

Anton Kuivasto

# **TEHOKKUUTTA ETSIMÄSSÄ**

## **PIENTEN KUNTIEN PERUSPALVELUIDEN SOPEUTTAMINEN**

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Huhtikuu 2021

# TIIVISTELMÄ

Anton Kuivasto: Tehokkuutta etsimässä – Pienten kuntien peruspalveluiden sopeuttaminen  
Pro gradu -tutkielma, 83 sivua + liitteitä 1 sivu  
Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma  
Huhtikuu 2021

---

Tutkielma käsittelee pienten, maaseutumaisien kuntien peruspalveluiden sopeuttamista. Väestönmuutoksen, taloudellisten paineiden sekä sote-uudistuksen muokkaama toimintaympäristö asettaa kuntien peruspalvelutoiminnan ennenkämättömiin tilanteisiin, jotka vaativat uudenlaista sopeutumista. Tutkielman tavoitteena on selvittää, millaisilla keinoilla pienet kunnat voivat sopeuttaa omia peruspalveluitaan vastaamaan kunnan nykytilannetta ja tulevaisuutta. Sopeutumista tarkastellaan erityisesti kunnan strategisuuteen ja päätöksentekoon liittyvien osa-alueiden kautta. Lisäksi syvennyttään siihen, millainen vaikutus sote-uudistuksella on pienten kuntien peruspalvelutoiminnalle.

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tutkimus. Tutkimusaineisto kerättiin teemahaastatteluiden avulla ja niiden analysointi suoritettiin aineistolähtöisen sisällönanalyysin kautta. Haastateltavina toimivat kahdeksan kunnanjohtajaa, jotka ovat kaikki alle 5000 asukkaan kunnasta.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että pienet kunnat useimmiten sopeuttavat omia peruspalveluitaan menoja supistamalla tai tehokkuutta lisäämällä. Useimmissa kunnissa menojen supistamisen kohteena on ollut erityisesti opetustoimen peruspalvelut, sillä lasten ja nuorten määrä on vähentynyt. Palvelurakenteen painopiste on siirtynyt vuosi vuodelta enemmän sosiaali- ja terveyspalveluiden suuntaan, joka osaltaan johtuu tutkimuskuntien väestön vanhenemisestä. Tehokkuutta on pyritty lisäämään erityisesti sote-palveluissa, joiden tuottaminen nojaa pienissä kunnissa yhä useammin kuntien yhteistyöhön kuten kuntayhtymiin ja sairaanhoitopiireihin. Peruspalveluiden sopeuttamisen suhteen tärkeänä pidetään sitä, että palvelutoiminta ja myös sen kehittäminen suhteutetaan kunnan väestörakenteeseen ja tulevaisuuden toimintaympäristöön.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että yhä useampi pieni kunta huomioi kuntastrategiassaan väestönmuutoksen vaikutukset ja peruspalveluiden sopeuttamistarpeet. Strategian ohjaavuus kunnan varsinaisessa toiminnassa ja päätöksenteossa on kuitenkin vielä varsin vähäistä. Luottamushenkilöiden strategisen ajattelun kuvataan myös olevan vähäistä, jolloin viranhaltijoiden rooli vaikeidenkin sopeuttamistoimien edistämässä korostuu. Sote-uudistuksen koetaan mahdollistavan paremman fokusoitumisen jäljelle jäävien peruspalveluiden hoitamiseen, mutta samalla sen kuvataan myös herättävän pelkoa sote-palveluiden keskittämisestä ja päätöksenteon karkaamisesta pienten kuntien ulottumattomiin.

Johtopäätösluvussa esitetään, että tuleva sopeuttamisvara on pienten kuntien kohdalla vähäinen. Sote-palveluiden poistuessa kuntien vastuulta sopeuttamistoimia tulee määrittämään lasten ja nuorten määrä pienissä kunnissa. Supistamisen sijaan kunnanjohtajat korostavat tehokkaiden toimintatapojen kuten yhteistyön lisäämistä myös tulevaisuuden opetus- ja sivistyspalveluissa. Kuihtumisen välttämiseksi tulisi uusiutua ja löytää uudenlaisia tapoja tuottaa kuntalaisten edellyttämät peruspalvelut. Tästä syystä myös kuntastrategioiden ohjaavuuteen tulisi panostaa enemmän, jotta strateginen ajattelu voisi kehittyä ja päätöksenteko heijastaisi muuttuvaa toimintaympäristöä. Tällainen toimintakulttuuri nostaisi uusiutumisen mahdollisuuksia kunnan palvelutoiminnassa.

Avainsanat: maaseutukunnat, peruspalvelut, sopeuttaminen, strategia, päätöksenteko, sote-uudistus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# Sisällys

<b>1. Johdanto</b> .....	1
1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja rakenne .....	3
<b>2. Pienten kuntien peruspalvelut muuttuvassa toimintaympäristössä</b> .....	5
2.1 Väestönmuutos mahdollisuutena sopeutumiselle .....	5
2.2 Peruspalvelut taloudellisen niukkuuden puristuksessa .....	7
2.3 Palvelutuotannon moninaisuus.....	10
2.3.2 Markkinat.....	12
2.3.3 Verkostot.....	16
2.4 Sote-uudistus .....	19
2.4.1 Hallinnonuudistus ja uudelleenskaalaus .....	20
2.4.2 Läheisyysperiaate ja kuntien uusi rooli .....	22
2.5 Älykäs sopeutuminen .....	25
<b>3. Kunta strategisena sopeutujana</b> .....	28
3.1 Strategia ja lähestymistavat .....	29
3.1.1 Kunta- ja palvelustrategia.....	32
3.2 Strategiaprosessi .....	34
3.3 Kunnallinen johtamisjärjestelmä strategiatyössä .....	38
<b>4. Tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineisto</b> .....	41
4.1 Laadullisen tutkimuksen lähtökohdat .....	41
4.2 Tutkimusaineisto .....	42
4.3 Aineiston analysointi .....	44
<b>5. Tulokset</b> .....	46
5.1 Palvelurakenteiden muuttuminen .....	46
5.1.1 Kouluverkon supistaminen .....	48
5.1.2 Sote-palvelut resurssiensyöjänä.....	49
5.2 Tehokkaat toimintatavat .....	52
5.3 Sote-uudistus mahdollisuutena ja uhkana .....	54
5.4 Strategisuus osana sopeutumista.....	60
5.4.1 Kuntastrategia sopeutumistarpeen heijastajana .....	60
5.4.2 Hybridistrategia moninaisten tavoitteiden viestijänä .....	63
5.4.3 Strateginen uusiutuminen .....	64
5.4.4 Strategisen ajattelun ja päätöksenteon vaikeudet.....	65
<b>6. Johtopäätökset</b> .....	68
6.1 Peruspalveluiden sopeuttamisen keinovalikoima .....	68
6.2 Strategiset haasteet proaktiivisen sopeutumisen hidastajana .....	70

6.3 Sote-uudistus: Uuden fokusoitumisen mahdollistaja vai palveluiden keskittäjä? .....	71
6.4 Pohdinta .....	73
<b>Lähteet</b> .....	75
<b>Liitteet</b> .....	84

# 1. Johdanto

Perinteisesti kunnat ovat kilpailleet keskenään yrityksistä, julkisista investoinneista ja hyvistä veronmaksajista. (Santalainen & Huttunen, 1993, 115.) Nykyisen väestökehityksen myötä näyttäisi siltä, että kaupungit ja kasvukeskukset ovat ottamassa yliotteen tässä kamppailussa. Kaupungistumisen myötä suomalainen väestö on siirtynyt hiljalleen kohti kasvukeskuksia ja pois maaseutumaisista kunnista. Nykyinen kehitys heijastuu pienten kuntien palveluihin ja niiden järjestämiseen. Kasvukeskuksiin muuttavat ovat yleensä hyvätuloisempia, koulutetumpia ja terveempiä kuin kuntaan jäävät asukkaat. Muuttajat vievät mennessään kunnallisverotulot ja valtionosuuksia, mutta yleensä vähemmässä määrin menoja. Kunnan menot jäävät entistä pienemmän maksajajoukon kustannettavaksi. Väestön vähentyessä palvelujen järjestämisen edellytykset heikkenevät. (VM, 2020a, 21.)

Pienet kunnat kohtaavat asukasluvun vähenemisen lisäksi väestörakenteeseen liittyviä haasteita. Pienten kuntien ikärakenteessa korostuvat tyypillisesti vanhemmat ikäluokat. Tällaisissa kunnissa erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden tarve korostuu ja entistä suurempi osuus asukkaista näitä palveluita joutuu käyttämään. Vanhentunut väestö ei kuitenkaan rahoita näiden palveluiden tuottamista työssäkäyviä ja veroja maksavia asukkaita vastaavalla tasolla. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen onkin pienille kunnille haaste, jota ei omalla palvelutuotannolla usein ratkaista. Myös syntyvyyden lasku vaikuttaa pienten kuntien palveluihin ja asettaa kunnille haasteita.

Julkishallinnon tarkoituksena on palvella yhteiskunnan sekä siinä toimivien kansalaisten ja yhteisöjen tarpeita. Tähän perustuen julkishallinnon on lunastettava yhä uudelleen olemassaolon oikeutensa palvelukyvyllään, elinvoimaisuudellaan ja puoleensavetävyydellään. (Santalainen & Huttunen, 1993, 31.) Palvelukyvyn säilyttäminen ja väestönmuutoksen tuomiin haasteisiin sopeutuminen ovat tulevaisuuden pienkunnissa keskeisiä tavoitteita, joilla kunnat vahvistavat oman olemassaolonsa edellytyksiä ja toteuttavat hyvinvointiyhteiskunnan kansalaisten tasavertaisuutta alueellisesta sijainnista riippumatta.

Asukaslukujen ja väestörakenteiden muutokset erilaistavat kuntakenttää voimakkaasti ja asettavat kunnat kokonaan uudelleenlaiseen tilanteeseen niin kunnallisen palvelutuotannon, palvelurakenteen kuin kuntataloudenkin kannalta (Kauppinen, 2005, 16). Voidaankin puhua kuntien eriytymiskehityksestä, jossa suomalaiset kunnat ovat ennennäkemättömässä käännekohdassa.

Erityisesti pienten kuntien tapauksessa kaikkia peruspalveluita on yhä vaikeampi tuottaa täysin kunnan omalla toiminnalla. Kun palveluiden järjestäminen omana tuotantona ei ole enää mahdollista, siirrytään usein sektori- ja aluerajat ylittäen tekemään yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Lukuisissa pienissä kunnissa palveluiden ulkoistaminen ja kuntayhtymissä toimiminen on ollut arkipäivää jo kauan. Perinteinen, enimmäkseen hierarkioihin perustuva kuntamalli, on muuttumassa verkostojen ja markkinoiden hybridiksi, jonka johtamisessa korostuvat entistä monipuolisemmat hallintasuhteet sekä kuntayhteisöön että ympäröivään alueeseen. (Paananen, Haveri & Airaksinen, 2014, 21.) Kuten oman palvelutuotannon tapauksessa myös markkinoiden ja verkostojen kautta tuotettavissa palveluissa on pienissä kunnissa omat mahdollisuutensa ja haasteensa.

Väestömuutoksen lisäksi paikallisuuteen perustuva palvelutoiminta ja itsehallintokäsitys muuttuu olennaisella tavalla, kun sote-uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille. Taloudellinen niukkuus johtaa usein toimintojen keskittämiseen. Selvää onkin, että sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamista ei voida Suomessa jatkaa entisiin toimintatapoihin nojaten.

Sote-uudistus muokkaa kuntien palvelutoimintaa ennenäkemättömällä tavalla ja myös muuttaa julkisen aluehallinnon rakennetta. Maakunnallinen hallintotaso ja vastuu sosiaali- ja terveyspalveluista muuttaa pitkään lokalismiin eli paikallisuuteen nojanneen hallintomuodon regionalistiseen eli alueelliseen ajattelu- ja toimintatapaan (Kyösti, Airaksinen, Parkkinen & Kolehmainen, 2017, 4).

Sote-uudistuksen toteutuessa kunnat eivät voi kuitenkaan tuudittautua siihen, että sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen poistaa kaiken sen paineen, jota palveluiden järjestämisessä on aikaisemmin koettu. Pienenevät ikäluokat, kunta-alan voimakas eläköityminen, osaavan työvoiman saatavuuteen liittyvät haasteet sekä kuntatalouden heikot näkymät tulevat lähivuosina vaikeuttamaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämistä erityisesti väestöä menettävissä pienissä kunnissa (VM, 2020a, 27). Tarve sopeutumiselle on useiden kuntien kohdalla ilmeinen.

Miten pienet kunnat sitten voivat vastata näihin toimintaympäristön muutoksiin, jotka vaikuttavat keskeisesti kunnallisten palveluiden järjestämiseen? Kunta voi strategisen johtamisen kautta sopeutua tilanteeseen ja pyrkiä sopeuttamaan palveluitaan vastaamaan nykytilaa ja tulevaisuuden suuntaa realistisella tavalla. Tässä tilanteessa oleelliseksi nousee johtamiskyky ja päätöksenteon sujuvuus pienissä kunnissa, jotta strateginen kyky mukautua väestönmuutokseen olisi riittävällä

tasolla. Pientenkin kuntien on mahdollista strategisen johtamisen ja realistisen tavoiteasetannan kautta kohentaa omaa tilannettaan vaikeassakin toimintaympäristössä. Keskeinen kysymys onkin, miten kuntien nykyinen johtamis- ja päätöksentekojärjestelmä kykenee strategiseen sopeutumiseen. Väestönmuutos asettaa kuntien päätöksenteon ja johtajuuden elintärkeään asemaan kunnan tulevaisuuden kannalta. Ei ole kuitenkaan täysin itsestään selvää, että jokainen suomalainen kunta omaksuu tulevaisuuden näkymät samalla tavalla.

Kunnissa poliittisten päättäjien ja kuntajohdon näkemykset kunnan tulevaisuuden visiosta saattavat myös olla hyvin erilaiset. Kunnan palveluiden supistaminen, järjestämistapojen muuttaminen, toiminnan keskittäminen ja palveluiden lakkauttaminen herättävät usein voimakkaita mielipiteitä ja oman kunnan palveluihin kytkeytyy voimakkaita tunnelatauksia. Joissain tapauksissa kunnat ovat omaksuneet palvelurakenteiden säilyttämismantraksi elinvoiman ylläpitämisen ja kasvattamisen jopa sellaisilla keinoilla, jotka eivät edes kuulu kunnan järjestämisvastuulle (Averio ym, 2019, 52).

Parhaimmillaan strategiset ratkaisut voivat toimia merkittävänä edellytyksenä kuntien sopeutumiselle ja uusiutumiseksi suhteessa niiden tulevaisuuteen. Tämän voiman valjastaminen vaatii kunnilta kuitenkin selkeästi hahmotettavaa suuntaa ja keskeisten toimijoiden sitoutumista tähän yhteiseen visioon. ”Eloonjäämisen tahdon jälkeen tämä on tulevaisuuden rakentamisen ensimmäinen opeteltava läksy: Tunne itsesi ja tulevaisuuden julmat tosiasiat” (Kettunen, 2003, 109).

### 1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja rakenne

Tämän tutkimuksen kohteena ovat pienten kuntien peruspalvelut, jotka ovat olleet muutoksessa väestönmuutoksen seurauksena. Tutkimukseen sisällytetään myös sote- uudistuksen tarkastelu, sillä se on väestönmuutoksen ohella merkittävä muutostekijä, jonka voimaantulo heijastuu kuntien peruspalveluiden rakenteeseen. Tutkimuksessa väestömuutoksen käsitteeseen sisällytetään kolme osa-aluetta: muuttoliike, väestön ikääntyminen ja syntyvyyden lasku. Pienet, maaseutumaiset kunnat käsittävät tässä tutkimuksessa alle 5000 asukkaan kokoiset kunnat, jotka ovat sijainniltaan kauempana isoista kasvukeskuksista. Luvussa 4.2 tarkastellaan lähemmin, mihin tutkimuskohteiden määrittely ja yksittäiset valinnat perustuvat. Pienten kuntien mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja sopeutua tutkimuksen muutostekijöihin tarkastellaan erityisesti kunnan strategisuuden ja päätöksenteon kautta.

Tutkimuksen pääkysymys ja tavoite on selvittää:

- *Millaisilla keinoilla pienet, maaseutumaiset kunnat voivat sopeuttaa omia peruspalveluitaan vastaamaan muuttuvaa toimintaympäristöä?*

Pääkysymyksen lisäksi valittua tutkimusaihetta pyritään ymmärtämään kahden alakysymyksen kautta:

- *Millä tavoin väestönmuutokseen sopeutuminen ja peruspalveluiden sopeuttaminen heijastavat kuntien strategisuutta ja päätöksentekoa?*
- *Miten sote-uudistuksen koetaan muuttavan kuntien peruspalvelutoimintaa?*

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa pienten, maaseutumaisten kuntien peruspalveluista sekä niiden kehityskulusta nyt ja tulevaisuudessa. Tutkimus kuvaa kunnanjohtajien näkemyksiä ja pyrkii samalla ymmärtämään, millaisilla tavoilla kunnat kohtaavat peruspalvelutoiminnassaan muuttuvan toimintaympäristön ja miten näihin muutoksiin on reagoitu jo aikaisemmin. Yhdistämällä pääkysymys strategisuutta ja päätöksentekoa tarkastelemaan alakysymykseen pyritään selvittämään millaisia tutkimuskunnat ovat strategisina sopeuttajina.

Tutkimusraportti on rakenteeltaan seuraavanlainen. Ensimmäinen luku johdattelee lukijaa tutkimusaiheeseen sekä tutkimuskysymyksiin. Toisessa luvussa pienten kuntien palvelutoimintaa tarkastellaan teoreettisen lähestymistavan kautta, jonka kautta pyritään hahmottamaan mistä tarve sopeutumiselle syntyy, millä tavoilla kuntien peruspalveluita voidaan tuottaa sekä mitkä ovat sote-uudistuksen vaikutukset tähän kokonaisuuteen. Kolmannessa luvussa kuntaa tarkastellaan strategisena sopeutujana. Luvussa esiteltävien teorioiden ja käsitteiden avulla pyritään kuvailemaan, mistä kunnan strategisuus koostuu, millaisena se tutkimustiedon mukaan näyttäytyy ja millaisia strategisia vaihtoehtoja kunnilla on sopeutua omissa peruspalveluissaan. Luvussa neljä lukijalle kuvataan käytettävät tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen toteutustavat. Luvussa viisi tutkimusanalyysin perusteella esitellään keskeiset tulokset, joiden kautta päästään lähemmäs tutkimustavoitteen saavuttamista ja tutkimuskohteen ymmärtämistä. Luvussa kuusi muodostetaan tutkimuksen johtopäätökset, jotka kytetään teoreettiseen viitekehykseen ja joiden merkityksiä pyritään yhdistämään osaksi suomalaisen kuntakentän kokonaisuutta ja tulevaisuutta.



## 2. Pienten kuntien peruspalvelut muuttuvassa toimintaympäristössä

Tässä luvussa käsitellään väestönmuutoksen vaikutuksia kuntien peruspalveluihin. Luvussa pyritään hahmottamaan, mistä tarve peruspalveluiden sopeutumiselle nousee ja millaisilla ohjausjärjestelmillä peruspalveluita nykyisin tuotetaan. Tämän lisäksi tarkastellaan, miten sote-uudistus tulee todennäköisesti vaikuttamaan kuntien palvelutuotantoon.

### 2.1 Väestönmuutos mahdollisuutena sopeutumiselle

Pienet, maaseutumaiset kunnat tulevat seuraavien vuosikymmenien aikana kohtaamaan merkittäviä muutoksia omassa väestörakenteessaan ja kuntalaisten lukumäärässä. Yhtenä osatekijänä tälle on kaupungistumisena tunnettu megatrendi. Ihmiset ovat globaalilla tasolla hiljalleen siirtyneet pois maaseuduilta ja suunnanneet kohti kaupunkeja. Näin on käynyt myös Suomessa. Tilastotietojen mukaan kaupunkimaisissa kunnissa asui vuoden 2018 lopussa 72 prosenttia koko väestöstä ja ydinkaupunkialueella peräti 61 prosenttia (SVT, 2019a). Tarveteoriaa hyödyntäen voidaan todeta, että ihmisten muuttaminen heijastelee heidän tarpeidensa täyttymistä. Tällöin voidaan olettaa, että pienillä paikkakunnilla sellaiset tarpeet kuten työ, asuminen ja elinympäristö eivät täyty niiden ihmisten osalta, jotka sieltä päättävät muuttaa pois. (Kytö & Kral-Leszczynska, 2013, 21).

Syntyvyyden laskun voidaan katsoa vaikuttavan merkittävästi suomalaiseen väestönkehitykseen niin maaseudulla kuin kaupungeissa. Suomessa on ollut vuoden 2014 jälkeen Pohjoismaiden matalin syntyvyys ja vuoden 2010 jälkeen lasku on ollut muita pohjoismaita jyrkempää (SVT, 2020a). Lisäksi Suomessa ei 15 vuoden kuluttua tule nykyisten ennusteiden mukaan olemaan enää yhtään maakuntaa, jossa syntyy enemmän ihmisiä kuin siellä kuolee (SVT, 2019b).

Huoli syntyvyyden laskusta korostuu, kun sitä tarkastellaan suhteessa väestön ikääntymiseen. Suuret ikäluokat vanhenevat ja heidän tarpeensa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille tulevat kasvamaan. Näille palveluille tarvitaan myös veronmaksajia, jolloin väestöllisen huoltosuhteen merkitys tunnuslukuna korostuu. Väestöllisellä huoltosuhteella kuvataan työvoiman ulkopuolella olevien ihmisten määrää suhteessa varsinaiseen työvoimaan. On selvää, että tulevana vuosikymmeninä väestöllistä huoltosuhdetta kuvaavat luvut tulevat ainoastaan heikentymään, kun otetaan huomioon matalan syntyvyyden ja väestön ikääntymisen yhteisvaikutukset. Ennusteiden mukaan vuonna 2032 se ylittäisi koko maan tasolla tarkasteltuna 70 huollettavan rajan (SVT, 2015). Kaupungistuminen kuitenkin osoittaa, miten se erilaistaa kunnille kriittisiä lukuja jo nyt. Tunnuslukujen perusteella vuonna 2019 kaupunkimaisissa kunnissa väestöllinen huoltosuhde oli 56,1 huollettavaa kun taas maaseutumaisissa kunnissa

vastaava luku oli noussut jo 80,8 huollettavaan (Statfin, 2019). Pienet, maaseutumaiset kunnat kärsivät korkeasta huoltosuhteesta jo tälläkin hetkellä uhaten samalla niiden palvelukykyä tulevaisuudessa.

Tässä tutkimuksessa pienten, maaseutumaisten kuntien määrittelyssä käytetään kaupunki-maaseutuluokitusta. Tämän luokituksen mukaan maaseutualueet voidaan jakaa neljään eri luokkaan. *Maaseudun paikalliskeskukset* ovat suurempien kaupunkialueiden ulkopuolella sijaitsevia taajamakeskuksia, pikkukaupunkeja tai kirkonkylä. *Kaupungin läheinen maaseutu* kuvataan maaseutumaisena alueena, joka on toiminnallisesti ja fyysisesti lähellä kaupunkialueita. *Ydinmaaseutu* on, suhteellisen tiivistä asutettua maaseutua. *Harvaan asuttu maaseutu* taas on sellaista aluetta, jossa monipuolisia keskittymiä ei ole tai ne sijaitsevat etäällä toisistaan. (Helminen, Nurmio & Vesänen, 2020, 14.) Tämän tutkimuksen keskiössä ovat ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kunnat, joiden välittömässä läheisyydessä ei ole kaupunkeja tai suuria kasvukeskuksia.

Muuttoliike, syntyvyyden lasku ja väestön ikääntyminen luovat yhteisvaikutustensa kautta suuren paineen julkiselle sektorille. Tässä tutkimuksessa väestönmuutosta tarkastellaan kaikkien näiden kolmen edellä mainitun osatekijän kautta.

Väestönmuutoksesta puhutaan usein hyvin kielteiseen sävyyn ja sen katsotaan olevan varsinkin pienille kunnille tulevaisuuden uhka. Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:n Timo Aron mukaan edessä oleva rakennemuutos voidaan kuitenkin nähdä myös kuntien mahdollisuutena keksiä itsensä uudelleen ja löytää sellaisia keinoja, jotka veisivät pois supistumisen otteesta (Miettinen, 2018). Väestönmuutoksen kääntäminen ei ole kovinkaan yksinkertaista, sillä niiden juurisyyt liittyvät laajaan määrään sosioekonomisia tekijöitä ja prosesseja, joita voi olla vaikeaa hallita. Kun väestönmuutoksen lieventäminen osoittautuu liian haastavaksi, sopeutuminen osoittautuu varteenotettavana vaihtoehtona. (Copus ym. 2020, 47.)

Markku Kauppinen (2005, 16) toteaa väitöskirjassaan, että väestönmuutos asettaa kunnille haasteita niin palvelutuotannossa, palvelurakenteessa kuin kuntataloudessakin. Averio, Koskinen & Laesterä (2019, 167) näkevät kehityskulun hyvin samankaltaisena ja korostavat, että pienten kuntien tulisi hyväksyä realiteetit ja pyrkiä sopeuttamaan omaa palvelurakennettaan. Ilman väestönmuutokseen sopeutumista kunnallisten palveluiden ylläpitäminen tulee erittäin kalliiksi. Käsitteenä *sopeutuminen* kuvaa sitä, että kunta pyrkii etukäteen mukautumaan ja optimoimaan väestönmuutoksesta johtuvia seurauksia sen sijaan, että niihin vain reagoitaisiin jälkeinpäin (vrt. Sousa & Pinho, 2015, 18). Tässä yhteydessä on myös tärkeää todeta, että sopeuttamisesta

puhuminen ei tarkoita ainoastaan määrällistä sopeuttamista, joka pienessä kunnassa tarkoittaa usein palveluiden määrän pienentämistä. Sopeutumista voidaan toteuttaa myös esimerkiksi tehokkuutta parantamalla. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi palveluiden tuottamista yhteistyössä muiden tahojen kanssa tai palveluiden tehostamista digitalisaation avulla. Älykästä sopeutumista ja kuntien sopeutumisvaihtoehtoja tarkastellaan lähemmin luvussa 2.5.

Sopeutumisen hyötyjä voidaan havainnollistaa konkreettisten tunnuslukujen avulla. Perlacon julkaisi vuonna 2020 laajan selvityksen väestönmuutoksen vaikutuksista ja kuntien sopeuttamismahdollisuuksista. Selvityksessä todetaan, että harvaan asutuissa kunnissa euromääräiset erot sopeutumisen ja sopeutumattomuuden välillä ovat yli 1000 euroa per asukas. Näissä kunnissa sopeutumisesta saatu hyöty on siis laskennallisesti kaikkein korkein. Täyden sopeutuksen jälkeen suurimmat menojen laskut koettaisiin myös pienissä ja ikääntyvissä kunnissa. Selvityksen mukaan muuttotappio olisi kääntynyt 100 miljoonan euron voitoksi, jos muuttotappiokunnat olisivat jo vuosina 2016-2018 sopeuttaneet menojaan samassa tahdissa väestönmuutoksen kanssa. Kääntöpuolena tälle on se, että ilman sopeuttamiskykyä nämä kunnat olisivat kärsineet 300 miljoonan euron taloudelliset tappiot. Perlacon korostaa selvityksessä, että pienillä kunnilla on vielä pelastumisen mahdollisuus, mutta se riippuu kunnan päätöksentekijöiden kyvyistä tehdä tarvittavat päätökset ajoissa. (Perlacon, 2020, 63-106.)

## 2.2 Peruspalvelut taloudellisen niukkuuden puristuksessa

Tässä tutkimuksessa kuntien sopeutumista väestönmuutokseen tarkastellaan kunnallisten peruspalveluiden kautta. Kuntien lakisääteisenä tehtävänä on tuottaa asukkailleen ennalta määritellyt peruspalvelut. Peruspalvelut voidaan jakaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon, opetus- ja kulttuuripalveluihin sekä teknisiin palveluihin. Sosiaalihoito ulottuu lasten päivähoidosta vanhustenhuoltoon ja käsittävät sellaisia palveluita kuten kotipalvelut, asumispalvelut, tukipalvelut sekä omaishoidon tuen. Näiden lisäksi vammaisten ja muiden erityisryhmien palvelut kuuluvat sosiaalihuollon kautta kuntien hoidettavaksi. Terveydenhuolto koostuu perusterveydenhuollosta ja erikoissairaanhoidosta. Perusterveydenhuoltoa toteutetaan vielä monessa kunnassa paikallisissa terveyskeskuksissa. Erikoissairaanhoido järjestetään kuntien omistamien sairaanhoitopiirien kautta. Kuntien opetuspalveluiden piiriin sisältyy esimerkiksi varhaiskasvatus, perusopetus sekä toisen asteen koulutus. Kulttuuripalveluista voidaan nostaa esille muun muassa kirjastot, kansalaisopistot, nuorisotyö ja liikuntapaikat. Kunnat vastaavat myös teknisistä palveluista kuten kunnan vesi- ja jätehuollosta, infrastruktuurin rakentamisesta ja kunnossapidosta sekä maankäytöstä. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen, 2007, 21-22.)

Sirenin ym. (2017, 68) mukaan maaseudulla asuvat ovat tyytyväisiä tai melko tyytyväisiä esimerkiksi kirjastopalveluiden ja terveyspalveluiden saatavuuteen, mutta tyytymättömiä julkisiin liikenneyhteyksiin, teiden heikkoon kuntoon ja kulttuuripalvelujen saatavuuteen. Merkillepantavaa on kuitenkin se, että maaseutualueilla asuvat ihmiset ovat usein jopa kaupungissa asuvia tyytyväisempiä saamiinsa terveyskeskuslääkäripalveluihin.

Kunnat ja kuntayhtymät käyttävät noin 44 mrd. euroa vuodessa palveluidensa järjestämiseen. Näistä menoista noin puolet katetaan veroilla, neljännes maksuilla ja myyntituloilla sekä vajaa viidennes valtionosuuksilla. (Kuntaliitto, 2020.) Pienissä kunnissa taloudellisten ongelmien voidaan katsoa johtuvan muun muassa veropohjan kaventumisesta ja kasvavista sosiaali- ja terveydenhuollon menoista (von Bruun, 2005, 161). Näihin tekijöihin vaikuttaa olennaisesti kunnan väestöpohja, joka on usein pienissä kunnissa hyvin erinäköinen kuin kasvukeskuksissa. Jälkimmäisiin muuttavat ovat yleensä koulutetumpia, hyvätuloisempia ja terveempiä kuin ne asukkaat, jotka jäävät pieniin kuntiin. Tällöin pienen kunnan menot ovat entistä pienemmän veronmaksajajoukon vastuulla ja edellytykset palvelujen järjestämiselle heikkenevät. (VM, 2020a, 21.) Samalla asukasluvun väheneminen pienentää kuntien verotuloja ja asukasluvuun perustuvaa verotulotasausta (Helin, 1998, 112).

Kunnan saamat tulot riippuvat pitkälti kunnan asukasluvusta, mutta myös valtionosuusjärjestelmästä, sillä sen tasausmekanismi kompensoi eroja kuntien verotuloissa asukasluvun mukaisesti (Sinervo & Meklin, 2017, 78). Valtiovarainministeriön mukaan Suomen valtionosuusjärjestelmä on kyennyt reagoimaan väestönmuutokseen sekä laskennallisen valtionosuuden, että tulopohjan tasauksen kautta. Väestöään menettäneissä kunnissa laskennalliset valtionosuudet ovat joko kasvaneet tai vähentyneet väestön sairastavuus ja ikärakenne huomioon ottaen. Asukaskohtaisesti tarkasteltuna tulopohjan tasaus on suurinta alle 5 000 asukkaan kunnissa. (VM, 2020a, 22.) Ongelmana useille kunnille on kuitenkin se, että kuntien menot eivät ole sidottuja kuntalaisten määrään. Tulot muuttuvat ja saattavat välillä olla hyvinkin vaikeasti ennustettavissa vuodesta toiseen. Menot muodostuvat kuitenkin usein kiinteistä kustannuksista, kuten infrastruktuurista, jonka sopeuttaminen pienemmäksi ei yleensä toteudu yhtä nopeasti kuin väestössä koettavat muutokset. (Sinervo & Meklin, 2017, 78.)

Kunnan palvelutoiminnan näkökulmasta on tärkeää, että kunnassa toteutuu taloudellinen tasapaino, joka varmistaa kunnallisten palveluiden toimivuuden ja pysyvyyden pitkällä aikavälillä. Tasapainon kautta varmistetaan, että kunnan palvelutehtävien hoitamisesta syntyvät menot kyetään rahoittamaan. Taloudellisen tasapainon saavuttaminen julkisissa palveluissa ei

kuitenkaan ole yksinkertaista, sillä sen taloudellisena perusongelmana on jo kauan ollut niukkuus ja erilaiset rakenteelliset ongelmat.

Kunnallisten halpojen ja ilmaisten palvelujen kysyntä on muodostunut suureksi ja niiden kustannustason kuvataan nousevan usein yleistä kustannustasoa jyrkemmin. Samaan aikaan kuntien käytettävissä olevat resurssit ovat niukkoja ja niiden kehitys taas etenee enintään yleisen kustannustason mukaisesti. (Kettunen, 2003, 37.) Tätä kuvataan talousteoriassa Baumolin tautina. Taudissa palvelujen tuotantokustannukset kohoavat jatkuvasti. Syynä taudin kehittymiselle on julkisten palvelujen työvoimavaltaisuus, jonka takia esimerkiksi tekninen kehitystyö ei kykene juurikaan parantamaan työn tuottavuutta tai koneet korvaamaan ihmistä. Olennaista tässä taudissa on myös se, että kohonneet kustannukset eivät yleensä vaikuta julkisten palveluiden hintoihin. Tästä syystä menot kasvavat epätasapainoisessa suhteessa tuloihin. (Bailey, Anttiroiko & Valkama, 2016, 92.)

Niukkuusajattelussa asiakkaiden tarpeiden ja niiden täyttämiseksi tarvittavien resurssien katsotaan myös olevan epätasapainoisessa suhteessa, sillä tarpeita on rajattomasti ja resursseja vain rajallinen määrä. Lainsäädännössä määriteltyjen peruspalveluiden suhteen kunta ei voi myöskään päättää olla järjestämättä palveluitaan sillä perusteella, että ne ovat muodostuneet liian kalliiksi. Niukkuuden asettamaa problematiikkaa voidaan tällöin ratkaista lisäämällä tehokkuutta, pyrkimällä kasvattamaan keinovalikoimaa tai madaltamalla aikaisempaa tavoitetasoa. (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri, 2009, 246-268.) Tässä tutkimuksessa palveluiden sopeuttamisen katsotaan olevan yksi niistä keinoista, joilla kunnat pyrkivät saavuttamaan taloudellisen tasapainon ja välttämään tulojen ja menojen epätasapainoisen kehityksen.

Leppäsen (1993, 312) mukaan kuntien palvelurakenne perustuu suurimmilta osin kunnan asukkaiden ikä- ja sosiaaliluokkarakenteeseen. Tällöin sellaisissa kunnissa, joissa on runsaasti lapsia, tulisi myös painotuksen olla esimerkiksi lasten päivähoidossa ja opetuspalveluissa. Vanheneen väestön kunnissa taas korostuisivat sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden merkitys. Väestöennusteiden mukaan alle 18-vuotiaiden määrä vähenee suurimmassa osassa kuntia, kun taas ikäihmisten määrä kasvaa samanaikaisesti. Nämä kaksi ikäryhmää myös muodostavat kuntapalveluiden tuottamisessa suurimmat kustannukset tällä hetkellä. Syntyvyyden lasku tulee näkymään koulutuspalveluiden vähenemisenä esi- ja perusopetuksessa ja myös toisen asteen koulutuksessa. Vähenevä nuorten määrä vapauttaa heidän käyttämistään palveluista resursseja ja mahdollistaa sen, että nämä resurssit voidaan suunnata muiden palveluiden painottamiseen. Kokonaisuudessaan ikääntyvän väestön kasvava palvelutarve näyttää kuitenkin ylittävän

vähenevien palveluiden kautta saavutettavan sopeutuspotentiaalin. Sopeuttamalla palvelurakennettaan kunnat voivat kuitenkin merkittävästi vähentää kohtaamaansa kestävyysvajetta. (Mehtonen, 2019; VM, 2020b, 65-68.)

Tilastotietojen (VM, 2020a, 162-183) mukaan väestöään menettävissä kunnissa sote-palveluiden ja opetustoimen kustannukset ovat kuitenkin systemaattisesti korkeammat kuin kasvavilla kunnilla. Tämä kertoo siitä, ettei palveluiden sopeuttaminen suhteessa pienenevään palvelutarpeeseen ole niin yksinkertainen ja nopea toimenpide kuin saattaisi olettaa. Ensinnäkin tähän vaikuttaa jo aikaisemmin mainittu kiinteät kustannukset, jotka eivät muutu kuntalaisten määrään suhteutettuna samalla tavalla kuin muuttuvat kustannukset. Tämän lisäksi palveluiden tuotanto ei muutu joustavasti käytön mukaan. Esimerkkinä tästä on se, että vaikka oppilasmäärät vähenevät niin oppilaitosta ei voida kokonaan lakkauttaa. Tällöin laskennalliset yksikkökustannukset kohoavat. (Helin, 1998, 96-98.)

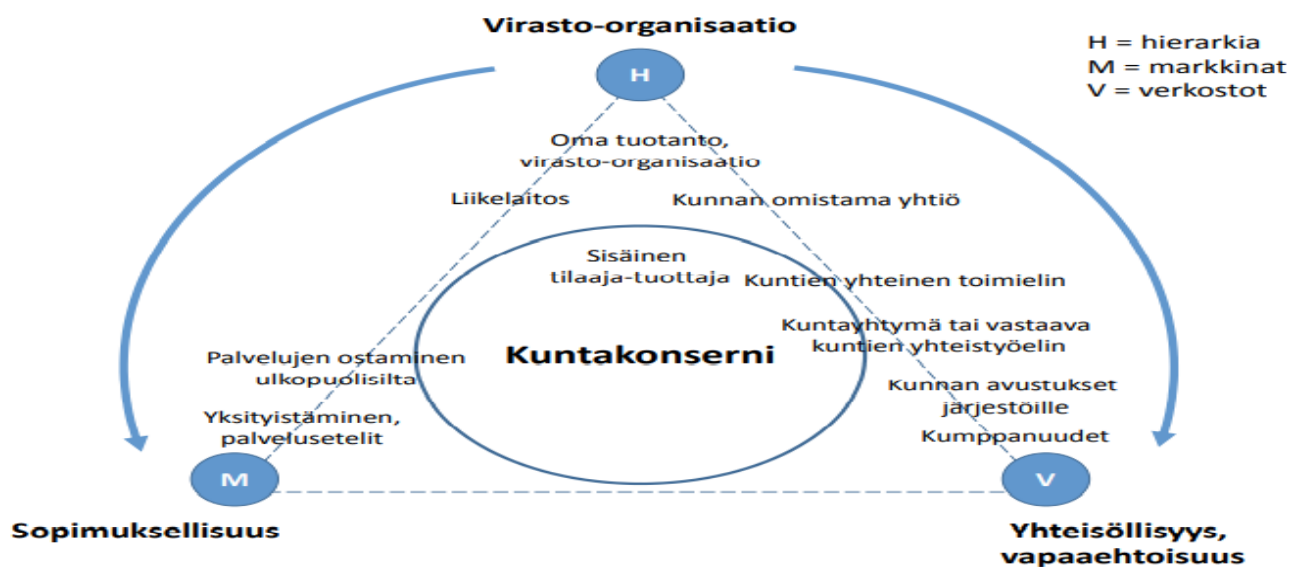
Sopeuttamisesta puhuttaessa tulisi muistaa myös se, että useilla kunnilla realistiset mahdollisuudet sopeutumiselle ovat rajallisemmat sote-uudistuksen jälkeen, joka pienentää kuntien budjetit puoleen aikaisemmasta. Tällöin opetus- ja kulttuuripalveluissa tehtävien sopeutusten merkitys korostuu. Jos kunnan kouluverkko on kuitenkin jo ennestään supistettu minimiin, jää kunnalle hyvin vähän liikkumavaraa tuleville toimenpiteille.

Palveluiden kustannuspaineen kohoamisen lisäksi kunnat kohtaavat tulevaisuudessa ongelmia myös henkilöstön saatavuudessa, sillä suuri osa kunta-alan työntekijöistä siirtyy eläkkeelle lähivuosina. Nämä ongelmat korostuvat erityisesti sellaisissa kunnissa, jotka menettävät väestöään. Tällainen kehitys tuo mukanaan haasteita osaavan työvoiman saatavuuteen niin opetus- ja kulttuuripalveluissa kuin sosiaali- ja terveydenhuollon toimessa (VM, 2020b, 14-62). Kuntien palvelutuotannon reaali-prosessi on hyvin työvoimavaltainen kuten aikaisemmin todettiin. Julkisten palveluiden työvoimavaltaisuuden takia erityisesti pienet kunnat kohtaavat todennäköisesti tulevaisuudessa tilanteita, joissa tarvittavaa määrää palveluhenkilöstöä voi olla hankalaa löytää. Kauppisen (2005, 17) mukaan väestönmuutos voi pahimmillaan johtaa tietyissä kunnissa suureen työvoimapulaan.

### 2.3 Palvelutuotannon moninaisuus

Väestönmuutoksen hallinnassa korostuvat kuntien kyky tehdä yhteistyötä keskenään ja luoda uudenlaisia palvelurakenteita yhdessä. Hallinnassa korostuu myös vaihtoehtoisten palvelutuottajien hyödyntäminen. (Kauppinen, 2005, 77.) Ensin mainittu viittaa erityisesti verkostotoimintaan kuten kuntayhtymien avulla tuotettaviin palveluihin. Jälkimmäinen tarkoittaa

esimerkiksi markkinoiden hyödyntämistä palvelutuotannossa. Yleisesti voidaan todeta, että harva kunta enää nykypäivänä edes perustaa palvelunsa käytännöille, joissa näitä toimintamuotoja ei olisi joissain määrin käytössä ja kunta tekisi kaiken omana toimintanaan. Kunnat ovat siirtyneet viimeisten vuosikymmenien saatossa yhä kauemmas yksinomaan hierarkioihin perustuvasta hallinnasta ja kohti mallia, jossa korostuvat myös markkinoiden ja verkostojen merkitys (Paananen, Haveri & Airaksinen, 2014, 21). Kunnan uusi hallintamalli voidaan nähdä hybridinä, jonka käsitteellä kuvataan sellaista organisaatiota, joka käyttää toiminnassaan samanaikaisesti useita eri ohjausjärjestelmiä (Määttä, 2010, 28).



Kuvio 1: Kunnan hallintamalli (Paananen, Haveri & Airaksinen, 2014, 21)

### 2.3.1 Hierarkiat

Palvelutuotannossa hierarkkisen mallin voidaan katsoa olevan kunnalle kaikista toimintamuodoista perinteisin. Kunnat ovat jo kauan järjestäneet peruspalvelunsa omien tuotantoyksiköidensä kautta ja koko palveluiden reaali-prosessi on hoidettu itse alusta loppuun. Tässä toimintatavassa palveluista päättävien toimijoiden suhde on hierarkkinen ja sen ylin taso (valtuusto) ohjaa toimintaa määräysvaltansa perusteella. Alemmat tasot vastaavat suunnittelusta ja palvelun tuottamisesta. Ohjauksen yhteydessä hierarkian ylin taso osoittaa talousarviossa määrärahat palvelujen tuottajalle. Palveluiden ohjaus ei tyypillisesti perustu varsinaisten palveluiden tai tuotteiden ohjaamiseen vaan annettujen resurssien määriin ja niiden kohdentamiseen. (Meklin ym. 2009, 251-255.) Hierarkian vahvuutena on nähty olevan selkeys,

läpinäkyvyys, jatkuvuus ja sitovuus. Sille ominaisina heikkouksina taas uudistumiskyky ja jäykkyys. (Haveri & Airaksinen, 2014, 308.)

Optimaalisin tapa kunnalle tuottaa palvelunsa riippuu myös tuotannontekijöiden käytön rajoituksista. Hierarkian katsotaan olevan edullisin tapa tuottaa palvelut, jos tuotannontekijöiden käytön yhteydessä esiintyy sääntelyä. Tämä toteutuu sellaisissa tilanteissa, joissa työvoiman määrä, hinta ja pätevyysvaatimukset ovat sidottuja tai kun palveluverkon investoinnit ovat jo toteutuneet tai ne ovat säädeltyjä. Esimerkiksi peruskoulupalvelut sisältävät tällaisia rajoituksia. (Määttä, 2010, 277.) Hierarkkisessa toiminnassa sopeutumisen katsotaan tapahtuvan koordinoitusti. Hierarkkisten organisaatioiden toimintamallit muuttuvat tässä tapauksessa tietoisesti ja harkitusti. Sopeutumisen taustalla on yleensä kustannustehokkuuden tai vaikuttavuuden parantaminen. (Määttä, 2010, 124.)

### 2.3.2 Markkinat

Markkinavoimia käytetään kunnallisessa palvelutuotannossa yhä enemmän. Erityisesti sosiaali- ja terveystalouden lisääntyvä tarve on kasvattanut näissä palveluissa myös yksityisten palvelutuottajien tarvetta. Peruspalvelut ovat yksityishyödykkeitä, joiden tuottaminen kiinnostaa myös markkinavoimia, sillä niille löytyy maksajia. Kanniaisen mukaan peruspalveluiden tuottaminen ainoastaan julkisen sektorin toimesta ei ole perusteltua. Hänen mukaansa peruspalveluiden tilaaminen, organisoiminen ja laadun valvonta tulisi nähdä kansalaisten julkiselle sektorille delegeimana tehtävänä. Jos markkinavoimat pystyvät maksimoimaan kansalaisten hyvinvoinnin ja järjestelmä toimii tehokkaasti, niin tällaista ratkaisua on loogisesti mahdotonta vastustaa. (Kanninen, 2002, 17-19). Myös Kuntaliiton entinen lakimies Anssi Pihkala (2003, 87) on todennut, että kunnallisten peruspalveluiden itsetarkoituksena ei voi olla se kuka palvelut tuottaa vaan se, että ne järjestetään mahdollisimman hyvin.

Markkinoiden hyödyntämisessä tehokkuuden katsotaan syntyvän hintajärjestelmän olemassaolosta, korkeasta joustavuuden asteesta ja hierarkiaan verrattuna optimaalisemmasta kannustinrakenteesta. Erilaisia palveluvaihtoehtoja tarkastellessa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että tällaisessa järjestelmässä kustannuksia syntyy myös siitä, kun markkinoiden toimintaa joudutaan valvomaan hierarkian sisällä. (Meklin ym. 2009, 252-253.) Markkinaympäristössä sopeutumisen katsotaan tapahtuvan autonomisesti. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että hintamekanismit sopeuttavat toimintaa markkinoilla ja eri osapuolten tehtävänä on reagoida hintojen muutoksiin tavoitteiden ja tarpeidensa edellyttämällä tavalla. (Määttä, 2010, 124.)



Markkinavoimia hyödynnetään kunnissa usein ulkoistusprosessien kautta. Julkisella sektorilla ulkoistamisella tarkoitetaan sitä, että julkisyhteisö siirtää aiemmin itse hoitamansa toiminnon ulkopuolisen hoidettavaksi. Tämä ulkopuolinen voi olla yksityisoikeudellinen yhteisö, kuten osakeyhtiö, mutta se voi olla myös julkisoikeudellinen orgaani kuten kunnallinen liikelaitos. (Sutela, 2003, 13.) Kilpailuttamisesta on kyse niissä tapauksissa, joissa ulkoistaminen toteutetaan kilpailuttamalla julkisia tai yksityisiä palvelun tuottajia. Kunta voi tiettyjen edellytysten täytyessä hankkia ulkoistamansa palvelun myös ilman kilpailutusta, joten ulkoistamista ei voida samaistaa kilpailuttamisen käsitteeseen. (Haveri & Anttiroiko, 2009, 202.) Ulkoistamisen hyötyinä nähdään se, että kunta voi sen kautta supistaa omaa palvelutuotantoaan, keskittyä ydintoimintoihin ja hankkia tarvittavaa erityisosaamista ulkopuolelta (Komulainen, 2010, 44). Syynä ulkoistukselle voi olla esimerkiksi palvelun laadun parantaminen tai pakkotilanne (Komulainen, 2010, 533).

Ulkoistaminen voidaan jakaa sen laajuuden perusteella. Kokonaisulkoistamisessa palvelutoiminta annetaan kokonaisuudessaan ulkopuolisen toimijan tuotettavaksi avoimilla markkinoilla. Kunnan roolina on olla palvelun järjestäjä ja valvoja. Palvelutoimintaa ei kuitenkaan aina ulkoisteta kokonaan vaan sen kohteena saattaa olla jokin toiminnallisesti erotettava kokonaisuus kuten kiinteistön siivouspalvelut. Kokonaisulkoistuksen tavoin palvelutuottaja on itsenäinen organisaatio, joka toimii avoimilla markkinoilla. Osittaisulkoistamisessa palvelutuottaja voi kuitenkin tulla kunnan sisältä. Sen ei tarvitse olla itsenäinen organisaatio vaan riittää, että se on toiminnallisesti ja taloudellisesti eriteltävissä oleva yksikkö. (Junnila ym. 2012, 35.)

Ulkoistamisen käsite on olennaista erottaa sellaisista käsitteistä kuten ostopalvelut ja yksityistäminen, joihin se usein rinnastetaan. Ostopalvelut tarkoittavat sellaisia kunnallisten palvelujen ostoja, joihin ei kuulu viranomaistoimintoja. Ostopalvelut kuten asumispalvelujen hankinta yksityiseltä palveluntuottajalta ovat lopputuotepalveluita. (Junnila ym. 2012, 34.) Ostopalvelussa voi olla kyse myös välituotepalvelusta kuten laboratoriotuotannosta. Ulkoistamisen katsotaan olevan yksittäistä ostopalvelua laajempi prosessi. (Junnila & Fredriksson, 2012, 6.)

Ulkoistamista ja yksityistämistä käytetään usein toistensa synonyymeinä (Junnila, 2012, 34). Käsitteet eroavat kuitenkin toisistaan. Ulkoistamisessa kunnalla pääsääntöisesti säilyy palveluiden järjestämisvastuu, vaikka palvelun tuottaisi yksityinen organisaatio. Kunnalla on siis edelleen kokonaisvastuu esimerkiksi siitä, että palvelu on sisällöllisesti lainsäädännön määrittelemällä tasolla. Yksityistämisessä kunta voi antaa palvelutoiminnan kokonaan yksityisen järjestettäväksi eikä se ole tämän jälkeen siitä vastuussa. Kunnalla ei myöskään aina ole

mahdollisuutta ohjata ja valvoa yksityistettyä toimintaa samalla tavalla kuin ulkoistettua. (Komulainen, 2010, 197.)

Järjestämisvastuu saa tässä yhteydessä erityisen painotuksen, sillä se vaikuttaa keskeisesti myös yksityistämisen tai ulkoistamisen vaihtoehtojen punnintaan, koska kunnalla on laajemmat mahdollisuudet ulkoistamisessa kuin toimintojensa yksityistämisessä. Lakisääteisten tehtävien kuten kunnan peruspalveluiden yksityistäminen on lainsäädännöllisesti huomattavasti rajoitetumpaa kuin niiden ulkoistaminen. (Komulainen, 2010, 197.) Tämä johtuu siitä, että lakisääteisissä tehtävissä niiden järjestämisvastuun tulee olla kunnalla ja kunta voi yksityistää vain niitä palveluja, joita se on vapaaehtoisesti ottanut hoidettavakseen.

Tilaaaja- tuottajamalli on yksi yleisimmistä kuntien käytössä olevista tavoista hyödyntää markkinavoimia. Suomessa on yleensä käytetty termiä tilaaaja-tuottaja-malli, kun viitataan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun ja ohjauksen uudistamiseen, joka perustuu tilaajan ja tuottajan eriyttämiseen. Käsitteenä tilaaaja-tuottajamallin merkityksen tulkinnassa on Suomessa ollut kuitenkin paljon vaihtelua. Lähtökohtana erittelylle on kuitenkin se, että näin tekemällä kyetään luomaan tuottajien välille kilpailua ja kannustimia, jotka parantavat tuottavuutta, vaikuttavuutta ja palvelun laatua. (Junnila ym. 2012, 31-32.)

Aidoilla markkinoilla tilaajan ja tuottajan roolit ovat varsin selkeät ja eriteltyt. Kunta ostajana pyrkii saamaan haluamansa tuotteen mahdollisimman edullisesti ja myyjä taas parhaimman mahdollisimman hinnan. (Meklin ym. 2009, 256.) Markkinoiden katsotaan olevan edullisin tuotantotapa erityisesti sellaisissa palveluissa, joilla aidot ja toimivat markkinat toteutuvat kuten kunnallisissa tukitoiminnoissa, joita ovat esimerkiksi siivouspalvelut (Määttä, 2010, 277).

Tilaajan ja tuottajan roolien suhteet voivat kuitenkin myös vaihdella. Aidon markkinatoiminnan sijaan kunta saattaa hyödyntää toiminnassaan näennäismarkkinoita, joka tarkoittaa sitä, että aitojen markkinoiden pääpiirteet toteutuvat, mutta kunta on itse ne luonut omilla päätöksillään. Tällöin kilpailu on rajattu julkisen sektorin sisälle. Tilaaaja-tuottajamallin toteuttaminen on näissä tapauksissa voitu saavuttaa jakamalla kuntaorganisaatio tilaajiin ja tuottajiin tai hyödyntämällä sisäisiä markkinoita, jolloin samaan kuntakonserniin kuuluvat yksiköt ovat ostajan ja myyjän rooleissa. (Meklin ym. 2009, 256.) Tilaaaja ja tuottaja eriytetään siis vain hallinnollisesti eikä tosiasiassa kummallakaan puolella ole kilpailevia toimijoita. Näennäismarkkinoiden voidaankin katsoa olevan hierarkian ja varsinaisen markkinatoiminnan välimuoto (Komulainen, 2010, 92). Tällaiseen asetelmaan voidaan lisätä kuvitteellista kilpailua haastamalla tuottajan hintoja, laatua

ja muuta suorituskykyä vertaamalla niitä muiden yksityisten ja julkisten toimijoiden vastaaviin mittareihin. (Junnila ym. 2012, 34.)

Määttä (2010, 278) mukaan sisäinen tilaaja- tuottajamalli on edullisin tuotantotapa tilanteissa, joissa tuotannontekijät ovat vain joissain määrin sidottuja, mutta aidot markkinat eivät alueella toimi. Yleisesti ottaen tilaaja-tuottajamallin keskeisiksi hyödyiksi voidaan katsoa se, että palvelut tulevat tuotteistetuiksi ja hinta-laatusuhteen vertailu on tilaajalle mahdollista. (Kanniainen, 2002, 52.)

Palvelutuotannossa voidaan hyödyntää markkinavoimia myös palvelusetelin kautta. Tällöin julkinen valta säilyttää varsinaisen vastuun peruspalvelun saatavuudesta, mutta asiakas saa itse valita missä palvelunsa käyttää. Tässä mallissa kunta toimii siis ainoastaan palvelun maksajana ja markkinat hoitavat itse palveluprosessin. (Kanniainen, 2002, 52-54.) Palvelusetelin katsotaan soveltuvan tilanteisiin, joissa asiakkaan elämäntilanne ja siinä syntyvä palvelutarve on ennakoitavissa kuten lasten päivähoidossa tai kehitysvammaisten laitoshoidossa. Palveluseteli kuitenkin edellyttää aidon kilpailun tai kunnallisen vaihtoehdon olemassaoloa. (Lehto, 2003, 59.)

Ilman julkisen sektorin tukea peruspalveluita ei kuitenkaan voida jättää, sillä pelkästään kysynnän ja tarjonnan kautta toimiminen tuottaisi todennäköisesti erittäin huonoja lopputuloksia yhteiskunnallisesti. Markkinavoimat voivat toteuttaa peruspalvelut nykyistä paremmin vain, jos nämä ratkaisut toteutetaan näiden palveluiden tarvitsemalla tavalla (Kanniainen, 2002, 21). Leppänen (1993, 315) korostaakin, että markkinat eivät voi kunnissa syrjäyttää poliittista päätöksentekoa, jonka tehtävänä on asettaa monet ristiriitaiset tarpeet tärkeysjärjestykseen ja huolehtia talouden tasapainosta pitkällä aikavälillä.

Markkinavoimia ei aina osata hyödyntää riittävästi. Pienillä kuntayksiköillä ei välttämättä ole riittävää tilaajaosaamista eikä useilla yrityksillä ole kokemusta julkisen sektorin tilaajan kanssa toimimisesta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa palvelun laadun määrittäminen vaatii kunnilta suurta osaamista, jotta yksityinen palveluntuottaja ei tingi palvelun laadusta voitontavoittelun takia. Tutkimuksissa on noussut esille se, että kunnat hakevat usein palvelulle halvinta tuottajaa eivätkä osaa eritellä tarjouspyynnössä palvelun laatuun ja sisältöön liittyviä osatekijöitä. Parhaiten kilpailuttaminen soveltuu palveluihin, joiden vaikutukset ovat suoraa, nopeita ja helposti arvioitavissa. (Mönkäre, 2003, 19; Niiranen, 2003, 73.)

Peruspalveluiden kilpailuttamiseen kunnissa vaikuttavat myös ideologiset linjaukset. Kilpailuttamisen kannalta ongelmalliseksi ei välttämättä nouse säännösten noudattaminen vaan kuntien ja yritysten toimintatavat ja kuntien halukkuus tai haluttomuus. Haluttomuus on

todennäköisesti yhdistelmä ideologisuutta, kunnan oman palvelutuotannon ja henkilöstön työllisyyden suojelemista sekä uusien toimintatapojen vieroksumista. (Niiranen, 2003, 76-77.) Myös Kauppinen (2005, 106) tunnistaa ulkoistamiseen ja markkinavoimien käyttöön liittyvät ideologiat ja poliittisesti jakautuneet mielipiteet kunnallisissa päätöksentekijöissä ja kuntajohdossa. Samanlainen havainto on tehty myös JHL:n tutkimuksessa, jonka mukaan 80 prosenttia kokoomustaustaisista kuntavaikuttajista uskoo ulkoistamisen lisääntyvän, kun taas vasemmistopuolueiden sisällä kasvuun uskoivat alle 40 prosenttia (JHL, 2012).

Samaisessa tutkimuksessa selvitettiin myös, millaisia palveluita päättäjät olisivat valmiita ulkoistamaan. Kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluiden suhteen puolet olivat valmiita lisäämään ulkoistuksia, mutta opetus- ja kasvatustalouden palveluissa vastustus oli jyrkkää ja 82 prosenttia vastusti niiden ulkoistamista. (JHL, 2012.) Ulkoistamiseen suhtautumisessa vaikuttaa olennaisesti siis myös se, mitä kunnan palveluita ollaan siirtämässä oman palvelutuotannon ulkopuolelle.

Ulkoistamiseen kohdistettuna kritiikkinä pienillä paikkakunnilla voidaan nähdä aidon markkinakilpailun puuttuminen. Kannianen (2002, 52) näkee, että useiden kuntien väestöpohja ei ole riittävä palveluiden tuottamiselle kilpailutetun tuotannon osalta. Vaihtoehtoisia ja tehokkaasti toimivia palvelumarkkinoita esiintyy usein vain väestöllisesti tiheillä alueilla, kuten pääkaupunkiseudulla. Harvaan asutuilla alueilla markkinatoimijoiden vähyys voi aiheuttaa sen, että kunnallisesta palvelumonopolista siirrytään yksityisen vastaavaan. (Leppänen, 1993, 314.) Markkinoiden hyödyntäminen edellyttää sitä, että potentiaalisia palveluntuottajia on riittävästi. Väestöltään pienissä kunnissa esimerkiksi yksityisiä vanhustenhuollon toimijoita ei välttämättä ole lainkaan. Tässä tilanteessa on täysin perusteltua, että kunta käyttää omaa palvelutuotantoaan. (Pihkala, 2003, 87.) Pienet paikkakunnat ovat ulkoistamisen suhteen siis täysin eri lähtökohdissa kuin niitä suuremmat väestökeskittymät, ja markkinavoimista saatava hyöty ei välttämättä ylitä kunnan oman palvelutuotannon toimivuutta kovinkaan merkittävällä tavalla.

### 2.3.3 Verkostot

Verkostojen voidaan katsoa olevan hierarkioiden ja markkinoiden välimuotoja, jotka yhdistelevät molempien ominaisuuksia. Ohjausjärjestelmänä se on monenkeskinen ja korostaa nimensä mukaisesti verkostomaista toimintaa, jossa on useita eri toimijoita yhtäaikaaisesti. (Määttä, 2010, 28.) Niiden ominaispiirteinä on joustavuus ja vapaaehtoisten intressien ja resurssien yhdistäminen. (Haveri & Anttiroiko, 2009, 204). Verkostoja voidaan kuvailla myös resursseja yhdistävänä liittoumana uusia mahdollisuuksia tai uhkia kohdattaessa (Santalainen & Huttunen, 1993, 71).

Verkostojen ajatus perustuu pysyviin yhteistyösuhteisiin, jotka hyödyttävät kaikkia siihen kuuluvia osapuolia. Kunnissa verkostoja on muodostettu erilaisille toimialoille kuten koulu-, sosiaali- ja terveystoimen palveluihin. (Haveri & Anttiroiko, 2009, 205-206.) Santalaisen & Huttusen (1993, 99) mukaan verkostot mahdollistavat hierarkioita paremmin nopean päätöksenteon, osaamisen hyödyntämisen ja yhteisen toimintaenergian kumuloinnin. Verkostomaisissa rakenteissa sopeutuminen tapahtuu aikaisemmin käsiteltyjen koordinoitujen ja autonomisen sopeutumisen yhdistelmänä. Sopeutuksen toteutus perustuu verkoston toimijoiden yhteistyökykyyn. (Määttä, 2010, 124.)

Taloudellisen niukkuuden vallitessa verkostojen hyödyntäminen korostuu entisestään niissä kunnissa, jotka haluavat tulevaisuudessakin säilyä itsenäisinä ja elinvoimaisina. Kettusen (2003, 51) näkemyksen mukaan verkostot tulevat olemaan jatkossa entistä suurempi osa kuntien palvelutuotantoa jopa siinä määrin, että kaikki palvelut ovat joissain kunnissa erilaisten verkostojen käsissä. Myös von Bruun (2005, 161) toteaa, että kuntatalouden vaikeudet näyttävät johtavan suuntaan, jossa palveluita järjestetään yhä enemmän sektori- ja aluerajat ylittävissä verkostoissa.

Verkostojen hyödyntäminen mahdollistaa kunnille palveluiden ylläpitämisen ja kehittämisen ilman lisärahoitusta tai kuntaliitosten toteuttamista. Verkostojen avulla kuntarajojen jäykkyydestä johtuvia palvelutuotannon ongelmia voidaan kiertää ilman, että varsinaisia rajoja poistetaan ja kuntia liitetään toisiinsa. Tämä mahdollisuus toimii myös usein tärkeimpänä perusteluna verkostoihin kuulumiselle. (Haveri, 2003, 85.) Verkostojen kautta kunnat ovat usein yhteisesti pyrkineet muodostamaan palveluverkon, jossa yhdistyvät verkostojen kautta tuotettavat palvelut ja sellaiset palvelut, jotka vielä ovat toimivia kuntien itse järjestäminä (Hautamäki, 1993, 32). Tätä kautta yksittäinen kunta voi keskittää enemmän voimavaroja niiden peruspalveluiden tuottamiseen, jotka sen omaan toimintaan vielä kuuluvat ja yhdistää voimavaroja muiden kanssa niissä palveluissa, jotka yksin tuotettuina vaatisivat enemmän resursseja kuin kunnalla on käytettävissä.

Verkostoissa yhteistyö voidaan palvelutuotannon mahdollisuuksien sijaan nähdä kuitenkin myös haasteena. Toimivan yhteistyön rakentaminen vaatii aikaa ja vaivaa kaikilta osapuolilta. Keskinäisen luottamuksen rakentaminen saattaa olla hyvinkin hidas prosessi, mutta toisaalta sen menettäminen voi tapahtua hyvinkin lyhyen ajan sisällä. Yhteistyösuhteiden muodostaminen ja erilaisten verkostojen koordinointi vaatii kuntien viranhaltijoilta panostusta ja aikaa, kun kunnan palvelutuotanto rakentuu aikaisempaa pienemmistä osista. (Haveri, 2003, 86.)

Kuntalain (410/2015) 49§ mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Tällaisia julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä. Yhteisessä toimielimessä vastuukunnaksi usein nimitetty kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta muodostetun toimielimen kautta (Kuntalaki 410/2015, 51§). Tällaisessa palvelutuotannon mallissa pienet kunnat saattavat esimerkiksi ostaa suuremman vastuukunnan koulutuspalveluja sovittuun hintaan (Meklin ym. 2009, 251).

Yhteisten toimielinten lisäksi yhä useampi kunta kuuluu nykypäivänä kuntayhtymään. Kuntayhtymä eroaa useista palvelutuotantotavoista sen perusteella, että se määrittää lainsäädännössä itsenäiseksi oikeushenkilöksi, joka voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä käyttää puhevaltaa tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa (Kuntalaki 410/2015, 55§). Tästä huolimatta jäsenkunnat kuitenkin vastaavat kuntayhtymän toiminnasta kuten myös sen rahoittamisesta (Komulainen, 2010, 107-108). Kuntayhtymän toimintaa rahoitetaan asiakasmaksutuloilla, jäsenkuntien maksuosuuksilla ja lainarahoituksella (Valkama, 2004, 82).

Kuntayhtymät ovat jo vuosia mahdollistaneet sellaisten peruspalveluiden tuottamisen, joihin yksittäisten kuntien toimintakapasiteetti olisi ollut liian rajoittunutta, kun kuntien vastuulle annettuja tehtäviä on jatkuvasti kasvatettu. Kuntayhtymät ovat tuoneet niihin kuuluville jäsenkunnille kustannussäästöjä ja palvelutuotannon investointeja ei ole tarvinnut tehdä jokaisen kunnan kohdalla erikseen. (Mykkänen, 2012, 14-15.) Kuntayhtymien voidaan katsoa olevan pienille kunnille myös mahdollistaja, jonka kautta ne voivat kehittää omaa toimintaansa suurempien kuntien mukana tavalla, joka ei yksin omilla resursseilla olisi mahdollista (Vesterinen, 2012, 43).

Suurten kuntayhtymien tapauksessa ongelmalliseksi näyttäisi kuitenkin muodostuvan kuntien aidot vaikutusmahdollisuudet sen toimintaan. Pienten kuntien tapauksessa mahdollisuudet ohjata ja valvoa kuntayhtymän toimintaa eivät ole läheskään samanlaiset kuin oman palvelutuotannon kohdalla. Suurin kritiikki kuntayhtymien kohdalla kohdistuu yleensä omistajaohjauksessa koettaviin vaikeuksiin (Linden, 2012, 65). Omistajaohjauksen vaikeuden voidaan katsoa syntyvän kuntayhtymän ylikunnallisuudesta. Yhteisen ja alueellisen edun ajaminen johtaa väkisin tilanteisiin, joissa jokaista jäsenkuntaa on mahdotonta miellyttää täysin. (Airaksinen, 2012, 23.)

Toisaalta Vesterinen (2012, 42-43) kuvailee, että Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden Eksoten tapauksessa kuntien tasa-arvoinen osallistuminen päätöksentekoon on turvattu ja luottamushenkilöt ovat varmistaneet sujuvan tiedonkulun omistajakuntien suuntaan. Tasa-arvo

toteutuu puhevallan lisäksi sitä kautta, että kaikkia kuntayhtymän alueita kehitetään samoilla periaatteilla. Kuntayhtymien ohjattavuus on siis myös tilannesidonnaista ja riippuu siitä, millaisilla periaatteilla ja sopimuksilla kuntayhtymä on aikanaan muodostettu.

Puhtaiden verkostojen lisäksi kunnat voivat järjestää palveluitaan kumppanuuksiin perustuen, jotka voidaan nähdä verkoston ja hierarkian välimuotona. Kumppanuuksia voidaan kuitenkin rakentaa erilaisilla periaatteilla, ja ne voivat kehittyä monin eri tavoin, joten niiden kaikkia muotoja on vaikeaa lukita ainoastaan verkostojen ja hierarkioiden välimaastoon. (Kts. Mustakangas, Kiviniemi & Vihinen, 2003, 49-59; McQuaid, 2000, 2.)

Kuntien näkökulmasta kumppanuus toteutuu usein sopimukseen perustuvana julkisen ja yksityisen kumppanuutena (public-private partnership). Tämä käsite tarkoittaa verkostoja mukaillen kestäväksi ja pitkäaikaiseksi tarkoitettua yhteistyötä, jossa yhteisiä tuotteita tai palveluita kehitetään ja niistä aiheutuvat hyödyt, riskit ja kustannukset jaetaan osallistuvien osapuolten kesken (Klijn & Teisman, 2002, 137). Tämä kumppanuuden muoto on saanut enemmän huomiota viimeisen 40 vuoden aikana ja sitä hyödynnetään yhä laajemmin esimerkiksi infrastruktuurin rakentamisessa ja muissa julkisissa palveluissa (Wang ym. 2018, 293).

Kumppanuuksien avulla kunnat voivat käyttää palvelutuotannossaan esimerkiksi kolmannen sektorin kanssa toteutettavia yhteistyömahdollisuuksia. Järjestöjen ja yhdistysten tuoma lisäarvo voi parhaimmillaan kasvattaa kuntalaisten välitöntä osallistumista palveluiden tuottamiseen ja tehostaa palveluja esimerkiksi yhteispalvelupisteiden kautta niin, että laadussa tai saatavuudessa ei tarvitse tehdä kompromisseja (Kettunen, 2003, 51; Haveri, 2002, 19). Kumppanuuksien tuomat mahdollisuudet asettavat kuitenkin myös kolmannelle sektorille haasteita, sillä niiden tulisi kyetä muokkaamaan omia toimintatapojaan yhdessä kuntien kanssa (Aula, Laajala & Pihlaja, 2017, 526).

## 2.4 Sote-uudistus

Kuntien peruspalveluihin tulee lähivuosina merkittävästi vaikuttamaan sote-uudistus, jonka keskeisenä tavoitteena on vastata väestön ikääntymisestä ja huoltosuhteen heikkenemisestä aiheutuviin haasteisiin kuntien sosiaali- ja terveyspalveluissa. Uudistuksen avulla pyritään turvaamaan yhdenvertaiset, saavutettavat ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut koko Suomessa. (HE 241/2020, 188.)

Pääministeri Marinin hallitus esittää mallia, jossa on 21 sote-maakuntaa sekä Uudenmaan erillisratkaisu, joka muodostuu neljästä hyvinvointialueesta ja Helsingin kaupungista, joka toimisi edelleen omana järjestämisvastuualueenaan. Nykyisellään kaikkia uusia itsehallinnollisia alueita kutsuttaisiin aiemmasta valmistelusta poiketen nimellä hyvinvointialue. Uudistuksen aikataulutus pohjautuu tällä hetkellä siihen, että palvelutehtävät siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle 1.1.2023. (Valtioneuvoston mediatilaisuus, 2020.) On tärkeää todeta, että sote-uudistuksen toteutuminen ei kuitenkaan ole täysin varmaa, joten myös tämän tutkimuksen yhteydessä sote-uudistusta tulisi tarkastella mahdollisena tulevaisuuden skenaariona.

Suunnitellut hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on omalla alueellaan itsehallinto ja vaaleilla valittu aluevaltuusto. Alueiden toiminnan rahoitus toteutetaan valtion rahoituksella ja palvelujen käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Palveluiden rahoitusvastuu siis siirtyy kunnilta valtiolle ja tämä näkyy myös valtion tulojen lisäämisinä ja kuntien tulojen vähentämisenä. Esimerkiksi kunnallisveron vähennys on viimeisimmässä hallituksen esityksessä 13,26 prosenttiyksikköä kaikissa kunnissa. (HE 241/2020, 1-2.) Hallitus on sitoutunut myös maakuntaveron mahdollistavan lainsäädännön valmistumiseen hallituskauden aikana sekä sen käyttöönottoon viimeistään vuonna 2026. Hallituksen mukaan maakuntaverot ei tule vaikuttamaan kokonaisverotuksen tasoon. (HE 241/2020, 507.)

Hyvinvointialueille siirtyvät tehtävät ovat muodostaneet keskimäärin 58 prosenttia kuntien käyttötalousmenoista. Pienissä kunnissa tämä luku on usein vielä korkeampi. (HE 241/2020, 235.) Puhutaan siis merkittävästä osasta kuntien palvelutehtävää, joka lähitulevaisuudessa siirretään täysin uudelle hallinnon tasolle.

#### 2.4.1 Hallinnonuudistus ja uudelleenskaalaus

Sote-uudistus on seuraava suuri askel suomalaisten hallinnonuudistusten historiassa. 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa suomalaiset hallintouudistukset purkivat sääntelyä ja hajauttivat keskittyntä hallintoa. Vuosituhannen vaihteessa suunta on kuitenkin muuttunut ja uudistuksissa on toimittu usein täysin päinvastaisesti. Julkinen hallinto on sote-uudistuksen myötä tekemässä merkittävää siirtoa takaisin uudelleensääntelyä ja toimintojen keskittämistä kohti. (Jäntti, 2011, 336.) Tällaisessa kehittämisotteessa hallinnon uudistamisen voidaan katsoa tapahtuvan valtiojohtoisesti ylhäältä alaspäin.

Hallinnon uudistaminen voidaan määritellä toiminnaksi, joka koostuu tarkoituksellisista muutoksista julkisen sektorin rakenteisiin ja prosesseihin, jotta ne kykenisivät toimimaan paremmin (Pollit & Bouckaert, 2004, 8). Kyseisen kehittämistoiminnan tulisi sisältää



konkreettisia tavoitteita esimerkiksi palvelujen paranemiseen tai toiminnan tehostamiseen liittyen. Kehittäminen itseisarvona ei saisi olla riittävä oikeutus hallinnon rakenteiden ja prosessien muokkaamiselle. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen, 2007, 106.)

Sote-uudistus on muodoltaan rakenteellinen hallinnonuudistus, joita perustellaan usein, sillä, että julkisen sektorin ongelmat voidaan ratkaista järjestelemällä toiminnot uudelleen (Airaksinen, 2009, 40). Todellisuudessa haluttujen vaikutusten toteutuminen on monimutkainen kokonaisuus. Hallinnon uudistamisen kuvataan olevan jopa niin hankalaa, että se onnistuu usein vain pakkotilanteen edessä (Vartola, 2004, 109). Uudistusten hankaluuteen vaikuttaa muun muassa näkökulmaerot, kuntien toimintaympäristön monimutkaisuus ja kokonaisvaikutusten vaikea arviointi (Jäntti, 2016, 60-61). Hallinnon uudistaminen voikin tuoda mukanaan sekä ennakoituja että ennakoimattomia vaikutuksia, jotka ovat joko haluttuja tai epätoivottuja (Harisalo ym. 2007, 108). Lopputuloksena voi olla esimerkiksi se, että uudistuksella on saatu aikaan jonkin verran odotettuja hyötyjä, mutta niihin päästäkseen hallinto on saattanut toiminnallaan synnyttää negatiivisia sivuvaikutuksia, jotka heikentävät uudistuksen kokonaisvaikutuksia.

Sote-uudistus voidaan yhdistää myös hallinnollisen uudelleenskaalauksen käsitteeseen. Uudelleenskaalaus tarkoittaa sitä, että palvelujen järjestämisen mittakaavaa suurennetaan yhtä kuntaa laajemmalle alueelle. Tällaisella hallinnon muutoksella pyritään yleensä lisäämään kuntien elinvoimaa ja strategista kapasiteettia palveluiden turvaamiseksi. (Haveri & Airaksinen, 2014, 310.)

Kuntaliitokset voidaan nähdä yhtenä toimintamallina, joilla kunnat ovat pyrkineet yhdistämään niukkoja resurssejaan ja laajentamaan palveluidensa mittakaavaa. Retrospektiivisesti tarkasteltuna voidaan todeta, että kuntaliitos ei ole toiminut ratkaisuna kuntien palvelutoimintaa koskeviin haasteisiin. Kuntaliitoksia ei ensinnäkään ole aikaisemmin syntynyt riittävästi ja palveluiden järjestämisessä kunnan optimikoko on vaihdellut aina palvelun mukaan. Suurempi kuntakoko saattaa yhden palvelun kohdalla olla sopivan kokoinen, mutta toisessa pienempi kunta olisi tosiasiallisesti pystynyt toteuttamaan palvelun tehokkaammin. Monimutkaiset yhteistyökuviot saattavat jopa heikentää toiminnan tehokkuutta ja todisteita suurempien kuntakokojen mahdollistamista mittakaavaeduista ei ole juurikaan esitetty. (Ekström, Haavisto & Pohjonen, 2014, 3.) Esko Juntunen muistuttaa myös siitä, että pienet kunnat tarvitsevat toiminnassaan aivan erilaisia toimenpiteitä kuin kasvukeskukset. Epätasapainoinen kuntaliitos johtaa hänen mukaansa siihen, että heikompi kunta lopulta kuihtuu ja tyhjenee. (Juntunen, 2003, 73.)

Uudelleenskaalauksen ilmentymiä on nähty aikaisemmin myös maakuntatasolla. Vuonna 2005 aloitetussa Kainuun maakuntakokeilussa sosiaali- ja terveystalvet sekä keskiasteen koulutuspalvelut siirtyivät kunnista maakuntahallinnon tasolle (Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003). Saatujen tulosten valossa palveluiden uudelleenskaalaus vaikutti siihen, että kustannusten kasvua pystyttiin alueella hillitsemään ja palvelut turvaamaan ilman olennaisia heikennyksiä niiden laatuun tai saatavuuteen. Näistä tuloksista huolimatta kokeilu ei saanut jatkoa, vaikka välttämättömien palveluiden turvaamisen ja sopeuttamisen näkökulmasta se oli toiminut positiivisella tavalla. Kokeilu päätettiin vuonna 2012. Yksi syy tälle voi olla se, että aluekehityksen suhteen maakuntamalli ei tuonut oletettuja hyötyjä, sillä hierarkkinen rakenne ei ollut tarpeeksi uudistumiskykyinen ja riskinottoihin soveltuva. (Haveri & Airaksinen, 2014, 320-325.)

#### 2.4.2 Läheisyysperiaate ja kuntien uusi rooli

Sote-uudistuksen vaikutuksia voidaan tarkastella paikalliselle itsehallinnolle olennaisen läheisyysperiaatteen kautta. Läheisyysperiaatetta määrittelee Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991). Sen neljännen artiklan 3. kappaleen mukaan julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset. Käsillä olevaa hallintouudistusta perustellaan muun muassa, sillä, että se turvaa sosiaali- ja terveystalvet tilanteessa, jossa yksittäisille kunnille niiden muodostama taakka tulisi jossain kohtaa kasvamaan liian suureksi. Tässä mielessä paikallisuus on joutunut taipumaan talouden vaatimusten alla ja kunnallinen itsehallinto toimii tämän uudistuksen joustajana. Läheisyysperiaatteen vastaisena kunnallisoikeuden professori Aimo Ryynänen (2018, 15) nostaa esille erityisesti sosiaalitehtävien siirtämisen, sillä hänen mukaansa monet siihen liittyvät kuntien palvelutehtävät olisivat toimivampia paikallisella tasolla hoidettavana.

Sote-palveluiden poistuminen kuntien palvelutehtävistä ei kuitenkaan välttämättä ole suurin uhka kuntien itsehallinnolle ja läheisyysperiaatelle. Pekka Saurin (2017, 32) mukaan sosiaali- ja terveystalvet poistuminen ei sinällään heikennä kuntien itsehallintoa, koska päätösvalta näiden palveluiden suhteen on aikaisemminkin ollut varsin vähäistä. Tämä johtuu sote-palveluiden vahvasta sääntelystä, joka on vähentänyt kuntien tosiasiallista itsehallintoa näiden palveluiden suhteen jo vuosien ajan. Sote-palveluiden siirtämistä vahvemmalle organisaatiolle ei muutoinkaan välttämättä katsota ongelmalliseksi, mutta sen toteuttaminen juuri maakuntia perustamalla on saanut kritiikkiä. Joidenkin asiantuntijoiden mielestä keskittäminen suuriin

yksiköihin ei ota huomioon kuntien monimutkaista toimintaympäristöä, kasvata sopeutumisen mahdollisuuksia tai näyttäytyä pysyvänä ratkaisuna (Averio ym, 2019, 168; Möttönen, 2011, 81; Sauri, 2017, 68).

Ryynäsen (2018, 31) mukaan sote-palveluiden siirtäminen maakuntatasolle edellyttää läheisyysperiaatteesta huolehtimista myös jatkossa. Hänen mukaansa uudistuksen asiakirjoista ja ehdotuksista paistaa läpi piittaamattomuus tällaista ajattelua kohtaan. Kuntien ja maakuntien yhteistyörakenteisiin ei hänen mukaansa ole paria poikkeusta lukuun ottamatta kiinnitetty huomiota.

Läheisyysperiaatteen näkökulmasta keskeiseksi muodostuu se, miten kunnat ja kuntalaiset kokevat pystyvänsä vaikuttamaan maakuntien toimintaan ja päätöksentekoon. Kauko Heuru (2016, 83) toteaaakin, että tapahtuvan uudistuksen valossa kunnilla ei katsota olevan suoranaista ohjausvaltaa toiseen itsehallintoon, vaan pikemminkin vaikuttamisvaltaa, joka ei sinällään vastaa ohjausvallan tasoista yhteyttä palveluiden järjestämiseen. Tässä mielessä kuntien ja kuntalaisten pelot sote-palveluiden päätöksenteon etäännyttämisestä vaikuttavat ainakin jossain määrin oikeutetuilta.

Epäselvät yhteistyörakenteet ja uudistuksen mukanaan tuomat pelot voivat heikentää ohjaustunteen rakentamista, joka puolestaan voi heikentää maakuntien legitimitietin muodostamista. Tässä mielessä läheisyysperiaatteesta huolehtiminen mahdollistaa maakunnille legitimitietin eli niiden toiminnan oikeutuksen vahvistumisen. Läheisyysperiaatteen heikentyessä kuntien ja maakuntien välinen yhteistyö ja uuden itsehallintotason legitimitietti saattavat muotoutua ongelmallisiksi. Läheisyysperiaatteen heikentyminen voi perustua esimerkiksi siihen, että aikaisemmin paikallisviranomaisella ollut selkeä vastuu kunnan palveluista liudentuu, kun palvelut tuotetaan suuremmissa keskittymissä.

Useille pienille kunnille ohjaustunne sote-palveluissa on kuitenkin jo aikaisemmin ollut heikkoa. Joidenkin pienten kuntien asema ja ohjaustunne kokonaisuutena voi uudistuksen myötä jopa vahvistua suhteessa entiseen, kun tähän asti kuntayhtymän tai isäntäkuntamallin kautta päätetyt sote-palvelut poistuvat kunnan toiminnasta kokonaan. Tästä näkökulmasta katsottuna sote-uudistus heikentää suhteessa enemmän vahvempien kaupunkien ohjaustunnetta. (Tolkki, Airaksinen, Kyösti, 2017, 39.) Läheisyysperiaatetta tarkastellessa tulisi kuitenkin muistaa myös se, että palveluiden eriarvoistuminen voi vaihdella myös tulevien maakuntien välillä. Joissain maakunnissa palvelut voivat etäännyä toisia enemmän ja myös palveluiden järjestäminen voi olla joissain maakunnissa toisia vaikeampaa.

Sote- palveluiden siirtyminen maakuntien vastuulle muokkaa toteutuessaan myös kuntien roolia itsehallintona ja palvelut integroivana toimijana. Teoreettisesti voidaan puhua kunnan mahdollisesta onttoutumisesta. Organisaation onttoutuminen eli ”tyhjenevän laatikon syndrooma” voi toteutua tilanteessa, jossa organisaatiolle keskeiset osaamisalueet ulkoistetaan toiselle organisaatiolle (Niiranen, 2003, 72). Kuntakontekstiin asetettuna onttoutumisen voidaan katsoa liittyvän poliittisen päätöksenteon ja palvelutuotannon poistumiseen paikallishallinnosta kohti lisääntyntä valtion kontrollia, markkinoita ja verkostoja (Montin & Granberg, 2015, 4-10). Sote-palveluiden keskittäminen kuntia laajemmille alueille vaikuttaa olennaisesti siihen, miten kuntien itsehallinto nähdään ja mistä sen legitimitetin koetaan tulevaisuudessa muodostuvan.

Sosiaali- ja terveystalvet kytkeytyvät keskeisellä tavalla kuntien palveluidentiteettiin ja niiden siirtäminen haastaa kuntia löytämään uudenlaisia rooleja, jotta onttoutuminen voitaisiin estää. Uuteen sopeutuminen näyttäisi kuitenkin olevan kuntakohtaista. Esimerkiksi Kainuun maakuntakokeilun yhteydessä osa kunnista näki muutoksen mahdollisuutena uudenlaiselle kunnalle. Toisissa muutoksen hyväksyminen ja vanhoista rooleista luopuminen oli vaikeaa (Jäntti, 2011, 342-343).

Sopeutumiskyky uuteen rooliin onkin vahvasti kytköksissä kuntakäsitykseen. Palvelukuntakäsitys korostaa sellaisten kuntien merkitystä, joilla on paljon palvelutehtäviä sekä suuri budjetti. Jos kunnan ainoana olemassaolon perustana nähdään sen toimiminen palvelukoneena niin merkittävän palveluosuuden siirtäminen maakunnalle saattaa hyvinkin onttouttaa kuntaa. Näissä tapauksissa palvelutehtävät ovat täyttäneet kunnan merkityksen ja niiden poistuessa havaitaan, että muuta perusideaa kunnan olemassaololle ei ole. Jäntin mukaan tällainen kunta on ”täytetty ontto”. Muutostilanteessa onttoutumisen voi todennäköisemmin välttää sellainen kunta, jonka identiteetti on monipuolisemmalla pohjalla kuin pelkkänä palvelukoneena. (Jäntti, 2016, 206-211.) Saurin (2017, 68-69) näkemyksen mukaan sote-palveluiden poistuminen avaa kunnille mahdollisuuden muuttua tällaisesta palvelukoneesta asukkaidensa yhteisöksi ja heidän potentiaalinsa realisoijaksi. Ryytänen (2015, 133) taas kuvaa kunnan uudistumista irti vanhasta valtiokoneistoon kytketystä laituskunnasta kohti eurooppalaisten kehittäjäkuntien mallia kuten Espanjaa tai Ranskaa.

Joka tapauksessa tulevaisuuden kunnan palveluroolin voidaan katsoa siirtyvän yhä enemmän kohti sivistyksen ja hyvinvoinnin palveluroolia, jossa korostuvat esimerkiksi opetus-, kulttuuri-, ja liikuntapalvelut (Hakola ym. 2017, 22). Kuntien ja myös tämän tutkimuksen näkökulmasta

olennaista on, miten jäljelle jäävien peruspalveluiden suhteen toimitaan. Sote-palveluiden poistuessa taloudellinen liikkumavara riippuu pitkälti sopeuttamismahdollisuuksista jäljelle jäävien palveluiden suhteen kuten aikaisemmin tässä viitekehyksessä todettiin (HE 241/2020, 246). Kuntien saamat valtionosuudet määräytyvät tulevaisuudessa enenevissä määrin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen mukaan. Jos lapsien määrä on pieni ja verotulot ovat niukkoja kunnan liikkumavara talouden tasapainottamiseksi ei todennäköisesti ole sen paremmalla tasolla kuin ennen uudistusta. (VM, 2020a, 26-27.)

Julkisten ja yksityisten palvelujen keskittäminen pidentää etäisyyksiä palvelujen toimipisteisiin ja heikentää erityisesti autottoman väestön, kuten lasten ja nuorten, arjen sujuvuutta. Aluehallintoviraston mukaan perusopetuksen saavutettavuus on heikentynyt sekä ala- että yläluokilla. Kuntakohtaiset erot ovat suuria ja koulujen lakkauttaminenkaan ei aina ole suoranaudessa yhteydessä oppilasmäärien pienenemiseen. Osassa kunnista kouluja lakkautetaan, vaikka oppilasmäärät eivät sitä edellytä ja toisissa kouluista pidetään kiinni, vaikka oppilasmäärät pienenevät koko ajan. Toisin sanoen eri kunnissa lasten ja nuorten palveluja arvostetaan eri tavalla. (Sireni ym. 2017, 68.)

Tuleva hallinnonuudistus pyrkii pelastamaan sosiaali- ja terveystalouden, mutta ei tarjoa varsinaisia ratkaisuja muihin kuntien peruspalveluihin. Kuntien täytyy jatkossakin huolehtia muun muassa sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta ja punnita miten paljon toimintoja voidaan sopeuttaa ilman, että nämä oikeudet kärsivät merkittävästi. Riittävän suuri väestöpohja näyttäisi olevan yksi tärkeimmistä kriteereistä sivistyksellisten oikeuksien toteutumiselle ja pienissä kunnissa näiden oikeuksien täyttymisessä on jo havaittavissa eriarvoistumista esimerkiksi koulumatkojen pituudessa. Sote-uudistus saattaa entisestään vaikeuttaa syrjäkuntien sivistyksellisten ja oikeuksien toteutumista taloudellisen liikkumavaran kaventuessa. (Lavapuro, Ojanen, Rautiainen & Valtonen, 2016, 178.)

## 2.5 Älykäs sopeutuminen

Pienenevien kuntien ja kaupunkien problematiikkaan on kiinnitetty entistä enemmän huomiota viimeisen vuosikymmenen aikana. Tutkimuskirjallisuudessa sopeutumisen hallitsemiselle on kehittynyt oma terminsä ”smart shrinking” eli älykäs supistuminen. Näissä tutkimuksissa on usein keskitytty löytämään toimivia lähestymistapoja, sille miten erityisesti väestöään menettävät kaupungit voivat hallita alueidensa supistumista ja sopeutua muuttuvaan toimintaympäristöön (ks. esim. Hollander & Nemeth, 2011; Syssner, 2016 & Pallagst, 2009). Suurin osa tästä tutkimuskirjallisuudesta kuvaa tätä ilmiötä kuitenkin enemmän kokonaisvaltaisen

aluekehittämisen kautta kuin kuvaamalla sitä, miten supistuminen vaikuttaa näiden alueiden palvelutoimintaan. Samalla suurin osa tästä kirjallisuudesta on kohdistunut kaupunkien supistumisen tutkimiseen. Älykkään supistumisen voidaan kuitenkin yleisesti ottaen katsoa toteutuvan sellaisessa tilanteessa, jossa väestönmuutosta kokeva alue kykenee sopeutumaan tuottavalla, tehokkaalla ja kestävyyttä korostavalla tavalla samalla taaten asukkailleen hyvät elinolosuhteet myös tulevaisuudessa (Pallagst, 2009).

Onnistuneen älykkään sopeutumisen edellytyksenä on kuitenkin se, että supistuvan kunnan nykytila ja tulevaisuus kyetään hyväksymään ja tuomaan esille. Hospers ja Reverda (2014, 39) hahmottavat väestönmuutokseen reagoimisen tapahtuvan neljän eri vaiheen kautta. Ensimmäinen muutos trivialisoidaan. Toisessa vaiheessa laskua hillitään ja pyritään kääntämään. Kolmannessa vaiheessa sen kanssa pyritään tulemaan toimeen ja neljännessä vaiheessa se saatetaan nähdä mahdollisuutena kunnan uusiutumiseksi. Tämän neljännen vaiheen voidaan katsoa olevan ensimmäinen askel kohti älykkään supistumisen toteuttamista (Kahila, Jolkkonen, Kurvinen, Lemponen & Hietanen, 2021, 2).

Vaarana kunnallishallinnolle on se, että juututaan ensimmäiseen kahteen vaiheeseen (Syssner, 2015, 13). Kunnan supistumisen korostaminen on ristiriidassa perinteisen kuntakäsityksen kanssa, joka usein painottaa kasvua ja alueellista kilpailukykyä. Se on aikanaan nähty monessa maassa myös poliittisena tabuna, jonka merkitystä ei nostettu esille. (Wiechmann & Pallagst, 2012, 264-265.)

Kunnan pieneneminen tulisi strategisesta näkökulmasta katsottuna kuitenkin pyrkiä hyväksymään sillä epärealistiset odotukset kasvusta vaikuttavat negatiivisesti sellaisten proaktiivisten strategioiden syntymiseen, jotka voisivat paremmin huomioida kunnan pienenemisen (Lang, 2012, 1748). Systemaattinen suunnittelu voisi luoda mahdollisuuksia kunnan pienenemisen hallitsemisessa. Ensinnäkin se mahdollistaisi toiminnan läpinäkyvyyden ja täten eri sidosryhmien ymmärrys kokonaistilanteesta voisi kasvaa. Toisekseen niiden kautta voitaisiin oppia ja kunnat saisivat vertailukelpoista tietoa toistensa käyttämisestä menetelmistä. (Syssner, 2015, 28.) Keskeisenä haasteena on kunnan supistumista koskevan keskustelun kääntäminen positiiviseksi, kannustavaksi ja rahoitukseltaan riittäväksi toiminnaksi, joka voimaannuttaa keskeiset sidosryhmät ja tuottaa alueelle jääville asukkaille hyväksyttävän hyvinvointitason (Copus ym. 2020, 50).

Sopeuttamisratkaisut kuntien peruspalveluissa muodostuvat erilaisista vaihtoehdoista, joiden avulla kukin kunta voi sopeutumisensa toteuttaa. Teoreettisena lähtökohtana näiden vaihtoehtojen

tarkastelulle on se, mitä taloudellista niukkuutta kohdattaessa tulisi tehdä. Gerry Stokerin (2012, 7-22) mukaan niukkuuden hallitsemista paikallistalouksissa voidaan tarkastella kolmen eri strategiavaihtoehdon kautta. Näitä ovat menojen supistaminen, tehokkuus ja investointi. Supistamisella tarkoitetaan sitä, että vähennetään kunnan toimesta tarjottavia palveluita ja sitä kenelle niitä tarjotaan. Tehokkuutta painottavassa toiminnassa karsitaan kustannuksia palvelutasoa muuttamatta. Investoinnilla tarkoitetaan toimia, joilla autetaan vähentämään palvelujen tarvetta tai kustannuksia tulevaisuudessa. Teknologiaan panostaminen on esimerkki tällaisesta toiminnasta. Juntusen mukaan laskusuunnassa olevien kuntien tulisi hyödyntää palveluissaan erityisesti tehokkuuden strategiaa. Hänen mukaansa tässä mallissa palveluita pyritään tehostamaan sisäistä tehokkuutta parantamalla, palveluprosesseja yksinkertaistamalla ja prosessi-innovaatioita hyödyntämällä. (Juntunen, 2003, 64.) Prosessi-innovaatiot voidaan jakaa teknologisiin ja organisationaalisiin innovaatioihin. Teknologiset innovaatiot voivat olla esimerkiksi uusien laitteiden hyödyntämistä palveluissa ja organisationaaliset muutoksia esimerkiksi hallinnollisissa prosesseissa. (Edquist, 2011, 1727.)

Stokerin ja Juntusen ajatuksia vertaamalla voidaan päätellä, että tehokkuuden ja investoinnin vaihtoehdot voivat olla myös limittäisiä. Jos investoinnit teknologiaan tai muihin uudistuksiin voivat vähentää kustannuksia pitkällä aikavälillä niin silloin investoinnin strategia osaltaan edesauttaa tehokkuuden toteutumista kunnassa.

Maaseudun palvelujen turvaamisen näkökulmasta teknologinen kehitys ja digitalisaatio voivat tarjota kunnille monia mahdollisuuksia. Digitalisaation hyödyntäminen voi esimerkiksi oleellisesti tukea pienten lukiodien olemassaoloa, parantaa kirjastopalvelujen saatavuutta sekä kohentaa maaseudun hyvinvointipalveluita. Kun osa kansalaisista käyttää sähköisiä palveluita kunnan käytössä olevia resursseja vapautuu enemmän muuhun toimintaan. Mahdollisuuksien hyödyntäminen riippuu kuitenkin myös organisaatioiden ja päätöksentekijöiden halusta ja kyvystä käyttää digitalisaation tarjoamia välineitä. Kuntapäättäjillä teetetyssä kyselyn perusteella digitaalisten ratkaisujen arvioidaan tuovan tehokkuutta, helpottavan kunnan toimintaa ja aikaansaavan kuntalaisille paremmat palvelut. Digitaalisuuden hyödyntämisen suurimpina esteinä taas pidetään sekä asukkaiden että henkilöstön osaamisen puutteita, kunnan taloudellisia resursseja sekä kunnan toimintakulttuuria. (Antikainen ym. 2015, 67-98.)

Arvioiden mukaan sähköisten palvelujen kehittyminen on omalta osaltaan jo nyt parantanut palvelujen saavutettavuutta, mutta alueellisia eroja niiden käytettävyydessä voidaan kuitenkin havaita. Yhtenä esteenä sähköisten palvelujen käytölle näyttäisi olevan huonot

tietoliikenneyhteydet. Palvelujen kehittämisessä onkin otettava huomioon, että kaikkia palveluja ei voida digitalisoida eivätkä kaikki kunnan asukkaat niitä välttämättä kykene käyttämään. (Sireni ym. 2017, 68-69.)

Tutkimustiedon avulla muiden pohjoismaisten kuntien ratkaisuja voidaan tarkastella käytännön tasolla. Ruotsalaisissa kunnissa palveluleikkaukset ja tehokkuuden kasvattaminen mainittiin useimmiten strategisena toimenpiteenä palveluiden sopeuttamisessa. Esille nousee muun muassa koulujen sulkeminen, joita on toteutettu monessa kunnassa. Ratkaisuiden voidaan katsoa tässä yhteydessä olevan palveluiden supistamista eli palveluleikkauksia korostava. Keskeisenä mainitaan myös resurssien yhdistäminen kuntaverkostojen kautta, joka voidaan Stokerin ajatusten mukaisesti liittää tehokkuuden hyödyntämiseen. (Syssner, 2015, 23.)

Juntunen (2003) pyrkii tiivistämään kuntien palvelutuotannon sopeuttamisvaihtoehdot neljään pääkohtaan. Hänen mukaansa kunta voi ensinnäkin pyrkiä tehostamaan omaa palvelutuotantoaan kohentamalla työmenetelmiä ja vähentämällä henkilöstöä. Toisekseen kunta voi lähteä nostamaan kunnallisveroaan, jotta palveluiden kustannukset saadaan katettua. Kolmas vaihtoehto on toimia yhteistyössä palveluiden tuottamiseksi. Neljänneksi kunnat voivat kuntaliitosten ja palveluiden keskittämisen kautta pyrkiä luomaan taloudellisia säästöjä. (Juntunen, 2003, 71-72.)

Stokerin (2017, 17-22) ajatuksiin peilaten näissä vaihtoehdoissa näkyvät hänen kuvailemansa tehokkuuden, menojen supistamisen ja investoinnin vaihtoehdot. Työmenetelmien kohentaminen voi tarkoittaa investoimista, riippuen siitä, miten työmenetelmiä halutaan kohentaa ja henkilöstön vähentäminen taas kuvastaa menojen supistamista. Kunnallisveron nostaminen voidaan nähdä eräänlaisena keinotekoisena tehokkuuden nostamisena, kun kunnan tulot kasvavat suhteessa sen menoihin. Yhteistyön, kuntaliitosten ja palvelujen keskittämisen avulla taas voidaan tilanteista riippuen yhdistää tehokkuutta ja menojen supistamista korostavat vaihtoehdot. Monissa tapauksissa on järkevää yhdistää voimat jonkin toisen organisaation kanssa, jos sen katsotaan pienentävän menoja ja lisäävän tehokkuutta samanaikaisesti.

### **3. Kunta strategisena sopeutujana**

Tässä tutkimusluvussa käsitellään strategian ja strategisuuden merkitystä osana kuntien sopeutumista. Tutkimusluvussa määritellään, miten strategia voidaan yleisesti nähdä sekä millaisena se näyttäytyy kuntatasolla. Tämän jälkeen kuvataan strategiaprosessin merkitystä sekä



kunnallisen johtamis- ja päätöksentekojärjestelmän ominaisuuksia. Lopuksi hahmotetaan kuntien strategisia vaihtoehtoja väestönmuutokseen sopeutumiselle peruspalveluiden kontekstissa.

### 3.1 Strategia ja lähestymistavat

Strategia on sanana alun perin johdettu kreikankielisestä sanasta ”strategos”, joka tarkoittaa sodan johtamisen taitoa. Strategian tarve onkin noussut esiin nimenomaan sodankäynnin tarpeista (Kamensky, 2010, 16). Jo vuonna 1832 yksi kuuluisimmista sotateoreetikoista Carl von Clausewitz erotti taktikoinnin strategisuudesta. Hänen mukaansa taktikointi keskittyy enemmän yksittäisten taisteluiden voittamiseen. Strategia taas on holistinen ajattelutapa, joka selkeyttää miksi yksittäiset taistelut käydään ja miten ne kokonaisuutena vaikuttavat koko sodan voittamiseen. (Pietersen, 2016.)

1950-luvulla sana strategia löysi tiensä ensimmäistä kertaa liike-elämän kieleen, jolloin kasvavana tarpeena oli vastata toimintaympäristön epäjatkuvuuteen (Ansoff, 1984, 52). Alfred Chandler oli yksi ensimmäisiä akateemisia yritysstrategioiden tutkijoita. Hänen kehittämänsä määritelmän mukaan strategia on pitkän aikavälin tavoitteiden määrittely, niiden vaatimien toimintatapojen omaksumista sekä tarvittavien resurssien allokoimista (Chandler, 1962, 13). Igor Ansoff (1984, 52-53) puolestaan käsitti strategian tiettyjen päätöksentekosääntöjen yhdistelmänä, joilla ohjataan organisaation käyttäytymistä ja luodaan yleinen suunta kasvuun ja kehitykselle.

Molemmissa strategian määritelmissä pyritään tähtäämään tulevaisuuteen ja varmistamaan, että se toteutuu halutun kaltaisena. Tällaista tulevaisuudenkuvaa voidaan kutsua visioksi. Visio on olennainen osa strategiaa, sillä ilman visiota on vaikeaa kuvailla, mihin strategialla pyritään. Toimiva visio saattaa aluksi olla haaveenomainen, mutta asteittain kirkastuva tahtotila. Parhaimmillaan visiosta kiteytyneet strategiset aiheet vastaavat organisaation ydinpätevyksiä ja kannustavat toimimaan vision määrittelemässä suunnassa. (Santalainen & Huttunen, 1993, 132-133.)

Strategioilla voidaan katsoa olevan useita hyödyllisiä piirteitä. Ensinnäkin ne ohjaavat toteuttajiaan kohti aikaisemmin mainittua holistista ajattelutapaa, jossa päätöksentekoa määrittää kokonaisvaikutuksien arviointi. Toisekseen ne korostavat lyhytnäköisyyden välttämistä. Kolmanneksi strategian muodostaminen pakottaa organisaatioita ennustamaan tulevaisuuden uhkia ja panostamaan jatkuvuuden suunnitteluun. (Doherty & Horne, 2002, 68.)

Vuosien saatossa voidaan havaita muodostuneen erilaisia strategisia lähestymistapoja, joiden käsissä strategiat ovat saaneet erilaisia painotuksia. Whittington (1993) on jaotellut nämä

lähestymistavat neljään kategoriaan, jotka ovat klassinen, evolutionaarinen, prosessuaalinen ja systeeminen lähestymistapa.

Vanhimpana ja vaikutusvaltaisimpana näistä on klassinen lähestymistapa, jossa strategia nähdään muodollisena ja rationaalisena suunnitteluprosessina, joka on eriytetty operatiivisesta toiminnasta. Tarvittavat toimenpiteet suunnitellaan systemaattisesti ennalta, pohjautuen siihen olettamukseen, että kompleksisistakin kokonaisuuksista voidaan muodostaa selkeitä ja objektiivisiä näkemyksiä. Lähestymistapa asettaa suuren luottamuksen johtajien valmiuksiin omaksua luotu strategia. (Whittington, 1993, 11-17, 40.)

Evolutionaarisen lähestymistavan puolestapuhujat eivät ole yhtä varmoja johdon suunnittelukyvyistä ja rationaalisesta ajattelusta. Lähestymistapa korostaa enemmänkin organisaation tehokasta operationaalista toimintaa ja hylkää ajatuksen siitä, että asioita voidaan tarkastella tehokkaasti pitkällä aikajänteellä. Sen mukaan toimintaympäristöä mukailevat yksittäiset päätökset ja toimenpiteet ovat tehokkaampia kuin pitkän tähtäimen strategisuus. Evolutionaarinen lähestymistapa hyväksyy sen, että toimintaympäristön epäselvyyttä ei voi hallita. Toimintaympäristön muutoksia ei tällöin edes pyritä ennakoimaan, vaan niihin reagoidaan vasta kohdattaessa. (Whittington, 1993, 17-22.)

Myös prosessuaalinen lähestymistapa suhtautuu skeptisesti rationaaliseen strategialuomiseen (Whittington, 1993, 22). Prosessualistit näkevät strategian oppimisen ja sopeutumisen prosesseina, jotka ovat jatkuvia. Strategisella oppimisella ja sopeutumisella viitataan siihen, että prosessuaalinen strategia huomio toimintaympäristön muutokset ja pyrkii sopeutumaan suhteessa niihin. (Mintzberg, 1985, 270-271.) Prosessuaalinen lähestymistapa strategiaan voidaan nähdä taitona (craft), joka korostaa johdon valppautta ja sopeutumiskykyä toimia muuttuvassa ja vaikeasti ennustettavassa maailmassa (Whittington, 1993, 25). Keskeistä prosessuaaliselle lähestymistavalle on myös emergenttisuuden näkeminen osana strategiaa. Emergenttisyys tarkoittaa sitä, että strategia voi nousta esiin myös tiedostamattomasti tai muista aikomuksista huolimatta (Mintzberg, 1989, 31).

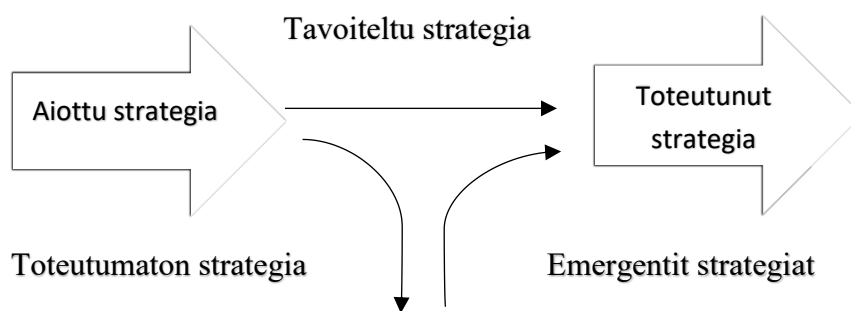
Systeemisen lähestymistavan teoreetikot uskovat klassisen lähestymistavan ajatukseen siitä, että toimintaa voidaan suunnitella ennalta. Strategian muodostamisessa huomioidaan kuitenkin laajemmin myös toimintaympäristön merkitys. Strategian laatijat eivät ole vain tarkkaan laskelmoivia yksilöitä, vaan myös ihmisiä, joiden toimintatavoitteisiin ja keinoihin vaikuttavat heidän omat sosiaaliset verkostonsa. Systeeminen lähestymistapa korostaa, että erilaiset strategiat

ovat sidottuina tiettyyn paikkaan, aikaan ja sosiaaliseen yhteisöön. Tällöin myös strategiset tavoitteet ja prosessit heijastavat sitä, missä ne on luotu. (Whittington, 1993, 28-37.)

Kuvaillut strategiset lähestymistavat ovat tietenkin karkeita yleiskuvauksia siitä, miten monella eri tavalla strategia voidaan hahmottaa. Kuntien strategioita tarkasteltaessa on tärkeää huomata, että strategia on vuosien saatossa muokkautunut moninaiseksi kokonaisuudeksi, jota hyödynnetään myös kunnissa eri tavoin ja erilaisilla painotuksilla. Strategia siis merkitsee eri toimijoille erilaisia asioita. Esimerkiksi klassisen lähestymistavan vaikutusvalta on ulottunut ajassamme pitkälle. Sen määrittelemiä periaatteita noudatetaan yhä monessa kunnassa. Sotaraudan (1996, 226) mukaan strateginen ajattelu saattaa joidenkin kuntajohtajien mielessä tiivistyä klassista lähestymistapaa mukailevaan toimintaan, jossa strategia erotetaan operationaalisesta toiminnasta ja siihen keskitytään vain rajatun aikaa. Strategian ei tällöin katsota olevan läsnä jokaisessa päätöksessä ja toimenpiteessä tai niiden yhteyttä haluttuun tulevaisuuteen ei kyetä hahmottamaan.

Henry Mintzberg (1992) laajensi aikanaan strategiakäsitystä kuvaamalla sen erilaisia luonteita. Hänen näkemyksensä mukaan strategian luonteet voidaan jaotella viidellä eri tavalla: Suunnitelmana (plan), joka määrittelee millaisilla toimenpiteillä päästään haluttuun suuntaan, juonena (ploy) kilpailijoita vastaan, mallina (pattern) yksittäisille toimenpiteille ja päätöksille, toimintaympäristöä tulkitsevana asemana (position) sekä organisaatiokulttuuria korostavana perspektiivinä (perspective). (Mintzberg, 1992, 12-19.)

Strategia suunnitelmana noudattaa klassista lähestymistapaa. Toimintamallina nähtävä strategia taas yhdistelee edellä mainittua lähestymistapaa prosessuaalisuuteen, jossa on läsnä aikaisemmin käsitelty emergenttisyys. (Sotarauda, 1996, 209-211.) Tosiasiassa strategia suunnitelmana ja toimintamallina ovat riippuvaisia toisistaan. Kumman tahansa toteutuminen täysin puhtaasti omassa muodossaan on epätodennäköistä. Näin ollen strategiat voidaan jakaa kahteen ryhmään, jotka ovat aiotut ja toteutuneet strategiat. Nämä strategiat voidaan nähdä saman jatkumon kahtena päänä, jonka välillä tosielämän strategiat syntyvät (Kuvio 2). (Mintzberg & Waters, 1985, 258-259.)



Kuvio 2: Toteutuneen strategian muodostumistavat (Mintzberg & Waters, 1985, 258)

Kuvion osoittamalla tavalla strategia voi ensinnäkin toteutua aiottuna eli tavoiteltu strategia toteutuu sellaisenaan. Aiottu strategia voi kuitenkin muotoutua täysin toteutumattomaksi. Tämä saattaa johtua esimerkiksi epärealistisista odotuksista tai toimintaympäristön virheellisestä tulkinnasta. Lopputuloksena saattaa olla myös emergenttinen strategia, jota ei suunniteltu tai se muokkautui prosessin aikana. (Mintzberg, 1978, 945.)

Strategian edistäminen vaatii tasapainoilua kahden strategialuonteen välillä. Aiottua strategiaa tulisi edistää suunnitelman mukaisesti, jotta se voi toteutua, mutta samalla tulisi myös osata tunnistaa toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ja vastata niihin. Strategia saattaa aika-ajoin vaatia toisen osa-alueen painottamista, mutta molemmat jatkumon päät ovat keskeinen osa strategian muodostumista. (Mintzberg & Waters, 1985, 271.)

Strategian muotoutuminen voidaan täten nähdä pitkän tähtäimen suunnitelmallisuuden ja ketteryyden välisenä köydenvetona, jossa painotukset riippuvat organisaation tekemistä tietoisista ja tiedostamattomista valinnoista. Nykyaikaisessa julkisjohtamisessa organisaatioilta vaaditaan yhä enemmän muuntumiskykyä ja nopeaa reagointia, jonka takia ketterät strategiat ovat viime vuosikymmeninä saaneet entistä enemmän huomiota strategiaan liittyvässä keskustelussa. (Maury, 2016, 47.) Taustalla on ajatus siitä, että epävakaassa toimintaympäristössä tiettyyn informaatiopohjaan perustettu strategia saattaa muuttua hyvinkin nopeasti ja täten heikentää merkittävästi strategian arvoa (Doherty & Horne, 2002, 68; Asikainen, 2009, 143). Tämä tukee ajatusta siitä, että systemaattisen strategiatyön oheen tarvitaan kykyä strategiseen joustavuuteen.

### 3.1.1 Kunta- ja palvelustrategia

1990-luvulla toimintaympäristön moninaisiin muutoksiin pyrittiin vastaamaan myös kuntakentällä. Kuntasuunnittelu kehittyi enemmän strategiseen suuntaan ja toimintavaihtoehtojen etsiminen, palvelujen priorisoiminen, ongelmien ratkaisu ja toiminnan sopeuttaminen kasvoivat. (Houni, Nupponen & Pakarinen, 2002, 6.)

Kuntastrategia kiinnittyy kunnan pidemmän aikavälin johtamiseen ja se on poliittisen ja ammatillisen johdon yhdessä valmisteleva suunnitelma, jossa ilmaistaan tämän aikavälin kannalta keskeiset tavoitteet. Kuntastrategian roolina on ohjata lyhyemmän tähtäimen valintoja sen vision suuntaisesti, jonka mukaisesti kunta haluaa itseään kehittää. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen, 2007, 73.) Sopeutumisen näkökulmasta toimiva kuntastrategia osoittautuu tärkeäksi. Ihmisten muodostamissa järjestelmissä olennaista on pyrkiä nimenomaan strategiseen sopeutumiseen, jossa tavoitteena on sopeuttaa omat toiminnot muuttuneeseen toimintaympäristöön ja samalla suunnata sopeutumista omien tavoitteiden pohjalta. Strategisella sopeutujalla on myös suuremmat mahdollisuudet muuttaa ainakin jossain määrin niitä voimia, joihin se pyrkii sopeutumaan. (Sotarauta & Lakso, 2000, 82.)

Monissa kunnissa strategiatyöstä on kuitenkin muodostunut välttämätön asia, joka hoidetaan talousarvion yhteydessä. Strategioita ei toteuteta systemaattisesti eivätkä kunnanjohtajatkaan aina osoita suurta kiinnostusta niitä kohtaan. Strategiat eivät myöskään usein ole kunnan visiosta johdettuja, vaan ne perustuvat käytännön tason ongelmiin ja aikahorisontti, jolla kunta katsoo tulevaisuuteen, on varsin lyhyt. (Rannisto, 2005, 172-173.) Kauppinen (2005, 77) korostaa, että väestönmuutoksen haasteet on tiedostettu kunnissa, mutta niissä tehtävät strategiat ja käytännön toteutus eivät ole tätä heijastaneet. Syynä tähän hän nostaa erityisesti poliittisen eripuraisuuden ja johtamisjärjestelmästä kumpuavat ongelmat.

Kuntien toiminnan kannalta on olennaista tarkastella sitä, mitä kunta painottaa omassa strategiassaan ja vastaako se todellisuudessa kunnan tulevaisuutta. Voimakkaasti supistuvan kunnan tapauksessa keskittyminen kasvuun tähtäävään strategiaan saattaa jopa olla strategian potentiaalin hukkaan heittämistä. Perinteisen kasvuun tähtäävän strategian sijaan pienissä kunnissa on mahdollisuus edistää älykkään sopeutumisen mukaisesti myös sopeutumiseen ja uusiutumiseen tähtääviä strategioita. Tutkimustiedon perusteella alle 2000 asukkaan kunnissa kasvuun tähtääviä strategioita on vain 12 prosenttiyksikköä. Yli 2000 asukkaan kunnissa kasvuun tähtäystä alkaa kuitenkin ilmenemään selkeästi enemmän. Kaiken kaikkiaan voidaan kuitenkin todeta, että alle 5000 asukkaan kunnissa sopeutumiseen, uusiutumiseen tai molempiin näistä tähtääviä kuntastrategioita on entistä enemmän vaikkakin kasvuun tähtäävät strategiat painottuvat hieman enemmän yli 2000 asukkaan kuntia tarkasteltaessa. Alueellisesti tarkasteltuna Itä-Suomessa sijaitsevat alle 5000 asukkaan kunnat osoittavat vähiten kasvuun tähtäämistä ja enemmän painotusta sopeutumiselle ja uusiutumisle. Etelä-Suomessa sijaitsevat pienet kunnat taas korostavat koostaan huolimatta kasvun mahdollisuuksia. (Kahila, Jolkkonen, Kurvinen, Lemponen & Hietanen, 2021, 8.)

Yleisen kuntastrategian ohella kunnat valmistelevat usein myös palvelustrategioita. Palvelustrategian avulla määritellään esimerkiksi palvelujen saatavuuden kriteerit, palveluverkko, kustannustehokkuuden ja tuottavuuden parantaminen, henkilöstön osaaminen sekä saatavuus. Erilaisille strategisille ohjelmille on ajansaatossa vakiintunut strategia- nimitys, mutta tästä huolimatta kunnalla voi olla vain yksi varsinainen strategia, joita nämä osaohjelmat tukevat, konkretisoivat ja tarkentavat. (Asikainen, 2009, 153.) Palvelustrategia voi toimia kunnan johdolle merkittävänä kehittämis- ja ohjausvälineenä palveluiden suhteen. Palvelustrategia myös kertoo kuntalaisille palveluiden nykytilasta ja tulevaisuudesta sekä sitouttaa kuntaa toimimaan määrittelemänsä palvelutason ja -tarjonnan mukaisesti. (Junnila & Fredriksson, 2012, 15.)

Palvelustrategioissa pitäisi pystyä vastaamaan siihen, miten kunnat turvaavat palvelunsa myös tulevaisuudessa. Palvelustrategiassa ilmenevät painotukset riippuvat kunnan tilanteesta. Vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien kohdalla korostuu palvelujen turvaaminen, kuntaliitoskunnissa palvelurakenteiden yhdistäminen ja yhteistoiminta-alueilla palvelutarpeiden yhteensovittaminen. (Kuopila, 2008, 7-8.) Kettusen (2003, 52-53) mukaan kuntien palvelustrategioiden tulisi käyttää hyödykseen niiden omaa ydinosaamistaan. Tätä kautta kunnat voisivat kehittää sellaisia palvelukonsepteja, jotka ovat vaikeasti kopioitavissa ja niiden perusta nojaisi paikalliseen palveluidentiteettiin.

### 3.2 Strategiaprosessi

Kunnallinen strategiatyö voidaan määritellä strategiaprosessiksi, johon sisältyy strategian suunnittelu, toteuttaminen sekä seuranta ja arviointi. Strategiaprosessi käynnistyy useissa kunnissa silloin, kun aloitetaan uusi valtuustokausi. Joissain kunnissa strategian tarkistus saatetaan kuitenkin aloittaa jo edellisen valtuuston aikana, jota uusi valtuusto omalta osaltaan jatkaa. (Kuntaliitto, 2017a.)

Strategiaprosessi alkaa strategian suunnittelulla. Arto Haveri (1994) on väitöskirjassaan kuvannut strategisen suunnittelun ideaalimallia kuntakontekstissa:

Prosessin ensimmäisessä vaiheessa pyritään saavuttamaan yhteisymmärrys strategisen suunnittelun tarpeellisuudesta ja määrittelemään toimintaa rajoittavat tekijät. Keskeisten päätöksentekijöiden tulisi olla vakuuttuneita muutoksellisuuden tarpeesta ja motivoituneita osallistumaan strategian suunnitteluprosessiin. Rajoittavien tekijöiden määrittely mahdollistaa sen, että toimijat kykenevät tunnistamaan, mitkä heidän toimintansa mahdollisuudet ja rajoitukset todellisuudessa ovat. (Haveri, 1994, 104-105.)

Toisessa vaiheessa pyritään tunnistamaan organisaation toiminta-ajatus, arvot ja tehtävät. Kunnissa toiminta-ajatuksen tarkka määrittely saattaa osoittautua hankalaksi ja vaatii valintoja eri sidosryhmien intressien välillä. Strategiaprosessin tulisi kuitenkin tuottaa yhteinen kuva organisaation toimialueesta ja niistä asioista, jotka ovat tärkeitä ja legitimoivat kunnan olemassaoloa nyt ja tulevaisuudessa. (Haveri, 1994, 105-106.)

Kolmannessa vaiheessa analysoidaan kunnan sisäistä ja ulkoista toimintaympäristöä. Analyysin tulisi tuottaa tietoa ulkoisen toimintaympäristön mahdollisuuksista ja haasteista kunnalle. Samalla sisäisen toimintaympäristön analysointi mahdollistaa kunnan kyvykkyyksien ja tehokkaasti toimivien osa-alueiden tunnistamisen. SWOT-analyysi on käytetyimpiä analyysimalleja kuntastrategioiden muodostamisessa. Yksinkertaisesti kuvailtuna tässä analyysimallissa pyritään tunnistamaan organisaation toimintaan vaikuttavat vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat. (Haveri, 1994, 106.)

Strategiaprosessin neljännessä vaiheessa pyritään tunnistamaan keskeiset strategiset haasteet, määrittelemään tulevaisuuden visio ja laatimaan näiden pohjalta varsinainen strategia. Keskeisimpien strategisten haasteiden tunnistaminen muodostaa koko strategiaprosessin ytimen. Niiden avulla määritellään prioriteetit, joihin kunnassa tulee erityisesti keskittyä, jotta toimintaympäristön muutokseen voidaan vastata. Visio osaltaan ohjaa näiden haasteiden määrittelyä ja sen avulla pyritään erottamaan kokonaiskuvan kannalta oikeat ja väärät strategiset valinnat. Strategian laatiminen ja toteuttaminen ymmärretään jatkuvana, iteratiivisena prosessina, jossa myös organisaatorakenteiden tulisi tukea strategian toteuttamista. (Haveri, 1994, 108-109.)

Strategian suunnittelua tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon, että kunnat lähtevät strategiaprosessiin erilaisista lähtökohdista. Pienet kunnat kohtaavat yhä useammin taloudellista niukkuutta ja tämän tulisi heijastua myös strategian suunnitteluun. Taloudellista niukkuutta kohdattaessa strategian suunnittelussa tulisi kiinnittää erityisesti huomiota sen taloudellisiin vaikutuksiin. Strategian tulisi myös korostaa kestävyyttä, jotta alueellisesti välttämättömimmät palvelut säilytetään pitkällä aikavälillä. (Prowle ym. 2013, 30.) Kuntien tekemät strategiset linjaukset ohjaavat operatiivisten eli toiminnallisten tavoitteiden suunnittelua. Palvelutehtävien suhteen harkitaan parhainta toteuttamistapaa ja kunnat arvioivat yleensä myös palveluiden riittävyttä, laatua ja saavutettavuutta. Valintojen tekemistä saattaa ohjata palveluluokitus, jossa kaikki kunnan tarjoamat palvelut on esitetty tärkeysjärjestyksessä. (Houni, Nupponen & Pakarinen, 2002, 20-21.) Kuopilan (2008, 7) luokittelun mukaan palveluihin liittyvät toimenpiteet voivat koskea:

- Palvelurakenteita (esim. ikäihmisten palvelurakenteet)
- Palvelujen järjestämistapaa (esim. ostopalvelut)
- Palvelujen tuotantotapaa (esim. uuden teknologian hyödyntäminen)
- Palveluverkkoa (esim. kouluverkon suunnittelu)
- Palveluprosesseja (esim. elämänkaarimallin soveltaminen)
- Kuntalaisten omatoimisuuden vahvistamista (esim. järjestöjen tukeminen)

Kuntien strategiaprosessissa ei riitä, että strategia vain yksinkertaisesti tehdään. Se tulisi myös toteuttaa käytännössä, jotta kunnan visio voi realisoitua. Strategian toteuttamisen tueksi tarvitaan strategista johtamista.

Strategian toteuttaminen on yleensä vaikeampaa kuin strategian muodostaminen ja strategiatavoitteiden epäonnistumisen katsotaan usein johtuvan huonosta toteutuksesta. Strategisen johtamisen katsotaan olevan keskeisin strategian toteutumiseen vaikuttava tekijä. (Jooste & Fourie, 2009, 64.) Strateginen johtaminen voidaan nähdä toiminnan suuntaamisena, joka tähtää yhdessä määriteltyjen tavoitteiden toteutumiseen. Lisäksi se huomioi toteutuksen organisoinnin sekä organisaatiossa toimivien ihmisten motivoinnin ja innostamisen. (Houni, Nupponen & Pakarinen, 2002, 24.) Strategisen johtamisen tehtäväksi voidaan määritellä myös organisaation toimintatapojen ja rakenteiden muuttaminen, jotta strategia voi toteutua (Asikainen, 2009, 153).

Valitun strategian toteuttaminen on kunnan virkajohdon vastuulla. Virkajohto huolehtii siitä, että strategisten tavoitteiden asettama suunta toteutuu kunnan jokapäiväisessä operatiivisessa toiminnassa. (Houni, Nupponen & Pakarinen, 2002, 25.) Kunnanjohtaja toimii kunnassa keskeisenä strategian toteuttajana ja tulkitsee strategiaa. Strategian toteuttaminen vaatii johtamiselta aktiivista keskustelukulttuuria, rohkeutta ja motivaatiota. Supistuvien resurssien aikana kunnanjohtajat joutuvat kuitenkin usein tekemään ikäviä päätöksiä, joten strategisen johtamisen vaatimia toimintoja saatetaan välttää loppuun asti. (Rannisto, 2005, 171.)



Kunnan strategia konkretisoituu varsinaisten palveluiden ja tehtävien tuottamisen yhteydessä. Strategisessa johtamisessa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että organisaatorakenteet ja organisaatiokulttuuri mahdollistavat strategian toteutumisen.

Kunnan strategian jalkauttaminen eri palveluyksiköihin vaatii yksikön toiminnan suhteuttamista kuntastrategian tavoitteisiin. Näissä työyhteisöissä esimiehet ovat ratkaisevassa asemassa strategian konkreettisessa toteutumisessa. Esimiehiltä vaaditaan strategista hahmotuskykyä sekä taitoa ohjata heidän käytössään olevia henkilöstövoimavaroja. (Asikainen, 2009, 154.) Henkilöstön puutteellinen ymmärrys strategiasta ja toimimaton kommunikaatio ovat yleisimpiä esteitä, sille, että strategia ei toteudu tehokkaalla tavalla (Jooste & Fourie, 2009, 65). Samalla korostuu tavoitteiden mitattavuus ja selkeys. Jos mittareita on liikaa ja niiden merkityksien hahmottaminen on henkilökunnalle vaikeaa niin myös strategian ohjaavuus jokapäiväisessä toiminnassa kärsii. Tästä syystä kunnan ylimmän johdon tulisi varmistaa, että keskusteluyhteys operatiiviselle tasolle säilyy ja että kaikki ymmärtävät, miten he voivat omalla työpanoksellaan vaikuttaa kunnan asettamien tavoitteiden toteutumiseen.

Strategian toteutumista voidaan arvioida eri tavoilla, kuten strategian selontekomenettelyn kautta. Selontekomenettelyssä strategisten tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan valtuustolle. Puolivälissä valtuustokautta tai sen lopussa voidaan suorittaa itsearviointi, joka mahdollistaa paremman kokonaiskuvan hahmottamisen ja kehitysedellytykset myös tulevalle valtuustolle. Tällä hetkellä kunnat kuitenkin keskittyvät enemmän siihen, miten toteutettu strategia on heijastunut suhteessa talousarvioon ja muuhun talousinformaatioon. (Kuntaliitto, 2017b.) Pelkkä talousarvion toteutuman tarkastelu ei välttämättä anna kunnalle selkeää kuvaa strategiaprosessin toimivuudesta ja siitä, miten paljon ohjausvaikutusta strategialla todellisuudessa on toimintaan ollut.

Tutkimustiedon perusteella näyttää siltä, että myös strateginen johtaminen on tietyissä kunnissa ollut puutteellisella tasolla. Esimerkiksi kunnanjohtajan strategiaa ohjaava rooli saattaa tyypistyä enemmänkin intuitioon kuin systemaattiseen johtamiseen ja mittareiden hyödyntämiseen operatiivisella tasolla. Lisäksi käytännön johtamisongelmat ratkaistaan valtuustosta lähtien ilman strategian ohjausvaikutusta. (Rannisto, 2005, 182–183.)

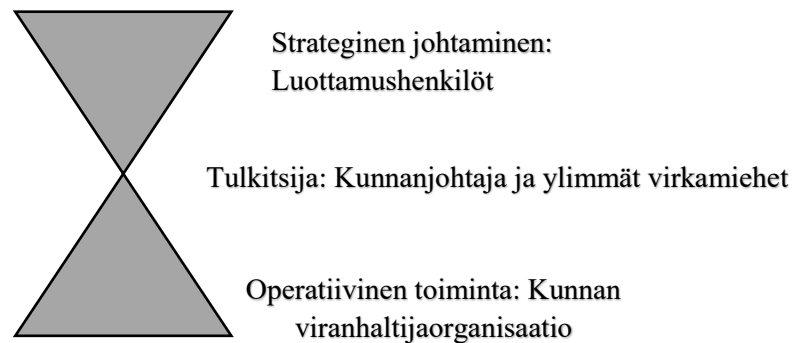
Suomalaisissa kunnissa strategiaprosessi eroaa kokonaisuutena monella tapaa ideaalimallista. Strategiat muodostuvat usein yleisiksi kuvauksiksi priorisoinnin sijaan ja niiden laadinnassa sekä toteutuksessa ei useinkaan korosteta joustavuutta. Kollektiivisen toiminnan ja jaettujen visioiden muodostaminen on mahdollista, mutta haastavaa. Ilman kokemusta ja koulutusta kyvykkyys

strategiseen ajatteluun muodostuu vähäiseksi ja myös muutosvastustusta kohdataan enemmän. (Haveri, 1994, 115.)

Kuntien strategiaprosessi eroaa yritysten vastaavista erityisesti siitä syystä, että kuntien strategiassa tulee ottaa huomioon monta eri sidosryhmää ja heidän erilaiset intressinsä. Tulevaisuuden kuntastrategiaa on kuvattu muun muassa luovana prosessityökaluna, joka osallistaa palveluiden suunnitteluun kuntalaisia entistä enemmän (Aula, Laajala, Pihlaja, 2017, 534). Laajassa osallistamisessa piilee kuitenkin tiettyjä ongelmallisuuksia. Useiden sidosryhmien osallistaminen saattaa vähentää mahdollisuuksia päästä yhteisymmärrykseen niistä keskeisistä asioista, joita tulevaisuudessa tulisi priorisoida. Pienempi osallistujamäärä luo paremmat edellytykset innovatiivisen strategian synnyttämiseksi, mutta toisaalta saattaa vaikeuttaa sen legitimoimista. (Haveri, 1994, 212-213.) Olennaista näyttäisi olevan tasapainon löytäminen, jossa strategiaa ei ole luotu suljettujen ovien takana, mutta samalla on pidetty mielessä se, että strategiasta ei tule liian yleistä kuvausta, jossa mikään ei korostu.

### 3.3 Kunnallinen johtamisjärjestelmä strategiatyössä

Luottamushenkilöillä on keskeinen rooli päätettäessä kuntien strategisista asioista valtuustojen, kunnanhallitusten ja lautakuntien kautta. Kunnanjohtaja käyttää kunnassa esittely- ja asiantuntijavaltaa, ja kuntavaaleilla valitut luottamushenkilöt tekevät varsinaiset päätökset. Ennen asioiden esittelyä suoritetaan vaadittavat selvitys- ja valmistelutyöt, joissa huomioidaan strategiset linjaukset, kunnan intressi ja asiaan liittyvien sidosryhmien näkökulmat. (Ikola-Norrbacka, 2017, 485.) Operatiivisessa toiminnassa linjatut päätökset toteutetaan kunnan viranhaltijoiden toimesta. Kunnallisen johtamisjärjestelmän voidaankin kuvitella muodostavan tiimalasimaisen rakenteen (Kuvio 3).



Kuvio 3: Kunnan johtamisjärjestelmän tiimalasimalli (Rannisto, 2008, 29)

Tiimalasi kuvastaa kunnallisen johtamisjärjestelmän dualistista periaatetta. Heurun (2000, 58) mukaan dualistisella periaatteella tarkoitetaan kunnan toimintamuotojen jakamista päätösvaltaan ja hallintoon. Dualistisen johtamisjärjestelmän ihanteellisimmassa muodossa valta on jaettu tasapainoisesti luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä. Tällöin rajanvedot poliittisen ja ammatillisen johtamisen välillä ovat selkeät. Kunnallishallinnon dualistisen periaatteen sisäinen logiikka on siinä, että päätöksenteon jälkeen täytäntöönpanossa ei voida, saada eikä tarvitse käyttää itsenäistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Epätäydellisenäkin nähtävä valtuuston päätös ei siten estä sen täytäntöönpanoa. (Heuru, 2000, 99.)

Tiimalasimainen rakenne tunnistaa kunnanjohtajan ja ylimpien virkamiesten tärkeän merkityksen dualistisessa johtamisjärjestelmässä. He toimivat strategisen johtamisen ja operatiivisen toiminnan välissä samalla vaikuttaen merkittävästi siihen, mitkä asiat tiimalasin molemmilta puolilta korostuvat. Ranniston (2008, 29) mukaan pahimmillaan tiimalasin kapea keskiosa voi mennä ikään kuin tukkoon. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että valtuusto saa päätettävät asiat liian valmisteltuina eikä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen keskusteluyhteys kykene toimimaan riittävällä tasolla. Johtamisessa strategiset linjaukset luodaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden keskusteluyhteyden kautta (Ikola-Norrbacka, 2017, 485), joten dualistisen johtamisjärjestelmän toimivuus on tästä näkökulmasta katsottuna tärkeä ja vaikuttava tekijä.

Selkeät rajanvedot poliittisen päätöksenteon ja ammatillisen johtamisen välillä eivät ole yksinkertaisesti saavutettavissa. Tosiasiassa näiden välinen raja ja vastualueet saattavat hämärtyä hyvinkin monessa kunnassa. Kunnanjohtajan suorittama virkavalmistelu on tullut yhä merkittävämmäksi osaksi poliittisen päätöksentekoprosessin vaiheita, ja valtuustot puuttuvat asioihin usein vasta päätösten kulminaatiovaiheessa. Valtuustolla ei enää päätösvaiheessa aina ole suuria mahdollisuuksia luoda uusia vaihtoehtoja päätöksenteolle. Valtuusto joutuu useimmiten tilanteisiin, joissa päätettävät asiat ja aikataulut ovat jo edenneet niin pitkälle, että ainoana mahdollisuutena on vain hyväksyä valmistelussa syntyneet vaihtoehdot. (Ryynänen, 2001, 44-49.) Esittelymenettelyn käyttöönotto on myös lisännyt ohjaus-, valmistelu- ja asiantuntijavaltaa. Tottumus laajaan strategiseen keskusteluun ja vaihtoehtojen asettamiseen voidaan katsoa kunnissa olevan vielä vähäistä (Rannisto, 2005, 190).

Monimutkaistunut toimintaympäristö ja kuntien sopeuttamistarpeet vaativat usein myös asiantuntijoiden käyttöä. Sotarauta (1996, 250) korostaa, että lopulliset strategiset päätökset

kuitenkin tehdään luottamushenkilöstön toimesta. Asiantuntijan näkemyksillä saattaa olla kuitenkin huomattavan suuri vaikutus siihen, mihin lopputulokseen päädytään. Tämä riippuu myös pitkälti siitä, kuinka paljon luottamushenkilöstö päätöksenteossaan painottaa analyyttisen tiedon merkitystä. Tietyissä päätöksissä symbolinen arvo korostuu toisia enemmän ja tällöin päätökseen sisältyvät tunnelataukset saattavat syrjäyttää analyyttisyyden ja asiantuntijavallan. Esimerkiksi kyläkoulujen lakkauttaminen herättää usein paljon vastustusta, vaikka oppilasmäärät ovat laskeneet merkittävästi ja edellytykset toiminnalle heikentyneet (Ryynänen, 2018, 39).

Perinteinen dualistinen päätöksentekoperiaate on kuitenkin viime vuosina muuttunut ja luottamushenkilöiden rooli asioiden valmistelussa on hiljalleen kasvanut. Tämän myötä valmistelutyössä näkyy enemmän poliittisen ohjauksen rooli ja avoimuus. (Ikola-Norrbacka, 2017, 486.) Tosiasiassa valtuustoilla on edelleen valtaa, mutta osan siitä ne ovat itse siirtäneet muille toimielimille. Valtuustot ovat esimerkiksi vapaaehtoisesti siirtäneet kunnanhallituksille monia tehtäviään, mutta kontrollivalta niistä sijaitsee edelleen valtuustossa. Siirtämällä osan tehtävistään kunnanhallituksille valtuustoille on vapautunut enemmän tilaa suurten, strategisten linjausten hahmottamiseen (Puttonen, 2002, 46). Monimutkaistunut toimintaympäristö myös vaatii poliitikoilta entistä enemmän kokonaisuuksien hahmottamista ja strategisia valmiuksia. Aikaisemman tutkimustiedon perusteella viranhaltijat ovat kuitenkin nähneet luottamushenkilösuhteiden vaikeimpina asioina heikon sitoutumisen strategiseen toimintaan sekä kokonaiskuvan ja asiantuntemuksen puutteellisuuden (Niiranen, Joensuu & Martikainen, 2013, 69). Luottamushenkilöiden kasvava strateginen vastuu näyttäisi siis ainakin osittain olevan ristiriidassa heidän kykyihinsä suhteutettuna.

Tutkimusten perusteella myös nelivuotisen vaalikauden on katsottu olevan ristiriidassa kuntien strategisten toiminnallisuuksien kanssa, jotka vaativat pidemmän aikavälin vaikuttavuuden ennakoimista (Kauppinen, 2005, 112 & Niiranen, Joensuu, Martikainen, 2013, 69). Lyhyt aikajänne vaikuttaa myös siihen, että luottamushenkilöt eivät välttämättä edes halua tehdä sellaisia pitkän aikavälin päätöksiä, jotka ovat vaikeita. Ne valtuutetut, jotka pystyvät lyhyellä aikavälillä tuottamaan parhaimmat tulokset, on suuremmat mahdollisuudet tulla valituksi jatkokaudelle. (Haveri, 1994, 136.) Kunnallisen päätöksenteon kannalta olennainen kysymys on myös se, miten osaavia henkilöitä saadaan houkuteltua luottamustehtäviin. Kaikkien näiden tietojen pohjalta voidaan todeta, että Kauppinen (2005, 52) on kuntien kannalta tärkeän kysymyksen äärellä, kun hän pohtii kunnallisen päätöksentekojärjestelmän kykyä varautua niihin haasteisiin, joiden edessä kunnat pian ovat.

## 4. Tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineisto

Tässä luvussa kuvataan tutkimuksen metodologisia valintoja ja kerrotaan tutkimusprosessin etenemisestä. Luvun sisältö kuvaa laadulliseen tutkimukseen liitettyjä merkityksiä, tutkimusaineiston keräämistä sekä aineiston analysointia. Ennen tämän tutkimuksen valintoihin syventymistä on kuitenkin olennaista kuvailla, miksi tutkimuksen tekeminen on tärkeää. Tutkimustyön merkityksen määrittelemisen on vaikea tehtävä, mutta yksinkertaisimmillaan sen voidaan ajatella tuovan lisäarvoa yhteiskuntamme ilmiöiden hahmottamiselle. Tutkimustyö on välttämätöntä, jotta voisimme ymmärtää, millaisia asioita me ihmisinä olemme tehneet, miten me olemme ne tehneet ja voisiko näitä asioita tehdä myös jollain tavalla toisin? (Packer, 2011, 384). Tästä näkökulmasta tarkasteltuna tutkimustyö on ajoittain vaikeidenkin kysymysten kysymistä, jotta tutkija voisi ymmärtää valitsemansa tutkimusaiheen syvemmän olemuksen ja mahdollisesti jopa kyseenalaistaa totuttuja ajatus- ja toimintamalleja.

### 4.1 Laadullisen tutkimuksen lähtökohdat

Tähän tutkimukseen valikoitunut tutkimusote on laadullinen. Laadullinen tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedonhankintaa, jossa ihmistä suositaan tiedonkeruun välineenä. Laadullinen tutkimus on kattotermi laajalle joukolle lähestymistapoja, joilla pyritään tutkimaan ihmisen rakentamaa sosiaalista elämää ja todellisuutta (Saldña, 2011, 3). Laadullisen tutkimuksen voidaan katsoa eroavan määrällisestä tutkimuksesta muun muassa sen ontologian kautta. Määrälliselle tutkimukselle ominaista on se, että todellisuus nähdään objektiivisena ja itsenäisenä kokonaisuutena, jota voidaan sellaisenaan pyrkiä kuvaamaan tai tuntemaan. Laadullisissa tutkimuksissa taas tyypillisesti korostetaan sitä, että todellisuutta voidaan pyrkiä ymmärtämään vain ihmismielen ja sosiaalisesti rakennettujen merkitysten kautta. Tässä mielessä kokemaamme todellisuutta ei voi täysin irrottaa ihmisten näkökulmista, arvoista ja intresseistä. (Slevitch, 2011, 79.)

Laadullisessa tutkimuksessa tulisi siis hyväksyä se, että suoraa yleistyksiä tutkittavasta ilmiöstä on miltei mahdotonta tehdä, sillä laadullisessa tutkimuksessa otanta on määrällistä tutkimusta pienempi. Laadullisessa tutkimuksessa otannan kokoluokkaa tärkeämpää on se, miten rikasta kerätty tutkimusmateriaali on ja miten tutkija kykenee sitä tulkitsemaan. (Slevitch, 2011, 79.) Näiden edellytysten toteutuessa tutkijalla on realistinen mahdollisuus muodostaa syvempi ymmärrys siitä, millaisena tutkittava ilmiö näyttäytyy tutkittavien henkilöiden näkökulmasta katsottuna.

Laadullista tutkimusta voidaan lähestyä lukuisien eri metodien kautta. Tesch (1992, 59) kuitenkin kuvailee, että yleisesti ottaen laadullisessa tutkimuksessa voidaan olla kiinnostuneita kielen piirteistä, säännönmukaisuuksien keksimisestä, tekstin tai toiminnan merkityksen ymmärtämisestä sekä reflektiosta.

Laadullinen tutkimus on tulkinnallista. Tutkimusta raportoidessaan tutkija on se, joka lopullisesti ratkaisee, mitä raporttiin sisällytetään ja millaiseksi tutkittavan ilmiön tarina muodostuu. Laadullisten tutkimustulosten ei siis sellaisenaan voida katsoa kuvaavan absoluuttista todellisuutta. Sen sijaan kuvaus todellisuudesta on tutkijan oma ja se välitetään lukijalle tutkijan omien tarkasteluperspektiivien kautta (Kiviniemi, 2007, 73, 80). Tästä syystä tutkimusprosessin kuvaaminen on keskeinen osa tutkimustyötä. Tulkintojensa todenmukaisuutta tutkijan on vaikea osoittaa aukottomasti, mutta raportoimalla tutkimusprosessistaan hän voi antaa lukijalle välineet arvioida tutkimuksen luotettavuutta (Kiviniemi, 2007, 83).

#### 4.2 Tutkimusaineisto

Laadulliselle tutkimukselle on ominaista, että tutkimuskohteita ei valita sattumanvaraisesti vaan tarkoituksenmukaisella otteella. Tämän lisäksi eri tutkimuskohteita käsitellään ainutlaatuisina tapauksina. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2009, 164.) Tässä tutkimuksessa kaikki haastateltavat ovat kunnanjohtajia ja valikoitujen kuntien kokoluokaksi on asetettu alle 5000 asukkaan kunnat. Kuntakoon valikoituminen perustuu Valtiovarainministeriön tekemään tutkimustyöhön (VM 2020a), jossa väestönmuutoksen osatekijät tunnistettiin tämän kokoluokan kunnissa keskeisemmiksi muutostekijöiksi kuin suurempien kokoluokkien kunnissa ja kaupungeissa. Tätä tutkimusta varten kuntien asukasluvut selvitettiin Tilastokeskuksen 2021 vuodelle julkaistujen ennakkotietojen avulla (SVT, 2020b).

Kokoluokan lisäksi kuntien valitsemisessa käytettiin kaupunki-maaseutu-luokitusta. *Maaseudun paikalliskeskukset ja kaupungin läheinen maaseutu* rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle ja valitut kunnat etsittiin *ydinmaaseudun* ja *harvaan asutun maaseudun* kategorioista. Listaus kuntien kaupunki-maaseutu-luokituksista (Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu, 2020) mahdollisti kuntien selkeän ryhmittelyn. Kunnan syrjäisyyttä hahmotettiin vuoden 2019 taajama-astetta tarkastelemalla, jonka keskiarvo Suomen kunnissa oli 86 prosenttia. Taajama-asteesta kertovat prosenttiluvut haettiin Tilastokeskuksen PxWeb- tietokannasta. (Statfin, 2019.) Valitut kahdeksan tutkimuskuntaa ja niitä kuvaavat tiedot on koottu alla olevaan taulukkoon (Taulukko 1).

Kunta	Maakunta	Maaseutuluokitus	Asukasluku	Taajama-aste % (2019)
<b>Evijärvi</b>	Etelä-Pohjanmaa	Ydinmaaseutu	2 401	36,1 %
<b>Heinävesi</b>	Pohjois-Karjala	Harvaan asuttu maaseutu	3 187	43,8 %
<b>Rääkkylä</b>	Pohjois-Karjala	Harvaan asuttu maaseutu	2 064	25,8 %
<b>Muonio</b>	Lappi	Harvaan asuttu maaseutu	2 302	51,4 %
<b>Pielavesi</b>	Pohjois-Savo	Harvaan asuttu maaseutu	4 308	41,9 %
<b>Rautavaara</b>	Pohjois-Savo	Harvaan asuttu maaseutu	1 562	45,2 %
<b>Sulkava</b>	Etelä-Savo	Harvaan asuttu maaseutu	2 479	42,2 %
<b>Hyrynsalmi</b>	Kainuu	Harvaan asuttu maaseutu	2 195	56,1 %

Taulukko 1. Tietoja tutkimuskunnista.

Laadullisessa tutkimuksessa haastattelut ovat yleisin aineistonkeruumenetelmä. Yhtenä syynä tähän saattaa olla se, että niiden avulla tutkija pystyy suoraan tavoittamaan tutkimuksen mielenkiinnon kohteena olevien henkilöiden perspektiivit tutkimusaiheeseen liittyen. (Saldána, 2011, 75.) Haastatteluiden etuna muihin tiedonkeruun muotoihin verrattuna on joustavuus (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2009, 205). Tutkijalla on haastattelutilanteissa mahdollisuus mukautua, säädellä aineiston keräämistä ja syventyä tarkemmin esille nouseviin aiheisiin, jotka saattavat vaihdella haastattelukohteesta riippuen. Haastatteluiden haasteena on kuitenkin niiden konteksti- ja tilannesidonnaisuus, joka voi vaikuttaa aineistoon esimerkiksi siitä syystä, että haastateltava haluaa antaa sosiaalisesti suotavia vastauksia tai kokee haastattelutilanteen uhkaavaksi. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2009, 206-207).

Tämän tutkimuksen haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina, joissa haastateltiin tutkimukseen valikoituneiden kuntien kunnanjohtajia. Yksilöhaastattelut toteutettiin teemahaastatteluina, jotka olivat rakenteeltaan puolistrukturoituja. Puolistrukturoidusta haastattelusta ei ole yksiselitteistä määritelmää, mutta Hirsjärven & Hurmeen (2006, 47) mukaan tälle menetelmälle on ominaista se, että jokin haastattelun näkökohta on strukturoitu, mutta eivät kaikki. Tutkija voi esimerkiksi

vaihdella kysymysten järjestystä tai niiden sanamuotoa, jolloin ne eivät ole täysin standardoituja eri haastateltavien välillä.

Puolistrukturoidussa teemahaastattelussa ei laadita yksityiskohtaista kysymysluetteloa vaan teema-alueuuttelo. Haastattelutilanteessa nämä teemat ovat keskustelua ja yksittäisiä kysymyksiä ohjaavana kiintopisteenä ja haastattelijan muistilistana. Valittujen teema-alueiden tulisi olla niin väljiä, että tutkittavan ilmiön moninaisuus paljastuisi mahdollisimman hyvin. Samalla otetaan huomioon se, että myös tutkittava voi tutkijan lisäksi toimia teema-alueen sisällön tarkentajana. (Hirsjärvi & Hurme, 66-67.) Teemahaastattelusta siis puuttuu lomakehaastattelulle tyypillinen tarkka kysymysten järjestys ja muoto, mutta valitut teema-alueet luovat haastatteluun sellaista struktuuria, jota esimerkiksi täysin vapaassa haastattelussa ei ole (Hirsjärvi & Hurme, 2006, 48). Tässä tutkimuksessa haastattelun teemat jaettiin kahteen osaan, jotka olivat peruspalveluiden sopeuttaminen ja kunnan strategisuus.

Kaikki haastattelut toteutettiin videopalaverina etäyhteyden avulla. Haastatteluiden määrän voidaan katsoa olleen sopiva, sillä kahdeksan haastattelun aikana kerätyssä aineistossa saavutettiin kylläntymispiste. Kylläntymispisteellä tarkoitetaan sellaista tilannetta, jossa samat asiat alkavat toistua haastatteluissa. Tällöin voidaan olettaa, että uudet haastateltavat eivät enää tuo lisäarvoa tutkimustehtävän selvittämisen kannalta vaan aineisto on riittävä teoreettisesti merkittävän tuloksen aikaansaamiseksi. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2009, 182.)

#### 4.3 Aineiston analysointi

Tutkimusta varten kerätty aineisto analysoitiin aineistolähtöistä sisällönanalyysia hyödyntäen. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissa pyritään käsitteitä yhdistelemällä saamaan vastaus tutkimustehtävään. Sisällönanalyysi on tekstianalyysia ja perustuu tulkintaan ja päättelyyn, jossa empiirisestä aineistosta edetään kohti käsitteellisempää näkemystä tutkittavasta ilmiöstä. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, 104, 112.) Tällainen analyysi ei voi kuitenkaan olla puhtaasti aineistolähtöistä, sillä tutkijan teoreettiset näkökulmat ja hänen käsityksensä tutkittavasta ilmiöstä suuntaavat analyysin tekemistä. Käytännöstä nousevat näkökulmat ja teoreettinen ote pikemminkin toimivat vuorovaikutuksessa toisiinsa. (Kiviniemi, 2007, 74.) Miles ja Huberman (1994) ovat määritelleet aineistolähtöisen sisällönanalyysin vaiheiksi redusoinnin eli pelkistämisen, klusteroinnin eli ryhmittelyn ja abstrahoinnin eli teoreettisten käsitteiden luomisen:

Ensimmäisessä vaiheessa aineisto redusoidaan eli pelkistetään. Tässä työvaiheessa aineistosta karsitaan tutkimuksen kannalta epäolennaiset asiat pois ja alkuperäisistä ilmauksista muodostetaan pelkistettyjä ilmauksia. Usein pelkistämisen apuna toimii tutkimustehtävä, jota



kuvaavia ilmaisuja analysoitavasta datasta etsitään. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, 109-110.) Tässä tutkielmassa litteroidusta aineistosta nostettiin esille 115 pelkistettyä ilmausta.

Analyysin seuraavana vaiheena toimii klusterointi eli ryhmittely. Tässä työvaiheessa aineistosta poimitut ilmaukset käydään läpi tarkasti, ja aineistosta etsitään samankaltaisuuksia ja/tai eroavaisuuksia kuvaavia käsitteitä. Samaa ilmiötä kuvaavat käsitteet ryhmitellään ja yhdistetään eri luokiksi, joista muodostuvat alaluokat. Alaluokat nimetään luokan sisältöä kuvaavalla käsitteellä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 110.) Tässä tutkielmassa alaluokat muodostettiin edellä mainitun kaltaisesti ja lopullisia alaluokkia muodostui yhteensä 17 kappaletta.

Analyysin kolmas vaihe on abstrahointi, jossa erotetaan tutkimuksen kannalta olennainen tieto ja valikoidun tiedon perusteella muodostetaan teoreettisia käsitteitä. Abstrahointia jatketaan yhdistelemällä luokituksia niin kauan, kuin se aineiston sisällön näkökulmasta on mahdollista. (Tuomi & Sarajärvi, 2009. 111-112.) Tässä työvaiheessa alaluokkia yhdistelemällä pyritään jalostamaan yläluokkia, joista taas muodostetaan pääluokkia. Lopuksi näistä muodostetaan yhdistävä luokka, joka on yhteydessä alkuperäiseen tutkimustehtävään. Aikaisemmassa työvaiheessa muodostetuista 17 alaluokasta jalostettiin edelleen neljä yläluokkaa, jotka kuvaavat niihin sisällytettyjen alaluokkien sisältöä. Muodostuneiden yläluokkien osalta ei ollut enää mielekästä jakaa niitä useampaan pääluokkaan. Tästä syystä nämä neljä yläluokkaa liitettiin yhden pääluokan alle, joka toimii samalla myös yhdistävän luokkana. Luokitteluprosessi on kokonaisuudessaan kuvattu alla olevaan taulukkoon (Taulukko 2)

Alaluokka	Yläluokka	Pääluokka
Kouluverkkoa supistettu Sote-palvelut resurssiensyöjänä Sote-kuntayhtymässä Pienet markkinat	Palvelurakenteiden muuttuminen	<b>Kunnanjohtajien näkemyksiä sopeutumisesta kunnallisissa peruspalveluissa</b>
Kuntien yhteistyö Suhteutettu kehittäminen Tehokkuus ennen tulevaa supistamista	Tehokkaat toimintatavat	
”Leveämmät hartiat” Kuntien muuttuva fokus Rahoitusmallin merkitys Keskittämisen pelko Päätösvallan karkaaminen Tuleva liikkumavara	Sote-uudistuksen mahdollisuudet ja uhat	

Kuntastrategia väestönmuutoksen heijastajana Strategian monitahoisuus Strateginen uusiutuminen Päätöksenteon vaikeudet	Strategisuus osana sopeutumista	
---	---------------------------------	--

Taulukko 2. Luokitteluprosessi

Empiirisessä tutkimuksessa tehtyjä havaintoja ei kuitenkaan sellaisenaan pidetä tutkimuksen tuloksina. Ne ovat pikemminkin ”johtolankoja” jotka onnistuneen tulkinnan kautta voivat muotoutua syvällisemmäksi ymmärrykseksi tutkimusaiheesta. (Alasuutari, 2011, 78.) Tärkeintä laadullisessa tutkimuksessa on paikallinen selittäminen, jonka perustana toimii kerätty aineisto. Tiettyyn paikkaan ja aikaan sidottujen tutkimuskohteiden avulla tuotetun selitysmallin tulisi olla koherentti, sisäisesti looginen ja sen sisällön tulisi tukeutua aineistosta löydettyihin ”johtolankoihin”. (Alasuutari, 2011, 243.) Laadullisen tutkimuksen ytimessä on tutkimusaiheeseen kytketyn ”arvoituksen” ratkaiseminen. Laadullisessa analyysissä tuotetut havainnot mahdollistavat tällaisen aineiston selittämiseen pyrkivän ajattelun, jossa yhdistyvät havaintoja pelkistämällä tuotetut makrohavainnot, yksittäiset aineistoviittaukset ja aikaisempi tutkimustieto. (Alasuutari, 2011, 51-53.) Laadullinen aineisto onkin vain yksittäinen näyte tutkittavasta ilmiöstä ja tutkijan tulisi mielekkäällä tavalla kuvata, miten aineistosta tehdyt tulkinnat asettuvat suhteessa muuhun ilmiöstä tehtyyn tutkimustietoon (Alasuutari, 2011, 88).

## 5. Tulokset

Tässä luvussa kuvataan aineiston analyysin pohjalta muodostetut tulokset. Näiden tulosten tarkoituksena on antaa edellytykset tutkimuskysymyksiin vastaamiselle. Tämän luvun jäsentely pyrkii kuvaamaan lukijalle niitä keskeisiä teemoja, jotka tutkimushaastatteluiden kautta nousivat keskeisiksi ja tutkimusaiheen kannalta relevanteiksi. Tulosten tulkinnan lisäksi tässä luvussa esitetään haastatteluista lainattuja sitaatteja, jotka havainnollistavat sitä, mihin tehdyt tulkinnat todellisuudessa perustuvat.

### 5.1 Palvelurakenteiden muuttuminen

Haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että pienten kuntien palvelurakenne on muuttunut syntyvyyden laskun ja väestön vanhenemisen myötä. Haastateltavat kuvaavat rakenteellisten muutosten syynä olevan erityisesti lasten ja nuorten määrän väheneminen, jolloin palvelutarpeen

painottuminen on siirtynyt enemmän vanhenevan väestön tarvitsemiin palveluihin. Kunnan käytössä olevia resursseja on täten kohdennettu ikääntyvien ihmisten palveluihin ja pois sellaisista palveluista, joiden tarve on vuosien saatossa vähentynyt.

*”Painopiste meillä on tosi voimakkaasti muuttunut sen takia, kun lapsia ja nuoria on vähemmän kuin ennen niin niitä palveluja ei ole enää tarpeen tuottaa ja me ollaan tietoisesti suunnattu palveluita ikäihmisille eli paukkuja on lapsista ja nuorista siirretty sinne ikäihmisiin väestörakenteen muutoksen myötä.”*

Haastateltavat kertovat peruspalvelumuutosten herättävän paljon keskustelua ja tyytymättömyyttäkin. Tärkeää on kuitenkin katsoa kunnan palvelutuotantoa realistisesti ja supistaa sellaisissa palveluissa, jotka ovat muodostumassa kohtuuttoman kalliiksi niiden tarpeeseen suhteutettuna. Toisaalta haastateltavat korostavat, että kunnan palveluiden supistamista ei voi aina tehdä lineaarisessa suhteessa väestönmuutokseen, sillä myös jäljelle jäävät kunnan asukkaat tarvitsevat tietyt peruspalvelut. Vaikka palveluiden käyttäjiä on vähemmän, kunnan tulee silti järjestää tarvittavat palvelut. Syrjäisemmissä kunnissa myös suuremmat valtionosuudet kompensoivat vähenevien verotulojen merkitystä peruspalveluiden rahoituksessa.

On kuitenkin selvää, että peruspalveluiden painopiste on muuttunut, sillä lapsia ja nuoria on pienissä kunnissa aikaisempaa vähemmän ja vanhempaa väestöä entistä enemmän. Haastateltavat kuvailevat, että pitkän aikavälin muutokset vaativat kunnilta palvelurakenteen järjeistämistä, joka taas perustuu kunnan nykyiseen väestörakenteeseen.

*”Edellisen kunnanjohtajan jälkeen huomasin, että täällä edelleen tuotetaan joitain sellaisia palveluita, mitä ollaan viimeiset 40 vuotta tuotettu, koska niillä oli kysyntää silloin 40 vuotta sitten. Niistä ei vaan haluta tai ymmärretä luopua, vaikka niitä ei kukaan enää käytä. Järjeistämisen pitäisi huolen siitä, että meidän rajalliset resurssit kohdennetaan sellaisiin palveluihin, joilla on kysyntää nyt ja tulevaisuudessa. Tää on mun mielestä sitä sopeutusta, jota joka ikisen kunnan tulisi tehdä ja mitä me ollaan tässä viime vuosina pyritty tekemään eli ravistelemaan niitä vanhoja mantroja pois.”*

Väestön vanheneminen yhdistettynä sote-uudistukseen näkyy myös hyvinvointipalveluiden ja kuntalaisten terveyden edistämisen korostamisena. Hyvinvointipalveluihin panostaminen tulee olemaan tulevaisuudessa entistä tärkeämpää, sillä niiden laadukkuuden ja saatavuuden katsotaan vaikuttavan ennaltaehkäisevästi sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeeseen erityisesti vanhemman väestön joukossa.

#### 5.1.1 Kouluverkon supistaminen

Peruspalveluiden sopeuttaminen ja väestönmuutoksen vaikutukset näkyvät selvimmin pienten kuntien sivistys- ja opetuspalveluissa. Vuosien aikana kyläkouluja on lakkautettu huomattavasti ja kuntien kouluverkot ovat kokeneet voimakasta keskittämistä. Kyläkoulujen lakkauttamisen kuvataan useimmiten perustuneen opettavien nuorten vähenemiseen. Kyläkoulujen ylläpitämiselle ei yksinkertaisesti nähdä tällaisessa tilanteessa kovinkaan paljoa järkeä. Kyläkoulujen lakkauttamisesta saatava taloudellinen hyöty on myös kokonaisuuden kannalta kohtalaisen pieni. Tästä syystä myöskään taloudelliset säästöt eivät aina ole ensisijainen syy sille, miksi kunta koulujaan lakkauttaa.

*”Kouluverkkoratkaisut ei tällaisilla pienien kyläkoulujen karsimisella ihan kauheasti näy taloudessa. Enemmän ne on toiminnallisia ratkaisuja ja se nojaa myös siihen, että isommissa yksiköissä se palveluntuottaminen on myös lasten näkökulmasta järkevämpää. Nää kouluratkaisut ei siis oo näkyne juurikaan meidän kunnan taloudessa.”*

Suurin osa tutkimuskunnista on keskittänyt sivistyspalvelunsa kunnan keskustan tai kirkonkylän läheisyyteen. Useissa tapauksissa ala- ja yläastetta sekä lukiota käyvät oppilaat on sijoitettu samaan koulukiinteistöön. Osalla kunnista on vielä toiminnassa olevia kyläkouluja, mutta niiden kohtalo tulevaisuudessa on vähintäänkin epävarma. Tulevaisuuden sopeutustoimista puhuttaessa ne nousevat nopeasti esille. Oppilasmäärän mahdollisesti vähentyessä näiden koulujen oppilaat saatetaan myös siirtää isompaan koulukeskukseen. Haastateltavat ottavat kyläkoulujen suhteen huomioon myös kiinteistöjen kunnan. Tulevaisuudessa yhä useampi kyläkoulu vaatisi investointeja, joilla niiden kuntoa ylläpidettäisiin tai parannettaisiin. Tällaisessa tilanteessa esille nousee kysymys siitä, onko kunnan järkevämpää siirtää vähäiset oppilaat suurempaan yhtenäiskouluun vai korjata vanhaa kiinteistöä parempaan kuntoon.

Haastateltavat tunnistavat sen, että kouluverkon keskittäminen ottaa huomioon lasten ja nuorten oppimistarpeet. Näihin tarpeisiin sisältyy myös kuntia velvoittavia investointeja, joilla opetusvälineiden ja opetusluokkien ajantasaisuus varmistetaan. Tässä yhteydessä moni pieni kunta näkee tehokkaammaksi investoida yhden suuremman koulun tarpeistoon kuin useampaan erilliseen kouluun yhtäaikaisesti.

Noin puolella tutkimuskunnista on vielä oma lukio ja muilla kunnilla lukio-opetuksesta vastaa naapurikunta. Lukioden pienet oppilasmäärät vaikuttavat yhä useammassa kunnassa niiden ylläpitämiseen tulevaisuudessa. Lukiot nähdään kunnan elinvoimaisuuden kannalta tärkeinä, mutta samalla tunnustetaan, että liian pieniksi käyvillä oppilasmäärillä omaa lukiota ei voida ylläpitää kovinkaan kauaa. Harvaan asutuissa kunnissa tämä tarkoittaa entistä suurempia välimatkoja toiseen lukioon.

*”Lukio-opetus on ollut keskustelussa puhtaasti opiskelijamäärän pienenemisen vuoksi ja siitä tehtiin päätös, että sitten kun oppilasmäärä laskee alle 20 oppilaan niin se toiminta lakkaa. Tähän liittyen tehtiin selvitystä lähimmästä lukiosta, joista kolme oli 50 kilometrin päässä meistä. Logistisesti olisi siis mahdollista käydä edelleen lukiossa täältä käsin, mutta päivälle tulee siinä tietysti mittaa.”*

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen katsotaan toimivan pienissäkin kunnissa vielä pitkään. Niiden koetaan olevan perustavanlaatuisia palveluita, joiden puuttuminen merkitsisi osaltaan myös kunnan itsenäisyyden menettämistä. Kouluverkon pienentämisen on katsottu järkeistävän kunnan palvelutuotantoa suhteessa väestönmuutokseen ja sen vaikutuksiin. Olemassa olevien kyläkoulujen ja lukioden osalta tulevaisuus näyttyy kuitenkin epävarmana.

#### 5.1.2 Sote-palvelut resurssiensyöjänä

Väestön vanheneminen näkyy tutkimuskunnissa erityisesti sosiaali- ja terveystalouden kasvupaineena. Kasvavaa palvelutarvetta korostaa entisestään se, että suuret ikäluokat ovat vasta tulossa sellaiseen ikään, jossa sote-palveluiden tarve tyypillisesti lisääntyy. Sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut vievät tutkimuskunnissa eniten huomiota kaikista peruspalveluista ja niiden merkitys kunnan taloudelliselle tasapainolle on merkittävä. Kuten todettua peruspalveluiden painopiste on muuttunut ja sote-palvelut vievät aikaisempaa enemmän resursseja.

*”Me ollaan tietyllä tapaa hyväksytty se, että sote-palveluiden hintalappu on koko ajan kasvanut ja muualta on sitten tehty karsintaa.”*

*”Ennen kuntayhtymäaikaa sosiaali- ja terveystaloudet oli meillä se vallitseva keskustelunaihe, kun laadittiin talousarviota. Et soteelle tarvittiin aina lisää euroja, joita sitten sieltä teknisen ja sivistystoimen puolelta otettiin.”*

Tutkimuskunnat ovat pyrkineet ratkaisemaan sosiaali- ja terveystaloudet kasvupaineen hyödyntämällä kuntayhtymien, sairaanhoitopiirien ja yksityisten palveluntuottajien kanssa tehtävää yhteistyötä. Yhä harvempi pienikokoinen kunta tuottaa kaikki sote-palvelunsa täysin oman palvelutuotantonsa varassa. Kuntien yhteisten toimintamallien kautta tuotettavat sote-palvelut näyttäytyvät taloudellisten vaikutusten näkökulmasta moninaisina. Tiedyt haastateltavat korostavat, että kiinteät maksusuudet ovat helpottaneet kunnan taloudenpitoa ja hillinneet sote-palveluiden kasvavia kustannuksia. Toisaalta jotkut kunnat kuvaavat menojen nousseen myös kuntayhtymissä ja sairaanhoitopiireissä. Kunnat kuitenkin tunnistavat, että oman palvelutuotantona sote-palveluiden menot olisivat todennäköisesti nousseet vielä enemmän, kun toimintaa verrataan sellaisiin kuntiin, joilla nämä palvelut ovat vielä omana tuotantona. Tietyille tutkimuskunnille ongelmalliseksi on kuitenkin muodostunut kuntayhtymän taloudellinen arvaamattomuus. Jos kunnan maksusuus ei ole kiinteä vuosittaiset vaihtelut sote-palveluiden kustannuksissa saattavat olla hyvinkin merkittäviä kunnan taloudellisen tasapainon kannalta.

Menojen hillitsemisen lisäksi kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien hyödyt näyttäisivät koostuvan niiden tehokkuudesta. Ne ovat paljon kookkaampia toimijoita kuin pienet kunnat ja täten niillä on myös paremmat edellytykset tuottaa sote-palvelut tehokkaasti. Suurempien toimijoiden kautta myös palvelullinen varmuus lisääntyy. Pienessä kunnassa riittävän ja asiantuntevan henkilöstön rekrytoiminen on suuri haaste. Suuremmille toimijoille esimerkiksi sijaisuuksien järjestäminen on huomattavasti helpompaa kuin pienelle kunnalle. Pienillä kunnilla ei ole juurikaan ”sätkymävaraa” sosiaali- ja terveystaloudet luissa jos ne järjestetään omana palvelutuotantona.

Suurin osa tutkimuskunnista näkee, että kuntien yhteisissä toimintamalleissa sote-palveluiden keskittäminen on todennäköisempää.

*”Ratkaisut tehdään tietenkin isommalla alueellisella skaalalla ja yhtenäisillä periaatteilla. Tästä syystä sitten myös ne palveluverkkoa karsivat ratkaisut on ehkä helpompi tehdä siellä*

*kuntayhtymässä kuin täällä paikallisesti olisi ollut tehtävissä. Ja silloin heti kun kuntayhtymätoiminta aloitettiin, niin tehtiin palveluverkon muutoksia, jotka ei tietenkään ollut kauheen... tais siis sillä tavalla, että meilläkin sairaalaosasto loppu, mutta sen tilalle on tullut toisenlaista palvelutuotantoa ja ne on olleet hyviä.”*

Kuntayhtymissä tapahtuva keskittäminen nähdään osaltaan myös hallittuna ja järkevänä kutistamisena. Nykyisestä palvelurakenteesta ei välttämättä edes kannata pitää väkisin kiinni, vaikka palveluiden saatavuuden osittainen heikentyminen saattaakin aluksi tuntua varsin pahalta. Taloudellisten realiteettien katsotaankin pitkälti määrittelevän sosiaali- ja terveystalouden keskittämistä myös kuntayhtymissä ja sairaanhoitopiireissä. Laaja osa haastateltavista näkee, että todella tiukka taloudenpito johtaa todennäköisimmin siihen, että sote-palveluita keskitetään enemmän suurimpien kuntien alueelle ja pois pienemmiltä paikkakunnilta. Tilanteen kerrotaan olevan ristiriitainen. Jos kunnat haluavat tuottaa sote-palvelut mahdollisimman halvalla niin on tyydyttävä siihen, että kuntalaisten täytyy hakea nämä palvelut kauempaa. Toisaalta jos sote-palveluihin halutaan panostaa taloudellisesti niin sitä varmemmin palveluiden laatu ja saatavuus säilyvät myös pienissä kunnissa. Tehdyt valinnat heijastavat siis myös sitä, miten pitkälle palveluita ollaan valmiita arvostamaan, vaikka se tarkoittaisikin korkeampia kustannuksia.

Yleisesti ottaen haastateltavat näkevät, että kuntien yhteisesti tuottamissa sote-palveluissa vaikuttaminen painottuu taloudesta keskustelemiseen. Palvelutuotantoon ja palveluiden sisältöön kuntien on kuitenkin vaikeampaa vaikuttaa. Karkeasti kuvaillen kuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit tekevät näillä osa-alueilla yhä useammin omat ratkaisunsa. Haastateltavat tunnustavat, että päätökset tehdään laajemmalla skaalalla, mutta tästä huolimatta päätöksiin ja linjauksiin kaivattaisiin enemmän kuntakohtaisia ratkaisuja. Toisaalta jotkin tutkimuskunnat painottavat, että aktiivisella edunvalvonnalla kunta on pystynyt pitämään puolensa ja palveluita on saatu muokattua vastaamaan kunnan omia tarpeita. Nämä kunnat ovat samalla myös varsin tyytyväisiä kuntayhtymien kautta tuotettuihin sote-palveluihin.

Peruspalveluissaan tutkimuskunnat nojaavat varsin vähän yksityisiin palveluntuottajiin. Tutkimuksen suurimmissa kunnissa yksityisiä palveluita hyödynnetään hieman enemmän esimerkiksi ostopalveluiden ja palvelusetelien kautta. Palvelusetelin kuvataan toimivan hyvänä kumppanuuden muotona yritysten ja kuntien välillä. Tämän tutkimuksen sisällä ostopalvelut ja palvelusetelien hyödyntäminen liittyvät tyypillisesti sosiaali- ja terveystalouden palveluihin kuten vanhusten asumispalveluihin. Näissä kunnissa ei kuitenkaan ole tehty kokonaisulkoistuksia, vaan

valtaosa palveluista järjestetään edelleen omana tuotantona. Haastateltavat painottavat, että pienissä kunnissa markkinoiden tehokkuus on huomattavasti vähäisempää kuin suuremmissa kunnissa, joissa palveluntarjoajia on paljon enemmän. Realistisesti tutkimuskunnissa ei voida puhua aitojen markkinoiden toteutumisesta, jotka mahdollistaisivat kilpailuttamisen tai asiakkaan aidon valinnanvaran eri palveluiden välillä. Suuremmissakin tutkimuskunnissa yksityiset palveluntuottajat pikemminkin täydentävät kuntien omia palveluita, mikäli tällaisia palveluntuottajia kunnassa tai sen lähellä sattuu olemaan.

Tutkimuskuntien sijainnin katsotaan vaikuttavan siihen, että yksityisiä palveluntuottajia alueella on yhä vähemmän. Myöskään harvaan asutuille kunnille ominaiset pitkät välimatkat eivät helpota tilannetta. Haastateltavat kuitenkin tunnustavat asiassa myös positiivisia puolia. Yksityisen palvelutarjonnan puuttuminen on kannustanut kuntia kehittämään omaa palvelutuotantoaan ja pitämään toiminnan kustannustehokkaana. Yksityisten palveluntuottajien käyttäminen olisi useimmille tutkimuskunnille kuitenkin tervetullut lisäys. Kokonaisulkoistuksia aikanaan tehneissä kunnissa tilanteen kuvataankin muuttuneen vuosien saatossa niin, että suuremmat palveluntuottajat ovat poistuneet alueelta.

Yksityisten palveluntuottajien käyttämisessä hyötyjen katsotaan nousevan ensisijaisesti niiden joustavuudesta. Kunnissa hallinnon kuvataan olevan monimutkaisempaa ja moniportaisempaa kuin yksityisellä. Julkisissa palveluissa moniportaisemman hallinnon tarve näkyy usein myös palveluiden kustannustehokkuudessa, sillä hintoihin tulee niin sanottu ”demokratialisä”. Tämä osaltaan vaikeuttaa realistista vertailtavuutta yksityisen ja julkisen palvelun välillä.

## 5.2 Tehokkaat toimintatavat

Tutkimuskuntien osalta on selkeää, että jokainen on vuosien saatossa sopeuttanut toimintaansa. Haastatteluissa aiemmat sopeuttamistoimet keskittyvät yleensä palveluiden supistamiseen ja keskittämiseen. Tulevaisuutta ajatellen kunnanjohtajat näkevät kuitenkin, että muita keinoja on löydettävä. Palveluiden leikkaamisessa liikkumavara alkaa kapenemaan ja jatkuvan leikkaamisen tietä ei nähdä kestäväenä vaihtoehtona. Tämä tosiasia korostuu erityisesti sote-uudistuksen jälkeen, jolloin kuntien vastuulla olevat palvelutehtävät vähenevät. Useimmat tutkimuskunnat kuvailevat, että sopeutusvara on tulevaisuudessa entistä pienempi, joten toimintaa on tehostettava.

*”Toimintaa pitää kehittää, jotta se tehostuu. Kyllähän pienet kunnat voisi vaikka säästää itsensä hengiltä koko ajan leikkaamalla. Eli pitää pystyä myös järkevästi tekemään niitä investointeja,*



*jotka jonkun vuoden päästä tehostamaan toimintaa että pärjätään vähemmällä henkilöstöllä tai saadaan olemassa olevalla henkilöstöllä tietty määrä suoritteita lisää.”*

Tehokkuuden lisäämiseksi kunnat esittävät erilaisia vaihtoehtoja. Digitalisaatio on yksi niistä keinoista, joilla kunnanjohtajat katsovat voivansa kehittää kuntien palveluita entistä tehokkaimmiksi. Tutkimuskuntien sisällä pohditaan myös kenen tuottamana ja missä tietty palvelu olisi kaikkein tehokkaimmillaan. Tässä tilanteessa erityisesti kuntien välinen yhteistyö korostuu. Kuntien välinen aktiivinen yhteistyö näyttäytyy toistuvana teemana tutkimushaastatteluiden välillä. Kaikkien tutkimuskuntien kunnanjohtajat tunnustavat yhteistyön merkityksen pienten kuntien peruspalveluiden tuottamisessa. Yhteistyö nähdään nimenomaan tehokkaiden toimintamallien käyttämisenä, jossa kunnat jakavat omia rajallisia resurssejaan. Haastateltavat kunnanjohtajat korostavat, että kuntien yhteistyö voi toimia mahdollistajana sellaisille palvelumalleille, joita yksittäinen pieni kunta ei kykenisi tuottamaan.

Yhteistyön merkitys korostuu erityisesti sivistyspalveluissa. Näiden palveluiden osalta kunnat näkevät aikaisemman yhteistyön ja kuntien ohjaustoimintojen sujuneen hyvin. Kunnat ovat myös entistä avoimempia tarkastelemaan näiden palveluiden tuottamista uusilla ja tehokkailla yhteistyömuodoilla.

*”Mutta itseasiassa tälläkin hetkellä me ollaan semmoisessa hankkeessa mukana naapurikuntien kanssa missä mietitään varhaiskasvatukseen, perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen liittyen, että tuottaako ne jatkossakin jokainen kunta itse vai olisiko niissä muita toteuttamistapoja. Tämmöistä pohdintaa koko ajan tehdään. Näistä hankekunnista kaikilla perusopetus on omaa, mutta useilla lukiokoulutuksen järjestää naapuri ja varhaiskasvatuksen hoitaa isompi naapuri. Mut sitä pohditaan, että voisiko tän nähdä kokonaan uudenlaisena systeeminä, joka olisi isompi kokonaisuus.*

Yhteistyössä tehokkuuden kuvataan nousevan myös hallinnoinnin keventymisen kautta. Isäntäkuntamallin kautta tuotettu palvelu on esimerkki toiminnasta, jossa muiden kuntien resursseja voidaan kohdentaa muualle, kun toinen, usein suurempi kunta hoitaa varsinaisen palvelutuotannon. Kuntien yhteistyö auttaa myös toiminnan optimoinnissa. Kunnat voivat esimerkiksi omistaa yhteisiä virkoja keskenään, jolloin yksittäinen kunta välttyy siltä, että se

joutuisi palkkaamaan henkilön, jota se ei tarvitse viikon jokaisena päivänä. Myös tällainen yhteistyö nähdään käytettävissä olevien resurssien jakamisena ja niiden optimoisena.

Pienten kuntien tähdätessä tulevaisuuteen voidaan puhua myös suhteutetun kehittämisen tärkeydestä. Suhteutetulla kehittämisellä tarkoitan kunnan kykyä tehdä oikeankokoisia ja toiminnallisesti järkeviä investointeja. Tällä hetkellä osa tutkimuskunnista on tehnyt isojakin investointeja pakon edessä, sillä erityisesti väestön vanheneminen ja yleinen palvelukiinteistöjen saneeraustarve on tehnyt niistä välttämättömiä toimenpiteitä. Uusien hoivayksiköiden rakentaminen on hyvä esimerkki sellaisesta investoinnista, jonka useampi tutkimuskunta on viime vuosien sisällä tehnyt.

Haastateltavien mielestä on tärkeää tunnistaa, että kaikkeen ei voida investoida samanaikaisesti. Joissain kunnissa kunnan nykytilanteeseen suhteutettu kehittäminen voi tarkoittaa sitä, että investointeja karsitaan hyvin laajastikin. Tämä kuvastaa tiukan taloudenpidon tärkeyttä, kun palvelutuotannon ylläpitämiseen ja kehittämiseen on käytössä vain niukasti resursseja. Kunnanjohtajat painottavat, että kehittämistyötä tulisi tarkastella myös kunnan väestörakenteen kautta. Tässäkin yhteydessä pyritään tähtäämään toiminnan optimointiin.

*” Tässä tulevassa kehittämisessä on kyse myös siitä, että me optimoidaan ne olemassa olevat tilat siihen palvelutarpeeseen mitä kunnassa nykyisellään on. ”*

*” Vanhuskeskus pitäisi rakentaa niin, että on mahdollisuus tulevaisuudessa laajentaa, kun palvelutarve kasvaa ja päivähoidossa sitten niin, että ei kannata rakentaa yhtään liian isoa. ”*

Peruspalveluiden optimointi ei itsessään ole yksinkertainen tehtävä. Palveluita on vaikeaa skaalata alaspäin täsmälleen samassa suhteessa niiden tarpeeseen. Muutosten kuvataan ottavan aikaa, mutta niiden kuitenkin tyypillisesti toteutuvan ajan kuluessa. Kuntien haasteena saattaa olla esimerkiksi aikaisempina vuosikymmeninä rakennettu infrastruktuuri, jonka ylläpitäminen on nykyisellään kaukana optimaalisesta. Rasitteiksi jääneiden rakennusten ylläpitäminen nähdään kunnissa haasteellisena.

### 5.3 Sote-uudistus mahdollisuutena ja uhkana

Haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että sote-uudistus on kokonaisuus, jossa on kunnille vielä laajalti kysymysmerkkejä. Uudistus on myös kaatunut kerran aikaisemmin ja tällä hetkellä

lopullisesta toimintamallista ei ole varmuutta. Pienten kuntien peruspalveluiden näkökulmasta sote-uudistus nostaa haastateltavien ajatuksissa sekä mahdollisuuksia että uhkia.

Haastatellut kunnanjohtajat näkivät yksimielisesti sote-uudistuksen hyötynä sen, että sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottaminen siirretään suuremman toimintayksikön vastuulle. Haastatteluissa käytettiin toistuvasti termiä ”leveämmät hartiat” jolla kuvattiin hyvinvointialueiden potentiaalista kykyä hoitaa sosiaali- ja terveyspalvelut pieniä kuntia tehokkaammin nykyisessä ja muuttuvassa toimintaympäristössä, jossa vanhusväestön määrä on alati kasvussa. Toistuvana kysymyksenä pienille kunnille on viime vuosina ollut se, miten kasvavat sote-menot kyetään rahoittamaan. Sote-uudistus nähdään mahdollisuutena sille, että suurin peruspalveluissa vaikuttava menotekijä saadaan poistettua kunnan omasta budjetista. Sote-uudistuksesta keskusteltaessa esiin nousee kuntayhtymän tavoin se, että hyvinvointialueilla saattaa olla paremmat edellytykset vastata työvoiman riittävyydestä tuotettavissa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Haastatteluiden perusteella pätevän henkilöstön rekrytoiminen pieneen kuntaan onkin yksi vaikeimmista ratkottavista ongelmista, joita kunnissa kohdataan yhä enenevässä määrin. Näistä näkökulmista katsottuna useat pienet kunnat toivovat sote-uudistuksen toteutumista, jotta yksi kuntien tulevaisuuden suurimmista haasteista väistyisi kunnallishallinnon vastuulta muualle.

*”Yksi suurimmista haasteista on se, miten nämä sosiaali- ja terveyspalveluiden menot voidaan tulevaisuudessa hoitaa. Siksi moni pieni kunta toivoo, että sote-uudistus toteutuisi, jotta saataisiin laajemmat ja leveämmät hartiat näille palveluille.”*

*”Leveämpiä hartioita kyllä sote-palveluissa tarvitaan ja kuntien osalta mä olen eniten huolissani siitä, mistä saadaan työvoimaa näihin palveluihin nyt ja jatkossa. Siinä mielessä olisi hyvä, että ne siirtyisi isommille hartioille että se ongelma ei olisi kunnan ratkaistavana.”*

Sote-uudistuksen mahdollisuutena nähdään myös se, että pienillä kunnilla on uudistuksen jälkeen paremmat mahdollisuudet fokusoida muihin peruspalveluihin entistä enemmän. Useat tutkimuskunnat osoittavat proaktiivista otetta sote-uudistukseen valmistautumisessa, joka näkyy myös näiden kuntien peruspalveluissa ja päätöksenteossa jo tälläkin hetkellä. Haastatteluiden perusteella voidaankin todeta, että kaikki tutkimuskunnat ovat tunnistanee muuttuvan painotuksen peruspalveluiden suhteen. Opetukseen, tekniseen toimeen sekä kulttuuriin ja liikuntaan liittyvät peruspalvelut korostuvat tulevaisuusajattelussa.

*”Vapaa-ajan palveluissa ja harrastetoiminnassa taas on kuitenkin lisätty mahdollisuuksia ja liikuntapaikkoja on tullut lisää. Se johtuu myös pitkälti siitä, että me ollaan valmistauduttu soten jälkeiseen aikaan, jolloin kunnan rooli terveyden ja hyvinvoinnin edistämässä korostuu.”*

*”Me ollaan mun mielestä tätä jo harjoiteltukin viimeisin valtuustokausi. Me ollaan huomattu jo että se rooli muuttuu. Elinkeinoasiat, sivistystoimen ja teknisen toimen painotus esimerkiksi päätöksenteossa nousee aivan eri tavalla esille. Samalla on pyritty myös enemmän keskittymään niihin asioihin, joihin soten jälkeen pystytään vaikuttamaan. esim. rakennusten kunnossapito ja tekniset asiat on sellaisia, joista käydään jo paljon keskustelua.”*

Toistuvana teemana nousee esille myös se, että sosiaali- ja terveystalvet vievät nykyisellään huomattavan paljon aikaa ja resursseja kunnalta, sen henkilöstöltä ja luottamushenkilöiltä. Sote-uudistuksen koetaan karsivan myös kuntien päätöksentekoa, sillä niissä sote-palveluiden osuus on nykyisellään merkittävä. Sote-palveluiden siirtyessä hyvinvointialueille positiivisena nähdään se, että kunta saa mahdollisuuden suunnata omaa palvelutoimintaansa uudella tavalla. Tässä yhteydessä kuntaan jäävien lähipalveluiden merkitys korostuu ja edellytykset uudelle toiminnalle vahvistuvat. Sote-palveluiden siirtymisen katsotaan suurimmilta osin myös keventävän kunnan hallintoa. Kunnista katsotaan tulevan kompaktimpia organisaatioita, jonka peruspalveluista niillä on aito ja tosiasiallinen kontrolli ja päätösvalta. Täytyy muistaa, että useissa tutkimuskunnissa sosiaali- ja terveystalvet ovat jo kauan olleet esimerkiksi kuntayhtymän tai alueellisen sairaanhoitopiirin tuottamana. Useissa tapauksissa kunnan vaikutusvalta palveluiden tuottamiseen tai niiden lopullisiin kustannuksiin on ollut jo nykyisellään vähäistä. Ääritapauksissa kunnanvaltuuston kuvataan olleen päätöksentekoelimenä vain ”kumileimasin”. Tällaisten kuntien tapauksessa on helpompi ymmärtää miksi ne korostavat konkreettisen päätösvalan merkitystä kunnallisissa peruspalveluissa.

*”Demokratian uudistuminen tulee aidommaksi, kun nykyisellään sote vie huomion ja energian poliitikoilta ja virkamiehiltä ja muuhun ei niin paljoa jää. Et sitten jäisi enemmän aikaa niille lähipalveluasioille ja myös kuntalaisten konkreettiselle vaikuttamiselle ja osallistamiselle.”*

Toteutuessaan sote-uudistus muuttaa ainakin jossain määrin ajatusta kunnasta palvelukoneistona. Haastateltavien kunnanjohtajien ajatuksissa sote-uudistus ei kuitenkaan tyhjennä kuntaa niistä merkityksistä mitä se on itselleen luonut vuosikymmenien saatossa. Esiin nousee ajatus kunnasta identiteettinä, joka on kuntalaisille merkityksellinen. Loppupeleissä tietyistä peruspalveluista pystytään luopumaan, jos se mahdollistaa sen, että kunta voi säilyä itsenäisenä ja elinvoimaisena. Tästä syystä sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtymisen ei katsota vaikuttavan kunnan olemukseen niin merkittävästi kuin teoreettisesti voisi olettaa. Identiteettirollin koetaan olevan olennainen tekijä siinä, että kunnat säilyttävät jatkossakin vahvan asemansa itsehallintotasona, joka toimii lähimpänä kunnassa asuvia ihmisiä. Tutkimuskunnat näkevät, että kunta siirtyy palvelutuottajan roolista vahvemmin kohti elinvoiman mahdollistajaa. Kunta toimii tällöin entistä tiiviimmin yhteistyössä erilaisten sidosryhmien kuten yrittäjien ja järjestöjen kanssa.

Sote-palvelut vaativat kuitenkin kunnilta myös jatkossa huomiota. Tutkimuskunnat korostavat, että sote-asiantuntijuutta kunnissa tulee vaalia jatkossakin. Edunvalvonnan nimissä on osattava ottaa kantaa hyvinvointialueella suunniteltaviin ja päätettäviin asioihin. Kunnille jäävän hyvinvointirollin ja tulevan hyvinvointialueen välille jää myös näiden itsehallintotasojen rajapinnassa olevia palveluita, joiden suhteen keskusteluyhteys ja aktiivinen yhteistyö tulisi mahdollistaa mahdollisimman hyvin.

Sote-uudistukseen liittyvänä haasteena esille voidaan nostaa sen rahoitusmalli. Tällä hetkellä hyvinvointialueiden rahoittaminen näyttäätyy kunnanjohtajille vielä epävarmana kokonaisuutena, jonka lopullinen muoto osaltaan määrittelee myös sitä kuinka toimivana uudistusta voidaan pitää. Rahoitusmallin suhteen merkitykselliseksi nousee se, mikä hallinnontaso rahoituksesta päättää.

*”Ongelmallisena voi olla se rahoitusmalli, että jos se toimii valtiovetoisesti ja ministeriö sanoo, että ette saa enempää rahaa niin sitten se palvelu pitää järjestää sillä rahalla mitä saadaan. se voi johtaa palveluleikkauksiin tai muihin toimiin täällä meillä.”*

Valtiojohtoisen rahoituksen vierastaminen toistuu haastatteluiden aikana. Tämän mallin yhteydessä pelko sosiaali- ja terveyspalveluiden eriarvoistumisesta ja saatavuudesta korostuu enemmän kuin siinä tapauksessa, että rahoitus olisi lähempänä hyvinvointialuetta ja sen vaikutuspiirissä olevia kuntia. Olennaisena kysymyksenä pienille kunnille näyttää olevan myös, mitä vuosien aikana luodulle palveluverkolle ja toimiviksi todetuille ratkaisuille tapahtuu?

Samalla esiin nousee lisää kysymyksiä, joihin ei voi vielä tässä vaiheessa uudistusta edes saada vastausta. Riittääkö tuleva rahoitus olemassa olevan palveluverkon ylläpitämiseen ja nousevatko sote-palveluiden kustannukset myös tulevaisuudessa, vaikka ne siirrettäisiinkin hyvinvointialueille? Kustannusten jatkuva nouseminen tarkoittaa useiden haastateltavien mielestä potentiaalisesti sitä, että palveluita keskitetään entistä enemmän ja todennäköisimmin palveluita leikataan ensimmäisenä syrjäisemmiltä seuduilta. Toisaalta syrjäisempien kuntien kohdalla lainsäädännöllisenä turvana koetaan olevan liian suuriksi kasvavat etäisyydet, mikäli palveluita keskitettäisiin mittavasti.

Sote-palveluiden rahoittamisen ja siihen liittyvän päätöksenteon katsotaan kuitenkin olevan myös pitkälti arvovalinta. Jos sote-palveluiden nykytaso halutaan säilyttää myös maaseutumaisissa kunnissa niin niistä tulisi olla valmis maksamaan. Mikäli rahoituksesta vastaava hallinnon taso ei tätä näkökulmaa jaa, palveluiden saavutettavuudessa voi tapahtua muutoksia.

Yhteisenä pelkona haastateltavien joukossa on rahoituksen lisäksi maakunnallinen päätöksenteko, joka näyttäytyy konkreettisen vaikuttamisen näkökulmasta haasteellisena. Verkostojen tapaan aktiivisen edunvalvonnan merkitys tunnistetaan, mutta samalla korostetaan sitä, että pienen kunnan ääni ei välttämättä kannaa maakuntavaltuustossa riittävän pitkälle.

*”Se päätösvalta on hyvin kaukana sieltä paikalliselta tasolta ja me tunnistetaan myös se, että meidän ääni ei siellä isossa maakunnassa kannaa.”*

*”Sen jälkeen, kun ne sote-palvelut on sen hyvinvointialueen alla niin ainakin minun ymmärrykseni mukaan kunnalla ei juurikaan ole sanan sijaa. Sen jälkeen se päätöksenteko kyllä karkaa aivan täysin kuntien ulkopuolelle.”*

Sote-uudistuksessa haasteena nähdään myös mahdollinen kiinteistöriski, jolloin sote-palveluista vastaava hyvinvointialue ei enää vuokraa kunnan toimitiloja. Pienten kuntien tapauksessa vaihtoehtoisikäyttöä tällaisille tiloille saattaa olla vaikea löytää, sillä olemassa oleva palveluverkko ei mahdollista uusien käyttötarkoitusten löytämistä yhtä helposti kuin isommassa ja tiiviimmässä kunnassa. Tällaisessa tilanteessa tilojen ylläpitäminen voi tulla pienelle kunnalle kalliiksi. Kunnan omistuksessa olevien kiinteistöjen kunto vaikuttaa olennaisesti niiden kohtaloon. Huonokuntoisia tiloja tuleva hyvinvointialue ei välttämättä vuokraa, mutta nämä kiinteistöt saattavat lähestyä purkamiskuntoa joka tapauksessa lähivuosina, jolloin vaikutukset eivät välttämättä ole niin

dramaattiset kunnan taloudelle. Haastateltavat näkevät, että hyvinvointialue on todennäköisempi vuokraamaan uudempia kiinteistöjä, jos kunta on hiljattain sellaiseen investoinut. Laajemman keskittämisen tapauksessa tällaiseen investointiin liittyy kuitenkin taloudellinen riski, jos kunta on ottanut velkaa kiinteistön rakentamiseen eikä hyvinvointialue katso tätä rakennusta tarvitsevana nykyisessä palveluverkossaan.

Haastateltavien ajatukset sote-uudistuksen vaikutuksista kuntien taloudelliseen liikkumavaraan ovat vaihtelevia. Suurin osa haastateltavista uskoo siihen, että uudistuksen yhteydessä tehtävät toimenpiteet varmistavat sen, että kuntien taloudellinen tasapaino säilyy samankaltaisena kuin ennen uudistusta. Myös valtionosuusjärjestelmän katsotaan omalta osaltaan vaikuttavan siihen, että pienikokoiset ja maaseutumaiset kunnat ovat jatkossakin elinvoimaisia. Tässä yhteydessä haastateltavat nostavat esille myös tarkan taloudenhoidon ja muuttuneeseen toimintaympäristöön suhteutetun kehittämisen. Todelliset haasteet kuntien liikkumavarassa korostuvat siinä vaiheessa, kun ajatellaan sote-uudistuksen jälkeistä aikaa. Kantavana ajatuksena on se, että taloudellinen liikkumavara ja sopeuttamisvara pienenevät siitä syystä, että kunnan vastuulla olevista peruspalveluista jää jäljelle huomattavasti pienempi osa. Sote-uudistuksen katsotaan siis pienentävän sitä keinovalikoimaa, joka kunnalla on käytössä. Osassa kuntia liikkumavaraa on vuosien saatossa kavennettu esimerkiksi sivistyspalveluiden osalta, jolloin niiden sopeuttaminen ei voi tulevaisuudessa jatkua loputtomiin.

Useat haastateltavat kuvailevat, että sote-uudistus on jo etukäteen luonut painetta taloudelliselle sopeuttamiselle, jotta taloudellinen tasapaino uudistuksen jälkeen olisi mahdollisimman hyvä. Kunnat kuvailevat myös kantavansa yhä suurempaa palvelukuormaa entistä pienemmällä euromäärällä, kun väestönmuutos on omalta osaltaan pienentänyt kunnan tulopohjaa. Uudistuksen tulisi keventää kuntien kokemaa taakkaa ja tämän myös katsotaan olevan sen perimmäinen pyrkimys. Haastateltavat tunnistavat sen, että nykyisellä toimintamallilla ei sote-palveluissa voida jatkua. Kuntien huoli omasta liikkumavarastaan korostuu erityisesti sellaisissa kunnissa, joiden palvelusopeuttamisessa raja on tulossa hyvin pian vastaan. Tämä aiheuttaa huolta kunnan tulevaisuudesta ja jopa mahdollisesta itsenäisyyden menettämisestä.

## 5.4 Strategisuus osana sopeutumista

### 5.4.1 Kuntastrategia sopeutumistarpeen heijastajana

Kuntastrategioita tarkasteltaessa voidaan todeta, että suurimmassa osassa kuntia väestönmuutos ja sopeuttaminen on tunnistettu merkitykselliseksi kunnan tulevaisuudelle. Vähenevä väestömäärä, pienenevät ikäluokat, väestön vanheneminen ja huoltosuhteen heikkeneminen ovat sellaisia teemoja, jotka nousevat esiin tutkimuskuntien strategioissa ja niitä myös tarkastellaan suhteessa kunnan palveluiden järjestämiseen. Tietyissä strategioissa on myös tunnistettavissa se, että sopeutuksia on jo tehty paljon ja liikkumavara on selkeästi kaventunut. Näiden kuntien strategioissa kyseiset haasteet nostetaan kuitenkin myös selkeästi näkyville.

*”Kunnan palveluverkko rakennetaan tehokkaaksi ja taloudelliseksi. Palveluvarustus sopeutetaan väestön määrän, rakenteen ja tarpeiden mukaan. Palvelurakennetta ja prosesseja tarkastellaan säännöllisesti. Sote-uudistuksesta seuraava mahdollinen sopeutustarve palveluiden osalta arvioidaan erityisesti tukipalveluissa.” – Tutkimuskunnan kuntastrategia.*

*”Strategia ei ole työkalu, vaan sitä mitä organisaatio tekee. Se on jatkuvaa reagointia ja sopeuttamista. Kyky ennakoida, kokeilla, tarttua tilaisuuksiin ja muuttaa toimintaa on tärkeää.”*  
*- Tutkimuskunnan kuntastrategia.*

Peruspalveluiden suhteen kuntastrategioissa toistuvat laadukkaiden ja toimivien peruspalveluiden turvaaminen. Strategioissa korostetaan sitä, että peruspalvelut pidetään jatkossakin laadukkaina ja helposti saavutettavina. Laadukkaiden ja toimivien peruspalveluiden korostaminen osoittaa, miten tärkeitä peruspalvelut ovat kunnan elinvoimalle. Hyvät peruspalvelut ovat edellytys kuntalaisten elämälle ja kaikkien kuntastrategioiden voidaan katsoa korostavan sitä, että näiden palveluiden turvaaminen on elintärkeä prioriteetti.

Kunnat kokevat, että väestönmuutoksen vaikutukset kunnan peruspalveluihin on omalta osaltaan ohjannut kuntastrategian tekemistä. Reagoinnin tehokkuuden katsotaan johtuneen ainakin osittain siitä, että väestönmuutos on ollut havaittavissa jo pitkään. Toimintaympäristö on muuttunut vähitellen, joka on mahdollistanut myös tasaisen sopeutumisen.



Strategiassa korostetut painotukset vaikuttavat useissa tapauksissa myös kuntien talousarvioon ja toiminnallisten tavoitteiden tekemiseen. Strategiset painotukset vaikuttavat usein myös kunnan investointeihin, joita peilataan suhteessa toimintaympäristön muutokseen.

Tutkimuskuntien lähestymistapa varsinaiseen strategiaan on haastattelujen perusteella vaihteleva. Evolutionaarinen, klassinen ja prosessuaalinen lähestymistapa strategiaan näkyvät kaikissa vivahteissaan tutkimusjoukon toiminnassa. On olennaista tunnistaa, että tietyissä kunnissa strategia näkyy enimmäkseen suunnitelmana (klassinen lähestymistapa), joka ei välttämättä jalkaudu kunnan operatiiviseen toimintaan ja päätöksentekoon kovinkaan laajasti ja vaikuttavasti. Nämä kunnat tunnistavat, että strategia ei ohjaa kunnan päätöksentekoa ja toimintaa juuri ollenkaan. Strategisen ajattelun koetaan olevan kunnassa enintään kausiluonteista. Strateginen ajattelu korostuu silloin kun uutta kuntastrategiaa tehdään, mutta tämän jälkeen sen merkitys toimintaa ohjaavana dokumenttina hiljalleen hiipuu.

Kuntastrategian ohjaavuuden merkitystä korostaa myös se, että suurimmalla osalla tutkimuskunnista ei ole erillistä palvelustrategiaa. Tässä tapauksessa kuntastrategiassa korostettavat asiat nousevat entistä suurempaan arvoon, kun kunta suunnittelee tulevia toimenpiteitä omien palveluidensa suhteen. Strategian ohjaavuuden suhteen kuntien välillä onkin jonkin verran vaihtelua. Osa haastateltavista korostaa yksittäisten päätösten tekemistä joustavasti.

*”Meillä on tässä sellainen hyvin pragmaattinen ja ehkä jopa lyhytjänteinen tapa eli mietitään niitä tehokkaita ja mahdollisesti hyvin nopeitakin ratkaisuja.”*

Yksittäisten päätösten korostamisen voidaan ensisilmäyksellä katsoa edustavan evolutionaarista lähestymistapaa strategiaan, jossa toimintaympäristöä mukailevat yksittäiset päätökset ja toimenpiteet nähdään tehokkaampina kuin pitkän tähtäimen strategisuus (Whittington, 1993, 17-22). Näiden tutkimuskuntien osalta ei voi kuitenkaan tehdä yleistystä siitä, että strateginen lähestymistapa olisi puhtaasti evolutionaarinen, joka hylkää ajatuksen strategiasta suunnitelmana. Tällaiset strategianäkemykset sekoittuvat tutkimuskunnissa prosessuaaliseen lähestymistapaan, joka korostaa johdon valppautta ja sopeutumiskykyä toimia muuttuvassa ja vaikeasti ennustettavassa maailmassa (Whittington, 1993, 25). On hyvin kuntakohtaista, nähdäänkö strategia sellaisena dokumenttina, joka häviää yksittäisten päätösten edessä vai sellaisena, jonka pohjalta kunta pyrkii joustavasti löytämään parhaat ratkaisut.

Kaikki haastateltavat ovat yksimielisiä siitä, että väestönmuutos on strategian näkökulmasta haastava keskustelunaihe. Väestöltään pienenevässä kunnassa kunnanjohtaja saattaa kohdata ristiriitoja kunnan kehittämisessä ja johtamisessa. Kuntaa tulisi johtaa tulevaisuuteen uskoen ja siihen, että kunnalliset peruspalvelut ja elinvoimaisuus säilyvät. Toisaalta kaikkia päätöksiä ja investointeja tulisi katsoa ja arvioida pitkällä tähtäimellä, jotta niille varmasti löytyy maksajia ja käyttäjiä myös tulevaisuudessa. Kuntastrategian koetaankin olevan tärkeää viestintää tulevasta, joka määrittää ihmisten mielikuvaa siitä, mihin suuntaan kunta on menossa.

*”Tärkeää strategian kannalta on se, miten kunta viestii. Eli viestitäänkö sillä näkökulmalla, että viimeinen sammuttaa valot vai sillä että pystytään luomaan siihen toimintaympäristöön sopivat palvelut ja niitä sopeuttamaan nykyiseen tarpeeseen.”*

*”Totta kai mekin ulkoisesti halutaan viestiä, että meillä on laadukkaat palvelut ja ollaan elinvoimaisia, mutta samaan aikaan meidän pitää hyväksyä realiteetit ja niiden aiheuttamat reunaehdot ja paineet. Se voi olla jopa eri asia mitä viestitään ulkopuolelle, mutta meillä pitää sisäisesti olla ne realiteetit kunnossa.”*

Vaikka väestönmuutos koetaan haastavana keskustelunaiheena haastateltavat korostavat, että sen vaikutuksille ei saa tulla sokeaksi. Näin saattaisi käydä tilanteessa, jossa väestönmuutoksen vaikutuksia on kestäetty jo kauan ja ajatus ikuisesta kestävästä on voinut kuntalaisten ja päättäjien joukossa vahvistua. Sokeutuminen voi myös osaltaan tarkoittaa sitä, että kunta jää palvelutuotannossaan kiinni menneisyyteen. Osa kunnanjohtajista tunnistaa, että edellisen kunnanjohtajan aikana tehty strategia on pitänyt kiinni vanhoista ajatusmalleista ja palveluista, joita kunnan väestörakenteella ei kannata enää tuottaa. Kunnan ja sen kuntalaisten suhtautuminen strategisiin sopeuttamistoimiin vaikuttaa siihen millaiseksi kunnan strategiset painotukset muodostuvat. Osa haastateltavista tunnistaa, että sopeuttamisen painottaminen voidaan nähdä luovuttamisena. Tällöin kunnan katsotaan antautuvan väestönmuutoksen vaikutuksille ja hyväksyvän kasvavan supistumisen kierteen. Haastateltavien silmissä olennaiseksi muodostuu se, että kunta organisaationa kykenee perustelemaan, miksi sopeutuminen muuttuneeseen toimintaympäristöön on pikemminkin edellytys kunnan elinvoimaisuudelle kuin sitä uhkaava ajattelumalli.

#### 5.4.2 Hybridistrategia moninaisten tavoitteiden viestijänä

Haastateltavat korostavat tulevaisuuden vaativan monipuolista strategiaa, joka ei välttämättä rajaa toimintaa yksiselitteisiin painotuksiin. Tietyissä peruspalveluissa tulee osata uudistua ja jopa kasvaa kunnan tulevan roolimutoksen mukaisesti. Toisaalta joissain peruspalveluissa tulee tunnistaa ne haasteet, jotka todennäköisesti vaikuttavat niiden järjestämiseen tulevaisuudessa. Toisin sanoen kuntien pitää osata tunnistaa mitkä palvelut vaativat lisää resursseja ja missä palveluissa resurssientarve tulee vähenemään.

Esiin nousee tarve hybridistrategialle, joka ottaa huomioon kunnan moninaiset tarpeet. Nämä haastateltavat kuvailevat tarvitsevansa kasvuun tähtäämistä, sopeutuvuutta ja uusiutumista samanaikaisesti. Sote-uudistus vaikuttaa siihen, että monien kuntien tarvitsee sopeuttaa omaa palvelutoimintaansa vastaamaan kunnan uutta palvelurakennetta ja taloutta. Peruspalveluissa tarvitsee myös uusiutua, kuten aikaisemmin tässä luvussa on käynyt ilmi. Kasvuun tähtääminen nousee strategiaan erityisesti sellaisilla kunnilla, joilla on vetovoimaa matkailun suhteen. Koronapandemia on myös herättänyt useissa kunnissa toivoa vapaa-ajan asukkaiden lisääntymisestä ja etätyön suosioista myös tulevaisuudessa. Vapaa-ajan asukkaiden kuvataan tuovan elinvoimaa kuntaan esimerkiksi yksityisten ja julkisten palveluiden käyttäjinä. Matkailua ja vapaa-ajan asukkaiden merkitystä korostavat kunnat ovatkin saaneet paikattua omaa talouttaan näiden aspektien kautta.

Kaikkien kuntien osalta matkailu ja vapaa-ajan asuminen ei kuitenkaan ole niin suuressa roolissa, kuin sellaisissa kunnissa, joissa näitä asioita korostetaan paljon myös strategisesti. Tällaisten osa-alueiden hyödyntäminen voidaan nähdä väestönmuutosten vaikutuksia korjaavana toimintana.

Kunnan tulevaisuuden suhteen haastatteluissa toistuu myös pitovoiman merkitys. Haastateltavat tunnistavat realiteetit siitä, että suurta väestönkasvua kuntiin ei ole tulossa. Tärkeänä kuitenkin nähdään pitovoima, jonka kautta kunnassa asuva väestö saadaan myös jatkossa pysymään paikkakunnalla. Peruspalveluiden merkityksestä kunnan pitovoimalle on monia mielipiteitä. Osa haastateltavista kokee laadukkaiden ja toimivien palveluiden olevan äärimmäisen olennaisia kunnan pitovoimalle ja tästä syystä niitä tulisi myös korostaa strategisesti. Haastateltavat kuvailevat, että kunnat voivat halutessaan ”säästää itsensä hengiltä”, mutta kunnan elinvoimaisuuden ja pitovoiman kannalta liiallinen säästämisen koetaan vain johtavan negatiivisen kierteen vääjäämättömään nopeutumiseen.

Toisaalta haastatteluissa korostuu se, että myös pienet kunnat tarvitsevat strategisiksi kärjikköön paljon muutakin kuin niiden toimivat peruspalvelut. Peruspalveluiden ei nähdä olevan kunnan elinvoimaisuuden ja pitovoiman ytimessä. Todellisen elinvoiman katsotaan kumpuavan esimerkiksi kunnan tarjoamista työllisyysmahdollisuuksista ja kunnan spesialiteeteista. Tässä yhteydessä esille nousee pienten kuntien luonnonläheisyys ja yhteisöllisyys, joita pidetään tärkeinä. Haastatteluissa väkisinkin korostuu se, että ihmiset eivät välttämättä muuta tai jää kuntaan hyvien peruspalveluiden takia. On olemassa paljon muitakin inhimillisiä tekijöitä, jotka pitävät kunnan väestöä yhdessä vielä vuosia eteenpäin. Näistä näkökulmista katsottuna on täysin ymmärrettävä argumentti, että kuntastrategian tulee painottaa myös muita asioita kuin hyviä peruspalveluita ja niiden tulevaisuutta.

#### 5.4.3 Strateginen uusiutuminen

Haastatteluiden perusteella uusiutuminen nähdään pienen kunnan kannalta tärkeänä. Koronapandemia on omalta osaltaan vauhdittanut myös pienten kuntien digitaalisia valmiuksia, joka rohkaisee myös haastateltavia ajattelemaan uudella tavalla kunnan tuottamia peruspalveluita. Digitalisaatio nähdäänkin avainsanana uusiutumishakuisuudelle. Pitkien välimatkojen kunnissa digitaaliset palvelut voivat mahdollistaa sellaisten palveluiden tuottamista, jotka muutoin olisivat vaikeasti toteutettavissa. Esiin nousee esimerkiksi koulutus- ja sotepalvelut, joissa haastateltavat näkevät potentiaalia uusille toimintamalleille, jotka samalla olisivat kustannustehokkaampia kuin nykyiset. Pitkien välimatkojen vallitessa etäopetuksen joustavat ratkaisut voisivat helpottaa opiskelijoiden arkea. Sosiaali- ja terveystieteissä taas tavoitteena olisi se, että kunnan asukkaat pystyisivät digitaalisten apuvälineiden ja palveluiden kautta asumaan yhä pidempään omassa kodissaan ja, että työvoimaa saataisiin kevennettyä tai siirrettyä muihin tehtäviin kuten lääkeautomaattien käyttöönotto on muutamissa kunnissa havainnollistanut.

Uusiutuminen nähdään mahdollisuutena kunnallisten peruspalveluiden laadun ja helpon saavutettavuuden varmistamiselle. Uusiutuminen näyttäytyykin kunnille erilaisena kuin sopeutumisesta ja sopeuttamisesta keskusteleminen. Tietyille kunnille sopeutuminen näyttäytyy negatiivisen kehityskierteen vauhdittajana tai toimintana, jossa kunta alistuu vallitseville megatrendeille. Uusiutuminen taas nähdään innovatiivisena toimintana, jonka kautta kunta suhtautuu väestömuutokseen uudella tavalla. Tällaisten mahdollisuuksien hyödyntäminen vaatii kunnalta kuitenkin kehittämismyönteisyyttä.

*” Mun mielestä se on kaikkein rohkein ja pitkässä juoksussa toimivin. Pelkkä sopeutuminen äkkiseltään johtaa siihen, että se kierre vaan nopeutuu. Uusiutumisessa kuitenkin pyritään löytämään uusia ratkaisuja siihen, että miten pystytään pitämään kunta vetovoimaisena ja pitovoimaisena. Se vaatii sit kuitenkin myös päättäjiltä sitoutumista siihen strategiaan ja rohkeutta tehdä niitä, vähän poikkeaviakin päätöksiä ja olla edelläkävijä.”*

*”Se on paljon kiinni kunnan kulttuurista eli miten asioita on lähdetty jo sieltä strategian pohjalta lähdetty viemään eteenpäin ja onko tunnistettu niitä asioita mihin pitää reagoida. Eli sallitaanko kunnassa kokeilukulttuuria, jotta voitaisiin tehdä nopeastikin kokeiluja palveluiden muuttamiseen ja arvioimiseen.”*

Uusiutuvat ratkaisut vaativat siis myös kunnalliselta johtamisjärjestelmältä uudenlaista otetta kunnallisten peruspalveluiden tuottamiseen. Osassa suomalaisia kuntia on panostettu esimerkiksi tuulivoimaan, joka tietyissä tapauksissa tuottaa tällä hetkellä jo enemmän kiinteistöverotuloja kuin normaali asuminen. Tuulivoiman hyödyntäminen voidaan nähdä strategisena toimenpiteenä, jonka kautta kunta pyrkii uudistumaan. Erilaisten strategisten mahdollisuuksien hyödyntäminen on haastateltavien mielestä tilanne, jossa kaikki voittavat. Positiivinen kehityskulku heijastuu tällöin myös peruspalveluiden tilaan.

#### 5.4.4 Strategisen ajattelun ja päätöksenteon vaikeudet

Haastateltujen kunnanjohtajien näkemysten perusteella kunnallista päätöksentekoa leimaavana ongelmana on sen lyhytjänteisyys. Haastateltavien mukaan päättäjien on usein vaikeaa nähdä päätöksissään pitkälle ja hahmottaa niiden kokonaisvaikutuksia. Luottamushenkilöiden kuvataan ottavan usein mieluummin kantaa pienempiin ja selkeästi hahmotettaviin asioihin kuin abstraktimpiin tulevaisuuden skenaarioihin.

*”Tää vaihtelee tietysti kunnittain, mutta täällä se strateginen ajattelu on ohuella pohjalla. Sanotaan niin, että lyhyen tähtäimen asioihin osataan ottaa kantaa ja kiinnittää huomiota, mutta pidemmän tähtäimen asioihin ei osata ottaa kantaa eikä niihin välttämättä edes haluta ottaa.”*

*”Ehkä katsotaan sinne oman elinkaaren päähän, jolloin sitten päätöksetkin voi olla hyvin lyhyellä aikajänteellä tehtyjä. se on meillä haaste, että ei kyetä ajattelemaan riittävän kauas tulevaisuuteen.”*

Pitkän tähtäimen ajattelu näkyy jälleen kausiluonteisena, jolloin sen kuvataan korostuvan strategiatyön yhteydessä. Usein strategiset suuntaviivat kuitenkin unohtuvat päättäjiltä valtuustokauden edetessä tai ne saattavat jopa korvaantua uusilla ajatuksilla. Haastateltavat painottavat pitkäjänteisyyden ja taloudellisesti kestävien päätösten tekemistä. Tämä liittyy olennaisesti siihen, että esimerkiksi kunnan tekemät investoinnit ovat väestönkehityksen kannalta järkeviä.

*”Joskus on vaikeaa saada päättäjien kanssa yhteinen näkemys siitä, mitkä on ne meidän pelimerkit. Joskus on ollut sellaisia vaikeita ratkaisuja mistä on jouduttu jättämään myösi eriäviä mielipiteitä. Itse toivoisin, että nähtäisiin mitkä päätökset on liian isoja riskejä ja se, että haaveillaan asioista joita ei voi saada. Kaipaisin enemmän strategista keskustelua siitä mitkä ne realiteetit on.*

Kantavana ajatuksena on se, että kunnallispolitiikassa tehtäviin päätöksiin tarvitaan lisää balanssinhakua. Kunnan taloudellinen kantokyky tulisi päätöksissä punnita tarkkaan ja pyrkiä tätä kautta löytämään rationaalisin ja järkevin vaihtoehto toteuttaa kunnalliset peruspalvelut. Tärkeää on tunnistaa, että rajallisilla resursseilla ei välttämättä saa kaikkea mitä haluaa, mutta hyviä ja toimivia vaihtoehtoja on aina mahdollista löytää. Samalla useat haastateltavat tunnistavat, että päätöksentekoon tarvitaan lisää joustavuutta. Tällä hetkellä osa kunnista kuvailee, että luottamushenkilöt pitävät liikaa kiinni vanhoista ja totutuista toimintamalleista.

Haastateltavat kunnanjohtajat kuitenkin tunnistavat sen, että joskus tunteiden merkitys saa päätöksenteossa vallan. Tällöin luottamushenkilöiden rationaalisuuden kuvataan vähenevän ja päätöksenteon vaikeutuvan. Haastateltavien kokemusten mukaan erityisesti kouluverkon supistamiseen liittyvät päätökset ovat olleet tunteita herättäviä hetkiä kunnallispolitiikassa. Päätöksenteossa tärkeänä pidetään myös niiden ajoitusta. Luottamushenkilöiden kerrotaan kyllä usein tunnistavan väestönmuutoksen vaikutukset, mutta palveluiden supistamisen suhteen kiistan aiheeksi nousee useimmiten se, onko juuri nyt oikea aika tehdä tällainen ratkaisu. Päätöksentekoon kerrotaan ainakin osittain vaikuttavan myös kunnallisvaalien läheisyys. Kunnan kannalta kipeiden päätöksien tekeminen lähellä kunnallisvaaleja näyttäytyy vaikeampana kuin muulloin.

Erialaisten uhkakuvien koetaan mahdollistavan väestönmuutokseen ja taloudellisiin paineisiin sopeutumista sellaisissa kunnissa, joissa se on aikaisemmin koettu vaikeaksi. Kriisikuntamenettelyn kokeneet kunnat kuvaavat sen havahduttaneen myös luottamushenkilöstön. Vaikeaan tilanteeseen ei haluta enää uudestaan. Tästä syytä myös sopeutuminen ja siitä keskusteleminen on helpompaa. Myös itsenäisyyden menettämisen uhan nähdään viimekädessä mahdollistavan sopeuttamistoimia.

*”Kyllä niitä päätöksiä sitten tehdään, kun aika on kypsä. Joko siellä tulee se, että kunnan rahat alkaa olemaan totaalisen loppu tai se, että joudutaan pian pakkoliitokseen tai nostamaan paljon veroja. Kyllä ne indikaattorit siinä kohtaa voimistuu sitten niin, että se aika on kypsä. Mutta kyllä sitä toivoo, että ne päätökset pystyttäisiin tekemään ajoissa kuin liian myöhään.”*

Äsken esitetty sitaatti herättää kysymyksen siitä, miten kunta voi varmistaa sen, että tarvittavat päätökset kyetään tekemään ajoissa? Tässä yhteydessä kunnan viranhaltijoiden merkitys nousee tärkeään rooliin. Haastateltavat kuvailevat, että viranhaltijat muistuttavat realiteeteista. Viranhaltijoiden on hahmotettava päätösten pitkäaikaiset vaikutukset erityisesti silloin kun kukaan muu ei siihen kiinnitä huomiota. Ammatillisen asemansa puolesta kunnanjohtajilla ja muilla ylimmillä viranhaltijoilla usein onkin parhaimmat valmiudet arvioida yksittäisten päätösten kokonaisvaikutuksia. Ylimpien viranhaltijoiden merkitys korostuu myös kuntastrategian luomisessa. Kuntastrategian tekeminen vaatii ajattelua, joka ei haastateltavien mukaan ole välttämättä helppoa viranhaltijoillekaan. Viranhaltijat kuitenkin omalta osaltaan varmistavat, että pitkän tähtäimen ajattelu toteutuu ja strateginen katsanto ei muodostu liian kapeaksi.

Viranhaltijoiden merkitys monitahoisen tilannekuvan muodostamisessa näkyy myös päätöksenteon yhteydessä. Haastateltavat katsovat, että kunnan ylimmät viranhaltijat vaikuttavat useimmiten eniten päätettävien asioiden sisältöön ja vaihtoehtoihin. Kaikki haastatellut kunnanjohtajat näkevät, että heillä on valmistelutyön ja päätösten esittelijän roolin kautta suuri vastuu siitä, millaisena päätökset menevät läpi. Tämä vastuu ilmenee myös sitä kautta, että luottamushenkilöstölle on esitettävä mahdollisimman kattava tilannekuva päätöksen alla olevasta asiasta. Kunnanjohtajat tunnistavat, että heillä on päätöksenteossa tärkeä rooli, joka edellyttää huolellista valmistelutyötä. Kunnanjohtajat näkevätkin, että he voivat omalla toiminnallaan vaikuttaa vaikeiden, mutta tarpeellisten päätösten läpiviemiseen. Tässä yhteydessä haastateltavat

näkevät, että esittelijän taito nousee esille. Jos esitetty päätös perustellaan huolellisesti, se antaa myös luottamushenkilöstölle paremmat mahdollisuudet nähdä päätöksen kokonaisvaikutukset.

Pitkältähtäimen suunnittelun ja kehittämisen painotetaan jäävän ainakin osittain kunnan ylimpien viranhaltijoiden varaan. Toisaalta haastateltavat tunnistavat, että nämä ovat heidän työssään keskeisiä osa-alueita, joista heille maksetaan. Vaikka kunnanjohtajalla on suuri vastuu he eivät kuitenkaan koe kantavansa kaikkea vastuuta yksin. Sujuva yhteistyö kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston puheenjohtajien kanssa kuvataan helpottavan poliittista keskustelua ja lisäävän päätöksenteon sujuvuutta.

## 6. Johtopäätökset

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää miten pienet, maaseutumaiset kunnat toimivat peruspalveluidensa sopeuttajina muuttuvassa toimintaympäristössä. Muutosta pyrittiin hahmottamaan tarkastelemalla sitä, miten pienet kunnat ovat sopeuttaneet omia peruspalveluitaan aikaisemmin ja miltä niiden tulevaisuus näyttää. Tästä syystä tutkimuksen pääkysymyksenä *kysytään millaisilla keinoilla pienet, maaseutumaiset kunnat voivat sopeuttaa omia peruspalveluitaan vastaamaan muuttuvaa toimintaympäristöä?*

Pienten kuntien kykyä sopeutua muuttuvaan toimintaympäristöön tarkastellaan erityisesti kunnan strategisuuden ja päätöksenteon kautta, joka näkyy myös tutkielman ensimmäisessä alakysymyksessä, jossa kysytään *millä tavoin väestönmuutokseen sopeutuminen ja peruspalveluiden sopeuttaminen heijastavat kuntien strategisuutta ja päätöksentekoa?* Tutkimuksen toinen alakysymys taas keskittyy sote-uudistuksen vaikutuksiin pyrkimällä vastaamaan siihen, *miten sote-uudistuksen koetaan muuttavan kuntien peruspalvelutoimintaa?* Seuraavaksi kaikkiin näihin tutkimuskysymyksiin esitetään vastaukset alaluvuittain. Ensimmäinen alaluku pyrkii vastaamaan tutkimuksen pääkysymykseen. Toinen alaluku keskittyy strategisuuden ja päätöksenteon kysymykseen ja kolmas alaluku sote-uudistuksen vaikutuksiin.

### 6.1 Peruspalveluiden sopeuttamisen keinovalikoima

Tutkimuskuntien käyttämät keinot omien peruspalveluidensa sopeuttamiseen vastaavat sitä keinovalikoimaa, jonka myös Gerry Stoker (2012) ja Esko Juntunen (2003) aikanaan tunnistivat. Menojen supistaminen, tehokkuuden lisääminen ja investoinnit näkyvät kaikki osana tutkimuskuntien keinoja vastata pääosin väestönmuutoksesta aiheutuviin haasteisiin. Tiettyjen vaihtoehtojen painottaminen näyttää myös heijastelevan aikaisempaa tutkimustietoa, jossa menojen supistamisen ja tehokkuuden lisäämisen vaihtoehtoja käytettiin useimmiten (kts.



Syssner, 2015, 23). Myös tämän tutkimuksen havainnot tukevat sitä, että pienissä kunnissa erilaisten investointien tekeminen ei useinkaan ole ensimmäinen käytettävä keino, kun palveluiden sopeuttamista käsitellään.

Menojen supistaminen sopeutumiskeinona on tutkimuskuntien sisällä näkynyt erityisesti kouluverkon supistamisen kautta. Väestönmuutoksen vaikutukset ovat vuosikymmenien saatossa muokanneet pienten kuntien peruspalvelurakennetta uuteen muotoon. Syntyvyyden lasku väestönmuutoksen osatekijänä on osoittanut kunnille mistä palveluleikkauksia on järkevintä tehdä. Jos palvelulle ei ole tarpeeksi käyttäjiä, sitä ei ole niukoilla resursseilla järkevää ylläpitää. On kuitenkin tärkeää tunnistaa, että kouluverkon supistamisessa ei ole aina kyse siitä, että kunta haluaa säästää taloudellisia resursseja. Kyse on myös siitä, että opiskelijoille halutaan tarjota mahdollisimman laadukas ja kattava oppimisympäristö. Tämä toteutetaan yleensä keskittämällä resursseja yhteen kunnan alueella sijaitsevaan koulutuskeskittymään. Tässä tilanteessa menojen supistaminen yhdistyy mahdollisimman tehokkaiden toimintatapojen hyödyntämiseen.

Sopeuttamiskeinoina menojen supistaminen ja tehokkuuden lisääminen ovat myös usein kytkettyjä toisiinsa. Menoja vähennettäessä voidaan olettaa, että kunta tekee peruspalvelunsa resurssitehokkaammin kuin ennen ja mahdollisuudet säästöille kasvavat. Kuntien peruspalvelurakenteen muuttuminen kuitenkin osoittaa, että kouluverkon supistaminen ei aina tarkoita sitä, että kunta pystyy vähentämään omia menojaan kovinkaan paljoa. Opetustoimesta irrotetut resurssit saatetaan kohdentaa suoraan sosiaali- ja terveystalouteen, joissa niitä tarvitaan vuosi vuodelta enemmän. Tällöin kunta muuttaa peruspalveluidensa taloudellista painopistettä, joka on pienissä kunnissa jo kauan ollut vahvasti sote-painotteinen. Tekemällä näin pienet kunnat kuitenkin pyrkivät optimoimaan sen, että peruspalvelut tuotetaan sellaisella rakenteella, joka vastaa kunnan väestörakennetta ja näiden palveluiden käyttäjiä. Tämä on tehokkuuden lisäämistä ja peruspalvelutoiminnan järjeistämistä.

Menojen supistamisen suhteen on selkeää, että useissa pienissä kunnissa raja alkaa tulemaan vastaan. Elinvoimaisuuden kannalta katsottuna pienissä kunnissa ei yksinkertaisesti ole paljoakaan liikkumavaraa peruspalveluiden leikkaamiselle tai keskittämiseksi. Haastatteluiden perusteella myös kuntaliitoksia ja kunnallisveron korottamista pidetään miltei viimesijaisina vaihtoehtoina toiminnan sopeuttamiselle. Tällöin muut käytettävissä olevat sopeutusvaihtoehdot kuten tehokkuuden lisääminen nousee entistä enemmän palvelutoiminnan keskiöön.

Sosiaali- ja terveystalouden sisällä pienet kunnat ovat etsineet erilaisia tapoja tuottaa palveluita. Yksikään tutkimukseen osallistuneista kunnista ei tuota näitä palveluita täysin omana

toimintanaan. Yhteistyö on tuonut mukanaan resurssitehokkuutta ja palveluvarmuutta. Kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien kautta tuotetuissa sote-palveluissa onkin ensisijaisesti kyse tehokkuuden lisäämisestä. Yhteistyön kautta pienen kunnan sote-menot eivät kasva hallitsemattoman suuriksi vuosi vuodelta eivätkä ne täten rasita pienten kuntien taloutta yhtä epävakaasti. Tehokkuuden lisääminen voimat yhdistämällä voi kuitenkin tuoda mukanaan myös menojen supistamista, josta kunta ei päättä täysin omatoimisesti. Palveluleikkaukset saattavat kohdistua pienen ja syrjäisemmän kunnan alueelle, jossa sote-palveluiden tuottamisen ei enää katsota olevan kannattavaa tehokkuuden näkökulmasta. Tässä yhteydessä punnitaan jäsenkuntien priorisointi korkeampien kustannusten ja palveluiden saavutettavuuden välillä. Tutkimuskunnat näkevät yhteistyön olevan merkityksellinen tekijä peruspalveluille myös tulevaisuudessa. Tulevaisuuden kunnan kannalta on tärkeää, että opetus- ja sivistyspalvelut ovat laadukkaita ja kunta pystyy tarjoamaan niitä kuntalaisille monipuolisesti. Usean tutkimuskunnan osalta ”leveämpien hartioiden” etsiminen myös näiden palveluiden sisällä on tulevaisuudessa mitä todennäköisimmin edessä.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että erilaisten investointien tekeminen ei ole niukoilla resursseilla toimiville kunnille ensisijaisin sopeuttamisen vaihtoehto. Investointi sopeuttamisen vaihtoehtona näkyy kuitenkin kuntien peruspalveluiden sopeuttamiskeskustelussa erityisesti digitalisaation kautta. Digitalisaation nähdään tuovan mahdollisuuksia syrjäisempien kuntien palvelutoiminnan tehostamiselle. Myös koronakriisin katsotaan vauhdittaneen tätä kehityskulkua. Tällaiset investoinnit vaativat pieniltä kunnilta kuitenkin myönteistä kokeilukulttuuria. Investoinnit ovat osa peruspalveluiden sopeuttamista myös siinä mielessä, että kuntien tulisi suhteuttaa tekemänsä investoinnit kunnan nykytilanteeseen ja tulevaan väestönkehitykseen. Pienissä kunnissa investointeja tulisi tehdä harkiten, mutta samalla muistaen, että onnistunut investointi voi parhaimmillaan johtaa toiminnan tehokkuuden merkittävään lisääntymiseen.

Sopeuttamiskeinot ovat kuitenkin loppupeleissä täysin kuntakohtaisia. Myös pienet kunnat ovat varsin erilaisia ja optimaaliset ratkaisut tulisi harkita jokaisessa kunnassa erikseen. Oli ratkaisuna sitten palvelutoiminnan supistaminen, kuntayhteistyö tai täysin uudenlaiset innovaatiot niin toiminnan perimmäisenä ajatuksena näyttäisi olevan tehokkuuden etsiminen, joka kumpuaa Petri Kettusen (2003, 109) sanoin itsensä ja toimintaympäristönsä tuntemisesta.

## 6.2 Strategiset haasteet proaktiivisen sopeutumisen hidastajana

Väestönmuutos ja peruspalveluiden sopeuttaminen ovat strategisesti haastavia keskustelunaiheita. Juuri tästä syystä näiden ilmiöiden selkeyttäminen on tärkeää ja useimmat tutkimuskunnat ovat

kuvanneet niiden kehityskulkua myös omissa kuntastrategioissaan. Kunnat tunnistavat omat vahvuutensa ja haasteensa sekä tarkastelevat niitä realistisella otteella. Useimmissa tapauksissa ei voida kuitenkaan puhua siitä, että väestönmuutos ja sopeuttaminen saisivat kaikissa strategioissa jonkinlaisen painotuksen. Strategia on samalla myös viestintää, joka asettuu vastakkain negatiivisen väestönkehityksen kuvaamisen kanssa. Sopeuttamisesta puhuminen herättää edelleen negatiivisen konnotaation kunnan kuihtumisesta.

Strategian ohjaavuudessa on kuntien välillä kuitenkin enemmän vaihtelua kuin strategian luomisen yhteydessä toteutuneessa väestönmuutoksen tai sopeuttamistoimien tunnistamisessa. Tutkimuksen tuloksista voidaan havaita, että tehty strategia saattaa ajan kuluessa hautautua operatiivisen toiminnan ja yksittäisten päätösten alle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö strategiasta erilliset päätökset voisi olla yhtä hyviä kuin strategiaan tiiviisti kytkeytyvät päätökset. Tärkeää näyttäisi kuitenkin olevan se, että päätökset ovat realistisia ja mukailevat kunnan kehitystä. Kunnallista päätöksentekoa tarkastellessa voidaan todeta, että tällainen ajatusmalli ei kuitenkaan aina toteudu. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että luottamushenkilöiden strateginen ajattelu on edelleen ongelmallista ja kausiluonteista. Kunnan kannalta tasapainoisia ja joustavia päätöksiä kaivataan tulevaisuudessa enemmän, joka näkyy myös uusiutumisen korostamisena. Uusiutuminen vaatii kuitenkin myös luottamushenkilöiltä uskallusta ja joustavuutta. Luottamushenkilöiden strategisen ajattelun on kuvattu olevan heikkoa myös aikaisemmissa tutkimuksissa (Kauppinen, 2005, 52; Niiranen, Joensuu & Martikainen, 2013, 69). Tästä syystä kuntastrategia tulisi kytkeä tiiviimmin kunnan jokapäiväiseen toimintaan, jotta luottamushenkilöiden käsitys kunnan kehityskulusta ja realiteeteista heijastuisi enemmän myös sopeuttamistoimia koskevaan päätöksentekoon. Tällä hetkellä strateginen ajattelu on ylimpien viranhaltijoiden vastuulla ja heidän tekemänsä valmistelu- ja esittelytyö on olennaisessa asemassa sopeuttamistoimien näkökulmasta.

Tulokset kuitenkin osoittavat, että vaikeitakin sopeuttamispäätöksiä saadaan aikaan suurempien uhkakuvien muodostuessa kunnan ylle (kriisikuntamenettely, pakkoliitos, kunnallisveron jatkuva korottaminen). Erilaisten uhkakuvien voimistuessa oikea aika kiperillekin päätöksille on aikaisempaa kypsempi. Tekemällä päätökset ajoissa ja strategiseen visioon nojaten kunnat voivat kuitenkin välttää kaikkein äärimmäisimmät uhkakuvat ja paremmin ennakoida tulevaa.

### 6.3 Sote-uudistus: Uuden fokuksittamisen mahdollistaja vai palveluiden keskittäjä?

Tämän tutkimuksen toisena alakysymyksenä kysyttiin, miten sote-uudistuksen koetaan muuttavan pienten kuntien peruspalvelutoimintaa? Ensinnäkin voidaan todeta, että uudistuksen

toteutuessa kuntien järjestämisvastuulta poistuu runsaasti menoja tuottanut peruspalveluiden osa, joka tulisi tulevaisuudessa muodostumaan suureksi haasteeksi niin työvoiman houkuttelemisen kuin taloudellisen kantokyvyn osalta. Uudistuksen jälkeen kuntien fokus voidaan siirtää jäljelle jäävien peruspalveluiden tehokkaaseen ja toimivaan tuottamiseen. Sivistyspalveluiden lisäksi terveyden ja hyvinvoinnin moninainen edistäminen nousee kuntien agendalle vielä entistä vahvemmin. Jäljelle jäävissä peruspalveluissa päätösvalta on yhä useammassa tapauksessa täysin kunnan omassa käsissä, joten myös konkreettisen vaikuttamisen ja kuntalaisten osallistamisen merkitys saattaa tulevaisuudessa korostua. Sosiaali- ja terveyspalveluiden siirryttyä kuntien roolin ei kuitenkaan katsota muuttuvan kovinkaan merkittävästi. Kunnat luottavat vuosikymmenien aikana muodostuneeseen identiteettiinsä ja yhteisölliseen voimaansa.

Sote-uudistus ei kuitenkaan ratkaise kaikkia kuntien peruspalveluiden ongelmia, kuten aikaisemmin tässä tutkimuksessa todettiin. Palvelutoiminnan pieneneminen kirkastaa entisestään sitä, että kaikilla kunnilla sopeutumisvaraa ei ole paljoa jäljellä. Tämän osoittaa myös palvelurakenteen muutos, joka on pienissä kunnissa korostanut sosiaali- ja terveyspalveluiden merkitystä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden poistuessa sopeuttamisen keinovalikoima vähenee entisestään ja vaihtoehdot tuleville toimille ovat jäljelle jäävien peruspalveluiden varassa. Toisaalta sote-palveluiden jääminen kuntien vastuulle ei helpota tilannetta, sillä ne rasittavat useimmiten kuntien taloutta kaikista peruspalveluista eniten. Sote-uudistuksen vaikutuksiin suhtautuminen palvelutoiminnalle onkin riippuvainen kunnan nykytilanteesta. Jo pieneksi sopeutetussa kunnassa sote-palveluiden poistuminen korostaa entisestään sitä, miten vähäisesti kunnalla on taloudellista liikkumavaraa omista peruspalveluissaan jäljellä, jos tarve sopeuttamistoimille tulevaisuudessa nousee jälleen esille.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että sote-uudistus herättää pelkoa palveluiden laadun ja saavutettavuuden heikentymisestä. Kunnanjohtajien on samalla myös vaikeaa arvioida uudistuksen toimivuutta, sillä tähän kokonaisuuteen liittyy vielä paljon kysymysmerkkejä kuten sote-palveluiden rahoittaminen. Tiukan taloudenpidon katsotaan nostavan keskittämisen riskiä ja pelkona on se, että tulevan hyvinvointialueen rahoitus ei ole riittävä koko alueen palveluille, jolloin menoja lähdetään supistamaan ensimmäisenä pienten kuntien sote-palveluista. Kaiken kaikkiaan kunnat luovuttavat paljon resursointivaltaa ja sote-palveluihin liittyvää päätöksentekoa uudelle itsehallintotasolle. Pienet kunnat ovat kokeneet tämän ilmiön aikaisemmin myös verkostojen (kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien) kautta tuotetuissa sote-palveluissa, mutta suuri palvelumuutos uuden itsehallintotason luomisen ja rahoitusrakenteen muuttumisen myötä herättää vielä paljon enemmän epävarmuutta peruspalveluiden tilasta tulevaisuudessa.

## 6.4 Pohdinta

Tämän tutkimuksen tulokset olivat tiiviisti yhteydessä teoreettisen viitekehyksen osoittamiin havaintoihin jokaisen tutkimuskysymyksen suhteen. Peruspalveluiden sopeuttamiskeinot vastasivat viitekehyksessä asetettuja älykkään sopeuttamisen malleja ja olivat täten varsin tyypillisiä vaihtoehtoja. Peruspalveluiden sopeuttaminen kiteytyykin enemmän käytännönläheiseen palvelurakenteen järjeistämiseen kuin erikoisten ratkaisuiden tekemiseen. Näin on ainakin suurimmilta osin. Yllättävää oli se, miten useat tutkimuskunnat näkivät uusiutumisen tulevaisuuden sopeutusvaihtoehtona perinteisen sopeuttamisen sijaan. Tämä havainto kuvastaa sitä, että kunnat eivät ole jumiutuneet väestönmuutoksen kääntämiseen vaan ovat hyväksyneet tilanteen ja alkavat etsiä uusia ratkaisuja. Väestönmuutoksen näkeminen mahdollisuutena kunnan uusiutumiselle on edistysaskel kohti älykästä sopeutumista ja supistamista, kuten tämän tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä todettiin (Kahila, Jolkkonen, Kurvinen, Lemponen & Hietanen, 2021, 2). Älykkään sopeutumisen kannalta tutkimustulokset antavat paljon toivoa tulevaisuuden ratkaisuista pienten kuntien peruspalveluissa. Onkin mielenkiintoista nähdä millaisiksi pienten kuntien seuraavat kuntastrategiat muotoutuvat ja kuinka vahvasti palvelutoiminnan uusiutumista pystytään todellisuudessa painottamaan samalla vieden näitä ajatusmalleja kunnan päätöksentekoon.

Aikaisemmassa tutkimustyössä tehdyt huomiot kuntien strategisuudesta ja päätöksenteosta vastasivat myös tämän tutkimuksen tuloksia. Toisin sanoen strategian tehokkaaseen implementoimiseen ja strategiseen ajatteluun tulisi edelleen panostaa enemmän, jotta näillä osa-alueilla havaittuja haasteita pystyttäisiin korjaamaan. Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys osoittaa, että nykyaikainen, muuttuvassa toimintaympäristössä toimiva julkisjohtaminen vaatii perinteisen strategialuomisen rinnalle strategista ketteryyttä (Mintzberg & Waters, 1985, 271; Maury, 2016, 47; Doherty & Horne, 2002, 68; Asikainen, 2009, 143). Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kunnallisjohtamisen tulisi kyetä strategiseen ajatteluun, joka ulottuu laajalti koko organisaatioon ja luottamushenkilöstöön, jotta muutostilanteet pystytään havaitsemaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tämän tutkimustuloksen mahdollisena rajoituksena voi kuitenkin olla yksinomaan kunnanjohtajien haastattelu, joka saattaa asettaa luottamushenkilöiden strategisen ajattelun liian yksiulotteiseen valoon.

Myös sote-uudistuksen vaikutukset kuntien palvelutoiminnalle vastasivat ennakko-odotuksia. Vaikka kunnan palvelurooli muuttuu sen ei katsota ontuttavan kunnan toimintaa. itsenäinen päätöksenteko, vaikutusmahdollisuudet ja yhteisöllisyydestä kumpuava pienen kunnan identiteetti pitävät jatkossakin huolen kunnan merkityksellisyydestä.

Jatkotutkimusten kannalta sote-uudistus tarjoaa toteutuessaan mielenkiintoisen tutkimuskohteen, sillä sen todellisia vaikutuksia kuntien palvelutoiminnalle voidaan kuvata realistisemmin. Tällä hetkellä ajatukset tulevasta ovat pikemminkin spekulatiota, josta kukaan ei voi vielä tässä vaiheessa saada täyttä varmuutta. Kaiken kaikkiaan kuntien sopeutuminen uuteen rooliinsa on tärkeä tutkimusaihe jatkossa.

Kuntien strategisuuden ja päätöksenteon tutkiminen tarjoaa myös laajan määrän vaihtoehtoja jatkotutkimuksille. Mielenkiintoisena mahdollisuutena olisi esimerkiksi tutkia luottamushenkilöiden strategista ajattelua myös heidän omista näkökulmistaan. Vaihtoehtona voisi olla myös tutkia lähemmin pienten kuntien strategiaprosesseja ja niiden jalkauttamista operatiiviselle tasolle.

Oleennaista olisi myös tutkia miten väestönmuutos kehittyy tästä eteenpäin ja miten se vaikuttaa seuraavien vuosien kuluessa pienten kuntien toimintaan. Syrjäisempien seutujen peruspalveluiden laatuun, saavutettavuuteen ja yhdenvertaisuuteen keskittyvää tutkimustietoa tarvitaan myös jatkossa. Peruspalveluiden lisäksi pienet, maaseutumaiset kunnat tarjoavat mahdollisuuksia myös niiden elinvoiman tutkimiselle laajemmin ja erityisesti sille, millaisilla keinoilla pienet kunnat aikovat tätä elinvoimaa kehittää ja ylläpitää.

## Lähteet

- Airaksinen, J. (2009). Hankala hallintouudistus. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1397. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Airaksinen, J. (2012). Millainen ohjaustunne kunnilla on kuntayhtymiin. Teoksessa Mykkänen, A. (toim.) Kuntayhtymä pelastaa? 20-28. Kunnallisalan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 83. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Airaksinen, J. (2017). Kuntien tulevaisuus ja erilaisuus. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M.(toim.) Tulevaisuuden kunta. 170-187. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Alasuutari, P. (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.
- Ansoff, I. (1984). Strategisen johtamisen käsikirja. Helsinki: Otava.
- Antikainen, J., Honkaniemi, T., Jolkkanen, A., Kahila, P., Kotilainen, A., Kurvinen, A., Lemponen, V., Lundström, N., Luoto, I., Niemi, T., Pyykkönen, S-K., Rehunen, A., Saukkonen, P., Viinamäki, P & Viinikka, A. (2015). Smart Countryside: Maaseudun palveluiden kehittäminen ja monipuolistaminen digitalisaatiota ja kokeiluja hyödyntämällä. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9/2017.
- Anttiroiko, A.V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A., & Siitonen, P. (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet (3. uudistettu painos). Tampere: Tampere University Press.
- Aula, M. K., Laajala, P., & Pihlaja, R. (2017). Yhteistyö ja kumppanuudet tulevaisuuden kuntayhteisön rakentajana. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M.(toim.), 517-536. Tulevaisuuden kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Averio, P. Koskinen, A. & Laesterä, E. (2019) Kuntien talous ja rahoitus. Kunnallisalan kehittämissäätöön erillisjulkaisu. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Bailey, S. J., Anttiroiko, A. V., & Valkama, P. (2016). Application of Baumol's cost disease to public sector services: conceptual, theoretical and empirical falsities. *Public Management Review*, 18(1), 91-109. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.958092>
- Chandler, A. (1962). *Strategy and Structure*. New York: Garden City.
- Copus, A., Piras, S., Kahila, P., Fritsch, M., Dax, T., Kovacs, K., Tagai, G., Weber, R., Grunfelder, J., Löfving, L., Moodie, J., Ortega-Reig, M., Ferrandis, A & Meredith, D. (2020). *European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance*. Interim Report. ESPON.
- Doherty, T. & Horne, T. (2002). *Managing Public Services – Implementing Changes. A Thoughtful Approach*. Lontoo: Routledge.
- Edquist, C. (2011). Design of innovation policy through diagnostic analysis: identification of systemic problems (or failures). *Industrial and Corporate Change*, 20(6), 1725–1753. <https://doi.org/10.1093/icc/dtr060>

Ekström, B.E., Haavisto, I. & Pohjonen, M. (2014). Uudistusten umpikuja. EVA analyysi. Haettu osoitteesta: <https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2014/12/Uudistusten-umpikuja.pdf> [Viitattu 21.12.2020].

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. SopS 66/1991. Haettu osoitteesta: <https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910066>. [Viitattu 17.1.2021].

Hakola, J., Korento, S., Lehtonen, S., Mehtonen, M., Pukki, H., Punakallio, M., Rainio, H., Soosalu, I., Strandberg, B., Vaine, J., Vuorento, J. & Ylitalo, M-L. (2017). Uuden kunnan talous vuonna 2019. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J., & Virtanen, P. (2007). Julkinen toiminta - julkinen politiikka. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Hautamäki, L. (1993). Maaseudun palvelujen uudelleenjärjestäminen. Tutkimus- ja kehittämistoimisto StratoRes Oy. Tampere.

Haveri, A. (1994). On adaptive and strategic behaviour of local level activities. Akateeminen väitöskirja. Tampereen Yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis, ser A vol 393. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Haveri, A. (2002). Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat. Kunnallistieteen aikakausikirja 1/2002, 7-21.

Haveri, A. (2003). Verkostokunta on mahdollisuus, uhka ja haaste. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 2/2003, 85-86.

Haveri, A., & Anttiroiko, A. V. (2009). Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, I & Sinervo, LM (toim.) Governance - Uuden hallintatavan jäsentyminen, 79-96. Tampere: Tampereen yliopisto.

Haveri, A & Airaksinen, J. 2012. Uudelleenskaalaus kunta- ja palvelurakenteissa. Teoksessa Anttonen, A., Haveri, A. & Lehto, J. (Toim.) Julkisen ja yksityisen rajalla. 305-334. Tampere: Tampere University Press. Juveness Print.

HE 241/2020. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Helin, H. (1998). Muuttoliike ja kunnat. Kunnallisalan tutkimusjulkaisut, nro 15. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Helminen, V., Nurmio, K., & Vesänen, S. (2020). Kaupunki-maaseutu-alueuokitus 2018. Paikkatietopohjaisen alueuokituksen päivitys. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2020.

Heuru, K. (2000). Kunnan päätösvallan siirtyminen: oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampere: Tampere University Press.

Heuru, K. (2016). Maakunnat suhteissaan. Teoksessa Mykkänen, A. (toim.) Maakuntaitsehallinto. Kunnallisalan kehittämissätiön Polemia-sarjan julkaisu nro, 103.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2006). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki university press.



- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2015). Tutki ja kirjoita. 20. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hollander, J. B., & Németh, J. (2011). The bounds of smart decline: A foundational theory for planning shrinking cities. *Housing Policy Debate*, 21(3), 349-367.
- Hospers, G. J., & Reverda, N. (2014). *Managing population decline in Europe's urban and rural areas*. Lontoo: Springer.
- Houni, M., Nupponen, M., & Pakarinen, K. (2002). *Kuntien strategiatyön avaimet*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Ikola-Norrbacka, R. (2017). Muuttuva julkinen hallinto ja ammatillinen johtajuus. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M.(toim.) *Tulevaisuuden kunta*. 479-489. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- JHL. (2012). Tutkimus kuntapäätäjille: Kuntapalvelujen ulkoistaminen näyttää lisääntyvän, vaikka palvelujen laadun uskotaan heikkenevän ulkoistuksien myötä. Julkisten ja hyvinvointialojen liiton internetsivut. Haettu osoitteesta: <http://www.jhl.fi/portal/fi/jhl-tieto/tiedotteet/?bid=2277> [Viitattu: 22.12.2020].
- Jooste, C., & Fourie, B. (2009). The role of strategic leadership in effective strategy implementation: Perceptions of South African strategic leaders. *Southern African Business Review*, 13(3).
- Junnila, M & Fredriksson, S. (2012). *Palvelujen ulkoistus. Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos*. Tampere: Juvenes Print.
- Junnila, M., Aho, T., Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen, S & Tynkkynen, L. K. (2012). Sitä saa mitä tilaa: Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystalouksissa. *Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos*. Tampere: Juvenes Print.
- Juntunen, E. (2003). *Kunnan elinkaarihyppy: strateginen kehittäminen ja yhteistyö. Kunnallisan alan kehittämisiä*.
- Jäntti, A. (2011). *Kunnallinen itsehallinto tienhaarassa – uusi paikallinen yhteisö vai ontot kunnat*. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 2215*. Tampere: Tampere University Press.
- Kahila, P., Jolkkonen, A., Kurvinen, A., Lemponen, V & Hietanen, E. (2021). *Pienten kuntien strategiat ja luovat ratkaisut – PISARA. Valtakunnallisen maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeiden hanketreffit 2.2.2021*. Haettu osoitteesta: [https://uefconnect.uef.fi/wp-content/uploads/2021/02/MMM\\_MANEn-hanketreffit\\_020221\\_PISARA.pdf](https://uefconnect.uef.fi/wp-content/uploads/2021/02/MMM_MANEn-hanketreffit_020221_PISARA.pdf) [Viitattu 19.02.2021].
- Kamensky, M. (2010). *Strateginen johtaminen: menestyksen timantti*. Helsinki: Talentum.
- Kanniainen, V. (2002). *Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin. Peruspalveluja uudella tavalla. EVA:n tutkimusjulkaisu*. Taloustieto Oy. Helsinki: Yliopistopaino.
- Kauppinen, M. (2005). *Miten käy palvelukyvyyn? Kuntien valmistautuminen väestömuutoksen vaikutuksiin*. Acta-väitöskirjasarja 6/2005. Suomen kuntaliitto.

- Kettunen, P. (2003). Kuntien eloonjäämisen taito. Kunnallisalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 35. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Kiviniemi, K. (2001). Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2, 68-84. PS-kustannus.
- Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public—private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public Money and Management*, 23(3), 137-146.
- Komulainen, M. (2010). Ulkoistaminen kunnissa. Acta-väitöskirja, 222. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuntaliitto. (2017a). Strategiaprosessi. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/strategiaprosessi>. [Viitattu: 10.12.2020].
- Kuntaliitto. (2017b). Kuntastrategian arviointimenettelyt. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/kuntastrategian-arviointimenettelyt>. [Viitattu: 10.12.2020].
- Kuntaliitto. (2020). Talous. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/talous> [Viitattu: 14.12.2020].
- Kuopila, A. (toim.) (2008) Kunta tarvitsee palvelustrategian. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kytö, H. & Kral-Leszczynska, M. (2013). Muuttoliikkeen voittajat ja häviäjät – tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista. Tutkimusjulkaisu 76. Kunnallisalan kehittämissäätö. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Kyösti, A., Airaksinen, J., Parkkinen, J., & Kolehmainen, J. (2017). Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti: Rajapintojen hallinta kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien välillä. KAITSE-hanke väliraportti. Tampereen yliopisto.
- Laki Kainuun hallintokokeilusta. 343/2003.
- Lang, T. (2012). Shrinkage, metropolization and peripheralization in East Germany. *European Planning Studies* 20(10), 1747-1754.
- Lavapuro, J., Ojanen, T., Rautiainen, P., & Valtonen, V. (2016). Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. Kunnallisalan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro, 97. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Lehto, E. (2003). Hyvinvointipalveluiden kilpailuttaminen keinona—oletukset, tavoitteet ja käytäntö. Teoksessa Ollila, E., Ilva, M & Koivusalo, M. (toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. 50-68. Stakes, raportteja 276. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Leppänen, S. (1993). Kunnallistalous ja markkinaohjaus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/1993.
- Linden, S. (2012). Kuntayhtymä – hallintohimmeli vai omistajien tavoitteiden toteuttaja? Teoksessa Mykkänen, A. (toim.) Kuntayhtymä pelastaa? 61-67. Kunnallisalan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 83. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Maury, M. (2016). Ketterää strategiaa etsimässä: voiko strategia, jota ei tunneta olla ketterä? Työn tuuli 1/2016. 46-52.

McQuaid, R. W. (2000). The theory of partnership: why have partnerships? Teoksessa Osborne, S.P. (toim.) *Managing public-private partnerships for public services: an international perspective*. 9-35. Lontoo: Routledge.

Mehtonen, M. (2019). Miten väestömuutos vaikuttaa oman kuntasi kustannuksiin? Väestömuutos on uhka, mutta myös mahdollisuus. Kuntaliitto. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2019/miten-vaestonmuutos-vaikuttaa-oman-kuntasi-kustannuksiin-vaestonmuutos-uhka> [Viitattu: 14.12.2020].

Meklin, P. Rajala, T. Sinervo, L-M. & Vakkuri, J. (2009). Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) *Governance – uuden hallintatavan jäsentyminen*, 237–274. Tampere: Tampereen Yliopisto

Miettinen, V. (2018). Timo Aro: Rakennemuutos on alueille mahdollisuus – työikäisen väestön kato kunnista on haaste kasvulle. Kuntalehti. Haettu osoitteesta: <https://kuntalehti.fi/uutiset/talous/timo-aro-rakennemuutos-on-alueille-mahdollisuus-tyoikaisen-vaeston-kato-kunnista-on-haaste-kasvulle/> [Viitattu 18.12.2020].

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Mintzberg, H. (1978). Patterns In Strategy Formation. *Management Science*, 24/9, 934-948.

Mintzberg, H., & Waters, J. A. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic management journal*, 6(3), 257-272.

Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*. The Free Press.

Mintzberg, H. (1992). Opening Up the Definition of Strategy. Teoksessa Quinn, J. B., Mintzberg, H. & James, R. M. (toim.) *The Strategy Process – Concepts, Contexts and Cases*, 13-20. Prentice Hall International.

Montin, S., & Granberg, M. (2015). The “hollowing out” of local self-government in Sweden? International research society for public management conference 2015. University of Birmingham.

Mustakangas, E., Kiviniemi, M., & Vihinen, H. (2003). Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa. MTT Taloustutkimus.

Mykkänen, A. (2012). Kuntayhtymä–sylkykupp, himmeli vai pelastaja. Teoksessa: *Kuntayhtymä pelastaa?* 12-19.

Määttä, J. (2010). *Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen*. Tampere: Tampere University Press.

Mönkäre, S. (2003). Kilpailuttaminen on hyvä renki, mutta huono isäntä–kilpailuttamisen soveltuvuus sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Teoksessa Ollila, E., Ilva, M. & Koivusalo, M.(toim.) *Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta*. 17-21. Raportteja 276, Stakes. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Möttönen, S. (1997). Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa: kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. *Hallinnon tutkimus* 1, 63-65.

- Möttönen, S. (2011). Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. 63-84. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto.
- Niiranen, V. (2003). Kunnallisten sosiaalipalvelujen kilpailuttamisen sosiaalipoliittinen näkökulma. Teoksessa Ollila, E. & Ilva, M. & Koivusalo, M.(toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystieteiden näkökulmasta. 69-79. Raportteja 276, Stakes. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Niiranen, V., Joensuu, M., & Martikainen, M. (2013). Millä tiedolla kuntia johdetaan. Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro, 74. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Paananen, H., Haveri, A., & Airaksinen, J. (2014). Kunta elinvoiman johtajana. Acta nro, 255. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Packer, M. (2011). The science of qualitative research. Cambridge University Press.
- Pallagst, K. (2009). Shrinking cities in the United States of America. The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context. Los Angeles: University of California.
- Perlacon. (2020). Väestömuutosten vaikutukset kuntien selviytymiseen - voiko kaikilla kunnilla olla kasvun strategia? Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/V%C3%A4est%C3%B6muutosten%20vaikutukset%20kuntien%20selviytymiseen%20loppuraportti.pdf> [Viitattu 19.12.2020].
- Pietersen, W. (2016). Von Clausewitz on War: Six lessons for the modern strategist. Columbia Business School. Haettu osoitteesta: <https://www8.gsb.columbia.edu/articles/node/1788/von-clausewitz-on-war-six-lessons-for-the-modern-strategist>. [Viitattu: 2.12.2020].
- Pihkala, A. (2003). Suomen Kuntaliiton näkökulma kilpailuttamiseen. Teoksessa Ollila, E., Ilva, M. & Koivusalo, M.(toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystieteiden näkökulmasta. 87-88. Raportteja 276, Stakes. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2004). Public Management Reform – a Comparative Analysis. New York: Oxford University Press.
- Prowle, M. J., Harradine, D., Latham, R., Lowth, G., Murphy, P & Orford, K. (2013). The Importance of Strategic Financial Leadership in the UK Public Sector In a Time of Financial Austerity. Lontoo: ACCA.
- Puttonen, P. (2002). Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 883. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Rannisto, P. H. (2005). Kunnan strateginen johtaminen - tutkimus seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1072. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Rannisto, Pasi-Heikki (2008), Luottamushenkilön uusi strateginen rooli – luottaa vai johtaa? Teoksessa Ryytänen, Aimo. Luottamushenkilön käsikirja. Kuopio: Unipress.
- Ryytänen, A. (2001). Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 28. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Ryytänen, A. (2018). Uusi kunta: maakuntaudistuksen jakojäännös vai viimeinen läheisyysperiaatteen ilmenemä? Helsinki: Unipress.

- Saldaña, J. (2011). *Fundamentals of qualitative research*. Oxford University Press.
- Santalainen, T. & Huttunen, P. (1993). *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Sauri, P. (2017). *Kunnat jälkeen sotien*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 108. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Sinervo, L.-M. & Meklin, P. (2017) Riittävätkö tulevaisuuden kunnan rahat? Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) 69-84. *Tulevaisuuden kunta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Sireni, M., Halonen, M., Hannonen, O., Hirvonen, T., Jolkkonen, A., Kahila, P., Kattilakoski, M., Kuhmonen, L-M., Kurvinen, A., Lemponen, V., Rautiainen, S., Saukkonen, P & Åström, C. (2017). *Maaseutukatsaus 2017*. Helsinki: Maa- ja Metsätalousministeriö.
- Slevitch, L. (2011). *Qualitative and Quantitative Methodologies Compared: Ontological and Epistemological Perspectives*. *Journal of Quality Assurance in Hospitality & Tourism*, 12(1), 73-81.
- Sotarauta, M. (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohdista*. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Jyväskylä: Finnpublishers.
- Sousa, S., & Pinho, P. (2015). *Planning for shrinkage: Paradox or paradigm*. *European Planning Studies*, 23(1), 12-32.
- Statfin. (2019). *Tunnuslukuja väestöstä alueittain, 1990- 2019*. Haettu osoitteesta: [http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_vrm\\_vaerak/statfin\\_vaerak\\_pxt\\_11ra.px/](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_vrm_vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/) [viitattu 19.12.2020].
- Statfin. (2019). *Tunnuslukuja väestöstä alueittain, 1990- 2019*. Haettu osoitteesta: [http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_vrm\\_vaerak/statfin\\_vaerak\\_pxt\\_11ra.px/](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_vrm_vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/) [viitattu 4.3.2021].
- Stoker, G. (2012). *The political environment and localism: what future?* Teoksessa Graham. S. (toim.) *In housing 2020: Six views of the future for housing associations*. Coventry: Orbit Group.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). (2015). *Väestöennuste [verkkojulkaisu]*. Helsinki: Tilastokeskus. Haettu osoitteesta: [http://www.stat.fi/til/vaenn/2015/vaenn\\_2015\\_2015-10-30\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vaenn/2015/vaenn_2015_2015-10-30_tie_001_fi.html) [viitattu: 17.12.2020].
- Suomen virallinen tilasto (SVT). (2019a). *Väestörakenne. [verkkojulkaisu]*. Helsinki: Tilastokeskus. Haettu osoitteesta: [http://www.stat.fi/til/vaerak/2018/01/vaerak\\_2018\\_01\\_2019-11-22\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vaerak/2018/01/vaerak_2018_01_2019-11-22_tie_001_fi.html) [viitattu: 17.12.2020].
- Suomen virallinen tilasto (SVT). (2019b). *Väestöennuste [verkkojulkaisu]*. Helsinki: Tilastokeskus. Haettu osoitteesta: [http://www.stat.fi/til/vaenn/2019/vaenn\\_2019\\_2019-09-30\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vaenn/2019/vaenn_2019_2019-09-30_tie_001_fi.html) [viitattu: 17.12.2020].
- Suomen virallinen tilasto (SVT). (2020a). *Syntyneet. [verkkojulkaisu]*. Helsinki: Tilastokeskus. Haettu osoitteesta: [http://www.stat.fi/til/synt/2019/02/synt\\_2019\\_02\\_2020-12-04\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/synt/2019/02/synt_2019_02_2020-12-04_tie_001_fi.html) [viitattu: 17.12.2020].
- Suomen virallinen tilasto (SVT). (2020b). *Väestörakenteen ennakkotiedot alueittain. [verkkojulkaisu]*. Helsinki: Tilastokeskus.

- Sutela, M. (2003). *Sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Syssner, J. (2016). Planning for shrinkage? Policy implications of demographic decline in Swedish municipalities. *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (20), 7-31.
- Tesch, R. (1992). *Qualitative research: Analysis types and software tools*. New York: Falmer Press.
- Tolkki, H., Airaksinen, J. & Kyösti, A. 2017. *Hajota, kokoa ja hallitse. Kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhde – uhkat ja mahdollisuudet*. Esiselvitysraportti. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 5. uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Valkama, P. (2004). *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Valtioneuvoston mediatilaisuus. (2020). Ministerityöryhmän linjaukset lausuntokierroksen perusteella. Haettu osoitteesta:  
[https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/22728740/131020\\_DIASETTI\\_mediainfo\\_sote-uudistus\\_FINAL\\_03.pdf/404f74b7-a45e-cd16-6e07-18de6d836fcc/131020\\_DIASETTI\\_mediainfo\\_sote-uudistus\\_FINAL\\_03.pdf?t=1602583237567](https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/22728740/131020_DIASETTI_mediainfo_sote-uudistus_FINAL_03.pdf/404f74b7-a45e-cd16-6e07-18de6d836fcc/131020_DIASETTI_mediainfo_sote-uudistus_FINAL_03.pdf?t=1602583237567)  
 [Viitattu 9.11.2020].
- Valtiovarainministeriö. (2020a). *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:13. Haettu osoitteesta:  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM\\_2020\\_13\\_Kuntien\\_tilannekuva\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM_2020_13_Kuntien_tilannekuva_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Viitattu: 15.12.2020].
- Valtiovarainministeriö. (2020b). *Peruspalvelujen tila 2020*. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja-2020:26. Haettu osoitteesta:  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162160/VM\\_2020\\_26.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162160/VM_2020_26.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Viitattu: 15.12.2020].
- Valtiovarainministeriö. (2020c). *Kuntatalousohjelma vuodelle 2021*. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja-2020:64. Haettu osoitteesta:  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162472/VM\\_2020\\_64.pdf?sequence=7&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162472/VM_2020_64.pdf?sequence=7&isAllowed=y) [Viitattu: 20.12.2020].
- Vesterinen, M-L. (2012). *Kuntayhtymät edelläkävijöinä*. Teoksessa Mykkänen, A. (toim.) *Kuntayhtymä pelastaa?* 39-51. Kunnallissalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 83. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- von Bruun, S. (2005). *Kuntien tulevaisuus: kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta*. Acta nro 179. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Wang, H., Xiong, W., Wu, G., & Zhu, D. (2018). Public-private partnership in public administration discipline: A literature review. *Public Management Review*, 20(2), 293-316.
- Whittington, R. (1993). *What is Strategy – and Does It Matter*. Routledge Series in Analytical Management. Lontoo: Routledge.

Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu. (2020). Kaupunki-maaseutu-luokitus. Kartat ja Tilastot. Haettu osoitteesta: [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto\\_ja\\_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne/Tietoa\\_yhdyskuntarakenteesta/Kaupunkimaaseutu\\_luokitus/Kartat\\_ja\\_tilastot](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne/Tietoa_yhdyskuntarakenteesta/Kaupunkimaaseutu_luokitus/Kartat_ja_tilastot). [viitattu 4.3. 2020].

# Liitteet

## Liite 1. Teemahaastattelujen haastattelurunko.

### **Peruspalveluiden sopeuttaminen**

Väestönmuutoksen vaikutukset kunnan peruspalveluihin

Peruspalveluissa tehdyt sopeutukset

Tehtyjen sopeutusten vaikutukset kunnalle

Vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen hyödyntäminen

Vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen ohjaaminen ja yhteistyö

Sote-uudistuksen vaikutukset kuntien peruspalveluille ja sopeuttamiselle

Tulevaisuuden mahdolliset sopeuttamistoimet

### **Strategisuus ja päätöksenteko**

Väestönmuutoksen ja peruspalveluiden sopeuttamisen näkyminen kuntastrategiassa ja/tai palvelustrategiassa

Sopeuttamisen korostaminen kuntastrategiassa

Strategian ohjaavuus kunnassa

Kunnallisen johtamisjärjestelmän toimivuus

Luottamushenkilöiden strateginen ajattelu

Kunnan päätöksentekokulttuuri

Tulevaisuuden strategia ja sen mahdolliset painotukset