

**TASAPAINOTETTU MITTARISTO
KUNNANVALTUUSTON STRATEGISEN
JOHTAMISEN VÄLINEENÄ**

Pro Gradu
Kunnallispolitiikka
Eero Aitkoski
Toukokuu 2007

Sisällysluettelo

1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen tausta.....	1
1.2 Tutkimuksen tehtävä	3
1.3 Tutkimuksen rakenne	4
2 Strategia ja strateginen johtaminen	6
2.1 Strategia käsitteenä.....	6
2.2 Strateginen ajattelu	7
2.3 Strateginen johtaminen	8
2.4 Strategia ja organisaatio.....	10
2.5 Strategisen johtamisen koulukunnat.....	10
2.5.1 Oppimisen koulukunta	11
2.5.2 Valtakoulukunta	14
2.5.3 Suunnittelukoulukunta	16
2.5.4 Muita näkemyksiä strategiseen johtamiseen.....	17
3 Strategisen johtamisen tila kunnissa	21
3.1 Kuntien strateginen johtaminen	21
3.2 Strateginen liikkumavara	23
3.3 Kunnan johtaminen	24
3.4 Strateginen johtajuus kunnassa	26
3.5 Valtuutettujen strategiatyö.....	28
3.6 Projektien strateginen merkitys.....	31
3.7 Arviointi ja tavoitteet osana valtuuston työtä	31
4 Balanced scorecard – tasapainotettu mittaristo.....	34
4.1 Tasapainotetun mittariston alkuperä	34
4.1.1 Tasapainotettu mittaristo strategiatyökaluna.....	34
4.1.2 Tasapainotetun mittariston näkökulmat.....	36
4.2 Tasapainotettu mittaristo strategisen johtamisen välineenä	38
4.2.1 Tasapainotettu mittaristo kommunikointivälineenä	39
4.2.2 Tasapainotettu mittaristo toiminnan suunnittelussa	39
4.2.3 Tasapainotettu mittariston palautejärjestelmänä ja mittariston kehittäminen.....	40
4.3 Tasapainotettu mittaristo julkishallinnossa.....	42
4.3.1 Julkishallinnon erityispiirteiden vaikutus tasapainotettuun mittaristoon.....	42
4.3.2 Tasapainotetun mittariston näkökulmat julkisella sektorilla	43
4.4 Tasapainotetun mittariston käyttö	45
4.4.1 Tasapainotettu mittaristo Suomessa	45
4.4.2 Kokemuksia tasapainotetusta mittaristosta kunnissa.....	47
5 Valtuutettujen näkemykset tasapainotetusta mittaristosta – Case Tampere.....	52
5.1 Tutkimuksen kohde	52
5.2 Tutkimuksen aineisto.....	54
5.2.1 Valmistelussa mukana olo	55
5.2.2 Strategian sisältö.....	57
5.2.3 Tasapainotetun onnistumisen menetelmä	59
5.2.4 Valtuutettujen näkemys tasapainoisen onnistumisen menetelmästä	62
5.2.5 Tasapainoisen onnistumisen menetelmän kehittäminen.....	63
5.2.6 Ajatuksia strategiaprosessista.....	64
5.3 Yhteenveto	65
6 Johtopäätökset.....	67
Lähdeluettelo	71

Lista liitteistä

Liite 1. Saatekirje

Liite 2. Kyselylomake

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos

AITKOSKI, EERO JUHANI: Tasapainotettu mittaristo kunnanvaltuuston strategisen johtamisen välineenä.

Kunnallispolitiikan pro gradu tutkielma 76 sivua, 5 liitesivua
Toukokuu 2007

Tutkielmassa käsitellään tasapainotettua mittaristoa strategisen johtamisen välineenä kunnissa. Tasapainotettu mittaristo on oppivan organisaation ideaan nojautuva johtamisen väline, jota voidaan myös käyttää strategiseen johtamiseen. Tasapainotetun mittariston idea on esittää strategia ja visio neljän näkökulman avulla mitattavina tekijöinä, jolloin strategia ja visio on helpompi jalkauttaa. Tasapainotetun mittariston avulla strategiasta ja visiosta on myös helpompi keskustella organisaatiossa, jolloin se on helpompi kytkeä toiminnan suunnitteluun ja palautejärjestelmiin.

Tutkimuksessa lähdetään liikkeelle strategisesta johtamisesta, jonka jälkeen siirrytään kuntien strategiseen johtamiseen. Seuraavaksi käydään läpi tasapainotettua mittaristoa ja sen soveltumista kuntiin. Lopuksi yhden kohdekunnan kautta tutkitaan valtuutettujen näkemyksiä tasapainotettuun mittaristoon.

Tasapainotettua mittaristoa on tutkittu kunnissa, mutta ei valtuuston näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa selvitetään valtuutettujen näkemystä tasapainotettuun mittaristoon. Tutkimuksen kohdekuntana on Tampere, jossa kaupungin strategia on vuodesta 2001 asti tehty tasapainotetun mittariston pohjalta.

Tutkimuksen perusteella valtuutetut käyttävät tasapainotettua mittaristoa hyödyksi päätöksenteossa. Strategialla on merkitystä valtuuston päätöksenteossa ja valtuutetut käyttävät tasapainotettua mittaristoa hyödyksi tehdessään päätöksiä.

Avainsanat: strateginen johtaminen, tasapainotettu mittaristo, kunnanvaltuusto.

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Kuntien, kuten koko julkisen hallinnon, toimintaympäristö on ollut muutoksessa 1980-luvulta lähtien. Muutoksen taustalla voidaan nähdä vaikuttaneen sekä yleismaailmallisen taloudellisen kriisin ja hyvinvointiyhteiskunnan institutionaalisten jännitteiden kuin myös puoluepolitiikan mobilisoinnin aiheuttamat muutokset (Naschold 1995, 1). Toimintaympäristö on muuttunut dynaamisemmaksi ja kompleksisemmaksi (Pekonen 1995, 85). Dynaamisuus ja kompleksisuus lisäävät toimintaympäristön epävarmuutta. Muutoksessa selviytyminen edellyttää uudenlaista ajattelua. (Stewart 1993, 31.)

1980-luvulta alkaen julkisen hallinnon muutosta on vaadittu niin *new public management* –ajattelussa kuin *governance* –ajattelussa. *New public management* –ajattelussa on kritisoitu julkista hallintoa ja taloutta sen rakenteesta ja koosta; julkista sektoria ja sen hierarkkisuutta, säännösorientoitunutta hallintoa ja strategisen johtamisen puuttumiseen (Caiden 1991, Naschold 1995, 1 mukaan). Julkinen hallinto on vastannut muutokseen siirtymällä tavoiteorientoituneeseen hallintoon. Johtamisessa on tällöin keskeistä suoritteiden arviointi ja tavoitebudjetointi (Naschold 1995, 1). *Governance* –ajattelussa huomio on laajennettu koskemaan *New public management* –ajattelun tuomia markkinaorientoituneita käytäntöjä. Markkinamekanismeilla on pyritty tehokkuusajatteluun, mutta unohdettu julkisen hallinnon edustuksellisuus. Julkinen hallinto ei voi käsitellä kansalaisia pelkästään asiakkaina tai kuluttajina, vaan kansalaisten näkemyksiä on huomioitava laajemmin osana hallintaprosessia. (Pekonen 1995, 88-100.)

Toimintaympäristön muuttuminen ja uudet näkemykset julkisen hallinnon roolista vaativat kunnilta uudenlaista otetta toiminnan johtamiseen ja suunnitteluun. Tällöin huomiota on kiinnitettävä erityisesti pitkäjänteiseen ajatteluun ja pitkäjänteiseen sitoutumisen kehittämiseen. Strateginen johtaminen on yksi mahdollisuus vastata toimintaympäristön muutokseen. Strategisella johtamisella pyritään organisaation pitkän aikavälin elinvoimaisuuden vahvistamiseen ja ylläpitoon (Santalainen & Huttunen 1993, 34), luomalla suunnitelmia ja valmiuksia tulevaa varten (Ansoff 1984, 46).

Kuntien toimintojen organisointi kuntakonserneiksi on myös lisännyt tarvetta strategiselle johtamiselle. Konserniajattelussa ilmenee hyvin *new public management* –ajattelun vaikutus. Kuntakonsernissa yksiköt toimivat palveluiden tuottajina ja kunnan keskusjohto palveluiden ostajana. Yksiköiden on toimittava markkinaorientoituneesti, pyrkien löytämään parhaimmat toimintatavat. Kunnan keskusjohto keskittyy strategiseen johtamiseen sekä valitsemaan, mitä tuotetaan ja miten toimitaan konsernin kokonaisedun kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Konsernihallinnossa korostuvat täten strategiset valinnat. Valtuusto ohjaa konsernia talousarvion toiminnallisten tavoitteiden avulla. (Meklin & Martikainen 2003.)

Uudet näkemykset kuntien hallinnosta ovat vaikuttaneet myös kuntien valtuutettujen asemaan. Uudet käytännöt ovat muokanneet kunnan valtuutetuista kunnan tavoitteiden asettajia ja tavoitteiden seuraajia. Valtuutetuilta vaaditaan poliittista ohjausta sen sijaan, että he yrittäisivät päättää kaikesta. Kunnan hallinto johtaa kuntaorganisaatiota, valtuusto asettaa taustalla poliittiset tavoitteet ja valvoo toimintaa. (Stewart 1993, 154.) Päätöksenteossa painopiste on siirtynyt operatiivisista asioista strategiaan, mikä vaatii valtuutetuilta uudenlaista otetta päätöksentekoon. Esimerkiksi tulosjohtamisen yleistyessä valtuutetut ovat menettäneet otettaan viranhaltijoille, sillä valtuutetuilla on ollut hankaluksia omaksua uutta asemaa suuntaviivojen asettajina ja toiminnan seuraajina. Valtuutetuilta myös vaaditaan entistä enemmän asiantuntemusta erilaisiin asioihin, mikä edellyttää ammattimaista otetta päätöksentekoon. Jos valtuutetuilla ei ole aktiivista ja ammattimaista otetta asioiden käsitteelyyn, valta siirtyy valmistelevalle taholle. (Pekonen 1997 ja Leväsvirta 1999.)

Strategioiden toteuttamisessa merkittävimpana ongelmana on ollut strategioiden ja todellisuuden välinen kuilu. Strategioiden vieminen käytäntöön ei ole onnistunut niin kuin on haluttu, sillä strategiat eivät ole vastanneet organisaation todellista tilaa. Jotta strategiat vastaisivat todellisuutta, on niiden toimittava vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. (Mintzberg 1994.) Eräs keino strategian ja todellisuuden välisen kuilun umpeen kuromiseksi on oppivan organisaation idea. Tässä mallissa organisaatio oppii jatkuvasti itsestään ja pystyy hyödyntämään omaa oppimista kyetäkseen toimimaan menestyksekkäästi tulevaisuudessa.

Tasapainotettu mittaristo on strategisen johtamisen työkalu, jolla pystytään kytkemään strategia käytäntöön, seuraamaan strategian toteutumista, keskustelemaan organisaatiossa strategiasta ja suunnittelemaan toimintaa (Kaplan & Norton 1996). Tasapainotettu mittaristo tukeutuu oppimiseen ja oppivan organisaation periaatteelle, ja pyrkii hyödyntämään koko organisaation näkemyksen ja osaamisen.

Aikaisemmin, 1980-luvulle asti, kunnissa on toteutettu kehittäminen rationaalisen suunnittelun menetelmillä. Menetelmät ovat olleet määrällisiä, kasvuun nojautuvia sekä hierarkkisia. (Sinisalmi 2003, 46.) Strateginen johtaminen on ollut suunnittelukoulukuntiin nojautuvaa. Koska kunnat ovat paikallistason poliittisia yhteisöjä, myös vallankäyttö on ollut olennainen osa suunnittelua. Tavoitteiden asettaminen ja saavuttamisen keinot ovat muotoutuneet poliittisessa prosessissa (Judge, Stoker & Wolman 1995). 1990-luvulla toimintaympäristön muutos ja vaatimukset kunnan johtamiskäytäntöjen uudistamiseksi ovat tuoneet uusia strategisen johtamisen tapoja. Nyt pyritään vuorovai-
kutteiseen ja ennakoivaan johtamiseen (Sinisalmi 2003, 46).

Kunnat ovat henkilöstövaltaisia palveluorganisaatioita, mikä korostaa tarvetta toimia oppivana organisaationa. Kuntien on huomioitava kansalaisten tarpeet toiminnassaan, ja tämä toteutuu niin vaalien kuin päivittäisten palvelukokemusten kautta. Kuntien henkilöstöllä on merkittävä rooli toimia asiakaspinnan asiantuntijoina ja tiedon kerääjinä. Tämän hyödyntäminen vaatii, että organisaatiossa huomioidaan koko henkilöstön näkemys toiminnan kehittämisessä ja uusien ratkaisujen etsimisessä. Kuntaorganisaatiossa on oltava toimivat kommunikointi- ja vuorovaikutuskanavat ylimmästä johdosta työntekijöihin, jotta se toimisi mahdollisimman hyvin. Organisaation on myös kyettävä hyödyntämään tietoa ja oppimaan itsestään ja ympäristöstään. (Stewart 1993, 67–75.)

Tasapainotetun mittariston toimimisesta kunnissa on olemassa tutkimusta, mutta valtuutettujen osuutta tasapainotetussa mittaristossa ei ole tutkittu. Kunnanvaltuusto on kuitenkin keskeisessä roolissa kuntien päätöksenteossa (Kuntalaki 365/1995), joten on olennaista tutkia, miten valtuutetut itse näkevät tasapainotetun mittariston. Tasapainotettu mittaristo ei voi olla kunnissa pelkästään hallinto-organisaation työkalu, sillä kuntalaisia edustavien valtuutettujen on kannettava vastuu päätöksenteosta ja kunnan toiminnasta.

1.2 Tutkimuksen tehtävä

Tämän tutkimuksen tarkoitus on selvittää tasapainotetun mittariston merkitystä osana kuntien strategista johtamista ja valtuutettujen näkemystä tasapainotetusta mittaristosta. Tarkoitus on selvittää, onko tasapainotettu mittaristo osa valtuutettujen päätöksentekoa ja hyötyvätkö kunnan valtuutetut tasapainotetusta mittaristosta. Tasapainotettu mittaristo voi toimia pelkästään toiminnan seurannan välineenä, mutta sitä on mahdollisuus käyttää myös strategisen johtamisen välineenä. Strategisen

johtamisen avulla kunnilla on mahdollisuus vastata tulevaisuuden haasteisiin ja kehittää toimintaa pitkällä tähtäimellä.

Tutkimuksen tarkoitus on keskittyä tutkimaan tasapainotettua mittaristoa kunnan valtuutettujen näkökulmasta. Tarkoitus ei ole käsitellä tasapainotettua mittaristoa päätöksenteon näkökulmasta, vaan strategisen johtamisen näkökulmasta. Lähtöolettamuksena on, että kunnanvaltuusto toimii yhtenä organisaation osana, millä rajataan tutkimuksesta pois valtateoreettinen lähestymistapa kunnanvaltuuston päätöksentekoon.

Tutkimuksen tarkoitus on antaa tietoa tasapainotetun mittariston soveltuvuudesta valtuuston työskentelyyn. Tasapainotettua mittaristoa on tutkittu kunnissa luottamushenkilöiden ja työntekijöiden näkemysten kautta, mutta vain tuloksellisuuden arvioinnin kautta KARTUKE-tutkimusohjelmassa. Tämä tutkimus keskittyy valtuutettujen näkemykseen eli siihen, miten he kokevat tasapainotetun mittariston strategisen johtamisen välineenä omassa luottamustoimessaan.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tämä on kvantitatiivinen tutkimus. Tarkoitus on havainnoida objektiivisesti todettavia tosiasioita (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2003, 129). Reaalinen maailma tarjoaa empirian, joiden perusteella luodaan teorit, joista muodostettuja hypoteesejä reaali maailmassa (Hirsjärvi ym. 2003, 133). Tässä tutkimuksessa havainnoidaan strategisen johtamisen ja tasapainotetun mittariston toteutumista kunnissa. Tutkimuksessa lähdetään deduktiivisesti strategisesta johtamisesta lähestymään tasapainotetun mittariston käyttöä kunnissa, jota arvioidaan yhden kunnan valtuutetuille tehdyllä kyselyllä. Kyselyn pohjalta arvioidaan teorian toteutumista.

Tutkimuksen lähestymistapa kuntien strategiseen johtamiseen on johtamistieteellisen näkemyksen kautta. Tarkoitus ei ole arvioida valtateoreettisesti kuntien päätöksentekoa. Lähtöolettamuksena on, että kunnissa ylintä päätäntävaltaa käyttää kuntalaisten valitsema valtuusto. Kunnanvaltuusto on ainut kunnan toimielin, joka on suoraan poliittisessa vastuussa kuntalaisille kunnallisvaalien kautta.

Toisessa luvussa lähdetään liikkeelle strategisen johtamisen taustalla vallitsevasta ajattelusta, millä luodaan pohjatietoa strategiseen johtamiseen. Tarkoitus on selvittää mitä strategia on sekä miten strategia kytkeytyy strategiseen ajatteluun ja strategiseen johtamiseen. Kolmannessa luvussa tutus-

tutaan tarkemmin strategiseen johtamiseen. Strategista johtamista käsitellään Mintzbergin luoman jaottelun pohjalta erilaisista näkökulmista. Neljännessä luvussa käsitellään tasapainotettua mittaristoa, *Balanced Scorecardia*. Tasapainotettuun mittaristoon tutustutaan Kaplanin ja Nortonin töiden pohjalta. Tasapainotetun mittariston soveltuvuutta kuntien käyttöön arvioidaan Lumijärven tutkimusten perusteella. Viidennessä luvussa käsitellään kuntien strategista johtamista. Luvussa käsitellään kuntien strategisen johtamisen tarvetta sekä kuntien johtamisen erityispiirteitä. Kuudes luku muodostaa tutkimuksen empiriaosuuden. Tässä luvussa käsitellään kohdekunnan strategiaa, sekä tutkimusaineistoa.

2 Strategia ja strateginen johtaminen

Strategia käsitettä on käytetty perinteisesti sotilaallisessa ja poliittisessa keskustelussa, mutta liikkeenjohdossa ja organisaatioissa strategia on ollut käsitteenä vasta 1960-luvulta lähtien. Tämän jälkeen käsite on ollut laajasti esillä ja sitä on viety moneen suuntaan tutkijoiden korostaessa omaa näkökulmaansa strategiaan ja strategian siirtämisessä johtamiseen ja täytäntöön.

Strategioiden tarve syntyy, kun on hallittava muutosta pitkäjänteisesti ja toimittava rajallisten resurssien kanssa ja kohdennettava niitä oikein (Sotarauta 1996, 12). Tarvitaan jotain jolla hallitaan epävarmuuksia, eli strategiaa.

2.1 Strategia käsitteenä

Näsi ja Aunola ovat hahmotelleet, mitä strategialla on tarkoitettu erilaisissa yhteyksissä. Strategiaa on tarjottu yrityksen toiminta-ajatuksen varmistajaksi pitkällä aikavälillä, strategialla on määritelty yrityksen toiminta-alueita, strategiaa on käytetty järjestelysteeminä yrityksen eri tasojen johtamista varten, strategiaa on tarjottu yrityksen integroivaksi päätöksentekomalliksi, strategialla on käytetty yrityksen vuorovaikutusmallina omistajien ja muiden sidosryhmien kanssa, sekä strategiaa on tarjottu operatiivisena vastauksena SWOT-analyysiin eli organisaation vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien analysointiin. (Näsi & Aunola 2002, 12–13.) Strategia on käsitteenä tulkittavissa monin eri tavoin.

Ansoff (1984, 52–53) näkee strategian suunnitelmana toiminnan saattamiseksi haluttuun tilaan. Näsi taas määrittelee strategian yrityksen toiminnan juoneksi, punaiseksi langaksi, joka vetää yhteen tapahtumat. Se voi ohjata tulevaisuutta ja käsitellä käytettyä strategiaa. Strategian tarkastelu voi olla myös joko kuvailevaa tai normatiivista. (Näsi 1991, 31.) Kamensky määrittelee strategian sisältävän sekä tavoitteet että toiminnan tulevaisuutta varten. Strategiassa tehdään valintoja vaihtoehtojen välillä: tärkeysjärjestyksestä, mikä on olennaista, sekä myös siitä, että jätetään tietoisesti joitakin vaihtoehtoja valitsematta. (Kamensky 2004, 20–21.)

Mintzberg näkee strategialla viisi määritettä. Se on suunnitelma, *plan*, kartta tulevaisuuteen. Strategia on myös kaava, *pattern*, johdonmukaista käyttäytymistä. Strategia on myös asema, *position*,

tarkkaan määritelty paikka markkinoilla. Strategia on myös tulevaisuudenkuva, *perspective*, tulevan näkemistä. Strategia on myös juoni, *ploy*, erityinen manööveri jolla vedetään nenästä kilpailijoita. (Mintzberg 1994, 23–29, myös Mintzberg, Ahlstrand & Lampel 1998, 9–15.) Strategiassa pääpaino on tulevaisuudella ja toimintaympäristön muutoksessa, miten hallitaan ja suhtaudutaan muutokseen (Kamensky 2004, 20–21).

Sen lisäksi että Mintzberg tulkitsee strategia-käsitettä viidestä näkökulmasta, hän on löytänyt viidenlaisia strategian muotoja. On olemassa aiottuja strategioita, joita organisaatiot suunnittelevat suunnatessaan katseensa tulevaisuuteen. Näistä osa jää toteuttamatta, jolloin niistä tulee toteuttamattomia strategioita. Ne mitkä realisoituvat, ovat tarkoitettuja strategioita. Organisaatioiden suorittaessa operatiivista toimintaa, syntyy toiminnan tasolla uusia ideoita ja aloitteita, mihin suuntaan organisaatiota tulee viedä. Näistä ideoista ja aloitteista kehittyä esiin nousevat strategiat. Yhdessä esiin nousevat strategiat ja tarkoitettut strategiat muodostavat toteutuvat strategiat. (Mintzberg 1994, 24–27.)

2.2 Strateginen ajattelu

Strategista ajattelu voidaan tarkastella laajasta ja suppeasta näkökulmasta. Suppeassa mielessä se on yksittäisen henkilön mielessä tapahtuvaa ajattelua, joka koskee strategisia ilmiöitä tässä ja nyt. Strateginen ajattelu on tällöin hyvin spesifi ja individuaalinen prosessi. Laajassa mielessä strateginen ajattelu on taas oppiala, joka paneutuu strategiamaailmaan selvittämiseen ja kehittämiseen. Tällöin se käsittää ajattelemisen, mutta myös sen, mitä on valmiiksi ajateltu, toisin sanoen kaiken teorian ja oppikirjojen ohjeet. (Näsi & Aunola 2002, 15.)

Näsi näkee strategian olennaiseksi organisaation olemassaolon ja selviytymisen kannalta. Strateginen ajattelu taas kattaa kaikki toiminnot joita voidaan tulkita strategiaan liittyviksi, kuten strategian analyysin, strategisen suunnittelun, organisaation, kontrollin ja johtamisen. Strateginen ajattelu muodostuu kolmiosta, jonka kulmina ovat käytäntö, tiede ja taito. (Näsi 1991, 26–29.)

Strategia on spesifiä ihmisille, jotka käytännössä kehittävät strategioita. Heille strategia esiintyy ainutlaatuisena ajassa ja paikassa. Heillä on subjektiivinen näkemys strategiaan kun he yrittävät ymmärtää strategista tilannetta tuottaakseen ja viedäkseen eteenpäin sopivaa strategiaa. Tieteellisessä ajattelussa strategiasta pyritään tekemään yleistä. Tutkijat pyrkivät selittämään strategiaa tieteel-

lisiin metodein, ja strategiaan suhtaudutaan objektiivisesti. Näiden kahden välissä on taito. Konsultit ja opettajat pyrkivät ohjaamaan ja kuvailemaan miten strategiat tulisi tehdä ja toteuttaa. (Näsi 1991, 27–28.) Näsin strategisen ajattelun kolmio auttaa hahmottamaan strategian moniulotteista kenttää (Sotarauta 1996, 17).

2.3 Strateginen johtaminen

Joyce näkee strategisen johtamisen tapana kytkeä ihmiset yhteen ja sitouttaa heidät, sekä ohjata organisaatio tulevaisuuteen. Strateginen johtaminen on myös nähtävä rajauksina, joilla organisoidaan ja suunnitellaan uudelleen suurempaa tehokkuutta ja laatua varten, sekä muodostetaan liittoumia muiden organisaatioiden kanssa. (Joyce 1999, 6.) Strategisessa johtamisessa on kyse saada organisaatio ja ihmiset toimimaan strategian suuntaisesti kohti visiota.

Simons on esittänyt, että strateginen johtaminen tapahtuu neljällä osa-alueella neljällä järjestelmällä jotka sidotaan yhteen. Jotta kyetään inspiroimaan ja ohjaamaan uusien mahdollisuuksien etsimistä, pitää uskomusjärjestelmillä valvoa ydinarvoja. Rajajärjestelmillä luodaan rajat mahdollisuuksien etsimiselle, jotta strategia ei hajaannu täysin. Diagnostisilla kontrollijärjestelmillä motivoidaan, ohjataan ja palkitaan määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisesta, eli ohjataan organisaatiota tiettyyn suuntaan. Vuorovaikutteisilla kontrollijärjestelmillä pyritään taas synnyttämään uusia ideoita ja strategioita. (Simons 1995, 6–8.) Simonsin järjestelmät tukeutuvat strategian eri tyyppeihin. Uskomusjärjestelmä huomioi strategian tulevaisuudenkuvana, mihin halutaan. Rajajärjestelmä huomioi strategian asemana, missä tällä hetkellä toimitaan. Diagnostinen kontrollijärjestelmä rakentuu sille perustalle, että strategia on suunnitelma. Vuorovaikutteinen kontrollijärjestelmä huomioi strategian kaavana, tietyyntyyppisenä toimintana. (Simons 1995, 156.)

Näsi ja Aunola tulkitsevat strategisen johtamisen yhdeksi strategisen ajattelun osa-alueeksi. Strategisen johtamisen he näkevät prosessimallina, joka suunnittelun, organisoinnin, viestinnän, motiivoinnin ja valvonnan kautta käsittelee strategiaa. Strategisen johtamisen ydin on yrityskokonaisuuden toiminnan mahdollisimman hyvä hallinta. (Näsi & Aunola 2002, 15–16.) Näsi ja Aunola liittävät strategisen johtamisen vain osaksi strategiatoimintaa, jossa rinnalla toimivat strateginen rakennehallinta, strateginen johtajuus, strateginen peli sekä strategialogiikka (Näsi & Aunola 2002, 16–19).

Strateginen rakennehallinta tarkoittaa organisaation toimintarakenteen hallintaa. Strateginen johtajuudella tarkoitetaan johtajan persoonallista toimintaa organisaatiokulttuurissa, jolloin keskeistä on vuorovaikutus muiden kanssa. Strateginen peli on toiminnan hallintaa, mutta huomio on tilanesidonnaisuudessa ja joustavuudessa. Strategialogiikalla tarkoitetaan toiminnan ajatuksellista ydintä, jossa huomio on subjektiivisessa logiikassa ja kognitiossa, ja jonka mukaan organisaatio operoi. Strateginen johtaminen ja strateginen peli tähtäävät siis toiminnan hallintaan, strateginen rakennehallinta ja strateginen johtajuus vuorovaikutukseen. Strategisen johtamisen ja strategisen rakennehallinnan luonteen ollessa kurinalaisia, strategisen pelin ja strategisen johtajuuden luonne on joustava. Strategialogiikka taas toimii kaikkien edellisten taustalla, päällekkäin kaikkien kanssa, oman toiminnan ajatuksellisen ytimen. (Näsi & Aunola 2002, 16–19.)

Näsi ja Aunola tulkitsevat strategiaprosessia kahdella tavalla. Suppea strategiaprosessi käsittää vain strategian laadinnan sekä strategisen budjetoinnin. Laaja tulkinta strategiaprosessista sisällyttää siihen edellä mainittujen lisäksi organisoinnin, viestinnän, motivoinnin sekä raportoinnin. Tällöin näkökulma strategiaprosessiin on kokonaisvaltaisempi. (Näsi & Aunola 2002, 20.) Suppea tulkinta ei ole varsinaista johtamista, vaan tulevaisuuden suunnittelua. Laajassa näkökulmassa on huomioitu johtamiseen kuuluvia tekijöitä, ja kuvaa paremmin strategista johtamista. Pelkällä budjetoinnilla ja strategialla ei saada organisaatiota toimimaan yhteiseen suuntaan, vaan se vaatii laaja-alaisempaa käsittelyä. Olennaista johtamisessa on saada organisaatio toimimaan tietyllä tavalla tiettyyn suuntaan. Kamensky korostaa yhteisen tahdon merkitystä, jotta voidaan saada aikaan yhteinen suunta ja kulkea siihen suuntaan (2004, 32).

Näsi ja Aunola asettavat strategiselle johtamiselle muutamia ehtoja, jotka ovat olennaista sille. Ensimmäkin strateginen johtaminen on tietoista toimintaa. Strateginen johtaminen sisältää organisaation strategian hahmottelun lisäksi strategian täytäntöönpanon ja arvioinnin. Strategisella johtamisella tulee olla aikataulut ja tietyt henkilöt ovat vastuussa tästä prosessista. Strategiseen johtamiseen kuuluu myös analysointi, luonnostelu sekä päätöksenteko, kuin myös tiedonkeruu ja muut toimenpiteet näitä varten. Lisäksi strategiseen johtamiseen kuuluu järjestelmät ja tapahtumat, joita on rakennettu viestinnän, toimeenpanon, motivoinnin ja valvonnan hoitamiseksi. Strateginen johtaminen on lisäksi oltava dokumentoitu, jotta voidaan arvioida, uudelleensuunnata ja johtaa prosesseja. (Näsi & Aunola 2002, 20–21.)

2.4 Strategia ja organisaatio

Mantere, Hämäläinen, Aaltonen, Ikävalko ja Teikari pitävät strategiaprosessien ongelmana strategian toteuttamisen kuilua. Johdon strategisten suunnitelmien ja henkilöstön käytännön työn välillä on kuilu, ne eivät kohtaa. Strategian toteuttamisen kuilu voidaan ylittää vain viestinnän, tulkinnan ja omaksumisen kautta, mikä heijastuu toimintaan. (Mantere, Hämäläinen, Aaltonen, Ikävalko & Teikari 2003, 5–7.)

Kaplan ja Norton ovat määrittäneet periaatteita, miten organisaatio voi olla strategialähtöinen. Strategiaa ei voida toteuttaa, ellei se ole kuvattavissa, joten strategia täytyy ilmaista operatiivisilla käsitteillä. Strategian ja organisaation välillä on oltava synteesi, organisaation on mukauduttava strategiaan. Strategia ei voi toimia, ellei se ole osa jokaisen työntekijän päivittäistä työtä. Tämä korostaa viestimisen tärkeyttä ja ymmärrystä strategiasta. Strategiaa on myös kehitettävä jatkuvasti, jolloin strategialla täytyy olla yhteys budjettien ja toimintojen johtamiseen, eli niin sanottu kaksoiskehäprosessi. Organisaation johto on oltava strategian takana ja toimittava muutoksen käynnistävänä voimana. Tämä on edellytys muutosten läpiviemiselle. (Kaplan & Norton 2002, 9–20.)

2.5 Strategisen johtamisen koulukunnat

Strategista johtamista voidaan tulkita monella eri tapaa. Eri tutkijat ovat laatineet omia luokitteluja, miten he jaottelevat lähestymistapoja strategiseen johtamiseen (vrt. Näsi 1991, 30). Tässä työssä strategiseen johtamiseen tutustutaan Mintzbergin jaottelun perusteella. Mintzberg on jakanut strategisen johtamisen kentän kymmeneen strategisen johtamisen koulukuntaan (Mintzberg ym. 1998, 4). Jokaisella koulukunnalla on oma, spesifi lähestymistapa organisaatioon ja siihen, miten strategia muotoutuu organisaatiossa. Joidenkin koulukuntien lähestymistavat voivat olla hyvinkin lähellä toisiaan, ja jotkut tutkijat voivat tulkita niiden silloin kuuluvan samaan koulukuntaan.

Mintzberg (1998, 5–6) jaottelee strategisen johtamisen koulukunnat kolmeen ryhmään. Ohjailevaan ryhmään kuuluvat koulukunnat keskittyvät siihen, miten strategia tulee muotoilla organisaatiossa. Tähän kuuluvat hahmottelu-, suunnittelu- sekä asemointikoulukunnat. Näsi ja Aunola tulkitsevat hahmottelu- ja suunnittelukoulukunnan yhdeksi koulukunnaksi niiden vähäisten erojen vuoksi, joten strategisen johtamisen eri koulukuntien jaottelu on kunkin tutkijan itsensä määrittämä (2002,

24–26). Kuvailevaan ryhmään kuuluvat koulukunnat kiinnittävät huomiota siihen, miten strategiat muodostuvat organisaatioissa. Tähän ryhmään kuuluvat yrittäjyys-, käsite-, oppimis-, valta-, kulttuuri- ja ympäristökoulukunnat. Kolmannen ryhmän muodostaa yksi koulukunta, konfiguraatiokoulukunta, joka yhdistelee muiden koulukuntien ajatuksia.¹

Tämän tutkimuksen kannalta on tarpeellista tutkia lähemmin oppimis-, valta- ja suunnittelukoulukuntaa. Oppimiskoulukunta on olennainen sen vuoksi, että tasapainotettu mittaristo pohjautuu oppivan organisaation käsitteeseen mikä on oppimiskoulukunnan taustalla. Kuntien päätöksenteon pohjautuessa poliittisen vallan käyttöön, on hyvä tarkastella hieman strategista johtamista valtakoulukunnan näkemyksen kautta. Suunnittelukoulukunta tuo perinteisen suunnittelun näkemyksen tutkimukseen, ja laajentaa ajallista ulottuvuutta.

2.5.1 Oppimisen koulukunta

Oppimisen koulukunta, *learning school*, korostaa oppimisprosessia. Strategia muodostuu ja kehittyy ihmisten todellisuuden käsityksistä sekä käytännöistä kollektiivisen kokemuksen kautta, olennaista on kyky joustaa, oppia ja kehittyä jatkuvasti (Rannisto 2005, 57). Tämä korostaa esiin nousevien strategioiden merkitystä toteutuneissa strategioissa (Mintzberg 1994, 11–12).

Jotta organisaatio oppii, on organisaation toimittava yhteisönä, jossa yksilöt voivat toimia sen puolesta. Yksilöiden oppimisen ja muistamisen kautta organisaatio oppii ja muistaa. Organisaation on kyettävä hyödyntämään yksilöiden osaamista organisaation hyväksi ja jakamaan jäsentensä tietotaitoa organisaation sisällä. Oppiminen on jatkuvaa testausta koetun nykytilan ja todellisuuden välillä, ja se muokkaa näkemystä organisaatiosta. (Argyris & Schön 1996, 4–17.) Organisaation oppiminen on siis kykyä uusiutua ja muuttaa toimintaa. Kehämällinä tulkittuna organisaation toiminnasta kerätään jatkuvasti tietoa, palautejärjestelmän kautta tieto tulkitaan yhdessä vision, strategian ja tavoitteiden asettamiseksi, ja näiden pohjalta pystytään kehittämään sekä osaamista, että organisaation ajatus- ja toimintamalleja. (Sydänmaanlakka 2001, 50.)

Argyris ja Schön ovat esittäneet, että tapahtuu kahden laista oppimista. Argyris ja Schön puhuvat yksitasoisesta oppimisesta, *single-loop learning*, ja kaksitasoisesta oppimisesta, *double-loop learning*. Yksilötasolla yksitasoisessa oppimisessä opitaan uusia tapoja toimia selviytyä hallitsevista

¹ Rannisto tulkitsee Mintzbergin configurationin jatkuvuutta korostavaksi koulukunnaksi (66, 2005)

muuttujista ja kaksitasoisessa oppimisessa opitaan muuttamaan hallitsevia muuttujia. Yksitasoinen oppiminen on reagoitua ärsykeisiin ja kaksitasoinen oppiminen ärsykkeiden muuttamisen oppimista. (Argyris & Schön 1974, 18–19.) Organisaatiotasolla yksitahoinen oppiminen on toiminnan tai olettamusten muuttamista ilman, että toiminnan arvot muuttuvat, kun taas kaksitahoinen oppiminen on muutosta toiminnan arvojen ja normien muuttumista. (Argyris & Schön 1996, 20–21). Toimiakseen pitkällä aikavälillä tehokkaasti, tarvitaan molempia oppimisen tasoja. On opittava uusia tapoja selviytyä olemassa olevista hallitsevista tekijöistä kun olosuhteet muuttuvat. Mutta on myös opittava uusia hallitsevia tekijöitä, kun niistä tulee merkittäviä. (Argyris & Schön 1974, 24.) Tarvitaan siis kaksitahoista oppimista ja havainnointia toimintaympäristöä kohtaan, jotta pystytään vastaamaan muutokseen.

Sengen mukaan organisaatioista ei ole kehittynyt sattumalta menestyksekkäitä organisaatioita. Ne ovat oppineet tuottamaan menestyksekkäitä tuloksia. Oppivissa organisaatioissa ihmiset pystyvät jatkuvasti laajentamaan kykyjään luoda haluamiaan tuloksia. Ajattelun uusia ja laajenevia malleja ruokitaan, kollektiivinen omaksuminen on vapaata sekä ihmiset jatkuvasti oppivat oppimaan yhdessä (Senge 1994, 3–4). Oppivan organisaation perusidea on siinä, että ydinosaamista onnistutaan muuttamaan lisäarvoa asiakkaille tuottaviksi palveluiksi ja tuotteiksi tehokkaiden prosessien avulla (Sarala & Sarala 1998, 34).

Sengen mukaan organisaatiosta ja organisaation jäseniltä on löydettävä viisi erilaista osa-aluetta, jotka mahdollistavat oppivan organisaation. Järjestelmäajattelu mahdollistaa rakenteiden havainnoimisen ja auttaa etsimään tapoja muuttaa rakenteita. Henkilökohtainen ammattitaito on henkilökohtaisen vision syventämistä, voimavarojen kohdentamista, kärsivällisyyden kehittämistä ja objektiivista havainnointia. Mentaaliset mallit ovat syvälle juurtuneita yleistyksiä, mitkä vaikuttavat tekemiseemme. Mentaaliset mallit on opittava tunnistamaan ja kyettävä tuomaan esille, jotta niistä voidaan avoimesti keskustella. Yhteisen vision rakentamisella saadaan kaikki toimimaan yhteen suuntaan yhteisen päämäärän puolesta. Yhteisen vision on rakennuttava organisaation sisältä toimiaukseen kannustavasti ja sitouttavasti, ylhäältä päin määrättyllä visiolla ei ole saman laista kannustavaa vaikutusta. Tiiminä oppimisella saavutetaan yksilöiden summaa suurempi kokonaisuus, kun yksilöt kykenevät vuorovaikutukseen toistensa kanssa. (Senge 1994, 5–11.) Myös Katzenbach ja Smith huomioivat tiimidynamiikan vaikutuksen oppimiseen ja käyttäytymisen muutokseen. Tiimeissä ihmisten taidot ja kokemukset täydentävät toisiaan, jolloin tiimi kykenee suorittamaan enemmän kuin yksilöt yhteensä toimiessaan itsekseen. Tiimeissä on mahdollista kehittyä reaaliaikaista ongelmanratkaisua ja aloitteellisuutta tukeva kommunikointikäytäntö, mikä muodostuu yhtei-

siä tavoitteita ja toimintamalleja kehitettäessä. Tiimit toimivat myös sosiaalisen puolensa kautta, ihmiset nauttivat työnteosta ryhmässä ja toimivat kollektiivisesti suoritusten eteen ja luottaen toisiinsa, mikä vaikuttaa suoritusten parantumiseen. (Katzenbach & Smith 1993, 28–31.) Ihmiset oppivat toisiltaan ja saavat tukea toisistaan, mitkä kannustavat parempiin suorituksiin ja jakamaan ideoita tavoitteiden saavuttamiseksi.

Oppiva organisaatio rakentuu henkilöstön oppimiselle. Mutta organisaatio luo puitteet ja edellytykset oppimiselle. Oppivalla organisaatiolla pitää olla oppimisen mahdollistavat rakenteet kunnossa; organisaatiossa tulee olla toimivat tiedotus- ja kommunikaatiokanavat, organisaatiossa on oppimista tukeva toimintaympäristö, sekä ohjeet ja rutiinit tukevat ja kannustavat olettamuksien ja käytäntöjen tutkimiseen niin yksittäisesti kuin yhteisöllisesti (Argyris & Schön 1996, 28). Henkilöstön oppiminen on tekijä, joka vaikuttaa organisaation tehokkuutta lisäävänä tekijänä (Sarala & Sarala 1998, 51), joten oppivan organisaation tulee kannustaa oppimiseen ja kyetä itse oppimaan omasta toiminnastaan, jotta oppiminen saadaan hyödynnettyä organisaation tehokkuutta lisääväksi tekijäksi.

Strategisen johtamisen oppimisen koulukunta perustuu sille, että organisaation toimintaympäristö on monimutkainen ja luonteeltaan sitä ei voi ennustaa, mikä estää kontrolloinnin (Mintzberg ym. 1998, 208). Sydänmaanlakka huomioi, että toimiessaan nopeasti muuttuvassa ja ennakoimattomassa ympäristössä organisaatiolta vaaditaan jatkuvaa muutosta, uusiutumista ja kykyä oppia toimiakseen (Sydänmaanlakka 2002, 24). Strategian tekeminen tapahtuu jatkuvana oppimisen prosessina, missä strategian täytäntöönpano ja muotoilu tukevat toinen toistaan (Mintzberg ym. 1998, 208–209).

Argyris ja Schön huomioivat, että organisaation uusi strategia on tutkimus ympäristöstä. Strategioiden suunnittelijoiden ja täytäntöönpanijoiden tulee toteuttaessaan määrättyä strategiaa jättää mahdollisuus uudelle tiedolle ympäristöstä, mikä voi vaatia muutoksia strategiassa. Strateginen johtaminen on Argyriksen ja Schönin näkemyksen mukaan jatkuvaa tiedon keruuta ja ideoiden testausta. Jotta organisaatio oppii strategisesti, tulee organisaatioon luoda ympäristö, missä on mahdollisuus ideoiden esittämiseen, täytäntöönpanon ongelmista keskusteluun ja kriittiseen ajatteluun toteutettavasta strategiasta, joka johtaa uuteen tietoon ympäristöstä. (Argyris & Schön 1996, 256–259.)

Oppimisen koulukunta korostaa strategioiden muotoutumista esiin nousevien aloitteiden pohjalta. Osa esiin nousevista aloitteista hylätään, mutta osa menestyy ja näistä menestyksekkäistä aloitteista muotoutuu organisaation strategia. Jotta organisaatio osaa löytää aloitteita, on kyettävä myös taaksepäin katsovaan ajatteluun. Johtajalta edellytetään oppimisen kykyä, sekä kykyä johtaa oppimisen

prosesseja. Strateginen johtaminen on vuorovaikutussuhteiden hienovaraista muokkausta ajatusten ja toiminnan välillä, kontrollin ja oppimisen välillä sekä vakauden ja muutosten välillä. (Mintzberg ym. 1998, 208–209.)

Hamel & Prahalad korostavat kilpailukyvyn ylläpitämiseksi organisaatioilta merkittävää kykyä uudelleen ajatella itsensä, uudelleen muotoilla strategiansa ja uudelleen keksiä toimialansa. Organisaatioiden tulee olla kyvykkäitä muuttua, mikä vaatii jatkuvaa innovatiivisuutta (Hamel & Prahalad 1994, 15–17). Tulevaisuuden tekeminen vaatii oppimista, mutta myös poisoppimista. Osa organisaation menneisyydestä on vain painolastia, huonoja tapoja ja käytäntöjä, jotka hidastavat uuden oppimista ja on siten syytä unohtaa. Organisaatioiden on ensin vain hahmotettava, mitkä osat menneisyydestä on käyttökelpoisia ja mistä pitää oppia pois. Poisoppiminen vaatii yhtä paljon työtä kuin oppiminen. (Hamel & Prahalad 1994, 59–61.)

Oppimisen koulukunnan heikkoudet ovat siinä, että strategioilta vaaditaan tiettyä johdonmukaisuutta. On mahdotonta liikkua kaikkiin suuntiin, opittava kaikkea. Vaaditaan selkeä visio mihin suuntaan kehitytään. Eräs oppimisen riski on oppimisen ylikorostaminen, keskitytään uuteen, eikä huomioida vanhoja, toimivia käytäntöjä. Ainut pysyvä asia on jatkuva muutos. (Mintzberg ym. 1998, 224–227.)

2.5.2 Valtakoulukunta

Valtakoulukunta, *power school*, kuvaa strategian muodostamisen vaikutusvallan käytön prosessiksi. Valtakoulukunta painottaa politikointia ja vallankäyttöä eri osapuolten välisissä neuvotteluissa sosiollisen strategian muodostamiseksi (Mintzberg ym. 1998, 234). Valtakoulukunta tuo strategiakeskusteluun näkemyksen, että organisaatiossa on erilaisia sisäisiä intressejä. Eri tahoilla on erilainen näkemys strategisista linjauksista ja resursseista, ja ne pyrkivät tuomaan omaa näkemystä esille.

Organisaatioita ympäröivät valtasuhteet, mutta organisaatioilla on myös mahdollisuus luoda valtasuhteita. Tämä aiheuttaa sen, että valtakoulukunta on jakautunut kahteen haaraan. Toinen, *micro*, tarkastelee politiikan harjoittamista organisaation sisällä, erityisesti strategiaprosesseissa, toisen, *macro*, tarkastellessa organisaation käyttämää valtaa ulkoisissa suhteissa. (Mintzberg ym. 1998, 235.)

Useissa organisaatioissa on kuilu oppimisen, tietämisen ja toiminnan välillä. Johtajan rooli on valankäytön avulla saada aikaan toimintaa ja tarvittaessa muutoksia. Pelkkä visioiden ja päämäärien asettaminen ja päätöksenteko eivät riitä. Johtajan on kyettävä vaikuttamaan ihmisten toimintaan. (Rannisto 2005, 60.)

Pfeffer on tarkastellut valtaa organisaation sisällä. Pfefferin määritelmän mukaan valta muokkaa sosiaalisten toimijoiden välisiä suhteita ja vallan avulla saavutetaan haluttuja tuloksia ja tavoitteita vaikuttamalla toisiin sosiaalisiin toimijoihin (1981, 2-3). Organisaatiopolitiikka käsittää taas ne toimet, joilla organisaatio hankkii, kehittää tai käyttää valtaa ja muita resursseja saadakseen haluttuja tuotoksia tilanteessa, missä on epävarmuutta tai erimielisyyttä valinnoista (Pfeffer 1981, 7). Vallan lähteiksi Pfeffer määrittelee riippuvuussuhteen, tarvittavat resurssit, epävarmuudessa selviämisen, korvaamattomuuden, päätöksentekoprosessiin vaikuttamisen sekä konsensuksen hallinnan (1981, 99–124).

Mikrovaltat teoriat lähtevät siitä, että organisaatioiden sisällä on tarkoituksellista, rationaalista toimintaa yksilöiden tai pienryhmien toimesta. Nämä sosiaaliset toimijat oletettavasti toimivat omien intressiensä mukaisesti ja ne kytkevät strategisen toiminnan tavoitellakseen omaa etua, mikä mahdollisesti aiheuttaa konflikteja. Päätökset ja ratkaisut ovat neuvottelujen ja kompromissien tuloksia, joten niistä seuraavat valinnat eivät puhtaasti ole minkään sosiaalisen toimijan preferenssien mukaisia. (Pfeffer 1982, 63–64.)

Pfeffer ja Salancik ovat tarkastelleet organisaation mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöön teoksessaan *The External Control of Organizations* (1978). Pfefferin ja Salancikin mukaan organisaatioiden säilymisen ehto on, että ne pystyvät hankkimaan ja säilyttämään resursseja. Mikään organisaatio ei ole täysin omavarainen, vaan organisaatioiden on aina toimittava vuorovaikutuksessa ja liiketoimintasuhteissa ympäristön kanssa (Pfeffer & Salancik 1978, 2). Nämä vuorovaikutussuhteet ovat syntyneet tehokkuuden vaatimusten takia, ja aiheuttavat ongelmia. Lisääntyneet suhteiden määrä jättää vähemmän mahdollisuuksia luottaa markkinavoimiin. Organisaatioiden on laitettava enemmän painoa neuvotteluille, poliittisille strategioille sekä organisaation institutionaalisten suhteiden hallintaan, jotta vuorovaikutussuhteiden aiheuttamilta ongelmilta vältytään. Tämä jättää organisaatioille kolme mahdollisuutta; 1) organisaatio voi yrittää ratkoa ongelma kerrallaan, 2) organisaatio voi estää tiedonsaannin, jotta toiset organisaatiot eivät näe kokonaistilannetta ja siten oletavat olevansa parhaassa asemassa ja pysyvät tyytyväisinä, sekä 3) organisaatio voi usuttaa toiset organisaatiot toistensa kimppuun. (Pfeffer & Salancik 1978, 94–97.)

Valtakoulukunnan heikkouksia voidaan pitää sitä, että se jättää integroivat voimat, johtajuuden ja kulttuurin vähemmälle huomiolle (Mintzberg ym. 1998, 260). Vallalla ja vallan käytöllä on keskeinen rooli strategian muodostamisessa, mutta se ei ole ainoa voima joka vaikuttaa strategiaan. Valtakoulukunta jättää myös strategian ja strategian muodostamisen vähälle huomiolle (1998, 260). Valtakoulukunnan pääpaino on strategian muodostumiseen vaikuttavissa tekijöissä, ei lopputuloksessa.

2.5.3 Suunnittelukoulukunta

Suunnittelukoulukunta, *planning school*, syntyi 1960-luvulla, ja on eniten vaikuttanut organisaatioiden strategioiden laadintaan ja strategiseen johtamiseen. Suunnittelukoulukunnan lähtökohta on SWOT-analyysissä². Analyysi jaetaan tarkkoihin askeliin joita tuetaan tarkistuslistoilla, huolehditaan tavoitteiden asettamisesta, sekä laaditaan huolellisesti toimintasuunnitelmat ja budjetit (Mintzberg ym. 1998, 49). Huomio on tiukasti muodollisessa prosessissa.

Bryson näkee strategisen suunnittelun edistävän strategista ajattelua ja toimintaa, mikä johtaa järjestelmällisempään tiedonkeruuseen, selkeyttää organisaation tulevaisuuden suuntaa ja auttaa päättämään tulevista prioriteeteista. Strateginen suunnittelu myös kehittää päätöksentekoa, kun keskitytään organisaation kohtaamiin merkittäviin haasteisiin ja pystytään kommunikoimaan strategisista aikeista selkeästi. Bryson myös huomioi strategisen suunnittelun edistävän organisaation vastavuoroisuutta ja kehittävän suoritusta, sekä selkeyttävän roolijakoa organisaation sisällä. (Bryson 1995, 5.)

Brysonin strategisen suunnittelun prosessi lähtee liikkeelle prosessin hyväksymisestä avainhenkilöillä ja tunnistamalla millainen valtuutus prosessiin on olemassa. Tämän jälkeen selkeytetään, mikä on organisaation tehtävä eli missio ja arvot, sekä laaditaan sidosryhmäanalyysi, minkä jälkeen laaditaan SWOT-analyysi. Seuraavana vaiheena on strategisten asioiden ja kysymysten tunnistaminen eli ennakoidaan tulevia konflikteja, minkä jälkeen laaditaan strategioita joilla näitä ongelmia hallitaan. Näiden jälkeen tarkastellaan ja omaksutaan strateginen suunnitelma, jonka ohella on pidettävä huomio tavoitteissa, hankaluuksissa ja siinä, että sidosryhmät ovat tyytyväisiä. Tämän jälkeen muo-

² SWOT-analyysi tarkoittaa organisaation vahvuuksien, *strength*, heikkouksien, *weakness*, mahdollisuuksien, *opportunities*, ja uhkien, *threats*, tunnistamista.

dostetaan tehokas organisaation visio ja kehitetään tehokas täytäntöönpanon prosessi. Viimeisenä vaiheena on jatkuva strategian ja strategiaprosessin arviointi. (Bryson 1995, 23–37.)

Mintzberg kiinnittää huomiota suunnittelukoulukunnan tyypillisiin piirteisiin; strategioiden muodostumiseen kontrolloidusta, tietoisista, muodollisesta prosesseista, joita tuetaan tarkistuslistoin valmiina täytäntöönpanoon. Täytäntöönpanoa voidaan toteuttaa ilman että suuremmin kiinnitetään huomiota tavoitteisiin, budjetteihin, ohjelmiin tai toimintasuunnitelmiin (Mintzberg ym. 1998, 58). Nämä piirteet ovat näkyvissä Brysonin strategisen suunnittelun prosessissa. Strategisen suunnittelun prosessi etenee muodollisesti askel askeleelta kohti päämäärää, kun tietyt toimenpiteet tehdään, muodostuu strategia, joka toimeenpannaan.

Mintzberg kritisoi suunnittelukoulukuntaa liiallisesta uskosta ennalta määräytymiseen sekä suunnittelun irrallisuutta. Strategisen suunnittelun toimimiseen vaaditaan organisaatiolta ympäristön muutosten ennustamista ja kontrollointia tai vähintäänkin vakautta, jotta suunnitelmia voidaan laatia. Suunnittelukoulukunnan näkemyksessä suunnittelu ja toteutus ovat irrallaan toisistaan, mikä haittaa tiedon kulkua ja estää suunnitelmien toteutumisen kuten halutaan. Analyysistä pyritään tekemään synteesi. (Mintzberg ym. 1998, 66–77.)

2.5.4 Muita näkemyksiä strategiseen johtamiseen

Mintzbergin mukaan strategista johtamista voidaan tulkita muotoilu-, asemointi-, yrittäjyys-, kulttuuri-, ympäristö- ja konfiguraatiokoulukuntien avulla (Mintzberg ym, 1998). Erilaiset näkemykset auttavat hahmottamaan strategisen johtamisen moniulotteisuutta ja monimutkaisuutta. Erilaiset näkemykset auttavat myös laajentamaan näkemystä siitä, mitä strateginen johtaminen voi sisältää ja miten strategiaa voidaan tulkita ja laatia.

Muotoilukoulukunta, *design school*, perustuu hyvin pitkälle samoille linjoille suunnittelukoulukunnan kanssa. Tällöin huomio on toimintaympäristön uhkien ja mahdollisuuksien, sekä organisaation heikkouksien ja vahvuuksien tunnistamisessa. Organisaation resurssien ja organisaation heikkouksien ja vahvuuksien yhdistämisellä arvioidaan mahdollisia vaihtoehtoja strategioiksi. Strategian valintaan vaikuttavat myös ylimmän johdon näkemykset sopivasta vaihtoehdosta ja strategioiden yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Strategioista tulee valita se, mistä ylin johto on eniten yhtä mieltä ja mikä palvelee parhaiten yhteiskuntaa. Strategian toteutus tapahtuu hallinnollisilla toimenpiteillä koskien organisaation rakennetta ja vuorovaikutussuhteita, organisaation toimintaa ja käyttäytymis-

tä sekä johtamista. (Andrews 1987, 18–21.) Keskeisimpinä ongelmina tässä mallissa ovat organisaation itse arvioinnin hankaluus, sekä strategian ja muotoilun erillään pitäminen, mikä johtaa tiedonkulun ongelmiin ja hankaluuksiin strategian suunnittelussa (Mintzberg ym. 1998, 33–42).

Asemointikoulukunnan, *positioning school*, näkemyksen mukaan strategisessa johtamisessa on keskeistä analysointi. Tällöin on tunnistettava oma tilanne ja sijoittautuminen markkinoille, markkinoilla olevat kilpailijat, toimintaympäristö ja toimintaympäristöön vaikuttavat yhteiskunnalliset tekijät. Tulevaisuutta pohdittaessa verrataan nykyistä strategiaa ympäristöanalyysiin, pohditaan mahdollisia vaihtoehtoja ja niiden sopivuutta organisaatiolle. (Porter 1980, xix–xx.) Organisaatioilla on vaihtoehtoina kolme mahdollista strategiaa: kustannusjohtajuus, erikoistuminen tai keskittyminen määrätulle osalla markkinoista (Porter 1980, 34–35). Strategian toimeenpano tapahtuu keskittymällä siihen, miten organisaation vahvuudet ja heikkoudet saadaan sovitettua vastaamaan toimintaympäristön mahdollisuuksia ja riskejä (Porter 1980, 149–150). Asemointikoulukunnan mallissa suunnittelu ja toteutus ovat erillään, mikä heikentää tietojen vastaavuutta todellisuuden kanssa. Tarkka laskelmointi on kuitenkin asian ydin. Porterin malli nojaa liiaksi perinteisten isojen teollisuusalojen markkinoille, eikä se sovellu dynaamiseen tai kompleksiseen ympäristöön. (Mintzberg ym. 1998, 112–116.)

Yrittäjäyyskoulukunta, *entrepreneurial school*, korostaa johtajan asemaa ja visionäärisyyttä. Strategia perustuu johtajan visiolle organisaation tulevaisuuden tilasta. Visio toimii inspiraationa ja tuntumana siitä, mitä pitää tehdä. Tämä korostaa johtajan kokemuksen merkitystä. Visioimisen lisäksi johtajalla on oltava yhteys päivittäiseen johtamiseen. (Mintzberg ym. 1998, 124–125.) Johtaja muodostaa itse vision oman kokemuksen ja intuition avulla, mitä hän sitten toteuttaa organisaatiossa. Johtajan läheinen suhde visioon tekee visiosta helposti uudelleenmuotoutuvan ja mukautuvan, mikä edellyttää organisaatiolta joustavuutta ja yksinkertaista rakennetta. Visionäärisyys johtaa siihen, että strategiaprosessi jää vähälle huomiolle tai sitä ei ole ollenkaan. Vallan keskittyminen yhdelle henkilölle mahdollistaa joustavuuden ja sopeutumisen, mutta voi johtaa myös siihen, että henkilö keskittyy toiminnan pyörittämiseen ja unohtaa strategisuuden tai henkilö keskittyy vaihtoehtoisesti pelkästään strategisiin asioihin toiminnan pyörittämisen jäädessä puolestaan taka-alalle. (Mintzberg ym. 1998, 143–144.)

Kognitiivinen koulukunta, *cognitive school*, keskittyy strategiaprosessiin ihmismielessä. Simon huomioi, että ihmismieli ei kykene päätöksentekoa varten pohtimaan kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja, mikä johtaa rajoitettuun rationaalisuuteen päätöksenteossa. Päätöksenteko on enemmän res-

ponsiivista ja ympäristö määrää yksilölle tietyt tekijät, joihin hän perustaa päätöksensä. (Simon 1997, 117.) Strategia muotoutuu kognitiivisena prosessina ihmisten mielissä. Strategiat näkyvät tulevaisuudenkuvina, käsitteinä, karttoina, toimintamalleina sekä toiminnan kehyksinä, jotka muokkaavat sitä kuinka ihmiset käsittelevät ympäristön tarjoamia panoksia. Tiedon prosessointia voidaan tulkita kahdella tavalla: havaintojen voi joko nähdä muokkaavan maailmaa tai havaintojen voi nähdä luovan maailmaa. (Mintzberg ym. 1998, 170.)

Kulttuurikoulukunta, *culture school*, korostaa organisaatiokulttuurin merkitystä organisaatioon ja strategiaan vaikuttavana voimana (Mintzberg ym. 1998, 264). Kulttuurikoulukunta tulkitsee strategian muodostamisen sosiaalisesti vuorovaikutusprosessiksi, joka perustuu organisaation jäsenten jakamiin uskomuksiin ja tulkintoihin. Strategia taas nähdään kollektiivisiin aikomuksiin perustuvana tulevaisuuden kuvana. (Mintzberg ym. 1998, 267–268.) Vakaisissa oloissa kulttuuri on korvaamaton apu nopeuttamaan ja pitämään koossa strategisia valintoja. Olosuhteiden muuttuessa vanhat uskomukset kuvaavat organisaation luonteen ydintä ja pätevyyttä. Menestyksekkäissä organisaatioissa kulttuuria pidetään menestyksen kriittisenä komponenttina, tarjoten apua ja ohjausta monimutkaisia päätöksiä tehtäessä. (Lorsch 1986, 109.) Kulttuuri muodostuu arvoista, mitä organisaatio noudattaa. Arvot ovat muutoksen ongelmakohtia, sillä arvot ohjaavat katsomaan asioita tietyllä tavalla, mikä hankaloittaa asioiden havaitsemista uudella tavalla. Kulttuuri luo tiettyjä toimintatapoja, joiden muuttaminen onnistuu vain pikku hiljaa tai vaihtoehtoisesti koko organisaatiota voimakkaasti herättämällä. (Lorsch 1986, 97–103.) Kulttuuri tukee nykyisiä käytäntöjä ja nykyistä ottilaa, mikä hankaloittaa muutosta (Mintzberg ym. 1998, 280).

Ympäristökoulukunta, *environmental school*, määrittää ympäristön aktiiviseksi tekijäksi, ei pelkääntään faktoriksi. Strategian muodostaminen on peilausprosessi, jossa organisaatio on passiivinen tekijä ja alisteinen ulkoiselle ympäristölle. (Mintzberg ym. 1998, 286–287.) Kontingenssiteoria on ympäristökoulukunnan tulkinnan pohjalla; ei ole yhtä parasta tapaa tehdä asioita, vaan organisaation koko ja resurssit sekä ympäristön vihamielisyys, vakaus ja kompleksisuus vaikuttavat strategioiden ja organisaatioiden muotoutumiseen. Ellei organisaatio kykene vastaamaan ympäristön voimiin tai löytämään oikeata toimintaympäristöä, organisaatio kuihtuu pois. (Mintzberg 1979, 268–269, Mintzberg ym. 1998, 288–289.) Kontingenssiteorian heikkous strategisen johtamisen näkökulmasta on sen abstraktit tulkinnat ympäristön tilasta. Strategiassa on juuri kyse valinnoista ja toimimisesta, ja siitä miten organisaatiot eroavat samanlaisessa ympäristössä. Organisaatiot eivät kohtaa mitään tiettyä ympäristöä, vaan ympäristö omaa monia erilaisia piirteitä ja organisaatio joutuu kohtaamaan kaikkia näitä ympäristön piirteitä jossain vaiheessa. (Mintzberg ym. 1998, 297.)

Konfiguraatiokoulukunta, *configuration school*, pyrkii sovittamaan yhteen eri koulukuntien ideoita, huomioimaan yhtäläisyyksiä rakenteiden ja strategian välillä, sekä huomaamaan muutoksen sykli-syyden. Chandler havaitsi, että eri alojen yrityksillä on samanlaisia kehityskaaria samoina ajanjak-soina (1962, 383–396). Tietylle organisaatorakenteelle on vain muutama sopiva strategia, ja toisin-päin, tietylle strategialle on olemassa vain muutama sopiva organisaatorakenne (Miller 1986, 234). Rakenteiden tulee seurata strategiaa, jolloin uusi strategia organisaatioille vaatii uudenlaista organi-saatiota, vanhaa muokaten tai täysin uutta organisaatorakennetta (Chandler 1962, 14–16). Minkä tahansa ympäristössä on olemassa vain muutama rajattu määrä mahdollisia strategioita ja rakenteita. Organisaatiot pyrkivät kohti yleisiä konfiguraatioita, tiettyä muotoa, saavuttaakseen sisäisen har-monian elementtien – strategian, rakenteen ja kontekstin – välillä. Muutokset tapahtuvat pakon edessä tai kun se tuo äärimmäistä etua organisaatiolle, ja muutos tapahtuu nopeasti. Muutoksen jäl-keen organisaatio pyrkii säilyttämään pitkään uuden muotonsa, koska muutokset ovat kalliita ja häiritsevät toimintaa. (Miller 1986, 236–237.) Konfiguraatiokoulukunta keskittyy selittämään orga-nisaation muutosta sekä tietyn rakenteen sopimista tiettyyn organisaatorakenteeseen. Strategian laadintaan tai toteutukseen ei ole tarjolla mitään. Konfiguraatiokoulukuntaa voi jopa pitää teoriana muutoksesta, ei teoriana strategisesta johtamisesta. (Tsoukas & Knudsen 2002, 424.)

3 Strategisen johtamisen tila kunnissa

Julkisena organisaationa kunta eroaa huomattavasti yrityksistä. Yrityksissä päätäntävaltaa käyttää osakkeenomistajien valitsema hallitus, kun taas kunnissa päätäntävalta jakaantuu poliittiseen johtoon ja ammattijohtoon. Tämä tuo tiettyjä erikoispiirteitä toiminnan ohjaamiseen, tavoitteiden asettamiseen ja toiminnan tuloksellisuuden arviointiin. Kunnilla on kuitenkin yhtä suuri tarve kehittää ja suunnitella toimintaa pitkällä tähtäimellä kuin yrityksillä.

Suuri haaste kuntien johtamiselle on toiminnan kaksijakoisuus. Kuntien toiminnan ohjauksen taustalla on poliittisen johtamisen kentän tekijät ja ammatillisen johtamisen kentän tekijät. Poliittisen johtamisen kenttään vaikuttavat äänestäjät, kansalliset ja kansainväliset panoksenhaltijat. Nämä toimijat vaikuttavat yhteiskuntapolitiikkaan ja sen sisältöön sekä kunnan rahoitukseen ja talouteen, mitkä määrittelevät poliittisen ohjauksen periaatteet. Toisaalta kansalaiset ja kuntalaiset ovat asiakkaita ja veronmaksajia, mitä kautta he vaativat palveluihin tulosohjausta, eli ammatillista johtajuutta. (Määttä & Ojala 2001, 7.) Poliittisen johdon tehtäväksi voidaan määritellä toiminnan suunnan määrittelyn sekä strategioiden luominen ja strategian valinta. Kunnanjohtaja ja johtoryhmä valmistelee vaihtoehtoisia strategioita ja toteuttaa valittua strategiaa virkamiesjohdon keskittyessä strategisten linjausten toteutumisen tilannekohtaisessa operatiivisessa johtamisessa ja päätöksenteossa. (Houni, Nupponen & Pakarinen 2002, 25.)

3.1 Kuntien strateginen johtaminen

Tarve kuntien strategiseen otteeseen johtuu siitä, että julkishallinnon toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa. Strategioita ja strategista johtamista tarvitaan muutoksen hallintaan, toiminnan suuntaamiseen ja kehittämiseen, resurssien riittävyyden turvaamiseen ja tulevaisuuden suunnitteluun (Rannisto 2005, 96–99). Strategisella otteella pyritään saavuttamaan strategista liikkumavaraa, jolla mahdollistetaan joustava, tehokas ja responsiivinen toiminta visioiden luomiseksi ja toteuttamiseksi (Määttä & Ojala 2001, 35). Kuntien on siis jatkuvassa epävarmuuden tilassa pyrittävä säilyttämään itsenäinen valinnan mahdollisuus ja mielellään olla muutoksen eteenpäin viejä kontrolloidakseen mahdollisuuksiaan.

Onnistuakseen strategisessa johtamisessa ja strategioiden laadinnassa kuntien on jatkuvasti analysoitava ja seurattava toimintaympäristöään sekä toimijoiden välisiä yhteyksiä. Houni, Nupponen ja Pakarinen (2002) ovat listanneet asioita, joihin analysoinnissa olisi kiinnitettävä huomiota. Näitä ovat muun muassa kunnan toiminnallisen kokonaisuuden, sen osien ja osien välisten riippuvuussuhteiden näkeminen ja ymmärtäminen, kunnan ulkopuolisten avaintoimijoiden ja niiden toiminnan ehtojen havainnointi, kunnan toimintaa ja toiminnan kehittämistä haittaavien ongelmien havainnointi, kunnan sidokset muihin toimijoihin seudulla sekä kriittinen arviointi toiminnan vaikuttavuudesta ja seurauksista (Houni ym. 2002, 8–9).

Majoinen on selvittänyt artikkelissaan strategisen johtamisen tilaa kunnissa kyselyllä. Majoinen on havainnut strategisen suunnittelun yleistyneen kunnissa 2000-luvulla. Suurimmalla osalla kunnista on tällä hetkellä valtuuston hyväksymä kuntastrategia. Alle 5000 asukkaan kunnissa strategia on yli 60 prosentilla kunnista, ja suurimmissa, yli 50 001 asukkaan kunnissa kaikilla on Majoisen kyselyn mukaan strategia. (Majoinen 2005, 59.) Strategisia analyysimenetelmiä kunnat käyttävät yleisesti. SWOT, eli nelikenttäanalyysi, kuntavertailut ja talousanalyysit ovat suosituimpia strategisen tiedon hankintatapoja. 85 prosenttia kunnista käyttää nelikenttäanalyysia, 87 prosenttia kuntavertailuja ja 75 prosenttia kunnista talousanalyyseja. (Majoinen 2005, 60-62.) Kotonen ja Tilli (2003) ovat artikkelissaan todenneet, että strategisten suunnitelmien ei tosin ole kovin vahva. Kuntapäätäjät kokevat toimintaympäristön muutosten ja vaikean ennustettavuuden vaikeuttavan strategisten suunnitelmien tekoa, vaikka näillä suunnitelmilla pitäisi juuri valmistautua epävarmuuteen. (Kotonen & Tilli 2003, 191.)

Pelkkä strategisten menetelmien käyttö ja strategioiden omaksuminen eivät vielä kerro strategisen johtamisen tilasta. Strategia ei ole käsitteissä, analyyseissa, tekniikoissa tai paperituotoksissa, vaan sen tulee olla kuntatoimijoiden mielissä, jolloin strategia ohjaa toimintaa ja yksittäistä päätöksentekoa (Majoinen 2001, 245). Vision on ohjattava toimijoita tekemään oikeita ratkaisuja. On kyettävä tekemään strategioita, joissa huomioidaan toimintaympäristön muutokset ja joilla vastataan odottamattomiin tilanteisiin. Strategioilla ei ole merkitystä jos niitä ei voida noudattaa, tai niitä voidaan noudattaa vain satunnaisesti. Strateginen ote heijastuu linjakkaana ja johdonmukaisena toimintapolitiikkana ja päätöksentekona. Toiminta on tällöin ennakoivaa ja proaktiivista. (Majoinen 2001, 246.)

3.2 Strateginen liikkumavara

Strategisella johtamisella vahvistetaan ja ylläpidetään organisaation pitkän aikavälin elinvoimaisuutta. Julkisella sektorilla tämä tarkoittaa, että yksiköiden tulostehokkuus ei riitä, vaan yksiköiden on pystyttävä osoittamaan merkityksensä tuoda lisäarvoa kokonaisuudelle. (Santalainen & Huttunen 1993, 34.)

Organisaatiot tarvitsevat strategista liikkumavaraa pitkän aikavälin elinvoimaisuuden vahvistamiseen ja ylläpitoon muuttuvassa toimintaympäristössä. Lisäksi organisaation johdon on oltava kyvykästä käyttämään strategista liikkumavaraa oman tulevaisuuden tekemiseen. (Santalainen & Huttunen 1993, 34; Määttä & Ojala 2001, 136.) Omalla toiminnalla on luotava edellytykset, että tulevaisuudessakin voidaan tehdä itsenäisiä päätöksiä omasta tulevaisuudesta ja kyetään proaktiiviseen toimintaan. Ilman strategista liikkumavaraa organisaatiot joutuvat toimimaan reaktiivisesti tai suhtautumaan passiivisesti muutoksiin. Strateginen liikkumavara mahdollistaa vision toteutumisen.

Määttä ja Ojala määrittelevät julkisen toiminnan keskeiseksi tavoitteeksi varmistaa kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen menestysedellytykset sekä kansallisen kilpailukyvyn (2001, 52). Santalainen ja Huttunen näkevät julkisen sektorin yleiseksi tehtäväksi yhteiskuntarauhan ja peruspalveluiden turvaamisen sekä edellytysten luomisen yhteiskunnan tasapainoiselle kehitykselle (1993, 35).

Strateginen liikkumavara nähdään tulevaisuuden tekemisenä. Kilpailukyvyn ylläpitäminen, säilyttäminen ja kehittäminen vaativat uudenlaista kyvykkyyttä ja tahtoa määritellä mihin pyritään, mitä toimintavaihtoehtoja on olemassa, millaisia erimielisyyksiä, uhkia ja mahdollisuuksia niihin liittyy ja millä perusteilla valinnat tehdään. (Määttä & Ojala 2001, 52.) Julkiselta sektorilta vaaditaan myös olemassaolon oikeutuksen todistamista. Tämä tapahtuu Santalaisen ja Huttusen mukaan tuloksilla; tulokset lisäävät elinvoimaisuutta ja tuottavat liikkumavaraa. Yhteiskunnan on tultava puoleensa vetäväksi ja kilpailukykyiseksi globaalissa kilpailussa yrityksistä, mutta myös tarjottava laadukkaita palveluita ja kohtuullista veroastetta kansalaisille. (Santalainen & Huttunen 1993, 35.) Sotarauta käyttää termiä strateginen vapausaste. Mitä suuremmat strategiset vapausasteet ovat, sitä paremmat mahdollisuudet organisaatiolla on suunnata resursseja omien päämäärien mukaisesti. Kuntien kohdalla vapausasteita määrittelevät suhde valtioon lainsäädännön ja hallinnollisten käytäntöjen kautta sekä kuntaorganisaation henkiset ja materiaaliset resurssit. (Sotarauta 1996, 34–35.)

3.3 Kunnan johtaminen

Kunnan johtamisjärjestelmä perustuu dualismin periaatteelle. Toiminnot on jaettu päätösvallan käyttöön ja hallintoon, eli valmisteluun ja täytäntöönpanoon. (Ryynänen 2001, 29.) Valtuusto päättää asiat, viranhaltijat toteuttavat valtuutettujen päätökset ja valmistelevat asiat valtuuston kokouksiin. Työnjako perustuu siihen, että valmistelu olisi erotettavissa hallinnosta (Ryynänen 2001, 30). Valmistelun rooli kuitenkin korostuu päätöksien teossa, jolloin kunnan viranhaltijoiden asema on todellisuudessa pelkkää asioiden valmistelua merkittävämpi. Hallinnon ja politiikan, eli täytäntöönpanon ja valmistelun, välinen ero juontuu Pekosen (1995) mukaan Weberin byrokratian ideaaliteoriasta. Weberin mallissa poliitikot tekevät politiikkaa eli päättävät, ja virkamiehet hallinnoivat eli toteuttavat päätöksiä käytännössä (Pekonen 1995, 37). Nykyään hallinnossa tehdään ideointia, päätöksiä, suunnitelmia ja käytännön toimintaa yhteiskunnan ja kansalaisten näkökulmasta. Hallinnon poliittisen roolin voidaan sanoa lisääntyneen (Pekonen 1995, 38).

Kuntalain (365/1995) mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kuntalaisissa ei puhuta mitään kunnan strategisesta johtamisesta, mutta valtuuston tulee kuntalain 13§:n mukaan:

- päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista
- päättää hallinnon järjestämisen perusteista
- päättää talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä hyväksyä talousarvio
- päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista
- päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista
- päättää takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta
- valita jäsenet kunnan toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä
- päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista
- valita tilintarkastajat
- hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta
- päättää muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrättyistä asioista.

Valtuustolla on kuntalain mukaan varsin vahva asema kunnan toiminnan ohjauksessa, mikä korostuu valtuuston velvollisuutena hyväksyä kunnalle seuraavaksi vuodeksi talousarvio, jossa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet (KuntaL 65§). Kunnanvaltuusto päättää kunnan tavoitteista (Heuru 2001, 130). Kuntalakia laadittaessa on haluttu korostaa valtuuston asemaa kun-

nan strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Lisäksi haluttiin selkeyttää poliittisen ja ammattijohtamisen välistä rajaa korostamalla luottamushenkilöorganisaation poliittista vastuuta. (HE 192/1994.)

Kuntalaki antaa myös ohjeita muusta kunnan pakollisesta hallinnosta. Kunnissa tulee olla kunnan hallitus, jonka vastuulla on kunnan hallinto ja taloudenhoito. Lisäksi kunnan hallitus toimii valtuuston päätösten valmistelijana, täytäntöönpanijana sekä laillisuuden valvojana. Kunnan hallitus myös valvoo kunnan etua. (KuntaL 23§.) Kunnan hallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnan johtaja. Kunnan johtajan on virkasuhteessa kuntaan, mutta kunnan johtajana voi olla myös pormestari, joka on luottamushenkilö. (KuntaL 24§.)

Valtuusto edustaa heijastumaa kuntalaisten poliittisesta mielipiteestä, ja voidaan sanoa valtuuston toimivan ylimpänä kunnallispoliittisena vallankäyttäjänä (Valanta & Pekola-Sjölund 2000, 33). Kunnanvaltuusto valitsee kunnan hallituksen sekä kunnan johtajan (KuntaL 19§ ja KuntaL 24§). Kunnanvaltuusto myös päättää kunnan hallinnon perusteista. Kunnanvaltuustolla on myös mahdollisuus siirtää toimivaltaansa muille kunnan toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille kuntalain asettamissa rajoissa. (KuntaL 14§.)

Johtajuus kunnassa on kompleksista. Esimerkiksi Ryytänen on käsitellyt kunnan johtamisjärjestelmää ja havainnut kunnan johtajan, kunnanvaltuuston ja kunnan hallituksen välisen tehtäväjaon hankaluuden. Kuntalaki ja käytäntö eivät aina kohtaa, ja aina ei ole selvää, kuka tai mikä orgaani todella johtaa kuntaa. Valmistelun merkitys päätöksiä tehtäessä siirtää valtaa pois valtuustolta kunnan johtajalle ja kunnan hallitukselle. (Ryytänen 2001.) Myös Heuru on havainnut kuntalain epätarkkuudet. Kuntalaki huomioi kunnanhallituksen kunnanvaltuuston rinnalle keskeisenä päätöksentekijänä kunnassa. Kunnanhallituksen asemaa korostaa valtuuston päätösten valmistelu ja päätösten täytäntöönpano. Valmistelussa ja täytäntöönpanossa hallitus joutuu käyttämään omaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja ohjaamaan siten päätöksiä. (Heuru 2001, 174–175.)

3.4 Strateginen johtajuus kunnassa

Möttönen (1997), Leväsvirta (1999) ja Majoinen (2001) ovat tutkineet väitöskirjoissaan kunnanvaltuustojen aseman muutosta. Majoinen on case -kuntien avulla tutkinut valtuuston roolia ja vaikutusmahdollisuuksia. Möttönen on käsitellyt päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjakoa tulosjohtamisen näkökulmasta. Leväsvirta on puolestaan kartoittanut poliitikkojen ja viranhaltijoiden välisiä rooleja ja työnjakoa. Möttönen on asiakirja-aineiston ja haastattelujen avulla todennut viranhaltijoiden vallan kasvaneen ja päätösvallan siirtyneen luottamushenkilöiltä viranhaltijoille (1997, 318), Leväsvirta on kyselyllä todennut valtuuston roolin vähentyneen ja kunnan hallituksen ottaneen aseman periaatteellisten kysymysten hoitajana (1999, 235) ja Majoinen on havainnut valtuuston roolin olevan vain strategioihin ja tavoitteisiin vaikuttava, ei niitä määrittelevä toimielin (2001, 266). Tutkimukset ovat yhtä mieltä valtuuston vallan heikkenemisestä ja vallan siirtymisestä luottamushenkilöiltä viranhaltijoille.

Rannisto on väitöskirjassaan käsitellyt kunnanjohtajien asemaa kunnan strategisina johtajina ja todennut, että valtuustot eivät toimi sellaisina strategisina johtajina kuin on toivottu. Hän perustelee näkemystään vertaamalla kunnan toimintaa yritysten toimintaan, joissa johto valmistelelee ja esittelee, hallitus hyväksyy ja johto toteuttaa organisaationsa kanssa strategiat, joten kunnissakin strateginen johtaminen on käytännössä kunnan ylimmän viranhaltijakoneiston työtä. Rannisto esittelee tiimalasimallin, jossa pohjalla on kunnan viranhaltijaorganisaatio toteuttamassa strategiat operatiivisessa toiminnassa, ylhäällä on luottamushenkilöorganisaatio tekemässä strategiset valinnan valmistelun pohjalta ja keskellä on kunnanjohtaja ja ylin virkamiesjohto ohjaamassa valmistelua ja toimintaa. Kunnanjohtaja ja ylin virkamiesjohto tulkitsevat strategiat ja toimivat prosessin välittäjinä luottamushenkilö- ja viranhaltijaorganisaatioiden suuntaan. (Rannisto 2005, 100–102.)

Majoinen on arvioinut, että toimintaympäristön muuttuminen kompleksisemmäksi ja dynaamisemmaksi vaikuttaa valtuuston perustehtävän suuntautumiseen strategiseen johtamiseen (2001, 252). Kasvavissa kunnissa on tehty paljon työtä strategisen johtamisen kehittämiseksi ja valtuustoissa on suuntauduttu strategisiin kysymyksiin entistä enemmän (Majoinen 2001, 250).

Houni, Nupponen ja Pakarinen huomioivat, että strategisen johtamisen prosessiin tulisi osallistua ylin luottamushenkilö- ja virkamiesjohto eli kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, kunnan johtaja sekä johtavat viranhaltijat. Heiltä edellytetään kykyä käsittää monimutkaisessa riippuvuussuhteessa ole-

via asioita, hyödyntää olemassa olevia ja luoda uusia voimavaroja. (Houni ym. 2002, 25.) Valtuutettujen on ennakoitava tulevaa kehitystä ja suunnattava toimintalinjoja resurssien kehityksen mukaisesti, mikä vaatii suurta asiantuntemusta. Luottamushenkilöiden on oltava asiantuntijoita, jotta he pystyvät osallistumaan päätöksentekoon yhdenveroisesti viranhaltijoiden kanssa. (Leväsvirta 1999, 236.)

Eräs riski valtuuston strategiselle johtajuudelle on toiminnan pitkäjänteisyydessä. Strateginen johtaminen on toimintaa pitkällä aikavälillä ja paikallisessa politiikassa tekoja arvioiva aikaväli ei välttämättä ole edes yhtä vaalikautta. (Majoinen 2001, 253.) Myös toimiminen suurryhmänä³ vaikuttaa strategioihin. Riskinä on, että strategioista tulee ympäröityjä jolloin niistä uupuu iskeytyminen ja kilpailukyky. Suurryhmä pystyy tuottamaan oivalluksia, mutta sen kyky näkemysten syvälliseen analysointiin ja näistä käytävään keskusteluun on rajallinen. (Majoinen 2001, 260.) Rannisto on tutkimuksessaan huomannut, että valtuutetut eivät kykene hahmottamaan kunnan johtamisen kokonaisuutta, mikä vaikeuttaa toimimista strategisesti ja johtaa sektoriajatteluun (2005, 182–183).

Kunnanjohtajan rooli on keskeisempi kunnan strategisena johtajana ja strategioiden tulkitsijana valtansa ja vahvan roolin puitteissa (Rannisto 2005, 183). Rannisto on tutkimuksessaan todennut, että viranhaltijoiden rooli on valmistella ja muotoilla strategiset valinnat ja päätökset luottamushenkilöiden joko hyväksyen tai hyläten ne (2005, 184). Samanlaisia tuloksia ovat saaneet tutkimuksessaan myös Kotonen ja Tilli. Kunnissa on yleinen tapa, että jokainen yksikkö tekee omat suunnitelmat, jotka sitten keskushallinto kokoaa yhteen. Strategioiden laadinnassa keskeinen rooli on keskushallinnolla ja kunnan hallituksella, jotka hyväksyttävät valtuustolla usein hyvin pitkällekin viedyt suunnitelmat hyväksyttäväksi. (Kotonen & Tilli 2003, 192.) Myös Rynnänen on todennut vallitsevan hallinnon määräävän aseman, jolloin viranhaltijat voivat valmistelun aikana pois sulkea tiettyjä vaihtoehtoja ja luottamushenkilöt pystyvät puuttumaan asioihin vasta päätösvaiheessa, jolloin ei ole enää mahdollista tarttua pois suljettuihin vaihtoehtoihin (Rynnänen 2001, 34). Kuntien keskushallinnolla on merkittävä rooli strategioiden laadinnassa. Pystyäkseen ohjaamaan valmistelua, valtuutettujen olisi kyettävä ohjaamaan prosessin suuntaa. Vasta päätöksentekovaiheessa osallistuminen johtaa siihen, että valtuustot toimivat vain hyväksyvinä toimieliminä.

Rannisto on tutkimuksensa kohdekunnista päätellyt, että strategiatyö on välttämätön paha osana talousarvioprosessia lukuun ottamatta valtuustokausien alkua (2005, 182). Strategisen johtamisen

³ Valtuustojen koon vaihdella 13:sta 85:een valtuutettuun riippuen kunnan asukasluvusta (KuntaL 10§).

vaatiessa jatkuvaa keskustelua ja vaihtoehtojen pohdintaa, kuntien valtuustot keskittyvät esitettyjen vaihtoehtojen hyväksymiseen, vaihtoehtojen esittämisen jäädessä kunnan johtajille ja heidän virkamiesorganisaatioille. Kotosen ja Tillin tutkimuksessa valtuutetut kokevat, että kunnanhallituksella on määräävä asema talousarvioprosessissa valtuustoseminaareista huolimatta (2003, 194). Kunnanhallitusten ja keskushallinnon vahva rooli strategia- ja talousarviotyössä sekä näiden asioiden yhdistäminen näkyy siinä, että valtuutetut kokevat Kotosen ja Tillin tutkimuksen mukaan strategioiden kytkemisen talousarvioon onnistuneen hyvin (2003, 195).

Majoinen on tutkimuksessaan selvittänyt kunnanjohtajien, kunnanhallitusten puheenjohtajien sekä kunnanvaltuustojen puheenjohtajien näkemyksiä päätöksenteosta, millaisessa suhteessa kunnan visio- ja strategiatyö on suhteessa yksittäisistä asioista tehtäviin päätöksiin. Suurin osa vastaajista näki painotuksen olevan tasapainossa, iso osa vastaajista koki myös painon olevan liikaa yksittäisillä asioilla. (Majoinen 2005, 67.) Houni, Nupponen ja Pakarinen ovat todenneet, että valtuuston on järkevää pitää tavoiteasettelussa pääpaino strategisella tasolla, sillä strategiset tavoitteet kuvaavat päättäjien tahtoa ja siten niillä on merkittävä toiminnan ohjaamistehtävä (2002, 17).

3.5 Valtuutettujen strategiatyö

Valtuuston valta on rajallinen strategian suhteen, mutta valtuustolla on enemmän valtaa asettaa talousarvioon toteutettavia tavoitteita. Tästä johtuen valtuutettujen on kiinnitettävä huomiota tavoitteiden kohdentumiseen; kohdentuvatko tavoitteet kuntaorganisaatioon vai kuntayhteisöön ja kunta-laisten elinolosuhteisiin (Majoinen 2001, 271). Valtuutetut voivat helposti keskittyä strategisen johtamisen hallinnolliseen puoleen, eli arvioimaan onko valittu oikeat menetelmät strategiatyöhön, tavoitteiden määrittelyyn ja arviointiin. Tällöin itse pääasia, vastaavatko asetetut tavoitteet todellisia tarpeita ja miten strategiaan haasteisiin vastataan, jää sivuun. (Majoinen 2001, 288.)

Strategisessa johtamisessa kuntien valtuustoilla on samankaltainen tehtävä kuin tulosjohtamisessa; valtuusto tekee päätöksiä toiminnan tavoitteista ja seuraa tavoitteiden saavuttamista. Möttösen mukaan tausta-ajatuksena on poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisen tehtäväjaon muutos. Viranhaltijoiden asema vahvistuu siirtämällä päätösvaltaa viranhaltijoille ja luottamushenkilöiden asema vahvistuu tavoitteiden asettajana ja tavoitteiden saavuttamisen seuraajana. Kyse on siirtymisestä markkinasuuntautuneeseen ja managerialistiseen johtamiseen. Poliitiikka ja hallinto on

erotettu toisistaan. Tehtävänjako perustuu tällöin strategiaan ja operatiivisiin asioihin, tavoitteisiin ja keinoihin. (Möttönen 1997, 92.)

Majoinen on tutkimuksessaan selvittänyt, miten valtuusto pystyisi kehittämään toimintansa strategista otetta. Eräs suuri muutos olisi työtapojen muutos. Päätöskokousten lisäksi valtuustojen tulisi käyttää strategiaseminaareja, iltakouluja, tulevaisuusverstaita, skenaariotyöskentelyä, kaupunkifoorumeita, kyselytunteja sekä valtuuston tiimi- ja projektityöskentelyä. Nämä auttaisivat valtuutettuja paneutumaan syvällisemmin ja kokonaisvaltaisemmin asioihin. Visiota, päämääriä ja tavoitteiden laadintaa on raamitettava valmisteluun alusta alkaen, niitä ei voi yhtäkkiä vain päättää. Valtuuston roolia on mahdollista vahvistaa valtuustosopimuksilla, vaikuttamista edistävien rakenteiden avulla, yhteydenpidolla kuntalaisiin, valtuustotyön johtamisen kehittämällä, refleктоivalla työotteella, työn edellytysten kehittämällä sekä työn kohteen kehittämällä. Valtuustosopimuksilla sovitaan prosessin normeista, vaikuttamista edistävillä rakenteilla selkeytetään valtuuston roolia, valtuustotyön johtamisen kehittämällä mahdollistetaan päätöksenteon sujuvuus, refleктоivalla työotteella autetaan valtuutettuja arvioimaan ja kehittämään omaa toimintaa, työn edellytysten kehittämällä lisätään valtuutettujen tietoja ja taitoja, sekä työn kohteen kehittämällä luodaan kokonaisvaltainen ote toiminnasta. (Majoinen 2001, 309–314.)

Vaikuttaakseen strategiatyössä valtuutetun on kyettävä hahmottamaan vaihtoehtoisia malleja sekä käsittelemään ja pohtimaan eri asioita eri näkökulmista. Vaikuttamismahdollisuuksia lisää valtuuston sisäinen ryhmätyö, jolloin oman ideansa voi saada helpommin läpi, koska strategiatyössä ei välttämättä synny samanlaista kilpailua kuin politiikan julkisilla areenoilla. Valtuutetun on päästävä omasta viiteryhmästä poikkeavissa ryhmissä keskusteluun. Valtuutetulta edellytetään kykyä toimia tavalla, joka vaikuttaa ja jolla saadaan yhteisymmärrystä strategiatyön pohjaksi. (Majoinen 2001, 286.) Strategian yhdessä tekeminen korostaa kuntapuolueajattelua, ajattelua jossa oma puolue ei enää ole keskiössä (Majoinen 2001, 284).

Vallan pysyminen valtuustolla edellyttää, että valtuusto kykenee määrittelemään sitovia toiminnallisia tavoitteita (Ryynänen 2001, 41). Möttönen on väitöskirjassaan tarkastellut viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhdetta tulosjohtamisen valossa. Tulosjohtamisessa keskeistä on, että poliitikot määrittelevät tavoitteet, joita hallinto sitten toteuttaa. Tuloksina Möttönen on havainnut, että tavoitejärjestelmä ei toimi. Tavoitteet ovat epäselviä ja niiden ohjaavaa vaikutusta pidetään heikkona. Lisäksi luottamushenkilöt eivät pitäneet seurantatietoja omassa toiminnassa oleellisena perustana. (Möttönen 1997, 296.) Möttönen on todennut, että tulosjohtamisen malliin perustuva tehtäväja-

ko luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä ei ole toimiva ratkaisu. Luottamushenkilöt ovat menettäneet valtaansa, eivätkä he suostu hyväksymään heidän asemaansa tavoitteiden asettajina ja seuraajina, vaan heillä on taipumus puuttua viranhaltijoille delegoituihin operationaalisiin asioihin. (Möttönen 1997, 373.)

Pysyäkseen selvillä kunnan tilasta ja strategisista asioista valtuutettujen tulisi seurata kunnan toimintaa jatkuvasti. Rannisto on havainnut, että ainoastaan kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta seuraavat toimintaa jatkuvasti, muiden valtuutettujen keskustellessa strategisista asioista ja toimintaa ohjaavista arvoista ja logiikoista ainoastaan pari kertaa valtuustokaudessa järjestettävissä seminaareissa. Tästä seuraa, että valtuutetut eivät pysty ottamaan kantaa periaatteellisiin asioihin. (Rannisto 2005, 182.) Valtuutetut ovat kiinnostuneita strategiasta vain sitä käsittelevissä seminaareissa, ja strateginen ote päätöksenteossa jää kevyeksi. Kotonen ja Tilli ovat havainneet, että haastatellut kaipaavat strategioiden jatkuvaa tarkistamista, jotta ne jäisivät paremmin mieleen ja silloin niiden toteuttaminen olisi helpompaa (2003, 192). Asioiden jatkuva käsittely sitouttaa henkilöt strategiaan ja silloin siitä tulee olennainen osa ajatteluprosessia. Jos strategia on todella sisäistetty, ei tarvitse myöskään miettiä erikseen mitä strategiassa on sanottu, jolloin toiminta ohjautuu automaattisesti strategian mukaan.

Ranniston tutkimustuloksissa kuntien strategisesta johtamisesta on yksi poikkeustapaus, jossa valtuuston osallistuminen on onnistunut. Jalasjärvellä puolet valtuuston kokouksista on suljettuja keskustelutilaisuuksia, missä valtuusto ja lautakuntien puheenjohtajat keskustelevat toimialojen tilanteista viranhaltijoiden alustuksien perusteilla. Keskusteluilla on tarkoitus hakea yhteisiä näkemyksiä kunkin alueen toimintaan, ei tehdä päätöksiä. Kunnan johtoryhmä seuraavana päivänä käsittelee keskustelukokouksen teemoja ja tulkintoja, ja sopii miten keskusteluissa olleista asioista valmistellaan toimialojen toiminnoiksi ja kunnanhallituksen päätösehdotuksiksi. (Rannisto 2005, 162.) Nämä keskustelukokoukset ovat luottamushenkilöille mahdollisuus vaikuttaa strategioiden tulkintaan ja keino osallistua valmisteluun. Rannisto epäilee liian keskustelun voivan johtaa kommunikatiivisen suunnittelun ansaan, jolloin huomio on keskustelussa, ei itse sisällössä. Jalasjärvellä käytetään tasapainotettua mittaristoa, minkä avulla tarkastellaan prosessin toimivuutta ja pyritään estämään luisumasta kommunikatiivisen suunnittelun ansaan. Rannisto tosin pitää riskinä johtamisjärjestelmän vahvaa mittareiden varaan rakentumista. (Rannisto 2005, 177.)

Kotonen ja Tilli ovat tehneet kyselyn seitsemän eteläkarjalaisen kunnan valtuutetuille sekä haastatelleet näiden kuntien ylintä virkamiesjohtoa. Kotonen ja Tilli ovat havainneet, että kuntien sisällä

voi olla suuriakin näkemuseroja strategioiden tilasta sekä myös siitä, onko kunnassa strategiaa vai ei. Tämä johtuu tiedonkulun puutteellisuuksista. Nämä ongelmat koskevat enemmän pieniä kuntia kuin suuria. Kunnissa myös koetaan strategian tekeminen hankalammaksi toimintaympäristön jatkuvasti muuttuessa ja tulevaisuuden ollessa vaikeasti ennustettavissa, vaikka strategisella suunnitella pyritään puuttumaan juuri näihin ongelmiin. (Kotonen & Tili 2003, 189–191.) Kunnat eivät ole vielä kaikin osin sisäistäneet strategioiden merkitystä. Pienten kuntien kohdalla ongelmana on ilmeisesti resurssien riittämättömyys ja vähäinen osaamisen määrä.

3.6 Projektien strateginen merkitys

Projektityöllä on yhä keskeisempi osa kuntien kehittämistyössä (Houni ym. 2002, 30). Projektien houkuttelevuutta on lisännyt mahdollisuus ulkopuolisesta rahoituksesta, esimerkiksi EU:lta (Majoinen 2001, 256), mutta myös mahdollisuus toteuttaa ideoita luovasti ja tehokkaasti muuten hierarkkisen kuntaorganisaation sisällä (Houni ym. 2002, 29). Toimiakseen tehokkaasti, projektien on oltava osa kokonaisuutta vaikka ne toimivat normaalin organisaation ulkopuolella. Tämä merkitsee sitä, että projektien on oltava johdettuina strategioista, ja projektien toteutumista on valvottava siinä kuin muutakin toimintaa.

Suurin osa kunnan kehittämistyöstä ja muutosjohtamisesta on organisoitu nykyisin erilaisiksi ohjelmiksi tai projekteiksi (Majoinen 2005, 70). Projekteilla voidaan koota voimavaroja ja kohdentaa voimavarat olennaisen toteuttamiseen. Tehokkaasti hoidetuilla projekteilla saadaan tuloksettaasti aikaan muutoksia sekä toiminnassa että rakenteissa. (Houni ym. 2003, 29.)

Projektit eivät itsestään kykene jäsentämään tuloksia kokonaisuutta tukevaksi, vaan niillä tulee olla selkeä kytkentä kunnan strategiaan (Houni ym. 2003, 29). Vaikka projektit kehittävät toimintaa, on niiden rakennuttava paikallisista olosuhteista ja vahvuuksista sekä edistettävä kunnalle hyväksytyyn vision suuntaista toimintaa. Projektien perustehtävät ja tavoitteet tulisi johtaa kunnan strategioista ja projektien tulosten arviointi olisi puolestaan osa strategian seuraamista. (Majoinen 2001, 256–257.)

3.7 Arviointi ja tavoitteet osana valtuuston työtä

Arviointi on arvosidonnaista toimintaa. Arvioinnin kohteiden ja kriteerien valintaa sekä jäsentämistä ohjaavat vallitsevat arvot. (Sinkkonen & Kinnunen 1004, 23) Arviointi on siis arvottamista. Arvottamisessa pohjalla on arvoperusta, kriteerit, joihin kohteen ominaisuuksia verrataan. Kriteerit ovat johdettu arvoista, ja se voi tapahtua jo kriteerien laadinnan ja asettamisen vaiheessa tai haluttuina ominaisuuksina. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 37) Kriteerejä arvioitavalle toiminnalle ovat muun muassa asetetut tavoitteet, standardit, normit, kansalaisten ja asiakkaiden tarpeet sekä tehokkuutta ilmaisevat suureet (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 108). Kunnallishallinnossa arvot voivat olla poliittisia tai hallinnollisia, hallinnollisten arvojen korostaessa ammattimaisuutta, poliittisten arvojen korostaen puolueiden ideologiaa ja päämääriä (Sihvonen 2004, 55).

Sinkkonen ja Kinnunen määrittelevät julkisen toiminnan arvioinnin tiedon tuottamiseksi. Tietoa tarvitaan toimintapoliittikkojen suunnitteluun ja muuhun valmisteluun. Arvioinnilla muun muassa arvioidaan erilaisten toimintavaihtoehtojen toteutettavuutta ja vaikutuksia. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 41–42.)

Arviointi eroaa valvonnasta ja tarkastuksesta siten, että arviointi tuottaa tietoa ohjaukseen, kun taas valvonta ja tarkastus sisältää aina korjaavat toimenpiteet (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 42). Arviointi toimii vain tiedon tuottajana kun taas valvonta ja tarkastus ovat osa toimintaa. Arvioinnin tuottamasta tiedosta voidaan tehdä erilaisia johtopäätöksiä siitä, mitä tulisi tehdä.

Arvioinnilla on merkittävä rooli valtuuston tahdon ohjauksessa. Kuntaliitto on halunnut suosituksellaan valtuustotason arvioinnista korostaa kuntien valtuustojen asemaa keskeisenä toiminnan ja talouden tavoitteiden asettajana sekä kunnan strategisena johtajana. Suosituksella on haluttu myös huomioda, että toiminnan ja talouden arviointi on olennainen osa strategista johtamista ja jatkuvaa kehittämisprosessia. (Kuntaliiton yleiskirje 31/80/2000.)

Tavoitteiden avulla kunnanvaltuustot voivat ohjata kunnan toimintaa. Talousarvion sitovat tavoitteet ohjaavat keskushallintoa toimimaan tietyllä tavalla. Jotta valtuustojen ohjaus toimisi, on tavoitteiden oltava selkeitä, ylimalkaiset tavoitteet vievät valtuustolta mahdollisuuden ohjata hallintoa. Ryytänen on todennut, että valtuustot eivät ole kyenneet tekemään sitovalla tavalla ohjaavia tavoitepäätöksiä, mikä on johtanut vallan siirtymiseen valtuustolta suorittavalle hallinnolle. Kunnat ovat vahvasti sidoksissa paikalliseen toimintaympäristöön, jolloin toteutuvat tavoitteet voivat olla vain kompromisseja, jotka muodostuvat käynnissä olevien prosessien kautta. Jotta prosessit, eli valmistelu, saadaan heijastamaan valtuuston poliittista näkemystä, on valtuuston pystyttävä osallistumaan

prosessiin. (Ryynänen 2001, 41.) Möttönen on tutkimuksessaan havainnut, että luottamushenkilöillä on halua korvata menetettyä päätösvaltaa osallistumalla asioiden valmisteluun (1997, 306).

Oleellinen osa tavoitejärjestelmää on seuranta. Tavoitteiden saavuttamista on seurattava ja tarvittaessa puututtava asioiden kulkuun. Tässä on valtuustoissa ollut ongelmia. Möttönen totesi väitöskirjassaan tavoitejärjestelmän ontuvan keskeisiltä osilta. Möttönen on kyselyn tuloksien perusteella todennut että tavoitteita on pidetty epäselvinä, eikä niillä ole nähty olevan ohjaavaa vaikutusta. Myöskään tulosmittareilla, jotka ovat tavoitteiden asettamisen ja seurannan välineitä, ei ole ollut merkitystä poliittisessa päätöksenteossa. (Möttönen 1997, 296.) Kunnissa on tapahtunut kehitystä tavoitteiden seurannan suhteen, sillä Kotosen ja Tillin artikkelin perusteella valtuutetut kokevat, että yleisesti seuranta toimii hyvin. Seurantatieto on pääsääntöisesti hyvää ja selkeää. Ongelmia on ainoastaan sanallisten tavoitteiden arvioinnissa. Talousarvion toteutumisesta valtuutetut kokevat, että he saavat tarpeeksi tietoa, mutta hankkeiden ja projektien onnistumisesta on vaikea saada tietoja. Myös strategian toteutumisesta valtuutetut eivät koe saavansa riittävästi seurantatietoa. (Kotonen & Tilli 2003, 195.) On hyvinkin mahdollista, että kunnissa on kuudessa vuodessa opittu hahmottamaan tavoitteiden ja seurannan merkitys päätöksenteossa, jolloin viranhaltijat ja luottamushenkilöt paneutuvat sekä panostavat näihin asioihin enemmän, mikä selittää tutkimusten näkemysten eroa.

Vaikka valtuutettujen näkemykset Kotosen ja Tillin artikkelissa seurannan onnistumisesta ovat lupaavia, niin Möttösen esittämä näkemys tavoitejärjestelmän ontuvuudesta ei ole täysin korjaantunut. Kotosen ja Tillin havaintojen perusteella seurantatietojen käytössä on parannettavaa päätöksenteossa. Seurantatietoja ei hyödynnetä tarpeeksi ja niiden käyttö strategioiden toteutumisessa ja strategioiden tarkistamisessa on vähäistä. Strategian toteutumisessa olennaisissa hankkeissa pääpaino on taloudellisella tiedolla, jolloin vaikutusta kuntalaisiin ei tiedetä. (Kotonen & Tilli 2003, 197.)

4 Balanced scorecard – tasapainotettu mittaristo

4.1 Tasapainotetun mittariston alkuperä

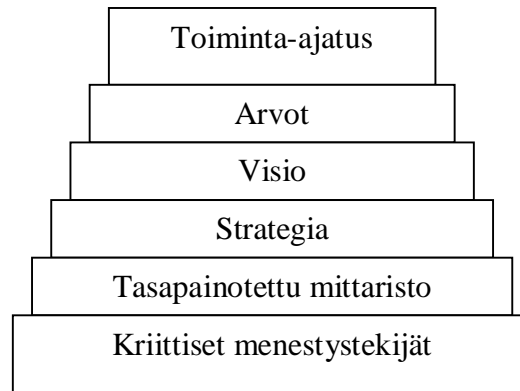
Tasapainotettu mittaristo suunniteltiin yritysten mittausongelmia varten. Yrityksillä on ongelmia mitata aineettomien pääomien arvoa. Taloudelliset mittarit eivät kerro mitään sellaisista arvoa luovista toiminnoista joilla luodaan organisaatioissa aineetonta omaisuutta kuten tietoa ja tietämystä. Tieto ja tietämys ovat kuitenkin sellaisia ominaisuuksia, joilla organisaatiot ylläpitävät tai luovat jatkossa kilpailuetua suhteessa kilpailijoihin (Kaplan & Norton 2002, xiii).

Panostaminen aineettoman pääoman kehittämiseen ei näy heti organisaation taloudellisessa tuloksessa positiivisena tekijänä, vaan tulosta heikentävänä tekijänä. Tämä voi aiheuttaa sijoittajille ongelmia ja vaatimukset lyhyen aikavälin voitoista syövät mahdollisuuksia toteuttaa pitkän aikavälin tavoitteita. Tasapainotettu mittaristo tarjoaa mahdollisuuden luoda vakautta pitkän aikavälin tavoitteiden ja lyhyen ajan voittojen välille sekä mahdollisuuden arvioida kehitystä. Tasapainotettu mittaristo auttaa löytämään tasapainon eri tavoitteiden välille ja analysoimaan toimintaa kolmesta ajallisesta näkökulmasta: menneisyydestä, nykyhetkestä ja tulevasta.

4.1.1 Tasapainotettu mittaristo strategiatyökaluna

Organisaation toiminnan ytimessä ovat strategia ja visio. Nämä antavat perustan organisaation kehittämiseksi ja toiminnan suunnittelulle. Strategia ja visio on johdettu organisaation toiminta-ajatuksen ja arvojen pohjalta, ja ne ovat linjauksia sekä suunnitelmia organisaation tulevaisuudesta. Strategia on hypoteesi, joka ilmaisee sen, kuinka organisaatio aikoo siirtyä nykyisestä asemasta epävarmaan tulevaisuuden asemaan (Kaplan & Norton 2002, 84). Strategia ja visio antavat käytännön johtamiselle suuntaa toiminnan kehittämiseksi, mutta ongelmana on, miten toimintaa kehitetään käytännössä. Strategian ja visio pitää jalkauttaa jollain tavoin koko organisaatiota koskeviksi tavoitteiksi, jolloin yksittäisten ihmisten on helpompi suunnitella toimintaansa ja toimia organisaation tavoitteiden suuntaisesti. Tasapainotettu mittaristo tarjoaa mahdollisuuden kuvata strategia ja visio tarkasti selkeinä osatavoitteina, jolloin ne voidaan viestiä ja niistä voidaan keskustella (Kaplan & Norton 2002, 12). Organisaatio pakotetaan määrittelemään täsmällisesti mitä strategialla tavoitellaan (Malmi, Peltola & Toivanen 2003, 18). Lisäksi tasapainotettu mittaristo tarjoaa mahdollisuu-

den kuvailla strategiahypoteesit täsmällisten ja testattavien syy–seuraus- suhteiden sarjana (Kaplan & Norton 2002, 84). Kuviossa 1 hahmotetaan strategian suhdetta toiminta-ajatukseen ja arvoihin sekä kriittisiin menestystekijöihin.



Kuva 1. Tasapainotetun mittariston käsitepyramidi (Kaplan & Norton 2002, 81 mukaan).

Tasapainotetun mittariston mahdollisuus toimia strategiatyökaluna perustuu siihen, että strategiasta ja visiosta johdetaan ne neljä näkökulmaa joiden valossa organisaation toimintaa arvioidaan, ja näkökulmien alatavoitteet asetetaan sellaisiksi, että ne palvelevat strategiaa ja visiota. Kun tavoitteet on johdettu strategiasta ja visiosta, voidaan havainnoida, kuinka organisaatio etenee kohti päämäärää. Tasapainotetun mittariston avulla strategiasta saadaan selkeä kuva, ja kun näkökulmien tavoitteiksi asetetaan mitattavia suureita, kiteytyvät organisaation tavoitteet selkeiksi kaikille organisaation työntekijöille. (Kaplan & Norton 1996, 77–79 , Kaplan & Norton 2002, 11–13, Niven 2002, 17.)

Kaplan ja Norton (2002, 84–86) ovat kiinnittäneet huomiota myös siihen, että näkökulmat eivät saa olla erillisiä lauseita. Näkökulmien välillä pitää olla tasapaino, jotta jokainen alue kehittyy. Lisäksi näkökulmien välillä tulee olla syy–seuraus-suhteet, jotta ne palvelevat strategiaa.

Tasapainotetun mittariston strategiakytkentä esitetään strategiakartoilla. Strategiakartat esittävät prosessin, jossa aineeton pääoma muunnetaan aineelliseksi pääomaksi. Strategiakartoilla voidaan esittää myös syy–seuraus-yhteyksien hypoteesit, se miten eri tekijät vaikuttavat strategian onnistumiseen ja millaisia välitavoitteilla strategia onnistuu. Kytkentä muotoutuu pääasiassa ylhäältä alaspäin, strategiasta ja visiosta, joista johdetaan taloudelliset mittarit. Kun taloudelliset tavoitteet on esitetty, johdetaan niitä tukevat asiakasmittarit. Asiakasmittareita varten haetaan niitä tukevat pro-

sessimittarit. Lopuksi määritellään ne sisäisiin oppimiseen ja innovaatioihin liittyvät tavoitteet, jotka tukevat prosessien kehittymistä. Näin mittarit tukevat toisiaan, niiden välillä on oikeanlainen tasapaino ja ne tukevat organisaation strategian toteutumista. (Kaplan & Norton 1996, 83–84, Kaplan & Norton 2002, 85–86.) Niven (2002, 165) korostaa syy–seuraus-suhteiden rakentamisen tärkeyttä sillä, että se paljastaa näkökulmien välillä olevat kuilut ja epä johdonmukaisuudet, jotka estävät menestyksekkään toiminnan ja strategian toteutumisen.

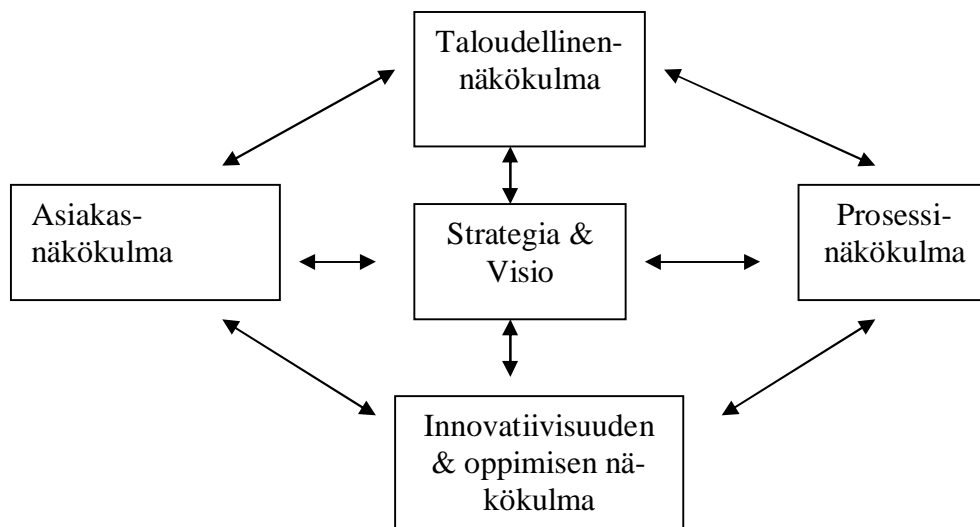
Toisiinsa vuorovaikuttavilla järjestelmillä on mahdollista havaita ja seurata, missä kaikessa on onnistuttava strategioiden toteuttamiseksi. Toimilla on vuorovaikutus toistensa kanssa. Onnistumista voidaan hahmottaa asettamalla välitavoitteita, joilla ennakoidaan toteutusta. Strategiakarttojen avulla voidaan asettaa mittarit näkökulmille, kun on selvitetty, miten yhteydet eri näkökulmien välillä toimivat ja voidaan arvioida, missä on onnistuttava ja miten, jotta päästään tavoitteisiin. (Kaplan & Norton 1996, 83–84.)

Mittareita voidaan myös rakentaa toisinkin päin, jossa lähdetään liikkeelle näkökulmista. Näkökulmille asetetaan kriittiset menestystekijät arvioimalla erikseen, mitkä ovat olennaisia seikkoja, jotta näkökulman mukaisessa toiminnassa onnistutaan, ja niiden pohjalta luodaan mittarit. Tämä lähestymistapa jättää näkökulmat toisistaan irrallisiksi, ja kokonaisuuden hahmottaminen hämärtyy. (Malmi ym. 2003, 67–68.)

4.1.2 Tasapainotetun mittariston näkökulmat

Tasapainotetussa mittaristossa organisaation strategiasta ja visiosta johdetaan neljä näkökulmaa, joilla organisaation toimintaa arvioidaan ja kehitetään. Kaplanin ja Nortonin mukaan yritykset tarkastelevat toimintaansa yleensä taloudellisesta näkökulmasta, mutta ne tarvitsevat useamman näkökulman toimintansa pitkäjänteiseen kehittämiseen (Kaplan & Norton 1992, 71). Neljällä näkökulmalla tarjotaan laaja-alainen näkökulma toiminnan kehittämiseen, mutta estetään liiallinen informaatiotulva, joka voi peittää olennaisen tiedon alleen. Tasapainotetun mittariston näkökulmat ovat taloudellinen näkökulma, prosessinäkökulma, asiakasnäkökulma sekä innovatiivisuuden ja oppimisen näkökulma. Kuvassa 2 on esitetty tasapainotetun mittariston näkökulmien suhde strategiaan. Tietysti organisaatioilla on mahdollisuus itse valita näkökulmansa, joista toimintaa tarkastellaan. Kaplanin ja Nortonin malli perustuu näihin näkökulmiin ja ne ovat yleisesti käytettyjä näkökulmia. Jokaiselle näkökulmalle mietitään kriittiset menestystekijät, joissa onnistuminen on olennaista organisaation tulevaisuuden kannalta. Kriittisille menestystekijöille asetetaan mittarit, joiden avulla

toimintaa mitataan. Mittarien tulee olla määrällisiä, koska muuten niiden toteutumista on lähes mahdoton seurata. (Kaplan & Norton 1992, Kaplan & Norton 1996.)



Kuva 2. Tasapainotetun mittariston näkökulmat (Kaplanin & Nortonin 1996, 76).

Taloudellisessa näkökulmassa huomioidaan osakkeenomistajien tarpeet; tuottaako organisaatio tarpeeksi. Taloudellinen näkökulma kertoo menneestä ajasta, miten organisaatio on aikaisemmin toiminut, ja onko organisaatio onnistunut hyödyntämään aikaisemman kilpailuetunsa. Markkinaorientuneessa ympäristössä toimivan organisaation on kyettävä käyttämään hyväkseen mahdollisuudet saada pääoma tuottamaan, muuten se menettää toimintamahdollisuutensa. Taloudellisen näkökulman tavoitteet liittyvät yleensä tulokseen, liikevaihtoon ja yrityksen arvoon. Taloudellinen näkökulma kertoo loppujen lopuksi miten organisaatio on kyennyt kytkemään eri osaamisen alueet yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. (Kaplan & Norton 1992, 77–79.) Taloudelliset mittarit siis kertovat kuinka hyvin organisaatio on onnistunut taloudellisesti, mutta lisäksi taloudelliset mittarit määrittelevät tavoitteet, mihin organisaatio pyrkii (Malmi ym. 2003, 25).

Prosessinäkökulmassa huomioidaan organisaation tämänhetkinen toiminta, toimiiko organisaation sisäiset prosessit tehokkaasti. Prosessinäkökulmassa on huomioitava ydintoiminta-alueet, missä organisaation on pärjättävä ja toimittava tehokkaasti. Prosessinäkökulman tavoitteet liittyvät yleensä prosessien läpimeno- ja toimitusaikoihin, uusien innovaatioiden käyttöönottoon ja tuotteiden laatuun. Prosessinäkökulma kertoo lopuksi, miten organisaatio pystyy tuottamaan siltä odotetut suoritteet. (Kaplan & Norton 1992, 74–75.) Prosessinäkökulman avulla tarkastellaan sitä, missä on on-

nistuttava jotta asiakasnäkökulman ja taloudellisen näkökulman tavoitteet on mahdollista saavuttaa (Malmi ym. 2003, 27).

Asiakasnäkökulmassa huomioidaan asiakassuhteiden hallinta nykyhetkellä. Organisaation on tarkalleen tiedettävä, ketkä sen asiakkaita ovat ja miten heidän toiveita huomioidaan. Pärjätäkseen kilpailussa minkä tahansa organisaation on huomioitava sen asiakkaidensa tarpeet ja kyettävä tuottamaan asiakkaille lisäarvoa. Asiakasnäkökulman tavoitteet liittyvät yleensä palvelun laatuun, asiakassuhteiden hoitoon ja itse suoritteisiin. Asiakasnäkökulman ydin on arvioida sitä, miten asiakkaat havainnoivat organisaation. (Kaplan & Norton 1992, 73–74.) Asiakasnäkökulmassa on vaara, että mittaristoista tulee liian yleisellä tasolla määriteltyjä ja ne sopivat lähes kaikille yrityksille. Mittariston tulisi heijastaa juuri oman organisaation kilpailustrategiaa ja siksi omien asiakkaiden tunteminen on olennaista. (Malmi ym. 2003, 26.)

Innovatiivisuuden ja oppimisen näkökulmassa huomio on tulevaisuudessa. Innovatiivisuuden ja oppimisen näkökulma arvioi, miten organisaatio jatkaa toiminnan kehittämistä ja luo lisäarvoa. Organisaatioiden on jatkuvasti kehityttävä pärjätäkseen kilpailussa ja kun organisaatio kohtaa uusia haasteita. Innovatiivisuuden ja oppimisen näkökulmassa huomio on organisaation jäsenten taitojen kehittämisessä, uuden luomisen mahdollistamisessa, koko organisaation oppimisprosessissa ja uusille alueille suuntaamisessa. Innovatiivisuuden ja oppimisen näkökulman tavoitteet liittyvät yleensä uusien tuotteiden kehittämiseen, organisaation kouluttautumiseen ja henkilöresurssien huomiointiin. Innovatiivisuuden ja oppimisen näkökulma kertoo onko organisaatiolla mahdollisuuksia pärjätä kilpailussa tulevaisuudessa. (Kaplan & Norton 1992, 75–77.) Tulevan menestyksen perusta on ihmisissä, järjestelmissä ja organisaation toimintatavoissa, joten innovatiivisuuden ja oppimisen näkökulmassa keskitytään tulevan rakenteen muotoiluun (Malmi ym. 2003, 28).

4.2 Tasapainotettu mittaristo strategisen johtamisen välineenä

Tasapainotettu mittariston toimiminen johtamisen välineenä perustuu sen mahdollisuuksiin käsitellä strategiaa ja visiota. Aikaisemmin on esitetty, kuinka visio ja strategia on mahdollista esittää tasapainotetun mittariston avulla selkeästi. Strategisen johtamisen työkaluna tasapainotettua mittaristoa on käytettävänä välineenä kommunikointiin, toiminnan suunnitteluun sekä palautteen ja oppimisen hyödyntämiseen. Kommunikointi mahdollistaa yhteisen vision rakentumisen, mikä on Sengen mukaan osa oppivana organisaationa toimimista (1995, 9). Argyris ja Schön korostavat organisaation

rakenteiden merkitystä oppimista tukevana tekijänä ja oppimisen olevan jatkuvaa tiedon keruuta ja ideoiden testausta sekä johtopäätösten tekoa (1996, 28, 256–259). On oltava mahdollisuus tuoda esille ideoita strategiasta, testata niitä ja keskustella niistä, sekä peilata organisaatiota jatkuvasti toimintaympäristöön ja kerätä tietoa toimintaympäristöstä (Mintzber ym. 1998, 208–209).

4.2.1 Tasapainotettu mittaristo kommunikointivälineenä

Kaplan ja Norton (1996, 79–80) ovat huomioineet tasapainotetun mittariston mahdollisuuden toimia myös kommunikointikanavana. Tasapainotetun mittariston avulla saadaan levitettyä tavoitteisiin liittyvää tietoa niille, jotka panevat strategiat täytäntöön. Vastavuoroisesti alatasen organisaatiot pystyvät omien tasapainotettujen mittaristojen avulla viestimään organisaatiossa ylöspäin heidän pitkän tähtäimen suunnitelmansa.

Olve, Roy ja Wetter ovat huomioineet tämän kommunikointikytkennän teoksessaan *Balaced Scorecard – yrityksen strateginen ohjausjärjestelmä* (1999, 46–48) korottamalla koko henkilöstön osuutta tasapainotetun mittaristoprosessin käyttöönotossa. Kaplan ja Norton (1996, 78) korostavat keski-johdon osuutta strategioiden laadinnassa, kun taas Olve ym. (1999, 46–48) huomioivat koko henkilöstön osuuden vision ja strategian laadinnassa. Tällöin tapahtuu todellista, kaksisuuntaista kommunikointia organisaatiossa, joka on henkilöstön sitouttamisen kannalta olennaista.

Kommunikoinnin edistämiseksi tasapainotetun mittariston avulla kyetään asettamaan tavoitteita, jotka konkretisoivat tavoitteita organisaation jäsenille. Näistä tavoitteista on huomattavasti helpompi keskustella kuin epämääräisistä, abstrakteista suunnitelmista. Lisäksi selkeät tavoitteet on helpompi kytkeä suoritusten palkitsemiseen, mikä tukee oikean suuntaista työskentelyä ja tavoitteiden saavuttamista. (Kaplan & Norton 1996, 80–82.)

4.2.2 Tasapainotettu mittaristo toiminnan suunnittelussa

Strategian täytäntöönpanossa on huomioitava koko organisaation tarpeet. Yleensä organisaatioissa on erotettu suunnittelutoiminnot ja rahoitustoiminnot. Tämä voi aiheuttaa sitä, että organisaation tulevaisuutta tukeviin hankkeisiin on ongelmallista saada rahoitusta. Tasapainotetun mittariston avulla organisaation ydinalaan liittyvät tulevaisuuden hankkeet saadaan selkeytettyä koko organisaatiolle, jolloin hankkeita on helpompi koordinoita ja niihin on helpompi saada rahoitusta. Näin

varmistetaan, että ydinpätevyksiä tukeviin hankkeisiin riittää rahoitusta. (Kaplan & Norton 1996, 82–84.)

Tasapainotetun mittariston avulla saadaan myös kytkettyä organisaation eri osien hankkeet yhteen, jolloin niiden tavoitteista tulee yhteismitallisia. Tällöin on myös helppo tehdä priorisointipäätöksiä ja arviointeja eri hankkeiden välillä. Hankkeiden yhtäaikaisella tarkastelulla myös valvotaan, että eri yksiköiden hankkeet tukevat koko organisaation tavoitteita. (Kaplan & Norton 1996, 82–84.)

Toimintojen ohjauksessa on huomioitava budjetin merkitys. Budjetin avulla ohjataan päivittäisiä toimintoja sekä pitkäjänteisiä hankkeita. Yleensä yrityksissä strategiat ja budjetit laaditaan erillään eri ihmisten toimesta, budjettien syntyessä edellisten vuosien toteutumatiетоjen pohjalta. Nämä tekijät johtavat siihen, että strategisten linjausten merkitys ja vaikutukset tahtovat jäädä epäselviksi, mikä vaikeuttaa strategioiden näkymistä päivittäisissä toiminnoissa. (Malmi ym. 2003, 18.) Organisaatioiden talouden suunnitteluprosessit ja strategisen suunnittelun prosessit on sidottava toisiinsa, jotta strategioiden toteuttaminen on mahdollista (Kaplan & Norton 1996, 82). Strategia ohjaa tasapainotettua mittaristoa, jonka on ohjattava budjettia ja sitä kautta luodaan panostuksia toimintoihin. Toiseen suuntaan ketju toimii oppimisprosessina; toimintojen seuranta antaa palautetta tasapainotettuun mittaristoon, jolloin voidaan tarkastella strategian toteutumista. Strategia on jatkuva prosessi, jossa testataan sen toimivuutta koko ajan. (Kaplan & Norton 2002, 301–305.)

Kaplan ja Norton huomioivat budjettiprosessissa strategisen toiminnan huomioimisen operatiivisesta toiminnasta. Strategisiin aloitteisiin on varattava omat taloudelliset ja henkilöstölliset resurssit toiminnan varmistamiseksi. (Kaplan & Norton 2002, 309–310.) Jos strategiset aloitteet toteutetaan operatiivisen toiminnan sisällä, on vaara, että strategiset aloitteet jäävät paitsioon normaalin toiminnan viedessä huomion. Tosin tulevan erinomaisuuden ja nykyisen toiminnan välillä on pysyttävä vuoro vaikutus, niitä ei voida eriyttää toisistaan.

4.2.3 Tasapainotettu mittariston palautejärjestelmänä ja mittariston kehittäminen

Organisaatioiden toimintaympäristö on hyvin epävakaa. Tämä aiheuttaa sen, että organisaatioiden on jatkuvasti seurattava strategiansa ajankohtaisuutta sekä täytäntöönpanon tekniikoita. Organisaatioiden on myös seurattava tasapainotetun mittaristonsa ajankohtaisuutta. Mitäaiko organisaatio strategian kannalta oikeita asioita, kertovatko mittarit yleisestä kehityksestä, sekä vastaavatko syy-seuraussuhteet toteutunutta kehitystä ja tukevatko ne sitä. Organisaatioiden on toistuvasti arvioitava

mittaristoansa, kerättävä palautetta mittaristosta ja testattava mittariston toimivuutta. Kun huomioidaan kerättyä tietoa, kyseenalaistetaan nykyisiä käytäntöjä ja kehitetään niiden mukaisesti mittaristoa, tapahtuu strategista oppimista. Strateginen oppiminen on organisaatioiden kannalta olennaista, jotta ne pysyvät seuraamaan objektiivisesti kehitystä ja muutamaaan strategian suuntaa tarvittaessa, jolloin organisaatiot pysyvät kilpailukykyisinä. (Kaplan & Norton 1996, 84–85.)

Myös Niven huomioi Kaplanin ja Nortonin tavoin tavoitteiden säännöllisen arvioinnin. Nivenin (2002, 283–284) mielestä organisaation tulee vähintään kerran vuodessa, ellei useamminkin, arvioida kriittisesti tasapainotettua mittaristoa ja sen ydinelementtejä. Näin organisaatiolla on mahdollisuus päivittää ja korjata mahdolliset puutteet mittaristostansa ja mitata oikeita asioita. Arvioinnin avulla on myös mahdollisuus samalla levittää kollektiivista tietoa organisaatiolle mittaristosta.

Tasapainotetun mittariston käyttöönotto ja käyttö tukevat jatkuvaa mittariston korjausta. Mittariston erilaiset sisäiset prosessit, vision tulkitseminen, kommunikointi, suunnittelu ja palaute ovat yhteydessä toisiinsa. Kaplan ja Norton ovat esittäneet esimerkin siitä miten tasapainotettu mittaristo otetaan käyttöön ja miten se toimii jatkuvana oppimisen kehänä. Käyttöönotto alkaa vision selkeyttämisestä, joka johtaa vision ja strategian kommunikointiin keskijohdolle ja yksiköihin. Tämä auttaa toiminnon suunnittelussa ja ohjaamisessa jolloin pystytään määrittelemään ei-strategiset hankkeet ja muutoshankkeet. Yksikköjen mittaristojen kokonaistarkastelu auttaa hienosäätämään visiota. Tämä mahdollistaa mittariston viestittämisen koko organisaatiolle ja yksilöiden tavoitteiden määrittelemisen. Tavoitteiden määrittelemisen koko organisaatiolle auttaa pitkän aikavälin suunnittelussa ja budjetoinnissa, jonka onnistumista voidaan tarkastella jatkuvilla arviointiraporteilla. Arviointiraporttien perusteella voidaan tarvittaessa hioa strategiaa ja visiota, minkä jälkeen yksilöiden tavoitteet voidaan kytkeä koko organisaation mittaristoon, mikä taas vaikuttaa budjetointiin. Näin muodostuu jatkuvuuden kehä, ja strategiaa sekä visiota kyetään jatkuvasti tarkkailemaan ja päivittämään. (Kaplan & Norton 1996, 78–79.)

4.3 Tasapainotettu mittaristo julkishallinnossa

Tasapainotettu mittaristo on vielä suhteellisen uusi johtamisen työkalu kunnissa. Mittaristoa on pikku hiljaa alettu soveltaa yhä enemmän julkishallintoon sekä käyttää kuntien toiminnassa. Julkisen sektorin muutos kohti yksityisen sektorin toimintatapoja on lisännyt mahdollisuuksia hyödyntää yksityiselle sektorille kehitettyjä innovaatioita.

4.3.1 Julkishallinnon erityispiirteiden vaikutus tasapainotettuun mittaristoon

Jotta tasapainotettu mittaristo toimisi julkishallinnossa, sitä on pitänyt hieman muokata. Tähän ovat syynä julkisen toiminnan erityispiirteet. Yksityisen ja julkishallinnon toimintojen eroja voidaan jaotella muun muassa perustehtävän, tulosvastuullisuuden ja tilivelvollisuuden sekä asiakkuuden perusteella. Julkishallinnon perustehtävä on yhteiskunnallisissa tehtävissä, julkisten palveluiden tuottamisessa ja järjestämisessä, kun taas yritystoiminnan perustehtävä on tuotteiden ja palveluiden myynti tulojen ja voiton saamiseksi. Toimijoiden tulosvastuu ja tilivelvollisuus on julkishallinnossa poliittisille päätöksentekijöille ja kansalaisille, yritystoiminnassa osakkeenomistajille. Onnistumisen kriteereinä yritystoiminnassa käytetään kannattavuutta ja pääoman tuottoa, kun taas julkishallinnossa tuloksellisuus muodostuu vaikuttavuudesta, taloudellisuudesta ja tuottavuudesta. Yritystoiminnassa asiakkaat ovat subjekteja, jotka itse valitsevat ja käyttävät tuotteita, mutta julkishallinnossa asiakaskäsite on laajempi; asiakas on sekä subjekti että objekti. Osa julkisista palveluista vastaavaa asiakkaiden kysyntään, osa palveluista velvoittaa tai pakottaa kansalaisia. Rahoitus yritystoiminnassa muodostuu asiakkaiden maksamista ja yrityksen saamista tuloista, julkishallinnossa taas kansalaisten maksamista ja kuntien ja valtion saamista veroista sekä maksuista. (Määttä & Ojala 2001, 29; Lumijärvi 1999, 11.)

Julkishallinnon erityispiirteet heijastuvat kunnissa käytettävään tasapainotettuun mittaristoon. Lumijärvi korostaa asiakkaan näkemistä eri tavalla. Julkishallinnossa asiakas nähdään laajemmin kuin yksityisellä sektorilla. Julkisten palveluiden on vastattava asiakkaiden subjektiivisiin palvelutarpeisiin, mutta on myös huomattava, että osa palveluista kohdistuu kansalaisiin näiden haluista riippumatta. Tällöin ei voida olettaa, että palvelu, jota kansalainen joutuu ottamaan vastaan, tuottaisi voittoa, vaan on nähtävä palvelun yhteiskunnallinen merkitys. Tämä korostaa sitä, että on kuvattava palvelun tasoa, palvelun vaikuttavuutta, riittävyttä ja kohdentavuutta. (Lumijärvi 1999, 11.) Jos julkishallinnossa käytetään tasapainotettua mittaristoa, näkökulmia voidaan hahmottaa aikajänteen

perusteella, miten kuvataan organisaation menestymistä menneisyydessä, nykyhetkellä ja tulevaisuudessa. Esimerkiksi Olve, Roy ja Wetter huomioivat talouden merkityksen menneisyyden arvioinnissa, mutta laajentavat tämän näkökulman koskemaan toiminnan suoritteita ja niiden vaikutusta. Nykyistä tilaa kuvaavat suhteet muihin toimijoihin sekä toimintojen tila. Kunnan asukkaiden lisäksi kunta palvelee eri organisaatioita alueellaan, joten asiakas voi olla liian rajaava termi. Toiminnot taas kuvaavat kunnan laajaa toimintakenttää. Tulevaa kuvaa tulevaisuus, millainen on kunnan rakenne tulevaisuudessa, niin fyysinen kuin henkinenkin infrastruktuuri. (Olve ym. 1999, 224–225.)

Julkishallinnon odotetaan toimivan yhä enemmän markkinavetoisessa ympäristössä toimivien organisaatioiden lailla. Kuten yritysten, myös julkishallinnon on osoitettava tarpeellisuutensa toiminnan tuloksilla (Santalainen & Huttunen 1993, 35). Julkisten yksiköiden on kyettävä tuottamaan kustannustehokkaasti palveluja ja tuotteita, jotka tyydyttävät kansalaisten tarpeita säilyttääkseen oikeutuksen toiminnalleen (Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2001, 29). Tulostehokkuuden lisäksi Santalainen ja Huttunen korostavat sitä, että julkisten tulosityksiköiden on kyettävä osoittamaan oma lisäarvonsa kokonaisuudelle (1993, 34).

4.3.2 Tasapainotetun mittariston näkökulmat julkisella sektorilla

Lumijärvi lähtee tasapainotetun mittariston soveltamisessa kuntiin siitä, että visiot ja strategiat määrittävät palveluajatuksen ja tavoiteltavan vaikuttavuuden, joista johdetaan kriteerit asiakaspalveluun, taloudellisuuteen sekä henkilöstövoimavarojen arviointiin (1999, 11). Strategiakartan yläpäässä julkishallinnossa on vaikuttavuus, alkuperäisessä mallissa huipulla on talous. Muuten strategiakartat kartoittavat syy–seuraus-suhteita samankaltaisesti, lähtevät liikkeelle oppimisesta ja kehittymisestä. Julkisen organisaation strategiakartassa on seuraavana prosessinäkökulma, mikä heijastaa asiakasnäkökulmaan, joka heijastaa vaikuttavuuteen (Lumijärvi ym. 2001, 32). Alkuperäisessä mallissa kuljetaan oppimisesta ja kasvusta sisäisiin prosesseihin, jotka ohjaavat asiakasnäkökulmaa, mikä lopulta heijastuu taloudellisena tuloksena (Kaplan & Norton 1996, 83).

Vaikuttavuus-termillä on kaksi päämerkitystä: sillä voidaan tarkoittaa tavoitteiden saavuttamisen astetta tai aikaansaatuja vaikutuksia kansalaisten tarpeiden tyydytykselle. Vaikuttavuus on kyky saada aikaan haluttuja vaikutuksia, joko palveluprosessin tai palvelujärjestelmän avulla. Vaikutukset näkyvät muutoksena asiakkaiden tilassa. Muutokset voidaan havainnoida määrällisinä muutoksina tai subjektiivisina kokemuksina. (Lumijärvi ym. 2001, 26–28, Lumijärvi 1999, 15–16.) Vaikuttavuus ei ole pelkästään toiminnallista havainnointia, vaan Lumijärvi on huomionnut vaikuttavuuden

taloudellisen luonteen; toiminnan on oltava optimaalisen vaikuttavaa suhteessa panostekijöihin, mikä tarkoittaa toiminnan olevan kustannushyötysuhteiltaan kannattavampaa kuin vaihtoehtoiset mallit (Lumijärvi 1999, 18). Yritysten kannattavuus- ja markkinaosuustavoitteiden merkitystä vastaa julkishallinnossa kansalaisten hyvinvointia lisäävä vaikutus, ja kustannusvaikuttavuus toimii julkishallinnon tärkeimpänä mittarina tavoiteltavan tulevaisuuden arvioinnissa (Lumijärvi ym. 2001, 25). Vaikuttavuuden strategiset tavoitteet esitetään kuvaamalla, miltä toiminnan tulee näyttää suhteessa rahoittajien ja päättäjien odotuksiin (Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2003, 22–24).

Tasapainotetun mittariston asiakasnäkökulma on julkishallinnossa tulkittavissa laajemmin kuin yksityisellä sektorilla. Lumijärvi (1999, 18) korostaa palvelun käyttötilanteessa tapahtuvaa asiakas-kontaktia asiakasnäkökulman lähtökohtana. Niven (2002, 298) huomioi asiakasnäkökulman sisältävän kaikki mahdolliset asiakkaat, eli kaikki palveluun oikeutetut henkilöt. Kaikilla kunnan asukkailla on mahdollisuus käyttää palveluita tai osallistua kunnan toimintaan, julkishallinnon asiakkaiksi voidaan nähdä siten kaikki kansalaiset ja puhua myös asiakas- ja kansalaisnäkökulmasta. Julkishallinnon asiakasnäkökulmassa korostuu viranomaisten ja asiakkaiden kohtaamistilanteet ja kontaktit, se miten ne toimivat ja miten julkishallinto kykenee vastaamaan kansalaisten tarpeisiin (Lumijärvi ym. 2001, 29). Strategiset tavoitteet voidaan hahmottaa miettimällä, mitä tavoitellaan suhteessa toimintaympäristöön, miltä toiminta näyttää palvelun käyttäjistä ja sidosryhmistä (Lumijärvi ym. 2003, 22–24).

Prosessinäkökulmassa julkishallinnossa nousee esiin toiminnan sujuvuus, tuottavuus ja taloudellisuus. Tuottavuus ja taloudellisuus tuovat mukaan laskentatoimen mittarit joilla suhteutetaan tuotoksia ja niihin käytettyjä panoksia. Suhdeluvuilla vertaillaan yksiköiden toimintaa toisiin yksiköihin, kehitykseen edellisiin vuosiin nähden tai haluttuun tavoitteeseen. (Lumijärvi 1999, 20–21). Prosessinäkökulman kustannussuhteiden laskeminen käsittää tiettyjen prosessien kustannusvaikutusten arviointia, kun taas vaikuttavuusnäkökulmassa kustannussuhteiden arviointi on koko toiminnan kustannusvaikutusten arviointia. Prosessinäkökulman kriittiset menestystekijät rakentuvat kuvaamaan toimintaprosessien kehittämistä (Lumijärvi ym. 2003, 24).

Oppimisen ja kasvun näkökulman sijaan julkishallinnossa puhutaan henkilöstönäkökulmasta, mikä korostaa henkilöstön roolia asemaa julkishallinnossa. Termien sisältö vastaa muuten toisiaan täysin. Henkilöstö on kuitenkin kunnan tärkein voimavara, sillä kunnan henkilöstöllä on lähes jatkuva yhteys kunnan asukkaisiin, mikä mahdollistaa toimintojen jatkuvan arvioinnin ja kehittämisen (Stewart 1993, 56–58). Kuten Lumijärvi on todennut, henkilöstön aikaansaannoskyky on perusta pitkän

aikavälin tuloksellisuudelle. Henkilöstön aikaansaannoskyky heijastuu tehokkuuteen ja asiakasprosesseihin, sekä ilmentää henkilöstön kehittymishalukkuutta. (Lumijärvi 1999, 22.) Henkilöstönäkökulman kriittiset menestystekijät rakentuvat sen varaan, mitä tavoitellaan henkilöstön kehittämistä, miten organisaation tulee kehittyä (Lumijärvi ym. 2003, 24).

4.4 Tasapainotetun mittariston käyttö

Tasapainotetun mittariston käytöstä Suomessa on jo jonkin verran tutkimustietoa, muun muassa Toivasen väitöskirjan pohjalta sekä erilaisten tutkimushankkeiden ja pro gradu -töiden ansiosta. Tutkimuksissa on pääosin paneuduttu tasapainotetun mittariston nykytilaan ja käyttöön oton prosessiin.

4.4.1 Tasapainotettu mittaristo Suomessa

Väitöskirjassaan Toivanen on kysellyt suomalaisilta yritykseltä tasapainotetusta mittaristosta. Kysely on lähetetty 500 suurimpaan yritykseen, joista vastaus on saatu 40,6 prosentilta. Näiden vastausten pohjalta Toivanen on arvioinut tasapainotetun mittariston käyttöä. Kyselyn mukaan 38 prosentilla vastanneista yrityksistä oli käytössä tai käyttöönottoprojekti meneillään 20 prosentin vielä harmitessa käyttöönottoa. Toivanen on todennut, että tasapainotettu mittaristo on enemmän käytössä sekä henkilöstöllä että liikevaihdolla mitattuna suurimmilla yrityksillä. Kuitenkin tasapainotetun mittariston käyttö on yllättävän yleistä. (Toivanen 2001, 97.)

Syiksi suomalaisten yritysten tasapainotetun mittariston käyttöönottoon Toivanen esittelee paremman ohjausjärjestelmän, toiminnan tehostamisen ja toiveen muutoksen aikaansaamisesta (2001, 165). Kyselyn vastauksista ilmenee muun muassa, että tasapainotettua mittaristoa on pidetty voimavaroja kohdentavana ohjausjärjestelmänä, tasapainotetun mittariston on katsottu laajentavan kokonaisvaltaista ymmärrystä toiminnan tilasta, tasapainotettu mittaristo on toimivampi kuin perinteinen budjetti, koska se kiinnittämää huomiota tulosten lisäksi myös aktiviteettien seurantaan sekä strategioiden konkretisoimiseksi toiminnaksi (Toivanen 2001, 103).

Toivasen (2001, 104) kyselyn perusteella tasapainotetun mittariston on koettu vaikuttaneen suomalaisissa yrityksissä eniten liiketoiminnan kokonaisuuden ymmärtämiseen, strategian toteutumiseen ja ei-taloudellisten asioiden seurantaan. Toimintaa on muutettu tasapainotetun mittariston vuoksi

suuntautumalla entistä enemmän kohti asiakkaita ja tulevaisuutta (Toivanen 2001, 165). Tulevaisuudessa yritykset kokevat, että tasapainotetun mittariston suurimmat vaikutukset liittyvät kokonaisvaltaiseen johtamiseen, strategiseen johtamiseen ja strategian toteutumisen seurantaan (Toivanen 2001, 108). Vastajaat uskovat tasapainotetun mittariston pitkäjänteisyyteen, 50 prosenttia vastanneista uskoi että mittaristo jää henkiin ja kehittyy, ja 14 prosenttia oli sitä mieltä, että sillä on suuri merkitys yrityksen johtamisessa, kun taas 26 prosenttia uskoi uuden ismin korvaavan tasapainotetun mittariston jossain vaiheessa, 10 prosenttia oli sitä mieltä, että tasapainotettu mittaristo unohtuu viimeistään viidessä vuodessa (Toivanen 2001, 109). Yritysten näkemysten mukaan tasapainotetun mittariston merkitys on vahva, ja sillä on tulevaisuudessa vaikutusta yritysten strategiseen johtamiseen.

Toivasen kyselyyn vastanneissa yrityksissä tasapainotettu mittaristo oli ollut käytössä noin neljä vuotta. Tänä aikana yritykset olivat saaneet hyviä kokemuksia tasapainotetusta mittaristosta sekä saaneet mittariston toimimaan. Palkitsemisen kytkemisellä tasapainotettuun mittaristoon on ollut myönteinen vaikutus mittariston toimimiseen. Palkitsemista muulla tavoin kuin tasapainotetun mittariston tavoitteiden avulla hajauttaisi toimintaa, eikä tällöin pystyittäisi saavuttamaan sitä, mitä mittaristolla tavoitellaan. (Toivanen 2001, 165–166.) Palkitsemisen kytkeminen tasapainotettuun mittaristoon ohjaa ihmisiä toimimaan mittariston hyväksi ja mittariston edellyttämällä tavalla.

Lumijärvi, Virta ja Kujanpää ovat olleet mukana tutkimushankkeessa, joka koskee poliisin strategisen ohjausjärjestelmän uudistamista. Tutkimuksessa on tarkasteltu tasapainotetun mittariston⁴ käyttöä poliisitoimissa. Tasapainotettu mittaristo on otettu käyttöön poliisitoimissa vuoden 2001 alussa. Tutkimuksessa on tehty huomioita tasapainotetun mittariston viemisestä käytäntöön julkisessa organisaatiossa. (Lumijärvi ym. 2003.)

Lumijärvi, Virta ja Kujanpää ovat todenneet poliisin strategisen ohjausjärjestelmän uudistamisen avulla tasapainotetun mittariston monipuolisuuden. Poliisitoimen projektissa tasapainotettua mittaristoa suunniteltiin ja toteutettiin samanaikaisesti. Keskeneräinen mittaristo otettiin heti alussa osaksi tulosohjausjärjestelmän normaalia vuosirytmää, jolloin saatiin kokemuksellista tuntumaa mittariston hyödyistä. Prosessi näytti organisaatiolle tasapainotetun mittariston ominaisuudet suunnittelun, tavoitteiden asettamisen ja strategisen johtamisen välineenä. (Lumijärvi ym. 2003, 154.)

⁴ Poliisitoimissa Balanced Scorecardissa käytetään termiä tasapainotettu arviointi, jota Lumijärvi, Virta ja Kujanpää käyttävät. Tässä tutkimuksessa käytetään termiä tasapainotettu mittaristo.

Lumijärvi, Virta ja Kujanpää ovat todenneet poliisitoimen strategisen ohjauksjärjestelmän uudistamisessa, että tasapainotettu mittaristo mahdollistaa suunnittelun ja seurannan integroimisen. Kriittisenä tekijänä vaikuttaa se, kuinka nopeasti arviointitietoa saadaan käyttöön työyhteisöissä ja kehittämisprosessien kannalta mielekkäässä vaiheessa. (Lumijärvi ym. 2003, 155.) Ajantasainen arviointitieto on olennaista mittariston kehittämiselle ja oppimisprosessille.

4.4.2 Kokemuksia tasapainotetusta mittaristosta kunnissa

Tasapainotettua mittaristoa on tutkittu varsin vähän kuntien näkökulmasta. KARTUKE-hankkeessa on tutkittu eri kuntien käytäntöjä tietyistä näkökulmista tasapainotettuun mittaristoon, esimerkiksi henkilöstön osallistumista, tuloksellisuuden ja strategisen osaamisen johtamisen näkökulmasta. Yleistä tutkimusta tasapainotetun mittariston käytön onnistumisesta kunnissa ei ole.

Majoinen on kyselyn perusteella selvittänyt tasapainotetun mittariston käyttöä kunnissa. Kyselyn mukaan alle 5 000 asukkaan kunnissa 16 prosentilla on käytössä tasapainotettu mittaristo, 5 001–10 000 asukkaan kunnissa 28 prosentilla, 10 001–20 000 asukkaankunnissa 20 prosentilla, 20 001–50 000 asukkaan kunnissa 78 prosentilla ja yli 50 001 asukkaan kunnissa 56 prosentilla on käytössä tasapainotettu mittaristo. (Majoinen 2005, 65.) Tuloksesta voi tehdä suuntaa-antavan päätelmän, että isoissa kunnissa tasapainotettu mittaristo on yleisesti käytössä, pienemmissä vain harvalla.

Majoinen on arvioinut tasapainotetun mittariston käyttöönotolla olevan sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Tasapainotetun mittariston eri näkökulmien, esimerkiksi henkilöstönäkökulman korostamisella on selkeä tarve, koska kunta-alan on henkilöstövaltainen ala. Toisaalta tasapainotettu mittaristo voi lisätä ammattimaista työtettä hallinnossa, jolloin kärsijänä ovat luottamushenkilöt, jos heitä ei tarpeeksi opasteta mittariston käyttöön ja osallistumiseen. (Majoinen 2005, 65.) Valtuutetuilla on keskeinen asema päätöksenteossa, ja heillä tulee olla tarvittava tietotaito käyttää mahdollisia johtamisen välineitä. Muuten valta siirtyy viranhaltijoiden käsiin.

Tasapainotettu mittaristo ohjaa strategiaa ja toimii apuvälineenä toteutettaessa strategiaa käytännössä. Tasapainotettu mittaristo antaa myös tietoa siitä miten tässä on onnistuttu. Arviointitiedoilla on kuitenkin suuri merkitys luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöksenteossa (Sihvonen 2004, 145). Valtuutettujen on kyettävä tunnistamaan oman toiminnan seuraukset ja nähtävä miten toiminnassa on aikaisemmin onnistuttu, muullakin kun taloudellisilla mittareilla.

Niiranen ja Meklin (2004) ovat KARTUKE-tutkimusohjelman puitteissa selvittäneet tarkastuslautakuntia tuloksellisuusarviointitiedon käyttäjinä. He ovat tutkineet kyselyllä KARTUKE-tutkimusohjelman kuntien ja kuntayhtymien⁵ valtuutettujen sekä tarkastuslautakuntien jäsenten näkemyksiä tasapainotetusta mittaristosta sekä verranneet näitä näkemyksiä keskenään. (Niiranen & Meklin 2004, 227–228.) Tasapainotetun mittariston tiesi 52 prosenttia vastanneista valtuutetuista, 38 prosenttia taas ei tiennyt tasapainotettua mittaristoa, vaikka se olikin käytössä tai parhaillaan käyttöön otossa kaikissa kunnissa ja kuntayhtymissä⁶. Valtuutettujen tietämys tasapainotetusta mittaristosta ei siis ole kovin suuri. Visiosta ja strategiasta valtuutetuilla taas on parempi tietämys; vastanneista valtuutetuista 93 prosenttia tietää kunnan tai kuntayhtymän vision ja yhtä suuri osa tietää kunnan tai kuntayhtymän strategian. Vastanneista valtuutetuista 4 prosenttia ei tiennyt kunnan tai kuntayhtymän visiota, ja 5 prosenttia ei tiennyt kunnan tai kuntayhtymän strategiaa. Vision ja strategian merkitys on valtuutetuille huomattava. 80 prosenttia vastaajista kokee visiolla olevan tärkeä luottamustehtävää ohjaava vaikutus ja 81 prosenttia vastaajista kokee strategialla olevan tärkeä luottamustehtävää ohjaava vaikutus. (Niiranen & Meklin 2004, 230–231.) Visio ja strategia ovat kunnan ja kuntayhtymän valtuutetuille huomattavasti tutumpia käsitteitä kuin tasapainotettu mittaristo. Visio ja strategia eivät toimi pelkästään paperina, vaan niillä näyttää olevan todellista merkitystä valtuustotyöskentelyssä. Vision tietoisuuden voi ymmärtää sen olemuksen perusteella, sillä visio on ytimekäs ilmaisu tulevaisuuden tilasta. Strategia laajempana käsitteenä kuitenkin osoittaa, että valtuutetut ovat olleet kiinnostuneita siitä.

Niiranen ja Meklin ovat artikkelissaan esittäneet kuntien ja kuntayhtymien valtuutettujen näkemyksiä tasapainotetusta mittaristosta. Niistä valtuutetuista jotka tiesivät tasapainotetun mittariston, 48 prosenttia suhtautui myönteisesti siihen, että valtuutetut ovat saaneet riittävästi tietoa tasapainotetusta mittaristosta, 29 prosenttia ei osannut sanoa mielipidettään ja 20 prosenttia suhtautui kielteisesti tiedon riittävyteen. Tosin selkeä enemmistö, 79 prosenttia suhtautui myönteisesti siihen, että luottamushenkilöiden tulisi saada lisää tietoa tasapainotetun mittariston mallista, kun taas vain 6 prosenttia oli vastakkaista mieltä, 14 prosenttia ei osannut sanoa mielipidettään. Näkemykseen tasapainotetun mittariston vaikutuksista tuloksellisuuden arvioinnin edistämiseen 58 prosenttia suhtautui myönteisesti, 25 prosenttia ei osannut sanoa mielipidettään, ja vain 5 prosenttia oli eri mieltä

⁵ KARTUKE-tutkimusohjelmaan osallistui 15 erikokoista kuntaa ja 4 kuntayhtymää. Luottamushenkilöiltä he saivat 162 vastausta. (Niiranen & Meklin 2004)

⁶ Niiranen, V., Lohi, S., Pakarinen, T. & Talvenkorpi, H. (2004) KARTUKE –kyselytutkimuksen aineisto ja tutkimuksen toteuttaminen (51–52)

väittämän kanssa. Tarve saada lisätietoa tasapainotetusta mittaristosta on olemassa, mutta sillä nähdään jo nyt olevan myönteisiä vaikutuksia valtuutettujen toimintaan. (Niiranen & Meklin 2004, 233.)

Sihvonen (2004) on tutkinut tuloksellisuustietojen käyttöä kunnallisessa päätöksenteossa. Kohde-kuntana hänellä on ollut Loppi, jossa on käytössä tasapainotettu mittaristo. Tutkimuksen aineistona on ollut valtuutetuille ja johtaville viranhaltijoille lähetetty kyselylomake sekä heidän haastattelunsa. Lopen kunnassa kuntastrategia on ollut vuodesta 1999, ja se on perustunut tasapainotettuun mittaristoon (Sihvonen 2004, 72), joten vastaajille on kertynyt hyvin kokemusta mittaristosta. Tuloksellisuustiedoilla ja arvioinnilla on merkitystä, kun valtuutetut tekevät päätöksiään. Tasapainotettu mittaristo antaa mahdollisuuden päättäjille arvioida sitä miten toiminnassa on onnistuttu.

Lopen kunnassa lähes puolet luottamushenkilöistä katsoi Sihvosen tutkimuksen mukaan, että päätöksiä tehtäessä mietitään usein visiota ja strategioita. Tosin kolmannes oli sitä mieltä, että visiota ja strategioita ei tarkastella kovin usein päätöksenteon yhteydessä. (Sihvonen 2004, 89–90.) Suhtautumisella siihen, että tarkastellaanko strategioita ja visioita päätöksenteon yhteydessä, on mahdollista selittää vastaajien tasapainotetun mittariston tuntemisella. Lähes puolet tutkimukseen vastanneista koki tuntevansa mittariston, toinen puoli koki tuntemuksensa mittaristosta puutteelliseksi (Sihvonen 2004, 84–85). Tosin Sihvonen ei ole verrannut keskenään sitä, kuinka mittariston tuntevat vastaajat näkevät, mietitäänkö päätöksenteon yhteydessä visiota ja strategiaa. Sihvonen kuitenkin toteaa, että mittaristoa tuntemattomille ja strategian valmisteluun osallistumattomille strategia jää helposti merkitsemättömäksi asiakirjaksi (Sihvonen 2004, 87).

Lopen luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden mielestä tasapainotetun mittariston onnistumista kuvaavilla mittareilla on kunnan toiminnan kehittämistä kannustava vaikutus. Tosin on huomioitava, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tehtävänä on kehittää kunnan toimintaa. Vastaajat olivat pääsääntöisesti myös sitä mieltä, että päätöksenteon tueksi tarvitaan laadullisia mittareita, taloustiedot eivät yksinään riitä. Lopen luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat ymmärtäneet tasapainotetun mittariston mahdollisuuden tiedon tuottajana. Suurin osa vastaajista koki tasapainotetun mittariston tarjoaman tiedon antavan entistä paremmat valmiudet tehdä tulevaisuutta koskevia ratkaisuja. (Sihvonen 2004, 102–103.) Tutkimuksen tuloksista voi siis päätellä, että tasapainotettu mittaristo on koettu hyödylliseksi ja toimintaa kehittäväksi sekä ohjaavaksi työkaluksi.

Sihvonen on löytänyt arviointitiedon käytettävyyttä edistäviä ja haittaavia tekijöitä. Tuloksellisuustietojen hyväksikäyttöä edistää se, että kaikki osalliset ymmärtävät arvioinnin merkityksen ja osaksi päivittäistä toimintaa. Tavoitteiden ja mittareiden on oltava myös selkeitä, jotta kaikki tietävät kunnan tavoitteet ja toiminnan suunnan. Päätöksentekijät lisäksi toivovat raporteilta yksinkertaisuutta ja tiiviyyttä, jotta niihin on mahdollisuus tutustua. Tuloksellisuustietojen hyödyntämistä haittaa muun muassa asennoituminen tuloksellisuusarviointia kohtaan. Arviointi mielletään arvosteluksi, pelätään toimitun väärin eikä olla avoimia omaa työtä kohtaan. Kiire myös haittaa tutustumista arviointiin tai arvioinnin tekemistä. Ongelmana ovat lisäksi mittareiden laatiminen siten, että ne mittaavat haluttuja asioita, sekä mittareiden tulosten tulkitseminen. Valtuutetut kaipaavat vertailuaineistoa, jotta he pystyvät asettamaan mittaustulokset oikeaan suhteeseen. (Sihvonen 2004, 138–143.)

Sihvonen on kyselyssään kysynyt vastaajilta kehittämiskohteita tasapainotettuun mittaristoon ja tuloksellisuusarviointiin. Kehittämiskohteina ovat nousseet esille muun muassa luottamushenkilöiden tietämyksen lisääminen strategiatyöskentelystä, toiminnan ja talouden kytkeminen entistä tiiviimmin visioon, arviointiraporttien sisällön tiivistäminen, asioiden kytkeminen paremmin toisiinsa strategiakartoilla, tavoitteiden saavuttamisesta palkitseminen sekä vuorovaikutuksen ja avoimuuden lisääminen. (Sihvonen 2004, 149–150.)

Tasapainotettua mittaristoa osataan käyttää, mutta käyttöä tulee vielä kehittää, jotta saavutettaisiin todellinen hyöty. Esimerkiksi toiminnan arviointia ei ole vielä sisäistetty kuuluvaksi jokapäiväisiin rutiineihin, vaan se koetaan ylimääräiseksi työksi. Lähtökohtana tulisi olla se, että arviointi on osa prosessia, jotta tiedetään missä mennään ja mennäänkö oikeaan suuntaan. Myös valtuutettujen osallistuminen arviointiin ei vielä ole hyvällä tasolla. Miten muuten arvioida kunnan toimintaa kuin arviointiraportteja lukemalla. Arviointiraportit ovat valtuutetuille tärkeä dokumentti seurattaessa kunnan hallinnon onnistumista valtuuston asettamiin tavoitteisiin nähden.

Huotari ja Sihvonen (2005) ovat tutkineet tasapainotettua mittaristoa kunnassa kunnan työntekijöiden näkökulmasta. Tutkimuskohteena heillä on ollut Kotkan sosiaali- ja terveystoimi. Tutkimus tehtiin kyselylomakkeelle, mikä lähetettiin 300:lle Kotkan sosiaali- ja terveystoimen työntekijästä. Kotkassa on ollut tasapainotettu mittaristo käytössä vuodesta 2001. (Huotari & Sihvonen 2005, 4.)

Kotkan sosiaali- ja terveystoimen työntekijät osallistuvat vision ja strategian laadintaan sitä aktiivisemmin, mitä lähempänä taso on henkilöä. Oman toimipaikan strategian ja vision laadintaan osallistutaan paljon aktiivisemmin kuin kaupungin vision laadintaan. Yleensä on helpompaa osallistua

oman toimialan strategian ja vision muotoiluun kuin kaupungin tason vastaavien muotoiluun. Osallistuminen on lisääntynyt tasapainotetun mittariston myötä, mutta ei vielä kosketa kaikkia. (Huotari & Sihvonen 2005, 61–63.)

Toimialan tavoitteista yli puolella vastaajista oli riittävä tietoa, ja muutenkin vastaajat kokevat tiedottamisen toimivan Kotkan sosiaali- ja terveystoimessa. Keskusteluun toimipisteen omista kehittämissuunnista osallistutaan varsin aktiivisesti ja vastaajat ovatkin sitä mieltä, että strategian laadinta kuuluu koko henkilöstölle. Toimipisteen tavoitteita ja toiminta-ajatusta pidetään selkeinä. (Huotari & Sihvonen 2005, 65–70.) Tasapainotettu mittaristo toimii hyvin vuorovaikutuskanavana Kotkan sosiaali- ja terveystoimessa.

Päivittäisessä toiminnan ohjauksessa on eniten merkitystä Kotkan sosiaali- ja terveystoimessa vastaajien mielestä oman toimipisteen tavoitteilla ja toiminta-ajatuksella. Vastaajat kuitenkin kokevat, että myös kaupungin visiolla on työtä ohjaava merkitys. Vaikka kaupungin visio tuntuu kaukaiselta, niin se on sisäistetty ja nähdään osana omaa työtä. (Huotari & Sihvonen 2005, 70–71.)

Huotarin ja Sihvosen (2005) tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että henkilöstöllä on kiinnostusta strategian ja vision laadintaan. Ongelmana on vain, että miten henkilöstölle tarjotaan mahdollisuuksia päästä osallistumaan. Kotkan sosiaali- ja terveystoimen esimerkki osoittaa, että tasapainotettu mittaristo antaa mahdollisuuden henkilöstön osallistumiseen sekä tavoitteista keskustelemiseen ja asetettujen tavoitteiden seurantaan. Tosin koko henkilöstön aktivoiminen strategian rakentamiseen ja tavoitteiden seurantaan vaatii paljon työtä koko organisaatiolta.

5 Valtuutettujen näkemykset tasapainotetusta mittaristosta – Case Tampere

5.1 Tutkimuksen kohde

Tampereen kaupunki on tutkimuskohteena, koska Tampereella on kokemusta tasapainotetusta mittaristosta vuodesta 2001 lähtien. Nykyinen Tampereen kaupungin valtuusto on siis jo toinen valtuusto Tampereella, joka on laatinut strategian tasapainotetun mittariston perusteella. Lisäksi Tampereella on yli 200 000 asukkaan kaupunkina 67 valtuutettua, mikä mahdollistaa suuremman vastaajajoukon kuin pienempi valtuusto.

Tampereen kaupungilla on laadittu strategia Hallinnon kehittämiskeskuksen konsultoidessa. Strategia perustuu julkiseen hallintoon räätälöityyn Tasapainoiseen onnistumisen –strategiatyökaluun⁷. Tasapainoiseen onnistumisen käyttöönottoa on perusteltu sillä, että se toimii strategiaperustan ja strategian laadinnan, toteuttamisen ja arvioinnin viitekehyksenä. Tasapainoiseen onnistumisen lähtökohdina voidaan pitää näkemystä siitä, että strateginen johtaminen julkisissa organisaatioissa on tulevaisuuden hahmottamista ja muotoilua. (Kaikem paree Tampere 2001, 3.)

Tasapainoiseen onnistumisen mukainen strategiaproessin valmistelu alkoi uuden valtuuston valitsemisen myötä marraskuussa 2000. Strategian laadintaan osallistuivat Tampereen kaupungilta strategiaryhmä, laajennettu johtoryhmä, kaupunginvaltuusto ja strategiatoimikunta. Lisäksi strategian laadintaprosessissa tehtiin kuntalaiskyselyitä ja –kuulemisia. Lopputuloksena oli *Kaikem paree Tampere. Tampereen tasapainoinen kaupunkistrategia 2001–2012*, jonka valtuusto hyväksyi lokakuussa 2001. (Kaikem... 2001, 5–7.)

Koska Tampereen kaupungin strategia laaditaan valtuustokausittain, aloitti uusi valtuusto joulukuussa 2004 strategian uudistamisproessin. Strategian laadinta perustui edelliseen strategiaan ja strategiaproessiin. Kaupungin valtuusto, kaupungin hallitus, suunnittelujaosto, strateginen kehittämisryhmä ja strategiatyöryhmä laativat uuden strategian huomioiden kuntalaisten ja eri sidosryhmi-

⁷ Tasapainoinen onnistumien on Hallinnon kehittämiskeskuksen versio Tasapainotetusta mittaristosta eli Balanced Scorecardista.

en näkemykset. *Kaikem paree Tampere. Tampereen tasapainoinen kaupunkistrategia vuoteen 2016* hyväksyttiin valtuuston kokouksessa kesäkuussa 2005. (Kaikem paree Tampere 2005, 18.)

Tampereen kaupunkistrategia on johtamisväline kaupungin organisaatiolle. Kaupungin strategia esittää poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten yhteiset näkemykset Tampereen tulevaisuudesta, sekä tamperelaisten, kaupungin henkilöstön ja kaupungin sidosryhmien näkemyksiä tulevaisuuden Tampereesta. Kaupunkistrategia on valtuustolle johtamisen väline. Kaupunkistrategian laadinta pohjautuu valtuuston määrittelemään strategiseen toimintalinjaansa, ja kaupunkistrategiassa tehtyjä linjauksia on noudatettava kaupungin toiminnassa ja kehittämisessä. (Kaikem... 2005, 1.) Valtuutetut ovat ottaneet osaa strategian laadintaan valtuuston ja virkamiesten yhteisissä strategia-seminaareissa, joissa on linjattu Tampereen tulevaisuuden haasteita ja menestymisen edellytyksiä, Tampereen tulevaisuutta ja tavoitetilan toteutumiseen liittyviä kriittisiä asioita, sekä strategian toteuttamisen tavoitteita valtuutettujen nelivuotiskaudelle (Kaikem... 2005, 2). Kaupunkistrategian toteuttamista ohjaa kaupungin hallitus kriittisiin menestystekijöihin ja valtuustokauden tavoitteisiin pohjautuvien ohjelmien kautta. Näissä ohjelmissa on esitelty konkreettiset toimenpide-ehdotukset vuosille 2005–2008. Näiden pohjalta valtuusto asettaa talousarviovuoden tavoitteet. Tavoitteiden seuranta toteutetaan seuraavasti: kolme kertaa vuodessa sekä tilinpäätösraportin yhteydessä tapahtuvalla raportoinnilla seurataan vuositavoitteiden toteutumisesta, valtuustokauden lopussa arvioidaan valtuustokauden tavoitteiden toteutumisesta, sekä kerran vuodessa seurataan kaupunkistrategian toteutumista strategista johtamista ja suunnittelua palvelevalla tilastoaineistolla. (Kaikem... 2005, 2.)

Tampereen kaupungin visio vuoteen 2016 on: Tampere on hyvien palvelujen, osaamisen ja luovuuden kansainvälinen kasvukeskus (Kaikem... 2005, 7). Vision taustalla on kaupungin kehityksen ja menestyksen kivijalat, tulevaisuuden muutosvoimat sekä tärkeimmät yhteistyökumppanit. Kaupungin kehityksen ja menestyksen kivijalkoina pidetään esimerkiksi teollista perinnettä ja sen jatkuvuutta sekä korkeatasoisen koulutuksen läheisyyttä. Tulevaisuuden muutosvoimina nähdään muun muassa kaupungin kasvu sekä globaali kilpailu ihmisistä ja investoinneista. (Kaikem... 2005, 3–7). Tampereen kaupungin strategian näkökulmat ovat vaikuttavuus, prosessit ja rakenteet, sekä resurssit. Vaikuttavuusnäkökulman kriittiset menestystekijät ovat laadukkaat ja kustannustehokkaat palvelut, tasapainoinen ja kestävä yhdyskuntarakenne, sekä osaaminen ja luovuus. Prosessien ja rakenteiden näkökulman kriittinen menestystekijä on uudistuva johtaminen. Resurssinäkökulman kriittiset menestystekijät ovat osaava ja motivoitunut henkilöstö sekä vakaa talous. (Kaikem... 2005, 10–17.) Tampereen kaupungin tasapainoisessa onnistumisen menetelmässä on siis vain kolme näkö-

kulmaa ja kuusi kriittistä menestystekijää. Tällä on pyritty estämään strategian leviäminen käsiin. Strategia pyritään pitämään suppeana ja selkeänä. Kriittisillä menestystekijöillä on kolmesta viiteen painopistettä ja painopisteille on asetettu yhdestä kolmeen tavoitetta. (Kaikem... 2005, 10–17.) Tavoitteiden seurantaindikaattoreilla on pyritty siihen, että kehitystä olisi helppo seurata. Kriteereinä onkin mitattavia indikaattoreita, määrällinen tavoite, mutta osassa on indikaattorina vain arvio. Esimerkiksi kannustavan palkitsemisen toteutumista arvioidaan sillä, että ovatko kannustavat palkitsemisjärjestelmät laajasti käytössä hyvinvointipalveluissa. Tällaiset arviot, joissa ei ole selkeää mitattavaa kriteeriä hankaloittavat strategian seuranta ja ovat hyvin subjektiivisia käsityksiä. Tampereen kaupungin strategiaa tarkentavista 45:stä indikaattorista 15:lla on vertailuarvo, johon kehitystä voidaan verrata. Noin kymmenellä indikaattorilla tavoitteena on prosessin käynnissä olo tai käyttöönotto. Lopuissa tavoitteet ovat yleisempiä. Esimerkiksi uudistuvan johtamisen tavoitteista yksikään ei ollut numeerinen tavoite, tosin yli puolet johtamisen tavoitteista liittyivät prosessin käynnistymiseen tai käyttöönottoon. Toisaalta laadukkaita ja kustannustehokkaita palveluja tarkentavissa tavoitteissa lähes kaikki olivat joko määrällisiä indikaattoreita tai liittyivät jonkin prosessin valmistumiseen. (Kaikem... 2005, 10–17.)

5.2 Tutkimuksen aineisto

Tutkimuksen empiirinen osuus koostuu kyselystä. Kysely lähetettiin kaikille Tampereen kaupungin 67 valtuutetulle joulukuussa 2006. Kysely tehtiin sellaiseksi, jotta vastaajat pystyivät vastaamaan nimettömästi. Koska vastausprosentiksi jäi 30,0, valtuutetuille lähetettiin kysely uudestaan tammi-kuussa 2007. Tämän kierroksen jälkeen vastausprosentti nousi 40,0:an, ja vastausten kokonaismäärä yhteensä 27:ään. Kyselyissä pyydettiin vastaajia esittämään näkemyksensä osallistumisesta strategiaprosessin laadintaan, mielipiteensä strategiasta ja tasapainoisesta onnistumisesta strategian toteuttajana sekä näiden vaikutuksesta valtuuston työhön. Osa kysymyksistä oli monivalintakysymyksiä valmiine vastausvaihtoehtoineen ja osa oli avoimia kysymyksiä, joihin vastaajat pystyivät omin sanoin kertomaan näkemyksiä kysytystä asiasta. Tällä tavoin oli tarkoituksena saada vastauksiin tiettyä yhdenmukaisuutta sekä mahdollisuutta laajentaa näkökulmaa.

Kyselyn 27 vastaajasta 51,9 prosenttia oli miehiä ja 40,7 prosenttia naisia. 7,4 prosentin jätti sukupuolensa ilmoittamatta. Tampereen kaupungin valtuustossa on 50,7 prosenttia miehiä ja 49,3 prosenttia naisia, joten vastaukset vastaavat sukupuolijakaumalta valtuuston jakaumaa. Tampereen sukupuolijakauma vastaa suurten kaupunkien jakaumaa (kts. Valanta & Pekola-Sjöblom 2000, 44).

Kyselyn vastaajista suurin osa, 66,7 prosenttia, oli toiminut valtuutettuina yli seitsemän vuotta, joten heillä on kokemusta valtuustotyöskentelystä myös ennen tasapainotetun mittariston käyttöönottoa. Vain 7,4 prosenttia vastaajista oli ensimmäisen kauden valtuutettuja, joten 88,9 prosentilla valtuutetuista on ollut muotoilemassa Tampereen ensimmäistä tasapainotetun mittariston mukaista strategiaa. Valtuutettujen kokemuksen perusteella voisi olettaa tasapainotetun mittariston olevan tuttu työkalu. Vastaajista yli puolella oli ammattikorkeakoulututkinto tai korkeakoulututkinto, joten vastaajat ovat suhteellisen hyvin koulutettuja. Vain 14,8 prosentilla vastaajista oli vain toisen asteen tutkinto ja 22,2 prosentilla oli opistotason tutkinto. Vastaajilta voidaan siis olettaa myös koulutuksen pohjalta ymmärrystä tasapainoisen onnistumisen menetelmään.

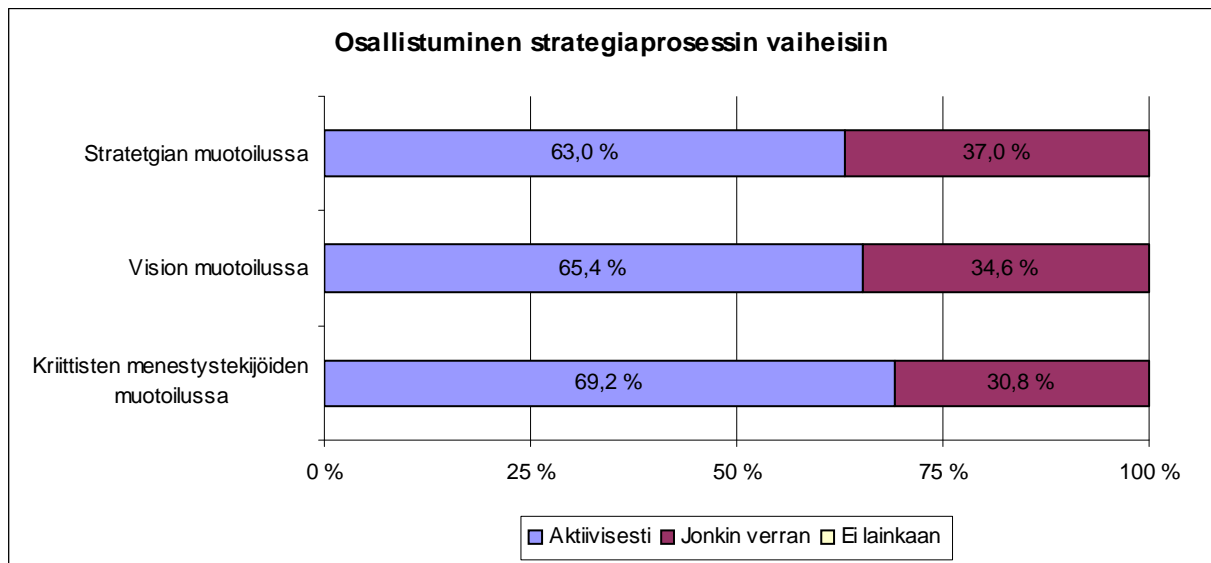
5.2.1 Valmistelussa mukana olo

Tasapainotetun mittariston teoriaperusta lähtee siitä, että kaikki organisaation jäsenet ovat mukana mittariston laadinnassa. Valtuutetuille esitetyissä kysymyksissä lähdetty liikkeelle siitä, miten aktiivisesti he kokevat olleensa mukana strategiaprosessissa. Tampereen kaupungin strategian mukaan valtuutetut ovat osallistuneet useassa vaiheessa strategiaproessiin, muun muassa tulevaisuus- ja skenaarioseminaarissa, strategialuonnoksen arviointiseminaarissa sekä talous- ja strategiaseminaarissa (Kaikem... 2005, 18).

Vastaajilta kysyttiin, kuinka aktiivisesti he ovat olleet mukana muotoilemassa kaupungin strategiaa. Vastausvaihtoehtoina olivat aktiivisesti, jonkin verran sekä ei lainkaan. Kukaan valtuutetuista ei vastannut, että ei olisi lainkaan ollut mukana strategian muotoilussa. Aktiivisesti strategiaa muotoilemassa oli ollut 63 prosenttia vastaajista ja jonkin verran 37 prosenttia. Tästä voisi olettaa, että valtuutetut tuntevat strategian ja tietävät sen sisällön. Kysyttäessä strategian tuntemista, 66,7 prosenttia vastasi tuntevansa Tampereen kaupungin strategian hyvin ja 33,3 prosenttia vastasi tuntevansa kohtalaisesti. Kukaan ei vastannut, että tuntee strategian huonosti. Naiset kuitenkin tunsivat miehiä paremmin strategian. Miehistä vähän yli puolet tunsivat strategian hyvin, kun naisista lähes kolme neljästä tunsivat strategian hyvin. Naiset ovat ilmeisesti tutustuneet paremmin strategiaan kuin miehet.

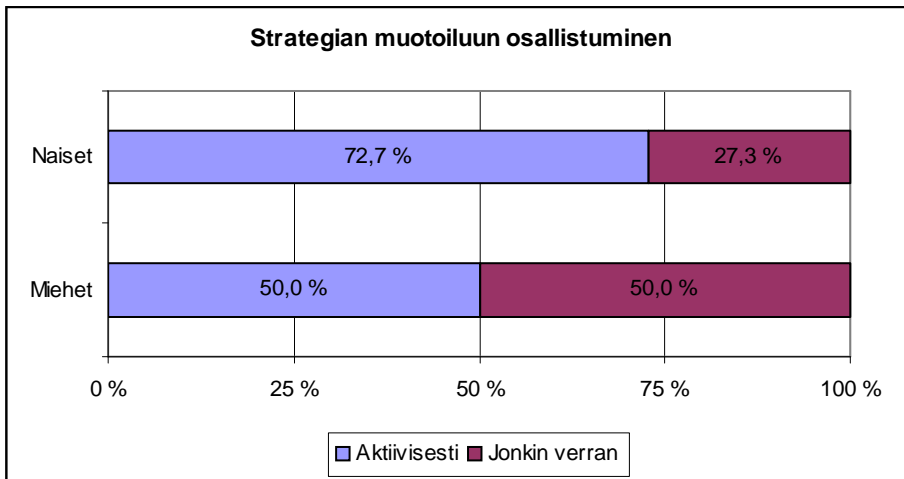
Valtuutetut ovat olleet strategian muotoilun lisäksi hyvin mukana myös kaupungin vision ja kaupungin kriittisten menestystekijöiden muotoilussa. Kysyttäessä kuinka aktiivisesti valtuutetut ovat osallistuneet kaupungin vision muotoiluun 65,4 prosenttia vastanneista ilmoitti osallistuneensa aktiivisesti. Osallistumista kriittisten menestystekijöiden muotoiluun 69,2 prosenttia vastanneista il-

moitti osallistuneensa aktiivisesti. Kuvasta 3 voidaan päätellä, että mitä yksityiskohtaisempi osallistumisen kohde on, sitä aktiivisemmin valtuutetut osallistuvat. Kuten kysymykseen kaupungin strategian muotoilusta, kysymyksiin kaupungin vision muotoilusta ja kaupungin kriittisten menestystekijöiden muotoilusta kukaan ei vastannut, että ei olisi lainkaan osallistunut. Valtuutetut ovat vähintäänkin kohtalaisesti osallistuneet strategiaproessiin, ja suurin osa aktiivisesti. Tästä voi tehdä johtopäätöksen, että *Kaikem paree Tampere* on valtuutettujen näköinen strategia. Tosin vastaajilta ei kyselylomakkeessa kysytty sitä, kuinka paljon valtuutetut ovat pystyneet vaikuttamaan strategiaan.



Kuva 3. Valtuutettujen osallistuminen strategiaproessin eri vaiheisiin.

Vastauksista oli havaittavissa, että pidempään valtuutettuina olleet osallistuivat aktiivisemmin strategiaproessin vaiheisiin kuin ensimmäisen tai toisen kauden valtuutetut. Tämä voi kertoa siitä, että pidempään valtuutettuna toimineilla on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa strategiaan tai ainakin heillä on enemmän näkemyksiä strategiaproessista. Myös sukupuolten välillä oli eroja aktiivisuuden kanssa. Naiset osallistuivat huomattavasti aktiivisemmin strategiaproessin eri vaiheisiin kuin miehet. Esimerkiksi strategian muotoiluun osallistuu aktiivisesti 72,7 prosenttia naisista, kun miehistä aktiivisesti osallistuu 50,0 prosenttia, mikä näkyy kuvassa 4.



Kuva 4. Strategian muotoiluun osallistuminen sukupuolen mukaan.

5.2.2 Strategian sisältö

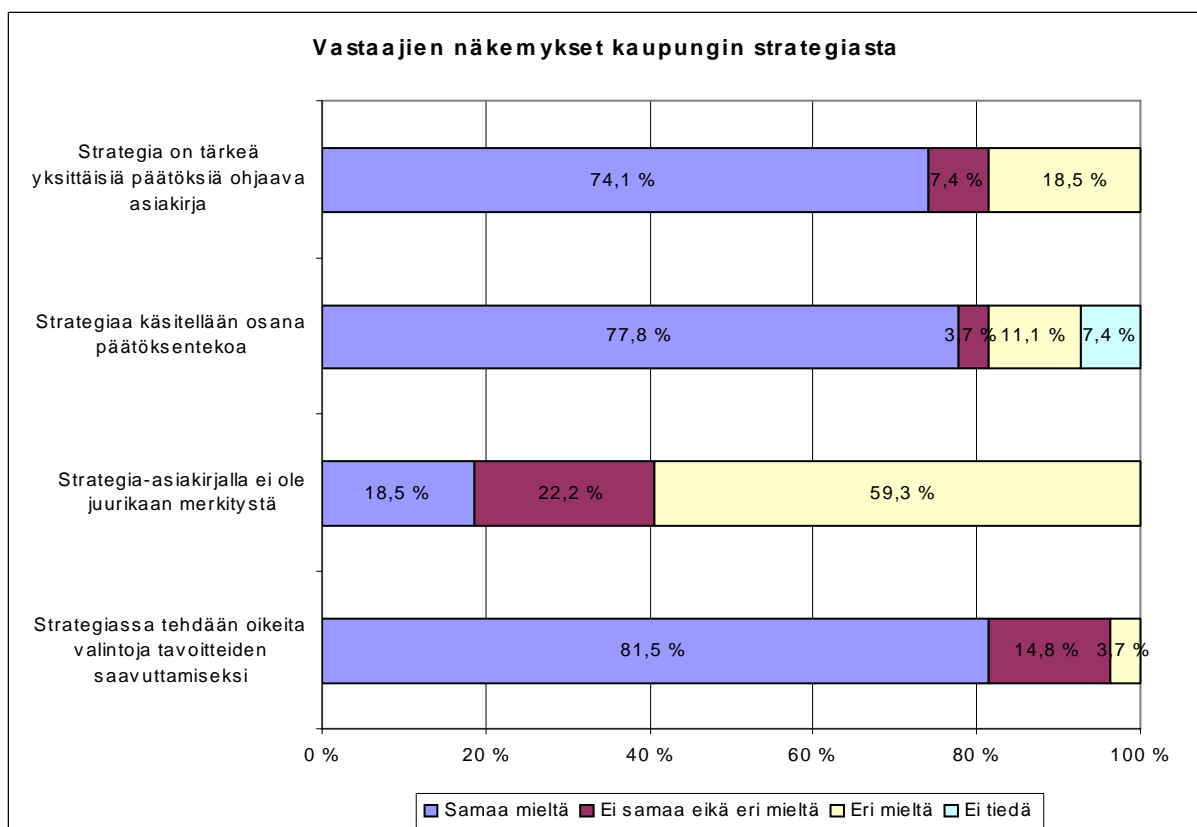
Strategialla on tärkeä rooli organisaation toimintaa ohjaavana asiakirjana. Tasapainotetun mittariston käsitepyramidin mukaan strategiasta johdetaan näkökulmat ja kriittiset menestystekijät (Kaplan & Norton 1996, 73). Tampereen kaupungin strategiassa strategia ohjaa kaupunginhallituksen toteutusohjelmaa, mikä ohjaa talousarviota, mikä taasen ohjaa toimintaa (Kaikem... 2005, 18).

Kyselyssä vastaajilta kysyttiin heidän näkemyksiään strategian roolista toiminnan ohjauksessa erilaisten väittämien avulla. Vastausvaihtoehtoina heillä oli olla täysin samaa mieltä, samaa mieltä, ei samaa eikä eri mieltä, eri mieltä ja täysin eri mieltä väittämän kanssa tai sitten vastata en tiedä. Vastausvaihtoehdot täysin samaa mieltä ja samaa mieltä voidaan yhdistää myönteiseksi näkemykseksi, ja vastausvaihtoehdot eri mieltä ja täysin eri mieltä voidaan yhdistää kielteiseksi näkemykseksi. Vastaukset on esitetty kuvassa 5.

Väittämään, onko kaupungin strategia tärkeä yksittäisiä päätöksiä ohjaava asiakirja, myönteisesti suhtautui 74,2 prosenttia vastanneista. 7,4 prosenttia suhtautui neutraalisti ja 18,5 prosenttia oli eri mieltä siitä, onko kaupungin strategia tärkeä yksittäisiä päätöksiä ohjaava asiakirja. Väittämään, onko strategia asiakirja, jolla ei juurikaan ole merkitystä valtuuston päätöksenteossa, 59,3 prosenttia suhtautui kielteisesti, kun taas 18,5 prosenttia suhtautui myönteisesti loppujen suhtautuen neutraalisti. Väittämistä voi päätellä että kaupungin strategialla on valtuutettujen mielestä merkitystä päätöksenteossa.

Strategian merkitystä päätöksenteossa kysyttiin väittämällä käsitelläänkö kaupungin strategiaa osana päätöksentekoa. Tähän väittämään 77,8 prosenttia vastanneista suhtautui myönteisesti. 3,7 prosenttia vastanneista ei osannut sanoa mielipidettään ja 7,4 prosenttia ei tiennyt, käsitelläänkö kaupungin strategiaa osana päätöksentekoa. Koska kaikki vastanneet ilmoittivat tuntevansa kaupungin strategian vähintään kohtalaisesti, ja onkin yllättävää, että on valtuutettuja, jotka eivät tiedä käsitelläänkö strategiaa osana päätöksentekoa.

Valtuutetut ovat osallistuneet tämän kyselyn mukaan varsin aktiivisesti strategian muotoiluun. Ilmeisesti valtuutettujen strategiatyö on kannattanut, sillä väittämään, että tehdäänkö kaupungin strategiassa oikeita valintoja tavoitteiden saavuttamiseksi lähes kaikki suhtautuvat myönteisesti. Vain 3,7 prosenttia vastanneista oli sitä mieltä, että kaupungin strategiassa ei tehdä oikeita valintoja tavoitteiden saavuttamiseksi, 14,8 prosentin ollessa epävarmoja tavoitteiden oikeellisuuden suhteen.



Kuva 5. Valtuutettujen näkemyksiä Tampereen kaupungin strategiasta.

Koulutuksella ja kokemuksella valtuustosta on vaikutusta näkemyksiin Tampereen kaupungin strategiasta. Korkea-asteen koulutuksen omaavat valtuutetut suhtautuvat kriittisemmin strategiaan kuin korkeakouluttamattomat. Myös kokemus valtuustotyöskentelystä synnyttää kriittisyyttä strategiaa kohtaan.

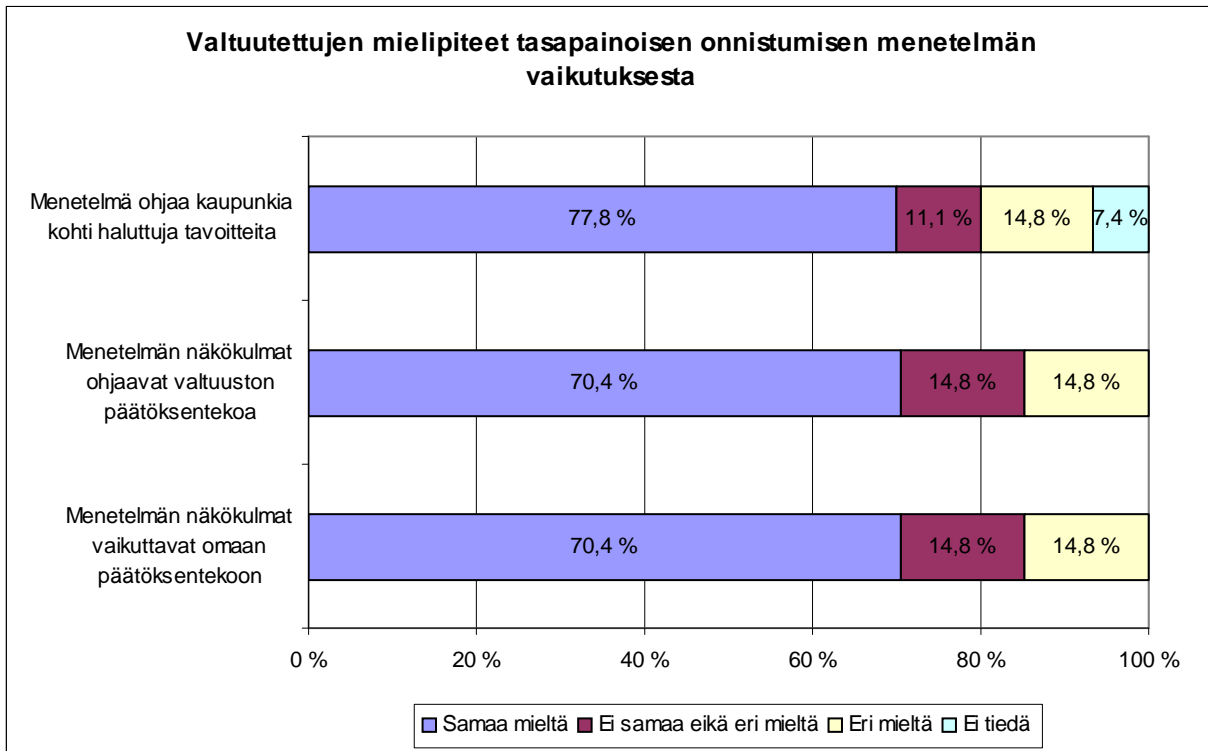
Vastauksien perusteella voi tehdä johtopäätöksen, että Tampereen kaupungin strategia kuvastaa valtuutettujen näkemyksiä Tampereen tulevaisuudesta. Valtuutetut ovat olleet varsin hyvin mukana strategian valmisteluprosessissa ja strategian sisältö vaikuttaa valtuutetuista oikealta. Strategian voi olettaa kuvastavan Tampereen valtuutettujen tahtoa. Korkea-asteen koulutuksen ja yli kolme vuotta valtuutettuina toimineiden kriittisten näkemysten voi olettaa johtuvan halusta keskustella enemmän strategiasta ja kokemuksesta, että strategia ei yksistään ole hallitseva tekijä päätöksenteossa.

5.2.3 Tasapainotetun onnistumisen menetelmä

Tutkimuksen lähtökohta oli selvittää miten valtuutetut suhtautuvat itse menetelmään, tasapainoiseen mittaristoon. Tampereen tapauksessa käytetään kyselyssä nimitystä tasapainotetun onnistumisen menetelmästä, jotta valtuutetut tietävät mistä puhutaan⁸. Tasapainotetun onnistumisen menetelmällä johdetaan strategiasta ja visiosta näkökulmat ja kriittiset menestystekijät, joille asetetaan mitattavia tavoitteita. Näin kyetään seuraamaan strategian toteutumista ja saadaan konkretisoitua strategia. (Kaplan & Norton 1996, 77–79.)

Selvitettäessä tasapainotetun onnistumisen menetelmän ohjausvaikutusta esitettiin kyselyssä valtuutetuille kolme erilaista väittämää. Valtuutetuille esitetyt väittämät koskivat sitä, ohjaako tasapainotetun onnistumisen menetelmän kaupunkia kohti haluttuja tavoitteita, ohjaako tasapainotetun onnistumisen menetelmä valtuuston päätöksentekoa, sekä vaikuttaako tasapainotetun onnistumisen menetelmä valtuutetun omaan päätöksentekoon. Vastaajien mielipiteet on esitetty kuvassa 6. Väittämä tasapainotetun onnistumisen menetelmän kaupungin ohjaamisesta kohti haluttuja tavoitteita sai eniten myönteisiä vastauksia, 77,8 prosenttia. Kaksi muuta väittämää saivat yhtä paljon myönteisiä vastauksia, 70,4 prosenttia, ja nämä saivat myös enemmän kriittisiä näkemyksiä, 14,8 prosenttia. Väite, ohjaako tasapainotetun onnistumisen menetelmän kaupunki kohti haluttuja tavoitteita, sai vain 3,7 prosentin kriittisen näkemyksen, tosin epätietoisten osuus oli 18,5 prosenttia. Valtuutettujen näkemysten perusteella tasapainotetun onnistumisen menetelmä näyttää ohjaavan kaupunkia kohti haluttuja tavoitteita. Tällä menetelmällä voidaan myös tulkita olevan valtuuston päätöksentekoa ja yksittäisen valtuutetun työskentelyä ohjaava vaikutus.

⁸ Empiriaosassa käytetään termejä tasapainoisen onnistumisen menetelmä, tasapainotettu mittaristo ja Balanced Scorecard toistensa synonyymeinä.

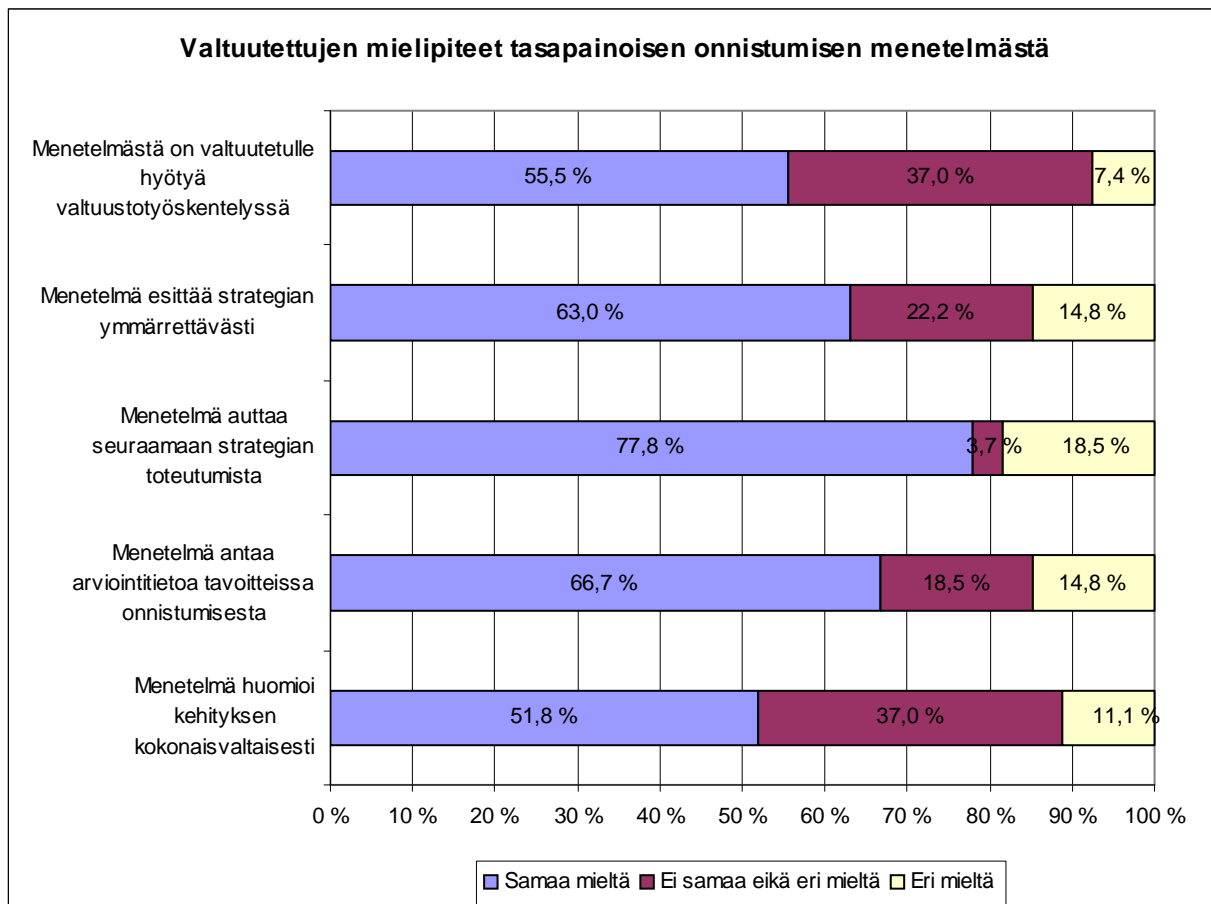


Kuva 6. Tasapainotetun onnistumisen menetelmän vaikutus päätöksentekoon.

Valtuutettujen näkemyksen laajentamiseksi heille esitettiin väittämiä jotka koskivat tasapainoisen onnistumisen menetelmän käyttöä. Väittämään, onko tasapainoisen onnistumisen menetelmästä vastaajalle hyötyä valtuustotyöskentelyssä, myönteisesti suhtautui 55,5 prosenttia. 7,4 prosenttia oli eri mieltä tasapainotetun onnistumisen menetelmän hyödystä valtuustotyöskentelyssä. Yllättävän moni, 37,0 prosenttia, ei ollut samaa eikä eri mieltä siitä, hyödyttääkö tasapainotetun onnistumisen menetelmä heitä. Tasapainotetun onnistumisen menetelmän vaikutus esittää strategia hajautti vastaajajoukkoa; 63,0 prosenttia suhtautui myönteisesti ja 14,7 prosenttia kielteisesti tähän väittämään. Väittämiin, auttaako tasapainotetun onnistumisen menetelmä seuraamaan strategian toteutumista ja antaa tasapainoisen onnistumisen menetelmä arviointitietoa miten kaupunki on onnistunut tavoitteissaan, valtaosa vastaajista suhtautuu myönteisesti. Kuitenkin on olemassa 15-20 prosentin kriittinen joukko, joka suhtautuu negatiivisesti tasapainoisen onnistumisen menetelmään strategian toteutumisen seuraamisessa ja arviointitiedon antajana. Vastausten jakautuminen on esitetty kuvassa 7.

Valtuutetuilta haluttiin saada myös näkemys siitä, huomioiko tasapainoisen onnistumisen menetelmä asioita laaja-alaisesti. Valtuutetuille esitettiin väite, huomioiko tasapainoisen onnistumisen menetelmä kehityksen kokonaisvaltaisesti. Juuri yli puolet, 51,8 prosenttia, suhtautui myönteisesti tä-

hän väittämään kun taas 11,1 prosenttia suhtautui kielteisesti. Huomioitavaa on, että 37,0 prosenttia suhtautui neutraalisti. Tasapainoisen onnistumisen menetelmä pyrkii laajentamaan tarkastelu- näkökulmaa, onnistuen siinä kohtuullisen hyvin.



Kuva 7. Tasapainoisen onnistumisen menetelmän vaikutukset.

Kuten suhtautumisessa strategiaan, myös tasapainotettuun mittaristoon korkea-asteen koulutuksen saaneet valtuutetut suhtautuvat kriittisemmin kuin ei-korkeakoulutetut. Myös yli seitsemän vuotta valtuutettuna toimineet suhtautuvat kriittisemmin tasapainotettuun mittaristoon kuin ensimmäisen tai toisen kauden valtuutetut. Naiset ja miehet suhtautuvat toistensa lailla tasapainotettuun mittaristoon.

Suurin osa valtuutetuista kokee tasapainotetun onnistumisen menetelmän hyödyttävän heitä valtuustotyössä. Menetelmän voidaan nähdä ohjaavan valtuuston työskentelyä strategiaa tukevaksi ja antavan tukea valtuutetuille. On kuitenkin olemassa pieni joukko valtuutettuja, joka suhtautuu kielteisesti tasapainoiseen onnistumisen menetelmään. Olisikin hyödyllistä saada tarkemmin selville, mitä heidän näkemystensä taustalla on.

5.2.4 Valtuutettujen näkemys tasapainoisen onnistumisen menetelmästä

Valtuutetuilla oli mahdollisuus kuvailla omin sanoin kyselylomakkeeseen tasapainotetun onnistumisen menetelmän vaikutuksista vastaajan valtuustotyöhön. Tällä haluttiin antaa valtuutetuille mahdollisuuden laajentaa heidän näkemystään tasapainotetusta mittaristosta. Läheskään kaikki kyselyn palauttaneet eivät vastanneet avoimiin kysymyksiin, mutta omia mietteitä kirjoittaneista suuresta osasta huokuu positiivinen näkemys tasapainoisen onnistumisen menetelmää kohtaan. Tasapainoisen onnistumisen menetelmän koetaan tarjoavan valtuutetuille ”kättä pidempää joissain poliittisissa väännoissä”⁹ ja antavan tukea päätöksenteossa. Tasapainoisen onnistumisen menetelmä tarjoaa tietoa päätöksentekoon, toimii arviointityökaluna, sekä auttaa hahmottamaan päätöksenteon painopisteitä ja asian tarkastelua kokonaisvaltaisesti.

*”Se toimii ”ohjenuorana” ja muistilistana päätöksenteossa. Se fokusoi tiettyihin painopisteisiin ja luo konsensusta valtuuston työskentelyyn. Valtuustokeskustelussa omaksutut linjaukset toimivat keskustelussa myös retoriikan resursseina.”*¹⁰

Tasapainotetun onnistumisen menetelmä antaa valtuutetuille eväitä keskusteluun ja laajentaa tarkastelun näkökulmaa, jotta ei keskitytä pelkästään taloudellisten tekijöiden tarkasteluun. Tällä tavoin se toteuttaa tasapainotetun mittariston tavoitteita. Tasapainotetun mittariston tavoite pitkäjänteisyyteen näyttää myös toteutuvan, nähdään päätöksenteolle selkeä jatkumo.

*”Toimitaan harkitusti, pyritään oikeaan suuntaan. Ei ’revitä kuolaimissa’ joka vuosi jonnekin suuntaan kääntyillen.”*¹¹

Vastanneissa esiintyy myös kriittisiä näkemyksiä tasapainoisen onnistumisen menetelmää kohtaan. Tasapainoisen onnistumisen menetelmän ei koeta olevan vaikuttamismahdollisuuksia kaupungin toimintaan, ”koska budjettiraamit syntyvät eri menetelmillä”¹². Koetaan myös, että ”menetelmä ei sovellu luottamusmiesjärjestelmään”¹³ ja päätöksenteko tapahtuu muualla kuin valtuustosalissa.

⁹ Nainen, 3-7 vuotta valtuutettuna.

¹⁰ Nainen, 3-7 vuotta valtuutettuna.

¹¹ Mies, yli seitsemän vuotta valtuutettuna.

¹² Mies, yli seitsemän vuotta valtuutettuna.

¹³ Mies, yli seitsemän vuotta valtuutettuna.

”Rivivaltuutettuna onnistumisen menetelmät ja vaikuttavuus on aika ohutta. En pääse niihin ”piireihin” jossa tästä käydään neuvotteluja, jos niitä nyt ylipäätään uudessa poliittisessa elämässä käydään.”¹⁴

Voi olla, että valtuutetuilla on pelko siitä, että he menettävät vaikutusmahdollisuutensa kaupungin toiminnan ohjauksesta. Kun valtuustokauden alussa laaditaan tasapainotettu mittaristo, niin luullaan sen vievän roolin valtuutettujen päätöksenteolta. Kuitenkin tasapainotettua mittaristoa on jatkuvasti kehitettävä ja mittariston antamia tuloksia tarkkailtava. Tasapainotettu mittaristoon kuuluu jatkuva tarkkailu ja järjestelmän arviointi. Ja mittariston tuottamilla tiedoilla voidaan nähdä organisaation ongelmakohdat, joihin on puututtava.

5.2.5 Tasapainoisen onnistumisen menetelmän kehittäminen

Kysyttäessä valtuutetuilta miten he kehittäisivät jatkossa tasapainoisen onnistumisen menetelmää, suurin osa vastauksista koski mittareita. Mittareiden selkeys ja mittaamattomuus koetaan puutteeksi.

”Jos olisi mahdollista luoda todella laadullisia tavoitteita vastaavat laadulliset mittarit ja valtuustolla olisi todelliset keinot puuttua toteutumatta jääneisiin osatavoitteisiin, voisi menetelmä lisätä päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja luottamushenkilöiden valtaa.”¹⁵

Kuten totesin aikaisemmin, Tampereen kaupungin strategiassa on paljon tavoitteita, joita ei voida mitata, mikä heijastuu valtuutettujen näkemyksiin mittariston kehittämisestä. Selkeät tavoitteet auttavat strategian seuraamista, epäselvät puolestaan vaikeuttavat.

Kysyttäessä tasapainoisen onnistumisen menetelmän kehittämistarpeita saa myös itse prosessi ehdotuksia. Osa valtuutetuista kokee, että heidän roolinsa jää turhan kursoriseksi. Strategiaprosessi etenee liian nopeasti ja valmistelussa ei huomioida tarpeeksi.

”Luottamushenkilöstön rooli valmistelusta päätöksen tekoon tulisi nyt näkyä entistä paremmin ja selvemmin. Tietoa menetelmästä enemmän. Enemmän ’välietappeja’. Valmistelun taustoja ja vaihtoehtoisia päätösesityksiä enemmän.”¹⁶

¹⁴ Nainen, yli seitsemän vuotta valtuutettuna.

¹⁵ Nainen, alle kaksi vuotta valtuutettuna.

”Strategiaprosessi tulisi havainnollistaa paremmin. Strategiarupeat turhan nopeita ja hieman valmistelemattomia.”¹⁷.

On myös näkemyksiä, että prosessissa ei hyödynnetä koko organisaation osaamista. *”Menetelmän tulisi enemmän olla alhaalta ylöspäin lähtevä. Nyt se tehdään ylätasolla ja uitetaan toimialoille.”¹⁸* Tasapainotetun mittariston ideana Kaplanin ja Nortonin (1996) mukaan on saada koko organisaatio mukaan strategiaa ja tavoitteita laatimaan. Jos strategian laadinta tapahtuu pelkästään ylimmän johdon piirissä, tasapainotetulta mittaristolta putoaa pohja pois. Henkilöstön sitouttaminen vaikeutuu ja strategia tuntuu etäiseltä. Henkilöstölle heijastuu myös näkemys, että puhutaan toista ja tehdään toista, mikä heikentää motivaatiota.

5.2.6 Ajatuksia strategiaprosessista

Valtuutetuille annettiin mahdollisuus ilmaista näkemyksensä myös strategian laatimisen ja strategian tavoitteiden asettamisen kehittämisestä. Näin voidaan tarkastella itse strategiaprosessin ongelmakohtia. Vaikka strategiaprosessi ei ole kyselyn ytimessä, on sillä vaikutus tasapainotetun mittariston laadintaan ja siksi on perusteltua pohtia myös sitä.

Valmistelusta huomioitiin, että siihen ei panosteta tarpeeksi. Valtuutettujen kesken olisi syytä keskustella enemmän strategian taustoista ja käytettävissä olevista resursseista, jotta kyettäisiin realistiseen strategiaan. Valtuutetut kokivat myös muuten, että valmistelussa kuullaan liian vähän heitä, asukkaita ja kaupungin työntekijöitä, ja olemassa olevat keskustelutilaisuudet ovat liian lyhyitä ja valmistelemattomia.

”Strategia toteutuminen oli alussa hyvin konsultti- ja virkamiesvetoista. Valtuuston roolia tulisi kasvattaa.”¹⁹

”Henkilöstöltä jatkossa kysyttävä miten tuotanto asettaisi omat vuositavoitteet ja niiden asettamiset. Tältä pohjalta voisi kokeilla. Toinen lähtökohta on kuntalaiset, joille kyse-

¹⁶ Nainen, yli seitsemän vuotta valtuutettuna.

¹⁷ Mies, 3-7 vuotta valtuutettuna.

¹⁸ Mies, yli seitsemän vuotta valtuutettuna.

¹⁹ Mies, yli seitsemän vuotta valtuutettuna.

lyn voi osoittaa. Tästä tehdään yhteenveto joka olisi valtuutettujen pohjapaperi – vuositavoitteiden asettamiselle.”²⁰

”Varaamalla riittävästi aikaa keskustella strategisiin kysymyksistä valtuustossa.”²¹

On kuitenkin huomioitava, että nykyinenkin linja strategiaprosessille saa hyväksyntänsä, joskin siihen kohdistuu silti myös parannuspaineita. Mittaristo kaipaisi kokonaisuudessaan hiomista. Eri-tyisesti sen mitattavuuteen liittyviin tekijöihin ja mittareiden syvällisyyteen tulisi kiinnittää huomioita. Keskeistä on, että asioita pystytään mittaamaan ja puuttumaan asioihin, jos tavoitteista jäädyään.

5.3 Yhteenveto

Tampereen kaupungin valtuutetut suhtautuvat hyvin myönteisesti tasapainotetun onnistumisen menetelmään. Koetaan, että menetelmästä on hyötyä sekä heidän omalle työlleen että koko valtuustolle.

Valtuutetuilla on ollut hyvin mahdollisuuksia ottaa osaa strategiaprosessiin, ja muotoilla strategian sekä tasapainoisen onnistumisen menetelmän perusrakenteita. Valtuutetut ovat käyttäneet mahdollisuuksiaan osallistua ja tutustua strategiaan. Tosin taustalla vaikuttaa virkamiesvetoisuus, mikä herättää joissakin valtuutetuissa epäilyksiä. Osa valtuutetuista epäilee myös koko menetelmää, toimii-ko tällainen yrityksiin suunniteltu järjestelmä kunnissa. Kunnissa kuitenkin johtajuus on hajautettu luottamus – ja ammattilaisjohdolle, mikä laajentaa entisestään näkemyksiä ja huomioon otettavia mielipiteitä.

Tampereen kaupungin strategia ei vastausten perusteella ole ”paperitiikeri”, vaan sillä on todellista merkitystä. Valtuutetut kokevat strategia-asiakirjan ohjaavan päätöksentekoa ja vaikuttavan päätöksiin. Tämä tuo kunnan toimintaan selkeästi pitkäjänteisyyttä ja linjakkuutta. Tämän arvion vahvistaminen tosin vaatisi syvällisen analyysin kaupungin strategian toteutumisesta, mutta valtuutettujen näkemys luo pohjaa tälle olettamukselle.

²⁰ Nainen, yli seitsemän vuotta valtuutettuna

²¹ Nainen, 3-7 vuotta valtuutettuna.

Tasapainotettuun mittaristoon, eli Tampereen tapauksessa tasapainoisen onnistumisen menetelmään valtuutetut suhtautuvat pääosin myönteisesti. Tasapainoisen onnistumisen menetelmällä on merkitystä valtuuston työskentelyssä, se tukee valtuutettuja päätöksenteossa, selkeyttää strategiaa, antaa tietoa strategian toteutumisesta ja auttaa tarkastelemaan asioita laaja-alaisesti. Kriittiset näkemykset tasapainoisen onnistumisen menetelmää kohtaan heijastavat epäilyjä koko päätöksentekojärjestelmää kohtaan; päätökset tehdään muualla kuin valtuustossa ja valtuusto toimii vain kumileimasimena. Vastausten jaottelu taustatietojen perusteella toi ilmi sen, että kriittisiä näkemyksiä on enemmän korkea-asteen koulutuksen saaneilla valtuutetuilla verrattuna ei-korkeakoulutettuihin sekä valtuutetuilla joilla on yli seitsemän vuotta kokemusta valtuustosta verrattuna ensimmäistä tai toista kautta istuviin valtuutettuihin. Koulutuksen ja kokemuksen voidaan nähdä laajentavan vastaajan kuvaa strategiasta ja tasapainotetusta mittaristosta, mikä auttaa puuttumaan epäkohtiin.

Tasapainoisen onnistumisen menetelmän kehittämiseksi tulisi panostaa mittareiden laatimiseen. Jos mittareilla ei ole mitään selkeitä tavoitteita, ne menettävät merkityksensä. Selkeiden arvojen asettaminen kaikille tavoitteille ei ole helppoa, eikä aina mahdollista, mutta tavoitteet pitää asettaa sen mukaan, mitä pystytään arvioimaan. Toinen selkeä kehittämiskohta on menetelmän jatkuva tarkastelu. Tämä mahdollistaa laajemman keskustelun asioista, jolloin prosessiin saadaan tuotua laajemmin koko organisaation näkemykset ja lisättyä vuorovaikutusta organisaation sisällä. Isossa organisaatiossa tuntuu, että yksilön näkemys hukkuu, mutta jatkuvalla vuorovaikutuksella voidaan ehkäistä vieraantumista ja luomaan sitoutumista.

6 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää tasapainotetun mittariston soveltamista kuntien strategiseen johtamiseen erityisesti valtuutettujen näkökulmasta, sekä tarkastella, miten valtuutetut kokevat tasapainotetun mittariston. Valtuutettujen kokemusten tarkastelu jaottui vielä siihen, miten he kokevat tasapainotetun mittariston toimivan päätöksenteossa ja miten tasapainotettu mittaristo antaa heille tietoa päätöksenteon tueksi.

Tutkimuksessa selvitettiin ensin strategista johtamista ja kuntien strategista johtamista. Tämän jälkeen siirryttiin tarkastelemaan tasapainotettua mittaristoa strategisen johtamisen välineenä ja samalla tarkasteltiin tasapainotetun mittariston soveltavuutta kuntiin. Lopuksi selvitettiin kyselyn perusteella esimerkkikunnan kautta, miten valtuutetut suhtautuvat tasapainotettuun mittaristoon.

Strateginen johtaminen on tulevaisuuteen suuntautunutta johtamista. Strategisessa johtamisessa pyritään luomaan organisaatiolle strategia ja visio, punainen lanka, joita seurata, jotta organisaatio pystyy toimimaan menestyksekkäästi tulevaisuudessakin, sekä saamaan organisaatio toimimaan strategian ja vision mukaisesti ja suuntaisesti. Strateginen johtaminen vaatii jatkuvaa toimintaympäristön tarkkailua ja tiedon keruuta, sekä ennakkoluulotonta suhtautumista tulevaisuuteen.

Kunnissa johtajuus on hajaantunut, mikä hankaloittaa kunnan strategista johtamista. Kunnissa on viranhaltijaorganisaatio, mikä vastaa operatiivisesta toiminnasta, sekä luottamushenkilöorganisaatio, mikä vastaa poliittisesta päätöksenteosta. Viranhaltijaorganisaation johdossa on kunnan johtaja, luottamushenkilöorganisaation johdossa on kunnanvaltuusto. Kunnan strateginen johtaminen on kuitenkin näiden kahden organisaation yhteistyötä. Kunnanvaltuusto toimii kunnan poliittisten linjojen vetäjänä, joten valtuutetuilta vaaditaan paljon, jotta he pystyvät ottamaan osaa strategiseen johtamiseen. Ilman valtuuston aktiivista otetta johtajuus siirtyy viranhaltijaorganisaatiolle, mikä heikentää edustuksellisuutta. Valtuuston on strategisessa johtamisessa kyettävä keskusteluun erilaisista mahdollisuuksista ja omaksuttava tietoa toiminnan tämänhetkisestä tilasta. Valittu strategia on kyettävä pitämään mielessä päätöksiä tehdessä, jotta päätökset ovat yhdessä linjassa halutun tulevaisuuden kanssa. Valtuutetuilla ei ole varaa poukkoiluun vaan toiminnan on oltava selkeätä.

Tasapainotettu mittaristo on strategisen johtamisen väline, jolla organisaatio pystyy konkretisoimaan strategiansa ja visionsa. Tasapainotettu mittaristo nojautuu strategisen johtamisen oppimista korostavan näkemyksen periaatteille. Itse mittaristo toimii tiedonkeruun sekä tavoitteiden asettamisen ja seurannan välineenä, sekä strategian jalkauttajana. Toimiakseen strategisen johtamisen välineenä, tasapainotettu mittaristoa on käytettävä vision tulkintaan, kommunikointiin, toiminnan suunnitteluun sekä palautteen ja oppimiseen (Kaplan & Norton 1996). Vision tulkinta on yksi Sengen määrittelemistä oppivan organisaation mahdollistavista tekijöistä (Senge 1994, 9). Yhteinen visio, jonka organisaation jäsenet jakavat, auttaa suuntaamaan omaa työntekoa ja asettamaan tavoitteita. Argyris ja Schön korostavat organisaation rakenteiden tärkeyttä oppivan organisaation mahdollistajana. Kommunikaatiokanavat sekä oppimista ja kriittistä ajattelua tukeva ilmapiiri ovat tekijöitä, joita ilman oppiva organisaatio ei olisi mahdollista. (Argyris & Schön 1996, 28.) Oppivan organisaation strateginen johtaminen on jatkuvaa tiedon keruuta ja ideoiden testausta sekä johtopäätösten tekoa Argyrisin ja Schönin mukaan (1996, 256–259).

Tampereen kaupunki oli sopiva kunta tutkimuskohteeksi, sillä Tampereella on rakennettu strategiaa tasapainotetun mittariston perustalle vuodesta 2000 alkaen, joten kokemusta tasapainotetusta mittaristosta on jo kertynyt kahdelle valtuustolle. Lisäksi Tampere on väkiluvultaan ja siten valtuuston kooltaan suurimpia kaupunkeja. Suuri valtuusto tarjoaa laajemman tutkimusaineiston kuin pieni valtuusto. Isommassa valtuustossa kaikki eivät myöskään voi olla aktiivisessa roolissa, mikä tarjoaa myös mahdollisuuden saada rivivaltuutettujen näkemyksiä.

Kaikki vastanneet Tampereen kaupungin valtuutetut ovat osallistuneet Tampereen kaupungin strategian ja vision laadintaan, mistä voi tehdä johtopäätöksen, että Tampereen kaupungin strategia ja visio edustaa valtuutettujen näkemystä. Kaikkien osallistumien vision rakentamiseen on eräs oppivan organisaation kriittisiä tekijöitä (Senge 1994), ja osallistuminen sitouttaa organisaation jäsenet tavoitteisiin. Sitoutuminen strategiaan näkyy siinä, että lähes kaikki vastanneet pitivät strategiaa tärkeänä yksittäisiä päätöksiä ohjaavana asiakirjana ja strategian käsittelyn osana päätöksentekoa.

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää valtuutettujen suhdetta tasapainotettuun mittaristoon. Valtuutettujen mielestä päätöksenteossa tasapainotettu mittaristo on vahvasti mukana. Tasapainotettu mittaristo ei ole pelkästään paperi, mikä laaditaan kerran valtuustokaudessa, vaan sitä käytetään osana päätöksentekoa. Valtuutettujen mielestä tasapainotettu mittaristo ohjaa kaupunkia kohta haittuvia tavoitteita, tasapainotetun mittariston näkökulmat ohjaavat valtuuston päätöksentekoa, sekä tasapainotetun mittariston näkökulmat ohjaavat myös valtuutettuja itseään. Tasapainotettu mittaristo

toimii siis toiminnan suunnittelun koordinoijana, mikä on sen yksi ulottuvuus strategisen johtamisen työkaluna (Kaplan & Norton 1996).

Tasapainotettu mittaristo toimii myös muillakin ulottuvuuksilla strategisen johtamisen työkaluna, eli kommunikoinnin, vision tulkinnan sekä oppimisen välineenä (Kaplan & Norton 1996). Tasapainotettu mittaristo antaa tietoa strategian toteutumisesta ja tavoitteissa onnistumisesta esittää strategian ymmärrettävästi. Kun strategia on esitetty ymmärrettävästä, siitä pystytään keskustelemaan. Kun kyetään seuraamaan strategian toteutumista, saadaan tietoa päätöksenteon tueksi ja pystytään hyödyntämään tietoa päätöksissä.

Tampereen kaupungin valtuutetut korostivat tasapainotetun mittariston tuovan pitkäjänteisyyttä toimintaan, laajentavan tarkastelunäkökulmaa pelkästä taloudellisten tunnusmerkkien seurannasta kokonaisvaltaisemmaksi ja antavan selkeät suuntaviivat kaupungin kehittämiseksi. Valtuutetuilla oli myös kriittisiä näkemyksiä tasapainotetusta mittaristosta. Nähtiin, että kaupungin budjettia ei olla sidottu tarpeeksi strategiaan, vaan budjetti laaditaan eri menetelmillä ja siten ohjaa kaupungin toimintaa eri lailla kuin on haluttu.

Tasapainotettu mittaristo järjestelmänä toimii hyvin Tampereen kaupungin valtuutettujen mielestä, mutta mittariston käytännön ratkaisuihin valtuutetut haluavat muutoksia. Toiminnan mittauksen yleinen ongelma heijastuu myös Tampereen kaupungin tasapainotettuun mittaristoon; mittareiden selkeys ja tavoitteiden mittaamattomuus koetaan ongelmaksi. Kun tavoitteille annetaan selkeät arvot, niitä kyetään mittaamaan. Muuten toteutumisen seuranta on mahdotonta. Myös tasapainotetun mittariston laadintaan vaaditaan lisää valtuutettujen näkemystä, virkamiesten ja valtuutettujen tulee keskustella enemmän ja laajemmin strategiasta sekä tavoitteista strategiaa laadittaessa.

Tampereen kaupungin valtuutettujen näkemykset tasapainotetusta mittaristosta osoittavat, että tasapainotettu mittaristo on osa valtuuston päätöksentekoa ja siitä on hyötyä valtuutetuille. Valtuutetut hyödyntävät tasapainotetun mittariston antamaa tietoa ja tukeutuvat siihen päätöksenteossa. Tuloksista voi tehdä johtopäätöksen, että tasapainotettu mittaristo toimii valtuutettujen strategisen johtamisen välineenä. Tasapainotetulla mittaristolla kyetään saamaan valtuutetut aktiivisesti mukaan strategian laadintaan ja toteuttamiseen. Tämä vaatii yhteistyötä ja keskusteluja viranhaltijoiden kanssa.

Tutkimustulokset antoivat varsin myönteisen näkemyksen tasapainotetusta mittaristosta. Täytyy kuitenkin muistaa, että tasapainotetun mittariston onnistuminen on valtuuston ja hallinto-organisaation yhteistyön tulos. Kuntaa ei voida johtaa menestyksekkäästi, elleivät luottamushenkilöt ja viranhaltijat kykene yhteistyöhön ja keskustelemaan kunnan kehittämisestä. Valtuutetuilla on tärkeä rooli tuoda esiin keskustelussa kuntalaisten näkemyksiä.

Tämä tutkimus antaa pohjatiedot valtuutettujen näkemykselle tasapainotetusta mittaristosta kunnan strategisen johtamisen välineenä. Koska kuntien strateginen johtaminen on merkittävässä roolissa kuntien toiminnan ohjauksessa, tulisi aihetta tutkia lisää. Olisikin syytä tutkia kokonaisvaltaisesti tasapainotetun mittariston toteuttaminen kunnissa. Keskeinen kysymys on, saadaanko koko kuntaorganisaatio, niin valtuutetut kuin työntekijät, tasapainotettuun mittaristoon mukaan ja saadaanko koko kuntaorganisaatio toimimaan oppivan organisaation lailla. Lisäksi olisi syytä laajentaa valtuuston strategiatyöskentelyn tarkastelua. Erityisen huomionarvoista olisi selvittää, miten valtuusto käsittelee strategiaa päätöksenteossa ja seurata pitkäjänteisesti strategian vaikutusta päätöksentekoon.

Lähdeluettelo

Andrews, K. (1987) *The Concept of Corporate Strategy*. Third Edition. Irwin. Homewood.

Ansoff, I. (1984) *Strategisen johtamisen käsikirja*. Otava. Helsinki.

Argyris, C. & Schön, D. A. (1974) *Theory in Practice. Increasing Professional Effectiveness*. Jossey-Bass Publishers. San Francisco.

Argyris, C. & Schön, D. A. (1996) *Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc. Reading.

Bryson, J. M. (1995) *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. Jossey-Bass Publishers. San Francisco.

Chandler, A.D. (1962) *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. The M.I.T. Press. Cambridge, Massachusetts.

Hamel, G. & Prahalad, C. K. (1994) *Competing for the Future*. Harvard Business School Press. Boston.

Heuru, K. (2001) *Kuntalaki käytännössä*. Edita. Helsinki.

Houni, M., Nupponen, M. & Pakarinen, K. (2002) *Kuntien strategiatyön avaimet. Praksis – tiedosta toimeen*, nro 5. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Huotari, P. & Sihvonen, M. (2005) *Henkilöstö strategioiden toteuttajana. Kotkan sosiaali- ja terveystoimen henkilöstön sitoutuminen strategiatyöhön*. Työsuojelurahasto. Helsinki.

Joyce, P. (1999) *Strategic Management for the Public Services*. Open University Press. Buckingham.

- Judge, D., Stoker, G. & Wolman, H. (1995) *Urban Politics and Theory: An Introduction*. Teoksessa: Judge, D., Stoker, G. & Wolman, H. (toim.) *Theories of Urban Politics*. Sage Publications. London. 1–12
- Kaplan, R. & Norton, D. (1992) *The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*. *Harvard Business Review*. January-February. 71–79.
- Kaplan, R. & Norton, D. (1996) *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*. *Harvard Business Review*. January-February. 75–85.
- Kaplan, R. & Norton, D. (2002) *Strategialähtöinen organisaatio: tehokkaan strategiaprosessin toteutus*. Kauppakaari. Helsinki.
- Katzenbach, J.R. & Smith, D.K. (1993) *Tiimit ja tuloksekas yritys*. WSOY. Espoo.
- Kotonen, U. & Tilli, S. (2003) *Strategiasta talousarvioksi*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/2003. 189–197.
- Leväsvirta, L. (1999) *Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä*. *Acta-väitöskirjasarja* 114/1999. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Lorsch, J. W. (1986) *Managing Culture, The Invisible Barrier to Strategic Change*. *California Management Journal*. Vol. 28, No. 2. 95–109.
- Lumijärvi, I. (1999) *Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi*. Työturvallisuuskeskus. Helsinki.
- Lumijärvi, I., Virta, S. & Kujanpää, O. (2001) *Tasapainolla kohti tuloksellisuutta*. Tampereen yliopisto. Turvallisuushallinto. Tampere.
- Lumijärvi I., Virta, S. & Kujanpää, O. (2003) *Strategista arviointia kehittämässä*. Tampereen yliopisto. Turvallisuushallinto. Tampere.

Majoinen, K. (2001) Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Acta-väitöskirjasarja 2/2001. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Majoinen, K. (2005) Valtuustot ja kunnan strateginen johtaminen. Teoksessa: Kurikka, P., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (2005) Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001–2004. Acta-tutkimussarja 173. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 57–83.

Malmi, T., Peltola, J. & Toivanen, J. (2003) Balanced Scorecard – Rakenna ja sovelle tehokkaasti. Kauppakaari. Helsinki.

Mantere, S., Hämäläinen, V., Aaltonen, P., Ikävalko, H. & Teikari, V. (2003) Organisaation strategian toteuttaminen : suunnitelmista käytäntöön. Edita. Helsinki.

Meklin, P. & Martikainen, J.-P. (2003) Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Acta nro 153. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Miller, D. (1986) Configurations of Strategy and Structure: Towards a Synthesis. Strategic Management Journal, Vol. 7, No. 3. 233–249.

Mintzberg, H. (1979) The Structuring of Organizations: a Synthesis of the Research. Prentice Hall. Englewood Cliffs.

Mintzberg, H. (1994) The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners. The Free Press. New York.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J. (1998) Strategy Safari. The Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management. Prentice Hall. London.

Määttä, S. & Ojala, T. (2001) Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard. Edita. Helsinki.

Möttönen, S. (1997) Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjakoja koskevat tavoitteet niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja

toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Acta-väitöskirjasarja 86/1997. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Niiranen, V., Lohi, S., Pakarinen, T. & Talvenkorpi, H. (2004) KARTUKE-kyselytutkimuksen aineisto ja tutkimuksen toteuttaminen. Teoksessa Niiranen, V., Stenvall, J. & Lumijärvi, I (toim.) Kuntapalveluiden tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. KARTUKE-tutkimusohjelman julkaisuja 3. PS-kustannus, Jyväskylä. 49–61.

Niiranen, V. & Meklin, P. (2004) Institutionalisoitu tuloksellisuusarviointi: tarkastuslautakunnat tuloksellisuusarviointitiedon käyttäjinä. Teoksessa Niiranen, V., Stenvall, J. & Lumijärvi, I (toim.) Kuntapalveluiden tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. KARTUKE-tutkimusohjelman julkaisuja 3. PS-kustannus, Jyväskylä. 219–240.

Niven, P., R. (2002) *Balanced Scorecard Step-by-Step. Maximizing Performance and Maintaining Results.* John Wiley & Sons. Canada.

Näsi, J. (1991) *Arenas of Strategic Thinking.* Liikesivistysrahasto. Helsinki.

Näsi, J. & Aunola, M. (2002) Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö. MET-julkaisuja 12/2002. Metalliteollisuuden kustannus. Helsinki.

Olve, N-G., Roy, J. & Wetter, M. (1999) *Balanced Scorecard – yrityksen strateginen ohjausjärjestelmä.* WSOY. Helsinki.

Pekonen, K. (1995) *Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa? Hallinnon kehittämiskeskus.* Helsinki.

Pfeffer, J. (1981) *Power in Organizations.* Ballinger Publishing Company. Ballinger. Cambridge.

Pfeffer, J. (1982) *Organizations and Organization Theory.* Ballinger Publishing Company. Cambridge.

Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978) *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective.* Harper & Row. New York.

Porter, M. E. (1980) *Competitive Strategy. Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. The Free Press. New York.

Rannisto, P-H. (2005) *Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kuntajohtajista strategisina johtajina*. Acta Universitatis Tamperensis 1072. Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere.

Ryynänen, A. (2001) *Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 28. Kunnallisan kehittämissäätiö*. Helsinki.

Santalainen, T. & Huttunen, P. (1993) *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Weilin+Göös. Espoo.

Sarala, U. & Sarala, A. (1998): *Oppiva organisaatio – oppimisen, laadun ja tuottavuuden yhdistäminen*. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Lahti.

Senge, P. (1994) *The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization*. Currency Doubleday. New York.

Sinisalmi, M. (2003) *Rationaalisesta suunnittelusta strategiseen johtamiseen. Tapaustutkimus toiminta-ajatuksen ja kestäväen kehityksen periaatteen toimeenpanosta Porissa*. Acta-väitöskirjasarja nro. 4. Suomen Kuntaliitto. Helsinki

Simon, H. A. (1997) *Administrative Behavior. A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*. Fourth Edition. The Free Press. New York.

Simons, R. (1995) *Levers of Control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Harvard Business School Press. Boston.

Sihvonen, M. (2004) *Tuloksellisuustietojen käyttö kunnallisessa päätöksenteossa. Tasapainotettu mittaristo Lopen kunnassa*. Tampereen yliopisto. Tampere.

Sinkkonen, S. & Kinnunen, J. (1994) Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 22. Kuopio.

Sotarauta, M. (1996) Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohdana. Acta Futura Fennica No. 6. Finnpublishers. Tampere.

Stewart, J. (1993) Kuntien uusi johtamistapa – muutos ja johtaminen. Finnpublishers. Tampere.

Sydänmaanlakka, P. (2002) Älykäs organisaatio: tiedon, osaamisen ja suorituksen johtaminen. Kauppakaari. Helsinki.

Toivanen, J. (2001) Balanced Scorecardin implementointi ja käytännön nykytila Suomessa. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 108. Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu. Lappeenranta.

Tsoukas, H. & Knudsen, C. (2002) The Conduct of Strategy Research. Teoksessa Pettigrew, A., Thomas, H. & Whittington, R. (toim.) Handbook of Strategy and Management. SAGE Publications. London. 411–439.

Valanta, J. & Pekola-Sjöblom M. (2000) Organisaatioiden moninaisuus. ACTA nro 130. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Muut lähteet:

Hallituksen esitys 192/1994

Kaikem paree Tampere. Tampereen tasapainoinen kaupunkistrategia 2001–2012. (2001) Tampereen kaupunki.

Kaikem paree Tampere. Tampereen tasapainoinen kaupunkistrategia vuoteen 2016. (2005) Tampereen kaupunki.

Kuntalaki 365/1995

Kuntaliiton yleiskirje 31/80/2000

LIITTEET

Liite 1: Saatekirje

ARVOISA VALTUUTETTU!

Teen kunnallispolitiikan pro gradu –työtäni Tampereen Yliopistolla. Tutkin strategista johtamista valtuutettujen näkökulmasta. Tasapainotettu mittaristo (tunnetaan myös tasapainoisen onnistumisen menetelmä) on yleistymässä kuntien strategiatyössä, ja tutkimuksessani on tarkoitus tuoda esiin valtuutettujen näkemyksiä sen käyttökelpoisuudesta. Teidän näkemyksenne ovat tärkeitä valtuuston ohjauksen kehittämiseksi.

Kysely tehdään Tampereen kaupungin valtuutetuille yhteistyössä Tampereen kaupungin kanssa. Työtäni ohjaa kunnallispolitiikan professori Arto Haveri. Kaupungilta yhteyshenkilönä on vs. strategiapäällikkö Reija Linnamaa.

Toivon, että vastaatte oheisen kysymyslomakkeen kysymyksiin, ja palautatte lomakkeen 5.1.2007 mennessä.

Vastaukset käsitellään luottamuksellisesti ja nimettöminä. Tulokset käsitellään tilastollisesti siten, että vastaajaa ei voida tunnistaa.

Annan mielelläni lisätietoa tutkimuksestani. Voitte ottaa yhteyttä joko sähköpostitse ero.aitkoski@uta.fi tai puhelinnumeroon 040-7470112.

Eero Aitkoski
hallintotieteiden ylioppilas

Arto Haveri
Kunnallispolitiikan professori
Yhdyskuntatieteiden laitos
Tampereen Yliopisto

Liite 2: Kyselylomake

Ympyröikää oikea vastausvaihtoehto, Kiitos!

Taustatiedot

- 1. Sukupuoli** 1 mies 2 nainen
- 2. Koulutus** 1 kansa/peruskoulu 5 alempi korkeakoulututkinto/
2 ammattikoulu/kurssi ammattikorkeakoulututkinto
3 ylioppilas 6 korkeakoulututkinto
4 opistotason tutkinto 7 muu, mikä _____

3. Kuinka kauan olette toimineet valtuutettuna

- 1 0-2 vuotta
2 3-7 vuotta
3 enemmän kuin 7 vuotta

Prosessi

Seuraavat kysymykset koskevat strategiaprozessia. Strategiaprozessissa on kyse strategiatyöstä jonka tuloksena valmistunut strategia on hyväksytty. Tampereen kaupungin strategia on nimeltään *Kaikem paree Tampere*. Strategia laaditaan valtuustokausittain. Strategiassa valtuusto määrittelee valtuustokauden tavoitteet, jotka ohjaavat valtuustokauden päätöksentekoa. Strategiassa asetetaan vuoteen 2016 ulottuva visio sekä vision toteutumisen näkökulmasta katsotut kriittiset menestystekijät.

4. Kuinka aktiivisesti olette olleet mukana seuraavissa vaiheissa? Ympyröikää oikea vaihtoehto.

	Aktiivisesti	Jonkin verran	En lainkaan
Muotoilemassa kaupungin strategiaa	3	2	1
Muotoilemassa kaupungin visiota	3	2	1
Muotoilemassa kaupungin kriittisiä menestystekijöitä	3	2	1

Strategia

Seuraavat kysymykset käsittelevät Tampereen kaupungin strategiaa.

5. Kuinka hyvin tunnette Tampereen kaupungin strategian

- 1 Hyvin
- 2 Kohtalaisesti
- 3 Huonosti

6. Miten seuraavat väittämät kuvaavat näkemystänne strategiasta. Ympyröikää oikea vaihtoehto

	Täysin samaa mieltä	Samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Eri mieltä	Täysin eri mieltä	En tiedä
Kaupungin strategia on tärkeä yksittäisiä päätöksiä ohjaava asiakirja	5	4	3	2	1	0
Kaupungin strategiaa käsitellään osana päätöksentekoa	5	4	3	2	1	0
Strategia on asiakirja, jolla ei juurikaan ole merkitystä valtuuston päätöksenteossa	5	4	3	2	1	0
Kaupungin strategiassa tehdään oikeita valintoja tavoitteiden saavuttamiseksi	5	4	3	2	1	0

Tasapainotetun onnistumisen menetelmä

Seuraavat kysymykset käsittelevät tasapainoisen onnistumisen menetelmää. Tasapainoisen onnistumisen menetelmässä kaupungin strategiasta ja visiosta on johdettu näkökulmia ja näkökulmille kriittisiä menestystekijöitä. Kriittisissä menestystekijöissä onnistuminen on olennaista strategian toteutumiselle.

7. Miten seuraavat väittämät kuvaavat Teidän näkemystänne tasapainotetun onnistumisen menetelmästä. Ympyröikää oikea vaihtoehto.

	Täysin samaa mieltä	Samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Eri mieltä	Täysin eri mieltä	En tiedä
Tasapainotetun onnistumisen menetelmän ohjaa kaupunkia kohti haluttuja tavoitteita	5	4	3	2	1	0
Tasapainotetun onnistumisen menetelmän näkökulmat ohjaavat valtuuston	5	4	3	2	1	0

päätöksentekoa						
Tasapainotetun onnistumisen menetelmän näkökulmat vaikuttavat omaan päätöksentekooni	5	4	3	2	1	0
Tasapainotetun onnistumisen menetelmästä on minulle hyötyä valtuustotyökentelyssä	5	4	3	2	1	0
Tasapainotetun onnistumisen menetelmä esittää strategian ymmärrettävästi	5	4	3	2	1	0
Tasapainotetun onnistumisen menetelmä auttaa seuraamaan strategian toteutumista	5	4	3	2	1	0
Tasapainotetun onnistumisen menetelmä antaa arviointitietoa miten kaupunki on onnistunut tavoitteissaan	5	4	3	2	1	0
Tasapainotetun onnistumisen menetelmä huomioi kehityksen kokonaisvaltaisesti	5	4	3	2	1	0

8. Miten koette tasapainotetun onnistumisen menetelmän vaikuttavan Teidän valtuustotyöhön? (Voitte jatkaa vastausta kääntöpuolelle)

9. Miten jatkossa kehittäisitte tasapainotetun onnistumisen menetelmää? (Voitte jatkaa vastausta kääntöpuolelle)

11. Muuta huomioitavaa liittyen kaupungin strategiaan tai tasapainotetun onnistumisen menettelymään. **(Voitte jatkaa vastausta kääntöpuolelle)**

Kiitos vastauksistanne!