

Kansallinen ja kuntakohtainen tilannekuva tiedolla johdetun kuntastrategian matkaoppaana

Executive Summary (Fiksu kuntastrategia-hanke, 10.11.2023), laatinut Jari Salomaa, NHG Finland

Tiivistelmä: *Kyvykäs, tiedolla johdettu kunta vahvistaa ja kehittää organisaation strategista, dynaamista ja tietoon liittyvää kyvykkyyttä systemaattisesti ja määrätietoisesti. Kuntastrategian sisällössä ja rakenteessa sekä prosessoinnissa on tarpeen hyödyntää eri tasoisia tilannekuvia, joihin kunta voi ankkuroida omia kyvykkyyksiään. Erityistä huomiota kuntien on syytä kiinnittää strategisiin tavoitteisiin ja niiden mitattavuuteen, jotta kunta voi nostaa tiedolla johtamisen ja kyvykkyyksien kehittymisen uudelle tasolle. Fiksu kuntastrategia-hankkeessa selvitettiin tilannekuvien, kuntastrategioiden ja kyvykkyyksien yhteyttä.*

1. Kansallinen ja kuntakohtainen tilannekuva tarkastelun kohteena

Kunnan päätöksentekijät ja johto tarvitsevat yhteisiä tilannekuvia kunnan kokonaisjohtamisen tueksi. Tilannekuvia voidaan määrittää erilaisiin tarpeisiin, tilanteisiin ja mittakaavoihin. Tilannekuva voi olla luonteeltaan strateginen, kokonaisuuden monimutkaisuutta hahmottava, tai operatiivinen, pistemäisesti tarkennettuun tiedontarpeeseen tai analyysiin keskittyvä. Kuntalain edellyttämä kuntastrategia on yhä useammassa kunnassa yksi tilannekuvaamisen kohde. Kuntastrategian tilannekuvaa voidaan määrittää niin strategian laadinnassa, toimeenpanon seurannassa kuin strategian toteutumisen arvioinnissakin.

Fiksu kuntastrategia-hankkeen yhtenä tavoitteena on toteuttaa selvitys kuntastrategioihin kohdistuvasta toimintaympäristöstä sekä kuntien valitsemista ratkaisuista ennakoida ja reagoida paikallisesti toimintaympäristöönsä kuntastrategialla. Tätä tavoitetta on toteutettu tutustumalla ajankohtaiseen megatrendejä, tulevaisuuskuvia ja skenaarioita, suuntaviivoja sekä kansallisen tason ohjelmia koskevaan aineistoon. Kirjallista aineistoa, julkaisujen ja oppaiden, sisältöä on täydennetty akateemisten tutkijoiden, hallinnon ja tietojohdamisen professoreiden, sekä kuntien edunvalvontayhteisöjen asiantuntijahaastatteluin. Tarkastelun kohteena on lisäksi kuntien strategioiden sisältöön ja rakenteeseen liittyvää vertailuaineistoa sekä valittuja esimerkkejä kuntien strategioista. Kuntastrategiamallien ohella hankkeessa on tutustuttu yksityisen sektorin strategiatyöskentelyn ajankohtaisiin malleihin. Lähtökohtana ja oletuksena on, että yksityisen sektorin strategiamallien piirteitä omaksutaan vaiheittain ja

viiveellä myös julkisen hallinnon organisaatioissa. Arvioinnin kohteena on ollut myös tiedolla johtamisen haasteet ja tarpeet kunnissa. Aineistojen yhteenvedona ja jäsennyksenä on syntynyt näkemys siitä, millaisia tunnuspiirteitä on strategisesti kyvykkäällä kunnalla.

Hankkeessa on koottu aineistoa myös osallistujakuntien (Mäntsälän, Nurmijärven ja Sipoon kunnat) kuntakohtaisesta tilannekuvasta. Näin on saatu näkemystä ja konkreettisia tavoitteita kuntakohtaiseen suunnitteluun ja kehittämiseen.

2. Kansallinen tilannekuva ja kuntastrategiatyö tiedolla johdetussa kunnassa

Kuntien toimintaympäristöä haastavat ilmiöt ovat yhteisiä ja jaettuja muiden organisaatioiden kanssa. Kunnat eivät ole irrallinen saareke todellisuudessamme, vaikka sille on määritettävissä erityinen olemassaolon tarkoitus ja tehtävä, identiteettikin. Tunnistetut megatrendit kuten luonnon kantokyvyn mureneminen, hyvinvoinnin haasteiden kasvaminen, demokratian jänniteisyyden kasvaminen, digivallasta kilpailu ja talouden perustan rakoileminen ovat todellisia muutostekijöitä myös paikallisuuden näkökulmasta. Tulevaisuudenkuvien muotoilua edistää trendien ja muutostekijöiden hahmottaminen poliittisesta, ekologisesta, taloudellisesta, teknologisesta ja yhteiskunnallisesta eli sosiaalisesta, näkökulmasta. Muun muassa näiden trendi- ja muutostekijätarkastelujen avulla kunta voi asemoida itseään uudelleen tulevaisuuden suunnassa.

Trendien ja ilmiöiden lisäksi on syytä huomioida kuntapolitiikan ja -talouden kansalliset suuntaviivat ja tavoitteet. Kuntien toimintaedellytyksiä ja kehittämistä ohjaavat periaatteet ovat lähtökohtaisesti eduskunta- ja hallituskausia pidempiä, mutta näyttöä on myös siitä, että jokainen hallitus ohjelmineen määrittää kyseisiä periaatteita omista tavoitteista ja arvostuksista käsin. Tällä hetkellä, vuonna 2023, maamme hallitus ja kuntia ohjaavat vastuuministeriöt ennakoivat kuntien toimintaympäristön olevan merkittävien haasteiden edessä. Hyvinvointialueiden ensimmäisen toimintavuoden aikana on useiden kuntien ollut tarve uudelleenarvioida toimintaansa, palvelurakenteitaan sekä talouden perustaa. Kuntien eriytymisen ja erilaistumisen tietoisuutta on vauhdittanut osaltaan myös väestö- ja huoltosuhdekehitys ja -ennusteet. Uudessa tilanteessa on arvioinnin kohteena tarve ylläpitää yhtenäiskunta-ajattelua ja periaatetta. Näköpiirissä on astetta huolellisempi kokonaisarvio siitä, millaisia erityispiirteitä ja vapausasteita erilaisille kunnille voidaan järjestää itsehallinnon ja toisaalta valtionohjauksen perusteet huomioiden. Edelleen kiristynvä kuntatalous tulee luomaan paineita kokonaisarvioinnille.

Kuntia koskevat tulevaisuusvaihtoehdot, skenaariot, kuvataan kansallisesti seuraavasti. Vahvan toiminnallisen kehittämisen ja vastuun -skenaariossa valtio pidättäytyy laajoista hallintorakenteiden uudistuksista ja tukee kuntien omaehtoista kehitystä yhteistyön, kokeilujen, alustamaisuuden ja digitaalisuuden edistämässä. Järjestämiskriteerejä kuntapalveluihin -skenaariossa valtiolähtöisesti määritetään palveluille ja niiden järjestämiselle peruskriteerejä, joita tulee saavuttaa joko kunnan oman tai useamman kunnan yhteistyön tuloksena. Yhtenäiskunta-ajattelusta irtautuminen -skenaariossa huomioidaan alue- ja kuntakohtaiset edellytykset ja reunaehdot toimia kuntana ja palvelujen järjestäjänä. Heterogeenista ja monimuotoistuvaa alue- ja kuntarakennetta ei pyrittäisi raamittamaan samaan kuntamalliin, vaan kunnilla olisi vapautta jakaa vastuita ja tehtäviä keskenään.

Tutkija- ja asiantuntijahaastatteluissa tunnistetaan kuntastrategioiden laadinnassa ja toimeenpanossa kehittymistä. Kuntastrategioilla on parhaimmillaan pystytty kuvaamaan kunnan identiteettiä, brändiä ja elinvoimaisuuden piirteitä myönteisesti. Merkillepantavaa on myös havainto siitä, että valtaosa kuntien strategioista on laadintaprosessiltaan ja sisällöltään samanlaisia. Samankaltaisuuteen on ohjannut osaltaan kansallisen tason ohjeistus ja suositukset, muun muassa Kuntaliitto konserniyhteisöineen. Tutkijat ja asiantuntijat arvioivat, että kuntastrategioita haastavat muutosten yllättävyys ja nopeus tällä hetkellä. Paineita seurata ja arvioida kuntastrategioita tiiviimmällä aikasyklillä on ilmassa. Päätöksentekijöiden ja kuntajohdon kykyä reagoida ja ennakoida testataan. Tutkijat korostavat, että kunnilla on nyt hyvinvointialueuudistuksen jälkeen mahdollisuus palata kunnan perustehtäviin ja -rooleihin. Huomio kiinnittyy selkeämmin yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen tukemiseen sekä demokratiarakenteiden ja osallisuuden vahvistamiseen. Näiden ohella kuntien keskeinen huomio tulee olla elinvoimaisuudessa ja kasvun edellytysten luomisessa. Selkeimmäksi kehityskohteeksi tutkijat ja asiantuntijat nostavat kuntastrategioiden toimeenpanon johtamisen pyörteisessä muutostilanteessa.

Tiedolla johtamiseen erikoistuneet tutkijat korostavat, että kuntastrategia on aivan keskeinen instrumentti kunnan tietolähtöisessä kehittämisessä. Kuntastrategioita tulisikin arvioida kriittisesti myös tietokyvykkyyden näkökulmasta ja muun muassa päämäärien ja tavoitteiden asetannan ja mitattavuuden suhteen. Huolellista arviointia, rajaamista ja valikointia kaivataan lisää kuntastrategioiden sisällössä, jotta systeeminen tiedolla johtaminen on mahdollista. Epämääräiset ja sisällöllisesti ristiriitaiset kuntastrategiat eivät mahdollista optimaalista tiedolla johtamista ja täten tiedolla johtamisesta ei saada kaikkea hyötyä käyttöön. Tiedolla johtamiseen liittyy myös kuntayhteisön ja sen sidosryhmien osallistaminen sekä tulevaisuus- ja arviointivuoropuhelu. Asukkaiden, henkilöstön ja muiden ryhmien tieto- ja kokemuspääoma on syytä tuoda osaksi suunnitelmallista tiedolla johtamista. Tiedolla johtamisessa onnistumista voivat tukea lisäksi kunnan

organisaatorakenneratkaisut. Toimiala- ja vastuuratkaisut ovat yhteydessä tavoitteiden toimeenpanon johtamiseen yksittäiseen työntekijään saakka sekä tavoitteiden mittaamiseen. Merkittävänä kehityskohteena on myös tiedon yhteentoimivuuden kehittäminen. Julkisen hallinnon järjestelmäratkaisujen ja -kehittämisen sirpaleisuus tuottaa edelleen merkittäviä esteitä ja hidasteita tulokselliselle tiedolla johtamiselle, tietokyvykkyydelle. Selvitysten mukaan kunnissa käytetään paljon resursseja informaation keräämiseen ja tilastointiin, mutta informaation hyödyntäminen on puutteellista.

Kuntastrategioiden sisältö ja rakenne ovat verrattain samanlaiset kunnissa. Kuntastrategioissa tunnistetaan toimintaympäristön muutostekijöitä, kuvataan kunnan toimintaa ohjaavia arvoja ja kärkitavoitteita sekä toimeenpanoa ja seurannan käytäntöjä. Kuntastrategioissa huomioidaan Kuntalain 37 §:n sisältöalueet joustavasti kunnan erityisyys huomioiden. Strategian tavoitteiden ja mittareiden määrittämisessä on havaittavissa eroavuutta kuntien kesken. Tavoitteiden ja mittareiden välinen yhteys kuvataan vain välttävästi. Tavoitteita ja mittareita saatetaan asettaa liikaa eikä niille aseteta selkeitä tavoitetasoja. Mittareita esitetään usein sekä määrällisesti että laadullisesti.

Yksityisen sektorin strategiatyössä ja johtamisessa on tunnistettavissa muutamia päälinjoja. Kansainvälisten selvitysten perusteella yritykset keskittyvät erityisesti hyödyntämään automatisointi- ja digitalisointipotentiaalin sekä digimurroksen tuomat mahdollisuudet. Strategiatyössä asetettavat tavoitteet määrittyvät ennen kaikkea näiden kautta. Investoinnit ja osaamisresurssit arvioidaan samoin periaattein. Myös kannattavuutta parannetaan erityisesti automaation ja digitalisoinnin keinoin. Työvoimaan, skaalautumiseen sekä asiakkaiden integroimiseen osaksi prosesseja etsitään kuumeisesti vaihtoehtoja kannattavuuden lisäämiseksi. Datan hyödyntäminen on keskeinen tutkimuskohde uusien palveluiden ja tuotteiden kehittämisessä. Yritysten liiketoimintastrategiamalli on verrattain vakiintunut ja jaettu, joskin sovellukset ovat riippuvaisia aina yrityksen toimintaympäristöstä. Erityisesti yrityksissä kiinnitetään huomiota kannustimien ja mittareiden yhteensovittamiseen.

3. Keskeiset havainnot kuntakohtaisista tilannekuvaselvityksistä

Kuntakohtaisten tilannekuvien arvioinnissa hyödynnettiin kansallisen tilannekuvan ja kuntastrategiavertailujen tarjoamaa jäsenyystapaa. Arviointi toteutettiin kaikissa kolmessa hankkeen osallistujakunnassa.

Mäntsälän kunnan kuntastrategiassa määritetään kunnan visio, missio ja arvot sekä keskeiset teemat turvallisuus, yhteisöllisyys ja vastuullisuus. Strategian muodostaa strategiakartta, jonka sisältönä on teemoittaisia tavoitteita, keinoja tavoitteiden saavuttamiseen sekä esimerkkejä mittareista. Tavoitteet ovat luonteeltaan ennen kaikkea laadullisia, ilman suoraan määritettyjä mittareita.

Toimeenpano-ohjelmia tai -suunnitelmia ei ole määritetty, ei myöskään seurannan menettelytapoja. Kuntastrategiaan liittyvässä kyselyssä vastaajat nostavat esille kehitysehdotuksina muun muassa tulevaisuuskuvien ja riskianalyysojen laadinnan, asukkaita ja henkilöstöä koskevan osallistamisen ja tiedon hyödyntämisen, strategiasta viestinnän sekä konkreettisten tavoitteiden ja mittareiden määrittämisen erityisesti toimialojen johtamisen ohjaukseen.

Nurmijärven kunnan kuntastrategiassa esitetään kunnan visio, missio ja arvot sekä keskeisinä läpileikkaavina teemoina hyvinvointi, asuminen ja elinvoima. Strategiakarttaan sisältyy osin mitattavia, osin laadullisia tavoitteita. Strategiassa kuvataan keskeiset toimeenpano-ohjelmat. Seurannasta ei ole kuvausta. Viestintää toteutetaan osana viestintäohjelmaa. Kuntastrategiaan liittyvässä kyselyssä kehityskohteiksi nostetaan tavoitteiden asettamisen ja mittaamisen kehittäminen kuntastrategia vs. toimeenpano-ohjelmatkokonaisuudessa. Tavoite- ja mittarihierarkiaan kaivataan selkeyttä.

Sipoon kunnan kuntastrategia määrittää kunnan vision, arvot ja perusedellytykset. Strategian teemoina ovat asuminen, elinvoima, liikkuminen ja sivistys. Strategiatekstissä kuvataan perusedellytykset, painopisteet ja keinot. Strategiassa on kirjattu tavoitteita ja mittareita sekä seurannan muotoja. Strategiassa ei ole linjattu toimeenpano-ohjelmia tai -suunnitelmia, mutta todetaan että osastot huomioivat tavoitteet vuotuisissa toimintasuunnitelmissaan. Viestintä nostetaan tärkeäksi tehtäväksi toimeenpanossa. Kuntastrategiakyselyssä vastaajat toivovat huomion kiinnittämistä strategian laadintaprosessin selkeyteen sekä tavoitteiden, mittaamisen ja seurannan määrittämiseen. Strategian toimeenpanossa onnistumisen tärkeys nostetaan myös esille.

Kaikissa kunnissa on tarkastuslautakunta tuonut arviointikertomuksessaan esille tavoitteen selkeyttää kuntastrategiaa, sen tavoitteita ja mittaamista sekä toimeenpanoa.

4. Johtopäätökset ja kehitysehdotukset

Kuntastrategiatyössä ja -johtamisessa onnistumiseen liittyy vahvasti kunnan strategisen kyvykkyyden parantaminen. Kyvykkyydet yhdistetään usein osaamiseen ja kompetensseihin, mutta organisaation kyvykkyyksillä on laajempi merkitys. Kyvykkyyksillä tarkoitetaan organisaation toimintakykyä eli organisaation erilaisia ominaisuuksia ja kilpailutekijöitä, joihin yksittäisen henkilön tai ryhmän osaaminen luetaan. Kyvykkyyksiä tulisikin tunnistaa eri tasoissa ja erilaisissa muodoissa, ei vain ylätasoisina ja abstrakteina kuvauksina, vaan myös osana operatiivista toimintaa ja kehittämistä. Kyvykkyyksien yhteentoimivuutta luovat ja ohjaavat taas kuntastrategiassa määritetyt tavoitteet. Strategioiden keskeisenä tehtävänä on varmistaa kunnan

strateginen kehittämiskapasiteetti, jolla luodaan pysyvää ja kestävää kyvykkyyttä uudistua ja vastata toimintaympäristön haasteisiin.

Myös kuntaorganisaatiossa kyvykkyyden tulisi kehittyä strategisten tavoitteiden tasolle, jotta strategiset tavoitteet voivat toteutua. Toteutumattoman strategian ratkaisuna ei ole välttämättä uuden strategian määrittäminen, vaan ennen kaikkea kyvykkyyden ja strategisten tavoitteiden välisen kuilun umpeen kurominen ja strategisten kyvykkyyksien kehittäminen. Strategian toimeenpanon johtamiseen liittyy elimellisesti kyvykkyyden johtamisjärjestelmän kehittäminen.

Fiksu kuntastrategia-hankkeen tilannekuvien selvitystyön perusteella keskeiseksi kehitysehdotukseksi on nostettavissa kuntastrategian ja sen toimeenpanon johtamisessa erityisesti kyvykkyyksien tunnistaminen ja niiden monipuolinen kehittäminen. Kyvykkyydessä on tunnistettavissa kolme kriittistä näkökulmaa, joita on systeemisesti tärkeitä kehittää samanaikaisesti. Nämä ovat strateginen kyvykkyys, tietokyvykkyys ja dynaaminen kyvykkyys. Strategisen kyvykkyyden osa-alueita ovat strategian rakenteen ja sisällön, tavoitteiden ja mittareiden sekä seurannan käytäntöjen uudistaminen. Tähän näkökulmaan on liitettävissä myös tavoitteiden toimeenpanon suunnittelu ja johtaminen. Tietokyvykkyys liittyy ennen kaikkea tiedolla johtamisen ratkaisujen ja mahdollisuuksien tunnistamiseen ja käyttöönottamiseen. Dynaaminen kyvykkyys muodostuu muun muassa kyvykkyydestä luoda ja tulkita tilannekuvia, ylläpitää ja kehittää arvioivaa ja dialogista strategiavuoropuhelua sekä tavoitteiden asettamisesta yhteistyössä kunnan sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien kanssa.