liittyvän ajattelun hyviä puolia. Strategian toteuttamisen menettelytavat ovat myös merkityksellisiä. Sillä miten tehdään, on Sotaraudan mukaan vähintään yhtä tärkeä merkitys, kuin sillä mitä tehdään ja saadaan aikaiseksi. Suunnittelun vaarana on sen hajanaisuus. Jos suunnittelu rakentuu vahvan yksikkökohtaisen tulosajattelun varaan, eikä kokonaisuudesta huolehdita, on vaarana, että kaikki kilpailevat kaikkia vastaan ja kokonaisuuden suunnittelu jää yksiköiden käytännöistä irralliseksi. Suunnittelussa huomio korostuu aikaisempaa useammin rakenteiden sijasta prosesseihin ja organisaatioiden, johtajien ja suunnittelijoiden käyttäytymiseen (Sotarauta 1996, 157-158).

Sotarauta jakaa strategisen ajattelun ongelmat kunnassa kyky- ja katko-ongelmiin. Kykyongelmat liittyvät johtajien, päätöksentekijöiden ja suunnittelijoiden strategisen ajattelun osaamiseen ja sen puutteeseen. Katko-ongelmat puolestaan liittyvät strategiaprosessiin ja siinä tapahtuviin katkoksiin. Sotaraudan mielestä strategisen ajattelun monet ongelmat johtuvat siitä, että on astuttu klassisen strategisen johtamisen ansaan. Ansaan, jossa uskotaan, että suunnittelu ja toteutus voidaan erottaa toisistaan ja suunnitteleva taso ja operationaalinen taso voidaan erottaa toisistaan. Strategisessa johtamisessa johtavien viranhaltijoiden rooli korostuu. Heidän tehtävänään on kysyä strategisia kysymyksiä, johtaa keskustelua kohti strategisia asioita ja yhdistää asioita tavalla jota muut eivät osaa (Sotarauta 1996, 223-227).

Sotaraudan mukaan kaksi pehmeän strategian perusparadoksia ovat suunniteltu vastaan muotoutuva strategia ja strateginen aikomus vastaan toimintaympäristön muutoksiin sopeutuminen. Suunniteltu strategia korostaa tavoitteellista lähestymistapaa ja muotoutuva korostaa, että strategiat nousevat esiin prosessista. Strateginen aikomus

korostaa tavoitteellisuutta ja toimintaympäristöön sopeutuminen korostaa passiivista muutoksiin reagointia (Sotarauta 1996, 242).

Sotaraudan mielestä strategioihin tulisi suhtautua niin, että ne ovat valmistuessaan valmiita muuttumaan ja kehittymään. Olennaista on kommunikatiivisuus, aiottujen strategioiden väljyys sekä mahdollisuus kasvaa ja muuttua. Tämän mahdollistamiseksi Sotarauta avaa strategisen suunnitteluprosessin laajaksi ja mahdollistaa monien ryhmien osallistumisen suunnitteluun. Näin kokonaisuus rakentuu kuntalaisten kannanotoista yksittäisiin asioihin. Yhtenä vaihtoehtona Sotarauta mainitsee strategialuupin, jossa kuntaorganisaation johto laatii ensin organisaatiolle aiotut strategiat, jotka ovat poliittisen johdon tahdonilmaus halutusta suunnasta. Tämän jälkeen strategiat ovat avoimia muuttumaan arvoissa, asenteissa, talouden kehittymisessä tapahtuvien muutosten seurauksena. Onnistunut strategialuupin käyttö edellyttää ilmapiiriä, joka tukee kyseenalaistamista ja erilaisten näkökulmien esittämistä (Sotarauta 1996, 243-257).

Sotaraudan tutkimus pehmeästä strategiasta on mielenkiintoinen lähestyminen kunnan strategiseen johtamiseen. Siinä ei oteta kantaa eri toimijoiden rooliin muuten, kuin korostamalla kaikkien välistä keskustelua. Strateginen johtajuus kuitenkin jätetään johdon epäitsekkääseen ohjaukseen. Epäitsekkääseen siksi, että johdon tulisi nähdä kommunikaatio tärkeämpänä kuin strategioiden sisällöt. Pehmeä strategia edellyttää toimiakseen myös ilmapiiriä, joka on avoin, kyseenalaistava ja keskusteleva. Tämän ilmapiirin paradoksi on se, että mikäli valtuuston kokoukset ovat avoimia, kuten nykyään, ne eivät ole kyseenalaistavia muussa kuin retorisessa debatointimielessä tarkoituksenaan saada puhujalle julkisuutta. Tämän tutkimuksen kohdekunnista Jalasjärvellä on lähinnä pehmeää johtamista oleva keskustelukulttuuri. Siellä valtuuston keskustelukokoukset ovat suljettuja yleisöltä ja tiedotusvälineiltä. Mikäli tämä riittää avoimuudeksi, on mahdollista, että myös poliittiset päätöksentekijät voivat ottaa osaa strategiseen johtamiseen Sotaraudan kuvaamalla tavalla.

Sotaraudan tutkimuksessa yhdistetään luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteinen strateginen toiminta jatkuvan keskustelun kautta toisiinsa. Pehmeäksi strategiaksi nimetty johtamisen kokonaisuus on teoriasta lähtevä näkemys johtamisen malliksi. Siinä on monia hyviä puolia johtamisen kannalta, mutta toisaalta myös idealismiin pohjautuvia heikkouksia, kuten oletus keskustelun siirtymisestä käytäntöön ja vain rajallinen mielenkiinto johtamiseen. Sotaraudan tutkimus antaa tälle tutkimukselle paljon selvitettävää, tutkittavaa ja testattavaa. Tämä tutkimus tarkastelee aihepiiriä käytännön johtamistoiminnan kannalta ottaen kunnanjohtajan keskeiseksi toimijaksi. Tältä osin tutkimukset täydentävät toisiaan.

Kunnallista johtamista käsittelevien tutkimusten kautta tulleita havaintoja tutkimuksen perusasetelmaa kohtaan

Keskeinen osa edellä mainituista tutkimuksista huomioi viranhaltijoiden kasvaneen roolin (vrt Heuru 2000, Kallio 1995, Kalliola 1994, Kiljunen & Pehkonen 1999, Majoinen 2001, Möttönen 1997). Tämä siitä huolimatta, että lainsäädäntö ei sitä tunnusta. Se, mikä on luottamushenkilöjohtamisen kriisiytymisen taso ja sisältö, vaihtelee näkökulmasta riippuen. Kaikilta osin luottamushenkilöiden itsensäkään mielestä valtaa ei pidä palauttaa, vaikka sen puuttuminen onkin ongelma. Mainitut tutkimukset luovat vahvan pohjan ja tarpeen kunnallisen johtamisen tutkimiselle erityisesti kunnanjohtajan

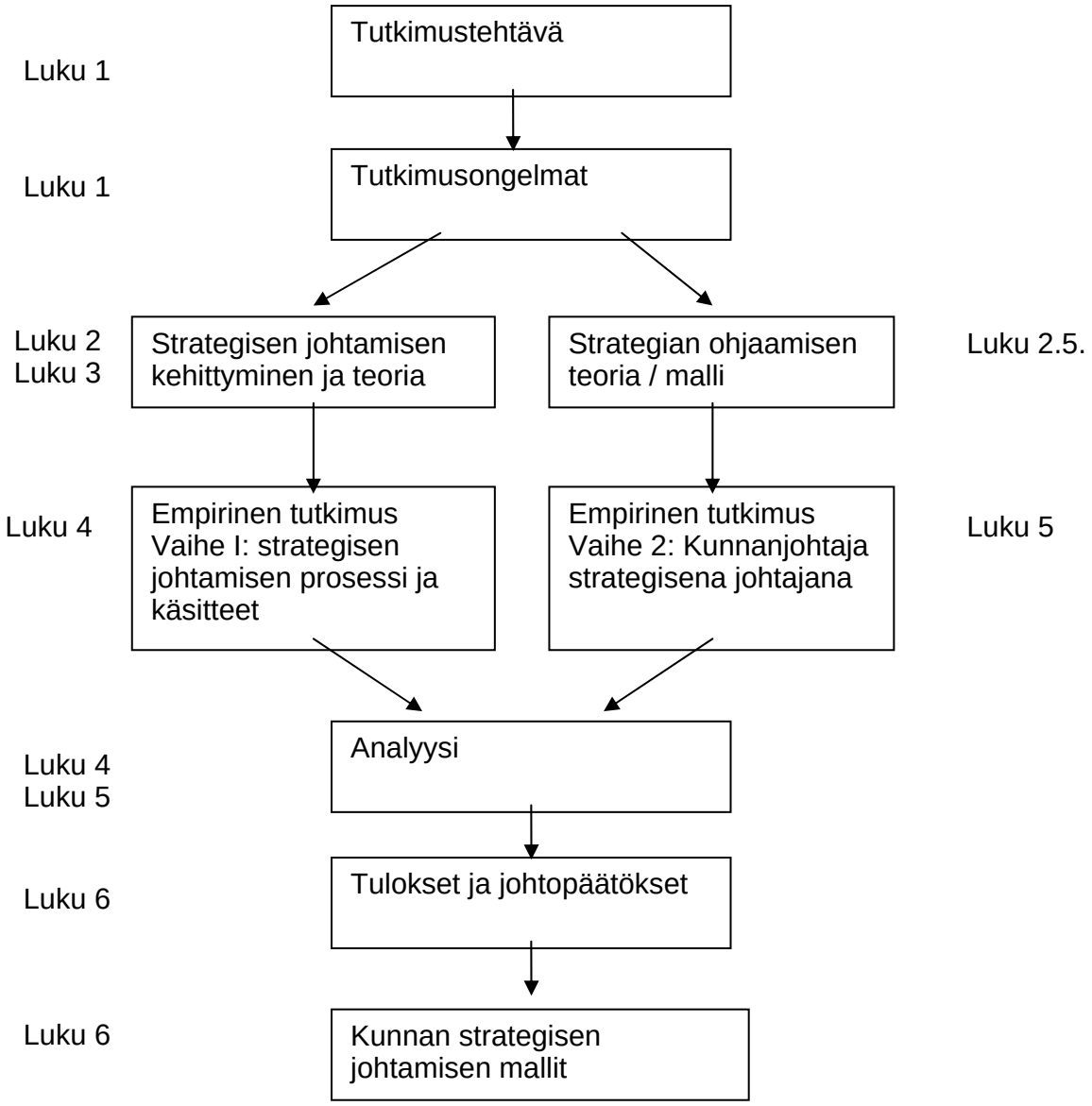
näkökulmasta. Kunnanjohtaja toimii keskusviraston keskeisenä, ohjaavana ja johtavana viranhaltijana.

Kunnan strategiseen johtamiseen ja kunnan kohtaamien muutosten reagointiin vaikuttavat tutkimusten mukaan muun muassa seuraavat seikat:

- Organisaation tehokkuus edellyttää voimakasta sitoutumista strategiaan. Vahva johtajuus on keskeinen tekijä sitoutumisen aikaansaamisessa (Haveri 1994, NPM)
- Osallistumisen laajuus auttaa strategioiden toteuttamisessa, mutta tekee niistä yleisiä, jolloin tulkinnan alue on laaja (Haveri 1994).
- Strategiat ovat liian yleisiä, eivätkä anna prioriteetteja (Haveri 1994).
- Johtamisen kulttuuri on kunnissa suunnittelu- ja valvontakeskeinen (Heinonen & Paasio 1994).
- Panosten ja tuotosten välinen yhteys puuttuu, tuotokset ovat määrittelemättä kokonaan (Heinonen & Paasio 1994).
- Managerismi pääsi vapaakuntakokeilun myötä kunnallishallintoon (Heuru 2000, Lähdesmäki 2003).
- Tulosjohtamisen ja managerismin oppien tuominen kunnallishallintoon romuttaa dualismin periaatteen, minkä seurauksena valtuuston rooli muuttuu vain toimintaa legitimoivaksi ylimpien viranhaltijajohtajien johtaessa toimintaa (Heuru 2000).
- Viranhaltijoiden valta ja vastuu sekä kunnanjohtajan rooli kasvavat, mistä syystä luottamushenkilöt eivät halua tehdä välttämättömiä uudistuksia, jotka usein vähentäisivät luottamushenkilöiden valtaa (Kallio 1995).
- Vallan siirtymisessä luottamushenkilöiltä viranhaltijoille koskee siirto vain ylintä johtoa. Henkilöstö kokee edelleen, että heillä ei ole valtaa omaan työhönsä (Kalliola 1994).
- Uudet tehokkuusperiaatteet voidaan lisätä hyvän hallinnon arvojen joukkoon (Lähdesmäki 2003, NPM).

1.4. Tutkimuksen rakenne ja vaiheittainen eteneminen

Oheisessa kuvassa on kuvattu tutkimusasetelma, tutkimuksen vaiheittainen eteneminen sekä tutkimusraportin sisältö.



Kuvio 5: Tutkimuksen rakenne, vaiheittainen eteneminen sekä raportin sisältö

2. STRATEGINEN JOHTAMINEN

2.1. Strategisen johtamisen kehittyminen ja koulukunnat

Strategia -sana tulee alun perin kreikankielisestä sanoista "stratos" ja ”strategos”. Näillä sanoilla tarkoitetaan johtamistaitoa, erityisesti sodan johtamisen taitoa. Strategisen johtamisen kehitys on lähtenyt liikkeelle sodankäynnin tarpeista (Bryson 1995, 5, Näsi & Aumola 2001, 8). Sekä Kiinassa (Sun Tzu) että Kreikassa (Kleinstenes) alettiin kehittää strategisen johtamisen teorioita noin 500 eKr (Kamensky 2000, 16, Näsi & Aumola 2001, 8). Sun Tzun mukaan sodankäynti on vaarallinen yritys, johon turvaudutaan vasta, kun muut keinot ovat pettäneet. Paras politiikka on hyökätä vihollisen suunnitelmia vastaan ja seuraavaksi paras on rikkoa hänen liittonsa, sillä sotataidon huippu on kukistaa vihollinen ilman taistelua. Sodankäynnin taidossa kehitellyt strategiset ja taktiset opit perustuvat harhaanjohtamiseen, väärien ilmaisujen luomiseen vihollisen saattamiseksi ymmälle ja harhauttamiseksi, epäsuoraan lähestymiseen, joustavaan ja koordinoituun erilaisten ryhmittymien ja toimien käyttöön sekä voiman nopeaan keskittämiseen heikkoihin kohtiin (Sun Tzu 1998, 20).

Kun Sun Tzu keskittyi strategioissaan tuhoamaan vihollisen ytimestä käsin ja alistamaan tämän mahdollisimman vähällä voimalla, rakensi toinen keskeinen strateginen sotateoreetikko kenraali von Clausewitz periaatteensa vihollisen totaalisen murskaamisen varaan. Murskaaminen tulisi tapahtua ylivoimaisen voiman käytöllä. von Clausewitzin mukaan sota on väkivaltainen toimi, jonka tarkoituksena on aina ja ainoastaan pyrkiä lyömään vihollinen ja saattamaan tämä noudattamaan voittajan tahtoa. Vihollisen taisteluvoimat on tuhottava eli saatettava sellaiseen tilaan, ettei se voi jatkaa taistelua. Maa on vallattava, jottei siellä voida muodostaa uusia taistelujoukkoja. Lisäksi vihollisen tahto on murrettava ja tästä osoituksena saatava sen hallitus ja liittolaiset allekirjoittamaan rauha tai kansa alistettava. Muutoin voi taistelu syttyä uudelleen sisäisesti tai liittolaisten avustamana (von Clausewitz 1999, 43-44).

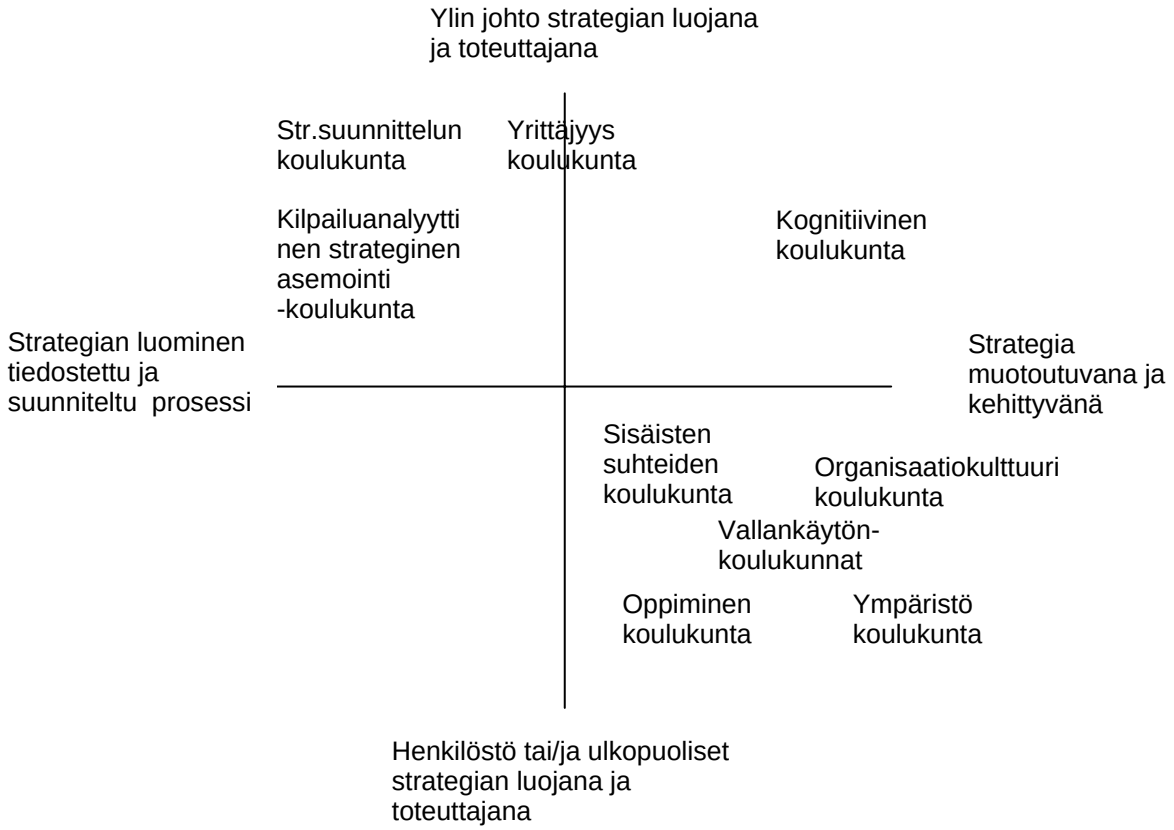
Liikkeenjohtoon strategian ideat ja käsite tulivat vahvasti vasta 1960-luvulla. Siitä eteenpäin strategia ja strateginen johtaminen ovat dominoineet liikkeenjohtoa ja johtamisesta käytävää keskustelua (Näsi & Aumola 2002, 10-11). Strategisesta suunnittelusta ja johtamisesta on löydettävissä erilaisia koulukuntia, joilla painotukset vaihtelevat. Lisäksi näitä koulukuntia on eri maissa eri tavalla luokiteltu ja yhdistelty. Luokitteluja on useita samallakin tutkijalla (vrt Näsi 1986, Näsi 1991, Mintzberg 1994, Mintzberg ym 1998). Koska kunnan strategisen johtamisen tutkiminen edellyttää strategisen ajattelun kuvaamista pääpiirteissään, käydään tässä läpi katsaus keskeisiin strategisen johtamisen koulukuntiin. Kuitenkin jaottelu erilaisiin strategiateorioiden koulukuntiin on vaikeaa. Kukin strategiateoria on itsessään looginen ja toisiin teorioihin nähden painotuksiltaan erilainen. Pelkästään jo käsite strategia voi varioida merkittävästi (kts luku 2.4.2.) ja olla peräisin monesta eri strategisesta teoriasta (Näsi & Aumola 2001, 9-13). Tässä tutkimuksessa jaetaan strategiset koulukunnat lähinnä Mintzbergin näkemyksen mukaisesti.

Keskeiset muuttujat ja vastakkainasettelut strategisen johtamisen ajattelussa eri koulukuntien välillä ovat:

- Strategian luomisen prosessi: suunnitelmallinen, järjestelmällinen versus itsestään muototutuva
- Strategian luomiseen ja toteuttamiseen osallistuvat henkilöt: ylin johto versus koko henkilöstö tai jopa ulkopuolinen ympäristö

Edellisten muuttujien perusteella voidaan strategiakoulukunnat sijoittaa kartalle. Kuviossa 4 on kirjattu koulukunnat niiden sisältöä kuvaavilla suomalaisilla nimillä. Koulukuntia esiteltäessä myöhemmin tässä luvussa mainitaan myös niiden englanninkielinen nimi. Kuviosta puuttuu ainoastaan muutosta korostava koulukunta, sillä sen mielestä strategian hyödyntämisen tarkoitus ja tilanne vaikuttavat siten, että se voi olla missä tahansa mainituissa strategisissa ulottuvuuksissa.

Strategian luomisen sekä osallistumisen määrän ulottuvuuksien kautta tarkasteltuna strategisen johtamisen koulukunnat sijoittuvat seuraavan kuvion osoittamalla tavalla.



Kuvio 6. Strategia-ajattelun keskeiset ulottuvuudet ja koulukuntien näkemykset

Klassinen strateginen ajattelu sijoittuu kuviossa vasempaan yläkulmaan korostaen strategian luomista tiedostettuna ja suunniteltuna prosessina. Strategiaprosessia johtaa ylin johtaja, yleensä toimitusjohtaja, joka mahdollisesti käyttää apunaan esikuntaa. Klassisen strategisen johtamisen kehitysvaiheina Näsi mainitsee strategisen suunnittelun, portfoliojohtamisen ja strategisen pelin. Strateginen suunnittelu

kehittyessään jakautui strategisen peliin, jossa tärkeintä on strategisten siirtojen suunnittelu (Porter) ja strategiseen johtamiseen (management), jossa tärkeintä on monipuolinen ja yksityiskohtainen strategiaprosessi (Näsi 1991, 32-39).

Pehmeässä strategisessa johtamisessa keskeistä on ollut työntekijöiden ja organisaation ulkopuolisten pääsy mukaan strategiseen toimintaan. Kehitys on kulkenut ylimmän johdon persoonallisuuden tarkkailusta koko henkilöstön oppimiseen. Pehmeän strategisen johtamisen kehitysvaiheiksi Näsi mainitsee onnistujan ominaisuuksien tunnistamisen, yrityskulttuurin ja strategisen ihmisten johtamisen (leadership) (Näsi 1991, 39-45).

Strateginen ajattelu on ympäristön kohdistamista paineista, johtajien näkemyksistä ja vallitsevasta tilanteesta riippuen korostanut erilaisia asioita. Erilaisista strategisista näkemyksistä on muodostunut strategisen johtamisen koulukuntia, joista jokaiselle löytyy kannattajia. Klassisten strategisen ajattelun koulukuntien merkitys on vahva edelleen vaikka niiden dominoinnin voidaankin katsoa päättyneen. Pehmeän strategisen ajattelun koulukunnat ovat esillä keskustelussa vahvasti, mutta mikään koulukunta ei ole saavuttanut käytännössä dominoivaa asemaa (Näsi 1991, 56).

2.2. Klassinen strateginen ajattelu

2.2.1. Strategisen suunnittelun koulukunta

Sotilaallisen ja poliittisen vaiheen jälkeen strateginen ajattelu kehittyi nopeasti 1960 luvulta lähtien. Ensimmäisiä kehittäjiä olivat Alfred Chandler (1960), Igor Ansoff (1965) ja Kenneth Andrews (1971). Heidän työnsä ansiosta strateginen suunnittelu kehittyi ja syrjäytti pitkän tähtäimen suunnittelun (PTS) yritysmaailmassa. Strategisen suunnittelun koulukunta on usein jaettu kahdeksi koulukunnaksi (esim Mintzberg ym 1998), mutta Näsi on yhdistänyt nämä yhteen niiden keskeisten yhtäläisyyksiensä vuoksi (Näsi 1991, 29-34).

Chandler ja Andrews asettavat yritysten strategisen toiminnan keskeiseksi tehtäväksi määritellä pidemmän aikavälin päämäärät ja tavoitteet sekä luoda toimintasuunnitelma tavoitteisiin pääsemiseksi. Strategian määrittelyllä yritys samalla kertoo, missä liiketoiminnassa se on mukana ja millainen yritys haluaa olla (Näsi 1991, 29). Andrewsin näkemyksessä kytketään arvot, strategia ja visio toisiinsa.

Keskeistä 1960 ja -70 -luvun strategiakehitykselle on yrityksen ympäristö, siitä lähtevät tavoitteet ja näihin johtavat strategiat (Kamensky 2000, 16). Ansoff korostaa strategian tuottamisessa suunnittelun muodollista ja mekanistista puolta kuvaten strategian prosessiksi (Ansoff 1987, 180-188, Näsi 1986, 44).

Strategisen suunnittelun koulukunnan mielestä strategian muotoilu on kontrolloitu, muodollinen prosessi, joka on jaettu yksityiskohtaisiin toimenpiteisiin ja jonka apuna käytetään erilaisia työkaluja, kuten muistilistoja. Vastuu koko strategiaprosessista on korkeimmalla johtajalla ja valmistelun sekä analyysien teon tekevät yleensä avustavat henkilöt. Strategia tulee prosessista täydellisenä ja sitä voidaan ryhtyä välittömästi toteuttamaan yksityiskohtaisina tavoitteina, ohjelmina ja erilaisina suunnitelmina (Ansoff 1987, 180-192, Mintzberg 1994, 40-42).

Kritiikkiä strategisen suunnittelun koulukuntaa kohtaan

Ansoffin strategisen suunnittelun mallissa on monia vaiheita ja systemaattisia toimintatapoja. Tämä edellyttää johtajalta halua ja kykyä toimia systemaattisesti, käsitteellisesti ja tarkan huolellisesti. Strategian suunnittelu on niin vaikeaa, että ylimmän johtajan rooli on vaarassa muodostua strategisesta toimijasta strategian hyväksyjäksi. Perustellusti voidaan esittää kysymys, että onko näin yksityiskohtaisella mallilla todella luotu yhdenkään organisaation strategiaa tai toteutettu strategista johtamista? (Näsi 2001, 20) Tilanteessa, jossa ympäristössä tapahtuu paljon muutoksia, on strategian päivittäminen työlästä ja aikaa vievää. Päivittämisen aikanakin on pystyttävä viestimään organisaatiossa strategiasta. Silloin kun strategia on näin tiukka malli, on vaara, ettei se muodosta toimintaa ohjaavaa selkärankaa. Olennaista on kuitenkin organisaation kyvykkyys toimia strategian mukaan, eikä strategisen mallin oivallisuus (Mintzberg 1994, 42-46, Mintzberg ym 1998, 33-63, Näsi 1986, 47).

Lisäksi yksityiskohtaisen mallin mukaan toimiminen ei kannusta keskusteluun ja oppimiseen, vaan mallin noudattamiseen ja aikaisemmin tehtyjen valintojen puolustamiseen. Strateginen ajattelu ja arviointi eivät lisäänny eivätkä vahvuuksien ja heikkouksien kehittäminen saa näistä voimaa. Strategisen suunnittelun yksityiskohtainen malli perustuu mitattavalle tiedolle, mutta organisaatioissa informaatiota on muussakin muodossa, kuten ilmeenä asiakkaan kasvoilla ja ilmapiirinä toimistossa. Johtaja voi nämä informaatiot aistia, mutta ei muuttaa mitattavaksi tiedoksi. Voi myös olla, että informaatiota on liikaa, se voi olla ristiriitaista keskenään tai epäluotettavaa. Vaikka informaatio olisi tottakin, se voidaan kieltää tai se voi tulla liian myöhään, jotta sen voisi ottaa huomion toimittaessa kovin tiukan mallin mukaan (Govindajan & Trimble 2004, 67-68, Mintzberg 1994, 257-266).

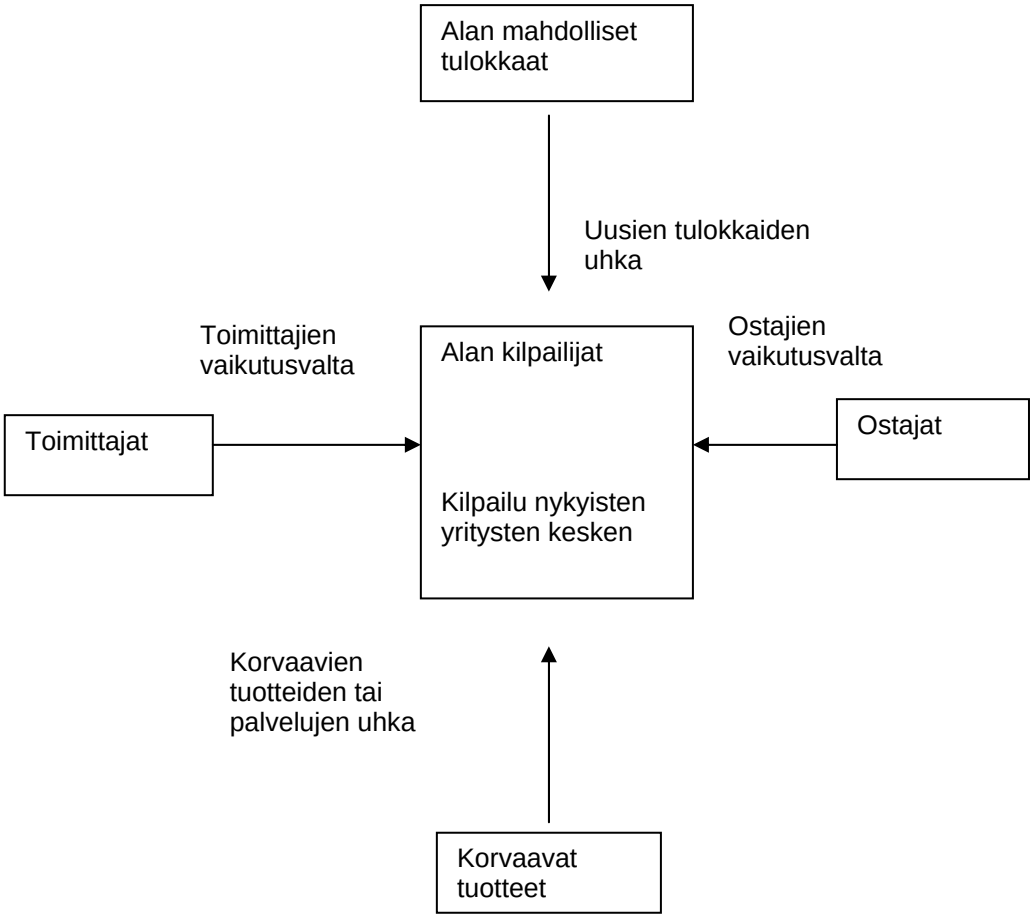
2.2.2. Portfoliojohtaminen

Strategisessa kehityksessä organisaation asemointi toiminta-alueella nousi keskeiseksi 1970- ja 1980 -luvuilla. Tutkijasta riippuen vaihtelee se, mitä Kilpailuanlyyttinen strateginen asemointi -koulukuntaan sijoitetaan. Näsin teoksissa strateginen asemointi ja portfoliot ovat usein erotettuja eri koulukunniksi ja taas Mintzberg sijoittaa ne samaan koulukuntaan. Portfolio-lähestymistapa haastoi systemaattisen suunnittelun 1970-luvulla. Portfolion avulla pyritään tarkastelemaan strategisen ilmiön tai tuotteiden ja palvelujen kehitystilannetta. Kehitystilanne on arvioijien käsitys tuotteen tai palvelun nykytilasta ja tulevaisuudesta. Yleensä kehitystilanteiden esittämisen apuvälineenä käytetään matriisia, tunnetuin näistä Boston Consulting Groupin ”Bostonin eläintarha” (Näsi 1986, 48-52).

Portfoliotekniikoiden jännite perustui kahteen ulottuvuuteen, jotka ovat ulkoisen ympäristön vaikutukset ja sisäisen kyvykkyyden luomat mahdollisuudet. Näistä ulottuvuuksista muodostetaan matriisi, jonka avulla voidaan suunnitella neljälle alueelle oma strategia. Portfoliomatriisien avulla yritetään saada arvioitua tuotteen tai palvelun elinkaari, sen sisältämät riskit, suunnitella tuottava markkinastrategia ja allokoida panostuksia. Portfoliomatriisien etu ja suosion perusta on niiden ymmärrettävyys ja helppokäyttöisyys (Mintzberg ym 1998, 94-97, Näsi 1991, 34-35).

2.2.3. Kilpailuanalyyttinen strateginen asemointi -koulukunta

Strategisen suunnittelun ajatukset saivat uusia ulottuvuuksia Porterin näkemyksistä. Porter kuvaa yrityksen toimialansa keskellä ja laajentaa strategiakäsittelyn koko toimialaa koskevaksi. Kilpailukäsitteen laajuus on Porterin analyyttiselle lähestymistavalle olennainen seikka. Organisaation toimialaa ja sen kehitystä arvioidaan eri näkökulmista kuvan osoittamalla tavalla.



Kuvio 7: Toimialan kilpailuun vaikuttavat tekijät (Porter 1980, 4)

Organisaation asema hahmotetaan kuvan eri näkökulmien tuomien uhkakuvien ja tavoitteiden kautta. Lisäksi toimialaa tarkastellaan sen elinkaaren vaiheen ja luonteen mukaan. Toimiala saattaa olla hajaantumassa, käynnistymässä, kypsässä vaiheessa, taantuvassa vaiheessa tai globaali (Porter 1980, 156-188, 275-298). Jotta organisaatio pystyy hahmottamaan itsensä toimialassaan, suosittelee Porter portfoliomatriisien käyttöä strategian rakentamisen työkaluina (Porter 1980, 361-367).

Kilpailustrategia on kokoelma periaatteita kokonaisvaltaisesti analysoidussa ongelmatilanteessa. Kilpailustrategioita saattaa olla monia eri tilanteita varten. Kussakin kilpailutilanteessa on käytössä eri strategia. Eri strategioiden muodostamiseen Porter

käyttää strategia-ikkunaa, jossa matriisin muuttujina ovat strateginen etu eli asiakkaan havaitsema ainutlaatuisuus tai alhainen kustannustaso ja strateginen kohde eli toimiala tai segmentti. Strategia-ikkuna toimii parhaiten kypsän ja taantuvan sekä globaalin markkinan toimialoilla (Porter 1980, 34-46).

Porterin mukaan toimialoille muodostuu strategisia ryhmiä tai ryhmittymiä. Ryhmittymiin kuuluvien organisaatioiden strategisten toimien ja piirteiden luonne on joltain keskeiseltä osalta yhtenäinen ja eroaa siihen kuulumattomista. Organisaatio pystyy luomaan itselleen kilpailuetua kustannusjohtajuuden tai differoinnin alueilla. Ennen kuin kilpailuetua pystyy täysin hyödyntämään, on oivallettava sen kytkentä toimialan rakenteeseen ja arvoketjuihin. Arvoketjujen perusajatuksena on ymmärtää täydellisesti, miten organisaatio tekee työtään ja miten se liittyy muihin toimijoihin. Arvoketjut sisältävät perusajatuksen prosessimuotoisesta toiminnasta. Arvoketjuun on eritelty näkyviin toiminnan tukifunktiot, kuten infrastruktuuri, henkilöstöhallinto, teknologinen kehitys ja taloushallinto. Samoin on näkyvissä karkean tason prosessi, kuten varastologistiikka, operaatiot, tuotehallinta, myynti ja markkinointi sekä huolto (Porter 1985, 3-8, 36-39, Porter 1986, 20-22).

Kritiikkiä Kilpailuanalyyttinen strateginen asemointi -koulukuntaa kohtaan

Porterin hyviä oivalluksia voidaan kritisoida aivan samalla tavalla kuin edellä kuvattua Strategisen suunnittelun koulukuntaa. Strategia-ajattelu tehdään valmiiksi organisaation johdossa ajattelusta toiminnaksi asti. Strategioiden raskaudesta johtuen ne edellyttävät suurta esikuntaorganisaatiota ja paljon strategista ajattelua, ennen kuin analyysit saadaan tehdyksi. Tällaisia esikuntia on vain suurissa tai monikansallisissa yrityksissä. Pieni ja keskisuuri organisaatio ei voi sijoittaa analyyseihin tarvittavaa panostusta. Sekä portfoliojohtaminen että Kilpailuanalyyttinen strateginen asemointi -koulukunta perustavat analyysinsä raskaan tilastotiedon varaan. Varsinkin alueilla, joissa toimitaan globaalisti, on vaara, että tieto ei olekaan luotettavaa, yhteismitallista tai ajantasaista. Lisäksi tietoa ei välttämättä arvioida riittävästi eikä ajatella sen merkittävyyttä. Organisaatioissa ei ole tottumusta tehdä näin perusteellisia strategisia analyyseja, eikä ainakaan koko toimialaa koskevia (Näsi 1986, 56-57). Porter myös sivuuttaa strategian toteuttamiseen vaikuttavat psykologiset ja sosiologiset seikat (Barney 2002, 54).

Yksi heikkous Kilpailuanalyyttinen strateginen asemointi -koulukunnan strategian luomistavassa on sen prosessin sulkeutuneisuus. Viesti ei ole ”menkää ulos ja oppikaa” vaan ”pysykää kotona ja laskekaa”. Tällä menettelytavalla ei pystytä luomaan sitoutumista organisaation sisälle eikä innovatiivisuutta strategiseen johtamiseen. Kuten Porter itsekin mainitsee, malli toimii parhaiten ennustettavissa olosuhteissa (Porter 1980, 34- 46). Mitä muuttuvammasta toimintaympäristöstä on kyse, sen epävarmempia suunnitteluun vaikuttavat tekijät ovat. Epävarmoista tekijöistä on voitava keskustella ja oppia, koska ne ovat harvoin yksiselitteisesti laskettavissa (Govardian & Trimble 2004, 67-69). Onko kuitenkaan varmaa, että yritykset itse tunnistavat toimialansa trendit? Porter astuu teorioillaan taloudellisesta kilpailusta välillä poliittisen toiminnan puolelle. Suuret yritykset, joilla on käytettävissä välineitä toimialan manipuloimiseksi, voivat ryhtyä tekemään politiikkaa. Porter välillisesti jopa kannustaa siihen, mikä käytännössä saattaa aiheuttaa poliittisen hallinnon puolella epäluuloja ja vastarintaa (Mintzberg ym 1998, 113-116).

2.3. Pehmeä strateginen ajattelu

2.3.1. Persoonallisuutta korostavat koulukunnat

Yrittäjyys –koulukunta

Toisin kuin edeltävät koulukunnat keskittyy Yrittäjyys -koulukunta yksilöön. Lähtökohtana on yrittäjä persoonallisena johtajana. Alun perin yrittäjä nähtiin pienen yrityksen omistaja-yrittäjänä, mutta myöhemmin koulukunnan näkemykset ovat laajentuneet koskemaan yrittäjämäistä toimintatapaa. Yrittäjyyden käsite on saanut täydennystä sisäisen yrittäjyyden käsitteen kautta. Yrittäjä, sisäinen tai omistava, toimii persoonallisella tavalla, johtaen itseään ennakoivasti ja yksiselitteisesti. Hänen johtamistavassaan keskeistä ovat visio, sisäinen logiikka ja intohimo. Nämä henkilöt ovat aktiivisia julkisuudessa antaen persoonallisuutensa koko toiminnalle, jopa koko yritykselle. Tutkimukselliselta näkökannalta tarkastelun kohteeksi nousee yrittäjän persoona psykologiselta kannalta. Yrittäjän kehittymistä omaksi persoonakseen on tutkittu (esim. Collins & Moore, The Organization Maker, 1970) yksilön varhaisista kehitysvaiheista aina menestykseen asti. Koulukunnalle on keskeistä menestyvien johtajien persoonallisuuden piirteiden ja ominaisuuksien arviointi (Kotter 1983, 133-146).

Yrittäjän monista persoonallisuuden piirteistä voidaan tunnistaa vahva halu kontrolloida, itsenäisyys, saavuttamisen halu, epäusko auktoriteetteihin ja riskinottokyky. Riskit otetaan kuitenkin hallitusti ja laskelmoiden, ei pelaten tai spekuloiden. Yrittäjällä on usein kyky hallinnoida ja tehdä päätöksiä tavoite mielessään. Tästä syystä myös Strategisen suunnittelun koulukunnan edustajat korostivat, että strategian toteuttamisessa tarvitaan yrittäjämäistä toimintaa. Ei ole vaikeaa luoda strategioita vaan toteuttaa ne (Ansoff 1987, 195-202). Yrittäjäorganisaatiossa strategian luomisen ja johtamisen piirteiksi muodostuvat seuraavat:

- Strategia on keskittynyt luomaan uusia mahdollisuuksia
- Valta on keskittynyt ylimpään johtoon
- Strategiassa otetaan suuria askeleita eteenpäin epävarmuuksista huolimatta
- Kasvu on dominoiva päämäärä yrittäjäorganisaatiolle

(Ansoff 1987, 197-202, Ireland ym 2001, 49-61, Mintzberg ym 1998, 132-136).

Koulukunnan näkemyksissä on myös ihmisten johtamista korostavia periaatteita. Tutkimuksissaan Bennis ja Nanus katsovat, että johtajan on tultava toimeen monimutkaisten asioiden ja epävarmuuden kanssa. Johtajan täytyy pystyä toteuttamaan tavoitteensa. Tässä hän tarvitsee visiota. Visio luo organisaatiolle suunnan ja tekee siitä ainutlaatuisen. Johtajan velvollisuus on luoda visio, jonka avulla organisaatiossa oleva inhimillinen energia suuntautuu tavoitteeseen. Keskittämällä huomionsa visioon johtaja operoi organisaation emotionaalisilla ja henkisillä resursseilla, sen arvoilla, sitoutumisella ja pyrkimyksillä. Organisaation päälliköillä on puolestaan velvollisuus pitää huolta operationaalisista asioista, kuten aikatauluista, tuottavuudesta ja tehokkuudesta. Johtajat huolehtivat ihmisten tärkeyden ja saavuttamisen tunteista osoittamalla heille, miten heidän työnsä palvelee arvokkaita päämääriä. Siksi vision tulee olla selkeästi määritelty, ymmärrettävissä oleva, tavoitteellinen ja haluttava sekä aktivoiva (Bennis & Nanus 1986, 65-73, Näsi 1991, 42).

Kognitiivinen koulukunta

Kognitiivinen koulukunta lisää yrittäjyyttä korostavaan näkemykseen seuraavia piirteitä:

- Strategian luominen on subjektiivinen ja kognitiivinen, henkinen prosessi strategikon mielessä
- Strategian tiedostaminen on eräänlaista kartan luomista, konseptien rakentamista läpi ympäristöstä kumpuavien moninaisten, ennustamattomien ja hankalien tilanteiden. Huonokin kartta on parempi kuin ei karttaa lainkaan. Kartta antaa uskoa ja välineen suhteuttaa informaatiota tai toimintoja.
- Ympäristön antamat viestit kulkeutuvat ihmisten tajuntaan monen suodattimen kautta ennen kuin muodostuvat kartoiksi. Näkyvä maailma voidaan mallintaa.
- Strategia on konsepti, se on vaikea käyttää ja tarvittaessa muuttaa

(Mintzberg ym 1998, 150-172)

Kritiikkiä Yrittäjyys -koulukuntaa ja Kognitiivista koulukuntaa kohtaan

Yrittäjyys -koulukunta ja Kognitiivinen koulukunta lähtevät siitä, että strategian luominen ja toteuttaminen on yksittäisen ihmisen toimintaa. Siksi sen luomisen ja toteuttamisen prosessi ei välttämättä ole selkeä tai ennustettava. Toimintatapa ei kannusta organisaatioon kuuluvia keskustelemaan strategioista ja havaitsemaan, mikäli strategian odotetut tavoitteet tai muuttujat eivät toteudu. Tämä heikentää oppimisen mahdollisuuksia. Organisaatio joutuu vaikeuksiin, jos vision luonut yksilö sairastuu, kuolee tai lähtee tai, jos visio ei olekaan hyvä. Irtaantuminen visiosta on vaikeaa, kun sen tekijänä on vain ylin johtaja. Muutostarpeisiin ei välttämättä tartuta riittävän ajoissa ja tehokkaasti. Lisäksi, koska vision luoja on yleensä ylin johtaja, keskittyy kaikki valta hänelle, mikä lisää riskejä (Mintzberg ym 1998, 144-145).

Vaikka toimintamalli parhaimmillaan voi olla joustava, koska täytyy vakuuttaa vain yksi johtaja päätöksiä tarvittaessa, voi ongelmia syntyä, jos johtaja ei pysty kaikkina aikoina sijoittamaan muutoksia ja mahdollisuuksia muotoilemaansa strategiaan. Yrittäjillä on usein pulaa ajasta ja rahasta, minkä vuoksi potentiaalisia asiakasryhmiä jää havaitsematta ja haastattelematta tai kilpailijoiden toiminta seuraamatta. Keskustelu ja analyysien tekeminen tuntuu yrittäjistä ajanhukalta. Voi olla, että näin muodostettu strategia ja visio eivät ole tarpeeksi kirkkaita antamaan toiminnalle selkeitä suuntia ja tavoitteita. Johtaja saattaa viehättyä havaitsemistaan mahdollisuuksista tai keskittyä liikaa operatiivisiin ongelmiin. Silloin on vaara, että strategia ei ohjaakaan yrityksen toimintaa. Yrittäjyys strategisena toimintatapana on riskialtis (Mintzberg & Quinn 1996, 622, Bhide 1994, 150-161).

2.3.2. Oppimista korostava koulukunta

Jos strategisen johtamisen maailma on monimutkainen, kuten esimerkiksi Kognitiivinen koulukunta väittää ja strategisten prosessien toimivuutta ja kurinalaisuutta korostavat koulukunnat tyrmäävät raskaudellaan, niin Oppimista korostava koulukunta tarjoaa vaihtoehdoksi organisaation jatkuvaa oppimista. Tämän koulukunnan mukaan strategia muodostuu ja kasvaa ihmisten todellisuuksista ja käytännöistä kollektiivisten kokemusten kautta. Olennaista on kyky joustaa, oppia ja kehittyä jatkuvasti.

Oppivan organisaation keskustelun käynnistäjinä olivat Argyris ja Schön (1978), jotka kehittivät oppivan organisaation konseptia tarkastelemalla oppimisen mekanismeja. Oppimisessa on heidän mukaansa olennaista kaivautua julkiteorioiden taakse käyttöteorioihin sekä päästä irti yksinkertaisesta takaisinkytkennästä oppimisen oppimiseen. Muutospaineiden edessä ihminen voi vaihtaa toimintastrategiaa, mutta säilyttää toiminnan taustalla olevat käsityksensä (Argyris & Schön 1987, 18). Oppiminen on pelkistäen sitä, että organisaatio tunnistaa ja tunnustaa virheensä ja korjaa toimintaansa tämän pohjalta. Kuitenkaan ammattilaisilla ja korkeasti koulutetuilla ei useinkaan ole oppimisen osaamista erityisesti siitä syystä, että he eivät ole avoimia kyseenalaistamaan omaa toimintaansa. Oppimistarvetta ei tunnisteta, vaan muutos halutaan toisilta (Argyris 1998, 85-90).

Peter Sengen (1990) näkemykset kiinnittävät huomiota enemmän ajatteluun kuin oppimisen järjestelmään. Organisaatiossa tulee panostaa ihmisten kapasiteetin laajentamiseen, persoonalliseen taitamiseen ja tiimin oppimisen tukemiseen. Myöhemmin Senge on nostanut organisaation arkkitehtuurin syvällisen oppimisen edellytykseksi ja organisaation rakenteet oppimisen dynamiikan osatekijäksi (Senge 1994, 42, Valkama 1998, 38). Oppimista korostava näkemys hyväksyy institutionaalisen näkemyksen organisaatiosta, jolloin organisaatio on enemmän kuin vain siellä olevien ihmisten summa tai organisaatiossa tapahtuva oppiminen on enemmän kuin vain yksilöiden oppimisen summa. Osa oppimisesta aiheutuu rakenteista, systeemeistä ja rutiineista. Uusilla organisaatioilla näitä rakenteita ja rutiineja ei ole, mutta koska ne ovat yleensä kooltaan pieniä, niissä toimivien ihmisten avoin kommunikaatio ja yhteiset intressit helpottavat oppimista (Crossan ym 1999, 522-537).

Oppimista korostava koulukunta esittää strategista ajattelua kohtaan uusia kysymyksiä, kuten kuka todella luo strategian ja missä sen muotoilu organisaatiossa sijaitsee. Tai kuinka tietoinen ja ohjattu strategiaprosessi voi olla ja täytyykö erottaa toisistaan strategian muotoilu ja toteuttaminen. Koulukunnan mielestä johdon muotoilema strategia on mielikuvitusta verrattuna siihen, mitä organisaatiossa todella tapahtuu. Koulukunnan mielenkiinto kohdistuu strategian näkymiseen, eikä sen kuvaamiseen. Todellinen kysymys on, miten strategia näkyy organisaatiossa ja sen päivittäisessä toiminnassa.

Määritelty strategia keskittyy kontrolloimaan johtajien tavoitteiden toteutumista, kun puolestaan organisaatiosta syntyvät strategiat korostavat oppimista. Organisaatiosta syntyvän strategian konsepti mahdollistaa strategisen oppimisen, koska se tunnustaa organisaation kyvyn analysoida kokemuksia ja kehittää toimintaa kohti strategiassa sovittuja päämääriä. Vastaava lähestymistapa on Vallankäyttö -koulukunnilla, jotka esitellään luvussa 2.3.3.

Oppimista korostava koulukunta lähtee siitä, että ympäristön monimutkaisuuden ja ennustamattomuuden vuoksi strategian johtaminen ei onnistu hallitsemalla. Täytyy oppia jatkuvasti, mistä syystä strategian muotoileminen tulee vähemmän merkitykselliseksi. Johtajan täytyy oppia jatkuvasti ja samalla tärkeää on organisaation sisällä oleva kollektiivisen oppimisen järjestelmä. Näin organisaatiossa on samaan aikaan monia strategikkoja, jotka ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Voidakseen käydä strategista dialogia on jokaisen organisaation jäsenen ymmärrettävä yhteinen visio ja toiminta-ajatus. Samalla strategia voi myös näkyä käytännössä. Johtajan rooliksi muodostuukin johtaa oppimista ja strategista ajattelua strategiaprosessin hallinnoinnin sijaan (Koivuniemi 2004, 73-74, Mintzberg ym 1998, 208-209)

Oppimista korostava koulukunta on antanut strategisen johtamisen kehittymiselle uusia suuntia. Usein näissä tarkastellaan oppimista prosessina ja muutoksen johtamisena, eikä perinteisenä strategisena johtamisena. Suosituksi on tullut näkemys, että strategia riippuu oppimisesta ja oppiminen riippuu kyvykkyyksistä. Olennaista strategisen johtamisen kannalta on kyky poisoppia ennen kuin päästään tulevaisuuteen käsiksi. Haasteena on kyky sietää epävarmuutta ja luoda ennakkonäkemys tulevaisuuden markkinoista. Tämä edellyttää sellaisen järjestelmän luomista, jolla tunnistetaan tulevaisuudessa tarvittavat strategiset kyvykkyydet. Oppimista korostava koulukunta on vähemmän kiinnostunut tiukasta yhteydestä tavoitteiden ja resurssien allokoinnin välillä ja enemmän kiinnostunut joustavien strategisten tavoitteiden luomisesta. Nämä haastavat työntekijät saavuttamaan näennäisesti mahdottomia tavoitteita (Hamel & Prahalad 1994, 22-23).

Kaplanin ja Nortonin Balanced Scorecard (BSC) mallissa liitetään strategia ja oppiminen toisiinsa. Visiosta ohjautuva strateginen johtaminen puretaan neljäksi eri näkökulmaksi eli taloudelliseksi näkökulmaksi, asiakasnäkökulmaksi, sisäisten prosessien näkökulmaksi sekä innovaatio- ja oppimisnäkökulmaksi. Heidän mukaansa tehokkaat johtajat käyttävät jokaisen neljän luokan mittareita yhtäaikaisesti varmistaakseen toivotut tulokset (Kaplan & Norton 1996, 8-19). Vaikka BSC mallia ei voikaan pitää pelkästään oppimista korostavana teoriana, on sillä vahva kytkös oppimiseen. Mallissa kytketään visio, strategia ja mittareiden avulla tapahtuva aktiivinen johtaminen toisiinsa, jolloin oppimista tapahtuu väistämättä. Lisäksi kun oppiminen ja jatkuva parantaminen ovat mukana niin sisäisten prosessien näkökulmassa kuin oppimisenkin näkökulmassa, voidaan BSC mallia pitää myös yhtenä Oppimista korostavan koulukunnan edustajana. Suomessa Ismo Lumijärvi (1999) on kehittänyt mallia soveltuvaksi julkiselle sektorille. Teemasta on käynnissä Suomessa myös monia tutkimus ja kehityshankkeita, muun muassa OSAATKO –projekti Kuopion yliopistossa (Niiranen & Kuusela 2003).

Oppiminen on myös siirtynyt organisaatioiden sisältä sidosryhmien ja organisaation väliseksi yhdessä oppimiseksi. Verkostoitumisen kautta asiakkaat ovat jo osallistuneet organisaation tuotekehitykseen, erityisesti tietokoneohjelmien luomiseen. Laajasti tulkiten on myös käynyt päinvastoin eli kokonaisia ohjelmia on luotu yhdessä avoimessa verkostossa ja vasta sen jälkeen on tästä kehittynyt liiketoimintaa (vrt Linux). Ohjelmistokehityksen alueella asiakkaiden ja yritysten yhdessä oppimista ja tuotekehitystä ovat tutkineet Jeppesen ja Molin (2003, 363-383).

Julkisten organisaatioiden, erityisesti koulutusorganisaatioiden, strategisia kehittämishankkeita tutkinut Hannu Valkama on tutkimuksensa perusteella arvioinut, että pelkkä, vaikkakin yhdessä muodostettu, visio muutoksen suunnista ja edellytyksistä ei riitä motivoimaan kehitystä. Tarvitaan laajempaa kehitykseen vaikuttavien tekijöiden ymmärrystä ja konkreettista strategiaa. Muutos on myös suunniteltava ja suhteutettava organisaation päivittäiseen elämään. Kuitenkaan suunnitelmat eivät pelasta siltä tosiasialta, että muutos on epätahtinen prosessi ja ympäristö toimii monesti odottamattomalla tavalla. Valkaman havaintojen mukaan oppimista ja kehitystä tapahtuu organisaatioissa jatkuvasti monella tasolla. Kehityksen integrointia strategian tavoitteisiin vaikeuttavat organisaation sisäinen dynamiikka, hierarkkiset asemat, vallankäytön normit, reviirien kunnioittaminen ja vuoropuhelun puuttuminen. Oppimiskontekstin hyödyntäminen voi yhteistoiminnallisessa kehittämisessä olla tarpeen erityisesti kokonaisuutta hahmottavan kielen löytämiseksi. Muissa yhteyksissä se voi olla keinotekoinen ja luoda harjoituksen tunnun vakavaan kehittämistyöhön (Valkama 1991, 61-64).

Edellä mainitun lisäksi Valkama kiinnittää huomiota organisaation oppimisen, osaamisen ja strategian luomisen väliseen ongelmaan. Tulisiko strategia luoda olemassa olevien osaamisten varaan? Hamelin ja Prahaladin (1994) näkemys tähän voi olla, että strategia tulee luoda tulevaisuuden kompetenssien varaan eikä nykyisten osaamisten varaan, toisaalta Kaplanin ja Nortonin (1996) Balanced Scorecard näkemys ponnistaa nykyisistä osaamisista ja visiosta tulevaisuuteen. Joka tapauksessa organisaation sisäisen kulttuurin ja dynamiikan vaikutukset ovat vahvoja strategiaan ja oppimiseen vaikuttavia tekijöitä (Valkama 1998, 15-16).

Kritiikkiä Oppimista korostavaa koulukuntaa kohtaan

Vaikka oppiminen on muodikasta, voi se pahimmillaan johtaa toiseen ääripäähän. Oppimisesta tulee päämäärä ja työn tekeminen unohtuu. Strategiset tavoitteet unohtuvat ja strategiasta voi tulla epäyhtenäinen. Syntyy mahdollisuus, että ei ole strategiaa ollenkaan, eikä sitä tiedosteta tai se on väärä. Uskotaan, että mitä enemmän organisaatiossa on tietoa, sitä paremmin se menestyy (vrt Bierly ym 2000, 595-597). Organisaatiot tarvitsevat suunnan ja kirkkaan tavoitteen, jota kohti ponnistella. Oppimisen korostaminen sopii erityisesti asiantuntijaorganisaatioon, jossa toimitaan monimutkaisessa ympäristössä ja jonka toimijat ovat korkeasti koulutettuja ja strategian tuottaminen on hajautettua. Muissa tapauksissa oppiminen muodostuu helposti kalliiksi ja aikaa vieväksi. Oppiminen ei vielä riitä. On suuri pelko siitä, että tietämisen, oppimisen ja tekemisen väliin tulee iso kuilu, jota ei pystytä ylittämään (vrt. Pfeffer & Sutton 2000, 7-20).

2.3.3. Vallankäyttöä korostavat koulukunnat

Vallankäytönkoulukunnat korostavat vallan merkitystä tavoitteiden toteuttamisessa. Johtamisessa olennaista on aikaansaada toiminta, joka johtaa tavoitteeseen, ei pelkästään päätöksiä, visiota tavoitteesta tai yksittäisiä päämääriä. Johtajalla on oltava kyky tehdä päätöksiä ja myös johtaa tavoitteiden toteuttaminen. Useissa organisaatioissa oppimisen, tietämisen ja tekemisen välillä on suuri kuilu. On osattava ja kyettävä käyttämään valtaa ja aikaansaamaan muutoksia. Oppimisen osalta Vallankäytön koulukuntien näkemykset ovat lähellä Oppimista korostavan koulukunnan näkemyksiä, mutta Vallankäytön koulukunnilla on painopiste toteutuksessa. Tämä edellyttää aktiivista johtamista ja kykyä käyttää valtaa erityisesti toiminnan aikaansaamisessa (Pfeffer 1992, 8-20, Pfeffer & Sutton 2000, 243-263).

Vallankäytönkoulukunnat jaetaan Sisäisen vallankäytönkoulukuntaan, jossa valta tulee ihmisiltä (micro) ja Ulkoisen vallankäytönkoulukuntaan, jossa valta tulee organisaatiolta (macro). Sisäisen vallankäytönkoulukunta keskittyy sisäisiin toimijoihin ja valtasuhteisiin sekä sisäisiin ristiriitoihin. Ulkoisen vallankäytönkoulukunnan mielestä organisaatio toimii toisten organisaatioiden kanssa, myös omien intressiensä ulkopuolella, yhteistyössä tai konfliktissa. Valta käsitetään tässä yhteydessä yksilön vaikutusvaltana eli kykynä vaikuttaa toisiin (micro) ja toisaalta organisaation kykynä vaikuttaa markkinoihin ja poliittisien ryhmiin (macro) (Mintzberg ym 1998, 234-235, Pfeffer 1992, 340-342).

Sisäisen vallankäytönkoulukunta

Sisäisen vallankäytönkoulukuntaan kuuluvat tunnistavat ja tunnustavat organisaatiossa olevat ihmiset unelmineen, toiveineen, intresseineen, ongelmineen ja pelkoineen. Koulukunta tunnustaa ja tunnistaa myös vallan, jota eri ihmisten muodostamilla yhteenliittymillä on organisaation sisällä. Tämä voi kuulostaa ilmeiseltä, mutta kuitenkin valtaosa strategisen johtamisen teorioista käsittelee johtajaa ja organisaatiossa olevia ihmisiä kuin nämä olisivat rationaalisia toimijoita. Jos strategian luomisprosessi on suunnittelua, analysointia, kokemista ja oppimista, täytyy sen olla myös kokoelma erilaisia tavoitteita, joiden välille luodaan konsensus. Sisäisen vallankäytönkoulukunnan mukaan ei ole mahdollista muotoilla optimaalisia strategioita. Strategiaan vaikutetaan sen luomisen ja toteuttamisen aikana monella tavalla. Ihmiset pelaavat organisaatiossa erilaisia henkilökohtaisia pelejä. Olennaista on, että organisaation ihmiset tuntevat ja mieltävät strategian samalla tavalla, silloin sen on mahdollista vaikuttaa ja näkyä toteutuksessa (Pfeffer 1992, 8-18, 340-345).

Koulukunnan mukaan organisaatio tuo yhteen erilaiset intressit ja mahdollistaa niiden väliset neuvottelut, intressiryhmien muodostumisen ja ristiriitojen sovittamisen. Merkittäviä eroja voi liittyä arvoihin, uskomuksiin, tavoitteisiin ja todellisuuskäsityksiin. Tavoitteet ja päätökset nousevat vaatimisen, neuvottelun ja asemantavoittelun rinnalle vallanpitäjien keskuudessa. Keskeisimmiksi muodostuvat päätökset, jotka liittyvät resurssien jakoon (Bolman & Deal 1997, 163, McLoughlin ym 2000, 18-20).

Erilaisten intressiryhmien ja tavoitteiden välinen kamppailu kumoaa idean strategian muotoilusta yhtenäisenä määriteltynä prosessina, jonka rationaalinen strategiatiimi toteuttaa. Sen sijaan ne korostavat, että strategia on lukuisten toimijoiden ja koalitioiden tuotos, jossa näiden omat intressit ja agendat näkyvät. Koulukunta varoittaa käsittämästä strategista johtamista kokonaisuuden johtamisena, jossa johtaja toimii strategian ohjaajana ja tarkastajana. Sen mukaan lähes kaikki organisaatiot ovat vähintään puoliksi tai ajoittain poliittisia (Pfeffer 1992, 14-15). Strategiat ovat, eivät vain oppaita toimintaan, vaan myös kuvauksia voimasuhteista. Mitä yksityiskohtaisempi strategia ja mitä hajautetumpi organisaatio, sitä todennäköisempää, että strategiasta tulee poliittisen toiminnan väline. Tämä tapahtuu riippumatta siitä, onko strategia luotu keskitetysti vai noussut laajan osallistumisen kautta.

Sisäisen vallankäytönkoulukunnan mielestä strategiat muodostuvat poliittisen prosessin kautta ennemmin kuin ovat keskitetysti tuotettuja ja ovat näkemykseltään enemmän asemia kuin näkökulmia (strategian erilaiset näkökulmat määritellään luvussa 2.4.2.).

Valtapolitiikan hyödyt

Kaikissa organisaatiossa on kolme systeemiä, jotka on legitimoitu. Nämä ovat muodollinen auktoriteetti, olemassa oleva toimintakulttuuri ja sertifioitu erityisosaaminen. Neljäs systeemi, politiikka ei useinkaan ole legitimoitu. Kuitenkin politiikka pystyy vaikuttamaan mainittuun kolmeen legitimoituun systeemiin sillä sen avulla voimakkaimmat yksilöt nousevat johtajapaikoille. Lisäksi usein politiikka takaa, että asioista on keskusteltu useilta eri näkökannoilta. Politiikka voi myös stimuloida tarvittavia muutoksia, jotka muuten olisivat legitimoitujen järjestelmien sivuuttamia tai torjumia ja se voi helpottaa muutoksen kokemaa vastarintaa (Mintzberg ym 1998, 242-244).

Ulkoisen vallankäytönkoulukunta

Ulkoisen vallankäytönkoulukunta mielestä valta on organisaation ja sen ympäristön välinen suhde. Organisaation täytyy selviytyä toimittajien ja ostajien, ammattiyhdistysliikkeiden ja kilpailijoiden, pankkien, lainsäätäjien ja erilaisten painostusryhmien kanssa. Strategia merkitsee näiden ulkoisten toimijoiden kanssa selviämistä ja toimimista organisaation eduksi. Organisaatioon kuuluvat myös työpaikan sisäiset intressiryhmät.

Ulkoisen vallankäytönkoulukunta ja Porteriin kytkeytyvä Kilpailuanalyyttinen strateginen asemointi -koulukunta ovat lähellä toisiaan (Luku 2.2.3). Eroja on siinä, mitä ja keitä Ulkoisen vallankäytönkoulukunta sijoittaa ulkoisiksi toimijoiksi. Osakkeen omistajat ovat osuuden haltijoita ja markkinat ovat osa ympäristöä. Organisaatio kohtaa laajemman toimijajoukon ja enemmän ulkoisia voimia, mitä Kilpailuanalyyttinen strateginen asemointi -koulukunta ottaa huomioon.

Ulkoisen vallankäytönkoulukunnan mielestä organisaatioilla on kolme perusstrategiaa suhteessa toimintaan ja ulkopuolisiin:

- Kohdataan jokainen eteen nouseva vaade ja haaste sellaisena kuin nämä vastaan tulevat
- Organisaatio voi ottaa huomioon tai sivuuttaa informaation suhteessa strategiaansa
- Organisaatio voi yrittää peluuttaa eri intressiryhmiä toisiaan vastaan

(Mintzberg ym 1998, 249-250)

Koulukunta huomioi myös viime vuosikymmeninä lisääntyneen organisaatioiden välisen yhteistyön, joka näkyy yhteisyrityksinä, strategisina alliansseina ja yhteisinä strategioina. Strategiaprosessi ei siis ole vain yhden organisaation asia, vaan strategiaa luodaan verkottuneessa ympäristössä eri toimijoiden kesken. Keskeisinä tutkimuskohteina Ulkoisen vallankäytönkoulukunta pitää osakkeenomistajien käyttäytymisen analysointia, strategisten toimien ja taktisten pelien tutkimista sekä strategian luomisessa tapahtuvan yhteistyön tutkimista (vrt Porter).

Vallankäytönkoulukuntien mielestä strategian muotoilu on yhdistelmä vallankäyttöä ja politiikkaa, joko organisaation sisäisenä prosessina tai organisaation käyttäytymisenä sen ulkoisessa ympäristössä. Strategiat voivat olla tulosta suunnitellusta prosessista tai toiminnasta muotoutuneita. Ne ovat muodoiltaan lähempänä asemaa tai metkua kuin perspektiiviä (kts luku 2.4.2). Sisäistä vallankäyttöä korostavat näkevät strategian sisäisenä poliittisena pelinä erilaisten intressien ja muodostuneiden koalitioiden välillä. Strategian luomisella ei ole ajallista riippuvuutta. Ulkoista vallankäyttöä korostavat näkevät organisaation luomassa omaa hyvinvointiaan kontrolloimalla ja tekemällä yhteistyötä toisten organisaatioiden kanssa. Välineinä ovat yhteiset strategiat, erilaiset allianssit ja verkostot. Kummassakin tapauksessa strategia luodaan neuvottelujen ja konfliktien kautta. Foorumi, jossa neuvotteluja ja yhteistoimintaa tehdään voi olla koulukunnasta riippuen organisaation sisäinen tai ulkoinen.

Kritiikkiä vallankäyttöä korostavia koulukuntia kohtaan

Vallankäyttöön liittyvä näkemys korostaa valtaa ja vallankäyttöä strategian muotoutumisessa. Vallankäyttö ei kuitenkaan ole ainoa voima organisaatiossa. Varsinkin Ulkoisen vallankäytönkoulukunta tunnustaa, mutta sivuuttaa organisaation yhdistävät voimat, kuten kulttuurin ja johtajuuden sekä strategian itsensä. Vaikka poliittisella ulottuvuudella on hyviäkin ominaisuuksia organisaatiossa, on se useassa tapauksessa ongelmien lähde ja aiheuttaa energian hukkaa. Lisäksi Ulkoisen vallankäytönkoulukunnan halukkuus luoda alliansseja saattaa aiheuttaa ongelmia yhteiskunnassa. Kritiikistä huolimatta on vaikea ajatella strategian luomista ilman valtaa ja politikointia, erityisesti suurten muutosten aikoina, suurissa organisaatioissa, monimutkaisissa ja hajautuneissa asiantuntijaorganisaatioissa sekä nopean kasvun aikoina.

2.3.4. Organisaatiokulttuuri -koulukunta

Organisaatiokulttuuria korostava koulukunta on lähellä Sisäisen vallankäytönkoulukuntaa, joka korostaa organisaation sisäisiä toimijoita strategian luomisessa. Organisaatiokulttuuri -koulukunta korostaa organisaatiokulttuurin voimaa yli yksilöiden. Sen mielestä strategia vakauttaa organisaatiota enemmän ja toisinaan myös estää muutoksia tehokkaammin kuin mitä Sisäisen vallankäytönkoulukunta tunnustaa. Organisaatiokulttuuri on vanha idea ja sitä on tutkittu paljon. Kulttuurin eroavaisuudet näkyvät päivittäisessä käyttäytymisessämme ja ajattelussamme. Organisaatiokulttuuri huomioitiin johtamistieteissä varsinaisesti vasta 1980 -luvulla, jolloin tutkittiin japanilaisten yritysten toimintaa. Tätä aiemmin organisaatiokulttuuri oli ollut tutkimuksen kohteena lähinnä vain Göteborgissa, Ruotsissa (Rhenman 1973, Normann 1977) 1960 -luvun lopulta lähtien (Mintzberg ym 1998, 264, 272-274). Tutkijoista Norman korosti luovuutta, joustavuutta ja pienten askelten politiikkaa. Keskeistä oli business-idea, jossa määriteltiin markkinat, tuotteet ja toimintatavat (Näsi 1991, 40).

Organisaatiokulttuuri on kollektiivinen kokemus organisaation jäsenten jakamista merkityksistä. Organisaatiokulttuuri vaikuttaa organisaatiossa ilmeneviin traditioihin, symboleihin, jopa rakennuksiin ja tuotteisiin (Mintzberg ym 1998, 265-266, Näsi 1991, 41, Schein 1987, 23-27). Tarkemmin organisaatiokulttuurista ja arvoista luvussa 2.4.4..

Organisaatiokulttuuri -koulukunnan mielestä strategian muodostaminen on sosiaalinen vuorovaikutusprosessi, joka perustuu organisaation jäsenten yhteisiin käsityksiin ja jaettuun ymmärrykseen. Yksilö liittyy organisaatiokulttuuriin sosiaalistumisen kautta. Sosiaalistuminen on usein tiedostamaton ja nonverbaalinen prosessi, mutta voi jossain tapauksissa sisältää myös kuvattuja toimia ja tapoja. Organisaation jäsen voi vain osittain tiedostaa ja kuvata organisaation uskomuksia ja kulttuurin yksityiskohtia. Alkuperät ja selitykset pysyvät hämärinä. Strategia nähdään pääsääntöisesti perspektiivinä hahmottaa maailmaa. Tällä tavoin organisaatio suojaa ja käyttää kilpailuetujaan. Strategia on muodostuva, mutta ei kokonaan tiedostettu. Organisaatiokulttuuri ja erityisesti ideologia eivät rohkaise strategiseen muutokseen, vaikka niin strategiadokumenttiin kirjoitettaisiinkin.
(Lorsch 1986, 98, Mintzberg ym 1998, 267-271, Parker & Bradley 2000, 126-129)

Organisaatiokulttuuri ja strategia liittyvät toisiinsa monessa tilanteessa:

- Päätöksenteossa
- Kommunikaatiossa
- Strategisten muutosten vastustamisessa ja vastustuksen voittamisessa
- Keskeisten arvojen määrittelyssä
- Kulttuurien törmäyksessä
- Kehityshankkeiden toteutuksessa

(Lorsch 1986, 98, Mintzberg ym 1998, 269-272, Schein 1987, 48-51, 319-324)

Organisaatiokulttuuri kannustaa tekemään ainutlaatuista lopputulosta. Se on koostumus toistuvista tekijöistä, joita on vaikea ymmärtää ja siten myös korvata tai kopioida. Organisaation kyvykkyys ymmärtää ja uudistaa kulttuuriaan voi olla keskeinen takuu sen strategisen edun säilymisessä (Mintzberg ym 1998, 278-279, Schein 1987, 50-51).

Kritiikkiä Organisaatiokulttuuri -koulukuntaa kohtaan

Vaara organisaatiokulttuuria korostavassa strategisessa ajattelussa on se, että se saattaa vastustaa välttämätöntä muutosta, kannustaa pysähtyneisyyteen ja pitäytymään menneessä. Lisäksi, vaikka kulttuuri on vaikea luoda ja vielä vaikeampi uudistaa, se on helppo tuhota. Vaarana on myös sen organisaation ainutlaatuisuutta kuvaava luonne. Kuka uskaltaa kyseenalaistaa kulttuurin ilmenemismuotojen mielekkyyden, vaikka organisaatiokulttuurin piirteet olisivat muodostuneet ajan kuluessa rasituksiksi?

Organisaatiokulttuuri -koulukunta haastaa individualismia korostavat koulukunnat, Strategisen suunnittelun koulukunnan, Kognitiivisen koulukunnan ja Yrittäjyys -koulukunnan huomaamaan sosiaalisten prosessien kollektiivisen merkityksen. Se tuo organisaation tyylin yksilöiden tyylin rinnalle ja haastaa strategisen johtamisen välineet, kuten portfoliot ja muutosagentit, luomalla strategiaan yhdistävän näkökulman (Mintzberg ym 1998, 281-283).

2.3.5. Ympäristöä korostavat koulukunnat

Ympäristöä korostavat koulukunnat korostavat strategian luomisessa ulkopuolisten toimijoiden vaikutusta. Aikaisemmin kuvatut muut koulukunnat näkevät ympäristön tekijänä, joka tulee ottaa huomioon, mutta ympäristöä korostavat koulukunnat näkevät sen aktiivisena toimijana ja organisaation roolin enemmän passiivisena ja reagoivana. Koulukunnat korostavat toimintaympäristön vaikutuksia väittäen äärimmilleen vietynä, että ympäristö ottaa komennon johtajilta ja organisaation eri toimijoilta. Ympäristö ei siis vain vaikuta strategian sisältöön ja luomiseen, vaan on keskeinen organisaation strateginen toimija ja vallankäyttäjä. Organisaation on menestyäkseen pystyttävä vastaamaan ympäristön asettamiin haasteisiin. Johtajuus nähdään tällöin passiivisena tulkitsijana, jonka tehtävä on sijoittaa organisaatio ympäristöönsä. Organisaatiot kiinnittyvät toimialoiksi toistensa kanssa (vrt Porter) ja niille muodostuu asema, jossa ne pysyvät, kunnes resurssit hupenevat tai ympäristötekijät tulevat vihamielisiksi (Beal 2000, 27-47, Mintzberg ym 1998, 286-288).

Kontingenssiteoria

Ympäristöä korostavat koulukunnat ovat kehittyneet kontingenssiteoriasta, joka kehitettiin haastamaan klassiset johtamisen teoriat, jotka korostavat ”yhtä parasta tapaa” tehdä asioita. Kontingenssiteoria havainnoi ja mallintaa eri organisoitumismuotoja ja tarkastelee strategioita. Kontingenssiteorian mukaan organisaatio koostuu useista osasysteemeistä, jotka ovat rajattavissa ja tunnistettavissa laajemmasta organisaatiosta ja ympäristöstä. Teoria pyrkii ymmärtämään osasysteemien välisiä ja sisäisiä vuorovaikutussuhteita sekä näiden suhteita ympäristöönsä. Kontingenssiteorian mukaan kaikki vaikuttavat kaikkeen ja erilaiset olosuhteet aiheuttavat erilaista toimintaa, josta johtuen ei ole yhtä ainoata ja oikeata tapaa organisoida tai tehdä strategioita. Teorian mukaan mitä paremmin ympäristön aiheuttamat paineet huomioidaan organisaation rakenteissa ja johtamisessa sitä paremmat mahdollisuudet organisaatiolla on menestyä (Kallio 1995, 31-32, Lawrence & Lorsch 1969, 14, 157, Tidd 2001, 173-180).

Kontingenssiteorian keskeiset ulottuvuudet ovat:

- Näkemys pysyvyydestä; ympäristö voi olla pysyvä tai dynaaminen.
- Näkemys monimutkaisuudesta; ympäristö voi olla yksinkertainen tai monimutkainen.
- Näkemys markkinoista; markkinat voivat olla yhtenäisiä tai jakautuneita.
- Näkemys ympäristöstä; ympäristö voi olla vihamielinen tai ystävällinen.

(Mintzberg 1979, 268-269)

Institutionaalinen teoria

Institutionaalinen teoria näkee ympäristön antavan organisaatioille kahden tyyppisiä resursseja, sekä taloudellisia että symbolisia. Taloudelliset resurssit ovat tuttuja, kuten rahaa, maata, koneita. Symboliset resurssit ovat asioita, kuten maine tehokkuudesta, johtajien kehut saavutuksista ja yksilöille tunnustetut asemat. Strategian avulla luodaan keinoja muuttaa taloudellisia resursseja symbolisiksi. Strategiprosessiin tulee uutena ulottuvuutena vaikutelmien luominen. Institutionaalisen teorian mukaan ympäristö muodostuu keskeisten toimijoiden, asiakkaiden ja kilpailijoiden välisistä suhteista. Suhteista muodostuu monimutkaisia ja voimakkaita käytäntöjä ohjaavia normeja. Menestyäkseen tässä ympäristössä on organisaatioiden kohdattava, selvitettävä ja hyväksyttävä nämä normit (Mintzberg ym 1998, 294-295, Tidd 2001, 180-181).

Kritiikkiä ympäristöä korostavia koulukuntia kohtaan

Keskeisin heikkous ympäristöä korostavien koulukuntien ajattelussa on näkemys strategisesta johtamisesta ympäristön dimensiona. Strategian tarkoituksena on aikaansaada toimintaa ja valintoja eri tilanteissa. Se luo eroja eri organisaatioiden välille samankaltaisissa ympäristöissä. Todellisuudessa organisaatiot eivät kohtaa ympäristöjä, jotka ovat hahmottumattomia, monimutkaisia, vihamielisiä tai dynaamisia. Ne voivat olla osa niistä ajoittain, mutta eivät niitä kaikkia. Suurin ongelma on siinä, että tämän näkemyksen mukaan strategiaa ei todellisuudessa ole eikä strategisia valintoja

tehdä, mutta silti toimitaan jatkuvasti ympäristön ehdoilla. Ikään kuin ympäristö päättäisi, mitä organisaation ja sen työntekijöiden tulisi tehdä. Teoria jättää kovin vähän tilaa muille vaikuttaville tekijöille, kuten johtamiselle tai organisaatiokulttuurille (Mintzberg ym 1998, 297-298, Tidd 2001, 173-174).

2.3.6. Jatkuvuutta korostava koulukunta

Koulukunta korostaa strategian luonnetta suunnitelmana uudelleen asemoinnin ja muutoksen hetkellä. Koulukunnalla on strategialle kaksi puolta. Toinen näkee organisaation pysyvänä ympäristössään ja toinen kuvaa strategian tekemistä siirtymisenä uuteen muotoon, paikkaan tai olotilaan. Jos organisaatio kokee olevansa staattisessa tilassa, silloin sen strategia keskittyy säilyttämiseen ja vakiointiin. Strategia on tällöin perspektiivi ja toimintatapa. Kun strategiaprosessin kautta ilmenee muutostarve, asetetaan suunta ja luodaan muutokselle uusi strategia. Strategian yleinen luonne siis ei ole muutos vaan jatkuvuus (Mintzberg & Quinn 1996, 755, Mintzberg ym 1998, 302-303). Mintzberg on tarkastellut strategiaa vastaavalla tavalla aiemmissa teoksissaan sekä organisaatiorakenteen (1979) että valtasuhteiden näkökulmasta (1983).

Jatkuvuutta korostavan strategisen koulukunnan mielestä suurimman osan ajasta organisaatio voidaan kuvata sen pysyvillä ominaisuuksilla. Rajattuna aikana organisaatiossa on tietty organisaatiomuoto, joka sopii sen ympäristöön ja rohkaisee sitä tiettyyn käyttäytymiseen. Organisaation vakaus häiriintyy ajoittain siirtymävaiheilla toiseen olotilaan. Olotilat ja siirtymävaiheet voivat vuorotella ajassa muodostaen tunnistettavia syklejä. Strategisen johtamisen tehtävänä on välillä häiritä vakautta ja huomata strategisia muutostilanteita. Strategisen johtamisen tulee tunnistaa tarve siirtymiselle ja johtaa muutosprosessi tuhoamatta organisaatiota. Strategiaprosessi voi olla mallinnettua suunnittelua, systemaattista analysointia tai visiointia, yhdessä oppimista tai yhteistyössä politikointia. Siinä voidaan keskittyä yksittäisen ihmisen käyttäytymiseen, kollektiiviseen sosialisaatioon tai vastata ympäristön haasteisiin. Jokaiselle strategiaprosessille on löydettävissä oma aikansa ja kontekstinsa. Lopputuloksena olevat strategiat voivat olla suunnitelmia, toimintoja, näkökulmia, asemia tai metkuja (kts 2.4.2.). Jokaiselle strategialle on oma aikansa ja kontekstinsa (Mintzberg ym 1998, 305-306, Pettigrew 1987, 664-665, Tushman ym 1996, 764-766). Edellisten määritteiden perusteella voi tulla johtopäätökseen, että koulukunta hyväksyy Kontingenssiteorian perusolettamukset siitä, ettei ole yhtä ainoata ja parasta organisoitumismallia tai strategiaa. Monessa tapauksessa toimialan luonne kuitenkin ohjaa voimakkaampaan pysyvyyteen kuten esimerkiksi, jos on tehty kalliita investointeja. Tämä on tilanne monen julkisen ja kunnallisen toiminnan osalta.

Organisaatioiden siirtyminen ja muutos

Koulukunnan ajattelussa keskeistä on jatkuvuus. Jatkuvuus puolestaan edellyttää ajoittain muutosta. Koulukunnan mielestä muutos on todellinen vain silloin, kun se vaikuttaa moniin organisaation ja strategian ulottuvuuksiin. Miksi muuttaa visiota tai organisaatiokulttuuria, jos ei muuteta tuotteita, rakenteita ja ihmisten tehtäviä? (vrt Mintzberg & Quinn 1996, 763) On aikoja, jolloin organisaation täytyy muuttua merkittävällä tavalla. Johtajan keskeinen tehtävä on huomata muutoksen tarve ja suunta ja tietää, voiko siihen vaikuttaa vai antaako vain muutoksen tapahtua ja toisten muuttua. Onko muutoksen oltava ylhäältä alas ohjattu vai alhaalta ylös tapahtunut?

Muutoksesta on kirjoitettu paljon teoksia. On kirjoitettu toteutuneista muutoksista sekä tekijöidensä analysoimina että myöhemmin tutkijoiden analysoimina. Muutoksen johtamisesta on näin luotu erilaisia malleja. Kuuluisin on Kotterin (1996, 20-23) ylhäältä alas etenevä kahdeksan portaan malli, jossa vaiheina ovat:

- Kiireen ja välttämättömyyden tunteen luominen
- Vahvan ohjaustiimin perustaminen
- Muutoksen vision ja strategian laatiminen
- Muutosvision viestiminen
- Henkilöstön valtuuttaminen edistämään tavoiteltua muutosta
- Lyhyen aikavälin onnistumisten havaitseminen ja palkitseminen
- Parannusten vakiinnuttaminen ja muutoksen laajentaminen uusille alueille
- Uusien toimintatapojen juurruttaminen osaksi yrityskulttuuria

Olennaista on havaita, että yhtä absoluuttisesti oikeata ja kaikkialla toimivaa mallia ei ole. Jokaiselle muutokselle ja tavalle reagoida on oma aikansa ja asiayhteytensä. Muutos toteutuakseen edellyttää tarvetta, jonka kautta muutoksen johtaminen saa valtuutuksensa. Tarve ja asiayhteys luovat kontekstin, jossa johtaminen tapahtuu. Toisaalta johtamattomuuskin on osa johtamista ja yksi mahdollinen johtamisen muoto (Kaplan & Norton 2001, 333, Mintzberg ym 1998, 305-306).

Kritiikkiä Jatkuvuutta korostavaa koulukuntaa kohtaan

Koulukunnan mukaan strategia kannustaa organisaatiota jatkuvuuteen ja paikalla pysyvyyteen. Ainoastaan muutoksen hetkellä on strategia dynaaminen ja tavoitteellinen tarkoituksenaan ohjata organisaatio uuteen pysyvään olotilaan. Tämä näkemys mahdollistaa organisaatiolle turvallisuuden tilan, jota ei olla valmiita järkyttämään ennen kuin on liian myöhäistä. Vaarana on, että strategia ei ole ennakoiva, vaan vasta reaktio ongelmien ilmaantuessa. Muutokset, jotka organisaatio kohtaa, ovat suuria. Niihin voitaisiin varautua paremmin, mikäli strateginen toiminta olisi ennakoivampaa.

Koulukunta näkee muutoksen dramaattisena ja kokonaisvaltaisena. Sen mukaan on tarpeetonta muuttaa mitään, jos muutos ei koske riittävän suurta osaa organisaation toiminnassa. Tämä näkemys stabiloi organisaation ajattelun ympäristöä ja muutoksia kohtaan. Heikkoja signaaleja ei lueta eikä jatkuvaan parantamiseen tai oppimiseen olla valmiita. Johtajan tehtävä on koulukunnan mielestä havaita, että onko muutos johdettava vai antaako sen vain tapahtua tai onko muutosta lainkaan. Jos johtaja on rekrytoitu pysyvyyden hetkellä, miten voidaan varmistaa, että johtajalla on kykyä johtaa muutosta? Vastaavasti, jos johtaja on otettu saneeraamaan ja aikaansaamaan suuri muutos, onko hänellä kyky huomata, milloin ei enää kannata muuttaa lisää ja aloittaa pysyvyyden luominen?

2.4. Strategisen johtamisen kokonaisuus ja käsitteet

Strateginen johtaminen on kirjallisuuden perusteella yleiskäsite, joka viittaa samalla strategiaan kokonaisuutena ja sen yksittäisiin elementteihin. Edellisessä luvussa koottiin katsaus strategisen ajattelun keskeisiin sisältöihin ja koulukuntien näkemyksiin. Strategia on käsitteenä moniulotteinen. Jotta tähän moniulotteisuuteen saadaan jäsennystä, on joitakin käsitteitä ja logiikoita määriteltävä.

Toiminta, jota kutsutaan strategiseksi johtamiseksi, nähdään tietoisena käyttäytymisenä, jolla pyritään asetettuihin tavoitteisiin. Strategista johtamista on yhtälailla strategian määrittelijöiden toiminta, strategian tulkinnasta vastaavien toiminta ja strategian toteuttajien toiminta.

Strategisessa johtamisessa yhdistyvät klassisten koulukuntien ja pehmeän strategisen ajattelun koulukuntien käsitykset. Klassista strategista ajattelua tukevat strategisen johtamisen kokonaisuus suunnitelmallisena prosessina ja aiottuna strategiana, jossa johdolla on selkeä tehtävä prosessin ja kokonaisuuden hallitsijana. Pehmeän strategisen ajattelun näkemyksistä hyväksytään strategisen johtamisen ala, johon vaikuttavat organisaation arvot ja toimintakulttuuri, organisaatioon kuuluvat ihmiset sekä ulkopuolisten toimijoiden merkitys. Lisäksi hyväksytään pehmeän strategisen ajattelun näkemys siitä, että strategia muotoutuu sekä sen luomisprosessin että käytäntöön viemisen aikana.

Strategisen johtamisen kokonaisuus ja käsitteet määritellään tässä luvussa. Strategiaprosessi on tiiviisti yhteydessä strategian johtamiseen ja ohjaamiseen (esitellään ja määritellään luvussa 2.5.). Strategian muodostamisen ja päivittämisen prosessi sisältää seuraavia vaiheita (Bryson 1995, 21-44):

- Strategisen suunnittelun prosessin asettaminen
- Strategian suunnitteluun osallistuvien ryhmien tunnistaminen ja valinta
- Organisaation toiminta-ajatuksen ja arvojen kirkastaminen
- Organisaation sisäisten ja ulkoisten muuttujien ja ympäristöjen tunnistaminen ja arviointi, esimerkiksi SWOT -analyysia käyttäen
- Organisaation kohtaamien strategisten teemojen tunnistaminen ja määrittely
- Strategioiden muotoilu teemoihin
- Strategisten toteutussuunnitelmien luominen ja tarkentaminen
- Houkuttelevan ja tehokkaan vision luominen organisaatiolle
- Tehokkaan toteutusprosessin kehittäminen
- Strategian päivittämisen ja strategiaprosessin uudistamisen suunnittelu

2.4.1. Miksi organisaatiot tarvitsevat strategiaa?

Ennen kuin keskitytään strategiaprosessiin ja strategisiin käsitteisiin, on syytä pohtia, miksi ylipäätään tarvitaan strategiaa ja strategista johtamista.

Suunnan asettaminen

Organisaatiot tarvitsevat strategian saadakseen itselleen suunnan ja ollakseen kilpailijoitaan etevämpiä tai vähintään kyetäkseen luovimaan läpi uhkaavien ympäristöjen. On myös väitetty, että mikäli strategia on kunnossa, eivät useatkaan taktiset kömmähdykset estä menestymistä (Galloway 1993, 13). Kuitenkin liika strateginen ajattelua ja analysointi voi estää nopean reagoinnin ja haitata toimintojen tehokkuutta. Joskus on parempi edetä hitaasti ja säilyttää valmius toiminnan uudelleen suuntaamiseen. Aina ei ole varmaa, mikä on hyvä strategia. Strategian erinomaisuuden arviointi on mahdollista vasta tulosten saavuttamisen jälkeen. Olennaista toiminnan onnistumiselle on, että kaikki yksilöt organisaatiossa mieltävät strategian ja sen osoittaman suunnan samalla tavalla (Pfeffer 1992, 17-18).

Voimavarojen keskittäminen

Yleinen väite on, että strategiaa tarvitaan voimavarojen keskittämiseksi (vrt Galloway 1993, 13-14). Ilman strategiaa organisaatio on joukko yksilöitä, joisa jokainen kulkee omaan suuntaansa. Organisaation tarkoituksen on oltava yhteinen. Strategia on tekijä, joka sitoo yksilöt yhteen. Tässä piilee se heikkous, että suuntaamalla ja keskittämällä osallistujien huomio rajattuun ja harkittuun kokonaisuuteen, on aina olemassa vaara, että organisaatio ei olekaan valmistautunut huomioimaan ympäristöään ja muuttamaan tarvittaessa strategiaansa.

Organisaation määrittäminen

Strategiaa tarvitaan myös organisaation määrittämiseksi. Strategia toimii julistuksena, jossa organisaatio paikallistaa itsensä ympäristössään, suhteuttaa itsensä toisiin ja asettaa toiminnalleen tavoitteita tai rajauksia. Strategialla luodaan pohjaa operatiivisille valinnoille ottamalla huomioon kilpailijat, riskit ja organisaation käytössä olevat tai mahdollisesti käyttöönsä saamat resurssit (vrt Montgomery & Porter 1991, xii, Henderson 1991, 5). Strategia antaa tällöin organisaatiolle merkityksen.

Johdonmukaisuuden tuottaminen

Strategiaa tarvitaan epävarmuuden vähentämiseksi ja johdonmukaisuuden tuottamiseksi, käsityskyvyn helpottamiseksi, luontaisen järjestyksentarpeen tyydyttämiseksi ja sisäisen tehokkuuden edistämiseksi vakaissa oloissa. Organisaatio ilman strategiaa voi joutua hämmennyksen valtaan ja sen kollektiivinen havaintokyky voi ylikuormittua, jolloin osallistujat eivät kykene käsittelemään kokemuksiaan johdonmukaisesti. Toisaalta riskinä on se, että strategiat ohjaavat ajattelua niin paljon, että jotain olennaista jää huomaamatta (Mintzberg ym 1998, 17-18).

Kaikkien strategiakäsitysten mukaan strategioiden ei tarvitse olla dokumentoituja. Kunnalliselle toiminnalle asetettujen julkisuus- ja päätöksentekoperiaatteiden vuoksi ne kuitenkin valtaosiltaan ovat kirjallisessa muodossa, kuten esimerkiksi viralliset strategiasuunnitelmat, joita käytetään perusteluina budjetoinnin yhteydessä.

Dokumentoiduilla strategisilla määritteillä annetaan selkeät valinnat organisaatiolle, jolloin aktiiviseen johtamiseen ja valvontaan käytettävä aika ja energia pystytään pitämään kohtuullisena. Mikäli organisaatiosta puuttuvat strategiset määritteet ja dokumentit, voi käydä niin, että toteuttavien henkilöiden on kysyttävä yksittäisiä ratkaisuja esimiehiltään. Tällä tavoin sidotaan esimiesten ja johtajien energia päivittäisiin rutiineihin strategisen johtamisen sijasta.

2.4.2. Strategian erilaiset näkökulmat

Henry Mintzbergin strategiakäsitysten, ensimmäisen kerran esitetty vuonna 1987, mukaan yrityksen strategiaa voidaan tarkastella joko suunnitelmana (plan), metkuna (ploy), toimintamallina (pattern), asemana (position) tai perspektiivinä (perspective) (Mintzberg 1994, 23-29). Näsi on käsitellyt samoja näkökulmia hieman eri termein, mutta samalla idealla (esim. Näsi & Aumola 2001, 11-13, Näsi & Aumola 2002, 10-15). Nämä strategiakäsitykset ovat pääosin toisiaan täydentäviä sekä toisiinsa vaikuttavia, mutta ne voivat olla myös osittain päällekkäisiä.

Strategia suunnitelmana

Kun johtaja pyrkii osoittamaan organisaatiolleen suunnan, on kyseessä strategia suunnitelmana (Mintzberg 1994, 23). Tämä on yleisin käsitys strategiasta sekä kirjallisuudessa että tutkittujen kuntien joukossa (vrt Galloway 1993, Porter 1984, Young 1986). Tällöin strategia on suunnitelma, tietoisesti aiottu toimintalinja tai joukko ohjeita tilanteista selviytymiseksi. Tämän käsityksen mukaan strategia on tietoisesti ja harkitusti laadittu koskemaan määrättyjä tilanteita ja toimenpiteitä. Suunnitelmina strategiat voivat olla joko yleisesti organisaation toimintaa ohjaavia tai tehty erityistä toiminnan osa-aluetta varten.

Strategia toimintamallina

Strategiat voivat syntyä ilman etukäteisaikomuksia. Tällöin strategia ilmenee toimintamallina, jonka perusteella ihmiset käyttäytyvät johdonmukaisesti uudessa tilanteessa riippumatta siitä, onko tämä etukäteen aiottua (Mintzberg 1994, 23-27).

Strategia asemana

Strategia asemana tarkastelee organisaation suhdetta ympäristöönsä. Tällöin strategia käsitetään johdon näkökulmasta tuote-, markkina- tai toiminta-alana. Strategia asemana rohkaisee meitä tarkastelemaan organisaatiota suhteessa ympäristöönsä eli kuinka se löytää asemansa ja suojaa sitä kohdatakseen, välttääkseen tai kumotakseen kilpailun (Mintzberg 1994, 27).

Strategia perspektiivinä

Strategia perspektiivinä tarkastelee organisaatiota sisältä. Strategia merkitsee tällöin juurtunutta tapaa hahmottaa maailmaa eli strategia on organisaatiolle sama kuin persoonallisuus yksilölle. Tärkeää tässä käsityksessä on se, että perspektiivi on jaettu yksilöiden kesken. Strategia on organisaation jäsenten jakama perspektiivi, joka ilmenee aikomuksina ja/tai tekoina (Mintzberg 1994, 27-29).

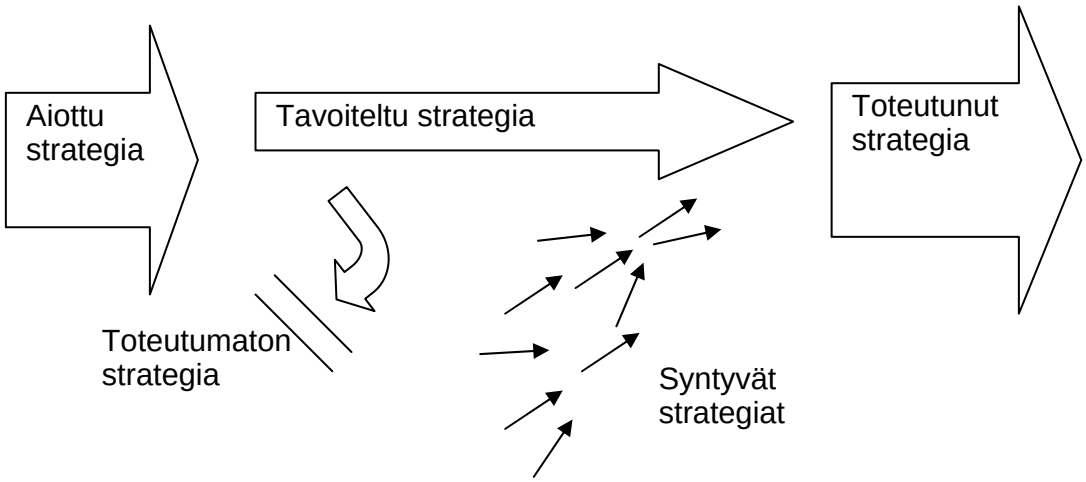
Perspektiiville on luonteenomaista, että milloin sellainen on syntynyt, sitä on vaikea muuttaa. Perspektiivi voi juurtua niin syvälle, että siihen liittyvät uskomukset tulevat organisaation osallistujille alitajuisiksi. Tällä määrittelyllä perspektiivi tarkoittaa suunnilleen samaa kuin organisaatiokulttuuri.

Strategia metkuna

Strategia voi olla erityistapauksessa myös metku tai kikka, manööveri, jolla on tarkoitus vaikuttaa muihin toimijoihin, kuten kilpailijoihin. Tällöin muita toimijoita hämätään vastaamaan metku-strategiaan ja hukkaamaan omia resursseja tai johtamisenergiaa. Kuntien käyttämät kilpailukeinot ovat ainakin toistaiseksi varsin varovaisia, joten strategiakäsitystä ei tässä työssä tulla huomioimaan.

Aiotut ja syntyvät strategiat

Määritelmät strategiasta suunnitelmana ja toimintamallina voivat olla melko riippumattomia toisistaan. Suunnitelmat voivat epäonnistua, kun taas toimintamallit voivat ilmaantua ennakoimatta. Suunnitelma voidaan nähdä aiottuna strategiana ja toimintamalli toteutuneena strategiana. Näin teemme eron tavoiteltujen strategioiden, joissa aiemmin esiintyneet aikomukset toteutuivat, ja syntyvien strategioiden, joissa toimintamallit syntyvät ilman aikomuksia tai niistä huolimatta sekä toteutumattomien strategioiden välillä (Mintzberg & Waters 1994, 12-13). Kuvio 8 selventää strategianäkemysten keskinäistä eroavaisuutta.



Kuvio 8: Strategianäkemysten väliset erot (Mintzberg & Waters 1994, 13)

2.4.3. Strategiaprosessi

Luvuissa 2.1.-2.3. kuvatun strategisen ajattelun moninaisuudesta johtuen voidaan strategiaprosessia lähestyä eri tavoilla. Strategiaprosessi voi olla systemaattinen, analyyttinen ja vaiheittainen tai se voi olla itsestään muotoutuva. Strategian muotoilemiseen voi osallistua suppea tai laaja määrä organisaation sisäisiä toimijoita tai

sen muotoutumiseen voi vaikuttaa myös ulkoisen ympäristön toimijat. Strategia voi tulla prosessista ylimmän johdon suorittamana suunnitteluna ja toimintana, jolla johto jatkuvasti tarkastelee ja ohjaa organisaatiossa toimivia ihmisiä strategioiden suunnassa (vrt Ahola 1995, 9, Andrews 1996, 48, Neilimo 1998, 18-19, Näsi & Aumola 2001, 18-32).

Strategiaprosessille voidaan antaa erilaisia tehtäviä. Pelkistetysti määriteltynä strategiaprosessi on vain prosessi, jolla strategia luodaan. Strategiaprosessi voi myös olla tapahtumaketju, jonka avulla strategiatyöhön osallistuvat henkilöt sidotaan strategiaan. Kyseessä on silloin strategian luomisen ja toteuttamisen integroituminen toisiinsa. Prosessissa voi siis samalla yhdistyä aiottu strategia ja syntyvä strategia ja näistä muodostua toteutunut strategia. Strategiaprosessissa voidaan myös määrittää organisaation nykytilan ja tavoitetilan välinen ero sekä kuvata kehityskulku tavoitetilaan. Näin strategiaprosessilla on selkeä tavoite sitouttaa strategian luomiseen osallistuvat uuteen toimintaan (Näsi & Aumola 2001, 18-42, de Wit & Meyer 1994, 35).

Strategiaprosessia voidaan arvioida myös strategian abstraktiuden mukaan. Strategia voi tulla prosessista hyvin abstraktina, jolloin strategiaprosessi on lähinnä osallistujiensa sitouttamista strategiseen ajatteluun ja organisaatiolle tärkeisiin asioihin. Strategia voi myös tulla prosessista hyvin organisoituna lähestymistapoina, joiden kautta eteen ilmestyvät valinnat tehdään, mutta strategian varsinainen luominen tapahtuu edelleen toimijoiden itsensä toimesta. Strategia voidaan myös luoda hyvin yksityiskohtaiseksi käyttämällä erilaisia strategiatyökaluja, -matriiseja ja tekniikoita (Näsi & Aumola 2001, 18-42, de Wit & Meyer 1994, 35).

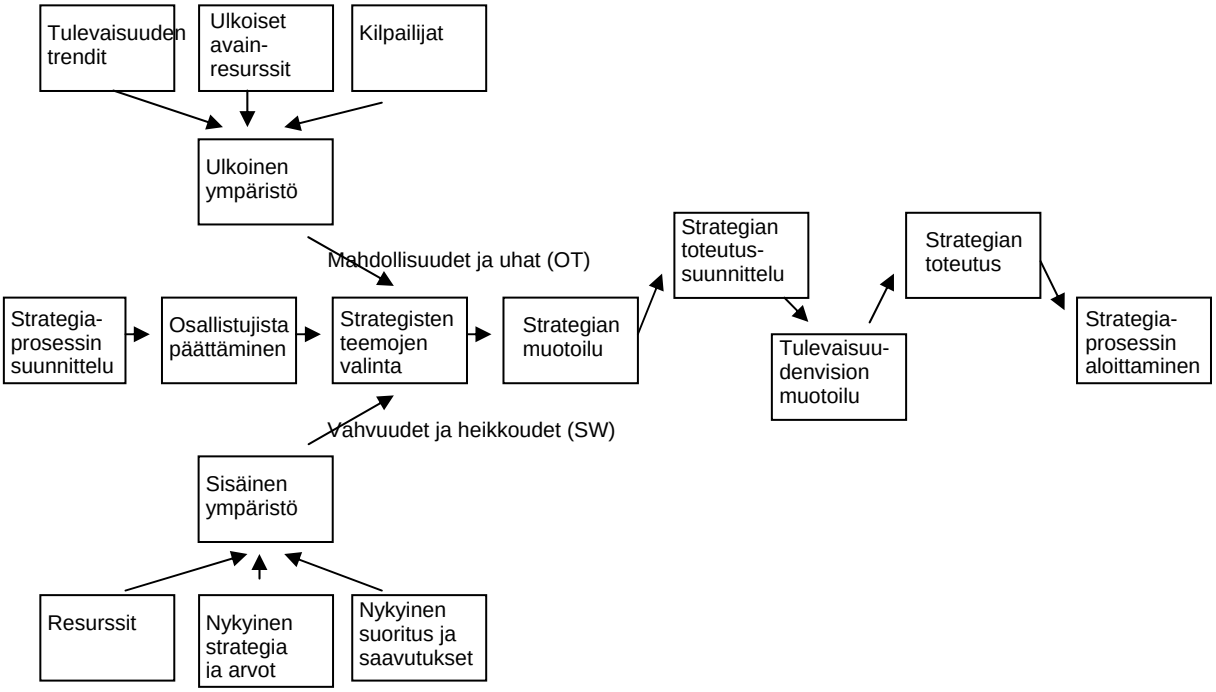
Edellä kuvatuista erilaisista lähestymistavoista voidaan päätellä myös se, että valinnat strategiaprosessin luonteesta ja funktiosta vaikuttavat saavutettavaan lopputulokseen samoin kuin osallistujien roolit ja osallistumisen laajuus. Yksi havainto on myös se, että strategian tehokkaan toteuttamisen määräävä ehto on strategian sen ja merkityksen ymmärtäminen (vrt Kaplan & Norton 1996, 193). Strategiaa ja tavoitteita ei voi toteuttaa, jos ei ymmärrä niitä. Strategiaprosessin tulee siis luoda sekä hyvä strategia että yhteinen kieli ja ymmärrys tavoitteista käytännössä. Strategiaprosessista päättäminen on keskeinen strateginen toimi.

Koska tavoitteena on tarkastella strategista johtamista mahdollisimman tehokkaan toteuttamisen näkökulmasta, lähdetään tässä tutkimuksessa siitä, että strategiaprosessi kunnassa tarvitsee vetäjän, joka ylläpitää prosessia ja vastaa sen etenemisestä. Strategiaprosessi on systemaattinen ja johdettu kunnanjohtajan ollessa prosessista vastaava henkilö. Kunnanjohtajan roolin korostaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että strategiaprosessissa ei voitaisi ottaa ulkopuolisten sidosryhmien näkemyksiä huomioon tai että strategiatyön apuna ei voisi olla organisaation ulkopuolisia asiantuntijoita.

Strategiseen johtamiseen kuuluu myös kaikkien työntekijöiden strategian mukainen toiminta. Tarvittaessa esimiesten tehtävä on ohjata ihmisiä ja määrittää strategian tavoitteita ja suuntaa. Jotta johtajat ja esimiehet voivat ohjata, täytyy heidän ymmärtää strategian merkitys ja suunta tulevaisuuden ja työn kannalta. Usein tämä edellyttää myös tavoite-keino -hierarkian luomista. Tämän mukaan ylin johto asettaa strategiset tavoitteet ja alemmat organisaatiotasot tuottavat tavoitellun toiminnan erilaisella keinovalikoimalla. Ylin johto ei puutu operatiiviseen toimintaan, vaan seuraa tavoitteiden toteutumista. Vaikka kuntaorganisaation ylimmällä osalla on tehtävänään valvonta ja ohjaaminen, ei strateginen johtaminen ole pelkästään luottamushenkilöstön ja johtajien tehtävä. Strategiseen johtamiseen osallistuvat kaikki organisaation jäsenet.

Koska kunnan tehtävissä on monia sellaisia, joissa strategisen johtamisen täytyy lähteä toimijasta itsestään, on strategiaprosessin annettava toimijoille yhteinen ymmärrys strategian sisällöstä ja tavoitteita sekä riittävästi ohjeita ja suuntia ajattelunsa tueksi, jotta nämä osaavat itse tulkita ja toimia strategian mukaisesti. Millainen on prosessi, joka ohjaa strategioiden toteuttamiseen mahdollisimman tehokkaasti?

Bryson esittää strategiaprosessiksi kuviossa 9 kuvatun mallin (Bryson 1995, 23-25) jossa on huomioitu julkisen toiminnan erityispiirteet. Mallissa suunnitellaan strategisen johtamisen prosessi ja sen päivitys, kiinnitetään huomiota eri sidosryhmien osallistumiseen ja tavoitteisiin sekä määritellään strategiat ja suunnitellaan toteutus.



Kuvio 9: Strategiaprosessi (Bryson 1995, 24-25)

Strategiaprosessi käynnistetään, kun siihen ilmenee tarvetta tai sovitun rutiinin mukaisesti. Strategian määrittäminen voi tapahtua pienessä tai suuremmassa ryhmässä ja siinä voi olla mukana luottamushenkilöorganisaation jäseniä, viranhaltijoita, työntekijöiden edustajia sekä sidosryhmiä. Se, ketkä ottavat osaa strategian määritykseen, on riippuvainen kunkin organisaation kulttuurista ja tarkoituksenmukaisuudesta. Osallistujajoukon laajuus on paradoksaalinen valinta. Mitä suurempi osallistujajoukko, sitä enemmän sitoutumista lopputulokseen, mutta toisaalta sitä yleisempi lopputulos ja siksi epämääräisempi strategia (vrt Haveri 1994, 212-213). Monessa tapauksessa voi olla järkevää vaihdella strategian muotoiluun osallistuvan joukon laajuutta, jolloin välillä haetaan laajaa poliittisten päättäjien ja sidosryhmien osallistumista ja sitä kautta monipuolisia ja laajoja ympäristön näkökulmia. Toisinaan keskitytään vahvaan organisaation sisäiseen prosessiin hakien tehokkuutta käytännön toteutukseen. Kuvattu prosessi antaa tähän mahdollisuuden, mutta jollain on oltava vastuu prosessin ylläpitämisestä ja ohjaamisesta. Kunnanjohtaja on eräs mahdollisuus tätä prosessia ohjaamaan, kuten monissa kunnissa näyttää olevan todellisuus.

Kirkkonummella on asiaa varten erityinen strategiatoimikunta kunnanhallituksen alaisuudessa, joka ohjaa strategiaprosessia ja valmistelutyötä.

Strategian kirjallinen muotoilu kuuluu kunnissa yleensä viranhaltijoille ja pohjautuu luottamushenkilöiden kanssa käydyn strategisen keskustelun tuloksiin. Näissä keskusteluissa saatetaan muotoilla myös tulevaisuudenvisiota. Usein näin muotoillut strategiat sisältävät paljon määritteitä siitä, mitä tavoitellaan ja mahdollisesti määritellään myös sitä, mitä ei tavoitella. Kuitenkin usein konkreettiset mitattavat asiat puuttuvat (vrt Kaplan & Norton 2001, 133-134). Tehokkaan toteuttamisen kannalta olennaista on edellyttää viranhaltijoilta suunnitelmia strategioiden käytäntöön viemiseksi ja mittareita, joilla mitataan strategioiden realisoituminen. Tällä tavoin voidaan varmistaa, että toteutus tapahtuu ja sen edistymistä voidaan seurata (Bryson 1995, 34-35). Luottamushenkilöt hyväksyvät lopuksi strategiat ohjesäännöissä määritellyillä tavoilla.

Strategian toteutus voi olla kokonaisuus tai vähitellen etenevä prosessi. Strategian määrittelyn lopputuloksena on usein varsin yleinen kannanotto, jonka käytäntöön vieminen edellyttää paljon työtä. Tätä työtä helpottaa, jos strategian toteutussuunnittelussa on yksityiskohtaisesti sovittu vastuujaot, tavoitteet ja mittarit, aikataulut, toteutukseen käytettävissä olevat resurssit, toteutuksen johtaminen, tiedottaminen ja valvonta (Kaplan & Norton 2001, 133-159, Bryson 1995, 36-37).

Brysonin strategiprosessin hyvä puoli on se, että prosessi on toiminnallinen alusta toteutukseen asti. Siinä tarkastellaan kunnan toimintaympäristöä niin sisältä kuin ulkoa. Ongelmana mallissa on se, että siinä oletetaan ulkoisten ja sisäisten prosessin toimijoiden olevan rationaalisia vailla erityisiä valtapyrkimyksiä tai ryhmäkohtaisia intressejä. Politiikkaan seuraava voi havaita kunnallisen toiminnan sisältävän molemmilla puolilla intressejä, joiden sovittaminen strategiaprosessissa on välttämätöntä prosessin toiminnan hallitsemiseksi.

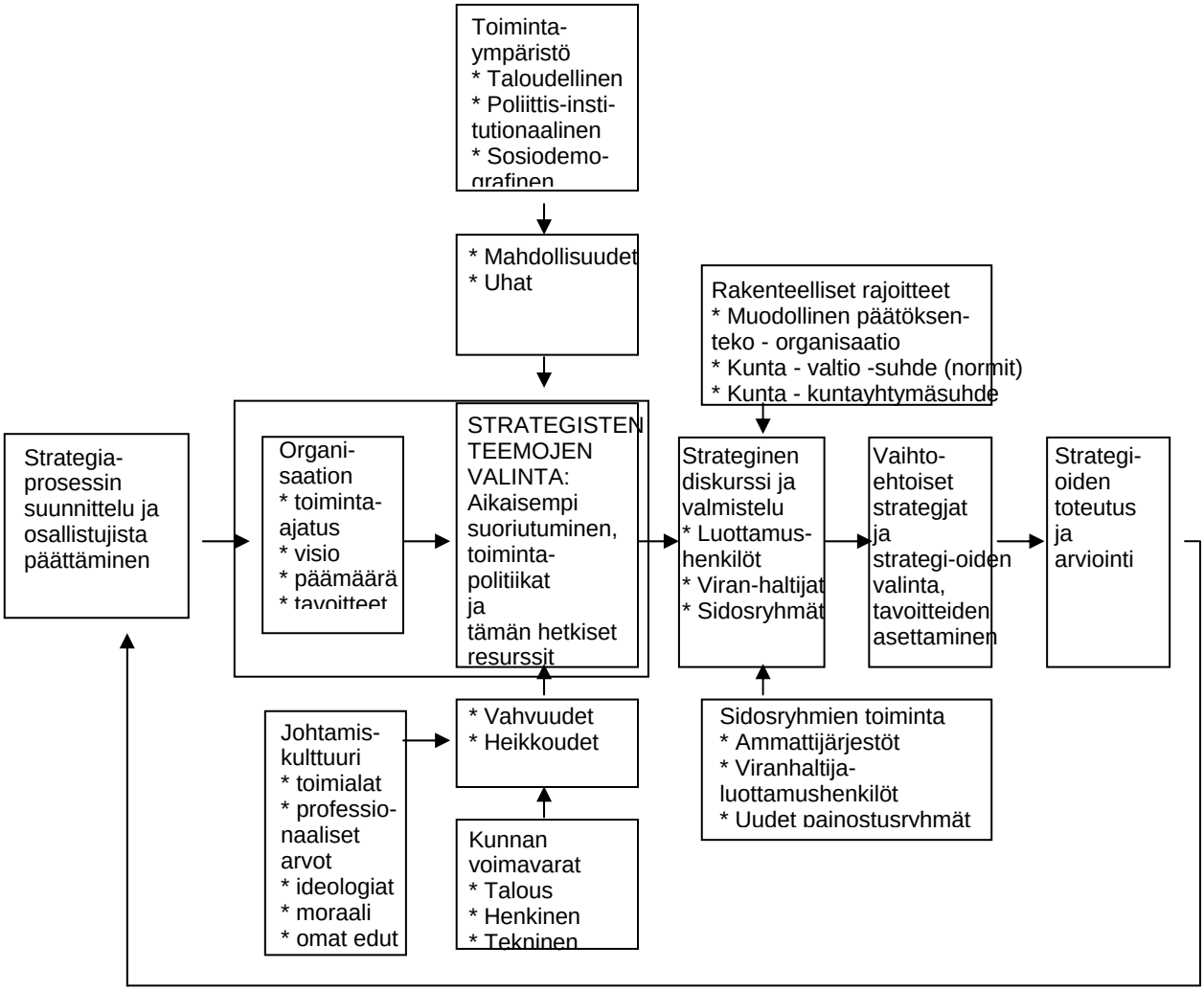
Laamanen hahmottaa tutkimuksessaan mallin kunnan strategianmuodostusprosessiksi. Tutkimuksessa keskeisinä kunnan strategisiin linjauksiin vaikuttavina seikkoina nähtiin:

- Kunnan aiemmin toteuttama toimintapolitiikka ja sen onnistuminen sekä tarkasteluhetken taloudellinen asema
- Toimintakohtainen ajattelumalli ja professionaaliset arvot
- Luottamushenkilöiden ideologiset ja moraaliset käsitykset
- Sidosryhmien muuttuminen, puoluesidonnaisuuden vähenemisenä ja korvautumisena omakohtaisten etujen korostamisena, viranhaltijaluottamushenkilöiden aseman korostumisena ja uusien painostusryhmien esiintulona
- Rakenteelliset tekijät, kuten kunta-valtio –suhde ja kunta-kuntayhtymä –suhde

(Laamanen 1994, 135)

Laamasen malli on lähellä Brysonin (1995, 24-25) kuvaamaa. Se on prosessina monipuolinen ja tuottaa lopputuloksenaan strategian. Toteutuksesta seuraa arviointi, mutta arvioinnista ei ole kytkentää takaisin strategian muodostamiseen, kuten ainakin pehmeän strategisen ajattelun mukaan tulisi olla. Tässä mallissa strategian muodostaminen on tietoinen ja tavoiteltu prosessi. Siinä myös otetaan huomioon organisaation sisäisten sidosryhmien toiminta valtaa käyttävinä voimina. Prosessi ei ota kantaa ulkoisten sidosryhmien osallistumisen laajuudelle, joten on prosessin ohjaamisen kysymys, miten siinä annetaan tilaa muodostuvalle strategialle.

Jotta strategiaprosessista saadaan sekä toiminnallinen että kaikki sidosryhmät huomioiva, yhdistetään tässä Laamasen kuvaaman strategiaprosessin keskeiset näkemykset Brysonin kuvaamaan strategiaprosessiin. Näin prosessista tulee implementoinnin näkökulmasta toteuttamiskelpoinen ja se ottaa huomioon toteuttamiseen vaikuttavat kaikki osapuolet aina prosessista vastaavasta kunnanjohtajasta sisäisiin ja ulkoisiin sidosryhmiin asti. Tässä tutkimuksessa empiirisiä havaintoja arvioivaksi kunnallisen johtamisen strategiaprosessiksi muodostuu edellä argumentoiden mainittujen kahden strategiaprosessin yhdistelmänä seuraava malli (kuvio 10).



Kuvio 10: Strategiaprosessi

Kuvatussa strategiaprosessissa päätetään aluksi osallistujista ja prosessi suunnitellaan (vaihe 1). Prosessin laajuudesta päätettäessä on muistettava, että luottamushenkilöiden lisäksi strategiaan vaikuttavia toimijoita ja sidosryhmiä on monia sekä organisaation sisällä että ulkopuolella.

Strategisten teemojen valinnan helpottamiseksi selvennetään organisaation tavoitteet ja toiminta-ajatus eli se, mitä varten kuntaorganisaatio on olemassa (vaihe 2). Tämän jälkeen analysoidaan kunnan tulevaisuuden muutoksia. Muutoksia voi tapahtua joko ulkoisessa ympäristössä (mahdollisuudet ja uhat) tai sisäisissä olosuhteissa (vahvuudet ja heikkoudet). Tarkastelun kohteena ovat sekä organisaation sisäiset voimavarat, että näiden hyödyntämisen tavat, kuten toimialojen toiminta ja siellä vallitsevat professionaaliset arvot. Ulkoisessa todellisuudessa esimerkiksi valtion toiminta voi luoda trendejä, jotka kunnan tulee huomioida. Sellaisia voivat olla lainsäädännön kehityshankkeet tai valtionosuusjärjestelmän muutokset. Vastaavasti sisäisessä organisaatiossa esimerkiksi työntekijöiden koulutus, ikäjakauma tai pula tietyistä ammattiryhmistä voi antaa aihetta strategisiin kannanottoihin.

Analyysi strategiatyön yhteydessä ei ole tieteellistä toimintaa, vaan keino luoda perusteet strategian määritykselle ja toteutukselle. Analyysi keskitetään avainmuuttujiin pyrkien löytämään olennaiset teemat täydellisten selvitysten sijaan. Analyysityökaluna käytetään esimerkiksi SWOT -analyysia. SWOT -analyysissä erotetaan organisaation ulkoinen ja sisäinen ympäristö toisistaan tarkastelemalla heikkouksia ja vahvuuksia erityisesti sisäisestä näkökulmasta ja mahdollisuuksia ja uhkia erityisesti ulkoisesta näkökulmasta. Käytännön toimintaan vaikuttavat olennaisesti toimijoiden arvot ja organisaation kulttuuri. On hyvä, jos ne on organisaatiossa tunnistettu. Ongelmaksi arvojen ja organisaatiokulttuurin määrittelyssä saattavat muodostua toimijoiden erilaiset ja toisiaan huomioimattomat arvot. Luottamushenkilöillä arvot liittyvät tänä päivänä tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen ja viranhaltijoilla toimialan omiin hyvän palvelun arvoihin. Tämä ristiriita näkyy epäyhtenäisenä toimintana ja epäluottamuksena.

Kun strategiset teemat on päätetty, valmistellaan materiaali ja ehdotukset strategisiksi kannanotoiksi ja käydään keskustelua aiemmin päätetyssä laajuudessa (vaihe 3). Käydyn keskustelun ja valmistelun perusteella päätetään strategioiden sisältö (vaihe 4).

Strategian käytäntöön viemisen yksi ongelma on osaoptimointi. Suuren kuntaorganisaation toimialat tai osastot voivat yrittää turvata oman toimintansa resursseja ja kokonaisuus jätetään taka-alalle. Mitä vähemmän strategian toteuttajat ovat mukana strategiaprosessissa, sitä enemmän on riskejä osaoptimoinnille ja strategian toteuttamatta jättämiselle. Tehokkaassa strategisessa johtamisessa kokonaisuus on etusijalla, eivätkä yksityiskohdat. Tämä myös tarkoittaa sitä, että käytäntöön viemisen edetessä on mahdollista palata takaisin strategiakokonaisuuden määrittelyyn ja tarvittaessa muuttaa tai tarkentaa strategiaa. Keskeistä strategioiden toteuttamiselle on se, että strategiaprosessi johdetaan valmistelusta toteutukseen. Johdolla on oltava voimakas tahto ja sen on pidettävä kokonaisuudesta huolta viestimällä toiminnallaan ja puheillaan, että se on vakavissaan toteutuksen kanssa. Strategia säilyy näin muotoutuvana ja prosessi jatkuvana.

Strategiaprosessi luo edellytykset strategiselle toiminnalle (vaihe 5). Strategiaprosessin aikana organisaatiossa toimivien tulee oppia johtamaan itseään ja alaisiaan strategian mukaisesti. Kuvatussa strategiaprosessissa strateginen keskustelu on keskeisessä asemassa, jotta luottamushenkilöt ja viranhaltijat löytävät yhteisen näkemyksen. Tämä luo pohjan strategioiden toteuttamiselle. Strategiaprosessissa on pehmeän strategian ominaisuuksia, kuten prosessuaalisuus, kommunikatiivisuus ja suunnitelmallisuus (vrt Sotarauta 1996, 233).

Strategiaprosessin aikana luodaan ja keskustellaan vaihtoehdoista, kuten Ryynänen (1998, 33-40) on edellyttänyt. Mikäli vaihtoehtoja ei ole tai niistä ei keskustella, jää luottamushenkilöiden rooliksi todeta valmistelun taso ja hyväksyä lopputulokset, eikä vaikuttaa strategioiden sisältöön. Kuvatussa prosessissa luottamushenkilöiden on mahdollista osallistua strategisten valintojen tekemiseen ja toisaalta strategian toteuttavat kunnan työntekijät pääsevät vaikuttamaan prosessiin ja valintoihin.

Strategiaprosessin toiminnan ja strategisen toiminnan ymmärtäminen ja arviointi edellyttävät keskeisten käsitteiden määrittelyä. Seuraavassa määritellään strategisina käsitteinä: toiminta-ajatus, visio, strategia, tavoitteet ja mittarit sekä arvot ja organisaatiokulttuuri.

2.4.4. Strategisen johtamisen käsitteet

Toiminta-ajatus

Jokaisella organisaatiolla on syy olemassaoloonsa. Toiminta-ajatus kertoo, miksi organisaatio on olemassa. Vastauksena on pysyvä periaate, joka ohjaa organisaatioon kuuluvien toimintaa. Toiminta-ajatus antaa merkityksen organisaation toiminnalle sekä suuntaviivat organisaation valinnoille ja tavoitteille (Kamensky 2000, 43, Quigley 1993, 6). Toiminta-ajatus vastaa Mintzbergin strategianäkemyksistä eniten perspektiiviä.

Toiminta-ajatuksella on kaksi vaatimusta. Se on pysyvä ja se ohjaa toimintaa. Nämä vaatimukset ovat toiminta-ajatuksen muodostamisvaiheessa usein vaikeasti sovitettavia. Jos toiminta-ajatus määritellään suppeasti, ohjaavuus on parempi, mutta ajallinen kesto lyhyempi. Yleisenä lausumana asetetun toiminta-ajatuksen ohjaavuus on vastaavasti heikompi. Toiminta-ajatus luo organisaation työntekijöille tunteen, että he ovat tekemässä jotain arvokasta, että heidän työllään on merkitys. Huolimatta toiminta-ajatuksen pysyvyydestä sen tulisi antaa organisaation toiminnalle merkityksen, joka innostaa ihmisiä sekä suuntaa toimintaa ja sen kehittymistä (Kamensky 2000, 44-45).

Visio

Aiottu strategia perustuu visioon siitä, mitä tulevaisuudessa tavoitellaan. Ilman visiota ei strategian toteuttaminen onnistu. Visiolla luodaan organisaation toimijoille keskinäinen sitoutuminen (Quigley 1993, xiv). Visio on parhaimmillaan selkeä ja täsmällinen kuva tulevaisuudesta. Vision avulla johto rakentaa sillan nykyisyydestä tulevaisuuteen (Bennis & Nanus 1986, 64-65). Sen lisäksi, että visio on mielikuva lopputuloksesta, se on myös organisaation jäsenten tahtotila (Kauppinen & Ogg 1994, 76).

Hyvä visio on kytkeytynyt ihmisten arvoihin. Tästä intensiivisestä ja henkilökohtaisesta kytköksestä johtuen ihmiset helposti tulkitsevat vision kukin omalla tavallaan. Vision jakamisen eräs edellytys on keskustelun käyminen organisaatiossa. Jaettu visio on organisaation oppimisen kannalta keskeinen tekijä. Vaikka oppimista on mahdollista tapahtua ilman jaettua visiota, tarjoaa jaettu visio suunnan ja energiaa oppimiselle. Visiosta tulee näin oppimisen ja kehittymisen motivaattori, joka laajentaa ihmisten kykyä luoda (Senge 1990, 206).

Sotaraudan mielestä strategista suunnittelua voidaan tehdä ilman kunnan yhteistä visiota. Visio kuitenkin helpottaa strategian toteutusta (Sotarauta 1996, 48,75). Tässä tutkimuksessa lähdetään siitä, että visio on välttämätön, jotta strategioita voidaan luoda ja toteuttaa. Ei ole mieltä tehdä strategioita ilman, että ne perustuvat tavoitteellisiin tulevaisuudenkuviin. Mikäli visiota ei kyetä tekemään kuntakokonaisuudelle, on mentävä lähemmäksi käytäntöä ja luotava visiot toimialoille. Olennaista on, että tahtotila tulevaisuuteen asetetaan. Strategian toteutusta verrataan hyväksyttyyn visioon vuosien kuluessa.

Vision luomisessa johdon rooli on keskeinen. Mikäli luottamushenkilöt eivät saa luotua riittävän selvää ja tavoitteellista visiota, täytyy viranhaltijajohdon se tehdä. Visio motivoi toimintaan ja tarvittaessa myös muutokseen, sen on oltava kiehtovampi kuin paikallaan pysyminen. Johtajien on uskallettava laittaa itsensä likoon vision puolesta ja myös johtaa toimintaa vision mukaan (Hirvi 1992, 101-102).

Strategia

Strategia on tässä tutkimuksessa tavoitteellinen ja tulevaisuuteen suuntautuvien strategisten suunnitelmien kokonaisuus. Strategia toimii karttana haluttuun tulevaisuuteen ja toimintamallina, jonka mukaan toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia arvioidaan ja niihin reagoidaan. Strategia luo toiminnalle johdonmukaisuutta riippumatta siitä, onko strategia tavoiteltu vain muotoutuva. Organisaatiossa on käytävä paljon keskustelua strategiasta, jotta se toteutuisi käytännön toiminnassa. Ilman tätä keskustelua toimijat eivät osaa tehdä oikeita valintoja muuttuvissa tilanteissa.

Strategia voisi olla kunnalle myös asema. Tällöin strategiassa otettaisiin kantaa kunnan suhteesta läheisiin sidosryhmiin, esimerkiksi paikkakunnan yrittäjiin, ja linjattaisiin alueet, joilla kunta ei toimi.

Tavoitteet ja mittarit

Strategian toteuttamista ja toteutumisen seurantaa varten sovitaan konkreettisista tavoitteista, joita mitataan. Strategiasta johdettuja tavoitteita ja niiden toteutumista seuraavat mittarit kertovat vision ja strategian saavuttamisesta. Mittareiden antaman informaation perusteella kunnan johdossa käynnistetään tarvittavia toimenpiteitä. Toiminnasta mitataan toisaalta aikaansaatuja suoritteita ja toisaalta suoritteiden aikaansaamiseen käytettyjä resursseja. Näistä lasketaan edelleen tunnuslukuja, joita voidaan asettaa budjetin hyväksymisen yhteydessä tavoitteiksi. Kuntien tapauksissa mittaristojen ongelmana on se, samat viranhaltijat, joiden toimintaa mittareilla mitataan, ovat mittareiden ja tavoitearvojen esittelijöinä. Mittaristot ovat usein epäyhtenäisiä ja tavoitteellisuudeltaan vaatimattomia.

Arvot ja organisaatiokulttuuri

Jokaisessa organisaatiossa vallitsee sen oma kulttuuri. Organisaatiokulttuuri pohjautuu niihin perusarvoihin, joihin organisaatiossa uskotaan ja jotka on opittu yhteisesti jakamaan. Arvot ovat organisaatiokulttuurin peruspilareita, jotka ohjaavat yksilöiden toimintaa. Menestyneet organisaatiot ovat tunnistaneet keskeiset arvonsa,

kommunikoivat niistä jatkuvasti ja toteuttavat niiden mukaista toimintaa käytännössä (Blanchard ym 1997, 34, Schein 1987, 41-64).

Organisaatiokulttuuri määrittää organisaation näkemystä itsestään ja ympäristöstään. Organisaatiokulttuuri perustuu yhteiseen kokemukseen ja oppimiseen ryhmän ratkottua ulkoisia tai sisäisiä ongelmiaan. Organisaatiokulttuuri siirtää oppimiaan asioita ja toimintatapojaan edelleen uusille jäsenille (Aaltonen & Junkkari 1999, 61, Arvonen 1991, 61, Hermans 1995, 132, Juuti 1992, 25,41, Schein 1987, 23-27).

Arvoilla sosiaalitieteissä tarkoitetaan tavallisesti asioita, joita ihmiset pitävät arvokkaina ja haluttavina. Arvot ovat usein ympäristöstä opittuja, yleisiä ja pysyviä taipumuksia suorittaa tietyn tapaisia valintoja (Allardt 1985, 51 ja Allardt & Littunen 1975, 19-20, Kamensky 2000, 48). Arvot ovat ihmisille tärkeitä ja arvokkaita ympäristön havainnointia sääteleviä ja valintoja ohjaavia tekijöitä, oikean ja väärän, hyvän ja pahan, hyväksyttävän ja ei-hyväksyttävän arviointikriteereitä. Arvot ylittävät konkreettiset tilanteet ja ohjaavat käyttäytymistämme, valintojamme ja kokemuksiamme. Lisäksi arvot ovat järjestäytyneet niiden suhteellisen tärkeyden mukaan (vrt Allardt & Littunen 1975, 21, Lahti-Kotilainen & Mankkinen 1995, 4, Puohiniemi 1993, 14, Kamensky 2000, 48).

Arvoilla ja organisaatiokulttuurilla on selkeä yhteys paitsi organisaatiossa toimivien ihmisten hyvinvointiin, myös tehokkuuteen, rationaalisuuteen, tuloksellisuuteen ja organisaation toimintakykyyn. Arvojen määrittelyllä ja käsittelyllä pyritään saamaan organisaatiossa oleville ihmisille mahdollisimman ennustettava ja yhtenäinen toimintatapa, joka perustuu heidän kunnioittamiinsa arvoihin. Arvojen määrittelyn seurauksena visio ja strategisen johtamisen tavoitteet voivat toteutua tehokkaammin (Quigley 1993, 6). Koska organisaatiokulttuuri on toimijoidensa luoma, hyväksytään tässä Sisäisen vallankäytönkoulukunnan näkemys sisäisten toimijoiden vaikutuksesta strategian toteutumiseen.

2.4.5. Yhteenveto strategisen johtamisen kokonaisuudesta ja käsitteistä

Edellä on perusteltu, miksi strategiaa ja strategista johtamista tarvitaan sekä määritelty strategisen johtamisen eri näkökulmia, käsitteitä ja prosessi. Pelkistäen strategia voi tarkoittaa organisaation johtamisen punaista lankaa, sitä menetelmä- ja käsitekokonaisuutta, jonka mukaan organisaatiota johdetaan (vrt Näsi & Aumola 2001, 12, Näsi & Aumola 2002,15).

Jos strategia pelkistetään organisaation johtamisen punaiseksi langaksi, on tärkeää, miten punainen lanka kudotaan. Strategisen johtamisen menetelmin tulee koko organisaation saada itselleen ymmärrys tavoitteista ja tärkeinä pidetyistä asioista. Osallistujat ymmärtävät tavoitteet parhaiten, mikäli heillä on käytössään yhteinen kieli ja tiedossaan prosessi ja se, missä vaiheessa he itse saavat strategiseen keskusteluun osallistua. Tässä mielessä strategiaprosessista tulee erittäin merkityksellinen strategisen toiminnan ja oppimisen kannalta. Strategiaprosessin alussa myös päätetään, mitkä sidosryhmät osallistuvat strategiatyöhön. Välillä on perusteltua kytkeä kunnan ulkoiset sidosryhmät mukaan strategian kehitystyöhön ja välillä keskittyä tehokkaaseen toimeenpanoon organisaatioon kuuluvien kesken.

Keskeinen kysymys strategisen johtamisen toimivuuden kannalta on se, että organisaatiossa uskalletaan tehdä valintoja ja todella johtaa strategiassa määriteltyjen

tavoitteiden mukaisesti. On eri asia määritellä hyvä strategia kuin toteuttaa se. Strategiaprosessin aikana luodaan organisaatioon ymmärrys siitä, mitä strategia tarkoittaa kullekin toimijalle. Johdon tehtävä on luoda tarve strategialle ja strategian toteuttamiselle.

2.5. STRATEGINEN JOHTAMINEN JA STRATEGIAN OHJAAMINEN

Luvussa 2 on tähän mennessä määritelty se, mitä strategia on, miten se luodaan ja viedään käytäntöön prosessina ja mitä sen keskeiset käsitteet tarkoittavat. Perinteiset strategisen suunnittelun koulukunnat menettävät mielenkiintonsa saatuaan aikaan strategisen suunnitelman. Niiden mukaan ylin johto ja esikunta valmistelevat strategian. Pehmeän strategisen ajattelun koulukunnat painottavat strategian luomisessa yhteistä toimintaa ja keskustelua tavoitteena aikaansaada organisaation jäsenten parempi sitoutuminen määriteltyyn strategiaan.

Vallankäyttöä ja jatkuvuutta korostavia koulukuntia lukuun ottamatta strategisen johtamisen koulukuntien mielenkiinto loppuu strategian aikaansaamiseen. Strategian toteuttamiseen ja toteutumiseen ei koulukunnissa juurikaan kiinnitetä huomiota. Olennaista strategian toteutumisen kannalta on toiminta valitun strategian mukaan. Toiminta edellyttää johtamista siihen tehtävään valituilta johtajilta tai/ja jokaiselta organisaation jäseneltä. Monen organisaation johdolla on usko, että kun strategia on aikaansaatu ja tiedotettu henkilöstölle, sitä aletaan välittömästi toteuttaa. Tämä usko on kuitenkin vailla katetta. Strategian toteuttaminen edellyttää ymmärrystä sekä aktiivista johtamista ja toimintaa (vrt Kaplan & Norton 1996, 193, Pfeffer 1992, 8-18).

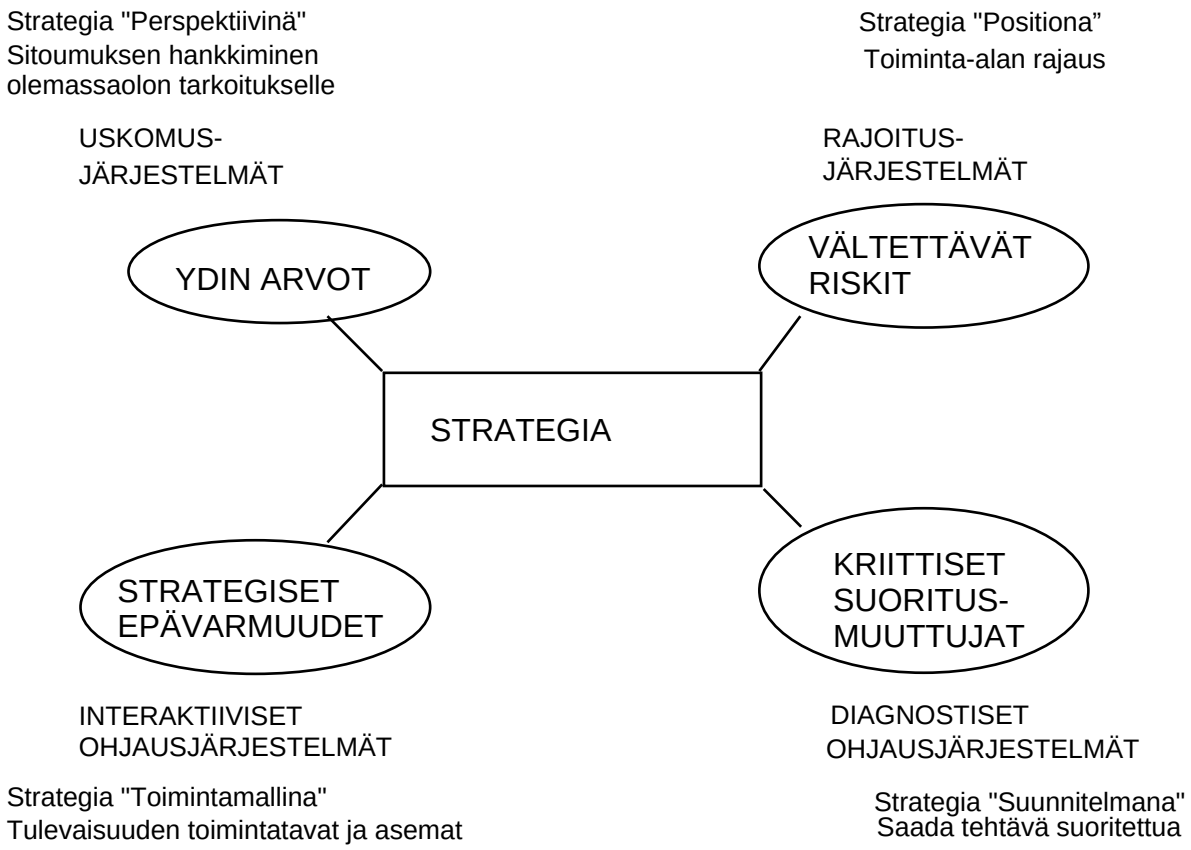
Kunnan johtaminen koostuu päivittäisestä muutoksen johtamisesta ja reagoinnista, periaatteiden vahvistamisesta ja niiden mukaisen käyttäytymisen valvonnasta, uusien mahdollisuuksien luomisesta ja kunnan oppimisprosessin johtamisesta (Haveri 1994, 226). Erääksi strategisen johtamisen ongelmaksi muodostuukin se, miten yhdistää innovatiivinen toiminta ja valvonta ja saada aikaan strategioiden ja niistä johdettujen tavoitteiden mukaista toimintaa. Siis olla samaan aikaan valmis reagoimaan ulkoisiin viesteihin ja haasteisiin sekä toteuttaa valittuja linjoja.

Normaalisti johtamista käsittelevässä kirjallisuudessa johtaminen jaetaan kahteen erillisen johtamisen näkökulmaan eli ihmisten johtamiseen (leadership) ja asioiden johtamiseen (management). Näillä alueilla johtaja toimii samanaikaisesti. Klassisen strategisen johtamisen koulukunnat painottavat voimakkaasti asiajohtamista, mutta 1980- ja 1990 -luvuilla ihmisten johtaminen muodostui ainakin johtamisen retoriikassa keskeiseksi. Valmiita rutiineja, taitoja ja välineitä johtamistyön avuksi ei aikaisemmin ollut, joten niitä ryhdyttiin luomaan erilaisissa johtamiskoulutuksissa. Johtajat kehittivät taitoja käyttää omaa persoonallista johtamistyyliään ja johtamisjärjestelmäänsä alaisten motivoitiin ja kehittämiseen (Haveri 2000a, 30-31).

Robert Simons on kehittänyt strategista johtamista varten ohjausmallin, jossa ihmisten johtaminen ja asioiden johtaminen yhdistyvät. Mallissa yhdistyvät samalla myös erilaiset strategianäkökulmat (kts luku 2.4.2.). Neljän ohjausvivun mallin mukaan organisaation johto tarvitsee neljä erilaista vipua strategian ja strategiaprosessin ohjaamiseen (Kuvio 11). Neljän ohjausvivun teoria tasapainottaa vastakkaisia vaatimuksia. Sisäisiä ristiriitoja on kyettävä ratkomaan. Niitä ovat vapaus vastaan rajoitukset, valta vastaan vastuu, ylhäältä lähtevä ohjaus vastaan alhaalta nouseva

luovuus ja kokeilu vastaan sisäinen tehokkuus. Ristiriitojen tasapainottaminen ei onnistu pelkästään ohjausjärjestelmän teknisen rakenteen avulla, vaan tärkeätä on järjestelmän tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttö, siis johtaminen. Strategian neljä ohjausvipua ovat toisiinsa kietoutuneita ja toimivat yhtä aikaa, mutta eri tarkoituksessa. Ne luovat käsitteistön asioiden ja ihmisten johtamiselle, mutta ihmisten johtaminen tapahtuu loppujen lopuksi aina ihmisten välillä, eli johtajan ja johdettavan välillä, ei johtamisjärjestelmän rakenteissa.

Ohjausvipujen erilaisten luonteiden ja toimintatapojen vuoksi strategisen ohjaamisen mallia on vaikea sijoittaa eri koulukuntiin. Johdon vahvaa roolia painottavat rajoitusjärjestelmät (boundary systems) sekä ohjausjärjestelmät (diagnostic control systems) ja organisaatioon kuuluvien vahvaa roolia korostavat uskomusjärjestelmät (beliefs systems) sekä interaktiiviset ohjausjärjestelmät (interactive control systems) (Simons 1995, 159). Ohjausvivut esitellään tarkemmin luvuissa 2.5.2.-2.5.5.



Kuvio 11: Strategian ohjauksen eri ulottuvuudet ja strategianäkemykset (Simons 1995, 159)

Hallittavat jännitteet

Jännitteet syntyvät, kun pyritään saattamaan yhteen organisaatio, strategia ja inhimillinen käyttäytyminen. Vaikka organisaatiot ovat olemassa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, ne ovat myös sosiaalisia systeemejä. Organisaatiossa toimii joukko yksilöitä, joista jokainen tasapainottaa henkilökohtaisen hyvinvointinsa ja organisaation tarpeet (vrt vallankäyttöä korostavat koulukunnat, luku 2.3.3). Tarpeiden tyydyttämiseen vaikuttavat organisaation arvot ja toimintakulttuuri (vrt luku 2.4.4.). Ryhmänormit ja vallanjako vaikuttavat sisäiseen päätöksentekoon. Poliittisesti johdetuissa organisaatioissa toimijoilla on lisäksi taustaryhmästään johtuvia tarpeita.

Strategisen ohjauksen taustalla on kolme organisatorista dynamiikkaa eli arvon tuottamisen dynamiikka, strategian toteuttamisen dynamiikka ja inhimillisen käyttäytymisen dynamiikka. Jotta strategiaa voidaan tehokkaasti ohjata, on jokainen näistä jännitteisiin johtavista dynamiikoista saatettava sopusointuun ja tasapainotettava keskenään (Simons 1995, 13).

Arvon tuottamisen dynamiikka

Organisaation olemassaolon oikeus on lisäarvon tuottamisessa. Yrityssektorilla tätä mitataan usein suoraan rahassa, kun taas kunnallisessa toiminnassa keskeistä on aikaansaada palveluja kuntalaisille mahdollisimman laadukkaina ja tehokkaasti. Yksilöiden kyky huomata mahdollisuudet, käyttää olemassa olevia resursseja ja muuntaa mahdollisuudet tuotteiksi tai palveluiksi ovat organisaatiolle elintärkeitä. Kun organisaatio on luotu, sen olemassaolon oikeutus ei ole ikuinen. Organisaatio säilyttää olemassaolon oikeutuksensa vain niin kauan, kun se kykenee muuntamaan mahdollisuudet asiakkaiden ja yhteiskunnan arvostamiksi tuotteiksi tai palveluiksi. Kuntarajat eivät ole itsetarkoitus, vaan kunta ansaitsee olemassa olon oikeutuksensa toteuttamalla perustehtäväänsä eli edistämällä kuntalaisten hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan (vrt Haveri ym 2003, 7).

Yksi johtamisen ongelmista nykyaikana on se, että mahdollisuuksia on liian monia. Informaatiota mahdollisuuksista tulee joka suunnalta, kuten työntekijöiden aloitteista, sidosryhmien ehdotuksista, asiakkaiden vaatimuksista ja uuden teknologian avaamina mahdollisuuksina. Johtamisen tiedonhallinta on noussut keskeiseksi. Tiedonhallinnan ominaisuuksia ja tarpeita johtamisen kannalta on tutkinut Anttiroiko (Anttiroiko 2000). Kunnan moninaisen toiminnan tiedontarpeen tyydyttäminen ja saadun informaation käsittely tapahtuu toimialoilla. Taloustilanne sekä kunkin toimialan historia ja rakenne osaltaan auttavat määrittelemään yksiköillä olevia mahdollisuuksia (vrt Kilpailuanalyyttinen strateginen asemointi -koulukunta, Porter 1984). Mahdollisuuksien etsintää on suunnattava ja kohdistettava. Työntekijöille annetaan johtamisen kautta vihjeitä siitä, mihin kiinnittää huomiota ja heitä rohkaistaan luomaan oikeanlaisia mahdollisuuksia ja tilanteita.

Strategian toteuttamisen dynamiikka

Johdon ohjausjärjestelmien taustalla on yleisesi kaksi olettamusta eli johdon ohjausjärjestelmät ovat strategian toteutusvälineitä ja strategian muodostaminen on ylhäältä lähtevä prosessi. Tällaisissa hierarkkisissa malleissa kunnan johto muodostaa strategiat ja viestittää ne alas organisaatioon (vrt klassinen strateginen ajattelu). Nämä

strategiat, joita voidaan pitää aiottuina strategioina (kts luku 2.4.2.) kirjataan virallisiin dokumentteihin. Keskijohto ja operatiiviset yksiköt toteuttavat strategioita. Johdon ohjausjärjestelmät mittaavat kehitystä ja johto päättää tarvittaessa korjaustoimista. Johdon tietojärjestelmiä on käytössä harvoissa isoissa kunnissa (Anttiroiko 2000, 26-30). Vain talouden osalta pystytään nopeasti reagoimaan muutoksiin.

Ylhäältä alas etenevään hierarkkiseen strategiaprosessimalliin (vrt klassinen strateginen ajattelu) sisältyy useita olettamuksia. Strategiaprosessi on suunniteltu ja muodollinen prosessi, jossa vastuu on ylimmällä johdolla. Strategiat ovat harkittuja ja strategiat tulevat prosessista täydellisinä. Niiden muodostaminen on erillään toteutuksesta ja strategia vastaa suunnitelmaa (Mintzberg 1994, 42). Kuitenkin usein strategiat virtaavat alhaalta ylös organisaatioiden pyrkiessä käyttämään hyväkseen syntyviä odottamattomia mahdollisuuksia, joita ei virallisten suunnitteluprosessien yhteydessä ole kyetty ennakoimaan (vrt pehmeä strateginen ajattelu).

Käytännössä aiottu strategia ja syntyvä strategia eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan toimivat samanaikaisesti. Strategian ohjauksen on siksi huomioitava kumpikin malli. Organisaatiossa olevat ihmiset tekevät työtä toteuttaakseen sovittuja suunnitelmia samanaikaisesti, kun he reagoivat odottamattomiin mahdollisuuksiin. Näin strategiaa tulkitaan ja synnytetään samaan aikaan kaikilla organisaatiotasoilla.

Inhimillisen käyttäytymisen dynamiikka

Ilman johtamista, valvontaa ja negatiivisten sanktioiden olemassa oloa ihmisten itsekkäät pyrkimykset lisääntyvät organisaation päämäärien kustannuksella. Ihmisellä on tarve toimia arvojen mukaan eettisesti, mutta tavoitteisiin sitoutumisen puuttuessa mahdollisuuksien etsiminen voi olla myös itsekästä. Käytännössä tämä ilmenee ponnistelun välttämisenä ja vaadituista tehtävistä luistamisena. Miten siis sovittaa organisaatiossa yhteen ihmisen itsekkyys ja halu onnistua? Strategisella johtamisella annetaan suunta ja tavoitteet ihmisten toiminnalle ja johtamisjärjestelmän avulla saavuttamista valvotaan. Johtajien on luotettava alaistensa aloitteellisuuteen ja kannustettava lahjakkaita alaisiaan ja mielipidevaikuttajia oikeanlaiseen toimintaan (vrt Sisäisen vallankäytönkoulukunta, Simons 1995, 24-26).

Kannustuksella ja palkitsemisella ihmisiä ohjataan toiminnassaan oikeaan suuntaan. Kunnan toiminnassa olevat mahdollisuudet sallivat luovuuden ja mahdollistavat eri valintoja. Jos ihmisiä kannustetaan ja annetaan mahdollisuus, on heillä kykyä innovoida, kokeilla ja luoda. Sisäinen uteliaisuus ja halu löytää parempia ratkaisuja ovat vahvoja inhimillisiä voimia. Innovaatio ja kokeilu luovat uutuutta ja kiinnostusta ja tekevät työstä nautittavan. Toisaalta mahdollisuuksien etsimisen esteinä toimivat säännöt, rangaistukset, ryhmäpaineet, pelko tulla nolatuksi tai pelko epäonnistumisesta.

2.5.1. Strategian ohjauksen dynamiikka

Tehokkaat johtajat tasapainottavat toiminnallaan organisaatiossa olevia luontaisia jännitteitä, kuten rajattomien mahdollisuuksien ja rajatun huomiokyvyn välistä jännitettä, aiotun ja syntyvän strategian välistä jännitettä sekä itsekkäiden pyrkimysten ja halun saavuttaa välistä ristiriitaa. Näiden jännitteiden taustalla on halu tehdä oikein, halu saavuttaa, halu myötävaikuttaa ja halu luoda.

Johdon ohjausjärjestelmillä on tärkeä rooli tässä prosessissa. Johdon ohjausjärjestelmiä käytetään organisaation sääntöjen määrittelemiseksi ja vahvistamiseksi, mikä vähentää houkutuksia. Lisäksi niitä käytetään tarvittavan fokuksen kirkastamiseksi ja resurssien kohdistamiseksi, joka taas auttaa ihmisiä saavuttamaan tavoitteensa. Johdon ohjausjärjestelmiä käytetään innostamaan ja motivoimaan osallistujia luomaan ja etsimään uusia mahdollisuuksia, mikä stimuloi innovaatioita. Niitä käytetään myös avaamaan julkista keskustelua, auttamaan organisaation oppimista ja vähentämään pelkoja olemassa olevan status quon kyseenalaistamisesta.

Strategian ohjaus on siis paljon muutakin, kuin suunnitelmien toteutuksen varmistamista (Goffee & Jones 2000, 1, Simons 1995, 28-29). Uskomusjärjestelmät, rajoitusjärjestelmät, diagnostiset ohjausjärjestelmät ja interaktiiviset ohjausjärjestelmät ovat neljä perusvipua, joilla edellä kuvattuja toiminnan dynamiikkoja ja jännitteitä hallitaan.

2.5.2. Uskomusjärjestelmät

Jokainen organisaatio on syntynyt jotain tarkoitusta varten. Organisaatioiden ollessa kooltaan pieniä osallistujien tiivis vuorovaikutus pitää tarkoituksen selkeänä. Kun organisaatiot kasvavat ja kehittyvät, yhteisen tarkoituksen määrittäminen ja kommunikointi tulee yhä tärkeämmäksi ja vaikeammaksi. Kuntien tehtävien laajentumisen ja hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen aikana lainsäätäjä ja ministeriöt ohjasivat kunnan toimialoja suoraan. Tuolloin oli yksiselitteisen selvää, mitä varten joku tietty tehtävä tehtiin, millaisilla resursseilla sitä tuli tehdä ja mitkä olivat tekemisen toimintatavat. Normien purkamisen ja vapaakuntahankkeen myötä nämä määritteet purettiin ja kunnille annettiin mahdollisuus itse päättää tehtävien tuotantotavoista ja osin myös palvelujen laadusta. Samalla tuli tarve määritellä kunnan toimialue ja tehtävä. Monissa kunnissa onkin nykyään määritelty kunnan ja sen toimivien yksiköiden toiminta-ajatukset selkiyttämään kyseisen organisaation tarkoitusta kuntalaisille ja organisaatiossa toimiville.

Työntekijöiden on monesti vaikeaa hahmottaa organisaationsa suuntaa ja tarkoitusta, kun toiminnasta on tullut yhä monimutkaisempaa. Uskomusjärjestelmät ovat kokoelma selvästi ilmaistuja organisaatioon liittyviä määrityksiä. Niillä johto virallisesti viestittää ja systemaattisesti vahvistaa organisaation perusarvoja, tarkoitusta ja suuntaa. Nämä määritykset luovat pohjan organisaation strategioille. Johtajan aktiivinen viestintä ja toiminta vision mukaisesti kannustaa muita organisaatiossa olevia ponnistelemaan vision saavuttamiseksi (Bennis 1989, 39-41). Esimerkiksi kunnallishallinnon uudistuksissa keskeinen jaettu arvo on Haverin mukaan ollut kunnallishallinnon autonomia ja itseohjautuvuus (Haveri 2000b, 75). Kunnan valitessa tämän arvon keskeiseksi viestii johto laajasti sen puolesta, kuten useissa suomalaisissa pienkunnissa tänäkin päivänä tapahtuu.

Virallinen uskomusjärjestelmä luodaan ja viestitetään erilaisten kirjallisten dokumenttien avulla. Strategioita painetaan erikseen ja toiminta-ajatus ja visio sisällytetään esimerkiksi budjettikirjaan. Uskomusjärjestelmät välittävät informaatiota ydinarvoista eli esimerkiksi siitä, miten organisaatio luo lisäarvoa kuntalaisille. Johtajat käyttävät uskomusjärjestelmiä ylläpitääkseen tai muuttaakseen organisaation käyttäytymistä.

Tehokkaat johtajat kykenevät motivoimaan ja inspiroimaan alaisensa toimimaan kohti organisaation strategioita ja tavoitteita. Visiolla on tässä keskeinen tehtävä. Se on muotoiltava siten, että se korostaa osallistujien omia arvoja. Jokaisen yksilön on voitava tunnistaa ja arvostaa omaa kontribuutiotaan vision saavuttamiseksi. Osallistujien pyrkimyksiä vision mukaiseen toimintaan on aidon innostuneesti tuettava, heitä on palkittava ja heille on annettava julkista tunnustusta onnistumisista (Kotter 1990, 63).

Kun strategian toteuttamisessa kohdataan ongelmia, niin uskomusjärjestelmät helpottavat osallistujia ratkaisujen etsimisessä. Ihmisen sitoutuminen merkitsee organisaation arvoihin luottamista ja halukkuutta ponnistella kohti organisaation tavoitteita. Mikäli tavoitteet ja arvot ovat sopusoinnussa, ovat ihmiset valmiita etsimään uusia toteuttamistapoja, jolloin toteutuu sanonta "tarkoitus pyhittää keinot". Mitä laajempi toiminnan vaihtoehtojen määrä on, sitä tärkeämmäksi muodostuu virallisten uskomusjärjestelmien luonti ja kommunikointi. Uskomusjärjestelmien viestinnän tarkoituksena on lisätä sitoutumista, tuottaa vakautta organisaation sisälle ja mahdollistaa organisaation erottautuminen muista. Mitä suurempi on yksilön sitoutumisaste, sitä korkeampi on hänen suoritustasonsa. Mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa strategiseen keskusteluun ja tavoitteiden asettamiseen synnyttää työtyytyväisyyttä ja luo tehokkuutta (Kim 2002, 237, Simons 1995, 36-38).

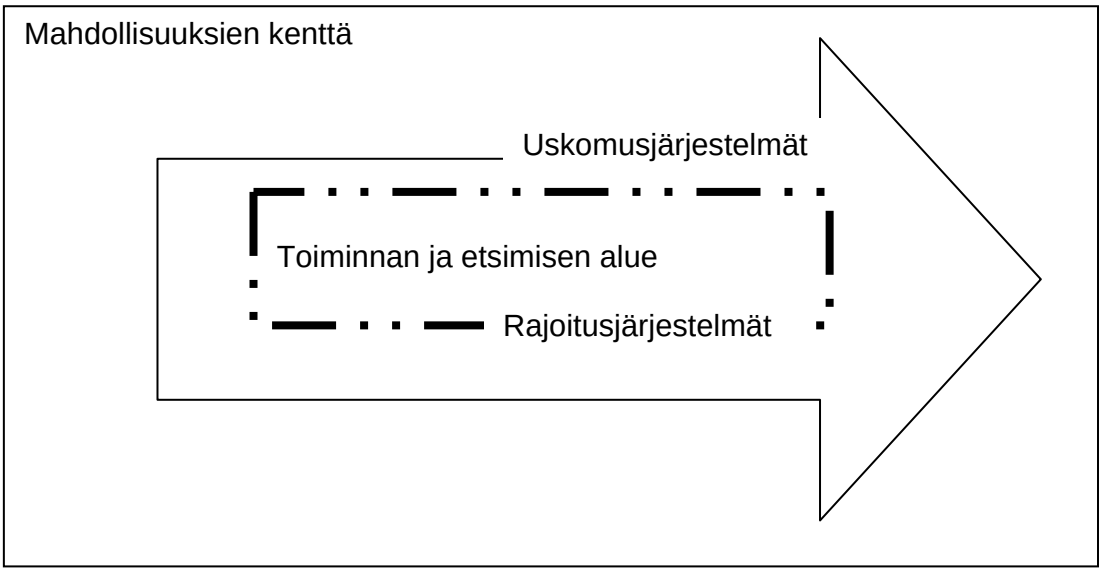
Suurten muutosten aikaansaamiseksi organisaatiossa ovat viralliset uskomusjärjestelmät hyödyllisiä. Uusi näkemys yhdistää osallistujat yrittämään enemmän. Johto voi keskustelun avulla lisätä osallistujien sitoutumista organisaation uusiin tavoitteisiin. Uskomusjärjestelmien on oltava riittävän laajoja, jotta ne voivat mahdollistaa kaikkien osallistujien sitoutumisen organisaation arvoihin ja tavoitteisiin. Luonteensa vuoksi uskomusjärjestelmiä ei voida suoraan sitoa virallisiin kannustimiin, kuten esimerkiksi tulospalkkaukseen. Ne ovat liian epämääräisiä, jotta niitä voitaisiin käyttää standardeina suoritusten mittauksessa.

Miten johto kykenee siirtämään nämä sitoutumista ja motivaatiota tuottavat osin epämääräiset uskomukset fokusoituihin tarkoituksellisiin aktiviteetteihin? Voidaksemme vastata tähän kysymykseen on tutustuttava toiseen strategian ohjausvipuun eli rajoitusjärjestelmiin. Rajoitusjärjestelmät määrittävät rajat organisaation uskomusjärjestelmien antamille mahdollisuuksille.

2.5.3. Rajoitusjärjestelmät

Toisin kuin uskomusjärjestelmät, rajoitusjärjestelmät eivät määritä positiivisia ihanteita. Perustuen määrityksiin organisaation tarkoituksesta, toiminta-alueesta ja hyväksyttävistä riskeistä rajoitusjärjestelmät määrittävät mahdollisuuksien etsimisen rajat. Kun ihmiset organisaatiossa joutuvat uuden tiedon tai uuden tilanteen eteen, he etsivät eri tapoja luoda arvoa tai voittaa esteet. Johtajien on mahdotonta tietää kaikki mahdollisuudet tai ongelmat ja ongelmiin liittyvät ratkaisut, joita organisaation osallistujat työssään kohtaavat. Tästä syystä johtajien ei pitäisi kategorisesti määrittää, mitä mahdollisuuksia osallistujien tulisi etsiä. Yritykset spesifioida tarkasti etukäteen, miten organisaation osallistujien tulisi tehtävänsä suorittaa, estävät uusien mahdollisuuksien keksimisen.

Rajoitusjärjestelmät määritellään yleensä negaatioina eli mitä ei saa tehdä tai minimistandardeina eli mitä ainakin tulee tehdä. Vaikka rajoitusjärjestelmät ovat kieltäviä tai negatiivisia systeemejä, ne mahdollistavat päätöksenteon delegoimisen kautta suuren joustavuuden ja luovuuden. Rajoitusjärjestelmät ovat monella tavalla organisaation vapauden ja yrittäjähenkisen toiminnan välttämätön edellytys (Simons 1995, 39-41).



Kuvio 12. Mahdollisuuksien rajat organisaation etsintäprosessille (Simons 1995, 42)

Kuvio 12 esittää, kuinka uskomusjärjestelmä ja siihen liittyvä rajoitusjärjestelmä toimivat yhdessä. Uskomusjärjestelmä määrittää organisaation kaikkien mahdollisuuksien kentässä. Uskomusjärjestelmän sisällä rajoitusjärjestelmä kertoo hyväksyttävät rajat toiminnalle. Näissä rajoissa osallistujat voivat käyttää energiaansa. Uskomusjärjestelmät ja rajoitusjärjestelmät muuntavat äärettömän mahdollisuuksien maailman tarkennetuksi toiminta-alueeksi, jossa osallistujia rohkaistaan toimimaan.

Rajoitusjärjestelmät pyrkivät luomaan vastuullisuutta rajoittamalla osallistujien elintilaa. Uskomukset organisaation arvoista ja tarkoituksesta ovat vuorovaikutuksessa sääntöjen ja sanktioiden kanssa. Sitoutuminen on vuorovaikutuksessa vapauden kanssa selvästi ilmaistujen rajojen sisällä. Rajoitusjärjestelmiä käytetään määrittämään sekä keinoja ja toimintatapoja että lopputuloksia. Johtajilla on vastuu myös itse toimia ilmaistujen rajojen sisällä. On muistettava myös, että teot ovat voimakkaampia kuin sanat. Lausutut uskomukset ja rajoitteet voivat olla tehottomia silloin, kun ne ovat perinteen tai vallitsevan käytännön vastaisia. Rajoitusjärjestelmiä on kahden luontoisia eli toimintanormit, jotka rajaavat menettelytapoja sekä strategiset rajoitukset (Simons 1995, 42).

Toimintanormit

Toimintanormit ovat yleensä muotoillut kieltomuotoon ja niitä rajaavat yhteiskunnan lait, organisaation uskomusjärjestelmät ja toimialan sekä asiantuntijajärjestöjen kannanotot. Ennalta tuomittavaan käytökseen liittyy tyypillisesti intressiristiriita. Se voi olla toimintaa, joka on ristiriidassa kilpailulainsäädännön kanssa, joka vaarantaa ihmisen yksityisyyden suojan tai tietyn tyyppiset maksut virkamiehille. Tämä toiminta vaarantaa organisaation hyvinvoinnin altistamalla sen varojen tai maineen menettämiselle tai lailliseen vastuuseen joutumiselle. Johdon tehtävä on tarvittaessa luoda tai tarkentaa toimintanormeja.

Toimintanormien taloudellista hyötyä on vaikeaa mitata, koska ne edustavat vältettyjä kustannuksia. Useat toimintanormit kehitetään ja julkaistaan vasta sitten, kun toiminta on kohdannut pulmatilanteen. Ajan mittaan organisaatioihin kertyy joukko rajoitusjärjestelmiä, jotka määräytyvät sen mukaan, minkä tyyppisiä käyttäytymismalleja organisaatio oppii rajoittamaan. Toimintanormit rajoittavat väistämättä viranhaltijoiden toimintavapautta. Toiset eivät halua, että heitä kahlitsevat tällaiset säännöt ja toiset puolestaan haluavat pysyviä, oikeaan osuvia ja pakottavia toimintanormeja. Kunnissa toimintanormit on kerätty johtosääntöihin ja hallinnon omiin toimintaohjeisiin. Näiden kehittyminen kunnissa ja muualla julkisella sektorilla on ollut vuosien kuluessa niin vahvaa, että on tarvittu erillisiä säädösten purkamistalkoita. Vapaakuntakokeilulla käynnistettiin tällainen sääntöjen ja normien purkutalkoot 1980 -luvun lopulla.

Strategiset rajoitukset

Strategiset rajoitukset keskittyvät mahdollisuuksien etsintään ja tukevat organisaation ilmaistua strategiaa. Strategista suunnittelua tehdään määrittämään sitä, mitkä toiminnat ovat hyväksyttäviä ja mitkä eivät. Ylin johto rajaa organisaation toiminnan ulkopuolelle sellaiset toiminta-alueet, joihin he eivät toivo organisaation uhraavan resurssejaan. Strategiset rajoitteet otetaan yleensä käyttöön sen jälkeen, kun mahdollisuuksien etsinnän ja kokeilun kautta resursseja on tuhlattu (Simons 1995, 47-48).

Strategiset rajoitteet voivat määritellä vältettäviä toimintoja, mutta ne voivat asettaa myös rajoja hyväksyttäville mahdollisuuksille. Eräs tavallinen strateginen rajoitusjärjestelmä on budjetointijärjestelmä. Koska ylin johto ei voi tietää kaikkia olemassa olevia mahdollisuuksia, on sen tarkasteltava alemmilta organisaatiotasoilta generoituja hyväksyttäviä ehdotuksia ja motivoitava osallistujia etsimään parhaita varojen käyttömahdollisuuksia (Simons 1995, 49-51). Tätä kunnanjohtajat tekevät perehtymällä lautakuntien esityslistoihin ja keskustelemalla toimialajohtajien kanssa.

Rajoitusjärjestelmiin liittyvät riskit strategiamäärityksessä

Jos strategiat ovat väärät tai strategiset rajoitteet väärin asetettu, ne voivat estää palveluihin, toimintatapoihin, teknologiaan tai ympäristöön liittyviin muutoksiin mukautumista. Samoin budjetointi estää mahdollisuuksia sulkemalla pois strategisesti tärkeitä projekteja. Strategisia rajoitteita pitäisikin voida määritellä uudelleen olosuhteiden muuttuessa. Tähän palataan empiirisessä osassa.

2.5.4. Diagnostiset ohjausjärjestelmät

Diagnostiset ohjausjärjestelmät ovat palautejärjestelmiä, jotka muodostavat perinteisen johdon ohjausjärjestelmän. Päivittäin tehdään monia päätöksiä kaikilla toiminnan tasoilla ja ihmisten on pystyttävä tekemään niitä itsenäisesti. Samaan aikaan johdon on voitava varmistaa, että nämä päätökset ovat sopusoinnussa organisaation tavoitteiden kanssa. Diagnostiset ohjausjärjestelmät ovat ne viralliset informaatiojärjestelmät, joita ylin johto käyttää organisaation aikaansaamien tulosten seurantaan (Simons 1995, 59). Diagnostisen ohjausjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa aiotun strategian toteutuminen.

Kaplan ja Norton (1996) jakavat diagnostisten ohjausjärjestelmien mittarit neljään luokkaan eli taloudelliset mittarit, asiakasmittarit, sisäiset prosessimittarit sekä innovaatio- ja oppimismittarit. Heidän mukaansa tehokkaat johtajat käyttävät jokaisen neljän luokan mittareita yhtäaikaisesti varmistaakseen toivotut tulokset (Kaplan & Norton 1996, 8-19). Kunnista Balanced Scorecard mittarikokonaisuuksia johtamisen välineinä on käytössä esimerkiksi Jalasjärvellä ja Järvenpäässä.

Diagnostisilla ohjausjärjestelmillä on kolme ominaista piirrettä:

- Kyky mitata prosessin tuotoksia
- Ennalta asetetut suoritusstandardit tai tavoitteet, joihin toteutuneita tuloksia voidaan verrata
- Ohjausjärjestelmän antaman informaation pohjalta tehdään päätöksiä organisaation toiminnasta

Budjetoinnin yhteydessä asetetut määräraha- ja suoritetavoitteet ovat kunnassa käytössä olevia diagnostisia ohjausjärjestelmiä. Diagnostinen ohjaus voi mitata prosessia, prosessin tuloksia ja toimintaan kohdistettujen resurssien kulumista. Tehokkuustavoitteet, laatustandardit ja turvallisuusstandardit ovat tyypillisiä diagnostisen ohjauksen välineitä. Standardoituja toimintaprosesseja käytetään silloin, kun on arvokkaiden varantojen katoamisen vaara, kuten kassatoiminnoissa tai silloin, kun laatu ja turvallisuus ovat olennaisen tärkeitä, kuten esimerkiksi voimalaitoksissa. Näissä tapauksissa standardointia käytetään minimoimaan yksilöiden luovuutta ja tästä aiheutuvia virheitä.

Johdon ajan säästäminen ja huomion kohdistaminen

Hyvin toimiva diagnostinen ohjausjärjestelmä antaa johtajalle mahdollisuuden kiinnittää huomiota ainoastaan merkittäviin poikkeamiin. Tämä edellyttää, että mittaristo on hyvin rakennettu ja kattaa keskeiset tiedon tarpeet. Organisaation jäsenille diagnostiset ohjausjärjestelmät sallivat suuren itsenäisyyden ja autonomian. He ovat vastuussa tuloksista ja heillä on vapaus valita tapa, jolla saavuttaa toivotut lopputulokset.

Jotta johtajat kykenevät varmistamaan alaisten oikean toiminnan, on heidän kiinnitettävä huomiotaan tavoitteiden asettamiseen ja niistä neuvotteluun, raportointiin, erityisesti poikkeamaraporttien ja tilanneraporttien saamiseen sekä keskeisten strategisten toimenpiteiden seurantaan. Johtajien on henkilökohtaisesti sovittava suoritustavoitteet ja seuranta alaistensa kanssa. Mittaamisen ja raportoinnin varaan luodaan palkitsemisjärjestelmä. On tärkeää, että mittaaminen tarkkaa ja oikeaa. Se ei

voi sisältää epätarkkoja tai mielipiteeseen perustuvia arvioita. Jos sovittu suoritusmuuttuja ei osoita riittäviä tuloksia, on johtajan tehtävä toimenpiteitä ja tarvittaessa kohdistettava riittävästi resursseja tilanteen oikaisemiseksi (Kaplan & Norton 2001, 323, Simons 1995, 70).

Johtamisjärjestelmän käyttöön liittyviä huomioita

Johtamisjärjestelmällä ja mittaamisella on keskinäinen riippuvuus. Ensinnäkin mittaaminen on kriittistä toiminnan ohjaamiselle ja toiseksi osallistujat keskittävät suhteettomasti huomiota jokaiseen mitattavaan muuttujaan. Tätä taustaa vasten ovat ymmärrettävissä sanonnat: "mitä mittaat, sen saat", "saat sen, mitä tutkit, et sitä mitä odotat". Jotta mitä tahansa prosessia voidaan ohjata diagnostisen ohjausjärjestelmän avulla, täytyy kyetä luomaan ennalta asetettavia standardeja tai tavoitteita sekä pystyä mittaamaan tuloksia. Lisäksi tarvitaan kykyä ja tahtoa johtaa sekä tarvittaessa korjata standardeista poikkeamista.

Diagnostisia ohjausjärjestelmiä on vaikeaa käyttää uusiin prosesseihin, jotka eivät ole vielä vakiintuneet. Toinen ehto, mitattavuus, kiinnittää huomion siihen, että diagnostista ohjausta ei voida soveltaa epäselviin käsitteisiin kuten "onnistuminen" tai "menestys" tai "organisaatiokulttuurin muuttaminen". Vaikka tällaiset käsitteet voivat olla tavoitteita, niitä on vaikeaa mitata. Kolmas ehto, kyky korjaaviin toimenpiteisiin, korostaa, että diagnostiset ohjausjärjestelmät ovat sopivia vain sellaisiin prosesseihin, joihin organisaation osallistujat kykenevät merkittävästi vaikuttamaan.

Tavoitteet ja motivaatio

Diagnostisen ohjauksen edellyttämät viralliset tavoitteet tai standardit antavat tekijöille mahdollisuuden keskittyä olennaiseen ja motivoitua tavoitteiden saavuttamiseen. Tavoitteiden ja mittarien asettaminen säännöllisesti seurattaviksi pakottaa johtajat varmistamaan, että organisaation toiminta on linjassa yrityksen laajempien tavoitteiden kanssa. Diagnostisten tavoitteiden asettaminen on johdon ensisijainen toimenpide, jotta strategiat toteutetaan käytännössä (Simons 1995, 72-73).

Yksi diagnostisen ohjauksen vaikeimmista kysymyksistä on tavoitteiden vaikeusasteesta päättäminen. Jos tavoitteet ovat liian vaikeita, ihmiset luovuttavat. Jos tavoitteet ovat liian helppoja, ihmiset eivät tee parastaan. Vaikeusasteesta päättämistä hankaloittaa mittarien käyttö samaan aikaan moniin eri tarkoituksiin. Tuloksen mittaamista voidaan käyttää motivaation edistämiseen, suunnitelmien ja resurssien koordinointiin, korjaavien toimenpiteiden mittaamiseen ja suoritusten arviointiin sekä palkitsemiseen. Jokainen näistä tarkoituksista voi edellyttää mittarin vaikeusasteen asettamista eri tasolle. Kunnissa suorittavat viranhaltijat ehdottavat yleensä itse itselleen tavoitteita ja mittareita. Tämä johtaa toisaalta liian helppoihin tavoitetasoihin ja toisaalta epäyhtenäisiin mittarijärjestelmiin.

Taloudelliset kannustimet eivät ole ainoita, joita osallistujat odottavat, vaan tunnustukset ja arvostus voivat olla yhtä tärkeitä. Huomattavien taloudellisten palkkioiden lisäksi monet organisaatiot käyttävät julkista tunnustusta ja suhteellisen huokeita palkintoja. Palkkioiden absoluuttinen raha-arvo ei ehkä ole ihmiselle niin tärkeää kuin palkkioiden vertailu samalla tasolla organisaatiossa olevien kesken.

Palkitsemisjärjestelmiä ei kunnissa ole laajasti käytössä, mikä saattaa vaikuttaa myös kunnanjohtajien välinpitämättömään suhtautumiseen toiminnan mittaamiseen.

Mittaaminen, vertailu ja korjaavat toimet

Vaikka diagnostisten mittareiden tulisi olla objektiivisia, täydellisiä ja herkkiä, ne ovat ajoittain subjektiivisia. Subjektiivisissa mittareissa nojaudutaan esimiehen henkilökohtaisiin arvioihin. Mittarit ovat tällöin tehokkaita motivaation lähteitä ainoastaan, mikäli esimiehen arviot ovat riittävän tarkkoja ja relevanttiin informaatioon perustuvia ja mikäli esimiehen ja alaisten välillä vallitsee luottamus. Epätäydelliset mittarit voivat johtaa epätarkoituksenmukaiseen käytökseen. Tosin täydellisiin mittareihinkin sisältyy ongelmia. Täydellisin mittari on taloudellinen tuotto tai nettotulos. Tämä mittari sisältää kaikki mahdolliset käyttäytymiset. Valitettavasti tämä on liian paljon. Mitä täydellisempi mittari, sen suurempi todennäköisyys, että mittari ei ole herkkä yksilöiden ponnisteluille. Tällöin yleensä mittari ei mittaa yksilön todellista panosta. Laskentainformaatio, kuten tuotot, kustannukset ja kate ovat monen diagnostisen ohjausjärjestelmän tyypillisiä mittareita. Normaalin laskentainformaation mittarit eivät usein kuitenkaan riitä kuvaamaan organisaation kriittisiin suoritusmuuttujiin vaikuttavaa toimintaa. Ylimmässä johdossa kuitenkin kokoavat mittarit, jotka perustuvat laskentainformaatioon ja kannattavuusanalyyseihin, muodostuvat yhä tärkeämmiksi alempien organisaatiotason suoritusten tarkkailemiseksi ja resurssien allokoimiseksi.

2.5.5. Interaktiiviset ohjausjärjestelmät

Siinä missä diagnostiset ohjausjärjestelmät rajoittavat innovaatiota ja mahdollisuuksien etsimistä varmistaakseen aiottujen strategioiden asettamien tavoitteiden saavuttamisen, muut johdon ohjausjärjestelmät pyrkivät kannustamaan etsimistä ja oppimista. Tämä asettaa ohjausjärjestelmille erityisvaatimuksia. Johdon on rohkaistava osallistujia jatkuvaan keskusteluun mahdollisuuksista ja muutoksista ja luotava itselleen informaatioverkostot, joiden avulla se osallistuu keskusteluun, tarkkailee muutoksia ja saa raportteja toiminnan etenemisestä (Simons 1995, 91-92).

Neljäntenä strategian ohjausvipuna interaktiiviset ohjausjärjestelmät keskittyvät strategisiin epävarmuuksiin ja mahdollistavat strategisen uudistumisen.

Strategiset epävarmuudet

Mikäli organisaatio toimii muuttuvassa ympäristössä, on johtajien kysyttävä itseltään muutakin kuin, että mitkä ovat ne kriittiset tekijät ja tavoitteet, joita toiminnassa on tehtävä hyvin, jotta aiottu strategia saavutetaan. Heidän on kysyttävä itseltään myös, että mitkä ovat ne uhat tai ongelmat, jotka realisoituessaan voivat estää tulevaisuuden vision ja tavoitteiden saavuttamisen.

Strategiset epävarmuudet koostuvat tunnetuista ja tuntemattomista ulkoisista tekijöistä ja ne voivat uhata organisaatiota ja tehdä strategian pätemättömäksi. Strategiset epävarmuudet ovat jatkuvassa muutoksessa ja siksi niitä ei voi kaikkia ennakoida ja poistaa. Kuten kriittiset suoritusmuuttujat, strategiset epävarmuudet on määriteltävä

kullakin toimialalla erikseen viiden, jopa kymmenen vuoden ajalle. Ennakointiin käytetään usein niin kutsuttuja skenario -tekniikoita.

	Kriittiset suoritusmuuttujat	Strategiset epävarmuudet
Toistuva kysymys	Mistä meidän on suoriudut-tava hyvin, jotta saavutam-me aiotun strategian?	Mitkä olettamukset tai iskut voi-vat romuttaa näkemyksemme tulevaisuudesta ja estää strategian saavuttamisen?
Painopiste on	Aiotun strategian toteutta-misessa	Syntyvän strategian muodosta-misessa
Kuka/mikä ohjaa?	Esikunta analyysi	Ylimmän johdon havainnot
Etsitään	Oikeaa vastausta	Oikeaa kysymystä

Kuvio 13. Kriittisten suoritusmuuttujien ja strategisten epävarmuuksien erot

Interaktiiviset ohjausjärjestelmät

Interaktiiviset ohjausjärjestelmät ovat vuorovaikutustapoja, joiden avulla johtajat osallistuvat säännöllisesti ja henkilökohtaisesti alaistensa päätöksentekotoimiin. Monentyyppisiä ohjausjärjestelmiä voidaan käyttää interaktiivisesti. Interaktiivinen ohjausjärjestelmä on organisaation ylimmälle johdolle tärkeä ja toistuva asialista. Se on kokonaisuus, jonka ylin johto valitsee interaktiiviseksi. Näin myös organisaatiossa suunnataan huomio alueille, joille johto keskittää huomionsa. Kun jokaisella osallistujalla on samat tiedot, niin alaiset oppivat nopeasti, että interaktiivisen ohjausjärjestelmän tuottamalla informaatiolla on tärkeitä henkilökohtaisia seurauksia. Kokouksissa johtajat haastavat alaisensa kasvotusten selvittämään ennalta arvaamattoman muutoksen vaikutuksia organisaation toimintaan. Valmistautuessaan kokouksiin osallistujat keskustelevat kollegoidensa ja alaistensa kanssa kyetäkseen tulkitsemaan tietojen paljastamia muutoksia. Uudet strategiat syntyvät interaktiivisessa prosessissa dialogin ja oppimisen kautta (Simons 1995, 96-102).

2.6. Yhteenveto

Luvussa 2 on kuvattu strategisen johtamisen kehittyminen, eri strategisen johtamisen koulukunnat, strategiaprosessi ja strategiset käsitteet sekä malli strategisesta johtamisesta ja strategian ohjaamisesta.

Ajoittain väitetään, että strateginen johtaminen olisi välineistä kiinni eli ”puuttuu laskentainformaatiota” tai ”johdon tietojärjestelmät eivät tue strategista johtamista”. Kunnan strategisessa johtamisessa ei ole keskeistä päivittäinen mittareiden seuraaminen. Vaikka kunnassa toimivat yritykset kohtaavat muutoksia jatkuvasti, vain

dramaattisimmat näistä koskettavat kuntaa. Yleensä tieto näistäkin muutoksista on saatavilla, jos kunnan suhde yritysmaailmaan on kunnossa. Toimintaympäristön muutoksista monet ovat näkyvissä. Valtion toimet ovat ennustettavia eikä kilpailijoita ole. Normien purkamisen seurauksena kuntien toimintavapaus palvelujen sisältöjen ja tuottamistapojen osalta on kasvanut merkittävästi. Kunnan johdolla olisi halutessaan mahdollisuus tarkkailla ympäristöään ja luoda strategioita, joilla vaikeuksia kohdattaisiin valmistautuneina ja toisaalta toivottavia asioita voitaisiin omin toimin auttaa. Mahdollisuus strategiseen johtamiseen välineistä riippumatta on olemassa.

Strategisen johtamisen kehittymistä seuratessa voi havaita, että strategisen johtamisen teorioita on monia ja niiden painopisteet ja logiikat vaihtelevat merkittävästi. Jotkut edellyttävät suurta määrää esikuntatyötä, kun taas toiset muotoutuvat kuin itsestään. Valtaosiltaan strategisen johtamisen teorioita on kehitetty ja käytetty yritysten toiminnan laajentamiseen ja kasvattamiseen. Supistuvien markkinoiden hallintaan tehtyjä teorioita on vaikea löytää. Kunnat ovat kuitenkin usein juuri tällaisten haasteiden kanssa tekemisissä. Tästä syystä tämän tutkimuksen kuntien strategista johtamista ja strategiaprosessia tarkastelevaksi näkökulmaksi on otettu luvussa 2.4.3. kuvattu strategisen johtamisen prosessi ja luvussa 2.5. kuvattu ohjaamisen malli. Strategian ohjaamisen malli perustuu aktiiviseen johtamistoimintaan erityisesti ylimmän johdon osalta. Tämä on toisaalta strategisen ohjaamisen vahvuus, mutta samalla myös sen heikkous. Kunnanjohtajan ja johtoryhmän tulisi uskaltaa johtaa koko kuntaa ja sen kaikkia toimialoja. Monissa tapauksissa kunnissa jätetään varsinainen johtaminen toimialoille, jolloin luottamushenkilöjohdon ja kunnan johdon johtamisen keskeiset kannanotot koskevat vain määrärahojen riittävyyttä, jota seuraa kunnanhallitus. Aktiivinen ja näkyvä strateginen johtaminen puuttuu.

Luvuissa 2.4.3. ja 2.4.4. kuvatut strategisen johtamisen prosessi ja prosessin keskeiset käsitteet ovat muutettavissa yksinkertaisiksi työkaluiksi ja toimintatavoiksi. Analyysityökaluina toimivat esimerkiksi SWOT -analyysi, erilaiset talouden ja väestökehityksen toteutumatiedot sekä toimialoilta saatavat selvitykset toimialan keskeisistä tulevaisuuden muutoksista ja trendeistä. Analyysitietojen perusteella tarkennetaan toiminta-ajatusta ja visiota sekä määritellään tarvittavat strategiat. Analyysitiedot ja strategiaan liittyvän toimialan kehitysnäkymät luovat pohjan strategian tekemiselle. Mikäli strategialla on vaikutuksia useisiin toimialoihin, kannattaa nämä sitoa mukaan valmistelutyöhön. Kun kilpailijoita monellakaan kunnan toimialalla ei ole, niin riittävät strategian tarkkuustasoiksi normaalin toiminnan seuraaminen sekä kustannus- että suoritemielessä. Hyvä olisi, jos strategioista pystyttäisiin määrittämään joitakin muuttujia kriittisiksi menestystekijöiksi, eli asioiksi, joissa onnistuminen kertoo samalla strategian toteutuksessa onnistumisesta. Niistä ja muutamasta muusta keskeisestä suorite- tai taloudellisesta muuttujasta saadaan rakennettua strategian toteutukselle mittaristo. Toimialan keskeisten mittareiden tulee perustua strategioihin ja ottaa huomioon toiminnan monet ulottuvuudet. Tuloskortti (BSC) on eräs käyttökelpoinen mittaristorakenne.

Kuntien strategista johtamista ja strategiaprosessia tarkastellaan seuraavien strategian ohjaamisen mallin hyväksymien näkemysten kautta (suluissa viitattu strategisen johtamisen koulukuntaan, johon näkemyksellä on yhteys):

- Strategian muotoilu, johtaminen ja toteuttaminen ovat suunniteltua ja johdettua toimintaa (Strategisen suunnittelun koulukunnat, Yrittäjyys -koulukunta).
- Strateginen johtaminen ei onnistu pelkästään hallitsemalla, vaan täytyy oppia jatkuvasti (Oppimista korostava koulukunta) ja pystyä reagoimaan esiin nouseviin haasteisiin (ympäristöä korostavat koulukunnat).
- Strategia muotoutuu käytännön tulkinnan kautta (Oppimista korostava koulukunta ja Sisäisen vallankäytönkoulukunta).
- Strategiaan ja sen tulkintaan vaikutetaan jatkuvasti sekä strategian muotoilun että toteutuksen aikana (vallankäytönkoulukunnat).
- Strategia ei ole yksi määritelty prosessi, vaan muotoutuu jatkuvasti (vallankäytönkoulukunnat).
- Strategiaa luodaan jatkuvasti verkottuneessa ympäristössä eri toimijoiden kesken (ympäristöä korostavat koulukunnat, governance-ajattelu).
- Organisaatiokulttuuri vaikuttaa yksilöihin (Organisaatiokulttuuri -koulukunta).
- Organisaatiokulttuuri ja arvot sekä ideologiat eivät kannusta muutokseen (Organisaatiokulttuuri -koulukunta).

Strateginen johtaminen on laaja kokonaisuus. Johtamista ei voi mallintaa vain yksinkertaisten johtamistyökalujen esimerkiksi tuloskortin käyttämiseksi. Johtaminen on kokonaisuus, jossa yhdistyvät johtajan oma systemaattinen toiminta esimerkkinä, johtamisen ja strategian luomisen prosessi sekä tulevaisuuden tarkkailu ja jatkuva oppiminen. Toiminnan ohjaaminen strategian mukaiseksi edellyttää johtamistyöltä jatkuvaa organisaation keskeisten uskomusten vahvistamista, käytännön keskustelua rajoista ja toiminnan laadusta, aktiivista kannustamista suoritteiden saavuttamisessa sekä toimintaympäristön ja tulevaisuuden jatkuvaa tarkkailua. Tähän käsitekokonaisuuden antaa luvussa 2.5. kuvattu strategian ohjaamisen malli.

3. SUOMALAINEN KUNNALLINEN ITSEHALLINTO JA STRATEGINEN JOHTAMINEN

Kunnan keskeiset johtamisen tehtävät on määrätty valtuustolle. Niitä ovat talousarviosta ja veroäyristä päättäminen, luottamushenkilöiden valitseminen alempiin luottamuselimiin ja hallinnon eli toiminnan ohjaamisesta päättäminen. Valtuusto voi delegoida valtaansa eteenpäin asettamalla sääntöjä, kuten johtosääntö ja ohjesäännöt, joilla ohjataan virkamiesten ja alempien toimielinten toimivaltuuksia ja toimivallan käyttämistä. Valtuuston taloudellinen valta, kuten myös muu valta, on kuitenkin luonteeltaan enemmän poliittista kuin juridista (Hannus & Hallberg 1995, 132-141). Valtuusto käsittelee asiansa valmisteluun perustuen, mistä syystä luottamushenkilöiden osallistuminen strategian määrittelytyöhön vaihtelee kunnittain. Joissain kunnissa valtuusto keskustelee useita kertoja vuodessa strategioista ja toiminnan kehittämisestä ja näin osallistuu strategiseen johtamiseen käytännössä kuten Jalasjärvellä. Esimerkiksi Ylistarossa ja Kirkkonummella kunnanvaltuutetut ottavat osaa strategiaprosessiin strategian luontivaiheessa. Joissain kunnissa valtuutetuille tuodaan pitkälle valmisteltua materiaalia valtuustoseminaariin ja siellä aikaansaadaan kunnalle strategia kuten Kurikassa. Valtuuston roolia strategisena johtajana on tutkittu väitöskirjatasolla ja muutenkin (esim. Majoinen 1995, Majoinen 2001, Ryynänen 1998). Siksi valtuuston strategisen johtajuuden roolin tutkiminen on jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Strategisessa johtamisessa yleensä johdon odotetaan keskittyvän suuriin kokonaisuuksiin ja tulevaisuuden tavoitteisiin. Kritiikkinä tälle strategisen johtamisen näkemykselle on esitetty sitä, että tulevaisuuden kautta nykyisyyttä arvioidessa saatetaan tehdä virheellisiä valintoja, jotka käytännössä voivat vaikuttaa haitallisesti tulevaisuudessa. Kritiikki on totta, vaikkakin yksipuolista, koska se perustuu näkemykseen, että kunnan johdossa päätetään vain isoista tulevaisuuden kokonaisuuksista tai keskitytään ainoastaan tämän päivän pieniin asioihin. Nykyaikaisessa strategisessa ajattelussa, erityisesti pehmeän strategisen ajattelun näkemyksissä, korostuu joko-tai ajattelun sijasta sekä-että ajattelu. Voidakseen reagoida nopeasti muuttuvassa ympäristössä tapahtuviin muutoksiin on johdon tehtävä jatkuvasti myös tilannekohtaisia ratkaisuja. Operatiivisten strategisten toimenpiteiden osalta viranhaltijat ovat keskeisiä strategisia johtajia. Voisiko strategia olla samaan aikaan aiottu ja muotoutuva, kiinnitetty ja kehittyvä ja voisivatko siihen osallistua luottamushenkilöt, johto ja työntekijät, kuten Sotarauta väitöskirjassaan pehmeän strategisen johtamisen menetelmää kuvaa? (Sotarauta 1996, 271-283)

Strateginen johtaminen on kytketty organisaatioon ja sen perustehtävään eli toiminta-ajatukseen. Kuntalain (365/1991) määrittämä palvelutehtävä (KuntaL 1§) staattisessa ympäristössä ei riitä kunnan toiminnan lähtökohdaksi. Ympäristö ei ole staattinen, eikä ole sitä ollut hyvinvointivaltion laajenemisen lakattua. Kuntien toimintakentän muutoksia käsitellään luvussa 3.1.1. Valtion on käynnistänyt kuntia koskevia uudistuksia ja kehittämishankkeita. Keskeiset viimeaikaiset kehittämishankkeet ovat:

- Vapaakuntakokeilu 1980-luvun lopulta lähtien (718/1988 ja 592/1989)
- Valtionosuusjärjestelmäuudistus 1993 alkaen (688/1992)
- Uusi Kuntalaki (365/1995)
- Kirjanpitouudistus 1997, liikekirjanpidon käyttöönotto
- Valtionosuusjärjestelmäuudistukset edelleen 1990-luvun lopulla (1147/1996)

Vanhat palvelujen tuotantotavat eivät tyydytä tämän päivän tarpeita. Taloudellinen ahdinko, muuttovoitto tai –tappio sekä kunnassa olevan yritystoiminnan rakenteet ja riskit luovat jatkuvaa painetta myös kuntaorganisaatioita kohtaan. Vanhat roolit ja työskentelytavat on kyseenalaistettu (Stewart 1993, 45-46).

Paikalliset luottamushenkilöt määrittelevät kunnan strategisen johtamisen, jota pidetään myös paikallisen itsehallinnon ydinperusteena ja legitimiteetin lähteenä. Näkemyksen kannattajien mukaan virkamiesten tulisi tämän menettelytavan ensisijaisuutta ymmärtää ja kunnioittaa. Kunnallishallinnon perinteisten johtamistapojen kannattajat olettavat, että nykyinen toiminta voisi jatkua samaan tapaan ilman suuria muutoksia (Stewart 1993, 49-61).

Stewartin mukaan johtamiseen tarvitaan menettelytapoja ja välineitä, jotka välittävät tietoa ympäristön muutoksista ja kunnan vaikutuksista ympäristöön sekä kyseenalaistavat nykyisen toiminnan tavoitteet ja tekevät valintoja tulevaisuuden toiminnasta ja toimintapolitiikoista. Näin on mahdollista valita erilaisista kehityslinjoista ja luoda toimeenpanoon joustavuutta. Nämä johtamisperiaatteet tarvitsevat toteutuakseen tukea kunnan organisaatiolta, henkilöstöpolitiikalta ja hallintorutiineilta (Stewart 1993, 62).

Strategisen johtamisen perusolettamukset alueellisella ja kunnallisella tasolla Sotaraudan mukaan ovat:

- Strategisen suunnittelun avulla on mahdollista tunnistaa alueen nykytila, strategiset haasteet ja haluttu tulevaisuus.
- Strategioiden avulla pyritään ohjaamaan useiden organisaatioiden toimintaa alueen kannalta toivottavaan suuntaan.
- Kehittämisohjelmien avulla pyritään luomaan systemaattinen yhteys erilaisten projektien ja hankkeiden välille, jotta ne toteuttaisivat parhaalla mahdollisella tavalla alueen strategioita ja näin aikaansaisivat halutun muutoksen.
- Strategisen suunnittelun avulla on mahdollista tunnistaa kilpailukyvyn ydin ja tuottaa uusia ratkaisuja kilpailukyvyn kehittämiseksi ja toivotun muutoksen aikaansaamiseksi.
- Kun strategian laadintaan osallistuvat mahdollisimman laajasti keskeiset toimijat, niin strategioiden tieto- ja näkemyspohja on mahdollisimman laaja, mikä lisää sitoutumista, sisäistämistä ja toteutuksen mahdollisuuksia.
- Strategisen suunnittelun avulla on mahdollisuus luoda strategista tietoisuutta, joka on yksi kollektiivisen muutoksenjohtamisen perusedellytyksistä.

(Sotarauta & Mustikkamäki 2001, 22-23)

Monesti kunnallisen strategisen johtamisen tutkimuksissa ja kirjallisuudessa (vrt Sotarauta 1996, 1999, 2001, Majoinen 2001, Ryynänen 1998) painotetaan luottamushenkilöiden ja ulkoisten sidosryhmien osallisuutta, mutta samaan aikaan todetaan luottamushenkilöhallinnon olevan johtajuuskriisissä. Ulkoiset sidosryhmät turhautuvat, koska osallistujajoukko on pieni ja osallistumisella on vain vähän vaikutusta. Sotaraudan mukaan strategista keskustelua on käytävä jatkuvasti ja riittävästi, jotta loppujen lopuksi toimijoiden keskuuteen muodostuu ymmärrys siitä, miten strategian tulee näkyä toiminnassa (Sotarauta 1996, 285-289, Sotarauta 1999, 124-125, Sotarauta & Laakso 2000, 110-111, Sotarauta & Mustikkamäki 2001, 34-40).

Visioiden ja käytännön välille ei synny riittävän vahvaa yhteyttä korostettaessa strategian luomisessa luottamushenkilöitä ja ulkoisia sidosryhmiä. Sotarauta esittää oikeita kysymyksiä ja havaintoja strategisen johtamisen ja muutoksen teemoista, mutta silti ne ovat vain kysymyksiä. Mitä, jos tarkasteltaisiin asiaa toisella tavalla ja keskityttäisiin käytännön johtamiseen, esimiestyöhön ja operatiiviseen toimintaan? Siis kehitettäisiin ja tarkasteltaisiin strategista johtamista operatiivisen toiminnan ja implementoinnin näkökulmasta huolimatta siitä, että strateginen johtaminen on valtuustojen tehtävä.

Operatiivisen toiminnan pitäisi luoda vaihtoehtoja strategisille päätöksille, kuten Ryynänen edellyttää (1998, 38-41). Sen tulisi luoda myös sisältöjä strategioille ja noudattaa niitä, jolloin ehkä luottamushenkilöiden osallistumisella olisi merkitystä. Koko kunnan tiimalasiorganisaatio saataisiin toimimaan strategian mukaan. Strategiatyön tuloksellisuuden kannalta keskeistä on käytännön johtaminen ja esimiestyö sekä strateginen operatiivinen toiminta eikä strategian luominen ja suunnittelu.

Tässä tutkimuksessa tarkkaillaan toimintaa tiimalasin kurkussa eli kunnanjohtajien toimintaa strategisina johtajina ja strategian tulkitsijoina. Ensin on syytä argumentoida, miksi strategista johtamista kunnissa tarvitaan.

3.1. Miksi tarvitaan strategista johtamista?

3.1.1. Kunnan toimintaympäristön muutoksen hallinta

Julkishallinnon toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti. Muutoksiin on reagoitava ja on tehtävä strategisia valintoja. Kuntia koskeviksi muutoksiksi on ennustettu tutkimuksissa muun muassa:

- Kuntien taloudelliset erot kasvavat ja työssäkäyntialueet muodostuvat keskeisiksi.
- Verkostoituminen sekä kuntien välinen yhteistyö lisääntyy ja kuntaliitoksia tehdään.
- Veronmaksukykyisestä suomalaisesta väestöstä tulee kilpailua kuntien välille.
- Henkilöstön tietotaito lisääntyy ja ammatit itsenäistyvät.
- Asukkaiden arvomaailma yksilöllistyy ja vapaa-aika lisääntyy.
- Väestörakenteen ikääntyminen luo lisäpaineita sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja kulttuuripalvelujen alueille samalla, kun yksilön valta häntä itseään koskevissa asioissa kasvaa.
- Kansainvälistyminen lisääntyy, teknologia kehittyy ja kilpailu kiristyy edelleen usealla talouselämän alueella.
- Mahdollisuuksia syntyy puhtaan ravinnon tuottamisen, ympäristöteknologian ja huipputeknologiaan perustuvan uusteollistamisen alueella.
- Ympäristöongelmat lisääntyvät ja kestävä kehitys tulee läpäisyperiaatteella kaikkeen kunnalliseen toimintaan.

(Kirkkala 1987, Harisalo ym 1992, Kivistö 1995, Sotarauta 1999, Grönholm 2000, Siitonen & Martikainen 2000, Sotarauta & Mustikkamäki 2001).

Edellä lueteltuja ja monia muita muutoksia kohdistuu kuntiin seuraavien vuosien aikana. Osa muutoksista tarjoaa mahdollisuuksia, mutta useimmat lisäävät haasteita entisestään. Olennaista on, että niihin varaudutaan. Kuten edellä lueteltujen muutosten viiteluettelosta voidaan havaita, niin tieto muutoksista on ollut jo kauan olemassa. Niistä on kirjoitettu, trendit ovat tilastokeskuksen julkaisemia ja tutkimuksia on tehty. On luotu skenarioita ja kirjoitettu mielipiteitä. Miksi muutokset ovat kunnallisille toimijoille yllätyksiä edelleenkin?

Valtio on muuttunut operatiivisesta toimijasta toiminnan ohjaajaksi ja mahdollistajaksi. Se on delegoinut tehtäviään kunnille ja osittain kompensoinut näin syntynyttä taloudellista rasitusta valtionosuusjärjestelmän avulla. Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen ja erityislainsäädännön purkamisen myötä sekä Suomea 1990–luvulla kohdanneen laman seurauksena tilanne muuttui. Valtionosuusrahoitus ei enää kattanut asetettujen tehtävien menoja perinteisillä tavoilla tuotettuna. Valtionosuuksien ehtoja muutettiin laskennallisiksi ja samalla kunnille annettiin mahdollisuus itse päättää, miten ne tehtävänsä suorittavat. Valtio ei enää puuttunut tehtävien tuotantotapaan, vaan ainoastaan siihen, mitkä tehtävät ja palvelut kunnan oli vähintäänkin tuotettava. Kunnissa mietittiin, mihin hupenevia resursseja suunnataan. Raha ei riittänyt kaikkeen mitä aikaisemmin oli totuttu tuottamaan. Oli pakko etsiä uusia tuotantotapoja ja tarvittiin strategisia valintoja.

3.1.2. Toimintojen kehittäminen

Strategioita tarvitaan, jotta voidaan tehdä valintoja kehitettäessä ja suunnattaessa toimintaa. NPM ajattelun esittelyn yhteydessä on kuvattu niitä trendejä, joiden mukaan kehittämistyötä on kunnissa tehty. OECD maissa, myös Suomessa, on kuntien toiminnan kehittämisessä käytetty markkinaehtoisia toimintamuotoja, kuten yhtiöittäminen, tilaaja-tuottaja-mallit, ostopalvelut ja niin edelleen.

Opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen osalta valtaosa palveluista tuotetaan edelleen kunnan toimesta tai kuntien välisenä yhteistyönä. Ostopalveluja käytetään eniten varsinaisia ydinpalveluja tukevissa palveluissa, kuten siivouksessa ja ruokahuollossa (vrt Vanhushuollon, laitoshoidon ja kotihoidon osalta Ikola 2003, 132-136 ja päivähoidon osalta Kauppi 2001, 29-35). Toiminnan tehostaminen on aloitettu. Tutkimuksen mukaan kunnissa on sosiaali- ja terveystoimen kehittämiseksi käytössä tehokkuusstrategioita eli samalla rahalla enemmän, tulosstrategioita eli maksuja ja taksoja ylös sekä menostrategioita eli vähemmällä rahalla sama. Johtuen sosiaali- ja terveystoimen korkeasta arvostuksesta ei suomalaisen hyvinvointivaltion ole uskottu kokonaan purkaantuvan, eikä siksi priorisointiin perustuvaa toimintojen lopettamista ole tapahtunut. Yleisimmin käytettyjä kehittämisstrategioita ovat olleet tehokkuusstrategiat ja niistä keskeisimpänä henkilöstömenojen leikkaukset (Laamanen 1994, 18-23).

Siitonen ja Martikainen ovat tutkimuksessaan tarkastelleet Kunta Suomi 2004 kuntajoukon teknisten peruspalvelujen tuotantotapojen muutosta. Kunnan strategiana voi olla palvelun ostaminen kokonaan ulkopuolelta, tuottaminen yhteistoiminnassa, tuottaminen itse tai tuottaminen itse ja myyminen ulkopuolisille. Tutkimusjoukossa ostopalvelujen käyttäminen ja yhteistoiminnalliset tuotantotavat olivat eniten käytössä pienissä kunnissa ja tuottaminen itse sekä palvelujen myynti muille kunnille lisääntyi kuntakoon kasvaessa (Siitonen & Martikainen 2000, 20-23).

3.1.3. Resurssien riittävyys

Julkisessa keskustelussa erityisesti kaupunginjohtajat ovat huolissaan resurssien riittävyydestä ja palveluntuotannon määrästä. Poliitikkoja arvostellaan kohtuuttomuudesta, kun he vähentävät käytettävissä olevia resursseja samaan aikaan, kun esittävät vaatimuksia palvelutason säilyttämisestä. Luottamushenkilöt eivät kaupunginjohtajien mielestä esitä riittävää johtajuutta, kun päätöksistä ei pidetä kiinni tai niihin esitetään päätökset kumoavia ehtoja (Siitonen 3.1.2003, Rantala 3.1.2003). Varsinkin muuttotappiokunnissa on jatkuva tulojen ja menojen välinen ristiriita. Tällöin kuntajohtaja on usein syntipukki, kun palveluja ei tuotetakaan aikaisemmassa laajuudessa tai palvelujen kustannukset eivät laske tulojen tahdissa. Odotukset kunnanjohtajaa kohtaan muodostuvat kohtuuttomiksi (Alanen 4.1.2003, Haveri 4.1.2003).

Yhteisöveron jakoperusteen muuttuminen aiheutti monelle kunnalle ongelmia. Tämä ilmeni myös epäluottamuksena valtion toimintaa kohtaan kohdekuntien kunnanjohtajien keskuudessa. Helinin mukaan lähes kolmannes kunnista kohtasi muutoksen täysin kohtuuttoman suuruisena. Kuntien sietokyky kohdata valtionosuuden väheneminen arvioitiin 200-350 markan (35-60 euroa) välille asukasta kohden, kun yhteensä 129 kunnan osalta muutos oli yli 500 markkaa (85 euroa tai yli) asukasta kohden. Muutos jatkuu tulevaisuudessakin ja siksi kunnallistalouden tilan arvioiminen ja resurssien riittävyyden varmistaminen on vaikeaa (Helin 2001, 65-72).

Juustohöyläsäästäminen näyttää myös olevan tiensä päässä. Tarvitaan muita tapoja toimintojen rahoittamiseen, priorisointiin, tehostamiseen tai säästämiseen. On siis päätettävä mitä halutaan eli satsattava harvempiin ja luovuttava vähemmän tärkeistä. Niissäkin toiminnoissa, joita ylläpidetään, on toteutustapoja harkittava jatkuvasti. Kuntien kyky reagoida ja johtaa muutoksessa ei ole parantunut, vaan ne ovat jatkuvien haasteiden edessä. Muutoksen reagointi edellyttää kunnilta strategista ajattelua ja päätöksentekoa eli johtajuutta ja strategista johtamista. Ikävä kyllä kunnissa ei ole totuttu Alasen mukaan toimimaan luottamuksellisesti, vaan kyräillään puolin ja toisin. Kaikilla luottamushenkilöillä ei ole kykyä ja osaamista strategiseen johtamiseen (Alanen 4.1.2003).

3.1.4. Kunnan tulevaisuuden suunnittelu

Kunnan tulevaisuuden suunnittelua on kehitetty määrätietoisesti jo vuosikymmenten ajan. Juhani Hakala julkaisi vuonna 1979 mallin kokonaisvaltaisesta kunnan kehittämissuunnittelusta. Ajatuksia toteutettiin käytännössä Kuortaneen kunnassa. Hakalan mukaan kuntasuunnittelu vuonna 1973 oli tilanteessa, jossa Suomessa ei ollut ainoatakaan maaseutukuntaa, jossa olisi ollut kokonaisvaltainen kehittämissuunnitelma. Toiminta- ja taloussuunnitelmakin oli vain noin neljäsosalla kaikista maalaiskunnista (Hakala 1979, 9-10).

Hakala syytti tutkimuksessaan valtion keskushallintoviranomaisia siitä, että kehityskuvat muodostettiin lähimenneisyydessä tapahtuneista muutoksista. Muutokset siis johtivat suunnittelua eikä päinvastoin. Lisäksi tavoitteena oli normien avulla alueellistaa keskushallinnon määräämät tavoitteet ja tehtävät. Tämä näkyi Hakalan mielestä päällekkäissuunnitteluna ja ristikkäisinä tavoitteina. Jos kunnilla olisi oma kehittämispolitiikka, niin kunnan tulevaisuuden suunnittelusta tulisi tavoitteellista ja se

perustuisi ensisijaisesti kunnan ja kuntalaisten omiin tarpeisiin ja resursseihin (Hakala 1979, 14-15).

Kunnan kehittämisohjelman hyödyllisyyttä perusteltiin seuraavasti:

- Se on kunnallisen demokratian toteuttaja
- Se on järkevän taloudenhoidon suunnannäyttäjä
- Se on kunnallispoliittinen tietopaketti
- Se antaa ohjenuoran otettaessa kantaa kuntaa kohtaaviin erilaisiin hankkeisiin ja vastattaessa kannanottopyyntöihin

(Hakala 1979, 13)

Esitetty kehittämissuunnittelun malli oli jäykkä ja uskoi kunnan oman toiminnan merkitykseen tulevaisuuden määrittäjänä. Se ei saanut laajaa kannatusta. Nykyään yritysten ja kuntien tulevaisuuden hahmottamiseksi ja siihen varautumiseksi on käytössä muita menetelmiä. Yksi näistä on skenariotyöskentely.

Skenariotyöskentelyä tulevaisuuden suunnittelun välineenä on väitöskirjassaan tutkinut Tarja Meristö. Hänen mukaansa skenariotyöskentely koostuu kahdeksasta erillisestä vaiheesta:

- Tavoitteiden asettaminen ja yksikön strategisen tehtävän määrittely
- Yksikön perususkomusten selvittäminen
- Muutosilmiöiden kartoitus
- Uhkien ja mahdollisuuksien sekä heikkojen ja vahvojen puolien selvittäminen
- Skenarioiden laadinta
- Lopullisten skenarioiden valinta
- Strategisen tehtävän uudelleenarviointi
- Työskentelyn loppuarviointi

(Meristö 1991, 113)

Sotarauta käyttää tulevaisuuden hahmottelussaan prosessia, jossa aloitetaan tavoitteen asettelulla ja teemaryhmien kokoamisella. Tämän jälkeen siirrytään seminaarityöskentelyn kautta teemaryhmien toimintaan. Teemaryhmät hahmottelevat oman aihepiirinsä tulevaisuutta. Näitä aihepiirejä on asetettu kehittämishankkeisiin kunnan eri toimintojen alueille. Teemaryhmien raporttien pohjalta syntyy tiivistys ja raportti (Sotarauta & Linnamaa 1999, 49-58).

Tulevaisuuden hahmotteluun ei ole olemassa yhtä oikeaa mallia ja työkalua. Tulevaisuuden hahmottelu luo kuitenkin perustan strategisten valintojen tekemiselle ja strategiaprosessin käymiselle (kts luku 2.4.3.).

3.2. Kuka toimii strategisena johtajana?

Kunnan strategisessa johtamisessa luottamushenkilöiden näkyvä rooli on ollut keskeinen. Ryynäsen mukaan kunnallinen päätöksenteko- ja toimintajärjestelmä on perustunut seuraaviin ajatuksellisiin lähtökohtiin, jotka vallitsevat luottamushenkilöiden piirissä edelleenkin:

- Edustuksellisen järjestelmän ensisijaisuus
- Vain luottamushenkilöt edustavat kuntalaisia, eivät viranhaltijat
- Luottamushaltijoiden ja viranhaltijoiden ero ja vastakkaisuus

(Ryynänen 1991, 187, haastattelu/ Kolehmainen 2003, haastattelu/ Ventelä 2004). Virkamiehet julkisesti kannattavat strategisen ja operatiivisen johtamisen erottamista toisistaan siten, että strateginen johtaminen on poliittisten luottamushenkilöiden tehtävä ja operatiivinen johtaminen virkamiesorganisaatiossa tapahtuvaa toimintaa (haastattelut/ Hakala 2001, Pakarinen 2003, Rantakokko 2001).

Silloin, kun valtuutetut saavat pitkälle valmistellun strategiakokonaisuuden käsiinsä ennen omaa kannanottoaan, voidaan kysyä, ovatko valtuutetut todella osallistuneet strategiatyöhön? Mikä on heidän kontribuutionsa lopulliseen strategiakokonaisuuteen? Lisäksi strategioiden käytäntöön vienti edellyttää tulkintaa, jota luottamushenkilöt eivät tee, vaan sen tekevät kunnanjohtaja ja viranhaltijat. Onko tällöin strateginen johtaminen todellakin valtuutettujen työtä, vai onko strateginen johtaminen käytännössä kunnan ylimmän viranhaltijakoneiston työtä aivan samoin, kuin yleisesti yritysmaailmassa. Siellä johto valmistelee ja esittelee, hallitus hyväksyy ja johto toteuttaa organisaationsa kanssa. Mikäli hallituksen mielestä tuloksista kertovat tunnusluvut eivät ole riittäviä, niin johto vaihtuu. Uusi johto yrittää enemmän tai toisella tavalla.

Kunnan strategisen johtamisen kannalta perustavaa laatua oleva kysymys on se, voivatko kymmeniä ihmisiä käsittävät, erilaisia poliittisia ja muita intressiryhmiä edustavat valtuustot oikeasti olla strategisia johtajia? Af Ursin ja Heuru ovat pitäneet epärealistisena vaatimusta muuttaa kunnanvaltuuston roolia visioijaksi ja kehittäjäksi. Ryynänen on useissa teoksissaan ottanut kantaa siihen, miten valtuuston ja kunnan poliittisten toimijoiden roolia tulisi kehittää, jotta näistä tulisi sellaisia strategisia johtajia, kuin heistä lainsäädännön mukaan on tavoiteltu (Ryynänen 1996, 1998, 2001). Haveri puolestaan on väitöstutkimuksessaan havainnut, että mitä enemmän ihmisiä osallistuu strategiaprosessiin, sitä yleisempiä ovat strategiat sisällöltään (Haveri 1994, 212).

Edellisestä voi päätellä, että valtuustot eivät toimi sellaisina strategisina johtajina, kuin on tavoiteltu. Lisäksi tehdessään ylimalkaista tulevaisuuden pohdintaa (vrt Sinisalmi 1999) valtuusto jättää strategiset valinnat tekemättä. Kunnanjohtajan ja johtoryhmän täytyy niitä tehdä, koska he ovat omalle organisaatiolleen vastuussa siitä, että johtajuus ja tavoitteet ovat olemassa. Valtuuston hyväksymien strategioiden ollessa epämääräisiä on viranhaltijoiden tekemän tulkinnan osuus strategian sisällöstä suuri. Tästä seuraa kysymys, että kuka strategista johtamista todella tekee? Tekeekö sitä visiosta päättävä luottamushenkilöjohto vai tahtotilan käytännön valmistelijat, tulkitsijat ja toteutuksen ohjaajat eli viranhaltijajohto?

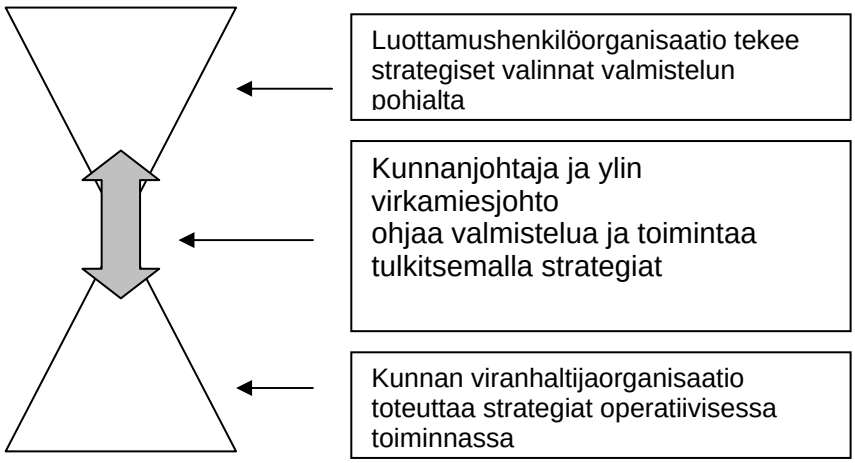
Weberin mukaan legitiimihallinta ja johtajuus perustuvat valtaan ja valtasuhteet perustuvat traditioon, karismaattisuuteen tai byrokraattis-rationaalisiin tekijöihin. Näistä karismaattisuuden merkitys tuntuu jäävän hallinnon tutkimisessa vähemmälle. Vaikka se ei olekaan keskeisin tavoiteltava tekijä johtamisessa ja johtajuudessa, ei sitä voida sivuuttaa. Ihmiset kaipaavat johtajahahmoa myös poliittisena johtajana erityisesti

muutostilanteen vallitessa ja odottavat tältä uutta järjestystä (Salminen 1993, 59, 99-101). Karisma johtamisen osatekijänä kannustaa tutkimaan johtajaa, koska johtajan persoonaa ei voida kokonaan erottaa johtamisjärjestelmästä. Koska operatiivinen johtaminen on kunnan ylemmän virkamiesjohdon tehtäväkenttää ja siellä erityisesti kunnanjohtajan toimintaa, on kunnanjohtajan persoonallisuus osa johtamisjärjestelmää. Salmisen mukaan poliitikkojen visioita noudatetaan ja toteutetaan julkisissa organisaatioissa, mutta myös virkamiesten visiot ovat tärkeitä. Virkamiesten johtajuus on operatiivista johtajuutta, jolla varmistetaan organisaation suorituskyky. Johtaja hankkii resursseja, jakaa niitä ja seuraa voimavarojen käyttöä. Mikäli johtajalta puuttuu visio, tulee hänestä enemmän hallinnoija ja yksityiskohtiin takertuja (Salminen 1993, 102-103).

Strategisen johtamisen kysymystä voidaan tarkastella myös vallan näkökulmasta. Valta tässä määritellään Mintzbergin tavoin organisaation tai johtajan kykynä saada aikaan haluamansa muutokset ja vaikutukset (Mintzberg 1983, 4). Mielipiteitä virkamiesten liian suuresta vallasta suhteessa luottamushenkilöiden valtaan on puolesta ja vastaan. Tuittu katsoo, että kunnalliset virkamiehet ovat olleet ylivertaisia vallankäyttäjiä erityisesti talousarviouudistuksen jälkeen. Suuret määrärahakokonaisuudet edellyttävät selkeätä ja käytännön tuntevaa näkemystä, jota poliittisilla päättäjillä ei ole (Tuittu 1994, 16).

Sinisalmen mukaan avoin ja teoreettisesti perusteltu asiantuntijavalta on Suomen poliittis-hallinnolliselle järjestelmälle vieras. Asiantuntijoita kuunnellaan ja kunnioitetaan, mutta mikään poliittinen voima ei ohjelmallisesti aja asiantuntijavaltaa (Sinisalmi 1999, 66-67). Käytännössä kuitenkin usein käy niin, että asiantuntijan mielipiteellä tai esittelijän esityksellä on keskeinen vaikutus (Heuru 2000, 213-220). Kurikan kaupunginhallituksen puheenjohtaja kertoi, ettei ole ottanut hallituksessa kaupunginjohtajan esityksistä poikkeavia kantoja lainkaan, vaan on halunnut pitäytyä esittelijän esityksessä tämän laajan perehtyneisyyden vuoksi (haastattelu/ Mikkilä 2002).

Kunnan strategisen johtamisen toimivuus ratkaistaan tiimalasin kaulassa. Siinä olevat kunnanjohtaja ja ylimmät virkamiehet ovat vastuussa valmistelusta ja strategioiden täytäntöönpanosta. Parhaimmillaan valmistelussa huomioidaan työntekijöiden kohtaamat tilanteet sekä luottamushenkilöiden tekemät, erilaisiin vaihtoehtoisiin mahdollisuuksiin perustuvat, strategiset valinnat. Päätösten jälkeen valinnat palaavat takaisin tiimalasin kaulan läpi työntekijöiden operatiiviseksi toiminnaksi.



Kuvio 14: Kunnan strategisen johtamisen toteuttaminen

3.2.1. Kunnan strateginen johtaminen lainsäädännössä

Luottamushenkilöorganisaation asema (Kuntalaki 365/1995)
Valtuuston tehtäviksi on KuntaL 13§:ssä määritelty:

- Päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista
- Päättää hallinnon järjestämisen perusteista
- Päättää talouden ja rahoituksen perusteista sekä hyväksyä talousarvio
- Päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista
- Päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista
- Päättää takaumussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta
- Valitsee jäsenet kunnan toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä
- Päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etujen perusteista
- Valitsee tilintarkastajat
- Hyväksyy tilinpäätöksen ja päättää vastuuvapaudesta
- Päättää muista valtuuston päätettäväksi säädetyistä ja määrätyistä asioista

Valtuuston tehtävänä on asettaa kunnalle kunnanhallitus, joka vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenpidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännöissä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa (KuntaL 23§).

Tästä voi päätellä, että lainsäädännössä luottamushenkilöorganisaatiolle on asetettu johtamisen tehtävä ja viranhaltijaorganisaatio toimii siinä vain valmistelijana ja esittelijänä.

Kunnanjohtajan asema

Kunnanjohtajan tehtävänä on johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa (KuntaL 25§). Kunnanjohtajan tehtävät on säädöksissä määritelty varsin yleisellä tasolla. Käytännössä tehtävät sovitaan valitun kunnanjohtajan kanssa ja hyväksytään valtuustossa. Tehtäviä tarkennetaan yleensä kuntakohtaisesti johtosäännössä, johtajasopimuksessa tai erillisessä toimenkuvaa kartoittavassa sopimuksessa (Nupponen 2000, 64).

Vuoteen 1976 asti kunnanjohtajat olivat hallituksen puheenjohtajia ja mahdolliset apulaiskunnanjohtajat kunnanhallituksen äänivaltaisia jäseniä. Kunnallislain uudistuksen myötä kunnanjohtajan äänivalta poistui ja hänestä tuli kunnanhallituksen esittelijä. Samalla kunnanjohtajan virka-asemasta tuli muiden viranhaltijoiden kaltainen. Vuoden 1993 alussa kunnallislain muutoksen myötä kunnanjohtajan irtisanomismenettely helpottui. Tuolloin 2/3 valtuutetuista riitti erottamaan kunnanjohtajan luottamuspulaan perustuen. Tämä erottamisen helppous johti ylilyönteihin ja vuoden 1995 kuntalaissa tarkistettiin irtisanomista. Nyt luottamuksen menettämiseen johtaneet syyt on ilmoitettava. Vuonna 1995 mahdollistui kunnanjohtajan valitseminen määräajaksi. Nykyinen kuntalaki mahdollistaa sen, että valtuuston toimikaudeksi valittu kunnanjohtaja voidaan valita kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Toistaiseksi tällaista pormestarimallia ei ole otettu käyttöön yhdessäkään kunnassa (Heuru 2000, 348, Oulasvirta & Brännkärr 2001, 64-65).

Suomessa 1.10.1991 voimaan astuneen Euroopan Neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan (1180/91) 3. artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömillä vaaleilla yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteiden mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä (Ryynänen 1992, 124).

Itsehallinnon sisällön määrittelemättömyys ja kunnallishallinnon oikeussuojan epäselvyys aiheuttavat kuntien riippuvuuden valtiosta. Ryynäsen mukaan taloudelliset palkinnot ovat olleet tärkeämpiä ja itsehallinto on tapauskohtaisesti myyty. Tämä on kovertanut itsehallinnon perustuslainsuojan ontoksi (Ryynänen 1992, 35).

Kunnan johtavilla viranhaltijoilla on keskeinen rooli, koska luottamuselimet tekevät päätökset valmistelusta ja päätösehdotusten pohjalta. Kunnallisen demokratian ihanteiden mukaan viranhaltijoiden on luotava edellytykset luottamushenkilöiden toiminnalle työskentelemällä puolueettomina valmistelijoina, esittelijöinä ja asiantuntijoina. Asiat ovat monimutkaisia ja vaativat paljon asiantuntemusta, siksi viranhaltijan on otettava valmistelussa kantaa tai suoritettava harkintaa. Viranhaltija ei aina voi olla puolueeton ja usein on vaikea määritellä puolueettomuutta tai yleistä etua, sillä edut voivat olla ristiriidassa keskenään. Viranhaltijoista kunnanjohtajalla on suurin vaikutusvalta kunnan hallinnon ja toimintojen kokonaisvaltaisessa johtamisessa (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 30). Yleensä, mikäli asioiden valmistelija on eri kuin esittelijä, noudatetaan esittelijän antamia ohjeita (Harjula & Laakso 1996, 48). Kunnanjohtaja on hallituksen esittelijä, joten hänen valtansa valmistelussa ja päätöksenteossa on keskeinen.

3.2.2. Kunnan strategisen johtamisen toteutuminen

Harisalo on tutkinut kuntien käyttäytymistä taloudellisessa ahdingossa (1988) sekä valtaa ja vallankäyttöä henkilöstöresurssien johtamisessa kunnallishallinnossa vuosina 1989-1991. Tutkimusten mukaan viranhaltijoiden valta talousasioissa sekä asiantuntijavalta olivat keskeisiä henkilöstöresurssien johtamisen vallankäyttömuotoja. Henkilöstöresurssien johtamisessa legitimoiva vallankäyttö oli myös merkittävä. Käytännössä nämä kaksi vallankäytön muotoa olivat suoraa johtajan vaikuttamista alaiseensa joko vetoamalla vastuuseen ja osoittamalla luottamusta (legitimoiva valta) tai ohjaamalla ja neuvomalla sekä jakamalla ammattitaitoaan (asiantuntijavalta). Molemmissa keskeisissä vallankäytön muodoissa juuri kunnanjohtaja tai ylempi virkamies toimivat vallan käyttäjinä (Harisalo 1988, Harisalo ym 1991, 40-46).

Leväsvirta toteaa väitöskirjassaan, että kuntien päätösvalta on siirtynyt valtuustoilta kunnanhallituksille ja luottamushenkilöiltä viranhaltijoille. Lisäksi valta luottamuselimissä on keskittynyt luottamuspaikkojen vähenemisen myötä kokemattomilta kokeneille eli ammattimaisille poliitikoille (Leväsvirta 1999, 23-38).

Möttönen toteaa väitöskirjassaan, että valta on siirtynyt luottamushenkilöiltä viranhaltijoille, mutta korostaa sitä, että vallan siirtyminen ei ole demokratian vastaista. Viranhaltijoiden vastuulla oleva hallinto on hänen mukaansa demokratian edellytys ja turva. Kunnallisen demokratian keskeinen kysymys on, että miten viranhaltijat mahdollistavat keskustelun käymisen ja että lisääkö viranhaltijoiden toiminta poliittis-hallinnollisen järjestelmän viisasta ymmärtämistä. Demokraattinen keskustelu on käytännön viisauden pohjalta tapahtuvaa kansalaiskeskustelua (Möttönen 1997, 384-387). Tämä näkemys keskustelun määrästä ja merkityksestä näyttää olevan vallalla tutkimuskunnista Jalasjärvellä.

Strategisen johtamista vallankäytön kannalta on väitöskirjassaan tutkinut Puttonen. Hänen mukaansa valta ei ole siirtynyt pois valtuustoilta, mutta kysymys on, että kykeneekö valtuusto valtaansa käyttämään. Valtuusto on delegoinut valtaansa kunnanhallitukselle ja virkamiehille, eikä sen takaisin ottaminen ole helppoa, mutta mahdollista (Puttonen 2002, 46).

Kiljunen ja Pehkonen tutkivat syksyllä 1999 kunnanjohtajien, kuntien hallitusten puheenjohtajien sekä henkilöstöryhmien näkemyksiä kunnan johtamisesta. Kunnan johtamisjärjestelmä arvioitiin tutkimuksessa toimivaksi ja kunnanjohtaja suurimmaksi yksittäiseksi vallankäyttäjäksi. Työntekijöiden mielestä kunnanjohtajan rooli oli liiankin vahva. Vaikka tilanne näytti kunnanjohtajien kannalta hyvältä, oli tyytymättömyyttä henkilöstön osalta varsinkin muuttotappioalueilla sekä pienemmissä kunnissa (Kiljunen & Pehkonen 1999, 11-21, 30-40).

Poliittisen johtamisen ja virkajohtamisen välinen epäselvyys on havaittu monessa yhteydessä. Nummela ja Ryynänen ovat kansanvaltaa korostavissa tutkimuksissaan esittäneet, että luottamushenkilöiden valtaa tulisi ulottaa pidemmälle valmisteluun ja samalla nykymuotoinen kuntajohtamisen järjestelmä tulisi arvioida uudelleen (Nummela & Ryynänen 1993, 286-288, Nummela & Ryynänen 1996, 379-382, Hoikka ym 1999, 298). Ongelma kunnanjohtajan vallan ja toiminnan ulottumisesta poliittisen johtamisen puolelle huomioitiin myös Kunnalliskomitean mietinnössä (KM 1993:33, 217).

Kunnan palvelutoiminta ja siinä tapahtuvat yksittäiset ratkaisut ovat monessa tapauksessa ainutlaatuisia ja siksi ne ovat johtamisjärjestelmän ulottumattomissa. Esimerkiksi lääkäri tekee potilastyössään ratkaisuja oman ammattitaitonsa ja näkemyksensä mukaisesti, eikä mieti ohjeita tiukasta taloudenpidosta. Palvelu- ja viranomaistoiminnan olemuksesta johtuen johtamista pidetään abstraktina ja palvelutilanteeseen kuulumattomana (Forsman 1991, 156).

Koska valtaosa kunnan päivittäisistä toiminnoista tapahtuu virallisen johtamistoiminnan ulkopuolella, on erityisen tärkeää, että toimijat ovat sisäistäneet kunnan toiminnan arvot, strategiat ja vision. Ohjauksen täytyy tulla myös toimijalta itseltään. Tästä syystä strateginen johtaminen on toteutettava pehmeällä tavalla työntekijät strategiaprosessiin osallistaen ja sitouttaen. Strategian toteutumisen keskeinen tekijä ei ole siten poliitikkojen tekemä strategian määrittelytyö vaan viranhaltijoiden tekemä strategioiden valmistelu ja hyväksyttyjen strategioiden toteuttaminen. Toiminnan vastuu, vapaudet ja oppiminen ovat kunnallisen työyhteisön toiminta-aluetta ja juuri tässä kunnanjohtaja viranhaltijoineen on keskeisin toimija.

3.3. Miten strategista johtamista toteutetaan kunnissa

3.3.1. Julkisen johtamisen mallit ja johtaminen

Huolimatta Hakalan jo 70-luvulla esittämästä kunnan kokonaisvaltaisen kehittämisen mallista ei kunnan strateginen suunnittelu ole kehittynyt omana erityisalanaan. Silloin, kun julkinen johtaminen noudattaa kuvattuja malleja, perustuvat nämä yleensä yritysmaailmasta sovellettuihin työkaluihin ja malleihin. Osa malleista ja työkaluista soveltuvat hyvin kunnalliseen käyttöön ja ovat laajasti käytössäkin, kuten SWOT -analyysi ja Visio -määrittely.

Tulosjohtaminen ja Balanced scorecard (BSC) ovat käytössä osassa kuntia. Kunnallisen toiminnan hyvinvointivaltio-arvopohjan sopeuttamisessa tehokkuuteen ja markkinatalouteen (Temmes 1994, 285) on monen kunnan ratkaisu ollut etsiä tehokkaita ja ymmärrettäviä johtamisen välineitä. Balanced Scorecard, tuloskortti tai tasapainotettu mittaristo ovat saman käsitteen eri nimityksiä ja perustuvat Kaplanin ja Nortonin kehittämään strategisen ohjauksen ajatteluun. Kunnalle luodaan mittaristokokonaisuus, jonka avulla valvotaan ja kehitetään toimintaa yleensä neljästä eri näkökulmasta, jotka ovat asiakas, prosessi, talous sekä innovatiivisuus ja oppiminen (Kaplan & Norton 1996, 8-19, Olve ym 1998, 44). Joissakin tapauksissa asiakasmittaristo on laajennettu koskemaan myös maksajia, joskus mittaristoon on lisätty aihepiiriksi vaikuttavuus. Kyseessä on mittaristo, jonka avulla kunnan toiminta yritetään saada mitattavaksi ja jonka avulla tavoitteiden toteutumista seurataan. Kohdekunnista BSC on käytössä Jalasjärvellä.

Tuloskorttia (BSC) kohtaan voidaan esittää myös kritiikkiä. Tuloskortissa huomio kohdistetaan keskeisesti suoritusmuuttujiin, kun taas strategian ohjauksessa on kyse muustakin kuin vain mittareista ja rationaalisesta suorittamisesta (kts luku 2.5.). Lisäksi monet mittarit rakentuvat tulevaisuuden vision varaan. Mittareiden luominen on niin aikaa ja resursseja vievä prosessi, että kun ne vihdoin on saatu aikaan, ei kukaan enää

kysy, onko visio sama ja ovatko vision taustalla olevat tulevaisuudennäkemykset edelleen valideja. Mittarit alkavat ohjata toimintaa enemmän kuin asetetut tulevaisuuden tavoitteet. Lisäksi mittarirakennelmat eivät mahdollista arvojen ja organisaatiokulttuurin huomioimista. Ne kuitenkin vaikuttavat organisaation tapaan toimia erityisen voimakkaasti juuri kuntasektorilla, jossa hoidetaan sairaita, opetetaan lapsia ja pidetään huolta heikossa asemassa olevista (kts arvoista tarkemmin luvusta 2.4.4.). Tuloskortissa strategian ohjauksen osalta käytetään vain neljän vivun teorian oikeata puolta eli rajoitusjärjestelmiä ja diagnostisia ohjausjärjestelmiä. Vasemmat vivut eli uskomusjärjestelmät ja interaktiiviset ohjausjärjestelmät jäävät osin huomioimatta. Tuloskortti on yksi mahdollinen johtamisen apuväline, mutta ei riittävä koko johtamisen järjestelmäksi.

Onnistuvien ja epäonnistuvien organisaatioiden tutkimuksissa on selvinnyt, että varsinkin epäonnistuvia organisaatioita hallitaan liikaa ja johdetaan liian vähän. Ne saattavat olla tehokkaita päivittäisten rutiinien tekemisessä, mutta kukaan ei kyseenalaista, tulisiko rutiineja tehdä lainkaan (Bennis ja Nanus 1986, 22). Kunnanjohtaja on mukana strategioita määriteltäessä ja usein ainoa strategioita asettavasta joukosta, joka osallistuu operatiiviseen johtamiseen. Kuntajohtajan roolina on ylläpitää organisaation sisällä jatkuvaa keskustelua strategian toteuttamisesta (Nupponen 2000, 63).

Jotta strategiaa voidaan rakentaa ja myöhemmässä vaiheessa toteuttaa, täytyy organisaation johdolla olla visio tavoiteltavasta tilasta. Visio on julistus toiminnan tavoitteista, joita valituilla strategioilla tavoitellaan (kts luku 2.4.4.). Vision aikaperspektiivi riippuu toiminnan luonteesta. Joillakin toimialoilla kaksi vuotta on kaukana tulevaisuudessa, joillakin lähitulevaisuus on enemmän kuin viisi vuotta. Kuntien pitkäjänteisestä toiminnasta johtuen visio voidaan asettaa varsin kauas tulevaisuuteen. Toiminnan luonne ainakin puoltaisi tätä. Koska luottamushenkilöt on valittu tehtäviinsä vain neljän vuoden vaalikausiksi, on strategisen johtamisen aikaulottuvuudeksi muodostunut korkeintaan kolme vuotta. Kunnanjohtaja edustaa johtamisessa jatkuvuutta, joten hän voisi aktiivisella roolillaan tuoda pitkäjänteisyyttä kunnan johtamiseen (haastattelu/ Pukkinen 2002).

3.3.2. Kunnanjohtaja strategisena johtajana

Kunnanjohtajan tehtävä näyttää paradoksaaliselta. Kunnanjohtajan tehtävänä on johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa (KuntaL 25§). Kunnanjohtajan tehtävät on säädöksissä määritelty yleisellä tasolla, mutta käytännössä tehtävät sovitaan asianomaisen kanssa ja päätetään valtuustossa (Nupponen 2000, 64). Kuntaliiton Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt - tutkimushankkeen ns. johtajuuskyselyn perusteella kunnanjohtajille ei ole juurikaan kirjattu selkeitä tulostavoitteita, josta johtuen kunnanjohtajan toimien tuloksellisuutta ei voida systemaattisesti arvioida ja eikä tulosvastuuta asettaa (Kivelä 2000, 86, Nupponen 2000, 67).

Kunnanjohtajan tehtävän moninaisuus, häneen kohdistuvat suuret odotukset ja tavoitteiden määrittelemättömyys tai selkiytymättömyys saavataikaan kriisejä ja tyytymättömyyttä kunnanjohtajaa kohtaan. Kiljusen ja Pehkosen tutkimuksessa kunnan johtamisjärjestelmä katsottiin toimivaksi ja kunnanjohtaja ylivoimaisesti suurimmaksi yksittäiseksi vallankäyttäjäksi. Työntekijöiden mielestä kunnanjohtajan rooli oli liiankin vahva. Kunnanjohtajat näyttivät nauttivan luottamushenkilöjohtajien luottamusta, mutta

henkilöstön osalta luottamus jo säröilikin. Työntekijät kaipaisivat työrauhaa ja puolustamista, mutta rooli ihmisten johtajana ja työntekijöiden puolustajana näytti olevan kunnanjohtajille vaikea. Tutkimuksessa kunnanjohtajien saamat palautteet Etelä-Suomessa ja isoissa kaupungeissa olivat parempia kuin muualla (Kiljunen & Pehkonen 1999, 30-40, 49-69).

Vastauksissa kysymyksiin, jotka tarkastelivat kunnan johtamisjärjestelmän muutostrendejä, oli nykyisen johtamisjärjestelmän kehittäminen vahvin vaihtoehto. Tutkimuksen mukaan kunnanjohtaja on se, joka määrittää toiminnallaan kunnallisen johtamisjärjestelmän nyt ja tulevaisuudessa (Kiljunen & Pehkonen 1999, 83-90).

Heurun väitöskirjatutkimuksessa käsitellään kunnan johtamisjärjestelmää ja johtajuutta. Hänen mukaansa poliittista johtajuutta on ollut olemassa niin kauan kuin on ollut yhteisöjä. Ilman johtajaa yhteisöt ovat hajonneet. Poliittinen johtaja on henkilö, joka voi käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa siten, että sillä on vaikutusta kunnan päätösvallan sisältöön. Poliittisella johtajalla tulee Heurun mukaan olla pysyvä kompetenssi ja oikeudellinen ja poliittinen vastuu. Johtaja on poliittisesti vastuussa sille taholle, joka on hänet asettanut (Heuru 2000, 201-202), eli kunnanjohtaja on tällä määrittelyllä selkeästi poliittinen johtaja. Hän on vastuussa strategiaprosessin toiminnasta tai sen toimimattomuudesta. Kunnanjohtajan ohjauksessa tiimalasin kurkku on hyvin auki tai sitten pahasti tukossa.

3.3.3. Johtajien, esikuntaorganisaation ja esimiesten tehtävät

Toimialajohtajat ovat itsenäisiä viranhaltijoita ja oman toimialansa kulttuurin määrittäjiä. Heitä ei voi sivuuttaa kunnanjohtajan strategista roolia määriteltäessä. Vaikka kunnanjohtajan vastuulla on strategiaprosessin ylläpito, on sen käytännön toteuttaminen myös toimialajohtajien vastuulla.

Toimialajohtaja kuuluu pääsääntöisesti samaan professioon kuin hänen alaisensa ja siksi toimialajohtajalla on kyky ja oikeus keskustella toimialansa käytännön ratkaisuista. Kunnanjohtaja ei pääse keskustelemaan esimerkiksi sosiaalitoimen yksityiskohtaisista ratkaisuista tai terveyspuolen potilaskohtaisista asioista. Tietosuoja rajaa hänet käytännön yksityiskohtien ulkopuolelle. Toimialajohtajan strateginen rooli on näin keskeinen.

Esikuntatehtävissä olevien valvonnan ammattilaisten, kuten kirjanpitäjien, sisäisten tarkastajien ja tietotekniikan asiantuntijoiden, rooli vaihtelee. Joillekin järjestelmille esikunta-asiantuntijat toimivat avainsuunnittelijoina ja informaation välityksen solmukohtina, toisille järjestelmille he toimivat ensisijaisesti helpottajina. Valvonta-asiantuntijoilla on tärkeä rooli suhteessa uskomusjärjestelmiin, rajoitusjärjestelmiin ja diagnostisiin ohjausjärjestelmiin. He ylläpitävät kyseisiä järjestelmiä teknisesti. Ylläpitoon sisältyy uskomusjärjestelmiä tukevan informaation levittämistä, rajoitusjärjestelmiä ja ohjausjärjestelmiä koskevien tutkimusten suorittamista, opetusseminaarien suunnittelua, toimintanormeista kommunikointia ja strategisten tarkistuslistojen valmistelua. Lisäksi valvonta-asiantuntijat valvovat rajoja. Sisäiset tarkastajat, kamreerit ja suunnittelijat ovat kiinnostuneita todistusaineistosta, joka mittaa yksilöiden toimia, varsinkin, jos ne ovat vastoin strategiaa tai johdon toimintapolitiikkaa (Simons 1995, 56-57). Kuntaorganisaatioiden keskushallintojen keveydestä johtuen niissä on vain harvoja johtamiseen osallistuvia esikuntaorganisaation viranhaltijoita. Kunnansihteeri ja kamreeri ovat näistä yleisimmät ja keskeisimmät.

3.4. Yhteenveto ja siirtyminen empiiriseen tarkasteluun

Tutkimuksen tehtäväksi asetettiin luvussa 1.1. selvittää kunnan strateginen johtaminen kunnanjohtajan kannalta ja kunnanjohtajan rooli strategiaprosessissa sekä strategian käytäntöön viemisessä. Tutkimus jaettiin seuraaviin osatehtäviin:

- Tunnistaa kuntien strategioiden muodostamisen prosessi toimijoineen, ominaispiirteineen ja ongelmineen sekä arvioida prosessia, sen ominaisuuksia ja toimivuutta kunnanjohtajan kannalta.
- Koota strategiaprosessiin liittyvät käsitteet ja arvioida niiden hyödyntämistä strategioiden implementoinnissa.
- Selvittää kunnanjohtajien toimintatavat strategiaprosessissa ja strategioiden käytäntöön viemisessä sekä arvioida niitä strategian ohjaamisen mallin avulla.
- Hahmotella tehtyjen havaintojen pohjalta strategisen johtamisen mallia tai malleja, joilla luodaan strategiaprosessille ja strategiselle johtamiselle systematiikkaa ja näin vastataan kunnallisen johtamisen tarpeisiin.

Seuraavaan luetteloon on kerätty kuntien johtamista koskevista aikaisemmista tutkimuksista, strategisten koulukuntien näkemyksistä sekä strategian ohjaamisen mallista keskeisiä näkemyksiä ja kannanottoja. Nämä kannanotot koskevat strategista johtamista joko kertomalla, miten asiat ovat, tai kertomalla, miten asioiden tulisi olla. Kohdekuntien strategista johtamista arvioidaan seuraavassa lueteltujen periaatteiden kautta.

Kuntia koskevat aikaisemmat tutkimukset

Kunnan strategiseen johtamiseen ja muutoksiin reagointiin vaikuttavat tutkimusten mukaan muun muassa seuraavat seikat:

- Organisaation tehokkuus edellyttää voimakasta sitoutumista strategiaan. Vahva johtajuus on keskeinen tekijä sitoutumisen aikaansaamisessa (Haveri 1994, NPM).
- Osallistumisen laajuus auttaa strategioiden toteuttamisessa, mutta tekee niistä yleisiä, jolloin tulkinnan alue on laaja (Haveri 1994).
- Strategiat ovat liian yleisiä, eivätkä anna prioriteetteja (Haveri 1994).
- Johtamisen kulttuuri on kunnissa suunnittelu- ja valvontakeskeinen (Heinonen & Paasio 1994).
- Panosten ja tuotosten välinen yhteys puuttuu. Tuotokset ovat usein määrittelemättä kokonaan (Heinonen & Paasio 1994).
- Managerismi on päässyt vapaakuntakokeilun myötä kunnallishallintoon (Heuru 2000, Lähdesmäki 2003).
- Tulosjohtamisen ja managerismin oppien tuominen kunnallishallintoon romuttaa dualismin periaatteen, minkä seurauksena valtuuston rooli muuttuu vain toimintaa legitimoivaksi ylimpien viranhaltijajohtajien johtaessa toimintaa (Heuru 2000).
- Viranhaltijoiden valta ja vastuu sekä kunnanjohtajan rooli kasvavat, josta syystä luottamushenkilöt eivät halua tehdä välttämättömiä uudistuksia, jotka usein vähentäisivät luottamushenkilöiden valtaa (Kallio 1995).

- Vallan siirtymisessä luottamushenkilöiltä viranhaltijoille koskee siirto vain ylintä johtoa. Henkilöstö kokee edelleen, että heillä ei ole valtaa omaan työhönsä (Kalliola 1994).
- Uudet tehokkuusperiaatteet voidaan lisätä hyvän hallinnon arvojen joukkoon (Lähdesmäki 2003, NPM).

Strategiakoulukuntien ja strategian ohjausmallin näkemykset

Strategian ohjausmallin ja strategiakoulukuntien hyväksymiä näkemyksiä johtamisen keskeisinä piirteinä ovat (suluissa viitattu strategisen johtamisen koulukuntaan, johon näkemyksellä on yhteys):

- Strategian muotoilu, johtaminen ja toteuttaminen ovat suunniteltua ja johdettua toimintaa (Strategisen suunnittelun koulukunnat, Yrittäjyys -koulukunta).
- Strateginen johtaminen ei onnistu pelkästään hallitsemalla, vaan täytyy oppia jatkuvasti (Oppimista korostava koulukunta) ja pystyä reagoimaan esiin tuleviin haasteisiin (ympäristöä korostavat koulukunnat).
- Strategia muotoutuu käytännön tulkinnan kautta (Oppimista korostava koulukunta ja Sisäisen vallankäytönkoulukunta).
- Strategiaan ja sen tulkintaan vaikutetaan jatkuvasti sekä strategian muotoilun että toteutuksen aikana (vallankäytönkoulukunnat).
- Strategia ei ole yksi määritelty prosessi, vaan muotoutuu jatkuvasti (vallankäytönkoulukunnat).
- Strategiaa luodaan jatkuvasti verkottuneessa ympäristössä eri toimijoiden kesken (ympäristöä korostavat koulukunnat, governance-ajattelu).
- Organisaatiokulttuuri vaikuttaa yksilöihin (Organisaatiokulttuuri -koulukunta).
- Organisaatiokulttuuri ja arvot sekä ideologiat eivät kannusta muutokseen (Organisaatiokulttuuri -koulukunta).

Lisäksi strategiaprosessin osalta voi todeta, että se vaikuttaa olennaisesti strategian toteuttamiseen. Strategiaprosessilla voidaan integroida operatiiviset toimijat eli viranhaltijat ja strategiset toimijat eli kunnanjohtaja ja luottamushenkilöt tavoittelemaan samoja valintoja ja päämääriä (de Wit & Meyer 1994, 35). Tavoiteltaessa strategian tehokasta implementointia on strategiaprosessin arvioinnissa huomioitava eri toimijoiden integroituminen strategiaan.

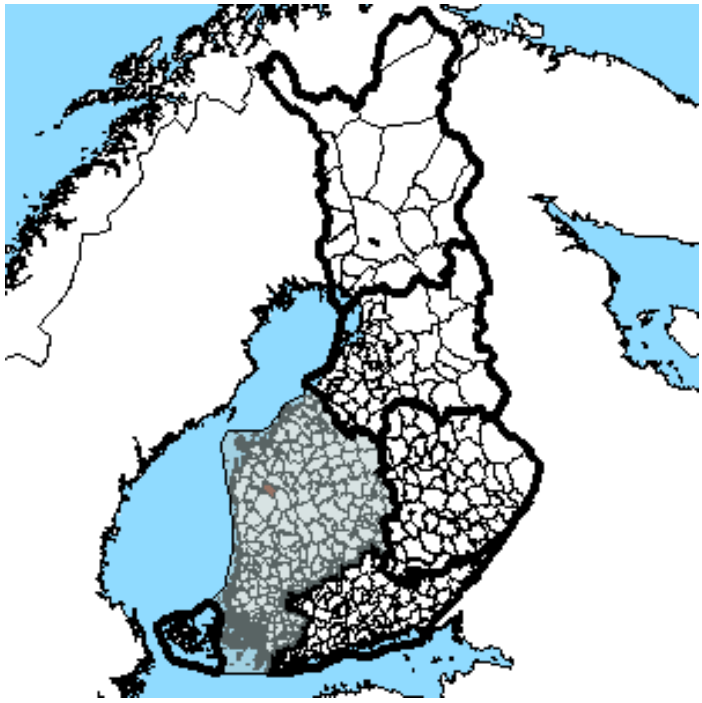
Strategiaprosessi tarjoaa mahdollisuuden lisätä yhteistä ymmärrystä tavoitteista. Parhaimmillaan prosessista tulevaa strategiaa voidaan toteuttaa, mikäli se on yksityiskohtainen ja mitattava (Bryson 1995, 36-37, Kaplan & Norton 1996, 193, Kaplan & Norton 2001, 133-159).

4 STRATEGINEN JOHTAMINEN KOHDEKUNNISSA

Luvussa 3.4. kerättiin yhteen kuntia koskevasta aikaisemmasta tutkimuksesta (luku 1), strategisen johtamisen koulukunnista ja strategian ohjaamisen mallista (luku 2) sekä kunnan strategista johtamista koskevasta lainsäädännöstä ja käytännön tarkastelusta (luku 3) arviointiteemat. Luvussa neljä arvioidaan mainittujen teemojen avulla kohdekuntien strategista johtamista. Luvussa viisi tarkastellaan kunnanjohtajien toimintaa strategisina johtajina.

4.1. Kohdekunnat

Tutkimuksen kohdekuntina ovat Seinänaapurikunnat eli Ilmajoki, Jalasjärvi, Kurikka, Nurmo, Peräseinäjoki, Seinäjoki ja Ylistaro. Maantieteellisesti Seinänaapurikunnat sijaitsevat Länsi-Suomen läänissä, Etelä-Pohjanmaan maakunnassa ja Seinäjoen ympärillä muodostaen Etelä-Pohjanmaan merkittävimmän kuntakeskittymän (kts kuvat 15 ja 16). Seinänaapurit jakaantuvat kahteen seutukuntaan Eteläisiin Seinänaapureihin (Jalasjärvi, Kurikka, Peräseinäjoki) ja Pohjoisiin Seinänaapureihin (Ilmajoki, Nurmo, Seinäjoki ja Ylistaro). Yhteensä asukkaita alueella on noin 81 000. Väestömäärä alueella kokonaisuudessa on hienoisessa laskussa, kuitenkin niin, että Seinäjoki ja Nurmo kasvavat ja muilla kunnilla väestö vähenee.



Kuva 15: Suomi ja Länsi-Suomen lääni

Kuvio 16: Seinänaapurikuntien sijainti

Kehitys koko suomalaisessa kuntakentässä, Uuttamaata lukuun ottamatta, on samanlainen kuin Etelä-Pohjanmaalla. Keskeinen kuntakeskus kasvaa ja siitä syrjemmällä olevien väkimäärä vähenee. Muuttoliikkeen nettovoittajat ovat Etelä-Suomen suuret kasvukeskukset, kuten pääkaupunkiseutu, Tampere, Turku, Jyväskylä ja pohjoisessa Oulu.

Kuntien yhdistyminen Suomessa jatkuu hitaasti ilman erityisiä pakkoja tai merkittäviä hankkeita. Seinäjoki ja sen naapurikunnat Ilmajoki, Nurmo, Peräseinäjoki ja Ylistaro tilasivat selvitysmieheltä ehdotuksen kuntien välisen yhteistyön kehittämiseksi. Yleisselvityksen jälkeen ja tutkimuksen aikana Peräseinäjoen kunta ja Seinäjoen kaupunki päättivät yhdistymisestä, joka toteutui 1.1.2005. Yhteistyön syventämisneuvottelujen toisesta vaiheesta jäivät syrjään Nurmo, Ylistaro ja Ilmajoki. Yhteistyön syventämiselle olisi ollut taloudelliset perustelut ainakin Ilmajoen kunnassa, jossa taloudellinen tilanne kunnan oman näkemyksen mukaan on vaikea (haastattelu/ Hakala 2002).

Seinänaapurikunnissa poliittisista puolueista Suomen Keskusta on kaikissa kunnissa suurin, seuraavana yleensä Kansallinen Kokoomus ja kolmantena Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, SDP. Muilla puolueilla on lähinnä hajapaikkoja. Kuntia kuvaavia keskeisiä muuttujia esitellään seuraavassa taulukossa (taulukko 17).

Tutkimuskuntien taloudellinen tilanne on ollut vakaa viimeiset vuodet. Yhdistyneillä kunnilla, Seinäjoella ja Peräseinäjoella velkamäärä (2002) on suuri suhteessa käyttötalouden kokoon (Seinäjoella 34 % ja Peräseinäjoella 42 %) ja tästä johtuen strategiselle johtamiselle ja toimenpiteille on tarvetta. Ilmajoella (27 %) ja Nurmossa (25 %) velkamäärä on myös suuri. Ilmajoella velkamäärä on lisäksi kasvussa, joten sielläkin strategisen johtamisen tarve kasvaa koko ajan.

Jalasjärvellä (11 %) ja Ylistarossa (14 %) velkamäärä on hallinnassa, eikä lisävelkaantumista ole viime vuosina tapahtunut. Kurikka on käytännössä velaton. Se saa osakesalkusta vuosittain lähes kahden veroäyripennin suuruiset osinkotulot.

	Ilmajoki	Jalasjärvi	Kurikka	Nurmo	Perä-seinäjoki	Seinäjoki	Ylistaro
Kunnan pinta-ala, neliökilometriä	609	822	465	362	445	134	
Väestö 31.12.2000	11832	8 924	10 708	10904	3808	30 290	5 668
Väestö 31.12.2002	11744	8 792	10 632	11323	3698	31 085	5 603
Väestön ikäjakauma 31.12.2002							
0-14	2373	1 551	1 951	2693	617	5 327	1 014
15-64	7327	5 487	6 739	7554	2333	21 529	3 469
65-	2044	1 754	1 942	1076	747	4 229	1 120
Valtuuston poliittinen jakauma	35	35	35	35	21	51	27
Suomen Keskusta	18	18	17	15	13	18	14
Kansallinen Kokoomus	7	10	7	11	4	14	8
SDP	6	2	8	6	1	14	4
Vasemmistoliitto		1	1		1	1	
Vihreät						1	
Kristillisdemokraatit	1	1	2	3	1	3	1
Ruotsalainen kansanpuolue							
Muut / sitoutumattomat	3	3			1		
Kunnan budjetin loppusumma 31.12.2000 (1000 euroa)							
Käyttötalous	38 382	35 879	33 904	31 676	13 198	104 114	18 745
Investoinnit / pääomamenot	6 592	3 694	4 730	4 487	974	13 105	2 592
Rahoitusmenot	2 830	249	1 853	2 160	303	2 243	1 339
Alijäämä / ylijäämä	-749	323	-1 080	-1 051	-449	-1 525	-44
Kunnan budjetin loppusumma 31.12.2002 (1000 euroa)							
Käyttötalous	43 604	39 918	40 091	35 900	15 354	115 641	21 808
Investoinnit / pääomamenot	3 174	2 592	5 643	2 900	1 001	8 460	2 123
Rahoitusmenot	2 202	83	144	400	264	2 474	528
Alijäämä / ylijäämä	1 243	1 765	1 905	5 100	595	8 634	1 120
Kunnan velkamäärä 31.12.2000, k€	8 578	4 970	1 758	10 390	6 301	43 039	3 063
Kunnan velkamäärä 31.12.2002, k€	11 616	4 431	187	9 110	6 490	39 404	3 066
Velkaa / asukas 31.12.2000	724	557	164	953	1655	1 404	540
Velkaa / asukas 31.12.2002	989	504	18	806	1755	1 268	547
Kunnan elinkeinojakauma (%) 2000/2001							
Alkutuotanto / Maa- ja metsätalous	19	25	11	4	18	2	18
Jalostus / Teollisuus ja rakentaminen	23	25	37	57	39	18	28
Palvelut / Kauppa ja palvelut	56	47	50	39	40	79	50
Muut / tuntematon	3	3	2		3	1	4
Työpaikkaomavaraisuus % 2000/2001	70 %	89,9 %	91,8 %	69,4%	91%	127,7 %	
Työttömyysaste (%) 31.12.2002	10,7 %	13,3 %	10,6 %		13,3	12,0 %	9,7 %

Taulukko 17: Seinänaapurikuntien esittely tunnusluvuin

4.2. Kohdekuntien strateginen johtaminen

Suomalaisissa kunnissa valtuuston työskentely strategisena johtajana on vaikeuksissa ja on puhuttu kriisiytymisestä. Kriisiytymisen sisältöinä pidetään demokratiakriisiä, luottamus- ja legitimiteettikriisiä sekä johtamiskriisiä (vrt Heuru 2000, Majoinen 2001, Ryynänen 1998). Kunnan toiminnan ja johtamisen kehittämisessä on kaksi kilpailevaa näkemystä eli kansanvallan ja demokratian maksimointi sekä tehokkuuden korostaminen. Kuntien johtamisen ja toiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden lisääminen on ollut viime vuosien keskeinen kehityskohde (Niiranen 2003, 11, Pikkala 1997, 9). Seuraavassa tarkastellaan kohdekuntien strategiatyötä. Tarkastelun aineisto on kerätty haastattelemalla kunnanjohtajia sekä tutkimalla kuntien antamaa kirjallista materiaalia. Lisäksi on haastateltu sekä kohdekuntien että muiden kuntien kunnallispoliitikkoja ja kunnanjohtajia.

Seinäjoen kaupunginjohtaja Mikko Pukkisen mukaan strategisen johtamisen mahdollisuudet kaupungeissa ja kunnissa ovat heikot. Valtuustot vaihtuvat joka neljäs vuosi ja siksi kunnan suunnittelua voidaan tehdä korkeintaan kolme vuotta eteenpäin. Toimintasuunnitelman strateginen osuus voi olla tästä vain kaksi vuotta. Pukkisen kanssa samaa mieltä ovat myös muut haastatellut kunnanjohtajat. Valtuuston rooli on kunnanjohtajien mielestä liian yleinen, sen tulisi olla konkreettisempi. Samalla voitaisiin ottaa valtuustokausi suunnittelukaudeksi, jolloin luottamushenkilöt sitoutuisivat paremmin. Nyt ratkotaan vain seuraavan vuoden asioita (haastattelu/ Pukkinen 2001).

Kirjanpidon uudistus vuonna 1997 vähensi kunnanjohtajien mielestä johtamisen pitkäjännitteisyyttä. Uudistuksen yhteydessä poistui mahdollisuus varausten ja siirtomäärärahojen käyttöön ja sitä kautta parempaan suunnitelmallisuuteen. Nyt päätökset tuodaan valtuustoon usein vasta siinä vaiheessa, kun ne edellyttävät todellisia määrärahapäätöksiä. Viimeisinä vuosina on sijoitettu esimerkiksi Seinäjoen Areenaan ja Uusyrityskeskukseen merkittäviä summia vain kuluneen vuoden budjetin pohjalta (haastattelu/ Pukkinen 2001). Lisäksi valtionapupolitiikka on kunnanjohtajien mukaan epävarmaa ja tempoilevaa.

Kaupunginjohtajan roolia tulisi Pukkisen mielestä muuttaa enemmän strategisen johtamisen suuntaan: "Kaupunginjohtajalla pitäisi olla velvollisuus katsoa kauemmas tulevaisuuteen. Nyt talouden suunnan valinta ja reagointi on tullut liian keskeiseksi. Seinäjoen velkataakka vuonna 2001 on noin 1500 euroa / asukas, jolloin korkoihin menee 200 000 euroa kuukaudessa. Tässä maksetaan menneestä löysyydestä ja koko ajan kaupunginjohtajan velvollisuutena on tehdä toimenpiteitä, joilla vältetään alenevan talouden kierre. Siitä kierteestä kun ei helposti pääse pois." (haastattelu/ Pukkinen 2001)

Kunnanjohtajien mielestä johtaminen perustuu ensisijaisesti käytännön tarpeisiin strategioista huolimatta. Tämä edellyttää kunnanjohtajalta näkemyksellisyyttä, omaa visiota ja uskoa sekä voimaa ja rohkeutta saada näkemyksensä läpi. Käytännössä kunnanjohtajan tulee olla aktiivinen johtaja, eikä vain hallinnoija. Tällä hetkellä kunnanjohtajan aika menee liiaksi tai kokonaan käytännön asioiden seuraamiseen, reagointiin ja hallinnointiin, joten visiointi jää väliin. Kuntien hallinnot ovat organisatorisesti matalia, jolloin kaupunginhallitusten päätösten valmistelu ja täytäntöönpanon valvonta jäävät kunnanjohtajalle (haastattelu/ Pukkinen 2001). Kunnanjohtajien näkemykset strategisen johtamisen tilasta jakautuvat kahtia. Ensimmäisen näkemyksen mukaan strateginen johtaminen on vaikeuksissa. Vaikeuksien erityisenä syynä on strategisen johtamisen laiminlyönti sekä valtuusto- että

kunnanjohtajatasolla, koska on jatkuva kiire eikä esikuntaresursseja ole. Tämä haittaa tulevaisuuteen varautumista ja trendien seuraamista. Luottamushenkilöt, jotka eivät halua ottaa kantaa ikäviin asioihin ennen kuin on pakko, laiminlyövät aktiivisesti strategista johtamista. He mieluummin tarkastelevat operatiivisia asioita ja käsittelevät ongelman kerrallaan niiden ilmaantuessa (tähän on viitannut myös Heuru 2000, 352-353 sekä Majoinen 2001, 304-305).

Toisen näkemyksen mukaan strategisen johtamisen tilassa ei ole mitään ongelmaa, koska sen tarve on kyseenalainen. Varsinkin erittäin kokeneet kunnanjohtajat ovat luoneet oman johtamismallinsa, jota he ja heidän luottamushenkilönsä noudattavat. Strateginen johtaminen koetaan ajan hukkana ja turhana teoretisointina. Ongelmat ratkotaan sitä mukaan, kun niitä eteen tulee, eikä turhaa etukäteen pohtimista tarvita.

Molemmista näkemyksistä lopputulos on sama. Strategista johtamista ei tehdä systemaattisesti, vaan johtamisen aika käytetään muuhun, kuten hallintorutiineihin ja edustamiseen. Jalasjärvellä tilanne on erilainen, kuten tässä luvussa myöhemmin kuvataan.

4.3. Strategiset käsitteet ja niiden sisällöt

Tutkimustehtävässä asetettiin yhdeksi tutkimuksen osatehtäväksi strategisten käsitteiden kokoaminen, tarkastelu ja arviointi erityisesti strategioiden implementoinnin näkökulmasta. Haverin mukaan organisaation tehokkuus edellyttää voimakasta sitoutumista strategiaan (Haveri 1994, 95-96). Voidakseen sitoutua strategiaan tarvitsee ihmisen tietää, miksi asia on tärkeä ja ymmärtää, mihin hän sitoutuu. Ymmärtäminen edellyttää yhteistä kieltä ja käsitteitä (vrt Kaplan & Norton 1996, 193).

Luvussa 2.4.4. määriteltiin strategisen johtamisen käsitteet. Käsitteet ovat tärkeitä johtamiselle. Ihmiset voivat paremmin, kun ymmärtävät heitä kohtaan asetetut tavoitteet ja oman työnsä merkityksen. Tämä samalla antaa mahdollisuuden keskustella omasta työstä oikeilla käsitteillä, jolloin työhyvinvointi voi lisääntyä ja strategioiden implementaation tehokkuus ja yhdenmukaisuus lisääntyä. Osallistumismahdollisuuksilla ja työtyytyväisyydellä on siis myös tuloksellisuuden kannalta selvä positiivinen vaikutus (Kim 2002, 231, Vahtera 1999, 8-10). Eli mitä yhtenäisempi kieli organisaatiossa toimivilla on, sitä vähemmän heillä on keskinäisiä epäselvyyksiä ja sitä parempaa on työhyvinvointi ja tehokkaampaa on työn tekeminen.

Tässä luvussa tarkastellaan kuntien strategisen johtamisen käsitteitä niin kuin ne on esitetty kohdekuntien virallisissa dokumenteissa. Haastatteluilla on selvitetty kunnanjohtajien johtamistyössään noudattamia henkilökohtaisia tavoitteita. Niistä yhdessä katsotaan muodostuvan kunnan strategisen johtamisen retoriikka ja teemakokonaisuus. Samalla voidaan havaita, millaisia sisältöjä käsitteille on määritelty ja ovatko käsitteet kuntien kesken yhdenmukaisia. Tarkastelun kohteena on myös käsitekokonaisuuden muodostama johtamiskokonaisuus. Tarkastellaan sitä, muodostavatko käsitteet kunnissa yhtenäisen johtamiskielen ja luovatko ne sitä kautta mahdollisuuden tehokkaalle johtamiselle ja strategioiden toteuttamiselle. Kunnissa strategiset määritteet eivät voi olla ristiriidassa Kuntalain ensimmäisen pykälän kanssa. Pykälässä määritellään kunnan tehtäväksi edistää kuntalaisten hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Lainsäätäjä määrittelee kunnan tehtäväksi hyvinvointiyhteiskunnasta huolehtimisen (Hannus & Hallberg 1995, 47, 59).

4.3.1. Ilmajoki

Luvussa tarkastellaan Ilmajoen kunnan strategiakäsitteistöä ja –määrityksiä sekä sitä, muodostavatko ne organisaatiossa yhteisen kielen ja tavoitteet, joita johtamisella seurataan. Yhteiset tavoitteet auttavat toimijoita keskittymään olennaiseen omassa työssään.

Toiminta-ajatus

> Ilmajoen kunnan tehtävänä on tarjota viihtyisä vireä ja turvallinen kunta asukkailleen järjestämällä palveluja sekä luomalla edellytyksiä omaehtoiselle toiminnalle ja hyvinvoinnille
> (Ilmajoen kunta, Talousarvio 2002, 8).

Arvolauselmana voidaan pitää Ilmajoen omakuvaa:

> Ilmajokea kehitetään itsenäisenä kuntana omista vahvuuksista lähtien ottaen huomioon tulevaisuuden mahdollisuudet. Palvelutaso suhteutetaan taloudellisiin voimavaroihin. Hallittuun riskinottoon olemme valmiita. Päätökset tehdään joustavasti ja nopeasti mahdollisimman lähellä palveluita tarvitsevaa kuntalaista (Ilmajoen omakuva, Talousarvio 2002, 8).
>
> Kuntaorganisaatiomme tärkein toimintaohje muodostuu seuraavista asioista: asiakaskeskeisyys ja palveluhenkisyys, avoin keskustelu ja yhteistyö sekä tuloksellisuus, taloudellisuus ja tehokkuus
> (Toiminta-ajatus, Talousarvio 2002, 8).

Ilmajoen taloussuunnittelun ja taloudellisen toiminnan periaatteelliseksi yleislinjaksi tavoitellaan sitä, että kunnan tulot ja menot ovat tasapainossa suunnittelukauden aikana. Muina strategisina valintoina nähdään kunnan itsenäisyys, palvelutason suhteuttaminen taloudellisiin voimavaroihin, joiden asettamissa raameissa ollaan valmiita ottamaan hallittuja riskejä. Lisäksi viranhaltijoille korostetaan, että päätökset tehdään madollisimman joustavasti ja lähellä kuntalaista (Ilmajoen kunta: Talousarvio 2002, 8)

Strategiatyöskentelyssä keskeistä on talousasioiden hallinta. Tähän on vaikuttanut Ilmajoen kunnan taloudellinen tilanne, joka talousarvion mukaan ei ole tasapainossa (Ilmajoen kunta, Talousarvio 2002, 14). Taloudenhallinnan tavoitteena on säilyttää peruspalvelut. Väkiluvun vähenemiseen on pyritty vaikuttamaan asuntopolitiikalla. Kunnassa on tehty ”Ilmajoen kunnan strategiaperustan analyysi ja arviointi vuosille 2001-2005”. Analyysi on teetetty ulkopuolisella konsultilla. Keskustelu asiasta on tapahtunut hallituksessa ja valtuustossa syksyn 2001 aikana. Kunnanjohtaja Risto Hakala on pyrkinyt strategiapohjan arviointiprojektilla luomaan tilanteen, jossa tulevaisuuden tavoitteita on asetettava ja kantaa on otettava. Toistaiseksi visiota ei ole kirkastettu. Viranhaltijat tai luottamusmiehet eivät ole halukkaita priorisoimaan ennen kuin ongelmia esiintyy (haastattelu/ Hakala 2001).

Strategiat ovat kunnanjohtaja Hakalan mukaan suunnitelmia, jotka kertovat, millä tavoilla palveluja tuotetaan. Strategiatyö aloitetaan, mikäli sille on konkreettisia tarpeita tai valtuustossa päätetään uudesta asiasta, joka vaatii strategian. Strategioita on tehty muun muassa elinkeino- ja yrityspolitiikasta, hyvinvointipalvelujen tuottamisesta sekä asumisesta ja kaavoituksesta (haastattelu/ Hakala 2001).

Arvioita Ilmajoen strategisen johtamisen käsitteistä

Ilmajoen strategiakäsitteistö tarkastelee toimintaa lähinnä periaatteelliselta kannalta. Tarkastelu ei kohdistu sen paremmin tulevaisuuteen kuin nykyisyyteenkään, eikä esimerkiksi visiota ole kirjattu. Toiminta-ajatukseen ja omakuvaan liittyviä tavoitteita mainitaan, mutta niitä ei konkretisoida. Käsitteet ovat yleisiä eivätkä anna tavoitteita toiminnalle tai kunnan johtamiselle (vrt Haveri 1994, 115-129). Ainoa, missä tarkastelu on tavoitteellista ja jota mitataan, on talouden toteutuma. Talouden toteutuma ei kuitenkaan kerro tehokkuudesta, mikä tulisi liittää kunnallisen toiminnan keskeisten arvojen joukkoon (vrt Lähdesmäki 2003, 237). Johtamiskulttuuri näyttää olevan käsitteiden osalta suunnittelu- ja valvontakeskeinen (vrt Heinonen & Paasio 1994, 176-181).

Strategisen johtamisen käsitteet ovat irrallaan käytännöstä. Ne ovat yleisluontoisia, eivätkä muodosta loogista ja implementointia ohjaavaa kokonaisuutta. Tämä aiheuttaa tarpeen päivittäiselle johtamiselle ja valvonnalle, joten aikaa ei jää muille tärkeille teemoille, kuten tulevaisuuteen varautumiselle. Luottamushenkilöillä ei ole mahdollisuutta ymmärtää strategista toimintaa ja ottaa kantaa kokonaisuuksiin. Valtuutetut ottavat kantaa yksityiskohtiin, eivätkä halua tarkastella trendejä tai suuria tavoitteellisia kysymyksiä. Strategiseen johtamiseen liittyviä uudistuksia ei haluta tehdä (vrt Kallio 1995, 228-237). Mikäli kunnanjohtaja antaa virkamiesten tulkita omaa toimialuettaan itsenäisesti, jää keskeisille strategisille toimijoille, kuten kunnanjohtaja ja luottamushenkilöt, vain talouden seurannan mahdollisuus. Tämä on Hakalan mukaan käytäntö (haastattelu/ Hakala 2001). Ilmajoella strategian yleisyys ja johtamisen aktiivisuus eivät kannusta toteuttajia voimakkaaseen sitoutumiseen strategiaan ja sen toteuttamiseen (vrt Haveri 1994, 95-96, de Wit & Meyer 1994, 35). Käytännön strateginen toiminta tapahtuu operatiivisen toiminnan sivutuotteena, jolloin strategiaa muodostetaan jatkuvasti toteutuksen aikana (vrt Oppimista korostava koulukunta, vallankäytönkoulukunnat).

4.3.2. Jalasjärvi

Tässä luvussa tarkastellaan Jalasjärven kunnan strategiakäsitteistöä ja -määrityksiä sekä sitä, miten ne muodostavat organisaatioon strategioiden käytännön toteuttamista ohjaavan kielen. Lisäksi arvioidaan, onko käsitteissä toimintaa ja johtamista ohjaavia tavoitteita, jotka auttaisivat toimijoita keskittymään olennaiseen omassa työssään.

Toiminta-ajatus

JALASJÄRVI – hyvä kunta ihmisille ja yrityksille

Kunnan ja kuntalaisen hyvinvointi syntyy monipuolisen ja menestyvän elinkeinoelämän kautta.

Jalasjärvellä voi asua viihtyisässä ympäristössä, käyttää monipuolisia palveluja sekä kehittää itseään.

Jalasjärvi ei ole yksin maailmassa. Teemme monipuolista yhteistyötä.

Jokaiselle toiminta-alueelle ja Kunnanhallitukselle on myös määritelty toiminta-ajatus. Näitä kutsutaan kunkin toimijan palveluajatukseksi (Talousarvio 2001, Taloussuunnitelma 2001-2003, III – IV).

Keskeisiksi strategisiksi päämääriksi Jalasjärven kunnassa on asetettu:

- Asiakaslähtöiset, tehokkaat palvelut ja toimiva johtamisjärjestelmä
  - Toimintojen johtaminen ja yhteensovittaminen
  - Tehokas palvelutoiminta
  - Osaava ja motivoitunut henkilökuntaTaloudeltaan vahva kunta
  - Kunnallistalouden tasapainoMonipuolinen elinkeinoelämä
  - Yritysten kilpailukyvyn ja osaamisen parantaminen
  - Yhteistyön ja yritysilmaston parantaminen
  - Elinkeinorakenteeltaan monipuolinen, menestyvä ja toimiva maaseutuVetovoimainen kunta
  - Myönteisen kuntakuvan luominen ja ylläpito
  - Monipuoliset asumismahdollisuudet ja viihtyisä elinympäristö
  - Vapaa-ajanpalvelujen houkuttelevuus

(Talousarvio 2001, Taloussuunnitelma 2001-2003, V)

Toiminnan arvoiksi ja toimintaa ohjaaviksi periaatteiksi Jalasjärvellä on määritelty asiakkaan hyvä hoitaminen, oppimisen ja omatoimisuuden arvostaminen, jatkuva oman toiminnan kehittäminen sekä hyvä taloudenpito(Talousarvio 2001, Taloussuunnitelma 2001-2003, VI).
Arvokeskustelu on kunnanjohtaja Antti Rantakokon mukaan käynnistymässä. Toistaiseksi on tehty määrittelytyötä ja valtuusto on hyväksynyt periaatteet. Niitä ei ole kuitenkaan ole järjestelmällisesti toteutettu. Osa ylempiä virkamiehiä on saattanut asian ottaa esiin toiminta-alueillaan, mutta toistaiseksi kattavuutta ei ole varmistettu (haastattelu/ Rantakokko 2001).

Strategisen johtamisen toimijat ja heidän roolinsa

Strategiprosessin toimijoille Jalasjärvellä on määritelty tehtävät ja toiminnan logiikat. Kuntakonsernin johdolla (kunnanhallitus, -valtuusto ja virkamiesjohto) tehtävänä on visiointi, taloustavoitteiden ja toimialapainotusten sekä strategioiden asettaminen, arviointi ja seuranta sekä kehittämisalueiden asettaminen ja priorisointi. Toimialojen osalta lautakunnan ja virkamiesten tehtävänä ovat visiointia lukuun ottamatta vastaavat omaa toimialaa koskevat tehtävät. Tarvittaessa toimialojen kehittämistyötä varten perustetaan kehittämisryhmiä (haastattelu/ Rantakokko 2001).

Arvioita Jalasjärven strategisen johtamisen käsitteistä

Strategia perustuu kirjattuun toiminta-ajatukseen ja konkretisoi sitä. Toiminta-ajatuksen teemoista ainoastaan yhteistyö ja verkostoituminen eivät ole päässeet strategian arvoisiksi asioiksi. Toiminnan mittaamisessa ja ohjaamisessa hyödynnetään tasapainotettua johtamista (Balanced Scorecard). Tasapainotetun johtamisen ulottuvuudet Jalasjärvellä ovat talous, asiakassuuntautunut toiminta, tehokkaat prosessit sekä osaava ja motivoitunut henkilöstö.

Strategiset käsitteet muodostavat implementointia varten yhteisen kielen, jota myös aktiivisella johtamisella tuetaan. Lisäksi strategiat on purettu tavoitteiksi ja mittareiksi, joten kaikki tietävät prioriteetit. Työntekijöiden sitoutuminen strategiaan ja tehokas toiminta ovat mahdollisia. Tutkimuksissa mainitut strategisen johtamisen ongelmat, kuten sitoutumisen puute, prioriteettien puute, tavoiteltavien tuotosten määrittelemättömyys ja vähäinen kiinnostus tehokkuutta kohtaan, on onnistuttu Jalasjärvellä välttämään (vrt Haveri 1994, 95-96, 115-129, Heinonen & Paasio 1994, 176-181, Lähdesmäki 2003, 237).

Strategian muotoilu ja johtaminen Jalasjärvellä ovat suunniteltua toimintaa (vrt Strategisen suunnittelun koulukunta). Strateginen johtaminen kokonaisuutena toimii, koska järjestelmä on ehyt, perusteellinen ja tavoitteellinen, joskin raskas. Sen kehittämiseen on käytetty paljon aikaa ja energiaa. Käsitteistö ja johtamisen aktiivisuus luovat mahdollisuuden yhtenäiselle ja tehokkaalle toiminnalle.

4.3.3. Kurikka

Tässä luvussa tarkastellaan Kurikan kaupungin strategiakäsitteistöä ja -määrityksiä sekä sitä, miten ne muodostavat organisaatioon strategioiden käytännön toteuttamista ohjaavan kielen. Lisäksi arvioidaan, asetetaanko käsitteissä tavoitteita toiminnalle ja johtamiselle, mikä auttaisi toimijoita keskittymään olennaiseen omassa työssään.

Toiminta-ajatus

Eteläpohjalainen Kurikka on viihtyisyyttä ja taloudellista hyvinvointia kehittävä monipuolisen teollisuuden, maatalouden ja korkeatasoisten palvelujen kaupunki (Talousarvio 2001, taloussuunnitelma 2001-2003).

Kurikassa toiminta-ajatusta toteutetaan seuraavien strategisten tavoitteiden avulla:

- Kurikkaa kehitetään monipuolisten ja tasokkaiden palvelujen kaupunkina.
- Elinkeinoelämän kehitysedellytyksiin kiinnitetään erityistä huomiota (elinkeinopoliittinen ohjelma 2000-2006).
- Koko kaupunkia ja sen osa-alueita kehitetään tasapuolisesti siten, että myös haja-asutusalueille ja sivutaajamiin luodaan edellytykset väestöpohjan säilymiselle.
- Paluumuuttajien muuttomahdollisuuksia parannetaan tekemällä paluumuutto houkuttelevaksi ratkaisuksi.
- Kaupunki säilyttää kunnalliset peruspalvelut ja välttämättömyyspalvelut mahdollisimman korkeatasoisina.
- Kaupungin organisaatiota kehitetään ja henkilöstömäärää sekä toimenkuvauksia kehitetään siten, että toiminnan asiakaslähtöisyys ja suoritteet kehittyvät asetettujen tavoitteiden mukaisesti.
- Talouden tavoitteena on, että vuosikatteen määrä on vähintään suunnitelman mukaisten poistojen suuruinen.

(Talousarvio 2001, taloussuunnitelma 2001-2003)

Strategisia tavoitteita toteutetaan kehittämishankkeina, joita on kirjattu erityisesti elinkeinotoimelle. Tärkeimpinä kehittämishankkeina Kurikassa pidetään olemassa olevan yrityskannan toimintaedellytysten parantamista sekä uusien toimialojen ja yritysten luomista. Käytännön tavoitteina ovat ammattikorkeakoulutasoisen opetuksen saaminen paikkakunnalle ja sitä kautta osaamisen tason kohottaminen, alueen yritysten verkottumisen sekä toiminnallisesti että tietoteknisesti laajakaistaverkolla ja edistyneellä informaatioteknologialla sekä yrittäjyyden markkinoiminen ja osallistuminen Eteläisten seinänaapurien elinkeinopoliittisen ohjelman laatimiseen (Kurikan elinkeinopoliittinen ohjelma, haastattelu/ Vuorinen 2001).

Arvioita Kurikan strategisen johtamisen käsitteistä

Strategiat ja tavoitteet ovat sopusoinnussa toiminta-ajatuksen kanssa. Toiminta-ajatus on kirjoitettu yleiseksi, mutta strategiat on purettu tavoitteiksi ja niille on asetettu seuranta. Tavoitteita on laajasti ja niiden mitattavuus on osin epämääräinen. Tavoitteissa tarjotaan kaikkea kaikille mahdollisuuksien mukaan, mikä heikentää niiden

käytännön merkitystä (vrt Bryson 1995, 36-37, Kaplan & Norton 2001, 133-159). Keskeisin mielenkiinto kohdistuu talousasioihin ja elinkeinotoimeen muiden toimintalinjojen jäädessä epäselviksi. Tämä haittaa strategioihin sitoutumista ja voi sallia tehottomuutta (vrt Haveri 1994, 95-96, 115-129). Talouden osalta keskitytään tarkkailemaan talouden toteutumaa, mikä kertoo johtamisen suunnittelu- ja valvontakeskeisyydestä (vrt Heinonen & Paasio 1994 176-181).

Vaikka kaupungin johto on taloudesta korostetun kiinnostunut, ei se kiinnitä huomiota tehokkuuteen (vrt Lähdesmäki 2003, 237). Valtuutetut ovat kiinnittäneet huomiota tehottomuuteen. Kurikan kaupunki on velaton ja saa osinkotuloja kaksi veroäyripenniä vuodessa. Kurikka on taloutensa osalta hyvässä asemassa (mm. Kurikka-Lehti 2002, Mukkala 2004). Käsitteiden ollessa laajoja ja johtamisen keskittyessä talouden toteutumaan jää yksittäisille virkamiehille suuri valta ja vastuu oman toimintansa ohjaamisessa ja strategian tulkinnassa (vrt Oppimista korostava koulukunta, vallankäytönkoulukunnat).

4.3.4. Nurmo

Seuraavassa tarkastellaan Nurmon kunnan strategiakäsitteistöä ja -määrityksiä sekä sitä, miten ne muodostavat organisaation strategioiden toteuttamista ohjaavan kielen. Lisäksi arvioidaan, sisältävätkö käsitteet selkeitä tavoitteita johtamiselle ja toiminnalle.

Toiminta-ajatus

Nurmon kunta osana Seinäjoen kaupunkiseutua tukee vahvan maakunnan ja aluekeskuksen muodostumista.

Asumisessa ja elämisessä korostuvat kaupunkimainen vireys ja maaseutumainen väljyys.

Peruspalvelut ovat hyvät ja erityispalvelut hyvin saatavissa
(Nurmon kunta: Talousarvio 2001 ja taloussuunnitelma 2001-2003).

Toiminta-ajatusta toteuttavina keskeisinä toimintaperiaatteina ovat yhteistyö, ohjelmatyö ja verkostoituminen. Lisäksi jokaiselle toimielimelle ja lautakunnalle on asetettu erikseen toiminta-ajatus, joka kertoo, mitä varten kyseinen toimielin on olemassa ja mikä on sen ydintehtävä (Nurmon kunta: Talousarvio 2001 ja taloussuunnitelma 2001-2003).

Nurmon kunnan strategisena periaatteena on ollut jo 30 vuotta liikemaantieteellisen sijainnin hyödyntäminen. Se on kunnanjohtaja Kari Maunulan mukaan edellyttänyt aktiivista maapolitiikkaa, systemaattista myönteisen imagon luomista ja verkottumista erityisesti Seinäjoen kaupungin ja muiden alueen toimijoiden kanssa (Maunula kirje 2001).

Nurmon kunnan strategiset tavoitteet suunnittelukaudelle 2000 – 2002:

- Työttömyysasteen aleneminen vähintään 9,0 prosenttiin
- Asukasmäärä kasvaa 450 henkilöllä suunnittelukaudella
- Työllisyystavoitteena on 150 uuden työpaikan syntyminen suunnittelukauden aikana
- Kaupunkiseutuohjelman mukaisten toimenpiteiden toteutumista tuettava
- Hallintokuntien välinen yhteistyö on saatava toimivaksi.

Tavoitteiden toteutumista on aktiivisesti seurattu. Nurmon kunnan työttömyysaste vuonna 2000 oli laskenut 8,8 prosenttiin. Tavoitteenmukainen vuosittainen asukaskasvu oli 150 henkilöä. Vuonna 2000 kasvu oli 119 henkilöä, joten tavoitteesta oltiin hieman jäljessä. Nurmon alueella pelkästään Atria Oyj:n henkilöstön lisäys oli 143 henkilöä, joten uusien työpaikkojen kasvutavoite saavutettiin. Nurmo osallistui kaupunkiseutuohjelman mukaisiin toimintoihin elinkeinokeskuksen toimenpitein. Näitä olivat esimerkiksi yrityshautomotoiminta ja Seinäjoen teknologiakeskuksen suunnittelu. Hallintokuntien välisen yhteistyön toimivuutta kehitettiin lisäämällä avoimuutta, koulutuksella sekä valtuuston kokousten yhteydessä järjestetyillä tietoiskuilla. Kuntaan luotiin johtamisen ja yhteistoiminnan pelisäännöt (haastattelu/ Maunula 2001).

Kunnanjohtaja Maunula julkaisi strategisia mielipiteitä toimintakertomuksessa sekä omalle organisaatiolleen että asukkaille. Tilikauden 2000 tulos oli miinuksella ja velkamäärä huolestuttavassa kasvussa. Maunulan mielestä kehityssuuntaa on muutettava. Hän korosti tarvittavan monia ennakkoluulottomia ratkaisuja, joihin koko kuntaorganisaatiolla tulisi olla valmiutta ja rohkeutta. Seinäjoen ympäristön kaupunkiseudun menestyminen on edelleen ongelmallista. Voimakas väestökato on vähentänyt maakunnan väkilukua vuonna 2000 yhteensä 1180 ihmisellä. Seinäjoen ja Nurmon aktiiviset panostukset koulutukseen, palveluihin ja infrastruktuuriin eivät ole tuottaneet vielä riittävästi tulosta. Vetovoimaa on saatava lisää. Maunulan mielestä tonttimaata on hyvillä paikoilla. Viisasta ja kauaskantoista on ollut hankkia Kertunlaaksosta lisää maata, jolla turvataan Nurmon kasvu seuraavat 15 vuotta. Alueelle on käynnistetty kaavoituskilpailu, jonka tulos antaa hyvän pohjan ympäristöarvot huomioivalle rakentamiselle. (Haastattelu/ Maunula 2001, Nurmon kunnan toimintakertomus 2000, 9):

Kunnanjohtaja Maunulan mielestä kunnalla on tai tulee olla strategioita seuraavissa asioissa:

- Kaupunkiseudun menestyminen
- Elinkeinostrategia
- Imago
- Asukkaiden osaamispohja laajaksi – koulutuspalvelut kunnossa
- Ikäjakauma - Nuoret ja koulutetut asukkaat
- Asuinympäristö – tonttimaata hyvillä paikoilla
- Palveluntuotanto kunnossa laajana
- Lastenhoito
- Vanhustyö
- Nuorisotyö
- Opetusresurssit - erityisopetus
- Talous tasapainossa

Arvioita Nurmon strategisen johtamisen käsitteistä

Nurmon kunnan toiminta-ajatus on luonteeltaan yleinen. Siinä otetaan kantaa muutamaan teemaan, joista ei voi päätellä strategioita tai käytännön toiminnan painopisteitä. Nurmon kunnassa visiota ei ole määritelty. Tätä kokonaisuuden epämääräisyyttä on kuitenkin paikattu määrittämällä toiminta-ajatus ja ydintehtävä jokaiselle toimialalle.

Lausutut strategiat ovat selkeitä ja antavat vastauksia toiminnan suuntaamiseen. Ne eivät ole kuitenkaan kytköksissä toiminta-ajatukseen muuten, kuin korkeintaan aluekeskuksen muodostamisen osalta. Koska toiminta-ajatuksesta ei ole johdettu visiota, strategiakokonaisuus ei hahmota tulevaisuutta. Toimintaa ohjataan toimialalähtöisesti, minkä seurauksena kuvaa kokonaisuudesta ei muodostu sen enempää yksittäisille viranhaltijoille kuin luottamushenkilöillekään. Mahdollisuutta strategioihin sitoutumiselle ei tällä käsitteistöllä luoda (vrt Haveri 1994, 95-96). Kunnassa ei seurata tehokkuutta vaan talouden toteutumaa (vrt Lähdesmäki 2003, 237). Koska kunnanjohtajan rooli on keskeinen, muodostuu johtamisen kulttuurista helposti suunnittelu- ja valvontakeskeinen (vrt Heinonen & Paasio 1994, 176-181). Epäselvästä käsitekokonaisuudesta seuraa, että johto joutuu aktiivisesti johtamaan ja ohjaamaan toimialojen ja osastojen toimintaa. Silti strategian tulkinnan alue jää laajaksi ja sitä tehdään operatiivisessa toiminnassa jatkuvasti (vrt Oppimista korostava koulukunta, vallankäytönkoulukunnat).

4.3.5. Peräseinäjoki

Peräseinäjoen kunnan strategiakäsitteistöä ja määrityksiä arvioidaan siltä kannalta, että muodostavatko ne organisaatioon strategioiden käytännön toteuttamista ohjaavan kielen. Lisäksi tarkastellaan, voidaanko käsitteistä päätellä kunnan toiminnan keskeisiä tavoitteita, joita johtamisessa seurataan. Selkeät tavoitteet auttavat toimijoita keskittymään olennaiseen omassa työssään.

Toiminta-ajatus

> Peräseinäjoki tuottaa asukkailleen peruspalvelut ja perusedellytykset hyvinvointiin, terveyteen ja itsenäiseen toimeentuloon tehokkaasti, taloudellisesti ja tasa-arvoisesti. Vaalimme koulutusta ja omaleimaista kulttuuria. Korostamme kuntien välisen yhteistyön merkitystä. Toimimme yrittäjäystävällisesti.

Peräseinäjoen visio vuoteen 2010:

> Vuonna 2010 Peräseinäjoella ihmiset viihtyvät sekä työssä että vapaa-aikana. Niin kunta kuin kuntalaisetkin panostavat eri toimenpitein henkiseen hyvinvointiin. Kylätoimikuntien ja eri yhdistysten vapaaehtoistoiminta on aktiivista. Valtion roolin paikallistasolla heikentyessä kunnan ja seutukunnan vastuu tehtävien hoidossa on kasvanut. Alueellinen ja kaupunkiseudun yhteistyö on entistä tiiviimpää. Palveluja tuotetaan myös yksityisesti ja kulut katetaan yhä enemmän palvelujen käyttäjien toimesta. Tietoliikenneverkkojen kehityksen tuomia mahdollisuuksia hyödynnetään. Kansainvälistä yhteistyötä on Baltian lisäksi erityisesti Pohjoismaihin
> (Peräseinäjoen kunta: Kehittämisohjelma, 4).

Valtuuston hyväksymät painotukset on kirjattu tavoitteiksi. Ne on edelleen purettu kehittämisohjelmassa toimenpiteiksi. Toimenpidekokonaisuuksille on nimetty virkamieskunnasta vastuullinen tiiminvetäjä vastaamaan tavoitteiden toteutuksesta.

Keskeiset painopisteet, joihin kohdistetaan erityisen vahva kehittämistarmo:

- Asuin- ja elinympäristön laatu
- Lapsiperheet ja nuoret
- Elinkeinot
- Imago

(Peräseinäjoen kunta: Kehittämisohjelma 2010, 5-9)

Painopisteitä toteutetaan seuraavilla tavoitteilla (Kehittämisohjelma 2010, 10-24):

- Olla osana kasvavaa kaupunkiseutua
- Viihtyisä Peräseinäjoki
- Turvallinen ja palveleva Peräseinäjoki
- Vetovoimainen Kalajärvi
- Sujuva perhe-elämän ja työn yhteensovittaminen
- Kehittävät ja innostavat koulut
- Monipuoliset harrastusmahdollisuudet
- Varhaisnuorille virikkeellistä ja valvottua toimintaa
- SteelRiver – Teräslaakso – keskittymän vahvistaminen
- Peräseinäjoen logistisen aseman vahvistaminen
- Perhe- ja ryhmämatkailun vahvistaminen
- Elinkeinoyhteistyö kuntien kesken
- Osaava henkilöstö
- Peräseinäjoki tunnetaan maailmalla
- Asioista tietävä kuntalainen

Arvioita Peräseinäjoen strategisen johtamisen käsitteistä

Toiminta-ajatus, visio ja keskeiset painopisteet omine visioineen ja tavoitteineen muodostavat kehittyvän strategisen johtamisen kokonaisuuden, joka rakentuu loogisesti. Jokaiselle tavoitteelle on nimetty ylemmästä viranhaltijakunnasta vastuuhenkilö. Menettely lisää strategian toteutumisen todennäköisyyttä. Rakenne luo hyvän pohjan strategiaan sitoutumiselle ja strategiselle johtamiselle. Luottamushenkilöiden osallistuessa laajasti kunnan strategioiden kehittämiseen muodostuu heille näkemys strategioiden toteuttamisesta (vrt Haveri 1994, 115-129). Toiminnan tehokkuuteen ei kiinnitetä erityistä huomiota, mutta sitoutumisen vuoksi sille on hyvä mahdollisuus (vrt Lähdesmäki 2003, 237).

4.3.6. Seinäjoki

Tässä luvussa tarkastellaan Seinäjoen kaupungin strategiakäsitteistöä ja -määrityksiä ja sitä, miten ne muodostavat organisaatioon käytännön toteuttamista ohjaavan kielen. Lisäksi arvioidaan käsitteiden hyödynnettävyys johtamisen ja toteutuksen apuvälineinä ja se, auttavatko käsitteet toimijoita keskittymään olennaiseen omassa työssään.

Toiminta-ajatus

Seinäjoen kaupunki kasvukeskuksena tarjoaa asukkailleen laadukkaat palvelut, hyvän elinympäristön ja mahdollisuuden henkiseen sekä aineelliseen kehittymiseen panostamalla uudistuvaan koulutukseen, vahvaan yrittäjyyteen, virikkeelliseen kulttuuritoimintaan ja verkostoitumiseen kansallisesti ja kansainvälisesti
(Seinäjoen kaupungin strategiat 2000 luvulle, 1).

Visio 2010 - Kehittyvä Seinäjoki

Kehittyvä Seinäjoki on kehittynyt alueellinen hallinto-, kauppa- ja kasvukeskus.
Seinäjoen laadukkaat perus- ja hyvinvointipalvelut sekä uudistunut kaupunkiympäristö luovat pohjan viihtyisälle asumiselle.
Seinäjoki on korkean osaamisen keskus jossa koulutus ja tutkimus toimivat yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa.
Seinäjoki on tietoyhteiskuntaan verkostoitunut yrittäjäkaupunki, jolla on vahvat kansalliset ja kansainväliset yhteydet.

Visiosta johdetut strategiset päämäärät ovat:

- Yritystoiminnan edellytysten ja työllisyyden parantaminen
- Osaamistason vahvistaminen ja hyödyntäminen elinkeino-/työelämässä
- Hyvien palvelujen tuottaminen
- Viihtyisä kaupunkiympäristö
- Yhteistyöverkostojen kehittäminen
- Korkeatasoisen kulttuurin keskus

(Seinäjoen kaupungin strategiat 2000 luvulle, 3-10)

Päämäärät on johdettu toiminnoiksi, joilla strategioiden toteutumista tavoitellaan. Kaupunginjohtaja Pukkisen mukaan strategiadokumentti toiminta-ajatuksineen, strategioineen ja arvoineen on mahdollisesti aikanaan konsulttityönä tehty ja jäänyt konsultin lähdettyä elämään omaan elämäänsä. Dokumentti on tuotettu ennen Pukkisen virkakauden alkua. Strategisia päämääriä ei käytetä toimintaa ohjaavina konkreettisina tavoitteina (haastattelu/ Pukkinen 2001).

Arvoiksi on määritelty seuraavanlainen lausuma (Seinäjoen kaupungin strategiat 2000 luvulle, 1):

> Olemme avoimia, yhteistyökykyisiä ja tulevaisuuteen suuntautuneita. Kaupunki on perusturvallinen ja taloudellisesti hyvin hoidettu. Olemme vastuullisina sitoutuneet yhteisiin tavoitteisiin.

Kaupunginjohtaja Pukkisen mukaan arvoprosessi on Seinäjoen kaupungissa jäänyt hetkelliseksi. Prosessin aikana arvoista keskusteltiin ja tuotettiin dokumentit. Määrittelyn jälkeen ei ole käynnistetty maastouttamista eikä arvojen mukaista toimintaa valvota. Useimmiten käytännön työssä asiat vain tulevat vastaan, mistä syystä toimintamalleja ei varmenneta papereista eikä arvojen maastoutukselle ole suurta tarvetta (haastattelu/ Pukkinen 2001).

Arvioita Seinäjoen strategisen johtamisen käsitteistä

Seinäjoella on tehty paljon työtä, jotta strategiset tavoitteet ja arvot on saatu määriteltyä. Paperilla kokonaisuus näyttää loogiselta ja ehyeltä. Koska sitä ei kuitenkaan systemaattisesti toteuteta, on vaara, että sillä on vain paperin arvo. Usein kuitenkin käy niin, että jos strategiset tavoitteet ovat virallisesti olemassa, joku niitä toteuttaa. Tämä aiheuttaa ongelmia organisaatiossa, kun toiset toteuttavat ja toiset eivät, eikä kukaan tiedä tulisiko toteuttaa, joten tehokkuus ja sitoutuminen tavoitteisiin laskevat (vrt Haveri 1994, 95-96, 115-129). Kun hyväksytyt strategiat sivuutetaan, muodostuu johtamiskulttuurista helposti suunnittelu- ja valvontakeskeinen (vrt Heinonen & Paasio 1994, 176-181). Johtamiseen ja valvontaan täytyy käyttää runsaasti aikaa, joka on pois tulevaisuuteen varautumiselta.

4.3.7. Ylistaro

Ylistaron kunnan strategiakäsitteistöä ja määrityksiä arvioidaan siltä kannalta, että muodostavatko ne organisaatioon strategioiden käytännön toteuttamista ohjaavan kielen. Lisäksi tarkastellaan, voidaanko käsitteistä päätellä kunnan toiminnan keskeisiä tavoitteita, joita johtamisessa seurataan. Selkeät tavoitteet auttavat toimijoita keskittymään olennaiseen omassa työssään.

Ylistaron visio 2005:

> Ylistaro – Hyvä asua ja yrittää

Ylistaron vision kehittyminen
1995: Hallitun kasvun itsenäinen Ylistaro
1997: Ylistaro 2005 – Työttömyyden voittaja
2001: Ylistaro – hyvä asua ja yrittää

Ylistaron strategiatyötä on luonnehdittu kunnan kehittämisohjelmassa. Visio- ja strategia-asiakirjan tehtäväksi on dokumentissa määritelty kertoa, millaiseksi Ylistaron kunta halutaan vuonna 2005. "Ylistaro – hyvä asua ja yrittää" -näkemyksessä korostuu Ylistaron houkuttelevuus uusille tulokkaille ja vahvuus nykyisille asukkaille ja yrittäjille. Vision taustalla on SWOT -analyysi, jossa peilataan vision toteuttamista ja kehittämiskohteita (Ylistaron kehittämisohjelma 2005, 2-3).

Kehittämisohjelmaan on koottu Ylistaron kunnan tulevaisuuden visio sekä toimenpiteet, joilla kehitystä ohjataan. Strategioina on kuvattu irrallisia kehittämishankkeita, joilla uskotaan päästävän visioon. Kehittämistyössä keskeisimmäksi asiaksi todettiin työttömyys, jonka vähenemisen uskotaan näkyvän myönteisesti kunnan väestökehityksessä, elinkeinoelämän vilkastumisessa ja kunnallistalouden paranemisessa (Kehittämisohjelma 2005, 1).
Ylistaron kunnan strategia on suunnitelma, joka määrittelee suunnan, mihin kunta aikoo tulevaisuudessa pyrkiä. Se kertoo, mitä valintoja kunta tulee tekemään eri tilanteissa. Strategia kytkee organisaation päämäärät, politiikat ja toiminnan yhteiseksi kokonaisuudeksi ja auttaa siten johtamaan ja kohdentamaan kunnan resursseja mahdollisimman hyvän aseman saavuttamiseksi suhteessa muihin kuntiin. Strategia antaa suuntaviivat toiminnalle ja auttaa systemaattista tietojen keruuta kunnan toimintaympäristöstä, kunnan omasta toiminnasta ja odotettavissa olevista muutoksista. Strategia auttaa resurssitarpeiden suuntaamisesta ja toimii mittarina verrattaessa saavutettuja tuloksia asetettuihin tavoitteisiin (Ylistaro 2005 Strategia, 3).

Strategian tunnistetut painopistealueet ja asetetut tavoitteet Ylistaron kunnassa

- Tulopuolen parantaminen
- Aktiivinen tonttipolitiikka
- Tonttien myyminen
- Palvelumaksujen, taksojen ja tariffien tarkistaminen säännöllisin väliajoin
- Liikennejärjestelyt; seutulippu, tieväylästön parantaminen tukemaan Ylistarossa asumista
- Vesihuollon ja viemärilaitoksen toiminta-alueen laajentaminen sekä parantaminen tukemaan Ylistarossa asumista
- Matkailutuloja: Kyrönjoen virkistyskäyttö, ratsastuskeskus, maastoreitti, metsästys ym
- Hakeudutaan hankkeisiin, joista kunta saa tuloja, kuten valtion erilaiset kokeilut ja hankkeet, EU, ERS ym
- Menojen hallinta
- Menojen priorisointi tarpeen muuttuessa
- Toimintatapojen uudistaminen
- Tiimityöskentelyllä kustannussäästöjä
- Koulutuksella ja tyky-toiminnalla "lisäkapasiteettia" ja varautuminen työvoimapulaan
- Tietotekniikan monipuolinen hyväksikäyttö: Nettisivut ajan tasalla vähentävät puhelinkyselyjä ja papereiden lähettämistä, Intranet esityslistat ja pöytäkirjat, Tietotekniikan hyväksikäyttö parantaa markkinointia ja imagoa
- Koko organisaatiolla yhteinen toiminta-ajatus yritysten ja asukkaiden neuvonnan ja vastaanoton tärkeydestä
- Palveluverkon tarkistaminen ja yhteispalvelutJärkevä kouluverkko
- Tarjotaan naapurikunnille perusopetus ja lukiopalveluitaYhteistyötä lähilukioiden ja kansalaisopistojen kanssa: Harvinaisten kurssien etäopetus

- Yhteisiä opettajia eri koulumuodoissa
- Tulevat eläkkeelle jäämiset antavat mahdollisuuden organisoida tehtäviä ja virkoja uudella tavalla
- Kirjastopalveluja naapureille
- Lapsiin ja nuoriin kohdistuvan toiminnan koordinointi
- Liikuntapaikkojen hoito integroidusti
- Kuntalaisten kannustaminen omaehtoiseen toimintaan: Kyläyhdistyksille kyläraha vuosiavustuksena, harrastustoiminnan ohjaajien kouluttaminen, huonoimmassa asemassa olevien kuntalaisten elämänhallinnan lisääminen, terveyden ja toimintakyvyn edistäminen: KKI, hoitoketjut

Strategiaprosessin yhteydessä on kirjattu toimintafilosofia tai toimintatapa ohjaamaan Ylistaron kunnan virkamiesten toimintaa. Vuonna 1995 vision toteuttamista ohjaava toimintatapa oli pelkistetty seuraavaksi: ”Yhdessä eteenpäin”. Vuonna 1997 Ylistaron kunnan toimintatavaksi asetettuihin päämääriin pyrittäessä määriteltiin: ”Rajat ylittävä yhteistyö”, jolla haluttiin korostaa kunnassa toimivien eri sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien yhteistyön merkitystä (Ylistaro 2005 Strategia, 6-7).

Vuonna 2001 virkamiesten hyvällä toiminnalla varmistetaan, että Ylistaro on vuonna 2005 itsenäinen kunta. Seudullista yhteistyötä muiden Seinänaapurikuntien kanssa laajennetaan erityisesti elinkeinopolitiikan, markkinoinnin ja tietotekniikan alueilla. Yhteistyön organisatorisia muotoja ovat: kuntayhtymä, luottamushenkilöiden muodostama yhteistyölautakunta, elinkeinoyhtiö ja kunnan luottamus- ja viranhaltijajohdon muodostamat toimikunnat ja työryhmät. Ylistaron kunnan oman toiminnan kehittäminen korostuu valtuustokaudella ja Ylistaro 2005 –strategia konkretisoituu vuosittaisessa talousarvio- ja muussa päätöksenteossa. Vt kunnanjohtaja Jorma Kangasluoman mukaan Ylistaron kunta kaavoittaa pääsääntöisesti kunnan omistamalle maalle, kuitenkin niin, että kunta ei käytä etuosto-oikeuttaan. Ylistaron kunta ei myöskään anna suoria yritystoiminnan takauksia (haastattelu/ Kangasluoma 2001, Ylistaro 2005 Strategia, 6-7).

Vt kunnanjohtaja Kangasluoman mukaan kunnan toimintaa ohjaavina arvoina voidaan nähdä:

- Itsenäisyys
- Olemme kuntalaisten ja veronmaksajien palvelijoita
- Strateginen ja arvojen mukainen toiminta viranhaltijoiden osalta tarkoittaa, että valtuuston asettamaa tahtoa noudatetaan ja sovelletaan

Arvioita Ylistaron strategisen johtamisen käsitteistä

Vision ohjaavuus on heikko. Painopistealueiden purkaminen toimenpiteiksi luo kokonaisuuteen ryhtiä ja antaa johtamistyölle mahdollisuuden ohjata toimintaa. Taustalla tulevaisuuteen varautumisessa on seminaari, mutta muuta tulevaisuuden luotausta ei aktiivisesti tehdä. Ainoa valvonnan hetki on tilinpäätöksen hyväksymisen yhteydessä, jolloin toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisesta lausutaan jotain. Toimintavuoden aikana seuranta on keskittynyt ainoastaan talouden toteutumaseurantaan, joten tehokkuuteen ei kiinnitetä huomiota (vrt Lähdesmäki 2003, 237).

Strategiatyö antaa välineitä johtaa aktiivisemmin ja tavoitteellisemmin. Tämä mahdollisuus on toistaiseksi hyödyntämättä ja johtaminen perustuu luottamukseen siitä, että viranhaltijat toteuttavat luottamushenkilöiden mielipiteet. Sitoutuminen strategiaan ei ole paras mahdollinen ja strateginen johtaminen on sattumanvaraista (vrt Haveri 1994, 95-96, 226).

4.3.8. Yhteenveto strategisesta käsitekokonaisuudesta ja sen merkityksestä

Yhdelläkään tutkituista kunnista ei ole täysin ehyttä strategisen johtamisen käsitteistöä käytössään. Eniten strategisen johtamisen kokonaisuutta johtamistyössään hyödyntävät Jalasjärvi ja Peräseinäjoki. Parhaimmillaan strategisen johtamisen käsitteistö ja sen hyödyntäminen luovat johtamiselle ennustettavuuden ja selkärangan sekä organisaatiossa toimiville yhteisen kielen ja sitoutumisen asetettuihin tavoitteisiin (vrt Haveri 1994, 95-96, Kaplan & Norton 1996, 193). Viranhaltijoiden on mahdollisuus keskittyä omaan varsinaiseen toimintaansa ja vaikuttaa omaan työhönsä parhaalla mahdollisella tavalla.

Automaattista menestystä mikään strateginen toiminta tai sen taustalla oleva käsitteistö eivät tarjoa. Peräseinäjoella kuitenkin yhdistymisneuvottelujen yhteydessä saatiin valtaosa asetetuista tavoitteista läpi, mikä puoltaa strategisten tavoitteiden asettamista (haastattelu/ Perttula 2002, Ilkka 9.9.2004).

Jalasjärvellä on määritelty strategisen johtamisen osalta sekä keskeiset käsitteet että keskeisten toimijoiden roolit. Määrittely luo johtamiselle selkeät toimintatavat ja vastuut. Näiden pohjalta organisaatiossa on selvää, miten johtaminen tapahtuu. Lisäksi kunnanvaltuusto pohtii ja keskustelee strategisista valinnoista usein vuoden aikana.

Strategiset käsitteet eivät ole logiikaltaan yhtenäisiä, vaan eroavat luonteeltaan toisistaan, eikä niillä ole mitään selkeää yhtenäisyyttä kuntien kesken. Jokaisella kunnalla näyttää olevan erilainen ymmärrys strategisen johtamisen kokonaisuudesta. Kunnista Ilmajoki, Peräseinäjoki ja Seinäjoki kohdistavat toiminta-ajatuksen suoraan kuntalaiseen. Toiminta-ajatuksessa mainitaan toimintatapoja siitä, miten kuntalaisia palvellaan. Jalasjärvi, Kurikka ja Nurmo kohdistavat toiminta-ajatuksen koko toimintaympäristöön, jossa kunta ja kuntalainen toimivat. Kuntalaisen hyvinvoinnin luojana nähdään kunnan lisäksi kaikki toimintaympäristön toimijat.

Peräseinäjoella visio konkretisoi toiminta-ajatusta ja on kiinnitetty tulevaisuuteen. Se luo tavoitteita kunnan viranhaltijoille ja muille toimijoille luettelemalla keskeisiä tavoitteita ja hankkeita. Tällaisia ovat vapaaehtoistyön merkitys, seutuyhteistyö, yksityisen palvelutuotannon kasvava rooli ja verkostoituminen. Seinäjoella visio kertaa toiminta-ajatuksen eri sanoin. Se on purettu strategisiksi päämääriksi, joita toteutetaan tavoitteiden kautta. Ylistarossa visio nähdään tavoitelauseena, joka ei ole erityisen tavoitteellinen, ellei nykytilanne poikkea kovasti asetetusta tavoitetilasta. Visio on Ylistaron kehittämisohjelmassa purettu toimenpiteiksi, joissa tavoitteellisuus on vahva. Ylistaron strategia on aikataulutettu ja tavoitteellinen.

Ilmajoella, Jalasjärvellä, Kurikassa ja Nurmossa ei ole määritelty visiota. Näyttääkin siltä, että toiminta-ajatus ja visio käsitetään kohdekunnissa samaksi asiaksi. Muotoilu on kummassakin suurpiirteinen, mutta joitakin kehityskohteita on esillä. Visioiden pohjalta on määritelty painopisteitä ja tavoitteita, joten visiotyöllä on merkitystä strategisten valintojen taustalla. Aktiivinen johtaminen jättää kuitenkin muut strategian

ulottuvuudet kuin talouden toteutumaseurannan viranhaltijoiden itsensä vastuulle. Tehokkuutta, sen paremmin kuin strategian mukaista toimintaa, ei Jalasjärveä lukuun ottamatta seurata.

Tutkittavat kunnat ovat osallisina seinänaapuriyhteistyössä, jossa on asetettu visioita ja strategisia tavoitteita erilaisille kehittämishankkeille. Keskeisimmät hankkeet liittyvät elinkeinotoiminnan kehittämiseen.
Arvot ja toiminnan periaatteet, joita toteutetaan, näyttävät olevan luonteeltaan virkamiehen hyvän käytöksen määrittelyä. Varsinaisia arvoprosesseja ei kunnissa ole käyty eikä arvoja ja toiminnan periaatteita valvota. Kunnanjohtajat puuttuvat vain tapauksiin, joissa hyvän käytöksen rikkomus on ilmeinen ja räikeä. Koska arvot ja toiminnan periaatteet ovat virkamiesten ja johtajien henkilökohtaisia arvostuksia, on niiden ennakoiva ohjaavuus vähäinen. Silloin, jos työntekijät ovat olleet organisaatiossa kauan, he ovat ehtineet sosiaalistua organisaation arvoihin ja noudatettaviin toimintatapoihin.

4.4. Strategiaprosessi kohdekunnissa

Tässä luvussa esitellään kohdekuntien strategiaprosessit ja arvioidaan niitä kuntien strategista johtamista käsittelevien tutkimusten ja strategisten koulukuntien korostamien teemojen avulla (yhteenveto lukuna 3.4.). Lisäksi kuntien strategiaprosesseja verrataan luvussa 2.4.3. esitettyyn strategiaprosessin ideaalimalliin. Strategisten koulukuntien erotteluperusteina kuvassa 6 olivat strategiaprosessin suunnitelmallisuus ja järjestelmällisyys vastaan itsestään muotoutuvuus sekä strategian luomiseen osallistuvan joukon laajuus, eli ylin johto vastaan ulkoiset ja sisäiset sidosryhmät. Kuntien strategiaprosesseja arvioidaan näiden ulottuvuuksien avulla.

Kunkin kunnan strategiaprosessi esitellään omana alalukuna määrittelyineen. Kuntakohtaisten kuvausten perässä on arviointi kunnan strategiaprosessista. Luvussa 4.4.8. suoritetaan kuntien strategiaprosessien kokonaisuuden tarkempi arviointi ja yhteenveto.

4.4.1. Ilmajoki

Ilmajoen strategiaprosessista vastaa kunnanjohtaja. Hän esittää hallitukselle, joka päättää, koska strategiaprosessi käynnistetään ja miten prosessi etenee. Vakiintunutta käytäntöä edustaa seuraava kuvaus (haastattelu/ Hakala 2001).

Strategiaprosessi Ilmajoella

Alkuvuosi	Tilinpäätös valmistuu
Loppukevät	Kunnanhallitus antaa hallintokunnille talousarvion laadintaohjeet, jonka yhteydessä arvioidaan kehitysnäkymät, kunnan taloudellinen tilanne ja kustannusten kasvun raamit.
Elokuu	Hallintokunnat valmistelevat talousarvioesityksensä.
Syyskuu	Hallitus hankkii tarvittavat lisäselvitykset ja tekee mahdollisesti karsintaa. Laskentapäällikkö ja kunnanjohtaja kokoavat talousarvioesityksen.
Lokakuu	Kunnanhallitus käsittelee ja tarvittaessa tekee esityksiä toiminta-ajatuksen päivittämisestä osana talousarvion yleisperusteluosaa. Käyttötalouden osalta suurimmat suunnitteluohjeista esitetyt poikkeamat palautetaan hallintokuntiin uudelleen valmisteltaviksi. Kunnanhallitus käsittelee budjettiehdotusta ja tekee ehdotuksensa käyttötaloudesta ja investoinneista.
Marraskuu	Veroprosentti kiinnitetään. Talousarvio on lähes valmis.
Joulukuu	Talousarvio hyväksytään ja muutokset talousarvioehdotukseen ovat vain vähäisiä.

Strategiaprosessi Ilmajoella liittyy talousarvioprosessiin. Syksyisin talousarviokäsittelyn yhteydessä järjestetään valtuustolle kunnan taloudellista tilannetta ja muita strategisesti keskeisiä asioita käsittelevä informaatioseminaari. Tämän seurauksena päivitetään tarvittaessa toiminta-ajatusta sekä strategioita. Seminaarin yhteydessä saatetaan asettaa joihinkin teemoihin työryhmiä valmistelemaan strategisia asioita. Talousarvioprosessin yhteydessä tehdyt päivitykset toiminta-ajatukseen ovat olleet vähäisiä. Kunnanjohtaja Hakalan mukaan strategioita ja niiden kuvauksia papereille tehdään lähinnä tarpeeseen, mikäli jotain poikkeavaa tapahtuu (haastattelu/ Hakala 2001).

Ilmajoella järjestetään vuosittain valtuustoseminaari, jossa keskitytään seuraavaan vuoteen. Tässä yhteydessä tehdään SWOT -analyysi tulevaisuuden kehityksestä. Talousasiat ovat painottuneet viime aikoina. Strategioiden muotoilussa ovat mukana yleensä kunnanhallitus ja -valtuusto sekä lautakuntien puheenjohtajat. Muita sidosryhmiä ei ole säännönmukaisesti otettu mukaan strategiaprosessiin. Sidosryhmien kanssa tehdään kunnanjohtaja Hakalan mukaan yhteistyötä ja järjestetään yhteisiä palavereja. Itse strategiaprosessiin sidosryhmät eivät osallistu. Erityisesti kyläseurat ja yrittäjät ovat aktiivisesti esittäneet kehittämisehdotuksia. Poliitikot ja viranhaltijat ottavat esitettyjä ideoita mukaan päätöksentekoon harkitsemallaan tavalla (haastattelu/ Hakala 2001).

Arvio Ilmajoen strategiaprosessista

Koska strategioista päätetään talousarvion yhteydessä, muodostuu strategisille valinnoille mahdollisuus tulla toteutetuiksi, sillä niille määritellään toteuttamisresurssit samassa yhteydessä. Tulevaisuuteen varaudutaan seminaarityyppisesti keskustelemalla ja luomalla SWOT -analyysi. Käytännössä strategiatyön tarkoitus on suunnitella vain tulevaa toimintavuotta vailla sen kaukaisempia tavoitteita. Menettely saattaa tehdä strategiatyöstä linjatonta ja tempoilevaa, jolloin on suuri vaara, että strategiatyö ei johda ennustettavaan toimintaan. Hankkeet, jotka voisivat osoittautua tulevaisuudessa mielekkäiksi, saattavat tulla torjutuiksi tai jäädä kokonaan huomaamatta. Toimintatapa antaa kunnanjohtajalle suuren vallan ja vastuun strategisena toimijana. Koska kunnanjohtaja Hakala ei aktiivisesti seuraa eikä johda muiden asioiden kuin talouden osalta alaisiaan, siirtyy asiantuntemuksesta johtuva suuri valta viranhaltijoille.

Strategiatyöhön osallistuvat Ilmajoella ainoastaan luottamushenkilöt ja ylimmät viranhaltijat. He esittävät strategiaprosessin aikana harkitsemiaan ideoita päätöksentekoon. Sidosryhmien kanssa käydään keskusteluja, mutta varsinaista vaikuttamisen mahdollisuutta niillä ei ole. Strategiaprosessi edustaa klassista näkemystä strategiseen johtamiseen, jossa strateginen rooli ja toiminta tapahtuvat ylimmän johdon toimesta vahvan johtajuuden alaisuudessa. Kuviossa 3 (s. 11) oleva näkemys siitä, että luottamushenkilöillä on vaikutusvaltaa vain strategian määrittämiseen, näyttää verifioituvan. Vallan siirtyminen luottamushenkilöiltä viranhaltijoille tapahtuu myös Ilmajoella. Työyhteisöihin valtaa ei siirry, vaan se jää ylemmille viranhaltijoille (vrt Kalliola 1994, 261-267). Toisaalta kunnan johto ei seuraa strategioiden toteutumista, jolloin strategioiden muotoutuminen ja tulkinta tapahtuu itsenäisesti toteuttavien viranhaltioiden toimesta (vrt Oppimista korostava koulukunta, vallankäytönkoulukunnat).

Ilmajoella ylimmällä johdolla on suuri mandaatti johtaa. Tätä mandaattia ei kuitenkaan käytetä, mikä nostaa esiin muita ongelmia strategioiden toteuttamiselle. Sotaraudan esiin nostama klassisen strategisen johtamisen ansa, jossa uskotaan, että strateginen ja operatiivinen johtaminen voidaan erottaa toisistaan, näyttää realisoituvan Ilmajoella (Sotarauta 1996, 223-227). Strategiaprosessi ei sitouta luottamushenkilöitä, viranhaltijoita eikä sidosryhmiä kunnan tavoitteiden toteuttamiseen (vrt Haveri 1994, 95-96). Tämä on selkeä ongelma tavoitteiden saavuttamiselle. Ongelmaa yritetään talouden osalta paikata vuosittaisella talousseminaarilla, muutoin se jää kokonaan hoitamatta. Viranhaltijat eivät integroidu strategiaseen ajatteluun eikä heidän operatiivinen toimintansa saa tukea luottamushenkilöiden tekemistä strategisista valinnoista (vrt de Wit & Meyer 1994, 35). Talouden seuranta ja talousseminaarin

järjestäminen kertovat suunnittelu- ja valvontakeskeisestä johtamiskulttuurista (Heinonen & Paasio 1994, 176-181). Vallankäytönkoulukuntien, Organisaatiokulttuuri -koulukunnan ja Oppimista korostavan koulukunnan näkemykset strategian jatkuvasta muotoutumisesta ja Organisaatiokulttuurin vaikutuksesta siihen saavat tukea Ilmajoen kunnan järjestämän talousseminaarin muodossa.

Koska valtion vaikutus kunnan strategian toteutumiseen on varsin vahva, on syytä seurata sen toimintaa systemaattisemmin kuin mitä nyt johtamisessa tehdään. Tässä mielessä ympäristön vahvempi vaikutus strategiaprosessissa voi olla perusteltua.

4.4.2. Jalasjärvi

Jalasjärvellä strategiaprosessi on vakiintunut ja dokumentoitu. Kunnanjohtaja vastaa strategiaprosessin toiminnasta ja strategiatyön etenemisestä.

Strategiaprosessi Jalasjärvellä

Helmikuu	Strategiatyö ja ryhmätyöt käynnistetään. Ryhmätöihin osallistuivat valtuutetut, hallituksen jäsenet, lautakuntien puheenjohtajisto, tarkastuslautakunnan jäsenet ja kunnan johtoryhmä (kv, kh, ltk pj+vpj, tark ltk, jory).
Maaliskuu	Strategiaan liittyvät ryhmätyöt puretaan ja kriittiset menestystekijät määritetään. Mukana edelliset.
	Tilinpäätös valmistuu.
Huhti - toukokuu	Strategiakeskustelut käydään päävastuualueilla sekä lautakunnissa.
Toukokuu	Ensimmäisen vuosikolmanneksen toteutumaraportointi.
Kesäkuu	Järjestetään kunnanhallituksen keskustelukokous ja mahdollisesti laaja luottamushenkilöiden seminaari.
	Tilinpäätös hyväksytään.
	Annetaan suunnitteluohjeet seuraavalle kaudelle.
Heinä–syyskuu	Aloitetaan taloussuunnittelu hallinnonaloilla.
Syyskuu	Raportoidaan toisen vuosikolmanneksen toteutuma kunnanhallitukselle ja edelleen valtuustolle.
Lokakuu	Talousarviotilanne raportoidaan, esitykset kootaan sekä käydään keskustelu veroprosentista kunnanhallituksessa ja valtuustossa.
Marraskuu	Veroprosentista päätetään.

	Käydään keskustelukokous talousarviosta ja toiminnan linjauksista. Mukana laaja osanotto kunnan poliitikoista ja virkamiesjohdosta (kv, kh, ltk pj+vpj, tark ltk, jory).
Joulukuu	Taloussuunnitelma kootaan hallituksessa.
	Järjestetään informaatiotilaisuus lautakuntien puheenjohtajille ja valtuutetuille. Hallituksessa on talousarvion toinen käsittely, josta talousarvioehdotus valtuuston käsittelyyn. Talousarvio ja taloussuunnitelma hyväksytään valtuustossa.

Strategiaprosessi on Jalasjärvellä kuvattu prosessi, jolla on yhtymäkohtia talousarvioprosessiin. Kunnanjohtaja Rantakokon mukaan strategiaprosessin alku, eli skenariotyöskentely ja visiointi, ovat jääneet vähäiselle huomiolle strategiatyön keskityttyä viime vuosina toimintaa kuvaavien mittareiden kehittämiseen. Tämä on aiheuttanut kunnanjohtajalle epävarmuuden strategisen johtamisen toimivuudesta ja tehokkuudesta. Rantakokon mukaan tulevaisuudessa strategiaprosessia kehitetään lisäämällä skenariotyöskentelyä ja visiointia (haastattelu/ Rantakokko 2001).

Kuvatun strategiaprosessin rinnalla käydään valtuustossa strategian täytäntöönpanoa ohjaavia keskustelukokouksia. Niissä keskeiset luottamushenkilöt keskustelevat ylimpien viranhaltijoiden alustusten pohjalta strategisista teemoista. Kokoukset ovat ulkopuolisilta suljettuja, eikä niissä tehdä muodollisia päätöksiä. Kunnanhallituksen ja –valtuuston jäsenen Kirsti Ventelän mielestä kokoukset tuntuivat aluksi aikaa vieviltä ja turhauttavilta ja niitä vastaan protestoitiinkin. Kunnanjohtaja vastasi tähän, että: "Sittenhän ne strategiat tuntuvat omilta". Ventelän mukaan keskustelemaan opittiin ja nykyisin sitoutuminen strategioihin on keskustelujen kautta tullut paremmaksi. Kitkaa edelleen aiheuttaa toimialojen johtavien viranhaltijoiden itsenäinen nimitysvalta. Vaikka rekrytoinnit ovatkin onnistuneet, haluaisivat luottamushenkilöt nimitysvaltaa takaisin itselleen. Lisäksi seminaarikokouksia ilman viranhaltijoita voisi lisätä (haastattelu/ Ventelä 2004).

Arvio Jalasjärven strategiaprosessista

Jalasjärvi toimii kuvatun ja hyväksytyn strategiaprosessin mukaan. Kunnassa on määritelty johtamiskulttuuri ja johtamisen tehtävät. Luottamushenkilöt ja viranhaltijat toimivat prosessissa omissa määritellyissä rooleissaan. Ryhmätöiden avulla tarkastellaan tulevaisuutta, ennustetaan muutoksia ja arvioidaan kunnan mahdollisuuksia tuottaa palveluja tulevaisuudessa. Lisäksi keskustelukokouksissa näkemyksiä päivitetään useita kertoja vuodessa. Viranhaltijat seuraavat omien toimialojensa lainsäädännön kehitystä sekä muita ajankohtaisia muutoksia ja alustavat näistä keskustelukokouksissa. Koska ylin johto vastaa strategiaprosessin toiminnasta, on siinä klassisen strategisen johtamisen piirteitä.

Jalasjärven strategiaprosessi on lähellä luvussa 2.4.3. kuvattua strategiaprosessia. Jalasjärven strategiaprosessissa eletään kahdessa rinnakkaisessa vaiheessa eli edellä kuvatun prosessin mukaisissa ryhmätöissä ennakoiden ja periaatteellisia päätöksiä tehden sekä valtuuston keskustelukokouksissa strategiaa tulkiten. Luuppi takaisin strategian muodostamiseen on näin olemassa. Kattavasti käytössä olevat kehityskeskustelut ulottavat strategisten tulkintojen tekemisen henkilöstöön asti.

Sitoutuminen ja strategioiden tehokas toteutuminen ovat mahdollisia (vrt Haveri 1994, 95-96, Kaplan & Norton 1996, 193). Samalla henkilöstö pääsee vaikuttamaan omaan työhönsä, mikä lisää henkilöstön hyvinvointia (vrt Kalliola 1994, 261-267, Vahtera 1999, 8-10). Strategiaprosessi on osallistujapohjaltaan laaja ja strategia jatkuvasti kehittyvä ja muotoutuva (vrt Organisaatiokulttuuri –koulukunta, Sisäisen vallankäytönkoulukunta ja Oppimista korostava koulukunta). Sotaraudan korostama kommunikatiivisuus toteutuu Jalasjärvellä (Sotarauta 1996, 243-257).

Kuvion 3 (s. 11) näkemys siitä, että luottamushenkilöillä ei ole vaikutusta juuri muussa strategiaprosessin vaiheessa, kuin sen määrittämisessä, ei ole totta Jalasjärvellä. Luottamushenkilöt pääsevät osallistumaan strategioiden käytännön tulkintaan, jolloin heillä on mahdollisuus vaikuttaa myös operatiivisiin ratkaisuihin.

Prosessi on toimiva, joskin raskas. Mikäli keskustelukokouksissa saadaan luottamushenkilöt ottamaan kantaa vaikeisiin strategisiin valintoihin, on tällä menettelyllä mahdollisuus toimia hyvinkin ja välttää strategioiden yleisyydestä johtuva tehottomuus (vrt Haveri 1994, 115-129). Keskustelua on opeteltu kauan ja nyt se toimii.

Keskeiseksi näin perusteellisessa strategisen johtamisen järjestelmässä muodostuu se, että mittarijärjestelmä mittaa olennaisia tavoitteita ja toimintaympäristön muutoksia ja, että mittareita on pieni määrä, joten suorittava porras tukehdu mittaamiseen. Haasteena tämänkin jälkeen on se, että saadun informaation perusteella pystytään ja uskalletaan johtaa.

Ryynäsen (1991) korostama juopa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä esiintyy myös Jalasjärvellä. Luottamushenkilöt epäilevät viranhaltijoiden ajavan omaa etuaan laajasta strategiakeskustelusta ja osallistumisestaan huolimatta. Erityinen epäily koskee viranhaltijoiden itsenäistä nimitysvaltaa.

4.4.3. Kurikka

Kurikassa kaupunginhallitus ohjaa strategiaprosessia. Kaupunginjohtaja päättää strategiatyön aloittamisesta ja johtaa valmistelua, jota hallitus syventää ja käsittelee seminaarissaan.

Strategiaprosessi Kurikassa

Alkuvuosi	Tilinpäätös valmistuu.
	Käydään hallintokunnittain läpi suoritteet ja resurssien käyttö sekä keskustellaan syistä ja tekijöistä suoritteiden ja resurssien käytön taustalla.
Kevät	Johtoryhmä käy skenariokeskustelun toteutuman perusteella ja keskustelee vision ja toiminta-ajatuksen päivittämistarpeesta. (ei dokumentoida)

	Suunnittelujaosto käy skenariokeskustelun toteutuman perusteella ja keskustelee vision ja toiminta-ajatuksen päivittämistarpeesta. (ei dokumentoida)
Kesä-heinäkuu	Talousarvion raamit vahvistetaan hallituksessa, tehdään päivitetyn toiminta-ajatuksen ja strategioiden edellyttämät tarkistukset ja muutokset sekä siirrot edellisen vuoden talousarvioon verrattuna.
Syyskuu	Hallintokunnat ryhtyvät tekemään budjettia omalle alueelleen ja suunnittelevat resurssien käytön. Lautakunnat tekevät esityksensä suunnittelujaostolle.
	Suunnittelujaosto kokoaa esitykset ja suorittaa mahdollisesti alustavaa karsintaa sekä keskustelee lautakunnan kanssa.
Lokakuu	Valtuustoseminaarissa keskustellaan budjetista ja luodaan katsaus ennusteisiin valtion toiminnasta sekä tulevaisuuden skenarioista.
	Valtuustoseminaarissa käydyn keskustelun pohjalta suunnitelujaosto tekee talousarvioehdotuksen.
Marraskuu	Johtoryhmä ja kaupunginhallitus sekä henkilöstöryhmien pääsopijaosapuolten hallitukset käsittelevät tulevan vuoden talousarvioehdotuksen.
	Veroprosentti päätetään valtuustossa.
Joulukuu	Talousarvio hyväksytään ja muutokset talousarvioehdotukseen ovat vain vähäisiä.

Strategiaprosessi Kurikassa liittyy talousarvioprosessiin. Talousarviokäsittelyn alkuvaiheessa päivitetään toiminta-ajatusta sekä strategioita. Viimeaikoina talousarvioprosessin yhteydessä tehdyt päivitykset ovat olleet vähäisiä. Kaupunginjohtaja Vuorisen mukaan strategioita ja niiden kuvauksia papereille tehdään, kun on tarvetta tai jotain poikkeavaa tapahtuu (haastattelu/ Vuorinen 2001).

Tällaisia poikkeavaksi katsottuja asioita ovat olleet talouden alijäämäiset tilinpäätökset, minkä vuoksi strategiaprosessi aloitettiin viime valtuustokaudella talousarviomenettelystä poikkeavasti. Poikkeusmenettely eteni seuraavasti:

- Kaupunginjohtaja käynnisti prosessin ja vei asian suunnittelujaostoon.
- Suunnittelujaosto kutsui kunnassa toimivat sidosryhmät mukaan laajasti alustamalla (kirjallisesti ja/tai suullisesti) asiasta. Mukana strategiatyössä olivat tällöin valtuustoryhmät, hallintokunnat, lautakunnat, puolueiden kunnallisjärjestöt, työntekijöitä edustavat pääsopijaosapuolet sekä yrittäjät.
- Annettujen pohjatietojen ja tulevaisuuden näkemysten perusteella edellä mainitut toimijat ottivat kantaa ja esittivät tavoitteitaan.
- Kannanotoista otettiin aiheita jatkotyöskentelyyn ja keskusteluun.

Kaupunginjohtaja Vuorisen mukaan prosessin luonne oli keskusteleva ja sitouttava, koska muulla tavalla hänen mukaansa kaupungin toimijoissa ja sidosryhmissä ei saada oikeanlaista toimintaa aikaan (haastattelu/ Vuorinen 2001).

Edellä kuvatun poikkeavan strategiaprosessin tuloksena perustettiin kaupunkiin elinkeinoelämän neuvottelukunta, jossa ovat edustettuina yrittäjät, paikkakunnan isot teollisuusyritykset sekä maanviljelijät. Kaupungin puolelta neuvottelukuntaan osallistuvat elinkeinopäällikkö, kehittämispäällikkö ja kaupunginjohtaja. Neuvottelukunnalla ei ole päätäntävaltaa, mutta laajan edustuksellisuutensa vuoksi sillä on kuitenkin käytännön vaikutusvaltaa. Kaupunginjohtaja Vuorisen näkemys on, että kunta on yhteisö, jossa toimivien eri sidosryhmien tarpeita huomioidaan. Kunta ei ole ensisijaisesti hallinnollinen toimija. Tämä näkyy hänen mukaansa muun muassa sidosryhmien laajana kuulemisena päätöksenteossa ja valmistelussa (haastattelu/ Vuorinen 2001).

Arvio Kurikan strategiaprosessista

Koska strategioista päätetään talousarvion yhteydessä, muodostuu strategisille valinnoille mahdollisuus tulla toteutetuiksi, sillä niille määritellään toteuttamisresurssit samassa yhteydessä. Strategiaprosessi alkaa epämuodollisella keskustelulla, joten on suuri vaara, että toiminnan ja kehittämisen lähtökohdat jäävät epäyhtenäisiksi ja epämääräisiksi. Tulevaisuuden hahmottaminen on heikkoa ja erityisesti kaupunginjohtajan vastuulla. Strategioiden päivitykset ovat olleet vähäisiä. Uusia strategioita tehdään vain havaittuun tarpeeseen ja käynnistäjänä on kaupunginjohtaja. Strategiaprosessi noudattaa klassisen strategisen johtamisen periaatteita, koska siihen normaalitilanteessa osallistuvat vain kaupunginjohtaja ja pieni joukko luottamushenkilöitä.

Johtamisen kulttuuri Kurikassa on suunnittelu- ja valvontakeskeinen (vrt Heinonen & Paasio 1994, 176-181). Kunnanjohtaja on kiinnostunut strategiatyössä erityisesti taloudesta, joka on Kurikassa loistavassa kunnossa ja siksi varaa muunlaiseenkin tavoitteellisuuteen olisi olemassa. Järjestelmä ei kuitenkaan kannusta siihen. Kuvion 3 (s. 11) näkemys luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien vähäisyydestä verifioituu tässä prosessissa selvästi. Kunnanjohtajalla ja ylimmillä viranhaltijoilla on keskeinen strateginen valta. Luottamushenkilöiden turhautuminen olemassa olevaan strategia- ja talousarvioprosessiin on purkautunut lehdistön palstoilla esimerkiksi talousarvion valmistelun ja hyväksymisen yhteydessä (Kurikka-Lehti 2002, Mukkala 2004).

Kurikan kaupungin strategisessa johtamisessa näkyvät Haverin mainitsemat strategiaprosessin vaikeudet, kuten strategioiden liika yleisyys, joka ei anna suuntaa toimijoille ja strategioiden luominen rakenteissa, jotka eivät ole käytännön operatiivisessa johtamisessa mukana. Tämän seurauksena päivittäinen johtaminen ei tunnista strategisia valintoja (vrt Haveri 1994, 115-129). Sotaraudan korostamaa kommunikatiivisuutta on käytössä normaalitilanteissa vain vähän, joten kaupunginjohtajan korostama hyvä talous on keskeisessä asemassa strategisena valintana (Sotarauta 1996, 243-257). Strategiaprosessi ei anna operatiivisille toimijoille mahdollisuuksia osallistua ja esittää näkemyksiään, mikä voi heikentää sitoutumista, aiheuttaa tehottomuutta ja lisätä sairauspoissaoloja (vrt Kalliola 1994, 261-267, Vahtera 1999, 8-10). Osallistumattomuuden seurauksena myös strategioiden ymmärtäminen voi jäädä epäselväksi ja toteutus vaarantua (vrt Kaplan & Norton 196, 193).

Huolimatta talouden keskeisestä asemasta strategisena arvona ei toimintatapojen tehokkuus ole ollut Kurikassa erityisenä kehittämisen kohteena. Yksittäisten viranhaltijajohtajien hyvän toiminnan seurauksena osa Kurikan palveluista on arvioitu tehokkaiksi. Ulkopuoliset konsultit suorittivat terveystoimen arvioinnin vuonna 2003. Kaupunginjohtajan kiinnostus toimintojen tehokkuuteen ei ole ollut merkittävää. Talous on ollut kunnanjohtajalle ja pienelle ydinpiirille arvo, mutta tehokkuus ei niinkään (vrt Lähdesmäki 2003, 237). Tämä ilmenee esimerkiksi siten, että prosesseja ei ole kuvattu.

Koska valtion vaikutus kunnan strategian toteutumiseen on varsin vahva, on syytä seurata sen toimintaa systemaattisemmin kuin mitä nyt johtamisessa tehdään. Tässä mielessä ympäristön vahvempi vaikutus strategiaprosessissa voi olla perusteltua.

4.4.4. Nurmo

Nurmossa kunnanjohtaja on strategisen toiminnan ja keskustelun käynnistäjä. Strategiaprosessia ei ole dokumentoitu ja se on sekä sisältöinä että toimintatapoina kunnanjohtajan hallinnassa. Vakiintuneita toimintatapoja ovat seuraavat:

Strategiaprosessi Nurmossa

Alkuvuosi	Taloudelliset raamit annetaan hallintokunnille tilinpäätöksen ennakkotietoihin perustuen. Kunnanjohtaja ja jory valmistelevat toiminta-ajatusta sekä visiota. Tilinpäätös valmistuu.
Kesä ja alkusyksy	Talousarvioesitys tulee hallituksen alustavaan käsittelyyn.
Alkusyksy	Kunnanjohtajan esittelystä talous- ja suunnittelujaosto sekä kunnanhallitus keskustelevat toiminta-ajatuksesta sekä strategisista painopisteistä. Tarvittaessa päivitetään strategioita tai uusi strategiatyö käynnistetään. Talousarvion raamit täsmennetään. Kunnan strategiset painopisteet annetaan hallintokunnille, jotka ryhtyvät tekemään budjettia omalle alueelleen ja suunnittelevat resurssien käytön. Samalla tarvittaessa tarkistetaan toiminta-ajatus ja strategiset valinnat. Lautakunta tekee esityksensä talous- ja suunnittelujaostolle.
Syyskuu	Suunnittelujaosto yhdistää esitykset, tekee priorisointia, suorittaa mahdollisesti alustavaa karsintaa ja keskustelee lautakuntien kanssa. Budjetin ensimmäisen version kootaan kunnanhallitukselle.

Lokakuu	Pidetään valtuustoseminaari, jossa käsitellään budjettia yleisiä linjoja, luodaan katsaus ennusteisiin valtion toiminnasta sekä tulevaisuuden skenarioista ja priorisoidaan hallintokuntien esityksiä. Valtuustoseminaarissa käydyn keskustelun pohjalta talousarvioehdotus palautetaan hallintokunnille, jotka priorisoivat omia toimintojaan ja hankkeitaan
Marraskuu	Talous- ja suunnittelujaosto ja edelleen kunnanhallitus suorittavat budjetin yksityiskohtaisen kokoamisen. Kunnanhallitus tekee lopullisen varmistuksen, että toiminta-ajatukset ja strategiat ovat tulleet riittävästi huomioiduksi. Tarvittaessa hallintokunnat korjaavat esityksiään tai lausuvat mielipiteensä budjettiesityksestä. Veroprosentti päätetään.
Joulukuu	Talousarvio hyväksytään ja muutokset talousarvioehdotukseen ovat vain vähäisiä.

Strategiaprosessi Nurmossa liittyy talousarvioprosessiin. Talousarviokäsittelyn yhteydessä päivitetään toiminta-ajatusta sekä strategioita. Luottamushenkilöt osallistuvat prosessiin laajasti, jolla mahdollistetaan heidän sitoutumisensa. Muita kunnan sidosryhmiä ei ole kytketty strategia- ja budjetointiprosessiin. Yhteys sidosryhmiin on jatkuvaa ja virkamiesten velvollisuus on huomioida sidosryhmien esille tuomia asioita tarkoituksenmukaisella tavalla. Maunulan mukaan tällaisia merkittäviä sidosryhmiä, jotka ovat olleet aktiivisia kuntaan päin, ovat olleet muun muassa kylätoimikunnat ja yrittäjät (haastattelu/ Maunula 2001).

Strateginen pohdiskelu Nurmossa on ollut vähäistä. Kunnanjohtaja Maunulan mukaan strategisen keskustelun taustalla tulisi olla muutama tulevaisuuden skenario, joiden pohjalta keskustelua käytäisiin. Maunula on käynnistänyt tällaisten valmistelun. Aikaisemmin skenariotyötä ei ole tehty, joten systematiikkaa ei ole. Valmistelu on kunnanjohtajan vastuulla. Maunulan mukaan tulevaisuuden tavoitteena on käydä skenario- ja strategiakeskusteluja seminaaripohjalta kahden vuoden välein (haastattelu/ Maunula 2001).

Arvio Nurmon strategiaprosessista

Strategiaprosessi on nopea ja kertakaikkinen prosessi, joka on kunnanjohtajan ja valmistelevien virkamiesten vastuulla. Kunnanjohtaja voimakkaana henkilönä keskustelee alkuvaiheessa hallituksen ja suunnittelujaoston kanssa. Hallituksessa päätetään strategian päivittämisestä tai mahdollisesta laajemman strategiatyön aloittamisesta.

Koska strategioista päätetään talousarvion yhteydessä, muodostuu strategisille valinnoille mahdollisuus tulla toteutetuiksi, sillä niille määritellään toteuttamisresurssit samassa yhteydessä. Seminaarityyppisiä kunnan toimintoja ja niitä ohjaavia periaatteita

avaavia keskusteluja ei juuri käydä. Tästä johtuu, että valtuutetut eivät osallistu strategiseen keskusteluun, eikä heille siihen tämän prosessin kautta valmiuksia anneta. Tulevaisuuden muutostarpeista ja kunnan vastauksista niihin ei ole mahdollista keskustella.

Nurmon kunnassa strategiaprosessi on vain harvojen hallussa, mikä laskee siihen sitoutumisen astetta (vrt Haveri 1994, 95-96 ja Kalliola 1994, 261-267, de Wit & Meyer 1994, 35). Tämä edelleen aiheuttaa kunnanjohtajankin havaitsemaa strategisen pohdiskelun vähäisyyttä. Kuvion 3 (s. 11) näkemys luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien rajautumisesta vain strategian määrittelyyn ja toisaalta toteuttavien viranhaltijoiden vaikutusmahdollisuuksien rajautumisesta vain toteutukseen näyttää verifioituvan Nurmossa. Strategisten keskustelujen vähäisyys näkyy myös suunnittelua ja valvontaa korostavana johtamiskulttuurina (vrt Heinonen & Paasio 1994, 176-181).

Strategiatyö näin toteutettuna tarkastelee vain tulevaa toimintavuotta. Kunnanjohtajan keskeisestä ja ylivertaisesta roolista johtuen on mahdollista, että strategian toteuttaminen on ongelmallista (vrt klassisen johtamisen ansa, Sotarauta 1996, 223-227). Strategiat luodaan rakenteissa, jotka eivät ole käytännön operatiivisessa toiminnassa mukana, jolloin päivittäinen johtaminen ei tunnista strategisia valintoja (vrt Haveri 1994, 115-129). Strateginen toiminta edellyttää jatkuvaa ylimmän johdon ohjausta, mikä laskee edelleen henkilöstön sitoutumista (vrt de Wit & Meyer 1994, 35). Kunnanjohtajan keskeisestä roolista johtuen on myös suuri vaara, että hankkeet, jotka olisivat tulevaisuudessa mielekkäitä, saattavat tulla torjutuiksi tai jäädä kokonaan huomaamatta.

Sidosryhmien kanssa käydään keskusteluja, mutta varsinaista vaikuttamisen mahdollisuutta niillä ei ole. Strategiaprosessi edustaa klassista näkemystä strategisesta johtamisesta, jossa vahva ylin johto on strateginen johtaja. Koska valtion vaikutus kunnan strategian toteutumiseen on varsin vahva, on syytä seurata sen toimintaa systemaattisemmin kuin mitä nyt johtamisessa tehdään. Tässä mielessä ympäristön vahvempi vaikutus strategiaprosessissa voi olla perusteltua.

4.4.5. Peräseinäjoki

Peräseinäjoen kunnanvaltuustolla on valtuustokausittain strategiaseminaari. Kunnanjohtaja ohjaa strategiaprosessia ja päättää prosessin etenemisestä sekä muodoista. Seinäjoen kanssa käytävien kuntaliitosneuvottelujen vuoksi strategiaprosessi on ollut poikkeuksellisen laaja. Normaali strategiaprosessi on seuraava.

Strategiaprosessi Peräseinäjoella

Syksy	Tulevaisuusseminaarisarja aloitetaan valtuustokauden ensimmäisenä vuonna, siihen osallistuvat valtuutetut, hallituksen jäsenet, lautakuntien puheenjohtajisto, kunnan johtoryhmä sekä yrittäjät.
Alkuvuosi	Tilinpäätös valmistuu.
	Tulevaisuusseminaarit jatkuvat.
Kevät/ alkukesä	Valtuusto käy lähetekeskustelun toteutuman ja seminaarin havaintojen perusteella ja valmistelevia työryhmiä asetetaan tarvittaville toiminnan alueille.
Kesän aikana	Johtoryhmä valmistelee asiakirjan tulevaisuusseminaarien annista ja valtuuston lähetekeskustelussa esille nousseista asioista. Asiakirjassa ehdotetaan strategisia hankkeita, joilla seuraavana vuonna ja kuluvalla valtuustokaudella aiotaan toteuttaa strategiaa. Tätä kutsutaan kehittämisohjelmaksi
Lokakuu	Kehittämisohjelmasta keskustellaan.
	Kehittämisohjelma hyväksytään kunnanhallituksessa ja valtuustossa.
Marraskuu	Kehittämisohjelman asioita otetaan mukaan valmisteltuun budjettiin.
Joulukuu	Budjetti hyväksytään.

Strategiaprosessi toistuu Peräseinäjoella valtuustokausittain. Tulevaisuuteen katsotaan tarkemmin valtuustokauden alussa. Muina vuosina strategiaprosessi on vain reagointia, mikäli suurempia muutoksia tapahtuu. Johtaminen keskittyy talousarvioprosessiin (haastattelu/ Perttula 2001).

Peräseinäjoella strategiaprosessiin osallistuu luottamushenkilöiden lisäksi elinkeinoelämän, alkutuotannon ja yrittäjien edustajia. Strategiaprosessin konkretisoituessa käytännön toiminnaksi jää sidostyhmiä ja luottamuselimiä pois valmistelun piiristä. Kunnanjohtajan strategisena johtajana seuraa ja valvoo tärkeitä asioita. Kunnanjohtaja Perttulan mielestä jatkuva omaehtoinen tulevaisuuden seuranta on kunnanjohtajan tehtävä (haastattelu/ Perttula 2001).

Kunnan strategiaprosessin tekemisessä käytettiin ulkopuolista konsulttia, jonka vastuulla oli tulevaisuuden hahmottaminen sekä työskentelyn lopputuloksen koostaminen Peräseinäjoen kehittämisohjelmaksi vuoteen 2010. Prosessin lopuksi kunnanvaltuusto hyväksyi kehittämisen painopisteet, jotka annettiin seminaariryhmien valmisteltaviksi käytännön toimenpidesuunnitelmiksi. Strategiaprosessin tulokset ja lautakuntien tekemät neuvottelutavoitteet aikaansaivat hyvän pohjan kuntaliitoksesta neuvoteltaessa. Kunnanjohtajan mukaan keskeiset tavoitteet saatiin läpi ja siksi kuntaliitos oli helppo hyväksyä (haastattelu/ Perttula 2002). Myös Seinäjoen kaupunginjohtaja Pukkinen sanoi sanomalehti Ilkan haastattelussa, että "Ensimmäiset yhdistymishyödyt kerääkin kiistatta Peräseinäjoki" (Ilkka 9.9.2004)

Arvio Peräseinäjoen strategiaprosessista

Peräseinäjoen strategiaprosessi on ollut valtuuston ensimmäisenä toimintavuonna perusteellinen ja johtanut toimintaa ohjaavan kehittämisohjelman laatimiseen. Koska muina vuosina strategiatyö tapahtuu vain päivityksenä, on kunnanjohtajan rooli strategian toteutusta valvovana henkilönä suuri. Sotaraudan korostamaa kommunikatiivisuutta on käytössä riittävästi erityisesti valtuustokauden alussa strategian luomisen aikana. Strategiakokonaisuus antaa eri toimialoille riittävästi tavoitteita (Sotarauta 1996, 243-257). Haverin mainitsemat riskit strategian maastouttamisessa, kuten strategioiden liika yleisyys, joka ei anna suuntaa toimijoille ja strategioiden luonti rakenteissa, jotka eivät ole käytännön operatiivisessa johtamisessa mukana, on onnistuttu välttämään perusteellisella työryhmätyöskentelyllä, johon jokaisen toimialan johtava viranhaltija on osallistunut (vrt Haveri 1994, 115-129). Kuvion 3 (s.11) näkemys viranhaltijoiden vähäisestä vaikutuksesta strategioiden toteuttamisessa ei saa verifiointia.

Strategiaprosessi muulloin, kuin valtuustokauden alussa, tapahtuu ylimmän johdon ohjauksessa ja valvonnassa. Tällöin prosessi noudattaa klassisen strategisen johtamisen koulukunnan periaatteita. Strategian luontivaiheessa pehmeän strategisen johtamisen koulukunnan periaatteita noudatetaan paremmin. Strategiaprosessi on prosessina hallittu muutosten koskiessa osallistumisen laajuutta ja mukana olevien toimijaryhmien määrää. Tulevaisuuteen perehtyminen vain joka neljäs vuosi on riski ja heikentää luottamushenkilöstön toimintakykyä. Henkilöstön osallistuminen vain luottamushenkilöedustajien ja esimiesten välityksellä prosessiin voi aikaansaada vaikeuksia strategioiden toteuttamiselle ja niihin sitoutumiselle (vrt Haveri 1994, 95-96 sekä klassinen strategian toteuttamisen ansa, Sotarauta 1996, 223-227, de Wit & Meyer 1994, 35).

Koska valtion vaikutus kunnan strategian toteutumiseen on varsin vahva, on syytä seurata sen toimintaa systemaattisemmin kuin mitä nyt johtamisessa tehdään. Tässä mielessä ympäristön vahvempi vaikutus strategiaprosessissa voi olla perusteltua.

4.4.6. Seinäjoki

Strategiaprosessi Seinäjoella on kaupunginjohtajan aloitteellisuuden ja ohjauksen varassa. Prosessia ei ole dokumentoitu. Vakiintuneena menettelynä on kaupunginjohtajan Pukkisen mukaan seuraava prosessi (haastattelu/ Pukkinen 2001).

Strategiaprosessi Seinäjoella

Alkuvuosi	Tilinpäätös valmistuu
	Käydään hallintokunnittain läpi suoritteet ja resurssien käyttö sekä keskustellaan syistä ja tekijöistä suoritteiden ja resurssien käytön taustalla.
Kesä-heinäkuu	Talousarvion raamit vahvistetaan, tehdään päivitetyn toiminta-ajatuksen ja strategioiden edellyttämät tarkistukset, muutokset ja siirrot edellisen vuoden talousarvioon verrattuna.
Alkusyksy	Hallintokunnat tekevät budjetin omalle alueelleen ja suunnittelevat resurssien käytön. Lautakunta esittää ehdotuksen suunnittelujaostolle.
Syyskuu	Suunnittelujaosto yhdistää lautakuntien esitykset ja suorittaa mahdollisesti alustavaa karsintaa sekä keskustelee lautakuntien kanssa.
Lokakuu	Valtuustoseminaarissa keskustellaan budjetista ja luodaan katsaus ennusteisiin valtion toiminnasta sekä tulevaisuuden skenarioista.
	Valtuustoseminaarissa käydyn keskustelun pohjalta suunnitelujaosto tekee talousarvioehdotuksen.
Marraskuu	Johtoryhmä ja kaupunginhallitus käsittelevät tulevan vuoden talousarvioehdotuksen.
	Veroprosentti päätetään.
	Talousarvio hyväksytään ja muutokset talousarvioehdotukseen ovat vain vähäisiä.

Strategiaprosessi on Seinäjoella tehty perusteellisesti vuonna 1997. Prosessin tuloksena hyväksyttiin Seinäjoen kaupungin strategiat 2000 –luvulle -asiakirja. Prosessissa määritettiin kaupungin arvot, toiminta-ajatus ja strategioita tuleville vuosille. Pukkisen mukaan strategiassa esitettyjä asioita ei kuitenkaan systemaattisesti edistetä. Asioita toteutetaan aina, kun siihen on tilaisuus (haastattelu/ Pukkinen 2001).

Skenariotyö on käynnistetty Seinäjoella
(Pukkinen, Seinäjoen talouden vaihtoehdot, versio 14.5.2001)
Kaupunginjohtaja Pukkinen on käynnistänyt skenariotyöskentelyn, jonka tavoitteena on saada talous hallintaan. Valmisteltuna on kolme skenariota, joiden keskeisinä sisältöinä ovat:

> **A: Jatketaan kuten tähänkin asti.**
> Tässä skenariossa säilytetään nykyinen palvelutaso nykyisillä tuloilla. Käytännössä tämä tarkoittaa 20 mmk velkaantumista vuosittain, 15 mmk vuotuista korkorasitusta sekä investointitason alentamista ja korvausinvestointien vähentämistä.
>
> **0: Maksetaan velat pois**.
> Tässä skenariossa joudutaan myymään Seinäjoen Energia Oy, jolloin velkamäärä saatetaan kuntien keskiarvon tasolle, toteutetaan suunnitellut investoinnit sekä sijoitetaan pitkäaikaisesti. Näillä toimenpiteillä turvataan nykyinen palvelutaso ja henkilöstön asema.
>
> **1: Säästetään ja saneerataan palveluita.**
> Tässä skenariossa kiristetään verotusta ja leikataan menotaloutta. Kunnallisvero joudutaan nostamaan tasolle 19,0-19,5% ja kiinteistöverot lain sallimiin maksimeihin. Suoritetaan maksujen ja taksojen korotus, eikä oteta lisävelkaa. Tällä tavalla toimien joudutaan rajaamaan investoinnit vain välttämättömiin, toimintoja lopetetaan ja henkilöstöä irtisanotaan, osa toiminnoista kilpailutetaan ja ulkoistetaan sekä henkilöstön lomarahoja leikataan ja vakanssit asetetaan täyttökieltoon.

Skenariotyöskentelyn käynnistämiseen kaupunginjohtaja Pukkinen päätyi, kun strategiakeskustelu ei käynnistynyt ja hän katsoi tarvitsevansa vakavampaa ja aktiivisempaa suhtautumista kehittämiseen. Pukkisen mukaan skenariotyöskentelyssä luottamushenkilöstön on otettava kantaa kehittämisen suuntaan ja samalla saadaan heidät sitoutumaan (haastattelu/ Pukkinen 2001).

Skenariot ja kehittämisen vaihtoehdot käsiteltiin ensin kaupunginhallituksessa, kuten kuntalaki määrää. Tällä tavoin varmistettiin Pukkisen mielestä myös se, että valtuutetut eivät kokeneet skenariovaihtoehtoja viranhaltijoiden esityksiksi, vaan heillä oli todellinen valinnanmahdollisuus (haastattelu/ Pukkinen 2001).

Skenariotyöskentelyn seurauksena Seinäjoen valtuusto päätti olla myymättä sähköyhtiötä ja valitsi niukkuuden linjan. Päätöksen yhteydessä tunnustettiin, että jatkossa jouduttaisiin tiukentamaan kaikkia menoja ja investointeja. Päätöstä seuranneena vuonna 2002 valtuutetut esittivät kuitenkin jo lukuisia investointikohteita. Teknologiakeskus saatiin aikaiseksi hankkimalla kiinteistölle rahoittajaksi ja omistajaksi saksalainen pankki kaupungin luovutettua tonttimaan Seinäjoen ydinkeskustasta (haastattelu/ Pukkinen 2002).

Arvio Seinäjoen strategiaprosessista

Koska strategian päivittämisestä päätetään talousarvion yhteydessä, muodostuu strategisille valinnoille mahdollisuus tulla toteutetuiksi, sillä niille määritellään toteuttamisresurssit samassa yhteydessä. Kunnan toimintoihin ja toimintoja ohjaaviin periaatteisiin liittyvää keskustelua ei juuri käydä. Tämä aikaansaa sen, että valtuutetut eivät osallistu helposti strategiseen pohdintaan, eikä heille siihen tämän prosessin myötä tule juuri valmiuksia.

Käydyssä skenariokeskustelussa kävi samalla lailla. Materiaali sisälsi valinnaisia päätösehdotuksia, mutta ei riittävää taustoittavaa materiaalia, jonka avulla kokonaisuus olisi ollut ymmärrettävissä. Päädyttiin nopeaan päätökseen ilman perusteellista keskustelua ja sitoutumista valitun vaihtoehdon lopputuloksiin. Prosessiin osallistui vain harvoja luottamushenkilöitä, mikä vähensi edelleen siihen sitoutumista. Skenarioprosessi laajana ja taustoittavana voisi poistaa sekä luottamushenkilöiden sitoutumattomuuden että keskustelemattomuuden ongelman. Nyt toteutetulla skenariotyöskentelytavalla ei saavutettu tavoiteltuja tuloksia ja osallistujat ovat edelleen tyytymättömiä kaupungin strategiaprosessiin.

Seinäjoen strategiaprosessiin vaikuttavat vahvasti viranhaltijoiden näkemykset. Kunnanjohtaja keskustelee alkuvaiheessa viranhaltijoiden, hallituksen ja suunnittelujaoston kanssa. Laajasti ottaen kuvion 3 (s.11) näkemys luottamushenkilöiden vähäisestä vaikutuksesta strategioiden toteutukseen verifioituu tässä prosessissa. Keskustelut viranhaltijoiden kesken liittyvät erityisesti kuluvaan tai tulevaan vuoteen, eikä johtoryhmässä käydä hallinnonrajat ylittävää strategista keskustelua. Tämä vaikeuttaa johtamista ja aiheuttaa ongelmia strategian toteuttamiselle (vrt klassisen johtamisen ansa, Sotarauta 1996, 223-227). Strategiat luodaan rakenteissa, jotka eivät ole käytännön operatiivisessa johtamisessa mukana, jolloin päivittäisessä toiminnassa ei tunnisteta strategisia valintoja (vrt Haveri 1994, 115-129).

Sidosryhmien kanssa käydään keskusteluja, mutta varsinaista vaikuttamisen mahdollisuutta niillä ei ole. Strategiaprosessi edustaa klassista näkemystä strategisesta johtamisesta, jossa vahva ylin johto on strateginen johtaja. Kaupunginjohtaja Pukkinen on mukana Suomen Kuntaliiton hallituksessa ja hän seuraa valtion toimintaa aitiopaikalta. Perusteita johtoryhmä strategisen roolin kasvattamiseen on olemassa, sillä kaupunginjohtaja voi antaa itse tilannetietoja erilaisista muutoksista. Nyt tämä mahdollisuus on osin hyödyntämättä. Kaupunginjohtaja omassa johtamistyössään tarttuu kiinni hetkessä oleviin mahdollisuuksiin ja sen seurauksena ympäristön vahva vaikutus realisoituu ja poliittisen pelin kautta hankitaan syntyneille mahdollisuuksille tuki. Johtamismalli tukee näin vallankäyttöä korostavien sekä ympäristöä korostavien koulukuntien näkemyksiä.

4.4.7. Ylistaro

Ylistarossa kunnanjohtaja pitää huolta strategiaprosessin muodoista ja laajuudesta. Kunnanjohtajien suuresta vaihtuvuudesta johtuen laajennettiin strategiaprosessia sekä osallistujamäärältään että kestoltaan. Vakiintuneeksi toimintatavaksi tavoitellaan seuraavaa:

Strategiaprosessi Ylistarossa

Alkuvuosi	Tilinpäätös valmistuu.
Kesä-heinäkuu	Talousarvion valmistelun ohjeet vahvistetaan hallituksessa.
Elokuu	Lautakunnat antavat omat ehdotuksensa seuraavan vuoden talousarvioiksi. Ehdotuksessa huomioidaan työryhmätyöskentelyn tulokset.
Syyskuu	Talousjohtaja kokoaa esitykset yhteen, kunnanhallitus suorittaa ensimmäisen luennan ja tekee mahdollisesti alustavaa karsintaa sekä keskustelee lautakuntien kanssa.
Lokakuu	Kunnanhallitus tiedottaa valtuustolle talousarvio-esityksestä ja tarvittaessa käydään priorisointikeskustelua.
Loka-marraskuu	Kunnanhallitus tekee talousarvion toisen käsittelyn ja esittää valtuustolle veroprosenttia.
Marraskuu	Veroprosentti päätetään valtuustossa. Talousarvio, jossa mukana strategiset valinnat, on käytännössä valmis.
Joulukuu	Talousarvio hyväksytään ja muutokset talousarvioehdotukseen ovat vain vähäisiä.

Vuoden 2001 prosessi alkoi kaksipäiväisellä tulevaisuutta käsittelevällä seminaarilla, johon osallistuivat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakuntien edustajat sekä viranhaltijoita ja työntekijöiden valitsemat edustajat. Seminaarissa aloitettiin työryhmätyö, joka tuotti Ylistaron kunnan kehittämisohjelman. Kehittämisohjelman työstämiseen osallistuivat työryhmät, kunnanhallitus ja kunnan johtoryhmä. Käynnistetyn työryhmätyöskentelyn on tarkoitus olla jatkuvaa (Kehittämisohjelma 2005, 1).

Seminaarin jälkeen kuusi työryhmää tarkasteli SWOT –analyysin avulla koko kuntaa, sen eri hallinnonaloja ja niiden tulevaisuutta. Työryhmätyöskentelyyn osallistui yhteensä 33 luottamushenkilöä. Työryhmien raporttien pohjalta ulkopuolinen konsultti laati luonnoksen strategia-asiakirjaksi. Strategia-asiakirjaa käsiteltiin yksipäiväisessä seminaarissa, jossa luotiin Ylistaron kunnan visio ja strategia. Keskustelun yhteenvetona konsultti työsti strategia-asiakirjan ja toimitti sen kunnalle päätöksentekoa varten. Asiakirja on prosessiin osallistuneiden yhteinen käsitys Ylistaron keskeisistä strategisista valinnoista (Ylistaro 2005 Strategia, 8). Vt. kunnanjohtaja Kangasluoman mukaan konsultin rooliksi muodostui vain toimia prosessin teknisenä vetäjänä ja pitää prosessi liikkeessä. Kangasluoman mukaan odotukset konsultin omalle arvioinnille ja kontribuutiolle olivat suuremmat. Strategia-asiakirja on kevyt luettelo mahdollisista kehittämistoimista. Niitä ei priorisoida tai arvioida riittävästi, eikä asiakirja sisällä mitään radikaaleja ehdotuksia tai yhteenvetoja (haastattelu/ Kangasluoma 2001).

Strategiaprosessi on Ylistaron kunnassa ollut erillinen prosessi, joka on toistunut vähintään kerran valtuustokaudessa. Strategiat on päivitetty vuosina 1995, 1997 ja viimeksi 2000 / 2001. Vt. kunnanjohtaja Kangasluoman mukaan skenariotyöskentely ja tulevaisuuden arvioiminen on ollut vähäistä strategiaprosesseissa ja varsinkin niiden välisenä aikana. Viimeisessä strategiaprosessissa tulevaisuutta arvioitiin luentojen avulla. Näistä ei kuitenkaan tehty selkeää yhteenvetoa eikä useista luennoista saatu kunnon materiaalia (haastattelu/ Kangasluoma 2001).

Strategiaprosessista tavoitellaan jatkuvaa. Toimeenpanovaiheen jälkeen seuraa arviointi ja edelleen tarvittavien korjauksien tekeminen strategiaan. Strategia-asiakirja muodostaa perustan poliittiselle päätöksenteolle ja toimeenpanolle (Ylistaro 2005 Strategia, 4).

Arvio Ylistaron strategiaprosessista

Kuvatulla valtuustokauden alussa tapahtuvalla strategiaprosessilla saadaan aikaan osallistujille riittävä perehtyneisyys kunnan asioihin ja toiminnan periaatteisiin. Luottamushenkilöt ja keskeiset viranhaltijat sitoutetaan prosessilla valittuihin strategioihin ja tavoitteisiin. Menetelmässä on hyvänä puolena osallistuminen ja prosessin jatkuvuus työryhmätyöskentelynä valtuustokauden aikana. Strategioiden toteuttamiselle ja seurannalle on hyvät mahdollisuudet. Kuitenkin johtamispanosta strategioiden toteuttamisessa tarvitaan, koska nyt tavoitteiden toteutumista seurataan vain tilinpäätöksen hyväksymisen yhteydessä. Kunnanjohtajan aktiiviselle johtamisroolille on tarvetta.

Sotaraudan korostamaa kommunikatiivisuutta on käytössä riittävästi, mikäli ryhmätyöt muodostuvat jatkuviksi. Tavoitteista voidaan keskustella toimintavuoden aikana, jolloin voidaan tarkentaa strategioita ja ohjata toimialoja (Sotarauta 1996, 243-257). Haverin mainitsemat strategian maastouttamisen riskit, kuten strategioiden liika yleisyys ja strategioiden luonti rakenteissa, jotka eivät ole käytännön operatiivisessa johtamisessa mukana, onnistutaan välttämään perusteellisella työryhmätyöskentelyllä, johon toimialojen keskeiset johtavat viranhaltijat osallistuvat (vrt Haveri 1994, 115-129). Kuvion 3 (s.11) näkemys siitä, että luottamushenkilöillä on vain vähän vaikutusta strategioiden toteuttamiseen, ei saa tukea tällä tavalla toteutetussa prosessissa.

Strategiaprosessi tapahtuu ylimmän johdon ohjauksessa ja valvonnassa, erityisesti strategian vaikutukset talousarvioon. Tällöin prosessi noudattaa klassisen strategisen johtamisen koulukunnan periaatteita. Ryhmätöiden aikana pehmeän strategisen johtamisen näkemykset saavat tukea. Yleensä strategiaprosessin jatkuvuus edellyttää johdon vahvaa panosta, minkä puuttuminen saattaa vähitellen rapauttaa koko strategiaprosessin. Koska henkilöstön osallistuminen prosessiin tapahtuu vain luottamushenkilöedustajien ja esimiesten toimesta, se voi aikaansaada vaikeuksia strategioiden toteuttamiselle (vrt Haveri 1994, 95-96, klassinen strategian toteuttamisen ansa, Sotarauta 1996, 223-227).

Aikaisemmin Ylistaron strategiaprosessit ovat olleet kerran valtuustokaudessa tapahtuvia seminaarisarjoja, joilla on aikaansaatu strategiat ja kehittämisohjelma. Strategioiden implementointi on ollut viranhaltijoiden omalla vastuulla, eikä ylin johto ole kiinnittänyt siihen huomiota muulloin, kuin tilinpäätöksen hyväksymisen yhteydessä. Mikäli työryhmätyöskentelystä ja sen aikaansaamasta laajasta osallistumisesta ei tule jatkuvaa, on vaarana, että strategista johtamista ei ole kunnassa lainkaan.

Koska valtion vaikutus kunnan strategian toteutumiseen on varsin vahva, on syytä seurata sen toimintaa systemaattisemmin kuin mitä nyt johtamisessa tehdään. Tässä mielessä ympäristön vahvempi vaikutus strategiaprosessissa voi olla perusteltua.

4.4.8. Yhteenveto strategiaprosessista kohdekunnissa

Kohdekuntien strategiaprosessit Jalasjärveä lukuun ottamatta liittyvät talousarvioprosessiin. Valtaosiltaan johtamisen huomio kohdistuu vain seuraavan vuoden suunnitteluun, mikä on osasyynä siihen, että yllätykset ja ongelmat ovat yleisiä. Valtuustokausien alussa kunnissa järjestetään valtuutetuille seminaareja, joissa heitä yritetään valistaa kunnan toiminnan erityispiirteistä, katsoa tulevaisuuteen ja sitouttaa heitä valittuihin strategioihin. Strategiakeskustelu ei yleensä käynnisty laajana eikä jatku valtuustokausien kuluessa. Peräseinäjoella ja Ylistarossa strategiaprosessi on käynnissä valtuustokauden aikana työryhmätyöskentelynä. Jalasjärvellä noudatetaan kuvattua strategiaprosessia ja järjestetään strategisia valintoja valmistelevia keskustelukokouksia.

Jatkuvasti toimivana, systemaattisena ja kuvattuna prosessina strategiaprosessi on vain Jalasjärvellä. Ylistaron ja Peräseinäjoen osalta strateginen keskustelu ei ole vielä muodostunut kulttuuriksi, joten strategiaprosessin toimivuuteen ja pysyvyyteen ei voi vielä ottaa kantaa. Peräseinäjoella kuntaliitos muuttaa tilanteen. Ylistarossa strategiaprosessin alku näyttää lupaavalta. Muissa kunnissa strategiaprosessia ei systemaattisesti ole, vaan se käynnistetään kunnanjohtajan toimesta tapauskohtaisesti tai tarpeen ilmaantuessa. Kunnanhallitukset keskittyvät strategiatyössään lähinnä taloudellisen raamin määrittelyyn ja tulevan budjettivuoden rajaamiseen. Strategisia käsitteitä määritellään satunnaisesti talousarvion määrittelyn yhteydessä. Käsitteistä ei ole johdettu tavoitteita päivittäiseen johtamiseen, joten niiden merkitys jää vähäiseksi. Tilanne muuttuu, jos katsotaan tarvittavan radikaali muutos varsinkin, jos sen syy on taloustilanne. Silloin käynnistyvät strategiset priorisoinnit (vrt Ilmajoki, Kurikka, Seinäjoki).

Strategiaprosessin osallistujista ja prosessista itsestään ei ole kunnissa selkeätä päätöstä tai kuvausta (strategiaprosessin vaihe 1). Kunnanjohtaja omaan tulkintaansa perustuen esittää strategiaprosessia käynnistettäväksi sekä sille muotoja ja osallistujapohjan laajuutta. Siinä kunnanjohtaja on varsinainen vallankäyttäjä, sillä strategiatyön aloittamisen yhteydessä tehtävillä valinnoilla vaikutetaan prosessin lopputulokseen merkittävästi.

Laajaa strategiaprosessia taustoittavaa pohjatyötä tehdään yleensä vain kerran valtuustokaudessa (vaihe 2). SWOT -analyysi on työkaluna käytössä lähinnä valtuustokauden alussa olevassa strategiatyöskentelyssä. Sen jälkeen kunnissa katsotaan strategisten teemojen pysyvän samoina, eikä kriittistä arviointia saavutettuihin tai saavuttamattomiin tavoitteisiin valtuustokauden aikana tehdä. Arvioinneissa ei hyödynnetä kattavasti analyyseja, vaan seminaareissa keskustellaan ja käsitellään kunnan ulkopuolisilta pyydettyjä alustuksia (vaihe 3). Kunnanjohtaja seuraa itsenäisesti valtion toimintaa, mutta seurannan tuloksista ei keskustella johtoryhmässä laajasti. Keskustelu on usein kahdenkeskistä. Mahdollisuus kasvattaa johtoryhmän strategista roolia jätetään hyödyntämättä.

Ylistarossa ja Peräseinäjoella strategista keskustelua käydään työryhmätyöskentelynä myös valtuustokauden aikana. Peräseinäjoella menettelyn tavoitteena oli menestyminen kuntaliitosneuvotteluissa, eikä menettely ole aikaisemmin ollut käytössä näin laajana. Ylistarossa strategiset seminaarit olivat käytössä ensimmäistä kertaa, mutta koska niissä tehtyjä valintoja johto ei seurannut valtuustokauden aikana, saattoi niiden hyöty jäädä sattumanvaraiseksi.

Seinänaapurikunnissa ei vaihtoehtoisia tavoitteita eikä strategioita valmistella (vaihe 4). Jalasjärveä lukuun ottamatta strategioita ei ole johdettu seurattaviksi mittareiksi. Toimialojen mittaristot on kylläkin määritelty, mutta niiden määrittelyn taustalla on virkamiesten oma esittely omalle alalleen (vaihe 4). Mittaristot ovat epäyhtenäisiä sekä tavoitetasoltaan että kattavuudeltaan, mikä vaikeuttaa niiden seurantaa ja myös strategioiden toteutumista (vrt Bryson 1995, 36-37, Kaplan & Norton 2001, 133-159). Lisäksi strategioiden toteuttamiseen vaikuttavat toimialoilla olevat omat intressit, luottamushenkilöiden ja sidosryhmien intressit sekä valtiovallan tahto (vrt Laamanen 1994, 135). Kunnan kokonaisstrategia jää muodostumatta. Epäyhtenäiseksi muodostuneiden strategioiden systemaattinen toteutus on vaikeaa, jolloin syntyy toisistaan irrallaan olevia toimialoilla osittain eläviä omia strategioita. Lisäksi toiminnan muu kuin taloudellinen seuranta on Jalasjärveä lukuun ottamatta kunnissa sattumanvaraista. Näin myös strategiaprosessin uudelleen käynnistäminen (vaihe 5) jää muiden kuin taloudellisten tarpeiden osalta kunnanjohtajan oman aktiivisuuden varaan.

Seinänaapurikunnissa henkilöstön osallistuminen strategiseen kehittämiseen ja pohdintaan on vähäistä eikä strategiaprosessi siihen kannusta. Seminaarimaisella työskentelyllä luottamushenkilöt osallistuvat jossain määrin toimialojen strategisiin valintoihin, mutta henkilöstö ei pääse osallistumaan varsinaiseen strategiatyöhön. Edelleen on voimassa henkinen jako viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin, joiden toiminta on arvoiltaan toisilleen vastakkaista (vrt Ryynänen 1991, 187). Vuosikymmenessä ei ole tältä osin tapahtunut merkittävää muutosta parempaan suuntaan. Henkilöstön osallistumismahdollisuuksia tarkastelleissa tutkimuksissa on jo kauan havaittu heidän vaikutusmahdollisuuksiensa vähäisyys (vrt Kalliola 1994). Vaikutusmahdollisuuksilla ja työelämän laadullisilla tekijöillä, joita ovat mahdollisuus vaikuttaa omaan työhönsä, mahdollisuus osallistua omaa työtään koskevaan päätöksentekoon ja työn rikkaus, on selvät vaikutukset työhyvinvointiin ja sairastuvuuteen (vrt Kim 2002, 231, Vahtera 1999, 8-10). Peräseinäjoella ja Ylistarossa seminaarityöskentelyihin eivät osallistuneet kuntien henkilöstöstä kuin ylimmät viranhaltijat ja muualla tilanne henkilöstön osallistumisen osalta oli vieläkin satunnaisempi ja rajatumpi. Jalasjärvellä kehityskeskustelut mahdollistivat henkilöstön osallistumisen edes jossain määrin. Huolimatta siitä, että strategian toteuttamisen ehto on sen ymmärtäminen (vrt Kaplan & Norton 1996, 193) ja strategiaprosessiin osallistuminen synnyttää ymmärryksen lisäksi sitoutumista, ei henkilöstön osallistumista strategian luomiseen juuri mahdollisteta.

Strategiaprosessi kunnanjohtajan kannalta

Kunnanjohtajat ovat strategiaprosessin todellisia vallankäyttäjiä. He seuraavat valtion ja muiden sidosryhmien toimintaa haluamassaan laajuudessa ja esittävät hallituksille, koska on riittäviä perusteita ryhtyä perusteelliseen strategiatyöhön vai päivitetäänkö vain käsitteitä. Kunnanjohtajat myös esittävät, kuinka laaja osallistujajoukko

strategiatyöhön osallistuu ja näin vaikuttavat sekä strategioiden sisältöön että kunnan sidosryhmien osallistumismahdollisuuteen.

Haastatteluissa kunnanjohtajat korostavat esittelijän rooliaan ja siirtävät vallan ja vastuun luottamushenkilöille. Vain harvoin kunnanjohtajan näkemykselle on kuitenkaan vastustusta. Tämä voi tarkoittaa hyvin valmisteltua mielipidettä tai poliitikkojen haluttomuutta vaikuttaa strategiaprosessiin.

Jalasjärven kunnanjohtaja Rantakokkoa lukuun ottamatta kunnanjohtajat ohjaavat valmistelua omalla henkilökohtaisella tavallaan. Useimmiten kunnanjohtajat keskustelevat valmistelijoiden kanssa henkilökohtaisesti varsinkin strategioiden toteutuksen yhteydessä. Erityisenä huomion kohteena ovat talousasiat. Silloin, jos talousasiat eivät vaadi strategisia kannanottoja eikä tarvita säästöjä, suhtautuvat kunnanjohtajat strategiatyöhön välinpitämättömästi. Tämä näkyy valtuustokausien aikana suhtautumisessa tulevaisuuden arviointiin ja strategioiden päivittämiseen. Muutamat kunnanjohtajat pitävät koko strategiatyötä vain turhana teoretisointina: "Asioita hoidellaan, kun niitä eteen tulee."

Jalasjärvellä ylimmillä viranhaltijoilla on paljon itsenäistä valtaa, mutta keskustelukokouksissa myös valtuutetut pääsevät vaikuttamaan strategian implementointiin. Kunnanjohtaja ja johtoryhmä keskustelevat aina keskustelukokousten jälkeen valtuutettujen kannanotoista. Tässä syntyy kunnanjohtajalle ja johtoryhmälle tulkinnan mahdollisuus ja varsinkin, jos valtuutettujen mielipiteet keskustelukokouksessa ovat eronneet voimakkaasti toisistaan, on kunnan viranhaltijajohdolla varsin paljon valtaa.

Riippumatta strategiaprosessin demokraattisuudesta ja osallistavuudesta on kaikilla kunnanjohtajalla paljon valtaa strategioiden valmistelussa ja tulkinnassa. Strategiaprosessin menettelytavat vaikuttavat ainoastaan kunnanjohtajan tekemän tulkinnan ajankohtaan ja tilanteeseen.

Mikäli kunnanjohtajat haluaisivat strategioille mahdollisimman tehokkaan toteutuksen, ottaisivat he strategiaprosessiin mukaan henkilöstönsä paljon laajemmin. Vaikka strategiatyöskentelyyn uhrattu aika on pois muulta toiminnalta, saavutetaan sijoitukset takaisin tehokkaampana strategian toteutuksena, kasvaneena työhyvinvointina ja vähentyneinä sairauspoissaoloina. Nyt henkilöstön vaikuttaminen tapahtuu väärässä paikassa eli vaaleilla valittujen luottamushenkilö-viranhaltijoiden toimesta. Vaikuttamismahdollisuudet eivät ole näin toimien kovin hyvät ja monessa tapauksessa kunnanjohtajat ovat joutuneet puuttumaan luottamushenkilö-viranhaltijan toimintaan viranhaltijan ja poliitikon roolin mentyä sekaisin. Yksi mahdollinen perustelu sille, miksi kunnanjohtajat haluavat pitää strategisen johtamisen näin epämääräisenä on juuri luottamushenkilö-viranhaltijoiden toiminta. Samat henkilöt toimivat monessa roolissa eikä johdolla ole työrauhaa.

4.5. Tunnistetut tulevaisuudenhaasteet

Luvussa 3.1.1. perustellaan strategisen johtamisen tarvetta kunnan toimintaympäristön muutoksen hallinnalla. Keskeisiä tutkimuksissa havaittuja tulevaisuuden muutoshaasteita ovat:

- Tietoyhteiskunnan ja teknologian kehittyminen
- Kansainvälistyminen tai ylikansallistuminen ja samaan aikaan tapahtuva paikallisuuden korostuminen
- Henkilöstön tietotaidon lisääntyminen ja ammattien itsenäistyminen
- Asukkaiden arvomaailman yksilöllistyminen ja lisääntyvä vapaa-aika
- Kasvavat ympäristöongelmat ja kestävän kehityksen haaste
- Verkostoituminen
- Kuntien välinen kilpailu veronmaksukykyisestä suomalaisesta kantaväestöstä
- Väestörakenteen ikääntyminen, joka luo lisäpaineita sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja kulttuuripalvelujen alueille
- Kilpailun kiristyminen edelleen usealla talouselämän alueella, kuitenkin samaan aikaan mahdollisuuksien lisääntyminen puhtaan ravinnon tuottamisen, ympäristöteknologian ja huipputeknologiaan perustuvan uusteollistamisen alueella
- Teknologian määrän ja kehityksen räjähdysmäinen kasvu
- Kuntien taloudellisten erojen kasvaminen
- Työssäkäyntialueiden muodostuminen keskeisiksi yksiköiksi
- Kuntien välisen yhteistyön lisääntyminen ja kuntaliitokset
- Yksilön vallan kasvaminen häntä itseään koskevissa asioissa
- Kuntaorganisaation muutosten eteneminen kiihtyvällä tahdilla

(Kirkkala 1987, Harisalo, ym 1992, Kivistö 1995, Sotarauta 1999, Grönholm 2000, Siitonen & Martikainen 2000, Sotarauta & Mustikkamäki 2001)

Seinänaapurikuntien strategisissa dokumenteissa ja kunnanjohtajien haastatteluissa kuntia kohtaavina keskeisinä tulevaisuudenhaasteina pidettiin seuraavia:

- Kunnan talouden turvaaminen
- Väkiluvun väheneminen
- Erikoissairaanhoidon kustannukset ja järjestäminen
- Peruspalvelujen säilyttäminen
- Kunnan ja seutukunnan vetovoiman kehittäminen
- Yritysten toimintaedellytysten kehittäminen ja monipuolinen elinkeinoelämä
- Asiakaslähtöisten ja tehokkaiden palvelujen tuottaminen ja toimiva johtamisjärjestelmä
- Työllisyys ja uusien työpaikkojen luominen
- Asuinympäristön ja elinympäristön laadukkuuden kehittäminen
- Valtion toiminnan tempoilevuus, kasvukeskuspolitiikka ja väestön keskittyminen etelään
- Ihmisten osaamistason, ja tietotaidon ja jaksamisen kehittäminen

Havaintoja tunnistetuista tulevaisuudenhaasteista

Valtaosa tulevaisuudenhaasteista kaikissa tutkimuskunnissa liittyy hyvin konkreettisiin, kuntaa välittömästi koskettaviin asioihin, kuten talouteen, palvelujen turvaamiseen, väkiluvun säilymiseen, erikoissairaanhoidon kustannuksiin sekä paikallisen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden elinvoimaisuuteen. Laajempiin kysymyksiin, kuten teknologian kehittymiseen, kansainvälistymiseen tai esimerkiksi ympäristöarvoihin ei juuri kiinnitetä huomiota.

Koska valtuustokauden aikana strategiaprosessi liittyy tiiviisti talousarvioprosessiin, on tällainen tulos odotettavissakin. Strateginen työskentely on pragmaattista ja ongelmalähtöistä, eikä tulevaisuutta ennustavaa ja ongelmia ennakoivaa (vrt Anttiroiko & Savolainen 2000, 265). Koska perusteellisempaa strategista pohdiskelua tehdään vain valtuustokausien alussa, ei valtuutetuille muodostu kulttuuria keskustella strategisista asioista. Keskustelukulttuurin puuttuminen ohjaa valtuutettuja keskittymään vain käsillä oleviin ongelmiin laajojen kysymysten sijaan. Henkilöstön osallistuminen strategiseen keskusteluun on vähäistä, joten toimialojen tulevaisuuteen liittyviä asioita ei käsitellä ennen kuin ne ovat konkreettisia ratkottavia ongelmia.

Kuntien tunnistamat tulevaisuudenhaasteet eivät näy systemaattisina johtamis- ja seurantajärjestelminä niiden taloudellisia vaikutuksia lukuun ottamatta. Erikoissairaanhoidon kustannuksia pyritään saamaan paremmin hallintaan kokeilemalla sopimusohjausjärjestelmää.

Kunnista ainoastaan Ylistaro on selkeästi kiinnittänyt huomiota henkilöstön jaksamiseen strategisella tasolla. Tyky-hankkeita on menossa monessa kunnassa, mutta kuitenkaan ihmisten jaksamisesta välittäminen ei ole keskeinen tekijä sen enempää dokumenteissa kuin johtajien puheissakaan. Tämä siitäkin huolimatta, että hyvä johtaminen ja muut organisatoriset tekijät on tutkimuksissa todettu sairastavuuden kannalta riskitekijöinä vähintään yhtä vaikuttaviksi kuin perinteiset terveysriskit, kuten tupakka, runsas alkoholinkäyttö, liikunnan laiminlyönti ja ylipaino. Työelämän laadun parantaminen on viimeaikaisten tutkimusten mukaan ehkäissyt tehokkaasti terveyshaittoja, jotka ovat seurausta menossa olevista kunnallisen työelämän murroksesta. Tulevien sairauspoissaolojen riski putosi 25 % niillä, joilla työn hallinta ja työpaikkojen ilmapiiri oli parantunut ja yli 10 % niillä, joilla johtamisen laatu oli parantunut (Vahtera ym 1999, 8-10).

Mahdollinen selittäjä sille, miksi sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden suhtautuminen tulevaisuuden haasteisiin on niin pragmaattinen, on luottamushenkilöiden edunvalvontaan keskittyvä rooli. Viranhaltija-luottamushenkilöt edustavat usein oman ammattikuntansa ja toimialansa etuja ja monilla muillakin on ajettavana jonkin viiteryhmän eritysintressejä. Mikäli strategisen johtamisen sisältö olisi suunnattu kauemmaksi tulevaisuuteen, olisi konkreettisten etujen ajaminen vaikeaa. Tietysti kysymys voi olla myös osaamisesta, jolloin strategiprosessin tulisi olla huomattavasti enemmän osallistavampi.

4.6. Strategia ohjaamassa kunnan toimintaa

Strategioita luodaan organisaatioille, jotta niiden toiminta olisi yhdenmukaista ja toimijoilla olisi vahvoja yhteisesti hyväksyttyjä toimintatapoja. Strategiat antavat organisaatioon yhteisen kielen, jonka avulla ulkomaailman havaintoja tulkitaan. Strategiat tuottavat ennakoitavuutta ja johdonmukaisuutta matkalla haluttuun tulevaisuuteen (kts. luku 2.4.1.). Tässä luvussa tarkastellaan miten kuntien strategiat täyttävät edellä kuvatun tehtävän.

Ilmajoki

Ilmajoella strategiat ovat toimintaa ohjaavia lähinnä henkisesti. Kunnanjohtaja tai johtoryhmä ei valvo systemaattisesti strategioiden toteutumista. Suoritteet raportoidaan normaalin talousarvioseurannan ja –käsittelyn yhteydessä. Keskushallinto ei erityisesti tiedota strategioista viranhaltijoille. Tiedottaminen on hallintokuntien omalla vastuulla, koska ne ovat tehneet pääosan valmistelusta (haastattelu/ Hakala 2001).

Johtoryhmässä käsitellään yleensä taloustilannetta sekä talousarvion toteutumaa. Kunnassa ei ole kuvattuja prosesseja tai laatukäsikirjoja. Oman työn arviointia ja laadun varmennusta on tehty asiakaskyselyin. Muodollisia ja kattavasti toteutettuja kehityskeskusteluja ei käydä (haastattelu/ Hakala 2001).

Ilmajoella on käyty vain hajanaisia arvokeskusteluja. Henkilöstöä pidetään voimavarana ja siksi kunta sijoittaa jaksamiseen sekä Tyky –toimintaan. Kuntaan on perustettu vuonna 1994 Kuntokomppania ja Tyky-toiminta on käynnistetty vuonna 1996. Ilmajoen kunta osallistui myös Seinänaapurikuntien sekä Sosiaali- ja Terveysministeriön Kipinää työelämään -projektiin, jonka tavoitteena oli henkilöstön työssä jaksamisen sekä jaksamisen menetelmien kehittäminen. Hanke käynnistetiin vuonna 1999 ja se päättyi 2001 (haastattelu/ Hakala 2001).

Jalasjärvi

Toiminnan seuranta ja mittaaminen noudattaa tasapainotetun mittariston periaatteita (BSC). Jokaiselle toimialalle on määritelty useamman vuoden tavoitteet, kuluvan vuoden tavoitteet ja keskeiset toimenpiteet, joilla tavoitteisiin uskotaan päästävän. Mittarit ja tavoitteet on asetettu BSC:n mukaisesti neljästä näkökulmasta eli asiakassuuntautunut toiminta, tehokkaat prosessit, osaava ja motivoitunut henkilökunta sekä talous. Kunnanhallitus ja valtuusto seuraavat toteutumaa kolme kertaa vuodessa (haastattelu/ Rantakokko 2001).

Strategian mukaisten toimintojen ja tavoitteiden täytäntöönpano on esimiesten vastuulla. Kunnanjohtaja Rantakokko on huomannut että strategioita on toteutettu organisaatiossa epäyhtenäisesti, joten hän on edellyttänyt toimialajohtajien käyvän kehityskeskustelut alaistensa kanssa. Rantakokko käy itse kehityskeskustelut lähimpien esimiesten kanssa. Kehityskeskustelu on Jalasjärvellä keskeinen strategioiden ja tavoitteiden maastouttamisen väline, jossa voidaan myös innovoida ja lisätä jaksamista (haastattelu/ Rantakokko 2001).

Kurikka

Kaupunginjohtaja Vuorinen korostaa, että kaiken strategiatyön on johdettava suoraan käytäntöön eli strategiat toimivat erityisesti suunnitelmina. Hän mainitsee haastattelussa myös esimerkkejä toiminta-ajatuksen toimintaa ohjaavasta luonteesta: ”Yrittäjyys nähdään keskeisenä asiana Kurikassa, mistä johtuen Yrittäjyysprojekti on viety läpi kaupungin toiminnan. Esimerkiksi koulujen opettajia prepattiin aiheeseen, jotta yrittäjyyttä tuotaisiin esiin kaikissa oppiaineissa. Projektin taustalla on huoli yrittäjätoiminnan jatkuvuuden turvaamisesta ja sukupolvenvaihdoksista.” (haastattelu/ Vuorinen 2001)

Strategiat ovat myös näkökulmia, josta on esimerkkinä kaupunginjohtaja Vuorisen toiminta hallinnon kannustajana parempaan palveluun ja asiakasvastuuseen. Vuorinen sanoo tietoisesti muokanneensa kaupungin toimintakulttuuria painottamalla jatkuvasti asiakaspalvelun laatua ja kaupunkilaisten merkitystä asiakkaina. "Asukkaat ovat palkanmaksajia ja virkamiehet kaupunkilaisten palvelijoita." (haastattelu/ Vuorinen 2001)

Nurmo

Kunnanjohtaja Maunula korostaa, että kaiken strategiatyön on johdettava suoraan käytäntöön. Strategiat toimivat Nurmossa erityisesti suunnitelmina ja jossain määrin myös toimintatapoina. Visiota Nurmon kunnalle ei ole kirjattu, mutta siitä on kyllä keskusteltu luottamushenkilöiden kanssa. Maunulan mielestä kirjallinen tavoitteen asettaminen olisi hyvä. Luottamushenkilöt ovat toistaiseksi halunneet välttää kirjallista visiota (haastattelu/ Maunula 2001).

Nurmossa kunnanhallitus valvoo kunnan toimintaa puolivuosittain tapahtuvan raportoinnin avulla. Kunnan elinkeinostrategian toteutumista seuraa Seinäjoen ja Nurmon yhteinen elinkeinotoimen ohjausryhmä, jossa jäseninä ovat molempien kuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat sekä kunnanjohtajat.

Strategioiden ohjausvastuu on jokaisella hallintokunnalla. Käytännön valvonta tapahtuu toimistopalavereissa. Koska tämä ei ole osoittautunut kaikin osin riittäväksi, on ollut tarvetta työntekijöiden yhteisille pelisääntötilaisuuksille. Mikäli ongelmia ei osata tai voida hoitaa oman yksikön sisällä, ottaa kunnanjohtaja asian itselleen ja kannustaa ongelman osapuolia ratkaisuun. Kunnanjohtaja seuraa tilannetta, kunnes ongelma on poistunut (haastattelu/ Maunula 2001).

Aloitetoimintaa ei Nurmossa ole, koska aloitteita ei ole enää tullut. Työpaikkademokratian avulla on saatu avoin ja kehittävä ilmapiiri. Kehityskeskustelut ovat käytössä. Kunnanjohtaja niitä käy itse johtoryhmäläisten kanssa ja he edelleen alaistensa kanssa. Kehityskeskustelujen käymistä ei seurata (haastattelu/ Maunula 2001).

Peräseinäjoki

Kunnanjohtaja Perttula painottaa, että kaiken strategiatyön on johdettava suoraan käytäntöön eli strategiat toimivat suunnitelmina: "pelkkää paperia ei tuoteta lainkaan." Tilaisuuksia, joissa strategioiden ja tavoitteiden toteutumista seurataan, ovat kehityskeskustelut sekä päivittäiset keskustelut. Strategiset asiat ovat esillä toimialoilla, joita kunnanjohtaja seuraa pöytäkirjojen ja viranhaltijakeskustelujen välityksellä (haastattelu/ Perttula 2001).

Perttula odottaa, että toimialoilla käydään toimistopalavereissa strategisia asioita läpi ja toteutetaan niitä. Mitään seurantajärjestelmää ei ole rakennettu, vaan seuranta perustuu luottamukselle ja epäyhtenäisille keskusteluille (haastattelu/ Perttula 2001).

Seinäjoki

Strategiadokumenteissa määritellyt päämäärät on purettu strategioiksi ja edelleen toimenpiteiksi. Kaupunginjohtaja Pukkisen mukaan kuitenkin ainoastaan talous on aktiivisessa seurannassa (haastattelu/ Pukkinen 2001). Muiden tavoitteiden toteutumista seurataan puolivuosittain. Ongelmana kuitenkin on se, että viranhaltijat esittävät itse mittareitaan, joita seurataan. Mittarikokoelmasta tulee helposti laadultaan ja tavoitteiltaan epäyhtenäinen. Jotkut viranhaltijat esittävät vain helposti saavutettavia tavoitteita kun taas toiset ponnistuksia vaativia. Kaupunginjohtaja onkin joutunut palauttamaan taloutta ja toimintaa kuvaavan raportin takaisin valmisteluun virkamiehille usein (haastattelu/ Pukkinen 2002).

Muidenkin kuin taloudellisten tavoitteiden osalta toimialajohtajien odotetaan noudattavan ja vievän niitä eteenpäin. Valvonnalle ei ole mitään selkeää systemaattista menetelmää, vaan se perustuu kanssakäymiseen eri toteuttajien kanssa. Toimialojen substansseihin ja operatiivisiin ratkaisuihin kaupunginjohtaja yrittää olla puuttumatta. Vaikka valvonta on ylimalkaista ja todentaminen vaikeaa, se ei kuitenkaan Pukkisen mielestä tarkoita sitä, ettei strategioita viedä eteenpäin. "Niiden toteutuminen on kuitenkin viimekädessä paljon pragmaattisempaa. Jos syntyy tilaisuus tai tarve toteuttaa jokin mielekäs hanke, jolle löytyy konsensus, niin siihen sitten tartutaan. Kehittäminen ei tapahdu välttämättä asetettujen dokumenttien tai teorioiden mukaisessa järjestyksessä." (haastattelu/ Pukkinen 2001)

Ylistaro

Ylistaron kunnassa kunnan johtoryhmä kokoontuu noin kerran kuukaudessa. Kokouksissa informoidaan ajankohtaisista asioista, siellä otetaan kantaa pieniin asioihin ja linjataan valmistelua. Kunnanjohtaja toimii johtoryhmän puheenjohtajana. Tähän asti johtamisrooli on ollut passiivinen. Aktiivista ja omaehtoista valvontaa tai ohjaamista kunnanjohtaja ei ole suorittanut. Kehittämissuunnitelmien toteumaa on seurattu kolmesti vuodessa, mutta johtopäätöksiä ei ole juuri tehty (haastattelu/ Kangasluoma 2001).

Sektoreista vastaavat viranomaiset valmistelevat lainsäädännön edellyttämät asiat itsenäisesti. Valtuustossa ei käydä priorisointikeskustelua. Kunnanjohtaja ei ole myöskään ottanut kantaa toimialojen sisäiseen prioriteettiin. Käytännössä toimialan johtava virkamies hakee itselleen tuen lautakunnasta. Poikkeuksen tähän muodostavat ainoastaan merkittävät säästöt, jolloin kunnanjohtaja joutuu ohjaamaan toimialajohtajia. Tarvittaessa kunnanjohtaja käy myös lautakunnan kokouksessa kertomassa taustoista. Sektoreiden toiminnan seuranta tapahtuu budjetin seurannan yhteydessä.

Yhteenveto strategian ohjaavuudesta

Seinänaapurikunnissa strategioissa otetut kannat ohjaavat toimijoita varsin niukasti ja satunnaisesti. Koska mittaristot eivät perustu asetetuille strategioille, eikä niitä aktiivisesti seurata muiden kuin taloudellisten vaikutusten osalta, menetetään strategioiden merkittävin ohjausvaikutus. Strategioita luodaan tuottamaan tavoitteita ja johdonmukaisuutta toimintaan. Kuitenkin kunnanjohtajat tarttuvat tilaisuuksiin strategioista huolimatta perustellen sitä käytännön syillä. Kunnissa olevat strategiaprosessit rakentuvat vahvan johtajuuden ja klassisen strategianäkemyksen varaan. Kunnanjohtajien käytännössä toteuttama johtajuus kuitenkin sivuuttaa klassisen näkemyksen ja on lähinnä pehmeää johtamista, jossa aktiivinen strateginen ote on luottamushenkilöillä. Käytännössä johtamattomuus aiheuttaa strategioihin sitoutumattomuutta, koska henkilöstö ei ole mukana strategioiden luomisessa. Luottamushenkilöt käyvät strategisia keskusteluja mahdollisesti muiden sidosryhmien kanssa. Kunnissa oleva strategiaprosessi ei synnytä toteuttajien osalta sen enempää ymmärrystä kuin sitoutumista valittuihin strategioihin.

Jalasjärvi on tässä asiassa poikkeus. Siellä strategiat on purettu tavoitteiksi ja mittareiksi. Mittareiden toteutumista seurataan kolmasti vuodessa ja valtuuston keskustelukokousten jälkeen kunnanjohtaja kokoaa johtoryhmän luomaan yhtenäisen kannan luottamushenkilöiltä saatuihin strategisiin mielipiteisiin. Mittarit ja kuullut mielipiteet ohjaavat suoraan kunnan viranhaltijoiden toimintaa. Henkilökohtaisilla kehityskeskusteluilla varmistetaan, että jokainen toimii strategian mukaan. Menettely luo sekä ymmärrystä että sitoutumista strategioiden toteuttamiseen.

Erityisesti Peräseinäjoella, mutta satunnaisesti myös Kurikassa ja Nurmossa kunnanjohtajat seuraavat lautakuntien esityslistoja ja näin varmistavat strategian mukaista toimintaa. Tarvittaessa he käyvät esittelijöiden kanssa keskusteluja strategianmukaisesta toiminnasta. Tärkein indikaattori puuttumiselle on kuitenkin talous ja siellä ainoastaan määrärahojen käyttöaste, josta ennustetaan niiden riittävyyttä.

Strategian heikko ohjaavuus ei auta ihmisiä oppimaan ja kehittämään jatkuvasti (vrt Oppimista korostava koulukunta). Ennemminkin kunnissa toteutuu jatkuvuutta korostavan koulukunnan näkemys siitä, että organisaatio on staattisessa tilassa, kunnes sen on siirryttävä olotilasta toiseen (kts luku 2.3.6.). Strategisen työn heikkouksista johtuen muutos ja siirtyminen kilpailuun, tehostamiseen ja yksityistämiseen ovat tulleet voimakkaina, jopa yllätyksinä kunnallisille toimijoille. Kuitenkin muutokset ovat olleet näkyvissä jo vuosia.

4.7. Kunnanjohtajan rooli ja fokus strategiaprosessissa

Kunnanjohtajalla voi olla erilaisia johtamisrooleja. Hän voi toimia aktiivisena strategisena johtajana tai passiivisena valmistelijana. Kunnanjohtajalla on johtajana valtaa, josta osa on poliittista ja osa henkilökohtaiseen karismaan perustuvaa (Heuru 2000, 347-353). Sitä, miten kunnanjohtaja valtansa kokee ja sitä käyttää, tarkastellaan tässä luvussa.

Ilmajoki

Ilmajoella kunnanjohtajan rooli toiminta-ajatuksen, vision ja strategian muotoilussa on ollut passiivinen. Uudet kunnan toimintaa koskevat ideat ja sisällöt ovat tulleet poliitikoilta. Näin esimerkiksi peruspalvelujen tuottaminen ja viihtyisä ja turvallinen elinympäristö ovat tulleet mukaan strategisiin dokumentteihin. Suoranaisia johtamisen teemoja ei toiminta-ajatus sisällä, vaan kunnanjohtaja Hakalan mielestä se on henkinen ohje hallintokunnille niiden työn ohjaamiseksi. Toiminta-ajatuksessa olevien asioiden realisoitumista kunnanjohtaja ei seuraa (haastattelu/ Hakala 2001).

Hakala on omassa toiminnassaan korostanut viranhaltijoiden ja luottamusmiesten roolien selkiyttämistä. Ne olivat hänen mukaansa aikaisemman kunnanjohtajan kaudella epäselviä. "Viranhaltijoiden tehtävä on valmistella ja luottamushenkilöiden päättää. Aikaisemmin luottamushenkilöt osallistuivat valmisteluun paljon, nyt tilanne on selkeämpi." (haastattelu/ Hakala 2001)

Kunnanjohtaja on ollut keskeinen henkilö, kun on toteutettu taloudellisesti vaikeita päätöksiä. Tällaisia ovat olleet muun muassa rakennetyöryhmän perustaminen ja siinä toimiminen, kunnan toimintojen tehostaminen sekä kamreerin ja kansalaisopiston apulaisrehtorin virkojen lakkauttaminen (haastattelu/ Hakala 2001).

Hakala on tuonut kannustuksen ja tunnustuksen organisaation toimintaan. Työntekijöitä kannustetaan aloitteellisuuteen ja heidän taitonsa ja omat kehittämispanostuksensa huomioidaan palkkauksessa. Kuluneen vuoden suorituksista jaetaan myös tunnustusta (haastattelu/ Hakala 2001).

Jalasjärvi

Kunnanjohtaja Rantakokon mukaan hänen oma roolinsa strategiatyössä on pitää prosessi liikkeessä ja vastata siihen liittyvän valmistelun suorittamisesta. Kunnanjohtaja ei itse tee kaikkea valmistelua, mutta vastaa, että valmistelua on ja että se on hyvin hoidettu. Luottamushenkilöt ovat strategiaprosessissa mukana monessa vaiheessa. Valtuutetut myös pitävät omia vaikuttamisen mahdollisuuksiaan hyvinä tai erittäin hyvinä ja strategiatyön määrä suhteessa operatiiviseen päätöksentekoon on tasapainossa (valtuuston toimintatapa ja vaikuttavuusmittaus, haastattelu/ Rantakokko 2001).

Kunnanjohtajan rooliin kuuluu esittää ulkopuolisten käyttöä strategiatyön apuna, mikäli tarvetta on. Useimmiten Jalasjärven kunnassa on toimittu itsenäisesti, eikä konsultteja ole käytetty kuin tulevaisuutta käsittelevissä ensimmäisissä seminaareissa (haastattelu/

Rantakokko 2001). Esimieskoulutuksissa kunnanjohtaja toimii kouluttajana. Koulutuksissa käsitellään strategista johtamista, tavoitteiden ja mittareiden maastouttamista sekä esimiestaitoja.

Kunnassa on muitakin strategiseen johtamiseen osallistuvia virkamiehiä kuin kunnanjohtaja. Talousjohtaja Eija Heikkilällä, hallintojohtaja Ahti Arokalliolla sekä sosiaalijohtaja Terttu Nordmanilla on suuri vastuu strategiaprosessin etenemisestä ja mittaamisesta. Kunnanjohtajan rooli on ylläpitää prosessia ja sen etenemistä (haastattelu/ Rantakokko 2001).

Ongelmatilanteissa ensimmäinen korjausvastuu on toimialalla. Mikäli toimialat eivät pysty korjauksia tekemään, puuttuu kunnanjohtaja asiaan. Tavoitteista poikkeamia seurataan johtoryhmän kokouksissa ja edelleen hallituksessa. Vuosikolmanneksen toteutumaraportti on hyvä työkalu niin toimialoilla kuin myös ylemmällä tasolla seurata ja johtaa (haastattelu/ Rantakokko 2001).

Kurikka

Kaupunginjohtajan rooli normaalissa toiminnassa on keskustella ja ohjata johtoryhmän jäseniä. Käytännön elämä on kaupunginjohtaja Vuorisen mukaan osoittanut, että on ollut mahdotonta saada lautakunnilta priorisointiesityksiä tai tulevaisuuden näkemyksillä perusteltuja esityksiä, jos nämä ovat poliitikkojen halujen vastaisia. Aikaisemmin on yritetty saada lautakunnat ottamaan kantaa esimerkiksi palvelutarpeeseen, oppilaslukuun, kouluverkkoon. Esitykset ovat kuitenkin olleet Vuorisen mukaan todellisuuden sivuuttavaa puolustustaistelua. Kaupunginjohtajan rooliksi tällaisissa epämukavien päätösten tapauksissa onkin tullut viedä asiat päätökseen käyttämällä sitten vaikka epäsovinnaisia toimintatapoja. Vuorisen mukaan muutoksen välttämättömyyden ymmärtäminen on erityisen vaikeaa luottamusmiehille ja toimialojen edustajille. "Muutos tulee vasta kaaoksen jälkeen hätäpäissään" (haastattelu/ Vuorinen 2001).

Nurmo

Kunnanjohtaja Maunulan mukaan kuntajohtamisen dualistisuus on sekä vahvuus että heikkous. Mikäli kuntajohtajan ja luottamushenkilöstön henkilökemiat ja näkemykset kehityslinjoista ovat kovin erilaiset, heijastuu se kunnan päätöksentekoon heikentävästi. Mikäli johtajuus ja työnjako ovat selkeitä, tapahtuu Maunulan mukaan yleensä myönteistä kehitystä (haastattelu/ Maunula 2001).

Kunnanjohtajan toimintatapoihin ja rooliin strategiatyössä ja käytännön johtamisessa kuuluvat Maunulan mukaan erityisesti nopea päätöksentekokyky, riskin- ja kritiikinsieto, vallan ja vastuun delegointi sinne, missä päätöksiä tarvitaan sekä rohkeus panna persoonansa peliin (haastattelu/ Maunula 2001).

Kunnanjohtajan rooli hallinnon ohjaajana ja henkisenä johtajana on Maunulan mukaan kiistaton. Keskusviraston työntekijöille järjestetään säännöllisesti tilaisuuksia, joissa kunnanjohtaja kertaa yhteisiä toimintatapoja ja toimintakulttuuria, arvoja ja strategisia painopistealueita sekä Nurmon merkitystä osana Seinäjoen kaupunkiseutua. Tässä mielessä Maunulan mukaan "oli onnetonta, että Nurmo päätti jättäytyä pois Seinäjoen

yhdistymisselvityksestä. Siinä suljettiin pois strategisia vaihtoehtoja ennen kuin oli edes selvitetty niiden mielekkyyttä." (haastattelu/ Maunula 2001)

Kunnan työntekijöiden odotetaan toimivan strategisten painopisteiden ja kunnanjohtajan toivoman toimintakulttuurin mukaisesti. Maunulan mukaan laadukas palvelu on tuotettava ajallaan ja ripeästi ja kaikessa toiminnassa on näyttävä palvelun tarvitsijan näkökulma. On keskityttävä olennaiseen – pois lillukanvarsista. Maunulan mukaan hyvästä toiminnasta myös kannustetaan ja kiitetään (haastattelu/ Maunula 2001).

Peräseinäjoki

Kysyttäessä kunnanjohtaja Perttulalta, että onko hän muokannut tietoisesti kaupungin toimintakulttuuria, hän vastasi korostavansa jatkuvasti palvelun laatua. ”Vain paras on kyllin hyvää. Sellaista, mitä ei voida tehdä hyvin, ei kannata tehdä lainkaan". (haastattelu/ Perttula 2001)

Peräseinäjoella käydään kehityskeskusteluja, joita kunnanjohtaja käy itse lähimpien alaistensa ja johtoryhmän jäsenten kanssa. Johtoryhmäläisten tulee käydä niitä alaistensa kanssa. Keskustelujen käymistä ei valvota. Perttula odottaa, että myös toimialoilla keskustellaan toimistopalavereissa strategista asioista ja toteutetaan niitä. Mitään seurantajärjestelmää ei ole luotu, vaan seuranta perustuu luottamukselle ja keskustelutyyppiselle epäyhtenäiselle valvonnalle (haastattelu/ Perttula 2001).

Seinäjoki

Seinäjoella ei ole selkeää systemaattista valvontaa muulle kuin taloudelle. Käytännössä valvonta ja ohjaaminen perustuvat kanssakäymiseen eri toteuttajien kanssa. Kaupunginjohtaja Pukkinen pyrkii olemaan puuttumatta toimialojen substansseihin ja operatiivisiin ratkaisuihin. Johtoryhmätyöskentelyssä käsitellään pääasiassa kaupunginhallituksen asioita ja toimialajohtajat tuovat niitä valmiina listapykälinä päätösehdotuksineen. Johtoryhmätyöskentelyssä jokaisen tulisi miettiä kaikkea, mutta käytännössä toisten toimialojen asioihin ei haluta puuttua ja näin johtoryhmätyökään ei tuo johtamiseen suurta lisäarvoa, joten Pukkisen mielestä johtoryhmä ei toimi kovin hyvin (haastattelu/ Pukkinen 2001).

Pukkinen vaatii omalta ja viranhaltijoiden toiminnalta paljon. On pystyttävä näyttämään oma ammattitaito ja toimimaan laadukkaasti sekä professionaalisesti. Tehdyt päätökset tulee panna täytäntöön nopeasti, laadukkaasti ja kerralla valmiiksi (haastattelu/ Pukkinen 2001).

Ylistaro

Valvontavastuu arvojen ja toimintaperiaatteiden toteutumisesta on Kangasluoman mukaan kunnanjohtajalla, jonka velvollisuus on "laittaa niskuroijat kuriin", jos toiminta ei etene sovitulla tavalla. Näin ei kylläkään ole tapahtunut. Lisäksi vt. kunnanjohtaja Kangasluoma pitää omina johtamisen periaatteinaan sitä, että kunnanjohtaja ei ohita johtoryhmää eikä puutu jollain toimialalla oleviin yksittäisiin ongelmiin sekä sitä että

kunnanjohtajan rooli on toimia luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden välissä (haastattelu/ Kangasluoma 2001)

Johtoryhmätyöskentelyn lisäksi johtamisen menetelminä Ylistarossa käytetään kehityskeskusteluja johtoryhmän osalta ja koko henkilöstön koulutussuunnitelmaa, jota päivitetään kuuden kuukauden välein (haastattelu/ Kangasluoma 2001).

Kangasluoma, joka on toiminut vt. kunnanjohtajana aina kunnanjohtajien vaihtuessa ja muutoin hallintojohtajana, on ollut Ylistaron kunnan palveluksessa vuodesta 1977. Hänen mukaansa ylimmän johdon tehtävä on toimia strategiaprosessin käynnistäjänä. Viimeisimmässä strategiaprosessissa käynnistetyn työryhmätyöskentelyn on tarkoitus olla jatkuvaa. Kunnanjohtajan vastuulla on se, että työryhmät toimivat. Ulkopuolisten vetämissä visio- ja strategiatilaisuuksissa kunnanjohtaja on osallistuja kuten muutkin (haastattelu/ Kangasluoma 2001).

Ylistarossa itsenäisyyden säilyttäminen on niin luottamusmiesten kuin viranhaltijoidenkin keskeinen toimintaa ohjaava arvo. Itsenäisyyden turvaaminen haluttiin varmistaa ja siksi Seinäjoen naapurikuntien kesken tehdyn yhteistyön tiivistämisselvityksen toisesta vaiheesta irtauduttiin. Kunnanjohtaja toimii Kangasluoman mukaan myös itsenäisen kunnan symbolina (haastattelu/ Kangasluoma 2001).

Arvio kunnanjohtajien rooleista ja toiminnan fokuksista Seinänaapurikunnissa

Kaikki kunnanjohtajat osoittavat omalla toiminnallaan ja viestinnällään hyvän talouden merkitystä. Talousasioiden seuraaminen on selvästi tärkein ja kunnanjohtajien toiminnalle yhteinen asia. Kunnanjohtajien roolit jakautuvat aktiivisuudeltaan kahteen ääripäähän. Ilmajoella ja Ylistarossa kunnanjohtajat kokevat itsensä valmistelijoiksi ja ovat johtamistyössään passiivisia seuraten lähinnä taloutta ja keskustellen vain tarpeen vaatiessa alaistensa kanssa. Johtoryhmillä ei ole selkeää strategisen johtamisen tehtävää, vaan niiden toiminnat liittyvät kunnanhallituksen päätösten valmisteluun ja muihin hallinnollisiin tehtäviin.

Ylistarossa kunnanjohtaja on vaihtunut usein. Vuosina 2001-2004 on ollut virassa neljä eri johtajaa ja muutoksen aikana vt. kunnanjohtajana on toiminut hallintojohtaja Kangasluoma. Passiivinen johtaminen on ollut hänelle myös keino menestyä virassaan.

Jalasjärvellä, Kurikassa, Nurmossa, Peräseinäjoella ja Seinäjoella kunnanjohtajien toiminta oli aktiivista oman intressinsä mukaisesti. Nurmossa ja Peräseinäjoella kunnanjohtajat johtavat aktiivisesti tarvittaessa koko toimintaa. Jalasjärvellä toimitaan kuvatun johtamisjärjestelmän mukaan. Kurikassa ja Seinäjoella keskitytään kaupunginhallitustyöskentelyyn ja talouteen, joista indikoituu johtamisen tarve.

Kunnanjohtajilla on mahdollisuus toimia näkyvinä vahvoina johtajina, mitä esimerkiksi NPM kunnan johtamiselta tavoittelee. Käytännössä kuitenkaan näin ei ole. Ennemminkin realisoituu vallankäyttöä korostavien ja ympäristöä korostavien koulukuntien näkemys siitä, että kunnan strategiat muotoutuvat prosessissa sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien vaikuttaessa niihin. Kunnanjohtajat ovat tässäkin pelissä keskeisiä vallankäyttäjiä, sillä he voivat vaikuttaa käsiteltäviin teemoihin ja prosesseihin, joissa näitä teemoja käsitellään. Kokeneet kunnanjohtajat tietävät, milloin kannattaa milläkin tavalla asioita hoitaa, jotta omat mielipiteet tulevat hyvin huomioiduiksi.

5. KUNNANJOHTAJA STRATEGISENA JOHTAJANA

Kuntaorganisaation tehokkuuden lisääminen edellyttää aktiivista ja strategista operatiivisen toiminnan johtamista. Kunnanjohtaja on se, joka asemastaan ja persoonastaan johtuen voi tätä johtamisvastuuta kantaa. Se on ilmennyt niin aiemmissa tutkimuksissa, lainsäädännössä kuin käytännön toiminnassakin. Tässä luvussa syvennetään tarkastelua edelleen keskittyen siihen, miten kunnanjohtajat toimivat kuntiensa strategisina johtajina. Tarkastelun ulottuvuuksina käytetään luvussa 2.6. esiteltyä strategisen johtamisen ohjausmallin eri ohjausvipuja.

Käytettävien ohjausvipujen lisäksi yhtenä tarkastelukohteena on kunnanjohtajan persoonallisuus, joka vaikuttaa siihen, miten kunnanjohtaja eri toimijaryhmiin suhtautuu, millaisia johtamisen menetelmiä hän valitsee ja miten niitä käyttää.

5.1. Kunnanjohtaja johtaa persoonallaan

Hyvinvointivaltion laajenemisen myötä julkiset ammatit ovat professionalisoituneet ja lisääntyneet. Monella kunnan toimialalla professioiden omat sisäiset toimintatavat määrittävät hyvän palvelun ja toiminnan. Tämä sama on tapahtunut myös kunnanjohtajille. Kunnanjohtajien toiminta on muuttunut hallintomiehestä julkiseksi yleisjohtajaksi, jolta kunnassa odotetaan tuloksia. Lisäksi kunnanjohtaja on entistä enemmän vuorovaikutuksessa organisaationsa ja kuntalaisten kanssa. Roolin muutoksen seurauksena hänen keskeisiksi ominaisuuksikseen ovat muodostuneet sosiaaliset ja persoonalliset taidot sekä toimiminen keulakuvana, päättäjänä, informaation jakajana, puhemiehenä, poikkeustilanteiden ratkojana ja neuvottelijana (vrt Temmes 1991, 193-200).

Kunnat ovat jatkuvassa muutoksessa. Muutoksen johtamisen keskeisiksi epäonnistumisen tekijöiksi ovat muodostuneet liika hallinnointi ja/tai liian vähäinen johtaminen. Ihmisille muutokset ovat usein dramaattisempia kuin mitä rationaalisesti arvioiden voitaisiin uskoa. Liikkeenjohdon teoriat korostavat aktiivista ihmisten johtamista ja vuorovaikutusta muutostilanteissa. Muutoksen visiot ja tavoitteet tulee saada selviksi toimijoille. (Kotter 1996, 7-10, Temmes 1991, 202-203).

Kaikki kunnanjohtajat ovat johtamistyössään havainneet, että johtamista ja persoonaa ei voida erottaa toisistaan. Johtaja on aina virantoimituksessa ja hänen korostamansa asiat ovat merkityksellisiä tilanteesta riippumatta. Johtamistyön kannalta juhlatilaisuuden puheet ovat merkityksellisiä siinä kuin viralliset kaupunginjohtajan lähettämät sähköpostitkin tai johtoryhmäkokouksessa annetut toimeksiannot. Myös juhlapuheissa esillä olleita teemoja on alettu omaehtoisesti valmistella ilman muodollista toimeksiantoa (haastattelu/ Pukkinen 2002).

Kunnanjohtajat korostavat esimerkillä johtamisen tärkeyttä. Kunnanjohtajaa seurataan toimissaan jatkuvasti ja siitä syystä johtajan toiminta on oltava loogista ja johdonmukaista tärkeiksi sanottuihin tavoitteisiin ja arvoihin nähden. Kunnanjohtajien omana henkilökohtaisena toiminnan periaatteena on: ”Sitä, mitä ei edellytä itseltään, ei voi edellyttää alaisiltaankaan”.

5.2. Uskomusjärjestelmät johtamistyössä

Uskomusjärjestelmät määriteltiin siten (kts. luku 2.5.2), että niiden on oltava virallisia, informaatiopohjaisia ja johtajien käyttämiä ylläpitääkseen tai muuttaakseen organisaation käyttäytymistä. Uskomusjärjestelmän käyttämisessä keskeistä on johtajan aktiivisuus. Virallisuuden ja epävirallisuuden välisen rajan määrittely on välillä vaikeaa ja kunnanjohtajien omien havaintojen perusteella he ovat virallisessa toimessa edustaessaan kuntaa sekä virallisluonteisissa että epävirallisissa tilanteissa.

Kohdekunnissa on kirjattu virallisiin dokumentteihin toiminta-ajatus ja joissakin tapauksissa myös visio. Toiminta-ajatus julkaistaan toistuvasti aina budjetin yhteydessä ja se on luonteeltaan pysyvä. Toiminta-ajatusta ei juurikaan päivitetä. Visio sen sijaan on tarkastelun kohteena vuosittain, olkoonkin, että muutokset siihen ovat olleet vähäisiä. Käytännön johtamistyössä muualla kuin Jalasjärvellä toiminta-ajatuksen tai vision toteutusta ei aktiivisesti seurata. Yleensä toiminta-ajatus ja visio ovat eräänlaisia huoneentauluja, joita keskeisten viranhaltijoiden oletetaan noudattavan valmistelutyössään. Tämä on mahdollista, sillä usein johtavat viranhaltijat ovat olleet mukana visioiden valmistelutyössä ja näin heillä on ollut tilaisuus siihen syventyä. Siitä, toteutuuko toive toiminta-ajatuksen tai vision ohjaavuudesta, ei tunnuta olevan selvillä. Karkeisiin laiminlyönteihin tai virheisiin vision tulkinnassa puututaan, jos tällaisia havaitaan. Monet kunnanjohtajat seuraavat lautakuntien toimintaa esityslistojen ja pöytäkirjojen välityksellä. Mikäli on tarvetta puuttua viranhaltijoiden toimintaan, tämä tapahtuu pääsääntöisesti kahdenkeskisissä keskusteluissa.

Kunnanjohtajat korostavat toimivansa esimerkkeinä. Kuitenkin käytännön johtamistilanteissa, kuten säännöllisissä johtoryhmän kokouksissa he eivät toimi esimerkillisesti. Toiminta-ajatuksen, vision, arvojen tai strategioiden toteutusta he eivät kuitenkaan valvo. Toimintatapa kyseenalaistaa sekä kunnanjohtajien väitteen esimerkkinä olemisesta että strategisten määrittelyiden mielekkyyden. Kun määrittelytyöhön on osallistunut vain suppea joukko organisaation jäseniä ja varsinaista maastoutusta ei tehdä lainkaan, eikä johtamistyöllä strategioiden toteutumista seurata, keitä määrittelyt ovat palvelleet ja millaisen esimerkin johtamisesta ne antavat?

Kunnanjohtajilla on omia arvoja ja toimintaperiaatteita, mutta niitä ei ole kirjattu eikä niitä systemaattisesti viestitetä organisaatioon. On arvot dokumentoitu koko organisaatiolle tai ei tai on niitä kunnanjohtajan toiminnasta tunnistettu tai ei, niin jää käytännön ohjausvaikutus sattumanvaraiseksi. Kunnanjohtajilla ei ole suunnitelmallista toimintaa vision, arvojen ja toiminta-ajatuksen johtamiseksi käytännön toiminnaksi omissa organisaatioissaan. Poikkeuksena tässäkin on Jalasjärvi, jossa edellä mainitut on purettu toiminnoiksi ja maastoutettu koko organisaation. Toteutus on varmistettu käymällä kehityskeskusteluja ja käsittelemällä asiaa johtoryhmässä. Peräseinäjoella ja Ylistarossa kokonaisuus on ehyt edeten suuremmista päämääristä yksityiskohtaisiin tavoitteisiin. Peräseinäjoella on myös vastuutettu toteuttavat viranhaltijat edistämään kehittämiskohteita. Kummassakin kunnassa strategisen johtamisen toimintakokonaisuus on perusteltu, mutta johtaminen tapahtuu Peräseinäjoella persoonallisen epäyhtenäisesti ja Ylistarossa, muiden tavoitteiden kuin kehittämisohjelmassa olevien osalta, vain toteutumaseurantana tilinpäätöksen yhteydessä. Ohjausvaikutus ei tällä tavoin toimien ole paras mahdollinen.

Strategiat ovat hyvin käytännönläheisiä ja toimintasuunnitelman luonteisia. Niitä ei valmistella visiosta ja toiminta-ajatuksesta lähtien, vaan yleensä käytännölliseksi vastaukseksi havaittuihin ongelmiin. Strategiat luodaan olemassa olevaa tarvetta varten ja niissä korostuvat nykyhetkessä tapahtuvat resurssitarpeet tai käynnistettävät investoinnit.

Seinänaapurikunnissa poliitikot käyvät strategiakeskustelua lähinnä valtuustoseminaareissa, joita pidetään pari valtuustokaudessa sekä kunnanhallitusten strategiaseminaareissa, joita pidetään vuosittain. Keskustelua seminaareissa käydään vähän eikä mielipiteitä juurikaan esitetä. Etukäteen tiedetään ne henkilöt, jotka puuttuvat asioihin muiden istuessa hiljaa (kunnanjohtajahaastattelut 2002). Valmistelijoiden rooli muodostuu ohjaavaksi sekä tietomääränsä että valtuutettujen passiivisuuden vuoksi. Kurikassa kaupunginjohtaja keskustelutti strategiaseminaareissa luottamushenkilöitä ja teetti heillä ryhmätöitä, jotta mielipiteitä saataisiin. Useimmiten kuitenkin käytännön linjakeskustelut käydään kunnanjohtajan ohjauksessa johtoryhmissä ja kahden kesken viranhaltijoiden ja kunnanjohtajan välillä. Myös epävirallisia keskusteluja kunnanjohtajan ja luottamushenkilöiden välillä käydään strategisista asioista.

Keskustelukokoukset Jalasjärvellä

Poikkeuksen muiden kuntien sattumanvaraiseen strategisten asioiden käsittelyyn muodostaa Jalasjärvi, jossa keskustelukokouksiksi nimettyjä valtuuston ja lautakuntien puheenjohtajistojen strategiaa ohjaavia tilaisuuksia on lähes puolet vuosittaisista valtuuston kokouksista. Keskustelukokouksissa viranhaltijat alustavat omilta alueiltaan yksi kerrallaan ja alustuksen jälkeen käydään aina kustakin käsiteltävästä alueesta keskustelu. Keskusteluista pidetään kirjaa, mutta keskustelukokouksissa ei tehdä päätöksiä, vaan keskustelulla haetaan yhteisiä näkemyksiä kunkin alueen toimintaan (haastattelu/ Rantakokko 2002). Alussa luottamushenkilöt kokivat nämä kokoukset vaikeina, mutta nykyään on jo totuttu ja ne toimivat varsin hyvin. "Toki aina välillä joku luottamushenkilö lähtee kesken pois, kun kokoukset tuppaavat venymään. Kerrankin yksi isäntämies tuumasi, että nyt tämä riittää, hän lähtee. Kello oli tuolloin yksi yöllä." (haastattelu/ Ventelä 2004)

Keskustelukokouksia seuraavana aamuna kunnan johtoryhmä kokoontuu varmentamaan, että keskusteluissa esillä olleet teemat ja tulkinnat ovat yhteneviä. Samalla johtoryhmässä sovitaan, miten keskusteluissa esillä olleita asioita valmistellaan toimialojen toiminnoiksi sekä lautakuntien tai kunnanhallituksen päätösehdotuksiksi. Keskustelukokoukset eivät ole avoimia yleisölle eivätkä lehdistölle ja niiden käymiseen on luotu pelisäännöt, joissa korostetaan luottamusta ja yhteistä Jalasjärven etua (haastattelu/ Rantakokko 2002).

Jalasjärvellä päätöksentekokulttuuri on kirjattu ja keskeiseksi katsotaan strateginen ajattelu ja laaja keskustelu, kyseenalaistaminen ja jatkuva kehittäminen, laaja asioiden delegointi viranhaltijoille, toiminnan laatu ja tasapainotettu johtaminen sekä Jalasjärven etujen ajaminen. Käytännössä poliitikoilla on valtaa strategioista ja linjoista keskusteltaessa ja viranhaltijoilla valtaa käytännön operatiivisessa toiminnassa (haastattelu/ Rantakokko 2002).

Kunnanjohtajan rooli

Uskomusjärjestelmiä määriteltäessä kaksi asiaa korostuu eli järjestelmien virallisuus ja johtajien aktiivinen toiminta niiden käytössä. Seinänaapurikunnissa uskomusjärjestelmiä on määritelty riittävästi, jotta niitä voitaisiin käyttää strategisesti mielekkäällä tavalla. Uskomusjärjestelmän tarkoitus on luoda suuntaa, antaa toiminnalle mielekkyys ja näin motivoida toimijoita toimimaan oikealla tavalla.

Uskomusjärjestelmien mahdollisimman hyvän toiminnan kannalta merkityksellisiä ovat kaikki sellaiset johtamisen muodot, joissa uskomusjärjestelmät ovat esillä ja niiden toteutumista valvotaan. Kuten aiemmin todettiin, johtamisessa ongelmana on ennemmin aktiivisen vuorovaikutuksen vähäisyys kuin sen liiallisuus (vrt. Kotter 1996, 7-10). Huolimatta siitä, että strategiaprosessin ylläpito ja strategisten linjanvetojen aikaansaaminen kohdekunnissa ovat kunnanjohtajien vastuulla, on kunnanjohtajien oma johtamisrooli erityisesti uskomusjärjestelmien osalta passiivinen. Hetkellisissä strategisen johtamisen tilanteissa rooli on aktiivisempi. Esimerkiksi Kurikassa kaupunginjohtaja Vuorinen katsoi tärkeimmäksi strategiaprosessin ja yksittäisten strategiatilaisuuksien vetämisen (haastattelu/ Vuorinen 2002).

Jalasjärveä lukuun ottamatta strategiat kunnissa ovat yleisluontoisia. Tämä kasvattaa kunnanjohtajan roolia ja valtaa viranhaltijoiden ohjaamisessa valittujen strategioiden mukaiseen toimintaan. Käytännössä kunnanjohtajat ohjaavat viranhaltijoita kahdenkeskisin keskusteluin sekä vapaamuotoisissa tilanteissa että hallitukselle tuotavien asioiden valmistelun yhteydessä. Näin on erityisesti Seinäjoella ja Peräseinäjoella.

Kohdekunnissa käydään kehityskeskusteluja. Osassa kunnista kehityskeskustelu on systemaattinen, aikatauluun ja muotoon sidottu tapahtuma, kun taas valtaosassa kehityskeskusteluja käydään tarpeen ilmaantuessa ja vapaamuotoisesti. Systemaattisesti kaikkia koskevana ja muodollisena kehityskeskustelun käyminen on vain Jalasjärvellä. Siellä kehityskeskusteluissa myös arvioidaan ihmisten toimintaa strategioiden toteuttamisessa. Arviointi koskee myös kunnanjohtajan omaa toimintaa (haastattelu/ Rantakokko 2002).

Ilmajoella, Nurmossa ja Ylistarossa yritetään parantaa henkilöstön jaksamista ja kuntoa järjestämällä Tyky –toimintaa. Näissä kunnissa kunnanjohtaja on omalla toiminnallaan lisännyt alaistensa hyvinvointia. Kouluttautumista ja omaehtoista itsensä kehittämistä arvostetaan kaikissa kunnissa.

Seinänaapurien kunnanjohtajista valtaosalla on pitkä ura kunnan eri tehtävissä. Tämä kokemus on auttanut heitä luomaan itselleen toimintatavat, joita ei juuri ole dokumentoitu tai kyseenalaistettu. Haastatteluissa todettiin ykskantaan, että "hoidetaan asiat näin, kun ne hyvin menee eikä teoretisoida niitä liikaa." (haastattelu/ Maunula 2001, haastattelu/ Perttula 2001)

5.3. Rajoitusjärjestelmät johtamistyössä

Kuntien toiminnan ohjauksessa talousarvio määrittää keskeiset rajat. Talousarviossa määritellään toiminnan alueet, joissa toimitaan ja toiminta, joka ei ole talousarviossa, on käytännössä kiellettyä. Kaikissa kunnissa talousarvion seuranta- ja reagointivastuu on toimialan johtavilla viranhaltijoilla. Kunnanjohtajat tarkkailevat talousarvion toteutumista, mutta odottavat sektoriviranhaltijan seuraavan ja ohjaavan toimialaansa oma-aloitteisesti. Kunnanjohtajat ottavat osaa valmisteluun sekä käsittelemällä tärkeitä toimialojen asioita johtoryhmissä että käymällä keskusteluja valmistelijoiden kanssa kahden kesken.

Johtoryhmätyössä talouden seurannalla on suuri merkitys. Johtoryhmät ovat Jalasjärveä lukuun ottamatta operatiivisessa roolissa. Jalasjärvellä johtoryhmällä on operatiivisen roolin lisäksi myös strateginen rooli keskustelukokousten tulkitsijana.

Talousarvio ei ohjaa uusien toimintatapojen etsintään. Viranhaltijat noudattavat toimissaan totuttuja ja hyviksi havaittuja toimintatapoja ja kunnanjohtajat myös ohjaavat heitä siihen kahdenkeskisin keskusteluin. Toimintatapojen benchmarkingia toisten kuntien tai organisaatioiden kanssa ei harrasteta. Myöskään oman toiminnan arviointia systemaattisesti ei harjoiteta. Jalasjärvellä arvioidaan oman toiminnan strategianmukaisuutta kehityskeskustelujen yhtenä keskeisenä teemana (haastattelu/ Rantakokko 2002). Seinäjoella johtoryhmän kokoukset pidetään mahdollisimman epämuodollisina, jotta innovatiivisuudelle jäisi tilaa. Pukkisen mukaan innovatiivisuutta yritetään saada päätöksentekoon mahdollisimman paljon (haastattelu/ Pukkinen 2002).

Kunnanjohtajien kanssa käytävän linjakeskustelun lisäksi ohjesäännöt vaikuttavat merkittävästi viranhaltijoiden työhön. Ohjesäännön sisällöllisestä tulkinnasta on keskustelua vain vähän. Kunnanjohtajan täytyy kuitenkin välillä ohjata viranhaltijoita pitämään saamistaan valtuuksista kiinni, jotta ei tarpeettomasti haettaisi poliittisten päättäjien kannanottoa asioihin, jotka kuuluvat viranhaltijan valtaan (haastattelu/ Vuorinen 2002).

Kunnan hallinnossa päätetyt asiat ovat julkisia, mutta valmistelussa olevat asiat eivät, kuitenkin niitä välillä pääsee julkisuuteen. Mikäli sovitusta poikkeavaa tiedottamista tapahtuu, puuttuvat kunnanjohtajat siihen ja ottavat asian käsittelyyn johtoryhmässä. Julkisuus ei aina kohtele kuntaorganisaatioita objektiivisesti, mistä syystä kunnanjohtajat ovat varsin pidättyväisiä julkisuuden suhteen. Nurmon kunnanjohtaja Maunula on ainoa, joka aktiivisesti ja oma-aloitteisesti antaa haastatteluja paikkakunnan ja maakunnan lehtiin.

5.4. Suoritusmuuttujat ja toiminnan mittaaminen

Suoritusmuuttujien asettaminen ja niiden avulla johtaminen on kahdensuuntaista työtä. Toisaalta asetetaan tavoitteita ja valvotaan niiden toteutumista ja toisaalta palkitaan suorituksen saavuttamisesta motivoiden työntekijöitä yhä parempiin saavutuksiin. Käytännössä suoritusmuuttujien asettaminen liittyy ainakin perustelujen tasolla budjetointiin, jota käsiteltiin edellisessä luvussa. Määrärahojen myöntämisen perusteena ovat yleensä aikaansaatavat suoritteet.

5.4.1. Asioiden johtamisen ohjausjärjestelmät

Kunnan toiminnan ohjaamisessa talousinformaatio on keskeistä. Talouden seurantaraportit antavat käytännön ohjaamistyössä tarvittavat tiedot. Toinen merkittävä ohjausinformaation antaja on kunnan tarkastuslautakunta. Sen tehtävä on arvioida poliittisten päätösten toteutumista tarkoituksenmukaisuusarviointina. Kunnanjohtajat seuraavat talouden raportointia ja tarkastuslautakunnan työtä. Tarkastuslautakunnan raporteissa esillä olevat asiat käsitellään johtoryhmässä ja tarvittaessa kahdenkeskisissä kehityskeskusteluissa viranhaltijoiden kanssa.

Ilmajoella järjestetään kaikille talousvastuullisille viranhaltijoille talousseminaari aina budjettivuoden alussa. Seminaarissa käydään läpi talousarvio ja yritetään varmistaa viranhaltijoiden sitoutuminen sen antamaan raamiin (haastattelu/ Hakala 2002). Luottamushenkilöille järjestetään valtuustokauden aikana strategiaseminaareja, joissa viranhaltijat saavat viestejä omaan valmistelutyönsä. Kunnanjohtajan tehtävänä on valtuustoseminaarien välillä ohjata ja tulkita linjoja ja strategioita.

Jalasjärvellä strategiaseminaareja eli keskustelukokouksia käydään useita vuodessa ja kunnanjohtaja ylläpitää strategiaprosessia. Koska keskeiset viranhaltijat ovat keskustelukokouksissa alustamassa ja läsnä keskustelun aikana, ei kunnanjohtajan tarvitse juuri puuttua strategioiden sisällön tulkintaan (haastattelu/ Rantakokko 2002). Mittareiden seuranta kunnallisen johtamisen tukena on muiden kunnanjohtajien mielestä hankalaa. Niissäkin tapauksissa, kun mittareita asetetaan, on välillä epäselvää mitä ne mittaavat. Lisäksi mittareille on tyypillistä se, että niiden valmistelijoina ja ehdottajina toimivat keskeiset viranhaltijat omilta alueiltaan. Siitä seuraa, että mittarit on alun alkaen asetettu niin, että tavoitetason saavuttaminen on helppoa. Luottamushenkilöstön on käytännössä mahdotonta puuttua toiminnan mittareihin ja tuloksiin. Mittaristosta muodostuu epäyhtenäinen ja seurannan tai toiminnan ohjauksen kannalta vain vähän hyödynnettävä. Seinäjoella kaupunginjohtaja Pukkinen on ottanut virkamiehistöönsä nähden opponentin roolin, jotta mittaristosta tulisi edes välttävä. Ylistarossa on asia ratkaistu niin, että toimintavuoden aikana toiminnan mittareita ei seurata muutoin kuin talouden osalta. Muut mittarit raportoidaan vain tilinpäätöksen yhteydessä.

Jalasjärvellä hyödynnetään johtamistyössä tasapainotettua mittaristoa (Balanced Scorecard). Mittariston näkökulmina ovat talous, asiakassuuntautunut toiminta, tehokkaat prosessit sekä osaava ja motivoitunut henkilöstö. Kaikille Jalasjärven kunnan toiminnoille on asetettu edellisistä näkökulmista mittarit ja mittareille tavoitetasot. Luottamushenkilöt seuraavat mittareiden toteutumista kolme kertaa vuodessa ja saavat osavuosikatsauksen. Jalasjärven mittaristojärjestelmä on kattava, mutta silti kunnanjohtajan mielessä on epäilys, "mittaako se varmasti olennaisia asioita, ovatko kaikki mittarit tarpeen tai puuttuuko jotain" (haastattelu/ Rantakokko 2002). Jalasjärvellä luottamushenkilöiden toimintaa ja roolia on ohjattu vahvistamalla kunnalle päätöksentekokulttuuri. Luottamushenkilöt toimivat strategisessa roolissa tavoitteenaan luoda virkamiehille linjoja ja ohjata valintoja. Virkamiehille on puolestaan delegoitu paljon käytännön operatiivista valtaa aina virkojen täyttämistä myöten. Kunnanjohtajalta tulee hakea ainoastaan täyttölupa, muuten osastopäälliköt toimivat nimittämisasioita myöten itsenäisesti (haastattelu/ Rantakokko 2002).

Kunnanjohtajat luottavat sisäisen tarkastuksensa toimivuuteen. Käytännössä heillä onkin tarkastustoiminnassa keskeinen rooli. Kunnanjohtajat ovat linjojen tulkitsijoita, valmistelun ohjaajia ja lopuksi toteutuksen valvojia. Lautakuntien pöytäkirjat toimivat kunnanjohtajille informaation lähteinä, jonka perusteella he päättävät, onko aihetta ohjaukseen vai ei. Käytännössä ohjaus tapahtuu kahdenkeskisin keskusteluin. Sama tilanne on tavoitteellisuuden lisäämisessä. Kehityskeskusteluissa asetetaan tavoitteita, joita voidaan tarvittaessa muuttaa.

Luottamushenkilöiden ja työntekijöiden kesken tapahtuu myös epävirallista valvontaa. Kunnanjohtajat saavat tietoonsa epävirallisia kanavia pitkin informaatiota, johon on puututtava. Yleensä tällöin asianosaisten kanssa keskustellaan kahden kesken tai, jos toimijoita on useita, niin kaikkien kesken. Luottamushenkilöinä toimivien viranhaltijoiden kohdalla aina välillä roolit menevät sekaisin. Poliittisen järjestelmän kautta tuodaan viestiä, joka kuuluisi esimiehelle työpaikan sisällä ratkottavaksi tai talon sisällä tehdään politiikkaa. Kunnanjohtajien mielestä heidän tehtävänsä on puuttua tarvittaessa sekä menettelytapaan että asiaan, mikäli roolit menevät sekaisin.

5.4.2. Ihmisten johtamisen ohjausjärjestelmät

Pelkkä tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen seuraaminen eivät riitä motivoimaan kaikkia ihmisiä jatkuvaan onnistumiseen ja hyviin suorituksiin, vaikka tavoitteet ja mittarit olisivat asetetut haasteellisiksi ja kannustaviksi (Simons 1995, 72-75). Yltääkseen hyviin suorituksiin tarvitsee ihminen sekä kyvyn toimia että motiivin. Suomalaisissa kunnissa on suuri määrä ammattilaisia eri tehtävissä. Heillä on kyky ja taito selviytyä tehtävästään, mutta suorituksen tasoon vaikuttaa tahto (McClelland 1987, 5-6).

Ihmisten johtamisen menetelmiä käytetään motivoimaan työntekijöitä hyviin suorituksiin. Menetelmiä on paljon, mutta ihmisen omat arvot vaikuttavat ratkaisevasti siihen, mitä kukin pitää motivoivana (McClelland 1987, 522-523). Esimerkillä johtaminen motivoi tehokkaasti kuten myös kiittäminen, palkitseminen, kuuntelu, kannustaminen ja tunnustuksen jakaminen (vrt Bennis 1989, 155-172, Hersey & Blanchard 1975, 56-74, Kotter 1996, 95-97).

Palkitsemisesta ja motivoinnista puhuttaessa ajatellaan yleensä ensimmäisenä rahapalkkioita. Kunnissa rahapalkkioita ei käytetä yleisesti. Tulos on sama kuin Harisalon tutkimuksissa vuonna 1989, jolloin vain kuusi prosenttia kunnista käytti säännöllisesti rahallista palkitsemista henkilöjohtamisessaan (Harisalo 1991, 32-33). Seinänaapurikunnissa ei käytetä rahapalkkioita työntekijöiden palkitsemiseen. Koko kunnan palkkausjärjestelmän tarkistuksia töiden vaativuuden lisäännyttyä on tehty Kurikassa ja Nurmossa vuosina 2001 ja 2002. Kohdekunnissa yleensä palkankorotusten perusteeksi käyvät ainoastaan työntekijän lisääntyneet tehtävät ja vaatimustason nousu.

Nurmossa ja Peräseinäjoella kunnanjohtajat pitävät säännöllisesti keskusvirastojen henkilökunnalle koulutuspäiviä tai henkilöstötilaisuuksia, joissa kiittävät ja kannustavat heitä (haastattelu/ Maunula 2002, haastattelu/ Perttula 2002). Ylistarossa ja Ilmajoella on käytössä pieniä kannustamisen tai palkitsemisen muotoja, kuten uimahalliliput ja teatteriliput (haastattelu/ Kangasluoma 2002, haastattelu/ Hakala 2002).

Kunnanjohtajat käyttävät kehityskeskusteluja tavoitteiden asettamiseen ja palautteen antamiseen. Usein niitä käytetään myös äkillisten asioiden hoitamiseen, tavoitteiden asettamiseen tai palautteen antamiseen. Kehityskeskusteluja käydään vain kunnanjohtajan hänen lähimpien alaistensa välillä. Osa osastopäälliköistä käy kehityskeskustelua edelleen alaistensa kanssa. Kaikissa kunnissa kehityskeskusteluja ei käydä, eikä niiden käymistä valvota eikä palautejärjestelmiä ole. Poikkeuksena on Jalasjärvi, jossa kehityskeskustelut käydään säännöllisesti kaikkien kanssa ja niistä raportoidaan kunnanjohtajalle ja keskustellaan esillä olleista asioista johtoryhmässä (haastattelu/ Rantakokko 2002)

Seinäjoella johtoryhmätyössä uskotaan innovatiivisuuteen ja luovuuteen sekä oma-aloitteisuuteen. Kaupunginjohtaja Pukkisen mukaan johtoryhmätyöstä yritetään tehdä mahdollisimman epämuodollista ja ei-virkamiesmäistä, jotta ihmisissä piilevä luovuus saataisiin mahdollisimman hyvin esiin. Luovassa olotilassa myös tehokkuuden uskotaan olevan parempi kuin muodollisessa tilanteessa (haastattelu/ Pukkinen 2002).

Positiivista palautetta annetaan kaikissa kunnissa spontaanisti suoraan hyvän työn tehneelle ihmiselle tai hänen esimiehelleen. Ilmajoella, Jalasjärvellä ja Seinäjoella kunnanjohtajan positiivisen palautteen foorumina käytetään usein johtoryhmää. Kunnanjohtajien mukaan hyvästä työstä kiitosta saaneen osastopäällikön oletetaan vievän viestiä eteenpäin omille alaisilleen. Henkilöstöjohtamisen vastuu on toimialoilla ja niiden osastopäälliköillä.

Erityisen hyvin toimivan virkamiehen palkitsemisessa tehtäväkierto sekä vallan ja vastuun kasvattaminen ovat yksi mahdollinen palkitsemisen muoto. Työntekijät voivat nousta toimialan sisällä esimiestehtäviin ja mahdollisesti jossain vaiheessa osastopäälliköksi. Tehtäväkiertoa ja uralla ylenemistä käytetään yleisesti. Varsinkin kunnanjohtajat ja toimialajohtajat hakeutuvat isompien kuntien palvelukseen ja haastavampiin tehtäviin.

5.5. Toimintaympäristön hallinta

Taloudellisia riskejä, kuten verotulon kertymää tai kustannusten talousarviossa pysymistä, seurataan kaikissa kohdekunnissa kunnanjohtajan, johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden toimesta. Kunnanjohtajat ovat talouden seuraajina aktiivisia huolimatta siitä, että kamreeri vastaa varsinaisesta kustannusten seurannasta. Kunnanjohtajat haluavat talousseurannan aktiivisuudella viestittää muulle organisaatiolle, että talous on keskeinen asia ja se kertoo toimialojen toiminnasta. Kaikissa kunnissa valtuustoille esitellään talouskatsauksia toimintavuoden aikana, mutta toiminnallisia katsauksia esitetään ainoastaan Seinäjoella ja Jalasjärvellä.

Toimialojen johtavat viranhaltijat seuraavat oman toimialansa toimintaa. Seuraaminen Jalasjärveä lukuun ottamatta ei ole systemaattista ja jatkuvaa. Ylistarossa ja Nurmossa paikalliset poliitikot päättivät irtaantua Seinäjoen ja naapurikuntien yhteistyön selvittämisen toisesta vaiheesta huolimatta siitä, että kuntien mahdollisuudet huolehtia perustehtävistään heikentyvät jatkuvasti. Lisäksi monessa tutkimuksessa kuntarakenteen katsotaan olevan muutoksessa ja kuntien määrän vähenevän selvästi seuraavien 15 vuoden aikana (vrt Kivelä 2000, Haveri ym 2003).

Kunnanjohtajat luottavat siihen, että ylimmät viranhaltijat seuraavat toimialaansa. Seurannan tuloksia ja johtopäätöksiä ei käsitellä säännöllisesti kahden kesken tai

johtoryhmässä, eikä luottamuselimissä. Koska toimialaan vaikuttavista trendeistä ei kunnanjohtajalle raportoida, ei niiden vaikutuksia myöskään koko kunnan näkökulmasta arvioida. Kunnanjohtajilla on mahdollisuus seurata Kuntaliiton tutkimuksia ja osallistua seminaareihin, mutta yksikään kohdekunnista ei ole Suomen Kuntaliiton tutkimusyhteistyöhön kuuluva KuntaSuomi 2004 tutkimuskunta.

Jalasjärvellä osastopäälliköt seuraavat omia toimialojaan säännöllisesti ja alustavat luottamushenkilöiden keskustelukokouksissa toimialansa kehitysnäkymistä ja toiminnasta. Alustuksen jälkeen luottamushenkilöt käyvät avointa keskustelua kyseisestä toimialasta ja sen kehittämisen linjoista. Tällä menettelyllä pyritään löytämään yhteiset näkemykset kunkin toimialan kehittämiseen. Samalla luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemykset hioutuvat yhteen. Strategiatyössä uskotaan Jalasjärvellä enemmän keskusteluun ja yhteiseen kannanmuodostukseen jatkuvana prosessina, kuin paperidokumenttien tuottamiseen valmistelun pohjaksi. Keskusteluseminaarin jälkeisenä päivänä kunnan johtoryhmä käy läpi keskustelun kulun ja esillä olleet kannanotot. Kunnanjohtaja varmistaa tällä tavalla, että esillä olleet luottamushenkilöiden linjaukset on noteerattu ja vaikuttavat valmisteluun ja operatiiviseen työhön (haastattelu/ Rantakokko 2002).

Kunnanjohtajien mielestä toiminnallisista ja taloudellisista riskeistä merkittävä osa on kunnan oman toiminnan ja vaikutuspiirin ulkopuolella. Vaikuttamisen mahdollisuus on välillisesti kansanedustajien tai puolueorganisaatioiden kautta. Esimerkkeinä toimintaan vaikuttavista ulkopuolisista trendeistä ja riskeistä mainittiin erikoissairaanhoito, työllisyystilanne ja valtiovallan säästötoimenpiteet, valtion kasvukeskuspolitiikka sekä valtion toiminta verotulotasauksen osalta. Muiksi trendeiksi mainittiin palvelutarjonnan jatkuva lisääntyminen sekä kuntaliitosten välttämättömyys, jotta kasvavalle palvelutarjonnalle riittää rahaa. Väestön muutto etelään ja kasvukeskuksiin nähtiin trendiksi ja siihen vastaamisessa oman seutukunnan vetovoiman kehittyminen nähtiin sekä riskiksi että mahdollisuudeksi. Kilpailussa on pärjättävä ja yhteistyön lisääminen on väline siihen.

Reagointikeinoina taloutta uhkaaviin trendeihin ja riskeihin pidettiin erityisesti investointien lykkäyksiä, omaisuuden myyntiä ja velan ottamista. Veroäyrin korotusta on ennakoitu päätöksissä ainakin Kurikassa. Kustannussäästöt olivat tärkeitä perusteita kuntien välisen yhteistyön lisäämiselle.

Ilmajoella ja Ylistarossa erikoissairaanhoidon aiheuttamia taloudellisia riskejä pyritään saamaan hallintaan sopimusohjauskokeilun avulla. Ylistaron osalta sopimusohjauskokeilu on vt. kunnanjohtaja Kangasluoman mukaan tuonut ennustettavuutta ja säästöjä (haastattelu/ Kangasluoma 2002). Ilmajoella pyritään taloudellisia riskejä vähentämään ja talousarvion sitovuutta parantamaan järjestämällä vuosittainen talousvastaavien seminaari (haastattelu/ Hakala 2002).

Seinänaapurien kunnanjohtajat pitävät seutuyhteistyötä tarpeellisena ja lisääntyvänä. Sen avulla voidaan saada aikaan palveluja aloille, joita kaikkien kuntien ei ole mahdollista kehittää riittävästi. Mahdollisina yhteistyön muotoina mainitaan ATK – palvelut, lomittamistoiminta, erityisopetus, arkistotoimi, palkanlaskenta ja pelastustoimi. Valtio on tehnyt pelastustoimen osalta päätöksen aluehallintoon siirtymisestä. Yhteistyöhön kuntien välillä vaikuttavat ratkaisevasti niiden erilaiset tarpeet ja niitä yhteistyökeskusteluissa ajavat ihmiset. Millään kunnalla ei ole selkeää kuntayhteistyöstrategiaa. Yhteistyön käytännön toteutus on toistaiseksi ollut vähäistä,

sillä lähinnä on saatu aikaan paljon teemoja ja iskulauseita. Kunnanjohtajat uskovat tämän muuttuvan jatkossa.

Seinäjoen kaupunginjohtaja Pukkinen keskustelee kaupunkiin muuttaneiden ihmisten kanssa suoraan ja tiedustelee muuton syitä sekä uusien kuntalaisten palveluodotuksia. Tällä tavalla syntyy hyvä käytännön kontakti ihmisiin ja hän saa selville muuttamisen taustoja (haastattelu/ Pukkinen 2002). Kullakin kunnanjohtajalla on omat tapansa aistia paikkakuntansa ilmapiiriä sekä virallisesti että epävirallisesti.

Strategisen suunnittelun, riskien hallinnan ja trendien seuraamisen vähäisyyttä perustellaan sekä kiireellä että tarpeettomuudella. Pitkään virassa olleet kuntajohtajat luottavat omiin tapoihinsa toimia ja erityisesti budjettiseurantaan johtamisen välineenä. Ennakoivaan strategiseen johtamiseen ei ole halua eikä tarvetta.

5.6. Kunnanjohtajan rooli strategisena johtajana

Kunnanjohtajat toimivat keskeisinä strategiaprosessin ylläpitäjinä ja strategiatyön tekijöinä. Jokaisella Seinänaapurikunnan kunnanjohtajalla on persoonallinen tapansa toimia. Ainoastaan Jalasjärvellä keskeiset johtamisen menettelyt on määritelty. Muissa kunnissa kunnanjohtajat toimivat oman vahvan kokemuksensa ja näkemyksensä mukaan.

Käytännössä tällainen persoonallinen, mutta muille toimijoille ainakin osin ennustamaton toimintatapa sisältää riskejä, jotka realisoituessaan ovat ongelmia. Tällaisia epäyhtenäisen ja persoonallisen johtamisen mahdollisia ongelmia ovat demokratiaongelmat, tehokkuusongelmat ja henkilöstön jaksamisongelmat. Persoonallinen johtamistapa voi olla uhka demokratialle, koska kunnanjohtaja saattaa valita tarkoitukseensa sopivia ajankohtia, lobbaamista tai menettelytapoja, joilla varmistaa oman mielipiteensä läpimenon. Tällaisia tapauksia oli myös tutkituissa kunnissa. Vaikka valtuusto palautti asian takaisin valmisteluun, saattoi tuloksena olla, että päätösehdotus ei muuttunut, mutta luottamushenkilöt olivat lobatut päätösehdotuksen taakse. Mielipiteen muodostamisen ja vaikuttamisen sijaan valtuutetut ja muut luottamushenkilöt joutuivat näin päätöksiä hyväksyvän kumileimasimen rooliin.

Tapaukset, joissa luottamushenkilöiden valmistelusta tekemät päätökset mahdollistavat monenlaisten ratkaisujen tekemisen, jättävät suuren tilan tulkinnalle. Tätä tulkintatilaa jokainen kunnanjohtaja käyttää harkintansa mukaan. Mitä vähemmän on toimintaa ohjaavia periaatteita ja strategioita, sen laajempi on tulkinnan mahdollisuus ja sitä heikompi luottamushenkilödemokratian tosiasiallinen vaikutus.

Kunnanjohtajan persoonallista ja ennakoimatonta toimintatapaa voi pitää tehokkuusongelmana sellaisissa tilanteissa, joille ei ole varmaa ennakkotapausta. Viranhaltija joutuu hakemaan tulkintamallia ja vastauksia muualta. Vastauksia voi hakea toimialansa lautakunnalta tai kunnanjohtajalta. Kaikissa tapauksissa energiaa ja aikaa kuluu päätöksentekoon ja asioiden siirtelyyn. Kuntien tavoite, jonka mukaan päätökset tehdään nopeasti ja mahdollisimman lähellä asiakasta, ei toteudu. Mitä persoonallisempi johtamistapa kunnassa on ja mitä vähemmän siellä on luotuja toimintatapoja, sitä tehottomampaa on toiminta.

Kunnanjohtajan persoonallinen ja ennakoimaton johtamistapa vaikuttaa myös työntekijöiden jaksamiseen, koska mitä enemmän epävarmuutta ja huonoa johtamista on, sitä enemmän on riskejä, että työntekijät eivät ole motivoituneita tai sarastuvat (vrt. Vahtera ym 1999). Työntekijät kaipaavat loogista toimintaa, kannustusta ja palautetta. Niiden puute laskee työmotivaatiota sekä toiminnan tuloksia ja aiheuttaa ennen pitkää jaksamisongelmia. Mitä enemmän on jaksamisongelmia ja sairastuvuutta, sitä enemmän tulee ihmisille henkilökohtaisia vaikeuksia ja ajan mittaan myös organisaatiolle tehokkuusongelmia. Tehokkuusongelmat ja jaksamisongelmat liittyvät näin toisiinsa.

Miksi sitten muissa kunnissa kuin Jalasjärvellä ei johdeta systemaattisesti ja ennustettavasti? Perusteluiksi haastatteluissa mainittiin kokemus toimialasta ja kiire: "Ei ole aikaa hukattavaksi turhaan teoretisointiin, kun näin on hyvin mennyt". Tämä on varmasti esittäjänsä perusteltu mielipide ja sen totuudenmukaisuutta on vaikea kumota, toisaalta myös vahvistaa, sillä tilaisuus on jo mennyt. Ainakaan kaikkien kuntien ja kunnanjohtajien osalta talousluvut eivät kerro "hyvin menemisestä". Kiire ei liene koko totuus, vaan osaamisen ja resurssien puute vaikuttavat myös (vrt kyky- ja katko – ongelmat strategisen johtamisen ongelmina, Sotarauta 1996, 223-227).

Ihmisten johtamiselle ja työhyvinvoinnille kiire ja ennakoimaton johtamistapa tuottaa ainakin ongelmia. Kannustusta ei juuri ole ja siitä kysyttäessä vastaus kohdistuu taloudelliseen palkitsemiseen, johon ei ole mahdollisuutta. Kiire voi toisaalta aiheutua myös tehtävistä, joita ei kannattaisi edes tehdä. Ihmisillä on taipumuksena pitää kiinni vanhoista tehtävistä, sillä ne he osaavat, ennemmin kuin suuntautua uusiin, joista rutiinit ja osaaminen puuttuvat. Tämä koskee kaikkia ihmisiä organisaatiotasosta ja tehtävästä riippumatta. Sitä kutsutaan usein muutosvastarinnaksi.

Kunnissa laiminlyödään jatkuva tavoitteista ja muutoksista viestiminen. Kunnanjohtajat ja luottamushenkilöt olettavat, että kun strategiat on hyväksytty, painettu ja jaettu työntekijöille, he myös ymmärtävät strategiat oikein ja alkavat niitä välittömästi toteuttaa. Tämä oletus perustuu uskoon siitä, että ihmisillä on samat arvot ja siksi he osaavat tulkita strategioita oikein ja toimia niiden mukaan, mutta oletus on valtaosiltaan väärä. Mikäli työyhteisöissä ei ole laajasti ja systemaattisesti keskusteltu strategioiden sisällöistä ja tulkinnoista, törmää usein väitteeseen, että "en ole kuullutkaan koko strategiasta" (vrt Kotter 1996, 7-10). Tämä johtuu toisaalta siitä, että strategioissa oleva teksti on yleistä johtamiskieltä, jota käytännön ongelmien parissa toimiva työntekijä ei osaa sijoittaa omaan työhönsä ja siitä, että viestintä voidaan tulkita monella tavalla. Käytännön toimijalle ylimpien päättäjien arvot ja tulkintatavat ovat usein varsin vieraita. Ilman aktiivista ja systemaattista johtamista strategiat eivät toteudu, vaan toimijat tekevät kuten ovat tehneet tähänkin asti ja, jos vain on tulkinnan varaa, he tulkitsevat päätökset omien arvojensa mukaisesti.

Kunnanjohtajien kannalta luvuissa 4 ja 5 kuvattu johtamisen järjestelmä mahdollistaa suuren liikkumavapauden ja pelitilan. Mahdollinen tulkinta siitä, miksi kunnanjohtajat haluavat pitää tätä pelitilaa itsellään, on luottamuspula luottamushenkilöitä kohtaan (vrt Ryynänen 1991, 187). Ei uskota, että saadaan aikaiseksi oikeanlaisia päätöksiä silloin, kun niitä tarvitaan ja siksi myöskään valmistelu ei tuota vaihtoehtoja silloinkaan, kun niitä olisi olemassa. Kuvattu strategiaprosessi myös varmistaa, että johtamisen näennäinen vastuu on luottamushenkilöillä, mutta tosiasiallinen valta kunnanjohtajilla. Kunnallisen dualismin periaate jää näin vaille sille tarkoitettua sisältöä (vrt Heuru 2000). Ongelmallisena puolena on myös se, että muutoksiin reagoiminen tapahtuu liian myöhään ja muutokset ovat tällöin suuria (vrt Jatkuvuutta korostava koulukunta).

Toisaalta syntipukiksi löytyy silloin myös yleensä joku ulkopuolinen toimija, kuten valtio tai paikkakunnalla toimintansa lakkauttava yritys.

Tarkasteltaessa kunnan strategista johtamista mahdollisimman tehokkaan toteutuksen näkökulmasta, on selvää, että kuvatulla tavalla strategiat eivät toteudu mahdollisimman tehokkaasti. Toteuttavat viranhaltijat eivät sitoudu tehtäviin valintoihin, eivätkä opi strategiaprosessin aikana. Heidät on sivuutettu koko strategiaprosessista luottamushenkilö-viranhaltijoita lukuun ottamatta. Osa toiminnoista voi kuitenkin toteutua tehokkaasti, jos toteuttavat viranhaltijat ovat itse kunnianhimoisia tai, jos tehtävä on kunnanjohtajan erityisen tarkkailun kohteena. Mikäli kunnanjohtajat haluaisivat varmistaa keskeisten strategioiden toteutumisen, valvoisivat he näitä johtoryhmässään ja varmistaisivat johtamistoiminnallaan, että strategiat toteutuvat. Nyt näin ei käy. Johtoryhmät ovat passiivisia kunnanhallituksen valmisteluelimiä. Poikkeuksena tässäkin on Jalasjärvi.

Toinen mahdollisuus strategian mahdollisimman tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi on strategisen valmistelun ulottaminen toteuttaviin viranhaltijoihin asti. Nyt tätä ei tapahdu. Luonnollisesti kaikista tehokkainta on yhdistää sekä laaja valmistelu että aktiivinen johtoryhmätyöskentely. Tämä edellyttää jo laajamittaista kulttuurin muutosta.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1. Arvioita kuntien strategisesta johtamisesta

Tarve strategiselle johtamiselle on suuri. Tulevaisuuden muutokset kohtaavat niin kuntia kuin muutakin yhteiskuntaa. Vaikka epävarmuustekijät lisääntyvät jatkuvasti, voi juuri strateginen johtaminen tarjota käsitekokonaisuuden ja työkaluja epävarmuuksien arvioinnille ja paremmalle hallinnalle.

Useat kuntajohtajat eivät suhtaudu strategiseen johtamiseen vakavasti. Jyväskylän kaupunginjohtaja Pekka Kettunen sanoi Kunnallisalan kehittämissäätiön järjestämän seminaarin kommenttipuheenvuorossaan, että "kunnan toiminnassa pätemättömät työntävät turhautuneita tekemään tarpeetonta” (Kettunen 6.2.2003). Kommentissa kuvastuu esittäjän epäusko sekä oman johtamisjärjestelmänsä toimivuuteen että hänen turhautumisensa kunnalliseen johtamiseen ja demokratiaan yleensä.

Usein, kun strateginen johtaminen ei toimi hyvin, vedotaan siihen, että johdon tietojärjestelmät eivät toimi tai ne puuttuvat. Monessa tapauksessa strategisen johtamisen keskeinen haaste on kuitenkin johtajan tai johtajien aktiivinen halu tai haluttomuus johtaa ja tehdä tarvittavia muutoksia eli reagoida saadun informaation perusteella. Lisäksi ollaan usein luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä ja kesken eri mieltä siitä, onko informaatio luotettavaa ja voidaanko sen pohjalta ylipäätään reagoida mitenkään. Johtamisjärjestelmien puute tai heikkoudet ovat usein toistettu tekosyy todellisen syyn ollessa keskustelukulttuurin puutteessa, rohkeudessa tai johtamisen motivaatiossa. Varsinkin supistuvien resurssien aikana kunnanjohtajan työ on ikävää, kuten myös monet päätökset, joten niitä vältetään ja pitkitetään.

Strategioista puhutaan paljon ja niitä esitellään kunnan johtamisen teemoina. Johtamista tutkittaessa näyttää siltä, että strategiat vaikuttavat vain vähän

tosiasialliseen johtamiseen ja toimintaan. Strategioiden tekemisestä on tullut hallintotyötä ja strateginen ajattelu on puutteellista. Vastaavia kannanottoja strategisesta johtamisesta ovat esittäneet muun muassa Kirvelä ja Möttönen (2004, 142-143). Strategioita ei systemaattisesti aiota toteuttaa, mikä selvisi myös kohdekuntien johtamista tarkasteltaessa. Strategiatyö on kunnan talousarvioprosessin yhteydessä tehtävä välttämätön toimi, jonka kuluessa harrastetaan lähinnä sanojen pyörittämistä ja kulloinkin muutaman teeman käsittelyä. Johtamisen puutteista johtuen toimialojen toimintaa ohjaavat strategiat jäävät helposti vain esittävän yksikön oman toiminnan ja aktiivisuuden varaan. Joissakin tapauksissa ne toteutuvat ja toisissa taas ei. Kunnanjohtajat eivät kohdista niihin erityistä mielenkiintoa, eikä niiden toteutumista seurata. Taloudesta kiinnostunut kunnanjohtaja saattaa jopa vaikeuttaa strategioiden toteuttamista jättämällä esittelemättä strategiassa hyväksytylle hankkeelle rahoituksen.

Keskeinen kysymys on, että voidaanko kuntaa johtaa keskitetysti yhtenä organisaationa. Kunnan sisällä on monia erilaisia toimintalogiikoita ja kulttuureja, joihin vaikuttavat omat lainsäädännöt ja professioiden toimintaa ohjaavat arvot ja normit. Johdannossa vastattiin kysymykseen kunnan johtamisen mahdollisuudesta myöntävästi ja tutkimus puoltaa sitä edelleen.

Tutkimuksessa on arvioitu strategista johtamista ja implementaatiota. NPM:n myötä myös Suomeen tulleita kehittämishankkeita ja governancen toteutusmalleja on esitelty aiemmin. Niissä ajatuksena on tehokkuuden lisääminen julkishallinnon toiminnassa. Tässä luvussa mallinnetaan johtamista ja johtamisjärjestelmiä tarkoituksena mahdollisimman tehokas strategian implementointi.

Kuntien toimintamalleja halutaan uudistaa ja kehittää sekä tehokkuutta lisätä. Näitä kehittämishankkeita pidetään usein strategisina. Seinänaapurikunnissakin on monessa kehittämisen kohteena organisaation parempi sisäinen yhteistyö sekä taloudellinen tehostaminen. Voidaanko kuitenkaan löytää sellaista toimialat ylittävää toimintamallia, jolla voitaisiin parantaa, tehostaa ja kehittää kaikkialla? Onko samalla oikeutettua väittää, ettei kehittämistyötä tapahtuisi koko ajan myös johdon siitä tietämättä? Onhan esimerkiksi lääkäreillä jatkuva osaamisen kehittäminen jo osa heidän lääkärinvalaansa.

Yksi mahdollinen tapa kehittää kunnan toimintoja on aloittaa kehittäminen käytännön palvelurajapinnasta ja ottaa työntekijät ja työyhteisö mukaan. Yksittäiset kunnan viranhaltijoiden tekemät ratkaisut syntyvät kuitenkin toisistaan irrallaan olevissa työyhteisöissä ja tilanteissa. Nämä tilanteet eivät ole johdon kontrolloitavissa eivätkä varsinkaan luottamushenkilöiden näkyvissä. Miksi hyväksyisimme kyseenalaistamatta väitteen, että nimenomaan luottamushenkilö ajaa niin itsestään selvästi kuntalaisen etua ja viranhaltija vain omaa etuaan (vrt Ryynänen 1991, 187)?

6.1.1. Strategiaprosessi

Tutkimuksen yksi päätehtävistä on tutkia ja tunnistaa kuntien strategioiden muodostamisen prosessi toimijoineen ja ominaispiirteineen.
Strateginen valmistelu, johon luottamushenkilöt osallistuvat, tapahtuu seminaaripohjalta ilman kytköstä kunnan normaaliin toimintaan. Seminaareissa alustajina ovat yliopisto- tai yritysmaailman edustajat tai kunnan toimialojen johtavat viranhaltijat. Ajan ja keskustelukulttuurin puuttuessa käsittely on pinnallista. Eri toimialojen toimintalogiikkaa ja arvomaailmaa ei kuvata, eikä siihen ehkä jaksettaisi keskittyäkään, jos sitä yritettäisiin. Ylistarossa ja Peräseinäjoella perustetaan valtuustokauden alussa strategiatyöhön työryhmiä seuraamaan toimialojen kehitystä ja kommentoimaan sitä. Tällöin myös toimialan logiikat voivat avautua työryhmätyöskentelyyn osallistuville, mutta ei valtuustolle laajasti. Mainituissa kunnissa strategian ja sen toteutuksen välille on muodostunut kytkös.

Monissa suomalaisissa kunnissa strategioiden hyödynnettävyys on vähäistä, sillä seminaareissa luodut strategiat ovat olemassa vain poliitikkoja ja prosessiin osallistunutta keskushallintoa tai ulkoisia sidosryhmiä, kuten Kuntaliittoa tai valtiovaltaa varten. Strategioiden ei ole tarkoituskaan olla todennäköiseen tulevaisuuteen perustuvia, toimialan perustehtävää ymmärtäviä ja sitä tukevia valintakokonaisuuksia, jotka ohjaisivat tavoitteellisesti toimintaa. Strategioiden tulisi kuitenkin muodostaa looginen tavoitekokonaisuus, jolla kunnan toimintaa ohjataan, mutta nyt niin ei ole. Samaan asiaan kiinnittivät huomiota Stenvall ja Suikkanen pääkirjoituksessaan Hallinnon tutkimus -lehden numerossa 2/2003.

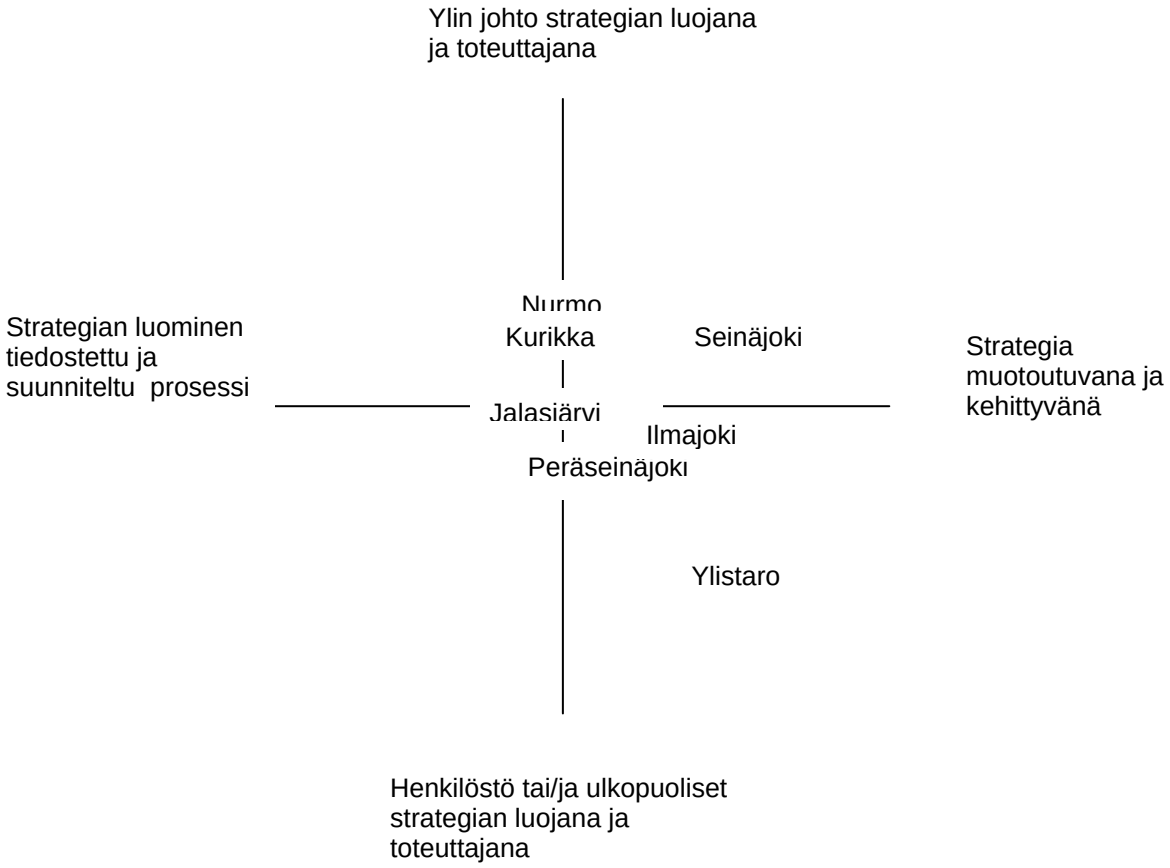
Strategiatyö perustuu kunnissa usein käytännön ongelmiin, eikä ole johdettu visiosta tai toiminta-ajatuksesta. Strategioista muodostuu näin korkeintaan saman valtuustokauden tulevien vuosien suunnittelua, jossa huomio on kuluvassa tai korkeintaan seuraavassa vuodessa. Isoja asioita tulee eteen koko ajan ilman, että niihin olisi varauduttu. Reagointi tapahtuu tässä hetkessä olevien intressien perusteella strategioista huolimatta.

Viranhaltijoiden, muiden kuin toimialajohtajien, osallistuminen strategiaprosessiin on kohdekunnissa vähäistä. Toimialajohtajat saattavat pyytää valtuustoseminaarin esitelmänsä valmistelun yhteydessä mielipiteitä yksittäisiltä virkamiehiltä, mutta järjestelmällistä osallistumista toimialan kehityksen seurantaan ja keskusteluun ei ole. Jokainen viranhaltija keskittyy omaan tehtäväänsä ja siitä suoriutumiseen. Osallistumattomuus strategiatyöhön aiheuttaa vaikeuksia strategioiden täytäntöön panossa. Koska viranhaltijat eivät ole osallistuneet valmisteluun, he eivät strategioihin kirjattuja asioita välttämättä hyväksy tai tunnista itselleen tärkeiksi. On myös mahdollista, että niitä vastustetaan, jolloin keskusteluun osallistumattomuus antaa ikään kuin veto-oikeuden pidättäytyä strategioiden toteuttamisesta.

Jalasjärvellä keskustelukokouksia strategian tulkinnasta järjestetään usein ja näissä luottamushenkilöt ottavat kantaa käytännön valintatilanteisiin. Peräseinäjoella kunnan keskeiset viranhaltijat osallistuvat toimialojen ryhmätöihin niin vahvasti ja laajasti, että voidaan perustellusti olettaa strategioiden etenevän myös käytännön toimintaan. Lisäksi Peräseinäjoella kunnanjohtaja seuraa lautakuntien esityslistoja ja käy kahdenvälisiä keskusteluja toteutuksesta ja linjoista. Aktiivinen johtaminen varmistaa strategian mukaisen toiminnan.

Tutkimuksen kohdekunnissa strategian muodostusprosessi on periaatteessa olemassa, mutta kuitenkaan sen tuotoksena ei synny toimintaa ohjaavia periaatteita tai strategioita. Todelliset toimintaa ohjaavat periaatteet ja strategiat syntyvät henkilöstön yksittäisten palvelutilanteiden reaktioina. Niistä saatetaan keskustella toimialojen sisällä, mutta niistä ei keskustella konsernitasolla, joten kunnan strategista johtamista ei ole. Jalasjärveä ja Peräseinäjokea lukuun ottamatta strategian muodostamisen ja käytännön tulkinnan välinen yhteys jää varsin löyhäksi. Jos käytännön yhteyttä ei varmisteta esimerkiksi viranhaltijoiden laajalla valmisteluun osallistumisella, voidaan väittää, että käytäntö ohjaa strategian muotoutumista eikä päinvastoin. Viranhaltijalla on siten valta strategian muotoutumisessa.

Strategisen johtamisen prosessia suunniteltuna vastaan muotoutuvana ja johdon dominoivaa roolia vastaan henkilöstön roolia tarkastellaan kuviossa 18. Jalasjärvi ja Peräseinäjoki eroavat muista kunnista jo aiemmin todetulla tavalla. Siellä sekä johto että ylemmät viranhaltijat keskustelevat säännöllisesti strategioiden sisällöistä ja tulkinnasta. Strategia on mainituissa kunnissa samaan aikaan sekä muotoutuva että suunnitelmallinen prosessi johdon vaikuttaessa käytännön operatiiviseen toimintaan. Kuviossa käsite johto sisältää sekä ylimmät viranhaltijat että kunnanvaltuuston ja -hallituksen.



Kuvio 18: Strategian luominen ja toteuttaminen Seinänaapurikunnissa

Tarkasteltaessa strategiaprosessia kuviossa 18 kuvatulla tavalla, voi tulkita, että mitä lähempänä origoa, sitä monipuolisemmin strategiaprosessi hoidetaan. Näin voi saada

käsityksen, että Seinänaapurikunnista Jalasjärvellä ja Peräseinäjoella tehdään johtamistyö erityisen mallikkaasti. Tämä tulkinta ei yksioikoisesti pidä paikkaansa. Kaikissa kunnissa on omat hyvät puolensa ja omat ongelmalliset tekijänsä.

Hyvinä toimintatapoina Seinänaapurien strategiaprosesseissa voidaan pitää:

- Ilmajoella strategioiden maastoutuksen tukena on vuosittain viranhaltijoiden talousseminaari.
- Jalasjärvellä on mallinnettu strategiaprosessi, johon luottamushenkilöt osallistuvat laajasti keskustellen.
- Jalasjärvellä on hyvin tehty mittaristo.
- Kurikassa on sidottu ulkopuoliset sidosryhmät, kuten yrittäjät ja teollisuus mukaan strategiatyöhön (laajennettu prosessi).
- Nurmossa ja Seinäjoella on aloitettu skenariotyöskentely paremman tulevaisuudenhallinnan aikaansaamiseksi ja vision kirkastamiseksi.
- Peräseinäjoella ja Ylistarossa käytetään työryhmiä strategiatyön konkretisointiin ja maastouttamiseen.
- Peräseinäjoella viranhaltijat on vastuutettu osallistumaan strategiatyöryhmiin.
- Seinäjoella ollaan herkkiä toteuttamaan strategisia hankkeita tilaisuuden ilmaantuessa.

Seinänaapurikuntien strategiatyön ongelmallisina piirteinä voidaan pitää:

- Ilmajoella strategiatyötä tehdään keskittyen talouden hallintaan, päivittäisiin asioihin ja vain seuraavaan vuoteen.
- Jalasjärvellä prosessi on työmäärältään raskas, eikä riskien hallintaa ja tulevaisuuden hahmottamista ole hyvin hoidettu.
- Kurikassa ja Nurmossa kunnanjohtajat ja kunnanhallitukset ohjaavat toimintaa, eivätkä valtuusto tai viranhaltijat tiedä strategioista juurikaan.
- Peräseinäjoella strategiaprosessi on valtuustokauden alkuun painottuva ja muulloin kunnanjohtajan intuitiivisen johtamistoiminnan luomus, joka ei ole suunnitelmallinen prosessi. Lisäksi sitä on kehitetty ja raskautettu, jotta menestyttäisiin kuntaliitosneuvotteluissa.
- Seinäjoella keskitytään johtamistyössä käytännön operatiivisiin asioihin. Isoja asioita saattaa nousta nopeallakin aikataululla hallituksen käsittelyyn. Tämä kertoo ennakoimattomuudesta ja varautumattomuudesta tulevaisuuteen.
- Ylistarossa strategiatyö tehdään valtuustokausien alussa. Toteutumista ei valvota, mistä syystä on epävarmaa, viedäänkö muita kuin toteuttavan viranhaltijan toivomia esityksiä käytäntöön.
- Henkilöstön osallistumattomuus kaikissa tutkimuskunnissa haittaa strategioiden implementointia ja vähentää henkilöstön työtyytyväisyyttä.

6.1.2. Kunnanjohtajien johtamistavat

Kunnassa johtajuus on aina läsnä. Johtamismalli voi olla tarkasti kuvattu ja siinä voi olla määritelty eri toimijoiden roolit, kuten Jalasjärvellä. Toimiakseen sen ei kuitenkaan välttämättä ole pakko olla kuvattu, sillä johtamisjärjestelmä voi myös olla persoonakohtainen eli riippuvainen sitä toteuttavista ihmisistä, kuten Kurikassa, Nurmossa ja Peräseinäjoella. Olennaista on, että johtamisjärjestelmä on ehyt, millä tässä tarkoitetaan sitä, että se toimii kattavasti kaikilla organisaation eri alueilla samalla tavalla ja, että johtamisen kohteena olevat ihmiset ja sidosryhmät pystyvät etukäteen

ennustamaan, miten erilaisiin asioihin tullaan johdon taholta suhtautumaan. Käytettävien käsitteiden ja niiden merkitysten tulee olla samalla tavalla ymmärrettyjä koko organisaatiossa. Seinänaapurikunnissa yhtenäinen käsitejärjestelmä on määrittelemättä, mikä aiheuttaa epäselvyyttä ja tehottomuutta. Strategioiden määrittelyn ja asettamisen keskeisinä intresseinä ovat viranhaltijoiden havaitsemat ongelmat. Niihin haetaan vastauksia luottamushenkilöiltä, jotka ottavat kantaa valmisteltuihin strategioihin vähäisen osallistumisen ja ymmärtämisen pohjalta. Strategioiden toteutuksessa mittarit ovat olennaisia. Kun strategioissa halutaan jotain, mittarit kertovat toimitaanko siihen suuntaan ja miten edistytään. Kunnissa mittareita ei ole strategioiden toteutusta mittaamassa, eikä niitä käytetä toiminnan seuraamiseen, vaan niistä kerätään tulokset tilinpäätöksen yhteydessä ja raportoidaan edellisen vuoden toiminnasta. Tehokasta toimintaa ei siis arvioda mittareilla ja aktiivisella johtamisella. Tässä tutkimuksessa ei arvioida strategioiden toteutumisen astetta, vaan johtamista siten, että ohjaako johtamistoiminta strategian mukaiseen ja tehokkaaseen toimintaan.

Toiminnan mittaaminen

Mittaristorakenne on kohdekunnissa vaihteleva. Ilmajoella, Peräseinäjoella, Nurmossa ja Ylistarossa tarkastellaan määrällisiä tavoitteita, kuten koulujen osalta opetuksen tasoa suhteessa kansalliseen keskiarvoon tai peruskoulun päättäneiden jatkoprosenttia lukioon ja ammatilliseen oppilaitokseen tai opiskelupaikkojen tarjoamista jatko-opiskelulle. Jalasjärvellä on luotu BSC mittarit tavoitetasoineen neljästä eri näkökulmasta keskeisille koulutoimen toteutuksen asioille, kuten henkilöstön työtyytyväisyydelle, koulujen tilantarpeelle ja kustannuskehitykselle, joita seurataan kolmannesvuosittain. Ilmajoella, Kurikassa, Nurmossa, Peräseinäjoella ja Ylistarossa tarkastellaan tavoitteiden toteutumista vain tilinpäätöksen hyväksymisen yhteydessä. Seinäjoella tarkastelun frekvenssi on puolivuosittainen. Taloutta eli toteutuneita kuluja suhteessa budjettiin tarkastellaan kaikissa kunnissa jatkuvasti kuukausittain.

Jalasjärveä lukuun ottamatta mittaristojärjestelmän keskeinen yhdistävä tekijä on sitovien tavoitteiden laajuus. Mittarin antamasta tuloksesta on yhden henkilön vaikutusta mahdotonta havaita. Esimerkiksi yhden opettajan vaikutusta oppilaiden jatkokoulutukseen siirtymiseen ei voida tunnistaa. Talousarvioissa ei yksittäisiä henkilöitä koskevia mittareita tule ehkä seuratakaan, mutta voisi toiminnan laadusta olla jotain tietoja myös valtuustotasolla. Valtaosasta toimintoja ei ole luotu mittareita. Henkilökohtaisten tavoitteiden asettaminen edellyttäisi seurantaa ja johtamista luottamushenkilötasoa alempana ja toimivaa kehityskeskustelukulttuuria.

Strategisen johtamisen prosessia tarkasteltaessa todetaan, että valtuusto ei perehdy johtamiinsa toimialoihin eikä siellä oleviin toiminnan logiikoihin, vaan päättää epäselvistä tavoitteista ja mittareista eikä välitä kunnan toiminnan toteutumisesta. Viranhaltijat toimivat mielensä mukaisesti. Kunnanjohtajien persoonalliset johtamisjärjestelmät eivät tue kokonaisvaltaista johtamista, mikä ei niinkään johdu puuttuvista välineistä, vaan puuttuvasta motivaatiosta ja johtamiskulttuurista.

Edellinen ei kuitenkaan kategorisesti pidä paikkaansa. Jotkut luottamushenkilöt perehtyvät toimintaan ja haastavat viranhaltijat perustelemaan ratkaisujaan. Toiset käyvät vielä valtuuston puhujapöntössä kertomassa suorasti tai epäsuorasti, etteivät juurikaan ymmärrä päättämistään asioista ja niiden taustalla olevista logiikoista. On virkamiehiä, jotka kehittävät oman sektorinsa toimintaa kunnianhimoisesti ja

laadukkaasti ja toiset vain pitävät huolen, etteivät jää kiinni virkavirheestä. Toimiva johtamisjärjestelmä on eräs mahdollisuus lisätä toiminnan ennustettavuutta, laadukkuutta ja tehokkuutta.

Jalasjärvellä niin strategiaprosessi kuin johtamisjärjestelmäkin on kuvattu ja hyväksytty valtuustossa. Kuvauksissa on määritelty toimintatavat ja aikataulut sekä vastuut. Varsinaista toimivaltaa on delegoitu paljon viranhaltijoille ja kunnanjohtajalle. Luottamushenkilöillä on mahdollisuus vaikuttaa strategioiden tulkintaan keskustelukokouksissa. Lähes puolet valtuuston kokouksista on toimialojen kehitystä ja strategiaa käsitteleviä suljettuja keskustelukokouksia. Tavoitteena on aikaansaada yksituumaista päätöksentekoa, kun luottamushenkilöiden mielipide kysytään jo valmistelun aikana. Kunnan johtoryhmässä käsitellään keskustelun tulokset ja sovitaan niiden vaikutuksesta valmisteluun.

Jalasjärvellä kunnanjohtajan keskeinen näkemys roolistaan on ylläpitää strategiaprosessia. Johtamisjärjestelmään kuuluvat BSC:n logiikkaa noudattavat mittarit, joita on kaikilla organisaatiotasoilla. Motivoinnin ja valvonnan välineenä käytetään kattavasti kehityskeskusteluja. Strategiaprosessi ja johtamisjärjestelmä raskaudestaan huolimatta ovat yhtenäisiä ja varmistavat omalta osaltaan strategioiden toteuttamisen.

Keskustelua käydään Jalasjärvellä niin paljon, että tulee epäilys kommunikaation määrän vaikutuksesta. Onko niin, että keskustelulla saadaan aikaan poliitikkojen sopiva mielipiteen muutos, vai onko niin, että poliitikot linjaavat päätöksentekoa? Lisäksi näin suuri kommunikaatiousko saattaa aiheuttaa putoamisen kommunikatiivisen suunnittelun ansaan, joka Sotaraudan mukaan perustuu liialliseen uskoon siitä, että asiat hoituvat, kunhan saadaan kommunikaatiokanavat auki ja foorumit luotua. Tällöin käytetään helposti liikaa aikaa kommunikaatioon ja ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja sisältökysymykset jäävät taustalle, jolloin prosessin määrätietoinen toteuttaminen unohtuu. Jos pudotaan kommunikatiivisen suunnittelun ansaan, unohdetaan tavoitteellisuus ja prosessin määrätietoinen johtaminen (Sotarauta 1996, 296).

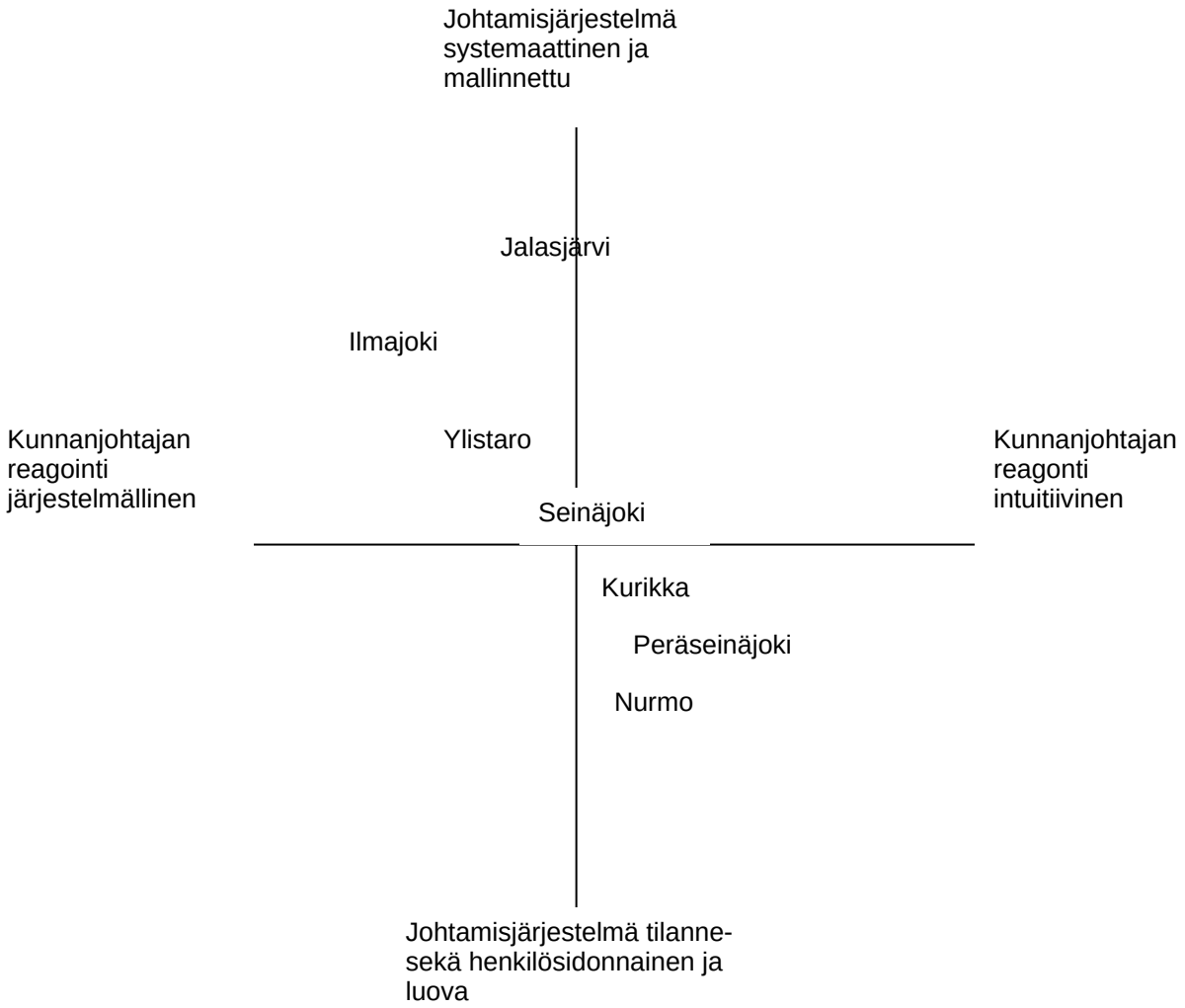
Jalasjärvellä on haluttu välttää kommunikatiivisen suunnittelun ansa käyttämällä BSC mittaristoa, joka tarkastelee prosessin toimivuutta. Näin vahvasti mittarien varaan rakentuva johtamisjärjestelmä on myös riski. Kun vuosien kehittämistyön tuloksena on saatu aikaan mittarit, on edelleen epävarmaa, mittaavatko ne oikeita asioita, onko niitä jossain liikaa tai jossain liian vähän. Kun mittarit johdetaan halutusta tulevaisuudesta eli visiosta vuosien kehitystyön tuloksena, onko visio enää ajankohtainen mittariston valmistuttua? Ohjaavatko mittarit visiota vai visio mittareiden määrittämistä? Epävarmuustekijöitä johtamisen kannalta on edelleen paljon.

6.1.3. Kunnanjohtaja strategian ohjaajana

Tutkimuksen yhtenä osatehtävänä on selvittää kunnanjohtajien toimintatavat strategiaprosesseissa ja strategian käytäntöön viemisessä. Kunnanjohtajat poikkeuksetta katsovat keskeiseksi vastuukseen strategiaprosessin ylläpidon. Kunnanjohtaja vastaa myös viranhaltijaorganisaation johtamisesta omilla johtamistavoillaan. Kuten aiemmin on todettu, viranhaltijaorganisaatiossa tulkitaan paljon strategioiden sisältöjä käytännön tilanteissa ja useissa tapauksissa myös luodaan strategioiden sisältöä. Viranhaltijaorganisaation johtaminen on keskeinen strateginen toimi.

Kun tarkastellaan luvussa 4 kuvattuja strategiaprosesseja ja luvussa 5 kuvattua johtajan toimintaa, voidaan havaita kuntien ja kunnanjohtajien välillä keskeisiä eroavaisuuksia. Tällaisia eroja voidaan nähdä seuraavien johtamisen käsiteparien välillä eli johtamisjärjestelmä mallinnettu ja systemaattinen vastaan tilannesidonnainen ja luova sekä kunnanjohtajan reagointitapa systemaattinen vastaan intuitiivinen.

Johtamisjärjestelmän systemaattisuus ilmenee dokumenteista ja kunnanjohtajan luomista säännöllisesti toistuvista johtamistoiminnoista. Mikäli toistuvia johtamisen muotoja ei ole, voidaan katsoa johtajan toimivan tilannesidonnaisesti ja intuitiivisesti. Kunnanjohtaja voi myös määrittää itselleen sellaisia arvoja tai filosofioita, joilla hän arvioi havaitsemaansa todellisuutta. Mikäli hän on luonut itselleen arvoja, ovat ne osa hänen johtamisjärjestelmäänsä. Kunnanjohtajalle tärkeät asiat paljastuvat alaisille hänen johtamisessaan ja siitä tulee ennustettavaa. Intuitiivinen johtaminen aiheuttaa alaisissa hämmennystä ja epävarmuutta. Kunnat on sijoitettu kunnanjohtajan toiminnan ja kunnan johtamisjärjestelmän luonteen perusteella seuraavaan kuvioon (kuvio 19). Luokittelu on suuntaa antava ja perustuu tulkinnassaan löyhiin luokittelukriteereihin. Kuvio ei ole normatiivinen määrittely siitä, miten pitäisi olla, vaan tulkinta kunnanjohtajien johtamisjärjestelmien luonteista. Absoluuttista totuutta siitä, miten johtamista pitäisi toteuttaa, ei ole olemassa. Ennustettavuus, systemaattisuus ja kannustavuus ovat kuitenkin keskeisiä ihmisten hyvää ja tuloksekasta toimintaa tukevia johtamisen määreitä. Tämä koskee samalla myös kunnanjohtajaa itseään, joka toimii organisaatiossaan esimerkkinä.



Kuvio 19. Kunnanjohtajan toiminnan järjestelmällisyys ja johtamisjärjestelmän luonne Seinänaapurikunnissa

Kuviossa luonnehditaan Seinänaapurikuntien johtamisjärjestelmiä ja kunnanjohtajien johtamistoimintoja kahden eri muuttujan suhteen. Kuten aikaisemmin on luvussa 4 mainittu, luottavat erityisesti Nurmon, Peräseinäjoen ja Kurikan kunnanjohtajat johtamistyössään omaan intuitioonsa. Koska tarkastelun kohteena ovat kunnat, ovat johtamisjärjestelmät luottamuselinten tehtävämääritysten vuoksi olemassa. Johtaminen ei voi kunnassa perustua kokonaan johtajan henkilökohtaisiin ja tilannesidonnaisiin näkemyksiin.

Eräänä selityksenä johtamisjärjestelmän eroavaisuuksiin voi olla kunnanjohtajien pitkä virkaura kunnissaan. Toinen selittävä tekijä voi olla persoonallisuuden piirteet. Olennaista tämän tutkimuksen kannalta eivät kuitenkaan ole eroavaisuuksien syyt, vaan pohdinta siitä, mitä niistä seuraa strategian implementoinnille. Jalasjärvi erottuu järjestelmällisyytensä ja mallinnetun johtamisjärjestelmänsä takia muista

kohdekunnista. Mallinnettukaan johtamisjärjestelmä ei estä kunnanjohtajaa reagoimasta tilannekohtaisesti.

Ilmajoella ja Ylistarossa kunnanjohtajat näkevät itsensä enemmän hallinnoijina kuin aktiivisina johtajina. Johtajuuteen kuuluu tietty poliittinen rooli, ei kuitenkaan puoluepoliittinen, pitää tulkita, arvottaa ja päättää. Tarkasteltaessa kunnanjohtajan johtamistapaa ja systematiikkaa kuvioissa 18 ja 19 olevien muuttujien avulla havaitaan seuraavia eroja.

Ilmajoki

Ilmajoella kunnanjohtaja Hakala johtaa mahdollisimman vähän, mutta järjestelmällisesti ja ennustettavasti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että alaisilla on paljon vastuuta operatiivisissa asioissa, kun taas strategisissa kysymyksissä luottamushenkilöiden rooli on merkittävä. Tämän johtamistavan riski on se, että luottamushenkilöiden strateginen toiminta ei vaikuta viranhaltijoiden operatiiviseen toimintaan, koska kunnanjohtajan varmistaa vain tiimalasin kurkun toiminnan. Hän ei toimi johtajana ja siksi esimerkkinä toimimisen ohjausvaikutus jää pieneksi.

Jalasjärvi

Jalasjärvellä kunnanjohtaja Rantakokko johtaa aktiivisesti, mallinnettua järjestelmää hyväksikäyttäen ja alaisiaan vastuuttaen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että alaisilla on suuri toiminnan vapaus. Tutkimuskunnista Jalasjärvellä viranhaltijatoiminnan rooli on vahvin luottamushenkilöhallintoon verrattuna, mutta toisaalta luottamushenkilöillä on suuri ohjausvaikutus periaatteellisiin ratkaisuihin. Valtuuston strateginen rooli on kaikkein lähimpänä sitä, mitä valtuustojen roolista useimmissa tutkimuksissa esitetään (vrt Majoinen 2001, Ryynänen 1998, Sotarauta 1996).

Kurikka

Kurikan kaupunginjohtaja Vuorinen johtaa omalla laajalla kokemuksellaan aktiivisesti ja seuraa systemaattisesti erityisesti taloutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Vuorinen on toiminut aiemmin kaupunginsihteerinä ja kaupunginkamreerina, joten talouteen vaikuttavissa asioissa hän ohjaa ja tarvittaessa korjaa sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden toimintaa. Johtamisessaan hän käyttää suoraa vaikuttamista, joskus myös painostamista, mutta käsitteellisemmissä asioissa, kuten strategiat, järjestää luottamushenkilöille mahdollisuuksia keskustella ja luoda.

Nurmo

Nurmon kunnanjohtaja Maunula toimii johtamistyössään aktiivisesti. Hänellä on itselleen selkeitä johtamisnäkemyksiä, mutta niitä ei ole dokumentoitu, eikä niiden ennustettavuus ole paras mahdollinen. Ennustettavuuden puutetta Maunula yrittää korjata järjestämällä henkilökunnalle yhteisiä tilaisuuksia, joissa menettelytapoja ja arvoja kerrataan. Voimakkaana henkilönä Maunula ottaa kantaa herkästi ja antaa myös julkisuuteen lausuntoja kunnan roolista ja erilaisista näkemyksistään. Ajoittain hänellä on näkemyseroista johtuvia vaikeuksia luottamushenkilöiden kanssa ja niitä käsitellään myös lehtien palstoilla.

Peräseinäjoki

Peräseinäjoen kunnanjohtaja Perttula toimii johtamistyössään aktiivisesti. Hänellä on 29 vuoden kokemusta tehtävästään, joten hänelle on muodostunut vahva näkemys siitä, miten hänen on omaa kuntaansa johdettava. Keskeisenä informaation lähteenä Perttulalle ovat lautakuntien pöytäkirjat ja hän mielellään keskustelee epävirallisesti toimialajohtajien kanssa toimialojen operatiivisesta ja strategisesta toiminnasta. Perttula ei arkaile tarttua kiinni vaikeisiinkaan ongelmiin kunnan organisaatiossa, vaan pitää velvollisuutenaan puuttua, mikäli toimialalla ei jotain asiaa pystytä itse hoitamaan.

Seinäjoki

Seinäjoen kaupunginjohtaja Pukkinen on luonut omaan johtamistyöhönsä menettelytavat ja tavoitteet, joita ei ole kirjattu. Seinäjoen maakuntakeskusasemasta ja suuruudesta johtuen Pukkinen johtaa organisaatiotaan johtoryhmän ja toimialajohtajien kautta. Seinäjoen ja maakunnan eduksi katsomiaan asioita Pukkinen pyrkii toteuttamaan aina tilaisuuden tullessa. Kaupunginhallitukseen ja valtuustoon tulevat asiat vievät johtamisajasta merkittävän osan. Pukkinen edellyttää virkamiehiltään kerralla oikein suorittamista ja päätöksiä, jotka ovat itsenäisinä perusteltavissa. Tarvittaessa Pukkinen palauttaa asian tai opponoi valmistelijoita. Näin on tapahtunut myös mittaristoa luotaessa, jotta tavoitetaso ja laatu on saatu yhtenäisemmäksi.

Ylistaro

Ylistarossa kunnanjohtajat ovat vaihtuneet usein. Viimeisen viiden vuoden aikana hallintojohtaja Kangasluoma on toiminut vt. kunnanjohtajana pisimmän ajan. Hallintojohtajan roolistaan johtuen Kangasluoma kokee itsensä enemmän valmistelijana ja toimeenpanon valvojana kuin johtajana. Tämä korostaa luottamushenkilöiden ja alempien viranhaltijoiden asemaa suhteessa kunnanjohtajaan. Johtoryhmätyöskentelyssä pääpaino on informoinnissa, talousasioissa ja valmistelutyössä, eikä toimialojen sisäisiin asioihin ei puututa.

6.1.4. Yhteenveto kohdekuntien strategisesta johtamisesta

Luvuissa 4 ja 5 esitellyt kunnan strategisen johtamisen menettelytavat voidaan pelkistää Jalasjärveä lukuun ottamatta seuraaviin havaintoihin:

- Strategisessa johtamisessa käytettävien käsitteiden sisältö ja tulkinnat ovat epämääräisiä, eikä niitä ole johdettu käytäntöön.
- Kuntien käyttämät strategiset käsitteet eivät muodosta kokonaisuutta, joka olisi hyödynnettävissä kunnan johtamisessa.
- Strategiatyö, muulloin kuin valtuustokausien alussa, sisältyy talousarvioprosessiin tavoitteettomana pahana, joka ei perustu sen enempää perusteellisiin tulevaisuuden analyyseihin kuin vahvaan nykyisyyden hallintaankaan.
- Käytännön johtamisongelmat ratkotaan strategioita huomioimatta kaikkialla, myös strategiat hyväksyneessä kunnanvaltuustossa.
- Kunnanjohtajat tulkitsevat valtuuston tahtoa ja ohjaavat ylempiä viranhaltijoita valmistelutyössä ja ovat keskeisiä strategiaprosessiin ja sen sisältöihin vaikuttajia.
- Kunnanjohtajilla on omia arvoja ja tavoitteita, joita he ovat valmiita toteuttamaan oikeina hetkinä ja sopivilla, myös epävirallisilla foorumeilla.
- Talous ylittää muut arvot kunnan strategioiden toteuttamisessa.
- Kunnanjohtajilla ei ole käytössään henkilökohtaista systemaattista johtamismallia, jonka avulla he ohjaisivat strategioiden toteutumista. Johtaminen perustuu kokemukseen ja intuitioon.
- Valtuuston strategisen johtamisen rooli on heikko ja jo oman toiminnan osalta ristiriitainen. Valmistelulla on syynsä tähän.

Tutkimuksen yhtenä tehtävänä on tarkastella kohdekunnissa käytössä olevaa käsitejärjestelmää ja sen hyödyntämistä strategioiden implementoinnissa. Sellaista käsitejärjestelmää, joka toistuisi kunnasta toiseen, ei ole. Strategisen johtamisen käsitteillä on erilaisia sisältöjä ja ne menevät käytännössä osittain myös ristiin, kuten esimerkiksi toiminta-ajatus ja visio. Käsitemaailman epäselvyys ylimmässä johdossa synnyttää epäilyksen, että sama toistuu myös alemmissa virkaportaissa. Käsitteiden epäselvyys aiheuttaa keskinäistä sekaannusta organisaatioiden sisällä ja ongelmia yhteistyölle organisaatioiden välillä. Seuraavassa on pelkistetty yhteenveto eri toimijoiden roolista strategisen johtamisen alueella.

Luottamushenkilöorganisaatio

Valtuutetut ovat Jalasjärveä lukuun ottamatta siinä ongelmallisessa tilanteessa, että strategisista asioista ja toimintaa ohjaavista arvoista ja logiikoista keskustellaan heidän kanssaan vain pari kertaa valtuustokaudella järjestettävissä seminaareissa. Seminaarien välillä ainoastaan kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta seuraavat kunnan toimintaa. Tämä aiheuttaa sen, että valtuutetut eivät pysty ottamaan kantaa periaatteellisiin asioihin. Valtuustot eivät kykene toimimaan strategisina johtajina, mitä heiltä odotetaan. Sama on havaittu jo aikaisemmissakin tutkimuksissa (vrt Majoinen 2001).

Koska valtuutetut ja lautakunnat eivät kykene hahmottamaan kunnan johtamisen kokonaisuutta eivätkä siksi pysty toimimaan strategisesti, syntyy helposti toimialoja

puolustavia ja realiteetit sivuuttavia kannanottoja. Luottamushenkilöt eivät tällöin pysty myöskään ajamaan kuntalaisten etuja. Tämän logiikan hyväksyminen aiheuttaa paineita lautakuntajärjestelmälle ja sitä kautta myös koko luottamushenkilöjärjestelmälle. Otan tähän kantaa esittämissäni kunnan strategisen johtamisen malleissa luvuissa 6.2. ja 6.3.

Kunnanjohtaja

Kunnanjohtaja on kuntansa keskeinen strateginen johtaja ja strategioiden tulkitsija. Kunnanjohtajalla on mahdollisuus valtansa ja vahvan roolinsa vuoksi puuttua kunnan toimintaan. Osassa kuntia kunnanjohtajan vahva toiminta näkyy selvästi ja osassa kuntia kunnanjohtajat tyytyvät hallinnoimaan ja vetäytyvät taka-alalle. Jalasjärveä lukuun ottamatta kunnanjohtajilla ei ole systemaattista johtamisen järjestelmää. Myöskään johtoryhmällä ei ole kunnissa vahvaa johtamisroolia. Johtoryhmissä tarkastellaan talouden toteutumaa sekä kunnanhallitukseen ja sieltä mahdollisesti valtuustoon tulevia asioita.

Kunnanjohtajat tarkoittavat tuloksellisuudella käytännössä budjettiraamissa pysymistä. Kehittämisen ja onnistumisen kulttuuria ei ole. Kehityskeskusteluja, jotka voisivat olla siihen välineitä, on käytössä hajanaisesti. Alempien esimiesten valmentaminen, motivoiminen ja palkitseminen on vähäistä ja tilannesidonnaista. Johtamisen pehmeät teemat eivät saa kannatusta kokeneilta kunnanjohtajilta.

Viranhaltijaorganisaatio

Varsinainen operatiivinen toiminta on kunnissa sektorikohtaista ja itseohjautuvaa. Käytännön toiminnasta syntyy tarpeita strategisille valinnoille ja päätöksille. Viranhaltijat valmistelevat ja muotoilevat ne luottamushenkilöorganisaation vahvistetavaksi. Valmistelu ei tuota luottamushenkilöille valinnan mahdollisuuksia, vaan esitys on viranhaltijan mahdollisesti kunnanjohtajan ohjauksessa luoma näkemys käsiteltävästä asiasta. Luottamushenkilöt eivät faktisesti valitse parhaasta vaihtoehdosta, vaan joko hyväksyvät tai hylkäävät päätösehdotuksen. Toimialoilla on omat arvonsa ja kulttuurinsa, rahansa, käytäntönsä ja tavoitteensa. Koska strategisen johtamisen osalta tiimalasin kurkku on tukossa, ei sektoreiden toimintaa todellisuudessa ohjaa muu kuin talousarvio. Jalasjärvi on tässä jälleen poikkeus.

Tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että kunnan johtaminen on tiimalasin kurkun lisäksi katkaistu myös toimialajohdon alapuolelta. Myös Kalliolan tutkimus operatiivisten työntekijöiden vähäisistä vaikutusmahdollisuuksista (Kalliola 1994, 261-267) tukee tätä näkemystä. Jalasjärveä lukuun ottamatta yhtään vakavaa ja koko kuntaorganisaatiota koskevaa strategian maastoutusyritystä ei ole.

Seinänaapurikunnissa visioita ja strategioita on määritelty, mutta niiden käytännön toteutumista ei seurata. Tästä seuraa kysymys, onko visioita tai strategioita aikomuskaan saavuttaa? Jos tavoitteiden saavuttamista ei aktiivisesti haluta eikä seurata, selittää se osaltaan sen, miksi toimintaympäristöä ei myöskään tarvitse seurata. Kun ympäristöä tai tavoitteiden saavuttamista ei seurata, toistuvat yllätykset, kuten esimerkiksi erikoissairaanhoidon kustannusten jatkuva hallitsematon kasvu. Yllätetyksi tuleminen vaikuttaa strategiselta valinnalta.

Mitä tällä yllätetyksi tulemisella sitten tavoitellaan? Kiinnittyykö huomio silloin muihin tärkeisiin asioihin? Eihän millään johtamisen tai ennustamisen menetelmällä voida jättää huomiotta samanaikaista iäkkään vanhuusväestön lisääntymistä sekä lääketieteen ja teknologian kehittymistä että näiden kaikkien kehitysten kustannuksia kasvattavaa vaikutusta. Kuitenkin tilinpäätösten hyväksymisten yhteydessä esimerkiksi erikoissairaanhoidon huomataan yllättäneen kunnan toisensa jälkeen, vaikka kunnissa toimintojen tehostaminen ja saneeraaminen kohdistuvat usein myös perusterveydenhuoltoon, joka on edullisempaa ja voi hyvin toimiessaan vähentää erikoissairaanhoidon käyttöä. Perusterveydenhuollon säästöistä keskustellaan Suomessa useissa kunnissa (haastattelu/ Laine 11.3.2003). Kurikassa tehtiin vuonna 2003 terveyskeskuksen toiminnan arviointi, jossa päädyttiin siihen, että toimenpiteisiin ei ole tarvetta.

Tulosten yleistettävyys

Tutkimuksen kohdekuntina ovat Seinänaapurit, jotka sijaitsevat Seinäjoen ympärillä Etelä-Pohjanmaalla. Seinänaapurit muodostavat työssäkäyntialueen ja ainakin hallintoviranomaisten näkökulmasta kaksi seutukuntaa, Eteläiset ja Pohjoiset Seinänaapurit. Jaon taustalla ovat Euroopan Unionin rakennerahaston tukien myöntämisperusteet, joissa Eteläiset Seinänaapurit ovat edullisemmassa asemassa kuuluen tavoite 2-alueeseen.

Seinänaapuriyhteistyö on kunnanjohtajien mielestä ollut toistaiseksi enemmän puhetta ja tavoitteita kuin tuloksia. Sama tilanne on monessa seutukunnassa Suomessa. Kuntien koko vaihtelee Peräseinäjoen noin 3 800 asukkaasta Seinäjoen 31 000 asukkaaseen. Useimpien kuntien asukasmäärä on noin 10 000 asukasta. Vastaavan kokoisia pieniä maakuntakeskuksia ja niiden ympärille sijoittuvia kuntia on Suomessa useita, joten tulosten yleistettävyys on mahdollista.

Kunnanjohtajat pyrkivät elämässään ja urakehityksessään eteenpäin. Usein tämä tarkoittaa pyrkimistä suurempiin kuntiin johtajiksi. Tutkimuksen aikana kolmessa kohdekunnassa vaihtui kunnanjohtaja. Kurikkaan valittiin kaupunginjohtaja Taipalsaarelta, Ylistarosta lähti kaksi kunnanjohtajaa ja Ilmajoelle valittiin kunnanjohtaja Yli-Härmästä. Tällaisesta sisäisestä kierrosta johtuen kunnanjohtajien toimintatavat yhdenmukaistuvat. Tutkittujen kunnanjohtajien johtamistavoissa ja -järjestelmissä on monia yhteneväisyyksiä, joista keskeisiä ovat johtamisjärjestelmien dokumentoimattomuus ja johtamisroolien epäselvyys (vrt Majoinen 2001). Tämä antaa kunnanjohtajalle vapaan mahdollisuuden johtaa. Se miten kunnanjohtaja tätä mahdollisuuttaan käyttää, on toimijoiden persoonallisuudesta riippuvaa. Yleisesti Suomessa kunnanjohtajien rooli on vahva. Tämän tutkimuksen tulokset saavat näin tukea aikaisemmista tutkimuksista (vrt. Kiljunen & Pehkonen 1999, Tuittu 1994).

Mahdollisia vaihtoehtoja tarvitaan

Akateemiselta keskustelulta edellytetään vaihtoehtoisia malleja tutkittavista aihepiireistä. Kunnan johtaminen ja kuntaorganisaation tuloksellisuuden lisääminen ovat tärkeitä ja ajankohtaisia aiheita (vrt Lähdesmäki 2003, 237). Aiemmin tässä tutkimuksessa on perusteltu empirian pohjalta ongelmia nykyisessä kuntien strategisessa johtamisessa. Näitä haasteita, ongelmia ja myös mahdollisia vastauksia erityisesti strategiaprosessin ja kuntien välisen yhteistyön näkökulmasta ovat esittäneet

Haveri (1994) ja Sotarauta (1996) ja demokratianäkökulmasta Majoinen (2001) ja Ryynänen (1998).

Seuraavissa luvuissa esitellään kunnan strategisen johtamisen, strategioiden täytäntöönpanon ja tehokkuuden edistämiseksi kehitetyt kaksi vaihtoehtoista mallia. Toinen vaihtoehdoista, Tiimalasimalli, vahvistaa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden asemaa käytännön strategisina toimijoina ja toinen, Vahva julkisjohtaja -malli, vahvistaa erityisesti viranhaltijajohdon asemaa käytännön strategian toimeenpanijana. Mahdollista on, että muutoksia ei lähitulevaisuudessa tehdä lainkaan, mutta sitten on siedettävä se tosiasia, että luottamushenkilöt eivät johda kuntaa, vaan antavat resurssit, joilla viranhaltijat toteuttavat omien arvojensa ja mieltymystensä mukaista toimintaa. Lopussa verrataan esitettyjä malleja pelkistettyinä eri muuttujien avulla nykytilaan ja näin mallien erot konkretisoituvat.

Strategisen johtamisen teorioiden, aiemmin esiteltyjen tutkimusten ja käytännön kokemusten perusteella strategiaprosessille voidaan asettaa joitakin edellytyksiä:

- Strategian muotoilu, johtaminen ja toteuttaminen ovat suunniteltua ja johdettua toimintaa.
- Strategiaprosessi ja strategiset käsitteet muodostavat merkittävän osan johtamisesta ja luovat ehtoja talousarvioprosessille. Strateginen johtaminen ei ole pelkästään talousarvion yhteydessä päivitettävä verbaalinen nyanssi.
- Strategioilla on laajempi toimintaa ohjaavaa merkitys, eikä niitä käytetä vain seuraavien vuosien taktisina resurssiargumentteina.
- Strategiaprosessissa tulee olla osallisina kunnan eri toimijaryhmät laajasti, varsinkin henkilöstö, jotta varmistetaan se, että strategioilla on käytäntöä ohjaava merkitys.
- Hylätään ne tunnistetut lähtökohdat, joiden mukaan kunnan strategisen johtamisen rooleissa viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat toisiaan vastaan (vrt. Ryynänen 1991, 187). Kunnan tehokas ja laadukas toiminta on yhteinen asia, jossa kaikilla osapuolilla on oma merkittävä roolinsa.

6.2. Kunnan strategisen johtamisen Tiimalasimalli

Kunnan strategisen johtamisen yhdeksi keskeiseksi ongelmaksi on osoittautunut se, että strategioita määrittävä organisaation ylin taso, erityisesti luottamushenkilöt, luulee päättävänsä strategioista lainsäädännön heille antamalla valtuutuksella ja organisaation operatiivinen taso tietää toimivansa strategioista huolimatta. Käytännön yhteyttä kirjoitetulla strategialla ja operatiivisella toiminnalla on vain satunnaisesti. Kouluttaessani strategiaseminaarissa keväällä 2003, pyysin osallistujia määrittämään, mitä strategia heille tarkoittaa. Suuren sairaanhoitopiirin ison yksikön vetäjä vastasi, että ”strategian pohjalta me saamme rahat, ei se muuten meidän toimintaamme haittaa”. Tämä oli myös muiden osallistujien mielipide.

Strategisen johtamisen lähtökohta on, että strategialla on jatkuvaa ohjausvaikutusta ja että sitä toteutetaan. Tarkoituksena on, että valmistelu luo pohjan sekä päätöksenteolle että toteutukselle. Kunnan demokratian ja moniarvoisuuden kannalta merkittävää on myös se, missä roolissa kukin kunnan johdossa toimii. Samalla otetaan kantaa myös aikaisempien tutkimusten havaintoihin luottamushenkilöiden vaikutusvallan puuttumisesta (vrt Majoinen 2001, Ryynänen 1998 ja Heuru 2000.

Luvussa 1.2.1. kuvataan kunnan johtamisen Tiimalasimalli, johon johtaminen käytännössä perustuu. On käynyt selväksi, että tiimalasin kurkku on strategisen johtamisen kannalta usein tukossa. Saatuihin empiirisiin havaintoihin perustuen kehitetään Tiimalasimallia kunnan strategisen johtamisen ideaalina, jossa strategia virtaisi kurkun läpi alaspäin ja samaan aikaan myös operatiivinen todellisuus vaikuttaisi strategiaan alhaalta ylöspäin.

Luvussa 2.1. on kuvattu strategia-ajattelun koulukuntia kahdella jänniteparilla eli strategian luomisen prosessimaisuus vastaan strategian itsestään muotoutuvuus sekä ylimmän johdon suvereeni rooli strategian luojana ja toteuttajana vastaan henkilöstön ja sidosryhmien osallistuminen strategian luomiseen ja toteuttamiseen (kts kuvio 6). Tiimalasimallissa yhdistyvät molempien jännitteiden ääripäät, joten muodostuu malli, jossa samaan aikaan on selkeä prosessi ja mahdollisimman suuri joustavuus sekä johdon vahva rooli ja henkilöstön ja sidosryhmien vahva osallistuminen.

Tiimalasimalli

Tiimalasimallissa strateginen johtaminen perustuu laajalle ja vaihtoehtoja tuottavalle valmistelulle. Valmistelu aloitetaan strategiatoimikunnassa, johon kuuluvat kunnan keskeiset voimakkaat luottamushenkilöt, kuten valtuuston ja hallituksen puheenjohtajat sekä keskeiset ylimmät viranhaltijat eli ainakin kaupunginjohtaja ja kamreeri sekä suurimpien toimialojen toimialajohtajat. Toimikunnan työskentelyn toimivuuden kannalta olisi hyvä, jos sen koko olisi noin kymmenen henkilöä. Sopiva jako on puolet viranhaltijoita ja puolet luottamushenkilöitä. Strategiatoimikunta käyttää tarvittaessa apunaan organisaation ulkopuolista valmistelua ja asiantuntemusta.

Strategiatoimikunta käynnistää skenariotyöskentelyn, jonka avulla kunnan toimintaa ja tulevaisuutta arvioidaan. Yhden tai kahden todennäköisimmän skenarion osalta annetaan valmistelutehtävä toimialoille, jossa työpaikoilla käsitellään toimialan tulevaisuutta ja luodaan ainakin kaksi vaihtoehtoista reagointimallia kyseisten tulevaisuuksien varalle. Olennaista on, että toimialajohtaja osallistuu oman toimialansa osalta kaikkien vaihtoehtomallien tuottamiseen. Hän ei sanele tai painosta, vaan ylläpitää keskustelua ja esittää myös niitä vaikeita kysymyksiä, joita työyhteisössä ei uskalleta esittää.

Vaihtoehtoisten mallien toivottavuus ja toteuttamiskelpoisuus arvioidaan SWOT -analyysillä. Olennaista on aikaansaada keskustelua tulevaisuuden erilaisista mahdollisuuksista. Periaate valmistelun ja keskustelun synnyttämisessä on se, että ilman uutta ajattelua ja keskustelua ei synny uudenlaista toimintaa. Eri mallit ja niiden SWOT -analyysit viedään arvioitaviksi toimialan omaan lautakuntaan. Lautakunta käsittelee asiaa perusteellisesti useammassa kokouksessa tai esimerkiksi koko päivän seminaarissa ja kertoo mielipiteensä esitetyistä malleista ja niiden toivottavuudesta. Jos ilmenee, että lautakunnassa kannatusta saa vielä kokonaan uudenlainen toteutusmalli, luonnostellaan tämä ja toimialajohtaja vie sen henkilöstön muotoiltavaksi ja käsittelyyn. Henkilöstö ottaa tämänkin mallin toivottavuuteen ja toteuttamiskelpoisuuteen kantaa ja tekee siitä SWOT -analyysin.

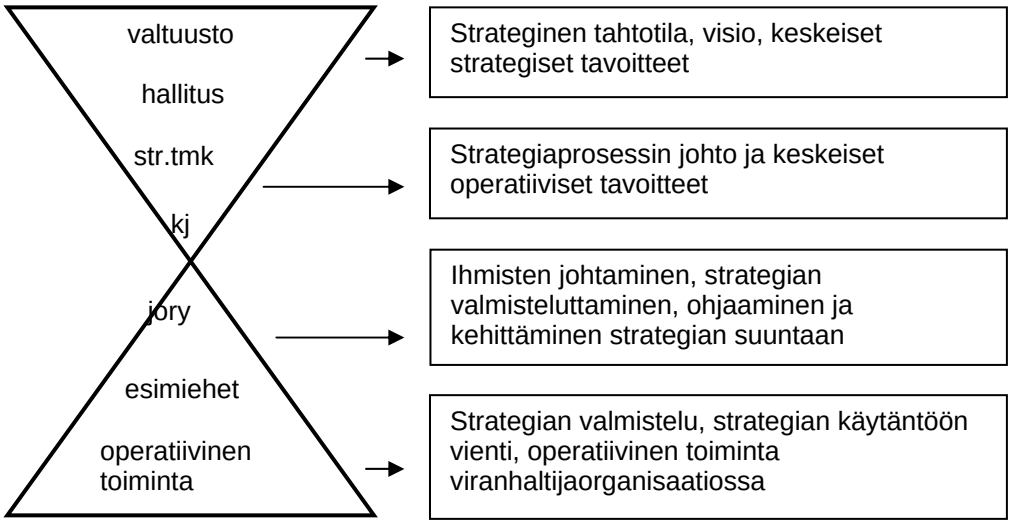
Toimialojen erilaiset mallit ja SWOT -analyysit kerätään strategiatoimikunnassa yhteen ja viedään hallituksen ja valtuuston strategiaseminaareihin. Seminaarit ovat keskustelevia, joten niissä ei tehdä päätöksiä eikä pidetä virallista pöytäkirjaa.

Toimialoilta on riittävä edustus paikalla tekemässä muistiinpanoja luottamushenkilöiden keskusteluissa esittämistä kannanotoista vaihtoehtoisiin malleihin ja niiden yksityiskohtiin. Käydyn perusteellisen käsittelyn jälkeen strategiatoimikunta kokoontuu ja tekee yhteenvedon strategisista valinnoista, jotka koostetaan kaupunginhallituksen päätettäviksi ja lähetetään huomioitaviksi talousarviokäsittelyyn.

Talousarvion valmistelun aikana henkilöstö valmistautuu strategian toteuttamiseen keskustelemalla strategisista valinnoista ja niiden vaikutuksesta käytännön toimintaan. Jokaisen tulisi saada itselleen selväksi, mitkä ovat hänen keskeiset tavoitteensa, joiden kautta strategia toteutuu ja joita myös seurataan. Olisi hyvä keskustella toimintatavoista ja arvoista sekä siitä, miten niiden tulee kunkin toiminnassa näkyä. Näistä menestystekijöistä ja toimintatavoista tehdään mittaristo, jolla arvioidaan työntekijän toimintaa kehityskeskusteluissa. Mikäli samaa työtä tekeviä henkilöitä on useita, on mittaristo tiimikohtainen, vaikka painotukset voivatkin vaihdella työntekijöittäin.

Toimialojen menestystekijät kootaan yhteen ja viedään strategiatoimikunnan kautta hallituksen hyväksyttäviksi operatiivisiksi mittareiksi. Mittareiden kehittymistä hallitus seuraa sovittavin väliajoin esimerkiksi kaksi tai kolme kertaa vuodessa. Valtuustolle annetaan seurantaraportti tiedoksi, mutta ainoastaan merkittävistä saavutuksista tai poikkeamista keskustellaan ja päätetään. Strategiatoimikunnan tekemät strategian tulkinnat muodostavat keskeisen pohjan tarkastuslautakunnan arvioidessa tehtyjen päätösten tosiasiallista vaikutusta.

Kunnanjohtajan rooli Tiimalasimallissa on pitää huolta siitä, että toimialoilla tehdään vaihtoehtoisia tulevaisuuden malleja ja käydään strategista keskustelua. Johtoryhmässä käsitellään prosessin etenemistä ja varmistetaan, että siihen on ollut laaja osallistuminen ja että sen kuluessa on tunnistettu menestystekijöitä ja saatu aikaan mittaristo. Johtoryhmä käsittelee keskeisten toimialojen vaihtoehtoisia malleja valmentaen itseään perustelemaan sekä luottamushenkilöille että viranhaltijoille lopullisen mallin tarkoituksenmukaisuutta. Tavoite on, että ylimmät viranhaltijat ymmärtävät toistensa tavoitteet ja sitoutuvat viemään strategiat käytäntöön omilla toimialoillaan, vaikka kaikkia omia tavoitteita ei saavutettukaan. Lopullinen resurssijako on kuitenkin aina kompromissi.



Kuvio 20: Tiimalasimalli toiminnassa, sen toimijat ja keskeiset roolit

6.2.1. Strategiaprosessi Tiimalasimallissa

Tiimalasimallissa strateginen prosessi toimii luvussa 2.4.3. kuvatun prosessin mukaan (kuvio 10, sivulla 78). Prosessi lähtee liikkeelle strategiatoimikunnassa, joka päättää prosessiin osallistuvista ja heidän rooleistaan prosessin eri vaiheissa. Strategiatoimikunnan työn seurauksena (vaiheet 1-2) viranhaltijat konkretisoivat ja tekevät vaihtoehtoisia malleja toimialojen toteutuksille. Koska henkilöstö osallistuu vaihtoehtoisten mallien luomiseen laajasti (vaihe 3), on sillä mahdollisuus sanoa mielipiteensä. Luottamushenkilökäsittelyssä taas sidosryhmillä on mahdollisuus esittää omat mielipiteensä. Strategiatoimikunnalla ja tarvittaessa myös lautakunnilla on mahdollisuus kutsua sidosryhmiä kuultaviksi.

Mallin toimivuuden kannalta on tärkeää, että lautakuntien jäseninä on vain valtuutettuja. Mallissa luottamushenkilöillä on strateginen rooli, jota ei muodostu henkilölle, joka on vain lautakunnan jäsen, koska hän ei käsittele luottamustehtävässään kunnan kokonaisuutta vaan ainoastaan yhden lautakunnan toimintaa. Kuntalaki antaa valtuustolle mahdollisuuden johtosäännöllä määrätä, että kunnanhallitus ja lautakunnat koostuvat vain valtuutetuista tai varavaltuutetuista (KuntaL 18§). Tiimalasimallissa esitetään, että valtuusto käyttäisi tätä määräysvaltaansa. Lisäksi, jotta lautakuntien roolista ja tehtävästä tulee mahdollisimman ymmärrettäviä, on järkevää delegoida yksittäisten ratkaisujen valtaa mahdollisimman paljon viranhaltijoille. Lautakunta ottaa kantaa esimerkiksi toiminta-avustusten myöntämisperusteisiin ja palvelujen tuottamistapojen toivottavuuteen ja viranhaltija tekee yksittäiset määrärahamyönnöt annettujen perusteiden pohjalta. Tarpeettomat alistusoikeudet on poistettava.

Strategiaprosessi etenee vuoden aikana siten, että heti toimintavuoden alussa aloitetaan seuraavan toimintavuoden strategiatyö. Koska viranhaltijat osallistuvat aktiivisesti strategiatyöhön, vaikuttaa tuleva strategia käytäntöön vaiheittain jo ennen valmistumistaan. Koska lautakuntien ja kunnanhallituksen kaikki jäsenet ovat

valtuutettuja, voidaan valtuuston päätettäviä asioita ja myös päätöskokouksia vähentää. Näin vapautuva aika ja energia käytetään strategiseen johtamiseen. Valtuutetuista tulisi näin todellisia vaikuttajia kunnan toimintaan.

6.2.2. Johtamisjärjestelmä, toimijoiden roolit ja suhteet

Luottamushenkilöt

Tiimalasimallissa luottamushenkilöt ottavat osaa strategian luomiseen koko strategiaprosessin ajan. Keskeisin rooli on kunnanhallituksen alaisella strategitoimikunnalla. Koska kaikissa luottamustoimissa jäseninä on vain valtuuston jäseniä, on vallan siirto valtuustolta hallitukselle helppo perustella.

Valtuusto suorittaa sille Kuntalain mukaan kuuluvat tehtävät (KuntaL 13§). Valtuustolla on alaisuudessaan tarkastuslautakunta, joka saa nyt strategiatyön selkiydyttyä selvän oman tehtävänsä. Tarkastuslautakunnan tehtävä on valvoa strategioiden toteutumista sekä kunnan toimielimissä että viranhaltijoiden toiminnassa. Valtuuston tehtävä Tiimalasimallissa on keskustella nykyistä enemmän strategiasta päätöksenteon sijaan, mutta samaan aikaan valtuutetuilla lisääntyy vaikutusvalta operatiivisen toiminnan ohjaukseen. Tätä kautta valtuuston asema heikkenee, mutta samaan aikaan valtuutetun asema vahvistuu.

Nykytilanteesta poiketen Tiimalasimallissa luottamushenkilöille tulee todellisia valinnan tilanteita. Strategiaa valmistellessaan viranhaltijat luovat vaihtoehtoisia malleja ja tuovat näitä keskusteluun niin lautakunnissa kuin hallituksessa ja edelleen valtuuston strategiaseminaareissa. Varsinaiset strategiadokumentit sekä talousarvio hyväksytään aikaisemman käytännön mukaisesti valtuustossa. Koska valtuutettujen rooli vahvistuu, tulee harkita aikaisempaa voimakkaampia rajauksia, joilla valtuutettu-viranhaltija kaksoisrooli estetään. Tämä selkeyttää sekä johtamisjärjestelmää että luottamushenkilötoimintaa. Tiimalasimallissa yhdistyvät Majoisen Strategiatiimi-näkemys ja Kuntalaisparlamentti näkemys (vrt. Majoinen 2001, 316-320).

Viranhaltijat

Kunnanjohtajan ja johtoryhmän asema esitetyssä mallissa vahvistuu. Johtoryhmän keskeisten toimijoiden ollessa strategiatoimikunnassa kasvaa heidän vastuunsa myös strategian valmistelun ja toteutuksen johtamisessa. Strategiatoimikunta uutena elimenä toisaalta myös kaventaa viranhaltijoiden autonomiaa seuraamalla ja ottamalla kantaa sekä strategian valmistelutyöhön että prosessin toteutukseen.

Operatiivinen henkilöstö osallistuu strategioiden valmisteluun entistä laajemmin ja osallistuessaan sitoutuu niiden toteuttamiseen. Strategiaprosessi kannustaa jatkuvaan oppimiseen ja oman toiminnan kehittämiseen haastamalla työntekijät miettimään vaihtoehtoja toimillensa. Johtavien viranhaltijoiden muodollisesti vahva rooli strategiaprosessissa tulee laajan valmistelun myötä riippuvaiseksi heidän kyvystään johtaa alaisiaan strategisessa valmistelussa ja toteutuksessa.

Strategiaprosessissa viranhaltijoille ja tai palveluita tuottaville tiimeille on luotu toiminnan arvioinnin mittaristot ja käytännön johtamistyön kautta varmistetaan

toiminnan tuloksekkuus. Johtavista viranhaltijoista tulee nykyisten asiantuntijoiden sijasta johtajia. Samaan aikaan, kun johtavien viranhaltijoiden valta operationaalisissa asioissa korostuu, korostuu myös heidän vastuunsa sekä henkilöstöä kohtaan että luottamushenkilöitä kohtaan. Arviointimenetelminä käytetään kehityskeskusteluja ja sisäisiä auditointeja.

6.2.3. Tiimalasimallin vahvuudet ja heikkoudet

Vahvuudet

Luottamushenkilöiden rooli strategisina johtajina vahvistuu. Valmistelu tukee strategista päätöksentekoa tarjoten vaihtoehtoja luottamushenkilöiden päätettäväksi. Luottamushenkilöiden määrän väheneminen vähentää myös kaksoisroolissa toimivia viranhaltija-luottamushenkilöitä. Kunnanjohtajasta tulee vastuullinen strateginen toimija ja hän yhdessä johtoryhmän kanssa osallistuu strategiatoimikunnan työhön. Johtaminen selkiytyy ja vastuun kantaminen helpottuu. Valta saa selkeämmät roolit ja kasvot.

Strategioiden laajan valmistelun seurauksena niiden toteuttaminen helpottuu ja viranhaltijat ovat jo valmiiksi sitoutettu strategioiden toimeenpanoon. Heillä on näin myös ymmärrys strategioiden sisällöstä ja niiden vaikutuksista omaan työhönsä. Kunnan työntekijöiden mahdollisuus oppia ja vaikuttaa omaan työhönsä lisääntyy, lähijohtaminen vahvistuu ja työhyvinvointi paranee. Mittareiden selkeyden sekä määrätietoisen johtamisen ja valvonnan seurauksena on mahdollisuus tuloksellisuuden kasvuun.

Näennäisdemokratia vähenee. Luottamushenkilöt tekevät vähemmän pieniä päätöksiä ja keskittyvät linjoihin ja politiikkaan. Viranhaltijat tulevat vastuullisiksi omasta työstään, kuntalaiset saavat parempaa palvelua ja tietävät missä asioissa luottamushenkilöiden puoleen kannattaa kääntyä.

Heikkoudet

Kunnissa puuttuu tottumus strategiseen keskusteluun ja vaihtoehtojen asettamiseen. Ei luoteta siihen, että luottamushenkilöt osaavat tehdä oikeita valintoja ja siksi vaihtoehtoja ei haluta luoda. Aktiivisen lähijohtamisen seurauksena työn itsenäisyys saattaa vähetä tai sitä ainakin pelätään. Kuntien ylimpiä viranhaltijoita, kunnanjohtaja mukaan luettuna, ei ole rekrytoitu tehtäväänsä johtamistaitojensa perusteella. Johtamistaito saattaa olla vähäistä ja rooli tuntuu vieraalta.

Luottamushenkilöt eivät ole tottuneet kantamaan vastuuta kokonaisuudesta. Puututaan edelleen pieniin asioihin ja otetaan ristiriitaisesti kantaa asiasta riippuen (vrt Majoinen 2001). Ei haluta muuttaa omaa roolia, kun sen uutta olemusta ei tunneta. Valta tulee abstraktimmaksi, kun enää ei päätetäkään kaikista pienistä asioista. Viranhaltija-luottamushenkilö yhdistelmien kompleksisuutta ei ratkota edelleenkään, joten kaksoisrooli on yhä mahdollinen.

Jos valtuutettujen epäluottamus viranhaltijoihin ja heidän osaamiseensa sekä puolueettomuuteensa säilyy jatkossakin, ovat valtuutetut haluttomia laajentamaan

viranhaltijoiden valtaa käytännön operatiivisissa yksityiskohdissa. Poliitikot saattavat haluta pitää omille sidosryhmilleen tärkeitä asioita hallinnassaan, jolloin strategista roolia ei synny. Johtaminen häiriintyy entisestään, jos viranhaltija-luottamushenkilöt saavat lisää valtaa. Poliittisten päättäjien tahto ja toiminta ovat edelleen ristiriidassa, sillä he haluavat viranhaltijoilta vahvempaa ja tuloksekkaampaa toimintaa, mutta ovat haluttomia laajentamaan viranhaltijoiden toimivaltaa tehokkaamman toiminnan aikaansaamiseksi (vrt Heinonen 1999).

Luottamushenkilöiltä Tiimalasimalli edellyttää lisääntynyttä ajankäyttöä. Jos lisäaikaa ei ole, on vaarana, ettei valtuutetuille muodostu riittävää osaamista ja halua panostaa omien vahvojen näkemysten muodostamiseen ja sitä kautta kunnan toiminnan strategiseen johtamiseen.

Riskinä on myös se, että lähijohtamisen vahvistumiseen ei olla valmiita. Esimiehet eivät halua uutta aktiivisen johtamisen roolia ja vastaavasti alaiset eivät halua luovuttaa näennäistä itsenäisyyttään.

6.3. Kunnan strategisen johtamisen Vahva julkisjohtaja -johtamismalli

Valtio sekä monet luottamushenkilöt korostavat kunnallisen toiminnan tehokkuutta. On väitetty, että New Public Management olisi syrjäyttänyt aiemmat paradigmat kunnallishallinnossa 1980-luvulta lähtien (vrt Valkama 1995). Tähän mennessä on kuitenkin osoitettu, että NPM:n teemoilla toteutettujen kehityshankkeiden tiellä on monia esteitä. Yhtenä vahvana esteenä ovat toimialojen toimijoiden erilaiset arvot ja toimintakulttuurit, mistä syystä NPM on vahvasti esillä rakenteiden uudistamisen retoriikassa enemmän kuin käytännön palvelujen tuottamisessa.

New Public Managementin teemat asiakas- ja markkinaohjautuvuudesta sekä julkisten toimintojen tehokkuuden lisäämisestä yksityistämällä tai yhtiöittämällä tarvitsevat toimiakseen paljon vahvemman johtamisen, jotta kunnan eri toimialoilla olevat eri arvot ja toimintakulttuurit saadaan hyväksymään taloudellisen tehokkuuden arvot edes yhtä päteviksi toimialan omien arvojen rinnalle.

Vahvaa johtajuutta korostavassa johtamismallissa yhdistetään strategisen johtamisen prosessimaisuuden ja reagointiherkkyyden sekä johdon vahvan roolin lisäksi henkilöstön ja sidosryhmien osallistumismahdollisuudet. Pohdittavana on siis kysymys, että millainen johtamisjärjestelmä toteuttaisi NPM:n tavoitteet ja vahvan johtajuuden kunnallishallinnossa.

Vahva julkisjohtaja -johtamismalli

Vahva julkisjohtaja -johtamismallissa merkittävä osa vallasta on kunnanjohtajalla ja johtoryhmälla sekä niitä valvovalla kunnanhallituksella. Johtavien viranhaltijoiden valta muodollisesti kasvaa, kun taas luottamushenkilöistä tulee enemmän kuntalaisten edustajia. Tosiasiallisesti kunnanjohtaja, johtoryhmä ja kaupunginhallitus ovat olleet vallan haltijoita tähänkin asti (vrt Kiljunen & Pehkonen 1999, Tuittu 1994). Muutokset vallan ja vastuun jakoon ovat tässä mallissa dramaattisia ja edellyttävät Kuntalain muuttamista.

Kunnanhallituksen rooli operatiivisena toimijana vähenee, mutta sille tulee merkittävä rooli kunnanjohtajan opponenttina ja valvojana sekä valtuuston tahdon tulkitsijana. Tästä syystä kunnanhallitukseen tulee valita vain valtuutettuja. Valtuuston koon tulee olla pieni ja sinne tulee viedä vain kuntalain määräämät asiat, joten se kokoontuu vain harvoin. Valtuusto ja varavaltuutetut sekä mahdollisesti mukaan kutsuttavat sidosryhmät muodostavat valtuuskunnan, joka keskustelee kunnan asioista ja toimii hallituksen neuvoa antavana valtuuskuntana (vrt Majoisen (2001) näkemys valtuustosta Lokaalina areenana).

Kuntalain 14§ tulee muuttaa siten, että tehtävien edelleen delegointi valtuustolta hallitukselle mahdollistetaan, mikäli hallituksessa on vain vaaleilla valittuja valtuutettuja. Tarkastuslautakunta antaa raporttinsa hallitukselle, joka antaa siihen vastineensa ennen kuin se viedään valtuustoon tiedoksi.

Kunnan strateginen ja operatiivinen johtaminen tapahtuu suoraan kunnanjohtajan ja johtoryhmän alaisuudessa. Kunnanhallitus valvoo ja tarvittaessa puuttuu johtamiseen, mikäli johtaminen ei tapahdu valtuustossa esillä olleiden ja hallituksessa päätettyjen periaatteiden mukaisesti. Hallituksen on asetettava kunnan johdolle selkeät toiminnan tavoitteet ja mittarit, joissa kunnanjohtajan ja johtoryhmän on onnistuttava. Näiden tavoitteiden edistymistä kuvaavia mittareita hallitus seuraa kuukausittain. Tässä mielessä muodollisuus Kuntalain 23§ määräämästä hallituksen vastuusta kunnan johtamisessa täyttyy. Kuntaan asetetaan toimialajohtajien työtä tukemaan lautakuntia, joissa toimialajohtaja toimii puheenjohtajana. Kunnan johtamisen kokonaisuus on kunnanjohtajan, johtoryhmän ja kunnanhallituksen vastuulla. Mallissa lähdetään siitä, että luottamushenkilöiden ei tulekaan tietää ja puuttua kaikkiin yksityiskohtiin, vaan luottaa ja valvoa sitä, että kunnan johtaminen tapahtuu asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Johtuen vahvasta kunnanjohtajan roolista valitaan tämä tehtäväänsä määräajaksi. Erottamismenettely määritellään selkeäksi ja yksinkertaiseksi, mutta kunnanjohtajan osalta riskit kompensoivaksi.

Kunnanjohtaja ja johtoryhmä valmistelevat kunnalle strategiat ja toiminnan periaatteet sekä keskeiset toimialakohtaiset tavoitteet ja mittarit, jotka kunnanhallitus käsittelee ja hyväksyy ja edelleen vie keskusteltavaksi valtuustoon. Valtuusto keskustelee asiasta korostaen keskustelussaan erityisesti kuntalaisnäkökulmaa.

Strategian valmisteluttaminen ja toteuttaminen ovat kunnanjohtajan ja johtoryhmän vastuulla. Heillä on mahdollisuus, mutta ei pakkoa osallistaa prosessiin väkeä laajalti kunnan eri sidosryhmistä mukaan lukien henkilöstö. Koska toteutus on vahvasti tulosvastuullista, kiinnittävät johtoryhmäläiset erityisesti huomiotaan strategioiden toimeenpanoon ja tehokkaaseen valmisteluun. Käytännön johtamistyössä käytetään todennäköisesti aikaisempaa enemmän suoraa puuttumista, valvontaa ja käskytystä.

Tulevaisuuteen varautuminen on toimivan johdon vastuulla. Johto tekee kunnan tilanteesta ja tulevaisuudennäkymistä vähintään kerran vuodessa katsauksen hallitukselle, joka vie sen edelleen valtuustolle. Johto keskusteluttaa tulevaisuuden näkemyksiään luottamushenkilöillä ja saa näin taustatukea omille ratkaisuilleen. Mikäli kunnan organisaatiossa eri toimialojen arvot ja kulttuurit eivät tue hyväksyttyjen strategioiden toteuttamista, kohdistaa johtoryhmä tähän erityistä johtamista. Koska kunnan toiminnot ovat käytännössä asiantuntijuutta vaativia, on johdolla pakko olla henkilökohtaisia vaikutuskeinoja ihmisten motivointiin ja ohjaamiseen. Näin ei yksinvalta voi muodostua liian vahvaksi.

6.3.1. Strategiaprosessi Vahva julkisjohtaja -johtamismallissa

Kunnanjohtaja ja johtoryhmä valmistelevat kunnan keskeiset strategiat välittömästi kunnanjohtajan astuttua virkaansa. Valmistelun jälkeen johdon on annettava strategiat kunnanhallituksen käsittelyyn ja hyväksyttäväksi. Käytännössä seuraavan vuoden budjetti on vasta ensimmäinen, jossa kyseisiä strategioita noudatetaan, ellei haluta nopeuttaa prosessia hakemalla valtuustosta lisätalousarviolla ylimääräisiä toteutusresursseja.

Kun strategiat on hyväksytty, vievät toimialajohtajat ne lautakuntiin ja keskustelevat kuntalaisnäkökulmien toteuttamisesta ja toiminnan prioriteeteista. Lautakunta- ja hallituskäsittelyn jälkeen strategioita toteutetaan. Toimialajohtajat käyvät toimialoillaan kehityskeskusteluja ja ohjaavat aktiivisella johtamisella toteuttavia viranhaltijoita sekä toimivat strategian tulkitsijoina. Mikäli strategioita tarvitsee muuttaa, tehdään siitä johtoryhmän esitys hallitukseen, joka vahvistaa sen. Taloudellinen sitovuus on toimialakohtaista ellei erityislainsäädäntö aseta tälle rajoja. Kunnan johtoryhmä voi suunnata resursseja uudelleen hankkimalla ehdotukselleen hallituksen hyväksynnän.

Kunnanjohtajan ja johtoryhmän esittämien tulevaisuuden näkemysten ja strategioiden käsittely on vuosittaista. Strategiatyötä tehdään, kun joku aiemmin havaittu taustamuuttuja muuttuu tai ei toteudu oletettuna. Strategiat viedään kunnanhallitukselle kokonaisuutena, ja se esittää ne keskusteltaviksi valtuustossa ja valtuuskunnassa. Johdolla on oltava jatkuva valmius strategisen keskustelun käymiseen luottamushenkilöiden kanssa.

6.3.2. Johtamisjärjestelmä, toimijoiden roolit ja suhteet

Luottamushenkilöt

Luottamushenkilöt osallistuvat kunnan johtamiseen kahdessa eri roolissa. He toimivat valtuustossa ja lautakunnissa kuntalaisten edustajina sekä kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan jäseninä johtajina ja valvojina. Tämä johtamismalli perustuu siihen, että kunnanjohtaja ja johtoryhmä toimivat kuntalaisen hyväksi johtaen ja valvoen toimijoita. Mikäli näin ei tapahdu, on luottamushenkilöillä mahdollisuus irtisanoa kunnanjohtaja.

Viranhaltijat

Kunnanjohtaja ja johtoryhmä luovat omalle johtamistoiminnalleen tarvittavan johtamisjärjestelmän. Hallitus hyväksyy strategioiden pohjalta esitetyt tavoitteet, jotka johto edelleen purkaa henkilöstön kanssa toiminnan mittareiksi. Lautakunnat sekä kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta tarkastelevat toimialojen toimintaa seuraamalla tavoitteista johdettuja mittareita.

Mikäli henkilöstö vastustaa valittujen strategioiden toteuttamista, käyttää kunnan johtoryhmä valtaansa ja tarvittaessa pakkokeinoja tavoitellun toiminnan aikaansaamiseksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tehtävien alistaminen, siirrot ja varoitukset. Työehtosopimukset asettavat tähän rajat. Mikäli kunnanjohtaja ei onnistu johtoryhmän ja hallituksen avustuksella aikaansaamaan tavoiteltua toimintaa, on hallituksella mahdollisuus esittää valtuustolle kunnanjohtajan virkasuhteen purkamista.

6.3.3. Vahva julkisjohtaja -johtajamallin vahvuudet ja heikkoudet

Vahvuudet

Johtajuus on selkeä ja vastuullinen henkilö löytyy aina. Mikäli tavoitteita ei saavuteta eikä toiminta ole tavoitteiden mukaista, vaihdetaan johtoa. Johtaminen aktivoituu ja mahdollisuus tulosten paranemiseen on olemassa.

Kuntalaisten etu on kunnan toiminnan tavoitteena. Muut valtapoliittiset tai hallinnolliset prosessit yksinkertaistuvat ja palveluprosessien kehittämiselle on todelliset mahdollisuudet. Koska päätöksiä käsittelevät viranhaltijat eivätkä luottamuselimet, on päätöksenteko nopeaa, helppoa ja halpaa. Prosessit nopeutuvat ja kustannuksia säästyy.

Heikkoudet

Luottamushenkilöstön rooli kaventuu ja harvojen johtajien vuoksi on mahdollisuus elitisoitumiseen. Johtaminen on niin selvästi kunnanjohtajan ja johtoryhmän käsissä, että mikäli heiltä taidot loppuvat, niin koko kunta on kaaoksessa. Toisaalta taitamattomasta johdosta päästään helposti eroon. Malli kaventaa valtaosan luottamushenkilöistä tehtävän niin pieneksi, että haluaako kukaan hakeutua sellaiseen tehtävään.

Toimijat voivat kokea muutoksen niin suurena uhkana, että ryhtyvät vastustamaan ja henkilöstö lakkoilemaan ja seuraa irtisanoutumisia. Halukkaita johtajia voi olla vaikea saada, kun irtisanominen on helppoa. Johtamisesta tulee yritysmäistä, mutta onko palkkarakenne sitä. Voimakkaat luottamushenkilöt voivat saada ylikorostuneen roolin ja liikaa vaikutusvaltaa hallituksessa, jolloin he voivat tavoitella henkilökohtaista tai ryhmäkohtaista etua.

6.4. Esitettyjen mallien vertailu

Kun tarkastellaan kunnan strategista johtamista, ovat johtajien oma kokemus ja totutut toimintamallit keskeisiä johtamistoimintaa selittäviä tekijöitä. Luvussa 6 on esitetty kaksi mallia kunnan strategiselle johtamiselle. Niiden tarkoitus on mahdollisimman tehokkaasti luoda ja toteuttaa kunnassa valittavia strategioita. Vaihtoehtoiset mallit toteuttavat strategista johtamista eri tavoilla (vertailussa nimellä: Kunnan johtaminen vuonna 2003) eli Tiimalasimalli luottamushenkilöiden ja työntekijöiden roolia vahvistamalla sekä Vahva julkisjohtaja –johtamismalli vahvistamalla johtavien viranhaltijoiden roolia. Seuraavassa taulukossa mallien keskeisiä eroavaisuuksia kuvataan tarkemmin (taulukko 21).

Tiimalasimalli kunnan strategisena johtamismallina tarjoaa ehyen kokonaisuuden johtamiselle, jossa viranhaltijoiden tosiasiallinen valta strategioiden täytäntöönpanijoina vahvistuu, koska heidät otetaan mukaan myös valmistelutyöhön, mutta luottamushenkilöitä ei kuitenkaan sivuuteta. Tällä hetkellä luottamushenkilöt ovat monessa tapauksessa sivussa kunnan johtamisesta. Vahvan johtajan -johtamismalli on johtamisvastuiltaan selkein, mutta se voi olla kuntakentälle liian radikaali toteutettavaksi, eikä ehkä toteuta demokratian ideaa riittävästi.

Selitettävä toiminta	Tiimalasimalli	Vahva julkisjohtaja -johtamismalli	Kunnallinen johtaminen vuonna 2003
Luottamushenkilöiden vaikutus kunnan toimintaan	Vahva	Alistettu operatiiviselle johdolle	Ajankulua, vähän vaikutusta
Luottamushenkilöstön osallistuminen johtamiseen	Keskeinen strateginen päättäjä	Asiakasnäkökulman tuoja ja hyväksyjä, valitsee ja irtisanoo johdon	Hyväksyy, valitsee ja irtisanoo johdon
Strategiseen johtamiseen osallistuvat	Valtuusto, Str. toimikunta, Operatiivinen johto	Operatiivinen johto	Toteuttajat
Strategian luominen ja maastoutus	Keskustelu ja osallistuminen kaikilla tasoilla tulosten mittaus	Keskustelua kaikkialla, delegointia, käskytystä ja valvontaa operatio-naalisella tasolla	Luottamushenkilöiden epämääräistä visiointia, toteuttajien tulkintaa
Vastuu toteuttamisesta	Operatiivisilla toimijoilla, tuetaan aktiivisella johtamisella	Johto seuraa, käskee, valvoo	Operatiivisilla toimijoilla, ei johtamista, tulokset epäselviä
Varautuminen tulevaisuuteen	Kaikkialla, asiasta keskustellaan jatkuvasti	Ylin johto	Johto sattumanvaraisesti
Arvojen ja kulttuurin huomioiminen	Huomioidaan, on johtamisen lähtökohtana	Ei huomioi	Sivuuttaa
Johtamisen aktiivisuus	Aktiivinen koko organisaatiossa	Ylin johto aktiivinen	Passiivinen, sattumanvarainen
Ihmisten suhde työhönsä	Oppiva, kehittyvä	Alistuva, virheitä välttävä	Virheitä välttävä, rajoja pystyttävä

Taulukko 21: Johtamismallien ominaisuuksien erittely ja vertailu

6.5. Lopuksi

Tässä tutkimuksessa on kuvattu kunnan strategisen johtamisen elementtejä niin teorian, aikaisemman tutkimuksen kuin empirian kautta. Kaikkialla näkyy tarve uudistaa kuntien nykyistä johtamistapaa. Keskeisinä muutosta kaipaavina tekijöinä ovat johtamisen aktiivisuus sekä toimijoiden väliset roolit.

Tämän päivän paikalliseksi ja demokraattiseksi kutsuttu kunnallisen johtamisen malli luottamushenkilöineen ja viranhaltijoineen on nykyisen kaltaisena tiensä päässä. Perusteluja on tutkimuksessa listattu monia. Suurimpana on kuitenkin suurten ikäluokkien eläköityminen, jolloin samaan aikaan kunnilta katoavat työntekijät, verotulot vähenevät ja palveluiden käyttäjät lisääntyvät. Jäljelle jää suuri joukko aktiivisia kuntalaisia, jotka pitävät huolta saavutetuista eduistaan.

Toiminnan uudelleenarvioinnin, kehittämisen ja tehostamisen aikaa on niukasti. Tehokkuutta korostettaessa on kunnallishallintoon otettu malleja yritystoiminnasta. Tätä kehityssuuntaa kutsutaan NPM:ksi (kuvattu luvussa 1.3.1.). Uudistukset ovat olleet leimallisesti juustohöylän käyttöä ja erilaisia markkinasuuntautuneita toimia. Saavutetut tulokset ovat olleet varsin pieniä ja nekin on kyseenalaistettu (vrt Ryynänen 1996, Temmes 1994). Tähän mennessä ei ole ollut rohkeutta eikä voimaa uudistaa luottamushenkilöhallintoa eikä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta. Edelleenkin ollaan eri puolilla pöytää arvioitaessa kunnan toimintaa ja sen tulevaisuutta. Palvelutoiminnan käytännön johtaminen ja tehokas aikaansaaminen kuitenkin edellyttäisivät selkeämpää ja nopeampaa järjestelmää, jossa kaikki osapuolet kokisivat haluavansa olla mukana.

Viranhaltijoiden osalta vaikutusmahdollisuuksia tulisi selkeästi lisätä ja ottaa heidät mukaan valmisteluun entistä vahvemmin. Luomalla työntekijöille osallistumisen väylä, jota siis puoltaa tehokkuuden lisäksi myös työhyvinvointi, voidaan luottamushenkilö-viranhaltija kaksoisrooli rajata entistä voimakkaammin pois. Samalla tulee päättää kunnanjohtajan valitsemismenettelystä. Kunnanjohtajasta tulee kasvavan vallan myötä selvä ykkösjohtaja. Tehokkuuden nimissä asettajana voisi toimia valtuusto, kun taas demokratian nimissä suora kansanvaali on perusteltu.

Tässä tutkimuksessa ei ole otettu kantaa strategioiden sisältöihin esimerkiksi yritysten osuudesta kuntien palveluntuotantoon. Tämän päivän keskustelu asiasta on ideologista ja tunnepitoista. Viisas kunta työllistää paikallisia yrityksiä kasvavassa määrin, koska silloin se samalla lisää toiminnan tehokkuutta ja omia verotulojaan. Usein yritykset hankkivat asiakkaita kuntarajojen ulkopuolelta ja myös työllistävät yrittäjien lisäksi muita henkilöitä. Kuntien velvoite työllisyyden lisäämisestä alueellaan toteutuu myös ostamalla palveluja yrityksiltä, jotka työllistävät kuntalaisia. Se, kuka työpaikan omistaa, on irrelevantti kysymys palvelujen tuottamisen kannalta.

Tärkeintä on kuitenkin aikaansaada kriittistä keskustelua kuntien strategisesta johtamisesta, eri toimijoiden rooleista ja toimintamalleista. Kuten tässä työssä on aiemminkin todettu, muutokset tulevat kohtaamaan kaikkia organisaatioita yhä kiihtyvällä tahdilla ja muutoksiin vastaaminen edellyttää toimivaa ja aktiviista johtamista. Yhtä ainoaa oikeaa mallia ei ole olemassa. Toivottavasti tämä työ osaltaan aikaansaa asiasta keskustelua, jotta jonain päivänä lähitulevaisuudessa luodaan se malli, jonka avulla suomalaisia kuntia johdetaan 2010 -luvulla.

LÄHDELUETTELO

Aaltonen Tapio, Junkkari Lari, Yrityksen arvot & etiikka. Juva 1999.

Aamulehti 26.10.2003, Johtosäännöt antavat Pirkanmaan kunnallisjohtajille niukasti valtaa

Aamulehti 31.10.2003, joka kolmas kunnanjohtaja tuntee olevansa syntipukki

Ahola Jyrki, Yrityksen strategiaprosessi. Näkökohtia strategisen johtamisen kehittämiseksi konserniorganisaatiossa, 1995

Alanen Pekka, taloudesta ja johtamisesta, Aamulehti 4.1.2003

Alasuutari, Pertti, Laadullinen tutkimus, 3. uudistettu painos, Vastapaino, Tampere 1999

Allardt Erik, Littunen Yrjö, Sosiologia, Porvoo 1975

Allardt Erik, Sosiologia I, WSOY, Juva 1985

Andrews Kenneth R., The Concept of Corporate Strategy, Kirjassa Mintzberg Henry, Quinn James Brian, The Strategy Process, Consepts, Contexts, Cases, Prentice-Hall, London 1996

Ansoff Igor, Corporate Strategy, Penguin Books, London 1987 (1. painos 1968)

Anttiroiko Ari-Veikko, Kunnallistieteellinen tutkimus I osa, Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Raporttisarja 20/1992, Tampere 1992

Anttiroiko Ari-Veikko, Strukturalistinen kunnallistutkimus, Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Raporttisarja 26/1993, Tampere 1993

Anttiroiko Ari-Veikko, Realistisen kuntateorian haaste, Acta Universitas Tamperenssis ser A vol 475, Tampere 1996

Anttiroiko Ari-Veikko, Strateginen tietojohtaminen kunnallishallinnossa, Hallinnon tutkimus 1/2000, Helsinki

Anttiroiko Ari-Veikko, Savolainen Reijo, Kuntien strategiset tulkinta- ja tietoprosessit, teoksessa Panzar Eero (toim) Informaatio, tieto ja yhteiskunta, Raportti Tiedon tutkimusohjelman II tutkijaseminaarista, Tampereen Yliopisto Tietoyhteiskunnan tutkimuskeskus, Tampere 2000

Anttiroiko Ari-Veikko, Haveri Arto, Karhu Veli, Ryynänen Aimo, Siitonen Pentti (toim), Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, Tampere University Press, 2003

Argyris Chris, Teaching Smart People How to Learn, teoksessa: Harvard Business Review on Knowledge Management, Boston 1998

Argyris Chris, Putnam Robert, McLain Smith diana, Action Science, Concepts, Methods and Skills for Research and Intervention, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1985

Argyris Chris, Schön Donald, Organizational Learning: A Theory of Action Perspective, Adison-Wesley, Massachusetts 1978

Arvonen Jouko, Johtaminen ihmisten yrityksessä, teoria ja käytäntö, A&A Leadership Books, Jyväskylä 1991

Barney Jay B., Strategic Management: From informed conversation to academic discipline, Academic of Management Executive 2002 vol 16 no 2

Beal Reginald M., Competing Effectively: Environmental Scanning, Competitive Strategy and Organzation Performance in Small Manufacturing Firms, Journal of Small Business Management 2000 vol 38

Bennis Warren, Nanus Burt, Johtajat ja johtajuus, Weilin+Göös, Tampere 1986

Bennis Warren, On Becoming a Leader, Addison-Wesley Publishing Company, 1989

Bhide Amar, How Entrepreneurs Craft Strategies that Work, Harward Business Review 1994

Bierly Paul E., Kessler Eric H., Christensen Edward W., Organizational Learning and Wisdom, Journal of Organizational Change Management, Vol 13 no 6 / 2000

Blanchard Ken, Terry Waghorn, Ballard Jim, Mission Possible, McGraw-Hill, New York, USA 1997

Bolman Lee G., Deal Terrence E., Reframing Organizations: Artistry, Choise and Leadership, Jossey-Bass, San Francisco 1997

Bryson John M. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, Jossey-Bass, San Francisco 1995

Clarke john, Gewirtz Sharon, McLaughlin Eugene (toim), New Managerialism New Welfare, The Open University, Sage Publications, London 2000

von Clausewitz Carl, Ajatuksia sodasta ja rauhasta, alkuperäinen teos Vom Kriege (12. painos), KR-Kirjat, Tallinna 1999

Crossan Mary M., Lane Henry W., White Roderick E., An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution, Academy of Management Review 1999, Vol 24 no 3

Eskola Antti, Sosiologian tutkimusmenetelmät 1, 4. painos, WSOY, Juva 1981

Ewalt Jo Ann, Theories of Governance and Public Management, Links to Understanding Welfare Policy Implementation, Presentation at the Annual conference of the American Society for Public Administration, Newark, USA 2001

Exworthy Mark, Halford Susan (toim), Professionals and the New Managerialism in The Public Sector, Open University Press, Buckingham 1999

Forsman Ulf, Kunta kuntoon, Kunnallishallinnon tietotekniikkaneuvottelukunta (KATKO), Helsinki 1991

Galloway R. Les, Principles of Operations Management, Routledge, New York 1993

Goffee Robert, Gareth Jones, Why Should Anyone Be Lead by You, Harward Business Review, September-October 2000, Boston

Govindajan Vijay, Trimble Cris, Strategic Innovation and the Science of Learning, MIT Sloan Management Review, Winter 2004 vol 45 no 2

Grönholm Sam, Kunnat ja kansainvälistyminen, Suomen Kuntaliitto, Acta no 133, Helsinki 2000

Hakala Juhani, Kokonaisvaltainen kunnan kehittämissuunnittelu maaseutukunnissa ja maaseutukaupungeissa, Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto, Seinäjoki 1979

Hamel Gary, Prahalad C.K., Competing for the Future, Harvard Business School Press, Boston, USA 1994

Hannus Arno, Hallberg Pekka, Kuntalaki, WSOY, Juva 1995

Harisalo Risto, Taloudellinen ahdinko ja uudistuva kunta, Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 2/1988, Tampere

Harisalo Risto, Kunnallishallinnon tarkastelutavat, Teoksessa: Vahvistuva kunnallinen itsehallinto ja kunnallinen kansanvalta, Itsehallintoprojektin julkaisuja 2/1990, Sisäasianministeriö, Helsinki 1990

Harisalo Risto, Hoikka Paavo, Rajala Tuija (toim), Kunnat tienhaarassa, Finnpublishers, Jyväskylä 1991

Harisalo Risto, Rajala Tuija, Ståhlberg Krister, Kunnallispolitiikka, VAPK-Kustannus, Helsinki 1992

Harjula Heikki, Laakso Riitta, Kunnan hallintomenettely, Edita, Helsinki 1996

Harrinvirta Markku Olavi, Strategies of Public Sector Reform in the OECD Countries, A comparison, Commentationes Scientiarum Socialium 57 / 2000, Suomen Tiedeseura, Saarijärvi 2000

Haveri Arto, On adaptive and strategic behaviour of local level communities, Acta Universitas Tamperenssis ser A vol 393, Tampere 1994

Haveri Arto, Majoinen Kaija, Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät, Suomen Kuntaliitto, Acta -sarja no 123, Helsinki 2000a

Haveri Arto, Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi, Suomen Kuntaliitto, Acta -sarja no 124, Helsinki 2000b

Haveri Arto, Laamanen Elina, Majoinen Kaija, Kuntarakenne muutoksessa?, Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa, Suomen Kuntaliitto, Acta -sarja no 155, Helsinki 2003

Haveri Arto, Rönkkö Pertti, Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen, teoksessa: Anttiroiko Ari-Veikko, Haveri Arto, Karhu Veli, Ryynänen Aimo, Siitonen Pentti (toim), Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, Tampere University Press, 2003

Haveri Arto, kunnan johtajasta ja roolista, Aamulehti 4.1.2003 Tampere

van Heffen Oscar, Kickert Walter, Thomassen Jacques, Governance in Modern Society, Effects, Change and Formation of Goverment Institutios, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2000

Heinonen Jarna, Paasio Antti, Onko kunnissa kuntoa? – kunnan kilpailukyvyn analysointi, Yritystoiminnan tutkimus- ja koulutuskeskus, Turun kauppakorkeakoulu, sarja B Tutkimusraportteja 3/94, Turku 1994

Heinonen Jarna, Kohti Asiakaslähtöisyyttä ja kilpailukykyä, Sisäinen yrittäjyys kunnallisen yksikön muutoksessa, Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja Sarja A-5/1999, Turku

Helander Voitto, Julkisvalta ja professiot, teoksessa Mykkänen Juri, Koskinen Ilpo (toim), Asiantuntemuksen politiikka – professiot ja julkisvalta Suomessa, Yliopistopaino, Helsinki 1998

Helin Heikki, Vuoristorata jatkuu, Suomen Kuntaliitto, Acta -sarja no 136, Helsinki 2001

Hemphill Thomas A., Corporate Citicenship: The Case for a New Corporate Governance Model, Business and Society Review 2004, 109:3

Hendersson Bruce D, The Origin of Strategy, kirjassa Strategy - Seeking and Securing Competitive Advantage, edited Cynthia A. Montgomery and Michael E. Porter, Harvard Business Review Book, Boston 1991

Hermans Ralf, Uusjohtajuus – Johtamisen myrskyisät tuulet, Tietosanoma Oy, Juva 1995

Hersey Paul, Blanchard Kenneth H., Organisaatiokäyttäytymisen perusteet, Weilin+Göös, Espoo 1975

Heuru Kauko, Kunnan päätösvallan siirtyminen, Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa, Acta Universitas Tamperenssis vol 760, Tampere 2000

Hirsjärvi Sirkka, Hurme Helena, Teemahaastattelu, Gaudeamus, Helsinki 1982

Hirsjärvi Sirkka, Hurme Helena, Tutkimushaastattelu, Gaudeamus, Helsinki 2001

Hirvi Vilho, Yhteinen työnäky ja kriittinen massa, teoksessa Virkkunen Paavo, Voimaa muutokseen julkishallinnossa, WSOY, 1992

Hoikka Paavo, Lehkonen Raimo, Rajala Tuija, Ryynänen Aimo, Siitonen Pentti, Tetri Eija, Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina, kuntalain seurantatutkimus, Tay Kunnallistieteiden laitos, Tampere 1999

Ikola Rinna-Marika, Vanhus- ja vammaispalvelut uusien haasteiden edessä, tarkastelussa nykytila, muutos ja tulevaisuus, Suomen Kuntaliitto, Acta-sarja nro 160, Helsinki 2003

Ilkka 9.9.2004, Suomen pienin maakuntakeskus saa yhdessä yössä 10 vuoden asukaskasvun, kaupunginjohtaja Mikko Pukkisen haastattelu, Seinäjoki 2004

Ireland R. Duane, Hitt Michael A., Camp Michael, Sexton Donald L., Integrating entrepreneurship and strategic management actions to create firm wealth, Academy of Management Executive 2001 vol 15 no 1

Jeppesen Lars Bo, Molin Måns J., Consumers as Co-developers: Learning and Innovation Outside the Firm, Technology Analysis & Strategic Management 2003, vol 15 no 3

Juuti Pauli, Yrityskulttuurin murros, Tampere 1992.

Kallio Olavi, Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan, Acta Universitas Tamperensis ser A vol 457, Tampere 1995

Kalliola Satu, Johdon ja henkilöstön yhteistoiminnan ulottuvuudet ja kehittämismahdollisuudet, teoksessa: Kasvio A, Nakari R, Kalliola S, Kuula A, Pesonen I, Rajakaltio H, Syvänen S, Uudistumisen voimavarat, tutkimus kunnallisen palvelutuotannon tuloksellisuuden ja työelämän laadun kehittämisestä, T-julkaisuja 14/1994, Tampereen yliopisto Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, Tampere 1994

Kamensky Mika, Strateginen johtaminen, Kauppakaari Oyj, Helsinki 2000

Kaplan Robert, Norton David, The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action, Harward Business School Press, Boston 1996

Kaplan Robert, Norton David, The Strategy-Focused Organization, How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment, Harvard Business School Press, Boston 2001

Kauppi Ulla, Päivähoitoa täydellä teholla, Suomen Kuntaliitto, Acta-sarja nro 140, Helsinki 2001

Kauppinen Tero J., Ogg Alexander J.Jr, Visiosta tuloksiin, Otava, Keuruu 1994

Kiljunen Pentti, Pehkonen Juhani, Sinä kunnanjohtaja, Kunnallisalan kehittämissäätiö, Vammala 1999

Kim Soonhee, Participative Management and Job Satisfaction, Lessons for Management Leadership, Public Administration Review 2002, Vol 62 no 2

Kirkkala Ari (toim), Kunta 2001 – näkökulmia tulevaisuuteen, Oy Nixdorf Computer Ab, Helsinki 1987

Kirvelä Torsti, Möttönen Sakari, Uusia näkemyksiä kuntien strategiseen suunnitteluun – rationaalisesta strategiasta verkostostrategiaan, teoksessa Majoinen, Mäki, Tammi (toim) Seutujohtamisen vaihtoehdot, Suomen kuntaliitto, Acta-sarja no 163, Helsinki 2004

Kivelä Susanna, Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta, Kunta-alan tulevaisuusbarometri, Suomen Kuntaliitto, Acta -sarja no 128, Helsinki 2000

Kivistö Torsti, Kehityksen megatrendit ja kuntien tulevaisuus, Kunnallisalan kehittämissäätiö, Jyväskylä 1995

Koivuniemi Tiina, Henkilöstövoimavarojen moninaisuus, muutos ja johtaminen kuntasektorilla, Henkilöstötilinpäätöksillä ja kehittämishankkeilla hyvää henkilöstötyötä, Acta Universitas Tamperenssis 1000, Tampere 2004

Komiteamietintö, KM 1993:33, Kunnalliskomitean mietintö

Kotter John P. Yritysjohtajan profiili, Rastor, Helsinki 1983

Kotter John P., A Force for Change, The Free Press, New York 1990

Kotter John P. Leading Change, Harvard Business School Press, Boston 1996

Kurikka-Lehti, Veroprosentti-keskustelussa kyseltiin, miksi pitää päättää "pussi päässä", 16.11.2002 Kurikka

Laamanen Ritva, Kuntien toimintastrategiat ja päätöksenteko, Tutkimus kuntien strategisesta käyttäytymisestä valtionosuusuudistuksen jälkeen, Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 1994

Lahti-Kotilainen Leena, Mankkinen Teija, Työpaikan Arvot ja ihmiskäsitykset tuloksen tekijöinä, Työpoliittinen tutkimus no 116, Työministeriö, Helsinki 1995

Lane Jan-Erik, Public Sector Reform, Rationale, Trends and Problems, Sage Publications, London 1997

Lawrence Paul R., Lorsch Jay W., Organization and Environment, Managing Differentiation and Integration, Homewood, Irwin 1969

Leväsvirta Leena, Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä, Suomen Kuntaliitto, Acta-sarja no 114, Helsinki 1999

Lorsch Jay.W., Managing Culture, The Invicible Barrier to Strategic Change, California Management Journal 28/2, Winter 1986

Lumijärvi Ismo, Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi, Työturvallisuuskeskus, Helsinki 1999

Lähdesmäki Kirsi, New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen, Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määritelmistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000 – luvun alkuun, Acta Wasaensia No 113, Vaasa 2003

Majoinen Kaija, Mahdollistava valtuusto, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1995

Majoinen Kaija, Mitä virkaa valtuustolla – Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi, Suomen Kuntaliitto, Acta -väitöskirjasarja no 2, Helsinki 2001

McClelland David C., Human Motivation, Cambridge University Press 1987

McLoughlin Ian, Badham Richard, Couchman Paul, Rethinking Political Process in Technological Change, Socio-technical Configurations and Frames, Technology Analysis & Strategic Management 2000, Vol 12 no 1

Meristö Tarja, Skenariotyöskentely yrityksen johtamisessa, Acta Futura Fennica no 3, Tulevaisuuden tutkimuksen seura, VAPK-Kustannus, Helsinki 1991

Michalski Wolfgang, Miller Riel, Stevens Barrie, Governance in the 21st Century, Power in the Global Knowledge Economy and Society, OECD, Paris 2001

Mintzberg Henry, The Structuring of Organizations, Prentice-Hall, London 1979

Mintzberg Henry, Power in and Around Organizations, Prentice-Hall, London 1983

Mintzberg Henry, The Rise and Fall of strategic Planning, The Free Press, New York 1994

Mintzberg Henry, Waters James, Of Strategies, Deliberate and Emergent, kirjassa de Wit Bob, Meyer Ron, Strategy, Process, Content, Context, An International Perspective, West Publishing Company, Minneapolis 1994

Mintzberg Henry, Quinn James Brian, The Strategy Process, Consepts, Contexts, Cases, Prentice-Hall, London 1996

Mintzberg Henry, Ahlstrand Bruce, Lampel Joseph, Strategy Safari, Prentice- Hall, London 1998

Montgomery Cynthia A., Porter Michael E., Strategy, A Harward Business Review Book, Boston 1991

Mukkala Lasse, Ehdotukseni kuntatalouden kehittämiseksi, Kurikka-Lehti 25.8.2004

Mäki Uskali, Tieteellinen realismi ja marxismi, teoksessa Niiniluoto Ilkka, Saarinen Esa (toim), Vuosisatamme filosofia, WSOY, Juva 1989

Mäki-Lohiluoma Kari-Pekka, Hartikainen Juha, Vallanvaihto, Suomen Kuntaliitto, Acta - sarja no 25, Helsinki 1993

Mälkiä Matti, Vakkuri Jarmo (toim), Strateginen johtaminen yliopistossa, ajattelutavat, mahdollisuudet ja haasteet, Tampereen yliopisto, 1998

Määttä Seppo, Ojala Timo, Tasapainoisen onnistumisen haaste, Johtaminen julkisella sektorilla ja balanced scorecard, Edita, Helsinki 2000

Möttönen Sakari, Tulosjohtaminen ja valta poliittisen päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta, Helsinki 1997

Neilimo Kari, Strategiaprosessin kehittäminen maakuntatasolla – case Pirkanmaa, Kunnallisalan kehittämissäätiö, Vammala 1998

Niemi-Iilahti Anita, Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaalimaailma, Ideaalityyppimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnassa, Vaasan yliopiston julkaisuja Tutkimuksia no 163, Hallintotiede 11, Vaasa 1992

Niiniluoto Ilkka, Tieteellinen päättely ja selittäminen, Otava, Keuruu 1983

Niiniluoto Ilkka, Saarinen Esa (toim), Vuosisatamme filosofia, WSOY, Juva 1989

Niiranen Vuokko, Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus, Sosiaaliturvan Keskusliitto, Helsinki 1995

Niiranen Vuokko, Osaatko –tutkimusprojektin lähtökohtia, kirjassa Niiranen Vuokko, Kuusela Pekka (toim), Osaamisen arvo, Osaamisella tuloksellisuutta kuntaorganisaatioon –tutkimushankkeen alkukartoitukset, Kuopion yliopiston selvityksiä E. Yhteiskuntatieteet 33, Minna Canth –instituutti, Sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos, Kuopio 2003

Niiranen Vuokko, Kuusela Pekka (toim), Osaamisen arvo, Osaamisella tuloksellisuutta kuntaorganisaatioon –tutkimushankkeen alkukartoitukset, Kuopion yliopiston selvityksiä E. Yhteiskuntatieteet 33, Minna Canth –instituutti, Sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos, Kuopio 2003

Nummela Juhani, Ryynänen Aimo, Kuntahallinnon vaihtoehdot, Kunnallisvaltion etäispäätteestä kansalaisyhteiskunnan perustaksi, Lakimiesliiton kustannus Helsinki, 1993

Nummela Juhani, Ryynänen Aimo, Kansalainen ja uusi hallinto, Hyvinvointivaltiosta vastuulliseen perusoikeusyhteiskuntaan, Jyväskylä 1996

Nummikoski Jukka, Yliopistot supistuvan budjettirahoituksen tilanteessa, Olisiko tarvetta strategiselle johtamiselle?, teoksessa Mälkiä Matti, Vakkuri Jarmo (toim), Strateginen johtaminen yliopistossa, ajattelutavat, mahdollisuudet ja haasteet, Tampereen yliopisto, 1998

Nupponen Matti, Kuntajohtajan asema poliittisen ja viranhaltijaorganisaation johtajuudessa, kirjassa Valanta José et al, Kuntajohtamisen ja Demokratian käytännöt 1997-2000, Suomen Kuntaliitto, Acta -sarja no 125, Helsinki 2000

Näsi Juha, Liikkeenjohdon viisastenkivet, Weilin+Göös, Helsinki 1986

Näsi Juha, Arenas of Strategic Thinking, Liikesivistysrahasto, Helsinki 1991

Näsi Juha, Aumola Manu, Yritysten strategiaprosessit, yleinen teoria ja suomalainen käytäntö, MET-julkaisuja 5/2001, Jyväskylä

Näsi Juha, Aumola Manu, Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö, MET-julkaisuja 12/2002, Tampere

Ojala Ilpo, Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen, Acta Wasaensia no 119, Vaasan yliopisto 2003

OECD, Michalski Wolfgang, Miller riel, Stevens Barrie, Governance in the 21st Century, 2001

OECD esittää Suomelle kuntien palvelujen tehostamista, Ilkka 14.5.2003, Seinäjoki

OECD: Suomen tehostettava julkista palvelutuotantoa, Kauppalehti 14.5.2003, Helsinki

Olve Nils-Göran, Roy Jan, Wetter Magnus, Balanced Scorecard, yrityksen strateginen ohjausmenetelmä, WSOY, Juva 1998

Osborne David, Gaebler Ted, Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley Publishing Company, New York 1992

Ostrom Vincent, The Intellectual Crisis in American Public Administration, 4th Reviced Edition, The University of Alabama Press, USA 1974

Oulasvirta Lasse, Brännkärr Krister, Toimiva kunta, Kuntakoulutus, Vantaa 2001

Paavola Vesa, Aarrevaara Timo, Leikkaus ilman nukutusta - kahden prosentin säästöpäätöksen vaikutukset, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1993:12, Helsinki 1993

Parker Rachel, Bradley Lisa, Organisational culture in the public sector: evidence from six organisations, MCB University Press, The International Journal of Public Sector Management, Vol 13 no 2 / 2000

Payne Geoff, Payne Judy, Key Concepts in Social Research, Sage, London 2004

Pekonen Kyösti, Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa?, Hallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus Oy, Helsinki 1995

Peters B.Guy, Comparing Public Bureaucracies, The University of Alabama Press, Tuscaloosa 1988

Peters B.Guy, The Politics of Bureaucracy, Routledge, London 2001 (1. painos 1995)

Peters B.Guy, Pierre J., Governance Without Government?, Rethinking Public Administration, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol 8, No2, Oxford 1998

Pettigrew Andrew M., Context and Action in Transformation of the Firm, Journal of Management Studies, 24/6, 1987

Pfeffer Jeffrey, Managing with Power, Politics and Influence in Organizations, Harvard Business School Press, Boston, 1992

Pfeffer Jeffrey, Sutton Robert I., The Kowing – Doing Gap, How Smart Companies Turn Knowledge into Action, Harvard Business School Press, Boston 2000

Pikkala Sari (toim), Kunnat ja päättäjät, Suomen Kuntaliitto, Acta sarja no 85, Helsinki 1997

Pole Christopher, Lampard Richard, Practical Social Investigation, Qualitative and Quantitative Methods in Social Research, Pearson Education, London 2002

Porter Michael, Competetive Strategy, The Free Press, New York 1980

Porter Michael, Strategia kilpailutilanteessa, Rastor, Juva 1984, (Alkuperäinen teos "Competetive strategy", 1980)

Porter Michael, Competetive Advantage, The Free Press, New York 1985

Porter Michael, Competition in Global Industries, Harvard Business School Press, Boston 1986

Puohiniemi Martti, Suomalaisten arvot ja tulevaisuus, Analyysi väestön ja vaikuttajien näkemyksistä, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1993 / 5, Tilastokeskus tutkimuksia 202.

Puttonen Pauli, Kunnalliset yhtiöt vallan välineenä, Acta Universitas Tamperenssis 883, Tampere University Press, 2002

Quigley Joseph V., Vision - How leaders develop it, share it & sustain it, McGraw-Hill Inc., USA 1993

Raatikainen Panu, Ihmistieteet ja filosofia, Gaudeamus, Helsinki 2004

Rantala Erkki, johtajuudesta ja johtamisesta, Ilkka 3.1.2003 Seinäjoki

Rinne Risto, Jauhiainen Arto, Koulutus, professionaalistuminen ja valtio. Julkisen sektorin koulutettujen ammattien muotoutuminen Suomessa. Turun yliopiston kasvatustieteellinen tiedekunta, Julkaisusarja A:128, Turku 1988

Ryynänen Aimo, Kunnan päätöksenteon kehittäminen, kirjassa Harisalo Risto, Hoikka Paavo, Rajala Tuija (toim), Kunnat tienhaarassa, Finnpublishers, Jyväskylä 1991

Ryynänen Aimo, Uuteen kunnallislakiin – kuntien Suomeen, Finpublishers, Tampere 1992

Ryynänen Aimo, Kunnan uusi toimintamalli, Oikeudellinen rakennetutkimus kunnallisen kansanvallan sisällöstä ja ilmenemisestä, Jyväskylä 1996

Ryynänen Aimo, Valtuusto kunnallisen itsehallinnon turvaajana, Tay, Tampere 1998

Salminen Ari, Hallintotiede – organisaatioiden hallinnolliset perusteet, Painatuskeskus Oy, Helsinki 1993

Schein Edgar, Organisaatiokulttuuri ja johtaminen, Weilin & Göös, Espoo 1987

Seale Clive, The Quality of Qualitative Research, Sage Publications, London 1999

Senge Peter M, The Fifth Dicipline, Doupleday & Currency, New York, USA 1990

Senge Peter M, The Fifth Dicipline: the art and practice of the learning organization, Doupleday & Currency, New York, USA 1994

Seppänen Tapani, Redesign of Public Sector Organizations and Operating Processes, Acta Universitatis Oeconomicae Helsingenssis, Helsingin kauppakorkeakoulu, HeSE print 1998

Siitonen Eeva-Riitta, kunnanjohtajan toiminnasta ja päätöksentekijöistä, Ilkka 3.1.2003, Seinäjoki

Siitonen Pentti, Martikainen Juha-Pekka, Kuntien tekniset palvelut kokokuvassa, Suomen kuntaliitto, Acta-sarja no 131, Helsinki 2000

Siltala Juha, Hyvä hoito revitty hoitajien ja lääkärien selkänahasta, Ilkka 9.4.2003 Seinäjoki

Simons Robert, Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal, Harvard Busines School Press, Boston 1995

Sinisalmi Martti, Suomen kaupunkien keskushallinto 1927-1998, Suomen kuntaliitto, Helsinki 1999

Sotarauta Markku, Kohti epäselvyyden hallintaa, Pehmeä strategia 2000 luvun suunnittelun lähtökohtana, Finnish society for future studies, Acta Futura Fennica no 6, Gummerus, Jyväskylä 1996

Sotarauta Markku, Linnamaa Reija (toim.), Etelä-Pohjanmaan strategioita ja kehittämismallia etsimässä, Pehmeä strategia maakuntasuunnittelussa, Tay Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisuja 2/1999, Tampere

Sotarauta Markku, Laakso Timo, Muutoksen johtaminen ja luova jännite, Tutkimus Kainuun kehittämistoiminnasta, Suomen Kuntaliitto, Acta no 132, Helsinki 2000

Sotarauta Markku, Mustikkamäki Nina, Alueiden kilpailukyvyn kahdeksan elementtiä, Suomen Kuntaliitto, Acta no 137, Helsinki 2001

Stenvall Jari, Suikkanen Asko, Julkinen strategiaviidakko on purettava, Hallinnon tutkimus 2/2003, Pernaja

Stewart John, Kuntien uusi johtamistapa – muutos ja johtaminen, Finnpublishers, Jyväskylä 1993

Stoker Gerry, Methodological issues and challenges, kirjassa Marsh David, Stoker Gerry (toim), Theory and Methods in Political Sciences, Macmillan Press LTD, London 1995

Stoker Gerry, Governance as Theory: Five Propositions, International Social Science Journal, Vol 50, No 1, Unesco 1998

Sun Tzu, Sodankäynnin taito, suomentanut Heikki Karkkolainen, Tietosanoma Oy, Juva 1998

Temmes Markku, Julkinen johtaminen, Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki 1991

Temmes Markku, Eurooppalaiset esikuvamme, Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä, Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus Oy, Helsinki 1994

Tidd Joe, Innovation management on context: environment, organization and performance, International Journal of Management Review 2001 vol 3

Tuittu Hannu, Eliitti, valta ja budjetti, Tutkimus budjettieliitin käyttäytymisestä ja valtakäsityksistä suurissa kaupungeissa, Acta Universitatis Tamperensis Ser A vol. 429, Tampere 1994

Turunen Kari E., Paakkola Esko, Miten ihminen tietää, johdatus tiedon ja tieteen käsitteisiin, Atena, Saarijärvi 1995

Tushman Michael L., Newman William H.,Romanelli Elaine, Convergence and Upheaval: Managing the Unsteady Pace of Organizational Evolution, kirjassa Mintzberg Henry, Quinn James Brian, The Strategy Process, Consepts, Contexts, Cases, Prentice-Hall, London 1996

Vahtera Jussi, Ahonen Hanna, Antikainen Seppo, Pentti Jaana, Ala-Mursula Leena, Kangas Leimo, Missä kunnossa kolmannelle vuosituhannelle? Kunta-alan 1990-luvun henkilöstötilinpäätös, Kunta8-tutkimus, Työterveyslaitos, Helsinki 1999

Valkama Hannu, Organisaatio prosessissa, Acta Universitatis Tamperenssis Ser A vol 608, Tampere 1998

Valtionvarainministeriö, Talouden näkymät vuoteen 1994, Helsinki 1989

Vartola Juha, Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta, Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa, Acta Universitatis Tamperensis Ser A vol 103, Tampere 1979

de Wit Bob, Meyer Ron, Strategy, Process, Content, Context, An International Perspective, West Publishing Company, Minneapolis 1994

Yin Robert, Case Study Research, Design and Methods, Sage Publications, California, USA 1989

Young Arthur, The Managers Handbook, Marshall Editions Ltd, London 1986

Kohdekuntien antama aineisto:

Ilmajoki:
Talousarvio 2001, Taloussuunnitelma 2001-2003
Talousarvio 2002, Taloussuunnitelma 2002-2004
Ilmajoen kunnan strategiaperustan analyysi ja arviointi 9.8.2001 / Starcon Oy

Jalasjärvi:
Talousarvio 2001, Taloussuunnitelma 2001-2003
Tilinpäätöskertomus 2000
Talousarvio 2002, Taloussuunnitelma 2002-2004
Tilinpäätöskertomus 2001
Tammi-elokuu 2000 raportti
Jalasjärven strategiaseminaarin (Tampere 23.-24.3.2001) materiaali
Kuntakonsernin ja toimialojen sekä toimintojen tehtävämääritykset
Talousarvion ja kuntasuunnitelman 2001-2003 laadintaohjeet
valtuuston toimintatapa ja vaikuttavuusmittaus
Jalasjärven kunnan johtosäännöt

Kurikka:
Talousarvio 2001, Taloussuunnitelma 2001-2003
Talousarvio 2002, Taloussuunnitelma 2002-2004
Tilinpäätös 2000
Elinkeinopoliittinen ohjelma 2000-2006
Eteläisten seinänaapurien kehittämistrategia 2000-2006

Nurmo:
Nurmon Kunnan Strategiset tavoitteet
Nurmon kunnan toimintakertomus 2000
Talousarvio 2001, Taloussuunnitelma 2001-2003
Talousarvio 2002 , Taloussuunnitelma 2002-2004
Seinäjoen ja Nurmon elinkeinostrategia 2000-2006
Nurmon kunnan kehittämisohjelma 2010
Kunnanjohtaja Maunulan kirje 16.10.2001

Peräseinäjoki:
Talousarvio 2001, Taloussuunnitelma 2001-2003
Talousarvio 2002, Taloussuunnitelma 2002-2004
Työyhteisön kehittämisen arviointi Peräseinäjoen kunnassa 2000
Peräseinäjoen kunnan kehittämisohjelma 2010
Kunnanvaltuuston pöytäkirja 4/2001, pykälät 42 ja 43

Seinäjoki:
Talousarvio 2001, Taloussuunnitelma 2002-2004
Talousarvio 2002, Taloussuunnitelma 2003-2005
Seinäjoen kaupungin strategiat 2000-luvulle
Seinäjoen ja Nurmon elinkeinostrategia 2000-2006
Seinäjoen kaupungin talouskehitys 1-6/2002

Ylistaro:
Talousarvio 2001, Taloussuunnitelma 2001-2003
Talousarvio 2002, Taloussuunnitelma 2002-2004
Kehittämisohjelma 2005
Investointiohjelma 2001-2005
Investointiohjelma 2002-2006
Ylistaro 2005 Strategia
Henkilöstötilinpäätös 2001

Haastattelut:

Haastattelu Ilmajoen kunnan kunnanjohtaja Risto Hakala 9.8.2001
Haastattelu Ilmajoen kunnan kunnanjohtaja Risto Hakala 16.9.2002

Haastattelu Jalasjärven kunnan kunnanjohtaja Antti Rantakokko 1.6.2001
Haastattelu Jalasjärven kunnan kunnanjohtaja Antti Rantakokko 10.9.2002
Haastattelu Jalasjärven kunnanhallituksen ja –valtuuston jäsen Kirsti Ventelä 24.8.2004

Haastattelu Kurikan kaupungin kaupunginjohtaja Pekka Vuorinen 7.8.2001
Haastattelu Kurikan kaupungin kaupunginjohtaja Pekka Vuorinen 13.9.2002
Haastattelu Kurikan kaupunginhallituksen puheenjohtaja Juha Mikkilä 16.9.2002

Haastattelu Nurmon kunnan kunnanjohtaja Kari Maunula 9.8.2001
Haastattelu Nurmon kunnan kunnanjohtaja Kari Maunula 11.9.2002

Haastattelu Peräseinäjoen kunnan kunnanjohtaja Pekka Perttula 9.8.2001
Haastattelu Peräseinäjoen kunnan kunnanjohtaja Pekka Perttula 11.9.2002

Haastattelu Seinäjoen kaupunginjohtaja Mikko Pukkinen 13.8.2001
Haastattelu Seinäjoen kaupunginjohtaja Mikko Pukkinen 19.9.2002

Haastattelu Ylistaron kunnan hallintojohtaja ja vt. kunnanjohtaja Jorma Kangasluoma 9.8.2001
Haastattelu Ylistaron kunnan hallintojohtaja ja vt. kunnanjohtaja Jorma Kangasluoma 16.9.2002

Haastattelu Kirkkonummen kunnan kunnanjohtaja Tarmo Aarnio 15.1.2003
Haastattelu Kirkkonummen kunnan hallintojohtaja Risto Pakarinen 15.1.2003

Haastattelu Järvenpään kaupunginjohtaja Erkki Kukkonen 8.12.2003
Haastattelu Järvenpään kaupunginvaltuutettu Juhani Kolehmainen 8.12.2003

Haastattelu Toijalan kaupungin ylilääkäri Antti Laine 11.3.2003 (vt. lääninlääkäri 2001 ja lääninlääkäri 2003-)

Luettelo tutkimuksen kuvioista ja taulukoista sivu

Kuvio 1 Strategisen johtamisen kehittyminen yritysmaailma – julkishallinto kontekstissa 1950-luvulta lähtien 12

Kuvio 2 Strategisen johtamisen kokonaisuus muodostamisesta käytännöiksi 14

Kuvio 3 Strategiseen johtamiseen vaikuttavat toimijat toiminnoittain tarkasteltuna 16

Kuvio 4 Kunnan organisaatio johtamisen näkökulmasta 22

Kuvio 5 Tutkimuksen rakenne, vaiheittainen eteneminen sekä raportin sisältö 49

kuvio 6 Strategia-ajattelun keskeiset ulottuvuudet ja koulukuntien näkemykset 51

Kuvio 7 Toimialan kilpailuun vaikuttavat tekijät / Porter 1980 54

Kuvio 8 Strategianäkemysten väliset erot / Mintzberg & Waters 1994 71

Kuvio 9 Strategiaprosessi / Bryson 1995 73

Kuvio 10 Strategiaprosessi 75

Kuvio 11 Strategian ohjauksen eri ulottuvuudet ja strategianäkemykset / Simons 1995 81

Kuvio 12 Mahdollisuuksien rajat organisaation etsintäprosessille / Simons 1995 86

Kuvio 13 Kriittisten suoritusmuuttujien ja strategisten epävarmuuksien erot 91

Kuvio 14 Kunnan strategisen johtamisen toteuttaminen 102

Kuvio 15 Suomi ja Länsi-Suomen lääni 110

Kuvio 16 Seinänaapurikuntien sijainti 111

Taulukko 17 Seinänaapurikuntien esittely tunnusluvuin 112

Kuvio 18 Strategian luominen ja toteuttaminen Seinänaapurikunnissa 174

Kuvio 19 Kunnanjohtajan toiminnan järjestelmällisyys ja johtamisjärjestelmän luonne Seinänaapurikunnissa 179

Kuvio 20 Tiimalasimalli toiminnassa, sen toimijat ja keskeiset roolit 188

Taulukko 21 Johtamismallien ominaisuuksien erittely ja vertailu 196

LIITE 1: Haastattelukysymykset kierros 1

PHR 20.6.2001

Väitöskirjatutkimuksen haastatteluissa selvitettäviä asioita ja kysymyksiä:

Onko kunnan kohtaamien muutosten kuvaavia skenarioita muotoiltu?

- Mitkä ovat eri skenarioitten keskeiset sisällöt
- mikä on toivottavin skenario, mikä huonoin kunnan kannalta
- missä skenarioiden toivottavuus ja todennäköisyydestä on päätetty
- kunnanjohtajan rooli skenariotyöskentelyssä
- keitä muita mukana (onko käytetty ulkopuolista apua?)
    - jos on , niin kuka on toiminut yhteyshenkilönä?
    - yhteyshenkilön rooli?

Kunnan toiminta-ajatus

- miten kunnanjohtaja näkee itse kunnan toiminta-ajatuksen (mitä varten kunta on olemassa)?
- Mitä tehtäviä toiminta-ajatuksen seurauksena painotetaan tai onko sillä vaikutusta toimintaa ohjaavana seikkana lainkaan?
- miten toiminta-ajatukseen on päädytty ja kuka / ketkä ovat sen muotoilleet (onko käytetty ulkopuolista apua?)
- kunnanjohtajan rooli toiminta-ajatuksen muotoillussa

Kunnan visio

- onko muotoiltua tulevaisuuden tavoitetta lainkaan?
- aikaperspektiivi
- sisältö
- keitä huomioitu
- miten aikaansaatu
    - ketkä mukana tekemässä (onko käytetty ulkopuolista apua?)
    - millaisella valmisteluprosessilla ja millaisella päätöksentekoprosessilla
    - skenariot taustalla, kuinka laajasti hyväksyttyjä
    - kunnanjohtajan rooli prosessissa ja skenarioiden / taustamuuttujien valmistelussa
    - missä hyväksytty
- miten viestitään ja kenelle
- millainen on ollut kunnanjohtajan rooli visiota muotoiltaessa
- millainen on ollut luottamushenkilöiden rooli visioita muotoiltaessa ja päätettäessä

Kunnan strategiat

- mitä strategioita on määritelty / katsottu tarpeellisiksi
- mitä taustaoletuksia strategioiden takana on – miten maailman oletetaan muuttuvan, mitä haasteita tullaan kohtaamaan?
- mihin tarpeeseen strategioita on luotu (kokonaisjohtamiseen, hankerahoitukseen, …)
- käytetäänkö strategioita: aseman määrittämiseen suhteessa toisiin (position), suunnitelmina (plan), toimintatapana (pattern), näkökulmana (perspective), metkuna (ploy)
- sisältö
- miten aikaansaatu
    - ketkä mukana tekemässä (onko käytetty ulkopuolista apua?)
    - millaisella valmisteluprosessilla
    - missä päätetty ja hyväksytty
- miten viestitään ja kenelle
- miten mitataan, seurataan ja valvotaan toteutumista
    - onko mittareita
    - miten seuranta on toteutettu
    - miten reagoidaan, jos huomataan ei toivottuja tuloksia
    - kunnanjohtajan rooli mittaamisessa, seuraamisessa ja valvonnassa
- miten valmistelukoneisto mukana strategioiden maastoutuksessa
- miten kunnanjohtaja ohjaa valmistelukoneistoa toteutuksessa strategian mukaisiin toimiin

Kunnan kriittiset toiminnot / menestystekijät, mistä on ainakin pidettävä huolta

- mitä ovat
- miten huolehditaan (erilaiset tuotantostrategiat)
- kunnanjohtajan rooli kriittisten toimintojen / menestystekijät määrittelyssä
- keitä muita mukana (onko käytetty ulkopuolista apua?)
    - jos on , niin kuka on toiminut yhteyshenkilönä?
    - yhteyshenkilön rooli?
- kunnanjohtajan rooli kriittisten toimintojen / menestystekijöiden tulosten varmistamisessa
- kunnanjohtajan rooli kriittisten toimintojen / menestystekijöiden viestijänä suhteessa alaisiinsa
- varmistetaanko kriittisten toimintojen / menestystekijöiden toteutuminen prosessijohtamisella
- onko kriittisten toimintojen / menestystekijöiden aikaansaamisen prosessit kuvattu
- onko kriittisten toimintojen / menestystekijöiden toteutuminen varmistettu asettamalla näille mittarit
- miten mitataan, seurataan ja valvotaan toteutumista
    - onko mittareita
    - miten seuranta on toteutettu
    - miten reagoidaan, jos huomataan ei toivottuja tuloksia
    - kunnanjohtajan rooli mittaamisessa, seuraamisessa ja valvonnassa

Onko kunnalle muotoiltu arvoja?

- mitkä ovat?
- miten prosessi on tapahtunut?
- kunnanjohtajan rooli arvoprosessissa
- keitä muita mukana (onko käytetty ulkopuolista apua?)
    - jos on , niin kuka on toiminut yhteyshenkilönä?
    - yhteyshenkilön rooli?
- miten mitataan, seurataan ja valvotaan toteutumista
    - onko mittareita
    - miten seuranta on toteutettu
    - miten reagoidaan, jos huomataan ei toivottuja tuloksia
    - kunnanjohtajan rooli mittaamisessa, seuraamisessa ja valvonnassa

Miten kunnan työntekijöiden odotetaan toimivan strategisen johtamisen alueilla?

- tulisi olla innovatiivinen strategioiden käytäntöön viennissä
- tulisi olla aktiivinen strategioiden käytäntöön viennissä
- miten päälliköt toimivat varmistaakseen strategisten asioiden käytäntöön viemisen
- miten kunnanjohtaja toimii varmistaakseen strategisten asioiden käytäntöön viemisen
- miten kunnanjohtaja ja lähimmät alaisensa toimivat, mikäli havaitsevat, että joku ei tiedä tai ei vie vaikka tietäisi strategisia asioita käytäntöön
- miten mitataan, seurataan ja valvotaan toteutumista
    - onko mittareita
    - miten seuranta on toteutettu
    - miten reagoidaan, jos huomataan ei toivottuja tuloksia
    - kunnanjohtajan rooli mittaamisessa, seuraamisessa ja valvonnassa

Muuta kunnan johtamisen alueelta

- kannustetaanko kunnan työntekijöitä aloitteellisuuteen omien tehtäviensä kehittämisessä – miten kannustaminen tapahtuu
- kannustetaanko kunnan työntekijöitä aloitteellisuuteen organisaation toimintatapojen kehittämisessä – miten kannustaminen tapahtuu
- kannustetaanko kunnan työntekijöitä aloitteellisuuteen kuntalaisten parhaan edistämiseksi – miten kannustaminen tapahtuu
- miten kunnanjohtaja ohjaa johtamisellaan työntekijöitä innovatiivisuuteen
- jos kunnan työntekijöitä ei ohjata innovatiivisuuteen, mikä on keskeinen viranhaltijan työtä ohjaava arvo tai tekijä (laki, moraali…)
- käykö kunnanjohtaja lähimpien alaisten kanssa kehityskeskustelut
- miten osaamisen hallinta ja kehittäminen on kunnassa huomioitu
- millaisia toimintoja on rajattu työntekijöiden huomion ulkopuolelle, miksi ja kuka on näin tehnyt
- millainen toimintakulttuuri kunnassa on
- miten kunnanjohtaja on tietoisesti luonut toimintakulttuuria

Liite 2: Haastattelukysymykset kierros 2

Millaisia ihanteita, arvoja, toiminnan periaatteita meillä on?

** Visio, arvot,*

Millä alueella toimimme, millä emme? Miten saa toimia, miten ei?

** Budjetti*
** Toimintasuunnitelma*

Ydin arvot, uskomukset

Vältettävät riskit, toiminnan rajat

Strategia

Strategiset epävarmuudet

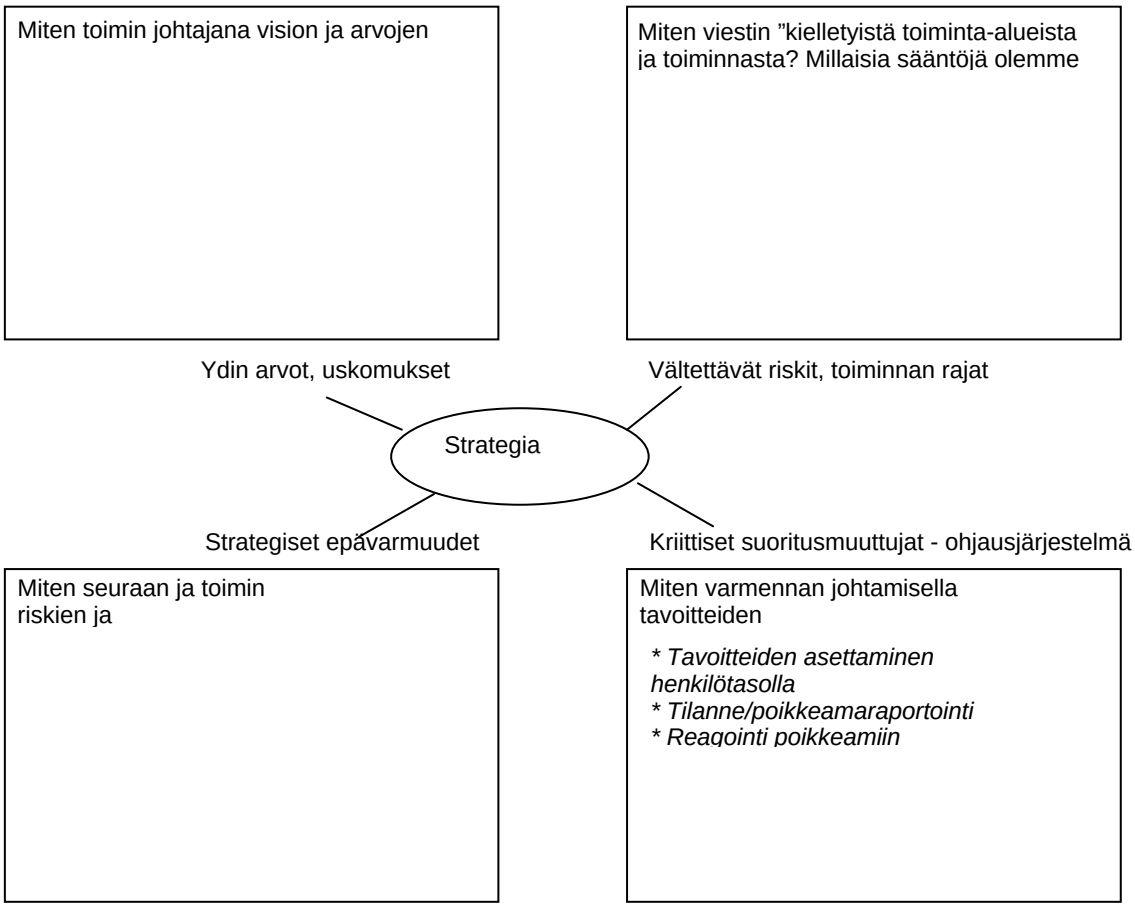
Kriittiset suoritusmuuttujat - ohjausjärjestelmä

Mikä uhkaa tai estää meitä saavuttamasta tavoitteemme?

** Mitkä riskit / esteet strategian saavuttamiselle?*
** Mitkä muutokset tekevät koko strategian pätemättömäksi?*

Mitä meidän on saavutettava?

** Talouden seuranta*
** BSC- tavoitteet, valvonta/seuranta järjestelmät*
** Yksiköiden budjetit*


Miten toimin johtajana vision ja arvojen
Miten viestin ”kielletyistä toiminta-alueista ja toiminnasta? Millaisia sääntöjä olemme
Ydin arvot, uskomukset
Vältettävät riskit, toiminnan rajat
Strategia
Strategiset epävarmuudet
Kriittiset suoritusmuuttujat - ohjausjärjestelmä
Miten seuraan ja toimin riskien ja
Miten varmennan johtamisella tavoitteiden
* Tavoitteiden asettaminen henkilötasolla
* Tilanne/poikkeamaraportointi
* Reagointi poikkeamiin