

Loppuraportti 31.1.2022

**Etnografinen tutkimus liittyen kuntien ja valtion väliseen suhteeseen ja
julkisen hallinnon strategian hyödyntämiseen kuntakentällä**

KENNO
Anthropological Consulting



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

SISÄLLYSLUETTELO

Tiivistelmä raportista.....	4
Johdanto	4
Kunnat kokevat, että valtio ei ymmärrä kuntakenttää tarpeeksi.....	4
Strategiatyön merkitys kunnissa on vahvistunut	5
Kuntien ja valtion väliseltä suhteelta toivotaan kummimaisuutta	6
Julkisen hallinnon strategia	8
Ratkaisemisen arvoiset haasteet ja toimenpide-ehdotukset.....	8
Tutkimuksen taustat ja tavoite	10
Tutkimuksen toteuttaja	10
Tutkimusteemat	10
Tutkimuksen kohderyhmä	11
Tutkimuksen toteutus	11
Huomioitavaa toteutusajankohdasta.....	12
Johdanto.....	13
1. Kuntien arki.....	14
Valtiolla ei koeta olevan ymmärrystä kuntien arjen todellisuudessa	14
Valtion ja kuntien erilaiset aikakäsitykset.....	15
Kuntien arjen haasteita	15
<i>Monissa kunnissa koetaan resurssien puutetta.....</i>	<i>15</i>
<i>Aikahaasteet.....</i>	<i>16</i>
<i>Henkilöstöön ja osaamiseen liittyvät haasteet</i>	<i>16</i>
<i>Resurssien vähyiden vuoksi kunnissa joudutaan toisinaan</i>	
<i>liikkumaan harmaalla alueella</i>	<i>17</i>
Kunta valtion ja kunnanvaltuuston välillä.....	18
<i>Valtion hankekeskeisyys voi jäädä irralliseksi kuntien arjesta....</i>	<i>19</i>
Kuntien välinen yhteistyö ja kilpailu.....	19
<i>Hyvinvointialueet muuttavat kuntien arkea</i>	<i>21</i>
<i>Esimerkkitarina kunnasta: Kuntien arjessa on korostunut</i>	
<i>vertaistuen ja sparrailun tarve etenkin korona-aikana.....</i>	<i>22</i>
2. Strategiatyö kuntien arjessa.....	23
Strategian tärkein tehtävä on luoda yhteinen suunta ja ohjata valintoja	
sitä kohti	23
Hidasta kehittämistä nopeassa strategiasyklissä.....	25

<i>Tulevaisuuteen varautumista sovelletaan.....</i>	<i>26</i>
<i>Mistä haetaan tukea strategiaprosessiin:</i>	<i>27</i>
<i>Strategisen kehittämisen eri aikaulottuvuudet</i>	<i>27</i>
Strategiaprocessissa tärkeää on yhdessä tekeminen	28
<i>Osallisuus on strategiatyön ytimessä.....</i>	<i>29</i>
<i>Yhteistyö muiden kuntien kanssa</i>	<i>30</i>
<i>Miten saada strategia osaksi kuntatyötä.....</i>	<i>31</i>
<i>Strategiatyön resurssien suuntaaminen</i>	<i>32</i>
3. Vuorovaikutus valtion kanssa.....	34
Suhde valtioon on kliininen, velvoittava ja lainsäädäntöön liittyvä..	34
Suhdetta valtioon kuvataan sirpaleiseksi, sektoroituneeksi ja	
pirstaloituneeksi	35
Valtion siiloutuneisuus aiheuttaa ristiriitaisuuksia.....	36
Valtio on rahan kautta valta-asemassa	37
Vuorovaikutuksen valtion ja kuntien välillä koetaan olevan	
yksipuolista tai hyvinkin henkilökohtaista	37
Valtio tekee keskivertolinjauksia	39
Vuorovaikutuksen pääkaupunkikeskeisyys.....	40
Valtion toivotaan olevan mahdollistaja.....	41
4. Julkisen hallinnon strategia	43
Tasapainottelu liian ohjauvuuden ja riittävän konkretian välillä.....	43
Strategian tunnettuuden lisääminen	45
5. Ratkaisemisen arvoisia haasteita sekä toimenpide-	
ehdotuksia julkisen hallinnon strategian parempaan	
toimeenpanoon	47
Yleisiä haasteita, jotka vaikuttavat valtion ja kuntien	
toimintakenttään	47
Vuorovaikutuksen näkyväksi tekeminen ja monipuolistaminen auttaa	
ratkaisemaan monia haasteita.....	48
Toimenpide-ehdotuksia vuorovaikutuksen näkyväksi tekemiseen ja	
monipuolistamiseen.....	49
Julkisen hallinnon strategiaan suoraan liittyviä ratkaisemisen arvoisia	
haasteita.....	50
Julkisen hallinnon strategiaan liittyviä toimenpide-ehdotuksia	50
6. Johtopäätökset.....	52

Liite 1: Ajatuksia julkisen hallinnon strategiasta, toimintalinjaukset 3 ja 4.	54
Julkinen hallinnon strategian kieli	54
Toimintalinjaus 3. Kannamme vastuumme ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta.....	55
<i>Toimet:</i>	57
<i>Toimi 1. Arvioimme päätösten vaikutuksia ennalta entistä kattavammin ja monipuolisemmin esimerkiksi hyödyntämällä digitalisaatiota järjestelmällisesti.....</i>	<i>57</i>
<i>Toimi 2. Huomioimme ilmastokriisin ja luontokadon hallinnon strategia- ja budjettiprosesseissa niin, että ympäristöllisesti kestävät toimintatavat tukevat myös sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä.....</i>	<i>57</i>
<i>Toimi 3. Varmistamme, että hallinnonalat ja kunnat saavat riittävän tuen ympäristövaikutusten arviointiin. Hyödynnämme vastuullisuusraportoinnin malleja.</i>	<i>57</i>
Toimintalinjaus 4 Yhteistyö	57

TIIVISTELMÄ RAPORTISTA

Johdanto

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tuottaa parempi ymmärrys uudentyypisen, koko julkista hallintoa koskevan ylätasoin strategian vaikuttavasta toimeenpanosta kuntatasolla. Etnografisessa tutkimuksessa on kartoitettu kuntien arkea ja strategia-työtä sekä suhdetta valtionhallintoon. Tutkimus toteutettiin ajalla 10/2021–1/2022 kahdessa vaiheessa, joista ensimmäinen piti sisällään tutkimuksen valmistelun, syvähaastattelut ja havainnoinnin kunnissa sekä aineiston analyysin. Toiseen vaiheeseen sisältyivät kehittävät ryhmäkeskustelut, aineiston analyysi ja synteesi. Tutkimukseen osallistui 17 kuntien viranhaltijaorganisaatioon kuuluvaa henkilöä yhdeksästä kunnasta. Mukaan valittiin henkilöitä, jotka ovat jollain tapaa tekemisissä kuntastrategian kanssa. Kunnan luottamushenkilöt rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle. Kun puhutaan kunnan tavoitteista tai toimista, tarkoitetaan informanttien näkemystä niistä.

Raportti on jaettu viiteen osaan, jotka kuvastavat etnografisen tutkimuksen analysoituja päälöydöksiä. Tässä raportin tiivistelmässä on lyhyesti esitelty etnografisen tutkimuksen päälöydökset liittyen kuntien arkeen ja strategia-työhön, kuntien ja valtion

vuorovaikutukseen sekä julkisen hallinnon strategiaan. Tiivistelmän loppuun on tuotu yhdessä tilaajan kanssa tunnistetut ratkaisemisen arvoiset haasteet ja toimenpide-ehdotukset tiivistettyinä taulukkoon.

Kunnat kokevat, että valtio ei ymmärrä kuntakenttää tarpeeksi

Kunnissa koetaan, että valtiolla ei ole ymmärrystä kuntien arjen todellisuudesta, sillä kunnat ja valtio toimivat eri tasoilla ja niiden toimintakentät eroavat toisistaan. Tutkimuksessa kuntien arki on tullut esiin etenkin haasteiden kautta. Kuntien haasteita ovat esimerkiksi resurssihaasteet liittyen henkilöstöön, osaamiseen ja aikaan. Resurssien ollessa niukat kunnat pyrkivät tekemään mahdollisimman paljon ja mahdollisimman hyvää olemassa olevilla resursseilla. Tämä johtaa toisinaan siihen, että kunnissa joudutaan liikkumaan niin sanotulla harmaalla alueella. Kun esimerkiksi valtion taholta asetetut linjaukset eivät toimi omassa kunnassa, niitä joudutaan soveltamaan.

Kuntien kokemus on, että valtion taholta kuntien arkea ei ymmärretä tarpeeksi hyvin eikä kuntiin siksi luoteta. Tämän koetaan johtavan keskivertolinjauksiin, jotka eivät tunnu sopivan moninaiselle ja eriytyvälle kuntakentälle.

Kunnissa työskentelyn kuvataan olevan kahden tuuliviirin, eli valtionhallinnon ja kunnanvaltuuston välillä toimimista. Näiden kahden vaihtuviin linjauksiin kunnan täytyy sopeutua. Myös valtion toiminnan hankekeskeisyys kunnissa haastaa pitkäjänteistä kehittämistä. Kunnissa tehdään paljon yhteistyötä toisten kuntien sekä muiden tahojen, kuten maakuntien kanssa. Toisilta saa vertaistukea toimintaan ja yhteiseen tekemiseen, ja sparrailusta koetaan olevan paljon hyötyä. Kuntien välillä on kuitenkin myös vahva kilpailuasetelma, kun kunnat kilpailevat muun muassa vähistä resursseista sekä elinvoimasta.

Resurssien puute onkin monitahoinen haaste kuntien arjessa. Resurssihaasteet värittävät arkea monelta osalta ja kunnissa koetaan esimerkiksi taloudellisten, henkilöstö-, osaamis-, ja aikaresurssien puutetta. Nämä haittaavat myös strategian toimeenpanoa kunnissa.

Strategiatyön merkitys kunnissa on vahvistunut

Suhtautumisessa strategian tekemiseen on informanttien mielestä tapahtunut selvä muutos viime vuosina. Strategian merkitys on korostunut kuntamaailmassa, ja se nähdään tärkeänä työvälineenä, jonka avulla voidaan määrittää, mihin suuntaan kun-

taa kehitetään. Nimenomaan hyvin tehty strategia helpottaa valintojen tekemistä jatkossa, koska siinä on jo valittu painopisteet kehittämiselle.

Haasteena on usein, että kunnan strategiaprosessissa ei uskalleta tehdä vaadittavia valintoja, jolloin strategia jää liian yleiselle tasolle eikä toimi apuna päätöksenteossa jatkossa. Prosessiin kaivataankin usein ulkopuolista tukea, esimerkiksi konsulttiapua. Koko prosessia ei kuitenkaan haluta ulkoistaa, kuten aiemmin on saattanut olla tapana: ennen on saatettu tilata koko strategia avaimet käteen –periaatteella ulkopuoliselta konsultilta.

Kunnat kertovat, että nykyisin kiinnitetään paljon enemmän huomiota yhdessä tekemiseen, jotta strategiasta saadaan koko kunnan yhteinen. Osallisuutta onkin tutkimukseen osallistuneissa kunnissa pohdittu paljon. Strategian tekeminen yhdessä valtuuston, kuntalaisten ja kuntatyöntekijöiden kanssa on tärkeää myös siksi, että strategiaa olisi helpompaa toteuttaa läpi kunnan. Kun tehdään yhteinen strategia yhdessä, muutosvastarintaa on vähemmän ja työskennellään yhteisten tavoitteiden eteen. Erityisesti valtuuston sitouttaminen strategiaan, vaikka yhdessä laadittuun, koetaan epävarmana ja haastavana, sillä poliittisten intressien kehitystä valtuustokauden aikana on vaikea ennustaa. Viranhaltijaorganisaatio kokee usein turhauttavana

sen, että valtuusto voi tehdä strategiasta poikkeavia päätöksiä, vaikka tiedetäänkin, ettei strategia ole sitova.

Strategian tavoitteiden toteutumista mitataan perinteisin keinoin eli vuositavoitteiden toteutumisella ja muilla taloudellisilla mittareilla, mutta ideoita kaivataan esimerkiksi hyvinvoinnin mittaamiseen kunnissa.



Julkisen hallinnon strategian voi ajatella toimivan ylästrategiana paikallisemmille kuntastrategioille, ja sen tulisi auttaa tuomaan laajempia ylisukupolvisia tavoitteita kunnan kehittämiseen.

Kuntien ja valtion väliseltä suhteelta toivotaan kummimaisuutta

Kunnan ja valtion suhde on usein herkkä. Kunnat haluavat olla itsenäisiä, ja omasta tontista ollaan tarkkoja. Tasapainottelua vuorovaikutukseen vaaditaan, sillä kunnissa toivotaan valtiolta luottamusta päätöksenteon onnistumiseen, mutta samanaikaisesti valtiolta myös kaivataan tietynlaista tukea ja ohjausta erityisesti linjausten toimeenpanoon.

Haasteena valtion ja kuntien vuorovaikutuksessa on kuntien näkökulmasta liiallisen ohjauksen ja luottamuksen puutteen vaikutus kuntien toimintaan ja osaamiseen, sekä toisaalta se, että valtio ei näe tai kykene huomioimaan kuntien moninaisuutta, erityispiirteitä ja toimintaympäristöä, vaan tarkastelee ja ohjaa kaikkea keskivertokuntana. Erityisen hyvinä kokemuksina kunnan ja valtion suhteesta nostetaan esille esimerkiksi MAL-

sopimukset sekä ELY-keskusten toiminta. Myös Kuntaliitto saa kiitosta tietynlaisena välikätenä, johon kunnilla on usein hyvät suhteet.

Valtion toivotaan toimivan mahdollistajana, mutta sallivan erilaiset ratkaisut tavoitteiden toteutumiseen. Valtion taholta toivotaan yhteisiä tavoitteita ja (taloudellista) porkkanaa niiden toteuttamiseen, mutta kuitenkin väljyyttä toteutukseen. Valtiolta toivotaankin laajemmin luottoa paikalliseen ymmärrykseen ja osaamiseen sekä enemmän vapautta tehdä paikallisia kokeiluja.

Kuntien kokemus valtiosta muodostuu yksittäisten tahojen kautta, jolloin myös vaihtelu vuorovaikutuksen laadussa on suurta. Osassa kuntia yhteistyö ja vuorovaikutus valtion tahojen kanssa on tiiviimpää, toisissa kunnissa yksipuolisempaa. Joidenkin valtion tahojen kanssa yhteistyöstä on hyvinkin positiivinen kokemus, mutta valtio “brändinä” tuo kuitenkin mieleen tietyllä tavalla negatiivisen assosiaation. Välillä vuorovaikutus koetaan lähinnä velvoittavana, eikä sitä sen takia toivota lisää. Silloin valtio näyttäytyy helposti etäisenä ja hahmottomana.

Kokemus on, että valtiolla on tiettyjen kuntien kanssa suurempi keskusteluyhteys tai, että valtiota kiinnostaa enemmän pääkaupunkiseudun tai suurimpien kuntien asiat kuin pienempien tai keskisuurten kuntien asiat.

Valtio on kuntien arjessa läsnä itsestään selvänä taustavaikuttajana lakien ja linjausten kautta, ja siksi suhdetta valtion kanssa on osin vaikea sanoittaa. Parhaimmillaan vuorovaikutuksessa valtio nähdään kummimaisena taustahahmona, joka auttaa taloudellisesti ja henkisesti kun tarve vaatii, mutta ei “hengitä niskaan”. Tällaista vuorovaikutusta kuvaavissa kommentteissa valtio koetaan asiantuntijana, jolta saa helposti apua.

Toinen merkittävä valtion olemukseen ja vuorovaikutukseen sen ja kunnan välillä liittyvä asia on siiloutuminen. Valtion ohjaus näyttäytyy kuntiin välillä hajanaisena, johtuen valtion sektoroituneesta luonteesta. Kunnilta nousee esiin näkemys siitä, että siiloutumisesta johtuen valtiolla ei aina oteta vastuuta tarpeeksi suoraan. Tämä tarkoittaa, että kokonaisuohjaus puuttuu, jolloin on haastavaa saada konkreettisia asioita aikaiseksi. Valtion siiloutuneisuus aiheuttaa myös ristiriitaisuuksia, jos tiedonvälitys siilojen välillä on puutteellista. Tämä näyttäytyy siten, että eri valtion laitokset tekevät päätökset omassa siilossaan, eivät huomioi tai ole tietoisia muiden valtion siilojen ohjeista

tai päätöksistä. Toki myös kunnan oma hallinto voi olla siiloutunutta, mikä lisää haasteita vuorovaikutuksessa.

Julkisen hallinnon strategia

Julkisen hallinnon strategiaa pidetään yleisesti ottaen hyvänä, ja sen ajamia teemoja tavoittelemisen arvoisina. Suurin haaste sen osalta vaikuttaa tällä hetkellä olevan, että strategiaa tunnetaan hyvin huonosti.

Lähtökohtaisesti kaikkeen ylhäältä alas kunnille tulevaan suhtaudutaan kunnissa helposti varauksella, ja niin myös julkisen hallinnon strategiaa tarkastellaan kriittisesti. Ohjaus ilman kuntien moninaisuuden ymmärrystä näyttäytyy kunnissa helposti luottamuksen puutteena valtion taholta, ja siksi julkisen hallinnon strategian tulisi pystyä huomioimaan kuntien erityispiirteitä ja siten luoda luottamusta valtion ja kunnan välille.

Kunnissa onkin ristiriitainen suhtautuminen siihen, kuinka ohjaava strategian tulisi olla. Toisaalta keskivertokunta-ajattelua karsastetaan, ja toivotaan kunnan tarpeisiin sopivaa ohjausta. Toisaalta liikaa puuttumista kunnan toimintaan katsotaan sitäkin helposti pahalla. Tärkeänä pidetään, että julkisella hallinnolla on yhteisiä ääneen lausuttuja tavoitteita, vaikka toimeenpano eri kunnissa voikin olla hyvin erilaista.

Strategian muodossa, kielessä ja viestinnässä onkin tärkeää löytää tasapaino ohjauksen ja muutoksen mahdollistamisen välillä. Tämä voisi tapahtua esimerkkien kautta: mitä tavoitteet ja toimenpiteet tarkoittavat käytännössä. Parhaimmillaan julkisen hallinnon strategia voisi toimia kuntien toiminnan mahdollistajana ja tavoitteiden yhtenäistäjänä.

Ratkaisemisen arvoiset haasteet ja toimenpide-ehdotukset

Tutkimuksessa esiin nousseita haasteita on analysoitu yhdessä tilaajan kanssa ja jalostettu eteenpäin ratkaisemisen arvoisiksi haasteiksi. Haasteita on noussut sekä yleisemmällä tasolla että tarkemmin julkisen hallinnon strategian parempaan toimeenpanoon liittyen. **Ratkaisemisen arvoisten haasteiden kohdalla on myös hyvä pohtia, mitkä niistä ovat valtiovarainministeriön ratkaistavissa ja mitkä kuuluvat kunnille sekä mitä on syytä pohtia yhteistyössä.** Lisäksi haasteiden perään on nostettu tutkimukseen pohjautuvia toimenpide-ehdotuksia julkisen hallinnon strategian toimeenpanon kehittämiseksi. Toimenpide-ehdotukset voivat auttaa ratkaisemaan useampia haasteita.

	RATKAISEMISEN ARVOISET HAASTEET	TOIMENPIDE-EHDOTUKSET
Yleisempiä haasteita	Valtion toiminta on sirpaleista ja myös julkisen hallinnon strategia voi hukkuu sirpaleisen tiedon joukkoon.	
	Sote-uudistus ja hyvinvointialueet tulevat vaikuttamaan tulevaisuudessa kuntien arkeen ja myös julkisen hallinnon strategian kokonaisuuteen.	
	Poliittisessa retoriikassa annetaan helppoja ratkaisuja vaikeisiin kysymyksiin.	
Kuntien strategiatyöhön liittyviä haasteita	Kuntien strategiaprosesseissa ei uskalleta tehdä vaadittavia valintoja, jolloin strategia jää liian yleiselle tasolle eikä toimi apuna päätöksenteossa.	Parhaimmillaan julkisen hallinnon strategia voi toimia tukena kuntien strategiatyössä auttaen tekemään valintoja sekä tukea strategiatyötä eri aikajäniteillä.
	Kunnan strategian täytyy samanaikaisesti sekä vastata neljän vuoden syklissä päivittyviin valtuuston tavoitteisiin, että tukea kunnan ylisukupolvista ajattelua.	
Kuntien ja valtion vuorovaikutukseen liittyviä haasteita	Kunnat eivät koe, että valtio ymmärtää kuntakenttää tarpeeksi.	Kuntien moninaisuuden ja arjen tunnistaminen voi tapahtua esimerkiksi "kuntasafarien" myötä.
	Kunnissa toivotaan yksilöidympää tukea	
	Miten ristiriitaa valtiolta tulevien tavoitteiden asettamisen ja mikromanageerauksen suhteen voisi ratkoa?	Esimerkkejä konkreettisista kuntien sovellutuksista
	Vuoropuhelua valtion kanssa ei ole tarpeeksi	Vuorovaikutteisuus kuntien kanssa ja olemassa olevan vuorovaikutuksen näkyväksi tekeminen
	Kunnissa ei aina ymmärretä valtion toimintaa ja sen perusteita.	Valtion tuki ja ohjaus erityisesti siihen miten asioita tulisi tehdä. Ei siis pelkästään linjauksia, vaan myös apua toimenpanoon.
Julkisen hallinnon strategiaan liittyviä haasteita	Julkisen hallinnon strategia ja sen tarkoitus eivät ole vielä tarpeeksi tuttuja kunnissa.	Julkisen hallinnon strategian ymmärryttäminen kunnissa.
	Ylätason strategian huomioiminen kuntatyössä.	Julkisen hallinnon strategian yhdistäminen muihin valtion julkistuksiin ja linjauksiin, jotta julkisen hallinnon strategia kulkee mukana myös muissa valtion ulostuloissa.
	Miten julkisen hallinnon strategia tulee osaksi kuntien kehittämis- ja strategiatyötä.	Julkisen hallinnon strategian viestimisen oikea-aikaisuus
		Tilannekuvan luominen siitä, miten julkisen hallinnon strategian teemat toteutuvat kuntakentällä tällä hetkellä
	Työkaluja siihen, miten julkisen hallinnon strategiaa voi toimeenpanna.	

TUTKIMUKSEN TAUSTAT JA TAVOITE

Tässä raportissa esitellään keskeiset tulokset etnografisesta tutkimuksesta liittyen kuntien ja valtion väliseen suhteeseen ja julkisen hallinnon strategian hyödyntämiseen kuntakentällä.

Julkisen hallinnon strategia ohjaa koko suomalaisen kunta-, alue- ja valtionhallinnon uudistumista 2020-luvun aikana. Strategia näyttää uudistamisen suunnan, mutta se on luonteeltaan toimintaa linjaava, viitekehysten antava näkemys, jonka konkreettinen toimeenpano on jokaisen julkisen hallinnon toimijan ja organisaation käsissä.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tuottaa parempi ymmärrys uudentyypisen, koko julkista hallintoa koskevan ylätasoa strategian vaikuttavasta toimeenpanosta kuntatasolla. Etnografisessa tutkimuksessa on kartoitettu kuntien arkea ja strategia-työtä sekä suhdetta valtionhallintoon.

Lopputulokset eivät perustu yksittäisiin mielipiteisiin, vaan ne ovat laadullisesti analysoituja, yhteisiä nimittäjiä kuntien kokemuksista.

Tutkimuksen toteuttaja

Tutkimuksen on toteuttanut Kenno Anthropological Consulting. Kenno soveltaa sosiaalitieteitä liiketoiminnan ja julkisten

palveluiden haasteiden ratkaisemiseen sekä kehittämiseen. Kenno auttaa asiakkaitaan ymmärtämään maailmaa ja löytämään uniikkeja kilpailuvaltteja ihmisoivalluksista. Kennon toiminnan lähtökohtana on vahva antropologinen osaaminen.

Tutkimusteemat

Tutkimuksessa on lähdetty liikkeelle laajasta näkökulmasta, jotta on pystytty hahmottamaan, miltä kuntien arki näyttää ja miten kunta-valtio -suhde koetaan ennako-oletusten tekemisen sijaan. Tutkimuksen edetessä on pureuduttu erityisesti myös kuntien haasteisiin.

Taustakartoituksen pohjalta tärkeimmiksi tutkimusteemoiksi tunnistettiin seuraavat.

- Kuntien arki ja strategiatyö.
- Arjessa kohdattavat haasteet.
- Kuntatason kokemus kuntien ja valtionhallinnon välisestä vuorovaikutuksesta ja yhteistyöstä.
- Vuorovaikutuksen haasteet.
- Kuntatason kokemus koko julkista hallintoa koskevasta strategiasta.
- Julkisen hallinnon strategian hyödyntäminen kuntien kehittämistyössä.

Tutkimuksen kohderyhmä

Tutkimukseen saatiin mukaan erilaisia kuntia eri puolilta Suomea. Tutkimukseen osallistui 17 informanttia, jotka työskentelevät kuntaorganisaatioissa erilaisissa rooleissa. Tutkimukseen osallistui muun muassa kuntajohtajia, henkilöstöjohtajia, talousjohtajia, teknisiä johtajia, hyvinvointijohtajia, palvelupäälliköitä sekä hallintojohtajia. Mukaan valittiin henkilöitä, jotka ovat jollain tapaa tekemisissä kuntastrategian kanssa. Kunnan luottamushenkilöt rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle. Informantteja osallistui yhteensä yhdeksästä eri kunnasta.

Tutkimuksen ensimmäiseen vaiheeseen osallistui 14 informanttia kuudesta eri kunnasta. Lisäksi toisen vaiheen ryhmäkeskusteluihin osallistui uudelleen kolme ensimmäisessä vaiheessa mukana ollutta informanttia sekä kolme uutta informanttia kolmesta uudesta kunnasta. Osallistuneet kunnat valittiin satunnaisotannalla siten että kuitenkin varmistettiin, että osallistujia on erikokoisista ja erityyppisistä kunnista.

Tutkimuksen toteutus

Tutkimus toteutettiin ajalla 10/2021–1/2022 kahdessa vaiheessa, joista ensimmäinen piti sisällään valmistelun, syvähaastattelut ja havainnoinnin sekä analyysin. Toiseen vaiheeseen sisältyivät kehittävät ryhmäkeskustelut ja analyysi.

Tutkimus alkoi taustakartoituksella, jossa tutustuttiin tilaajalla olemassa olevaan materiaaliin kuten aiempiin tutkimuksiin ja kerättiin sisäistä ymmärrystä tilaajalta. Taustakartoituksen pohjalta tunnistettiin tärkeimmät tutkimusteemat ja tutkimuksen kohderyhmät sekä toteutettiin etnografisen kenttätutkimuksen suunnittelu.

Seuraavaksi sukeltettiin kuntien arkeen etnografisin menetelmin: syvähaastattelujen ja havainnoinnin avulla. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina temaattisina haastatteluina, joissa käytiin läpi tietyt ennalta sovitut teemat, mutta haastateltava sai johdattaa keskustelua hänelle merkityksellisimpiin aiheisiin. Haastattelut kestivät keskimäärin puolitoista tuntia ja ne toteutettiin enemmistön kanssa paikan päällä haastateltavan työpaikalla, mutta koronatilanteesta johtuen osan kanssa toteutus oli etänä.

Havainnointia toteutettiin haastattelujen yhteydessä haastateltavan työpaikalla ja kunnan alueella. Havainnointi vahvisti tutkijoiden käsitystä kunnan ja haastateltavan henkilön työn kontekstista, mikä toi syvyyttä aineistoon. Lisäksi havainnointi mahdollisti positiivisia yllätyksiä kuten sattumalta kohdattujen kuntalaisten spontaanit kommentit tutkimukseen ja sen teemoihin sekä haastattelut, joissa kunnantalon lisäksi päästiin koira-

lenkille kuntajohtajan kanssa ja saatiin esittely alueen historiasta sekä nähtiin vuorovaikutusta kuntalaisten ja kuntajohtajan välillä.

Ensimmäinen tutkimusvaihe analysoitiin toteuttajan sisäisellä analyysityöskentelyllä sekä tilaajan kanssa toteutetussa analyysityöpajassa, jossa tunnistettiin kuntien arjesta haasteita ja koostettiin ymmärrys siitä, miten kehittämistyötä tehdään kunnissa. Analyysityöpaja fasilitoitiin tilaajan ohjausryhmälle, johon kuului valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton edustajia. Ensimmäisen vaiheen analyysin pohjalta luotiin suunnitelma seuraavaan tutkimusvaiheeseen.

Toinen tutkimusvaihe piti sisällään kaksi ryhmäkeskustelua, joissa syvennyttiin aiemmassa vaiheessa esiin nousseisiin teemoihin ja käytiin läpi julkisen hallinnon strategiaa. Ensimmäiseen ryhmäkeskusteluun osallistui henkilöitä, jotka olivat olleet mukana myös ensimmäisessä vaiheessa. Toisen ryhmäkeskustelun osallistujat olivat uusia osallistujia. Näin alustavia löydöksiä päästiin testaamaan ja jalostamaan monipuolisella osallistujajoukolla.

Myös toinen tutkimusvaihe analysoitiin toteuttajan sisäisellä analyysityöskentelyllä sekä tilaajan kanssa toteutetussa analyysityöpajassa, jossa tunnistettiin ratkaisemisen arvoisia haasteita sekä tavoitteita ja yhteisiä toimenpiteitä.

Huomioitavaa toteutusajankohdasta

Tutkimus on toteutettu Covid-19 -pandemian aikana, mikä näkyy paitsi toteutustavan moninaisuudessa myös esiin nousseissa aiheissa. Haastatteluissa kommentoitiin paljon hallituksen koronalinjauksia ja erityisesti niiden hitautta suhteessa kuntien arkeen ja toimintaan.

JOHDANTO

Raportti on jaettu viiteen osaan, jotka kuvastavat etnografisen tutkimuksen analysoituja päälöydöksiä. Raportti alkaa osalla 1, joka avaa kuntien arkea ja sen haasteita. Osassa 2 syvennyttään strategiatyöhön kuntien arjessa. Tämän jälkeen, osassa 3, avataan kuntien ja valtion välistä vuorovaikutusta ja suhdetta kuntien näkökulmasta. Osassa 4 syvennyttään tarkemmin julkisen hallinnon strategiaan ja siihen, miten se koetaan kunnissa. Lopuksi osassa 5 kuvataan yhdessä tunnistettuja ratkaisemisen arvoisia haasteita ja toimenpide-ehdotuksia niihin.

On hyvä huomioida, että tutkimuksessa on tarkasteltu tutkimusteemoja erityisesti kuntien kohtaamien haasteiden näkökulmasta, koska tutkimuksella on haluttu ymmärtää niitä. Tästä rajauksesta johtuen myös tässä raportissa korostuvat erityisesti haasteet.

Raportissa tuodaan esiin kunnan viranhaltijaorganisaation johdon ja strategiatyöhön osallistuneen henkilöstön näkökulmaa, sillä tutkimukseen osallistuneet informantit edustavat sitä. Kun raportissa puhutaan kunnan tavoitteista tai toimista, tarkoitetaan sillä informanttien näkemystä niistä.

Raportissa esiintyy päälöydöksiä havainnollistavia sitaatteja. Nämä sitaatit ovat tutkimukseen osallistuneilta informanteilta

yksilö- ja ryhmähaastatteluista. Sitaatit on valikoitu niin, että ne kuvastavat löydösten teemoja laajemminkin, eivätkä ole yksittäisiä mielipiteitä. Sitaattien sanojat ja tittelit on jätetty raportilta pois informanttien anonymiteetin suojaamiseksi.

1. KUNTIEN ARKI

Valtiolla ei koeta olevan ymmärrystä kuntien arjen todellisuudessa

Läpi tutkimuksen aineiston esiin nousee vahva kokemus siitä, että valtio ei ymmärrä, minkälaista kuntien arki todella on. Valtion käsitys yksittäisen kunnan tilanteesta nähdään vanhentuneena, ja valtion koetaan virheellisesti ajattelevan, että kunnat pyytävät jatkuvasti lisää rahaa ilman aitoja toimenpiteitä tai vastetta saadulle rahalle

Ymmärryksen puutteen takia kunnat pelkäävät, että valtio näkee ne yhtenä massana eikä moninaisena ryhmänä.

Valtio toimiikin kuntiin nähden hyvin ylätasolla, kun taas kuntien haasteet ovat hyvin paljon sidoksissa ruohonjuuritasoon ja arkeen kunnassa. Valtion koetaan puhuvan asioista, eri tasolla ja eri kielellä kuin kunnat. Kunnissa toivotaan, että valtio olisi kiinnostunut myös kuntien omista tavoitteista. Informantit ajattelevat, että jos valtio ymmärtäisi kuntia paremmin, se antaisi toimeenpanoväljyyttä kunnille sekä vapautta tehdä itse ja päättää paikallisesti kunnan asioista. Kärjistetysti kokemus on, että valtiolta tulee kunnille vain lausuntopyyntöjä. Paremman ymmärryksen kuntien arjesta uskottaisiin lisäävän luottamusta kuntiin ja kuntien tekemiin ratkaisuihin.

Sitä että kuntien asioista päätetään virastoissa, jotka saattavat olla kaukana kohteista, joita päätökset koskevat, pidetään hankalana. Kuntien toivotaan saavan riittävästi päätäntävaltaa, koska kunnat ovat vastuussa palveluista ja elämänlaadusta kuntalaisilleen joka tapauksessa. Jos valtio tekee päätöksiä, jotka vaikuttavat kuntalaisten elämään, kunta on silti vähintään imagollisesti vastuussa niistä. Päätöksentekoon ja toimeenpanoon toivotaankin enemmän dialogisuutta. Koska kunnat ovat erilaisia, olisi tarvetta yksilöidymmälle tuelle valtion taholta esimerkiksi linjausten toimeenpanoon liittyen.

Mahdollisena ratkaisuna kuntien todellisuuden parempaan ymmärtämiseen ehdotetaan kuntavierailuja. Toive valtion tekemille kuntavierailuille, joissa tutustutaan kuntien arkeen, tilanteeseen ja tavoitteisiin, tulee esiin useista kunnista. Valtion eri tahojen tekemiä kuntavierailuja on järjestettykin, mutta niitä kaivataan huomattavasti lisää. Valtion päättäjien toivotaan saapuvan paikan päälle kuntiin kunnan koosta tai sijainnista riippumatta. Vierailut voisi toteuttaa esimerkiksi ns. kuntasafareina, joissa valtion toimijat pääsevät tutustumaan kuntien arkeen ja päättäjiin.

”Siis se [idea valtion edustajien kuntavierailusta] tapahtuis varmaan ihan niin kuin valtion virastojen, ministeriöiden, ykkösvirkamiesten, miksei ministerienkin jalkautumisena. Toki

*meillä on ministerivieraita täällä ohikulkumat-
kalla, joskus jopa kutsuttuinakin, mut kyl mä pi-
dän myös näitä valtion ykkösvirkamiehiä ja
kansliapäällikköjä hyvin tärkeinä kumppa-
neina.”*

*”Mulla jäi mieleen semmonen hyvä käytäntö
LVM:ltä. Ne kutsu jokasen maakunnan 30min
kestävään tapaamiseen, et mitkä on teidän alu-
een liikenteen päätavoitteet. Sellasta dialogia
[pitäisi] lisätä. Mut parasta on se, et saadaan
päättäjät ja valmistelevat avaintyypit tänne pai-
kan päälle.”*

Valtion ja kuntien erilaiset aikakäsitykset

Kunnissa koetaan, että kunnat ovat valtiota joustavampia teke-
mään päätöksiä, ja että valtion ohjeistukset tulevat liian hitaasti.
Korona-aikana erilaiset aikakäsitykset ovat korostuneet. Koska
valtion ohjeistukset ja rajoitukset tulevat kuntien näkökulmasta
liian hitaasti, ovat kunnat joutuneet tekemään omat päätöksensä
ja linjauksensa ilman valtion tukea pandemian kriittisimpinä
hetkinä.

Ohjeet linjausten toteuttamiseen tulevat liian myöhään tai siir-
tymäaika on kunnille liian lyhyt.

*”Kyllähän kunnat hoitaa, mut valtio ei saa ai-
kaseks. Tähän tyyliin [keskustellaan kuntien ja
valtion eroista], mut se on ehkä enemmän sel-*

*lasta kahvipöytäkeskustelua. [...] Vaikka kunta-
puolellakin on tää oma byrokratiansa, mut [...] et mitä ylempäs mennään sitä jäykemmäks se
menee se touhu.”*

Kuntien arjen haasteita

Kuntien ja valtion toimintakenttien erot vaikuttavat myös kun-
tien ja valtion keskinäiseen vuorovaikutukseen ja yhteistyön te-
kemiseen sekä julkisen hallinnon strategian käyttöön ja toi-
meenpanoon kunnissa. Siksi tähän raporttiin on myös kuvattu
kokemuksia kuntien arjesta, jota tutkimuksella on pyritty valot-
tamaan.

Tässä osiossa on keskitytty kuntien arjen tarkasteluun eritoten
kuntien kohtaamien haasteiden näkökulmasta. Kunnissa koe-
taan, että nimenomaan kuntien haasteet tuntemalla kuntia voi-
daan tukea tehokkaammin ja löytää keinoja yhteisten tavoittei-
den asettamiseen ja niihin pääsemiseen.

Monissa kunnissa koetaan resurssien puutetta

Resurssien puute on monitahoinen haaste kuntien arjessa. Re-
surssihaasteet värittävät arkea monelta osalta ja kunnissa koe-
taan esimerkiksi taloudellisten, henkilöstö-, osaamis-, ja aikare-
surssien puutetta. Eri resurssien puutteet liittyvät myös vahvasti
toisiinsa - esimerkiksi vähäiset henkilöresurssit yhdistyvät sii-
hen, ettei kaikissa kunnissa välttämättä ole riittäviä resursseja

osaamisesta eikä henkilöstöllä riitä aika kaikkien tehtävien hoitamiseen.

Lisäksi etenkin pienemmissä kunnissa korostuvat yhdellä henkilöllä olevat monet erilaiset roolit, jotka luovat kuntatyön arkeen sirpaleisuutta. Pienissä kunnissa yhden henkilön tehtäväkenttä ja huomio jakautuu monien asioiden kesken, eikä yhteen asiaan ole aina riittävästi aikaa keskittyä. Työtä kuvataankin joskus sillisalaatiksi, joka koostuu silppumaisesta työstä.

”Ensimmäinen tuentarve on se resurssien riittävyys. Eli kyllä se on se muutoksen tekemiseen tarvittavien resurssien riittävyys, se, että kun niitä ei voi tehdä pelkästään meidän resursseilla. On paljon kumppanuuksia, joihin pitää saada muita - esimerkiksi työnantajayrityksiä - mukaan. Meillä on maakunnallisia ja kunnallisia erilaisia toimijoita, jotka pitäis olla myöskin siinä mukana. Sitten on myöskin valtakunnanpolitiikka ja valtion budjettiin liittyvät kysymykset, että miten niitä kohdistuu tänne. Et kyllä paljon yhteistyötarvetta on, mutta meillä loppuu myös aika ja kalenteri toimia niissä verkostoissa.”

Aikahaasteet

Resursseihin liittyen monissa kunnissa koetaan, että aika ei riitä kaiken tekemiseen. Esiin tuodaan esimerkiksi, että moneen asiaan olisi todennäköisesti saatavilla tukea ja lisää tietoa, josta

voisi olla paljonkin apua, mutta kiireisessä ja silpputyöstä koostuvassa arjessa aika ei riitä sen etsimiseen.

Aikahaaste näkyy myös uusien luottamushenkilöiden perehdyttämisen lykkäämisenä, ylitöinä, töiden tekemisenä vapaa-ajalla ja siinä, että kehittämistyö jää arkisten asioiden hoitamisen jälkeisiin. Kunnan arjen ja arkisten toimintojen ylläpitäminen nähdäänkin kunnissa tärkeimpänä prioriteettina. Pitkäjänteisempää ja tavoitteellisempaa tekemistä esimerkiksi strategiaan liittyen pidetään tärkeänä, mutta sille ei aina löydy riittävästi aikaa.

”Seurattavia asioita meilläkin on niin paljon tällä strategiaryhmän porukalla, niin ei me aina edes älytä eikä huomata sitä, että sitä tukea olisi ollu jo jossain [saatavilla]. Tähän asiaan liittyvää jo valmista tavaraa ja ei ois tarvinnut itse sitä pyörää keksiä uudestaan. Jo pelkästään sen havainnoiminen ja seuraaminen, missä sitä materiaalia on valmiina mikä tukis meidän toimintaa, vaatii työtä aika paljon.”

Henkilöstöön ja osaamiseen liittyvät haasteet

Kunnissa haasteena ovat myös henkilöstöön ja henkilöstön osaamiseen liittyvät haasteet. Kunnat kilpailevat myös muiden toimijoiden kanssa osaavasta ja motivoituneesta henkilöstöstä. Monissa kunnissa pohditaan sitä, miten kuntatyöstä tehtäisiin osaajille houkuttelevaa.

Useissa kunnissa henkilöstöä on myös melko vähän, joten monilla työntekijöillä on useita rooleja ja paljon tehtäviä. Kunnissa on koettu myös henkilöstön vähentymistä ja siirtymistä toisiin tehtäviin, esimerkiksi kunnan omistamiin yrityksiin tai muualle kuntaan. Näin ollen tehtäviä on tullut lisää vähenevän henkilöstön hoidettavaksi. Yhdelle henkilölle kuuluvat vastuualueet ovat laajentuneet ja tehtäväpaletti kasvanut. Tämän nähdään johtaneen sirpaleiseen työskentelyyn, jossa yhden työntekijän pöydällä on hyvinkin eritasoisia tehtäviä päivittäin. Työn sirpaleisuus liittyy myös tehtävien jakautumiseen ja erilaisiin työrooleihin kunnissa. Joissain kunnissa esimerkiksi kehittäminen voi olla kehittämisjohtajan työn ensisijainen tehtävä, kun taas toisissa kehittäminen ja strategiatyö jakautuvat useiden henkilöiden työpöydille. Informanttien mukaan henkilöstöllä on jatkuvasti ‘monta hattua’, ja silloin tehtäviä on priorisoitava.

”[Työarkiviikko näyttää] sillisalaatilta. Ihan rehellisesti sanottuna, välillä on tosi vaikeeta saada aikaa sellaseen, että pystyis ajattelemaan ja kirjoittamaan työpäivänä. Kyllähän se on mahdottomuus. Esimerkiksi kun tein töitä kulttuuri- ja liikuntaetuuden parissa, niin tänäänkin olen vastannut lähes kymmeneen kysymykseen liittyen Edenred-kortin vanhenemiseen tai mihin se käy tai jos jää meiltä pois niin säilyykö etua. Aika paljon on sellasta esimiesten neuvontaa erilaisissa tilanteissa, että kyllähän se sillä ta-

valla on vaan otettava se aika sille kehittämiselle, että eihän sitä olis, kyllä päivänsä sais rattoisasti kulumaan näissä.”

”Henkilöstön osalta yks painopiste on se, et millä me saadaan osaavaa työvoimaa. Miten me saadaan kuntatyötä kiinnostavammaksi ja siinä me ollaan jo tehty aika pitkään kuntatyön näkyvämmäksi tekemistä. [...] On tuotu kunta-alan eri osajia esiin positiivisella tavalla ja yritetty herättää varsinki nuoremman polven kiinnostusta kuntatyötä kohtaan. Ja tuotu myös niitä etuja. Mehän ei rahalla pystytä kilpailemaan, mut toisaalta sitten vaikkapa etenemismahdollisuudet ja säännölliset työajat ja vähäinen matkustustarve ja mitä kaikkee me voidaan sit hyötyjä tuoda.”

Kokonaisuudessaan talous on määrittävä kehikko kuntien arjen toiminnassa. Lähes kaikkia kunnan asioita ja suunnitelmia tarkastellaan talouden näkökulmasta ja sen asettamista raameista käsin. Rahan ja talouden merkitys on korostunut nimenomaan resurssien niukkuuden tunnun vuoksi.

Resurssien vähyden vuoksi kunnissa joudutaan toisinaan liikkumaan harmaalla alueella

Resurssien ollessa niukat kunnat pyrkivät tekemään mahdollisimman paljon ja mahdollisimman hyvää olemassa olevilla resursseilla. Tämä johtaa toisinaan siihen, että kunnissa joudutaan

liikkumaan niin sanotulla harmaalla alueella. Esimerkiksi valtion taholta asetetut linjaukset eivät aina toimi omassa kunnassa ja silloin niitä joudutaan soveltamaan.

Monessa kunnassa ollaan tiukkojen vaatimusten, rajallisten resurssien ja lakisääteisten velvoitteiden armoilla. Arki on hektistä ja tehtäviä on paljon. Siksi kuntien arjessa onkin hetkiä ja tilanteita, joissa linjauksia tai vaatimuksia täytyy soveltaa, jotta ne voivat toteutua omassa kunnassa. Yhtenäiskuntamallin mukaan velvollisuudet kunnilla ovat pitkälti samoja huolimatta kunnan koosta.

Esimerkiksi rekrytointivaikeudet ovat aiheuttaneet joissakin kunnissa jopa laittomiakin tilanteita, kun asetettuja henkilömitoituksia ei ole pystytty täyttämään määräajassa. Etenkin pienille kunnille joidenkin linjausten toimeenpano on ollut haastavaa. Monen kokemus on, että epäonnistumisille annetaan paljon sijaa ja syyllisten etsiminen tuntuu kiihtyneen, vaikka kunnissa pyritään ratkaisemaan asiat mahdollisimman hyvin.

Vaikka kunnissa kipuillaankin pienten resurssien kanssa ja lakisääteisten tehtävien ja mitoitusten toteuttamisessa, ei suurempia yksiköitä nähdä haluttavana ratkaisuna tilanteeseen. Kuntien näkökulmasta kunnan säilyminen itsenäisenä on keskeisessä

roolissa, vaikka kunnan toiminnan arki olisi selviytymistä pienten resurssien kanssa. Kunnan itsenäisyys nähdään kuntalaisia ajatellen kuitenkin usein kunnissa parhaana ratkaisuna.

Riittämättömät resurssit ovat universaali haaste, mutta tärkeä kysymys on, miten kunnissa pystytään tekemään priorisointia asioiden hoidossa. Resurssien riittävyyteen liittyvä kysymys kunnissa liittyy myös vahvasti strategiseen liikkumavaraan - kuinka suuri osa resursseista kunnissa menee lakisääteisten tehtävien täyttämiseen ja kuinka suurelle osalle on mahdollistettu todellista strategista liikkuma- ja budjetointivaraa? Onko niukan budjetin myötä kunnilla todellisia mahdollisuuksia tehdä valintoja?

Kunta valtion ja kunnanvaltuuston välillä

”Meillä tulee joka päivä vaatimuksia sieltä sun täältä, että se on niin erilainen se maailma, missä kunta toimii. Vaikka se tekee kumminki toisella tasolla niitä, hoitaa samalla lailla lakisääteisiä palveluja, kun valtio, ni siinä tulee tavallaan se kuntalais- ja luottamushenkilöaspekti ihan erilailla mukaan siihen toimintaan.”

Kunnan viranhaltijaorganisaatio toimii useiden erilaisten tahojen välillä. Informantit kuvaavat kokemusta kahden tuuliviirin välillä olemisesta; sekä valtio että kunnanvaltuusto tekevät päätöksiä ja linjauksia vaalien välisenä aikana, joihin kuntien on

sopeuduttava. Valtio tekee linjauksia neljän vuoden aikahorisontilla, ja toisinaan koetaan, että kunnissa keskeisetkin tehtävät muuttuvat hallituksen muuttumisen myötä. Myös kunnanvaltuuston muutokset vaikuttavat merkittävästi kunnan toimintaan ja muidenkin yhteistyötahojen näkemyksiä on otettava huomioon kuntatyössä.

Valtion poukkoileva politiikka näkyy haasteena esimerkiksi resursoinnissa ja henkilöstömitoituksissa ja linjausten soveltamisessa omaan kuntaan. Yhteistyö valtuuston kanssa voi olla haastavaa, sillä valtuutettujen osaaminen ja kunta-asioiden asiantuntijuus voivat olla epätasaisia. Neljä vuotta nähdään lyhenä aikana kuntamaailmassa, jossa muutokset tapahtuvat hitaasti ja niitä valmistellaan pitkään.

Valtion hankekeskeisyys voi jäädä irralliseksi kuntien arjesta

Valtion hankekeskeinen kehittäminen on yksi esimerkki yhteen sopimattomasta aikasyklistä kuntien ja valtion välillä.

Kunnissa koetaan, että toimintaa pyritään valtion suunnalta kehittämään erilaisten hankkeiden avulla, mutta hankkeiden tulokset eivät usein pääse käytäntöön asti, sillä kunnilla ei ole resursseja joko lainkaan osallistua niihin, tai ottaa tuloksia käytäntöön ja jalkauttaa niitä arkityöhön.

KENNO

Kuntatyön arki on hankekeskeistä, mutta monesti hankkeet jäävät irrallisiksi kuntien arjesta. Valtion taholta toivotaan pitkäjänteisempää otetta ja esimerkiksi fasilitointiapua hankkeisiin.

”Valtion suunnastaki on se, et toivottas semmosta pitkäjänteisempää otetta. Koska just se semmonen hankerahotus ja muu, ni sehän ohjaa meitä tosi paljon. Me mielellään ollaan mukana jutuisa, mut sit toivois, et se sit olis semmosta vähän kestävämpää ja pidempijaksosta.”

”Mun mielestä strateginen johtaminen, avoin keskusteleva strateginen johtaminen on se mitä mä toivoisin valtioon päin. Ja semmonen kokoava johtaminen, ja sen oikeenlainen viestiminen myöskin. Mutta kun ongelma on se, että kun neljän vuoden päästä se tulkinta siitä voi olla ihan toinen. [...] [Avoin keskusteleva strateginen johtaminen tarkoittaa] sitä, että viestitään oikeesti niistä asioista niitten oikeilla nimillä ja käydään semmosta keskustelua nimenomaan semmosella kielellä, mikä on elävää.”

Kuntien välinen yhteistyö ja kilpailu

Kuntien arjessa ja toiminnassa nousevat esiin kuntien keskinäiset erot sekä yhteistyön ja keskinäisen kilpailun teemat. Kunnissa tehdään paljon yhteistyötä toisten kuntien sekä muiden tahojen, kuten maakuntien kanssa. Toisilta saa vertaistukea toimintaan ja yhteiseen tekemiseen ja sparrailusta koetaan olevan paljon hyötyä. Vertaistuen ja yhteistyön onnistumisena voidaan

nähdä esimerkiksi toimivien toimintamallien jakaminen muille ja hyvien esimerkkien saaminen vastavuoroisesti muilta.

Omassa kunnassa saattaa olla myös rajallinen määrä osaamista ja sparrailuapua, jolloin muiden vastaavissa tehtävissä työskentelevien henkilöiden vertaistuki muista kunnista on erityisen tärkeää. Keskinäistä sparrailua tapahtuu esimerkiksi kuntia yhdistävien tapahtumien kahvitauoilla.

Kuntien vertaistoiminta muotoutuu usein luonnollisesti, mutta silti koetaan, että vertaistoiminnan fasilitointi voisi olla myös valtion taholta aktiivisempaa. Joskus kuntien väliset yhteydet perustuvat henkilökohtaiseen suhteeseen, jotka eivät viranhaltijan vaihtuessa välttämättä säily. Myös hyviä yhteistyön ja vertaistoiminnan malleja kaivataan toimivan ja hedelmällisen yhteistyön tueksi.

”Kyllä me alueellisesti tehdään kuntien välillä yhteistyötä tai ainakin tiedonvaihtoa ja verkostoitumista. [...] Jos jollakin on joku hyvä toimintamalli, konsepti olemassa niin periaatteessa sen soveltaminen omassa kunnassa on suhteellisen helppoa, jos kuntaorganisaatio on samankaltainen.”

Kuntien välillä on yhteistyön lisäksi kuitenkin myös keskinäistä kilpailua. Kasvun edellytykset ovat monissa kunnissa keskeisiä elinvoiman säilyttäjiä, ja silloin kilpailuasetelma naapurikuntiin

korostuu. Monet kunnat kokevat kilpailevansa vähistä resursseista muiden kuntien kanssa. Kuntien välinen kilpailu voi kohdistua esimerkiksi väestön ja yritysten houkuttelemiseen kuntaan, työvoimaan ja työntekijöihin tai hankerahoitukseen. Kunnat saattavat kilpailla esimerkiksi naapurikuntien tai samaan kuntaryppäeseen kuuluvien kuntien kanssa.

Kuntien välinen kilpailu voidaan nähdä myös positiivisena. Kilpailuasetelma voi auttaa kuntia luomaan parempia asuin ympäristöjä kuntalaisille ja voi mahdollistaa myös positiivisempaa yhteistyötä muiden kuntien kanssa. Kuntien välisen suhteen vahvuutena voidaan nähdä kyky aitoon kilpailuun mutta samanaikaisesti myös aitoon yhdessä tekemiseen.

Kuntien väliseen suhteeseen vaikuttaa myös kuntien eriytymiskehitys. Lisäksi monissa kunnissa koetaan, että valtio suhtautuu kuntiin eri tavoin ja toimii pääkaupunki- ja suurkaupunkikeskeisesti. Tätä teemaa avataan tarkemmin tämän raportin osassa 3. Kuntien keskinäiseen suhteeseen sekä valtiosuhteeseen tulevat tulevaisuudessa vaikuttamaan myös hyvinvointialueet. On mahdollista, että hyvinvointialueiden myötä myös kuntien keskinäiset suhteet ja suhteet valtioon muuttuvat.

Hyvinvointialueet muuttavat kuntien arkea

Tutkimuksen toteuttamisen aikana vuodenvaihteessa 2021–2022 hyvinvointialueiden muodostaminen puhututtaa kunnissa, mutta toistaiseksi konkretiaa tulevasta on vielä vähän. Kunnissa on herännyt kysymyksiä siitä, miten kuntien hallinto ja toiminnot sopeutuvat hyvinvointialueiden tulemiseen. Hyvinvointialueet tulevat muuttamaan kuntien arkea, mutta vielä ei tiedetä miten.

Kilpailu- ja resurssikysymykset nousevat esiin myös hyvinvointialueiden myötä, jotka tulevat olemaan uusi toimija julkishallinnossa. Kuntien nykyiset resurssit ja mahdollisesti myös henkilöstö saattavat osin siirtyä tai laajentua hyvinvointialueille. Toiveena kunnissa on, että hyvinvointialueiden kanssa tehtävä yhteistyö tulisi olemaan sujuvaa ja toimivaa. Hyvinvointialueiden ja kuntien välisten roolien ja vastuiden jakaminen tulevat kuitenkin uusina tehtävinä jo valmiiksi työllistetyille ja kiireiselle henkilöstölle kuntiin. Hyvinvointialueiden tulemisen nähdään siis ainakin muutosaikana työllistävän kuntien henkilöstöä, vaikka jotkin tehtävät saattavat myös siirtyä kunnista pois.

Hyvinvointialueet muuttavat hyvinkin historiallista kuntien ja valtion välistä työnjakoa. Kuntien tehtävien ja orientaation

muuttuminen tuntuu kunnissa vielä toistaiseksi epäkonkreettisesti, mutta kunnissa myös koetaan, että joustava toiminta ja muutoksiin sopeutuminen ovat kunnille helpompia kuin esimerkiksi valtiolle. Kunnat näkevät itsensä joustavana toimijana.

Esimerkkitarina kunnasta: Kuntien arjessa on korostunut vertaistuen ja sparrailun tarve etenkin korona-aikana.

Hallintojohtaja: “Onhan meillä täällä ollut nyt tietenki soten tiimoilta [yhteistyötä]. Meillä on toi [alueen sote], jossa on sitte nämä naapurikunnat mukana, ni siellä tietenki enemmänkin. Mutta onhan meillä toki muutakin [yhteistyötä], että erityyppisiä palveluita mitä tehdään yhdessä. Onhan meillä sit tämmöistä ihan viranhaltijatason yhteistyötä ja kuntajohtajille on omat ryhmät ja talousjohtajille on omat ryhmät ja, et kyllähän sitä [yhteistyötä] on.

No musta siis toki ihan siis semmonen [hyöty yhteistyöstä muiden kuntien kanssa], että on tavallaan niinku tietenki palveluita, jossa kannattaa tehdä yhteistyötä, ei kannata kaikkea tehdä. Mut et toki kyllähän sellanen kollegiaalinen yhteistyökin on tosi tärkeä tavallaan. Vaikka ite on nyt korona-aikana vähän kipuillu sen kans - kun mä oon ollu täs vaan sen vuoden - kun ei oo nähnykkää ketään kollegoita, eikä oikeen tunnekkaa ketään kollegoita, et kyllä aina kaipaa sitä. Et kun joku tenkkapoo tulee, et vois soittaa naapuriin, että miten teillä tää juttu. Mut ehkä tässä pikkuhiljaa tulee sitte tutuiks. Ja sit ku aattelee, et kunnissa kumminki samat asiat ja samat haasteet on kaikilla, et tavallaan

siellä sillä kollegiaalisella, sillä tuella. Et niinku samat ongelmat on kaikilla, ni sillo ois ihan hyvä jakaa niitä keskenäänki.

[---]

Ehkä enemmän omassa työssä mä toivoisin, et meillä olis tavallaan sitä naapurikuntien kaa semmosta epävirallista yhteistyötä, et istutaan vaikka kerran kuussa ja kahvitellaan vaikka kollegoiden kanssa. Sitä ei nyt oo ainakaan näinä korona-aikana ollu ollenkaan. Tiiän sitte kyllä, että esimerkiksi talousjohtajilla on paljon tiiviimmin keskenään yhteistyötä ja heil on omat ryhmät missä he istuu, mut hallintopuolella ei oo ollu sitä vastaavaa, että se on nyt ehkä se mitä mä kaipaisin. Ja nythän mietitään, vaikka ku on tullut TE-palvelut 2024 -uudistus, et nyt just mietitään, et lähetäänkö me muodostaa jotakin, et lähetään yhdessä tekemään sitä uudistusta vai lähetäänkö sit, et joku kunta lähtee omillaan.

[Ja] käydäänhä me semmost sähköpostikeskustelua tietenki ihan jostakin vaikka, no mikä oli viimeksi vaikka joku Kuntaliiton valtuuskunnan vaalit ja sitte vaikka [naapurikunnan] kollega laitto viestiä, että miten aiotte hoitaa tän päätöksenteon. Et siitä on vaikka käyty viestintää. Et ihan semmosista hyvinkin arkisista asioista.”

2. STRATEGIATYÖ KUNTIEN ARJESSA

Strategian tärkein tehtävä on luoda yhteinen suunta ja ohjata valintoja sitä kohti

Informanttien mukaan strategian tärkein tehtävä on määrittää, mihin suuntaan kuntaa kehitetään sekä kunnanvaltuustossa että kuntahallinnossa. Hyvin tehty strategia helpottaa valintojen tekemistä moni-intressisessä ympäristössä ja auttaa priorisoimaan, koska painopisteet kehittämiselle on strategiassa määritetty ja valittu jo etukäteen.

Huonoksi koettu, joskin tyypillinen strategia on kuin palveluluettelo kunnan tarjoamista palveluista ja viranomaistehtävistä. Sellainen strategia ei käytännössä ohjaa kehittämistä, vaan toimii kuvauksena kunnallisesta tekemisestä. Haasteena usein onkin, että strategiaprozessissa ei uskalleta tehdä vaadittavia valintoja, jolloin strategia jää liian yleiselle tasolle eikä toimi apuna päätöksenteossa.

Uskalluksen puute voi johtua siitä, että kaikkien osapuolten on vaikea sisäistää, että tiettyjen painopisteiden valitseminen strategiaan ei tarkoita, että muita asioita hoidettaisiin huonommin. Tällaista liian yleisen tason strategiaa informantit kuvaavat ”kaikkea kaikille” -strategiaksi, ja sitä pyritään välttämään.

Monessa kunnassa tähän on strategiaprozessissa pyritty aktiivisesti vaikuttamaan viime vuosina, kun on herätty siihen, että strategiasta voi olla myös konkreettista hyötyä. Toisaalta myös kompromissit ovat välttämättömiä, jotta kaikki osapuolet saadaan sitoutumaan strategiaan. Kompromisseissa täytyy kuitenkin olla tarkkana, jotta strategian vaikuttavuus säilyy.

“Kun se kuntastrategia on olemassa ja on tehty niitä linjavetoja, niin kyllähän se helpottaa toiminnan organisointia ja rajallisten resurssien allokointia, kun tiedetään mitkä asiat on kunnassa nostettu tapetille sillä tulevilla strategia-kaudella. Äärimmäisen tärkeä tehtävä strategialla on helpottaa sitä rajattujen resurssien allokointia. Julkisyhteisössä strateginen johtaminen kompastuu nimenomaan siihen, että ei oo tehty selkeitä arvovalintoja.”

“Yleiselle tasolle [strategia] jää myös sen takia, että siihen täytyy pystyä kaikkien ryhmien sitoutumaan, eli kun strategiassa pitäisi pystyä valitsemaan jotain pois, niin kyllä se on vaikeaa julkisessa hallinnossa. Ku sen pitäis kuitenkin sitte edustaa kaikkia kuntalaisia.”

Ylipäätänsä strategian roolin koetaan olevan vahvistunut kunnissa, ja se nähdään hyödyllisenä työvälineenä. Strategia ohjaa myös arvojen muodostumista kuntatasolla ja määrittää yhteistä suuntaa. Millainen kunta haluamme olla? Mikä meille on tär-

keää? Näitä asioita joudutaan strategiatyössä pohtimaan, ja strategia antaa parhaimmillaan selkeät askelmerkit niiden toteutukseen ja eteenpäin viemiseen. Arvojen määrittäminen ja priorisointi ei kuitenkaan aina ole helppoa tai nopeaa.

“Mä aattelen, että kuntastrategia tarkoittaa sitä, että mä en oo kauheen kiinnostunu siitä miltä se lopputulos näyttää tai mitä asioita siel on sisällä, mut must se on jotenki tärkeätä, et meil on se yhteinen suunta olemassa siis päättäjien ja viranhaltijoiden kesken. Et se sisältäs oikeesti jotakin niinku valintoja, et me tiettäs tavallaan mitä kohti me mennään. Molemmilla puolilla.”

“Käytännön asioiden ja teemojen lisäksi strategia pitää sisällään arvojen muodostusta ja kehitystä.”

“Me ollaan ajateltu, että strategia on jatkuvaa kehittämistä, vaikka kuntalaki vaatii sen kerran valtuustokaudessa, mutta se ei oo sen tyyppistä työtä vaan se on periaatteessa sitä yleisempää keskustelua. Sen merkityshän meillä on se, että kun se on tehty taas osallistavalla tavalla johon luottamushenkilöt ja osittain myöskin kuntalaisten kuulemiset ja tausta-aineistot muut, ja siitä kun on tehty ne linjaukset, niin se tärkein merkitys on se, että se antaa meille semmosen jatkovalmistelua varten selvän ohjenuoran siitä mitä asioita viedään eteenpäin, mitkä on tärkeitä asioita ja mitkä vähemmän tärkeitä asioita.”

Eräässä kunnassa on koettu erityinen onnistumisen kokemus strategiaprosessissa, kun prosessi ikään kuin käännettiin toisin päin kuin tyypillisesti tehdään. Prosessissa määritettiin raameiksi kehitystyölle ensin ne asiat, joihin kunnassa voidaan vaikuttaa taloudellisesti sekä käytännössä. Vasta sen jälkeen lähdettiin pohtimaan arvoja sekä strategisia päämääriä näihin raameihin peilaten. Tällä menetelmällä saatiin erittäin käytännönläheinen strategia, jonka toimeenpanossa ei voida piiloutua sen taakse, että jokin asia ei olisi kunnan vaikutuspiirissä. Voidaan kuitenkin pohtia, onko tällainen lähestymistapa, vaikka se tuottaakin hallinnan kokemuksta kunnalle, resilientti tulevaisuuden muutoksien suhteen. Pystyykö kunta työskentelemään omia toivottuja tulevaisuuksiaan kohden vai päätyykö tekemään sitä, mitä on ennenkin tehty?

“Me lähettiin strategiaa tekemään toisaalta hyvin pragmaattisesta näkökulmasta. Eli ei tehty tämmösen vanhan strategiakaavan mukaan [...] eli ei mitään haavekuvia ei rakenneta, vaan periaatteessa lähdetään siitä, että strategiaan voidaan ottaa vaan semmosia tavoitteita joihin me oikeesti pystytään vaikuttamaan. Ja niin kun käännettiin siltä kohtaa se strateginen prosessi toisin päin. Ja sen jälkeen, kun me oltiin todettu että mihin me pystytään vaikuttamaan, mitkä on niitä asioita, ni sen jälkeen ruvettiin sitten vasta strategiaa päämääriä määrittelemään ja jopa arvoja vasta sen jälkeen, että mihin meillä on varaa.”

Hidasta kehittämistä nopeassa strategiasyklissä

”Kuntalain 37§ mukaisesti kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategia tulee tarkistaa vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. (KL 410/2015)”¹

Monissa kunnissa strategiatyö on kuitenkin viety paljon pidemmälle.

Haasteena on, että neljän vuoden valtuustokausi nähdään kunta- maailmassa lyhyenä aikana, ja strategisten tavoitteiden tulisi sitouttaa ja olla merkityksellisiä yli valtuustokauden. Esimerkiksi kuntalaisten mukaan ottaminen prosessiin vie oman aikansa, ja valtuuston sitouttaminen tiettyihin tavoitteisiin omansa. Siksi tavoitteiden määrittäminen on erityisen tärkeää, jotta niitä kohti voidaan edetä yhdessä.

Toive ylisukupolvisuudesta kunnan kehittämisessä tulee esiin rivien välistä; käytännössä kunnissa on resurssipulaa, ja usein on toimittava enemmänkin reaktiivisesti kuin aidosti kauaskantoisia, tulevaisuuteen katsovia suunnitelmia toteuttaen. Neljän

vuoden sykli, johon ehkä joskus tarpeettomastikin kiinnitytään, asettaa raamit nopealle kehittämiselle. Arjen reaktiivisuuden yli ulottuva ylisukupolvinen ajattelu ei ole aina helppoa, ja se vaatii läpileikkaavaa sitoutumista ja yhtenäistä tahtotilaa kunnan kaikissa elimissä. Maailman muutostahti ja sen vaatimukset eivät kuitenkaan tule vähenemään, eli kuntien tulisi pystyä vahvistamaan kykyään irtautua kriisitilasta ja panostaa pitkäjänteiseen kehittämiseen.

“Julkisen hallinnon strategian ongelma on myöskin se, et me ollaan hitaita, et se strategian päivittäminen edellyttää sitä, että se on laadittu tämmösessä parlamentaarisessa prosessissa, ja et se niinku sit eri tasoilla hyväksytään, ja sit vielä kuntalaki edellyttää meiltä sitä osallistamista, eli se, me ei voida olla strategisessa suunnittelussa niin kauheen ketteriä. Ja se on myöskin sitte se haaste, ja sen vuoksi, et me ei voida olla ketteriä, niin se myöskin jää monesti se strategia yleiselle tasolle.”

“Meiän aikasempi strategia [...] on aina tiivistynyt ja tiivistynyt, mut se on ollu silti aika laaja. Että taas pyritään semmoseen suppeempaan muotoon, niin et se ois selkeesti valintoja, koska nyt kuitenkin strategiaa velvotetaan lainsäädännöllisestiki tekee kerran valtuustokaudessa, ja se

¹ (www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/johtaminen/kuntajohdaminen/kuntastrategia)

on loppujen lopuksi aika lyhyt aika, et jos strategiaa aina uudistetaan vaikka se päivitetäisikin, ikään kuin huonoa strategiaa hyväksyttäis jatkoon... Silti se on kuntamaailmassa neljä vuotta on kohtalaisen lyhyt aika. Jos jotain halutaan oikeesti saada aikaseks ja näyttää, että nyt strategiaa toteutetaan käytännön toimenpiteiden ja ohjelmien kautta, niin siinä pitää sitten rajata se, et mitä halutaan saada aikaseksi.”

Asioiden käsittelyn ja kehittämisen sykli voi olla hyvin erilainen valtuustossa ja viranhaltijaorganisaatiossa, mikä voi hidastaa joidenkin tavoitteiden tuomista osaksi strategiaa. Joskus aika ei ole kypsä tietyille kehittämis ehdotukselle, ja se nousee pöydälle myöhemmin uudestaan. Kehittäminen voidaan myös kokea vaivalloiseksi, jos sille ei ole riittäviä resursseja. Jos kunnassa koetaan, että asiat ovat ihan hyvin, voi olla vaikea muodostaa sellaista tahtotilaa mitä kehittäminen vaatii.

“Kehittämistyössä haasteena on, että jengi on tyytyväisiä nykytilaan. Ei tarviis muka mitään tehdä.”

Tulevaisuuteen varautumista sovelletaan

Tulevaisuuden ja varautumisen alue kunnissa on muuttunut ja selkeä tulevaisuudennäkymä tuntuu hämärtyneen 2020-luvulla.

Arki liikkuu epävarmalla alueella ja kunnissa koetaan, että jatkuva kriisitila ja nopea reagointi vie pohjaa suunnitelmallisuudelta ja aikaa kehittämistyöltä.

Informantit katsovat, että riskien ottaminen on välttämätöntä ja tulevaisuuteen joudutaan usein varautumaan vajavaisin tiedoin. Resurssien puutteen vuoksi kunnissa koetaan epävarmuutta siitä, onko kaikki tarvittava hoidettu. Arjessa joudutaan soveltaamaan, koska tuntuu siltä, että olemassa olevia, toimivia rakenteita ei ole tai ne eivät sovellu kuntien arkeen.

“Meillä pitää olla kunnissa rohkeutta mennä vähän kohti semmosta epäselvääkin tulevaisuutta. Ja suuren suuria riskejä ei voi yhteiskunnan rahoilla ottaa, mut kuitenkin me on pakotettuja jollain tavalla ottamaan niitä. Varman päälle ei vaan voi kaikkea laskea.”

Kuitenkin yhteinen käsitys on, että maailma muuttuu niin nopeasti, että strategiaa on pystyttävä uudistamaan riittävän paljon ja riittävän usein, jotta se pysyy ajankohtaisena. Esimerkiksi eräässä kunnassa on ennen tehty strategiaa joka viides tai kuudes vuosi, mutta informantti kokee, että maailma on mennyt nopeampaan sykliin, jonka vuoksi myös strategiaa tulee useammin uudistaa. Parhaimmillaan kehittäminen kunnissa tapahtuu-

kin ketteränä mutta pitkäjänteisenä työnä, johon kuuluu trendien seuraamista ja tulevaisuusorientoituneisuutta, sekä kunta-laisten kuulemista.

“Oisko viis vuotta, kuus vuotta ollu niinku se historia [strategian uudistamisen syklille]. Mut siihen mä en osaa sanoa [...] kantaa siihen tulevaisuuteen, koska se voi olla, tai mä aattelen jotenki, et ku tää maailma on menny niinku nopeeks sillä tavalla monella tapaa, et mä jotenki aattelen et niitä strategioitaki pitää uusia tai ainaki nii, että nostaa sieltä niitä uusia kärkiä tavallaa, että on kiinnostava, että jos siitä näkökulmasta miettii.”

Mistä haetaan tukea strategiaprosessiin:

- Vertailukehittäminen/benchmarking – hyvät ideat ja koon kuntien kesken.
 - Kehittämisen tueksi haetaan ideoita muista kunnista - ainakin toiveissa. Käytännössä tämä voi olla haasteellista, sillä areenoita tähän on vähän, ja kilpailua kuntien välillä esiintyy.
- Ammattiapua työskentelyyn konsulttitoimistolta.
 - Kunnan omat resurssit eivät aina riitä.
 - Etuna on se, että konsulttitoimistolla on laaja-alainen näkemys siitä, miten muissa kunnissa toimitaan.
- Valtio näkyy strategiassa taustamateriaaleina.

- Valtionohjaus ja tavoitteet vaikuttavat strategiaprosessiin.
- Ministeriöiden ohjaus vaikuttaa myös siihen mitä strategiatyöhön nostetaan.

Strategisen kehittämisen eri aikaulottuvuudet



Strategiseen kehittämiseen kunnissa vaikuttavat sekä paikalliset että globaalit tapahtumat ja trendit. Tutkimuksen aineistosta voidaan tunnistaa, että vaikka kunnat mielellään ottaisivat kehittämislle aikaa ja varmistaisivat muutosten juurtumisen, arjen reaktiivisuus pakottaa myös strategiatyön nopeampaan sykliin. Samaan aikaan myös nopeasti muuttuva maailma painostaa uudistumaan ja reagoimaan nopeallakin varoajalla, mutta samalla tulisi pystyä huomioimaan päätösten pitkäaikaisvaikutukset ja ylisukupolvisuus.

Julkisen hallinnon strategian voi ajatella toimivan ylästrategiana paikallisstrategioille, ja sen tulisi auttaa tuomaan laajempia, ylisukupolvisia tavoitteita kunnan kehittämiseen.

Strategiaprosessissa tärkeää on yhdessä tekeminen

Hyvä strategia sitoo kunnan poliittisen ja operatiivisen päätöksenteon yhteen, ja näkyy myös kuntalaisten arjessa koko kunnan yhteisinä tavoitteina. Tämä vaatii käytännössä sitä, että strategia laaditaan jollain tavalla yhdessä eri tahojen kanssa. Yhdessä tekemällä vahvistetaan kuntalaisten osallisuutta ja sitoutetaan valtuustoa tavoitteisiin. Tästä on tulossa vahvasti normi: enää ei ole hyväksyttyä, että strategia olisi vain ylhäältä annettu, vaan se vaatii yhtä lailla ruohonjuuritason näkökulmaa.

“Yhdessä tekemisestä on strategiaprosessissa tullut yhä tärkeämpää, että se ei ole vain ylhäältä annettu. Me uskotaan siihen, että se prosessi itsessään on tärkeä. Ja nyt ku eletään vielä ehkä tämmöstä koronan jälkeistä aikaa, niin siinä mielessä on tärkeä, että vähä kaivetaan niitä ihmisiä ulos sieltä, et mitä niille kuuluu ja et kunta on olemassa täällä ja sit on uus valtuustokausi just alkanu, ni uudet valtuutetutkin pääsee sitte siinä samalla tutustumaan siihen, et mitä kaikkee se kunta on. Et siin on semmonen osittain perehdytys samalla.”

Kunnassa strategiaprosessi henkilöityy helposti yhteen henkilöön. Esimerkiksi eräässä kunnassa strategiajohtajan koulutukseen menetelmistä ja tulevaisuustutkimuksesta on panostettu, ja strategiaa tehdään kunnan omin voimin hänen johdollaan. Kuitenkin myös ulkoista konsulttiapua käytetään usein, ainakin prosessin käytännön läpivientiin sekä osallistumisen menetelmien hyödyntämiseen.

“Strategiassa meillä on päivitysprosessi tekeillä, sanoisin että tämä on parempi. Tämä on aika alussa, mutta ollaan lähdetty pohtimaan tulevaisuusskenaarioiden kautta. [...] Me on ideoitu sellasia mahdollisia, tavallaan mitä kuvia minäköläisiä kuntia voisi olla, mihin kehitys voisi mennä ja tavallaan niistä pohjalta niitä on luotu. Että on tavallaan, että sitä kohti siinä ryhmässä voidaan miettiä mikä on meidän toivottu tulevaisuus, ja se toivon mukaan auttaisi työtä jatkossa, että mikä on se valittu. Jos valitaan sellanen hiihkimisen strategia, että sammutellaan vaan valoja ja ajetaan putiikki alas niin sehän on yksi, tai jos valitaan tietyn tyyppinen, että edelleen tuotetaan kuntalaisille laadukkaita palveluita ja osallistetaan, niin sehän edellyttää meiltä tietynlaista toimintaa ja siitähän voi muistuttaa päätöksenteon tuoksinnassa, että tukeeko tehdyt valinnat sitä tulevaisuutta, mikä ollaan valittu. Koska se kuitenkin esimerkiksi jos ajatellaan hyvinvointitehtävää mikä kuntiin jää, kyllähän se edellyttää resurssia.”

Osallisuus on strategiayön ytimessä

“[Onnistuneen strategian avain] oli osallistaminen ja sitten tavallaan sitä ei annettu ylhäältä vaan se rakentu sillä tavalla yhdessä tekemällä. Sitä ei tehny yks virkamies ja sitä ei esittäny yks [henkilö] vaan se niinku leivottiin yhdessä, rakennettiin yhdessä, pureksittiin yhdessä. Se ei noussu mihinkään vaan se pysy koko aika semmosena se työskentelynä, et kaikki voi kokea, että se on meidän yhteinen juttu eikä se oo tavallaan kenenkään pärstään merkitty. Semmonen ehkä mä aatelen. Ja se ite tehtiin, että oommä ollu sitte niinku semmosessaki strategiatyössä aiemmassa elämäs, että ollaan lähetetty konsultille, että teeppä meille strategia, se on lähettäny valmiin paperin ja se on tullu pöydälle. Elikkä ei, se jää hyvin niinku kaukaseks, et ehkä niinku se voi toimia, jos ihmiset saa jättää oman kädenjälkensä siihen ja kokee sen jotenki, pystyy vaikuttamaan. Osallistaminenhan on se varmaan se sana.”

Aiemmin strategiaprosessi on ollut vahvemmin ylhäältä alaspäin valuva prosessi, jossa kuntajohdon luoma strategia on tuotu osaksi kunnan asukkaiden, työntekijöiden ja sidosryhmien arkea. Tämä on ainakin tutkimuksen informanttien edustamissa kunnissa muuttunut, ja osallisuus on tullut vahvasti mukaan strategiaprosessiin. Strategiaa lähdetään nyt tekemään ruohonjuuritasolta ylöspäin. Lähtökohtana alkaa olla, että kunnan strategiaprosessiin osallistuu ainakin kuntalaisia, valtuusto sekä elinkeinoelämän edustajia. Lisäksi voidaan pyytää myös

muita sidosryhmiä, kuten henkilöstöorganisaation jäseniä tai järjestökenttää, osallistumaan. Tyypillisesti menetelminä käytetään kyselyitä, keskusteluita sekä työpajoja. Laajan osallistumisen kautta saadaan strategiasta aidosti yhteinen ja vaikuttava, mutta sitä varten täytyy nähdä vaivaa. Eräs informantti kertoo, millaisia monipuolisia keinoja osallisuuden varmistamiseksi on käytetty heidän kunnassaan:

“[Strategiaprosessin alussa] tehtiin asukkaille osallistaminen siten, että me tehtiin semmonen [...] kysely ja sitten ne tulokset sieltä analysoitiin sen jälkeen. [...] Ja sitten siellä oli lasten ja nuorten tuotosta yhteenvetoa, elikkä nuorille tehtiin oma kysely [...] ja lapset sitten käsitteli tuolla koulussa ja päiväkodeissa [asiaa] ja sitte oli yhdistysten ja neuvostojen tuotokset elikkä meidän kolmannen sektorin toimijat teki, käsitteli omassa työpajassaan ja sitten vanhus-, vammaisneuvosto ja nuorisovaltuusto. Nämä kolme myöskin niinkun osaltaan käsitteli omassa toimielimessä. Ja sitte oli yritysten, me hyödynnettiin meidän kehittämissyhtiötä, tytäryhtiötä, osakeyhtiötä, joka on elinkeinotoiminnan kehittämiseen keskittyny ni heidän kautta saatiin, kontaktoitiin ne yritykset ja he toimi siinä niinku toimeenpanevana voimana.”

Erilaiset sähköiset kyselyt ovat suosittuja kanavia kuntalaisten äänen kuulemiseen, mutta myös jalkautumista kunnan eri osiin on tehty:

“Oli sellasia kylätahtumia, joissa käytiin, kun [täällä kunnassa] on näitä pikkutaajamia monta niin niissä meillä oli aina tilaisuudet ja siellä vähän esiteltiin näitä mitä siinä nyt oli tekeillä sillä hetkellä, sai ottaa kantaa ja oli järjestöille tilaisuutta ja sen lisäksi oli kuntalaisille kyselynäistä. Kun me oltiin hyvinvointiryhmällä asennettu tavallaan sitä mittaritiedosta ne tavoitteet, niin niistä kysyttiin onko ne sellaset mitä [kuntalaiset] näki hyvänä. Ollaanko unohdettu sieltä jotain, koska nyt ehkä onnistuttiin tekemään vähän enemmän valintaa, että edellinen hyvinvointikertomus syleili aika lailla kaikkia niin nyt on ehkä pystytty nostamaan enemmän jotain teemoja mihin keskittyä.”

Informantit toivat esiin myös sen, kuinka kuntalaisilta kysyminen voi myös yllättää kuntapäätäjän, joka helposti ajattelee tuntevansa kuntalaisensa. Tämä ennustettavuuden vaikeus omalta osaltaan osoittaa kysymisen ja osallistumisen mahdollisuuksien luomisen tärkeyden.

“Teetettiin alkuun [...] kuntalaiskysely samalla logiikalla kuin puoluegallupit. Siinä oli kysymys, että mikä tekee sinut onnelliseksi [tässä kunnassa] niin tultiin yllätetyksi. Ylivoimaisesti eniten onnea [kuntalaisille] tuotti luonto. Se oli aivan ylivoimainen. Mietittiin että mitä se meidän strategiassa tarkoittaa. Se oli hurja se osuus. Aikakin toki on vähän tällanen, mut me ei aina ymmärretä sitä syvintä kuntalaisten odotusta.”

Yhteistyö muiden kuntien kanssa

Periaatteessa kuntien välistä yhteistyötä strategiatyössä toivotaan, ainakin sillä tasolla, että hyviä käytänteitä voisi jakaa. Tällaiseen ajatustenvaihtoon ei kuitenkaan aina ole sopivia kanavia. Konkreettisenä esimerkkinä tutkimusta varten järjestetyssä ryhmäkeskustelussa kahden kunnan johtajat innostuivat toistensa kuntien käytänteistä ja saivat sitä kautta inspiraatiota omaan tekemiseensä.

Strategiatyö voidaan kuitenkin nähdä myös kilpailuetuna kunnassa, ja erityisesti sisällölliset asiat ovat merkittäviä erottautumistekijöitä, joita ei haluta naapurikuntien kanssa jakaa. Yhteistyö voikin olla hedelmällisintä liittyen käytännön prosesseihin ja toimintamalleihin, joissa ei ole kilpailun vaaraa.

“Onhan meillä siis kehittämisessä ni nehän on ihan lämpimästi tervetulleita niinku ne kaverit. Meillä on niinku useita hankkeita menossa mis on saavutettavuuteen ja matkan kehittämiseen liittyviä, taloushallinnon ja hallinnon kehittämiseen liittyviä, kehittämistehtäviä. Meit on useempi kunta, ja tehään monella saralla sitä yhteistyötä kehittämistoimenpiteitä ja se on hyvä sillä tavalla, et jos tehään semmosia prosesseja kehitetään, jotka on tavallaan kaikille samoja, semmosia käytännön toimintamalleja. Mut sit jos mietitään sitä, et tehään strategiaa, luodaan kunnan tulevaisuutta, ni sehän on ainutlaatusta

ja siihen en halua ketään. Mut sit jos on tämmösiä käytännöllisiä tehtäviä, toiminnan kehittämisprosesseja, toimintamalleja, tämän tyyppisiä, ni sitte.”

“No kyllähän me aika vähä itse asias tehään [strategian tiimoilta] yhteistyötä [muiden kuntien kanssa], koska se on myös vähä semmonen kilpailujuttu, että me halutaan erottautuu sil meidän omalla strategialla.”

Miten saada strategia osaksi kuntatyötä

Strategian tekemiseen yhdessä nähdään paljon vaivaa, jotta se kuvastaisi kuntaa laaja-alaisesti, mutta myös siksi, että strategian toimeenpano olisi helpompaa. Hyväkään strategia ei ole riittävä, jos se ei lopulta näy kuntalaisten arjessa.

Erityisesti valtuuston sitouttaminen strategiaan koetaan hankalana ja jopa turhauttavana; vaikka strategiasta olisi päätetty yhdessä, valtuustossa saatetaan jatkossa tehdä sen vastaisia päätöksiä. Informantit tietävät, että strategia ei sido juridisesti valtuuston päätöksiä, mutta tällainen epävarmuus yhteisistä linjoista vaikeuttaa pitkän aikavälin suunnitelmallisuutta. Yhteisen strategiaproessin mallilla pyritään myös valtuustoa sitouttamaan yhteisiin linjoihin. Usein näissä ristiriitaisuuksissa esiintyvät haasteet johtuvat laajemmista vuorovaikutuksellisista tai

yhteistyön haasteista valtuuston ja henkilöstöorganisaation välillä. Informantit tunnistavat tärkeäksi elementiksi sen, että kummallakin osapuolella on jaettu käsitys laajemmasta kokonaisuudesta ja siitä, millaista tulevaisuutta kuntana halutaan taivoitella.

“Mut sehän, se strategia ei kuitenkaan sinänsä, niinku se ei sido mitään yksittäistä päätöstä. Että jos me oltas vaikka päätetty niinku et [kunta] pyrkii eroon fossiilisista polttoaineista vuoteen 25 mennessä, et me ei käytettäis missään enää fossiilisia polttoaineita lämmityksessä, niin siitä huolimatta meillä voisi valtuusto tehdä päätöksen öljylämmitteisen talon tai tota julkisen rakennuksen rakentamisesta. Et strategia ei sitten kuitenkaan sido juridisesti meidän luottamushenkilöitä, siinä on varmaan sellanen haaste.”

Kunnan virkahenkilöstön sitouttamisen koetaan olevan helpompaa kuin valtuuston, jos he saavat osallistua myös strategiaproessiin. Silloin yhteinen omistajuus edistettäviin asioihin myös vähentää muutosvastarintaa. Käytännössä voi kuitenkin olla haasteellista varmistua siitä, miten hyvin painopisteet omaksutaan omaan työhön, mutta avoin ja keskusteleva organisaatiokulttuuri auttaa tässä. Työntekijöiden näkökulman tuomiseksi strategiaproessiin on pidetty esimerkiksi työpajoja. Valmiin strategian toimeenpano ja siitä viestiminen on usein esihenkilöiden vastuulla.

“Meillä on tähän organisaatioon saatu aikaan semmonen hyvä ja avoin, keskusteleva kulttuuri aikaseks. Että meillä ei, me ei kilpailuteta organisaation eri osia toisiaan vastaan. Eli ajatus siitä että me ollaan yksi iso kokonaisuus, meillä kaikilla on oma tehtävämme tän asian tekemisessä, se ajatus on mennyt aika hyvin läpi. Eli just se ajatus, että arjessahan sitä strategiaa toteutetaan, ja se ymmärrys ehkä on se juttu mikä on saatu menemään läpi. Et ne ei oo juhlapuheita ja semmosia poliitikkojen julistuksia vaan ne on nimenomaan sitä arkista työtä.”

Strategian laaja-alaista käyttöönottoa varten sen on hyvä olla mahdollisimman konkreettisella tasolla, jotta se toimii työkaluna koko organisaatiolle. Strategiassa tavoitteet tulevat sekä ylhäältä alaspäin (esim. valtion linjaukset) että alhaalta ylöspäin (esim. kuntalaisten tarpeet). Nämä kaksi tasoa täytyy saada kohtaamaan, jotta strategia tuntuu merkitykselliseltä mutta myös toteutettavalta. Tämä tarkoittaa, että se ei saisi olla irrallaan myöskään kuntalaisten arjesta. Vuorovaikutus ja viestintä strategiasta on tärkeää, ja sitä tulee tehdä kohdennetusti eri tahoille heidän ymmärtämällään kielellä.

“Siinä on mahdollisuus semmoseen osallisuuden kokemukseen. Et niinku on mahdollisuus jotenki, et ne on niin konkreettisia asioita, tai konkreettiseksi muotoiltuja asioita, et siinä niinkun kuka tahansa, olkoon vaikka sieltä meidän kunnallistekniseltä työmaalta se lapiomies, tai keittäjä, tai

opettaja, niin et he pystyvät jotenkin miettiä, että mitä tää tarkoittaa niinku mun työssä.”

“Kyllähän siihen esitysmuotoon täytyy kiinnittää huomiota. Se virkamiesten valmistelema teksti on usein se on vierasta, se on vierasta niinku meidän kuntapoliitikoille ja saatikka sitte kuntalaisille, eli siihen esitysmuodon yksinkertaisuuteen [kiinnittäisin huomiota]. Siihen, että siihen voi samaistua. Niin kyllähän ne on niitä semmosia tärkeitä asioita.”

Strategiatyön resurssien suuntaaminen

Strategian toimeenpano ja muutoksen aikaansaaminen vaativat kunnilta paljon resursseja sekä yhteistyötä eri tahojen kanssa. Vaikka informantit korostavat kuntien autonomista asemaa, kunnat eivät kuitenkaan toimi tyhjiössä, vaan naapurikuntien ja maakunnan toiminta sekä valtakunnalliset ratkaisut vaikuttavat yhteistyön merkitykseen ja edellytyksiin. Kaivatut resurssit ovat usein taloudellisia, mutta myös ajankäytöllisiä ja osaamiseen liittyviä. Kun strategia koskettaa lähes kaikkea kunnan tekemistä, kokonaisuuden hallinta ja tekemisen priorisointi on tärkeää, mutta haastavaa. Kumppanuuksien avulla resurssipulaa voidaan helpottaa, ja myös valtion taholta toivotaan tukea itse resurssien lisäksi resurssien suuntaamiseen ja tekemisen organisointiin.

“Kyllä paljon semmosta yhteistyötarvetta on, että kyllähän meidän strategia, vaikka me sanottiin että me keskitytään vaan niihin mihin me voidaan vaikuttaa, niin kyllähän se myöskin joka asiaan liittyy sitten ne kytkennät niihin verkostoihin joiden muiden toiminta myöskin vaikuttaa meidän, ja totta kai me voidaan sitten hakea kumppanuuksia ja muita sitten niihin meidän asioihin varsinkin muualtakin sitten, että toteuttaa.”

Strategian toteutumista seurataan usein talousarvion, vuosita-voitteiden ja taloudellisten lukujen avulla. Nämä ovat vakiintuneita keinoja, joita on helppo toteuttaa osana kunnan muuta toimintaa. Strategiatyössä on kuitenkin tapahtunut muutos siihen suuntaan, että keskiöön nostetaan myös vaikeammin mitattavia teemoja, kuten arvoja. Näiden seurantaan ei kunnissa ole vielä keksitty yksiselitteistä tapaa. Esimerkiksi, jos luontoarvot nostetaan strategian keskiöön, on pohdittava, miten niiden toteutumista arvioidaan. Riittääkö esimerkiksi luonnon virkistyskäyttöön liittyvät hankkeet ja niiden toteutumisen seuranta, vai tulee myös arvioida jollain tapaa, millaisia vaikutuksia hankkeilla on ollut kuntalaisten hyvinvointiin. Erityisesti hyvinvointijohtamisessa ja sen kautta hyvinvoinnin mittaamisessa on suuri tuen tarve, ja tähän valtion taholta kaivattaisiinkin mal-
leja. Myös strategiasta viestiminen on tärkeää, jotta eri toimijat

ylipäättänsä pystyvät arvioimaan toimintansa suhdetta strategi-
siin tavoitteisiin.

*“Julkisessa hallinnossa pitäis aina kuitenkin muistaa niinku kattoo niitä toiminnan tuloksia, miten ne niinku sen strategian kanssa stemmaa, koska sillon se tulee näkyväksi, eli me unohdetaan ker-
too siitä, et miten me itse asiassa eletään ja to-
teutetaan sitä strategiaa.”*

*“Se mikä meitä on hirvittävästi mietityttänyt, että miten me mitataan sitten niiden [strategisten] tavoitteiden toteutumista. Se on semmonen kysymys ollut, että esimerkiks tuota perheystävällisyyttä et millä sitä niinkun saadaan mitat-
tua. Se on kuitenkin yhdessä jos toisessa kunnassa semmonen kuitenkin tavoitteeks asetettu, että mitkä on semmoset hyvät mittaustavat. [...] Kyllä siihen jotakin on, mutta ei ihan selkeitä mallia.”*

3. VUOROVAIKUTUS VALTION KANSSA

Tutkimuksen keskiössä on tarkastella, miten kuntien ja valtion suhde ja vuorovaikutus koetaan kuntakentällä. Kunnissa kuvataan suhdetta jokseenkin positiivisessa valossa, mutta myös negatiivista virettä on havaittavissa aiheesta keskusteltaessa. On hyvä huomioida, että haastattelussa annettiin informanttien vapaasti kertoa ja kuvailla vuorovaikutusta valtion kanssa. Tällöin usein kehityskohteet ja negatiivisimmat asiat korostuvat, vaikka informanteilla yleisesti olisikin myös positiivisia ajatuksia vuorovaikutuksesta. Tähän osuuteen on nostettu teemoja, jotka toistuivat läpi aineiston, kun informantit saivat kertoa ajatuksistaan valtion kanssa toimimisesta.

Kokemus valtiosta muodostuu yksittäisten tahojen kautta, ja informanttien oli suoraan vaikea sanoittaa, mikä kaikki oikeastaan edustaa valtiota. Osassa kuntia yhteistyö ja vuorovaikutus valtion tahojen kanssa on tiiviimpää, osan kanssa harvempaa ja yksipuolisempaa. Valtioon on kunnissa useita kontaktipisteitä, ja joidenkin tahojen kanssa kokemus vuorovaikutuksesta on hyvinkin positiivinen. Suurimman osan kanssa kokemus on melko neutraali ja joidenkin kanssa negatiivinen. Valtio “brändinä” tuo kuitenkin mieleen tietyllä tavalla negatiivisen assosiaation.

Yksittäisiä tahoja mainitaan hyvin positiivisessa mielessä esimerkiksi onnistuneesta vuorovaikutuksesta valtion kanssa. Tällaisia ovat esimerkiksi ELY-keskus, VR, puolustusvoimat sekä jotkin verkostot, kuten MAL-verkosto. Myös Kuntaliitto saa kiitosta siitä, että toimii välikätenä kuntien ja valtion välillä.

Suhde valtioon on kliininen, velvoittava ja lainsäädäntöön liittyvä

Valtio on kuntien arjessa läsnä itsestään selvänä taustavaikuttajana lakien ja linjausten kautta. Suhdetta valtion kanssa on usein vaikea sanoittaa, koska valtio on näkymätön taustavaikuttaja kuntien arjessa. Näin ollen suhde valtioon voi olla vieras ja se nähdään kliinisenä. Suhdetta valtioon kuvataan velvoittavana ja lainsäädännöllisenä. Valtion koetaan siis olevan hieman etäinen ja hahmoton, mutta kuitenkin ohjaava toimija.

”Ehkä siinä on jotain sellasta vähän niin kuin vierautta [...] niin paljon on kaikkea ohjaavaa, mitä meillä on, että tää nyt on jatkuvasti kuitenkin niitä, että mietitään että eihän meillä ole mitään toimintaa, joka ei johonkin lakiin pohjaudu. Että kyllähän ne on sitä arkea koko ajan ja tavallaan jos mä, sen mitä tiedän niin kyllähän niitä tulee jatkuvasti niitä ohjeistuksia meidän ihan palveluiden tuottamiseen, miten linjataan. Onko se niin itsestään selvää, että sitä ei ajatella sillä tavalla, voisinkin jopa ajatella että se on ehkä näin, että nyt sitä tavallaan on vaan niin totunut siihen.”

”No sanotaan et se [suhde valtioon] on aika etäinen. Ihan voin rehellisesti sanoa, että jos meillä ei ELY-keskusta olis niin ei täällä valtiota näkis ollenkaan. No Kela on myös...”

”No siis kyllä, esimerkiksi jonkun näköinen valvonta ja ohjaus ni kyllä se ihan varmaan paikallaan, mutta kyllä se sit jotenki sillai jo lähtökohdaisesti sen kokee sillai, et sit taas kytätään. Emmää tiä, nii... mut oon mä sen tos huomannu ku on ollu noit yhteistyötä, et tuntuu et pitäs olla hyvin virallista ja sillai jonkun hakemuksen liitteitä miljoona kappaletta, mutta tälle vähän kärjistetysti, mutta kuitenkin ni eli sitte ku oon huomannu monesti ni ei se ihan niin jäykkää sit kuitenkaan ole.”

Kunnan ja valtion suhde on herkkä. Kunnat haluavat olla itsenäisiä ja ovat tyytyväisiä itsenäiseen toimintaansa osin vähäisistä resursseista huolimatta. Omasta tontista ollaan tarkkoja ja koetaan, että kunnissa osataan tehdä kuntien päätökset parhaiten ilman liiallista valvontaa. Samanaikaisesti kuitenkin valtiolta kaivataan tietynlaista tukea ja ohjausta. Valtiolta toivotaankin enemmän apua siihen, miten asioita tulisi tehdä. Linjausten lisäksi kaivataan myös apua linjausten toimenpänön ja siihen, miten tiettyihin valtion asettamiin tavoitteisiin päästään.

Suhdetta valtioon kuvataan sirpaleiseksi, sektoroituneeksi ja pirstaloituneeksi

Valtio nähdään moniäänisenä ja sektoroituneena kokonaisuutena. Tämän vuoksi on vaikea hahmottaa, mitkä instanssit viime kädessä ovat “valtio”. Valtiolla ei koeta olevan selkeää struktuuria, joka olisi helppo hahmottaa ja valtion ohjaus näyttäytyy kunnissa hajanaisena. Tämä hankaloittaa kuntien vuorovaikutussuhdetta valtioon. Yhteydenpito valtioon on tilannekohtaista ja arjessa saatetaan olla useaan eri valtion tahoon yhteydessä. Koska valtiota ei nähdä yhtenäisenä toimijana, voidaan se kokea myös etäisenä tai tuntemattomana. Näin on erityisesti tilanteissa, joissa vuorovaikutusta on vain yksittäisen valtion tahon kanssa tai jopa yksittäiseen valtion virkamiehen kanssa. Tämä vaikeuttaa kokonaisvaltaisempaa keskustelua ja yhteistyötä valtion kanssa.

”No se on ollut aina tilannekohtaista tietysti tää meidän yhteydenpito ja se on liittynyt johonkin tiettyyn tapahtumaan tai tarpeeseen tai niin edelleen. Mutta ehkä vois olla se, että jos kertois kootummin jossakin, [että] tässä paikallistalouden eri vaikuttajat, mikä rooli kenelläkin on ja niitä yhteyshenkilöitä, niin se voi olla ehkä semmonen hyvä.”

”Sitä yhteistyötä käydään enemmän yksittäisten valtion viranomaisten kanssa, mutta kyllä mä sa-

noisin, että se on kaiken kaikkiaan toimivalla tasolla, mutta toki siinä on myös parannettavaa. Just tää tällöinen sektoriaalisuus ja lukuiset virastot, mitä valtiolla on, niin se joskus vähän, kun ei me tunneta niin kauheen hyvin, mietitään, että kuka käyttää valtion ääntä. Kun puhutaan valtiosta ja yhteistyöstä valtion kanssa, niin joutuu vastaamaan, että se on aika monitahoista.”

Valtion siiloutuneisuus aiheuttaa ristiriitaisuuksia

”[Valtiolta toivottaisiin että] valtion strategiset tavoitteet ja se keskustelu niitten tavoitteitten toteuttamisesta olis vähän enemmän pohdintaa [yhdessä]. Koska nyt kun se on hajallaan siellä valtionhallinnossa siellä sun täällä, niin meidän on aika vaikea käydä keskustelua. Ja sit kun meillä on jotain kerrottavaa [valtiolle] ni kun se ei nyt sovi just tohon eikä tohon vaan se on siinä välissä, ni se on ihan turhaa sitten mennä kertomaan siitä. Ei tää oikeestaan kuulu meille, ei tää kuulu tähänkään. No mihin se kuuluu? No katsokaa sit mihin hankkeeseen se sattuis sopimaan.”

Yhteisistä tavoitteista keskusteleminen on vaikeaa valtion sektoroitumisen ja pirstaleisuuden takia. Kunnan asiat eivät aina osu suoraan tiettyihin yhteisiin hankkeisiin tai tietyn valtion viraston tontille. Näin ollen ei aina tiedetä kuka tai mikä taho on valtion puolelta vastuussa mistäkin asiasta. Valtion siiloutuminen nähdäänkin ”isännättömänä” tapana toimia.

Kunnilta nousee esiin näkemys siitä, että siiloutumisesta joutu-
tuen valtiolla ei aina oteta vastuuta tarpeeksi suoraan. Tämä tar-
koittaa, että kokonaisuohjaus puuttuu, jolloin on haastavaa saada
konkreettisia asioita aikaiseksi. Valtion ohjausta kuvataan myös
“putkiohjaukseksi”, jossa oikea käsi ei tiedä mitä vasen tekee.
Tämä näyttäytyy siten, että valtion eri laitokset tekevät päätök-
set omassa putkessaan tai siilossaan, eivätkä huomioi tai ole tie-
toisia muiden valtion siilojen ohjeista tai päätöksistä. Tästä esi-
merkkinä nostetaan esiin Senaatti-kiinteistöt, joiden hallussa
olevia kiinteistöjä nähdään olevan paljon tyhjillään ja vuokrat
ovat silti korkeat. Kiinteistöasiassa ei koeta huomioitavan sitä,
onko kunnassa ylipäätänsä käyttöä tiloille. Tämä on ongelmal-
lista esimerkiksi tilanteissa, joissa valtion virastoja lähtee kun-
nasta pois.

*”No yks asia minkä mä haluan sanoo tässä koh-
taa, että vähän enemmän johdonmukaisuutta. Yks
ongelma mikä meille synty oli se, että edellisessä
valtiosuusuudistuksessa ilmotettiin että on pe-
rälauta ja sit kun me, sillä perusteella [...] teh-
tiin päätös rakentaa koulu, et me pystytään ra-
hottamaan se. Ni sitten kun me saatiin koulu val-
miiksi ni perälauta otettiin pois. Meiltä hävis
kolme miljoonaa, eli kuus veroprosenttia. [...] Se
vastaus oli et kyllä he nyt tietää, että osa on
joutunu vähän väärin kohdelluks, mut se on niin
pieni osa tästä koko Suomen kunnista et sillä ei
oo niin kun merkitystä. [...] No niin, me nyt ol-
laan yks niistä...”*

Siiloutuneisuus näyttäytyy myös niin, että valtion taholta tulevat strategiset tavoitteet voidaan kokea olevan keskenään ristiriitaisia, mikä aiheuttaa ongelmia kunnissa. Myös valtion tavoitteiden vaatimat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa kunnan muiden tavoitteiden kanssa. Toki myös kunnissa itsessään päätöksenteko voi olla siiloutunutta, mikä vaikeuttaa tilannetta entisestään.

Valtio on rahan kautta valta-asemassa

Valtion taholta riittävä taloudellinen resursointi on valtion ja kunnan vuorovaikutuksen tärkein tekijä. Kuitenkin tämä luo suhteeseen tietynlaisen valta-aseman, joka vaikuttaa tapaan, jolla puhutaan vuorovaikutuksesta valtion kanssa.

Etenkään pienemmillä kunnilla ei ole päätöksentekoon lobbausvoimaa, joten valtasuhde tuntuu olevan merkittävä. Raha, eli valtio, on mahdollistaja kunnille. Kuitenkin koetaan, että valtio sitoo voimakkaasti sitä, mihin rahaa saa ja tulisi käyttää. Kunnissa koetaan, että rahaa voisi hyödyntää paremmin, jos kunnilla olisi vapaammat kädet toimia. Nyt valtiota kuvataan valvojaksi, joka voi valvonnallaan osin vaikeuttaa asioita kunnissa.

”No kyl se varmaan osittain johtuu siitä, et ehkä se mielletään, tai ainaki sillai et se enemmän on

siellä ja valvoo ja vaikeuttaa asioita, ku se voisi olla edistäjänä.”

”Luulen että se on aika merkitsevä [valtion ymmärtää kunnista], että miten se tehdään se kuntien taloudellinen tuki. Nythän kuitenkin kun on tullut, tai tulee esimerkiksi tämä että kuntia pallokitaan hyvinvointityöstä, niin se on mielestäni aika hyvä rahoitusinstrumentti, jotenkin vaan toivoisin, että siellä voisi olla vielä enemmän rahaa, että se ihan oikeasti laittaa meitä tekemään töitä. Että varmaan nämä on niitä teemoja, että just toi että jos kunta voi itse vaikuttaa siihen niin se on mielestäni todella hieno asia sillä tehdyllä työllä, että silloin me pysytään täällä aktiivisena, eikä olla vain vaakunan vartijana.”

Vuorovaikutuksen valtion ja kuntien välillä koetaan olevan yksipuolista tai hyvinkin henkilökohtaista

Kuten edellä on kuvattu, kokevat monet kuntien edustajat suhteen valtion yksipuolisena. He, jotka kokevat suhteen olevan yksipuolinen, kokevat suhteen ja vuorovaikutuksen myös jokseenkin negatiivisesti. Erityisesti näiden kuntien puheissa korostuu, että vuorovaikutuksen koetaan tulevan ylhäältä alas, eikä se ole niin rakentavaa tai dialogista, kuin mitä se voisi olla.

Näissä kunnissa koetaan, että on hyvin vähän suoria yhteyksiä valtion. Tiettyjen kuntien edustajien puheista välittyi myös

tunne siitä, ettei esimerkiksi ministeriöillä nähdä olevan kiinnostusta kaikkia kuntia kohtaan. Yksipuolisuuden kokemus nostaa kynnyistä myös yhteydenpitoon valtion suuntaan. Näissä kunnissa valtioon ollaan yhteydessä esimerkiksi Kuntaliiton kautta. Suhteen Kuntaliittoon koetaan olevan hyvä ja toimiva, eikä tiiviimpää suhdetta valtioon välttämättä kaivatakaan.

”No varmaan ainakin omalta osalta se, että jos olis joku kontakti suoraan sinne [valtiolle], jos vaikka tuntis jonkun henkilön sieltä, ni sitte tulis varmaan helpommin oltua sinne [yhteydessä]. Mut ehkä sit ku Kuntaliitolla on niinku paremmin ne tavallaan kontaktit tiedossakin, et kennee ottaa yhteyttä ja sit toisaalta miettii, et [...] meil on kuitenkin 300 kuntaa, et se tilanne on kaikille ihan yhtä epäselvä. Ni jos kaikki 300 pommittaa sitä ministeriötä, ni eihän ne ehi niihin ees vastata, mut sit ku laittaa sen kysymyksen Kuntaliittoon, ni heil on todennäköisesti kaikil se sama vakiovastaus jo olemassa siellä mitä he pystyy siihen vastaa tai mitä he osaa vastata. Ja sitte tavallaan kun Kuntaliitto on varmaan kuitenkin se taho, joka joutuu sen ministeriön kaa neuvottelee niist epäselvistä kysymyksistä.”

Osassa kuntia suhde valtioon on puolestaan hyvinkin henkilökohtaista ja suoraa. Niissä kunnan työntekijöillä on avointa ja jatkuvaa vuorovaikutusta valtion kanssa. Vuorovaikutus on sillä tasolla, että jos kunnassa tulee jokin haastava tilanne tai tarve eteen, soitetaan suoraan ulkomuistista valtiolta tietyille

henkilölle, tai käydään yhdessä lounaalla valtion virkamiehen kanssa, ja asiat saadaan ratkottua hyvin helposti ja suorasti. Vuorovaikutus valtion kanssa on siis suoraa keskustelua tiettyjen valtion virastojen ja esimerkiksi kuntajohtajan välillä. Suoraa ja nopeaa tiedonkulkua kuvataan myös joissain tapauksissa toteutuvan valtion suuntaan, vaikka valtion suuntaan ei olisi etukäteen henkilökohtaista kontaktia.

”Kyllä mä valtionhallinnossa luotan tähän virkatiehen, kyllä ne ELYn ja AVIn kautta asiat etenee, että ei sitä tarvi buustata, ellei sitte oo ministeriössä suoraan joku rahotushaku tai muu, et jos ministeriö suoraan on se yhteystaho, niin luulis et sinne on suoraan yhteydessä.”

Parhaimmillaan vuorovaikutuksessa valtio nähdään kummimaisena taustahahmona, joka auttaa taloudellisesti ja henkisesti kun tarve vaatii, mutta ei “hengitä niskaan”. Tällaista vuorovaikutusta kuvaavissa kommentteissa valtio koetaan asiantuntijana, jolta saa helposti apua. Hyvin henkilökohtaisessa suhteessa valtioon on kuitenkin riskinä, että vuorovaikutus on kiinnittynyt henkilöön tai henkilöriippuvaista, eikä kiinnity organisaatioon.

”Et jos se on muistin varassa aina kenelle soitat, niin joskus saattaa joku unohtua koko porukasta pois. Mut muuten se on kuitenkin niin, meil on aikalailla niin, että meillä on ollut pysyvää tää henkilökunta sekä valtion hallinnossa että kunnallishallinnossa tässä. On tehty niin monta

vuotta töitä keskenämme, että sillai jo tunnetaan. Ei oo ollu tavallaan sitä ongelmaa, että se tieto ois kadonnut välillä johonkin. Mutta tulee varmaan olemaan sitten jossain vaiheessa.”

”Ei me olla täällä nurkissa luumuilee, että meillä on joku pulma, että kyllä sitä sitten voidaan kysyä heiltä [valtio] miten he sen näkee, miten työturvallisuuslain minimi siinä kohtaa parhaalla tavalla toteutuisi, ja kyllä sanon, että on meillä ollut sitäkin, että on haettu selustueksikin meidän [...] tiettyihin vaikeuksiin. Mitä itse tietyllä tavalla vierastan, koska ajattelen että hekin on vain sen työturvallisuuslain minimin valvojia ja meidän täytyy osata tehdä se itsekin, mutta jostakin vaikeista asioista huomaan selvästi, että sillä on arvoa kun se on jonkun instanssin kertomana, että se asia täytyisi muuttaa.”

”Valtiolla on ollu merkittävä rooli kuitenkin tämmöisenä kummisetänä myös tässä tukemassa, ei niinkään ehkä velvoittamassa ja edellyttämässä, vaan tukemassa [...] sekä taloudellisesti että sit henkisesti.”

Valtio tekee keskivertolinjauksia

Valtion linjausten nähdään palvelevan keskivertokuntaa, ja tämän koetaan vaikeuttavan yksittäisten kuntien toimintaa ja lisäävän tunnetta siitä, että valtio ei tunne kuntien arjen todellisuutta. Valtion linjauksissa ei ole tarpeeksi väljyyttä, jotta niitä

voisi soveltaa eri kunnissa parhaalla mahdollisella tavalla. Keskiwertolinjaukset myös tuntuvat helposti mikromanageerauselta, samoin kuin jos valtion taholta linjataan asioita, joiden tiedetään jo etukäteen olevan toimimattomia kunnissa. Mikromanagerauksen ja keskivertolinjausten ei koeta sopivan moninaiselle kuntasektorille.

Esimerkkinä mikromanageerauksesta nostetaan esiin TE-hallinnon uudistus; ajatellaan, että kunta tietää itse, mikä on paras tapa hoitaa työllistymispalvelut, mutta nyt ohjaus tulee valtiolta, ilman että kuntien erityispiirteitä on otettu huomioon. Siksi kunnat eivät voi toimia haluamallaan tavalla, eivätkä välttämättä edes järjestää palveluja itse, vaan luovat sitä varten uusia kuntayhteistyön malleja, jotka taas voivat olla eriäviä hyvinvointialueista.

”Puhutaan ihan ohjeistus, lainsäädäntö ja muu, niissä pitäis aina jättää riittävästi väljyyttä sille paikalliselle toiminnalle ja tahdolle. Tavoitteet pitää olla tietenkin kaikille samat ja tasa-arvoiset. Paikallinen järjenkäyttö pitäis olla sallittua.”

”Että vaikka nyt varhaiskasvatuksen normitukset, ni tää on ihan kohtuutonta, että meidän pitää pienille ryhmille, me ei voida yhdistää mitään toimintoja vaan meidän pitää erikseen kattoa toi ja erikseen toi ja kaikista pitää normit olla täynnä. Ja sit meidän pitää palkata ihmisiä

odottamaan, että tulis töitä. Meillä pitää olla valmiiks ihminen palkattuna, et jos joku sattuis sairastumaan, ni meillä pitää olla yks lastentarhanopettaja sitä varten odottamassa.”

Mikromanageerauksen sijaan toivotaan, että valtio voisi antaa enemmän vapautta tehdä paikallisia kokeiluja. Kunnissa toivotaan laajemmin luottoa paikalliseen ymmärrykseen ja osaamiseen. Kyseessä olevan toimintaympäristön tunteminen nähdään tärkeänä, kun linjauksia tehdään. Kunnat ovat viime kädessä vastuussa kuntalaisille siitä, miten asiat kunnissa toimivat.

”Jos aattelee kunnan kannalta niin edelleenkin se on myös kaupungin ongelma, jos meidän asukkaat ei koe saavansa hyviä hyvinvointipalveluja. Se on kunnan ongelma jos hyvinvointialueet ei toimi, vaikka sote-vastuu meiltä häviääkin. Meidän imagollinen asia, vaikkei siitä itse vastata, mut samahan se on kaikkien valtionkin tuottamien palveluiden osalta.”

”Ite ajattelen et kunta-valtiosuhde ollut aina vähän ongelmallinen. Kertoo luottamuksen puutteesta. Välillä ihan oikeesti tuntuu siltä ettei valtio luota et kunnat osaa hoitaa asioita.”

Vuorovaikutuksen pääkaupunkikeskeisyys

Kunnissa koetaan, että valtion toimissa, ajattelussa ja tapahtumissa on pääkaupunkiseutu- ja suurkaupunkikeskeisyyttä.

Isoimmista kaupungeissa saatetaan ajatella, että valtion toiminta on pääkaupunkiseutukeskeistä ja pienemmissä kunnissa ajatellaan, että se on sekä suurkaupunki- että pääkaupunkiseutukeskeistä. Kokemus on, että valtiolla on tiettyjen kuntien kanssa suurempi keskusteluyhteys tai, että valtiota kiinnostaa enemmän pääkaupunkiseudun tai suurimpien kuntien asiat kuin pienten tai keskisuurten kuntien asiat.

Vuorovaikutussuhteeseen valtion kanssa koetaan vaikuttavan kunnan maantieteellinen sijainti ja koko. Ajatellaan, että isompi kunta voi kutsua ministerin käymään ja keskustelemaan, mutta pienemmissä kunnissa ei ole tätä samaa mahdollisuutta. Pienemät kunnat pyrkivät ja kokevat pystyvänsä vaikuttamaan asioihin enemmän esimerkiksi ELY-keskuksen kautta.

”Suoraan sanoen ainoon porukka valtion puolelta joka pitää säännöllistä yhteyttä meihin, se on toi ELYn ympäristöpuoli elikkä kaavoitus. ELY ja ELYn nimenomaan ympäristölinja on se, joka vuosittain periaatteessa käy meidän kanssa keskustelun. Siihen liittyy mukaan ELY-keskuksesta myöskin liikenne- ja elinkeinopuolen keskusteluja vähän siihen samaan, mut sen keskustelusuhteen ylläpito on nimenomaan sen ympäristöpuolen.”

”No, meillähän suoria yhteyksiä [valtioon], on tosi vähän, että kun ministeriöitten mielestä Suomessa on liikaa kuntia, ei he kerkii kaikkien kans

keskustelemaan. Et onks se nyt 20 kaupunkiseutua saa riittää heidän keskustelukumppaniksi.”

Kuntien kokemus epäreilusta kohtelusta ja heidän kuntansa vähemmälle huomiolle jäämisestä liittyy pääkaupunkiseutukeskisyyteen. Kunnissa koetaan, että on epäedullista heille, että epäviralliset keskustelut ja yhteistyö tapahtuvat keskitetysti. Monilla on tunne, että oman kunnan olemassaolosta täytyy muistuttaa valtiota. Kehittämistä on vaikea tehdä ja yhteistyötahoja löytää, jos kunnassa ei ole esimerkiksi korkeakouluja tai useita isoja yrityksiä. Lisäksi koetaan, että esimerkiksi valtion toiminnot ovat hyvin keskittyneitä pääkaupunkiseudulle, mikä osaltaan luo eriarvoista asemaa kuntien välille. Valtion virastot ja valtion tahojen järjestämät tapahtumat ovat usein pääkaupunkiseudulla. Etäyhteydet korona-aikana ovat kuitenkin osin helpottaneet ulkopuolisuuden tunnetta etäällä pääkaupunkiseudusta sijaitsevissa kunnissa tapahtumien siirryttyä verkkoon.

”Kun on näitä valtion eri toimintojen hajauttamista muillekin paikkakunnille kuin pääkaupunkiseudulle, se on sitä aluepolitiikkaa. [...] Miksei tänä päivänä vois olla sillai, että niitä oiskin tiettyjä valtionhallinnon tietotyöpaikkoja sijoitettu tietoisesti muuallekin kuin pääkaupunkiseudulle?”

Valtion toivotaan olevan mahdollistaja

Haasteena valtion ja kuntien vuorovaikutuksessa on kuntien näkökulmasta siis liiallinen ohjaus ja luottamuksen puute kuntien toimintaan ja osaamiseen sekä lisäksi se, että valtio ei näe tai kykene huomioimaan kuntien moninaisuutta ja erityispiirteitä vaan tarkastelee ja ohjaa keskivertokuntia.

Valtion taholta toivotaan yhteisiä tavoitteita ja (taloudellista) porkkanaa niiden toteuttamiseen, mutta kuitenkin väljyyttä toteutukseen. Valtion toivotaan olevan mahdollistaja, mutta sallivan erilaiset ratkaisut tavoitteiden toteutumiseen. Valtiolta toivotaan enemmän apua myös siihen, miten asioita tulisi tehdä. Ei siis pelkästään linjauksia, vaan myös apua toimenpanoon. Tässä haasteena on kuitenkin tasapainoilu mikromanageeraus- ja vapaiden käsien antamisen välillä. Valtion liiallinen ohjaus koetaan luottamuksen puutteena kuntia kohtaan.

”Samalla lailla kun kunta toimii mahdollistajan yritystoiminnalle, niin valtionhallinnon täytyisi toimia mahdollistajana kunnille. Sen sijaan et meitä ohjataan vahvasti lainsäädännöllä ja tarakoilla määrityksillä - kuinka monta hoitajaa pitää olla yksikössä jne. - niin normien purkamisen olisi tarpeen ja sen kuntien toiminnan mahdollistaminen sillä lailla et olis mahdollisuudet ja edellytykset niihin ketteriin kokeiluihin ja paikalliseen tapaan toteuttaa asioita.”

”Kun tullaan valtiosta kuntaan niin pitää tulla konkretian tasolle. Mitä se käytännössä tarkoittaa että toteutetaan palvelut ihmislähtöisesti? Valtio ohjaa rahoitusta, ja jos sitä ohjataan ihan väärin asioihin kuntien näkökulmasta. Konkretia ratkasee, et onko ne linjaukset oikeesti hyviä ja hienoja.”

Toki kunnissa myös ymmärretään ja tunnustetaan valtion haasteet ja se, että tietyissä tilanteissa on pakko tehdä keskivertolinjauksia. Tämän myötä myös tietynlaiselle mikromanageerukselle nähdään olevan syynsä, mutta toivotaan että tämä voisi vähentyä tulevaisuudessa. Toivotaan siis vähemmän ohjausta ja enemmän luottamusta, jotta kuntien erityispiirteet voidaan huomioida.

4. JULKISEN HALLINNON STRATEGIA

Julkisen hallinnon strategia ei ollut syvällisesti tuttu kenellekään tutkimukseen osallistuneelle informantille heidän osallistuessaan haastatteluun tai ryhmäkeskusteluun. Ryhmäkeskusteluissa käytiin julkisen hallinnon strategiaa osittain läpi strukturoidusti. Osallistujille oli lähetetty etukäteen linkki strategiaan tutustuttavaksi, mutta strategian tunteminen ei ollut edellytys ryhmäkeskusteluun osallistumiselle. Haastatteluissa käsiteltiin julkisen hallinnon strategiaa sen verran kuin informantti aihetta tunsu.

Ryhmäkeskusteluissa käsiteltiin julkisen hallinnon strategian seitsemän toimintalinjausta otsikkotasolla, ja sen lisäksi **toimintalinjaus 3: Kannamme vastuumme ilmastonmuutoksen hillinnästä** tavoitteen ja toimien tasolla. Lisäksi käsiteltiin lyhyemmin myös **toimintalinjaus 4:ää: Teemme sujuvaa yhteistyötä muun yhteiskunnan kanssa**. Toimintalinjaus 3 valittiin käsittelyyn kestävän kehityksen teeman vuoksi, ja toimintalinjaus 4 yhteistyön teeman takia, jotka kummatkin ovat konkreettisia ja keskustelua herättäviä teemoja. Keskustelua näistä on koottu tutkimuksen liitteeseen **1. Ajatuksia julkisen hallinnon strategiasta, toimintalinjaukset 3 ja 4**.

Julkisen hallinnon strategiaa pidetään yleisesti ottaen hyvänä ideana, ja sen ajamia teemoja tavoittelemisen arvoisina. Lähtökohtaisesti kaikkeen ylhäältä valtiolta alas kunnille tulevaan suhtaudutaan kunnissa helposti varauksella, ja niin myös julkisen hallinnon strategiaa tarkastellaan kriittisesti. Kuitenkin pidetään hyvänä asiana, että julkisella hallinnolla on yhteisiä äänten lausuttuja tavoitteita, vaikka toimeenpano eri kunnissa voikin olla hyvin erilaista. Parhaimmillaan julkisen hallinnon strategia voisi toimia kuntien toiminnan mahdollistajana ja tavoitteiden yhtenäistäjänä.

Tasapainottelu liian ohjaavuuden ja riittävän konkreettisuuden välillä

Keskusteltaessa informanttien kanssa strategiatyöstä kunnissa yleisemmin todettiin, että hyvä strategia on sellainen, joka ajaa muutosta selkeästi ja auttaa tekemään valintoja. Informanttien mielestä julkisen hallinnon strategiassa on paljon hyviä ajatuksia ja tavoitteita, mutta muodosta jää epäily siitä, onko se riittävän ohjaava toimivaksi strategiaksi.

Toisaalta, kun kyse on ylhäältä tulevasta strategiasta, on muistettava, että kunnat ovat myös huolissaan liiallisesta ohjauksen

mahdollisuudesta. Ylhäältä alaspäin tulevaan strategiaan suhtaudutaan osittain varauksella, sillä pelätään, että se on liian sitova ja vie kunnan itsemääräämisoikeutta. Yhteiset tavoitteet kuitenkin tunnustetaan hyväksi työvälineeksi.

“Ehkä [julkisen hallinnon strategia] on vähän yhtä tyhjän kanssa, jos rehellinen ollaan. Että juuri se, että se näkökulma on kuitenkin ylhäältä alaspäin. Totta kai mä tiedän, että niissä työryhmissä ja siinä taustatyössä on kuntien edustajia ja Kuntaliiton edustajia mukana ja muuta, että sitä näkökulmaa siinä tulee, ja se on oikeesti se hyvä puoli et periaatteessa kansalaisen kannalta ne näyttäytyy samalla tavalla, koska silloin niiden alueen käyttö on yksinkertaisempaa ja helpompaa ja se on helpommin viestittävää, ei siinä mitään, mutta...”

“Kysymyshän on tietenkin sitoutumisesta niihin tavoitteisiin. Että ehkä, me ei todellakaan haluta semmosta strategiaa et meille tulee kaavamainen tapa, niin kun meille ilmoitetaan kaava, että teidän pitää toimia näin ja näin.”

Merkittävänä haasteena julkisen hallinnon strategiassa vaikuttaa olevan se, että se tuntuu olevan tehty keskivertokunnalle ja se antaa ymmärtää, että kunnat ovat samanlaisia. Se herättää kysymyksen, onko valtion ajatuksena, että kaikkien kuntien tu-

lisi olla samanlaisia. Keitä yleisstrategian ajatellaan palvelevan? Kuntien erilaisuus haastaa kaikille yhteisiä linjauksia, kun yksi linjaus ei sovi kaikille kunnille.

“Nimenomaan se, että se näyttäytyy kansalaisen näkökulmasta selkeänä kokonaisuutena. Sehän on tosi hyvä. Se tavote on tosi hyvä. Mut sitten se näyttää, mut se että pitää muistaa et se ei pidä olla kaavamaisista sillä tavalla että se yhdenmuka... et me ei olla mitään valtionhallinnon paikallisyksiköitä, et se ei saa johtaa siihen siten. Koska mä epäilen, että jollain ministeriöllä on semmonenkin toive.”

Tärkeänä teemana keskusteluissa nouseekin esiin huoli siitä, auttaako julkisen hallinnon strategia normien purussa, vai lisääkö se niitä. Kuten edellisessä luvussa todetaan, kuntien kokemus on, että valtio helposti mikromanageeraa kuntia huomioiden niiden monimuotoisuutta. Tällainen keskivertokunnan ohjaaminen näyttäytyy kunnissa luottamuksen ja ymmärryksen puutteena valtion taholta, ja julkisen hallinnon strategian tulisi siis pystyä huomioimaan kuntien erityispiirteitä ja siten luoda luottamusta valtion ja kunnan välille.

“Siellähän ideana on se, että periaatteessa hallinto näyttäytyis yhtenäisenä, ja mun mielestä se oli ihan hyvä teema sinänsä, ajatellaan että omalla tavallaan kansalaisen näkökulmasta on olemassa samanlaisia asioita. Mutta sitten siin on se toinen taas, kun se johtaa todennäköisesti

normiohjaukseen, joka taas vie sitä meidän oma-leimaista tapaa hoitaa. Se itsehallinnon mahdollisuus toteuttaa asioita eri tavalla poistuu. Ni se on tämmönen kaksjakonen asia.”

Strategian muodossa, kielessä ja viestinnässä onkin tärkeää löytää tasapaino ohjauksen ja muutoksen mahdollistamisen välillä. Tämä voisi tapahtua esimerkkien kautta: mitä tavoitteet ja toimenpiteet tarkoittavat käytännössä.

Informantit tunnistavat ja ymmärtävät sen, että jos strategia on sellainen, että se sopii mihin tahansa organisaatioon, niin kuin sen tässä tapauksessa tulee olla, se jää väistämättä hyvin yleiselle tasolle. Kuitenkin siinä on hyvä jollain tavalla huomioida strategioiden tärkein tavoite: ohjata valintoja.

*“Kehittämissuositukset strategian ohjaavuuteen:
“mitkä ovat tällaisen suomalaisen julkisen sektorin positiiviset erottautumistekijät ja kuinka vahvistetaan niitä edelleen. toisaalta jos kv-vertailussa ollaan jäljessä niin miten kirittää omaa tekemistämme siinä.”*

Strategian tunnettuuden lisääminen

Vaikuttaa siltä, että julkisen hallinnon strategia on melko huonosti tunnettu. Tämä voi osaltaan johtua siitä, että korona-aikana kunnilla on ollut paljon akuutteja kysymyksiä ratkaistavanaan ja julkisen hallinnon strategia on jäänyt näiden jalkoihin.

Kunnissa näkemys on, että moneen asiaan kuten strategian valmisteluun olisi todennäköisesti tukimateriaalia ja taustatietoa, mutta kiireisessä arjessa aika ei riitä sen löytämiseen. Myös julkisen hallinnon strategia on tällainen materiaali, josta keskusteltaessa moni koki, että siitä voisikin olla hyötyä, jos se löytyisi silloin, kun kunnan omaa strategiatyötä aletaan käynnistää.

Viestintää tarvitaan myös siitä, miten strategia on valmisteltu ja keitä sen laatimisessa on ollut mukana. Osa tiesi, että kuntia oli kuultu strategian laatimisessa, mutta moni oli kuullut strategiasta ensi kertaa kuntajohtajapäivillä marraskuussa 2021.

“Nii, no kyllähän tääl sivustollaki on tämmönen tukipakettia ja tukikysymyksiä, mut että onko luotettu sit esimerkiks siihen, et se menee nyt jotenki, et kunnat sen vaan jostain löytää. Ehkä sit siihen sen asian myymiseen ois kantsinu käyttää kans vähä aikaa. Ja ehkä ottaa kuntia vielä enemmän mukaan, mä en nyt muista mis kaikkes, onks sul tietoo miten tää syntyprosessi meni?”

--

Etnografi: “Oletteko te hyödyntäneet tätä julkisen hallinnon strategiaa teidän kehittämistyössä?”

Informantti: “No ihan rehellisesti sanottuna mä olin viime viikolla kuntajohtajapäivillä, ensimmäistä kertaa tajusin et semmonenkin [strategia] on olemassa.”

[Lukee julkisen hallinnon strategiaa:] “Jotenki täst jää semmonen konkreettinen pois, että täs puhutaan hallinnon toiminnasta ja että esimerkiksi ei puhuta paikallishallinnosta, ei puhuta kunnista. Puhutaan, että tää strategia toimeenpannaan julkisessa hallinnossa laaja-alaisesti ja sit että valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto valmistele toimeenpano-ohjelmaa yhdessä sidosryhmien kans, mut onks jotain semmosta sitte tapahtunu tai tullu? Et ei oo ainakaa kuntiin päin hirveesti lähestytty täl asial. Sit et ministereistä koostuva julkisen hallinnon uudistamisen poliittinen johtoryhmä seuraa strategian toimeenpanoo, ni täähän tarkoittaa, et se on ministeritasolla, valtionhallinnon tasolla.”

Välillä on myös vaikea hahmottaa, kenelle julkisen hallinnon strategia on tarkoitettu. Olisi hyvä lisätä vuorovaikutusta siitä, millaisia tukitoimia valtion taholta voi olla strategian toimeenpanoon kunnissa. Osa toimista vaikuttaa olevan suunnattu enemmän valtiolle, ja osa kuntahallintoon. Vastuun jakaminen selkeämmin voi helpottaa strategian toimeenpanoa.

“Et onks nää sitten nää toimintalinjausten nää käytännön asiat, mitä täs kehitetään, ni onks ne semmosia, mitkä ulottuu sitte kuntatasolle asti? Ei ainakaa ihan kaikki. ’Sujuvan yhteistyön

mahdollistavat digitaaliset ratkasut’, niitten kehittämisen, ni ei se semmonen voi lähtee kunnista, vaan kyl se on sitte valtiontasonen juttu. ’Avaamme ja kehitämme yhteistyötä mahdollistavia toimintatapoja, prosessia, kuten dialogisuutta ja toimintaa verkossa’, ni seki on tosi hyvä ja tärkeä, mutta me voidaan siin tehdä vaan oma roolimme. ’Luomme ja seuraamme [...] hallinnollisia strategisia tavoitteita ja laajennamme julkisen hallinnon töissä Suomelle ajattelutapaa’, et kyl nää kaikki tää toimintalinjausten alla olevat asiat, ni ne on ehkä tämmösiä valti-onhallintoa koskevia juttuja.”

Kunnissa on myös epävarmuutta siitä, miten julkisen hallinnon strategiaa voisi hyödyntää kuntatyössä, sillä se on eri tasoinen kuin kunnan oma strategia. Tunnettuutta lisäämällä vahvistetaan myös kuntien uskoa julkisen hallinnan strategian mahdollisuuksiin ja autetaan näin hahmottamaan laajemmin strategian pidemmälle ulottuvia tavoitteita ja käyttökohteita.

5. RATKAISEMISEN ARVOISIA HAASTEITA SEKÄ TOIMENPIDE- EHDOTUKSIA JULKISEN HALLINNON STRATEGIAN PAREMPAAN TOIMEENPANOON

Tutkimuksessa on noussut esiin haasteita liittyen kuntien arkeen, strategiatyöhön, valtion ja kuntien vuorovaikutukseen sekä julkisen hallinnon strategiaan. Näitä haasteita on analysoitu yhdessä tutkimuksen ohjausryhmän kanssa ja jalostettu eteenpäin ratkaisemisen arvoisiksi haasteiksi. Haasteita on noussut esiin sekä yleisemmällä tasolla että tarkemmin julkisen hallinnon strategian parempaan toimeenpanoon liittyen. **Ratkaisemisen arvoisten haasteiden kohdalla on myös hyvä pohtia, mitkä niistä ovat valtiovarainministeriön ratkaistavissa ja mitkä kuuluvat kunnille sekä mitä on syytä pohtia yhteistyössä.** Lisäksi haasteiden perään on nostettu tutkimukseen pohjautuvia toimenpide-ehdotuksia julkisen hallinnon strategian toimeenpanon kehittämiseksi. Toimenpide-ehdotukset voivat auttaa ratkaisemaan useampia haasteita.

Yleisiä haasteita, jotka vaikuttavat valtion ja kuntien toimintakenttään

Haaste: Valtion toiminta on sirpaleista ja myös julkisen hallinnon strategia voi hukkua sirpaleisen tiedon joukkoon.

Kunnissa kokemus valtion toiminnasta on sirpaleista ja jakautunutta usealle eri toimijalle. Uskotaan, että valtiolta on mahdollista saada tukea esimerkiksi strategiatyöhön, mutta tietoa ei löydetä tai osata etsiä sillä hetkellä, kun sitä tarvittaisiin. Kokemus valtion sirpaleisuudesta vaikuttaa laajalti muihinkin tässä listattaviin haasteisiin. Tämä haaste on itsessään vaikea suoraan ratkaista, mutta teema on hyvä huomioida muiden haasteiden ratkaisemisessa.

Haaste: Sote-uudistus ja hyvinvointialueet vaikuttavat tulevaisuudessa kuntien arkeen ja myös julkisen hallinnon strategian kokonaisuuteen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä kuntien keskeinen tehtävä siirtyy hyvinvointialueille ja kuntien haasteena on uuden identiteetin ja tehtävänkentän hakeminen ja vakiinnuttaminen. Hyvinvointialueuudistuksen myötä on mahdollista, että kuntiin jäävät tehtävät eivät ole yhtä tarkasti säädeltyjä ja kuntien vapaus toimia paikallisesti lisääntyy. Kunta- ja valtiokentän muuttuminen hyvinvointialueiden myötä vaikuttaa

myös julkisen hallinnon strategian kokonaisuuteen ja sen toimeenpanoon tulevaisuudessa.

Haaste: Poliittisessa retoriikassa annetaan helppoja ratkaisuja vaikeisiin kysymyksiin.

Politiikan muutos, jossa tietovastaisuus lisääntyy, on laaja, myös kunnissa näkyvä haaste. On pohdittava, miten tietopohjaisuutta voidaan lisätä läpileikkaavasti sekä valtion että kuntien toiminnassa.

Vuorovaikutuksen näkyväksi tekeminen ja monipuolistaminen auttaa ratkaisemaan monia haasteita

Haaste: Kunnat eivät koe, että valtio ymmärtää kuntakenttää tarpeeksi.

Kuntien kokemus on, että valtion taholta kuntien arkea ei ymmärretä tarpeeksi hyvin eikä kuntiin siksi luoteta. Tämän koetaan johtavan keskivertolinjauksiin, jotka eivät tunnu sopivan moninaiselle ja eriytyvälle kuntakentälle.

Haaste: Kunnissa toivotaan yksilöidympää tukea.

Kunnilla on kokemus eriarvoisesta kohtelusta, jossa valtion toiminta nähdään pääkaupunkiseutukeskeisenä. Metropoliajattelun lisäksi toivotaan myös yksilöidympää tukea ja ymmärrystä

muista kunnista. Myös pienemmissä kunnissa toivotaan valtiolta tukea, joka ei olisi kytkeytynyt keskivertokuntalinjauksiin.

Haaste: Miten ristiriitaa valtiolta tulevien tavoitteiden asettamisen ja mikromanageerauksen suhteen voisi ratkoa?

Kunnat kaipaavat valtiolta tukea selä konkreettisia esimerkkejä, neuvoja ja ratkaisuja, mutta mikromanageerausta ei toivota. Tämä ristiriita kytkeytyy ohjaukseen ja esimerkiksi kuntien henkilömitoitukseen, jotka toisinaan tuntuvat kuntien näkökulmasta kohtuuttomilta. Koska kunnat eivät koe, että valtiolla on tarpeeksi ymmärrystä kuntakentästä, eikä kuntiin koeta täysin luotettavan, linjausten ja tavoitteiden asettamisen ja niiden valvomisen koetaan vaikeuttavan ja lisäävän kuntien työtä. Kokemus valtion epäluottamuksesta lisää tunnetta mikromanageroinista kunnissa.

Haaste: Vuoropuhelua valtion kanssa ei ole tarpeeksi.

Monissa kunnissa koetaan, että valtio on etäinen toimija, jonka arki eroaa kuntien arjesta paljonkin. Kunnissa toivotaankin enemmän vuoropuhelua valtion kanssa. Myös strategiaan ja sen toimeenpanoon ja tavoitteiden asettamiseen liittyen kaivataan vuoropuhelua - kunnissa strategiasta määrää kuntalaki ja strate-

gian teossa monet muut asiat ovat päällimmäisenä kuin strategian toteuttaminen ja toimeenpano. Juuri niistä valtion kanssa toivotaan myös vuoropuhelua.

Haaste: Kunnissa ei aina ymmärretä valtion toimintaa ja sen perusteita.

Kuntien ja valtion toimintaperiaatteet eroavat toisistaan ja kunnissa ei aina ymmärretä kaikkia valtion toimia ja linjauksia eikä niiden perusteita. Vaikka kunnissa kritisoidaankin esimerkiksi keskivertolinjauksia, valtion taholta ne on perusteltu yhdenvertaisuuden ja yhtenäisyyden kautta. Kunnissa olisikin tärkeä ymmärryttää vuoropuhelun myötä myös valtion toimintaa ja sen perusteita.

Toimenpide-ehdotuksia vuorovaikutuksen näkyväksi tekemiseen ja monipuolistamiseen

Toimenpide-ehdotus: Vuorovaikutteisuus kuntien kanssa ja olemassa olevan vuorovaikutuksen näkyväksi tekeminen.

Vuorovaikutteisuus ja viestiminen kuntien kanssa nykyistä tasapuolisemmin tukisi kuntien ja valtion vuorovaikutusta. Valtion jo nyt toteuttamien hyvien toimenpiteiden tekeminen näkyväksi kuntiin on tärkeää. Kuntiin on siis tärkeä viestiä myös siitä, mitä jo nyt valtion taholta tehdään ja mitä hyötyä siitä on

kunnille. Esimerkiksi hyvien esimerkkien viestiminen sekä parhaiden käytäntöjen jakaminen kuntien arjesta loisivat hyvää vuorovaikutteisuutta.

Toimenpide-ehdotus: Esimerkkejä konkreettisista kuntien sovellutuksista.

Kunnilla on tarve konkreettisille esimerkeille muista kunnista esimerkiksi siitä, miten strategiassa mainittuja asioita on sovellettu paikallisesti. Onnistumiset, hyväksi havaitut toimintatavat ja parhaat sovellutukset tukisivat kuntien omaa soveltamista. Kunnissa on myös tärkeää hahmottaa strategian edistymistä ja toimeenpanoa sekä mittaroida sitä, kuitenkin niin, ettei se työllistä liikaa. Hyvät esimerkit esimerkiksi hyvinvoinnin alueen mittaamisesta ovat kunnille tervetulleita.

Toimenpide-ehdotus: Kuntien moninaisuuden ja arjen tunnistaminen voi tapahtua esimerkiksi “kuntasafarien” myötä.

Kunnissa koetaan tärkeäksi dialogi valtion kanssa. Erityisen arvokkaana pidetään sitä, että voitaisiin jakaa kuntien arkea valtiolle paikan päällä. Kuntavierailuja valtion taholta toivotaan tehtävän säännöllisesti. Vierailut kunnissa avaavat kuntien arkea myös päättäjille ja avainhenkilöille esimerkiksi strategian valmistelussa.

Julkisen hallinnon strategiaan suoraan liittyviä ratkaisemisen arvoisia haasteita

Haaste: Julkisen hallinnon strategia ja sen tarkoitus eivät ole vielä tarpeeksi tuttuja kunnissa.

Julkisen hallinnon strategia ei ole vielä kovin tuttu kuntakentällä, eikä sitä ole juurikaan hyödynnetty kuntatyössä. Strategian osalta tarvitaan siis lisää viestintätöitä ja ymmärryttämistyötä siitä, mikä strategian tarkoitus on ja ketkä sen keskeiset kohderyhmät ovat. Lisäksi kunnat tarvitsevat perusteita siitä, miten julkisen hallinnon strategiaa voidaan käyttää konkreettisesti hyödyksi kunnissa ja esimerkiksi kuntien strategiatyöprosessissa.

Haaste: Ylätason strategian huomioiminen kuntatyössä.

Julkisen hallinnon strategiassa on paljon kuntia ja valtiota yhdistäviä teemoja. Kunnissa olisi tarpeellista ymmärtää, miten julkisen hallinnon strategia asemoituu kunnan omaan strategiaan ja toimintaan. On hyvä selkeyttää, mistä syystä julkisen hallinnon strategia on eritasoinen kuin kuntien oma strategia, ja miten tätä voi hyödyntää.

Haaste: Miten julkisen hallinnon strategia tulee osaksi kuntien kehittämis- ja strategiatyötä?

Linjausten lisäksi kunnissa tarvittaisiin tukea ja apua ylhäältä tulevien asioiden toimenpanoon. Valtiolta toivotaan linjausten ja velvoitteiden lisäksi enemmän apua myös siihen, miten asioita tulisi tehdä ja toteuttaa kuntatasolla.

Julkisen hallinnon strategiaan liittyviä toimenpide-ehdotuksia

Toimenpide-ehdotus: Julkisen hallinnon strategian ymmärtäminen kunnissa.

Kunnissa kaivataan tietoa siitä, mistä julkisen hallinnon strategiassa on kyse, ketkä ovat sen keskeisin kohderyhmä, millaista konkreettista hyötyä siitä voi olla kuntatyössä.

Kuntaverkostot ovat esimerkiksi hyvä paikka synnyttää ja käydä keskustelua julkisen hallinnon strategian teemoista. Ymmärrystä voidaan lisätä kumppanoitumalla eri hankkeiden kanssa, jotka edistävät julkisen hallinnon strategian tavoitteita kuntakentällä ja hyvinvointialueilla.

Toimenpide-ehdotus: Julkisen hallinnon strategian yhdistäminen muihin valtion julkistuksiin ja linjauksiin, jotta julkisen hallinnon strategia kulkee mukana myös muissa valtion ulostuloissa.

Valtion sisäisessä ja ulkoisessa viestinnässä voisi vahvemmin viitata julkisen hallinnon strategiaan, jotta sen sisältö leviää. Näin tulee näkyväksi se, että tietyt asiat pohjaavat julkisen hallinnon strategiaan. Julkisen hallinnon strategian teemoja ja sisältöjä voisi nostaa esimerkiksi vahvasti osaksi valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoroa.

Toimenpide-ehdotus: Julkisen hallinnon strategian viestimisen oikea-aikaisuus.

Yhtenä haasteen kunnissa on, että julkisen hallinnon strategian kaltaiset käyttökelpoiset työkalut ja apuvälineet eivät löydy tai muistu mieleen kiireisessä kuntatyössä silloin, kun niitä tarvittaisiin. Viestinnän julkisen hallinnon strategiasta pitäisikin olla oikea-aikaista siten, että se saataisiin sopivasti osaksi kuntien strategiatyötä. Yksi viestimisen paikka voi olla esimerkiksi, kun kunnassa vaihtuu valtuusto.

“Se ei varsinaisesti ole tuttu. Mä oon kuullu sen nimen kyllä. Jossain vaiheessa kiinnitin huomioon, että valtiovarainministeriö sellaista alkaa valmistelemaan, mutta ikään kuin ne pääpointit on vieraita. Jos nyt joku pitää sanoa [missä tästä voisi viestiä niin että tavoitaisi], niin valtion ajankohtaispäivät.”

Toimenpide-ehdotus: Tilannekuvan luominen siitä, miten julkisen hallinnon strategian teemat toteutuvat kuntakentällä tällä hetkellä.

KENNO

Kokonaisymmärryksen hahmottamiseksi kuntien tilannekuvan luominen ja esimerkiksi strategiatyön nykyhetken ymmärtäminen on tärkeää. Tilannekuvan ymmärtämisellä voidaan luoda tuntua siitä, miten julkisen hallinnon strategiaa ja siihen liittyviä teemoja kunnissa toteutetaan ja miten siihen ollaan sitoututtu. Lisäksi tarvitaan lisää ymmärrystä siitä, miten julkisen hallinnon strategia näyttäytyy kuntien strategiaprosesseissa ja valmiissa strategioissa. Sen avulla voidaan hahmottaa, mitä teemoja olisi hyvä vielä syventää mm. viestinnän avulla.

Toimenpide-ehdotus: Työkaluja siihen, miten julkisen hallinnon strategiaa voi toimeenpanna.

Valtio voi auttaa kuntia jakamalla työskentelytapoja sekä ideoita ja työkaluja, jotka voivat helpottaa strategian käyttöä kunnissa ja sen teemojen vahvistamista arjessa. Nämä voivat olla esimerkiksi menetelmien jakamista tai työpajatyöskentelyn ohjeistamista.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Kunnat ja valtio tarvitsevat toisiaan, ja hyvästä vuorovaikutuksesta hyötyy kumpikin osapuoli. Kunnissa autonomisesta asemasta ollaan ylpeitä, mutta läpi tutkimuksen nousee kunnista vahva huoli siitä, että valtio ei aina ymmärrä riittävästi kuntien monimuotoisuutta, arkea ja todellisuutta. Kokemus kunnissa on, että tämä ymmärryksen puute johtaa siihen, että valtio tekee keskivertolinjauksia, jotka palvelevat jonkinlaista keskivertokuntaa ja aiheuttavat lisätyötä muille. Toisaalta kunnissa myös koetaan, että valtio pyrkii mikromanageeraamaan kuntia, mikä nähdään helposti luottamuksen puutteena valtion taholta. Siksi kunnan ja valtion suhde on usein herkkä ja valtiolta tuleviin linjauksiin suhtaudutaan lähtökohtaisesti kriittisesti.

Kunnissa on kuitenkin myös hyviä suhteita valtion suuntaan, ja erityisesti lähempänä kunnan arkea toimivat ELY-keskukset sekä kunnan ja valtion välissä vaikuttava Kuntaliitto saavat kiitosta. Näihin tahoihin on kunnissa myös selvästi laajemmin kosketuspintaa kuin esimerkiksi moneen ministeriöön. Kuntien välinen kilpailu tulee esiin siinä, miten helposti ajatellaan valtion olevan ensisijaisesti kiinnostunut ylläpitämään suhteita suurempiin kuntiin tai pääkaupunkiseutuun kuin pienempiin kuntiin.

Valtion siiloutuminen aiheuttaa välillä ylimääräistä työtä kunnissa. Kokemus on, että valtion eri toimijat saattavat tehdä toistensa kanssa ristiriitaisia linjauksia, ja kuntien on vaikea tietää, mikä taho on vastuussa. Ylipäätänsä valtio on kuitenkin kuntien arjessa läsnä itsestään selvänä taustavaikuttajana, johon suhde on tärkeä mutta sitä on vaikea sanoittaa.

Tämä ristiriitainen suhde valtioon näkyy myös suhtautumisessa julkisen hallinnon strategiaan. Sitä pidetään lähtökohtaisesti hyvänä ja sen teemoja tavoittelemisen arvoisina. Valtiolta kunnille päin tuleviin linjauksiin suhtaudutaan kuitenkin usein kriittisesti. Ristiriitaisesti julkisen hallinnon strategian ajatellaan helposti olevan liian yleistasoinen, jotta siinä olisi tarpeeksi tarttumapintaa, mutta toisaalta pelätään liikaa ohjauvuutta, joka sotii kuntien itsemääräämisoikeutta vastaan. Strategian toimeenpanossa tulisikin löytää tasapaino ohjauksen ja muutoksen mahdollistamisen välillä.

Suurin haaste tällä hetkellä on kuitenkin julkisen hallinnon strategian huono tunnettuus kuntakentällä.

Julkisen hallinnon strategiasta voisi olla paljonkin hyötyä kunnissa, sillä strategiatyön merkitys kunnissa on korostunut viime vuosina. Erityisesti strategian laadulla on merkitystä; hyvin

tehty strategia auttaa valintojen tekemisessä kunnan arjessa, sillä se määrittää painopisteet kehittämiselle. Usein ei kuitenkaan uskalleta tehdä riittäviä valintoja, jolloin strategia jää liian yleiselle tasolle eikä siitä ole tarvittavaa hyötyä. Valintojen tekemiseen kaivataankin usein ulkopuolista apua. Toinen merkittävä piirre strategiatyössä on sen tekeminen yhdessä kuntalaisien, viranhaltijaorganisaation, valtuuston ja sidosryhmien kanssa, jotta arvot ja tavoitteet ovat aidosti yhteisiä ja strategian toimeenpano on helpompaa. Näistä valtuuston sitouttaminen strategian painopisteisiin koetaan haastavimmaksi, sillä poliitisten tavoitteiden muutosten ennustaminen on vaikeaa. Strategian tavoitteiden toteutumista mitataan yleensä taloudellisilla mittareilla, mutta ideoita kaivataan myös pehmeiden arvojen toteutumisen mittaamiseen.

Strategisessa kehittämisessä globaalit trendit ja paikalliset tapahtumat vaikuttavat kehittämiseen aikajänteeseen. Kunnat mielellään ottaisivat kehittämiselle aikaa ja varmistaisivat muutosten juurtumisen ja huomioisivat ylisukupolviset vaikutukset. Arjen reaktiivisuus kuitenkin pakottaa myös strategiatyön nopeampaan sykliin, ja samaan aikaan nopeasti muuttuva maailma painostaa uudistumaan ja reagoimaan nopeallakin varoajalla.

Julkisen hallinnon strategia toimii parhaimmillaan ylästrategiana, joka tukee pitkäjänteisempää kehittämistä kunnissa.

LIITE 1: AJATUKSIA JULKISEN HALLINNON STRATEGIASTA, TOIMINTALINJAUKSET 3 JA 4.

Julkisen hallinnon strategia ei ollut syvällisesti tuttu kenellekään tutkimukseen osallistuneelle informantille heidän osallisuudessaan haastatteluun tai ryhmäkeskusteluun. Ryhmäkeskusteluissa käytiin julkisen hallinnon strategiaa osittain läpi strukturoidusti. Osallistujille oli lähetetty etukäteen linkki strategiaan tutustuttavaksi, mutta strategian tunteminen ei ollut edellytys ryhmäkeskusteluun osallistumiselle. Haastatteluissa käsiteltiin julkisen hallinnon strategiaa sen verran kuin informantti aiheuttasi.

Ryhmäkeskusteluissa käsiteltiin julkisen hallinnon strategian seitsemän toimintalinjausta otsikkotasolla, ja sen lisäksi **toimintalinjaus 3: Kannamme vastuumme ilmastonmuutoksen hillinnästä** tavoitteen ja toimien tasolla. Lisäksi käsiteltiin lyhyemmin myös **toimintalinjaus 4:sta: Teemme sujuvaa yhteistyötä muun yhteiskunnan kanssa.** Toimintalinjaus 3 valittiin käsittelyyn kestävän kehityksen teeman vuoksi, ja toimintalinjaus 4 yhteistyön teeman takia, jotka kummatkin ovat konkreettisia ja keskustelua herättäviä teemoja. Julkisen hallinnon strategiaa tarkasteltiin informanttien kanssa yksityiskohtaisesti

ja kriittisesti, muutamia osuuksia tarkasteluun nostaen. Sen takia myös tähän liitteeseen on nostettu kriittisiä kommentteja strategiasta. On hyvä muistaa, että todellisuudessa lukija lähestyy julkisen hallinnon strategiaa hyvin erilaisesta lähtökohdasta, usein etsiäkseen tukea omaan työhönsä.

Julkisen hallinnon strategiaa pidetään yleisesti ottaen hyvänä ideana, ja sen ajamia teemoja tavoittelemisen arvoisina. Lähtökohtaisesti kaikkeen ylhäältä alas kunnille tulevaan suhtaudutaan kunnissa helposti varauksella, ja niin myös julkisen hallinnon strategiaa tarkastellaan kriittisesti. Kuitenkin pidetään hyvänä asiana, että julkisella hallinnolla on yhteisiä ääneen lauttuja tavoitteita, vaikka toimeenpano eri kunnissa voikin olla hyvin erilaista. Parhaimmillaan julkisen hallinnon strategia voisi toimia kuntien toiminnan mahdollistajana ja tavoitteiden yhtenäistäjänä.

Julkisen hallinnon strategian kieli

Julkisen hallinnon strategian kieli näyttäytyy tyypillisenä hallinnollisena tekstinä. Teksti kuulostaa hyvältä, ja sisällöt ovat sellaisia, joista ollaan samaa mieltä. Kuitenkin, kun ryhmäkeskustelijat pohtivat tarkemmin, viesti ei vaikutakaan niin selkeältä tai innostavalta kuin se voisi. Joitain asioita pidetään itses-

täänselvyyksinä, jotka tulevat jo muiden organisaation tavoitteiden mukana. Esimerkkinä nostetaan “Järjestämme palvelut ihmislähtöisesti”, jonka ajatellaan jo olevan perustavanlaatuisen osa julkisen sektorin olemassaoloa ja palveluiden järjestämistä. On kuitenkin muistettava, että vaikka ajatuksen tasolla näin onkin, se ei tarkoita, että tavoite toteutuisi tällä hetkellä riittävästi. Muotoilu kuitenkin ruokkii mielikuvaa siitä, että strategia ei tuo konkreettista uutta tai käytännöllistä kuntien strategiatyöhön.

Koetaan, että tällaisenaan strategian kieli ja ilmaisu eivät aina ole helposti lähestyttäviä eivätkä välttämättä avaudu kaikille yleisöille riittävän helposti. Käytetyn kielen toivotaan olevan helposti ymmärrettävää eri taustaisille ihmisille. Ymmärrettävyyden lisäksi kielen toivotaan olevan myös innostavaa.

“Toisten tekeleitä helppo arvioida. Muista ei saa otetta, mut [toimintalinjaus] kolmonen on konkreettinen. Muut on itsestäänselvyyksiä, eikä erotu muiden organisaatioiden tavoitteista.”
(Ryhmäkeskustelun osallistuja)

“Pitäisi kysyä että kenen on tarkoitus lukea tätä tekstiä ja kenen on tarkoitus innostua ja voimaantua tästä tekstistä? Jos se on kunnat niin sanosin että kenelle suunnattu. Heti kun lukee niin helppo yhtyä ja sillä tavalla, mutta tapa jolla tää on kirjoitettu niin tää on julistus. Sanotaan kaikki, mut mitä jäi muistiin tästä? Tulee

vähän että okei joo what, kun luet tätä. Vaatii monta lukukertaa ja siinä on monimutkaisella tavalla rakennettu se teksti ja sillä tavalla. Tulee vähän semmonen että joo toi kuulostaa hyvältä, ei voi kun allekirjottaa vaan. Mut se että se viesti ei ole kauheen selkeellä tavalla ilmaistu minun mielestäni. Se on mun mielipide.” (Ryhmäkeskustelun osallistuja)

“Mut et täytyy sanoa, että tääki mikä nyt oli tästä julkisen hallinnon strategia ja toimintalinjaukset ja muut niin, että ku tää on 2020 tehty, ni täähän on tosi ilmava. Niinku et eihän tää, et jotkut tämmöset, et tarjoamme tietoa ennakoivasti ja monipuolisesti, ni on kyllä aikamoista sanahelinää. Niinku sit taas mennään tämmöseen konkreettiseen asiaan. Tai jos ajatellaan vaikka jotain, tai nyt miten ollaan oltu tämmösessä kriisinhallintamoodissa, niin hämmästelen kyllä tätä julkisen hallinnon strategiaa, että toisaalt ehkä se ei oo mikään ihme, et se on jääny nyt vähä niinku taustalle. Että onko valtio itsekään pystynyt sitä toteuttamaan?” (Haastatteluun osallistuja)

Toimintalinjaus 3. Kannamme vastuamme ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta.

Toimintalinjaus 3 nähdään yleisesti ottaen hyvänä ja tärkeänä. Teema on selvästi tuttu ja sitä on kunnissa pohdittu, tosin se sekoittuu puheessa myös yleiseen ympäristönsuojelun teemaan. Se on myös tietyllä tavalla selkein toimintalinjaus, tai ainakin

konkreettisin. Tämä on myös osasy s siihen, että se valittiin käsitteilyyn ryhmäkeskustelussa.

“[Toimintalinjaus 3] on konkreettinen ja siitä saa kiinni. Haluttu tulevaisuuden suunta, toi muutossana on kyllä hyvä ja sit sitä lähetään palastelemaan et mitä tehdään taloudella ja muulla. Kolmosesta lähtee jatkopohdinta mut se on musta hankala, koska ne on laajoja ja läpäseviä tapoja toimia.” (Ryhmäkeskustelun osallistuja)

Ilmastonmuutos kuitenkin tunnistetaan myös poliittisesti värityneeksi asiaksi, mikä voi vaikeuttaa tavoitteiden viemistä käytäntöön. Kuntapäätäjät kokevat, että paljon riippuu kunnanvaltuuston poliittisista painopisteistä, onko paikallispolitiikassa sitoutumista ilmastonmuutosta hillitseviin tavoitteisiin. Myös valtakunnanpolitiikassa aihe saattaa korostua ja yliajaa siten muita tavoitteita jotka kunnalle olisivat tärkeitä. Jos puhutaan valtion taholta tulevista linjauksista, ei myöskään aina ole yksiselitteistä, mitkä keinot ovat missäkin kunnassa parhaita. Tämä on esimerkki myös siitä huolesta, että valtio ei pysty huomioimaan kuntien erilaisuutta.

“Vastikkeeton suojelu aiheuttaa katkeruutta paikallisesti ja heikentää elinvoimaa. suojelualueen vaikutus jatkuu kauas alueen ympäristölle.” (Eräässä kunnassa kunnan hiilineutraaliusta-

voitteita edistävä hanke ei saanut lupaa valtiolta, koska se oli ristiriidassa Metsähallituksen tavoitteiden kanssa.)

Erityisesti kaavoitus on paljolti kunnan toimintaa määrittävä asia, ja sen antamat raamit sekä muut käytännön asiat saattavat olla hyvien tavoitteiden, kuten ilmastonmuutosta hillitsevien toimien, tiellä ja hidastaa niiden toteutusta. Ratkaisuna kunnat ehdottavat ketteryyttä tulkintoihin: *“Mitä tässä tarvittaisiin ois ketteriä tulkintoja valtion virkamiehiltä, erityisesti ELY-keskuksilta kaavoitukseen liittyen. Heiltähän usein joudutaan lausuntoa pyytämään.”*

Toimintalinjauksen ja ylipäättänsä valtion asettamien tavoitteiden vaatimat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa kunnan muiden tavoitteiden kanssa. Onkin hyvä pyrkiä huomioimaan, millaisia vaikeita ja sensitiivisiä päätöksentekotilanteita tavoitteet saa aikaan kuntien arjessa. Jokainen kunta haluaa että oman kunnan yritykset menestyvät, mutta aina se paras osaaminen tavoitteen saavuttamiseen ei löydy kunnan sisältä. Esimerkkinä eräs kuntapäätjä kertoo kunnassaan toteutetusta julkisen liikenteen kilpailutuksesta. Kilpailutuksessa haettiin ilmastoystävällistä ratkaisua kaupungin joukkoliikenteeseen, mutta kenelläkään paikallisella toimijalla ei ollut mahdollista tarjota sellaisia. Kilpailutuksen voitti kunnan ulkopuolinen toimija, joka

pystyi sellaisen tarjoamaan, mutta kuntalaiset arvostelivat kuntaa päätöksestä olla suosimatta paikallista toimijaa. Jos vaaditaan laatustandardeja, usein vain isommilla yrityksillä on niitä, jolloin pienemmät eivät pärjää kilpailutuksissa. Eli vaikka tavoite on hyvä, se ei välttämättä kehitä kuntaa elinkeinomielessä.

Ylipääntensä tavoitteeseen pääsemiseksi toivotaan taloudellista porkkanaa. Aiheen merkitys käytännön tasolla kunnissa ei ole enää tiedosta kiinni, vaan suunta ja toimenpiteet ovat melko selviä, mutta rahaa ei niihin välttämättä ole.

Toimet:

Toimi 1. Arvioimme päätösten vaikutuksia ennalta entistä kattavammin ja monipuolisemmin esimerkiksi hyödyntämällä digitalisaatiota järjestelmällisesti.

Toimi 2. Huomioimme ilmastokriisin ja luontokadon hallinnon strategia- ja budjettiprosesseissa niin, että ympäristöllisesti kestävä toimintatavat tukevat myös sosiaalista ja taloudellista kestävyttä.

Toimi 3. Varmistamme, että hallinnonalat ja kunnat saavat riittävän tuen ympäristövaikutusten arviointiin. Hyödynnämme vastuullisuusraportoinnin malleja.

Vaikutusten arviointivastuu herättää keskustelua. Ympäristövaikutusten arviointia tehdään automaattisesti lähes kaikissa hankkeissa kunnissa. Vastuullisuusraportointi ei kuitenkaan ole

tuttua. Yleisesti ottaen toivotaan kuitenkin arviointijärjestelmän järjeistämistä. Hankkeiden valmistelun näkökulmasta on aikaa-vievää, että jokainen näkökulma täytyy selvittää, eli uusia arviointivelvollisuuksia ei toivota. Koetaan myös, että raskaat arviointivelvollisuudet tyypistävät toimintaa, sillä “sitä tehdään mitä mitataan”, eli arvioitaviin teemoihin kohdistetaan suhteellisen paljon resursseja, muiden asioiden kustannuksella. Toki jokainen kunta myös toivoo arviointikriteerien olevan omalle kohdalleen optimaalisia, mikä liittyy laajempaan toiveeseen siitä, että valtio pystyisi huomioimaan vahvemmin kuntien moninaisuutta.

Jos tavoitteita valtion taholta asetetaan, tulisi niiden näkyä selkeästi lainsäädännössä ja budjeteissa. Sen sijaan taloudellisen kestävyuden teema nähdään enemmänkin siiloutuneena tiettyihin valtion organisaatioihin, kuten valtiovarainministeriöön, eikä kuuluvan läpileikkaavana teemanan eri ministeriöihin. Koetaan, että tavoitteet ovat välillä ristiriitaisia tai jopa toisiinsa kamppittavia.

“Jos tavoitteita valtion puolelta tulee niin pitäis viedä lainsäädäntöön ja rahoitukseenkin asti, sieltähän ne sit valuu alaspäin.”

Toimintalinjaus 4 Yhteistyö

Keskustelijat ovat yhtä mieltä siitä, että kumppanuuksia ja yhteistyötä tarvitaan kuntatyössä. Kumppanuudet voivat olla erilaisia erilaisiin tarpeisiin. Siihen toivotaan selkeyttä, mitä toimintalinjauksessa tarkoitetaan sillä, että toimitaan yhtenäisesti ja yhdessä: linjaus ei anna siihen konkreettisia esimerkkejä.

Tämä on myös esimerkki ylipäättänsä siitä haasteesta, että monia julkisen hallinnon strategian tavoitteiden toteutumisia voi olla vaikea seurata käytännössä.

Keskustelua syntyy kansalaisyhteisön ja kuntien yhteistyöstä, ja toivotaan ideoita siihen, miten kansalaisyhteisö ja kaupunkiaktiivisuus saataisiin vahvemmin mukaan kuntien toimintaan. Erilaisia kumppanuussopimuksia käytetään, mutta ne koetaan osittain raskaiksi. AVI saattaa toimia yhdistävänä tekijänä, joka rakentaa yhteistyötä paikallisesti eri kolmannen sektorin toimijoiden ja kunnan välille. Näitä verkostoja on hyödynnetty esimerkiksi kriisinhallinnassa.

“Mielellään tehdään kumppanuussopimuksia. ne on keino tiivistää kunnan ja järjestöjen yhteistyötä. osa virkamiehistä suhtautuu penseästi näihin järjestöihin. erityisesti sote-alalla nihkeesti suhtaudutaan esim potilasjärjestöihin.” (Ryhmäkeskustelun osallistuja)

Kiitos!

Lisätietoja tutkimuksesta:

Eeva Kaunismaa, neuvotteleva virkamies
valtiovarainministeriö, Valtionhallinnon kehittä-
misosasto

Anna Martela, bisnesantropologi, CEO
Kenno Anthropological Consulting