

Kuntien eloonjäämisen taito

Pertti Kettunen

Kuntien eloonjäämisen taito

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ
KAKS

KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO

Kunnallisan kehittämissäätiön
tutkimusjulkaisut, nro 35

© Pole-Kuntatieto Oy
ja Pertti Kettunen

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2003

ISBN 952-9740-96-4

ISSN 1235-6956

Sisällys

ESIPUHE 7

- 1 KUNNAN MONET KASVOT 9
 - 1.1 Kunta – ongelmallinen otus markkinatalouden maailmassa 9
 - 1.2 Tutkimustehtävä 10
 - 1.3 Pieni kertomus periferiasta 11
 - 1.4 Mikä määrittää kunnan? 13
 - 1.5 Johtopäätös 18
- 2 KUNNAN NELJÄ HAHMOA, KUNNAN YTIMEN ETSINNÄN LÄHTÖKOHTA 19
 - 2.1 Kunnan monet hahmot 19
 - 2.2 Identiteetti, imago, profiili, kulttuuri, arvot, persoonallisuus 20
 - 2.3 Neljä kysymystä kunnan identiteetistä 21
 - 2.4 Johtopäätös 22
- 3 KUNTA IHMISTEN YHTEISÖNÄ, ARVOT KUNNAN IDENTITEETIN YTIMENÄ 24
 - 3.1 Yhteisöllisyys ja arvot 24
 - 3.2 Tuleva tarinoiden maailma 27
 - 3.3 Maailmaa pystyssä pitävät voimat 31
 - 3.4 Johtopäätös 33
- 4 KUNTA PALVELUORGANISAATIONA, OSAAMINEN KUNNAN IDENTITEETIN YTIMENÄ 35
 - 4.1 Kunnalliset palvelut ilmaisina itsestäänselvyyksinä 35
 - 4.2 Kuntien talouden katastrofaalinen tulevaisuus 36
 - 4.3 Kunnallisten palvelujen ulottuvuudet 38
 - 4.4 Kunnallisten palvelujen organisointi 39
 - 4.5 Samaan aikaan yrityksissäkin etsitään uusia organisaatiomuotoja 43
 - 4.6 Osaaminen, rakenteet ja strategiat 45
 - 4.7 Verkottuminen ja verkostot, verkostojen perusmuodot 49
 - 4.8 Osaaminen kunnan identiteetin ytimenä 51
 - 4.9 Johtopäätös 54
- 5 KUNTA KEHITTÄMISYHTEISÖNÄ, VISIO KUNNAN IDENTITEETIN YTIMENÄ 56
 - 5.1 Luja tahto 56
 - 5.2 Johtamisen ja johtajien aika on alkanut 57
 - 5.3 Kuntien asiakkaat ja markkinat 61

5.4	Kunnan menestystekijät mahdollisuuksien ja elämänlaadun rakentajana	64
5.5	Kunta ja tarinoiden maailma	65
5.6	Kunnan johtaminen	67
5.7	Mitäpä on opittu?	71
6	KUNTALAISTEN KOHTALONYHTEYS ON KUNNAN YDIN	73
6.1	Kunta on arkisen elämämme ympäristö	73
6.2	Organisaatioiden ydin	74
6.3	Millainen organisaatio kunta oikein on?	75
6.4	Asukassuhde, mahdollisuudet ja elämänlaatu	79
7	ASUKASSUHDE JA JOHTAMINEN – KUNNAN MENESTYKSEN AVAIMET	81
7.1	Asukassuhde, johtaminen ja kunnan arvomaailma	81
7.2	Asukassuhteen rakentaminen	82
7.3	Johtaminen	88
7.4	Konsernijohtaminen	99
7.5	Ensi askeleet uuteen toimintatapaan	101
7.6	Asukassuhde ja johtaminen vielä kerran	108
8	ELOONJÄÄMISEN TAITO	109
	LÄHTEET	114

Esipuhe

S yysillan pimetessä ja kirjani käsikirjoitusta selatessani jään ihmettelemään, jälleen kerran. Kunnat ovat suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan keskeiset ja korvaamattomat toimijat. Kunnat tarjoavat meille mahdollisuudet luoda elämästämme haluamamme. Ne pitävät yllä turvaverkkoa pahan päivän varalle. Ne ovat meitä jokaista lähellä, omalla kotiseudullamme, meidän itsemme hallinnassa ja hallittavissa. Mikä voisi olla parempi järjestelmä? Sen kaltaista ei ole missään muualla, se on niin suomalainen kuin jokin vain voi olla. Siitä meidän olisi syytä olla ylpeitä ja pitää siitä huolta.

Kummia ääniä kuitenkin kuuluu kaiken aikaa yhä voimakkaampina. Kunnat ovat ahdingossa. Niitä on aivan liikaa. Niiden talous on vaikeuksissa lähes kaikkialla. Niiden työntekijät uupuvat. Niiden palveluja moititaan. Ihmisten kiinnostus osallistua oman kunnan, siis omien asioittensa hoitoon kunnallisen edustuksellisen demokratian kautta heikkenee. Ihmiset etääntyvät kunnastaan.

Kuntien ja niiden palvelujen keskeinen asema elämässämme ja kuntien ahdinko, josta emme näytä paljonkaan välittävän, ovat kiintoisa paradoksi. Sen tutkiminen on ollut kiintoisaa työtä. Olen pyrkinyt oman osaamisen alani, liiketaloustieteen, välinein tutkimaan kuntien toimintaa. Olen pyrkinyt katsomaan, mikä kunta oikein on ytimeltään. Olen etsinyt mahdollisuuksia kehittää kuntaa selviämään nousevista uhkista ja haasteista.

Apunani ja tukeani ovat olleet tässä aiottua pitemmäksi venyneessä pohdiskelussa monet minulle läheiset ihmiset, ystävien piiri ja laaja joukko kuntien johtajia ja johtavia virkamiehiä. Erityiset kiitokset kuuluvat Äänekosken kaupunginjohtajalle Arto Lepistölle, Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveysjohtajalle Sakari Möttöselle sekä Petäjäveden kunnanjohtajalle Teppo Sirniölle. Heidän kommenttejaan ja viestejään olen voinut runsaasti käyttää hyväkseni, myös niitä kirjassa siteeraten. Kunnallisan alan kehittämissäätiölle olen myös suuret kiitokset velkaa sen taloudellisesta tuesta tutkimushankkeelleni.

Toivon kirjani voivan avata uusia näkemyksiä ja virittää uusia ajatuksia kaikissa kuntien asioista kiinnostuneissa, niin meissä kuntalaisissa kuin kuntien luot-

tamushenkilöissä ja viranhaltijoissa. Meillä on kaikilla vastuu pitää suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuuksia ja elämänlaatua kehittävä perusrakenne, meidän kuntamme, edelleen elinkelpoisina. Kuntiin nojaava peruspalvelujärjestelmäme ei ole ehkä järjestelmistä kaikkein parhain, mutta se on kuitenkin parempi kuin sen vaihtoehdot.

Jyväskylässä 8. lokakuuta 2002

Pertti Kettunen

1 Kunnan monet kasvot

1.1 Kunta – ongelmallinen otus markkinatalouden maailmassa

Kunnat ovat esillä julkisuudessa paljon. Etenkin niiden ongelmat ovat esillä. Suuressa osassa kuntia talous on vaikeuksissa. Kuntien palveluihin ollaan tyytymättömiä. Vanhukset eivät saa riittävästi hoitoa, kouluissa on hometta ja levottomia lapsia, päiväkotipaikoista on pulaa, kadut ja tiet ovat huonosti hoidettuja. Opettajat uupuvat, lääkärit uupuvat, hoitajat uupuvat, kunnanjohtajat uupuvat tai heidät erotetaan. Valtiovalta näkisi mielellään kuntien määrän supistuvan. Kunnallinen demokratia ei toimi, äänestysprosessi laskee vaaleista toiseen. Parempia aikoja ei ole näkyvissä, ei kuntien eikä valtion taloudessa.

Mikä tässä nyt oikein on ongelman ydin? Kunnat ovat palvelleet asukkaitaan hyvin ja uskollisesti pitkiä aikoja. Ne ovat muuttuneet aikojen mukana. Ne ovat säilyneet läpi rauhan ja sotien kaudet, ne ovat pysyneet pystyssä niin lama- kuin nousukausina. Olemmeko nyt sitten saapuneet aikaan, jolloin kunta ei enää pystykään muuttumaan aikojen mukana? Onko globalisaation ja markkinatalouden voittokulku rusentamassa hyvinvointivaltion tai ainakin sen suomalaisen perusyksikön kunnan? Onko kunta, sellaisena kuin me sen Suomessa tunnemme, uuteen maailmanjärjestykseen sopimaton rakennelma? Onko mitään tehtävissä? Pitäisikö kunnat viedä saunan taakse ja lopettaa, niin kuin raihnaisille ja tarpeettomille otuksille suositellaan tehtäväksi? Pitäisikö siirtyä suurempiin perusyksiköihin, vaikkapa maakunnan kokoisiin? Pitäisikö kuntien tehtäviä vähentää? Entä, jos kunnan johtajiksi palkattaisiin ansioituneita yritysjohtajia, oikeita sankarijohtajia, ja annettaisiin heidän johtaa kuntaa niin kuin yritystä johdetaan. Olisiko paljon mainostettu pormestari ongelmien ratkaisu? Siinä joukko kysymyksiä, jotka odottavat vastausta. Paljon työtä tehdään parhaillaankin kuntien talouden ja toiminnan uudistamiseksi. Lukemattomia projekteja on menossa ja tulossa.

■ *Missä on kunnan ongelmien ydin?*

Kunnan tulevaisuus kovassa markkinaehtoisessa maailmassa on houkutteleva pohdinnan paikka. Markkinaehtoisuuteen eivät kuulu ilmaisupalvelut. Markkinaehtoisuuteen ei kuulu kireä verotus; ihmisten on saatava päättää itse rahoistaan markkinoilla. Markkinaehtoisuuteen ei oikein sovi äänestämällä päättäminen. Euroilla nykymaailmassa ja markkinataloudessa päätetään. Näinhän sitä sanotaan ja sanotaan yhä painokkaammin. Suomalainen kunta on melkoinen paradoksi markkinataloudessa, paradoksien kimppu itse asiassa. Yksilöllistyvässä maailmassa ei jää sijaa eikä ole kiinnostusta yhteisten asioiden hoitamiselle. Kaikki yhteisten asioiden edistäminen rajoittaa yksilön oman elämänsuunnitelman toteuttamista. Kaikki kollektiivinen on epäilyksenalaista ja hylättävää, kaikkea säätelyä puretaan, taloutta liberalisoidaan. Yksilö vääntää kättä kansalaisen kanssa, ja voittaa (Bauman 2002, 41–50). Siltikin Suomessa kunnat ovat ainakin toistaiseksi säilyneet ja säilyttäneet asemansa tärkeänä osana yhteiskunnan kokonaisuutta.

■ *Onko aika ajanut kuntien ohi? Tarvitaanko niitä, ainakaan niin monta?*

1.2 Tutkimustehtävä

Tutkimukseni tehtäväksi olen ottanut kovassa markkinataloudessa toimivan kunnan olemassaolon edellytysten tarkastelun. Tutkin kunnan hengissä säilymisen ehtoja. Etsin keinoja, joilla kunta voi uudistua ja löytää paikkansa uudessa oudossa maailmassa. Tarkastelen, millainen on tulevaisuuden kunta. Elämme juuri nyt aikaa, jolloin ratkeaa, mitkä kunnat ovat hengissä itsenäisinä kuntina 10–20 vuoden kuluttua. Entiseen tapaan toimivat ja entiseen tapaan johdetut kunnat ovat suurten ongelmien edessä, olivat ne sitten kasvukuntia tai supistuvia kuntia. Tutkimukseni perustuu suurelta osin omaan pohdintaani kaiken käytettävissä olevan tiedon ja aiempien tutkimusten perusteella. Se on suurelta osin käsitteellinen. Kunnanjohtajien ja muiden kuntien johtamisessa mukana olevien tahojen näkemyksiä on paljon työni taustana.

■ *Mitkä ja millaiset kunnat ovat hengissä 20 vuoden kuluttua, siitä on kysymys.*

Tehtävä on kolmivaiheinen. Ensin etsin ajatuksellisen ja käsitteellisen perustan työlleni. Konstruoin peruskäsitteitä, joilla kuntaa ja sen toimintaa voi analysoida. Etsin ne ajatukselliset peruskivet, joille kunnan tulevaisuuden voi rakentaa. Rakennan myös käsitteellisen mallin, joka voi palvella kuntien asioista vastaavia ottamaan uudella tavalla haltuun käsityksen kunnasta.

Toiseksi luon ehdotuksen kunnan uudeksi toimintamalliksi ja uuden verkottuneen kunnan johtamiseksi. Rakennan kuvia mahdollisuuksista, joita aavistelen olevan olemassa. Etsin keinoja kunnan uudistumiselle. Tuekseni toivon saavani kuntien asioista kiinnostuneita, kuntien johtajia ja asukkaita. Kaikkihan me kuntien jäseniä olemme, stakeholders hienosti sanottuna. Omat etumme ja rahammeikin meillä on jokaisella liossa kotikunnassamme. Tutkimuksia ja raport-

teja kuntien nykytilanteesta on käytettävissä viljalti, enkä niitä unohda. Niissä ovat monet viisaat tehneet jo monia oivallisia ehdotuksia.

Kolmanneksi osoitan sen tien päin, jolla muutos voidaan saada aikaa. Tie muutokseen on pitkä ja kivinen kaikissa organisaatioissa. Muutos on yksilöiden ajattelun ja toiminnan muutosta, mutta myös kollektiivista uuden näkemyksen omaksumista ja muuttamista todeksi. Tiedämme jokainen, ettei ole helppo luopua vanhoista mielipiteistä, ajatuksista tai tavoista toimia. Muutos alkaa useimmiten kriisistä ja kriisillä. Vain pakko saa meidät muuttumaan. Nyt se on kuntien edessä ilmiselvänä kauheutena. Jotkut ovat jo asian oivaltaneet ja aloittaneet muutoksen, useimmat eivät. Talousarvioiden tutkiminen, palvelujen vähentäminen ja menojen karsiminen ei vielä ole edes muutoksen hyväksymistä, se on entisessä riippumista.

■ *Kehitän oppia kunnan eloonjäämisen strategiaksi.*

Lähtökohtana minulla on oma tutkimustyöni, koulutukseni yritysten johtamisen kentältä. Markkinatalous myllertää maailmaa ja muuttaa kuntien toiminnan edellytyksiä ja ihmisten näkemystä kuntien tehtävistä. Yritysten maailma on jo ikimuistoiset ajat ollut mullistusten kourissa. Yrityksissä eloonjäämisen oppeja on harjoiteltu. Managerialismi, ajatus siitä, että kuntia voisi ja pitäisi johtaa yrity maailman opeilla, on nopeasti juurtumassa kuntiin. Miten hyvin se sopii kuntien toimintaan, on aivan eri asia. Käytän tutkimuksessani liiketaloustieteen välineistöä ja käsitteitä, malleja ja näkemyksiä kuntien toimintaa analysoidessani. Näkökulmani on yrityksen johtamisen näkökulma. Tiedän ja ymmärrän oikein hyvin samalla, että kunta ei ole yritys. Se mikä toimii yrityksissä, ei välttämättä toimi kunnassa. En usko myöskään kaikkiin uusiin oppeihin yrityksen oivasta johtamisesta. Niissä on paljon idealistista uskoa ihmiseen ja vahvaa ideologista näkemystä markkinoiden kaikki ongelmat ratkaisevasta voimasta. Kriittinen olen niin kuntien kuin yritysten suuntaan. Molemmille tarjotaan nykymaailmassa oppeja ja opetuksia, jotka ovat kaukana suomalaisesta arjesta.

■ *Valmiita oppeja on, mutta kuntien ongelmien ratkaisuun sopivia vähemmän.*

1.3 Pieni kertomus periferiasta

Keski-Suomi on tottunut olemaan 5 %:n maakunta ja saamaan sen suuruisen osan yhteiskunnan kakusta. Keskimääräiseen ajatteluun liittyy riskejä, koska keskiarvon takana on aina sekä hyviä että huonoja tuloksia. Esitetyt tilastot ja lukusarjat Keski-Suomen hyvästä kasvusta, sivistyneisyydestä, kansantuotteesta tai väestön kasvusta tarkoittavat käytännössä sitä, että Jyvässeutu, Äänekoski-Suolahti sekä Jämsän seutu kasvavat ja kehittyvät, kun taas maakunnan reuna-alueiden periferia sananmukaisesti riutuu hengiltä. Olen samaa mieltä maakunnan johtavien kehittäjien kanssa siitä, että Jyvässeudun luontaista ja markkinavetoista kasvua ei pidä vaikeuttaa, vaan päinvastoin tukea ja edistää. 10 viime vuoden aikana Jyvässeudun kasvu-uutisten taustalla on kuitenkin ollut maakunnan perifeeristen alueiden nopea riutuminen, josta ei ole mielestäni riittävästi keskusteltu.

On tarpeen arvioida, mitä tekijöitä ja kehitysvoimia vaikuttaa riutumisen taustalla. Käytän esimerkkinä kahta parhaiten tuntemaani kuntaa, Karstulaa ja Kivijärveä. Vielä 1960-luvulla Karstulassa oli yli 8 000 asukasta ja Kivijärvellä liki 4 000. Nykyisin Karstulassa on 5 000 ja Kivijärvellä hieman yli 1 500 asukasta. Väestön väheneminen johtuu pitkälti siitä, että nuoret ja erityisesti koulutetut nuoret muuttavat ammattitutkinnon suoritettuaan pois työn ja paremman toimeentulon toivossa. Niin olen tehnyt käytännössä itsekkin, vaikka nelihenkinen perheeni onkin vielä mukana tuossa Karstulan 5 000 hengen tilastossa.

Keitä on jäänyt jäljelle, ja onko paluumuuttajia tulossa pelastamaan? Karstulaan ja erityisesti Kivijärvelle ovat jääneet työikäisistä tietenkin ne, joilla on työpaikka. Näitä ovat kuntien palveluksessa olevat, pienyrittäjät, vähittäiskaupan työntekijät, maatalousyrittäjät sekä teollisuuden palveluksessa olevat, mm. Honkarakenteen henkilöstö, josta kuitenkin huomattava osa asuu jo Saarijärvellä.

On luonnollista ja hyväksyttävää, että Karstulan lukiosta valmistuva ylioppilas pyrkii yliopistoon tai ammattikorkeakouluun ja sitä kautta tavoittelee parempaa toimeentuloa kuin olisi tarjolla Karstulassa tai Kivijärvellä kaupan kassalla, hirsityöntekijänä, metallimiehenä tai kunnan virkamiehenä. Kaikista ihmisistä ei ole myöskään yrittäjiksi, ja on kohtuutonta vaatia nuorelta yrittäjäksi ryhtymistä periferiaan ilman ammattitutkintoa, asiakkaita tai pääomia.

Noin 20 % työikäisistä on työttömänä, ja kasvava osa kuntien asukkaista kiittää kansaneläkkeen perusosan tai pienen MYEL-eläkkeen varassa. Tilastojen mukaan 31 % Karstulan väestöstä on eläkkeellä ja kivijärveläisistä peräti 39 %. Työttömistä merkittävä osa ei ilmeisesti koskaan pysty saamaan työpaikkaa vapailta työmarkkinoilta, koska heidän ammatitaitonsa on vanhentunut eivätkä he monista syistä pysty hankkimaan uutta ammattia. Elinkeinoista maatalous ja erilaiset kaupan alan palvelut näivettyvät. Kauppaliikkeiden verkko harvenee, monet maaseudun erikoisliikkeet ovat jo hävinneet ja häviävät sitä mukaa kuin nykyinen yrittäjäperhe jää eläkkeelle. Kyläkauppoja ei enää ole, ja maataloudenkin kuolinkouristus alkaa vuonna 2006, jos nykyiset sinänsä hyvät EU:n maataloustuet olennaisesti niukkenevat.

Monet Keski-Suomen kuntien virkamiesten sekä ammattilaisten projekti-ihmisten luomat kehitysvisiot ovat valitettavasti tuulentupia, jotka eivät perustu ihmisten ja yritysten käyttäytymiseen. Yksi suurimmista tuulentuvista on ajatusmalli etätyöstä, joka voisi pelastaa maaseudun periferiat. Toinen yleinen tuulentupa, jota myönnän itsekkin joskus rakentaneeni, on käsitys varakkaiden paluumuuttajien tulosta. Kolmas tuulentupa, jossa itsekkin olen ollut mukana, liittyy mekaanisen puunjalostusteollisuuden jalostusarvon nostamiseen. Neljättä tuulentupaa voisi kuvata Juha "Watt" Vainion 1960-luvun rallin "Turistit Tuppukylään" sanoin. Tarkoitan sillä nykyistä voimallista maaseutumatkailun kehittelyä, jossa yritetään tuottaa mitä ihmeellisimpiä luovan hulluuden palveluja, joilla ei ole mitään menestymisen mahdollisuuksia, kun julkinen tuki loppuu. Kaikki edellä mainitsemani kehitystoimet ovat mielestäni tuulentupia, koska ne eivät perustu ihmisen luontaiseen käyttäytymiseen.

Etätyön tekeminen ei onnistu Kivijärven Hoikanperältä tai Karstulan Oinoskylältä sen takia, että etätyötä tekevä ihminen tarvitsee sosiaalisia kontakteja työssään, eikä hän halua jatkuvasti ajaa auraamatonta ja liukasta tietä tai odotella sähkölinjojen korjaajaa viikkoja päästäkseen kytketymään tiedon valtatielle. Ennen pitkää hyvä etätyön idea rämettyy ja etätyön tekijästä tulee peräkammarin poika tai tyttö, joka on menettänyt työnsä, ammatitaitonsa ja virikkeensä. Jyväskylässä asuva varakas eläkeläinen, johon asemaan itsekkin toivottavasti 20 vuoden kuluttua pääsen, ei varmaankaan muuta Karstulaan tai Kivijärvelle, jossa joutuisi asumaan ilman mitään palveluja tai harrastusmahdollisuuksia. Houkuttelevampi vaihtoehto on muuttaa vaikka Espanjaan ja korkeintaan kesällä oleilla 2–3 kuukautta Karstulassa tai Kivijärvellä olevalla kesämökillä.

Kehittyvän pienteollisuuden, kuten huonekalujen valmistuksen, menestymisen

edellytyksenä ovat ammattinsa osaavat puusepät, hyvät muotoilijat sekä tiivis alueellinen verkosto. Vahvat pienteollisuuskusterit syntyvät alueille, joilla on vanha teollinen kulttuuri, riittävä väestöpohja sekä hyvät liikenneyhteydet. Puusepät ja muotoilijat asuvat mieluummin vaikka Fiskarsin ruukkimiljöössä Uudellamaalla, koska he saavat siellä parempia palveluja ja kulttuurivirikkeitä kuin Kivijärvellä. Mäntyhuonekalujen maailmanluokan verkostoa ei pystytä rakentamaan Kivijärvelle, vaikka siellä olisi maailman paras mäntypuu ja vaikka kuinka paljon kehittämisrahaa olisi käytettävissä, koska kannettu vesi ei kaivossa pysy. Myös tämän olen omakohtaisesti kokenut omalla lyhyellä jääneellä yrittäjäurallani.

Maaseutu- ja elämysmatkailun kehitystyössä on myös unohdettu ihmisen käyttäytyminen. Olen täysin vakuuttunut siitä, että marginaaliryhmiä lukuun ottamatta kaikki luovan hulluuden houkutukset eivät herätä riittävää markkinalähtöistä kysyntää, jonka varaan voitaisiin kehittää todellista yritystoimintaa perifeerisille alueille. Palvelut menestyvät vain niin kauan kuin julkista projektirahaa riittää.

*Jussi Halttunen, Jyväskylän ammattikorkeakoulun
kaupan ja hallinnon toimialajohtaja
Metsonsiipi-verkkolehti 4/2002 (22.1.2002)
www.keskisuomi.fi*

1.4 Mikä määrittää kunnan?

Kunta on abstraktio, käsite kuntalaissa, siellä tarkkaankin määritelty. Mutta arkisessa elämässämme kunta on jotakin aivan muuta. Kunta on lähellä meitä jokaista. Me kohtaamme sen arjessamme hyvin usein ja paikallisen sanomalehden sivuilla joka päivä. Meillä on jokaisella mielessämme kuva omasta kotikunnastamme, mikä se on, miten se toimii. Kunta saa kasvot mielessämme keskusteluissa ystävien kanssa, lehtien palstoilla kerrotussa, televisiosta nähdyssä ja arkisen elämämme kohtaamisissa kunnan virkamiesten kanssa. Näin me rakennamme yksin ja yhdessä toisten kanssa kuvaa kotikunnastamme. Kuva vaihtelee sen mukaan, miten ja missä olemme kunnan kohdanneet. Tapahtuuko se omakotitalomme rakentamisen yhteydessä, sairauden yhteydessä, lasten päiväkotipaikkaa hakiessamme vaiko vain etäämpää kunnan tapahtumia seurattessamme?

Tosiasiat, elämän ja kuoleman tosiasiat, määrittävät elämämme rajat. Niiden sisällä elämme jokainen omaa elämäämme. Jokainen meistä rakentaa oman todellisuutensa, antaa oman sisältönsä maailman kovalle tosiasioille. Tutkijat sanovat, että rakennamme jokainen erikseen ja toistemme kanssa yhdessä jatkuvasti sosiaalista todellisuuttamme (Berger–Luckmann 1994). Koetamme mielessämme ottaa selvää siitä, mistä tässä elämässä oikein on kysymys. Me emme ota tosiasioita sellaisenaan. Me annamme asioille arvoja ja merkityksiä. Yhdelle meistä arvoton esine tai tapahtuma voi olla toiselle hänen maailmaansa mullistavan arvokas. Me kerromme tarinoita, liitämme niin oman elämämme tapahtumat kuin ympärillämme myllertävän maailman lukemattomat tapahtumat kertomuksiksi, oman elämämme tarinaksi. Me yritämme ymmärtää, nähdä jotakin johdonmukaisuutta ja löytää selityksiä tapahtuvalle.

■ *Kotikuntamme näemme oman elämäkokemuksemme värittämien lasien läpi.*

Etsimme paikkaamme maailmassa, etsimme vastausta kysymykseen, kuka minä olen, mitä minä olen. Etsimme identiteettiämme. Siinä etsinnässä asuinpaikkamme ja lähiympäristömme ihmiset ovat tärkeitä kiintopisteitä. Abstrakteille käsitteille annamme sisältöjä suhteessa omaan elämäämme. Abstraktio muuttuu ymmärrettäväksi ja melkein käsin kosketeltavaksi sille antamiemme merkitysten kautta. Jokainen meistä antaa kunnalle merkityksen suhteessa omaan itseensä ja omaan elämäntilanteeseensa. Jollekin kunta on kotikunta, syntymäseutu, jota parempaa paikkaa ei maailmassa voi olla. Siihen liittyy tunnetta ja tarinoita. Jollekin kunta on rationaalinen palvelujen tuottaja: hammashoitoa, päivähoitoa, terveydenhoitoa ja kaikkea muutakin. Jollekin kunta on kuin yritys, jota pitäisi hoitaa tässä markkinatalouden ajassa kuin yritystä. Kunta saa merkityksen paikkakunnan ja seudun kehittämisorganisaationa. Jollekin kunta on hallintoa, se on ikävää byrokratiaa, se on riitelevä valtuusto. Sitä on epäiltävä ja vastustettava. Jollekin toiselle kunnallinen demokratia ja itsemääräämisoikeus voi olla myös äärettömän vahva arvo.

Hyvin samaan tapaan Mäkinen (1995) löysi tutkimuksessaan neljä tapaa puhua kunnasta, neljä erilaista merkitysten kokonaisuutta, jotka kunnalle annettiin. Omadiskurssissa keskeisiä olivat oma tahto, oma toimintatapa ja omista asioista päättäminen. Oma alue ja paikallisuus olivat myös olennaisia osia kokonaisuutta. Rajoitediskurssissa kunta määrittyy suhteessa valtioon. Kunta on valtion vastakohta; se on itsehallintoa, jota valtio rajoittaa ja vaikeuttaa. Kysymys on kunnan toimivallasta. Valtio on autoritaarinen ja oikukas vallan käyttäjä, jonka kanssa joudutaan jatkuvasti kamppailemaan. Kunnan identiteetti rakentuu usein tässä diskurssissa uhrin identiteetiksi tai alistuvan kunnan identiteetiksi. Kolmas merkitysten joukko on tulostiskurssi. Siinä korostuu kunta aktiivisena palveluja kuntalaisille tuottavana toimijana, tulosta tekevänä toimijana. Kunta on vapaa ja itsenäinen toimija, joka palvelee kuntalaisia. Asiakaslähtöisyys ja vastuu ovat yritysten kielenkäytöstäkin tuttuja käsitteitä, joita tässä diskurssissa viljellään. Kuntalainen nähdään asiakkaana. Neljäs merkitysten ryhmä saa Mäkiseltä järjestelmädiskurssin nimen. Siinä korostuu kunta hallinnollisena yksikkönä. Edustuksellinen demokratia ja kunnan päätöksentekojärjestelmä saavat suuren osan tässä diskurssissa. Kuntalainen on hallinnon ja päätöksenteon passiivinen kohde.

Löytyykö kunnalle annettujen merkitysten kirjosta mitään vihjeitä kunnan kovan ytimen etsimiselle? Neljä perusmerkitystä ovat kunta paikallisyhteisönä, kunta palveluorganisaationa, kunta kehittämisorganisaationa ja kunta itsehallintona. Niistä aloitan tarkasteluni.

■ *Kunta voi merkitä monia asioita, hyviä tai pahoja.*

Kuntiemme rajat ovat määräytyneet pääosin viimeistään 1920-luvulla ja melkoiselta osin jo aiemmin. Koko kuntajaotuksemme heijastelee vanhan paikallisyhteisön aikaa. Sen juuret ovat ikivanhassa pitäjäjaossa. 1900-luvun alkupuolella jokaisessa kunnassa, joskus jokaisessa kylässä, oli oma seurakunta, oma osuuskauppa, oma osuuskassa, oma osuusmeijeri, oma nuorisoseura, työväenyhdistys, urheiluseura ja monia muita omia yhteisön sisäistä keskinäistä yhteisyyttä ra-

kentavia voimia. Identiteetti rakentui samalle perustalle kuin taloudellinen ja muu toiminnallinen yhteys. Kunnassa oli oma kirkkoherra, lääkäri, nimismies, apteekari, postinhoitaja ja muutkin tarpeelliset omat asioiden hoitajat. Muuttoliike oli vähäistä, ihmiset tunsivat toisensa. Paikallisyhteisössä oli hyvin luontevaa rakentaa myös yhteisten asioiden hoitamisen järjestelmä, kunnallishallinto, samoilla periaatteilla kuin muukin yhteisyys. Kunnallislautakunta, kunnanvaltuusto ja kunnansihteeri olivat yhteisten asioiden hoitamisen kulmakiviä. Samat henkilötkin toimivat useissa keskeisissä tehtävissä, elleivät suorastaan useimmissa.

Paikallisyhteisöstä tuossa 1920-luvun hengessä on nyt enää rippeitä jäljellä. Parhaiten yhteisöllisyyttä on säilynyt pienissä kunnissa, joissa muutto on vähäistä. Useimpien aikaisempien paikallisten yhteisöjen, erityisesti yritysten, toiminnan kenttä on nyt paljon aiempaa laajempi, usein valtakunnallinen, jos ne nyt yleensä ovat hengissä säilyneet. Muuttoliike on vilkasta, ja yhä useammissa kunnissa muualta muuttaneet alkavat olla enemmistönä. Mikä on pääkaupunkiseudun kuntien identiteetti, mikä siellä asuvien yhteys paikallisuuteen, esimerkiksi Vantaalla? Helsinkiläisyys on valttia. Helsingissä on helppo antaa ainakin puheissa kaupungille merkitys osana omaa identiteettiä. Monessa kunnassa on muualta tulevan vaikea päästä mukaan sisäpiireihin, tulla hyväksytyksi syntyperäisen kuntalaisen veroiseksi.

■ *Voiko kunta enää olla paikallisyhteisö?*

Kuntiemme palvelut, niiden tarjoamat palvelut ja niiltä vaadittavat palvelut, määrittävät nykyisin ainakin julkisessa puheessa kuntaa enemmän kuin paikallisidentiteetti. Hyvinvointivaltion kehityksen myötä kuntien kuva on monen ihmisen mielessä muuttunut yhteisten asioiden hoitajasta hyvinvointipalvelujen tarjoajaksi. Niitä kunnilta vaaditaan kaiken aikaa lisää. Ne kasvoivat nykymuotoonsa ja täyteen kukoistukseensa 1970- ja 1980-luvuilla. 10 viime vuoden aikana kunnat ovat saaneet lisää autonomiaa palvelujen toteuttamisessa. Kuntien kiristyneestä taloudesta huolimatta ne ovat säilyneet läpi säästötoimien ja leikkausten. Kunnista on muodostunut keskeinen hyvinvointipalvelujen tarjoaja. Hyvinvointipalveluissa valtio on astunut niin rahoittajana ja säätelijänä kuin toteuttajana monta askelta taaksepäin ja jättänyt asukkaitten hyvinvoinnista huolehtimisen kunnan tehtäväksi. Kunnista on tullut yhä keskeisempi osapuoli, kumppani, ihmisen arkiseen elämään.

Paikallisyhteisön rajat ja hyvinvointiyhteiskunnan palvelut eivät aina sovi erityisen kauniisti samaan mittakaavaan ja kuvaan. Palveluorganisaatiot jäävät pieniksi ja heiveröisiksi, niiden käyttöasteet mataliksi ja kustannukset korkeiksi, kun palveluja käyttävä yhteisö on pieni. Palvelujen monimutkaistuessa ja niiden vaatiessa yhä suurempaa ammattitaitoa järjestäjiltään ja hoitajiltaan pätevän henkilökunnan saaminen palveluja tarjoamaan käy ongelmalliseksi pienissä kunta-yhteisöissä. Suurissa yhteisöissä palveluorganisaatiot kasvavat ja yhteyden säilyttäminen palvelujen käyttäjiin ohenee. Kunta etääntyy valtion kaltaiseksi kaukaiseksi toimijaksi.

■ *Riittääkö kunnan ideaksi olla palvelujärjestelmä?*

Kuntiemme johtaminen kehittyy parhaillaan nopeaa vauhtia yritysten johtamisen antamien esikuvien suuntaan. Kuntien kirjanpito on jo yritysten kirjanpidon mallien mukaista. Kunta aletaan nähdä paikallisena kehittämisorganisaationa ja tulosityksikkönä. Kuntien vuosittaista tilinpäätöstä arvioidaan kuin yritysten tilinpäätöksiä. Managerialismi ja perinteinen kunnallinen demokratia tuntuvat sopivan huonosti yhteen. Kunnanjohtaja on periaatteessa vain operatiivinen johtaja. Kuitenkin hän johtamisen ammattilaisena joutuu lähes aina ottamaan suunnannäyttäjän tehtävät, strategin roolin kunnassa. Kunnan eri palvelulalojen johtamista kehitetään tulosjohtamisen erilaisina sovellutuksina. Kunnanvaltuusto ja kunnanhallitus ovat uudessa ajattelussa ainakin periaatteessa strategisia johtajia, mutta se rooli ei kunnanvaltuutettuja useinkaan tyydytä. He haluaisivat osallistua konkreettista asioista päättämiseen. Niitä koskevilla lupauksilla he ovat valtuustopaikkansa saaneet, ja konkreettisista saavutuksistaan he haluavat myös valitsijoilleen kertoa. Strategiat ovat abstrakteja ja epämääräisiä, tiet, koulut, terveyskeskus ovat konkreettisia asioita. Managerialismin edetessä poliittinen johtaminen, arvoihin ja aatteisiin perustuva suunnan määrittäminen on vähentynyt. Johtaminen on johtaja- tai virkamiesvaltaistunut. Näin ainakin vahvasti väitetään. Näkemystä tukee se, että kuntien taloudelliset vaikeudet ovat vähentäneet vaihtoehtoja. Kuntien johtamisesta on suuressa määrin tullut vaihtoehtotonta virkamiestyötä. Periaatteessa kuitenkin kuntien itsenäisyys on suurta; valtion normiohjaus on vähentynyt ja kuntien vapaus itse päättää asioistaan on kasvanut. Näin kuitenkin vain periaatteessa. Niukkojen markkojen realismi on toiselta laidalta kaventanut mahdollisuuksia vähintään samaa tahtia kuin periaatteelliset vapaudet ovat kasvaneet.

■ *Kuka oikein johtaa kuntia, vai johtaako kukaan?*

Kunta itsehallinnollisena yksikkönä on neljäs perustapa antaa kunnalle merkitys. Siinä juridiikka antaa oman hallinnollisen mausteensa kokonaisuuteen.

Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuustosta samoin kuin kansanäänestyksestä ja asukkaiden oikeudesta muuten osallistua ja vaikuttaa kunnan hallintoon säädetään jäljempänä. Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. (*Kuntalaki 365/95, 1 §.*)

Kuntalain alku on mielenkiintoinen, hieman hämmästyttäväkin. Kuntalaiset eivät ole kunta, vaan kunta on jotakin heistä erillistä. Tosin se pyrkii tekemään hyvää asukkailleen. Kunta on hallinnollinen ja oikeudellinen entiteetti kuten valtio, osakeyhtiö tai kotiseutuyhdistys. Kuntalaiset ovat kunnan asukkaita ja yhteisön jäseniä, mutta kunta on oma oikeushenkilönsä. Kunnalla on myös alueellinen ulottuvuutensa; ihmisten asuinpaikka määrää heidän identiteettinsä, kotikuntansa. Syntymäkuntansa identiteettiä kantaa jokainen koko elämänsä, miten hento ja etäinen tuo sidos sitten onkaan. Syntymäpaikka on passissa, sitä kysytään aina siellä ja täällä, aivan kuin sillä olisi suurikin merkitys. Se on kuitenkin valittu erääksi jokaisen meistä identifioivaksi tunnusmerkiksi siinä kuin silmien väri.

■ *Kunta on itsenäinen oikeussubjekti, abstraktio.*

Kunnan tehtävistä, velvoituksista ja mahdollisuuksista riittää tässä kuntalain 2 §, jossa sanotaan näin:

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoon kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

■ *Kunnalla on valtaa. Osaako ja voiko se sitä käyttää?*

Kuntien alueellisten rajojen muuttaminen on vaikeaa. Sädökset siitä kuntajakolaissa edellyttävät vahvaa yhteisymmärrystä niin kuntien päättävissä elimissä kuin asukkaidenkin parissa. Tämä heijastelee jännittävällä tavalla vahvaa identiteettisidosta, joka ihmisillä edelleen nähdään olevan omaan asuinpaikkaansa. (Heuru 2001, 41–44.) Samalla managerialistinen ajattelu on jo vahvasti mukana. Kuntajakolaki on vuodelta 1997 (1196/97 KuntajakoL). Kuntajakoa voidaan nimittäin muuttaa, jos muutos

1. edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille,
2. parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita,
3. parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai
4. edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta.

Helpolla ei kuntarajoja muuteta. Vaikka paikallisuus on menettänyt asemaansa ihmisen identiteetin määrittäjänä, eivät ihmiset halua luopua kotikunnasta. Kansanäänestykset ja mielipidetiedustelut kuntaliitosehdotuksista osoittavat tämän vuodesta toiseen.

Kuntien lukumäärän ennustetaan silti vähenevän, ja monet tahot katsovat, että niiden määrän pitäisi vähentyä. Perusteluna esitetään tavallisesti taloudellisia perusteluja. Pienissä kunnissa palveluja on vaikea organisoida ja ne tulevat kalliimmiksi kuin suuremmissa kunnissa. Pienten kuntien kyky toimia alueensa kehittäjinä on heikko, on toinen peruste. Näistä näkemyksistä minäkin tämän kertomuksen aloitin. Monipuolisesti ja hyvin kiintoisalla tavalla herkkää kuntien kokoa ja rajoja koskevaa kysymystä käsittelee Haveri (2002). Monipuoliseen teoreettiseen taustaan tukeutuen Haveri analysoi kuntien ja niiden toimintaympäristön muutoksia. Hänen johtopäätöksensä on se, että yleisiä ratkaisuja ja standardeja kuntarajojen sopeuttamiseen ei ole löydettävissä. Asioita on käsiteltävä kunnittain, kuntien sisältä käsin, niin eri lailla erilaiset muutokset kuntia kohtaavat. (Haveri 2002, 18.) Voisi olettaa, että paineiden kasvu ja kuntien viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtunut autonomian kasvu olisivat lisänneet kuntaliitoksia. Kuntaliitokset eivät kuitenkaan ole lisääntyneet, mutta kuntien yhteistyö ja muut aiemmasta poikkeavat ratkaisut ovat nopeasti yleistyneet. Kunnat eivät pidä kuntaliitoksia järkevinä ratkaisuinä. Tämä johtuu Haverin mu-

kaan erityisesti siitä, että kunnat ovat moniarvoisia ja sen myötä vaikeasti suuria muutoksia hyväksyviä. Kulttuurin muutokset vievät aikaa, eikä mitään kuntien yhdistymisaaltoja ole odotettavissa.

1.5 Johtopäätös

Kunta voidaan niin haluttaessa määritellä yksiselitteisesti juridisin, hallinnollisin ja alueellisin perustein, varmaan monella muullakin perusteella. Ihmisten mielessä ja heidän arjessaan kunta on paljon enemmän. Kunta henkilöityy. Se merkitsee eri ihmisille erilaisia asioita. Kunnasta ja kunnallisesta vallankäytöstä on vaikea muodostaa yhtä selkeää kuvaa. Kunnallinen päätöksenteko heijastuu ihmisten puheissa pahimmillaan poliittisena pelinä, salaisena ja salakähmäisenä juonimisena.

Kunta on niin monimuotoinen ja monenlaista toimintaa sisältävä kokonaisuus, että siitä on vaikea saada otetta tutkijan tai kunnallisen päätöksentekijäkään saati sitten tavallisen kuntalaisen omassa arjessaan. Sen vuoksi on tarpeen aloittaa kunnan olemuksen tutkiminen hyvin syvältä, aivan perustasta, ja etsiä niitä asioita, joille kunta rakentuu. Tämän vuoksi joudun aluksi turvautumaan käsitteelliseen analyysiin, joudun luomaan käsitteitä ja käsitteellistä mallia kunnan ytimeistä.

2 Kunnan neljä hahmoa, kunnan ytimen etsinnän lähtökohta

2.1 Kunnan monet hahmot

Kunta on samanaikaisesti paikallinen ihmisten yhteisö, palvelujärjestelmä, yritysmäisesti johdettu kehittämisorganisaatio ja näiden lisäksi vielä hallintoa ja demokratiaa. Näkemys siitä, mitä kunta on ja mitä sen pitäisi olla, vaihtelee. Kunta voi jonkun mielessä sävyttyä yhteisöllisyyteen, palveluorganisaatioon, kehittämisorganisaatioon tai itsehallintoon. Yhden mielestä paikallisuus on tärkeintä, toisen mielestä elinkeinojen kehittäminen, kolmannen mielestä hyvinvointipalveluiden lisääminen, ja neljäs uskoo paikalliseen edustukselliseen demokratiaan. Kunnan viestit puheina ja tekoina kuntalaiset kuulevat eri elämänvaiheissa eri tavoin. Kunnassa koko ikänsä asuneelle ikäihmiselle viestit kertovat jotakin aivan muuta kuin juuri kuntaan muuttaneelle nuorelle opiskelijalle, aivan samat viestit. Ihmisten käsitykset siitä, mitä kunta on ja mitä sen pitäisi olla, vaihtelevat aina sen mukaan, millaisen merkityksen ihmiset kunnalle antavat sitä omista lähtökohdistaan ja elämäntilanteestaan katsoen. Kunnan persoonallisuus, sen identiteetti, voi olla monenlainen. Kaikki elementit ovat kunnan identiteetin olennaisia osia. Niistä ihmiset rakentavat omaa kuvaansa kunnasta, antavat kunnalle ja sen toiminnalle merkityksiä.

■ *Kunnan identiteetissä heijastelevat yhteisö, palvelut, kehitys ja demokratia.*

Voiko kuntalaisten mielikuviin vaikuttaa? Yritykset kehittävät asiakkaittensa mielikuvia itsestään systemaattisesti ja vahvasti tuotteillaan, mainonnallaan, toiminnallaan ja puheillaan. Ne eivät halua mielikuvien kehittyvän satunnaisesti ja ohjaamatta. Entäpä kunnat? Periaatteessa niissäkin voidaan omaa kuvaa niin omien asukkaiden kuin ulkopuolisten silmissä yrittää muuttaa. Harvoin sitä kuitenkaan tehdään muuten kuin matkailumarkkinoinnissa. Hyvällä syyllä voidaan kysyä, miksi vain noin rajallisesti.

Puhuttaessa siitä, miten ihmiset rakentavat elämäänsä ja mielessään kuvaa siitä, millaista elämä on ja millaista sen pitäisi olla, voidaan käyttää monenlaista kieltä. Juuri nyt kirjoissa puhutaan todellisuuden sosiaalisesta konstruoinnista, puhutaan tulkinnoista, puhutaan merkitysten antamisesta ja puhutaan tarinoista, joilla maailmaa hahmotamme. Tämän tarinan kannalta ne ovat kaikki niin lähellä toisiaan, että käytän niitä tässä samaa tarkoittavina. Meillä on erilaisia tapoja kertoa itsestämme, maailmasta ja muista ihmisistä, tutkijoillakin. Maailman kuva mielessämme on aina meidän oma luomuksemme. Sillä voi olla jonkin yhteistä toisten ihmisten, etenkin lähiyhteisömme, kuvan kanssa. Oma yksilöllinen luomuksemme se aina on. Kunnan historia, kunnan sijainti, kunnan ja siellä asuvien ihmisten työ luovat yleisempääkin kuvaa ja kertomusta kunnasta, kunnan identiteettiä. Jokaisesta kunnasta on jokin kuva sen asukkaitten mielessä ja ainakin joidenkin muualla maassa asuvien ihmisten mielessä. Joistakin suomalaisista kunnista voi olla mielikuva myös joidenkin rajattujen ihmisryhmien mielessä ulkomailla.

Kunta lähestyy meitä neljässä eri hahmossa, puhuu neljää eri kieltä. Se kertoo tarinoita kotiseudusta. Se kertoo palveluistaan. Se kertoo paremmasta tulevaisuudesta. Se puhuu demokratiasta ja käyttää hallinnon vaikeaselkoista kieltä. Mutta mitä tekevät sen kädet? Miten se käyttää rahansa? Mikä se oikein on?

2.2 Identiteetti, imago, profiili, kulttuuri, arvot, persoonallisuus

Ihmisellä on persoonallisuus, hänellä on oma identiteettinsä. Voisiko kunnan monimuotoisuuden ja monet hahmot saada kuvatuiksi identiteetin käsitteellä? Mikä se identiteetti oikein on? Käsitettä voi kuvailla toisilla käsitteillä. Identiteetin asemasta voin puhua lähes samaa tarkoittaen imagosta, profiilista, kulttuurista, arvoista ja persoonallisuudesta. Aina tarkoitan joitakin piirteitä, ilmiöitä ja ominaisuuksia, jotka erottavat kohteen toisesta, ihmisen toisesta, yrityksen toisesta, kunnan toisesta. Erojakin käsitteillä on. Imagosta tai yrityskuvasta puhutaan vallitsevana mielikuvana puheen kohteesta. Profiili on oma tavoiteltu imago. Arvot ovat kulttuurin ydintä ja molemmat jonkin ihmisten joukon yhteisiä käsityksiä ja toimintatapoja, jotka näkyvät myös ulospäin. Persoonallisuus taas liitetään yleensä vain ihmiseen ja hänen luonteenpiirteisiinsä. Kuitenkin kaikilla sanoilla on samanlaista sävyä: ne yksilöivät, ne tarkoittavat seikkoja, jotka erilaistavat kantajansa muista. Kaikki ovat kokonaishahmoja, kunnalle annettujen merkitysten kokonaisuuksia. Kunnan persoonallisuudesta puhuminen voi metaforana olla hyvinkin valaiseva. Millainen kuntamme on persoonana: ekstrovertti, introvertti, iloluontoinen, ujo, aikaansaava vai millainen?

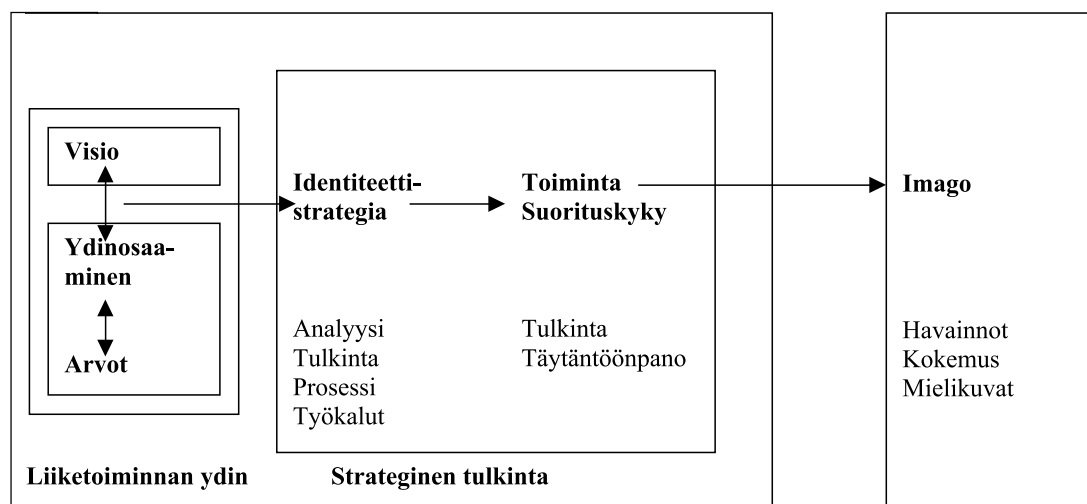
■ *Onko kotikuntasi tuumailija vai toimeenpanija?*

Yritysten identiteettiä on käsitteenä tutkinut Markkanen (1999) suhteellisen tuoreessa kirjassaan. Hänen perussanomansa on, että identiteetin käsitteen monenkirjavasta käytöstä ja määrittelystä kirjallisuudessa kiteytyy yksi keskeinen viesti. Yrityksen identiteetti tarkoittaa käytäntöön tulkittuna yrityksen strategista

suuntaa. Se yksilöi ja erottaa yrityksen muista, jos on erottaakseen, jos omaa identiteettiä, persoonallisuutta on lainkaan olemassa. Lauseeseen tiivistyvät identiteetin ydinkysymykset. Mikä yritys oikeastaan on? Mikä on sen toiminnan kannalta ratkaisevan tärkeää? Mihin se pyrkii tulevaisuudessa?

Tästä lähtökohdasta Markkanen johtaa yrityksen identiteetin kulmakiviksi kolme asiaa: yrityksen vision, ydinosamisalueet ja arvot. Hän havainnollistaa yrityksen identiteetin liikkeenjohdollista määritelmää kuvilla (Markkanen, 142–143). Markkasen ajatuskuvio ja sen havainnollistus kuvana antavat lähtökohdat muidenkin organisaatioiden kuin yritysten identiteetin pohdintaan ja myös tavoitteelliseen identiteetin rakentamiseen. Visio, osaaminen ja arvot, siinä ovat oman erilaisuuden rakentamisen lähtökohdat, myös kunnissa.

Kuvio 1: Yrityksen identiteetti



2.3 Neljä kysymystä kunnan identiteetistä

Kunnan identiteetissä heijastelevat näkemykset paikallisyhteisyydestä, palvelutarjonnasta tai manageriaalisesti johdetusta tulosyksiköstä. Nämä kolme näkemystä ovat kukin omalla tavallaan vastauksia kysymykseen kunnan identiteetistä. Ne yhdessä heijastuvat monissa tapauksissa samanaikaisesti kunnista puhuttaessa. Painotukset vaihtelevat kunnasta toiseen. Puhuttaessa kunnasta ihmisten paikallisena yhteisönä vastataan painotetusti kysymykseen, mitä kunta oikein on. Markkasen kysymyksistä ensimmäiseen, mitä kunta oikein on, vastataan arvoja korostamalla. Arvot ovat ydintä kunta-nimisessä rakenteessa, silloin kun puhutaan ihmisten keskinäisessä paikallisessa kanssakäymisessä.

■ Mitkä ovat kunnan arvot?

Puhuttaessa kunnasta palvelujen tarjoajana vastataan kysymykseen, miksi kunta on olemassa. Kunnan toiminnan kannalta ratkaisevan tärkeää on tänä päivänä

osaaminen. Kunta on edelleen, kuten se on aina ollut, paikallisten yhteisten asioiden hoitamista. Yhteiset asiat ovat aikojen myötä muuttuneet palveluiksi, ne ovat kasvaneet määrällisesti, vaativat voimavaroja ja laajaa, osaavaa palveluja tarjoavaa työntekijämäärää.

■ *Miksi kunta on? – Palvellakseen.*

Puhuttaessa kunnasta manageriaalisesti johdettuna tulosityksikkönä vastataan kysymykseen, miten kunta toimii, mihin se pyrkii tulevaisuudessa. Kunnan todellinen toimintavapaus on niukka. Niukkuuden syitä voi johtaa suuriin, koko maapalloa ravisteleviin kehityslinjoihin, globalisaation kaiken markkinaehtoistavaan voimaan, joka rutistaa suomalaista hyvinvointivaltiota, tai pieniin paikallisiin ongelmiin, mitä ne milloinkin lienevät. Strategista johtamista tarvitaan sitä kiipeämmin, mitä vaikeampi tilanne, jos kunta haluaa yleensä olla olemassa.

■ *Miten kunta luo tulevaisuutensa?*

Yrityksille riittää kolme kysymystä, joilla identiteettiä määritetään. Kunnilla on yksi kysymys enemmän. Niiden itsehallinnollinen rooli ja tehtävä asukasyhteisönä erottaa ne yrityksistä kaikkein vahvimmin. Kysymys on, milloin kunta on todella itsehallinnollinen kunta. Ovatko edellytykset siihen säilytettävissä vaiko eivät? Pelkkä formaali, muodollinen olemassaolo ei riitä vastaukseksi, yhtä vähän kuin tuhansilla yhdistyksillä, jotka yhdistysrekisterissä viettävät paperinohutta elämäänsä mutta joista elävässä elämässä ei näy jälkeäkään.

■ *Milloin kunta oikein on elävä kunta?*

Mitä, miksi, miten ja milloin ovat olennaisia kysymyksiä kunnan identiteetistä puhuttaessa. Niihin antamamme vastaukset ohjaavat ajatteluamme ja käsityksiämme siitä, mitä kunta oikein on. Kunta on markkinataloudessa toimiva yksikkö siinä kuin yritykset. Managerialismin hiipiessä kuntien johtamiseen on valaisevaa tarkastella kunnan identiteetin erilaisia mahdollisia muotoja rinnastamalla ne yrityksissä samaan aikaan menossa olevaan kehitykseen ja niissä saatuihin kokemuksiin.

Entä hallinto, mihin unohtuivat paikallinen demokratia, johtaminen ja hallinto? Tässä käsitteistössä ne ovat taustaa, joka on mukana kaikissa identiteeteissä eräänä ainesosana.

■ *Itsehallintoa ja sen ongelmia emme unohda. Ne ovat aina mukana kuin kivi kengässä!*

2.4 Johtopäätös

Identiteetin käsite on käyttökelpoinen kuntien toiminnan kokonaisuuden hahmottamisessa. Sitä voidaan käyttää samaan tapaan kuin sitä käytetään yritysten

toiminnan kuvaamiseksi. Identiteetti on metafora, ei sen enempää. Se antaa kuitenkin yhden lähtökohdan ja tarttumakohdan kunnan ymmärtämiseen. Identiteetin käsite antaa myös lähtökohdan nähdä, miksi kunnat ovat niin erilaisia toiminnaltaan ja menestykseltään, joskus ulkoisesti melkoisen samanlaiset kunnat. Se auttaa ymmärtämään eroja eri kuntien välillä. Kunnan identiteetti kertoo kunnan valitsemasta yleisestä toiminnan linjasta, kunnan strategiasta.

3 Kunta ihmisten yhteisönä, arvot kunnan identiteetin ytimenä

3.1 Yhteisöllisyys ja arvot

Kunta ihmisten yhteisönä saa helposti ihannoivankin sävytyksen auvoisesta kanssakäymisestä ja yhteisten asioiden hoitamisesta. Siinä on mukana ajatus yhteisestä kulttuurisesta perinnöstä, yhteisestä historiasta ja yhteisistä tavoitteista kehittää omasta kotiseudusta parempi paikka asua, elää ja tehdä työtä. Ihmiset tuntevat toisensa ja hyväksyvät toisensa. Tavoitteet ja näkemykset tulevaisuudesta ovat riittävässä määrin samankaltaiset, jotta yhteistyö voi sujua. Erilaisuutta voi olla ja on, riitoja tehtävistä ratkaisuista, erilaisia aatteellisia linjoja ja kaikkea normaaliin ihmisten yhteistyöhön kuuluvaa. Jyväskylä on ehkä nyt saanut hetkeksi harteilleen tällaisen hyvän yhteistyön viitan kimallusta. Tämän ihanteellisen dynaamisen kuvan rinnalle voidaan piirtää myös kuva pysähtyneestä, suljetusta yhteisöstä, joka vieroksuu muualta tulleita. Vasta muuttajien jälkeläiset kolmannessa polvessa hyväksytään yhteisön todellisiksi jäseniksi. Näinhän kuvataan moniakin suomalaisia paikkakuntia Turusta alkaen. Kaikkea uutta, etenkin muualla keksittyä, vieroksutaan. Muutos on pahasta, siihen sopeudutaan pakosta ja nuristen.

■ *Onko Jyväskylä ihmisten yhteisö, entä Kyyjärvi?*

Kunta ihmisten yhteisönä voidaan nähdä kunnista puhuttaessa menneen ajan ilmiönä. *Gemeinschaft* ei kunta enää ole, pikemminkin *Gesellschaft* kuulua Tönniesin rinnastusta käyttääkseni. Yhteisöstä on siirrytty yhteiskuntaan, aivan toisenlaisten suhteiden ja toisenlaisen kanssakäymisen pariin. Omavaraistaloudesta on siirrytty rahatalouteen. Ihmisten sosiaalisten suhteiden ja perinteen säätelystä yhteisöstä on siirrytty yksilöllisyyttä korostavaan kilpailuyhteiskuntaan. Muutto kunnasta toiseen kiihtyy. Kuntien asukkaista on yhä pienempi osa synnytyräisiä kunnan asukkaita. Yhteisöllisyys ohenee muutenkin modernissa elämänmuodossa, jota hallitsevat markkinatalouden rationaalisiksi uskotut lait.

Yhteisöllisyyttä kaivataan ja kaihotaan, ja siltikin ihmisten väliset yhteydet ovat hentoja ja hauraita. Kunnallisvaaleihin osallistuminen ei ole kovin korkeassa kursissa, ei äänestäminen eikä oikein ehdokkuuskaan. Kaikesta tästä huolimatta ihmiset usein itsepäisesti ja kaikkia talouden järkisyitä uhmaten haluavat säilyttää oman kuntansa.

Useammassa kunnassa ja kuntayhtymässä erilaisissa tehtävissä toimineena olen joutunut havaitsemaan yhden pääpiirteen, jolla on merkittävä vaikutus yhteisön asioiden ja alueen kehittymiselle.

Kunta on alueensa ja kulttuurinsa vanki.

Kunnan sijainnilla on merkitystä alueen kehittymiselle, sen me kaikki tiedämme. Syrjäisen sijainnin kunnalla ei ole samoja mahdollisuuksia kehittyä kuin hyvien liikenneyhteyksien kunnalla voi olla.

Kuntalaisten kulttuurilla on aivan erityinen merkitys kunnan kehitykselle. Mielestäni kunta on kulttuurinsa vanki enemmän kuin osataan, halutaan tai uskalletaan tiedostaa. Mitä yksinkertaisemmin tai monipuolisemmin koulutettuja kuntalaiset ovat, sitä suppeammin tai laajemmin asioita, ilmiöitä ja kehittämistä osataan tarkastella. Voimakas maanviljelyskunta on maanviljelyksen näköinen, voimakas metsäskunta on metsäisen näköinen, voimakas kommunistinen kunta on aatteensa näköinen jne. jne. Erityisesti pienet kunnat elävät monesti ikään kuin omaa elämäänsä omilla maillaan. (Sirniö 2.8.2002.)

Samaan aikaan kun kunnissa haikaillaan yhteisöllisyyden häviämistä, alkaa niin liikkeenjohdon kirjallisuuteen kuin yritysten toimintaan hiipiä outoja yhteisöllisyyttä korostavia piirteitä. Yrityskulttuurista ja kulttuurin kehittämisestä on puhuttu jo kauan. Schein (1987b), Hofstede (1993) ja Trompenaars (1993) ovat olleet tunnettuja nimiä yrityskulttuurin tutkijoina. Yritysten arvoista puhuminen on uudempaa vuosikertaa samassa kehityslinjassa. Lähes kaikki vähänkin merkittävämmät yritykset ovat määritelleet ja julkistaneet arvonsa ohjeeksi arkipäivän toiminnalle. Sekin on eräänlaista hengen ja kulttuurin luomista.

Kulttuuri ja arvot ovat asioita, joiden muuttamisen ja kehittämisen mahdollisuuksista tutkijat ovat melkoisessa määrin eri mieltä. Voidaanko kulttuuria kehittää, voidaanko arvoja muuttaa? Ehkäpä tämän hetken tilanne tutkimuksessa on se, että muuttamisen ja kehittämisen mahdollisuus myönnetään. Samalla siihen liitetään ehtona johdonmukainen, vahva, pitkä ja sitkeä työ muutoksen aikaansaamiseksi. Yritysten arvojen julistukset ovat ensi sijassa juuri julistuksia. Harvoin tehdään kovin määrätietoista työtä arvojen iskostamiseksi ihmisten mieliin tai upottamiseksi toimintaan sen perussävyyn muuttamiseksi. Arvot ovat kuitenkin aina olemassa, jokaisessa organisaatiossa on omat todelliset arvonsa. Ne ovat kulttuurin ydintä. Ne ovat yrityksessä olennaisimpia imagon ja identiteetin rakennuselementtejä, joista koostuu yrityksen kuva itsestään ja sen kuva maailmasta.

Arvot ovat syntyneet vuosien myötä, tapahtumista, sattumuksista ja kokemuksista. Millaisia arvot ovat ja miten yhtenäisiä ne ovat, se ei ole helposti arvioitavissa. Yritysjohdon arvoja ne eivät ole, pikemminkin hajanainen koostumus ammatillisista arvostuksista, yrityksen historian voitoista ja tappioista kertyneistä piirteistä ja yrityksen sisäisten henkilöiden ja ryhmien välisten jännitteiden jänneitä. Yritysten julkistamat arvot muistuttavat useinkin enemmän menestystekijöiden listoja kuin varsinaisia arvoja. Peters ja Waterman luettelevat jo 1982 me-

netystekijöinä melkoisen joukon nykyisin yritysten arvojen listoilta löytyviä asioita. Asiakaslähtöisyys ja yrittäjäyys ovat näistä ehkä tyypillisimmät. Näihin rinnastettuna vanhojen kreikkalaisten arvot – hyvyys, totuus, kauneus – ovat aivan eri maata, samoin sellaiset arvojen luettelot kuin ihanteina pidetyt rehellisyys, luotettavuus, oikeudenmukaisuus, tasapuolisuus, avoimuus, ahkeruus, rohkeus, säästäväisyys. Nämähän olisivat yhteisöä ja sen todellista kulttuuria luonnehtivia arvoja. Näistäkin eräät voivat joskus näkyä yritysten arvojen luetteloissa, mutta eivät kovin usein. (Turunen 1997.)

Arvot ja kulttuuri ovat nousseet tärkeiksi tekijöiksi yritystoiminnassa ainakin yritysjohton puheissa. Niiden nousun takana on välttämättömyys etsiä uutta yhteisöllisyyttä. Nopeus, herkkyyys ja joustavuus ovat perusvaatimuksia markkinoilla, jotta yritys edes olisi mukana kilpailussa. Onko arvojen kautta tavoiteltu yhteisöllisyys ratkaisu ongelmiin, jää avoimeksi.

■ *Yritykset julistavat ja julkistavat arvojaan. Miksihän? Muodin vuoksiko?*

Nopeasykkeisessä toiminnassa jokaisen työntekijän on osattava toimia itsenäisesti organisaation peruslinjan mukaisesti. Varsinkin suurissa yrityksissä moniportainen hierarkkinen organisaatio on hidas ja jäykkä. Toiminnan sujuvuus parani, jos kaikki sisäistäisivät toiminnan perusajatuksen, siinä vallitsevat arvot. Näin organisaatio saisi yhteisön leimaa, yhteiset arvot, yhteinen kulttuuri ja yhteiset näkemykset ohjaisivat toimintaa. Näin johtamiskirjallisuuden idealistinen ajatus kulkee. Todellisuus on paljon karumpi. Arvot jäävät lähes aina vain koristeeksi. Niiden todella syvällinen omaksuminen on pitkä prosessi, niistä johdonmukaisesti kiinni pitäminen vielä vaikeampaa. Vahvat ja todella näkyvät arvot myös rajaavat mahdollisuuksia. Ne voivat karkottaa asiakkaita. Ne voivat epäilyttää hyviä asiantuntijoita, jotka yritykseen haluttaisiin töihin. Ne voivat myös osoittautua sopimattomiksi muuttuneeseen maailmaan. (Lencioni, 2002.) Hyvänä puolena vahvoilla ja syvällisesti omaksutuilla arvoilla on juuri ne hyvät asiat, joita arvoilta odotetaan. Lisäksi arvot, jos ne on todella omaksuttu, ovat vahva identiteetti, imagon ja yrityksen julkisen kuvan tekijä. Ne erottavat ja identifioivat yrityksen. Niistä kasvaa strategian ydintekijä.

Kunnissakin on siellä täällä lähdetty korostamaan arvoja ja kulttuuria. Kuitenkin silloin on rajauduttu yritysten mallin mukaisesti palveluorganisaation sisäisen kulttuurin ja arvojen rakentamiseen. Kuntalaiset eivät ole kuuluneet joukkoon. Raja kuntalaisten, joita asiakkaiksikin kutsutaan, ja kunnan välille on vedetty selvästi. Julistuksiksi arvot kunnissakin ovat jääneet. Kuinkahan moni kuntalainen tietää, mitkä ovat hänen kotikuntansa julistamat arvot?

■ *Kuka tietää oman kotikuntansa viralliset arvot?*

Arvojen uusi esiinnousu henkii myös erästä markkinatalouden paradoksia. Markkinatalouden hallitsema yhteiskunta on kilpailun ja yksiköiden yhteiskunta. Nykyisin kehittyneissä maissa se on ensisijaisesti kilpailua osaamisesta ja uudesta tiedosta. Nopealiikkeinen ja yhä abstraktimpiin ideoihin siirtyvä kilpailu edellyttää suurta vapautta ideoitten ja ajatusten toteuttamisessa. Samalla toiminta

edellyttää suurta vastuuntuntoa ja luottamusta, vahvaa arvopohjaa toimintakulttuurissa. Tällä hetkellä pulpahtelee jatkuvasti esiin ilmiöitä, jotka kertovat pahasta kierteestä. Erilaisia skandaaleja paljastuu jatkuvasti – elintarvikeskandaaleja, sisäpiirikauppoja, kirjanpitohuijauksia, lahjontatapauksia – ja suoranainen järjestäytynyt talousrikollisuus leviää. Vastapainoksi lisätään säätelyä, hyvin yksityiskohtaista säätelyä, kovennetaan rangaistuksia, lisätään viranomaisten oikeuksia puuttua asioihin. Pitkälle viety ja mutkikas säätely tai kovennetut rangaistukset eivät ratkaise asiaa. Kysymys on arvoista, vastuuntunnosta ja luottamuksesta. Nämä markkinatalouden peruspilarit ovat murenemassa. Hyvällä syyllä voidaan kysyä, onko tiukkaan säädely talous, jota lähenemme, enää oikeastaan markkinataloutta. Euroopan unionissakin tämä kehitys näkyy hyvin selvästi. Direktiivejä, toimintaa sääteleviä ja tarkastavia virastoja syntyy. Säännöstö monimutkaistuu. Samaan aikaan kuitenkin sääntöjä tulkitaan hyvin eri tavoin ja luovasti unionin eri jäsenvaltioissa. Sääntöjen pitäisi olla samat kaikille, mutta suurilla jäsenmailla näyttää olevan itselleen ottamiaan etuoikeuksia ja erivapauksia.

3.2 Tuleva tarinoiden maailma

Yritykset ovat jo astuneet sisäisestä arvojen ja kulttuurin määrittämisestä askeleen pitemmälle. Ne vetävät ja haluavat vetää asiakkaat lähemmäksi itseään, tuotteitensa ja palvelujensa ympärille itse luomansa ja markkinoimansa arvomaailman piiriin. Yritysten palveluiden käyttäjäyhteisöt ovat monissa yrityksissä hyvin tärkeitä jatkuvan kanssakäymisen muotona. Niihin tarkoituksellisesti kehitetään yhteistä maailmankuvaa ja kulttuuria. Niistä tehdään tuotteen identiteetin mukaisen elämäntyylin airuita. Kunnat eivät ole vielä tälle tielle astuneet. Kuntalaisten ottaminen mukaan yhteiseen heimoon olisi kuitenkin mitä luontevin tapa hälventää rajaa kunnan ja kuntalaisten välillä, lähentää osapuolia ajattelultaan ja tavoitteiltaan. Ongelma tietenkin on, että Harley-Davidson-hengen luominen on helpompaa kuin Viitasaaren hengen luominen. Moottoripyörä yhdistää ihmisiä nykymaailmassa vahvemmin kuin asuinpaikka. Moottoripyörä kuvaa elämäntyyliä ja ajatusmaailmaa, johon käyttäjäyhteisön jäsen haluaa samaistua, Viitasaari ei niinkään itsestään selvästi.

■ *Harley-Davidson-henki vs. Viitasaaren henki*

Me elämme yhtä paljon tarinoiden kuin faktojen maailmassa. Meillä on mielesämme tarina maailmasta, omasta maastamme ja kotiseudustamme. Mikä vielä tärkeämpää, meillä on jokaisella oma tarinamme, oman elämämme käsikirjoitus mielesämme. Kertomukset Yhdysvalloista suurten mahdollisuuksien maana kaikille taustasta riippumatta ovat vetäneet sinne kautta vuosisatojen siirtolaisia, aikoinaan myös Suomesta. Juuri nyt Suomessa pääkaupunkiseudun tarina hyviä työmahdollisuuksia pursuavana, vilkkaana, värikkäänä mahdollisuuksien seutuna houkuttelee. Muitakin kertomuksia kerrotaan, mutta ne näyttävät enintään pystyvän luomaan joukon toisen asteen keskittymiä – kasvukeskuksia, sanotaan tämän päivän Suomessa. Tarinoita vahvistavat ja niitä ruokkivat tiedotusvälineet,

media. Ne tuovat suurten keskusten elämän kaikkien tajuntaan helppona, värikäänä ja houkuttelevana kuvin ja sanoin, musiikkina ja tunnelmina. Ne luovat kuvaa työtilaisuuksista, urasta, palveluista ja hyvästä elämästä. Tarinat syntyvät, voimistuvat ja alkavat elää omaa elämäänsä. Aivan samoin kauhuskenaariot periferian hiljenemisestä vailla tulevaisuutta, vain viimeisten vanhusten reservaatina, luovat kuvia ja tarinoita ja vahvistavat kehitystä.

■ *Millainen on Jämsän tarina, entä Pihtiputaan?*

Meillä on jokaisella mielessämme paikallisia kuvia, suomalaisia kuvia ja globaaleja kuvia. Niistä me rakennamme omaa elämäämme kuvina ja toimintana. Paikallista, todella paikallista kulttuuria ei enää ole, yhtä vähän kuin on puhtaasti paikallista toimintaa. Ympärillämme oleva elämä sisältää paikallisia aineksia, kansallisia aineksia ja globaaleja aineksia. Niistä muodostuu elämämme ympäristö ja ajattelumme sisältö, elämämme tarina, vaihtelevin painotuksin itse kullakin. Paikallisyhteisö ja kaikki paikalliset yhteisöt ovat sisäiseltä sidokseltaan heikentyneet. Samaan aikaan on syntynyt ja vahvistunut globaaleja yhteisöjä, joskus hyvinkin tiukasti jäsenensä sitovia. Yritysten työyhteisöt, ideologiset yhteisöt Greenpeacesta Helvetin enkeleihin, käyttäjäyhteisöt kuten Linux tai Harley-Davidson, faniyhteisöt urheilu- ja viihdemaailmassa, uususkonnolliset yhteisöt, esimerkkejä on runsaasti. Ne kilpailevat paikallisten yhteisöjen kanssa ihmisten ajasta, rahasta ja sydäimestä. Välittömät naapuruussuhteet voivat kuihtua samaan aikaan kun kulttuurien väliset rajat ylittävät uudet ”naapuruussuhteet” kukoistavat, kuten Beck (1999) sanoo. Ristiriita mielemme kuvien ja ympärillämme näkemämme todellisuuden välillä voi irrottaa meidät etsimään ”oikeaa elämisen arvoista elämää”, mitä se sitten onkaan. Tarinat ja mielikuvat eivät kuitenkaan voi yksin selittää maailmanmenoa. Mukana on aina myös kovia toiminnallisia ja taloudellisia voimia.

■ *Millainen on kuvamme elämisen arvoisesta elämästä?*

Kolmas ja tässä yhteydessä mielenkiintoisin piirre yritysten askeltamisessa kohden yhteisöllisyyttä ja oman väen yhtä hyvin kuin asiakkaiden heimouttamista on puhe elämysten yhteiskunnasta ja tarinoiden ajasta yritystoiminnassa (Pine–Gilmore 1999, Jensen 1999). Tämän linjan ajattelu kulkee suunnilleen seuraavasti: Ihmiset ovat yhä vapaampia, ainakin kehittyneiden maiden menestyvät ihmiset ja nouseva nuoriso, valitsemaan viiteryhmänsä, elämäntyylinsä, työpaikkansa. Heidän elämänsä on tasaista ja varmaa, ilman puristavaa huolta elämän jatkumisesta huomennakin. He ovat vapaaehtoisia ja hölläjuurisia kaikissa liittymissään, ihmissuhteissaan, työpaikoissaan, harrastuksissaan, asiakkuuksissaan ja liikesuhteissaan. He eivät liity tiukasti ja lopullisesti, heidän ei ole pakko liittyä. Niinpä he etsivät sopivia tavaroita, palveluksia, työtä, elämänkumppania, asuinpaikkaa, jotka kertoisivat tarinaa, johon he haluavat osaksi. Menestyvän yrityksen sankaritarina, oikea Nokia-saaga, voi olla houkutteleva työpaikkaa etsittäessä. Asuinpaikan on – kaupunginosaa, katuja ja kylää myöten – sisällettävä tarinaa juuri sellaisista asioista, joihin ihminen haluaa liittyä. Kolmas linja ja

Kaivopuisto kertovat Helsingissä omaa erilaista tarinaansa. Onko Jyväskylän tarina tarina suomalaisen sivistyksen ja koulutuksen kaupungista, Suomen Ateenasta, noususta huipputiedon ja osaamisen moderniksi ja vireäksi yliopistokaupungiksi, Suomen Cambridgeksi ja Heidelbergiksi, riittävä nousevalle osaajien polvelle?

■ *Olisiko Jyväskylä Suomen Ateenan asemesta Suomen Cambridge tai Heidelberg?*

Kunta voi olla ja varmasti monessa tapauksessa on jo kokonsa vuoksi aivan liian iso yksikkö oman yhteisöllisyyden ja oman tarinan aikaansaamiseksi. Mikä olisi siis se välittävä organisaatio kunnan ja yksilön välillä, sellainen joka voisi olla heimouttamisen väline, yhteisöllisyyttä luova elementti? Toisinpäin voi aloittaa myös kysymällä, millaisiin yhteisöihin ihmiset liittyvät nykyisin. Suomi on järjestöjen, yhdistysten, osuuskuntien ja lukemattomien virallisesti rekisteröimättömien mutta tiiviisti keskinäistä yhteyttä pitävien pienheimojen maa. Meillä on kuoroja, kyläyhdistyksiä, asukasyhteisöjä, urheiluseuroja, metsästysseuroja, hyväntekeväisyysyhdistyksiä, vanhempainyhteisöjä ja pilkkiporukoita ja lukemattomia muita erilaisin perustein syntyneitä yhteisöjä. Aivan ilmeisesti näiden spontaanisti syntyneiden pienheimojen joukosta voisivat löytyä kunnan identiteettiä ylläpitävät yhteisöt, kansalaisjärjestöt. Ne on toistaiseksi hukattu ja on unohdettu osa paikallista kulttuuria ja paikallista demokratiaa. Niihin ihmiset liittyvät, niissä he heimoutuvat, eivät puolueiden kunnallisjärjestöissä tai paikallisosastoissa. Kunnallisen identiteetin kehittämiseksi, oman kunnan tarinan kehittämiseksi ei riitä, että vuosittain jaetaan avustuksia yhdistyksille tai tuetaan niiden järjestämiä tapahtumia. Ne on saatava mukaan kunnan tarinaa luomaan paljon tiiviimmin. Pantakoon tämä mieleen myöhempää pohdintaa varten. Mitkä järjestöt ja millä tavoin voidaan ja on syytä kytkeä kunnan toimintaan mukaan, on oman erityisen pohdintansa arvoinen. Kuorolaulu voi olla elinkeinopolitiikkaa, oli edellisen kirjani eräs johtopäätös (Kettunen 1998). Se voi olla myös terveyspolitiikkaa, osoittavat uudet tutkimustulokset. Kuorossa elämä pitenee, osoittaa Hyypä (Hyypä 2002). Poliitiikkaa kuorolaulu on siis monella tavalla ja monessa mielessä. Sitä on ainakin syytä pitää silmällä.

■ *Mihin on kunnan kehittämisessä unohdettu kansalaisjärjestöt, pienheimot?*

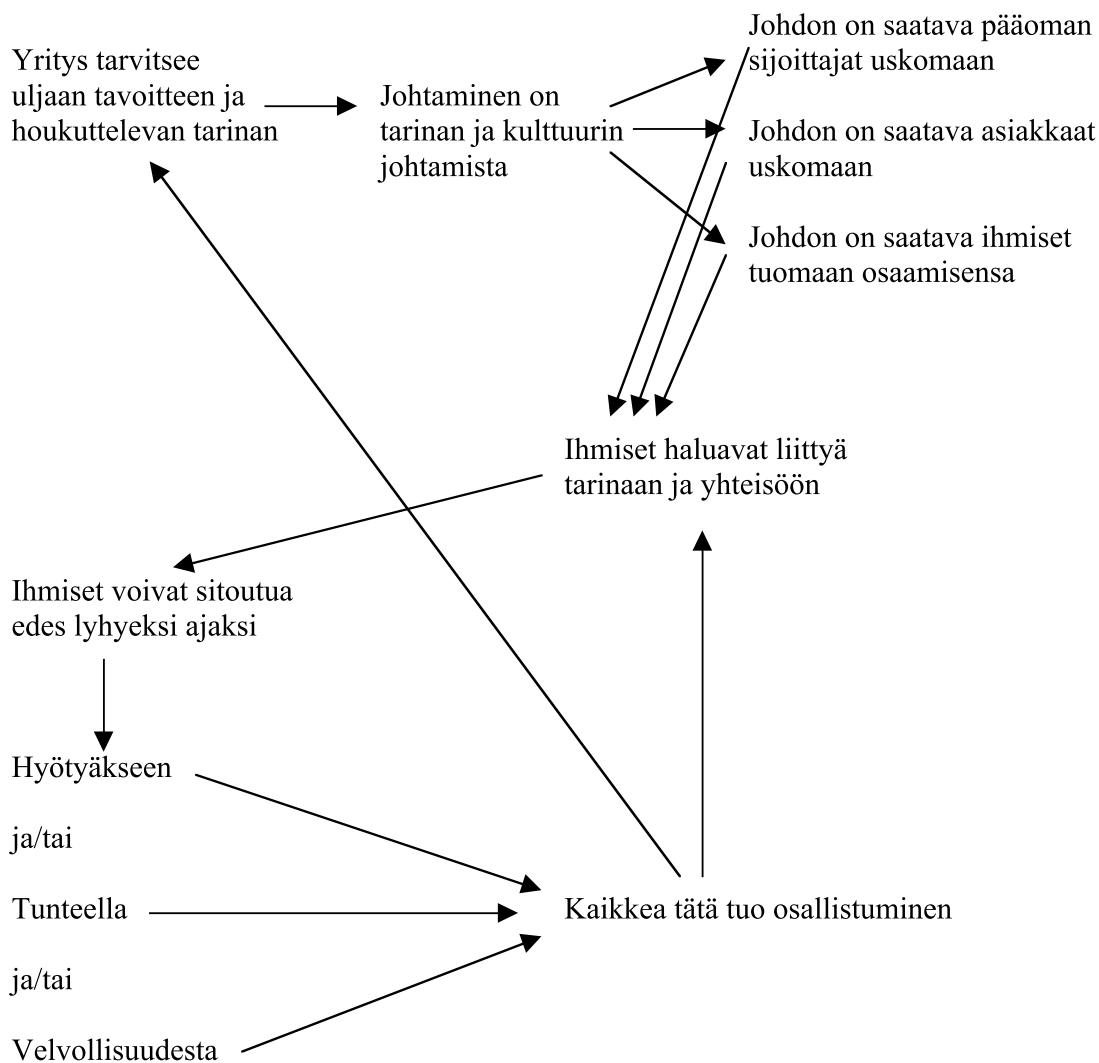
Kertomus voi saada myös toisenlaisia sävyjä. Osaksi ihmisten yksilöllistyminen ja juurettomuus johtuvat myös selkeiden elämän kiintopisteiden puuttumisesta. Kaikki on mahdollista ja sallittua, mitään valmiita elämänmalleja ei ole. Kaikkeaa voi kokeilla ja pettyä, uusia mahdollisuuksia nousee jatkuvasti (Bauman 2002, 76–78). Baumanin omin sanoin, jotka sopivat erityisen hyvin kuntayhteisöön (Bauman 2002, 49):

Ajatus yksilöllistettyjen toimijoiden juurruttamisesta kansalaisuuden tasavaltalaiseen ruumiiseen tuntuu mahdottomalta. Ihmiset uskaltavat julkiselle areenalle ei niinkään yrittääkseen löytää yhteisiä asioita ja tapoja sopia yhteisen hyvän merkityksestä ja yhteisen elämän periaatteista kuin halutakseen epätoivoisesti verkostoitua. Intii-

mien asioiden jakaminen yhdessä, niin kuin Richard Sennett painottaa, on suosituin, kenties ainoa jäljellä oleva yhteisön rakentamisen menetelmä. Tämä rakennustekniikka tuottaa vain yhteisöjä, jotka ovat yhtä hauraita ja lyhytikäisiä kuin sekalaiset ja alati vaihtuvat emotiot, jotka poukkoilevat yhdestä kohteesta toiseen ja etsivät etsimästä päästyään turvallista satamaa. Ne ovat yhteisten huolten, yhteisten pelkojen ja yhteisten kaunojen yhteisöjä.

Perusnäkemys yrityksiä heimoutettaessa on ytimeltään yksinkertainen, mutta vaatii monta lokeroa ja nuolta kuvaukseensa.

Kuvio 2: Johdon tehtävä yrityksen toiminnallisen yhteisön luomisessa



Kuviolla yritän havainnollistaa erästä nykyisin vallitsevaa kehityksen trendiä johtamisessa ja ihmisten sitouttamisessa yritysorganisaatioon. Yrityksen johtaminen on sen kulttuurin ja tarinoiden johtamista. Yritysjohdon on luotava uljaat tavoitteet ja tarina, johon niin pääoman sijoittajat ja asiakkaat kuin työhön tulevat ihmisetkin uskovat. Vain voidessaan liittyä tarinaan ja yhteisöön he voivat myös sitoutua yhteisöön. Osallistumalla yhteisen tarinan ja tulevaisuuden luomiseen he samalla vahvistavat tarinaa ja omaa sitoutumistaan.

Ajatus elää jo monessa yrityksessä ja vaikuttaa kaavailtaessa visioita ja strategioita, kehitettäessä kulttuuria ja luotaessa yhteisöä omasta väestä ja asiakkaista. Kunnissa tämä on vielä pientä. Joissakin tapauksissa se alkaa näkyä tavasta, jolla kunnat markkinoivat itseään, koettavat luoda oma identiteettiä ja persoonallisuutta julkisuudessa. Harvoin siinä on mukana muuta kuin markkinointia; mielikuvia pyritään luomaan, mutta todellisuuden kehittäminen jää vähemmälle.

■ *Ihminen liittyy joukkoon velvollisuudesta, tunteella tai hyötyäkseen.*

Ihminen liittyy joukkoon siitä hyötyäkseen tai tunteella tai velvollisuudesta. Velvollisuus luo näistä heikoimmat siteet, tunne vahvimmat. Osallistuminen ja osallisuus välittömästi tai jonkin pienheimon kautta kunnan rakentamiseen vahvistaa kaikkia näitä siteitä. Pienheimo voi olla kyläyhdistys tai sekakuoro, partiolippukunta tai kesäasukasyhdistys. Pienheimon toiminnan suuntautumisella voi olla vaikutusta kiinnostukseen kunnan virallisiin asioihin. Kyläyhdistyksellä se on vahvempaa kuin sekakuorolla, mutta kaikille niille löytyy oma tehtävänsä ja paikkansa kokonaisuudessa.

3.3 Maailmaa pystyssä pitävät voimat

Maailmamme on tiedon ja tarinoiden temmellyskenttää. Me tiedämme yhä enemmän ja enemmän maailmasta ja itsestämme. Tutkimus vie tiedon rajoja yhä kauemmas ja yhä syvemmälle. Uskomuksista emme kuitenkaan koskaan pääse eroon, eikä tarvitsekaan. Uskonnot, ideologiat ja aivan omakohtainen maailmankuvamme sisältää äärettömän paljon uskonvaraista ainesta. Sitä luomme itse pitääksemme oman maailmankuvamme koossa, ja sitä luomme yhdessä toisten kanssa. Tosiasiatkin tulevat eläviksi aina vasta yhteisöjen ja yksilöitten niille antamien tulkintojen kautta. Maailmaamme pitävät pystyssä tulkintamme ja asioille antamamme merkitykset seuraavaan tapaan:

Kuvio 3: Maailmaa pystyssä pitävät voimat

	Toimintaa ohjaavat tekijät		
	Säädökset	Normit	Tiedot ja tunteet
Kulttuuri	Lait ja säännöt	Arvot ja näkemykset	Käsitteet ja uskomukset
Rakenteet	Valta, hallinto	Auktoriteetti	Identiteetti, persoonallisuus
Rutiinit	Protokolla, menettelyt	Velvollisuus	Oman elämän käsikirjoitus

Yhteisöllisyys ja heimoutuminen ovat normien ja kulttuurin risteyskohdassa. Ne ovat yhteisön omaa tarinaa ja sen toimintaa arvoilla ohjaavaa. Tämä on samalla juuri se risteys, joka yksilöllisessä ja kovan kilpailun maailmassamme on hajoamassa miljooniksi pieniksi palasiksi. Jokaisella on oikeus omaan uskoonsa, omiin arvoihinsa ja omaan näkemykseensä. Koko sarake on musertumassa yksilön ja säädösten väliin, oli se kuinka tärkeä tahansa. Missä ovat auktoriteetit, missä velvollisuudentunne? Ihmiset luovat omat tarinansa, käsitteensä ja uskomuksensa tiedon ja tunteiden pohjalla. Suomalaisessa yhteiskunnassa ja kunnissa ihmisten tarinat ja heidän näkemyksensä itsestään ja maailmasta ovat edelleen värittyneet yhteisön arvoista ja normeista. Nykyisin paljon puhuttu sosiaalinen pääoma piilottelee kaaviossa yhteisissä arvoissa ja uskomuksissa, yhteisön toimintatavoissa ja -säännöissä, joiden ylläpitämiseen ja kehittämiseen yhteisön jäsenet osallistuvat kukin tavallaan. Sisäänrakennettuna lauseeseen oli jatkuvuuden ja riittävän yhtenäisyyden oletus. Repivät ristiriidat, sääntöjen murtaminen yksilöiden ja ryhmien taholta syö sosiaalista pääomaa niin kunnissa kuin kaikissa muissakin organisaatioissa.

■ *Arvot ja näkemykset sirpaloituvat ääriyksilöllisenä aikanamme.*

Ihminen rakentaa itse omaa identiteettiään, omaa tarinaansa. Tarinoita on kahda perustyyppiä, pyhiinvaeltajan kertomus ja nomadin kertomus, niin kuin Bauman (1996) on sanonut. Pyhiinvaeltaja valitsee kohtalonsa ja suunnittelee elämänpolkunsa. Häntä ohjaa tavoitteellinen, mission, elämäntehtävän tai kutsumuksen kaltainen näkemys. Identiteetti rakentuu elämän aikana tarinan edetessä. Kertomus on sankaritarina etsimisestä, vaikeuksien voittamisesta tavoitteen saavuttamisessa, luostarissa kerrottavaksi uskonveljille ja -sisarille tai hoveissa trubaduurin laulettavaksi. Pyhiinvaeltajan tarina on myös perisuomalaisen selviytymistarina. Nomadikin rakentaa identiteettiään, omaa tarinaansa, koko elämänsä ajan. Hänellä identiteetit ovat kuitenkin hetkellisiä identiteettejä tätä päivää varten. Ne ovat voimassa tietyssä elämäntilanteessa, kunnes toisin ilmoitetaan identiteettejä. Hänen tarinansa koostuu episodeista, lyhyistä kertomuksista keitaan iltanuotiolla. Onko tässä modernin elämän tarinan rakenne? Nomadi liittyy yhteisöön vain toistaiseksi, kunnes hän jatkaa vaellustaan seuraavalle keitaalle.

■ *Aikamme ihmisissä on enemmän nomadeja kuin pyhiinvaeltajia.*

Elämysten ja tarinoiden myötä pyritään yrityksissä heimoutumiseen ja oman selvän identiteetin kehittämiseen, juuri siihen mistä kunnissa on pyritty pitkään pois kohden rationaalista palvelukoneistoa. Heimoutuminen, paikallisyhteisön identiteetti, on kunnissa menettänyt maailmaa. Samalla se on nouseva trendi, eivätkä kunnatkaan jää sen trendin ulkopuolelle. Oma identiteettiään rakentaessaan kunnat voivat käyttää hyväkseen myös omia historiallisia juuriaan, luoda tarinaa, joka kytkee menneen tuleviin suuriin tavoitteisiin ja luo juuri näiden välisellä jännitteellä houkuttelevan tarinan oman kunnan asukkaille ja maailmalle. Pienheimoja ei tässä työssä pidä unohtaa.

Knuuttila sanoo asian näin (Sotara-Majoinen 2001, 55–56):

Laajuudeltaan ja tiheydeltään vaihtelevat paikalliskulttuurit kiinnittyvät edelleen monin sitein traditioihin, mutta nykyään niiden puitteissa on mahdollista omaksua ja soveltaa myös paikasta riippumattomia, sekä henkilökohtaista että yhteisöllistä elämää rikastuttavia käytäntöjä.

Paikat on siis kulttuuripolitiikassakin kerrottava, kuvattava, arvioitava ja tehtävä kiinnostaviksi yhä uudelleen, jos halutaan pysyä maassa ja maailmassa näkyvästi erottuvana osana.

Paikallisuuden lupaukset ja tulevaisuuden mahdollisuudet toteutuvat aktiivisesti sellaisessa toiminnassa, joka itse on osa tuota paikkaa ja tuottaa sillä tavoin kulttuurin erityisiä, kokemuksellisesti uusia tulkintoja.

3.4 Johtopäätös

Kunta voi rakentaa identiteettiään tukeutuen yhteisöllisyyteen ja heimoutumiseen. Paikallisidentiteetti on ainakin uinuvana vielä syvällä suomalaisten sielussa jokaisessa kunnassa. Joissakin kunnissa se on vahvemmin pinnalla nähtävissäkin, joissakin heikommin. Itse asiassa se on oivallinen väline voittaa kuntalaisten vieraantuminen kunnasta. Hankasalmen kunnanjohtaja Jukka Malila (29.1.2002) kiteyttää asioita näin:

Uskoisin, että ihmiselle on loppujen lopuksi tärkeää se, että hänellä on juuret. Hän haluaa olla suomalainen, puhua äidinkielenään suomea, syödä suomalaista ruisleipää ja käydä suomalaisessa saunassa. Nämä asiat kuuluvat ihmisen identiteettiin, suomalaisuuteen. Keskisuomalaisuuteen ja vaikkapa hankasalmelaisuuteen kuuluvat edellä kuvatut asiat sekä niiden lisäksi jotkut erityispiirteet, jotka kuorruttavat kokonaisuuden. Vaikka mainitut asiat ovat itsestäänselvyksiä, ne ovat kuitenkin niitä perustoja, joille ihmisen minäkuva ja identiteetti rakentuu. Minäkuvan, positiivisen identiteetin, rakennusaineeksi jokainen ihminen tarvitsee myös esimerkiksi yhteisöstä kumpuavaa arvostusta. Jatkuva myönteinen palaute on voimavara, josta me sosiaaliset eläimet saamme voimamme ja rakennamme itsetuntemme. Tältä pohjalta näkisin erityisen arvostettavana ne pyrkimykset, joilla maakuntamme työyhteisöissä pyrittäisiin luomaan sellaisia olosuhdetekijöitä, joista pitkälle kehitettyinä voisi kehittyä kilpailutekijöitä suhteessa muihin organisaatioihin.

Ja viimeisenä teemana: yhdessä tekeminen, yhdessä oleminen perheen ja ystävien kanssa ovat aineksia, joita uskon ihmisen kaipaavan. Näin sellaiset strategian rakennusaineet, jotka rakentuvat tähän ihmiselämän perusasiaan, rakentuvat mielestäni kestäväälle perustalle ja ovat näin erityisen kannatettavia pitkospuita strategian rakentamisessa.

Heimouttaminen on yrityksille keino liittää asiakkaat ja käyttäjät tiiviimmin yritykseen. Niin voi kuntakin tehdä, liittää kuntalaiset omaan kotikuntaansa vahvemmin tunnesiteinkin, jos vain haluaa. Tähänastiset yritykset, kunnan-osavaltuustot, keskustelufoorumit, kaupungin tiedotuslehdet ja monet muutkin kokeilut ovat oikeansuuntaisia. Heimouttamisen ideaan on kuitenkin syytä perehtyä vielä syvemmin ja katsoa tarkkaan esimerkkejä siitä, miten eräät yritykset ovat tehneet sen kokonaisvaltaisesti ja vahvasti. Välittävänä elementtinä on voi hyvin ajatella käytettävän hyväksi kansalaisjärjestöjä, paikallisia pienheimoja. Niiden tarjoamien yhteisten asioiden ja samaistumiskohteiden ympärille kunnan asukkaat nykyisin kertyvät, eivät puolueiden paikallisosastojen ympärille.

Varoittavakin sana on paikallaan. Petäjäveden kunnanjohtaja Teppo Sirniö (8.4.2002) sanoo paikallisidentiteetistä näin:

On syytä huomata, että henkilökohtaisen ja myös kollektiivisen identiteetin kysymykset ovat lähinnä käytännöllisiä kysymyksiä. Ne ovat ensisijaisesti arkielämässä suuntautumisen ja orientoitumisen ongelmia. Törmäämme identiteettiä koskeviin kysymyksiin erityisesti silloin kun syystä tai toisesta olemme neuvottomia, ymmällämme, masentuneita, tavalla tai toisella kriisissä – kun emme osaa suuntautua.

Henkilökohtaiseen identiteettiin vaikuttavia asioita ovat totutut ja tutuiksi tulleet tavat toimia sekä turvalliseksi koetut ratkaisut eli arkinen turvallisuuden tunne. Mikäli joku ulkopuolinen yrittää saada näihin elementteihin muutosta, se koetaan uhkaksi, joka heikentää elinmahdollisuuksia, ja sitä ryhdytään aktiivisesti vastustamaan.

Kunnasta on aikojen saatossa tullut kansalaisilleen palvelujen tarjoaja, joka koetaan tarpeelliseksi. Kunnat eivät ole tätä asemaa itse ottaneet, vaan valtiovalta on näin säättänyt. Tämän seurauksena kunta koetaan osaksi kansalaistensa identiteettiä. Pieni kunta on lähellä kuntalaista joka päivä, eikä siitä haluta helposti luopua.

Identiteettiasiat voivat sitoa ja estää joskus liian vahvasti yhteisen edun mukaisen ja perustellusti tarpeellisen muutoksen tekemisen. Toisaalta syvälle juurtunut identiteetti voi olla järkevällä tavalla hillitsemässä liian voimakasta muutostahtoa.

4 Kunta palveluorganisaationa, osaminen kunnan identiteetin ytimenä

4.1 Kunnalliset palvelut ilmaisina itsestäänselvyyksinä

Sairaala, neuvola, päiväkotia, koulu – ne me ensimmäisinä kohtaamme kunnallisista palveluista maailmaan saapuessamme. Kunta ja kunnalliset palvelut ovat meitä heti vastaanottamassa. Paikallisesti kunnan toimesta hoidetut palvelut ovat suomalaisen hyvinvointivaltion perustuntomerkki.

Kunnalliset palvelut ovat kuntalaiselle ja kunnassa toimiville organisaatioille fyysistä ja toiminnallista palvelujen perusrakennetta. Palvelut ovat välttämättömiä ihmisen hyvinvoinnille, terveydelle, kasvulle osaavaksi kansalaiseksi, avuksi ja turvaksi ongelmatilanteissa, sairauden kohdatessa ja vanhuuden saapuesssa. Palveluja pidetään itsestään selvinä. Niistä ei kunta kovinkaan usein saa kiitosta, moitteita paljon helpommin. Niistä kerrotaan kyllä tarinoita, useammin kauhukertomuksia kuin niiden erinomaisuutta ylistäviä. Niiden varaan on vaikea rakentaa muista kunnista poikkeavaa positiivista identiteettiä, vaikka haluaisikin. Näin ensi näkemältä näyttää.

■ *Ihmisten halut ja tarpeet ylittävät aina kuntien mahdollisuudet niitä tyydyttää.*

Suuri osa kunnallisista palveluista on taattu ihmisille lainsäädännöllä, eräät subjektiivisina oikeuksina. Aivan samoin pitävät yritykset ja muutkin organisaatiot monia kunnan palveluksia niille kuuluvina oikeuksina. Niitä pidetään itsestään selvinä, oikeuksina, joista ei seuraa mitään velvollisuuksia. Verot nyt joutuu maksamaan joka tapauksessa. Kunnalliset palvelut ovat lähes aina ilmaisia tai hyvin halpoja. Vain poikkeustapauksissa palveluista peritään niiden kustannuksia vastaava hinta. Sähkölaitos ja vesilaitos voivat tosin olla tuloa tuottavia kunnallisia palvelulaitoksia, ehkä jotkin muutkin.

Talouden ikiaikaisten peruslakien mukaan kysyntä kasvaa hinnan laskiessa. Vaikka tästä laista on havaittu ylellisyystuotteissa poikkeuksiakin, se pitää paik-

kansa lujasti. Sairauksien hoito on jo kallista. Kuinka kalliiksi tulisikaan täysimittainen terveyden ja työkunnan ylläpitäminen, jos kaikki siihen kohdistuvat tarpeet haluttaisiin tyydyttää? Entäpä, jos kuntalaisten hyvinvointi asetettaisiin todella tavoitteeksi. Kuinka paljon kuntalaisten harrastusten, urheilusta kulttuuriin, tukeminen vaatisi varoja, jos kaikki tarpeet haluttaisiin tyydyttää? Luke-mattomien erilaisten kulttuuri- ja harrastusalojen vaatimien tilojen ja ratojen rakentaminen ja ylläpito sekä järjestöjen toiminnan tukeminen olisi pohjaton tyydyttämättömien tarpeiden kaivo.

Kuntien rahat ja mahdollisuudet ovat rajalliset, se on hyvin konkreettisesti huomattu kaikkialla. Katujen huono kunto, koulurakennusten puutteet, vanhus-huollon puutteet, sosiaalityön ja nuorisotyön niukat resurssit, kulttuurin saa-man tuen niukkuus ja leikkaukset, kuntien velkaantuminen ja moni muukin on-gelmakohta on lehtien palstoillakin kaiken aikaan. Kuntien palvelut ovat suu-rimmalta osaltaan työvaltaisia palveluja. Niissä on vaikea päästä sellaiseen jat-kuvaan tuottavuuden kohottamiseen kuin teollisuudessa. Oppilasryhmien kokoa voidaan toki kasvattaa, hoitajia vanhainkodeissa vähentää ja näin nostaa tuotta-vuutta, mutta palvelun laadusta ei tällöin kyllä juurikaan välitetä. Eikä puhuta.

Mielenkiintoisen ristiriitaisia ovat eri tahojen näkemykset, kuten Lepistö (17.9.2002) toteaa:

Kiteytyksesi herättää kysymyksen siitä, miten ns. ylilaatutapauksiin itse asiassa rea-goidaan. Ainakin meillä Äänekoskella on jo vuosia ollut sellainen tilanne, että van-hustenhoitoon on panostettu oleellisesti enemmän kuin vertailukelpoisissa kunnis-sa. Myös Stakesin tutkimus todentaa, että tuotamme ylilaatua. Silti kansalaispalaute on arvostelemaa ja henkilöstö kokee nääntyvänsä työtaakan alle. Eli haluile ja tarpeil-le ei näytä olevan määrää ei äärtä, niin kuin kirjoitat. Tuo laatuasia on kiehtonut mi-nua jo pitkään. Palvelun ja toiminnan laadun käsite-eron tiedostaminen, prosessien tunnistaminen ja niiden jatkuvan kehittämistyön tärkeys sekä asiakkuuden oivalta-minen on vielä valovuosien päässä yksityisen sektorin toteuttamista kehittämispon-nistuksista. Tuossa mielessä allekirjoitan toteamuksesi, että palvelun laadusta ei juu-rikaan välitetä, mutta ei myöskään toiminnan laadusta eli organisaation sisäisten pro-cessien hinkkaamisen välttämättömyydestä. Työnkulkujen ja työvaiheiden merkityk-sen työhyvinvointiin on todettu olevan jopa 80 %. Silti harvoin pysähdytään mietti-mään näitä asioita saati kyseenalaistamaan olevia käytäntöjä.

4.2 Kuntien talouden katastrofaalinen tulevaisuus

Kunnilla on taloudellisia ongelmia, noin lievästi sanottuna. Niitä on muutto-voittokunnilla asuntojen, koulujen, päiväkotien sekä muun tarvittavan infra-struktuurin rakentamisen vuoksi. Niitä on terveydenhoidon menojen kasvun, vajaakäyttöisen palveluvarustuksen ja verotulojen vähenemisen vuoksi kunnilla, joissa väki vähenee. Nähtävissä on jo myös kuntien heikko kyky kilpailla osaa-vista työntekijöistä, syynä heikko palkkaus ja huonot työolosuhteet.

Kuntien talous on ongelmallinen hoidettava. Tulot heilahtelevat enna-koimattomasti, yhteisöverot etenkin. Menot heilahtelevat satunnaisesti, erikois-sairaanhoidon menot etenkin. Jatkuvan menojen kasvun paineen kanssa joutu-vat lähes kaikki kunnat alati taistelemaan. Mikä ihme siinä on takana? Ilmais-

ten ja halpojen palvelujen kysynnän paine on eräs selittävä tekijä. Yksityisiä palvelujakin on saatavilla, mutta rajallisesti. Ne ovat kuntien palvelujen hintoihin verrattuna kalliita. Se rajoittaa niiden käyttöä ja käyttäjäkuntaa. Ilmaisiin palveluihin on totuttu.

■ *Kuntien taloudelliset ongelmat kasvavat.*

Eräät kokonaistaloudelliset rakenteelliset tekijät lisäävät omat mausteensa keittoon. Koneiden, laitteiden ja muidenkin teollisesti tuotettujen tavaroiden hinta laskee jatkuvasti suhteessa työvaltaisten palvelujen hintaan. Näin käy erityisesti silloin kun palkoista sovitaan keskitetysti ja korotusten perustana on yleinen ja keskimääräinen tuottavuuden nousu. Tuottavuuden nostaminen palvelualoilla on hyvin vaikeaa. Tyypillisiä esimerkkejä ovat sosiaalityö ja opetus. Palkankorotukset ovat palvelualoilla hyvin usein suuremmat kuin alan tuottavuuden nousu. Kustannustaso palveluissa ja etenkin kunnallisissa palveluissa nousee yleistä kustannustasoa nopeammin. Kunnalliset palvelut ovat hyvin työvaltaisia, palkat ovat suuri osa menoista. Ongelmat vain kasautuvat siitä huolimatta, että kunnallisten palvelujen tuottajien palkkatasossa harvoin on hurraamisen aihetta. Palkkojen korottamisen erityispaineet vain lisäävät ongelmia. Esimerkkini on yksinkertaistava, mutta totuuden siemen siihen on kätkeyty.

Maallikon järjellä päätellen, ilman sen suurempia ja tieteellisempiä tutkimuksia, tilanne näyttää mahdottomalta. Kunnallisten halpojen ja ilmaisten palvelujen kysyntä on suurta. Sitä on joskus suorastaan mahdotonta tyydyttää loppuun saakka. Kunnallisten palvelujen kustannustaso tahtoo väen väkisin nousta yleistä kustannustasoa nopeammin. Kuntien resurssit ja tulot ovat niukat. Niiden kehitys kulkee enintään yleisen kustannustason tahtia.

■ *Kuntien talouden ongelma on rakenteellinen.*

Niinpä paine veroäyrin hintaan on jatkuvaa ja voimakasta kaikista rationalisoinneista, saneerauksista ja karsinnoista huolimatta. Kunnat joutuvat vähentämään palvelujaan, myymään omaisuuttaan, nostamaan veroäyrin hintaa ja ennen kaikkea priorisoimaan tehtäviään. Kuitenkin näyttää siltä, että nykymenolla ja nykyisin lääkkein ratkaisua ei löydy. Kuntien on arvioitava oma toimintansa kokonaan uudelleen. Menojen rahoituksen perusteet on myös mitä ilmeisimmin arvioitava uudelleen. Esimerkiksi Norjassa kaikki sairaalat siirrettiin vuoden 2002 alussa valtiolle, mutta ei virastoina. Niistä tehtiin valtion omistamia yrityksiä. Valtio luo terveydenhoidon linjat, ja sairaalat hoitavat yritysmäisesti toimintansa niiden mukaisesti. Nykyisestä poikkeavia uusia tapoja on Suomessakin löydettävä. On mietittävä, mikä osa menoista kuuluu valtiolle, mikä maakunnan kaikkien kuntien yhteisölle tai pienemmälle kuntajoukolle yhteisesti, mikä kuuluu kunnalle. Ja siinä yhteydessä on syytä kysyä myös, mikä on oikea kuntarakenne, sekä lopulta myös, mikä osa kuuluu palvelujen käyttäjän itsensä maksettavaksi.

Kunnat joutuvat vähentämään palvelujaan. Asia on just niin. Yksityisellä sektorilla

vastaavassa tilanteessa leikataan kustannuksia, julkisella sektorilla leikataan palveluja eli otetaan asiakkaalta pois. (Lepistö 17.9.2002.)

■ *Tarvitaan uusia rakenteellisia ratkaisuja, ei yksin saneerauksia.*

4.3 Kunnallisten palvelujen ulottuvuudet

Kunnallisia palveluja on paljon. Niitä on kokonainen leegio ellei jo alun toistakin: velkaneuvonnasta vuokra-asuntoihin, äitiysneuvolasta vanhainkotiin, jätehuollosta uimapaikkoihin, orkestereista kirjastoihin. Vaikea on palveluja nimeämällä ja luettelemalla tiivistää niiden ydin, mitä niillä oikein halutaan saada aikaan ja mikä on niiden takana oleva keskeinen idea. Mikä palveluissa on olennaisinta? Niiden monenlainen tyypittely ja luokittelu on mahdollista, mutta ei ehkä auta paljoakaan.

Palvelujen tarkoituksen etsiminen on hyvä lähtökohta. Mitä niillä halutaan saada aikaan? Mielestäni kunnallisissa palveluissa on kaksi ulottuvuutta, mahdollisuuksia luova ja huolta pitävä. Molemmat ovat vahvasti ankkuroituneet pohjoismaisen ja suomalaisen hyvinvointivaltion ideaan. Ihmisille ja heidän organisaatioilleen yrityksistä yhdistyksiin on luotava mahdollisuudet toteuttaa itseään ja tavoitteitaan. Mikään ei saa estää ihmistä toteuttamasta oman elämänsä käsikirjoitusta niin pitkälle kuin hän suinkin pystyy. Vanhuus, vammaisuus, työ tai asuinpaikka ei saa olla esteenä, ei saa sitoa ihmistä. Toinen ulottuvuus vaatii, että ihmisistä on pidettävä huolta, kaikille on annettava elämän perusturva. Hyvinvointivaltio ja siinä erityisesti kunnalliset peruspalvelut ovat turvaverkko, vakuutus elämän riskejä vastaan. Turvaverkon lisäksi ihmiset vaativat enemmän. Nämä kaksi ulottuvuutta, mahdollisuuksien ja huolenpidon ulottuvuudet, ovat nykyisin jo osittain saman asian kaksi eri puolta, kun niille annetaan laaja tulkinta. Niitä erottaa niiden suhde toimintaan. Mahdollisuudet ovat kuin avoimesta ovesta kirjavana ja monimuotoisena häämöttävä tulevaisuus. Mahdollisuudet ovat toiminnan dynaaminen voima. Huolenpito on turvaverkko ja tuki, staattinen pysyvä tausta toiminnalle.

■ *Kunnalliset palvelut ovat mahdollisuuksia avaavia ja elämänlaatua luovia palveluja.*

Tämän päivän haaste kunnille on elinkeinopolitiikka, kunnan elinvoimaisuuden säilyttäminen. Elinkeinopolitiikka käsitetään usein hyvin laajasti. Lähes kaiken kehittämistyön kunnissa voidaan katsoa tavalla tai toisella olevan kunnan elinvoimaisuuden säilyttämistä, elinkeinopolitiikkaa. Niin olen itsekin tehnyt aiemmissa kirjoituksissani (Kettunen, 1998). Elinkeinopolitiikkaan voi katsoa kuuluvan

- hyvinvointipalvelujen perustan, esimerkiksi päivähoidon, yleissivistävän koulutuksen, kulttuurin
- kuntalaisten yhteistoiminnan ja kuntaan kiinnittymisen edistämisen
- teknisen ja liikenteellisen infrastruktuurin, esimerkiksi vesi-, viemäri- ja energiaverkon, tonttien, toimitilojen, liikenneyhteyksien

- inhimillisten voimavarojen kehittämisen, esimerkiksi koulutuspalvelujen yleissivistävän koulutuksen jälkeen
- yritystoiminnan syntyminen ja kehittymisen edistämisen, esimerkiksi neuvonnan, perustamisen, koulutuksen ja joskus rahoitustuenkin
- kunnan ja sen yritysten ja mahdollisuuksien markkinoinnin kansallisesti ja kansainvälisesti, kunnan imagon kehittämisen.

Tätä näkemystä täydentämään sopivat Kananojan (2001, 41) ajatukset kunnallisten palvelujen toisesta puolesta:

Pitkäaikaistyöttömyyden, köyhyyden ja huono-osaisuuden kierteiden ja sosiaalisen syrjäytymisen kääntäminen toiseen suuntaan, positiivisten kokemusten kierteen. Tämä koskee yhtä hyvin yksilöiden, ryhmien, alakulttuurien kuin maantieteellisten alueiden tilannetta.

Väestön ikääntymiseen liittyvät kysymykset edellyttävät paitsi turvallisuuden ja hoivan tarpeisiin vastaamista myös uusia menetelmällisiä innovaatioita, elinympäristöjen mukauttamista, ylisektorisia toimintaohjelmia.

Tietoyhteiskunnassa välttämättömän tiedollisen ja osaamisen tasa-arvon turvaaminen nopeasti muuttuvan työelämän ja kehittyvän tietoteknologian maailmassa.

Sosiaalisten liikkeiden tuomat haasteet hyvinvointipolitiikalle; tarvitaan elävää ja herkästi reagoivaa dialogia erilaisten asukas-, asiakas- ja aktivistiliikkeiden kanssa.

Kananoja lisää vielä:

Tämän kirjoittajan kokemus on, että kunta paikallisyhteisönä antaa joustavampia mahdollisuuksia muutostyön toteuttamiselle kuin lainsäädäntöön ankkuroitu valtiollinen hyvinvointipolitiikka. Paikallisella tasolla on mahdollista luoda erilaisia toimintavariaatioita, liittoutumia eri toimijoiden kesken, räätälöityjä tapoja yhdistää voimavaroja ja vahvistaa kansalaisten osallisuutta sosiaalipolitiikan toteuttamisessa.

Kuntalaisille luodaan mahdollisuuksia ja turvaverkko, mahdollisuuksia elämänlaatuun. Miten kuntalaisia tässä työssä palvellaan, millaisin rakentein, organisaatioin ja strategioin? Se on ainakin yhtä tärkeä kysymys kuin kysymys siitä, millaisia palveluja on tarjolla. Huonosti hoidetut palvelut johtavat joko kahden kerroksen tilanteeseen tai suorastaan palveluista kieltäytymiseen. Yksityiset palvelut voivat viedä maksukykyisen asiakaskunnan, ja kunnan palvelujen käyttäjiksi jäävät vain huono-osaiset, jos palvelut ovat oikein huonoja. Pahimmillaan näin voi käydä jopa koulutuksessa tai sairaanhoidossa, kuten esimerkit maailmalta osoittavat. Koulujen jakautumisesta hyviin ja huonoihin kannetaan huolta jo Suomessakin. Huonoja palveluja ei käytetä, vaikka niitä olisi tarjolla. Huonous voi olla ja on hyvin usein vain ihmisten mielikuvia palveluista. Niitä pidetään leimaavina ja syrjivinä tai palvelujen tarjoajia inhottavina. Vaivaistaloon ei haluta mennä, toimeentulotukea ei haluta, vaikka syytä olisi ja oikeus palvelun saamiseen olisi olemassa.

4.4 Kunnallisten palvelujen organisointi

Kunnalliset palvelut on rakennettu tehtäväkohtaisen asiantuntemuksen varaan. Lapsista huolta pidettäessä neuvolat rokottavat, päiväkodit hoitavat, peruskoulu

opettaa, nuorisotyö tukee harrastuksia, ammatilliset oppilaitokset valmentavat ammattiin, sosiaalityö auttaa vaikeuksissa ja yrittää pitää kaidalla tiellä. Monen alan ammattilaiset ovat tukemassa ihmisen kasvua. Mukana on selvästi elinkeinopoliittisia elementtejä, mm. osaamisen kehittäminen. Mukana on myös selviä perusturvaa luovia elementtejä päiväkodista sosiaalitoimeen.

■ *Kunnalliset palvelut ovat asiantuntijapalveluja.*

Mahdollisuuksia yritysten menestykselle toiminnalle avaa myös monilukui-
nen ja monia erikoisosaamisen aloja edustava joukko toimijoita. Perustaa luo-
daan kaavoituksesta alkaen. Koulutus valmentaa nuorista osaavia ammattilaisia,
elinkeinotoiminnan kehittämisessä hoidetaan ja neuvotaan niin erilaisten tuki-
toimenten viidakossa liikkumisessa ja byrokratian vaatimuksissa kuin kontaktien
saamisessa. Kunnan ylin johto huolehtii strategisista linjauksista, verkostojen ra-
kentamisesta kansainvälisesti ja valtakunnallisesti sekä kunnan oivallisesta ima-
gosta ja kunnan näkyvyydestä.

Kunnallinen palveluorganisaatio on asiantuntijapalvelujen organisaatio. Se
on pääosiltaan edelleen sektori- ja tehtäväorientoitunut. Oman alan erikoistie-
tojen ja osaamisen hyvä hallinta on asiantuntijuuden mitta. Jokaisella sektorilla
on alan ammattilaisten oma koulutus, oma kulttuuri ja oma kieli. Opetusalalla
se on erilaista kuin sosiaalialalla, teknisellä alalla kovasti erilaista kuin kulttuuri-
alalla, terveydenhoidon alalla erilaista kuin kaupallisella alalla. Tämä tekee or-
ganisaatioista pysyviä, vaikeasti muutettavia ja keskinäiseen kommunikointiin-
kin vain vaivoin pystyviä. Asiantuntemus on erinomaista, mutta yhteistyö tois-
ten kanssa ongelmallista. Omasta ammatista ja ammattitaidosta ollaan ylpeitä,
niin kuin kuuluukin olla, ja muiden alojen väen puuttumista oman alan toimin-
taan pidetään tarpeettomana ja suorastaan rikollisena.

Metaforat ovat usein erinomainen tapa havainnollistaa asioita. Usein me-
taforat ovat oivallisia ja samalla vaarallisia uusien näkemysten ja ideoitten läh-
teitä. Organisaatio- ja erityisesti johtamisen kirjallisuus vilisee metaforia. Sodan
metaforat täyttävät strategiakirjallisuuden. Koneen ja kasvin metaforat ovat suo-
sittuja johtamiskirjallisuudessa. Organisaatioita rakennetaan ja puretaan, mutta
niitä myös kasvatetaan ja niistä karsitaan rönsyjä. Klassiseksi muodostuneessa
organisaatioiden metaforien kuvauksessaan Morgan (1986) esittää mm. koneen,
kasvin ja henkisen vankilan metaforat. Kunnallinen palveluyksikkö on perus-
idealtaan vanhan kunnan tayloristisen koneen mallin mukaisesti rakennettu. Te-
hokkuus ja taloudellisuus ovat keskeiset ohjaavat kriteerit. Sen eri osissa voi olla
palasia, jotka muistuttavat hyvinkin elävää organismia, kasvia, orgaanisen muu-
toksensa ja kasvun vuoksi. Niissä voi olla pieniä henkisiä vankiloita, omaan am-
mattiin ja osaamiseen takertuneita ja käpertyneitä yksiköitä. Niinpä niitä voi olla
kaikilla aloilla, yrityksissä yhtä hyvin kuin kunnissa.

■ *Kunnan palvelujen tuotannon metafora on kone.*

Kunnallisen palvelujärjestelmän kokonaisuuden metaforaksi sopii parhaiten kui-
tenkin kone. Järjestelmä on koneen kaltaiseksi luotu ja tarkoitettu. Se on tarkoi-

tettu tuottamaan tehokkaasti palveluja. Sellaisena sitä pääosin kehitetäänkin: saaneerataan, karsitaan, rationalisoidaan, tehostetaan konsulttien avustamana ja säästöjen aikaansaamiseksi. Tehostaminen, lopettaminen, verkottaminen, hallintokuntien yhteistyö, kuntayhteistyö, tilaaja–tuottaja-malli, yhtiöittäminen, yksityistäminen, palvelusetelit – malleja ja kertomuksia uuden luomisesta riittää. Useimmissa tapauksissa myös riittää kertomuksia siitä, miten vaikeaa todellisen muutoksen aikaansaaminen on. Esimerkkejä on kirjattu myös tutkimuksiin, kuten Arnkill–Eriksson–Arnkill (2000), Karjalainen–Vahtera (2000) ja Sotarauta–Majoinen (2001).

■ *Kunnallinen palvelujärjestelmä on myös uittoränni ja allianssi.*

Koneen metafora ontuu kuitenkin yhdessä suhteessa. Enemmän kuin kone kunta on kuin konehalli. Se on suuri konehalli täynnä erilaisia koneita ja laitteita surisemassa omaan tahtiinsa. Selkeä toiminnallinen järjestelmä se on vain osittain.

Kaksi muuta metaforaa voisivat olla hyödyllisiä ja avata uusia näkemyksiä. Toinen on uittoruuhi tai -ränni ja toinen on allianssityyppinen verkosto. Kunnallinen organisaatio voisi olla uittorännin tapainen rakennelma. Ränni ohjaa veden juoksua ja mahdollistaa tukkien uittamisen ongelmakohtien, esimerkiksi putousten ja kivisten koskien tai patojen ja teollisuuslaitosten ohi. Organisaatio on uittoränni, organisaation toiminta, työ ja päätökset ovat vettä, joka vie tukkeja eteenpäin, mahdollistaa niiden sujuvan kulun vauhdilla ja ripeästi eteenpäin. Tukit ovat ihmisiä, yrityksiä, kehityshankkeita, ideoita. Uittoränni on hyvä metafora siinäkin, että ränniä voidaan kehittää, muuttaa ja tarvittaessa vaikkapa siirtää toiseen paikkaan purkamalla ja kokoamalla uudelleen. Rännin eri osat liittyvät yhteen saumattomasti; väliseiniä, organisaation rajoja ei ole. Olennaista on nähdä uittorännin toiminnan mahdollistava rakenne: se on yhtenäinen ränni, ei altaiden jono, jolta sektoroitunut organisaatio helposti näyttää. Yhdessä kohdassa uittoränni metaforana ontuu. Tarvitsisimme oikeastaan itse itseään kehittävän uittorännin, ei vain staattista, asioita sujuvasti eteenpäin uittavaa ränniä.

Allianssityyppinen verkosto on puolestaan itsenäisten toimijoiden yhteistyötä. Jokaisella on omat intressinsä, jokainen toimii itsenäisesti. Toiminnot on kuitenkin linkitetty ja sopeutettu toisiinsa. Kokonaisuus tarjoaa laajemmat yhteensopivat palvelut kuin yksi organisaatio voisi yksin tarjota. Tyypillisiä ovat lentoyhtiöiden allianssit. Itsenäisten lentoyhtiöiden toiminnot on riittävässä määrin standardoitu ja synkronoitu yhteen, myös aikataulut toisiinsa sopiviksi. Lisäksi pyritään yhteiseen laatuajatteluun, yhteiseen imagoon, ainakin osin yhteisiin hankintoihin ja yhteisiin palveluihin. Lentomatkustajasta pidetään huolta koko matkan ajan, vaikka hän matkalla käyttäisikin useiden saman allianssin yhtiöiden koneita. Matkustajan matkan sujuminen on olennaista, ei yksittäisen lennon hoitaminen.

Verkostotyyppisiin ratkaisuihin on selvästi ollut pyrkimystä kunnissakin. Kuntien kesken samojen sektoreiden yhteistoiminnassa ja kuntien sisällä eri sektoreiden yhteistoiminnassa on verkostoja rakennettu, koemielessä ainakin. Tuloksiakin on hankkeissa saavutettu, mutta kovin kivuliasta on verkostojen kutominen ollut. Asiakaskeskeiset verkostot näyttävät kuitenkin olevan keskeinen

kehittämisenäky kuntien päättäjien keskuudessa. Eräs esimerkki tästä on Kivelän tutkimus 100:n kunta-alan asiantuntijan näkemyksistä kuntajohtamisen tulevaisuudesta (Kivelä 2000). Tutkimuksen mukaan esimerkiksi 67 % vastaajista näkee, että vuoteen 2017 mennessä yli puolet kunnista on muuttanut organisaationsa sektoriorganisaatiosta asiakas- ja ongelmalähtöiseksi ja 74 % vastaajista pitää mahdollisena, että tuolloin kahdella tai useammalla kunnalla on yhteinen kunnanjohtaja (Kivelä 2000, 91). Kunnanjohtajien työssä vuoteen 2017 mennessä nousee painoarvossa yhteistyöverkoston johtaminen ja asukasnäkökulma (Kivelä 2000, 88).

■ *Palvelujärjestelmän muuttaminen ja kehittäminen on vaikeaa ja vaativaa.*

Kuntien palvelut ovat asiantuntijapalveluja. Ne perustuvat osaamiseen, asiantuntijaosaamiseen. Miten tälle pohjalle rakennetaan kunnan identiteettiä ja sujuvasti toimivia asiakaslähtöisiä palvelujärjestelmiä, on melkoinen ongelma, mutta ei ratkaisematon. Sen ovat jo monet kokeilut osoittaneet. Sektoroituneen asiantuntijaorganisaation muuttaminen prosesseja ja verkostoja korostamalla on vaikeaa muurien murtamista sektoreiden välillä. Muutos vaatii perususkomusten ja näkemysten muuttamista, se vaatii uuden kulttuurin kehittämistä. Verkostojen kehittäminen, prosessien luominen ja henkilöstön osaamisen kehittäminen ovat kaikki tärkeitä asioita. Kriittinen ja ratkaiseva tekijä on kuitenkin johtaminen. Muutos on johtamiskysymys, johtajien vastuulla ja heidän tehtävänsä.

■ *Muutoksessa kriittinen tekijä on johtaminen. Siitä riippuu onnistuminen.*

Johtamisen uudistaminen merkitsee uudistusta kaikilla kuntaorganisaation tasoilla. Kunnan virkamiesjohdon ja valtuuston työnjaosta ja valtasuhteista keskustellaan. Kunnallisen demokratian ja johtamisen suhdetta tärkeämmäksi näen kuitenkin johtamisen ja johtajuuden epätasaisuuden kunnallisissa organisaatioissa. Kunnallisissa organisaatioissa on loistavia johtajia, mutta myös johtajia, joilla ei ole riittävän kirkasta näkemystä työstään. Suuri osa johtajista joutuu johtamistehtäviin ilman koulutusta siihen. Niin tietenkin joutuu kaikissa organisaatioissa. Yrityksillä on kuitenkin se etu, että johtotehtäviin nouseva on joutunut näyttämään kykynsä markkinatalouden tilanteissa, linjavastuussa. Johtajat ovat markkinatalouden testaamaa ja karsimaa joukkoa. Kunnallisella puolella tämä testaus on toisenlaista ja ilman sitä tiukkaa kosketusta markkinatalouteen, jota nykyisin välttämättä tarvittaisiin. On tietenkin myönnettävä, että isoissa kunnissa alkaa yksityisellä sektorilla hankittu kokemus olla jopa arvostettua valittaessa ihmisiä johtotehtäviin ja että kunnan- tai kaupunginjohtajan paikalle tulevalta vaaditaan selkeitä näyttöjä osaamisesta.

Johtaja tuo aina työhönsä koko siihenastisen elämänsä historian ja kokemuksensa. Kunnallisten asiantuntijaorganisaatioiden johtaminen terveyskeskuksesta tekniseen virastoon ja kulttuuritoimesta koulutoimeen vaatii nyt jo aivan samaa otetta ja asennetta kuin markkinataloudessa elävien organisaatioiden johtaminen. Markkinataloudessa ei jokainen kunnan organisaation osa ole, mutta tiukan talouden vaatimukset edellyttävät samanlaista moniulotteista ja tulevai-

suuteen suuntautuvaa näkemystä. Pelkkä oman organisaation edun ajaminen kuntakokonaisuuden sisäisessä resurssien jaossa ei riitä. Osa ongelmasta aiheutuu lautakuntajärjestelmästä. Se osa heijastelee valtuuston ja kunnanjohtajan suhteen ongelmaa. Organisaation sisäinen johtaminen, yhteistyöverkostojen luominen, uusien ratkaisujen etsiminen, tuottavuuden jatkuva nostaminen ja kaiken lisäksi innostuneen ja itse itseään jatkuvasti kehittävän työyhteisön luominen on tiukan talouden aikana vaativa tehtävä.

■ *Kunnallisen organisaation johtaminen on joskus vaikeampaa kuin yrityksen johtaminen.*

Markka on hyvä konsultti, sanottiin ennen vanhaan, kun markka oli vielä voimissaan. Euro ei näytä sitä olevan. Säästäminen koko kunnassa tai sen eri yksiköissä on liian usein jatkuvaa höyläämistä uusien ratkaisujen etsimisen asemesta. Näköalat rajoittuvat omaan organisaatioon tai omaan hallintokuntaan. Yhteistyö hallintokuntien tai kuntien kesken yleistyy ja muitakin uusia ajatuksia kokeillaan, mutta varsinaista läpimurtoa ne eivät vielä ole kuntaorganisaatioissa tehneet. Tältä tilanne ainakin näyttää sitä ulkopuolelta tarkastelevan silmin.

4.5 Samaan aikaan yrityksissäkin etsitään uusia organisaatiomuotoja

Markkinat ja hierarkia ovat kaksi keskenään vaihtoehtoista työn ja toimien organisointitapaa. Nämä ovat perusvaihtoehdot. Ratkaisu siitä, mikä muoto valitaan, riippuu tai sen pitäisi riippua siitä, kumpi on edullisempi tai osaamista tehokkaammin hyväksi käytävä tapa. Onko edullisempaa jättää asia markkinoiden ratkaistavaksi vai ko luoda jokin organisaatio, vaikkapa hierarkkinen, sitä hoitamaan? Voiko ydinosaamista kehittää paremmin organisaatiossa vai antaa ko markkinoiden hoitaa asian? Organisaation kasvattamista fuusioilla tai jakamista osiin esimerkiksi ulkoistamalla perustellaan usein tehokkuus-, taloudellisuus- tai markkinoiden dominointiperustein. Tehokkuus ja dominointi ovat tärkeitä asioita, mutta silloin helposti pudotaan tarkastelemaan organisaatiota konemaisena rakenteena, jossa ihmiset ovat korvattavissa olevia koneenosia. Tehokkuus, taloudellisuus ja tuottavuus ovat, etenkin asiantuntijaorganisaatiossa, ihmisten osaamisen, innostuksen ja yhteistyöhalun varassa. Osaaminen on yhä tärkeämpi yritysten menestyksen strateginen ja kriittinen tekijä.

■ *Osaaminen, asiakassuuntaisuus ja valtuuttaminen ovat organisoinnin ytimessä.*

Teknologinen kehitys tuo uusia välineitä työntekoon. Teollinen työ automatisoituu, johtamiseen ja hallinnolliseen työhön ulottaa vaikutuksensa vahvana tietotekniikka. Nopea kehitys ruhjoo vanhoja organisaatorakenteita. Markkinat, niin asiakkaiden käyttäytyminen kuin pääomamarkkinoiden kehitys, ovat arvaamattomia ja yhä nopealiikkeisempiä. Organisaatioiden on oltava vastaavasti kai-

ken aikaa yhä nopeampia liikkeissään. Se edellyttää kolmea nykyisin kaiken muun ylitse käyvää organisoinnin periaatetta. Ensimmäinen on ihmisten osaamisen ja oppimisen ymmärtäminen ja arvostaminen. Vain sen varaan voi rakentaa. Toinen on asiakassuuntautuneisuus: organisaation on seurattava asiakkaita. Kolmas on mataluus: asiat on hoidettava loppuun saakka siellä, missä asiat tapahtuvat. Ihmisten itsenäisyys organisaatioissa on kasvanut ja työ itsenäistynyt. Valtuuttaminen on kolmas iskusana organisaatioita rakennettaessa. Nämä periaatteet ulottavat piirinsä yli muodollisten ja juridisten organisaatorajojen. Kirjallisuutta näistä asioista riittää. Hyvin tyypillisiä ovat suomalaisista kirjoittajista Jutila, Järvelin, Kilpi ja Kvist (1996) ja amerikkalaisista Pfeffer (1998) ja Chowdhury (2000).

■ *Oppiminen, asiakassuuntautuminen ja valtuuttaminen ovat yritysten toiminnan avainsanoja.*

Yrityksissä ovat organisoinnin muodot ja muodit vaihtuneet nopeasti. Ideaalit ovat nykyisin Kanterin, Steinin ja Jickin mukaan seuraavat, kuten Hatch siteeraa (1997, 351):

More flexible organizations, adaptable to change, with relatively few levels of formal hierarchy and loose boundaries among functions and units, sensitive and responsive to the environment, concerned with stakeholders of all sorts – employees, communities, customers, suppliers, and shareholders. These organizations, empower people to take action and be entrepreneurial, reward them for contributions, and help them gain in skill and "employability". Over all, these global organizations characterized by internal and external relationships, including joint ventures, alliances, consortia, and partnerships.

Vanhaa hyvää hierarkkista organisaatiota saa nykyisin kritisoida mielin määrin. Prosessit, tiimit, itseohjautuvuus ja valtuuttaminen saavat oivallisina ratkaisuina kiitosta. Oppiva organisaatio, itse itseään orgaanisesti kehittävä organisaatio on parasta mitä on. Kaikissa uusissa paljon lupaavissa malleissa on yksi paha vika. Ne ovat kaikki ideaalimalleja, joiden todeksi tekeminen on kovan työn ja pitkän kehitysprosessin takana yrityksissäkin. Mistä ja millä kannustimilla tässä maailmanajassa saadaan luoduksi riittävästi vastuuntuntoa ja luottamusta organisaation sisälle? Vastuuntuntoa ja luottamusta tarvitaan kaiken kovan osaamisen lisäksi, jotta jokainen tekee oman osansa ja voi luottaa siihen, että muutkin niin tekevät. Kova kilpailu tuo omat sivuilmionsä, luottamuksen murentumisen ja yhä mutkikkaamman säätelyn pitämään kilpailun edes kohtalaisen avoimena.

Mitään takeita ihannetilän saavuttamiseksi ei ole. Toisaalta muitakaan ratkaisuja ei kilpailukykyisen organisaation luomiseksi ole, ei ainakaan maailman kehittyneessä osassa. Siellä tai oikeastaan täällä, sillä siihen osaan maailmaa Suomikin kuuluu, ainoa mahdollisuus on kilpailla osaamisella. Muut mahdollisuudet, kustannusten alhaisuus, massatuotannon skaalaedut ja muut vastaavat perinteiset kilpailukeinot ovat täällä yhä harvempien tuotannonalojen ja yritysten käytettävissä. Osaamiseen ja jatkuvaan oppimiseen perustuva asiakkaiden uutuuksien tarpeen tyydyttäminen on käytettävissä oleva mahdollisuus useimmilla aloilla. Se voi merkitä uusia innovaatioita, yrityksiä palveltaessa tehokkaampien

tuotantomahdollisuuksien tarjoamista. Se voi merkitä kuluttajamarkkinoilla yhä ainutlaatuisempia uuden muodin luomuksia, brandeja, uusien paremmin asiakkaan tarpeita ja haluja seuraavien palvelujen tarjoamista. Se voi merkitä yhä elämyksellisempien, elämää suurempien elämysten tarjoamista asiakkaille. Kärjistetty kuva tämäkin, mutta tuo ydinasiaa esiin.

■ *Yritysten organisaatio on parhaimmillaan jatkuvasti kokeileva ja uusia, muuttuvaan ympäristöön paremmin sopivia toimintatapoja etsivä.*

Kohta, jossa yrityksissä on vielä runsaasti tekemistä, on osaamisen kehittämisen ja strategian yhteen nivominen. Miten saadaan strategiaprosessi ja osaamisen kehittämisen prosessi tiukasti yhteen, se ei ole helppo kysymys vastata. Balanced Scorecard on eräs ehdotettu ja ehkäpä selvimmin käyttöön nouseva väline. Osaamiskartoitukset ja -kartat sekä kehityskeskustelut ovat yksilön tasolla käytettyjä välineitä. Matka visiosta tarvittavaan osaamiseen on siltikin pitkä jo periaatteellisesti saati sitten käytännön työn tasolla. Matkan varrelle jää monia epämääräisiä kohtia. Ovatko kriittiset menestystekijät todella sellaisia? Onko tasapainotetun mittariston perustana oleva kausaalinen yrityksen menestyksen malli todella paikkansa pitävä? Miten ihmeessä mitataan tänä päivänä tulevaisuudessa tarvittavan osaamisen potentiaalia yrityksessä? Kysymyksiä riittää, vastauksiakin hahmotellaan, mutta kovin valmiita eivät ratkaisut vielä ole.

Aina on tietenkin myös lähipalveluja ja lähituotantoa, joka voi rakentaa menestyksensä asiakasläheisyydelle aivan fyysisessä muodossa. Pienimuotoisena, muodoltaan yksinkertaisena ja paikallisena, oman identiteettinsä tai persoonallisuutensa voimalla voi paikallinen voittaa kansainvälisen, vaikkei tehokkuudessa samalle tasolle pääsisikään.

■ *Kuntien on vaikea kopioida yritysten organisaatiomalleja. Ongelmat nousevat sektoroituneesta asiantuntijuudesta, lainsäädännöstä ja kuntien johtamisen erityispiirteistä.*

Konehallin monista erillisistä koneista ja laitteista olisi kuitenkin luotava toimiva järjestelmä. Edelleen yritysmaailman metaforia käyttäen konehalliin voisi jättää vain tärkeimmät koneet ja tilata osan tarvittavista puolivalmisteista tai tuotteista muualta. Tehokas toimitusketju olisi toiminnan perusmetafora.

4.6 Osaaminen, rakenteet ja strategiat

Osaaminen, josta yritysten yhteydessä kilpailukyvyyn lähteenä puhutaan, on ns. ydinosaamista. Sana on käytössä kulunut ja vesittynyt. Jokainen organisaatio ylvästelee ydinosaamisellaan. Läheskään kaikista yrityksistä ydinosaamista ei löydy, vaikka etsisi. Todellinen ydinosaaminen on niukkaa ja harvinaista. Sen on oltava (Hamel–Prahalad 1994, 202–211)

- itse luotua
- ei ostettavissa

- vaikeasti kopioitavaa
- arvokasta asiakkaille.

Tietoa luodaan tutkimuksella ja tuotekehityksellä, mutta ydinosaaamista voivat olla myös asiakasosaaminen ja siitä kasvaneet vahvat asiakassuhteet. Muutakin ydinosaaamista voi yrityksessä olla ja syntyä. Itse luotu osaaminen voi myös olla ns. hiljaista tietoa, toiminnassa kertynyttä tietoa, jota ei ehkä huomatakaan, ja vaikka huomataan, sitä on vaikea kirjoittaa auki ohjeeksi toiminnalle. Hiljainen tieto on toiminnan sujuvuutta, asiakkaiden tuntemista, asiakassuhteisiin liittyvää tietoa, tilanteidenlukutaitoa. Se voi olla myös teknistä taitoa ja osaamista, joka vuosien mittaan on kertynyt yksittäisten ihmisten työssä tai organisoidun aloitetoiminnan tuloksena. Asiantuntijayrityksessä juuri tällaista hiljaista tietoa on ja voi olla runsaasti. Sen varaan voi rakentaa tulevaisuutta. (Nonaka–Takeuchi, 1995.)

■ *Todellinen ydinosaaaminen on harvinaista herkkua.*

Hiljaisen tiedon saaminen näkyväksi, sen jalostaminen on ongelmallista. Helppommaksi sitä ei tee se, että periaate hiljaisen tiedon nostamisesta näkyväksi ja sen levittäminen voidaan kuvana esittää hyvinkin yksinkertaisesti, niin kuin Nonakan ajatuksia myötäillen monet ovat tehneet, mm. Kirjavainen ja Laakso-Manninen (2001, 179).

Kuvio 4: Hiljaisen tiedon nostaminen näkyväksi ja levittäminen organisaatioon

		hiljainen tieto	eksplisiittinen tieto
		mihin	
mistä	hiljainen tieto	Sosialisaatio	Ulkoistaminen
	eksplisiittinen tieto	Sisäistäminen	Yhdistäminen

Sosialisaatio on hiljaisen tiedon levittämistä ja hankkimista työssä ja harjoittelussa. Se tapahtuu ensi sijassa kokemuksen kautta. Ulkoistaminen on hiljaisen tiedon tekemistä näkyväksi kuvaamalla se. Tämä on vaikea vaihe, mutta olennainen vaihe ydinosaaamisen kehittämisessä. Yhdistäminen on ulkoistetun hiljaisen tiedon kehittämistä, yhdistämistä muuhun tietoon ja tiedon levittämistä. Sisäistäminen on yhdistetyn ja kehitetyn tiedon käyttöön ottamista ja omakoh-

taista omaksumista, jolloin se taas kokemusten jalostamana painuu hiljaiseksi tiedoksi. Hiljaisen tiedon ottaminen esiin ja yrityksen ydinosaamisen kehittäminen sen varaan on eräs mahdollisuus. Vaikeaa se on ja edellyttää, että organisaatiossa on olemassa, vaikkakin piilossa, todella merkittävää toiminnan kehittämää poikkeuksellista osaamista. Kehittäminen edellyttää oman toiminnan oivaltavaa havainnointia ja analyysiä lähtökohdaksi.

Rakenne seuraa strategiaa, on vanha ja vahva strategiaoppien väite. Organisaation rakenteen on oltava juuri sellainen, jota valitun strategian toteuttaminen vaatii. Strategia taas riippuu tavoitteista ja ympäristöstä. Nämä ovat onnistuneesti yhdistäneet kolmeksi tämän ajan strategiseksi perusvaihtoehdoksi Eisenhardt ja Sull (2001) artikkelissaan. Strategisen perusvaihtoehdot ovat asemaan perustuva strategia, resursseihin perustuva strategia ja mahdollisuuksiin perustuva strategia. Seuraavassa yhteenvedossa on kuvattu näiden vaihtoehtojen peruspiirteet ja hieman kaavailtu niihin sopivaa organisatorista ratkaisua. Eisenhardtin ja Sullin artikkeli on ollut lähtökohta, mutta ajatusta on kehitelty vapaasti eteenpäin.

Asemaan perustuva strategia

- Ydin:** Etsi sopivat ja houkuttelevat markkinat ja asiakkaat, luo markkinoilla vahva puolustettavissa oleva asema. Perusstrategiat ovat porterilaisia: erilaistaminen, kustannusjohtajuus tai fokusointi, pääidea kilpailun vähentäminen ja alalle tulon esteiden rakentaminen.
- Ympäristö:** Strategia sopii parhaiten hitaasti muuttuville ja rakenteeltaan selkeille markkinoille. Niillä on tällä strategialla saavutettavissa pysyvä kilpailuetu. Riskinä voivat olla vaikeudet muuttaa asemaa ympäristön alkaessa muuttua.
- Organisaatio:** Porterilaisten strategioiden looginen organisaation perusmielikuva on kone. Tehokkuus ja tuottavuus hallitsevat kustannusjohtajuusajattelua. Tuotantoa automatisoidaan, rationalisoidaan, yrityksen sisäinen ja ulkoinen logistiikka usein nykyisin ratkaisevan tärkeä. Erilaistaminen on yhä useammin markkinointia tukevaa brandiajattelua, joka sekin toteutetaan massamarkkinointina, luomalla tarinoita ja mielikuvia elämyksellisyydestä. Organisatoriset perusratkaisut ovat toimitusketjujen ja asiakassuhteiden hallintaan tärkeitä yliorganisatorisia tiukasti ohjattuja prosesseja.

Menestyksen

- mitta:** Kannattavuus ja markkinoiden hallinta.

Resursseihin perustuva strategia

- Ydin:** Luo visio ja resursseihin turvaava strategia sen saavuttamiseksi, rakenna vahva resurssipohja, erityisesti ydinosaaminen. Ydinosaaminen voi olla asiakasosaamista, tuotekehityksen osaamista, brandien luomisen osaamista. Pääidea, osaaminen, on omaa ainutlaatuista, vaikeasti jäljiteltävää.
- Ympäristö:** Strategia sopii parhaiten kohtalaista vauhtia muuttuville ja uudeksi kehittyville selkeän rakenteen omaaville markkinoille. Kil-

pailuetu on useimmiten pysyvää. Riskinä voi olla osaamisen yli-voiman vesittyminen ja häviäminen. Osaaminen ei sovi muuttuvaan ympäristöön, se menettää merkitystään. Toiset luovat parempaa ja tehokkaampaa osaamista.

Organisaatio: Organisaation perusmielikuva on jatkuvasti kehittyvä organismi, kasvi tai eläin.

Rakenteen yksityiskohdat voivat vaihdella, saada monenlaisia muotoja, mutta oppiva organisaatio on kaiken lävistävä ajatus. Siitä johtuu toimijoiden itsenäisyys, uuden kokeilu ja kehittäminen, asiakasläheisyys.

Menestyksen

mitta: Osaamisen ylivoima ja markkinoiden hallinta.

Mahdollisuuksiin perustuva strategia

Ydin: Etsi avautuvia mahdollisuuksien ikkunoita, identifioi ne ja käytä ne hyväksi nopeasti, tartu tilaisuuksiin. Olennaista on nopeus ja monien reaalioptioiden pitäminen valmiina kaiken aikaa, ikkunoiden avautumista odottaessasi. Olennaista ovat vahvat ydinprosessit nopeaan tilaisuuksiin tarttumiseksi ja selkeät toimintaperiaatteet.

Ympäristö: Nopeasti muuttuva, kaoottinen, epäselvä maailma. Kilpailuetu ei koskaan voi olla pysyvää, se on vain hetkellistä. Riskinä on se, että nopeasti hyväksi käytettävät tilaisuudet jäävät käyttämättä hyväksi, ne menevät ohi, ikkuna sulkeutuu.

Organisaatio: Organisaation perusmielikuvaksi sopii parhaiten ehkäpä nopeasti kasvava pienten eläinten yhdyskunta, sopuliyhdyskunta, miksei. Kysymys on kuitenkin jatkuvasti itseään kehittävästä ja oppivasta yhdyskunnasta, oppivien sopuleiden yhdyskunnasta. Sen on kaiken aikaa löydettävä uutta syötävää, uusia mahdollisuuksia. Organisaatio koostuu itsenäisistä vahvoista yksilöistä ja pienyhteisöistä, joilla on laaja toimintavapaus. Kokonaisuutta pitää koossa yhteinen visio, joka suuntaa kaikkea toimintaa enemmän kuin strategiset suunnitelmat ja budjetit. Lisäksi tarvitaan yksinkertaiset toiminnalle ja valtuuksille rajat asettavat säännöt.

Menestyksen

mitta: Kasvu.

Kuntienkin ympäristö muuttuu. Kunnan ihmiset muuttuvat. Heidän ajattelunsa on yhä moninaisempaa, tavat, tottumukset ja vaatimukset yhä sirpaloituneempia. Kuntien välinen kilpailu muuttaa tilanteita jatkuvasti. Ensi silmäykseltä näyttää siltä, että kunnan strategia voi rakentua asemalle tai resursseille. Asemia voi antaa sijainti rannikolla tai valtakunnan rajalla, liikenteellinen solmukohta, väki- ja yritysrikas alue, paikkakunnan historia tai hallinnollisen keskuksen asema. Resursseja voivat olla yliopistot ja ammattikorkeakoulut, tutkimuskeskukset, teollisuus, kulttuuri ja monet muut tärkeät osaamista ylläpitävät organisaatiot. Tarkempi analyysi on kuitenkin vielä tarpeen.

- *Kunnan strategian lähtökohdat palvelutuotannossa voivat olla asemaan tai resursseihin eli osaamiseen perustuvia.*

4.7 Verkottuminen ja verkostot, verkostojen perusmuodot

Jokaisella meistä on omia ystävien, tuttavien ja sukulaisten verkostoja. Niihin voimme aina turvautua tarvitessamme tukea, henkistä tai aineellista, tai etsiessämme lomamatkaseuraa, järjestäessämme illanistujaisia tai kootessamme talkooporukkaa. Yritykset kuuluvat lähes poikkeuksetta johonkin verkostoon ja usein moniin verkostoihin. Kilpailu markkinoilla on jo useimmissa tapauksissa verkostojen välistä kilpailua, ei yksittäisten yritysten välistä kilpailua. Nokian toimitus- ja markkinointiverkosto kilpailee Motorolan ja Ericssonin verkoston kanssa. Kunnillakin on omat verkostonsa, monet niistä pakollisia lainsäädännöllä luotuja kömpelöitä yhden asian verkostoja kuten erikoissairaanhoidon verkostot. Vapaaehtoisia ja kevyempiä verkostojakin on runsaasti. Kaikesta siitä huolimatta verkostojen luomisessa ja hyväksikäytössä on paljon avoimia mahdollisuuksia.

A network is a set of interconnected nodes. What a node is, concretely speaking, depends on the kind of concrete networks of which we speak. They are stock exchange markets, and their ancillary advanced service centers, in the network of global financial flows. They are national councils of ministers and European Commissioners in the political network that governs the European Union. They are coca fields and poppy fields, clandestine laboratories, secret landing strips, street gangs, and money laundering financial institutions in the network of drug traffic. They are television systems, entertainment studios, computer graphics milieux, news teams, and mobile devices generating, transmitting, and receiving signals in the global network of the new media. (*Castells 2000a, 501.*)

Castells sanoo siis, että verkosto on joukko solmukohtia ja niiden välisiä yhteyksiä. Toisaalta tyhjä verkosto teknisenä järjestelmänä ei vielä ole mitään. Verkostoja ovat myös puhelinyhteydet, posti- ja koululaitos aivan teknisinä järjestelminä. Ilman toimintaa ne ovat tyhjiä, merkityksettömiä. Ihmiset luovat vasta käytössä verkoston, luovat siitä itselleen haluamansa osan tai välineen elämäänsä niin kuin kaikista teknisistä innovaatioista. Esimerkiksi Internetistä on ihmisten arkisessa yksityiskäytössä tullut pääosin viihteen väline, käsipuhelimista taas ihmissuhteiden hoidon väline. Yrityskäytössä molemmat ovat liiketoimintaa ja sen tavoitteita tukevia välineitä.

Hieman toisesta, toiminnallisesta suunnasta katsottuna verkosto voi olla usean toimijan keskinäistä yhteydenpitoa, vuorovaikutusta ja toimintaa ja saada merkityksensä siitä. Verkoston edellytyksenä on tehtävä tai tarve ja luottamus. Tarve voi yksinkertaisimmillaan olla tiedon tai tiedon välittämisen tarvetta. Luottamus rakentuu kokemuksesta ja toisen tuntemisesta, se on uskoa toisen pyrkiä myksiin, toimintaan ja viesteihin. Ilman tarvetta yhteyden pitämiseen verkostossa ei ole toimintaa ja itse asiassa ei ole verkostoa. Ilman luottamusta yhteydenpito kuihtuu tai jää muodollisuudeksi vailla merkitystä. Toimiva verkosto on yhteisen tehtävän ympärille rakentunut ja luottamukseen perustuva verkosto.

Yhteydenpito verkoston jäsenten kesken voidaan ratkaista monella eri tavalla. Tietoverkko on vain yksi mahdollinen, tosin nykyisin useissa tapauksissa erittäin tarkoituksenmukainen ratkaisu.

Verkostojen metaforiset perusmuodot ovat, hieman Tapscottin, Ticollin ja Lowyn (2000) jakoa edelleen kehitellen seuraavat:

- *Tori* eli agora ja sinne kertyvä väki. Tori on solmukohta, ja sieltä on yhteydet torilla kävijöihin, joista jokainen on oma solmunsa verkossa. Torilla kävijät, niin ostajat kuin myyjät, tulevat torille fyysisesti tai verkossa käymään kauppaa, rakentamaan jotakin tai hankkimaan tietoa, tiedottamaan.
 - *Kirjasto* tai tavaratalo eli aggregoija, sen asiakkaat ja toimittajat. Kirjastoon ja samoin tavarataloon tarjoavat tuottajat tavaroitaan, palveluksiaan tai tietojään, kirjasto ja tavaratalo hankkivat niitä eri tahoilta. Käyttäjät, tiedon tarvitsijat, tulevat paikalle. Kirjasto on välikätenä jo hankkinut kirjat paikalle. Kirjasto on organisoituneempi muoto kuin tori. Sillä on keskeinen tavoitteellinen keskustoimija, keskeinen solmukohta, joka toimintaa organisoii.
 - *Paja*, jonka yritystoiminnan versiota liikkeenjohdon kirjallisuudessa kutsutaan arvoketjuksi. Paja on useiden toimijoiden yhteinen verkosto, jolla on selkeä tavoite, joka toimii johdetusti ja organisoidusti, jolla on yksi keskeinen kokonaisuuden suunnitteleva ja sitä johtava toimija, jolla on päätösvalta ja keskeiset resurssit verkoston ylläpitämiseksi.
 - *Talkoot* eli allianssi eli itsenäisten toimijoiden liitto, jossa jokainen hoitaa omia tehtäviään, mutta ne sovitetaan yhteen, jotta yhteinen ja yhdessä sovittu tulos saavutetaan.
 - *Heimo* eli yhteydenpito- ja vaikuttamisverkosto. Verkosto on suhteiden ylläpitoa, jossa keskeistä on arvojen ja yhteenkuuluvuuden ylläpito, mutta usein erityisesti vaikuttaminen toimintaympäristöön.
 - *Posti* eli jakeluketju. Siinä jaettavana voi olla tietoa, palveluja tai tavaraa.
- *Verkosto on useiden osapuolten tavoitteellista yhteistoimintaa, jonka perustana on luottamus. Verkoston toiminnallinen ja tekninen yhteydenpidon muoto määräytyy sen tavoitteen mukaan.*

Kaikissa verkostojen muodoissa toiminta, sen tavoite ja organisointi ratkaisee, millaisesta verkostosta on kysymys ja millainen verkosto on tarkoituksenmukaista rakentaa. Toiminnan mukaan ratkaistaan tekninen muoto, jossa nykyisin olennaisena osana ovat tietotekniikka ja ohjelmistot. Yhä useammin tietotekniset ja muut ratkaisut sulautuvat yhteen, ne ovat kaikki olennainen osa kokonaisuutta. Tekninen järjestelmä on aina alisteinen toiminnalliselle. Olennaisinta on tehtävä ja sen toteuttajat ja yhteys heidän välillään.

- *Verkostossa tekninen järjestelmä on aina alisteinen toiminnalliselle.*

Verkostojen eri muodoista voivat kaikki tulla kyseeseen kunnan sisäisiä ja kuntien välisiä verkostoja luotaessa. Yhteishankinnat luovat jo kirjasto- tai talkoo-

tyyppisiä verkostoja. Teknisissä toiminnoissa, esimerkiksi energia-alalla tai miksei sairaalan toiminnassa, syntyy hyvin helposti pajatyypin verkostoja. Toimintojen ulkoistaminen luo niitä myös. Heimo- ja postityyppisiä luo usein yhteinen edunvalvonta. Verkostojen rakentamisessa kunnilla on melkoinen työsaara edessään. Se on välttämättömyys tulevana niukan talouden ja kasvavien palvelutarpeiden aikana. Millaisia verkostoja, kenen kanssa ja millä tavoitteilla, siinä vaikeita kysymyksiä. Tärkeää on huomata, että johtaminen nousee entistä tärkeämmäksi siirryttäessä verkottuneeseen toimintaan. Kuntien johtotehtävien vaatimustaso kasvaa, ollaan jo konsernien johtamisen tapaisessa toiminnassa.

Tulevaisuus on kunnissakin verkostojen ja verkostojohtamisen, varsinkin niiden kuntien tulevaisuus, jotka haluavat säilyä hengissä ja menestyä itsenäisinä kuntina. Pienissä kunnissa tämä voi merkitä äärimmäisenä tapauksena sitä, että kunta säilyy ensi sijassa kunnan nimeä ja asukassuhteita ja sen myötä kunnan identiteettiä ja arvoja ylläpitävänä verkostona. Palvelutuotanto voi olla pääosin tai kokonaankin erilaisten verkostojen hoitamaa. Nämä verkostot ovat yhteisiä palveluverkkoja muiden kuntien ja yritysten kanssa, mutta ei yksin niin. Kuntien on verkotuttava entistä tiukemmin myös omien asukkaitensa kanssa. Kansalaisjärjestöt ja muut kunnan asukkaiden omat organisaatiot on liitettävä mukaan. Ne ovat tulevaisuuden kuntalaisten välitön osallistumis- ja vaikutuskanava kunnan toiminnassa.

4.8 Osaaminen kunnan identiteetin ytimenä

Yrityksissä toiminnan idean ja sen organisatoristen muotojen kehitys on ollut erittäin nopeaa. Samalla ja samaan aikaan ovat toimialarakenteet murtumassa, tyyppillisimpänä esimerkkinä vakuutus- ja pankkialojen yhdentyminen. Markkinatalouden voittokulun jatkuessa ja sen mukanaan tuoman yritystoiminnan globalistumisen myötä kaikki kaupallinen toiminta on lähes poikkeuksetta jatkuvasti markkinavoimien koeteltavana. Kasvun, kehittymisen ja eloonjäämisen ehdot ovat tiukentuneet. Osaaminen ja oppiminen ovat menestyksen ehdottomat edellytykset, johtaminen niiden mahdollistajana kriittinen tekijä.

Mitä kunnan osaaminen oikein on? Siinäpä kysymys. Kunta palveluorganisaationa rakentaa mahdollisuuksia ja elämänlaatua. Kunnan osaaminen on näiden tehtävien asiantuntemuksessa. Siinä ei ilmeisesti ole saavutettavissa selvää eroa toisiin kuntiin. Osaamisen taso eri aloilla voi vaihdella, mutta ylivoimaisesti muita pätevempien ihmisten hankkiminen kuntaan ei välttämättä tee kunnasta näkyvästi muita parempaa, luo pohjaa kunnan identiteetille. Ratkaisevaa ei ole väen määrä eikä palkkatasokaan. Ratkaisevaa on toimintatapa, se miten osaamista käytetään hyväksi palvelujen kehittämisessä ja tarjoamisessa. Yritysten kielellä sanottaisiin, että ratkaisevan tärkeää on se, millainen on palvelukonsepti ja millainen on palveluja tarjoava organisaatio rakenteeltaan. Strategian ja osaamisen kytkeminen on ongelmallista, kuten jo todettiin. Miten oikein luodaan mahdollisuuksia ja elämänlaatua ihmisille ja yrityksille? Kysymys on siitä, miten ihmisten tarpeet, ihmisten elämänprosessit ja yritysten tarpeet, yritysten toiminnan prosessit vastaavat kunnan ja sen asiantuntijoiden osaamisen raken-

netta. Nopean kehityksen myötä tilanne on jo se, että kysymys ei ole osaamisen tasosta vaan oppimisen tasosta, siitä miten nopeasti kunnissa opitaan ja kehitetään uutta. Mikäli vastaavuus on olemassa, hyvä on. Silloin sektoroitunut palvelu ja kunnan ihmisten ja yritysten tarpeet kohtaavat.

Arnkil, Eriksson ja Arnkil (2000, 221–222) toteavat omien tutkimustensa perusteella verkostoista:

Verkostomaisia ratkaisutapoja tarvitaan vain verkostoiviin kysymyksiin. Suinkaan kaikki palvelutarpeet eivät edellytä verkostomaista yhteistyötä. Silloin kun pulmat ja niiden ratkaisut voidaan määrittää ja vastuuttaa selvärajaisesti, sektoroitu palvelujärjestelmä ja asiantuntemuksen ositus toimii hyvin. Ne arkielämän asiat, jotka eivät lokeroidu ”siististi” ammatillisiin kategorioihin ja vastuualueisiin, vaativat kuitenkin asiantuntemuksen yhdistämistä – sekä ammattilaisten keskuudessa että ammattilaisten ja kansalaisten välillä.

Verkostomainen palveluyhteistyö ei edellytä emoyksiköiden hävittämistä. Kärjistäen: Joustavaa yhteistyötä etsittäessä on Suomessa monin paikoin hajautettu keskittettyjä rakenteita, liitetty aikaisemmin erillään toimineita yksiköitä yhteen jne. – ja pian taas purettu nuo uudet yhteenliittymät ja palattu toimintojen keskittämiseen. Erillisyksiköt on koettu ”synergian” kannalta ongelmaksi, mutta hallinnollisilla reformeilla on saatu aikaan sekä ”muutosvastarintaa” että yhteistyötäkin. Toisaalta: Riittävä ammatillinen ja organisatorinen identiteetti on ehto hyvälle yhteistyölle; ilman sitä monensuuntainen yhteistyö näyttäytyy tiimejä ja yksilöiden orientoitumista hajottavana. Emoyksiköiden joustava yhteistyö ei edellytä ”kotipesien” hävittämistä; ne eivät toimi ”fordistiseen palvelutapaan” juurruttavina linnakkeina, mikäli niiden henkilöstö näkee verkostomaisessa yhteistyössä enemmän voitettavaa kuin menetettävää. Eri-laisia yhteispalvelupisteitä tarvitaan ehkä enemmänkin yksiköiden rajoille, niiden väliin, kuin niiden sijaan.

Arnkil, Eriksson ja Arnkil puhuvat sosiaalialasta. Sanoman voi yleistää monelle alalle. Samalla on huomattava, että verkostoja on monenlaisia. Itsenäisten yksiköiden, yritystenkin, verkosto voi olla verkoston ydinyrityksen tiukasti johtama globaali toimintaverkko, johon kuuluu kymmeniä ja satoja itsenäisiä juridisia yksiköitä. Verkosto voi olla vain tiedonvaihtoa tai se voi olla allianssi, täysin itsenäisten toimijoiden yhteisten intressien yhteensovittamista. Keskeisimmät käyttämättömät mahdollisuudet ovat kuitenkin edelleen verkottumisessa ja yhteistyössä. Niitä on kunnan sisällä eri hallintokuntien ja alojen kesken. Niitä on kuntien välillä paljon suuremmassa määrin kuin nykyisin aavistetaankaan aina yhteistä kunnanjohtajaa myöten. Niitä on myös kuntien, yritysten ja muiden organisaatioiden yhteistyössä, palvelujen tuottamisessa yhdessä ja yhteistyössä. Kaikkea ei kuntien tarvitse itse tuottaa: osan voi tuottaa toinen kunta, yksityinen yritys tai jokin muu organisaatio. Mahdollisuuksia on paljon, toiset vielä vaikeammin toteutettavissa kuin toiset, yksikään niistä ei kovin helpolla. Ammatilliset kulttuurit ja perinteet ovat äärettömän vahvat vanhoja rakenteita suojaavat muurit.

■ *Kunta voi rakentaa identiteettinsä erinomaisten palvelujen, erinomaisen osaamisen ja oppimisen varaan.*

Uutta on kuitenkin rakennettava rohkeasti kokeillen ja vahvasti johtaen. Lähtökohtana on oltava selvä näkemys siitä, miten ja millä kunta aikoo menestyä ja

säilyä itsenäisenä tulevaisuudessa. Mikä on kunnan palvelustrategia ja mikä sitä toteuttava toimintatapa? Sen tutkiminen ja selvittäminen ja siitä kunnassa yksimielisyyteen pääseminen ei ole helppo urakka. Sitä voi pitää käytännössä täysin mahdottomanakin, siinä määrin sitkas kuntaorganisaatio on muuttumaan. Periaatteessa se on kuitenkin mahdollista. Ihmisistä ja heidän johtajistaan se vain riippuu.

Suuren keskuksen lähellä sijaitseva kunta voi valita strategiakseen erikoistua asuinkunnaksi ja suunnata palvelutarjontansa juuri sen saavuttamiseksi. Tästä lähtökohdasta seuraa, millaisia palveluja erityisesti halutaan kehittää. Samoin palveluidentiteettiä voi tavoitella, mutta aivan erilaisten palvelujen erinomaisuutta kehittämällä silloin, kun kunta haluaa olla pienyrittäjyyttä kehittävä kunta tai senioripalvelujen eli erinomaisten palvelujen eläkeläiskunta. Jokainen suunta vaatii verkottumista erilaisen toimijoiden välillä ja erilaista verkottumista. Yhä useammin verkostot ulottuvat yli kuntarajojen. Eri tehtäväalueilla yhteistyökumppanit voivat olla hyvin erilaisia ja eri suunnista. Aina ei yhteistyö kuntien keskenään noudata seutukuntarajoja, ei välttämättä edes maakuntarajoja.

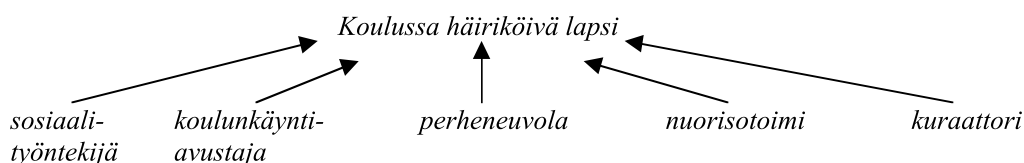
On muistettava, että identiteetti merkitsee strategista suuntaa. Se yksilöi ja erottaa kunnan muista kunnista. Identiteettiä rakennettaessa etsitään vastauksia siihen, mitä kunta oikeastaan on, mikä sen toiminnassa on ratkaisevan tärkeää, mihin kunta oikein tulevaisuudessa pyrkii. Osaaminen on yksi ratkaisevan tärkeä asia. Se osaaminen, jonka varaan kunta rakentaa palvelukonsepteillaan identiteettiä, se on parhaimmillaan ydinosaamista. Sen on oltava itse luotua, ei ostettavissa olevaa, sen on oltava vaikeasti kopioitavaa ja arvokasta asiakkaalle eli tässä tapauksessa kuntalaiselle, niin yksityiselle ihmisille kuin organisaatioille. Itse se on rakennettava työllä ja tuskalla.

Kunnan strategian ja organisaation kehittämisen lähes ylitsekäymättömiltä vaikuttavista ongelmista kuvaa Lepistö (8.4.2002) näin:

Strategianäkökohdat ovat askarruttaneet viime aikoina mieltäni: voiko tällainen monialainen palveluorganisaatio saada aikaan sellaista strategista näkemystä, joka innoittaa koko henkilöstön ja luottamushenkilöt aktiivisesti toimimaan yhteisen vision ja päämäärän hyväksi. Yhden tuotteen valmistamiseen keskittynyt yksityinen yritys sellaisen prosessin varmaan vaivattomammin saa aikaan. Meidän erityispiirteitämme vielä korostaa se, että asiakas ei aina ole oikeassa ja kunnallinen demokratia tuo oman mausteensa siten, että yrityksen hallitus pyrkii edistämään voitollista tulosta, kun kunnissa luottamushenkilöiden tehtävä on jakaa rahaa mahdollisimman hyvin kohteisiin.

Se, miksi visiot ja päämäärät tahtovat jäädä paperinmakuisiksi, johtuneen siitä, että valmisteluprosessissa ei kyetä aikaansaamaan riittävää jännitettä kokemusmaailman ja vision välille: lopputuloksena se, että mikään ei muutu, vaikka tulevaisuuden vahvat signaalit sitä edellyttäisivät. Yksi vahva este sille on se, että tämä kunta on yhä edelleen samalla tavalla jäsennelty sektoreihin kuin 30–40 vuotta sitten: sosiaali, koulu, tekninen, kulttuuri jne. Todellisten ongelmien sijaan tarkastelussa ovat lähes aina seuraukset, kuten luokassa häiriköivä oppilas, huumeita käyttävä nuori jne. Todellisia ongelmia ei ratkota virallisessa organisaatiossa vaan kiihtyvällä tahdilla lisääntyvissä poikkihallinnollisissa projekteissa, kun putkihallinto painiskelee seurausten kanssa. Ja samaan aikaan taivastellaan kasvavia menoja, ihmisten uupumista, ja yritetään karsia menoja, mutta kun ei mistään ole kuulemma varaa supistaa, vaan lisätä pitäisi. Tuossa on suurin syy kuntasektorin ahdinkoon. Mikään ei ole viimeisen 30 vuoden aikana todellisuudessa muuttunut, kun putkihallintomalli ei ole muuttunut.

Konkretisoin vielä:



Näin monta kunnan virkamiestä ottaa eri näkökulmista kantaa saman asiakkaan aiheeseen jossakin vaiheessa ja päälle vielä tekninen sektori, joka joutuu korjaamaan vinoksi väännettyjä katuosoitteita ja rikkiheitettyjä katulamppuja. Sen sijaan, että otettaisiin alusta lähtien haltuun häiriköivän lapsen vanhemmat ja ryhdyttäisiin tekemään työtä siellä eikä tartuttaisi vain seuraukseen.

4.9 Johtopäätös

Kunnan palvelutehtävän kaksi pilaria ovat mahdollisuuksien avaaminen ja elämänlaadun luominen. Nämä ovat kaksi hyvin erilaista ulottuvuutta, joihin ihmiset ja yritykset sijoittavat ikiomat ja omalaatuisetkin elämänsuunnitelmansa. Kunnan palveluillaan luoman tulevaisuudennäkymän ja elämänsuunnitelman yhteensopivuus johtaa pitkään yhteiseen taipaleeseen, molemminpuoliseen sitoutumiseen.

Mitä ihminen sitten tarvitsee ollakseen tyytyväinen ja onnellinen? Monenlaisia asioita, jos niitä ryhtyy yksin kappalein luettelemaan. Haluan tiivistää ne kolmeen asiaan: ihminen tarvitsee merkityksen elämälleen, hän tarvitsee rakkautta ja hän tarvitsee perustan elämälleen. Viimeinen kohta sisältää toimeentulon ja turvallisuuden. Kunnan palvelut luovat turvallisen perustan, turvaverkon, ja kunta voi myös luoda mahdollisuuksia saada toimeentulo ja merkitys elämälle. Rakkautta kunta ei voi taata, se jää yksin ihmisen itsensä huoleksi. Toimeentulo ja merkitys elämälle, nekin on löydettävä itse, mutta jo tässä kohdassa yksi kunta voi olla toista kuntaa paljon parempi tai huonompi. Kunta ei voi niitä taata, mutta se voi hyvin olla avaamassa mahdollisuuksia.

■ *Mahdollisuudet ja elämänlaatu ovat vahvat ja hyvät ajatukselliset lähtökohdat kunnan palvelujen kehittämiseksi.*

Kunnan palveluja tuotetaan asiantuntijaorganisaatioilla. Ne ovat yritysorganisaatioihin verrattuna jäykäköjä muuttumaan. Palvelut ovat sektoroituneita, ja kunnan palvelujärjestelmä koostuu suuresta joukosta omissa oloissaan pyöriä organisaatioita, vaikka niillä on yhteinen asiakaskunta, kuntalaiset.

Asiakkaista huolehtiminen edellyttää uudenlaista organisoitumista, nykyistä parempaa yhteistyötä, verkottumista kunnan sisällä ja yli kuntarajojen jo yksinomaan kunnan perustehtävän paremman hoitamisen vuoksi. Palvelujen parantaminen merkitsee ihmisten ja organisaatioiden tulevaisuuden mahdollisuuksien avaamista ja elämänlaadun parantamista. Kuntien talouden synkältä näyttävä tulevaisuus lisää paineita kuntien toiminnan, organisaation ja erityisesti johtamisen ripeään uudistamiseen. Johtamisjärjestelmän ja johtamisen uudistaminen

on avainkysymys. Omien asioittensa hoitamisessa kuntalaiset ovat itse parhaita asiantuntijoita. Heidät on siis aktiivisesti kytkettävä mukaan mielellään heidän omien organisaatioittensa työn kautta.

Toisaalta uuden vaatiminen kaikessa on mennyt niin överiksi, että ennen kuin entistäkään on ehditty omaksua, on jo uusi prosessi menossa. Pieni esimerkki. Meillä oli käyttäjien mielestä hyvä asiakirjanhallintaohjelma käytössä, mutta palvelun myynyt atk-firma oli kehittänyt uuden korvaavan tuotteen, joka pitää koko organisaation opetella uudestaan. Ei oikein mitään oleellista parannusta, mutta vanhaakaan ei saanut pitää, koska toimittaja ei luvannut enää toimittaa päivitystä ja muuta huoltoa. Ja näitä muutoksia kun tulee kaiken muun sutinan keskelle. (Lepistö 17.9.2002.)

Osaaminen kunnan strategian perustana merkitsee resurssistrategian ideoit-
ten omaksumista. Kunnan muuttaminen itse itseään kehittäväksi oppivaksi or-
ganisaatioksi ja oman ydinosaamisen luominen ei ole helppoa. Se on poikkeuk-
sellisen kova vaatimus kunnan tapaiselle organisaatiolle. Keskeinen ongelma-
kohta on johtaminen ja johtajuus. Uusien ratkaisujen kehittäminen johtamiseen, uu-
det johtamisjärjestelmät ja uudenlainen vastuunotto tulevaisuudesta ovat välttä-
mättömyys.

■ *Johtaminen on vaikea, mutta välttämättä nopeasti ratkaistava ongelma kunnissa.*

Palvelut ovat vahva ja selvästi näkyvä osa kunnan toimintaa ja luovat sen identi-
teettiä. Sen vuoksi niiden perustan, valikoiman ja laadun on oltava riittävä. Mi-
ten kunta voi erottua muista kunnista strategiassaan ja menestyä, se on kunnan
strategian miljoonien eurojen kysymys, aivan konkreettisesti. Se on mahdollista
lähtien mahdollisuuksien avaamisesta ja elämänlaadusta. Asiakkaina ovat kun-
talaiset, jokaisella kunnan organisaatiolla periaatteessa samat ihmiset, perheet ja
yritykset. Ratkaisu on uudenlaisen osaamisen kehittäminen, uudenlainen orga-
nisoituminen, uusi johtajuus ja verkottuminen. Kuntalaisia ja heidän kansalais-
järjestöjään, heidän omia heimojaan ei saa unohtaa. Uuden johtamisen ydinasia
on asiakkaiden, tässä siis kuntalaisten, ottaminen mukaan asioita suunnittele-
maan ja toteuttamaan. Kunnan identiteetti paikallisyhteisönä ja kunnan identi-
teetti palveluorganisaationa voivat olla mukana kunnan strategioissa, ja niiden
molempien on syytä olla.

5 Kunta kehittämissyhteisönä, visio kunnan identiteetin ytimenä

5.1 Luja tahto

Tahto, luja tahto, antaa olemassaolon oikeutuksen organisaatiolle, oli se sitten perhe, yhdistys, yritys tai kunta. Siitä versovat sitten missiot, visiot, strategiat ja toiminta. Ilman tahtoa olla erillinen organisaatio, olla itsenäinen, ei olemassaolon oikeutta ole. Ympäröivä maailma, määritettiin se sitten yksilöinä, yhteiskuntana, markkinataloutena tai vaikkapa maailmankaikkeutena, harvoin jättää tilaa tahdottomille organisaatioille. Tyhjä tila täyttyy toisten tahdolla.

Tahto on tuttu sana. Tahtoa meillä on itse kullakin. Yrityksistä puhuttaessa käsitettä täytyy hieman täsmentää. Toimivassa tahdossa näen kolme ulottuvuutta. Siinä on lujuuden tai yksimielisyyden ulottuvuus, millä tarkoitan tahdon kirvoittaman toiminnan samansuuntaisuutta, vision suuntaisuutta. Konsensuksen etsimistä tai vaatimista se ei ole. Toinen ulottuvuus on tahdon sisältö, se mitä oikein tahdotaan. Luja ja tiukasti fokusoitu tahto, talvisodan henki, voi saada aikaan ihmeitä. Kolmas ulottuvuus on ympäristön ja oman tilanteen julmien tosiasioiden tunnustaminen tai toisin sanoen kerrottuna, kirkas ja syvä itsetuntemus. Ilman että tunnustaa tilanteen, lähtökohdat ja mahdollisuudet, ei synny tulevaisuutta muuttavaa toimintaa. Syntyy vain unelmia ja haavekuvia.

■ *Luja tahto antaa olemassaolon oikeutuksen kunnallekin.*

Miten kunta luo tulevaisuutensa, se on kova kysymys. Tulevaisuus muokkautuu joka päivä työllämme ja tekemisellämme. Se ei jää tulematta, jos pysähdymme, emme tee mitään, katselemme menneitä kädet ristissä. Se tulee, mutta ehkä ja todennäköisestikin erilaisena kuin olisimme halunneet. Kunta voi toimia menestyvänä kehittämissyhteisönä vain, jos se pystyy lunastamaan itselleen olemassaolon oikeutuksen. Onko se nykyisin kunnissa mahdollista, sitä tässä pohdin.

5.2 Johtamisen ja johtajien aika on alkanut

Kuntaa voidaan ja pitää johtaa kuin yritystä. Näin uskomme. Yrityksen johtamisen menetelmät, yritysten käyttämä kieli ja käsitteistö ovat lyöneet itsensä läpi kunnissa. Kuntien suunnitelmia tai niiden tilinpäätöksiä lukiessa ei havaitse kovin suuria eroa yritysten vastaaviin dokumentteihin. Ulkoisia eroja on tietenkin toiminnan sisällön johdosta, mutta ajatus juoksee aivan samoja ratoja. Onko kyse vain puheen tavasta, onko kysymys vain uudesta diskurssista vai todella toimintaa ohjaavasta muutoksesta, on vielä vaikea sanoa. Kieli ja käsitteet määrittävät maailman, josta puhutaan. Ne nostavat esiin joitakin asioita ja jättävät toisia syrjään. Kieli ja käsitteet ovat merkitysten maailman rakentamisen välineitä. Niillä me luomme maailmamme. Käsitteet ja kieli kertovat tarinoita, antavat valmiita tulkintoja ja luovat merkityksiä aivan oman luonteensa mukaan.

■ *Kenen kieli, sen mieli!*

Valitsemalla yritysten käyttämä johtamisen kieli julkisen hallinnon ja kuntien johtamisen kieleksi rakennetaan yhtä ja tiettyä kuvaa maailmasta. Puhuminen ei ole vain puhumista. Puhuminen tietyllä kielellä ja tietyllä käsitteistöllä on teko. Se rakentaa sitä maailmaa, jossa elämme. Yritysjohdon kieli nostaa esiin markkinoiden, kilpailun, taloudellisuuden, tehokkuuden, tavoitteellisuuden, suunnitelmallisuuden ja mittaamisen maailman. Tässä kilpailun maailmassa asioilla ja ihmisillä on merkitystä toiminnan osina tai kohteina, pahimmillaan vain välineinä, harvoin omana itsenään. Globaalin markkinatalouden maailma, kilpailun maailma, on kovien asioiden maailma. Kunnat rinnastuvat yrityksiin. Niiden on toimittava kuin yritykset ollakseen hyväksyttäviä näiden merkitysten maailmassa. Onko tämä tarkoituksenmukaista kunnissa, onko siinä mitään järkeä, sitä sietää kysyä. Missä asioissa ja missä ratkaisuisa tehokkuus ja mittaaminen ovat kaiken muun yli meneviä tärkeydessä? Yrityksmaailman kielenkäyttö on nopeasti levinnyt ja hallitsee nyt keskustelua lähes itsestään selvästi. Siitä on tullut ideologista oikeaoppisuutta kaikilla elämän alueilla, ei vain yrityksissä ja kunnissa. Esi-merkkejä niin kielenkäytöstä kuin mittaamisen ja laskemisen korostumisesta on poimittavissa kaikilta tahoilta, lehdistä, puheista, asiakirjoista ja haastatteluista mielin määrin.

Kuntien dokumenteista ja julkaisuista on helppo poimia oikeaoppiselta kuulostavia lausumia.

Äänekosken kaupunki visioi:

Äänekoski on turvallinen, ympäristöasioiden ja osaamisen laatukaupunki, joka tarjoaa edulliset ja korkeatasoiset palvelut sekä mahdollisuuden monipuoliseen yrittämiseen.

Vesannon kunnan toiminta-ajatus on:

Vesanto on asukkaittensa muodostama yhteisö, joka itsenäisenä kuntana yhteistyössä lähikuntien kanssa tarjoaa asukkailleen mahdollisuuden taloudellisten toimintaedellytysten puitteissa turvalliseen ja viihtyisään asumiseen, riittäviin ja laadukkaisiin peruspalveluihin sekä ylläpitää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.

Petäjäveden visio 2010 on:

Petäjäveden kunta on kehittyvä 4 100 asukkaan Keski-Suomen käsiteollisuus- ja taitoteknologiakunta, jonka osaamisen, asumisen, yrittäjyyden, palvelujen, sijainnin, kyllien ja ympäristön arvot ovat luoneet kilpailukykyiset kehitysolosuhteet ja hyvän kuntakuvan.

Karstulan kunta määrittää perustehtävänsä näin:

Karstula on vuonna 2005 Keski-Suomen halutuimpia paikkakuntia yrittää ja tehdä työtä!

Satunnaiset esimerkkini näyttävät ja kuulostavat aivan kuin minkä tahansa yrityksen visioinnilta. Visiot ovat yleisiä ja niissä on vähän mitään konkreettista, tuskin voi ollakaan. Ne jäävät helposti vain tyhjiksi lausumiksi, haaveiksi paremmasta tulevaisuudesta. Tarvitaan lujaa tahtoa, jota peräänkuulutin, jotta näistä visioista seuraa niiden toteutumisen varmistavaa toimintaa. Valitun kielen ja merkitysten maailman mukaan visioiden pitää olla konkretisoitavissa ja niistä pitää seurata mitattavissa olevaa toimintaa ja tuloksia.

Jyväskylän kaupungin vuosikertomuksesta vuodelta 2001 voi poimia sanoman esimerkiksi näin:

Vuonna 2001 Jyväskylässä tapahtui suuria asioita. Kaupunginjohtaja Pekka Kettusen mukaan merkittävää oli se, että kaupunki uudisti omaa strategiaansa. (s. 3.)

Vuonna 2001 liikuntapalvelukeskuksen toiminnan painopisteitä ohjasi uusi liikuntasuunnitelma, joka on jaettu liikuntatoiminnan strategioita, käytännön liikuntapolitiikkaa, liikunnan eri toimialoja sekä ulkoilua ja virkistystä käsitteleviksi toimenpiteiksi (s. 12).

Kaupungin taloudellinen tilanne on tyydyttävä. Vuoden 2001 vuosikate oli 129,7 Mmk ja kattoi poistoista 112 prosenttia. Kaupungin tulorahoitus oli siis tasapainossa. (s. 26.)

Jyväskylän kaupungin vuosikertomuksessa on runsaasti tällaisia lausumia, kuin yrityksen vuosikertomuksessa konsanaan. Kuntien oma lehti Kuntalehti on myös numerosta numeroon täynnä esimerkkejä managerialismin voittokulusta. Taavitsaisen jutussa Kuntalehden numerossa 11/2002 (s. 15) kerrotaan aluekeskusohjelman arviointityöstä näin:

Kriittiseksi menetystekijäksi näyttää muodostuvan se, löytyykö seuduilta strategista johtajuutta, joka hioo toimijat yhteen maaliin pelaavaksi joukkueeksi.

Epäilyksen siitä, että tällaisessa kielenkäytössä on monesti kyse vain puheen tavasta, ei asioihin tarttumisesta, herättää hänen lausumansa:

Strategioiden osittaisen epämääräisyyden ohella pulmaksi on paljastunut ristiriita suurellosten tavoitteiden ja suunniteltujen toimenpiteiden välillä. Useilla seuduilla on jälleen sorruttu kunnallishallinnolle tyypilliseen tavoitteiden kaunomaalailuun, mutta yhteistahtoa tarvittaviin toimenpiteisiin ei löydykään.

■ *Visiot eivät saa jäädä haaveiksi.*

Laskeminen ja mittaaminen ovat myös arvossaan, mutta samoin kuin managerialistisessa kielenkäytössä herää tässäkin helposti epäily. Kyse voi olla vain näen-

näisyyksistä, mittaamisesta mittaamisen vuoksi tai laskelmien tekemisestä vain, jotta jo tehdyille päätöksille saataisiin vahvan näköiset perustelut. Kuntalehden numerossa 7/2001 (s. 40–41) on Erikssonin artikkeli eräästä yritysten strategioiden implementoinnin välineen, Balanced Scorecardin, sovellutuksesta kuntien tilahallintoon. Balanced Scorecardin alkuperäinen ajatus on rakentaa kuvaus keskeisistä yrityksen sisäisistä taloudelliseen tulokseen vaikuttavista riippuvuuksista. Sitä voidaan käyttää sekä tuloksen moniulotteiseen mittaamiseen että myös valitun strategian edelleen viemiseen, jalkauttamiseen niin kuin sanotaan, organisaation eri osiin, tarvittaessa aina tiimi- ja yksilötasolle saakka. Tulokseen vaikuttavat tekijät on perusmallissa ryhmitetty kolmeen näkökulmaan: asiakasnäkökulma, sisäisten prosessien näkökulma ja henkilökunnan näkökulma, jota kutsutaan oppimisen ja kehittymisen näkökulmaksi.

Lehdessä esiteltyä sovellutusta hallitsevat vahvasti tuottavuus ja taloudellisuus. Mukana ovat sisäiset prosessit ja taloudellinen tulos, eli omistajien näkökulma. Asiakkaiden ja henkilökunnan näkökulman kriittiset tekijät ovat vaikeammin muutettavissa mitattaviksi, ja ne jäävät helposti toissijaisiksi – niin taisivat jäädä tässäkin tutkimuksessa. Tasapaino eri näkökulmien välillä ontuu pahasti tuon jutun välittämässä kuvassa. Helposti mitattavat tekijät nousevat tärkeimmiksi, vaikeammin mitattavat tekijät, olivat ne kuinka tärkeitä tahansa, jäävät toissijaisiksi. Näin käy lähes aina, oli kysymys miltei mistä vain. Eurojen määrä on helposti laskettavissa, muut usein tärkeämmät asiat, sellaiset kuin henkilökunnan innostus ja oppiminen sekä asiakkaiden ilo, ovat vaikeammin mitattavissa. Ne jäävät pois. Kova euroina ja tehokkuuslukuina mitattava maailma saa ylliotteen aivan huomaamatta.

■ *Mittaaminen tuottaa numeroita, mutta numerot ovat mykkiä.*

Mittaamista pidetään tärkeänä. Mitatut tulokset ovat ”objektiivisia”. Kuntalehden numerossa 15/2001 kerrotaan kahdesta tällaisesta objektiivisuuteen pyrkivästä ja mittaamiseen luottavasta hankkeesta. Raija Meriläinen raportoi Koulu-liitu-hankkeesta, jossa tavoitellaan objektiivista tapaa arvioida lasten koulutien turvallisuus. Kaikki koululaiset pitää saattaa samanarvoiseen asemaan koulukuljetuksissa matkan pituuden ja turvallisuuden suhteen. Mitenkähän matkan pituus ja matkan turvallisuus saadaan yhteismitallisiksi, kysyn vain. Miten sitten jälkeinpäin arvioidaan kehitystä ja mittareiden paikkansapitävyyttä, koululaisten liikenneonnettomuuteen joutumisen määrälläkö? Samassa lehden numerossa on Hannu Salonen mielipidekirjoitus Stakesin näkemyksistä terveystieteiden hammashoidon kehittämisestä. Siitä oli ollut juttu aiemmin lehden numerossa 13/2001. Salo kritisoi Stakesin mittareita:

Mikähän voisi olla Stakesin mielestä tehokasta työntekoa? Sekö, että potilaita juoksetetaan kuin ”Vilkkilän kissoja” läpi hoitoputken sanomatta edes päivää ja hoitoaikaakin on vaivaiset 15 minuuttia? Lopputuloksena saadaan helposti upeat käyntimäärät, joita sitten valtakunnallisesti vertaillaan. Juoksuttamalla potilaita hoidoissa saadaan myös käyntihinta näyttämään mukavan alhaiselta.

Stakesin yksi tärkeitä mittareita onkin käyntien lukumäärä. Mitä enemmän käyntejä, sitä tehokkaampaa! Harhoja on monia, mutta ”käyntiharha” jatkuu ja jatkuu. Olen

kohdannut tämän ongelman 25 vuotta, eikä muutosta ole näkyvissä. Käyntien lukumäärä ei anna tietoa edes toimintojen sisällöstä, puhumattakaan laadusta. Olisi Staakesin (tutkimus ja kehittämiskeskus) jo aika alkaa kehitellä uusia mittareita, joilla olisi todellista vertailuarvoa.

Käyntien lukumäärien vertailulla eivät kuntien yleisjohtajatkaan saa mitään arvokasta tietoa toiminnan tehosta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Kumpi voisi olla arvokkaampaa taloudellisesti: hoitaa 4 potilasta hätäisesti tunnissa vai tehdä samassa ajassa vaikea, yli 20 hammasta sisältävän hammaskasvaimen poisto (yksi hoitokäynti) omassa yksikössä sen sijaan, että lähettäisi potilaan keskussairaalaan? Taloudellisesti ainakin jälkimmäinen, mutta siitä tuleekin vain yksi käynti!

■ *Numerot ovat vain tulkintojen lähtökohtia, eivät johtopäätöksiä.*

Mittaamisen ongelmallisin asia ovat mittaustulokset. Niitä pidetään objektiivisina faktoina, jotka suoraan kertovat hyvästä ja pahasta, oikeasta ja väärästä. Niistä katsotaan voitavan suoraan päätellä, mitä pitää tehdä. Kuitenkin mittaustulokset ovat vain lähtökohta tulkinnoille ja johtopäätöksille. Tutkijatkin ovat esittäneet kriittisiä näkemyksiä liiallisesta mittaamisesta ja laskemisesta ilman asioiden ytimen ymmärrystä. Polemiikki-lehden numerossa 2/2001 Salme Näsi kritisoi haastattelussaan johdon laskentatoimen käyttöä kunnissa. Esimerkkinä hän mainitsee erikseen koulujen lakkautuspäätökset:

On ollut ällistyttävää havaita, että koulujen sulkemispäätöksiä on tehty todella helpoisin perustein. Päätöksenteko on tapahtunut vain kuntaomistajan omasta, hyvin ahtaasta, lyhyen tähtäyksen säästövaikutuksiin perustuvasta näkökulmasta. Juuri lainkaan ei ole otettu huomioon sulkemispäätöksen tärkeitä sidosryhmiä: koululaisia ja heidän vanhempiaan, opettajia ja muuta henkilökuntaa – puhumattakaan koulun muuta mahdollista käyttöä tai niitä toiminnallisia ja taloudellisia seuraamuksia, joita koulun sulkeminen aiheuttaa ja jotka ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen.

Näitä muita seurauksia on jo nähtävissä. Palvelujen jatkuva karsiminen maaseudulla johtaa tilanteeseen, jossa sinne muuttaminen ja asumaan asettuminen sisältää yhä suurempia riskejä. Kukapa uskaltaa asettua asumaan maaseudulle, ainakaan perheen kanssa? Kuka uskaltaa rakentaa sinne talon, kun jatkuvasti tulee viestejä siitä, että palvelut kaikkoon? Vaikka kylällä vielä olisikin koulu ja kauppa, ei niiden tai muidenkaan palvelujen säilymiseen voi uskoa. Riski niiden häviämisestä tai siirtymisestä matkojen päähän on suuri. Vielä enemmän riski koskee tietenkin yrityksiä. Miksi sijoittaa yritys maaseudulle kauas kaikesta sen sijaan, että rakentaisi sen palvelujen ja asiakkaiden äärelle?

Esimerkit kuntien johtamisen menetelmistä ja kielenkäytöstä ovat tässä vain esimerkkejä. Paljon lisää esimerkkejä monilta kuntien johtamisen aloilta olisi löydettävissä. Kuntalehden numerossa 8/2002 puhutaan kuntien suunnittelupalvelujen ulkoistamisesta täsmälleen kuten yrityksissä puhutaan eri toimintojen ulkoistamisesta. Kuntien markkinoinnista ja kunnista merkituotteina on kirjojakin, väitöskirjojakin, tehty ja tekeillä.

Yritysten johtamisen kieli ja sen avaama merkitysten maailma ovat aivan ilmeisesti tulleet jäädäkseen kuntiin. Onko sitten oivallettu, millaiseen merkitysten maailmaan on astuttu uuden kielen ja uusien käsitteiden myötä? Tuskinpa vain. Aina voi haaveilla omien, juuri kuntien johtamiseen sopivien ja niiden

erityisluonnetta heijastavien merkitysten antamisesta yritysten johtamisen käsitteille. Ne haaveet ovat turhia haaveita. Yrity maailman kieli ja sen antamat merkitykset ovat vahvoja, ne ovat markkinatalouden hyväksymiä. Mahdollisuus erottumiseen on olematon.

■ *Mitkä ovat yritysten johtamisen kielen taustaolettamukset?*

Olennaista on tutkia yritysten johtamisen maailman ydinasioita ja ydinolettamuksia. Yritysten johtamisen kieli, käsitteet ja niiden luoma merkitysten maailma valottavat kuntien johtamisessa parhaillaan tapahtuvaa kehitystä. Näin saadaan myös mahdollisuus arvioida kuntien johtamista: voiko kunta olla kehittämisyhteisö, ja jos voi, niin millainen kehittämisyhteisö se voi olla?

Tukena ja apuna minulla on oma taustani ja kokemukseni, yritysten johtamisen tämän hetken opit sekä eräitä kuntien johtamista käsitteleviä julkaisuja. Tärkeimpiä näistä ovat Majoisen (2001) tutkimus kuntien valtuustoista ja Ryynäsen (2001) tutkimus kuntien johtamisesta.

5.3 Kuntien asiakkaat ja markkinat

Yritysten toiminnan keskeinen ydin ovat asiakkaat. Olemassaolonsa oikeutuksen yritykset lunastavat lujalla tahdolla. Ne etsivät, missä ne voivat olla todella hyviä, maailman parhaita, kilpaillen asiakkaita. Ne tutkivat, mistä ne ovat todella innostuneita ja miten ne voivat luoda kannattavaa toimintaa. Asiakkaat, henkilökunta ja omistajat ovat keskeiset sidosryhmät. Parhaiten yritysten toiminta on yksimielistä ja kurinalaista. Nämä teesit ovat Collinsin (2001) tutkimuksesta, mutta tiivistetysti ne kuvastavat hyvin ja monipuolisesti nykyistä johtamisajattelua. Ideaalisia nämä teesit ovat niin kuin niin monet muutkin johtamiseen liittyvät ajatukset. Se on muistettava. Helposti puhutaan maailman parhaasta osaamisesta, innostuneista ihmisistä ja juuri tälle yritykselle uskollisista asiakkaista.

■ *Mistä kunnat kilpailevat, mitkä ovat niiden markkinat?*

Mitkä ovat kuntien markkinat ja asiakkaat, kun katselemme niiden toimintaa yritysjohtamisen maailman avaamasta ikkunasta? Siinä on kysymys, johon vastaaminen avaa näköalan mielenkiintoiseen maailmaan. Sellaisia markkinoita kuin yrityksillä ei kunnilla ole. Ne eivät tuota, markkinoi eivätkä myy mitään tavaroita tai palveluja kilpailluilla markkinoilla, siltä vahvasti näyttää. Ne eivät etsi maailmalta asiakasryhmiä, joiden tarpeiden ja halujen tyydyttämiseen ne voisivat luoda maailman parhaat tavat, sellaiset jotka saisivat asiakkaat sitoutumaan niiden ikiaikaisiksi asiakkaiksi. Ne myyvät ehkä joitakin palvelujaan, mutta koko kunnan toimintaan nähden myynti on vähäistä, ja usein kunta on monopolitilanteessa kuntalaisiin nähden. Kuntalaisilla ei ole valinnan varaa. Siltikin kunnat kilpailevat keskenään, mutta mistä ja miten? Aukkaista, yrityksistä, verotuloista ne kilpailevat, siltä vaikuttaa. Miksi, sietää kysyä. Siksi, että niin ihmiset kuin

yrityksetkin ovat entistä löyhäjuurisempia. Joukossamme on enemmän nomaadeja kuin pyhiinvaeltajia. Ihmiset vaeltavat työtä ja asuinpaikka etsien. Yritykset katselevat ympärilleen jatkuvasti omien toimintaedellytystensä kannalta hyvää sijaintipaikkaa etsien. Tämä on kuitenkin mikronäkökulma. Makrokulmasta katsoen taustalla on suurempia voimia, globaali markkinatalous.

Globaalin markkinatalouden julmia tosiasioita ovat Castellsin (2000b, 385) sanoin:

The global economy will expand in the twenty-first century, using substantial increases in the power of telecommunications and information processing. It will penetrate all countries, all territories, all cultures, all communication flows, and all financial networks, relentlessly scanning the planet for new opportunities for profit-making. But it will do so selectively, linking valuable segments and discarding used up, or irrelevant, locales and people. The territorial unevenness of production will result in an extraordinary geography of differential value-making that will sharply contrast countries, regions, and metropolitan areas.

Mahdollisuuksista ja menestystekijöistä näillä markkinoilla Castells (2000b, 372) sanoo näin:

Productivity and competitiveness are the commanding processes of the informational/global economy. Productivity essentially stems from innovation, competitiveness from flexibility. Thus, firms, regions, countries, economic units of all kinds, gear their production relationships to maximize innovation and flexibility. Information technology, and the cultural capacity to use it, are essential in the performance of the new production function. In addition, a new kind of organization and management, aiming at simultaneous adaptability and coordination, becomes the basis for the most effective operating system, exemplified by what I label the network enterprise.

Globaali markkinatalous testaa jatkuvasti, päivittäin, jokaista ihmistä, yritystä, organisaatiota, kuntaa, maata ja maanosaa. Se pudottaa pois verkostostaan kaikki, jotka eivät ole riittävän hyviä eli tuottavia sen kriteerein ja valikoi mukaan vain parhaat. Mukana pysymisen ehdoiksi Castells näkee tuottavuuden, jonka taustalla on jatkuva uuden kehittäminen ja teknologia, sekä joustavuuden sopeutua jatkuvasti muuttuvaan ympäristöön. Kuva on pelottava ja julma.

■ *Globaalin kilpailun julmat tosiasiat on tunnustettava.*

Pysyminen mukana verkottuvassa globaalissa maailmantaloudessa vakavasti otettavana asuinpaikkana ja etenkin yritystoiminnan sijaintipaikkana on kilpailun syy ja sydän. Jollei paikkakunta ole kilpailukykyinen, ihmiset muuttavat ja yritykset muuttavat, muuttavat pois eikä uusia tule. Tämä on yritysten johtamisen kielellä tehty tulkinta kuntien globaalista keskinäisestä kilpailusta. Karkeasti sanottu ja yksinkertaistavasti. Tähän suuntaan suuret taustavoimat kuitenkin maailmaa kääntävät. Kunnatkaan eivät kilpaile, periaatteessa ainakaan, vain lähikuntien tai lähimmän kaupungin kanssa asemastaan, vaan asemastaan globaalin markkinatalouden pikkuisina palvelijoina.

Kunta kilpailee muiden maailman kuntien kanssa. Mutta mikä on kunnan tuote tai palvelu, jota se tarjoaa, ja mihin hintaan? Nimiä tarjoukselle voidaan heittää monia. Sitä voi kutsua kotipaikaksi, sitä voi kutsua palveluiksi, palvelu-

kokonaisuudeksi. Minusta paras nimi on ja tarjouksen idean parhaiten tavoittaa asiakassuhde tai itse asiassa yksityisen ihmisen osalta asukassuhde. Kysymys on yhteistyösuhteesta aivan verkostotalouden perusajatuksen mukaisesti. Suhteella on hintansa, verot ja maksut, ja se on saatavissa vain paikkakunnalle muuttamalla. Tässä analogia matkailuyritykseen on houkutteleva. Kunta on kuin matkailukohde, hiihtokeskus. Asiakkaat on saatava tulemaan paikalle. Asiakkaat halutaan vain sitoa kuntaan pitemmäksi ajaksi kuin päiväksi, pariaksi päiväksi tai viikoksi. Asiakassuhteella on myös käyttäjäyhteisön tunnusmerkkejä. Oman erityispiirteensä luo se seikka, että sijaintipaikan ja ihmisen tai yrityksen välinen suhde on pakollinen, jokaisella on paikkansa tässä maailmassa.

■ *Onko kunta hiihtokeskus vai sekatavarakauppa?*

Kunnan potentiaalisia asiakkaita ovat periaatteessa kaikki maailman ihmiset ja yritykset, mutta se voi olla erinomainen paikka vain murto-osalle kaikista. Kennelle kunta haluaa olla varteenotettava asiakassuhteen toinen osapuoli, se määrittää, mitä kunta tarjoaa, mitä aineksia se kutoo mukaan tarjoukseensa asiakassuhteesta. Tarjous näkyy paikkakuntien visioissa, niiden imagossa ja profiilissa, siinä millaisina ne näkyvät ja haluavat näkyä nykyisten ja tavoiteltavien asukkaistensa silmissä. Visioiden kaltaiset yleiset lausumat yrittävät jo kertoa jotakin. Tarinat ja mielikuvat ovat tärkeitä. Todellisuus konkretisoituu kuitenkin vasta työssä ja toiminnassa. Konkreettisina toimina ja palveluina asiakassuhteen tarjous voi saada äärettömän monia muotoja. Kunta voi olla kuin hiihtokeskus ja pyrkiä pitkään yhteistyöhön asukkaidensa kanssa tai se voi olla kuin sekatavarakauppa, paljon pientä sekalaista tavaraa halpaan hintaan. Nämä äärettömän monet mahdollisuudet kiteytyvät kuitenkin mielestäni muutaman keskeisen ulottuvuuden alle. Kunnan tarjous potentiaalisille asiakkaille sisältää ainesta kahdella ulottuvuudella, mahdollisuuksien ja huolenpidon eli turvaverkon ulottuvuudella. Yhdessä näistä kutoutuu elämänlaadun tarjous.

Mahdollisuuksilla tarkoitan sitä ulottuvuutta, jossa jokainen ihminen, sinä ja minä, pyrimme rakentamaan elämästämme mielekkään. Pyrimme löytämään sille merkityksen työn ja uran tai muiden elämälle merkityksen antavien asioiden piirissä. Mahdollisuudet ovat tavoitteiden asettamisen ja saavuttamisen mahdollisuuksia. Mahdollisuuksien kenttään kuuluvat myös mahdollisuudet yritystoiminnalle. Millaisille yrityksille kunta rakentaa toiminnan ja kehittymisen kentän? Millaisille ihmisille ja yrityksille ja kuinka lavean mahdollisuuksien kentän kunta haluaa ja voi rakentaa, on sen strateginen ydinkysymys. Suuressa määrin se on myös kysymys siitä, voiko kunta olla varteenotettava tekijä globaalissa kilpailussa.

■ *Kunta tarjoaa elämänlaatua, mahdollisuuksia ja huolenpitoa.*

Huolenpito tai turvaverkko on lupaus pitää huolta ihmisestä, vakuutus ongelmatilanteita varten. Se on hyvinvointiyhteiskunnan kivijalka. Sille rakentuu myös elämänlaatu. Samalle kivijalalle rakentuu mahdollisuus luoda elämän ympäristö omien arvojensa ja arvotustensa mukaiseksi. Elämänlaatu on arvojen mukaista

laatua, subjektiivista ja kaiken objektiivisen mittaamisen ulkopuolista. Se voi sisältää vilkasta urbaania elämää ystävien kanssa tai luonnonrauhaa yksin kuin erakko. Se voi olla elinikäistä opiskelua tai harrastuksia. Elämänlaatua on elää kulttuuripiirissä, johon voi samaistua ja johon tuntee kuuluvansa. Yrityksille elämänlaatu on toiminnallista sujuvuutta, kulttuurista ymmärrystä, ilmapiiriä ja kulttuuria, jossa yritys ja sen toiminta hyväksytään ja sitä tuetaan. Vaikeasti mitattavaa sekin.

Tällaisia kuvia ja näköaloja avautuu yritysten johtamisen kielen ja käsitteistön ikkunasta kuntien toimintaa tarkasteltaessa. Kielen ja käsitteistön käyttöön ottaminen luo maailmaa. Se on teko, jolla on omat vaikutuksensa.

5.4 Kunnan menestystekijät mahdollisuuksien ja elämänlaadun rakentajana

Yritykset käyttävät menestyksen etsimiseen visioiden, strategioiden ja menestystekijöiden käsitteistöä. Se näyttää jo juurtuneen myös kuntien toiminnan johtamiseen. Strategisena johtajana kunnissa on periaatteessa valtuusto. Johtamisen ongelmiin ja valtuuston asemaan paneudun kuitenkin hieman myöhemmin. Strategisen johtamisen koulukuntia ja oppisuuntia on ylenmääräisesti, mutta tyydyn tässä aivan perusasiaan. Otan lähtökohdaksi sen oppisuunnan, resurssistrategian opin, joka sopii mielestäni tällä hetkellä parhaiten kuntien toiminnan kehittämiseen. Kuntien toimintaympäristö ei ole enää vakaa. Vain harva kunta voi rakentaa menestystään yksin asemansa varaan. Yritysten toimintaympäristö ei ole myöskään niin kaoottinen, että yritys joutuisi jatkuvasti vain metsästäämään avautuvia mahdollisuuksia. Mitkä ovat tästä näkökulmasta kunnan menestyskelle olennaiset tekijät, kriittiset menestystekijät, kuntien välisessä kilpailussa? Tarjottavana sillä on mahdollisuuksien ja elämänlaadun rakentamisen palveluja asiakassuhteen perustaksi. Yritysten resurssiperusteisen strategian rakentamisen ajatusta mukaillen voidaan kriittiset menestystekijät nimetä.

Kunnan toiminnassa kriittiset menestystekijät globaalissa kilpailussa jaan kolmeen joukkoon:

- kriittiset pääsylipputekijät
- kriittiset resurssitekijät
- kriittiset henkiset tekijät.

Kriittiset pääsylipputekijät ovat ne perustavanlaatuiset mahdollisuudet rakentaa mahdollisuuksia ja elämänlaatua, jotka ratkaisevat, onko kunta vakavasti otettava tekijä kilpailussa. Jolleivät nämä tekijät täytä minimivaatimuksia, kaikki muu on turhaa. Olennaisimpia näistä ovat laki ja järjestys, liikenne- ja tietoliikenneyhteydet ja kunnan fyysinen perusrakenne. Myös ihmisten koulutus- ja sivistystaso, kaiken aikaa yhä korkeammalla tasolla, sekä yritysten ja ihmisten hyvät peruspalvelut hyvinvointipalveluista koulutus- ja kulttuuripalveluihin saakka kuuluvat näihin pääsylipputekijöihin. Kahdella sanalla sanoen kriittinen pääsylipputekijä on toiminnan infrastruktuuri.

- *Kriittinen pääsylipputekijä globaaliin kilpailuun on hyvä toiminnan infrastruktuuri.*

Kriittiset resurssitekijät ovat niitä rakenteellisia perusresursseja, joita mahdollisuuksien ja elämänlaadun rakentaminen vaatii. Rahoituksen saatavuuden lisäksi niitä ovat erityisesti osaamiseen läheisesti kytkeytyvät resurssit kuten koulutuksen ja kouluttautumisen mahdollisuudet. Muita ovat erilaiset verkostot, ihmisten väliset ja yritysten väliset, sekä erilaiset keskustelufooromit. Tiheä institutionaalinen rakenne ja yhteistoiminta ovat tutkimuksissa osoittautuneet poikkeuksellisen tärkeiksi. Instituutioilla tarkoitan tässä oppi- ja tutkimuslaitoksia, kehitysyhtiöitä, teknologiakeskuksia, valtionhallintoa, kuntia, mutta myös yksityisen ihmisen omien mahdollisuuksiensa hyväksikäytössä tarvitsemia tukijärjestelmiä järjestö- ja yhdistystoiminnasta viranomaistyöhön saakka. Yksittäisen ihmisen kannalta tärkeitä ovat paikalliset ruohonjuuritason kehittämisverkostot ja keskustelufooromit. Kahdella sanalla sanoen kriittiset resurssitekijät ovat osaaminen ja verkostot.

■ *Kriittiset resurssitekijät ovat osaaminen ja verkostot.*

Kriittiset henkiset tekijät ovat kulttuuri- ja identiteettitekijöitä. Joukkoon kuuluu paremman tulevaisuuden ja visioiden toteutumisen uskon ja luottamuksen ilmapiiri, jatkuva vilkas keskustelu yhteisistä asioista ja kehittämisestä. Tärkeää on myös jatkuva utelias uuden kokeileminen, uusien toimintatapojen etsiminen, uusien mahdollisuuksien etsiminen ja avaaminen. Vahva paikallinen identiteetti ja tulevaisuuteen katsova kulttuuri ovat ehkäpä yhteinen nimittäjä kaikessa, mikä kuuluu kriittisiin henkisiin menestystekijöihin. Kahdella sanalla sanoen kriittiset henkiset tekijät ovat identiteetti ja kulttuuri.

■ *Kriittiset henkiset tekijät ovat identiteetti ja kulttuuri.*

Kriittisissä menestystekijöissä päästään konkreettisiin asioihin, paljon konkreettisempiin kuin visioista ja strategioista puhuttaessa. Kuitenkin tärkeimmät näistä ovat kulttuuriin, ilmapiiriin ja ihmisiin liittyviä, vaikeasti mitattavia ja kehitettäviä, mutta selkeästi jokaisen omien subjektiivisten tuntemusten tavoitettavissa. Tärkeimmiltä osiltaan menestystekijät eivät ole helposti strategiатыön piiriin saatettavissa, mutta siltikin ne on pakko saada sen keskipisteeksi.

5.5 Kunta ja tarinoiden maailma

Maailmamme on globaalin markkinatalouden maailma. Samalla se on etenkin vauraissa ja kehittyneissä maissa kurottamassa järjen ja suunnitelmallisuuden ohi tarinoiden maailmaan. Ihmisten tarpeet ovat yhä suuremmalta osin haluja, elämysten tavoittelua, merkityksellisen elämän tavoittelua. Yhä tietoisemmin yritykset joutuvat ottamaan tämän huomioon toimintaansa ohjatessaan. Ne joutuvat rakentamaan itsestään tarinaa, joka viehättää sijoittajia rahoituksen saamiseksi. Jokainen yritys joutuu rakentamaan tuotteensa ja palvelunsa tarinoita sisältäviksi elämyksiksi saadakseen asiakkaita. Yritys joutuu myös luomaan oman

tarinansa, saagansa, kelvataksaan ihmisille työpaikkana. Tämä muutos on hiipimässä mukaan erityisesti yritysten markkinointiin. Se näkyy jo mainoksissa ja myymälöissä. Se on selvästi nähtävissä yritysten rakentaessa imagoaan sijoittajia ja työntekijöitä varten. Media on siirtymässä yhä vahvemmin tarinoiden rakentajaksi. Ihmis- ja tarinakeskeiset jutut lisääntyvät.

■ *Olemme siirtymässä tarinoiden maailmaan. Millainen on sinun kotikuntasi tarina?*

Jensen (1999) on kirjassaan *Dream Society* viehättävästi kuvannut tätä yritysjohdonkin kieleen hiipinyttä uutta sävytystä. Hän kertoo esimerkkinä kananmunien markkinoinnista, kuinka maalaiskanamunien tai vapaan kananmunien nimellä markkinoidut munat jo nimessään kantavat tarinaa pihalla onnellisina elävistä ja pensaiden juurella ruopsuttelevista kanoista. Yrityksen ei tarvitse luoda tarinoita yksityiskohdittain, pienetkin viitteet riittävät. Asiakkaat rakentavat tarinat itse omassa mielessään. He rakentavat niitä jokaisesta yrityksestä sijoituskohteena, työpaikkana ja palvelujen tarjoajana. Tarinoille tarjoavat ainesta yrityksen markkinointi, median välittämät kertomukset ja me ihmiset omilla unelmillamme. Tarinoiden ja elämysten maailmassa markkinoilla syntyy aivan uudenlaisia ryhmyksiä. Siellä syntyvät

- seikkailumarkkinat, adventures for sale
- kiintymysmarkkinat, market for togetherness, friendship and love
- hoivamarkkinat, market for care
- minä-markkinat, who-I-am market
- mielenrauhamarkkinat, market for piece of mind
- vakaumusten markkinat, market for convictions

ja monia muitakin markkinoita voi näiden lisäksi syntyä. Kehitys on mielenkiintoinen. Strategisen johtamisen painopiste siirtyy yhä vaikeammin mitattavien ja yhä subjektiivisempien asioiden suuntaan. Se edellyttää myös aivan uudenlaista käsitteistöä yritysten johtamiseen. Mitä tästä lopulta seuraa, ei ole vielä nähtävissä.

Elämysten ja tarinoidenkin maailmassa ihmisten ja yritysten toimintaa ohjaavat ihmisten perustarpeet ja halut. Ne vain saavut uutta vahvaa sävytystä maailmassa, jossa kaikkea on jo paljon mutta taloudellisuuden ja tehokkuuden paineet ovat kasvamassa kestäättömiksi. Maslowin tarvehierarkia on saanut hyvin vankkumattoman aseman myös yritysten johtamisen kielessä, ja se on sävyttänyt johtamisen alueen merkityksiä. Uutta syntyy myös tällä alueella. Eräitä kiintoisimpia ovat Lawrencen ja Nohrian (2002) uudet ajatukset. He päättelivät eri tieteenalojen tuloksia yhdistellen ja tulkiten ihmisen toimintaa ohjaavia perusvoimia tai tarpeita olevan neljä:

- Keräämisen ja kokoamisen tarve. Ihminen haluaa kerätä kaiken aikaa itselleen niin tavaroita, asemaa, merkitystä kuin elämyksiä. Ihminen on pohjimmiltaan keräilijä.
- Liittymisen tarve. Ihminen on sosiaalinen olento. Liittymisen tarve on myös pohjana moraalille ja rajan vetämiselle oikean ja väärän välillä.
- Oppimisen tarve. Ihminen on utelias olento.

- Puolustamisen tarve. Ihminen haluaa pitää kiinni omistuksistaan, hengestään, ajatuksistaan ja mielipiteistään.
- *Kerääminen, liittyminen, oppiminen ja puolustaminen ovat ihmisen peruspyrkimyksiä.*

Tämä ihmisen toimintaa ohjaavien perusvoimien ryhmittely on kiinnostava uusi avaus. Se tuntuu ensi näkemällä sopivan hyvin uuteen elämysten ja tarinoiden maailmaan, mutta erityisen merkittävää on mielestäni se, miten hyvin se sopii globaalin markkinatalouden toiminnan perusselitykseksi. Liittymä näiden kahden välillä tuntuu vahvalta ja rikkumattomalta.

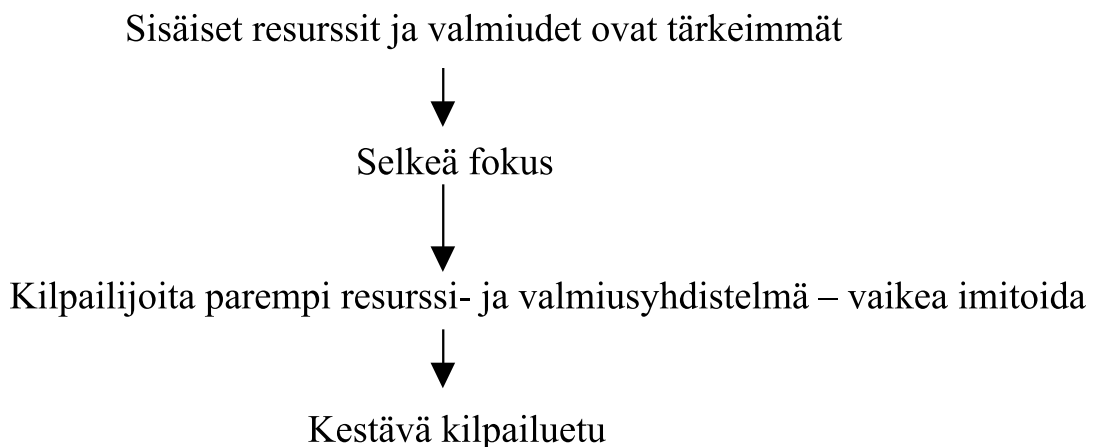
Kuntien näkökulmasta tuossa luettelossa on niin mahdollisuuksien kuin elämänlaadun tausta. Sille voidaan hyvin rakentaa visiota, kunnallista strategiaa ja toimintaohjelmia. Lujalla tahdolla niistä voidaan päästä myös eteenpäin tavoitteisiin ja toimintaan.

5.6 Kunnan johtaminen

Tahto, luja tahto, antaa organisaatiolle olemassaolon oikeutuksen. Tahdossa on kolme ulottuvuutta: julmien tosiasioiden tunnustaminen, vision suuntaisuus ja tahdottavan sisältö. Näin sanoin tämän luvun alussa. Voivatko nämä ehdot täyttyä kunnassa? Vain jos ne voivat täyttyä, kunta voi olla menestyvän yrityksen kaltainen itsensä ja toimintansa kehittämissyhteisö.

Puhun vain strategisesta johtamisesta ja siitäkin hyvin yleisellä tasolla. Muu johtaminen seuraa strategista johtamista. Yritysten strategisen johtamisen koulukuntia on useita. Eräs yleisimpiä on ns. resurssijohtamisen koulukunta. Kertauksenomaisesti tulkoon tässä vielä, mutta hieman toisin sanoin kuin aiemmissa luvuissa, esitetyksi resurssijohtamisen keskeiset väitteet Laineman, Lahdenpään ja Puolakan mukaan (2001, 126):

Kuvio 5: Resurssijohtamisen sisäinen logiikka



Keskeinen ajatus resurssikoulukunnassa on, että on helpompaa ja varmempaa ennakoida yrityksessä tarvittavia valmiuksia ja tarvittavaa osaamista kuin yrityksen strategisia päätöksiä. Vision perusteella voidaan määrittää tarvittavat resurssit ja osaaminen. Resurssit Lainema, Lahdenpää ja Puolakka (2001, 123) jakavat kolmeen ryhmään: Fyysinen pääoma koostuu fyysisestä laitteistosta, tietojärjestelmistä, sijainnista, rahasta ja muista vastaavista resursseista. Inhimillinen pääoma on ihmisissä, heidän osaamisensa ratkaisee resurssien merkityksen. Organisatorista pääomaa ovat yrityksen rakenne, toimintatavat, kulttuuri, joustavuus ja herkkyyys. Kriittiset menestystekijät voi myös luokitella tätä jakoa noudattaen. Edellä tein jo kunnan kriittisten menestystekijöiden jaon resurssipohjaisesti.

Strateginen johtaminen yrityksissä on nykyisin jatkuva prosessi. Se on jatkuvaa strategista keskustelua. Strategiaprosessin hallinta on johtamisen keskeinen haaste. Lainema, Lahdenpää ja Puolakka kuvaavat sitä seuraavasti (2001, 15):

Kahden vuosikymmenen kokemus strategiatyöstä on vakuuttanut meidät siitä, että tärkeintä strategiassa on prosessi. Maailmassa, jossa tunnusomaisinta on liike, käytettävissä oleva informaatio tai tilanteen analyysi ei koskaan ole ”riittävä”. Suunnitelma on vain strategian kehittämisprosessin poikkileikkaus tietyllä hetkellä. Uusi tieto ja uudenlaiset palojen yhdistämiset muokkaavat sitä jatkuvasti. Uusien oivallusten hyödyntämistä ei voi siirtää kauas ”seuraavalle suunnittelukierrokselle”.

Tästä seuraa vision kasvava merkitys ja päätöksenteon hajautuminen organisaatiossa monille tasoille ja tahoille. Siltikin päätösten ja toiminnan on kaiken aikaa ylläpidettävä vision suuntaista liikettä.

Jatkuva keskusteleva strategiaprosessi edellyttää uutta johtamiskäsitystä. Laineman, Lahdenpään ja Puolakan sanoin (2001, 29) näin:

Yksi tärkeimmistä johtamisen uusista suunnista on keskittyminen toisaalta oppimisesta tehostavaan johtamiseen, toisaalta välilliseen johtamiseen. Johdon ei enää pidä kertoa, miten asiat pitää tehdä. Johto vastaa vain siitä, että ihmiset oppivat. Oppimisen nopeuttaminen ja tehostaminen ei tarkoita sitä, että ihmisiä pitää opettaa. Päinvastoin, molemmat ovat helpommin toteutettavissa, jos ylin johto ei itse osaa niitä asioita, joita se innostaa johdettaviaan oppimaan. Jos tämä näyttää paradoksilta, sille ei voi mitään. Näin se vain on.

Johdon on luotava enemmän sellaisia työkaluja, jotka kannustavat johdettavia oppimaan ilman johtajiensa jatkuvaa myötävaikutusta. Vaatimus on luonnollinen maailmassa, joka etsii tehokkuutta. Myös johtajien on löydettävä kustannustehokkaita johtamiskeinoja. Esitämme kaksi tällaista johtamisvälinettä: johdon arvot sekä johtajan ja hänen tehtävänsä yhteensopivuuden seuraamisen ja maksimoimisen. Molemmat merkitsevät sitä, että ylimmän johdon on siirryttävä eräässä mielessä metajohtamisen tasolle, jossa ylimmän johdon vaikutus moninkertaistuu ilman vastaavaa ajankäyttöä.

Valmistelu on kuitenkin myös asioihin vaikuttamista, päätöksentekoa.

Kuntien ylin strateginen johto rakentuu Suomessa dualistiselle periaatteelle. Kunnan toiminnot jakautuvat toisaalta päätösvaltaan ja toisaalta valmisteluun ja täytäntöön. Valtuusto ja hallitus käyttävät päätösvaltaa, virkamiehet, johtajanaan kunnanjohtaja, valmistelevat päätöksen ja toimeenpanevat sen. Päätösten valmistelu on itsenäistä, ja valtuusto puuttuu asioihin vasta päätöksentekovai-

heessa. Duaalisuus on melkoinen ongelma strategisen tason kunnallisessa päätöksenteossa. Valtuuston olisi oltava strategioita luova taho, mutta sen ei pitäisi puuttua valmisteluun. Ryynänen toteaaakin (2001, 45):

– – jonka valtuusto hyväksyy, edellyttää laajoja selvityksiä, neuvotteluja ja vaihtoehtojen välistä harkintaa ennen kuin se esitetään valtuustolle. Valtuustolla ei päätösvaiheessa ole mahdollisuutta kehittää sille esitetyille luonnokselle muita vaihtoehtoja. Valtuusto joutuu useimmiten tosiasioiden eteen: asia on jo edennyt niin pitkälle tai aikataulu on siinä vaiheessa, ettei ole mahdollisuutta muuhun kuin valmistelun kulussa tehtyjen vaihtoehtovalintojen hyväksymiseen.

■ *Kuntien dualistinen johtamisjärjestelmä on ongelmallinen.*

Ongelma voi johtaa ja on johtanutkin siihen, että raja päätösvallan ja valmistelun välillä on hämärtynyt. Valtuustolle on viime vuosikymmenen uudistuksissa haluttu antaa aiempaa selvemmin strategisen johtamisen tehtävä. Käytännössä asia ei ole toiminut näin. Ääritapauksessa valtuustosta tulee vain muodollinen asioiden hyväksyjä, kumileimasin. Etenkin tehokkuuden ja taloudellisuuden korostuessa valmistelussa päätöksenteolle jää vähän liikkumavaraa. Tiukan talouden pakko karsii vaihtoehdot yhteen. Mölsä (2002) tarkastelee asiaa kirjallisuuden ja haastattelujen pohjalta ja toteaa:

Kun nykyistä kuntalakia hahmoteltiin ja kirjoitettiin 1990-luvun alkupuoliskolla, odotukset olivat suuria. Johtavana ajatuksena oli valtuustojen vallan korostaminen. Päätöksenteko kuravesirummuista ja uimalaiturinpätkistä haluttiin säilyttää virkamiehille. Valtuutettujen tuli keskittyä suuriin linjoihin: kunnan kehittämisen strategioihin.

Tätä nykyä – parisen valtuustokautta myöhemmin – arkielämän todellisuus on iskenyt teorianherrojen hurjimpia visioita silmille: lähestulkoonkaan kaikki valtuutetut eivät olekaan kiinnostuneita uudesta asemastaan kuntansa ”strategisena moottorina”. Tuoreet tutkimukset nimittäin viestittävät, että valtuustoissa esiintyy suurta kaipausta takaisin myös pienten, konkreettisten ja nopeasti näkyvien päätösten politiikkaan.

Duaalisuus merkitsee myös sitä, että jatkuvan keskustelevan ja keskusteluun nojaavan strategiaprosessin aikaansaaminen ja ylläpitäminen on ongelmallista. Majoinen (2001, 306) toteaa tutkimuksensa lopputuloksena, että valtuustolla on nykyisin Suomessa strategiaan vaikuttava, ei sitä tekevä rooli. Kunta ei voi olla ainakaan helposti paikallinen kehittämisorganisaatio. Majoinen tutkimuksen mukaan asiaan voisi vaikuttaa uudistamalla valtuuston työtä valtuustosopimuksella (2001, 311).

Valtuuston perustehtävän muutos strategisen johtamisen suuntaan sekä paikallisen politiikan uudelleenmuotoutuminen aiheuttanee sen, että varsinaisen työjärjestyksen lisäksi tarvitaan erilaisia menettelysopimuksia, joilla valtuusto voisi sopia prosessin normeista: työn painopistealueista, keskustelu- ja menettelytavoista, prosessin ajoituksesta sekä uudenlaisista päätöksentekomuodoista. Usein tarvitaan myös sovitut pelisäännöt valtuustoryhmien yhteistyölle. Käytän näistä menettelysopimuksista nimeä valtuustosopimus. Valtuustosopimuksissa voitaisiin määritellä myös, miten annetaan ”tyytymättömien demokratialle” ja päivänpolttaville kysymyksille oma tilansa.

Toisaalta Kuntaliiton kyselyn mukaan (Kuntalehti 1/2002) valtuutettujen kokemukset vaikuttamismahdollisuuksistaan päättyneellä valtuustokaudella oli-

vat positiiviset. Kolme valtuutettu neljästä katsoi, että hän oli voinut vaikuttaa asioihin. Suurissa kunnissa työ, jolla vaikutettiin, oli strategiatyötä ja linjaratkaisuja, pienissä yksittäisiä päätöksiä.

Olen kuvannut kunnallisen johtamisen tilannetta muutaman tutkijan silmin suhteellisen laajalti. Pidän tätä tärkeänä, koska tässä kulminoituu ero yritysten ja kuntien strategisen johtamisen välillä.

Tutkimuksissakin on jo ehdotettu yritystoiminnan strategiakäytäntöjä seurailevia ratkaisuja. Majoinen (2001, 301) on puhunut mahdollistavasta valtuustosta.

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet voivat tulla osaksi valtuuston hyväksymää kunnan strategiaa myös alhaalta ylöspäin niin, että näitä osallistumismuotoja kehitetään jollakin toimialalla ja saadun kokemuksen kautta. Kun uusi toimintatapa yleistyy ja muuttuu kollektiiviseksi, siitä tulee kunnan strategia. Näin ymmärtäen valtuuston ja valtuutettujen tulisikin tukea kuntaorganisaation ja -yhteisön kaikilla tasoilla tapahtuvaa osallisuuteen kohdistuvaa strategista ajattelua ja käytännön kehittämistyötä niin, että valtuuston toiminnassa vahvistuu mahdollistavan johtamisen tunnuspiirteet. Jotta kunnat voivat tulevaisuudessa reagoida nopeasti toimintaympäristön muuttuviin tarpeisiin ja vaatimuksiin, valtuuston on pikemminkin laajennettava erilaisia kokeilu- ja pilottiprojekteja kuin rajoitettava niitä tiukalla strategiaohjauksella.

Käytännöt ovat jo ohittamassa hallinnon dualistiset periaatteet. Mitä moninaisimpia kehittämis- ja kokeiluprojekteja on menossa. Kuntien strategisen johtamisen peruslinja on kuitenkin edelleen vahvasti vakaan ympäristön suunnittelukoulukunnan mukainen. Siinä visio halutusta tulevaisuudesta johtaa organisaation oman toiminnan ja ympäristön muutoksen analyysihin ja edelleen tavoitteenasetteluun. Tästä johdetaan strategiset projektit ja toiminnan kehittämisen linjat. Strategian laatiminen, muuttaminen ja kehittäminen on vuotuisen strategiaproessin tehtävä. Se alkaa ylimmän johdon yleisellä tavoitteiden linjauksella, joka käynnistää prosessin. Tavoitteet jaetaan organisaation eri yksiköille. Työ alkaa toiminnan perusyksiköissä ja johtaa prosessin mukaisesti valmiiseen strategiaan, jonka ylin johto hyväksyy ja antaa takaisin toimintayksiköille toteutettavaksi.

■ *Mikä on valtuuston rooli? Kumileimasimen rooliko?*

Kunnan organisaatiota, tätä dualistista järjestelmää tarkasteltaessa muutama seikka pistää silmään. Ensimmäinen ongelmallinen asia on valtuuston rooli. Yrityksiin verrattaessa näyttää aivan siltä, että valtuusto olisi kuin jatkuvasti koolla oleva yhtiökokous. Se käyttää omistajien ääntä kunnassa. Se on aivan liian suuri ja sillä on aivan liian vähän aikaa ja asiantuntemusta todelliseen strategiatyöhön tai edes strategiaproessin johtamiseen. Kunnista puuttuu strateginen johto. Niinpä usein, ettei useimmiten, käy niin, että kunnanjohtaja joutuu ottamaan strategisen johtajan roolin. Asemansa puolesta hänellä ei ole siihen oikeutta, mutta asiantuntemuksensa puolesta hän on usein ainoa strategi kunnan johtopaikoilla. Asiaa voidaan korjata näin tai joillakin muilla tavoilla ohi lainsäädännön tavoitteleman perusmallin. Niin on myös tehtävä, jotta kunta voisi toimia todellisena

kehittämisyhteisönä ja menestyä kuntien välisessä kilpailussa paikasta auringossa.

Johannes Koroma toteaa omana näkemyksenään Kuntalehdessä 3/2002:

Kuntien päätöksentekojärjestelmällä ei ole sisäistä kykyä priorisoida. Kuntajohtajilta vietiin valta, mutta sitä valtaa ei ole kukaan muukaan saanut.

Taistelu vallasta kunnanjohtajan, valtuuston ja hallituksen välillä on aivan tavanomaista kaikkialla maassa. Visionäärinen johtaminen ei ole kunnissa helppoa, useimmissa tapauksissa se on mahdotonta.

■ *Kunnista puuttuu strateginen johto ja usein strateginen johtajuuskin.*

Kunnanjohtajan näkökulmasta asia näyttää hieman erilaiselta, mutta ytimeltään aivan samalta:

Kunnanjohtaja joutuu hyvin voimallisesti ottamaan kantaa ja muotoilemaan kunnan strategiaa, jonka periaatteessa pitäisi olla valtuutettujen ominta aluetta. Tämä johtuu pitkälti siitä, että strategisen näkemyksen omaaminen vaatii erittäin laajaa paneutumista nykytilan analysointiin ja tulevaisuuden signaalien lukemiseen ja siihen ei harastuspohjalta kovinkaan monen aika ja energia riitä. Isäntärengiltä tätä aikaa pitää löytyä. (Lepistö 17.9.2002.)

Toinen strategioinnin kannalta silmiinpistävä seikka on se, että kunnallisen toiminnan perusrakenne on jäykkä ja sopii huonosti muuttuvaan, herkkyyttä ja nopeita ratkaisuja vaativaan ympäristöön. Strategiaprosessi vaatii, että prosessi on jatkuvaa. Muutokset ympäristössä, avautuvat uudet mahdollisuudet ja talouden heilahdukset on pystyttävä viipymättä ottamana mukaan strategiaprosessiin. Castellsin peräänkuuluttama joustavuus ja herkkyys on vaikeasti istutettavissa mukaan kunnan strategisen johtamisen omimmaksi ominaisuudeksi.

5.7 Mitäpä on opittu?

Kunnat ovat siinä kuin valtion hallintokin omaksuneet yritysten johtamisen kienkäytön ja koko johtamisideologian omakseen. Kuntien toiminnan tavoitteet ja erityisesti kuntien organisatorinen rakenne poikkeavat suuresti yrityksen toiminnan tavoitteista ja sen rakenteesta. Kunnat eivät ole yrityksiä. Niiden toiminnan idea on aivan eri idea kuin yritysten toiminnan idea.

Yritysten johtamisen välineistö sopii kuntien johtamiseen eräiltä osin hyvin. Tuottavuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta monet kunnankin toiminnot tarvitsevat. Monin osin kuntien toiminta on erilaista. Kunta on jäsenyhteisö. Kunnan asukkaiden osallistuminen omien asioittensa hoitamiseen on mahdollistettava. Kuntalaisten keskuudessa vaatimukset yhä suuremmasta osallistumisesta ja vaikuttamisesta lisääntyvät. Yritysjohdamisen mallin mukaisen kunnan johtamisen ja välittömän kansalaisdemokratian yhteensovitus on vaikeaa. Yritysmaailman mallit antavat vain vähän tukea kansalaisdemokratian ja kunnan strategisen johtamisen yhteen sovittamisen ongelman ratkaisemiseen. Kuntien on luotava omat toimintatapansa ja omat strategisen johtamisen prosessinsa, jotta ne selviytyisivät kilvassa.

Ongelmalliseksi jää myös tarinoiden ja elämysten yhä kasvava merkitys ihmisille ja yrityksille, elämysten yhteiskunnan avautuminen. Subjektiivisten arvostusten kasvava merkitys vaikeuttaa rationaalisen suunnittelun menetelmien ja mittareiden käyttöä. Samaan aikaan on myös nähtävä, että kunnat ovat mukana todellisessa kilpailussa paikasta auringossa, globaalin markkinatalouden verkostoissa. Se julma tosiasia ei häviä minnekään tarinoilla ja elämyksillä.

Luja tahto on menestyksen edellytys. Luja tahto on edellytys sille, että kunta voisi olla aikaansaava kehittämissyhteisö eikä vain jäljittelisi yritysten puhetapaa. Kunnan asukkaiden ja laajojen valtuustojen keskuudessa yhteisen lujan tahdon synnyttäminen ei ole helppoa. Usein vain vahva ulkoinen uhka nostaa esiin tarvittavan yhteisen näkemyksen, talvisodan hengen. Kunnan strateginen johtaminen on vaativa tehtävä, mutta ei ehkä täysin mahdoton. Luja yhteinen tahto on luotavissa, mutta se edellyttää kunnan ylimmältä strategiselta johdolta – valtuuston, hallituksen ja virkamiesjohdon päättäjiltä – paljon näkemystä, osaamista ja taitoa. Ilman yhteistä vahvaa uskoa parempaan huomiseen tämän päivän julkien tosiasioiden keskellä se ei voi onnistua.

Ongelmallinen tilanne on erityisesti pienissä kunnissa, kuten Sirniö (28.8.2002) viestittää:

Olemme ajautuneet tilanteeseen, jossa ainakin monien pienten kuntien oikea johtaminen käy mahdottomaksi. Tämä johtuu kuntarahoituksen puutteesta. Silloin kun kunnat tekevät tappiota vuosittain, ei niillä jää rahaa kehittämiseen entistä kilpailukykyisemmiksi. Syntyy tilanne, jossa johtajuuden rooli ja johtajuuden mahdollisuudet supistuvat olennaisesti. Johtamisen tehtäväksi kehittämisen sijaan jää supistaminen ja palvelujen alas ajaminen. Tästä puolestaan seuraa sisäisen henkisen ilmapiirin huononeminen ja poliittinen halvaantuminen. Poliittisella halvaantumisella tarkoitan sitä, että poliittinen johto on sellaisen tilanteen edessä, jossa näpertelemällä ei saada mitään aikaan, mutta ei olla myöskään valmiita rohkeasti tekemään isoja ratkaisuja. Tällä en tarkoita meidän kuntaa, koska täällä on voimallisen väännön jälkeen löytynyt rohkeutta suunnata katse uudistuvaan maailmaan.

6 Kuntalaisten kohtalonyhteys on kunnan ydin

6.1 Kunta on arkisen elämämme ympäristö

Kunta on mutkikas kokonaisuus. Se on toimivaa hallintoa ja näkyviä johtavia hahmoja, keulakuvia. Se on palveluja ja palvelujärjestelmä: kouluja, terveyskeskus, uimarantoja, kirjastoja. Se on kunnan kehittämistä: elinkeinopolitiikkaa, kaa-voitusta, markkinointia. Se on tunnetta: perinnettä, kulttuuria, murretta, pelkoja, tarinoita, kotiseuturakkautta.

Jokainen kuntalainen hahmottaa kunnan omalla henkilökohtaisella tavallaan, omien kokemustensa ja oman elämänpiirinsä lävitse. Kunta lähestyy jokaista eri tavalla ja herättää erilaisia tunteita ja mielikuvia. Mikä silloin on ydintä, mikä on se kova ydin, josta kaikki muu kumpuaa?

■ *Kunta lähestyy ihmistä monessa hahmossa. Onko sillä lainkaan kovaa kaikille yhteistä ydintä?*

Kunta on eräs monen monista organisaatioista, joita ihmisyyhteisöt ovat elämäänsä helpottaakseen kehittäneet. Elämme organisaatioiden maailmassa joka ikisen elämämme päivän. Kaikilla organisaatioilla on yhteisiä piirteitä ja ominaisuuksia. Ne ovat ihmisten yhteisöjä. Ne ovat ihmisten kehittämiä ihmisten tarpeisiin. Lawrencen ja Nohrian (2002) ihmisen perusvoimien luetteloakin katsoessa näkee helposti, että niistä jokaista varten on omia organisaatioitaan. Muutama esimerkki havainnollistaa asioita hyvin.

Kerääminen ja kokoaminen	Yritykset, perhe, suku
Liittyminen	Perhe, suku, seurakunta, kunta, harrastusyhdistykset
Oppiminen	Koulut, tutkimuslaitokset, yritykset
Puolustaminen	Oikeuslaitos, puolustusvoimat, puolueet, ammattiyhdistykset

Organisaatioita ja niiden toimintaa tutkitaan monista eri näkökulmista, niitä lähestytään monin metaforin. Yhteen näkökulmaan tai yhteen metaforaan ei saada sopimaan organisaatioksi kutsuttua ilmiötä koko kirjavuudessaan. Tutkimuksia, teorioita ja käsitteistöjä on paljon. Tutkimuksin pyritään kuvaamaan asioita kovien faktojen tasolla, ihmisten kokeman sosiaalisen todellisuuden tasolla, tarinoiden ja elämysten tasolla, puheiden tasolla eli diskursseja tutkien. Mahdollisuuksia on paljon. Samoin on ihmisten henkilökohtaisia näkemyksiä, kokemuksia, tarinoita ja elämyksiä omasta elämästään organisaatioiden maailmassa.

■ *Kunta on ihmisten yhteisö, arkisen elämämme ympäristö.*

6.2 Organisaatioiden ydin

Lähdettiin organisaatioiden tarkastelussa millaisesta käsitteistöstä tai metaforasta tahansa, niiden rakennetta ja toimintaa voidaan eritellä osiin. Kunnan ydintä etsin katsomalla, millaisia asioita yleisesti organisaatioiden ytimessä on. Millaisten asioiden tutkijat katsovat olevan organisaatioiden ydintä? Yhteistä kantaa ei kannata etsiä. Olisi kovasti epäilyttävää, jos tutkijat olisivat yksimielisiä jostakin asiasta. Liiallinen yksimielisyys ei ole hyväksi tutkimukselle, se ei ole hyväksi kunnan kehittämislle eikä juuri millekään asialle. Lähden ensisijaisesti ihmisten kokeman todellisuuden maailmasta, mutta muitakin vivahteita voi kertomukseeni ekseyä. Tavoitteeni on löytää sopiva käsitteistö kunnan toimintaa kuvaamaan ja samalla etsiä kunnan ydintä analysoimalla käsitteiden välisiä suhteita. Kunnat ovat monenlaisia, joten empiiristä sisältöä saan tässä vaiheessa käsitteistööni vain osittain.

Markkanen (1999) katsoo, että liiketoiminnan ydintä ovat arvot, osaaminen ja visio, jotka kertovat yrityksen strategisesta suunnasta. Samantapainen ja hyvin kiintoisa on Siggelkowin (2002) pohdinta organisaation ytimestä, ytimen elementeistä. Elementti on tässä käsitettävä organisaation osaksi, joka voi olla laadultaan hyvin monenlainen. Se voi olla toimintaa, rakennetta, asiakkaita, työntekijöitä, arvoja, mielikuvia tai suunnitelmia. Omassa case-tutkimuksessaan erästä keskinäisestä varainhoitoyrityksestä hän saa koko tutkimuskauden samoina säilyneinä ydinelementteinä esiin seuraavat:

- keskinäisen yhtiön rakenne
- konservatiivisuus sijoituksissa
- alhaiset kustannukset
- avoin viestintä
- pitkän ajan tuloksen tavoittelu.

Hän referoi aiempia tutkijoita ja päätyy siihen, että niillä elementeillä, organisaation rakennetekijöillä, joita ytimeksi eri tutkimuksissa esitetään, on kahdenlaisia ominaisuuksia. Ydinelementeillä on vahva yhteys monien organisaation muiden elementtien kanssa, ja niillä on vahva yhteys organisaation tulevaisuuden suuntaan. Ytimen muodostavien elementtien muuttaminen edellyttää muutoksia suuressa osassa organisaation muita elementtejä. Perifeeristen elementtien muuttaminen ei aiheuta muutoksia muualla organisaatiossa.

- *Organisaation ydinelementeillä on runsaasti yhteyksiä muihin organisaation elementteihin ja vahva tulevaisuuteen suuntautuminen.*

Organisaation suhtautumista ja suuntautumista tulevaisuuteen määräävät ydinelementit taas ovat syvällä organisaation ajattelussa ja sen kulttuurissa, vaikeasti muutettavia. Ne voivat olla jo yrityksen perustajien määrittämiä kulttuurisia piirteitä, esimerkiksi suhde työntekijöihin, tai vuosien mittaan syntynyttä, kokemuksiin perustuvaa suhtautumista asiakkaisiin tai vaikkapa suhtautumista riskiin ja riskin ottamiseen. Kunnan ydintä voidaan etsiä niin kuin muidenkin organisaatioiden ydintä etsimällä sen ydinelementtejä.

6.3 Millainen organisaatio kunta oikein on?

Kunnan olennaisin peruselementti on tästä näkökulmasta katsoen sen keskinäisyys; kunta on itsehallinnollinen ihmisten yhteisö. Keskinäisyydellä en tarkoita yhteisöllisyyttä, vaan sitä tosiasiaa, että jokainen kunnan asukas on jo asuinpaikkansa perusteella kunnan jäsen. Hänellä on sen jäsenyyden antamat edut, hyvinvointipalvelut, ja velvoitteet, veronmaksu. Keskinäisyyden periaatetta ei voi muuttaa muuttamatta koko kunnallista järjestelmää. Käytännön toiminnan tasolla voidaan tästä elementistä puhua ensi sijassa kunnan ja kuntalaisten suhteena. Valtion ja kunnan suhde on myös tärkeä. Kunnan toimivalta ja sen itsenäisen toiminnan rajat määrää valtiollinen lainsäädäntö. Missä määrin lainsäädännön yksipuoliset muutokset tai valtionosuusjärjestelmien muutokset käytännössä muuttavat kunnan toimintavapautta, on toisarvoisempi kysymys, vaikka siitä keskustellaankin. Kuntaliiton professori Kaarlo Tuorilta tilaama asiantuntijalausunto valtionosuuksien leikkaamisen laillisuudesta aloitti vilkkaan keskustelun vuosien 2001 ja 2002 vaihteessa. Lausunnossaan Tuori (2002) totesi näin:

Kunnille annettavat pakolliset tehtävät saattavat loukata kunnallista itsehallintoa, mikäli ne kaventavat kunnan oikeutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. Mitä suuremman osan itseverotukseen perustuvista tuloistaan kunnat joutuvat käyttämään lakisääteisten tehtäviensä rahoittamiseen, sitä vähäisempi on niiden itsenäinen päätösvalta taloudestaan.

Valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden kehitys 1990-luvun alusta lähtien on johtanut tilanteeseen, jossa on perusteltua katsoa, että kuntien suhteellista rahoitusosuutta kasvattavat lainsäädännölliset toimenpiteet ovat ristiriidassa sen taloudellisen itsenäisyyden kanssa, jota perustuslain 121 §:n takaama kunnallinen itsehallinto edellyttää.

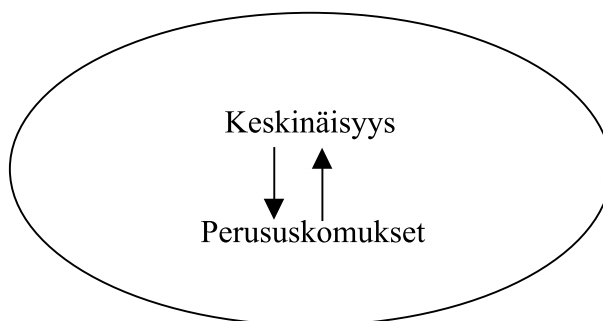
Peruseriaatteena keskinäisyys on olennainen ydinelementti. Sen käytännön toteutus voi saada vaihtelevia muotoja, ja kuntalaiset voivat antaa sille monia merkityksiä.

- *Kunnan olennaisin ydinpiirre on sen luonne asukkaittensa keskinäisenä yhteisönä.*

Toinen hyvin olennainen peruselementti on keskinäisyyteen liittyvien peruskomusten joukko, josta voidaan puhua myös yhteisön sisäistäminä arvoina. Nämä ovat lähellä Markkasen käsitteitä arvot, osaaminen ja visio ja kuuluvat Siggelkowin tulevaisuuteen suuntautumista määrääviin elementteihin. Tämä on syvälinjojohtamisen kysymys kunnassa. Kunnan johtaminen lähtee sen tulevaisuuteen suhtautumisen kysymyksistä. Ilmiasunsa tämä peruselementti saa ihmisten uskona ja luottamuksena kunnan tulevaisuuteen tai sen puutteena. Se näkyy leh-tikirjoituksina, se kuuluu ihmisten puheissa.

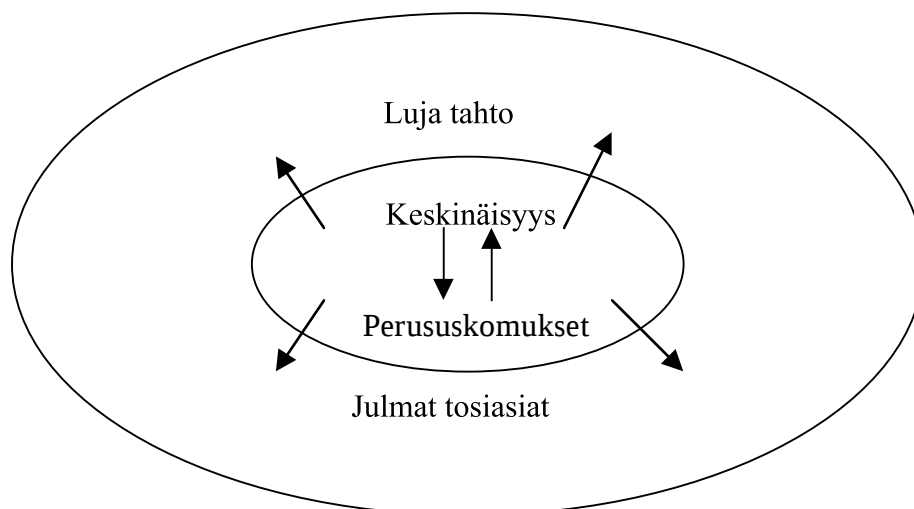
Kunnan ydin koostuu siis kahdesta elementistä, keskinäisyydestä ja perus-
uskomuksista, sekä niiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta. Siinä on kunnan
ydin.

Kuvio 6: Kunnan syvä ydin



Etsin kunnan toiminnallista ydintä. Seuraavaan kehään käsitteitä nousevat tämän vuoksi peruselementeiksi luja tahto ja julmien tosiasioiden tunnustami-nen. Kuntalaisten keskinäisyydelle antamien merkitysten ja kuntaan liittyvien peruskomusten pohjalta nousevat tahto muuttua tai säilyä ja näkemykset kun-

Kuvio 7: Kunnan itseymmärryksen rakennuspuut



nasta maailman muutoksessa. Lujaan tahtoon kuuluvat ominaisuuksina tahdon selkeä suunta sekä toiminnan samansuuntaisuus ja pitkäjänteisyys, jota myös sitkeydeksi voi kutsua. Luja tahto voi olla vain tahtoa säilyä itsenäisenä, ja sen perustana voi olla kaiken muutoksen pelko. Se voi olla myös määrätietoista tahtoa kehittyä. Julmien tosiasioiden tunnustaminen merkitsee syvää itsetuntemusta, tilanteen, lähtökohtien ja mahdollisuuksien tuntemista. Lujaa tahtoa on tai sitä ei ole. Tosiasiat tunnustetaan tai niitä ei tunnusteta. Näiden elementtien kunnassa saaman sisällön mukana kunta säilyy tai kuolee.

Keskinäisyyden ja perususkomusten luomalle perustalle rakentuu ymmärrys tämän hetken tosiasioista, itsetuntemus ja tahto siitä, mitä halutaan olla. Miten selkeitä, samansuuntaisia ja vahvoja tämän kerroksen elementit ovat, se ratkeaa kuntakohtaisesti ja saa ilmiänsä seuraavien kerrosten elementeissä. Kaikki, mitä syvällä kunnan identiteetissä on, näkyy sen toiminnassa.

■ *Kaikki mitä perususkomuksissa, tahdossa ja itsetuntemuksessa on, näkyy lopulta kunnan arkisessa toiminnassa.*

Seuraava kerros kunnan rakenteen elementtejä on jo arkisempaa tasoa. Se on kuitenkin taso, joka antaa lopullisen ilmiänsä ydinelementeille. Siihen kuuluvat näkemysten ja ideoitten toteuttamisen eri elementit. Niitä voidaan nimetä monin eri tavoin. Eräs monessa tutkimuksessa avautuva ja kiinnostava mahdollisuus on erotella niitä kriittisten menestystekijöiden luokituksen mukaan. Nämä ovat tekijöitä, joilla luodaan mahdollisuudet ja elämänlaatu. Kriittiset menestystekijät luokitetaan perusrakenteen tekijöiksi eli pääsylipputekijöiksi, resurssitekijöiksi ja henkiseksi tekijöiksi. Nämä ovat lähtökohta. Henkiset tekijät haluan kuitenkin nyt jakaa kahtia. Toiminnallisen osan muodostaa johtaminen ja toisen osan muodostavat ilmapiiri, kulttuuri ja muut henkiset tilannetekijät. Näin saadaan seuraavanlainen luokitus:

1. Kunnan toiminnallinen perusrakenne ja sen palvelut eli tulevaisuuden rakentamisen fyysinen ja toiminnallinen kivijalka.
2. Koulutus, osaaminen, verkostot, yhteistoiminta ja jatkuva keskustelu visiosta ja tulevaisuudesta eli tulevaisuuden rakentamisen resurssit ja henkinen perusta.
3. Johtaminen, tulevaisuudenusko, määrätietoinen toiminnan suuntaaminen, utelias uuden etsiminen ja kokeilut eli johtaminen ja strategian toteuttaminen.
4. Henkinen ilmapiiri ja imago, ihmisten mielikuvat, tarinat, subjektiiviset tuntemukset kunnasta ja sen tulevaisuudesta erityisesti omassa kunnassa, mutta myös sen ulkopuolella.

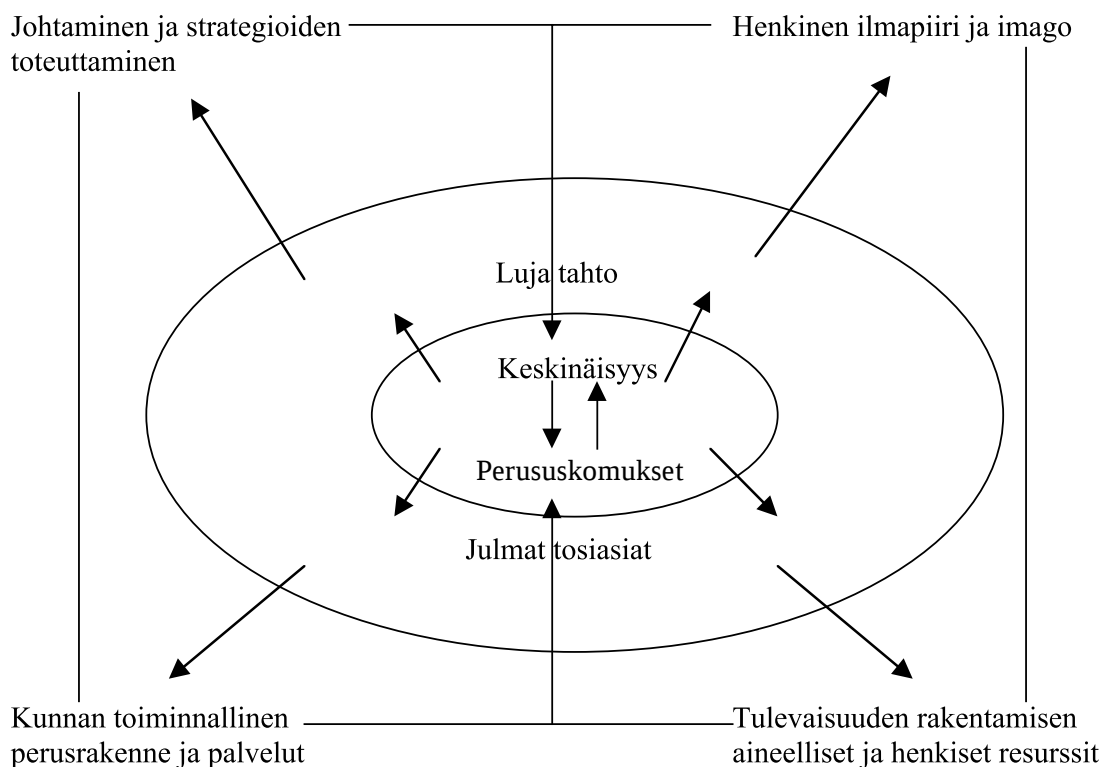
Vaikutussuunnat eivät ole yksisuuntaisia perususkomuksista ja kunnan keskinäisyydestä muiden elementtien suuntaan ja näkyvään toimintaan. Sillä, mitä tehdään uloimmalla kehällä, on vaikutusta perususkomuksiin ja siihen, miten kuntalaiset kokevat keskinäisyyden. Johtaminen on uloimmalla kehällä asioita muuttava ja uuteen suuntaan vyöryttävä tekijä. Kysymys siitä, onko kunnassa lainkaan johtajuutta ja johtajia muuten kuin nimikkeinä, kasvaa merkitykseltään kaiken aikaa. Se ratkaisee omalta osaltaan ilmapiirin, perusrakenteiden ja resurs-

sien tilan ja käytön. Se myös aikaa myöten kehittää tahtoa ja itsetuntemusta, tai sitten ei. Mitään ei tapahdu, jos johtaminen on vain hallinnointia, juoksevien asioiden hoitamista ja kriisien tapauskohtaista selvittämistä. Johtamisen on suunnattava tahtoa ja toimintaa. Sen vaikutus keskinäisyyden kokemiseen ja perususkomuksiin voi olla merkittävä aikojen saatossa. On tärkeää, miten johdetaan ja mihin suuntaan kehitystä halutaan viedä. Johdon julistuksilla, suunnitelma-dokumenteilla tai puheilla mikään ei muutu. Avainhenkilöiden ajattelun, maailmankuvan ja tilanteen hahmotuksen on muututtava. Eikä sekään vielä ratkaise. Vasta sitkeä, määrätietoinen ja kurinalainen työ voi muuttaa kaiken. Helppoa se ei kuitenkaan ole.

■ *Johtaminen, ilmapiiri, henkiset voimavarat ja perusrakenne kertovat kaikki omaa tarinaansa kunnan tilasta, sen ydinelementtien vahvuudesta.*

Turbulentissa yhteiskunnallisessa tilanteessa politiikka ei tuo mukanaan kyvykästä johtajuutta, eikä politiikalla ole mitään tekemistä operatiivisen johtamisen kanssa. Politikoilma ei johdeta kuntaa, joten pidän vallan vieraasta maailmasta tulleena esityksenä sitä, että joku poliittinen pormestari johtaisi juhlapuhetasolla kunnan demokraattiseen onnelaan ja ratkaisisi pienen kunnan talouskurimuksessa kitumisen ongelmat. (Sirniö 28.8.2002.)

Kuvio 8: Kunnan toiminnallinen rakenne



Peruskuva on yksinkertainen. Voidaan hyvin väittää myös vastaan ja sanoa, ettei tuossa mitään uutta ole. Ainahan kunnat ovat rakentaneet toiminnallista perustaansa. Kaavoitus on hoidettu, kunnan palveluja on kehitetty, liikenneyhteyksistä on kannettu huolta. Ainahan kunnat ovat rakentaneet aineellisia ja henkisiä resursseja, koulutusta ja kouluttautumisen mahdollisuuksia nyt varsinkin. Niin ja kyllähän kunnissa on oltu huolissaan kunnan imagosta ja ilmapiiristä. Ei nyt ehkä aina niin kovasti huolissaan, mutta kuitenkin. Ja varmasti kuntia on aina johdettu, strategioita on kirjoitettu ja ainakin pyritty toteuttamaan. Niin varmaa on tehty, mutta, mutta. Kokonaisuuden hallinta on ollut puutteellista. Perustaa on rakennettu, mutta aina ei ole ollut selvää, miksi ja mitä varten. Erityisesti on mielestäni unohdettu ydinasiat. On toimittu vain tässä päivässä ja pinta-asioissa. Ydinasioista ei ole huolehdittu, niitä ei ole edes tiedostettu. Kunta on mutkikas kokonaisuus. Sen eri osissa ihmiset kohtaavat elämän hyvin erilaisina. Heidän toiveensa ja unelmansa ovat erilaisia. Koordinoidun samansuuntaisen kehittämistyön aikaansaaminen ja ylläpitäminen on kaikkea muuta kuin helppoa. Itse asiassa julmien tosiasioiden eräs peruskysymys on eri ihmisten ja ihmisryhmien todellisuuden kirjo ja sen antamat edellytykset kehittämistyölle.

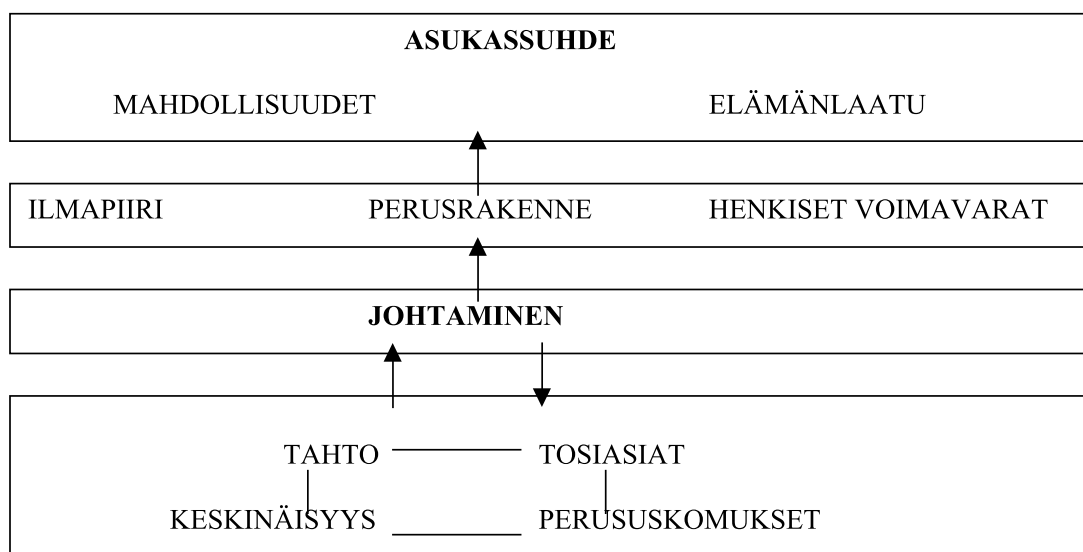
■ *Miten huolehditaan kokonaisuuden hallinnasta?*

6.4 Aukassuhde, mahdollisuudet ja elämänlaatu

Kunnalla on keskinäisyyteen perustuvan luonteensa mukaisesti erityinen asukassuhde kuntalaisiin, niin yksittäisiin ihmisiin kuin yrityksiin. Asukassuhteeseen tiivistyy kaikki kunnan tekeminen ja tekemättä jättäminen. Kunnan tehtävän hahmottelin mahdollisuuksien ja elämänlaadun luomiseksi kuntalaisille. Nämä ovat asukassuhteen ulottuvuudet. Jokainen yritys ja jokainen ihminen joutuu arvioimaan omalta subjektiiviselta kannaltaan kunnan tarjousta, mitä se voi tarjota juuri hänenlaiselleen ihmiselle tai juuri tietynlaiselle yritykselle. Arviointi on subjektiivista, eikä sitä voi kukaan millään perusteilla kyseenalaistaa. Joku voi pitää kiinni kynsin hampain syntymäkunnastaan, vaikka muut kunnat kaikin järkiperustein olisivat parempia asuinpaikkoja. Päätöstä ei voi järkiperustein arvioida, ei etenkään toisen ihmisen järkiperustein. Joku voi lähteä kauas pois syntymäkunnastaan, etelään tai merten taa, toisten mielestä täysin järjettömästi, haaveita täynnä. Sitäkään päätöstä ei pidä eikä voi järkiperustein arvioida. Päätökset ja asukassuhteelle annettu arvo ovat subjektiivisia. Opiskelu- ja työmahdollisuudet näyttävät kyllä olevan vahvimmat vaikuttavat tekijät, ihmisten muutoliikkeen suunnasta päätellen. Järkiperusteet painavat paljon ihmisten päätöksissä. Yritysten päätöksissä ne painavat vielä enemmän, joskin niidenkin päätökset ovat vain pinnalta katsoen puhtaan järkiperusteisia.

■ *Asukassuhteen ominaisuudet rakentuvat kunnan ydinelementeille, mutta johtaminen on kriittinen avaintekijä.*

Kuvio 9: Asukassuhde ja johtaminen kunnan menestyksen avaimina



Kuvio on yksinkertainen ja yksinkertaistava yhteenveto pohdinnoistani. Se kaipaa nyt tutkimustuloksia ja erityisesti elävän elämän esimerkkejä ympärilleen kehittyäkseen tämän hetken suomalaista todellisuutta tarkemmin ja vivahteikkaammin havainnollistavaksi kuvaksi.

Kriittisiksi kohdiksi kuvassa nousevat jo nyt johtaminen ja asukassuhde. Johtamatta ei mitään määrätietoista synny. Vähintäänkin ihmisen on johdettava itseään. Kunnissa asiantila on todella ongelmallinen. Kunta on poikkeuksellisen vaativa organisaatio johdettavaksi tuloksellisesti haluttuun suuntaan. Jo suunnan löytäminen ja siihen sitoutuminen riittävän vahvasti on vaikeaa. Johtajuuden ongelma on kuntien dualistisessa järjestelmässä vaikea. Strateginen johtajuus on valtuuston harteilla. Valtuusto ja sen puheenjohtaja ovat osa-aikaisia toimijoita, joiden päätyö ja tehtävä ovat muualla. Heillä on vain rajallisesti aikaa kunnan tulevaisuuden ja johtamisen ongelmille. Valtuuston sisällä on riittävän lujan, pitkäjänteisen ja sitovaksi tunnustetun tahdon muodostaminen problematista.

Asukassuhde on tärkeä ja ongelmallinen kohta myös. Millaisille asukkaille ja yrityksille mahdollisuuksia ja elämänlaatua luodaan? Mahdollisuudet ja elämänlaatu eivät ole standardoitua metritavaraa vaan vaihtelevat asukkaasta toiseen, yrityksestä toiseen ja etenkin sukupolvesta toiseen. Millaisille tulevaisuuden asukkaille ja yrityksille kuntaa rakennetaan? Riski on, erittäin suuri riski, että valtuusto ja kunnan johtavat virkamiehet rakentavat sitä kaltaisilleen, jo ikääntyville tämän hetken asukkaille. Monet päätökset, itse asiassa lähes kaikki valtuuston päätökset, rakentavat tai heijastavat tulevaisuutta. Tulevaisuuden asukkaat ovat kuitenkin jo toista rotua kuin nykyiset päättäjät. Heillä on toiset tarpeet ja halut, toiset arvot. Haluavatko tämän hetken 10-vuotiaat tai tämän hetken 15-vuotiaat asua siinä kunnassa, jota he näkevät kaiken aikaa rakennettavan ympärillään ja josta kuulevat joka päivä puhuttavan? Heistä rakenteilla oleva tulevien vuosien kunta ja sen tarjoama asukassuhde voivat näyttää yhtä harmailta kuin tämän hetken päättäjistä näyttää 1940-luvun kunta palveluineen.

7 Asukassuhde ja johtaminen – kunnan menestyksen avaimet

7.1 Asukassuhde, johtaminen ja kunnan arvomaailma

Kunnan persoonallisuus tai identiteetti, sen henkinen ilmapiiri, toiminnallinen vireys ja kuntalaisten näkemykset tulevaisuudesta lepäävät neljällä nurkkakivellä, jotka ovat keskinäisyys, perususkomukset, tahto ja tosiasiat. Periaatteellisesti kaikkien tärkein on kunnan luonne keskinäisenä yhteisönä. Jokainen kuntalainen on periaatteessa vastuussa kunnasta ja vastaavasti oikeutettu osallistumaan sen asioiden hoitoon. Kuntalaisilla on keskinäinen kohtalonyhteys. Toinen nurkkakivi on kunnan perususkomusten joukko. Perususkomukset ovat vuosien mittaan, joskus sukupolvien mittaan syntyneitä käsityksiä kunnasta ja sen olemuksesta. Ne tiivistyvät ja vaikuttavat etenkin kunnan johtavien luottamushenkilöiden välittämänä kuntaorganisaation toimintaan, sen suuntautumiseen, riskin ottamiseen, vireyteen. Vaikka muuttoliike ja nopea yhteiskunnallinen kehitys heikentääkin niiden voimaa, perususkomukset ovat vahvoina olemassa pinnan alla. Helsinkiläisyys, jyväskyläläisyys ja pihtiputaalaisuus ovat erilaisia kuviltaan maailmasta, arvoiltaan ja hengeltään. Kaksi muuta nurkkakiveä, tahto ja tosiasiat, ovat jo yhtä tasoa lähempänä käytännön toimintaa. Ne saavat sävytyksensä ja voimansa perususkomuksista, ja ne nojaavat keskinäisyyden periaatteeseen. Tosiasiat ovat rajoite ja mahdollisuuksien osoittaja, tahto tai sen puute avaa ja sulkee mahdollisuuksia.

Miten kuntalais- ja päätöksentekokulttuuria voidaan muuttaa, on iso kysymys. Käsitykseni mukaan olemme kulttuurimme vankeja ja perinteitä on vaikea muuttaa. Toisaalta kun tiedämme, että jonkun kunnan kulttuuriperinteet ovat näitä ja näitä asioita ja ominaisuuksia, niin suunnitellaan, miten niitä voitaisiin mahdollisimman hyvin hyödyntää positiivisen kehityksen aikaansaamiseksi. Koillismaalainen on erilainen kuin savolainen ja savolainen on erilainen kuin keskisuomalainen tai hämäläinen tai pohojalaan. Näillä kaikilla tekijöillä on merkitystä kunnan ja alueen kehitystuloksiin. (Sirniö 2.8.2002.)

■ *Neljä nurkkakiveä ovat keskinäisyys, perususkomukset, tosiasiat ja tahto.*

Nurkkakiville nouseva rakennus, kunta, saa muotonsa ja toiminnallisuutensa kahdesta suunnasta. Se miten kuntaa johdetaan, ratkaisee, millainen on sen toiminnallinen perusrakenne, millainen sen ilmapiiri ja millaiset ovat sen käytössä olevat henkiset voimavarat. Kunnan johtaminen ottaa käyttöön kaikki henkiset voimavarat ja tosiasioiden mukaiset mahdollisuudet sekä rakentaa näille lujan taivotteellisen tahdon – tai sitten se ei tee niin. Molemmat mahdollisuudet ovat avoinna jokaisessa kunnassa. Asukassuhde on toinen toiminnallinen elementti. Millaista elämänlaatua ja millaisia mahdollisuuksia kunnan asukkaat itse itselleen kuntaorganisaatiollaan rakentavat, on melkoiselta osin heidän oma asiansa.

Asukassuhde ja johtaminen ovat käsitteitä, joissa tiivistyy ja näkyy kunnan jokapäiväisen toiminnan laji ja laatu. Miten yhteisiä asioita, asukassuhdetta eli mahdollisuuksien ja elämänlaadun rakentamista hoidetaan, se kertoo tarinaa kunnan omaksumasta identiteetistä. Miten toimintaa johdetaan kaikilla tasoilla ja kaikissa toimissa, valtuuston tasolta viimeiseen kuntalaisia palvelevaan virkailijaan, se kertoo kunnan arvomaailmasta. Kunnan ydin, keskinäisyys ja peruskomukset, heijastuvat suoraan asukassuhteen hoitamisessa ja johtamisen käytännöissä.

Ne voivat heijastua vaikkapa näin:

Johtamisen ongelmista, selvittämättömistä ristiriidoista ja henkilökuntapulasta kasautuva kierre näyttää määräävän sen, millaiseksi kunnan palvelujärjestelmä muotoutuu.

Näin sanoo Kuntalehden numerossa 7/2002 Sirpa Syvänen väitöskirjatutkimuksensa perusteella Hannu Taavitsaisen haastattelussa. Taavitsainen itse jatkaa:

Lisensiaatti Syväsen alustavista tuloksista löytyy monia viestejä kuntien johtamisjärjestelmän puutteista. Henkilöstö kuvaa johtajia pomottajiksi tai lepsuiksi ”ei-johtajiksi”. Johtajilta puuttuu osaamista, ristiriitojen ratkaisemiseen ei löydy halua eikä kykyä. Demokraattinen johtajuus on harvinaista.

■ *Kunnan arvot näkyvät kirkkaasti asukassuhteen ja johtamisen arkikäytännöissä.*

Lähden kartoituksessani kuitenkin siitä idealistisesta ajatuksesta, että kunta avoimesti ja aivan tosissaan pyrkii tavoittelemaan mahdollisuuksien avaamista ja elämänlaadun rakentamista asukkailleen. Mahdollisuudet ja elämänlaatu asukassuhteen keskeisinä ulottuvuuksina avaavat monia näköaloja. Kunnan arvomaailmaa voi tällöin hahmottaa kunnan ytimen, keskinäisyyden, kautta. Se heijastuu, jos siis on heijastuakseen, kunnan toiminnassa läpikäyvinä arvoina, jotka sisältävät kaikkien kuntalaisten kohtalonyhteyden, kohtalotoveruuden ajatuksen. Kohtalotoveruus ei kunnan strategioissa koske vain tätä sukupolvea vaan myös tulevia, ja erityisesti juuri tulevia sukupolvia.

7.2 Asukassuhteen rakentaminen

Asukassuhteen rakentaminen on strategista työtä, se on ylisukupolvista työtä. Mahdollisuudet ja elämänlaatu tämän hetken asukkaille ja heidän sitomisekseen

kuntaan ei riitä, vaan pääpainon on oltava tulevissa sukupolvissa. Vain silloin voidaan puhua todella strategisesta työstä.

Yritykset pyrkivät asiakassuhdetta rakentaessaan siihen, että se olisi jatkuvaa, pitkäaikaista ja molemmille osapuolille hyödyllistä. Pitkissä asiakassuhteissa toisen osapuolen halut ja tarpeet, mahdollisuudet ja toimintatavat, itse asiassa persoonallisuuskin opitaan tuntemaan. Toiminta on sujuvaa ja tehokasta, kaikki turha voidaan karsia pois, kumpikin osapuoli voi luottaa toiseen, tietää miten toinen toimii ja reagoi erilaisissa tilanteissa. Tiedon välitys on avointa ja runsasta. Kumpikin voi pitää arvossa toista ja toisen arvoja. Näin ideaalinen asiakassuhde uskotaan voitavan rakentaa.

■ *Asukassuhteen rakentaminen on kunnan strategian syvin kysymys.*

Asukassuhteen rakentamiseen kaikki tämä sopii erittäin hyvin. Sopivuutta vahvistaa kunnan luonne keskinäisenä yhteisönä. Vaikka asukas voi purkaa suhteen yksinkertaisesti muuttamalla muualle, keskinäisyys on olennainen piirre. Kunnan olemus itsehallinnollisena yhteisönä luo asukassuhteeseen yhden lisäulottuvuuden. Kunta tuottaa itse pääosan ns. hyvinvointivaltion hyvinvointipalveluista. Kunta voi vaikuttaa siihen, miten ne tuotetaan, ja jossakin määrin myös siihen, mitä hyvinvointipalveluja tuotetaan. Kunta on elämänlaadun perustan rakentajana kuntalaisten yhteinen yritys.

Käytännöt vaihtelevat vahvasti. Kuntia kritisoidaan paljon siitä, kuinka huonosti ne asioita hoitavat, kuinka palvelut ovat huonoja, kuinka heikosti palveluja resursoidaan ja kuinka tavallinen kuntalainen ei pääse asioihin vaikuttamaan tai saa tietoa kunnan asioista, edes itseään koskevista. Kritiikissä on varmasti paljon perää. Kunnan asioita ei hoideta mielessä asukassuhde ja sen keskinäisyys, kuntalaisten kohtalonyhteys, vaan hyvin teknokraattisesti, aiemman metaforani mukaisesti kuin teollista konehallia, jossa monenlaiset koneet surisevat ja tuottavat palveluja ilman ideaa ja kokonaiskoordinaatiota.

Toisaalta myös positiivisia viestejä kuulee. Kuntalehden numeron 16/2001 pääkirjoituksessa referoitiin Kuntaliiton kuntapalvelututkimusta, jonka mukaan kuntalaisista oli hyvin tyytyväisiä

- peruskouluun 59 %
- lukioon 56 %
- päivähoitoon 42 %
- sairaanhoitoon 45 %
- kirjastoihin 86 %
- jätehuoltoon 81 %
- juomavesihuoltoon 88 %.

Tyytymättömyyttäkin oli. Etenkin kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksiin oli tyytymättömiä 39 %.

Hieman ilkeästi ajateltuna voi todeta, että maamme elää liikaa poliitikkojen kautta. Yhtä aikaa ollaan poliitikkoihin tyytymättömiä ja sanotaan, että he eivät saa mitään aikaan. Missä vika? Onko politiikan kautta vaikuttaminen ja poliittinen yhteiskuntajärjestelmä tässä muodossa elänyt tiensä päähän? Kunnanjohtajan näkökulmasta asiaa katseltuna mielestäni on.

Politiikan on uudistuttava perusteellisesti. On helppo olla samaa mieltä siitä, että kunnallishallinnon tulee päästä kevyempään hallintorakenteeseen ja nopeammin muutoksiin reagoivaan organisaatiomuotoon kyetäkseen palvelemaan asukkaitaan ja sidosryhmiään laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Yhteiskunnan kaikkien tasojen tulee olla rasvattuna kilpailukykyiseen muutosjohtamiseen.

Johtaminen ei ole politikointia, vaan se on strategioiden rakentamista ja niiden kautta muutoksen johtamista kulloisenkin tilanteen vaatimalla tavalla. Poliittisella tasolla on vaikea huomioida vallitsevan tilanteen vakavuutta ja tarvetta toimia. Poliitiikan taakse on helppo suojautua ja välttää vastuu. Tämän takia politiikka ainakin kuntatasolla on kulkenut tiensä päähän. (Sirniö 28.8.2002.)

Storbackan, Sivulan ja Kaarion (2000) asiakassuhteesta esittämää ideaa kehittellen voidaan myös asukassuhteesta todeta, että sitä tulee tarkastella, analysoida ja suunnitella kolmella tasolla: asukkaan kohtaamisen tasolla, asukassuhteen tasolla ja kokonaisuuden tasolla. Asukkaan kohtaamisen taso on se, jossa kuntalainen kohtaa yksittäisen hänelle tarjotun palvelun tai hänelle tarjotut mahdollisuudet tai niiden puutteet. Tämä on normaali asiakaskyselyjen tai palvelujen tarjonnan riittävyyden arvioinnin taso. Tämä taso näkyy aina vahvana kaikissa ihmisten mielenilmauksissa ja -purkauksissa. Asiat ovat tärkeitä, mutta harvoin strategisia tai asukassuhteen jatkumisen kannalta kriittisiä. Asukassuhteen tasolla kuntalainen arvioi kokonaisuutena kunnan tarjoamien palvelujen laatua ja saatavuutta. Se voi jo olla olennainen asuinpaikan valintaan vaikuttava tekijä. Millaiset koulut kunnassa on, millaiset harrastusmahdollisuudet on tarjolla? Onko kunnassa oopperaa tai Montessori-päiväkotia, onko siellä jonoa leikkaushoitoihin tai onko saatavana kunnan vuokra-asuntoa? Kokonaisuuden tasolla kuntalainen arvioi kunnan kotikuntana hänelle lupaamaa elämänlaatua ja sen avaimia mahdollisuuksia juuri oman elämänsuunnitelmansa näkökulmasta. Yksittäinen palvelu – terveyskeskuksen palvelut, koulun lopettaminen tai säilyttäminen – voi olla tärkeä ja nousta esiin lehtien palstoilla. Ne kuitenkin harvemmin ovat muuttopäätökseen johtavia tekijöitä. Koko palvelutarjonta ja kuntalaisen kokemaa asukassuhde on jo tärkeämpi asia, mutta vasta toinen puoli kokonaisuutta. Kokonaisuuden tasolla mukaan on otettava tulevaisuuden perspektiivi, se millaiseksi kuntalainen kokee kunnan ja sen tarjoaman elämän oman elämänsä kannalta, oman elämänsuunnitelmansa toteutumisen kannalta. Tällöin työmahdollisuudet tai etäisyys oman alan työmarkkinoille ovat jo erittäin tärkeitä. Miltä näyttää kunnan tulevaisuus, onko siellä työtä ja elämisen mahdollisuuksia koko elämänuran ajaksi, voiko siellä viihtyä vielä eläkepäivinäkin?

■ *Asukassuhteessa on kysymys mahdollisuuksista ja elämänlaadusta.*

Mietittäessä asukassuhteen ulottuvuuksia unohtuu helposti yksi dimensio. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet jäävät sivuun, vaikka juuri niihin ja niiden puutteeseen kohdistuu arvostelua. Tämä on juuri se kohta, joka olisi nostettava tärkeiden asioiden listalla ylemmäksi. Miten saada kansalaiset mukaan kuntaa kehittämään? Poliitiikan kautta se ei näytä onnistuvan, enää. Kansalaisjärjestöt ja yksittäiset kuntalaiset ovat vielä mobilisoimatta yhteiseen työhön. Työ voi olla vaikkapa vain keskustelujen ja keskustelufoorumien organisoimista kansalaisten mielipiteiden nostamiseksi näkyviin. Se voi olla eri hallin-

nonalojen yhteistyön organisointia kansalaisjärjestöjen tasolla. Se voi olla palvelujen järjestämistä yhdessä kunnan palveluorganisaation kanssa tai se voi olla hyvin moninaista muutakin toimintaa aina yritysmäiseen operointiin saakka.

Asukassuhde on näin strateginen kysymys, itse asiassa kunnan strategian kuumin kysymys. Millaisille asukkaille, ihmisille ja yrityksille kunta rakentaa mahdollisuuksia ja elämänlaatua oman elämänsuunnitelman toteuttamista varten, millaisia asukkaita se haluaa? Luodaanko mahdollisuuksia erityisesti matkailuun perustuvalla yritystoiminnalla vai ICT-alan yrityksille? Halutaanko lapsiperheitä vai eläkeläisiä? Kunnan visio, luja tahto, julmat tosiasiat ja kunnan resurssit ovat ratkaisevia sille, millaista strategiaa se voi lähteä rakentamaan. Suurissa ja suurehkoissa kunnissa voidaan rakentaa hyvinkin laajoja ja strategisia ohjelmia, joihin kuuluu kehitysyhtiöitä, teknologiakeskuksia, kunnan palvelujen ja imagon markkinointia ja voi kuulua paljon muutakin. Pienissä kunnissa voi olla tarpeen pysähtyä yhden perheen tai ihmisen tasolle ja luoda ohjelmia ja periaatteita ihmisten kuntaan tulemisen tekemiseksi houkuttelevaksi ja helpoksi sekä heidän kiinnittämiseen kuntaan.

Visio ei ole kunnan mainoslause, yhden kunnan loistavaa tulevaisuutta ylistävä lausuma. Käytännössä se tosin kuihtuu usein keinotekoiseksi, elävästä elämästä irralliseksi tyhjäksi lauseeksi. Parhaimmillaan visio on kiteytys tarinoista, jotka kertovat kunnasta. Visio on tulevaisuuteen suuntautuva mutta kantaa mukanaan kunnan koko historian, kertomuksen pitkäaikaisesta työstä tulevan hyväksi. Yhteensopivuus on strategian onnistumisen kriteereistä ensimmäinen. Vision on oltava suhteessa lähtökohtiin ja resursseihin. Sen on oltava (rohkea, mutta) realistinen. Jokainen kaupunki ei voi olla kansainvälisesti kuuluisa teknologia-kaupunki. Jokainen merenrantakunta ei voi kehittyä merkittäväksi satamakaupungiksi. Jokainen kunta ei voi olla upea matkailukohde, oli luonto kuinka kaunis tahansa ja järviä kuinka paljon tahansa. Resursseista tärkeintä on osaaminen, ydinosaaminen. Kunnassa se on usein paikkakunnan elinkeinoperustaan liittyvää rakenteellista ja kulttuurista osaamista. Jokainen paikkakunta kehittyy elinkeinopohjansa mukaan tietynlaista toimintaa suosivaksi, tietynlaiselle toiminnalle soveliaaksi ympäristöksi.

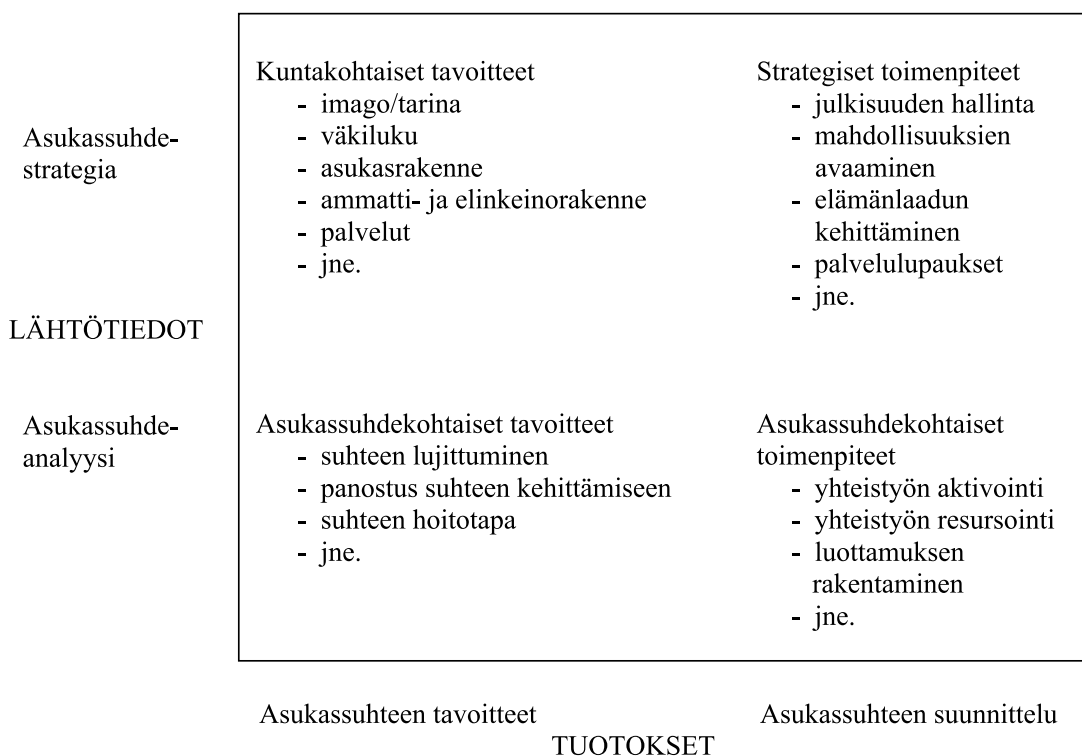
■ *Kunnan olemassa oleva rakenteellinen ja kulttuurinen osaaminen suosii tietynlaista kehityslinjaa, ja siitä poikkeaminen vaatii erityisponnistuksia.*

Metsäteollisuuspaikkakunnalla ovat ilmapiiri, osaaminen, palvelurakenne, myös yrityksiä palvelevat rakenteet ja infrastruktuuri kehittyneet vallitsevan vahvan teollisuuden ehdoilla sitä tukeviksi. Suuren keskuksen lähikunnat kehittyvät helposti asumiskunniksi, peruspalveluiltaan asumista tukeviksi. Osaamista voidaan kehittää vähitellen sen mukaan, mihin suuntaan kuntaa halutaan kehittää. Työ on hidasta: oppilaitosten kehittäminen vie aikaa, infrastruktuurin rakentaminen vie aikaa ja varsinkin ilmapiirin ja kulttuurin kehittäminen vie aikaa. Yhteinen luja tahto (ja innostus) on vauhdittava tekijä, välttämätön ehto vähänkin merkittävämmän muutoksen aikaansaamisessa. Lujan tahto on johtamiskysymys, ja näin asukassuhde ja johtaminen kytkeytyvät tiukasti yhteen. Ydinkysymys on se, millaisia asukassuhteita halutaan luoda, millaisia asukkaita, millaisia ihmisiä,

perheitä ja yrityksiä kuntaan halutaan. Strategia määrää, mitä asukassuhde sisältää, millaisia mahdollisuuksia ja millaista elämänlaatua halutaan tarjota.

Asiakassuhteen suunnittelusta Storbacka, Sivula ja Kaario (2000, 111) esittävät kuvan, josta on muokattu kuvio 10 kunnan asukassuhteen suunniteluun.

Kuvio 10: Asukassuhteen suunnittelun lähtökohdat ja tulokset



■ *Asukassuhteen hoitaminen on jatkuvaa ja sitkeää työtä.*

Keskinäisyys on se ydin, jonka varaan asukassuhde rakentuu. Jokainen kuntalainen on osakas, osallinen ja päättäjät yhteisessä kunta-nimisessä hankkeessa. Kokemus osallisuudesta yhteiseen tulevaisuuteen on tärkeä. Henkilökohtaiset kokemukset osallisuudesta lujittavat asukassuhdetta ja rakentavat luottamusta. Tästä näkökulmasta katsottuna mikään ei ole tärkeämpää kuin ruohonjuuritason mahdollisuus osallistua, ruohonjuuritason demokratia. Osallistuminen voi olla momentasoista tiedottamisesta, keskustelutilaisuuksista ja kuulemisesta aina päätöksen sisältöön vaikuttamiseen saakka. Yrityksmaailmassa samaan pyritään monin erilaisin keinoin. Jatkuva ja systemaattinen yhteydenpito asiakkaisiin kirjein, asiakaslehdin, tilaisuuksin ja retkin on tavanomaista. Kanta-asiakkuus siihen kuuluvine erityisine etuineen on myös hyvin tavallinen tapa luoda yhteisyyttä ja vahvistaa asiakassuhdetta. Pitemmälle viety suhteen rakentaminen on yhteistä toiminnan suunnittelua, joka on jo tavallista yritysten keskeisessä liiketoiminnassa ja käyttäjäyhteisöissä, joita monien palvelujen ja tavaroiden ympärille muodostuu tai tietoisesti muodostetaan. Idealistista on tietenkin uskoa, että kuntalaiset heti ja sankoin joukoin lähtisivät mukaan tai että yhteisyys muodostuisi perhe-

tai heimoyhteyden kaltaiseksi. Tuloksia on kuitenkin aikaa myöten saavutettavissa, sen esimerkit niin yrityksistä kuin muistakin yhteisöistä osoittavat.

■ *Miten hoidetaan suhdetta kunnan kanta-asukkaaseen?*

Kuntalaiset, etenkin kunnan kanta-asukkaat ovat laajin ja tärkein kunnan ulkoisen kuvan ja imagon luoja. Millaisia yrityksiä, millaisia asukkaita kunnassa on, mitä he kunnasta kertovat omassa kunnassa ja muualla, lehtien palstoilla ja televisiossa, se luo kunnan kuvaa enemmän kuin mainoskampanjat.

Asukassuhdetta voidaan joskus painottaa paikallisidentiteetin varaan. Usein se kuitenkin rakentuu kunnan palveluja tai infrastruktuuria korostaen ja niiden tarjoamista mahdollisuuksista ja elämänlaadusta kertoen. Yhä useammin asukassuhteessa korostuu tulevaisuus: ne mahdollisuudet, joita tulevaa varten luodaan, ja se elämänlaatu, jota tavoitellaan. Aivan kuin yrityksissä tulevaisuus ja visio ovat asukassuhteessakin tärkeitä. Nämä vaihtoehdot eivät ole toisiaan poissulkevia. Itse asiassa ne ovat aina kaikki olennaisia osia kokonaisuutta. Paikallisuuden arvot ja tunnelataus, heimoutuminen, palvelujen avaamat mahdollisuudet ja niiden turvaama elämänlaatu sekä tulevaisuudessa viekoittelevana näkyvä vielä parempi kunta voidaan kaikki kutoa yhteen menneestä tulevaan johtavaksi kertomukseksi, jossa mennyt ei jää unohduksiin vaan on mukana perustana tulevalle.

Varoituksen sana on tähän syytä lisätä. Yksilöllisyyttä korostava, mahdollisuuksia pursuava ja epävarma aikamme ei johda helposti vahvoihin heimoutumisiin tai sitoutumisiin edes yksilön ja hänen kotipaikkansa välillä.

■ *Voiko kukaan enää sitoutua henkisesti kotikuntaansa?*

Elinkaariajatteluun perustuvan asukassuhteen rakentamisen ongelmana on myös kunnan toimintojen rakentuminen vahvojen professioiden varaan. Eri ammattikunnilla ei ole yhteistä kieltä, ei yhteistä näkemystä. Suurimmat ongelmat ovat professioiden ongelmia, johtamisen ongelmia. Yhteistyökokeiluja on tehty ja tehdään jatkuvasti, muutosta haetaan. Onnistumisia ja epäonnistumisia koetaan. Onnistumiset ovat kovan ja sitkeän työn takana jo yhden toiminnon sisällä, kuten Möttösen (2001) tutkimus Jyväskylän kaupungin rakennusviraston muutoksesta tekniseksi palvelukeskukseksi. Vielä vaikeampaa muutos on usean eri toiminnon yhteistyössä, kuten esimerkit työhallinnon ja sosiaalitoimen yhteistyökokeilut osoittavat (Karjalainen–Vahtera 2000). Pidän kuitenkin tämän suuntaista työtä olennaisena ja välttämättömänä kunnissa.

Kuntien erityinen tarve yhteydenpidossaan on yhteys erilaisiin kansalaisliikkeisiin ja järjestöihin, kolmanteen sektoriin. Kansalaisjärjestöt ovat yhä tärkeämpi yhteistyökumppani ja keskeisin osa kunnan toimintaverkostoa. Yhteydenpito sujuu parhaiten jatkuvana keskusteluyhteytenä ja strategioiden yhteensovittamisena. Se voi merkitä kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia ja yhä useammin yhteistyöorganisaatioita, yhteisen suunnittelun ja palvelujen hoitamisen organisaatioita, joskus säätiöitä tai yrityksiäkin. Mahdollisuuksia ja ongelmia on erinomaisesti analysoinut Möttönen (2002a).

- *On pyrittävä palvelujen kehittämisestä elinkaaren mittaisen asukassuhteen kehittämiseen.*

Asukassuhteen hoitaminen on kokonaisuuden hallintaa, ihmisen elinkaaren kattavan yhteistyön mallin kehittämistä. Yksittäisten palvelujen kehittämisestä on siirryttävä elinkaaren mittaisen asukassuhteen kehittämiseen ja sen edellyttämien yhteydenpidon ja suhteen hoidon prosessien kehittämiseen.

7.3 Johtaminen

Johtaminen määritetään usein kahden ihmisen roolin mukaan, esimiehen ja alaisen suhteena. Alaisen roolin ottava ihminen luopuu osasta autonomiaansa. Hän suostuu toimimaan toisen määrittämällä tavalla sovittua palkkiota vastaan. Esimies suostuu ottamaan vastuulleen myös alaisen töiden määrittämisen ja ohjaamisen. Esimies-alaissuhteista muodostuu organisaatio, kerroksittainen rakennelma eli hierarkia. Ihminen suostuu ällistyttävän helposti johdettavaksi, luopumaan osasta autonomiaansa. Johtaminen ja johdettavana oleminen on niin vahva yhteiskuntaamme kuuluva perusrakenne, että se hyväksytään itsestäänselvytenä. Johdettavana alaisena oleminen on yhteiskuntamme ja kulttuurimme tarjolla oleva perusrooli. Se nähdään toimeentulon ja elämisen perustan olennaiseksi osaksi. Kitkatta ja ongelmitta eivät organisaatiot kuitenkaan toimi. Ihmisillä on kaksi tässä mielessä ikävää piirrettä. He pyrkivät säilyttämään oman reviirinsä, toimintatilansa, ja sen piirissä itsemääräämisoikeutensa laajana. Erityisesti pitkälle kouliintuneissa erikoisryhmissä muodostuu lisäksi ammatillisia ryhmiä, jotka sitoutuvat ammattiinsa tiukemmin kuin organisaatioon. Ammatin vaatimukset ja perinteet ovat tärkeämpiä kuin hierarkian säännöt tai esimiesten määräykset. Tyypillinen esimerkki ovat lääkärit, mutta sama ilmiö löytyy hyvin monista muistakin ammattiryhmistä.

- *Ihmisten johtaminen on vaativa tehtävä mutta vain osa johtamisen kokonaisuutta.*

Johtaminen on kuitenkin syytä määrittää paljon laajemmin kuin esimies-alaisuuhteina. Ne käsittävät vain osan johtamisen kokonaisuutta. Johtamisen asemesta voisikin puhua johtajuudesta, joka on toimintaa suuntaava ja ylläpitävä ainesosa kaikessa ihmisen toiminnassa yksilöillä, ryhmillä ja muodollisilla organisaatioilla. Näin asia määrittäen saadaan kuviossa 11 esitettävä johtajan roolista katsottu perinteinen nelikenttä.

- *Johtajuus on vastuun ottamista, yhteisen tehtävän ja tavoitteiden näkemistä.*

Johtamiskirjallisuuden tämän hetken valtavirta vieroksuu hierarkkisia malleja. Ihmisten itseohjautuvuus, sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin, oman osaamisen

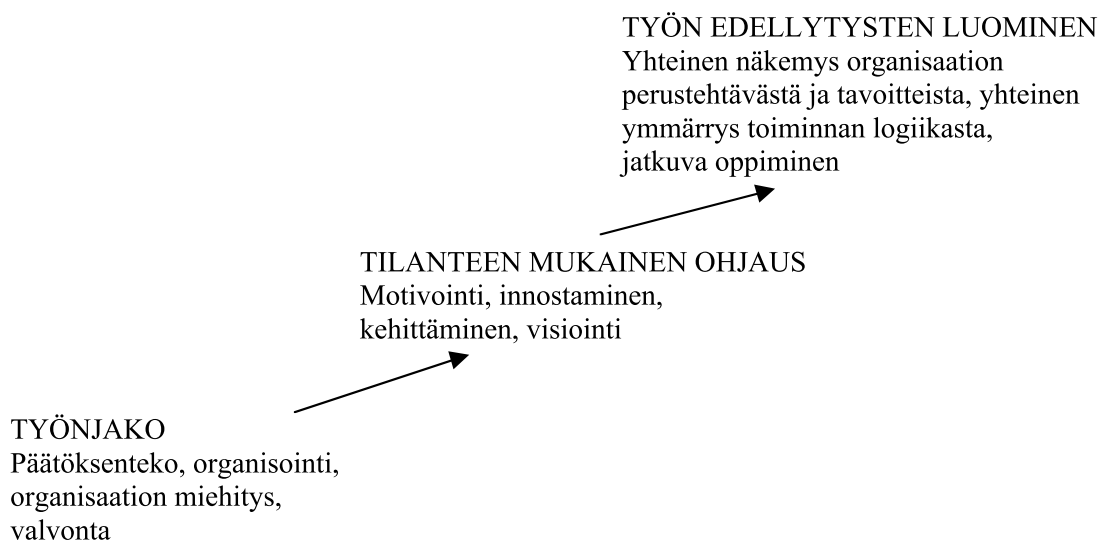
Kuvio 11: Johtajan tehtäväkenttä

	ASIAT	IHMISET
MINÄ	Omien asioiden, töiden ja velvoitteiden hoitaminen	Oma motivaatio, sitoutuminen, innostus, tavoitteellisuus
MUUT	Päätöksenteko, organisointi, valvonta, tavoitteet, strategiat	Sitouttaminen, innostaminen, tukeminen, tehtävä tietoisuuden ja osaamisen kehittymisen ylläpito

ja työn jatkuva kehittäminen ovat tärkeinä pidettyjä toiminnan osia aivan välttämättömyyden pakosta. Johtajuus on jokaisen hallussa ja velvoitteenakin omaa työtä ja yhteisen työn kokonaisuuttakin ajatellen. Johtaminen ja johtajuus on organisaatiossa vastuun ottamista, omasta reviiristä huolehtimista, mutta samalla kokonaisuuden ja yhteiset tavoitteet näkökentässä pitävä, kaiken läpäisevä ominaisuus.

Johtamisen käytäntöjen ja erityisesti johtamisen ideaalien kehitys on kulkenut ja kulkemassa seuraavaa polkua klassisesta päätöksenteko-orientoituneesta näkemyksestä hyvin laajaan kaikkien osallistumista koskevaan näkemykseen.

Kuvio 12: Johtajan tehtävien muutos



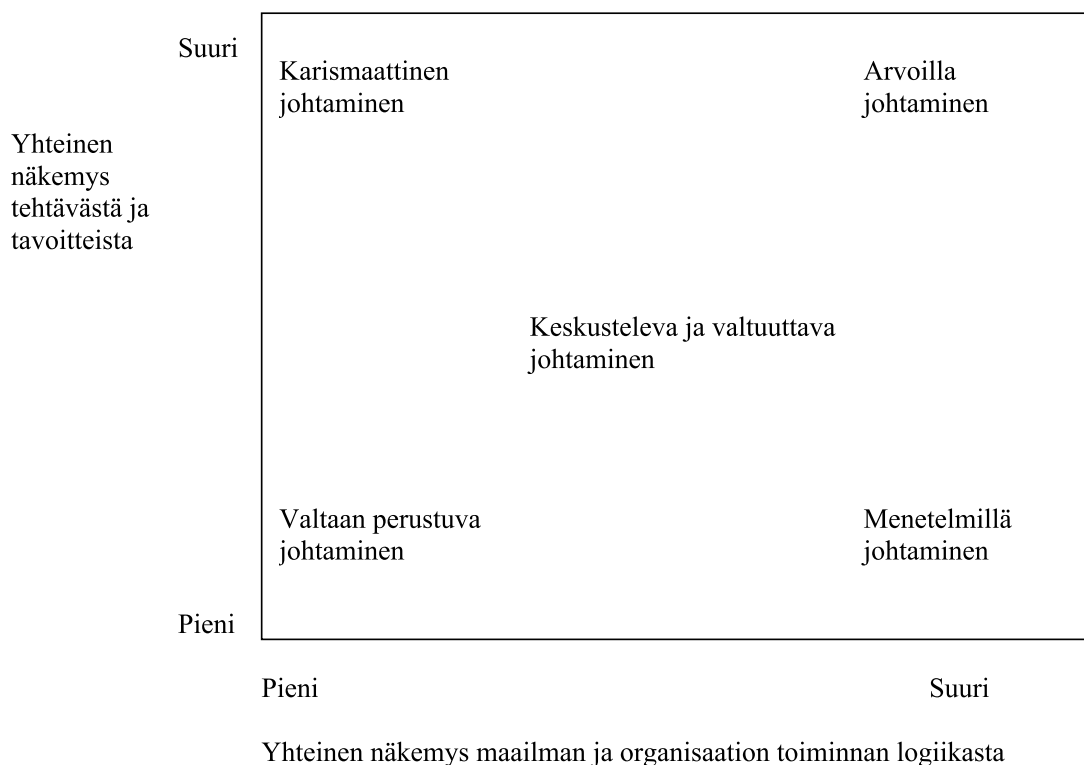
Painopiste johtamisen perusnäkemyksissä on muuttumassa. Päätöksenteko, organisointi, motivaation löytäminen ja innostuksen etsiminen ovat osin jäämässä ihmisille itselleen. Painopiste on kolmannessa ryhmässä, yhteisen näkemyksen löytämisessä. Kokonaan eivät tietenkään muutkaan ryhmät johdon työstä häviä.

Uutta linjaa ja johtamistapaa perustellaan välttämättömyyden pakolla. Ei uusi näkemys suinkaan ole ihmismielen jalouden synnyttämää yhteisöllisyyttä. Perustelu kulkee suunnilleen näin: Maailma on yhä arvaamattomampi. Talouden heilahtelut, markkinoiden nopea kehitys, ihmisten halujen ja mieltymysten muutokset edellyttävät yhä nopeampaa reagointia, yhä reaaliaikaisempaa asioihin tarttumista. Jatkuva muutos ja toiminnan kehittäminen on välttämätöntä. Uusi tekniikka antaa myös uusia mahdollisuuksia yhä nopeampaan ja laajempaan asioiden seurantaan ja tiedon hallintaan. Vanhat organisointitavat ovat raskaita ja hitaita; ne eivät pysty seuraamaan tapahtuvia muutoksia, havaitsemaan niitä, reagoimaan niihin. Asiat ja ongelmat on hoidettava etulinjassa, markkinoilla, asiakkaiden lähellä. Johto ja esimiehet ovat liian etäällä. He eivät pysty reagoimaan riittävän nopeasti eivätkä ole detaljitasolla edes tietoisia asioista. Päättöksenteon, kehittämistyön ja asioiden johtaminen kuuluvat ihmisille itselleen siellä, missä työkin tehdään.

Ongelmaton ei tämäkään näkemys ja ajatus kaikkien yhteisestä organisatiosta ole. Melkoinen osa työstä on aina tavanomaista rutiinia, johon on vaikea löytää uutta ja innostavaa näkökulmaa, rutiinia, jota on vaikea kehittää ja uudeksi luoda. Melkoinen osa ihmisistä näkee työn hyvin välineellisenä. Se on elämän välttämättömyys, joka mahdollistaa sisällön löytämisen elämään työn ulkopuolelta, vaikkapa perheestä, harrastuksista tai maailman parantamisesta. Se tosiaan on vain hyväksyttävä ja sen kanssa on eletävä.

Uutta kolmatta ryhmää, yhteistä ymmärrystä ja näkemystä korostavaa ryhmää voi havainnollistaa myös osoittamalla, miten erilaiset johtamistavat ja johtamisen perusta sen ulottuvuuksien pohjalta rakentuvat.

Kuvio 13: Johtamisen mahdollisuuksien kenttä



Johtaminen on nykyisin vahvasti menetelmien hallitsemää. Yksinkertaisesta budjetoinnista kehityskeskusteluihin, mutkikkaisiin Balanced Scorecard -järjestelmiin, laatujärjestelmiin ja moniin muihin järjestelmiin nojaa tämän päivän johtaminen. Menetelmät viittaavat näkemykseen, että ihmiset ovat toki osaavia ja ymmärtävät, mistä organisaation työssä on kysymys, mikä on sen pohjimmainen logiikka. Jokaisella on kuitenkin omia tavoitteitaan. Työ voi olla hyvin väli-neellistä, tai ihmisillä on oman toimintatilan, reviirin, suojelun ja laajentamisen tarvetta. Sen vuoksi tavoitteita asettamalla ja muilla menetelmillä pyritään ohjaamaan toimintaa yhteisten tavoitteiden suuntaan. Tietenkin menetelmät sisältävät aina jo toiminnan ja kilpailutilanteen logiikan sisäänrakennettuna peruslähtökohtana.

■ *Valtuuttava ja keskusteleva johtaminen on tämän ajan johtamisen ideaali.*

Tavoitteena ja ideaalina on keskusteleva ja valtuuttava johtaminen, kumppanuus johtamisessa. Täyttä yksimielisyyttä ei vaadita, ei edes haluta, mutta halutaan pitää yllä prosessia, jossa yhteistä näkemystä tehtävästä ja toiminnan peruslogiikasta jatkuvasti testataan ja kehitetään. Tämän ihanteen ja ideaalin mukaan näin voidaan päästä jatkuvaan kehittämiseen ja joustavaan jatkuvaan uudelleen organisoitumiseen. Suuret mullistukset ovat sitten oma lukunsa. Fuusiot, organisaation lopettaminen, drastiset uudelleen organisoinnit, niihin tuskin yhteisellä keskustelulla ja pohdinnalla päästään. Ne ovat omistajien ja ylimmän johdon asiaa, ainakin käynnistämiä.

Muut ääripäät kaaviossa ovat mahdollisia, mutta tämän näkemyksen mukaan vähemmän toivottavia johtamistapoja. Pelkkä valtaan perustuva johtaminen, ampumisen uhalla tapahtuva johtaminen tuskin tuottaa kovin tehokasta tai innostunutta toimintaa. Karismaattinen johtaminen on yhden ajatuksen mukaista kulkua, voittoon tai tuhoon. Karismaattinen johtaja voi luoda joukkoon vahvan kuvan yhteisestä tavoitteesta, mutta yhden ihmisen ajatuksen varaan jääminen sisältää myös suuren riskin. Yhteisille arvoille rakentuva yksimielinen joukko voi olla hyvä pienen organisaation toiminnan alkuvaiheessa, luotaessa uutta pioneerihengessä. Täysi yksimielisyys ja yhteiset arvot ovat kuitenkin mahdottomia jatkuvasti ylläpidettäviksi. Maailma muuttuu, organisaatio muuttuu, ihmiset muuttuvat, eivätkä alkuperäiset ajatukset, tavoitteet, ideat ja arvot voi kantaa muutosten läpi kuin poikkeustapauksissa.

Keskusteleva ja valtuuttava johtaminen rakentuu sitoutumiselle ja luottamukselle. Sitoutuminen on mahdollista palkkioiden toivossa, tunneperusteisesti tai velvollisuudesta. Kaikkia näitä vahvistaa ja luo osallistuminen, yhteinen työ ja keskustelu. Ne ovat myös eräs ulottuvuus ihmisten ja samoin eri osapuolten välisen luottamuksen rakentamisessa. Luottamus on riskin ottamista, uskomista siihen, että toinen käyttäytyy odotetulla positiivisella tavalla, vaikkei mitään pakottavia tekijöitä ole. Positiivisesti ilmaistuna luottamus on uskoa toisten moraalisesti vastuulliseen käyttäytymiseen. Niin kuin sitoutumisessa myös luottamuksessa on kolme kiinnekohtaa. Luottamus voi rakentua luottamuksesta odotettavissa olevaan etuun tai joskus uhkan torjumiseen. Luottamus voi rakentua kokemukselle ja toisen osapuolen käyttäytymisen tuntemiselle. Kolmanneksi luot-

tamus voi rakentua tunnepohjalle, samaistumiseen. Niin kuin sitoutumisessakin yhteinen työ ja osallistuminen rakentaa ja kasvattaa luottamusta.

Mitä kaikki tämä merkitsee kunnan johtamiselle, kunnan toiminnan organisoinnille?

Kuntien tulevaisuudesta esitetyissä visioissa on myös näkemyksiä niiden johtamisesta ja organisaatiosta. Anttiroiko ja Hoikka (1999, 45) esittävät omassa hyvin mielenkiintoisessa ja oivaltavassa visiossaan, että kunnan on yritysten tapaan uudistettava toimintaansa ja organisaatiotaan.

Kun yritykset pyrkivät määrätietoisesti innovatiivisuuteen ja joustavuuteen säilyttääkseen markkina-asemansa, niin kunnallishallinnon tulisi pyrkä kevytrakenteiseen ja nopeammin muutoksiin reagoivaan organisaatiomuotoon kyetäkseen palvelemaan asukkaitaan, asiakkaitaan ja sidosryhmiään laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Kunta ei ole yhteiskunnassa sellainen saareke, joka voisi jättää käynnissä olevat muutokset vaille huomiota. Päinvastoin, juuri se sama kehitys, joka tekee talous- ja yhteiskuntaelämästä yhä nopeasyklisemmän, vaikuttaa myös kunnan toimintaan, koska sidosryhmien vaatimustaso kasvaa ja tarpeiden kentässä tapahtuu erilaistumista.

Hieman (s. 46 ja 47) myöhemmin he jatkavat:

Kunnat tulevat säilyttämään oikeutuksensa myös tulevina vuosikymmeninä. Tulevaisuuden toiminnallisena perusmallina voidaan pitää matalaa, verkostomaista kuntaorganisaatiota, joka pyrkii alue- ja paikallistasolla edistämään yhdyskuntansa kehitystä ja ylläpitoprosesseja globalisaation, verkostomaisen toimintalogiikan, tietoyhteiskuntakehityksen ja Euroopan unionin asettamissa raameissa.

Kunnan toiminnassa erilaiset teknologiset välitysmuodot sofistikoituvat ja yleistyvät. Erityisesti tietoverkot tulevat muuttamaan kunnan perusluonnetta ja toiminnallisia prosesseja. Poliitiikan, hallinnon, palvelujen ja kehittämisen alalla kunnat muodostavat erilaisia kunta-, seutukunta- ja aluekohtaisia verkostoja ja portaaleja (verkkoresursseja kokoavia aloitussivuja), jotka jäsentävät julkisen palvelun kyberavaruutta.

Tämä visio nostaa esiin tärkeitä yhteiskunnassa vaikuttavia voimia ja arvioi niiden merkitystä kuntien toiminnalle. Johtopäätökset kiinnittävät huomion kriittisiin tekijöihin. Kunnan johtamiselle heidän näkemyksensä jää kuitenkin taustaksi, tärkeäksi taustaksi toki.

Suomalaiset kunnanjohtajat näkevät itse tehtävissään tärkeäksi tai erittäin tärkeäksi vain seuraavat neljä asiaa:

- ideoiden ja visioiden luominen, 93 %
- päätöksentekoprosessiin vaikuttaminen (jotta päätökset olisivat järkeviä), 90 %
- resurssien tehokkaan käytön varmistaminen, 86 %
- kuntalaisten näkökannoista perillä olo, 75 %.

Muut asiat eivät enää saaneet näin yksimielistä kannatusta tärkeinä asioina kunnanjohtajan työssä. (Tuusa 2001.)

Kunnallista päätöksentekojärjestelmää kritisoidaan paljon, ja ongelmalliselta se näyttääkin:

Kuntien päätöksentekojärjestelmällä ei ole sisäistä kykyä priorisoida. Kunnanjohtajilta vietiin valta, mutta sitä valtaa ei ole kukaan muukaan saanut. Taistelu vallasta

kunnanjohtajan, valtuuston ja hallituksen välillä on aivan tavanomaista kaikkialla maassa. Visionäärinen johtaminen ei ole kunnissa helppoa, useimmissa tapauksissa se on mahdotonta. (Koroma 2002.)

■ *Kunnan johtamisen erityispiirre on keskinäisyydestä nouseva demokratian vaatimus.*

■ *Kuntaa on kuitenkin johdettava kuin yritystä?*

Kunnallinen demokratia, kunnan keskinäisyyden ulottuvuuden ydin, saa Antti-roikon eräässä kirjoituksessa (1998) oman tulevaisuudenkuvansa. Hän jakaa demokratian seuraaviin neljään lohkoon (s. 293–294), joista kolme ensimmäistä on tavanomainen perusjako:

- edustuksellinen demokratia
- suora demokratia
- osallistuva demokratia
- teledemokratia.

Ensimmäisen ongelmat ovat moninaiset alkaen alenevista osallistumisluvuista. Toisen ongelmana on sen vaivalloisuus ja soveltumattomuus monimutkaistuvaan, verkottuvaan ja moniarvoiseen yhteiskuntaan. Kolmas on monelta osin vasta kokeilu- ja sisäänajovaiheessa, mutta sillä on tulevaisuutta. Itse asiassa näen, että juuri siinä on tulevan kehityksen painopiste. Neljäs on itse asiassa suoran demokratian moderni tekninen sovellus, jolla on samat ongelmat kuin suoran demokratian aiemmillä muodoilla. Tulevaisuudesta Anttiroiko sanoo (s. 299) näin:

Palatkaamme vielä demokratian käsittelyyn. Uskaltaisin ennustaa, että demokratia tulee irtautumaan perinteisestä oikeusvaltioajattelusta ja institutionalismiin nojautuneesta kehiksestään muutaman vuosikymmenen kuluessa. Kenties koko arjen spektri vietään aikaa myöten täysin uudistuneen demokratiakäsityksen piiriin. Se voidaan esittää vaikkapa monitasoisena vaikuttamisen kenttänä, johon kuuluvat muodollinen päätösosallisuus, käyttäjä- ja lähidemokratia, työelämään ja toimeentuloon liittyvät demokraattiset järjestelyt, EU-kansalaisuus ja vastaavat laajat yhteisöjäsenyydet sekä virtuaalinen maailmankansalaisuus.

Perinteisesti 1900-luvulla muotoutuneessa edustuksellisessa demokratiassa vaupausihanteet ja vaatimukset on ahdettu puolueiden välityksellä edustuksellisen hallintajärjestelmän muottiin. Tällainen institutionalismi on hiljalleen murenemassa, mutta toisaalta uudet vaikutusmahdollisuudet odottavat vielä tulemistaan. Demokratia on uuden vuosituhannen kynnyksellä vielä dramaattisen hämmäntävässä tilassa.

Osallistuva demokratia voi olla syvällisyydeltään monenlaista. Kuntalaki sisältää 27 §:ssä suoraan ehdotuksia kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseksi. Se voi tapahtua

1. valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin,
2. järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa,
3. tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia,
4. selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa,
5. järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamiseksi,

6. avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua sekä
7. järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Eräs asioita tiivistävä ja hyvin käyttökelpoinen jako on Sutelan sisäasiainministeriön muistioihin viitaten esittämä luokitus (1998, 93):

1) Tieto-osallisuus

Tähän ryhmään kuuluvat osallisuuden helpoimmin toteutuvat muodot, kuten äänestäminen, tiedonsaanti, kuuleminen, valitusoikeudet ja kyselyihin vastaaminen. Palvelusitoumukset takaavat palvelujen määrän ja laadun lisäksi kuluttajaoikeuden kunnallisiin palveluihin. Tiedonkulkua kunnan ja kuntalaisten välillä voidaan kehittää tietotekniikan avulla palvelujärjestelmin, asioinnin ja palveluista saatavan tiedon väylänä.

2) Konsultaatio-osallisuus

Edustaa syvällisempää osallisuuden tapaa. Kyseessä ovat erilaiset päätösten valmisteluun liittyvät vuorovaikutustavat kunnan ja kuntalaisten välillä kuten yhteissuunnittelu.

3) Päätösosallisuus

Käyttäjädemokratia, jossa kuntalaiset ovat mukana palveluiden tuottamista ja/ tai asuinalueen suunnittelemista koskevissa päätöksissä ja heille on delegoitu todellista päätösvaltaa.

4) Toimeenpano-osallisuus

Edellyttää kuntalaisen omakohtaista mukanaoloa oman elämän piirissä tavoiteltavissa muutoksissa. Kuntalainen on tasavertainen toimija yhdessä viranomaisen ja muiden kuntalaisten kanssa. Esimerkiksi lähiöiden yhteissuunnittelumenettelyssä on kyse toimeenpano-osallisuudesta.

Uuden osallistavan ja kuntalaisista lähtevän johtamisen vaatimuksia on myös listattu runsaasti. Eräs niistä on Kosken (1995, 70) maanläheinen ja helpostikin hyväksyttävä luettelo:

1. Asioita on katsottava ensisijaisesti ihmisistä ja heidän tarpeistaan, ei niinkään hallinnosta käsin.
2. Kunnan oma asema on nähtävä realistisesti, omien mahdollisuuksien pohjalta.
3. Eettiset ja moraaliset arvot on pidettävä kunniassa kaikessa toiminnassa.
4. Yhteisvastuuta on etsittävä toisaalta valtion ja kuntien kesken, toisaalta kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia hyväksi käyttäen.
5. Valta- ja vastuusuhteita on selkeytettävä.
6. Kunnan johdon on jatkuvasti kehitettävä ja koulutettava itseään: näkemyksellinen johtaminen ja oivaltavat ratkaisut eivät synny itsestään.
7. Delegointi on hyvä keino osoittaa arvostusta henkilöstölle, motivoida sitä.
8. Yhteistyötä tarvitaan yli rajojen, niin hallinnollisten kuin toiminnallistenkin.
9. Toimintatapoja on arvioita kriittisesti, suunnitelmallisuutta ja joustavuutta suosittava.

10. Laatu on kohotettava kunnallishallinnossa samaan arvoon kuin muillakin sektoreilla.

Luettelo vastaa monin osin hyvin tässä kirjassa esitettyjä linjauksia. Hie-
man tekninen se on. Siinä ei kuitenkaan oteta kantaa eräisiin keskusteluun nous-
seisiin olennaisimpiin kysymyksiin. Niistä ehkä kipeimpiä ovat luottamushen-
kilöiden ja viranhaltijoiden suhteet kunnassa sekä kunnan toiminnan verkottu-
misen luomat uudet johtamisen haasteet. Ne ovat lähellä konsernijohtamisen
ongelmia, vaikeita etenkin juuri politiikan ja johtamisen saumaa ajatellen.

■ *Edustuksellisen demokratian ja tämän johtamisen yhteen sovittaminen on
ongelma, vai onko?*

Kuntien dualistinen johtamisjärjestelmä tuntuu todella ongelmalliselta. Demo-
kratian ja keskinäisyyden ideoitten mukaisesti kuntalaisten ja heidän edustajiensa
pitää saada päättää asioistaan. Viranhaltijoiden asia on hoitaa hallintoa ja kat-
soa, että asiat etenevät halutulla tavalla. Valtuusto päättää ja hallinto valmistelee
ja toteuttaa. Tämä jako, vaikka se on kuntalakiin kirjoitettu, ei enää mutkiki-
kaassa ja nopeasti kehittyvässä maailmassa voi toimia. Ongelmaa on lähestytty
monesta eri näkökulmasta. Esimerkiksi Ryynäsellä (2001) on laaja eurooppalai-
nen vertailu ja kunnan johtamisen muuttuvat tarpeet lähtökohtanaan. Majoinen
(1995 ja 2001) tutkii valtuuston asemaa ja tehtävää, Möttönen (1997) tulosjoh-
tamista ja valtaa sekä (2002b) poliittisen johdon ja virkamiesjohdon suhdetta
päämies-agenttiteorian valossa. Tärkeitä ovat myös Heurun tutkimukset (2000
ja 2001). Lähelle ongelmaa tulee myös Sotarauta (1996) strategioita tutkivassa
väitöskirjassaan.

Ongelmallista tämän jaon noudattaminen on arkisessa käytännön työssä-
kin:

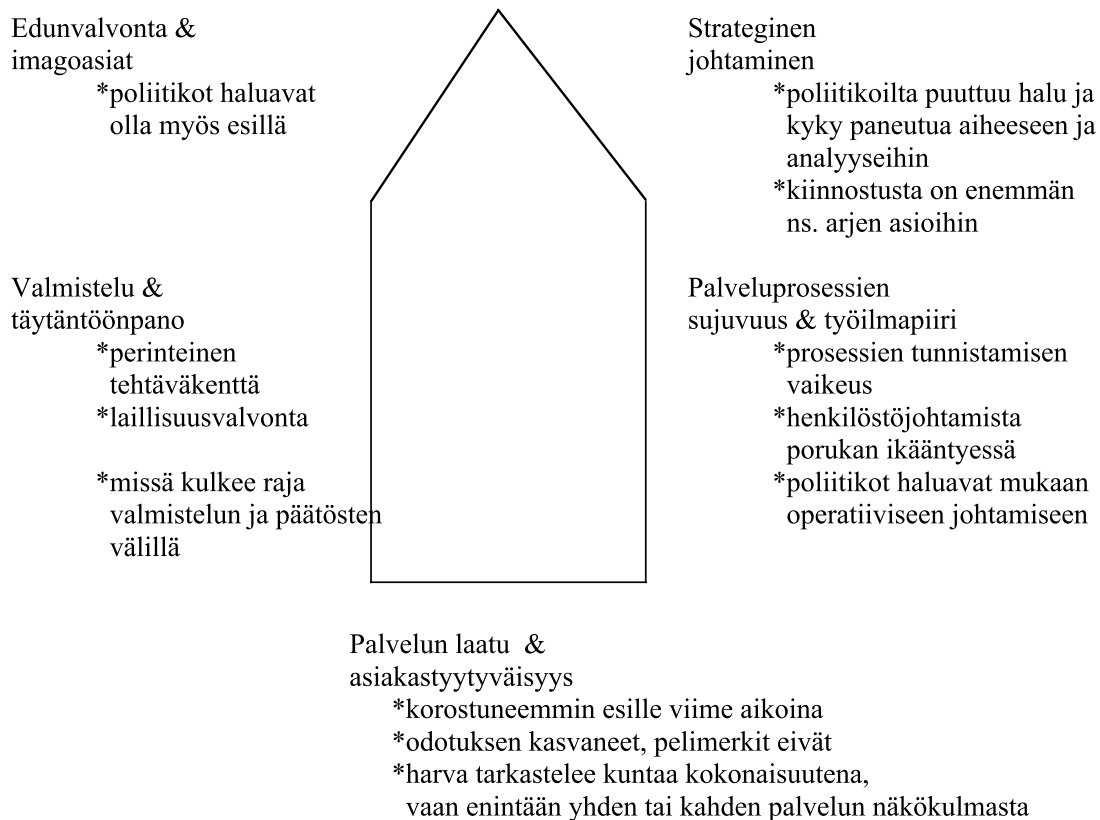
Kunnanjohtajan työ on diplomaattista luovimista vaaleilla valittujen demokratia- ja
kansalaismielipiteillä rokotettujen päättäjien seassa. Siinä se toimitusjohtajan mah-
dollisuus on.

Kunnan ylintä päätäntävaltaa käyttää vapailla ja avoimilla vaaleilla valittu val-
tuusto. Valtuusto on tilivelvollinen tekemisistään vain kuntalaisille ja erittäin har-
voin esimerkiksi oikeudellisesti. Kuntalainen odottaa valtuutetulta oman etunsa tai
oman yhteisönsä etujen mukaisia päätöksiä. Kuntalainen vastustaa herkästi oman
identiteettiipiirinsä merkittäviä muutoksia. Tämän seurauksena kunnanvaltuuston on
vaikea lakkauttaa koulua, rakentaa kunnanvirastoa, muuttaa kunnan palveluraken-
netta tai tehdä laatimansa strategian mukaisia konkreettisia päätöksiä. (Sirniö
8.4.2002.)

Lepistö (8.10.2002) tiivistää luottamushenkilöiden ja kunnanjohtajan suh-
teen kuntajohtajan tehtäväkuvaan (kuvio 14).

Jako valmisteluun ja päätöksentekoon on keinotekoinen ja johtamisen kan-
nalta täysin mahdoton. Muodollisesti se voi olla perusteltavissa, mutta elämä ei
kulje niiden muotojen mukaan. Valmisteluun sisältyy jo väistämättä päätöksen-
teon elementtejä, eikä johtaminen ole yksitasoista päätöksentekoa. Asioiden val-
mistelu päätöksentekoa varten on jo kantaaottavaa työtä. Valmistelussa tehdään
jo ratkaisevia valintoja. Valtuusto voi ajautua pelkäksi toiminnan legitimoijaksi

Kuvio 14: Kuntajohtajan tehtäväkuva



hyväksyessään virkamiestyönä valmisteltuja, vain yhden vaihtoehdon sisältäviä päätösehdotuksia.

Johtamisessa on myös syvyydeltään eriasteista työtä. Yrityksen koko toimintaa ohjaavat kaikkeen vaikutuksensa ulottavat seikat ovat vaikeasti muutettavia, pitkien aikojen kuluessa muodostuneita. Ne ovat tunne- ja arvopohjaisia vaikuttajia kaikessa. Niitä yritetään johtamiskirjallisuudessa käsitteellistää arvojohtamisen nimellä. Yrityksen johtamisessa puhutaan arvoista, yrityksen perustehtävästä eli missiosta ja tulevaisuudesta eli visiosta. Kunnan perususkomuksista puhuttaessa ollaan aivan saman asian äärellä. Nämä kaikki johtamisen käsitteet ovat pyrkimystä tämän syvän tason haltuun ottamiseen. Se voidaan myös pukea, niin kuin viime aikoina on tapahtunut, yrityksen tarinan, yrityksen saagan muotoon. Yrityksen perustehtävän toteuttamisesta ja vision tavoittelusta puhutaan yrityksen strategiana. Oppeja ja menetelmiä on paljon, ja strateginen johtaminen on eräs keskeisiä ja olennaisia mutta myös ongelmallisimpia johtamisen alueita nopeasti muuttuvassa maailmassa. Operatiivinen johtaminen ei ole sen helpompaa kuin nuo edelliset johtamisen ulottuvuudet. Siinä heijastuvat niin arvot kuin strategiat, ja se arkipäivän kokemuksina ja elämyksinä vaikuttaa ajan mittaan organisaation arvoihin ja strategioihin.

- Johtamisessa on ulottuvuutensa: arvojohtaminen, strateginen johtaminen ja operatiivinen johtaminen.

Kaikki kolme johtamisen ulottuvuutta ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa. Jokainen organisaatiossa työtään tekevä vaikuttaa kaikkiin ulottuvuuksiin ainakin jossakin määrin. Ryynänen toteaaakin kuntien johtamisen politiikka vs. hallinto-ongelmaan (2001, 120) näin:

Vasta sitten kun hyväksytään se seikka, että politiikka, hallinnon johtaminen ja toimintasektorit harjoittavat periaatteessa yhteisesti kunnallista johtamista kaikissa kolmessa dimensiossa – siis normatiivisesta strategisen kautta operatiiviseen johtamiseen saakka – voidaan selittää mielekkäällä tavalla kysymys erilaisista rooleista ja painopisteistä. Tästä seuraa vaatimus kunkin tahon, politiikan ja hallinnon roolien selkeyttämisestä ja toimivallan leikkausten vähentämisestä. Kysymys ei ole perustavaa laatua olevasta uudesta tehtävien- ja työnjaosta, vaan ainoastaan vieläkin vahvemmassa keskittymisestä jo olemassa oleviin ja yhteisesti hyväksyttyihin painopisteisiin. Näin politiikka kehittää ensisijaisesti poliittisia ohjelmia, tekee perusratkaisut ja asettaa reunaehdot. Arkipäivän yksittäisratkaisujen parissa se toimii vain poikkeustapauksissa. Mutta olisi järjetöntä yrittää estää politiikkaa puuttumasta myös operatiiviseen johtamiseen. Tällainen vaatimus olisi ristiriidassa kansanvaltaisesti aikaansaadun, politiikalle hallinnon toiminnasta kuuluvan kokonaisvastuun kanssa. Kääntäen puolestaan operatiivinen toiminta on strategisten ja normatiivisten reunaehtojen sisällä hallinnon ja sen osien ydinaluetta. Sen lisäksi operatiivisella toiminnalla on tärkeä tehtävä normatiivisten kehityspolkujen ja strategioiden työstämisessä. Perustavaa laatua olevat normatiivisen ja strategisen johtamisen ratkaisut kuuluvat kuitenkin politiikalle.

Ryynäsen johtopäätös pohdinnoistaan on vaatimus vahvasta poliittisesta johdosta. Poliittinen johtajuus on keskitettävä suoralla vaalilla valittavalle valtuuston puheenjohtajalle (Ryynänen 2001, 127). Vahva poliittinen johtaja ja vahva valtuusto olisivat toisiaan tasapainottava ja kontrolloiva voima.

Keskustelua kunnallisesta edustuksellisesta demokratiasta ja sen mahdollisuuksista, kuntien johtamisen virkavaltaistumisesta, tulosjohtamisesta ja pormestarihallinnasta on käyty melkoisen vilkkaasti viime vuosina. Selkeitä ja laajaa kannatusta saaneita uusia näkemyksiä ei ole löytynyt. Mielipiteitä on esitetty niin puolesta kuin vastaan:

Voisiko kuntaorganisaatio onnistua samalla tavalla viemään läpi tärkeänä pitämiään tavoitteita kuin aatteellinen organisaatio, puolue, ohjelmansa ja puheenjohtajansa avulla? Lähtökohta on jo monella tavalla erilainen. Ideologiset erot monipuoluejärjestelmästämme johtuen ovat joskus merkittävät ainakin osassa kuntia ja sitä kautta löyhän sitoutumisen uhka, monipuolinen palvelukokonaisuus eikä vain yhden asian liike, kunnan jäsenyys/identiteetti vaihtelee intensiteetiltään, ammatillinen johtaminen ja samalla vastuu on määritelty tarkasti säännöissä, mutta poliittinen vastuu ei henkilöidy eikä ilmene missään muodossa ratkaisevissa kohdissa.

Pormestarihallinto ei ratkaise poliittisen vastuun problematiikkaa, ja vaikea on kuvitella, että ohjelmallisuus tätä kautta terävöityisi. Mutta mikä on ammattijohtajan eli kunnanjohtajan mahdollisuus toimia airuena, innostajana ja motivoijana, jos strategiaa ei voi pukea tai kiteyttää organisaation monialaisuuden vuoksi yhteen lauseeseen? (Lepistö 22.8.2002.)

Käytyä keskustelua ovat mallikkaasti analysoineet mm. Ruostetsaari ja Holtinen (2001). Heidän selvityksensä mukaan valta kunnissa on viime vuosina keskittynyt, ja keskittynyt virkamiehille. Näin on tapahtunut tutkijoiden lisäksi myös luottamusmiesten mielestä. Empiirisen tutkimuksensa tulokset he tiivistävät (2001, 98) seuraavasti:

Käsillä oleva tutkimus antaa selvää tukea sille, että kuntalain hengessä ei ole syytä pakottaa erilaisia ja -tyyppisiä kuntia samaan muotiin, vaan tarvitaan erilaisten johtamismallien kokeilemistä. Kunnallisten päättäjien keskuudessa näyttäisi olevan asenteellista valmiutta sen suhteen, että ainakin kuntaparlamentarismia (kunnanhallitus valitaan enemmistövaalilla), kuntaneuvosmallia (kunnanhallituksen puheenjohtaja puoli- tai kokopäivätoiminen) ja pormestarimallia kokeillaan erityyppisissä kunnissa. Neljäntenä poliittisen ohjauksen keinona voidaan vielä mainita johtavien virkojen määräaikaistaminen, mikä toimiessaan voisi tasapainottaa pysyvien viranhaltijoiden ja määräaikaisten luottamushenkilöiden välistä suhdetta.

Tutkimuksissa on keskitytty hyvin vahvasti tutkimaan ja etsimään uusia muodollisia vallan jakamisen ratkaisuja. Jokaisen muodollisen ratkaisun toimivuuden sanelevat kuitenkin ihmiset, päätöksentekijät. Nykyinen ratkaisu voi toimia hyvin tai huonosti ihmisistä riippuen, mutta niin myös jokainen sille esitetyistä vaihtoehdoista. Monien mallien mahdollistaminen ja niiden kokeilu on tarpeen. Muodollisia valtakysymyksiä pohtimalla ei yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua löydetä, ei välttämättä ainakaan toimivinta vaihtoehtoa. Muodollisten valtasuhteiden asemesta tarkasteluun on otettava toiminnallisuus. Millainen tehtävien organisointi ja johtamisjärjestelmä palvelee hyvin kunnan asukassuhdestrategiaa ja tukee kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia?

■ *Toimintaympäristön muutos ja uudet johtamisen mallit viittaisivat kunnanjohtajien aseman vahvistamisen tarpeeseen, ei pormestarimalliin.*

Saman asian voi muotoilla myös hieman toisin. Itse asiassa kysymys on muotoiltava toisella tavalla. Millainen organisointi ja johtaminen aktivoi ja auttaa kuntalaisia heidän omien mahdollisuuksiensa täyteen hyväksikäyttöön ja heidän oman elämänlaatunsa etsimisessä? Siinä on vaikea mutta ratkaiseva kysymys. Tuskinpa se ratkeaa vahvistamalla luottamushenkilöiden valtaa pormestarmallilla tai muullakaan kunnan sisäistä päätöksentekojärjestelmää muuttavalla päätöksellä. Pikemminkin ajan henki ja yritysmaailman ajattelun tulo kuntiin viittaa tarpeeseen vahvistaa päätoimisten johtamisen asiantuntijoiden valtaa, siis kunnanjohtajan aseman vahvistamisen tarpeeseen. Samaan suuntaan painottaa kehitystarvetta kuntien kohtaamien ongelmien mutkikkuus ja ratkeamattomuus. Luottamushenkilöiden aseman vahvistaminen ei lisää kuntalaisten osallistumista. Se voi olla osittainen ratkaisu, mutta onko se oikeansuuntainen? Epäilenpä vahvasti. Tarvitseeko kunta vahvaa vaaleilla valittua johtajaa vai vahvaa ammattijohtajaa? Onko yleensä nähtävissä mitään mahdollisuuksia kuntalaisten aktivoimiseen? Yksi ja toinen on näkevinään pieniä merkkejä kiinnostuksen kasvusta, mutta suurten yhteiskunnallisten kehityslinjojen perusteella se tuntuu (lähes) ylivoimaiselta. Ainoa selvästi nähtävissä oleva tie, epävarma sekin, voinee olla paikallisten kansalaisjärjestöjen kytkeminen selvästi vahvoina vaikuttajina ja toimijoina mukaan kunnan toimintaan. Tätä kautta tämän ajan hengen mukainen välitön vaikuttaminen konkreettisissa asioissa ja suorana osallisuutena voi toimia.

Järjestöjen kautta vaikuttamista tulisi pitää yhtä arvokkaana kuin vaikuttamista puolueiden kautta ja järjestöjen toimintaa tulisi pitää osana kunnallista demokratiaa. Täs-

täkin näkökulmasta kunnan tulisi kantaa huolta siitä, että kanavat järjestöjen kautta vaikuttamiseen ovat auki. (Möttönen 2002a.)

Nykyisessä kunnallisessa johtamisjärjestelmässä johtamisen jakaminen eri lohkoihin virkamiesten ja luottamushenkilöiden hoidettavaksi on käytännössä absurdi ajatus. Eri tasot ja lohkot sekoittuvat keskenään. Jokainen virkamies asuu luottamushenkilöiden alueelle tahtomattaan, eikä kukaan luottamushenkilö voi pysyä yksin päätöksentekijän roolissaan. Tämä johtaa ensi askeleena syvenevän yhteistyön vaatimukseen. Valtuuston johdon ja virkamiesjohdon yhteistyö on arkipäivää, mutta sitä voidaan kehittää monella tavalla. Valtuuston johdon osallistuminen asioiden valmisteluprosesseihin ylimpien virkamiesten kanssa ja virkamiesten osallistuminen valtuuston johdon kanssa linjanvetoon on tarpeen ja mahdollista. Lautakuntien määrä, niiden kokoonpano ja yhteydenpito valtuuston kanssa on toinen keskeinen kohta etsittäessä toimivampaa yhteistyöjärjestelmää kunnan toiminnalle.

■ *Toiminnallisuus on hyvän johtamisjärjestelmän keskeinen kriteeri.*

Lopputuloksena näyttäisi siis olevan kansalaisten suoran ja välittömän vaikuttamisen mahdollisuuksien lisäämisen välttämättömyys. Toinen lopputulos on ainakin jonkinlainen kunnanjohtajien aseman vahvistamiseen viittaava tarve pikemmin kuin vaaleilla valitun johdon vahvistamiseen viittaava tarve.

7.4 Konsernijohtaminen

Jokainen kunta on konserni ja verkosto samanaikaisesti, ei siitä mihinkään päästä.

Konserni on yritys, joka toimii monella eri toimialalla ja joka on organisoinut eri toimialoilla toimivat yksikkönsä tulosityksiköiksi. Tulosityksiköt voivat olla joko sisäisiä tai juridisesti erillisiä yhtiöitä. (Lainema 1996, 17.)

Kunta on konserni jo perusrakenteeltaan. Lisäksi jokaisella kunnalla on yhteistyötä monien eri tahojen kanssa. Sitä on erikoissairaanhoidon kuntayhtymä ja sitä on yhteistyö partion, urheiluseurojen ja nuorisoseurojen kanssa nuorisotyössä. Jokaisella kunnalla on omistuksessaan yhtiöitä, kokonaan tai osittain. Kunnilla on energiayhtiöitä, kehitysyhtiöitä, vuokra-asuntoyhtiöitä ja monia muita. Kunnat ovat ulkoistaneet toimintojaan ja hankkivat tarvitsemiaan palveluja tiiviissä yhteistyössä joltakin toiselta itsenäiseltä toimittajalta. Ruokahuolto voisi olla hyvin tyypillinen esimerkki. Konsernin johtaminen ja verkoston johtaminen tuovat oman ulottuvuutensa kunnan johtamisjärjestelmään. Eräissä tapauksissa olennaista on kunnan asema pääomistajana ja keskeinen kysymys on, millaista on kunnan omistajapolitiikka. Eräissä tapauksissa on kysymys yhteisestä toiminnasta muiden kuntien tai yksityisten tahojen kanssa, jolloin kysymys on jo erilainen: millaista on kunnan yhteistyöpolitiikka? Pelkkä kunnan edustajan nimeäminen yhteistyöryhmään, kuntayhtymän valtuustoon tai yrityksen hallitukseen ei riitä. Edustajalla on oltava selkeä käsitys siitä, mikä ja millainen on tässä kohdassa kunnan asukassuhdestrategia. Miten juuri se konsernikuvio

palvelee kunnan asukassuhdestrategiaa? Kunnan perusrakenteen sisällä eri hallintokuntien tai lautakuntien tulosjohtamien osatoimintojen kokonaisuuden hallinta on konsernijohtamista.

■ *Kunta on konserni ja kunnan johtaminen konsernin johtamista.*

Konsernijohtoa ovat ne ihmiset, joilla on olennainen rooli kokonaisuuden johtamisessa ja tulosryhmien tukemisessa ja valvonnassa. Tulosityksiköiden johtajat eivät kuulu konsernijohtoon, vaikka he kuuluisivatkin johtoryhmään.

Monialayrityksen konsernijohtoa on pidettävä tiettyjen avainihmisten ryhmänä, jolla on merkittävä vaikutus siihen, miten konsernia johdetaan. Se, millaisista henkilöistä ryhmä koostuu ja millainen on heidän toimiala- ja johtamiskokemuksensa, määrittelee pitkälti johtamistyylin, konsernijohdon ja yksikköjen johdon välisen vuorovaikutusprosessin sekä resurssien allokointipäätöksen luonteen. (Lainema 1996, 28.)

Kuntakonsernin johtoon kuuluu tämän mukaan ja tällä hetkellä ylin luottamushenkilöjohto ja ylin virkamiesjohto. Eri kunnissa voi tosiasiallinen johtamistyö rakentua monella eri tavalla.

Yritysmailmassa konsernijohdon keskeinen tehtävä on nostaa konsernin arvo suuremmaksi kuin olisi sen tulosityksiköiden yhteinen arvo erillisinä yksiköinä. Kuntakonserniin tämä ei sellaisenaan sovi, mutta taustaa se voi antaa. Kuntakonsernin johdon tehtävä on tukea tulosityksiköiden johtoa niin, että asukassuhdestrategia toteutuu paremmin kuin erillisten tulosityksiköiden itsenäisenä toimintana on mahdollista. Näin asukassuhdestrategian peruslinjan luominen, yhteisen vision ja kulttuurin kehittäminen, toiminnan koordinointi, yhteistoiminnan kehittäminen sekä strateginen valvonta ovat olennaisia konsernijohdon tehtäviä.

■ *Kuntakonsernin johdon tehtävä on auttaa tulosityksiköiden johtoa paremmin toteuttamaan kunnan asukassuhdestrategiaa.*

Strategisella valvonnalla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla konserni valvoo, että tulosryhmät määrittelevät toimivan strategian, tarkentavat sitä lähtökohtien muuttuessa ja toteuttavat strategian tarkoituksenmukaisesti. Strateginen kyseenalaistaminen on Laineman (1996, 101) esittämää strategista valvontaa täydentävää kehityksen tukemista.

Strateginen kyseenalaistaminen on strategian taustalla vaikuttavien tavoitteiden ja oletusten sekä itse strategian kyseenalaistamista. Tavoitteena on parantaa strategian toimivuutta eli sitä, miten strategia johtaa asetettuihin tavoitteisiin ja millaisilla kustannuksilla se on toteutettavissa.

■ *Konsernijohto on kehittäjä, kyseenalaistaja ja kaiken tarpeettoman purkaja.*

Konsernijohdosta saatavilla olevat tiedot vahvistavat sitä kuvaa, että nykyistä tiiviimpi monitahoinen ja -tasoinen yhteistyö on keskeinen elementti myös kuntien johtamisen kehittämisessä. Samalla nousevat esiin kyseenalaistamisen ja luo-

pumisen näkökulmat. Kyseenalaistaminen on tärkeä, vaikkei ehkä aina kaikkein tärkein konsernijohdon tehtävä. Olemassa olevat rakenteet, toimintatavat, yhteistyösuhteet ja palvelut on kaiken aikaa kyseenalaistettava. Suuressa konsernissa, kunnan kaltaisessa, on tärkeää uusien investointien ja kehittämishankkeiden luettelon ja valmistelun lisäksi pitää yllä purettavien ja lopetettavien hankkeiden listaa. Poistettavien toimintojen, palvelujen, tehtävien ja rakennusten jatkuva etsiminen ja hankkeistaminen on oma kokonaisuutensa, kaiken aikaa yhä tärkeämpi.

■ *Kehittämiskohteiden listan lisäksi tarvitaan vielä tärkeämpi purkamiskohteiden lista!*

7.5 Ensi askeleet uuteen toimintatapaan

Uuden ajan ydinkunnalle ovat verkottuminen ja uusi sisäinen organisaatio välttämättömyyksiä. Käynnissä olevassa eloonjäämiskisassa vain uudistumiskykyiset ovat jäljellä 10–20 vuoden kuluttua

■ *Kysymys on siitä, mitkä kunnat jäävät henkiin.*

Verkottuminen on sana, jota hoetaan paljon kuntien toiminnan kehittämisessä. Verkottuminen on myös vahvasti tutkimuksen ja kokeilujen kohteena. On kuitenkin muistettava, että verkostoja on monia eri muotoja ja ettei verkosto aina ole oikea ratkaisu. Ne verkostot, joista tavallisesti puhutaan, ovat seuraavat:

Kirjastotyyppin verkosto eli aggregoija, jossa eri osapuolten resurssit yhdistetään yhteiseksi palvelujärjestelmäksi. Monet kunnalliset palvelut kirjastoista terveyskeskuksiin saakka voisivat olla tässä esimerkkinä silloin, kun ne hoidetaan monen kunnan yhteisenä hankkeena.

Pajatyypin verkosto eli arvoketju, jossa eri osapuolet luovat selkeän yritysverkoston tapaan toimivan tuotantojärjestelmän, jolla on vahva keskitetty johto. Erikoissairaanhoito voi olla tästä esimerkki, samoin monet kunnalliset yritysmäiset toiminnot.

Talkootyyppin verkosto eli allianssi, jossa itsenäiset osapuolet koordinoivat toimintojaan esimerkiksi hankinnoissa määrätujen saavuttamiseksi.

Kuntien oma sisäinen toiminta edellyttää sekin verkottumista. Eri hallintokuntien yhteistyötä tarvitaan asukassuhdeajattelun ja -strategian kehittämiseksi. Sitä voidaan kutsua verkottumiseksi tai yritysmailman kieltä lainaten asukassuhdeprosessiksi. Eri hallintokunnat tai muut tulosityksiköt hoitavat kuntalaisia kehdosta hautaan niin, ettei kukaan missään elämänsä vaiheessa putoa eri palvelujen tai toimintojen välimaastoon ja että toiminta on sujuvaa ja ottaa asukkaat mukaan. Helppoa se ei ole. Erilaisten ja erilaiselle asiantuntijuudelle rakentuneiden palvelujen välisten rajojen ylittäminen on ongelmallista. Välimaastoon näyttää aina jäävän alueita ja ihmisiä, jotka eivät kuulu kenellekään.

Verkostojen muodostamista on kirjallisuudessa käsitelty vähän. Kunnallisten verkostojen luomisesta on kuitenkin olemassa Arosen (1994) ja Möttösen (2002a) tutkimukset.

Ruotsalaisten kokemusten perusteella Aronen suosittelee toimintatapaa, josta hän käyttää nimeä neuvottelusuunnitteluprosessi. Se on menetelmä, jossa itsenäisten toimijoiden kesken etsitään yhteistyön mahdollisuuksia. Siinä perehdytään ensi vaiheessa eri toimijoiden strategioihin ja toiminnan ehtoihin ja sen jälkeen etsitään ratkaisuja, joilla jokaisen osapuolen keskeiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Yhteiseen strategiaan ja yhteiseen toimintaan tai toimintatapaan ei pyritä vaan tarkoituksenmukaiseen yhdessä toimimiseen. Aronen (1994, 99.)

Verkottuminen ja yhteistyö on yleisempää ja helpompaa pienten tasavahvuisten kuntien kesken kuin työssäkäyntialueilla, joilla on vahva keskus. Kuntayhteistyössä vallitsee Arosen (1994, 102) mukaan pakon logiikka. Kuntayhteistyöhön mennään vain pakon edessä ja vain siinä määrin kuin on pakko. Kuntien välisen verkottumisen hän näkee kuitenkin tulevaisuudessa entistä välttämättömmäksi ja tarpeelliseksi seuraavasti (1994, 104):

Kullakin seudulla on siis tarpeen sitoutua yhteiseen kehittämiseen, mikä merkitsee

- elinkeinopolitiikan yhdistämistä
- maankäytön suunnittelun yhdistämistä tai koordinoointia
- tehokkuuden maksimointia palvelutuotannossa: palvelutuotanto voi pysyä kunkin kunnan omana sikäli, kuin se on tehokkaampaa kuin vaihtoehtoiset palvelutuotannon tavat
- laajenevaa yhteishankintaa ja -tuotantoa ainakin palvelutuotannossa käytettävien tuotantopanosten sekä tuki- ja oheispalvelusten tuotannossa
- eri ajankohtina syntyneiden eritasoisten kuntien välisten sopimusten saattamista nykyisiä palvelu- ja työmarkkinoita vastaaviksi, sopimusverkoston rationalisointia.

Olennainen kohta mielestäni on vaatimus kaiken kyseenalaistamisesta, nykyisten toimintatapojen ja vanhojen sopimusten, sekä uuden etsiminen omassa toiminnassa ja kuntien välisenä yhteistyönä.

■ *Kaikki toimintatavat, instituutiot ja suunnitelmat ovat olemassa niiden kyseenalaistamista varten.*

Verkottumista yhdistysten ja muiden kolmannen sektorin vapaaehtoistyön vaaraan Aronen suosittelee kohteissa, joihin kunta ei ole investoinut paljon ja joiden käyttö ei vaadi korkeaa teknologista osaamista eli joihin liittyvät riskit ovat vähäisiä. Osavastuun siirtäminen on riskialtista, jos infrastruktuureihin tai laitteisiin tehdyt investoinnit ovat olleet suuria. (Aronen 1994, 105–106.)

Verkostoituminen tässä tarkoitetulla tavalla on kannattavaa, jos kunnan siitä saamat hyödyt ovat suuremmat kuin siitä aiheutuvat kustannukset (ml. riskit).

Hyötyjä ovat

- motivoituneen vapaaehtoistyövoiman ilmaiseksi tekemä työ (vapaaehtoistyövoima saa tästä tyydytystä ja elämänsisältöä tai saa käyttöönsä harrastusmahdollisuuksia, joita se ei ilman työpanosta saisi)
- jos käyttäjällä on vastuu tilojen ja välineistöjen kunnossa pysymisestä ja siisteystestä, ne pysyvät kunnossa ja siisteinä.

Kustannuksia aiheutuu

- vapaaehtoistyön koordinointi ei onnistu ilman omaa työpanosta, toimintojen

- siirto ja sopimuksen ehtojen valvonta jne. edellyttävät enemmän työtä kuin jo kunnan oma organisaatio olisi vastuussa
- sopimuksenvaraisen vastuu riskeistä
- osaamaton työvoima
- vapaaehtoistyön haluttomuus ottaa kokonaisvastuuta (esim. vastuu vain käytöstä, ei infrastruktuurien eikä laitteiden peruskorjauksista) sekä
- opportunistin mahdollisuus.

Verkottuminen on tärkein mahdollisuus, mikä näköpiirissä on. Monessa tapauksessa se on välttämättömyys. Verkostot edellyttävät kuitenkin myös jatkuvaa seurantaa, informaation tuotantoa ja valvontaa. Verkotot ja niiden osat eivät saa jäädä elämään omaa itsenäistä elämäänsä, olivat ne sitten yhtiöitä, säätiöitä, kuntayhtymiä tai sopimuksenvaraisia järjestelyjä toisten kuntien, järjestöjen tai yritysten kanssa. Niitä on myös uskallettava muuttaa, purkaa ja lopettaa. Verkostojen johtaminen on monessa suhteessa konsernien johtamista.

■ *Verkottuminen on välttämätöntä mutta ei helppoa.*

Kansalaisjärjestöistä koostuvan verkoston johtaminen on myös ongelmallinen asia. Järjestöt ovat itsenäisiä, niillä on omat tavoitteensa. (Möttönen, 2002a.)

Verkoston toimijoiden tavoitteiden ei tarvitse olla kuitenkaan täysin samoja. Verkoston ominaispiirteisiin kuuluu, että se on monitavoitteinen ja myös ristiriitaisia tavoitteita sisältävä. Kunnan, kun sitä voi pitää verkostotoimijana voimien kokoonajana, ei tulekaan pyrkiä yhdenmukaistamaan kaikkien toimijoiden tavoitteita, vaan sen tulisi pystyä lisäämään toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja keskinäistä ymmärrystä.

Kun arvioidaan paikallisen hyvinvointiverkoston toimintaa, ei riitä vastauksen etsiminen kysymykseen, miten kunnan oma palvelujärjestelmä toimii. Pikemminkin tulee kysyä, minkälainen on paikallinen hyvinvointipalvelujen verkosto, minkälaisia vuorovaikutussuhteita siinä esiintyy ja miten verkosto kokonaisuudessaan toimii.

Organisaatioiden ja johtamisjärjestelmien uudistamisessa on ongelmansa siinäkin. Uudistettiin sitten verkottumalla, uudelleen organisoitumalla tai uusia johtamisjärjestelmiä organisaatioon tuomalla on aina muistettava, että kysymys on ihmistä ja ihmisryhmistä, heidän tavoitteistaan, toiveistaan ja uskomuksistaan. Kunnissa kysymys on erityisen ongelmallinen, koska tavalla tai toisella vaikutukset ulottuvat kaikkiin kuntalaisiin.

Jokaisessa uudistushankkeessa on otettava huomioon ainakin seuraavat ihmillisen toiminnan peruspiirteet:

1. Jokainen organisaatio koostuu ihmisistä, yksilöistä, jotka ovat erilaisia.
2. Jokainen organisaatio koostuu ryhmistä, joilla on omat tavoitteensa, uskomuksensa, joskus oma kielensä ja kulttuurinsakin.
3. Eri ryhmille eri asiat ovat tärkeitä, kaikki eivät ole kiinnostuneita kaikista asioista.
4. Tärkeiksi koetaan resurssien jakoa koskevat päätökset: kuka saa mitä, milloin ja kuinka paljon.
5. Valta on jatkuvan kamppailun kohteena avoimesti tai peitetysti.
6. Päätökset tavoitteista, tärkeysjärjestyksistä ja strategisesta linjasta ovat

kaiken aikaa jatkuvan keskustelun, neuvottelujen ja henkien taiston kohteena.

7. Muutos on monien ihmisten mielestä paha asia. Se uhkaa monen reviiriä, asemaa, yhteistyösuhteita, totuttua järjestystä.

■ *Muutos alkaa muutoksen tarpeen hyväksymisestä.*

Muutos alkaa ongelman ymmärtämisestä, aluksi sen oivaltamisesta, että jotakin on vialla. Ilman että muutoksen tarve hyväksytään ei muuttumisprosessia voida saada liikkeelle niin, että ihmiset tekisivät muutoksen itse. Muutos voidaan toteuttaa väkisin, mutta se ei organisaation toimintaa tehosta eikä työilmapiiriä paranna.

Organisaation murenemista voidaan havainnollistaa esimerkiksi seuraavalla vaihekuvauksella:

1. Terve organisaatio toimii rutiinilla ja keskittyy olennaisiin asioihinsa ja kehittää itseään.
2. Mureneminen alkaa, mutta tilannetta ei havaita. Organisaation johto ei tunnusta muutoksen tarvetta.
3. Tilanne havaitaan, mutta organisaation johto epäröi tarttua toimeen. Ongelmaa pidetään tilapäisenä. Ehkäpä asiat korjautuvat itsestään.
4. Murenemisen merkit lisääntyvät. Organisaation johto yrittää korjata tilannetta nopeilla paikkaustoimilla, mutta perusongelmaa ei tunnusteta.
5. Tilanne kriisiytyy ja on viimeinen mahdollisuus kääntää kehityksen kulku. Sidosryhmät alkavat menettää luottamuksensa organisaatioon.
6. Organisaatiosta tulee elinkelvoton, se hajoaa tai menettää itsenäisyytensä. Kehitys voi olla hidasta, jos ympäristö suvaitsee elinkelvottomia organisaatioita, tai nopeaa kilpailevassa ympäristössä.

Missähän suomalaiset kunnat tällä hetkellä ovat? Monista merkeistä päätellen melkoinen joukko kuntia on jo vähintäänkin vaiheessa 4. Suuret toiminnalliset ja organisatoriset muutokset ovat edelleen harvinaisia suomalaisissa kunnissa, joskin yleistymässä.

Etsittäessä merkkejä siitä, missä ollaan menossa, voi apuna käyttää Harrisonin ja Shiromin (1999) yritysorganisaatioille laatimaa luetteloa vaaran merkeistä. Se sopii myös kunnille.

- Imago heikkenee asiakkaiden, rahoittajien ja yleisön silmissä.
- Asiakkaiden tyytymättömyyden ilmauksien syitä ei tutkita eikä niihin puututa.
- Toimintaympäristön muutosta ei seurata eikä muutosten merkitystä pohdita.
- Johtaminen, strategiat ja resurssien käyttö ovat rutiininomaista, ei uutuuksia, ei kokeiluja.
- Toisten vastaavanlaisten organisaatioiden uutuuksiin ja muutoksiin ei kiinnitetä huomiota.
- Tulevaisuudessa näköpiirissä jo oleviin merkittäviin asioihin – vaaleihin, lainsäädäntöön jne. – ei kiinnitetä huomiota.
- Vaihtoehtosuunnitelmat puuttuvat.

- Riskejä ja uhkia vähätellään.
- Voittamattomuuden ja ylivoimaisuuden tunne valtaa mielet.

Melkoisen helppoa voi olla löytää monestakin kunnasta tilanne, jossa näitä kohtia tarkastelemalla voi helposti saada kuusi oikein yhdeksästä.

■ *Kriisit ja pakko ovat yleisiä mutta eivät toivottavia muutoksen lähtökohtia.*

Lopullinen tavoite ja ihanne organisaatioiden kehittämisessä on oppiva organisaatio, eräs viime vuosien paljon puhuttu malli. Oppiva organisaatio tutkii itseään, kehittää itseään, oppii kokemuksistaan ja on innovatiivinen, luo uutta. Se pystyy myös säilyttämään oppimansa. Oppivan organisaation oppeja on rakennettu usealle eri perustalle. Eräs keskeisiä on systeemiteoria, jolle mm. Senge (1990) rakentaa omat hyvin paljon levinneet oppinsa. Toinen tärkeä lähestymistapa on ihmisestä ja hänen itseohjautuvuudestaan lähtevä, esimerkiksi Cunningham (1994 ja 2000).

Oppivan organisaation rakenteellisina tunnusmerkkeinä voidaan pitää seuraavia piirteitä (Harrison–Shirom 1999, 378–379):

- tietoa, ideoita ja näkemyksiä hyvin läpäisevät organisaation sisäiset ja ulkoiset rajat
- tiimit ja muut sisäistä integraatiota edistävät horisontaaliset rakenteet
- tiiviit ja läheiset yhteydet asiakkaisiin, toimittajiin ja strategiaan partnereihin
- valtuuttava, keskusteleva ja osallistava johtaminen
- runsaat tiedon hankinnan ja välityksen kanavat
- monenlaisia ihmisiä organisaatioon tuova rekrytointijärjestelmä
- palkitsemisjärjestelmä, joka suosii innovointia, uudistumista, oppimista.

Oppivan organisaation kulttuurisia tunnusmerkkejä ovat

- virheiden hyväksyminen
- luottamukselliset ihmisten väliset suhteet
- epävarmuuden ja epäselvyyden suvaitseminen
- kyseenalaistava asenne vallitseviin rakenteisiin ja toimintatapoihin
- kokeiluihin ja riskin ottamiseen rohkaiseva asenne
- monien ja monenlaisten näkemysten arvostaminen, myös organisaation ulkopuolelta tulevien
- asiantuntijuuden ja kokemuksen arvostaminen ohi muodollisten organisatoristen asemien.

Helposti ei kuntaorganisaatiossa näitä oppivan organisaation tunnusmerkkejä saavuteta, siinä määrin formaalit säännöt ja säädökset linjavalintoja ohjaavat. Asiantuntijaorganisaatiot ovat organisaatioina joskus ja aika useinkin sellaisia, vaikka ihmiset olisivat kuinka viisaita ja oppivaisia. Ihanteiksi tunnusmerkit kuitenkin kelpaavat, tavoitteeksi, jota kohden voi ja tulee pyrkiä, vaikkei perille ihmisiän aikana päästäisikään.

Tämäntyyppisiä vaatimuksia on esitetty myös kuntien suuntaan ja suunnasta, kuten Möttönen mainitsee:

Kirjoituksissasi tulee hyvin esiin se kuntakäsityksen ja -politiikan murros, joka on meneillään. On hylättävä selkeä rationaalinen organisaatioajattelu ja poliittis-hallin-

nollinen järjestelmänäkemys, vaikka se näyttää olevan tuskallista. Tilalle tunkee epäselvä kunnan ja sen toimintaympäristön vuorovaikutussuhde. Muutosta on kuvattu (mm. Markku Sotara) puhumalla siitä, että on siirrytty kesyjen rationaalisella ongelmanratkaisutekniikalla lähestyttävien ongelmien ratkaisemisesta ilkeiden ongelmien käsittelyyn, jossa lähtökohtana on se, että ongelmia ei voida ratkaista, mutta niitä täytyy piirittää eri suunnista ja näkökulmista. Lasse Peltonen uudessa Kunnallistieteellisessä aikakauskirjassa kuvaa samaa asiaa puhumalla siististä (kunnallispoliittisesta) demokratiasta ja sotkuisesta (ihmisten ja muiden toimijoiden erilaiseen osallistumiseen perustuvasta) demokratiasta. (Möttönen 29.7.2002.)

■ *Oppiva organisaatio on tavoiteltava ihanne, joka helposti jää haaveeksi.*

Polku alkaa muutoksen tarpeen hyväksymisestä, mutta entä siitä eteenpäin kohden itseohjautuvaa oppivaa organisaatiota. Oppeja muutoksen johtamisesta on paljon niitäkin, ylhäältä johdetuista radikaaleista uudelleenorganisoinneista aina hienovaraisiin ihmisten itsensä työstämiin uudistuksiin saakka. Teknisluonteiset opit etsivät keinoja strategioita tukevan tehokkaan rakenteen löytämisestä. Rakenteen seuraa strategiaa, on vanha perusohje. Teknokraattiset ylhäältä johdetut uudelleenjärjestelyt ovat joskus tarpeen. Ne eivät kuitenkaan ole askelia kohden oppivaa organisaatiosta. Hyvin harvoin ne voivat johtaa siihen suuntaan. Pikemminkin polku kulkee organisaation ja kaikki siinä työtään tekevät osallistavaa reittiä. Se on hidas ja joskus monissa tiheiköissä ja umpikujissa kiemurteleva reitti, mutta sillä voidaan todennäköisemmin päätyä johon oppivaa organisaatiota muistuttavaan lopputulokseen.

Kunnan johdon on oltava muutoksessa aktiivisesti mukana esimerkillisenä ja tulisieluisena uudistajana, joka aloittaa uudistuksen itsestään ja omista työtaivoistaan. Niinpä kunnanvaltuuston ja -hallituksen, kunnanjohtajan, johtavien virkamiesten ja lautakuntien johdon on oltava avaamassa uraa. Kukapa muuten lähtisi uudistamisen ja kehittämisen vaikealle polulle, jolleivät johto ja johtavat virkamiehet ole esimerkkiä näyttämässä innolla, antaumuksella ja hymyssä suin?

Kirjallisuudessa esitettyjä muutoksen käytäntöjä, teknisiä keinoja ja apuvälineitä on erittäin hyvin esitelty ja summannut Järvenpää (2002, 63–68). Hie-
man hänen jakoaan kehitellen saadaan seuraavanlainen keinojen valikoima:

1. johtamistoimenpiteet, esimerkiksi uudet johtajat
2. rakenteelliset toimenpiteet, esimerkiksi vastuualueiden uusjako tai muut organisaatiota muuttavat toimet
3. järjestelmätoimenpiteet, esimerkiksi uudet johtamis- tai laskentajärjestelmät
4. henkilöstötoimenpiteet, esimerkiksi koulutus ja uusrekrytointi
5. uudet toimintatavat, esimerkiksi uudet käytänteet, uudet symbolit ja rituaalit
6. johtajien huomion suuntaus ja reagointi, esimerkiksi resurssien suunnittaminen ja muutoksen edistymisen seuranta
7. johtajien roolin kehittäminen muutosta tukevaksi
8. palkitseminen, esimerkiksi ylentäminen, status, palkkiot
9. kulttuurin kehittäminen tärkeimpiä muutostapahtumia koskevien tarinoiden luomisella ja ylläpitämisellä

10.toimitilojen vaihtaminen, muuttaminen uuteen toimintaan sopiviksi ja uutta kulttuuria heijastaviksi.

Tekniikka ei yksin riitä. Tarvitaan uudistumisen tarpeen oivaltavaa henkeä ja johtajuutta. Muutoksessa voi olla apua ulkopuolisesta konsultista, mutta itse organisaation on tällainen ihmiskeskeinen muutoksensa hoidettava. Keskeinen vastuu muutosprosessin läpiviennistä on organisaation johdolla. Niitä työvälineitä ja toimintatapoja, joita johdolla tai prosessin vetäjällä on käytössään prosessin ohjaamisessa ja pitämisessä käynnissä, ovat (Schein 1987b) seuraavat:

Palaverit, keskustelu, kuunteleminen ja palaute

- Aktiivinen kiinnostunut kuunteleminen, keskustelun selkeyttäminen, yhteenvedot keskustelusta ja yhteisymmärryksen testaaminen
- Palautteen hankkiminen prosessissa mukana olevilta heille itselleen ja organisaation johdolle

Prosessin ohjaaminen

- Prosessin tai keskustelun palauttaminen askeleen taaksepäin, kun joudutaan umpikujaan kehittäessä, mitä oikein puhuttiinkaan/tehtiinkään viimeiset pari tuntia?
- Konkreettisuuden ylläpito ja vaatimus prosessin ja keskustelun ajautuessa perusteettomiin yleistykseen
- Prosessin palauttaminen osanottajien mieliin, jos toiminta tai keskustelu ohjautuu yksin sisällöllisiin kysymyksiin
- Diagnosoivat ja johdattelevat kysymykset prosessin ohjaamiseksi, ehdotukset ja suositukset siitä, mitä voisi tai pitäisi ehkä tehdä tai miettiä
- Käsitteelliset suositukset ja ehdotukset. Voi olla tarpeen keskustelun ja yhteisen ymmärryksen helpottamiseksi luoda käsitteistöä ja omaa yhteistä sisältöä tavanomaisille usein monimerkityksisille ja vesittyneille organisaation toiminnan ja johtamisen käsitteille.

Prosessin johtaminen

- Prosessin ja sen kulun ohjaaminen on aina tarpeen jossakin määrin. Eri-laisia suunnittelumenetelmiä voidaan ottaa käyttöön, koulutus ottaa osaksi prosessia, sovitaan muutosprosessin tavoitteista ja rajoista. Yleisemmin sanoen pelisääntöjen luominen ja ylläpito ovat prosessin ohjaajan vastuulla. Miten vahvasti ohjaaja itse luo säännöt ja missä määrin prosessin osanottajat ovat sääntöjen rakentajia, riippuu kulloisestakin muutoksesta.
- Prosessin rakenteiden ohjaaminen ja joskus luominenkin.

Keinot näyttävät hennoilta. Silti niissä on voimaa. Ne pitävät prosessin käynnissä ja ohjaavat sitä. Kysymys on prosessin tukemisesta ja ohjaamisesta kohden haluttua uutta organisaation toimintamallia ja rakennetta. Kysymys on tukemisesta. Osallistujien on itse saatava muuttaa toimintaa ja samalla itse muuttua. Muutos on muutosta ajattelussa ja uusissa näkemyksissä. Se on vaikeaa, eikä oikeita uudenlaiseen toimintaan ole.

■ *Muutos ja kasvu oppivaksi organisaatioksi on tahdon kysymys: tahdommeko vai emme?*

7.6 Asukassuhde ja johtaminen vielä kerran

Johtaminen ja asukassuhde ovat käsitteitä, jotka heräävät eloon vasta käytännön työssä. Siinä niitä myös tarvitaan lähtökohtina, uuden kunnallisen toimintatavan rakennustelineinä. Kieli ja käsitteet ohjaavat ajatteluamme ja työtämme. Tarvitsemme ajatteluamme käsitteitä rakennustelineiksi. Ilman niitä ajelehdimme keskusteluissa toistemme ohi, emme ymmärrä, mitä toinen tarkoittaa.

Johtamisesta on kunnissa puhuttu ja puhutaan paljon. Sitä myös tutkitaan paljon. Kieli, jolla yrityksissä puhutaan johtamisesta, on jo levinnyt kuntaorganisaatioihin. Monesti ei kuitenkaan oteta huomioon kuntien erilaisuutta yrityksiin verrattuna. Keskinäisyys on olennainen erilaisuutta ja samalla ongelmia aiheuttava ominaisuus. Poliitiikan ja johtamisen ongelman ratkaisuun ei ole selkeää yhtä mallia. Useitakin ehdotettuja malleja kannattaisi kokeilla. Nykyinenkin johtamisen tapa voi olla käyttökelpoinen, ainakin hieman kehiteltynä. Kunnan johdon selkeyttäminen, lähinnä kunnanjohtajien asemaa vahvistaen, ja kansalaisten osallistumisen kanavien vahva avaaminen ovat pohdintani lopputuloksia tässä vaiheessa.

Asukassuhde on markkinointikirjallisuudesta lainattu ja kehitelty käsite. Siihen sisältyy näkökulma, jonka uskoisin olevan hyödyllinen kunnan palveluorganisaation toiminnan kokonaisuutta ajatellen.. Liian usein kunnallisia palveluja rakennetaan ongelmakeskeisesti, sairauksien voittamiseen, ympäristöongelmien hoitamiseen, työttömyyden torjumiseen jne. Asukassuhde sisältää niin ihmisen elinkaaren mittaisen elämänlaadun rakentamisen kuin mahdollisuuksien avaamisen kentät. Se kiinnittää kokonaisuuden asukkaaseen, ihmiseen, perheeseen tai organisaatioon ja hänen tai sen näkemykseen. Sen on oltava lähtökohta jo kunnan keskinäisen luonteen vuoksi.

8 Eloonjäämisen taito

Eloonjäämisen tahtoa kunnissa on, se on selvää. Tahto ei kuitenkaan yksin riitä. Tarvitaan myös tekoja ja taitoa.

Oman tilan ja olemassaolon lähtökohtien tunnustaminen on kaiken ymmärryksen ja kehityksen perusta. Tahto ja tämän maailman tulevaisuuden julmien tosiasioiden tunnustaminen antaa mahdollisuuden eloonjäämiseen. Tuulentupien rakentaminen, upeiden visioiden liehuttaminen ilman ymmärrystä tosiasioista on itsepetosta. Kaikki kunnat eivät selviä hengissä, eivät sitten millään. Suuri osa voi selvitä, jos ymmärrys ja taito riittävät ja toimeen tartutaan.

Kunta on oman historiansa ja menneiden päätösten tulos. Se on muokkautunut ihmisten ja yritysten myötä omanlaisekseen. Ihmiset, yritykset ja kunnan oma organisaatio ovat jo olemassa. Ne ovat mitä ovat, niiden muuttaminen on hidasta ja vaikeaa. Niissä vallitsevat perususkomukset omasta itsestä ja kunnasta, kunnan kulttuuri ja toiminnallinen ympäristö ovat lähtökohta, joka tulevaisuutta ajateltaessa on tunnettava. On tiedettävä, mikä kunta oikein on, muutenkin kuin nimeltään, asukasluvultaan ja veroäyrin hinnaltaan. Eloonjäämisen tahdon jälkeen tämä on tulevaisuuden rakentamisen ensimmäinen opeteltava läksy. Tunne itsesi ja tulevaisuuden julmat tosiasiat. Tämän perusläksyn ohi usein harpataan uskoen asiat tiedettävän ja tunnettavan. Todellisuudessa sitä tuntemusta on riittävästi tuskin koskaan.

Haavikko (1981) on sanonut tämän strategioinnin lähtökohdan erinomaisella tavalla:

Tahtoo nyt joku valloittaa maailman;
on hänen vastattava kolme kysymystä.
Että mikä maailma on, vallattavaksi,
mikä tämä valtio, yritys eli organisaatio,
tätä Projektia vasten; ja koko ajan kysymys,
mikä on oikeata tietoa, näistä asioista:
itsestä, tehtävästä, maailmasta.

Kunta on kuntalaisia varten. Se on olemassa luodakseen heille mahdollisuuksia ja elämänlaadun. Kunta on keskinäinen yhteisö, yhteinen yritys tulevaisuuden rakentamiseksi, paikkakunnan kehittämiseksi. Mahdollisuudet, elämänlaatu ja niiden kehittäminen ovat vastaus kysymykseen, miksi kunta organisaationa on olemassa ja miten se luo oman tulevaisuutensa.

Kunnan strategia ja siitä seuraavat toimenpiteet konkretisoivat vastaukset kysymyksen, miksi kunta on, miten se luo tulevaisuutensa. Strategioita on helppo, hauska ja jännittäväkin laatia suunnitteluryhmissä, johtokunnissa ja valtuustoissa. Strategiointi on nykymaailmassa suosittua ajanvietettä. Strategioiden laadinnassa on vaarana todellisuuden unohtaminen. Niistä tulee tuulentupia. Kaikkea ihmeellistä uskotaan saavutettavan. Uskotaan, että oma kunta on maailman napa, tai ainakin sillä on mahdollisuus sellaiseksi kehittyä, maailman parhaaksi paikaksi asua ja harjoittaa yritystoimintaa. Todellisuus, julma maailma ja sen tosiasiat, jäävät jonnekin kauas menneisyyteen. Vain tulevan maailman utopioiden kanssa askarrellaan. Kunnat eivät ole tässä poikkeus, vaan sama harha vaivaa, eikä niin harvoin, yrityksiäkin.

Erityisesti kuntia vaivaa toinenkin ongelma: strategioiden edellyttämien konkreettisten toimien ja päätösten aikaansaaminen. Vaara on melkoinen, että strategia jää dokumentiksi, joka on mukava ottaa esille ja näyttää vieraille todistuksena kunnan edistyskellisuudesta ja moderniuudesta. Strategia voi olla hyvä ja edistyskellinen, mutta se ei muutu todeksi ilman päätöksiä ja kovaa työtä. Talouden ongelmat tekevät strategian toteuttamisen joskus kerta kaikkiaan tuskalliseksi. Epäonnistumisia tapahtuu, ongelmia nousee, asiat eivät suju niin kuin on ajateltu. Tässä tulee kuntien johtaminen ja johtajuus kovalle koetukselle. Nykyinen ongelmallinen johtamisjärjestelmä ja kunnan organisaation toiminnan erityispiirteet eivät strategian toteuttamista ainakaan helpota.

Volter Kilpi (1933/1965) totesi ihmisten johtamisesta hyvin modernisti jo kauan ennen kuin modernit johtamisopit olivat edes ajatuksena tutkijoiden päässä:

Se on merkillistä, ajatteli hän, että ihmisetkin ovat kuin päättömiä lampaita, joita pitää viekkauksella kutsutella ja houkutella maanitella veräjälle, vaikka laidun on lihavana avatun takana ja jokaisella pitäisi olla oma kurkku kurolla ja turpa hajuilla, kuka karussa ensimmäisenä kerkiiä kedolle ja ruohon vehmakselle! Syntiä kokoo ihminen tarpeeksi omalletunnolleen rehellisessä petoksessakin ja ansion toimitissa, ja sitte vielä kaupanpälliseksi sälytettävä kuormantaakkaa hartioille turhanpäitenkin ja vilpisteltävä ja liikuttava minun leivisköissäni varpaisillaan silloinkin, kun tekee pakiparastansakin toisille ja lähimmäisille ja narraa heidät, venyttää nenästä niille tienesteille, joita heidän oma nokkansa ei haista. (Kilpi 1965b, 71.)

Aivan samassa hengessä hän sanoo jo aivan kirjan alussa:

Kellosepän kelpaa, jolla on pintit ja pihtimet, viilat ja vasarat, taottava ruuvitukissa ja selvä teräs mukiloitavana, mutta siinä peukaloa kysytään, kun on pistettävä jenkoille ja ratasvärkin juoksuille järki parinkymmenen miehen pehmeässä tai kulmahtavassa ällinupissa, joista jokaisen omistaja tietää lompakkonsa povitaskussaan omakseen. Siinä on jo ajatuksen vähtiä tarpeeksi, kun on omassa päässään selvittänyt, että parkki pitää jään rahaa seilaa, ja ajatellut, kuinka asia menee sopivasti kölille! Mutta senjälkeen vasta työ alkaakin, kun kiiskinen on keitetty ja vadissa! Voi sitä ruodon sorttia, jota saa noukkia, ennenkuin jotakin on suussa, ja voi turkanen sitä työtä ennenkuin ih-

misten päissäkään koukkii pienen murenen järjen pehmeätä kallojen visaisesta luusta! (Kilpi 1965a, 22.)

Tuo tekstihän voisi hyvin olla kunnanjohtajan pohdiskelua kunnan strategioita ja etenkin niiden vaatimia, joskus jyrkkiäkin toimia suunniteltaessa. Selaista se kunnan johtaminen nykyisin on.

Strategiaopeista useimpien kuntien toiminnan suunnitteluun sopii resursisiperusteinen näkemys. Mitä oikein halutaan, mikä on visio, realistinen ja rohkea? Mitkä ovat ne resurssit, joita kunnassa on tulevaisuuden rakentamiseksi? Mitä resursseja tarvitaan lisää ja miten ne saadaan? Erityisesti mikä on se osaaminen, mitä kunnassa on ja mitä tarvitaan tulevaisuuden luomiseksi? Mitä osaamista on yrityksissä, oppilaitoksissa, kunnan omassa organisaatiossa, ihmisissä? Millaiset ovat muut resurssit, sijainti, infrastruktuuri, verkostot? Miten toimivia verkostot ovat? Mikä on oma asema niissä? Ollaanko keskeisessä asemassa vain jossakin laitamilla? Millainen on kunnan oman organisaation käsitys itsestään, onko se hallinnollinen viranomainen vain ripeä toimeenpanija? Onko kunnan organisaatiossa riittävästi näkemystä kokonaisuudesta ja horisontaalista yhteistoimintaa eri sektoreiden välillä todellisen toimivan asukassuhteen rakentamiseksi? Kysymyksiä riittää ratkottavaksi oikean ja tavoitteellisen strategian rakentamisessa. Vastauksista näihin ja isoon joukkoon muita kysymyksiä strategia rakentuu.

Syvällä käytännön toimia ja strategisia päätöksiä ohjaamassa ovat käsitys siitä, mikä on kunnan ydinosaamisen aluetta ja mitkä ovat sen kriittiset menestystekijät. Ydinosaaminen voidaan kunnan kohdallakin jakaa kriittisiin pääsylipputekijöihin, kriittisiin resurssitekijöihin ja kriittisiin henkisiin tekijöihin.

Kriittisiä pääsylipputekijöitä ovat ainakin sijainti, infrastruktuuri, väestö ja sen monet ulottuvuudet ikäjakaumasta koulutustasoon. Niiden perusteella joudutaan päättämään, mihin sarjaan ne oikein antavat mahdollisuuden. Onko kunnan tyydyttävä maakuntasarjaan vai voisiko se päästä kisaan mukaan kansalliseen sarjaan, eurooppalaiseen mestareiden liigaan tai kerrassaan globaaliin menestyjien sarjaan?

Kriittisiin resurssitekijöihin kuuluu erityisesti kunnassa jo oleva ja strategiassa tarvittava osaaminen, mutta myös monet muut resurssit taloudellisista resursseista alkaen. Ydinosaaminen kunnan toiminnassa on syytä määritellä samaan tapaan kuin yrityksissä sellaiseksi osaamiseksi, joka on itse luotua, ei ostettavissa, vaikeasti kopioitavaa ja arvokasta asukassuhteelle. Ne ovat vaikeita vaatimuksia. Strategioiden ja toimintatapojen kopiointi toisilta ei anna oikeata ydinosaamista, niin hyödyllistä kuin se voi muuten ollakin. Ostetut toimintamallit ja ratkaisut voivat toisetkin ostaa samalta konsultilta. Ne eivät kartuta ydinosaamista. Kriittisten resurssitekijöiden määreet – itse tehtyä, vaikeasti kopioitavaa, ei ostettavissa ja arvokasta asukkaille – sopivat hyvin kaikkeen siihen, mitä kunnassa tehdään luotaessa ihmisille ja yrityksille mahdollisuuksia oman elämän ja tulevaisuuden ja elämänlaadun luomiseksi. Niillä on syytä testata ensin kunnan organisaation omaa toimintatapaa. Siinä on mahdollista erottua muista kunnista, siinä on mahdollista luoda omia toimintatapoja ehkäpä kaikkein helpoimmin. Yhteistyö muiden kuntien kanssa, yritysten kanssa, järjestöjen kanssa ja monien muiden tahojen kanssa kuuluu erottumisen ja samalla resurssien kasvattamisen

kenttään. Ne mahdollisuudet erottua muista ovat myös merkittävät. Tämä on selvästi ja vahvasti johtamiskysymys kunnissa. Kysymys on vain siitä, onko kunnassa johtajuutta ja kuka on johtaja. Se ei ole mitenkään itsestään selvä asia.

Kriittiset henkiset tekijät ovat kaikkein vaikein pähkinä. Miten kehittää sellainen henkinen ilmapiiri, joka suosii muutoksia, uudistuksia, rajatonta yhteistyötä ja jatkuvaa kehittämistä? Jossakin sellainen positiivinen ilmapiiri on luonnostaan, useimmilla seuduilla ei sellaista ainakaan täysimittaisena ole.

Tie on pitkä ja vaivalloinen. Selvä ja usein ainoa nähtävissä oleva mahdollisuus on ihmisten rohkaiseminen osallistumaan. Kansalaisjärjestöjen, yritysten ja niiden järjestöjen ja monen monien muiden organisaatioiden saaminen yhteistyöhön kunnan organisaation kanssa, kuntalaisten äänen kuuleminen keskustelutilaisuuksissa, virallisissa ja epävirallisissa, ja kunnan jatkuvaa kehittämistä varten luoduissa foorumeissa on ilmapiirin ja kulttuurin kehittämisen tien alku.

Kaikki työ ja toiminta raukeaa tyhjiin, ellei tiedetä kaiken aikaa, ollaanko matkalla kohden visiota pitkin strategioiden kuvaamaan tietä. Kehitystä on seurattava kaiken aikaa. Saadaanko strategian edellyttämät päätökset aikaan, onko niillä odotettuja seurauksia? Kehittykö yhteistyö eri yhteistyökumppaneiden kanssa niin kuin on ajateltu? Kehittykö kunnan oma toimintatapa niin kuin on suunniteltu? Kehittykö ilmapiiri kunnassa halutulla tavalla? Entäpä miten mahdollisuudet ja elämänlaatu muuttuvat haluttuun suuntaan? Mahdollisuudet ja elämänlaatu ovat vision olennaisia osia, mutta vaikeasti konkretisoitavia. Konkretisointi on kuitenkin tarpeen tehdä edes jollakin karkealla tasolla ja tavalla. Tarvitaan tunnusmerkkejä siinä, millaisia asioita, piirteitä ja konkreettisia ilmiöitä kunnassa on havaittavissa tiellä kohden halutunlaisten mahdollisuuksien avautumista ja halutunlaista elämänlaatua. Yleiset sumuiset ilmaukset elämänlaadusta ja rajattomista mahdollisuuksista eivät kuulu todelliseen ja tosissaan otettavaan strategisen kunnan tulevaisuuden luomiseen.

Helppoa ei kunnan eloonjäämisen varmistavan tien kulkeminen ole, ja vielä vaikeampaa on menestyä kansallisessa, eurooppalaisessa tai globaalissa sarjassa. Kilpa kuntien kesken on kovaa. Se on eloonjäämiskisaa, luovan tuhon darwinistista kisaa. Esteitä ja hidasteita on paljon. Niitä on perususkomuksissa, vallitsevassa kulttuurissa, vallitsevassa johtamisjärjestelmässä, vallitsevassa toimintatavassa ja niitä on kuntalaisissa. Kaikki haluavat loistavan, nykyistä paremman tulevaisuuden, rajattomia mahdollisuuksia ja upean elämänlaadun, mutta silti mikään ei saa muuttua, ei ainakaan oman elämän totutussa lähipiirissä. Menestymisen edellytyksiä on suurella osalla kuntia, jos ne vain haluavat säilyä hengissä ja jos niissä on sisua käydä läpi vaikea ja valtaisa ajattelun ja toiminnan muutosprosessi, joka ulottuu valtuustosta ja kunnan omasta organisaatiosta yksittäisiin kuntalaisiin saakka. Tie on pitkä ja kaoottinen, mutta myös haastava ja innostava.

Milloin sitten tiedetään, että ollaan perillä tai ainakin hyvää vauhtia etenevässä haluttuun suuntaan? Silloin ollaan oikealla tiellä, kun jokainen tai ainakin melkoinen osa kuntalaisia tietää ja hyväksyy sen, minne pyritään, ja tietää, miten pitkällä tiellä ollaan, mitkä virstanpylväät on jo ohitettu. Oikealla tiellä ollaan, kun kyläkoulun opettaja, nakkikioskin pitäjä, kunnanvaltuuston puheenjohtaja, lukion tuoreet ylioppilaat, terveyskeskuksen johtaja ja itse asiassa kaikki

muutkin, kuntalaisten enemmistö, tietää mikä on kunnan visio, millaisella strategialla sitä toteutetaan, mikä heidän osansa ja osuutensa on toteuttamisessa, ja kaikki ovat aktiivisesti myös mukana kehitystyössä ja seuraavat kaiken aikaa, miten pitkällä ollaan jo etenemässä visiota kohden. Yleinen kehittämistyön viireys ja kehittämistyöhön osallistumisen laajuus on ehkäpä oikealle tielle pääsemisen tärkein merkki. Passiivisuudesta ja pelkästä uhosta ja itsenäisyystahdosta on päästy aktiiviseen toimintaan. Unohtaa ei pidä myöskään kunnan ulkopuolista verkkoa. Naapurikunnissa on tiedettävä, erikoissairaanhoidon kuntayhtymässä ja muissa kuntayhtymissä ja muuallakin yhteistyöverkoissa on tiedettävä tie ja matkan vaiheet kohden visiota.

Eloonjääminen on taitolaji. Sitä voi harjoitella ja siinä voi kehittyä. Toivotan lopuksi onnea ja menestystä kaikille niille kunnille, joilla on eloonjäämisen tahtoa ja halua kehittyä eloonjäämisen strategian mestareiksi.

Lähteet

- Anttiroiko, Ari-Veikko: Kunnat tiedon valtatiellä. Teoksessa Paavo Hoikka (toim.): Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Tampereen yliopisto, Tampere 1998.
- Anttiroiko, Ari-Veikko–Hoikka, Paavo: Kuntien tulevaisuus. Pohdintoja kuntainstituution tulevaisuudesta erityisesti tietoyhteiskuntakehityksen valossa. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 4/1999.
- Arnkil, Tom–Eriksson, Esa–Arnkil, Robert: Palvelujen dialoginen kehittäminen kunnissa. STAKES Raportteja 252, Helsinki 2000.
- Aronen, Kauko: Kova hyvinvointiyhteiskunta – arvokeskustelun aineksia. Suomen Kuntaliitto, Acta 43, Helsinki 1994.
- Bauman, Zygmunt: Postmodernin lumo. Vastapaino, Tampere 1996.
- Bauman, Zygmunt: Notkea moderni. Vastapaino, Tampere 2002.
- Beck, Ulrich: Mitä globalisaatio on. Vastapaino, Tampere 1999.
- Berger, Peter–Luckmann, Thomas: Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Gaudeamus, Helsinki 1994.
- Castells, Manuel: The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I, The Rise of Network Society. Blackwell, Oxford 2nd ed. 2000 (Castells 2000a).
- Castells, Manuel: The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. II, The Power of Identity. Blackwell, Oxford 1997.
- Castells, Manuel: The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. III, End of Millennium. Blackwell, Oxford 2nd ed. 2000 (Castells 2000b).
- Chowdhury, Subir: Management 21C. Financial Times / Prentice Hall, Harlow, U.K. 2000.
- Collins, Jim: Hyvästä paras. Kauppakaari, Helsinki 2001.
- Cunningham, Ian: The Wisdom of Strategic Learning. McGraw-Hill, London 1994.
- Cunningham, Ian–Bennet, Ben–Dawes, Graham (Eds.): Self-Managed Learning in Action. Gower Aldershot, U.K. 2000.
- Eisenhardt, Kathleen–Sull, Donald N.: Strategy as Simple Rules. Harvard Business Review, January 2001.
- Eriksson, Esko: Tilahallinnolle kehitettiin menestystekijöitä ja mittareita. Kuntalehti 7/2001.
- Haavikko, Paavo: Ikuisen rauhan aika. Otava, Helsinki 1981.
- Hamel, Gary–Prahalad, C. K.: Competing for the Future. Harvard Business School Press, Boston 1994.
- Harrison, Michael I.–Shirom, Arie: Organizational Diagnosis and Assessment. Sage Thousand Oaks, Cal. 1999.
- Hatch, Mary Jo: Organization Theory. Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives. Oxford University Press, Oxford 1997.

- Haveri, Arto: Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2002.
- Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Tampereen yliopisto, Tampere 2000.
- Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Edita, Helsinki 2001.
- Hofstede, Geert: Kulttuurit ja organisaatiot; mielen ohjelmointi. WSOY, Helsinki 1993.
- Hyyppä, Markku T.: Kuorossa elämä pitenee. Teoksessa Petri Ruuskanen (toim.): Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. PS-kustannus, Jyväskylä 2002.
- Jensen, Rolf: Dream Society; how the coming shift from information to imagination will transform your business. McGraw-Hill, London 1999.
- Jutila, Vesa-Järvelin, Kimmo-Kilpi, Esko-Kvist, Hans-Henry: Valtuutuksen aika. Tiimeillä parannusta prosesseihin. Sedecon, Helsinki 1996.
- Jyväskylän kaupunki, vuosikertomus 2001. Jyväskylä 2002.
- Järvenpää, Marko: Johdon laskentatoimen liiketoimintaan suuntautuminen laskentakulttuurisena muutoksena – vertaileva case-tutkimus. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja A-5:2002. Turku 2002.
- Kananoja, Aulikki: Kunnallinen hyvinvointipolitiikka. Teoksessa Sotarauta, Markku-Majoinen, Kaija: Kunnat virtaavassa maailmassa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2001.
- Karjalainen, Vappu-Vahtera, Eeva (toim.): Yhteiset asiakkaat ja aktiivinen yhteistoiminta. STM, työministeriö, Stakes, Helsinki 2000.
- Kettunen, Pertti: Elinkeinopolitiikan taito. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki 1998.
- Kilpi, Volter: Alastalon salissa I. Otava, Helsinki (Kilpi 1965a).
- Kilpi, Volter: Alastalon salissa II. Otava, Helsinki (Kilpi 1965b).
- Kirjavainen, Paula-Laakso-Manninen, Ritva: Strategisen osaamisen johtaminen. Edita, Helsinki 2001.
- Kivelä, Susanna: Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2000.
- Koroma, Johannes, haastattelu. Kuntalehti 3/2002.
- Koski, Heikki: Kansalainen, kunta ja kansalaisyhteiskunta. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki 1995.
- Kuntajakolaki 19.12.1997/1196
- Kuntalaki 23.3.1995/365
- Lainema, Matti: Konsernin johtaminen. WSOY, Helsinki 1996.
- Lainema, Matti-Lahdenpää, Markku-Puolakka, Pekka: Strategisen johtamisen areena ja horisontti. WSOY, Helsinki 2001.
- Lawrence, Paul. R.-Nohria, Nitin: Driven. Harvard University Press, Boston 2002.
- Lencioni, Patrick M.: Make Your Values Mean Something. Harvard Business Review. Vol 80, Nr 7, July 2002.
- Lepistö, Arto, henkilökohtaiset viestit 8.4.2002, 22.8.2002, 17.9.2002, 8.10.2002
- Majoinen, Kaija: Mahdollistava valtuusto. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1995.
- Majoinen, Kaija: Mitä virkaa valtuustolla? Joensuun yliopisto, Joensuu 2001.
- Malila, Jukka, henkilökohtainen viesti 29.1.2002
- Markkanen, Tuula-Riitta: Yrityksen identiteetin johtaminen. WSOY, Helsinki 1999.
- Meriläinen, Raija: Koululiitu-ohjelma arvioi koulutien turvallisuuden. Kuntalehti 15/2001.
- Morgan, Gareth: Images of Organization. Sage, London 1986.
- Mäkinen, Pirjo: Kunnallisen itsehallinnon jäljillä. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki 1995.
- Mölsä, Ari: Strategiajohtaminen valtuustoissa sujuu yhä kangerrellen. Kuntalehti 5/2002.
- Möttönen, Sakari: Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1997.
- Möttönen, Sakari: Virastosta tuli palvelukeskus. PS-kustannus, Jyväskylä 2001.
- Möttönen, Sakari: Kunnat, järjestöt ja paikalliset verkostot. Teoksessa Petri Ruuskanen (toim.): Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. PS-kustannus, Jyväskylä 2002. (Möttönen 2002a.)

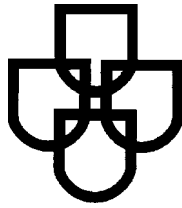
- Möttönen, Sakari: Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde päämies-agenttiteorian valossa. Hallinnon tutkimus 2/2002. (Möttönen 2002b.)
- Möttönen, Sakari, henkilökohtainen viesti 29.7.2002
- Nonaka, Ikujiro–Takeuchi, Hirotaka: The Knowledge Creating Company. Oxford University Press, New York 1995.
- Näsi, Salme: Johdon laskentatoimi on muutakin kuin kustannuslaskentaa. Polemiikki 2/2001.
- Peters, Thomas J.–Waterman, Robert H. Jr.: In Search of Excellence. Harper & Row, New York 1982.
- Pfeffer, Jeffrey: The Human Equation – Building Profits by Putting People First. Harvard Business School Press, Boston 1998.
- Pine, B. Joseph II–Gilmore, James H.: The Experience Economy; work is theatre & every business a stage. Harvard Business School Press, Boston 1999.
- Ruostetsaari, Ilkka–Holtinen, Jari: Luottamushenkilö ja valta. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki 2001.
- Ryynänen, Aimo: Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki 2001.
- Salo, Hannu: Stakesin villit kannanotot. Kuntalehti 15/2001.
- Schein, Edgar: Process Consultation Vol. I, Its Role in Organization Development. Addison-Wesley 2nd ed. Reading, Mass. 1988.
- Schein, Edgar: Process Consultation Vol II, Lessons for Managers and Consultants. Addison-Wesley, Reading, Mass. 1987. (Schein 1987a.)
- Schein, Edgar: Organisaatiokulttuuri ja johtaminen. Weilin+Göös, Helsinki 1987. (Schein 1987b.)
- Senge, Peter M.: The Fifth Discipline. Doubleday Currency, New York 1990.
- Siggelkow, Nicolaj: Evolution toward Fit. Administrative Science Quarterly. Vol 47 Nr 1, March 2002.
- Sirniö, Teppo, henkilökohtaiset viestit 8.4.2002, 2.8.2002, 28.8.2002
- Sotara, Markku: Kohti epäselvyyden hallintaa, Finn publishers 1996.
- Sotara, Markku (toim.): Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1999.
- Sotara, Markku–Majoinen, Kaija (toim.): Kunnat virtaavassa maailmassa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2001.
- Sutela, Marja: Kuntalainen osallistujana ja vaikuttajana. Teoksessa Paavo Hoikka (toim.): Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Tampereen yliopisto, Tampere 1998.
- Storbacka, Kaj–Sivula, Petteri–Kaario, Kari: Arvoa strategisista asiakkuuksista. Kauppa-kaari, Helsinki 2000.
- Taavitsainen, Hannu: Pystyvätkö kaupunkiseudut strategiseen yhteistyöhön? Kuntalehti 11/2002.
- Tapscott, David–Ticoll, David–Lowy, Alex: Digital Capital. Harvard Business School Press, Boston 2000.
- Trompenaars, Fons: Riding the Waves of Culture; understanding cultural diversity in business. Brealey, London 1993.
- Tuori, Kaarlo: Lausunto Kuntaliitolle valtiosuusleikkauksista 5.12.2001. Kuntalehti 2/2002.
- Turunen, Kari E.: Halut, arvot ja valta. Atena, Jyväskylä 1997.
- Tuusa, Pirjo: Suomalainen kunnanjohtaja on itsenäinen ja valmis visioimaan. Kuntalehti 6/2001.

*Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisujen sarjassa
ovat ilmestyneet*

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJOHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryynänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISPALVELUJEN
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki
TEOLLISTUVA MAASEUTU
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)



Kunnallissalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluultonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan teki-jätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-tuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiames	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, (09) 6226 5750

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!