

Petteri Matintupa

VÄESTÖTAPPIOKUNTIEN STRATEGISET KEINOT

Teorialähtöinen kartoittava tapaustutkimus
väestötappiokuntien strategioiden toimenpiteistä

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Joulukuu 2023

TIIVISTELMÄ

Petteri Matintupa: Väestötappiokuntien strategiset keinot. Teorialähtöinen kartoittava tapaustutkimus väestötappiokuntien strategioiden toimenpiteistä
Pro gradu -tutkielma, 86 sivua, 3 liitesivua
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, hallintotiede
Joulukuu 2023

Väestön ikääntyessä heikentävä huoltosuhde asettaa väestötappiokunnat hankalaan asemaan. Samanaikaisesti kuolleisuuden määrä on ylittänyt syntyvyyden määrän, ajaen lukuisat entiset muuttotappiokunnat väestötappiokunniksi muuttoliikkeen tilanteesta huolimatta. Tämä tutkielma kartoittaa mitä strategisia toimenpiteitä väestötappiokunnissa käytetään kuntien kuntastrategioiden perusteella kunnan talouden kestävyysedistämiseksi ja arvioi käyttävätkö väestötappiokunnat pyrkimyksissään Michael Porterin geneeristen kilpailustrategioiden vai Jay Barneyn resurssilähtöisen strategianäkemyksen mukaisia strategisia toimenpiteitä.

Menetelmänä on kartoittava tapaustutkimus ja tutkimuskohteena neljän vierekkäisen seutukunnan, Suupohjan, Pohjois-Satakunnan, Luoteis-Pirkanmaan ja Ylä-Pirkanmaan, kuntien voimassa olleet kuntastrategiat. 12 kohdekuntaa ovat Ikaalinen, Juupajoki, Jämijärvi, Kankaanpää, Karvia, Kihniö, Mänttä-Vilppula, Parkano, Ruovesi, Siikainen, Teuva ja Virrat. Kohdekuntien virallisten kuntastrategioiden sisältö on purettu temaattisesti lajiteltuna taulukkolaskentaohjelmaan muodostettuun analyysikehikkoon, joka rakentuu Porterin geneerisistä kilpailustrategiamalleista ja resurssilähtöisestä näkemyksestä. Kustannusjohtajuus-, erilaistamis- ja fokusointistrategiat sekä resurssilähtöinen näkemys muodostavat tiedoston sarakkeiden otsikot, joiden alle strategioiden sisältämät toimenpiteet on luokiteltu. Analyysiluvussa luokittelumallin tuloksia on tuotu esiin tiivistetysti teemoittain, sisältäen esimerkkejä kuntien käyttämistä strategisista toimenpiteistä.

Väestötappiokunnat vaikuttavat käyttävän enimmäkseen erilaistamis- tai kustannusjohtajuusstrategioita, ajoittain fokusointistrategioita ja harvoin resurssilähtöisiä strategioita. Kohdekuntien strategioissa on sekä puhtaita kasvustrategioita että kasvua ja sopeuttamista yhdisteleviä hybridistrategioita. Kahdella kolmasosalla kohdekunnista on strategioissaan kustannustehokkuutta parantavia säästötoimenpiteitä, joiden puuttumista väestötappiokuntien kuntastrategioista osa tutkijoista on aiemmin kritisoinut. Tutkielmaa on mahdollista hyödyntää osana älykkään sopeutumisen tutkimuskirjallisuutta. Jatkotutkimusta kaipaisi erityisesti kuntastrategiaan kirjaamattoman strategisen kehittämisen syiden, toiminnan laajuuden ja virallisten kuntastrategioiden kanssa vuorovaikutuksen selvittäminen. Avoimiksi kysymyksiksi jäävät myös resurssilähtöisten strategioiden rooli virallisten kuntastrategioiden ulkopuolella ja minkälaisia kuntaorganisaation omistuksen ulkopuolisia, resurssilähtöisen näkemyksen mukaisia, resursseja kunnilla on mahdollisuus hyödyntää strategioissaan.

Avainsanat: väestötappiokunnat, kuntastrategia, strategiat, väestökato, kunnallishallinto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta / johdatus aihepiiriin	1
1.2 Tutkimustehtävä/tutkimusongelmat	1
1.3 Tutkimuksen rakenne	2
2 KUNNAN STRATEGISEN JOHTAMISEN ERITYISPIIRTEET	4
2.1 Talous ja strategia toisiinsa kietoutuvina suunnannäyttäjinä	4
2.2 Tutkimuksen ajankohta maakuntaudistuksen valmisteluvaiheen aikana	6
2.3 Strategiaprosessi kunnissa	7
2.4 Väestötappiokuntien strateginen johtaminen	11
3 STRATEGIA STRATEGISEN JOHTAMISEN ILMENTYMÄNÄ	14
3.1 Strategisen suunnittelun eri näkökulmat	14
3.2 Strateginen suunnittelu kunnissa – työkalut ja käytännöt.....	19
3.3 Strategiatutkimuksen jaottelun soveltaminen kuntiin	20
3.4 Kilpailustrategiamallit	21
3.5 Resurssilähtöinen näkökulma	24
4 AINEISTO JA MENETELMÄT	28
4.1 Aineiston rajaus	28
4.1.1 Kohdekuntien taloudellinen asema	31
4.2.2 Väestötappio vai muuttotappio? Missä ongelma?	34
4.2.3 Kohdekuntien esittely	36
4.3.1 Tutkimusaineiston muodostuminen	42
4.3.2 Tutkimuksen analysointiosuuden toteutus	44
4.3.3 Aineiston analysointikehikon teoreettisten käsitteiden määrittely	46
4.3.4 Taulukkoanalysoinnin eteneminen	47
4.3.5 Haastattelu	49
5 ANALYYSI	51
5.1. Kuvaus analyysin kohteena olevista strategioista.....	51
5.2. Strategiset toimenpiteet kuntastrategiadokumenteissa	54
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	72
LÄHTEET	80
LIITTEET	87

TAULUKKO-, KUVA- JA KUVIOLUETTELO

Taulukot

Taulukko 1: Whittingtonin neljä näkökulmaa strategiaan (Whittington 2001, 39)	15
Taulukko 2: Mintzbergin luokittelu: strategian muodostamisen kymmenen koulukuntaa (Mukaiillen: Mintzberg, Ahlstrand, Lampel (1998); suom. Huotari 2009, 50)	15
Taulukko 3: Strategisen suunnittelun yhteydessä tehdyt analyysit ja visioiden käyttö kunnissa vuonna 2000. (Majoinen 2000, 19)	20
Taulukko 4: Geneeristen strategioiden funktionaalisia vaatimuksia (Porter 2004, 40–41)	23
Taulukko 5: Kohdekuntien taloudellisia tunnuslukuja (Tilastokeskus ja Kuntaliitto 2018)	31
Taulukko 6: Kuntien avainluvut -tilaston muuttujia tarkasteltuna seutukunnittain (Tilastokeskus 2021)	35
Taulukko 7: Tilastoja tutkimuksen kohdekunnista vuoden 2021 aluejaolla (Suomen virallinen tilasto 2021b; Suomen virallinen tilasto 2021c; Tilastokeskus 2021)	41
Taulukko 8: Alkuvaiheessa, aineiston keruun aikaan, ajattelun apuvälineenä toiminut kehikko.....	46
Taulukko 9: Esimerkki analysointikehikon toiminnasta	48

Kuviot

Kuvio 1: Tavanomainen strategiasuunnittelu (Mintzberg 1994, 82)	18
Kuvio 2: Tutkimuksen kohdekunnat, vuoden 2017 aluejaolla, esitettynä maanmittauslaitoksen aluejakografiikassa. Tampere merkittynä auttamaan kartan hahmottamista. Aluejaot © MML 2017.	30
Kuvio 3: Luonnollinen väestölisäys (Suomen virallinen tilasto 2021)	34
Kuvio 4: Suupohjan, Pohjois-Satakunnan, Luoteis-Pirkanmaan ja Ylä-Pirkanmaan seutukunnat suhteessa Tampereen seutukuntaan, vuoden 2021 seutukuntarajoilla (©Tilastokeskus 2022).	36
Kuvio 5: Kaupunki-maaseutu-alueuokitus (Maanmittauslaitos; SYKE, YKR).	37
Kuvio 6: Strategia kirjallisena ja kirjaamattomana.	51
Kuvio 7: analyysin aineistolähtöinen kappalejako aihepiireihin	55

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta / johdatus aihepiiriin

Olen havainnut kuntien eri puolilla Suomea pohtivan, kuinka kunta voisi enää säästää lisää, kun säästötoimia on tehty jo aiempinakin vuosina ja talous on pyritty kiristämään äärimmilleen. Samanaikaisesti kunnat pohtivat tapoja houkutella lisää asukkaita. Väestön ikääntyessä heikentyvä huoltosuhde yhdistettynä alhaiseen syntyvyyteen (kuvio 3) sekä mahdolliseen muuttotappioon asettaa lukuisat väestötappiokunnat hankalaan asemaan. Samanaikaisesti on tullut valtionosuusuudistus vuonna 2015 (HE 37/2015). Väestön vähenemisen myötä myös valtionosuudet yhä laskevat ja samanaikaisesti luonnollisesti verotulotkin laskevat. Kuinka sopeuttaa toimintaa muuttuvaan tulotasoon ilman että kuntalaisten palvelut kärsisivät? Valtionosuuksien määrä lasketaan väkiluvun ja palveluiden tason mukaan, joten palveluiden tason laskeminen voi vähentää joissain tapauksissa valtionosuuksia yhä enemmän. Tilanne onkin ongelmallinen. Michael Porter on todennut, että kun toimiala on nousussa niin huonollakin strategisella johtamisella voi pärjätä kysynnän imussa ja jopa tehdä voittoa, organisaatioiden strategiset valinnat punnitaan vasta siinä mitkä organisaatioista selviävät vaikeista ajoista (Porter, 2004). Kiinnostukseni kohdistuukin kuntien tässä tilanteessa käyttämien strategisten toimenpiteiden kartoittamiseen. Pyrkimyksenäni on lisätä ymmärrystä väestötappiokuntien erilaisista mahdollisista strategisista toimintatavoista. Aihetta sivuavaa kotimaista tutkimusta on ennestään hyvin vähän. Kohdekuntina on kaksitoista kuntaa neljästä vierekkäisestä seutukunnasta: Suupohjan Teuva, Luoteis-Pirkanmaan Ikaalinen, Kihniö ja Parkano, Pohjois-Satakunnan Jämijärvi, Kankaanpää, Karvia ja Siikainen sekä Lounais-Pirkanmaan Juupajoki, Ruovesi, Mänttä-Vilppuja ja Virrat.

1.2 Tutkimustehtävä/tutkimusongelmat

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Mitä strategisia toimenpiteitä väestötappiokunnissa käytetään kuntien kuntastrategioiden perusteella kunnan talouden kestävyuden edistämiseksi?
2. Toteuttavatko väestötappiokunnat pyrkimyksissään kilpailustrategian vai resurssilähtöisen strategianäkemyksen mukaisia strategisia toimenpiteitä?

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tämä tutkimus on kartoittava tapaustutkimus. Kartoittavalla tutkimuksella tarkoitetaan tutkimuksia, jotka pyrkivät löytämään tai selvittämään vähän tunnettuja ilmiöitä ja tyyppittelemään niitä kehittämällä hypoteeseja. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 137–139.) Tapaustutkimus sopii tutkimustavaksi erityisesti kun aineistoa kerätään useita menetelmiä käyttämällä sekä pyrittäessä keräämään yksityiskohtaista tietoa (emt. 138). Tapaustutkimuksen vahvuuksia ja heikkouksia tässä tutkimuksessa voidaan jäsentää vertaamalla tapaustutkimusta survey-tutkimukseen. Survey-tutkimuksessa populaatiosta otetaan otos ja pyritään lähtökohtaisesti otoksen kattavuuteen ja sitä kautta monipuolisuuteen. Tapaustutkimuksessa kohteiden väliset suhteet ovat keskiössä. (emt. 134–135.) Tapaustutkimuksissa korostuvatkin yksittäisten tapausten väliset eroavaisuudet.

Tutkielman teon alkuvaiheessa on tehty esioletus, että väestötappiokuntien strategiset tavoitteet eroavat toisistaan. Toinen oletus on, että suuri osa väestötappiokunnista on samalla myös muuttotappiokuntia, minkä lisäksi osa muuttovoittokunnista on väestötappiokuntia positiivisesta muuttovirrasta huolimatta. Tässä tutkimuksessa kohdekunniksi valitut kunnat ovat sattumalta sekä muuttotappio- että väestötappiokuntia. Osalla kunnista on kuitenkin ollut myös muuttovoittoisia vuosia. Näistä useissa tapauksissa kunta on jäänyt vuoden aikana väestötappiolliseksi muuttovoitosta huolimatta.

Väestötappiokunnan käsite sisältää muuttoliikkeen vaikutuksen lisäksi myös syntyvyyden ja kuolleisuuden vaikutuksen asukaslukuun, eroten siten merkittävästi muuttotappiokunnan käsitteestä. Lisäksi väestötappio sisältää sekä kuntien välisen muuton, että kuntaan kohdistuvan maahanmuuton, kun taas osa muuttoliiketutkimuksista ja -tilastoinnista perustuu kuntien väliseen muuttoon. Näiden molempien käsitteellisten eroavaisuuksien merkitys on lisääntynyt viime vuosina.

Tutkimuksen teossa on oletettu, että kaikki väestötappiokunnat pyrkivät joko kääntämään väestötappion positiiviseksi väestökehitykseksi tai tasapainottamaan talouden väestökehitystä tukevaksi. Samalla on oletettu, että kunnilla on mahdollisuus käyttää erilaisia toimenpiteitä tilanteensa ratkaisemiseksi eikä ole yhtä ainuttakaan oikeaa tai vakiintunutta toimenpidevalikoimaa väestötappiokunnan kehittämiseksi. Tutkimuksessa kartoitetaankin kuntien tekemiä erilaisia valintoja. Tutkimuksen kohteena, miten käytetyt toimenpiteet eroavat toisistaan. Tutkimuksen intressi kohdistuu käytettyihin toimenpiteisiin, mutta strategiset toimenpiteet usein johdetaan suoraan strategisista tavoitteista, joten vertailua tapahtuu käytännössä myös strategisten tavoitteiden tasolla.

Tutkimusraportti jäsentyy kuudesta luvusta. Johdantoluvun jälkeen tarkastelemme kunnan strategisen johtamisen erityispiirteitä ja kuntalain vaikutuksia. Kolmannessa luvussa käsitellään strategisen suunnittelun eri suuntauksia ja niiden soveltamista kunnissa. Neljäs luku esittelee tutkimusaineiston keräämistä ja analysoimista prosessina sekä perehdymme käytettyihin tutkimusmenetelmiin. Viidennessä luvussa siirrytään aineiston analysointiin ja käydään läpi kirjallisen aineiston sekä haastattelujen analyysjä. Viimeisessä eli kuudennessa luvussa esitetään tutkimuksen johtopäätökset ja ehdotuksia jatkotutkimuksen kohteiksi.

2 KUNNAN STRATEGISEN JOHTAMISEN ERITYISPIIRTEET

2.1 Talous ja strategia toisiinsa kietoutuvina suunnannäyttäjinä

Lotta-Maria Sinervo on väitöskirjassaan (2011) määritellyt kunnan talouden tasapainon tarkoittavan neljää eri asiaa: resurssilähtöisessä tulkinnassa kunnan resurssien riittävyyttä suhteessa kunnan velvoitteisiin, tuloslaskemalähtöisessä tulkinnassa kunnan talouden tasapainoa kuvaa tuloslaskelmasta ilmenevä tilikauden tulos, tarvelähtöisessä tulkinnassa kunnan talouden tasapaino tarkoittaa kuntalaisten tarpeiden riittävää tyydyttämistä ja vastikelähtöisessä tulkintatavassa kunnan talouden koetaan olevan tasapainossa kun kuntalainen kokee saamiensa hyötyjen ja maksamiensa verojen olevan tasapainossa.

Yleisessä diskurssissa talouden tasapainon koetaan usein tarkoittavan tuloslaskemalähtöisesti talouden plusmerkkinäytystä. Sinervon käyttämää määrittelyä selittää kuitenkin kunnan ainutlaatuinen asema. Haastavassa tilanteessa oleva kunta voi yrittää nostaa verotasoaan nostaakseen tilikauden tuloksen ylijäämäiseksi tai tehostaa toimintaansa leikkaamalla voimakkaasti palveluista. Mikäli kuntalaisten tarpeita ei kyetä tyydyttämään tai kunnan velvoitteita täyttämään vähentyneellä palvelutasolla, tai verotason koetaan olevan liian korkea, niin kunnan talous ei ole tehdyistä toimenpiteistä huolimatta tasapainossa.

Keskeisin kunnan toimintaa ohjaava asiakirja on valtuustokausittain laadittava kuntastrategia. Kuntalain 38 §:ssä määrätään, että ”kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti”. Kuntalain 37 §:n mukaan kuntastrategian ”tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen.” Kunnan on siis laadittava jonkinlainen toimintaympäristöanalyysi jo lakisääteistenkin edellytysten takia.

Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

(KL 410/2015 § 110 mom. 2–3)

Kuntastrategia ja talousarvio ovat siis toisistaan riippuvaisia. Pitkän aikavälin tavoitteista on säädettävä strategiassa eikä talousarvio, jossa säädetään vuosittaiset tavoitteet, voi olla niiden vastainen. Taloudenhoidolla on tiukat tasapainotavoitteet ja kuntalaki pakottaa yksilöimään toimenpiteet alijäämäisten tilinpäätösten kattamiseksi. Tuloslaskelmalähtöinen kunnan talouden tasapainotulkinta on tästä syystä erityisen aktiivisesti läsnä strategia- ja talousarviotyössä.

Mutta mitä oikeastaan on strategia? Henry Mintzberg on määritellyt strategian a) suunnitelmaksi, suunnaksi tai oppaaksi tulevaisuuteen. b) toiminta- tai käyttäytymismalliksi, joka muodostuu ajan kuluessa johdonmukaisen käyttäytymisen myötä, jolloin syntyy toistuvia toimintatapoja jotka määrittävät tekemistä. c) asemaksi markkinoilla sekä d) näkökulmaksi, organisaation tavaksi tehdä asioita (Mintzberg 1994, 23–29). Strategia luo pohjan kunnan kehitystyölle ja arjen tekemiselle määrittäen kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet.

Tuloslaskelmalähtöisen tulkinnan lisäksi strategiatyöllä on toinen ulottuvuus, joka on lähellä Michael Porterin (1996) ajatusta kilpailustrategian luonteesta. Porterin mukaan kilpailustrategiassa on kyse erottumisesta muista ja lisäarvon tuottamisesta ainutlaatuisuudella. Myös julkisella puolella kunnat ovat pyrkineet erikoistumaan ja erottumaan massasta. Charles Landryn (2000) ja Richard Floridan (2014) teorit luovasta kaupungista ja luovasta luokasta ovat esimerkkejä tavoista pyrkiä tuottamaan lisäarvoa erottumalla tietoisesti muista kaupungeista. Osa kunnista pyrkiikin korjaamaan taloudellista tasapainoaan erottumalla muista kunnista ja houkutellen uusia asukkaita ja yrityksiä erilaisin vetovoimatekijöihin. Myös kuntakuvan rakentaminen yksittäisten teemojen ympärille, kuten satsaukset kulttuuriin tai urheilumahdollisuuksiin ovat kuntien tapoja erikoistua.

Muuttoliiketutkimuksissa tyypillisiä ovat muuttajiin ja muuttamisen syihin painottuvat tutkimukset (esim. Matintupa 2013; Mäenpää 2019). Muuttoliiketutkimuksia ovat esimerkiksi yksilötason muuttoliiketutkimukset, kuten muuttamisen syitä kartoittavat kyselytutkimukset, tai spatiaaliset tutkimukset. Tämän tutkimuksen pohjaksi on kuitenkin otettu väestötappiokunnan käsite. Suurin osa aihetta tukevista tutkimuksista on nimenomaan muuttotappiotutkimuksia, joten on hyvä sisäistää

muuttotappion ja väestötappion ero. Muuttotappio ei huomioi alueen syntyvyyttä eikä kuolleisuutta vaan puhtaasti nettomuuton. Osa kunnista pyrkii houkuttelemaan uusia asukkaita erottamalla muista kunnista erilaisin vetovoimatekijöin. Luonnollisen väestölisäyksen tilastollisen romahtamisen (kuvio 3) lisäksi syntyvyyttä korostavien kannustimien esiinnousu kannustaa tutkimaan muuttotappion lisäksi myös väestötappiota.

Aikakautta jona Petri Lähti (2002) on muuttotappiokuntien strategista johtamista koskevan gradututkimuksensa tehnyt kuvaa se, ettei kaikissa tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa ollut varsinaista kuntastrategiaa. Kuntastrategian tullessa lakisääteiseksi vasta vuoden 2015 kuntalaissa. Aihe kaipaakin olosuhteiden muuttumisen myötä tuoretta tutkimusta. 2000-luvun alussa myös Pasi-Heikki Rannisto on tehnyt väitöskirjaansa kunnan strategisesta johtamisesta. Hän havainnoi strategiatyön olevan seinänaapurikunnissa eli Seinäjoen ympäryskunnissa kunnanjohtajan vastuulla, mutta kunnanjohtajien oman roolin olevan pääsääntöisesti passiivinen ja hetkellisissä strategisen johtamisen tilanteissa kuten strategiaproessin ja -tilaisuuksien vetämisessä aktiivinen. (Rannisto 2005, 162.) Toisaalta Rannisto koki myös strategioiden olevan voimassa vain poliitikkoja, prosessiin osallistunutta keskushallintoa ja ulkoisia sidosryhmiä varten ja strategiatyöstä tulleen vain talousarvioproessin yhteydessä tehtävä välttämätön hallintotoimi. Strategisen ajattelun hän näki puutteelliseksi strategiatyön jäädessä vain hallintotyön tasolle. (Rannisto 2005, 172–173.)

Vuoden 2015 kuntalain myötä kuntastrategia on lakisääteinen ja jokaisen kunnan on laadittava kuntastrategia valtuustokausittain. Myös kuntastrategian sisällölle asetetaan lakisääteisiä edellytyksiä kuntalailla. Koska strategia todella on välttämätön, lakisääteinen, hallintotoimi niin on edelleen olemassa riski, että kunnan strategiatyö jää vain hallinnollisen työn tasolle eikä käytännön toteutukseen kiinnitetä juurikaan huomiota. Toisaalta paljon on kuntien strategiatyö myös kehittynyt vuosien varrella ja strategiaproessit ovat varmasti useissa kunnissa huomattavasti aiempaa osallistavampia. 2010-luvun keskeisenä teemana kuntien strategiatyössä voidaan pitää juuri osallistamisen lisäämistä, mistä enemmän alaluvussa 2.3.

2.2 Tutkimuksen ajankohta maakuntaudistuksen valmisteluvaiheen aikana

Vaikka maakunta-sanalla on historiallistakin arvoa, niin maakunnat ovat olleet virallisesti olemassa vasta 1990-luvulta alkaen. Keskeisimpänä vaikuttajana maakunnan aseman vahvistumiselle on ollut Euroopan unioni. (Kirkinen 1996; Mennola 1999) Maakuntaudistus itsessään ei ole uusi ajatus. Kyse on enemmänkin hallintorakenteiden muuttamisesta eurooppalaista viitekehystä ja eurooppalaista

lainsäädäntöä vastaaviksi. Jo yhteisön maakunnallistamisen peruskirjassa vuodelta 1988 kehoitetaan jäsenvaltioita toimiin maakuntajärjestelmän luomiseksi ja ohjeistetaan maakuntien asemasta (Pribilla 2006, 24–25; ks. Kirkinen 1996, 77-87). EU-jäsenyyspyrkimyksien myötä valtioneuvosto päätti lopulta maakuntajaosta vuonna 1992 (Mennola 1999, 26). Erkki Mennola (1999, 26–27) kuvaa tätä seurannutta kehitystä: *”aikaisemmin lääninhallituksille kuuluneet alueellisen kehittämisen tehtävät siirrettiin vuoden 1994 alusta lailla näille maakunnille. Niistä huolehtii nyt maakunnan liitto, oikeudelliselta muodoltaan kuntayhtymä.”* Tästä eteenpäin eivät maakunnat kuitenkaan ole juurikaan kehittyneet. Nyt valmisteilla olevassa maakuntauudistuksessa on samankaltaisia piirteitä kuin jo Heikki Kirkinen maakuntamalliajatuksissa yli kaksikymmentä vuotta sitten (ks. Kirkinen 1996, 133–136).

Maakuntauudistuksen ei pitäisi tulla kunnallisille viranhaltijoille yllätyksenä ja vaikka uudistus koskettaakin merkittäväällä tavalla kuntien toimintaympäristöä, muokkaamalla kuntien talouden ja hallinnon rakenteita, pysyvät kuntien perimmäiset tehtävät samoina. Todennäköisesti tutkimusta enemmän muokkaava tekijä on vuoden 2015 kuntalain vaatimus kuntastrategiasta. Lain kohtaa on sovellettu vuoden 2017 kunnallisvaaleissa valittujen valtuustojen toimikauden alusta alkaen (KL 410/2015 § 147.1). Eli kesäkuun 2017 alusta. Käytännössä kesäkuu voi olla monissa kunnissa hiljainen ja heinäkuu lomakuukausi, jolloin valtuustokausi toden teolla alkaa vasta elokuussa. Monet kunnat ovat tällöin aloittaneet uuden kuntalain mukaisen strategiaproessin. Suuressa osassa kuntia strategiaproessi on tutkielmaa laadittaessa käynnissä ja osa kunnista on jo saanut uuden kuntastrategiansa hyväksytyä kunnanvaltuustossa. Erityisesti yhä käynnissä olevissa strategiaproesseissa saattaa viranhaltijoiden ajatuksissa sekoittua vanha ja voimassa oleva kuntastrategia ja uuden kuntastrategian laadintaproessi. Tämä vaikuttaa erityisesti haastattelutilanteisiin, mutta voi vaikuttaa myös strategia-asiakirjojen analysointiin.

2.3 Strategiaproessi kunnissa

Perehtyessä yleisluontoisesti kuntien tapoihin laatia kuntastrategioita korostui yksi yksityiskohta verrattuna kuntalain edellytyksiin. Kuntien strategiaproessi on monipuolinen ja useiden kuntien kohdalla sisältää myös kunnan vision ja mission sekä kunnan arvojen määrittelyn. Näin esimerkiksi Mänttä-Vilppulan kaupunkistrategian kohdalla (Mänttä-Vilppula 2016). Kuntalain (410/2015) 37 §:ssä ei kuitenkaan suoraan edellytetä vision, mission ja arvojen määrittelyä vaan edellytetään strategian sisältävän kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Kuntien strategiatyön voidaankin tulkita olevan monilla tavoin lakisääteistä minimiä laajempaa.

Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

(KL 410/2015 § 37.2.)

Tämänhetkinen kunnan strategisen ja taloudellisen johtamisen kokonaisuus sidotaan kuntalain avulla sykliseksi kokonaisuudeksi. Kuntastrategiassa päätetään kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista (2015/410 § 37). Näitä tavoitteita tarkennetaan talousarviolla sekä taloussuunnitelmalla hyväksymällä kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Taloussuunnitelman on oltava vähintään kolmivuotinen ja talousarviovuosi lasketaan taloussuunnitelman ensimmäiseksi vuodeksi. Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota ja talousarvion sekä taloussuunnitelman on toteutettava kuntastrategiaa. (2015/410 § 110.) Tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa on puolestaan esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös esitettävä arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä. (2015/410 § 115.) Käytännössä kuntien on siis arvioitava tulevaa kehitystä sekä toiminnan tavoitteita kahdesti vuodessa. Alkuvuonna tilinpäätösprosessiin liittyen ja loppuvuonna talousarvioprosessiin liittyen.

Pasi-Heikki Ranniston väitöskirjassaan (2005) havaitsema kuntastrategiaprosessien kunnanjohtajavetoisuus voi olla historiallinen jäännös. Esimerkiksi Suomen Kaupunkiliiton julkaisemassa, Pekka Linnapuomin toimittamassa, Kuntastrategiatyökirjassa vuodelta 1990 ohjeistetaan kunnanjohtajia laatimaan kuntavisio, joka viimeistellään kunnan johtoryhmässä ja esitellään kunnanhallitukselle. Kirjan mukaan visio vain saatetaan kunnanvaltuuston tiedoksi ja kuntalaiskeskustelun käynnistämistä harkitaan. Oletettavasti strategiaprosessin kunnanjohtajavetoisuus on vähentynyt vuosikymmenien varrella. Osallistaminen on 2010-luvun muotisanoja. Esimerkiksi Tulevaisuuden kunta -kirjan (Nyholm, Haveri, Majoinen & Pekola-Sjöblom 2017) keskeisenä teemana voi nähdä osallistamisen ja osallisuuden merkityksen.

Kuntalakiä laadittaessa kunnanvaltuuston merkitystä kunnan strategiseen johtamiseen on pyritty korostamaan ja kuntalaisia haluttu osallistaa aiempaa enemmän (HE 268/2014, 70, 95–96, 120). Kuntastrategiatyökirjan asetelma on selkeä. Valtuusto, johtoryhmä, hallintokunnat ja sidosryhmät

asettavat tavoitteita ja näiden pohjalta kunnanjohtaja laatii vision. (Linnapuomi 1990, 44.) Tämä johtaa prosessin kunnanjohtajakeskeisyyteen, jota Rannisto (2005) on kritisoinut. 2010-luvulla kuntien kuntastrategiaprosessien sisältöä ei ole laajasti kartoitettu, joten myös tässä tutkimuksessa kuntien strategiaprosessien mahdolliset rakenteelliset erot saavat korostettua painoarvoa. Sekä Rannisto (2005) että Linnapuomi (1990) ovat käyttäneet yhtenä strategisen kirjallisuuden lähteenään John. M. Brysonin strategiakirjallisuutta, josta enemmän luvussa 3.1.

2010-luvulla Lumijärvi ja Leponiemi ovat tutkineet kuntien strategisen johtamisen nykytilaa suorittamalla empiirisen tutkimuksen Tampereella, Jyväskylässä, Turussa, Lahdessa ja Mikkelissä. Näistä isoista tai keskisuurista kaupungeista kerätty aineisto osoittaa omalta osaltaan kuntien strategisen johtamisen hyödyntävän ohjelmajohtamista osana strategiaprosessin jalkauttamista. Lumijärven ja Leponiemen mukaan kunnat tyypillisesti pohjustavat strategiaansa mission ja arvojen avulla. Päätehtävät ja eettiset periaatteet määritellään ja luodaan visio tilanteesta lähitulevaisuudessa. Visiota pyritään lähestymään strategioilla, jotka voivat olla jaettuna neljään näkökulmaan kuten henkilöstöstrategiaan. Näitä strategioita puolestaan jalkautetaan käytäntöön erilaisilla ohjelmilla ja projekteilla. (Lumijärvi & Leponiemi 2014, 43–45.) Kunnan eri toimialat tekevät omat sektorikohtaiset strategiansa. Strategian tulkinta voi vaihdella toimialoittain ja valtuustolla voi olla puutteelliset tiedot toimialojen strategisen kehittämisen tilanteesta (edm., 47–48).

Tämä neljän näkökulman kehittämislähtökohta pohjautuu Balanced Scorecard -malliin (BSC) eli tasapainotetun mittariston malliin (ks. Lumijärvi 2012, 64–65). Lumijärven ja Leponiemen (2014, 55) mukaan kunnanvaltuuston merkitystä strategiaprosessissa voisi kasvattaa sekä strategista itsenäisyyttä voisi antaa enemmän yksittäisille osastoille ja osallistaa henkilöstöä enemmän. Ylempien ja alempien organisaatiotasojen välillä on strategisessa kehittämisessä kuilu. Osastojen aloittamat projektihaikheet syntyvät usein käytännön ongelmista. (edm., 54). Ylemmän tason strategioiden ja toiminnallisen käytännön kehittämisen välistä kuilua pitäisikin kaventaa (edm., 55). Kuntien strategiaprosessien tyypillistä kunnanjohtajavetoisuutta ja keskusjohtoisuutta on toki kritisoitu jo pitkään. Usein strategioiden on koettu jäävän käytännön toiminnasta irralliseksi. Majoinen (2001, 266) on kritisoinut myös valtuuston heikkoa roolia strategisessa johtamisessa, valtuuston roolin jäädessä strategioiden ja tavoitteiden määrittelyn sijaan vain niihin vaikuttamisen tasolle. Kyse on kuntakohtaisista menettelytavoista. Kuinka suureksi eri ryhmien osallistaminen muodostuu ja kuinka aktiivisina esimerkiksi sidosryhmät vaikuttavat.

Lumijärvi (2007, 67–72) on itse esittänyt balanced scorecard -ajattelun eli tasapainotetun mittariston mallin hyödyntämistä kuntien ohjelmajohtamisen tukena. 2000-luvulla tutkittiin huomattavasti BSC-mallin soveltamista kunnissa. Lokakuussa 2005 toteutetun AURORA-arviointitutkimushankkeen kyselyaineiston perusteella BSC-malli on ollut käytössä valtaosassa suurista kunnista ja ollut sitä yleisempi mitä suurempi kunta on ollut asukasluvultaan (Arnkil, Pitkänen & Rissanen 2006, 179–180, 205–206). BSC-mallin käytön myös nähtiin kytkeytyvän 2002–2004 toteutettuun KARTUKE-tutkimus- ja kehittämisohjelmaan, joka oli toteutettu tutkimusverkoston muodossa (em., 9, 209–218). Myös Asikainen (2009) on kirjoittanut kuntien tavasta jäsentää strategioita BSC:n avulla. Hän näkee BSC:n tunnuspiirteiksi visiosta johdetut talous-, asiakas-, liiketoimintaprosessi-, oppimis- ja kasvunäkökulmat.

2010-luvulla BSC-mallin soveltamista kuntiin ei ole tutkittu yhtä voimakkaasti ja onkin mahdollista, että BSC-mallin käyttö olisi vähentynyt sitten 2000-luvun, koska käynnissä ei ole ollut KARTUKE-ohjelman kaltaisia kehittämisohjelmia, jotka ohjaisivat kuntia mallin käyttäjiksi. Myös tässä tutkimuksessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, näyttäytyykö kuntien strategisessa johtamisessa oppimisen koulukuntaan liittyviä malleja, vai onko kyseessä ollut lähinnä 2000-luvun alun trendi-ilmiö.

Rannisto (2005, 105–106) kritisoi osassa kunnista käytössä olevaa tasapainotettua mittaristoa siitä, että mittariston luominen on työläs prosessi ja mittariston luomisen jälkeen mittaristo voi ohjata kunnan toimintaa enemmän kuin varsinaiset asetetut tavoitteet. Esimerkiksi Kuntaliiton tuoreessa tutkimuksessa, *Kuntastrategiat digitalisaation ohjausvälineenä*, lähdetään siitä esioletuksesta, että kuntastrategian tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden perustana ovat tavoitteiden mittarit (ks. Räsänen, Oikarinen, Vartiainen & Voutilainen 2017, 51–68). Analyysimetodien ja mittausjärjestelmien voimakas korostaminen voi kuitenkin lisätä paitsi johtamisjärjestelmän kompleksisuutta niin myös vähentää innovatiivisuutta, mikäli esimerkiksi kustannustehokkuus nousee itseisarvoksi, niin ettei riskejä toimintatapojen uudistamiseksi uskalleta enää ottaa.

Tasapainotettu mittaristo toimii strategiaprosessissa strategian toimeenpanon tukena, runkona, jonka ympärille strategian jalkauttamisen, seurannan ja arvioinnin kehä rakennetaan. Kehyksen avulla pyritään varmistamaan strategian toimeenpanon, seurannan ja arvioinnin kokonaisvaltaisuus. Menetelmän kompleksisuus kuitenkin rajoittaa menetelmän käytön yleisyyttä. Osa kunnista on luopunut menetelmän käytöstä yksinkertaistaakseen strategista suunnitteluaan ja johtamistaan.

Ennen vuoden 2015 kuntalain voimaantuloa (HE 268/2014, 70) ja myös sen jälkeen on kunnilla ja muilla organisaatioilla ollut kuntalain 37 §:n listan kohtia vastaavia erillisiä strategisia suunnitelmia. Esimerkiksi henkilöstöstrategia, elinvoimastrategia ja omistajastrategia. Esityksessä kuntalaiksi (HE 268/2014, 101) on sanottu yhtenä kuntalain tavoitteena olleen vähentää erillisten sektorittaisten strategisten suunnitelmien tarvetta yhdistämällä ne samaan.

Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon:

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;*
- 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;*
- 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;*
- 4) omistajapolitiikka;*
- 5) henkilöstöpolitiikka;*
- 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet;*
- 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.*

Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

(Kuntalaki 410/2015, 37 § 1–2 mom.)

2.4 Väestötappiokuntien strateginen johtaminen

Viime vuosina on väestötappiokuntien strategisen johtamisen tutkimus noussut suosiossa. Esimerkiksi Karjalan tutkimuslaitos (Kahila et al. 2022; Kurvinen et al. 2022), maantieteen laitoksia (Albrecht et al. 2023; Halonen 2023; Syssner 2014; Syssner 2016) ja arkkitehtuurin laitos (Schmidt-Thomé & Lilius 2023) on alkanut tutkimaan väestötappiokuntien strategista johtamista. Nämä tutkimukset perustuvat kaikki älykkään sopeutumisen käsitteeseen. Älykkään sopeutumisen käsite on melko uusi ja ilmeisen tulkinnanvarainen. Syssner (2014, 2020) on puhunut älykkäästä sopeutumisesta nimenomaisesti säästöinä ja säästöihin ennakoimisena, eräänlaisena vastavoimana kasvustrategioille. Syssnerin tapa käyttää älykkään sopeutumisen käsitettä on monin tavoin verrannollinen kustannusjohtajuuden käsitteeseen tässä tutkimuksessa säästötoimenpiteiden kuvaajana. Toisaalta Kahila et al. (2022, 138–139) mainitsevat taloudelliset säästötoimenpiteet sopeutumisen esteenä ja listaavat älykkään sopeutumisen keskeisiksi piirteiksi monia kasvustrategian

piirteitä. Kuten strategisuuden, elinkeinoelämän ja yritysten toimintaedellytysten vahvistamisen sekä työmahdollisuuksien lisäämisen, monipaikkaisuuden, nopeat tietoliikenneyhteydet ja saavutettavuuden sekä kokeilukulttuurin. Ristiriita Syssnerin (2014; 2016; 2020) ajatusten kanssa on ilmeinen. Tässä tutkimuksessa kasvustrategiaan tai älykkääseen sopeutumiseen viitattaessa tarkoitetaan Syssnerin tulkintaa käsitteiden merkityksestä. Esimerkkinä kasvustrategiasta Syssner esitti erilaisia elinkeinopoliittisia toimenpiteitä yritystoiminnan vauhdittamiseksi ja investointien houkuttelemiseksi. Puolestaan sopeutumisstrategian piirteiksi hän esitti esimerkiksi kuntien välisen yhteistyön, rakennusten myynnin tai purkamisen, yhteistyön kolmannen sektorin kanssa, verotuksen nostamisen, palveluista karsimisen ja keskittämisen. (Syssner 2020.) Näiden tutkimusten lisäksi USO 6 -verkostokuntien strategiaselvitys (Rinta-aho & Lajunen 2022) päivittää ymmärrystä kuntastrategioiden sisältöjen nykytilanteesta, mutta ei kohdennu väestötappiokuntiin.

Väestötappio on monia pohjoismaisia alueita yhdistävä tekijä (Albrecht, Halonen & Syssner 2023, 91). Ruotsissa on havaittu väestötappiokunnilla olevan strategioiden ulkopuolia strategisia toimenpiteitä väestötappiotilanteeseen, kuten koulujen keskittämisiä, rakennuskannan karsimista ja kustannusten jakamista tuottamalla joitain palveluista yhdessä muiden kuntien kanssa, ilman että strategiadokumenteissa olisi asiaan linjauksia (Syssner 2014, 35–36). Julkisesti kunnat eivät kuitenkaan ole toteuttaneet kuntastrategian tasolla ajatusta älykkäästä sopeutumisesta, vaan lähestyneet asiaa kasvustrategioiden näkökulmasta (Syssner 2014; Syssner & Olausson 2016; Syssner 2020). Schmidt-Thomé & Lilius (2023) tutkivat mahdollisia älykkään sopeutumisen strategioita pessimismistä tunnetussa Puolangassa ja havaitsivat kunnalla olevan vain kasvustrategia ja pessimismistä hyödynnettävän markkinoinnissa kasvustrategian tukemiseen. Yhdeksi syyksi, väestötappion vähäiseen läsnäoloon strategioissa, on esitetty että mielikuva taantuvasta kunnasta voisi vaikeuttaa entisestään asukkaiden tai investointien houkuttelemista kuntaan (Syssner & Olausson 2016, 224). Demokratian näkökulmasta prosessin suppeaa käsittelyä julkisissa strategioissa on pidetty ongelmallisena (Syssner 2014, 35–36; Syssner & Olausson 2016, 224–225).

Ruotsinkaan tutkimuskirjallisuus ei ole suoraan sovellettavissa, sillä Suomen kunnat ovat sekä pienempiä että kärsivät suuremmasta väestötappiosta. Syssnerin (2014, 11) tapauskunnista esimerkiksi Ödeshögissä asukasluku oli tipahtanut 15,7 % 6170 asukkaasta 5200 asukkaaseen vuosien 1968 ja 2012 välillä. Jämijärvellä on jo pelkässä viidessä vuodessa tipahtanut asukasluku 12,0 % 1915 asukkaasta 1685 asukkaaseen vuosien 2016 ja 2021 välillä, muiden tapauskuntien väestötappion vaihdella viidessä vuodessa 2016–2021 välillä 3,5 % ja 9,5 % välissä (Suomen virallinen tilasto 2021). Syssnerin (2014, 11) tapauskunnilla on ollut 2016–2021 väkiluvun kehitys -

1,5 %, -1,3 %, 0,4 %, 0,9 % ja 1,9 % (Ruotsin virallinen tilasto n.d.). Vaikea arvioida miten kunnan pienempi koko ja suurempi väestötappio Ruotsiin verrattuna vaikuttavat Suomessa erilaistavana tekijänä kuntien julkisten strategia-asiakirjojen sisältämiin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin, mutta varmasti tekevät erilaisten väestörakenteen ja talouden ennusteiden tekemisestä tärkeämpää. Kyseessä ovat niin isot muutokset, että vaikka kunnalla olisi julkisesti kasvustrategia tai jonkinlainen hybridistrategia kasvun ja väestötappioon mukautumisen välillä, niin kunnan on kuitenkin varauduttava tilastojen ennustamaan toimintaympäristön muutokseen. Voimakkaan väestötappion lisäksi samaan aikaan myös yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä on lisääntynyt. 12 kohdekunnan painottamaton keskiarvo oli 25,7 % kuntalaisista vuonna 2011 ja 34,8 % kuntalaisista kymmenen vuotta myöhemmin vuonna 2021 (Suomen virallinen tilasto 2021).

Suomen maakuntaliitot ovat laatineet alueellisia älykkään erikoistumisen RIS3-strategioita osana Euroopan unionin S3-alustaa, koska älykkään erikoistumisen RIS3-strategiat ovat esivaatimuksena Euroopan unionin aluekehitysrahaston rahoituksen saamiselle (Wøien et al. 2019, 7–11; 18). Älykkään erikoistumisen strategialla (S3) voidaan nähdä paljon yhtäläisyyksiä Porterin erilaistamisstrategian ja toisaalta myös fokusointistrategian kanssa. Eräänlainen vastavoima älykkään sopeutumisen strategioille, joiden voidaan ajatella olevan verrannollisia kustannusjohtajuusajattelun kanssa. Laskennallisesta näkökulmasta sopeuttamisen ja kasvun ongelmaa on lähestytty Kuntaliiton ja maakuntien liittojen Perlaconilta tilaamassa selvityksessä (ks. Laesterä et al. 2020).

3 STRATEGIA STRATEGISEN JOHTAMISEN ILMENTYMÄNÄ

3.1 Strategisen suunnittelun eri näkökulmat

The greatest failings of strategic management have occurred when managers took one point of view too seriously. This field had its obsession with planning, then generic positions based on careful calculations, and now learning. (Mintzberg & Lampel 1999, 26)

Strategisen suunnittelun näkökulmia ja malleja on lukuisia ja niitä voidaan soveltaa ristiin. Tämä ei kuitenkaan välttämättä ole väärin. Mintzberg näkee, että liiallinen sitoutuminen yhteen näkökulmaan voi olla jopa kaikkein turmiollisinta. Mintzbergin kehittämässä konfiguratiivisessa koulukunnassa vaihtelee strategisen suunnittelun näkökulma organisaation, luonteen, tilan ja elinkaaren vaiheen mukaan. Seuraavaksi käymme läpi eri näkökulmia strategiaan ja niiden vaikutuksia strategiseen suunnitteluun ja johtamiseen.

Viime vuosikymmenien aikana uusia ja suosiota saavuttaneita strategiamalleja on syntynyt vain muutamia. Vanhat strategiamallit ovat vielä suuressa suosiossa niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Resurssilähtöinen ajattelu, uuden markkinatilan luomisstrategia ja sinisen meren strategia (Blue Ocean strategy), ovat keskeisiä klassisen strategisen ajattelun ja asemointimallien rinnalle nousseita ajattelutapoja (ks. Peltonen 2007, 72–81). Vanhojen strategiamallien luokittelutavoista usein viitataan Mintzbergin jaotteluun kymmeneen koulukuntaan sekä Richard Whittingtonin jaotteluun. Whittington (2001, 2–40) jakaa strategian eri lähestymistavat neljään geneeriseen luokkaan: klassiseen lähestymistapaan, evolutionäärisiin näkökulmiin, prosessuaalisiin lähestymistapoihin ja systeemiin näkökulmiin. Taulukossa 1 on suomennettuna Whittingtonin kuvaus eri luokkien ominaispiirteistä.

Taulukko 1: Whittingtonin neljä näkökulmaa strategiaan (Whittington 2001, 39)

	Klassinen (Classical)	Prosessuaalinen (Processual)	Evolutionäärinen (Evolutionary)	Systeeminen (Systemic)
Strategia	Formaalinen	Rakennettu	Vaikuttava	Sulautettu
Perusteet	Tuoton maksimointi	Epätäsmällinen	Selviytyminen	Paikallinen
Fokus	Sisäinen (suunnitelmat)	Sisäinen (politiikat ja kognitiot)	Ulkoinen (markkinat)	Ulkoinen (yhteisöt)
Prosessit	Analyyttinen	Neuvottelu/Oppiminen	Darwinistinen	Sosiaalinen
Vaikuttimet	Ekonomia/Sotatiede	Psykologia	Ekonomia/Biologia	Sosiologia
Avainhenkilöt	Chandler; Ansoff; Porter	Cyert & March; Mintzberg; Pettigrew	Hannan & Freeman; Williamson	Granovetter; Whitley
Esiintyminen	1960-	1970-	1980-	1990-

Whittingtonin klassinen luokka vastaa Mintzbergin jaottelun (ks. taulukko 2) ensimmäistä kolmea luokkaa. Prosessuaalinen näkökulma (Whittington 1993, 23) puolestaan nojaa rajoitettuun rationaalisuuteen ja Herbert Simonin työhön kuten Mintzbergin oppiva koulukunta ja kognitiivinen koulukunta. Evolutionäärinen näkökulma vastaa Mintzbergin ympäristökoulukuntaa. Systeeminen näkökulma on Whittingtonin ikään kuin oma kategoria, mutta Whittington käytti systeemisen näkökulman esimerkkinä samaa Honda-esimerkkiä kuin Mintzberg oppivasta koulukunnasta. Whittington vaikuttaakin jakavan Mintzbergin oppivan, kognitiivisen ja konfiguraationaalisen koulukunnan temaattisen ulottuvuuden lähinnä sen perusteella perustuuko oppiminen sisäiseen vai ulkoiseen fokukseen. Whittingtonin ja Mintzbergin luokittelut täydentävätkin toisiaan syventämällä ymmärrystä strategisen johtamisen tutkimuksesta. Mintzbergin jaottelutapa jäsentää Whittingtonin klassista ja prosessuaalista näkökulmaa kun taas Whittington syventää ajattelua jakamalla tutkimusta sisäisen ja ulkoisen fokuksen perusteella ja tuomalla uuden systeemisen näkökulman.

Taulukko 2: Mintzbergin luokittelu: strategian muodostamisen kymmenen koulukuntaa (Mukaien: Mintzberg, Ahlstrand, Lampel (1998); suom. Huotari 2009, 50)

Suomennot	Alkuperäinen nimi	Avainsanoja
Muotoilukoulukunta	The Design School	SWOT, kilpailuetu
Suunnittelukoulukunta	The Planning School	ohjelmointi, budjetointi, skenaariot

Asemoinnin koulukunta	The Positioning School	geneerinen strategia, kilpailuanalyysi, portfolio
Yrittäjäkoulukunta	The Entrepreneurial School	visio, henkilökeskeinen
Kognitiivinen koulukunta	The Cognitive School	psykologiset kehykset, skeemat, rajoittunut rationaalisuus
Oppiva koulukunta	The Learning School	ydinosaaminen, emergentti strategia
Valtakoulukunta	The Power School	koalitiot, verkostot, kollektiiviset strategiat
Kulttuurikoulukunta	The Cultural School	arvot, kulttuuri, ideologia
Ympäristökoulukunta	The Environmental School	mukautuvuus, evoluutio, kompleksisuus
Konfiguraationaalinen koulukunta	The Configuration School	elinkaari, muodonmuutos, strategiat jaksoittaisia (eri koulukunnat vaihtelevat strategiaprosessissa)

Mintzbergin koulukuntajaottelu on kuvattuna taulukossa 2 keskeisine ominaisuuksineen. Koulukunnista muotoilu-, suunnittelu- ja asemointikoulukunnat ovat luonteeltaan ohjailevia, konfiguraationaalinen koulukunta yhdistää elementtejä muista koulukunnista ja loput kuusi koulukuntaa ovat luonteeltaan kuvailevia. Kuten luvussa 2.3 todettiin, kansallisessa kuntastrategiakirjallisuudessa käytetään usein lähteenä John M. Brysonin strategiaoppeja. Seuraavaksi vertaamme hänen metodejaan esimerkiksi Mintzbergin kuvauksiin strategisesta johtamisesta.

Brysonin strategisen suunnittelun ajattelu perustuu vahvasti visioon, missioon ja tavoitteisiin. Hänen tavoiteorientoituneessa strategiakäsityksessään lähdetään siitä missä ollaan ja missä halutaan tulevaisuudessa olla. Strategia strategisena suunnitelmana on toimintatapa, jonka avulla yritetään päästä tähän tavoitteeseen. Hän kuvaa strategista suunnittelua oikeiden asioiden tekemiseksi perustuen missioon, visioon ja julkisen hyvän luomiseen, kun taas johtamisessa on kyse siitä, että samat asiat saadaan tehdyksi kohtuulliseen hintaan. Bryson toteaa yhdeksi strategian eduksi sen osallistavan vaikutuksen, mutta toisaalta esimerkiksi hänen prosessimallinsa (ks. Liite 1) vision (vision of success) luomisesta on hyvin johtajakeskeinen. Sen arviointiin käytetään kuitenkin myös normatiivista prosessia. Mahdollisesti mallissa korostuu vanha ja jo stereotyyppiksi noussut amerikkalainen ajatus johtajasta yritteliäänä ja visionäärisenä johtajana, joka johdattaa organisaation

vaikeuksien läpi menestykseen. Erityisesti Brysonin strategiamalli on tunnettu ja sillä on vakiintunut asema julkisen sektorin strategiatyössä selkeytensä vuoksi.

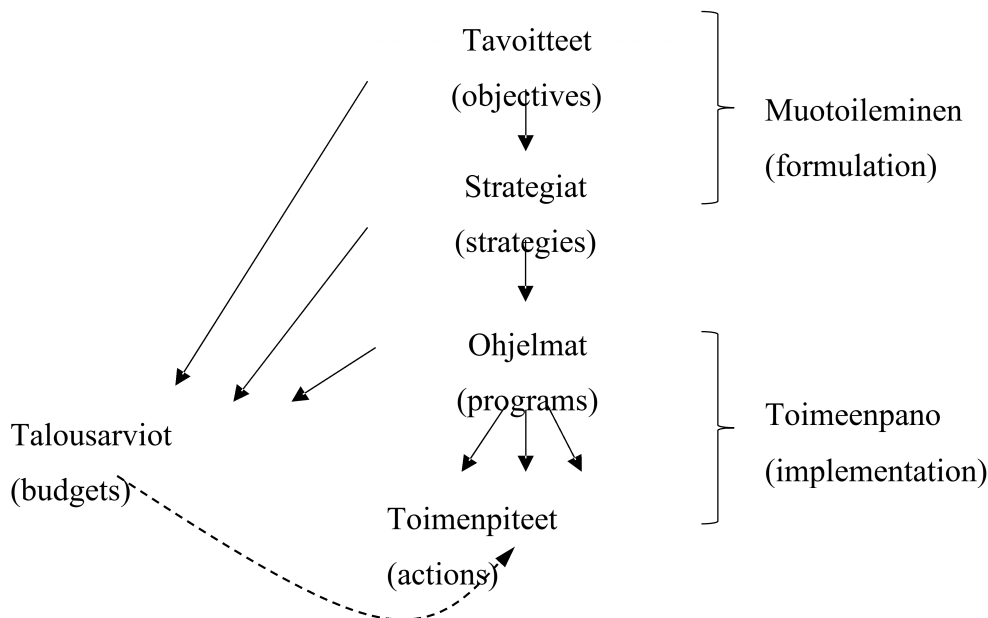
Brysonin strategiamalli etenee seuraavasti:

1. Sovi organisaation avainhenkilöiden kanssa strategisen suunnittelun prosessin käynnistämisestä.
2. Tunnista organisatoriset vaatimukset (mandates).
3. Selkeytä (clarify) organisaation missio ja arvot.
4. Arvioi ulkoiset ja sisäiset toimintaympäristöt (environments) tunnistaaksesi vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat.
5. Tunnista organisaatiota kohtaavat strategiset ongelmat (strategic issues).
6. Muodosta strategiat hallitsemaan ongelmia (issues).
7. Arvioi ja mukauta strategioita tai strategista suunnitelmaa.
8. Muodosta tehokas organisatorinen visio.
9. Kehitä tehokas toimeenpanosuunnitelma.
10. Uudelleenarvioi strategioita ja strategisen suunnittelun prosessia.

Brysonin esittämä kymmenenvaiheinen prosessimalli strategiseen suunnitteluun mukailee tahtomattaan hänen kritisoiduista Mintzbergin et al. teoreettista lähestymistapaa (e.g. Bryson 2004, 34). Malli muistuttaa vahvasti Mintzbergin et al. (1998, 26) hahmottelemaa tavallista Design Schoolin strategisen suunnittelun mallia yhdistäen sen samalla Kotterin (1995) muutosjohtamisen portaisiin. Vaikkakin Kotterin teos on ilmestynyt Brysonin teoksen jälkeen, kaavioissa on samoja piirteitä, kuten voimakkoalition kokoaminen prosessin läpiviennin tueksi. SWOT-analyysin jakaminen sisäiseen ja ulkoiseen toimintaympäristöön sekä strategian toimeenpanon kiinteys omana erillisenä vaiheenaan ovat vahvasti Design Schoolin viitekehyksestä. Mission ja vision tuominen prosessiketjuun on puolestaan Entrepreneurial Schoolille ominaista.

Brysonin esittämä syklimalli on helppokäyttöinen ja sitä tukee hänen opaskirjamainen esittämistapansa lukuisine prosessivaiheisine selityksineen. Brysonin mallin selkeys ja varhaisten suomalaisten kuntastrategiatutkimusten ja –oppaiden käyttäminen teosta yhtenä lähteenään (e.g. Linnapuomi 1990.; Rannisto 2005) ovat mahdollisesti vaikuttaneet vision ja mission käytön määrään Suomen kuntien strategiatyössä. Samalla logiikalla voidaan pohtia myös Kuntaliiton aktiivisen toiminnan merkitystä BSC-mallin käytön laajuudelle kuntien keskuudessa. Kunnat seuraavat väistämättä myös toisiaan, mutta eräänlainen korkeamman tason ohjaus vaikuttanee kuntien

käyttämään strategisen johtamisen ja suunnittelun toimintatapoihin ja työkaluihin. Suomessa kuntastrategia instrumenttina on suhteellisen tuore, huomioiden että kuntastrategia on tullut lakisääteiseksi vasta vuoden 2015 kuntalaissa. Strategisen suunnittelun ja johtamisen prosessit hakevat varmasti vielä muotoaan.



Kuvio 1: Tavanomainen strategiasuunnittelu (Mintzberg 1994, 82)

Kuntien strategiset toimet ovat luokiteltavissa ongelmien lähestymistapojen ja strategisten valintojen kautta esimerkiksi resurssilähtöisiin ratkaisuihin sekä asemointistrategioiden mukaisiin ratkaisuihin. Varsinaisen strategiaprosessin rakenteelliset elementit kuten arvojen mahdollinen korostaminen (Cultural School), visiokeskeisyys (Entrepreneurial School), BSC-malli (Learning School) tai ohjelmajohtaminen (Planning School) mahdollistavat erilaisia strategian toteuttamisvaihtoehtoja, mutta eivät välttämättä muokkaa kunnan strategisia tavoitteita tai strategisia toimenpiteitä, joilla tavoitteisiin pyritään tosiasiallisesti pääsemään.

Kuviossa 1 havainnollistetaan strategian suhde ohjelmiin, siten kuten Mintzberg on asian esittänyt. Myös talousarvio on osa strategista suunnittelua. Valta päättää taloudesta on merkittävää strategista voimankäyttöä. Suomalaisessa kuntakontekstissa talouden suunnittelun strateginen merkitys korostuu erityisen näkyvästi, kuntalain mukaisten taloussuunnitelmien myötä. Taloussuunnitelma on kuitenkin siten alisteinen kuntastrategialle, että taloussuunnitelman on toteutettava kuntastrategiaa. Strategian muodostamisvaiheen suhteita voi kuvata siten että strategia johdetaan organisaatiolle

määriteltyjen tavoitteiden pohjalta. Mallin mukainen strategian toimeenpano puolestaan tapahtuu ohjelmien pohjalta ja ohjelmien mukaisilla toimenpiteillä toteutetaan strategiaa.

Kuntaliiton USO2-ohjelman myötä linjattiin, että kuntastrategian tulisi kattaa kunnan yhteisö- ja verkostorooli, paikallisen elinvoiman edistäjän rooli ja palvelujen järjestäjän rooli. Ohjelman kehittämisalotteessa esitettiin myös toimiala- ja muista alastrategioista luopumista ja ohjelmajohtamisen käyttöönottoa. (Pauni 2013.) Ohjelmajohtaminen ei ole mikään uusi toimeenpanomenetelmä, mutta sen rooli kansallisessa kuntastrategiakeskustelussa on olennainen. Ohjelmajohtamista on Kuntaliiton USO2-ohjelman lisäksi tuonut näkyväksi Kuntaliiton Ohjashoprojekti (ks. Mikola 2007) vuosina 2004–2007. Myös Bryson (2004, 243–244) on kirjoittanut ohjelmajohtamisesta ja sen toteuttamisen vaatimuksista. Hän on kuvannut ohjelma- ja projektisuunnitelmia versioksi toimintasuunnitelmista.

Mintzbergin tulkinnan mukaan organisaatiot eivät ryhdy muodolliseen strategiseen suunnitteluun luodakseen strategioita vaan kehittääkseen ja toteuttaakseen jo olemassa olevia strategioita. Silloin strategia onkin strategisen suunnittelun aloituspiste eikä seuraus. (Mintzberg 1994, 333.) Tämä näkyy myös useiden tapauskuntien strategioissa, kunnan vanhan strategian toimiessa pohjana uudelle strategiatyölle.

3.2 Strateginen suunnittelu kunnissa – työkalut ja käytännöt

Pasi-Heikki Rannisto (2005, 105) totesi aikanaan, ettei kunnan strateginen suunnittelu ole kehittynyt omana erityisalanaan vaan perustuu yleensä yritysmaailmasta sovellettuihin työkaluihin ja malleihin. Hänen käsitystään tukevat myös vuosituhaten alussa tehdyt laajat kyselyt kuntajohtamisen kuntakohtaisista käytännöistä.

Vuonna 2000 Kuntaliiton tekemään Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000 -kyselyyn vastanneista 304 kunnasta, silloisesta 452 kunnasta, 201 kunnassa oli tehty toiminnan ja talouden kuntavertailuja ja 189 kunnassa SWOT-analyysi (taulukko 3). Talousanalyysi oli tehty 168 kunnassa, skenaariotyöskentelyä 99 kunnassa, sidosryhmäanalyysi 50 kunnassa ja muu selvitys 21 kunnassa. Koko kuntaa koskeva visio puolestaan oli hyväksytty 209 kunnassa. (Majoinen 2001, 243–245) SWOT-analyysin ja visioiden vakiintunut asema kuntakentässä sekä strategisen suunnittelun analyysipainotteisuus ovat kyselyn kiinnostavimpia tuloksia. Vuoden 1995 kuntalain myötä kuntien on ollut määrä suunnitella talouttaan talousarvion sekä vähintään kolmen vuoden taloussuunnitelman

avulla. Taloussuunnitelman sitovuus oli aiempaa vuoden 1976 kunnallislain (953/1976) mukaista ohjeellista kuntasuunnitelmaa sitovampi (Majoinen 2001, 238–239; HE 192/1994). Varsinainen kuntastrategia tuli lakisääteiseksi vasta vuoden 2015 kuntalain (410/2015) myötä. Strategista suunnittelua kunnissa on harjoitettu toki jo pitkään. Taloussuunnitelmat ovat olleet strategisen suunnittelun väline, joka on ohjannut kuntia suunnittelemaan talouttaan myös tulevaisuuteen.

Taulukko 3: Strategisen suunnittelun yhteydessä tehdyt analyysit ja visioiden käyttö kunnissa vuonna 2000. (Majoinen 2000, 19)

Selite	laadittu x määrässä kuntia (n=304)	prosenttiosuus kaikista kyselyyn vastanneista kunnista
Kuntavertailuja toiminta/talous	201	66 %
SWOT-analyysi	189	62 %
Talousanalyysi	168	55 %
Skenaariotyöskentely	99	33 %
Sidosryhmäanalyysi	50	16 %
Muu selvitys	21	7 %
Koko kunnan laajuinen hyväksytty visio	209	69 %
Toimialakohtainen hyväksytty visio	50	16 %

Bryson (1988, 22–45) on kirjoittanut yksityisen sektorin strategisen suunnittelun mallien sopivuudesta julkisen sektorin käyttöön. Hänen mukaansa ainakin SWOT-analyysi, Freemanin sidosryhmänäkökulma, portfoliot, neuvotteluun perustuvat strategiset prosessit, strategisten ongelmien hallinta, looginen inkrementalismi ja innovaationäkökulma ovat sovellettavissa kuntiin. Lorangen strategisen suunnittelun systeemit eivät kuitenkaan hänen mielestään sovi kuntiin ja Porterin kilpailija-analyysi (competitive analysis) vain yksittäisen funktion tasolle ja silloinkin vain siinä tapauksessa, mikäli funktio on (kilpailtuun) toimialaan verrattava kuten vapaa-ajanpalvelut tai terveydenhuolto.

3.3 Strategiatutkimuksen jaottelun soveltaminen kuntiin

Johnsen (2014, 31–35) on verrannut Norjassa eri julkisen sektorin organisaatioiden strategista ajattelua Mintzbergin luokitteluun strategisen johtamisen eri koulukunnista. Johnsen havaitsi opiskelijaryhmän kanssa Norjan kuntien käyttävän pääasiassa Planning School -ajattelua, jossa strategiaa suunnitellaan mission, vision ja tavoitteiden, tarkistuslistojen, budjettien ja skenaarioiden

avulla. Johnsen tulkitsi ajattelutavan lisäävän julkishallinnon läpinäkyvyyttä ja olevan siten selkeä valinta julkishallinnon organisaatioille. Design School -ajattelua havaittiin Planning School –ajattelun rinnalla esimerkiksi SWOT-analyysin merkeissä yhdessä kolmesta case-kunnasta. Positioning School –ajattelua, johon Johnsen lukee myös Porterin viiden voiman mallin ja arvoketjumallin, ei havaittu tutkituissa kunnissa. Johnsen sanoo kuitenkin ajattelutavan sopivan kunnille ja alueille, jotka kilpailevat asukkaista. Mintzberg, Ahlstrand ja Lampel (1998, 83–85) itse lukivat Positioning Schoolin perusteisiin erityisesti Porterin esittämät geneeriset strategiat: kustannusjohtajuuden (cost leadership) ja erilaistamisen (differentiation), joita Johnsen ei mainitse. Learning School -ajattelua sovellettiin kahdessa kolmesta case-kunnasta tasapainotetun mittariston (BSC) muodossa.

Johnsenin ja hänen oppilaidensa tutkimuksen pohjalta syntyy esiyymmärrys, että kuntien strateginen johtaminen perustuisi formaaliseen suunnitteluun (Planning School) kuten kunnan mission ja vision sekä kunnan tavoitteiden laatimiseen, jota tukisivat mallintamisen/muotoilun koulukuntaan (Design School) liittyvät analyysit kuten SWOT-analyysi sekä oppimista (Learning School) korostavat mallit kuten BSC-malli. Toisaalta kyse on kuitenkin oppilastyönä tehdystä luokittelusta, jossa myös eri opiskelijaryhmien luokittelussa apunaan käyttämän datan kattavuus vaihteli. Otos oli pieni, vain kolme kuntaa nykyisistä 422 kunnasta, ja Norjan kuntien johtamisjärjestelmät eivät ole suoraan verrannollisia suomalaisiin järjestelmiin. Johnsenin tutkimusartikkeli kuitenkin vertaa johtamisjärjestelmiä kiinnostavalla tavalla luokittelemalla eri organisaatioissa käytettyjä malleja Mintzbergin strategisen johtamisen koulukuntiin. Samankaltaista vertailu- ja luokittelutapaa voitaisiin käyttää myös suomalaisessa kunnallistutkimuksessa.

3.4 Kilpailustrategiamallit

Why is it that Casio can sell a calculator more cheaply than Kellogg's can sell a box of corn flakes? (Treacy & Wiersema 1996, 3)

Treacy ja Wiersema kiteyttävät lainauksessa porterilaisten kilpailustrategiamallien erot. Kun osa organisaatioista hakee kilpailuasemaa markkinoinnin ja brändin rakentamisen avulla kuten Kellogg's tai Red Bull, niin ero kustannusjohtajuutta kilpailuetunaan käyttäviin organisaatioihin, Treacyn ja Wierseman (1996, 3, 201) esimerkissä Casioon, on korostetun iso. Laskin muropaketin hinnalla, onkin eräänlainen karikatyyri, joskin ajoittain valitettavasti paikkansapitävä, näiden kahden

kilpailustrategian eroista. Seuraavaksi käymme läpi porterilaista ajattelutapaa ja näitä geneerisiä kilpailustrategioita.

Strategia voidaan nähdä yhdistävänä sidostekijänä yrityksen ja sidosympäristön välillä (Grant 2010, 11–12). Michael Porterin (2004, 4) tunnetussa yritysten kilpailua kuvaavassa viiden voiman mallissa käsitellään vain ulkoisia uhkatekijöitä. Tämä on keskeinen ero strategiatyössä usein käytettyyn SWOT-analyysiin, jossa etsitään organisaation vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Näistä organisaation vahvuudet ja heikkoudet ovat sisäisiä kilpailukykytekijöitä. SWOT-analyysia on puolestaan kritisoitu siitä, että se vahvalla kategorisoinnilla poistaa haasteisiin liittyvää luovaa ajattelua (Grant 2010, 12–13). SWOT-analyysi saattaa myös johtaa tilanteeseen jossa vain listataan vahvuuksia ja heikkouksia ja kilpaillaan sillä mikä lista on pisin (Barney & Clark 2007, 50).

Porter (2004) näkee kilpailustrategian muodostuksen tapahtuvan kontekstissa, johon vaikuttavat niin organisaation vahvuudet ja heikkoudet sekä toimialan mahdollisuudet ja uhat, kuin myös strategian toteuttajien henkilökohtaiset arvot ja organisaatioon sekä sen kehittymiseen kohdistuvat laajemmat sosiaaliset odotukset. Tavoitteena organisaatiolla on löytää toimialalta oma paikkansa, jossa organisaatio voi puolustautua ulkoisia uhkia vastaan. Viiden kilpailuvoiman mallilla (ks. kuvio 2) Porter mallintaa toimialaan kohdistuvia uhkia: uusia tulokkaita organisaatioiden tai tuotteiden muodossa sekä tuottajien ja ostajien organisaatioihin kohdistamaa painetta. (Porter 2004, 4.) Uusien toimijoiden markkinoille pääsyn esteenä voi olla esimerkiksi toimialan brändi- ja markkinointikeskeisyys, joka voi vaatia markkinoille pääsyyn suuria investointeja (em. 9).

Porter lähestyy viiden kilpailuvoiman mallin kautta omaa kilpailustrategian käsitystään. Porterin (2004, 35) mukaan on kolme geneeristä strategian lähestymistapaa, joilla voidaan kilpailla toimialalla muita yrityksiä tuottavammin: kustannusjohtajuus, erilaistaminen ja fokusointi. Näiden geneeristen strategioiden vaatimia funktionaalisia vaatimuksia on listattuna taulukossa 4. Sitä ennen kuitenkin käymme läpi näiden kolmen eri lähestymistavan luonnetta.

Fokusointistrategia kohdistuu yksittäiseen segmenttiin, pyrkien joko erilaistamaan ja tavoittamaan paremmin kohderyhmän tarpeet tai madaltamaan tavoitteen täyttämisen kustannuksia tai molemmat. Fokusointistrategiaa harjoittamalla yritys voi saavuttaa tietyllä segmentillä keskimääräistä suurempia tuottoja, mutta kokonaistuotot voivat jäädä pienemmiksi. Koko organisaatio on suunniteltu tuottamaan kapealla strategisella segmentillä suurempaa tehokkuutta kuin laajemmilla markkinoilla kilpailevat kilpailijat. (Porter 2004, 38–40)

Porterin (2004, 37) mukaan erilaistamista voidaan tavoitella esimerkiksi systemaattisella brändin rakentamisella, teknologialla tai asiakaspalvelulla. Hän näkee, että ideaalissa tapauksessa yritys pyrkii erilaistamaan itseään usean eri ulottuvuuden kautta. Esimerkiksi hän nostaa Caterpillar-traktorit, jotka eivät kilpaile hinnalla mutta tarjoavat kattavan myyjäverkoston ja varaosien saatavuuden. Lisäksi tuotteet ovat tunnettuja kestävydestään.

Kustannusjohtajuus vaatii tiukkaa kustannuskontrollia ja jättää marginaaliset asiakasryhmät huomiotta, keskittyen volyymeihin. Tehokkuutta hakiessa säästetään myös tutkimustoiminnasta ja mainonnasta, keskittyen matalaan kustannusrakenteeseen ja tehokkuuteen. Kustannusjohtajuuden saavuttaminen on pitkäaikainen prosessi ja tarjoaa siten myös turvaa uusia markkinoille tulijoita vastaan. (Porter, 2004, 35–36.) Lindroos ja Lohivesi (2004, 148–149) tuovat tuotantolähtöisen toimintatavan kustannusjohtajuuden käsitteen rinnalle. He näkevät julkisten palvelujen kehittämisprosessin kehityskulkuna kustannusjohtajuudesta ja tuotantolähtöisestä toimintatavasta tuotekehityslähtöiseen toimintatapaan, jossa pyritään parhaaseen palveluun tai tuotteeseen, ja lopulta asiakaslähtöiseen toimintatapaan, jossa pyritään kokonaispalveluun.

Treacy ja Wiersema (1996) tuovat kehykseen mukaan asiakasrajapinnan. Heidän mukaansa markkinajohtajaksi halutessaan yrityksellä tulisi olla joko markkinoiden paras tuote, edullisin tuotteiden ja palveluiden yhteishinta tai paras kokonaisratkaisu. Asiakasnäkökulman vahvistamisesta huolimatta malli muistuttaa kuitenkin vahvasti Porterin jakoa erilaistamiseen ja kustannusjohtajuuteen. Kustannusjohtajuuden etuna on kyky puolustautua kilpailuvoimia vastaan edullisemmalla kustannusrakenteella. Voimakkaat ostajat voivat pakottaa hinnat vain toiseksi tehokkaimman kilpailijan tasolle, joten organisaatiota ei voida pakottaa ulos markkinoilta. (Porter 2004, 35–36.) Erikoistuminen puolestaan suojelee kilpailuvoimilta brändiuskollisuuden avulla, joka nostaa asiakkaiden kynnystä siirtyä toisen organisaation asiakkaaksi esimerkiksi mahdollisesti edullisemmasta hinnasta huolimatta.

Taulukko 4: Geneeristen strategioiden funktionaalisia vaatimuksia (Porter 2004, 40–41)

	Tarvittuja taitoja ja resursseja	Organisatoriset vaatimukset
Kustannusjohtajuus	Pitkäjänteinen pääomainvestointi ja pääsy varoihin	Tiukka kustannuskontrolli
	Prosessitekniikan taitoja	Usein tehtävät yksityiskohtaiset valvontaraportit

	Intensiivistä työnohjausta	Jäsentynyt organisaatorakenne ja velvollisuudet
	Helposti valmistettavaksi suunniteltuja tuotteita	Kannustinpalkkiot
	Edullinen jakelujärjestelmä	
Erilaistaminen	Vahvat markkinointikyvyt	Vahva koordinaatio R&D, tuotekehitys ja markkinointifunktioiden välillä
	Tuotekehitys	Subjekttiivinen mittaus ja kannustimet kvantitatiivisten mittausten sijaan
	Luovuutta	Palvelut erittäin taitavien työntekijöiden, tutkijoiden tai luovien ihmisten houkuttelemiseksi
	Vahva perustutkimusosaaminen	
	Yritysmaine laadusta tai teknologisesta johtajuudesta	
	Pitkä historia alalla tai ainutlaatuinen yhdistelmä muilta aloilta saavutettuja taitoja	
	Vahva yhteistyö kanavien välillä	
Fokusointi	Yhdistelmä yläpuolella olevia toimintatapoja kohdistettuna tiettyyn strategiseen kohteeseen.	Yhdistelmä yläpuolella olevia toimintatapoja kohdistettuna tiettyyn strategiseen kohteeseen.

3.5 Resurssilähtöinen näkökulma

Barney ja Clark kritisoivat Porterin viiden voiman mallin lähtöoletusta, että saman toimialan sisällä yritykset olisivat toisiinsa verrannollisia ja mahdolliset resurssien heterogeenisyydet olisivat lyhytikäisiä koska resurssit olisivat helposti muidenkin saatavissa. Heidän mielestään yrityksillä voi olla resursseja jotka eivät ole muiden saatavissa. Resurssilähtöinen näkökulma perustuukin näiden kahden Porterin lähtöoletuksen paikkansapitämättömyydelle. (Barney & Clark 2007, 51.)

Resurssilähtöisen strategia-ajattelun nähdään tukevan Porterin esittämää erilaistamisstrategiaa tarjoamalla teoreettisia selityksiä erilaistamisen suunnan valitsemiseen. Käytettävissä olevat resurssit ja markkinoiden tuomat mahdollisuudet muokkaavat toimintaympäristöä. Voidaan myös todeta, että erikoistuminen aiheuttaa erilaistamista. (Mahoney & Pandian, 1992.)

Margaret A. Peterafin (1993) mukaan, jotta resurssilähtöinen malli toimisi, on neljän edellytyksen täytyttävä: resurssien on oltava heterogeenisia (superior resources, resource heterogeneity), kilpailun

on oltava rajoitettua ex post (jonkin jälkeen) (ex post limits to competition), resurssien liikkuvuuden on oltava rajallista (imperfect resource mobility) ja kilpailun on oltava rajoitettua ex ante (jotakin ennen) (ex ante limits to competition). Ex ante kilpailun rajallisuudella tarkoitetaan yrityksen kykyä saavuttaa strategiset resurssit (superior resource position) ja ex post kilpailun rajallisuudella yrityksen kykyä ylläpitää asemaansa.

Barneyn (1991) mukaan ylläpitääkseen kestävästä kilpailuetua (sustained competitive advantage) yrityksen resurssin on oltava arvokas (valuable), harvinainen (rare), hankalasti kopioitava (imperfectly imitable) eikä resurssille ole strategisesti vastaavia vaihtoehtoja joilla resurssin voisi korvata (nonsubstitutable). Myöhemmin tästä Barneyn kehikosta on ryhdytty käyttämään lyhennystä VRIN. Vielä Barney ei kuitenkaan käyttänyt suoraan sanamuotoa nonsubstitutable eivätkä esimerkiksi Peteraf (1993) ja Mahoney & Pandian (1992) ole Barneyn ajatuksiin viitatessaan lainanneet koko viitekehystä kokonaisuutena vaan yksittäisiä osia ja ajatuksia.

Resurssilähtöinen ajattelumalli eroaa merkittävästi kenties tunnetuimmista Mintzbergin esittämistä koulukunnista, Planning Schoolista ja Design Schoolista, sillä se ei ohjaa strategiaa prosessina vaan ajattelutapana. Tällöin käytetyt mallit ovat todennäköisesti yhä edelleen samoja kuin useissa Mintzbergin esittämissä koulukunnissa, mutta ajattelutapa strategian luomisen taustalla muuttuu. Resurssilähtöisen (Resource-based view, RBV) ajattelumallin soveltamista rajaavat perusvaatimuksiin lukeutuvat resurssien heterogeenisyys ja resurssien liikkumattomuus (Barney & Hesterly 2010, 67), kun taas Porterin Positioning School -ajattelun geneerisiä asemointimalleja voidaan soveltaa periaatteessa jokaiseen organisaatioon. Resurssien heterogeenisyydellä tarkoitetaan organisaatioiden erilaisia kyvykkyyksiä ja resursseja, jotka johtavat siihen, että toiset toimijat voivat tehdä asioita toisia paremmin. Resurssien liikkumattomuudella taas tarkoitetaan vaikeutta saavuttaa samat resurssit ja kyvykkyydet, jotka toisella organisaatiolla on. (Barney & Hesterly 2010, 67.)

Mintzberg ja Lampel (1998; 1999) lukevat RBV:n osaksi Cultural Schoolia, mutta samankaltaiset Prahaladin ja Hamelin ideat organisaatioiden sisäisistä dynaamisista kyvykkyyksistä osaksi Learning Schoolia. Laajemmin tarkasteltuna hän arvioi dynaamisten kyvykkyyksien näkökulman sekoittuvan Design ja Learning Schoolien välille ja RBV:n Cultural ja Learning Schoolin välille. Nämä koulukunnat ovatkin hyvin samankaltaisia. Mintzberg ammentaa oppivan koulukunnan periaatetta japanilaisesta strategisesta johtamisesta. Ihmetystä herätti Porterin (1996) ajatus, että japanilaisilla yrityksillä on harvoin strategiaa, ja että miten japanilaiset yritykset voivat pärjätä kansainvälisillä markkinoilla ilman olemassa olevaa strategiaa. Vastausta näennäiseen ristiriitaan haettiin oppivasta

organisaatiosta ja kulttuurista. Mintzberg (1998, 201–208) satoi japanin esimerkin oppivaan koulukuntaan ja Whittington (1993, 32–36) systeemiseen näkökulmaan.

Organisaatioiden sisäisten resurssien nousu kilpailukyvyyn lähteeksi juontaa juurensa Edith Penrosen ajatuksiin epätäydellisistä markkinoista. Näiden ajatusten pohjalta strategiatutkijat lähestyivät ajatusta epätäydellisestä markkinasta yrityksen kilpailuedun lähteenä. Birner Wernerfelt esitti, että yritysten tarkasteleminen resurssiensa näkökulmasta tuotenäkökulman sijaan toisi uutta lisäarvoa. (Mintzberg 1998, 275–276; Wernerfelt 1984) Wernerfeltin jälkeen resurssilähtöisestä näkökulmasta kehitettiin erinäisiä hahmotelmia, mutta tutkimus oli hyvin hajanaista. RBV siinä muodossa jona se tänä päivänä käsitetään syntyi kuitenkin vasta Barney'n koottua tutkimuksia yhteen ja määriteltyä strategisen resurssin kriteerit.

Barney'n (1991) VRIN-kehikko toimii yhä eräänlaisena strategisen resurssin käsitteen määrittelynä, mutta rinnalle resurssilähtöistä teoriaa jäsentämään on noussut teorialähtöinen VRIO-kehikko. Barney ja Hesterly (2010, 68) kutsuvat uudempaa VRIO-kehikkoa ensisijaiseksi tavaksi RBV:n vaatimien sisäisten vahvuuksien ja heikkouksien tunnistamiseen. Barney'n uuden kehikon ensimmäiset kolme kirjainta kuvastavat samoja resurssin arvokkuuden (value), harvinaisuuden (rarity) ja hankalasti kopioitavuuden (imitable) käsitteitä. Neljäs kirjain on kuitenkin VRIN-kehikkoon nähden vaihtunut. Viimeisellä kirjaimella kuvataan resurssin korvattavuuden (nonsubstitutable) sijaan organisaatiota (organization) ja kysytään, onko yritys organisoitunut hyödyntämään koko resurssiensa ja kyvykkyksiensä tuoman kilpailullisen potentiaalinsa.

Organisaation sisäiset resurssit ja voimavarat ovat monien teorioiden lähde. Prahaladin ja Hamelin (ks. 2006) resurssipohjaiset teoriat sekä tukevat resurssilähtöistä näkökulmaa, että muodostavat oman käsitteellisen kokonaisuutensa. Ydinosaaminen on taitojen ja tekniikoiden yhdistelmä (Hamel & Prahalad 2006, 255). Käsitteen erottaakin RBV:stä erityisesti RBV:n laajemman resurssikäsitteen myötä. Resurssikäsitteellä viitataan RBV:n kohdalla kaikkiin arvokkaisiin, harvinaisiin, hankalasti jäljiteltäviin ja korvaamattomiin resursseihin. Tämän käsitteen sisälle mahtuu kuitenkin hyvin monenlaisia resursseja. Esimerkiksi RBV:n pohjalta Enontekiö voisi pitää Saana-tunturia strategisena resurssina. Hamelin ydinosaamisen käsite viittaa kuitenkin vain tietoon, ymmärrykseen ja osaamiseen. Ydinosaaminen on sekä tarpeellista osaamista, että erilaistavaa osaamista, mikä erottaa ydinosaamisen alan perusedellytyksistä. (Hamel & Prahalad 2006, 255–264.)

Sisäiseen toimintaympäristöön sijoittuva RBV ei ole erilaisesta ajattelutavastaan huolimatta puhtaasti Porterin ulkoiseen toimintaympäristöön keskittyvän asemointiajattelun vastakohta. Näiden näkökulmien voidaan nähdä edustavan SWOT-analyysin eri puolia ja siten täydentävän jo aiemmin olemassa olleita teorioita. (Ambrosini 2002, 135.)

4 AINEISTO JA MENETELMÄT

4.1 Aineiston rajaus

Tutkimuksen kohdekuntien rajauksessa on käytetty seutukuntajakoa. Seutukuntajako on vuonna 1994 aluekehittämisen järjestämistarkoituksessa käyttöön otettu alueluokitus (Tilastokeskus 2013). Suomen alueluokitusjärjestelmä perustuu eurooppalaiseen NUTS-alueluokitusjärjestelmään, joka jakaantuu kolmeen NUTS-tasoon. NUTS 1 jakaa Suomen Manner-Suomeen ja Ahvenanmaahan. NUTS 2 vastaa viittä suuraluetta, jotka ovat Länsi-Suomi, Helsinki-Uusimaa, Etelä-Suomi, Pohjois- ja Itä-Suomi ja Ahvenanmaa. NUTS 3 -taso vastaa 19 maakuntaa. Entisen NUTS 4 eli nykyisen LAU 1 (local administrative unit, vapaasti suomennettuna paikallishallinnon yksikkö) -tason muodostavat seutukunnat. Entinen NUTS 5 eli nykyinen LAU 2 -taso vastaa puolestaan Suomen kuntia. (Tilastokeskus 2018; Luonnonvarakeskus 2018.)

Seutukuntajako sopii erityisen hyvin väestötappiokuntien toiminnan kartoittamiseen, sillä aluejaon kriteerinä on käytetty pääosin työssäkäyntialueita ja yhteistyöalueita (Tilastokeskus 2013). Nämä samat tekijät ovat toiminnallisesti keskeisiä, erityisesti mikäli väestötappio ei ole vain kuntakohtaista vaan myös alueellista. Seutu on puolestaan dynaaminen toiminnallistaloudellinen alue, joka voi olla suppeampi tai laajempi kuin seutukunta, joka on hallinnollistilastollinen yksikkö (Sotarauta & Linnamaa 1997, 51). Kohdekuntien kohdalla väestötappiota voidaan pitää alueellisena ilmiönä, sillä kaikkien kohteena olevien seutukuntien kaikki kunnat ovat väestötappiokuntia.

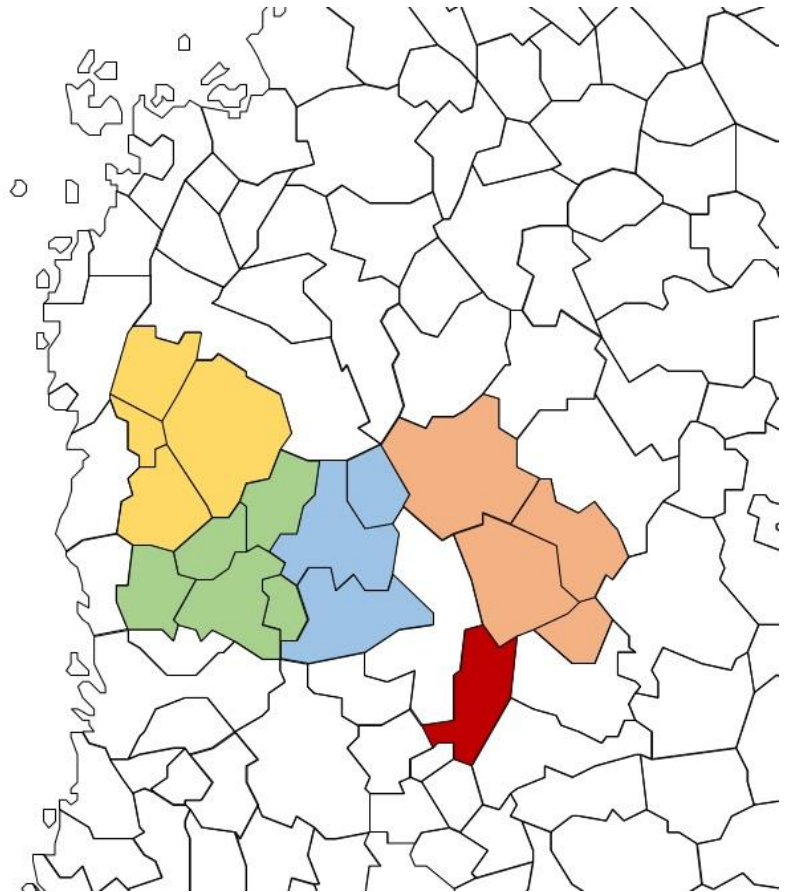
Tutkittaessa seutukuntia on huomattava käsitteelliset erot seutukuntien ja kaupunkiseutujen välillä. Kaupunkiseutujen historiallinen pohja on niin sanotussa Paras-laissa eli laissa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007). Kaupunkiseutuajattelu voi johtaa keskusteluun ympärystai kehyskunnista sekä reunakunnista. Kaupunkiseutuajattelu näyttäytyy esimerkiksi C21-kuntien yhteistyöverkostona, joka myös myötäilee Paras-lain (169/2007) määrittämiä kaupunkiseutuja, lisäten kaupunkien joukkoon Kouvolan, Salon ja Rovaniemen. Esimerkkinä seutukunnan ja kaupunkiseudun erosta voi tässä yhteydessä toimia Tampereen seutukunta ja kaupunkiseutu. Tampereen kaupunkiseutuun kuuluivat vuonna 2018 Tampereen seutukunnan kunnat Hämeenkyröä ja Pälkänettä lukuun ottamatta (tamperenseutu.fi; Tilastokeskus 2018). Tämä aluejako kaupunkiseutuun, ilman seutukunnan Hämeenkyröä ja Pälkänettä, vastaa yksi yhteen myös laissa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007 § 7.3) säädettyä niin sanottua MAL-sopimusaluetta

eli maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen suunnittelualuetta. Tosin tutkimuksen kohteeksi valikoituneiden seutukuntien kunnat eivät myöskään kuulu virallisesti yhteenkään C21-yhteistyöverkoston kaupunkiseutuun. Sijainti keskeisimpien valtakunnallisten kaupunkikeskusten seutuvyöhykkeen ulkopuolella on kohdekunnille yhteinen haaste, vaikka myös näiden kuntien sisällä on paljon vaihteluväliä esimerkiksi liikenneyhteyksissä, saavutettavuudessa ja sijainnissa.

Seutukunnissakin on nähtävissä kaupunkiseutujen tapaan vetovoima-, työssäkäynti- ja vaikutusalueita, mutta vaan pienemmässä mittakaavassa. Esimerkiksi Pohjois-Satakunnan Kankaanpään vaikutusalue on selvästi pienempi Satakunnan maakuntakeskuksen Porin, tai Pirkanmaan maakuntakeskuksen Tampereen. On kuitenkin olemassa isoimpien kaupunkien esimerkiksi MAL- ja C21-vaikuttamisryhmien lisäksi kehittämisverkostoryhmä myös seutukaupungeille. Kuntaliitto (2021) määrittelee käsitteen näin: ”Seutukaupunkeja ovat kaupungit, jotka ovat seutunsa ja talousalueensa keskuksia (seutukeskus) tai keskuspareja, mutta eivät ole maakuntien keskuksia. Seutukaupungit muodostavat kuntarakenteen perustan.” Toisaalta on myös määritelty että seutukaupungit yksinkertaisesti tarkoittavat kaupunkeja, jotka kuuluvat vuonna 2007 perustettuun seutukaupunkiverkostoon (Eskelinen 2011, 3).

Seutukuntajako näyttää kaupunkiseutujen ulkopuolisia, toiminnallisesti yhteneviä, naapurikuntien muodostamia kokonaisuuksia, mutta voi olla sokeampi alueen keskuskuntien ja kaupungistumiskehityksen kuten muuttovirtojen aiheuttamille paineille. Kummassakin käsitteessä, seutukunnassa ja kaupunkiseudussa, on siis omat hyvät ja huonot puolensa väestötappioiden ja erityisesti muuttovirtojen tutkimisen kannalta. Tämä tutkimus ei suoraan kohdistu muuttovirtojen tutkimiseen, jossa kaupunkiseutututkimuksen hyödyt ovat konkreettisemmat, joten on virkistävää ja mielekkäämpää tutkia väestötappiokuntien toimintaa työssäkäynti- ja yhteistyöalueisiin pohjautuvien seutukuntien avulla.

Tässä tutkimuksessa tutkitaan Ylä-Pirkanmaan, Luoteis-Pirkanmaan, Suupohjan ja Pohjois-Satakunnan seutukuntien kuntien väestötappiota ja kuntien strategista toimintaa väestötappiokehityksessä. Nämä neljä seutukuntaa ovat osa kolmea maakuntaa: Pirkanmaata, Satakuntaa ja Etelä-Pohjanmaata, ja sijoittuvat kartalla pääpiirteissään Tampereen ja Seinäjoen välille muodostaen yhtenäisen nauhan. Tutkimus perustuu kohdekuntien kuntastrategioiden analysointiin. Alueen kunnista neljällä ei ole voimassa olevaa kuntastrategiaa. Näistä kolmella, Honkajoella, Isojoella ja Karijoella, ei ole tämän tutkimuksen aineistonkeruun aikana lainkaan kuntastrategiaa ja Kauhajoen kuntastrategia on laadittu ainoastaan valtuustokaudelle 2013–2016, eikä siten enää voimassa oleva.



Kuvio 2: Tutkimuksen kohdekunnat, vuoden 2017 aluejaolla, esitettynä maanmittauslaitoksen aluejakografikassa. Tampere merkittynä auttamaan kartan hahmottamista. Aluejaot © MML 2017.

Voimassa olevien kahdentoista kuntastrategian uusiminen jakaantuu lopulta melko tasaisesti viime vuosille. Karvian (14.12.2015) strategia on vuodelta 2015. Mänttä-Vilppulan (5.9.2016), Kihniön (19.9.2016), Kankaanpään (06.03.2017) ja Jämijärven (12.12.2016) strategiat ovat vuodelta 2016. Parkanon (20.3.2017), Siikaisten (14.11.2017) ja Ikaalisten (4.12.2017) strategiat ovat vuodelta 2017. Vuoden 2018 keväällä on hyväksytty Teuvan (12.2.2018), Juupajoen (19.2.2018) ja Virtain (19.2.2018) kaupungin ja Ruoveden (16.4.2018) uudet strategiat. Siikainen on viime vuosina uusinnut kuntastrategiansa vuosittain, tutkimukseen otettu uusimmat strategiat keväällä 2018. Aineiston ulkopuolelle jääneistä kunnista, aineistonkeruun jälkeen, Karijoki (20.6.2018) ja Kauhajoki (19.11.2018) ovat sittemmin hyväksyneet uudet strategiansa.

4.1.1 Kohdekuntien taloudellinen asema

Kohdekunnista kuudella on alle 2 000 asukasta, kahdella 2 000–3 000 asukasta, viidellä 4 000–8 000 asukasta ja kolmella 10 000–14 000 asukasta. Kohdekunnat ovat väkiluvultaan vaihteleva joukko, mutta pääosin pienehköjä. Yli puolet kunnista on alle viiden tuhannen asukkaan kuntia.

Kohdejoukon kuntia on haastavaa luokitella kuntien talouden tasapainoisuuden perusteella. Voidaan kuitenkin yksiselitteisesti todeta, että alle 21 %:n veroprosentin ja alle 20 %:n suhteellisen velkaantuneisuuden omaavilla Virtain kaupungilla ja Karviolla menee hyvin talouden tasapainon kannalta ja toisaalta voidaan yksiselitteisesti todeta, että Jämijärvellä ja Teuvalla on haasteita talouden tasapainon kanssa (taulukko 5).

Kuntien taloudellisista luvuista (taulukko 5) korostuu myös Mänttä-Vilppulan poikkeuksellisen korkea kuntaliiton ennuste vuoden 2018 efektiivisestä veroasteesta. Efektiivisellä veroasteella tarkoitetaan erinäisten vähennysten jälkeen kuntien aidosti saamaa osuutta asukkaiden saamista tuloista. Ennuste on Manner-Suomen neljänneksi korkein. Investointilukujen puolesta kiinnostavaa on, että kunnat joilla ei ole kuntastrategiaa eli Honkajoki, Isojoki ja Karijoki olivat vertailutaulukkoon osuneena vuotena 2016 vertailukuntiin verrattuna hyvin varovaisia investoijia. Tästä ei voi toki tehdä laajempia johtopäätöksiä, mutta mielenkiintoinen yksityiskohta tilastoissa. Toisaalta saman tilaston mukaan pienillä kunnilla investoinnit ovat muutenkin pääsääntöisesti varovaisia.

Taulukko 5: Kohdekuntien taloudellisia tunnuslukuja (Tilastokeskus ja Kuntaliitto 2018)¹

	Asukasluku (2017)	Veroprosentti vuonna 2018 (Kuntaliitto)	Ennuste efektiivisestä veroasteesta vuonna 2018 (Kuntaliitto)	Kuntakonsernin lainakanta / euroa per asukas (2016)	Konsernin kertynyt ali-/ylijäätävä, euroa / asukas (2016)	Omavaraisuusaste % (2016)	Suhteellinen velkaantuneisuus % (2016)	Konsernin investointien tulo-rahoitus, % (2016)	Konsernin nettoinvestoinnit / euroa per asukas (2016) ²
Honkajoki	1 707	22,00	13,68	2 661	-867	39	30	190	141,36 €
Ikaalinen	7 119	21,25	14,27	5 714	451	41	60	48	1 464,36 €
Isojoki	2 032	22,00	13,41	1 699	707	77	20	195	378,14 €

¹ Taulukon luvuista veroprosentteja koskevat Kuntaliitolta, konsernien nettoinvestoinnit kuntien tilinpäätöksistä ja loput Tilastokeskukselta.

² Nettoinvestoinnit = investointimenot - rahoitusosuudet investointimenoihin - pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutustulot (Tilastokeskus 2017).

Juupajoki	1 904	21,00	14,08	3 249	1 175	64	37	106	507,92 €
Jämijärvi	1 867	22,50	14,13	3 576	-1 406	19	60	-55	280,40 €
Kankaanpää	11			5 688	820	28	61	69	1 221,45 €
	585	21,50	14,52						
Karjajoki	1 329	22,00	13,47	2 290	712	61	32	226	298,00 €
Karvia	2 403	20,50	12,29	3 130	5 200	89	10	46	1 261,13 €
Kauhajoki	13			6 580	-154	29	59	71	791,24 €
	610	22,00	14,30						
Kihniö	1 967	21,50	13,18	4 586	-99	42	63	135	270,31 €
Mänttä- Vilppula	10			6 095	86	43	56	81	744,50 €
	256	22,00	15,76						
Parkano	6 562	22,00	14,61	4 325	1 504	48	40	67	798,47 €
Ruovesi	4 459	22,00	14,42	1 897	990	59	26	253	353,34 €
Siikainen	1 476	22,00	13,12	1 662	1 021	72	29	226	276,70 €
Teuva	5 269	22,50	14,51	6 108	-1 444	36	76	27	304,92 €
Virrat	6 844	20,75	13,35	2 119	3 948	75	18	132	848,20 €

Koska tutkimuksessa tulee useaan otteeseen korostetusti esiin Jämijärven ja Teuvan kriisikuntastatus on syytä selvittää millä muuttujilla nämä kunnat ovat kriisikuntia. Suomen kuntalaki (410/2015, § 118) antaa kolme eri vaihtoehtoa kriisikuntastatuksen määrittelylle, josta laissa käytetään nimitystä arviointimenettelyn käynnistämisedellytysten täyttyminen.

1. Mikäli kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien
2. Mikäli asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa
3. kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan ja kuntakonsernin tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot:
 - 1) kuntakonsernin vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen

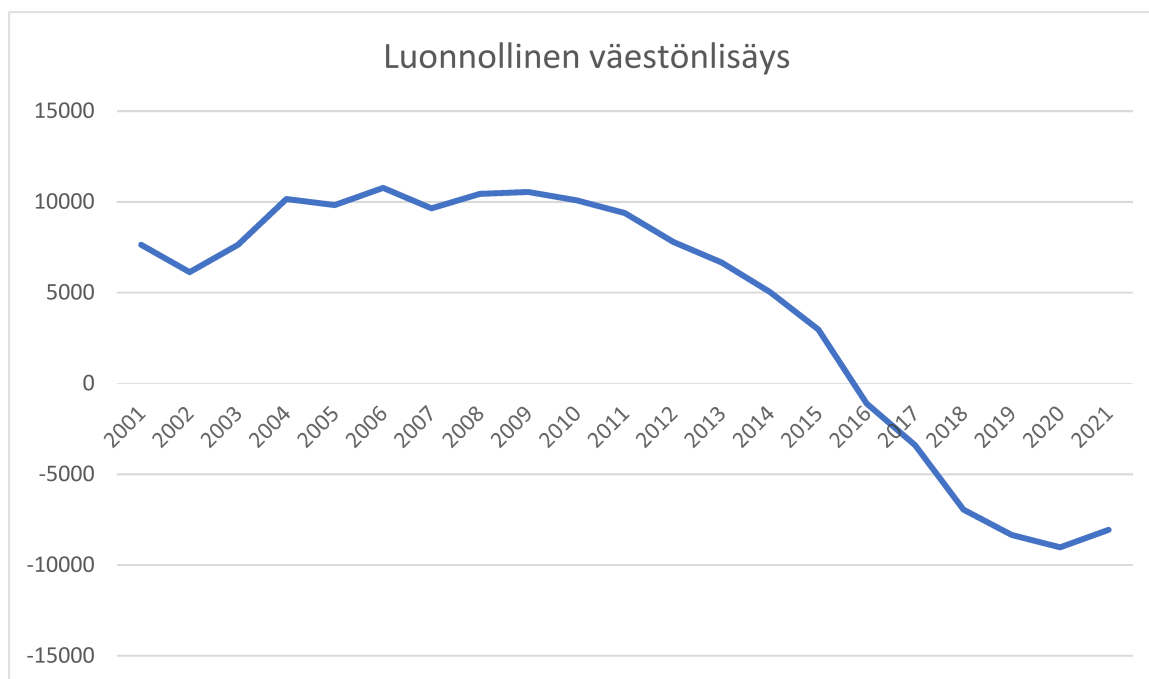
- 2) *kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti*
- 3) *asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernin keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla*
- 4) *kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia*

Kolmannessa vaihtoehdossa arviointimenettelyn käynnistämiseksi listatut neljä tunnuslukujen raja-arvoa ovat kaikilla kriisikuntastatuksen saaneilla kunnilla vielä kaukana. Lähes kaikki tutkimuksessa käsitellyistä neljän seutukunnan kunnista täyttävät edellytyksen yhtä prosenttiyksikköä kuntien keskimääräistä painotettua tuloveroprosenttia korkeammasta prosentista. Painotettu tuloveroprosentti ottaa huomioon kuntien asukasluvun, mikä tarkoittaa että suuret kaupungit kuten Helsinki painavat prosentin hyvin alhaiseksi. Tämän kriteerin raja-arvo täyttyykin jo 21,0 prosentin kunnallisverolla, joka tässä kohderyhmässä on vielä matala prosenttiluku. Kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän raja-arvoa on kohderyhmän kuntien myös haasteellista saavuttaa. Hyvä esimerkki keskimääräisen asukasta kohden lasketun lainamäärän ylittävistä kunnista on Helsinki, ja tällä kriteerillä kriisikunnaksi laskettavasta kunnasta Espoo. Konsernilainan määrä on iso tyypillisesti suurissa kaupungeissa ja kohderyhmän kunnissa konsernilaina on asukasta kohden laskettuna suhteellisen pieni. Yksikään kunta ei ole vielä täyttänyt kaikkia neljää raja-arvoa. Kriisikuntastatuksen saaneet neljä kuntaa, Hyrynsalmi, Jämijärvi, Teuva ja Ähtäri, ovat kaikki täyttäneet arviointimenettelyn käynnistämisedellytyksistä järjestyksessä toisen eli kuntien kuntakonsernin tilinpäätös on ollut arviointivuonna viimeisimmässä tilinpäätöksessä 1 000 euroa asukasta kohden alijäämäinen ja sitä edellisessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden alijäämäinen. Tämä onkin kolmesta kriisikuntakriteerien täyttämismvaihtoehdosta helpointa saavuttaa.

Kohdekunnista Virtain kaupunki (20,75 %) ja Karvian kunta (20,50 %) ovat ainoita, joiden veroprosentti ei täytä kunnallisen tuloveroprosentin kriisikuntakriteerien raja-arvoa. Juupajoki (21,00 %), Ikaalinen (21,25 %), Kihniö (21,50 %) ja Kankaanpää (21,50 %) jäävät veroprosenttiltaan alle 22 prosentin, mutta ylittävät kuitenkin 21,00 %:n raja-arvon. Tasan puolessa kohdekunnista on kunnallisena tuloveroprosenttina 22,00 %. Kahdella kunnalla, kriisikuntastatuksen saaneilla Teuvalla ja Jämijärvellä on 22,50 %. Teuvan ja Jämijärven lisäksi kuntalain mukaisen konsernin suhteellisen velkaantuneisuuden 50 %:n raja-arvon ylittävät Ikaalinen, Kankaanpää, Kauhajoki, Kihniö ja Mänttä-Vilppula. Näistä kuitenkin vain Kauhajoella ja Mänttä-Vilppulalla on veroprosentti nostettuna 22,00 prosenttiin asti.

Asukasluvulla 31.12.2016 ja vuoden 2018 tuloveroprosentilla laskettuna Pirkanmaan kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti on asukasluvulla painotettuna 20,33 % ja painottamattomana, eli puhtaasti veroprosentit yhteenlaskettuna ja kuntien määrällä jaettuna, 21,15 %. Etelä-Pohjanmaan kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti on asukasluvulla painotettuna 21,31 % ja painottamattomana, eli puhtaasti veroprosentit yhteenlaskettuna ja kuntien määrällä jaettuna, 21,59 %. Satakunnan kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti on asukasluvulla painotettuna 20,19 % ja painottamattomana, eli puhtaasti veroprosentit yhteenlaskettuna ja kuntien määrällä jaettuna, 20,81 %. Koko Manner-Suomen kuntien asukasluvulla painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti on 19,87 %. Käytännössä esimerkiksi Juupajoki 21,00 %:n tuloveroprosentillaan esiintyykin kriisikuntakriteerien veroprosentin raja-arvon täyttämistä huolimatta edukseen niin kohdekuntien välisessä vertailussa kuin Pirkanmaan kuntien välisessä vertailussa.

4.2.2 Väestötappio vai muuttotappio? Missä ongelma?



Kuvio 3: Luonnollinen väestönlisäys (Suomen virallinen tilasto 2021)

Johdannossa puhuttiin väestötappion ja muuttotappion erosta. Tämä näkyy konkreettisesti kohdekunnissa, esimerkiksi vuonna 2014 Ikaalisten kaupunkiin on muuttanut 42 ihmistä enemmän kuin kaupungista pois (ks. liite 3). Kyseessä on kohtuullisen merkittävä muuttovoitto, mutta tästäkin huolimatta Ikaalisten kaupungin väkiluku väheni vuonna 2014 0,1 % (ks. liite 2). Voidaankin puhua

rakenteellisesta väestötappiosta. Tätä selittää osaltaan myös syntyvyyden ja kuolleisuuden kansallinen kehitys, joka on alle vuosikymmenessä kääntynyt yli kymmenen tuhannen syntyneen enemmyydestä tilanteeseen, jossa ihmisiä kuolee enemmän kuin syntyy (ks. kuvio 3).

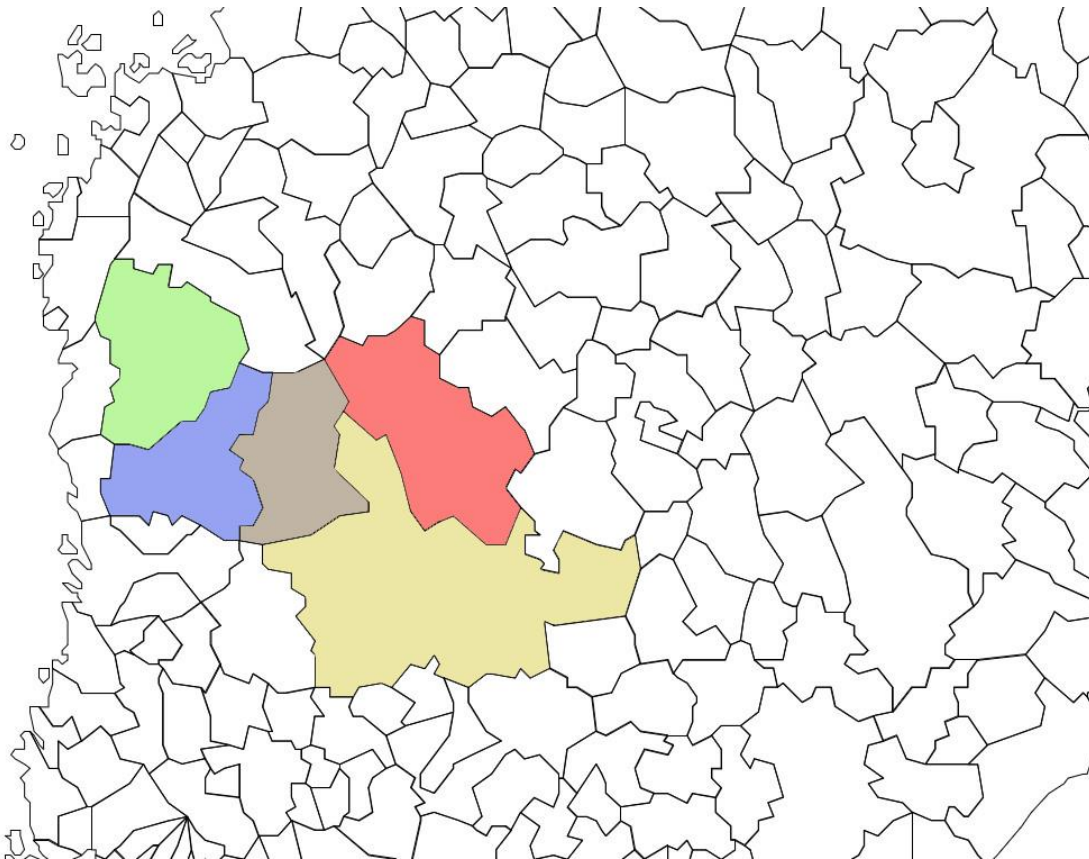
Kaikki 16 kohdekuntaa, eli kaikki neljä seutukuntaa kokonaisuudessaan, ovat 90-luvun puolivälistä lähtien kärsineet lähes yhtäjaksoisesta väestötappiosta. Esimerkiksi Virtain kaupungin asukasluku on positiivisesta taloustilanteestaan huolimatta vähentynyt yhtäjaksoisesti vuodesta 1988. (liite 2) Virtain, Kauhajoen ja Mänttä-Vilppulan kaupungit ovat kärsineet myös muuttotappiosta yhtäjaksoisesti vuodet 2005–2016 (liite 3). Tutkimuksen kohdekuntiin väestötappion kohdistama paine kunnan strategiselle, pitkän tähtäimen, kehittämiselle ei ole siis mikään uusi asia, mutta vähän tutkittu asia. Hyvin pitkään tämä ongelma korostui muuttoliikkeen aiheuttamina ongelmina, mikä johti muuttoliiketutkimuksiin (esim. Matintupa 2013; Mäenpää 2019). Nykyisellään väestötappion ongelma on kuitenkin monisyisempi. Taulukosta 6 huomataan että myös muuttotappio on yhä ongelma, sekä suoraan että välillisesti, mutta neljästä kohteena olevasta seutukunnasta vain Suupohjassa on ollut vuonna 2020 enemmän muuttotappiota kuin syntyneisyyden ja kuolleisuuden eroa johtuvaa väestötappiota. Ikärakenteen vertaaminen taulukossa 6 Tampereen seutukuntaan on hieman epäreilua, kun Tampere on merkittävä korkeakoulukaupunki, mutta tämä havainnollistaa tutkimuskohteena olevien seutukuntien asemaa.

Taulukko 6: Kuntien avainluvut -tilaston muuttujia tarkasteltuna seutukunnittain (Tilastokeskus 2021)

	15-64 - vuotiaiden osuus väestöstä, %, 2020	Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä, %, 2020	Syntyneiden enemmyys, henkilöä, 2020	Kuntien välinen muuttovoitto/- tappio, henkilöä, 2020
Suupohjan seutukunta	55,3	30,4	-161	-195.
Pohjois- Satakunnan seutukunta	55,9	30,3	-159	-148
Ylä-Pirkanmaan seutukunta	52,0	36,4	-249	-154

Luoteis-Pirkanmaan seutukunta	53,4	33,1	-119	-68
Tampereen seutukunta	64,4	19,9	221	3093

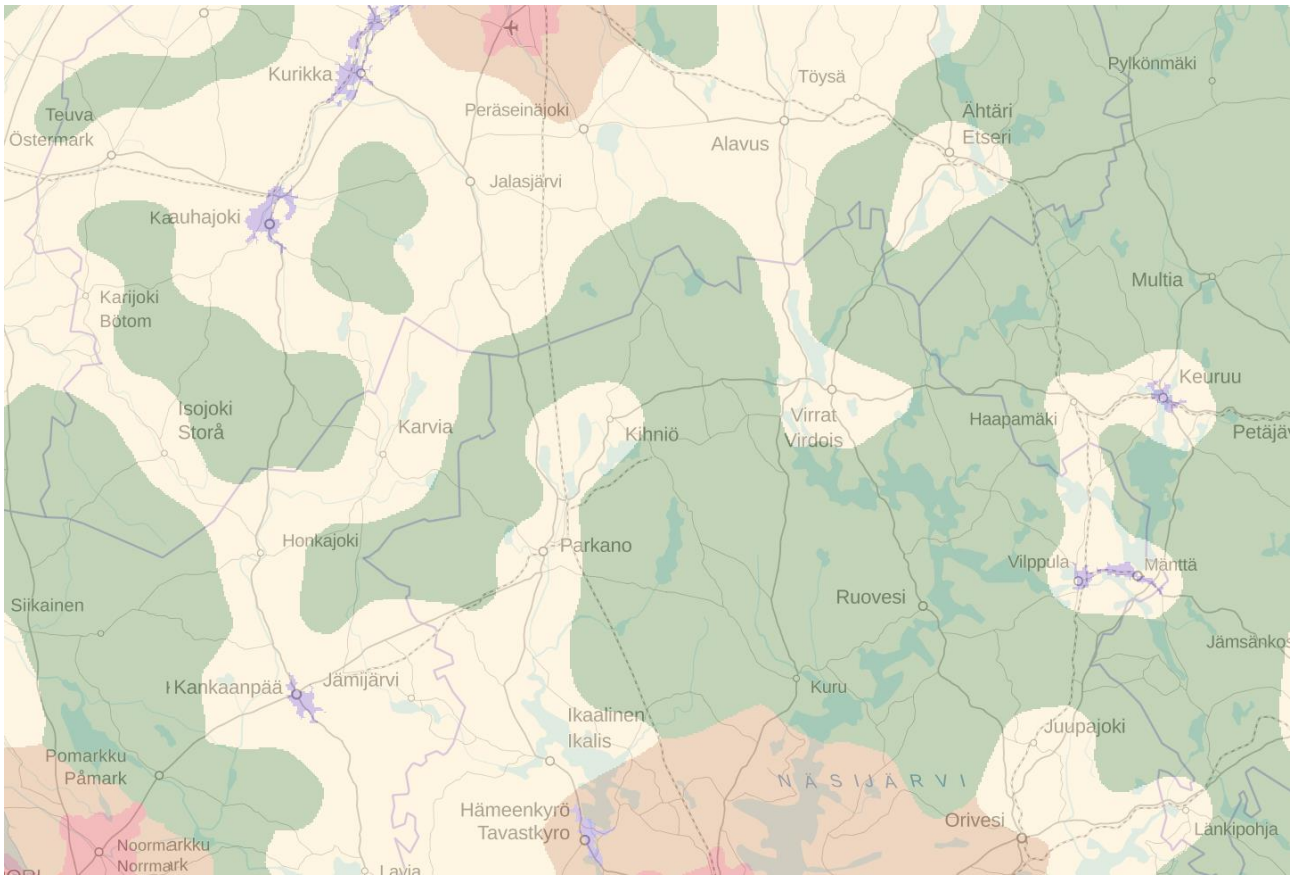
4.2.3 Kohdekuntien esittely



Kuvio 4: Suupohjan, Pohjois-Satakunnan, Luoteis-Pirkanmaan ja Ylä-Pirkanmaan seutukunnat suhteessa Tampereen seutukuntaan, vuoden 2021 seutukuntarajoilla (©Tilastokeskus 2022).

Graduprosessin aikana, vuodesta 2021 alkaen, Honkajoki on liittynyt Kankaanpään kaupunkiin. Tämä ei ole juurikaan vaikuttanut prosessiin. Honkajoki oli rajautunut pois alusta lähtien, koska sillä ollut voimassa olevaa kuntastrategiaa. Pohjois-Satakunnan seutukuntarajat pysyivät samanlaisina kuin ennen vuotta 2021 (kuvio 4). Uusimmissa Tilastokeskuksen tilastoissa Honkajoen alue on kuitenkin laskettu osaksi Kankaanpään aluetta. Näin on esimerkiksi eräissä vuonna 2021 toimitetuissa tilastoissa (taulukko 6), joissa Tilastokeskus on käyttänyt uusinta vuoden 2021 aluejakoa ja vuoden 2019 tilastonumeroita. Muita aluemuutoksia kohteena olevien seutukuntien sisällä ei ole tapahtunut.

Viereiseen Tampereen seutukuntaan on liittynyt Jämsän seutukunnasta Kuhmoinen vuoden 2021 alusta, vaihtaen samalla myös maakuntaa.



Kuvio 5: Kaupunki-maaseutu-alueuokitus (Maanmittauslaitos; SYKE, YKR).

Maaseudun paikalliskeskuksiksi on Suomen ympäristökeskuksen uusimmassa vuoden 2018 tilastoihin perustuvassa kaupunki-maaseutu-alueuokituksessa (kuvio 5; Helminen, Nurmio & Vesanen 2020, 22) luokiteltu kohdekunnista Kankaanpää, Kauhajoki ja Mänttä-Vilppula. Muut kohdekunnat on luokiteltu joko ydinmaaseuduksi, harvaan asutuksi maaseuduksi tai osittain molemmiksi.

Kuvan värien merkitykset:

- Violetti** alue: maaseudun paikalliskeskus
- Punainen** alue: kaupungin kehitysalue
- Ruskea** alue: kaupungin läheinen maaseutu
- Keltainen** alue: ydinmaaseutu
- Vihreä** alue: harvaan asuttu maaseutu

Jämijärvi on 1 867 asukkaan (2017) paikkakunta Pohjois-Satakunnassa. Jämi on imagoltaan tunnettu erityisesti lentokentästään, hiihtoputkesta ja urheiluseura Jämin jänteestä, jota edustaa myös joukko viime vuosien maajoukkuehiihtäjiä. Jämijärvestä tuli yksi Suomen neljästä kriisikunnasta vuonna 2017 ja oli kriisikunta vuosina 2017–2020 (ks. Moliis 2022). Jämijärvellä maa-, metsä- tai kalatalous työllistää 26 % yli 18-vuotiaista työllisistä (Tilastokeskus 2019).

Kankaanpää (11 585 as., 2017) tunnetaan esimerkiksi pääsarjatasolla pelaavasta Kankaanpään Maila-pesäpallojoukkueesta sekä Niinisalon varuskunnasta. Pohjois-Satakunnan seutukeskus ja Pohjois-Satakunnan edustajana osa seutukaupunkiverkosta, jossa on Luoteis-Pirkanmaalta Ikaalinen ja Parkano, Ylä-Pirkanmaalta Mänttä-Vilppula ja Suupohjan seutukunnasta Kauhajoki.

Karvia (2 403 as., 2017) on osakas Suupohjan Seutupalvelukeskus Oy:ssä Suupohjan seutukunnan kuntien, Isokyrön ja Kaskisten lisäksi. Sekä osakas Suupohjan Seutuverkko Oy:ssä (lyh. Sunet) Suupohjan seutukunnan kuntien, Kurikan ja Siikaisten lisäksi, Pohjois-Satakunnan Kankaanpään ja Jämijärven ollessa Pohjois-Satakunnan Seutuverkko Oy:n osakkaita. Paikallislehti Ylä-Satakunnan levikkialueena toimii Parkano, Karvia ja Kihniö ja sama toimialue on myös Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan luonnonsuojelupiirin paikallisyhdistyksellä Ylä-Satakunnan ympäristöyhdistys ry:llä. Ylä-Pirkanmaan seutukunnan kuntien yhteinen musiikkiopisto on puolestaan nimeltään Ylä-Satakunnan musiikkiopisto. Mahdollisesti historiallisia jäänteitä Satakunnan historiallisesta maakunnasta, johon Ylä-Pirkanmaan kunnat ovat aikoinaan kuuluneet. 1400-luvun kihlakuntajaon myötä kaikki nykyiset Ylä-Pirkanmaan ja Pohjois-Satakunnan kunnat, Ala-Satakunnan Siikaista lukuun ottamatta, kuuluivat Ylä-Satakunnan kihlakuntaan. (Salo 1999.) Kauhaneva-Pohjankankaan kansallispuisto sijaitsee Karvian ja Kauhajoen välissä. Karviolla maa-, metsä- tai kalatalous työllistää 24 % yli 18-vuotiaista työllisistä (Tilastokeskus 2019).

Karvian strategian laadintahetken tekee, muihin kohdekuntiin nähden, poikkeukselliseksi kunnan taloudellinen tilanne. Karvian strategiassa (2015, 3) todetaan, että *”kunta on strategian laadintahetkellä velaton”*. Tästä huolimatta kustannustehokkuus on vahvasti läsnä strategiassa ja strategia sulautuu kohdejoukkoon niin sisällöltään kuin diskurssin tyyliältäänkin. Strategiassa mainitaan valtionosuusuudistus ja sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistus. Toisaalta epävarmuustekijöinä, mutta ennen kaikkea uudistuksina, jotka siirtävät kunnan tulomenokehyksen entistä voimakkaammin verotuloihin perustuvaksi.

Siikainen (1 476 as., 2017) on Karvian lisäksi myös osakkaana Suupohjan Seutuverkko Oy:ssä Pohjois-Satakunnan Seutuverkko Oy:n sijaan. Leader Pohjois-Satakunta sen sijaan sisältää Pohjois-Satakunnan seutukunnan lisäksi koko Luoteis-Pirkanmaan ja Porin seutukunnastakin Pomarkun ja Merikarvian. Tapauskunnista Pohjois-Satakunnan sekä Luoteis-Pirkanmaan kunnat ovat olleet aiemmin osa Ikaalisten entistä emäpitäjää Siikaista lukuun ottamatta (Markkola 2006). Siikainen puolestaan on ollut osa Merikarvian seurakuntaa ennen itsenäistymistään (Collander 2011). Edelleen

Siikaisten ja Merikarvian välillä on yhteistyötä yli seutukuntarajan ja heillä on esimerkiksi yhteinen kansalaisopisto (Siikainen 2017, 4). Teollisuus työllistää Siikaisissa 25 % ja maa-, metsä- tai kalatalous 22 % yli 18-vuotiaista työllisistä (Tilastokeskus 2019). Teollisuutta on kuitenkin monenlaista sekä alaltaan että jalostusarvoltaan. Esimerkiksi Juupajoen tapauksessa teollisuus on pitkälti sahateollisuutta, mikä toki lasketaan jalostuksen työpaikoiksi eikä alkutuotannoksi, mutta sahateollisuus ei ole erityisen korkealle jalostettua. Siikaisissa mökkien lukumäärän suhde asuintalojen määrään oli 114 %, vuoden 2022 luvuilla ja vuoden 2018 rakennusluokituksella (Suomen virallinen tilasto 2022).

Teuva (5 269 as., 2017) Suupohjan Kehittämisyhdistys ry on myös Leader Suupohja ja vastaa lisäksi Visit Suupohja -sivustosta. Suupohjan Kehittämisyhdistyksen ry:n jäsenenä toimii Suupohjan seutukunnan kuntien lisäksi Kurikka (pl. Jalasjärvi). Visit Suupohja -sivustolla kuvataan Suupohja-sanaa näin: *”alkujaan Suupohja-nimityksellä tarkoitettiin aluetta Ilmajoen ja Kristiinankaupungin välissä. Nykyisin ydin-Suupohjan, Suupohjan seutukunnan, ajatellaan muodostuvan Isojoen, Karijoen ja Teuvan kunnista sekä Kauhajoen kaupungista. Visit Suupohja -sivustolla on ”vanhasta Suupohjasta” mukana myös Kurikan kaupunki”*. Teuvasta tuli yksi Suomen neljästä kriisikunnasta vuonna 2017 ja oli kriisikunta vuosina 2017–2020 (ks. Moliis 2022).

Juupajoki on 1 904 asukkaan (2017) kunta Ylä-Pirkanmaalla. Juupajoen keskeisiä työnantajia ovat sahateollisuuden yritykset. Kunta tunnetaan myös Hyytiälän metsäasemasta, joka on Helsingin Yliopiston alainen laitos. Juupajoen taloudellinen tilanne on muihin kohdekuntiin verrattuna varsin hyvä, vaikkakin kunta täyttää kriisikuntakriteereistä kunnallista tuloveroprosenttia koskevan raja-arvon. Pirkanmaan kuntien keskimääräinen, väestöluvulla painottamaton, veroprosentti on kuitenkin 21,15 % vuonna 2018 (Verohallinto 2017). Väestöluvulla painotettujen keskiarvojen käyttäminen luokin illusion, että Juupajoen kaltaisia kuntia tulkitsee virheellisesti vertailukohteitaan huonommin pärjääviksi, vaikka todellisuudessa 21,0 %:n tuloveroprosentilla Juupajoki on väestötappiokuntien viitekehysessä parhaimmistoa. Teollisuus työllistää Juupajoella 35 % yli 18-vuotiasta työllisistä (Tilastokeskus 2019).

Parkano on 6 562 asukkaan (2017) kunta Luoteis-Pirkanmaalla. Kunnalla on liikenteen kannalta keskeinen asema Pirkanmaalla. Kunnan läpi kulkee niin valtatie 3 (E12), valtatie 23, kuin rautatiekin. Elinkeinojakauma on kunnassa melko neutraali. 6,5 % työllisistä töissä maa-, metsä tai kalatalouden parissa ja 21,2 % työllisistä teollisuudessa (Tilastokeskus 2019). Parkano oli yksi

Kuntaliiton ARTTU2-tutkimusohjelman 40 kunnasta. ARTTU2-tutkimusohjelma oli vuosina 2014–2019. (Kuntaliitto 2019)

Ikaalinen on 7 119 asukkaan (2017) kaupunki Luoteis-Pirkanmaalla, kansallisesti Ikaalinen on tunnettu erityisesti matkailupalveluistaan kuten Ikaalisten kylpylästä. Myös Ikaalinen sijoittuu valtatie 3:n varrelle. Junat eivät Ikaalisissa pysähdy. Ikaalisissa majoitus- ja ravitsemistoiminnan osuus kohdekunnista merkittävin, 5,8 % kunnan työllisistä vuonna 2019 (Tilastokeskus). Ikaalisissa mökkien lukumäärän suhde asuintalojen määrään oli 73 %, vuoden 2022 luvuilla ja vuoden 2018 rakennusluokituksella (Suomen virallinen tilasto 2022).

Kihniö on 1 967 asukkaan (2017) kunta Luoteis-Pirkanmaalla. Kunnan sijainti on maantieteellisesti muita Luoteis-Pirkanmaan kuntia haastavampi. Kunta sijoittuu hieman sivuun valtatieltä 3, joka on myös eurooppatie 12. Keskeisistä yhdysteistä Kihniön läpi kulkeekin vain poikittaissuunnassa kulkeva valtatie 23. Kihniössä mökkien lukumäärän suhde asuintalojen määrään oli 94 %, vuoden 2022 luvuilla ja vuoden 2018 rakennusluokituksella (Suomen virallinen tilasto 2022). Teollisuus työllistää Kihniössä 33 % yli 18-vuotiaista työllisistä (Tilastokeskus 2019).

Mänttä-Vilppula (10 256 as., 2017) tunnetaan erityisesti paperitehdaspaikkakuntana, Serlachius-museoista ja Mäntän kuvataideviikoista. Ennen sekä Mänttä että Vilppula olivat osa Koillis-Pirkanmaan seutukuntaa (Tilastokeskus 2000), nykyään Mänttä-Vilppula Ylä-Pirkanmaan seutukuntaa. Teollisuus työllistää Mänttä-Vilppulassa 31 % yli 18-vuotiaista työllisistä (Tilastokeskus 2019).

Ruovesi (4 459 as., 2017) sijaitsee Ylä-Pirkanmaalla, Tampereen koillispuolella. Helvetinjärven kansallispuisto sijaitsee kokonaisuudessaan Ruovedellä. Myös Siikanevan soidensuojelualue sijaitsee Ruovedellä. Alle 80 kilometriä Tampereen keskustasta Ruoveden keskusta. Tampereelta kulkee myös vesiliikennereitti Ruovedelle ja Virroille Muroleen kanavan kautta. Vuoden 2022 luvuilla ja vuoden 2018 rakennusluokituksella Ruovedellä mökkien lukumäärän suhde asuintalojen määrään oli 124 %, määrällisesti 2641 mökkiä ja 2126 asuinrakennusta (Suomen virallinen tilasto 2022).

Virrat (6 844 as., 2017) sijaitsee Ylä-Pirkanmaalla, Tampereesta reilut 100 kilometriä pohjoiseen kantatie 65:sta tai 66:sta pitkin. Virroille pääsee Tampereelta myös vesiteitse Ruovedellä sijaitsevan Muroleen kanavan kautta. Ennen Ylä-Pirkanmaan seutukuntaa kuului Pohjois-Pirkanmaan seutukuntaan yhdessä Kurun ja Ruoveden kanssa (Tilastokeskus 2000). Länsinaapurinsa Kihniön

tapaan valtatie 23 kulkee poikittaissuunnassa Virtain kunnan läpi. Virroilla mökkien lukumäärän suhde asuintalojen määrään oli 103 %, vuoden 2022 luvuilla ja vuoden 2018 rakennusluokituksella (Suomen virallinen tilasto 2022).

Taulukosta 7 korostuvat alhaiset kunnan työnantajaosuudet Juupajoella, Mänttä-Vilppulassa, Kihniössä ja Parkanossa selittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon ulkoistuksilla. Jämijärvi ja Karvia puolestaan toteuttavat alhaisesta prosenttiosuudesta huolimatta soten Pohjois-Satakunnan peruspalvelukuntayhtymän voimin. Toki kuntayhtymän päätoimipaikka on Kankaanpään kaupungissa. Asuinkunnassaan työssäkäyvien prosenttiosuuden mahdollista alhaisuutta ei itsessään voida pitää minään heikon talouden mittarina. Se kertoo lähinnä pendelöinnin eli asuinpaikkakunnan ja erillisen työssäkäyntipaikkakunnan välisen työmatkailun yleisyydestä. Työpaikkaomavaraisuus puolestaan tarkoittaa kunnassa työssäkäyvien suhdetta kunnassa asuviin työllisiin (Tilastokeskus n.d.). Juupajoen tapauksessa siis kunnassa on melkein yhtä paljon työpaikkoja kuin työllisiäkin, työpaikkaomavaraisuuden ollessa 94,6 %, mutta 50,9 % kunnan työllisistä kuitenkin työskentelee toisessa kunnassa. Tämä toisaalta tarkoittaa sitä, että myös moni toisen kunnan asukas työskentelee Juupajoella. Heikko työpaikkaomavaraisuus ei sekään ole itsessään välttämättä turmiollista. Kunta voi voida hyvin, vaikka olisikin työpaikkojen suhteen riippuvainen esimerkiksi isosta naapurikaupungista.

Taulukko 7: Tilastoja tutkimuksen kohdekunnista vuoden 2021 aluejaolla (Suomen virallinen tilasto 2021b; Suomen virallinen tilasto 2021c; Tilastokeskus 2021)

	Keski-ikä, 2020	Asuinkunnassaan työssäkäyvien osuus, %, 2019	Työpaikkaomavaraisuus, %, 2019	Alkutuotannon työpaikat, %, 2019	Jalostuksen työpaikat, %, 2019	Palvelujen työpaikat, %, 2019	Alueen työpaikoista kunta työnantajana, %, 2019
Teuva	49,7	65,4	88,6	17,3	27,9	53,0	27,7
Juupajoki	49,2	49,1	94,6	10,4	46,4	41,7	10,4
Ruovesi	52,6	66,3	99,2	12,9	27,9	53,0	28,1
Mänttä-Vilppula	51,1	75,6	105,9	2,9	36,5	58,8	13,9
Virrat	51,9	77,9	100,0	11,2	27,4	59,9	30,9
Jämijärvi	48,5	44,7	66,7	25,7	27,7	43,5	18,9
Kankaanpää	47,0	79,8	109,1	6,9	22,9	68,6	23,3

Karvia	50,4	69,3	87,9	24,4	31,2	40,8	18,9
Siikainen	52,8	56,3	76,5	22,0	34,8	40,7	25,6
Ikaalinen	48,9	60,4	88,1	10,4	17,0	69,9	28,1
Kihniö	51,6	66,7	89,5	10,4	39,3	47,3	11,6
Parkano	49,1	74,7	106,9	6,5	33,3	58,8	12,7
Koko maa	43,4	65,2	100,0	2,7	20,7	75,1	22,1

Valtiolla voi olla merkittävä rooli kuntien työpaikkarakenteelle. Valtion työllistämien henkilöiden lisäksi alue hyötyy kerrannaisvaikutuksista, niin että alueelle muodostuu välillisiä työpaikkoja esimerkiksi palvelusektorille (Moretti & Thulin 2013). Parkanossa valtiolla on suoraan 1,6 % osuus alueen työpaikoista ja jos tähän yhdistetään valtioenemmistöiset osakeyhtiöt, niin puhutaan 4,8 prosentista. Kankaanpäässä tämä yhteenlaskettu luku on 9,5 % ja suoraan valtiolla työskentelevien osuus on jopa 7,6 % alueen työpaikoista. Kankaanpäässä sijaitsee esimerkiksi Niinisalon varuskunta. Varuskunta ja varuskunnan aiheuttamat kerrannaisvaikutukset työllisyyteen selittävät merkittävästi taulukossa 6 korostuvaa Kankaanpään kohdekunnista korkeinta työpaikkaomavaraisuutta. Ikaalisten alueen työpaikoista valtiolla suoraan 2,2 % ja yhteensä 3,6 %. Juupajoen alueen työpaikoista valtiolla suoraan on 19 eli 2,9 %, mutta valtioenemmistöisissä osakeyhtiöissä 65 eli 9,9 %. Yhteensä siis 12,7 % Juupajoen alueen työpaikoista on valtion tai valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden tuomia.

4.3.1 Tutkimusaineiston muodostuminen

Tutkimusaineisto koostuu neljän seutukunnan kuntien voimassa olevista kuntastrategioista, yhteensä kahdestatoista kuntastrategiasta, sekä strategia-aineistoa selittävistä haastatteluista. Haastattelujen rooli ei ole aineiston laajempi validointi metodologisella triangulaatiolla. Metodologisella triangulaatiolla tarkoitetaan tuotetun tutkimustiedon laajempaa validointia vahvistamalla tutkimustulokset usealla eri metodilla (Tuomi & Sarajärvi 2018, 165–172). Tässä tapauksessa haastattelujen tavoitteena on ollut saavuttaa laajempi ymmärrys strategia-aineistoja ympäröivästä viitekehystä ja kuntien johdon suhtautumisesta tutkimuksen käsitteisiin kuten erityisiin resursseihin, resurssilähtöiseen strategiasuunnitteluun tai fokusointistrategiaan. Käytännössä haastatteluilla on myös haluttu lisätä itseluottamusta aineiston tulkintaan ja aineistosta johtopäätöksien tekemiseen. Triangulaation käsite ja ajatusmaailma on siis vaikuttanut väistämättä taustalla, mutta sille ei ole haluttu antaa tieteellisesti merkityksellistä painoarvoa. Alusta alkaen on tutkimusprosessissa tiedostettu, että haastatteluaineiston olematon koko ei mahdollista tieteellisesti

uskottavien johtopäätöksien tekemistä haastatteluaineistosta. Samalla on kuitenkin ymmärretty, että strategia-asiakirjat tai niiden valmisteluprosessit voivat sellaisenaan antaa yksipuolisen kuvan kuntien sisäisestä strategisesta ajattelusta ja puutteellisen kuvan esimerkiksi kuntien käsityksistä omista vahvuuksistaan tai painopistealueistaan (fokusointistrategiat, erityiset resurssit). Toisaalta strategia-asiakirjojen valmisteluprosesseja ei ole tyypillisesti dokumentoitu juurikaan strategiatyöskentelyn aikataulujen esittelyä tarkemmin. Kokonaiskuvan hahmottamiseksi jonkinlaiset haastattelut ovatkin tämänkaltaisessa tutkimuksessa, jossa kuntien erilaiset strategiset lähestymistavat ovat mielenkiinnon kohteena, hyödyllisiä.

Tutkimusta varten on haastateltu Teuvan kunnan kunnanjohtajaa Veli Nummelaa sekä Juupajoen kunnanjohtajaa Pirkko Lindströmiä. Haastateltavat kunnat on valittu siten että haastattelut selittäisivät kuntastrategioista esiin nousevia ilmiöitä sekä väestötappiokuntien suhdetta erilaisiin geneerisiin kilpailustrategioihin. Teuvan kunnan strategiassa lasten ja nuorten palvelut ovat yksi kolmesta painopistealueesta talouden ja elinkeinotoiminnan tukemisen lisäksi. Tavoitteidensa, esimerkiksi lapsivaikutusten arvioinnin käyttöönoton perusteella painopistealue vaikutti strategiselta fokuosinnilta, fokusointistrategialta, joka on yksi kolmesta Michael Porterin geneerisestä asemointistrategiasta. Tämän lisäksi Teuva on erityisen kiinnostava tutkimuskohde vuonna 2017 asetetun kriisikuntastatuksensa vuoksi. Tämä on pakottanut Teuvan kunnan laatimaan tasapainottamissuunnitelman yhdessä valtiovarainministeriön virkamiesten kanssa. Tästä syystä kunnassa on väistämättä käsitelty talouden tasapainottamista ja kunnan strategista pitkän tähtäimen kehittämistä huomattavan paljon.

Juupajoki oli itselleni kiinnostava tapaus strategisen kehittämisen kannalta sen jälkeen kun Yle Pirkanmaan alueellisissa tv-uutisissa (16.4.) uutisoitiin tenavatonnin hyväksymisestä Juupajoen kunnanhallituksessa. Tenavatoni on tuhannen euron lahja syntyville juupajokelaisille vauvoille, jonka perheet saavat vuosittain viiden vuoden ajan, mikäli asuvat Juupajoella yhtäjaksoisesti vauvan syntymästä asti. Kyseessä on selkeästi strateginen toimenpide Juupajokea vaivaavan väestötappion korjaamiseksi. Toisaalta tämä osoittaa myös Juupajoen aktiivisen kehittämisotteen ja sen että kunnassa on pohdittu erilaisia ratkaisuja väestötappion korjaamiseksi tai tasapainottamiseksi. Myös Teuvalla on ollut aiemmin käytössä tenavatonnin kaltaisia konsepteja, vaipparaha ja pirttiraha, joista on kuitenkin luovuttu kriisikuntastatuksen jälkeisen tasapainotusohjelman myötä. Haastattelukohteet tukevat siis eräällä tavalla toisiaan, molemmissa on tehty samoja asioita mutta eri vaiheissa. Toisaalta Juupajoki on myös esimerkki kunnasta jolla menee väestötappiosta huolimatta suhteellisen hyvin, kun taas Teuva on esimerkki kriisikunnista. On siis tehty olettaus, että

eroavaisuudet näiden kuntien toiminnassa kertovat laajemmin väestötappiokuntien toimintaympäristöstä ja toiminnasta muuttuvien toimintaedellytysten aikana. Tutkimuksen aikana selvisi, että suurin osa kohdekunnista³ on myöntänyt tai myöntää niin kutsuttua vauvarahaa (ks. esim. Waronen 2019; Koskinen 2020). Osa kunnista tarjoaa myös maksutonta varhaiskasvatusta. Vaikka aiheenvalinnan yhteydessä huomiota herätti Juupajoen tenavatontin uutisointi erilaistamisstrategisena näkyvyyskeinona, niin näin tarkemman perehtymisen jälkeen on helppo todeta, ettei kyseessä kovin erilainen erilaistamiskeino olekaan. Euromääräisesti Juupajoen 5 000 euron vauvaraha oli kuitenkin harvinaisen iso.

4.3.2 Tutkimuksen analysointiosuuden toteutus

Tämä tutkimus on lähtökohdiltaan kartoittava tapaustutkimus ja tulokulmaksi on valittu käytettyjen strategisten tavoitteiden ja toimenpiteiden kartoittaminen olemassa olevia strategisen johtamisen teorioita vasten. Tämä näkyy analyysin pohjana toimivassa analyysirungossa. Aineistolähtöinen tapa teoriaohjaavan sisällönanalyysin muodossa sopii hyvin kartoittavaan tapaustutkimukseen (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 137–139). Tätä metodia olisi voinut hyödyntää myös tässä tutkimuksessa. Tutkimuksen metodeissa on kuitenkin tehty valinta teorialähtöisen sisällönanalyysin puolesta. Teoriaohjaava sisällönanalyysi mukautuu aineiston mukaan, muistuttaen aineistolähtöistä analyysia. Tutkimuksen käsitteistö ei kuitenkaan nouse täysin aineistosta vaan tutkimuksen aineisto liitetään olemassa oleviin teoreettisiin käsitteisiin. Tulosten luokittelussa alaluokat ovat aineistolähtöisiä ja nämä ovat kytkettynä teoriasta kumpuaviin olemassa oleviin yläluokkiin. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 132–133.)

Teorialähtöinen sisällönanalyysi rakentuu voimakkaammin teorian varaan. Teorialähtöisen sisällönanalyysin valinnalla haetaan tutkimuksessa selkeyttä analyysivaiheeseen. Analyysirunko myös takaa, ettei analyysi jää vain strategisten toimenpiteiden teemoittaisen luokittelun, ja luokkien yleisyyden vertailun, tasolle vaan analyysissä on myös jotain uutta.

Analyysiprosessi on kolmivaiheinen. Ensimmäisenä sisältöä pelkistetään tiivistämällä tai osiin pilkkomalla. Toisessa vaiheessa aineistoa ryhmitellään. Toisiaan muistuttavat kuvaukset ryhmitellään luokiksi. Nämä luokat muodostavat tulosten alaluokat. Kolmannessa vaiheessa alaluokat liitetään teoreettiseen käsitteistöön, yhdistetään käsitteitä ja muodostetaan johtopäätöksiä. Teorialähtöinen

³ Lähteenä paikallislehtien ja Ylen uutisia.

sisällönanalyysi eroaa teoriaohjaavasta ja aineistolähtöisestä sisällönanalyysistä siinä, että prosessia edeltää analyysirungon muodostaminen. Luokittelu tapahtuu analyysirungon pohjalta, mutta analyysirungon sisälle voidaan muodostaa aineistolähtöisesti luokituksia tai kategorioita. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 122–135.)

Analyysin pohjana on siis koko ajan teorialähtöinen analyysirunko. Strategisen johtamisen teorioihin perustuvan analyysikehikon apuna käytettävä temaattinen luokittelu jakaa yläkäsitteet aineistolähtöisiin alaluokkiin. Periaatteessa ristiintaulukoinnin avulla voidaan myös havainnoida, nähdäänkö palvelurakenteen uudistukset vain kustannuskysymyksenä vai nähdäänkö ne myös erilaistamiskeinona. Yleisimmin fokuoitujen segmenttien esiintymistiheyttä voi puolestaan verrata samojen teemojen esiintymistiheyteen erilaistamisstrategiana.

Tutkimusprosessi on lähtenyt liikkeelle syvällisellä perehtymisellä strategiseen suunnitteluun kunnissa sekä strategiakirjallisuuteen. Kirjallisuuden pohjalta on teoriaohjaavasti muodostettu analysointikehikko, jonka avulla julkinen aineisto on analysoitu ja kohdennettu teemahaastattelun temaattiset kokonaisuudet. Analysointikehikon temaattiset alakategoriat ovat aineistosta esiin nousevia toimenpidekokonaisuuksia ja temaattisesti yhteneviä tavoitteita. Analysointivaiheen jatkona voidaan myös kvantifioida aineistoa. Tällä tarkoitetaan eri asioiden esiintymistiheyden määrittämistä aineistosta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 135–138.)

Aineiston tyypittely pelkästään näiden strategisten näkökulmien perusteella ei kuitenkaan syvennä ymmärrystä toimenpiteiden kohteista. Tutkimuksen näkökulman valinta itsessään muokkaa merkittäväällä tavalla tutkimuksen tuloksia ja johtopäätöksiä. Tässä tutkimuksessa on analysointi- ja luokittelumenetelmiä valittaessa pyritty hyödyntämään tieteellisiä viitekehyksiä ja yhdistämään niitä teemoitteluun.

Tutkimuksessa on tehty esioletus, että kuntien käyttämistä strategisista toimenpiteistä esimerkiksi erilaistamisstrategiaan (ks. luku 3.4) sopivat/luokiteltavissa olevat erilaistamistoimenpiteet ovat jaettavissa pienempiin alakategorioihin, jotka muistuttavat monilla tavoin teemoja (ks. teemoittelun erityispiirteet, Tuomi & Sarajärvi 2018, 140–146). Julkisen aineiston analysointi ja haastattelut perustuvat tutkimuksenasetteluun ja ensisijaisesti tutkimuskysymyksiin. Analysointikehyksen runkona Porterin generiset asemointistrategiat ja resurssilähtöinen näkökulma.

4.3.3 Aineiston analysointikehikon teoreettisten käsitteiden määrittely

Analyysin pohjana toimivat Porterin geneeriset kilpailustrategiat: kustannusjohtajuus, erilaistaminen ja fokusointi, sekä lisäksi resurssilähtöinen näkökulma (taulukko 8; taulukko 9). Tässä tutkimuksessa kustannusjohtajuudella tarkoitetaan kunnan strategisen suunnittelun kustannustehokkuuspyrkimyksiä sisältäviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Erilaistamispyrkimyksellä puolestaan tarkoitetaan kuntien strategisia tavoitteita ja toimenpiteitä, joilla kunta pyrkii joko välillisesti tai suoraan erottumaan muista kunnista parantamalla esimerkiksi omia palveluitaan.

Taulukko 8: Alkuvaiheessa, aineiston keruun aikaan, ajattelun apuvälineenä toiminut kehikko.

	Kustannusjohtajuus	Erilaistaminen	Fokusointi	Resource-Based View
Julkiset asiakirjat (strategiat yms.)				
Strategian mukainen Ei julkinen				
Ei strategian mukainen Ei julkinen				

Erilaistamispyrkimykset luokitellaan tässä tutkimuksessa aina investoinneiksi tai vaikutuksiltaan vähintään edeltävää tasoa vastaaviksi, kuten mahdollisesti niissä palvelurakennemuutoksissa joissa pyritään kustannussäästöjen sijaan kustannusten ja laadun tason ylläpitämiseen ja vain rakenteellisiin muutoksiin. Luokittelun käsitteellisessä määrittelyssä kustannusjohtajuus ja erilaistaminen toimivat eräällä tavalla käsitteellisinä vastakohtina siten että toinen edustaa säästöjä ja toinen investointeja.

Fokusointipyrimyksillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa Porterin ajatusta organisaation voimavarojen fokusoinnista yksittäiselle segmentille. Kuntien strategisen suunnittelun kohdalla yksittäinen segmentti voi olla esimerkiksi matkailuala. Fokusointistrategia voi koostua kustannusjohtajuuden tai erilaistamisen, tai molempien kilpailustrategioiden, toimenpiteistä, jotka kohdentuvat yksittäiselle segmentille.

Resurssilähtöisellä näkemyksellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa strategisten tavoitteiden ja toimenpiteiden luokittelun kohdalla kunnan pyrkimystä muodostaa strategiset tavoitteensa ja toimenpiteensä omien arvokkaiden, harvinaisten, hankalasti kopioitavien ja hankalasti markkinoilla

siirtyvien resurssiensa pohjalta. Resurssilähtöisen näkemyksen (RBV) mukaisia strategisia resursseja voivat kunnissa olla esimerkiksi erilaiset klusterit tai kunnan maantieteellisesti erityislaatuiset ominaisuudet.

Tutkimuksenteon alkuvaiheessa on pohdittu strategioista löytyvien strategisten toimenpiteiden lisäksi ei julkisten –strategisten toimenpiteiden roolia kuntien kehittämistyössä (ks. taulukko 7). On itsestään selvää, että kunnat eivät listaa kaikkia käyttämiään strategisia toimenpiteitä kuntastrategioihinsa. On myös selvää, että osa kuntien strategisista toimenpiteistä ovat sellaisia, joiden strategisuutta kunnat itsekään eivät ole tiedostaneet. Strategisella kehittämisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä pitkän ja keskipitkän aikavälin kehittämistavoitteita ja –toimintaa. Näillä toimilla ei välttämättä ole aina suoria vaikutuksia, vaan vaikutukset voivat olla myös välillisiä.

4.3.4 Taulukkoanalysoinnin eteneminen

Tutkimuksen yhteensä 16 kohdekunnasta on analysoitu kuntien voimassa olevat kuntastrategiat, joita oli 12 kunnalla eli yhteensä 12 kappaletta. Kuntastrategioiden sisältö, joka on ollut vaihtelevissa esitysmuodoissa, on ensin purettu tekstitiedostoiksi. Tämän jälkeen kuntastrategioista on rajattu pois kaikki tutkimuksen kannalta irrelevantti tieto, kuten kuntalain kuntastrategioille asettamien vaatimusten siteeraukset. Kuntastrategioista on purettu esiin kuntien strategiset tavoitteet ja toimenpiteet. Strategiset tavoitteet ja toimenpiteet on tämän jälkeen listattu taulukkomuotoon teorialähtöisen analysointikehikon alle, käyttäen Excel-tilukkolaskentaohjelmaa.

Käytännössä kustannusjohtajuus, erilaistaminen, fokusointi ja resurssilähtöinen ovat taulukon sarakkeiden otsikkoja, joiden alle kuntien tavoitteita ja toimenpiteitä on listattu (ks. taulukko 9). Luokittelussa on huomioitu informaation jäljitettävyyys kirjoittamalla yksittäisten tavoitteita tai toimenpiteitä sisältävien virkkeiden perään sulkuihin asianomaisen kunnan nimi. Kun sarakkeet perustuvat analyysin teorialähtöisiin otsikkoihin, niin rivit puolestaan luokittelevat aineiston temaattisesti, aineistolähtöisesti. Riviotsikkoina ovat luokittelussa toimineet esimerkiksi näkyvyys ja saavutettavuus. Näkyvyydellä kuvataan esimerkiksi kunnan markkinointitoimia, joilla kuntaa pyritään tuomaan esiin, ja saavutettavuudella kunnan fyysiseen saavutettavuuteen eli esimerkiksi liikenne- ja tietoverkkoyhteyksiin liittyviä tavoitteita ja toimia. Nämä aineistosta kumpuavat temaattiset otsikkotasot toimivat myös myöhemmin tulevan analyysiosion eri lukujen otsikkotasoina. Tällä kaksiulotteisella luokittelutavalla on pyritty selkeyttämään muuten monimutkaisia ja sekalaisia kuntastrategioita helpommin lähestyttäväksi aineistoksi.

Taulukko 9: Esimerkki analysointikehikon toiminnasta

	Kustannusjohtajuus	Erilaistaminen	Fokusointi	Resource-Based View
Näkyvyys		Kunnan nettisivut uudistetaan (Kihniö) Valtatie 3 ja 23 hyödyntäminen esim. tienvarsimainonta (Kihniö)		
Saavutettavuus		Asukkaiden houkuttelemiseksi varmistamme yhteysien kehittämisen edunvalvontatyöllä (mm. kiskobussiyhteys, VT9 ja kantatiet, tietoliikenneyhteydet). (Juupajoki)		

Koska luokittelu taulukkolaskentaohjelmalla, pääosin virkkeiden tasolla, voi estää tutkijaa hahmottamasta kokonaisuuksia, on tutkimuksessa tarkasteltu erikseen strategioita myös kokonaisuuksina pyrkien hahmottamaan strategioissa korostuvia teemoja ja näiden suhteita toisiinsa. Tutkimusaineistoa eli tässä tapauksessa taulukoita on pyritty kvantifioimaan. Kvantifiointi tarkoittaa, että yksittäisten teemojen ja kategorioiden esiintymistiheyksiä kohdekuntien strategioissa lasketaan numeraaliseen muotoon. Kuntalain (2015/410) 37 § vaikuttaa eri teemojen käsittelymääriin, tehden kvantifioinnista vähemmän hyödyllistä. Strategioissa listattujen toimenpiteiden monitulkintaisuus puolestaan tekee kvantifioinnista epäluotettavaa. Näistä syistä kvantifiointi on jäänyt hyvin vähäiseksi lopullisissa tuloksissa.

Aineistoa on luokiteltu kuntien taloudellisen aseman perusteella. Tavoitteena löytää viitteitä taloudellisen aseman vaikutuksesta kunnan strategiassa käyttämiin toimenpiteisiin. Jaottelussa on käytetty Gaussin käyrän kaltaista logiikkaa. Toisena selkeänä ääripäänä ovat kriisikunnat Teuva ja Jämijärvi ja toisena kohdekunnat jotka eivät täytä yhtään kriisikuntakriteeriä, Karvia ja Virrat (taulukko 5). Näiden ääripäiden väliin jää 12 kuntaa, joista kahdeksalla kunnalla on voimassa oleva kuntastrategia aineistonkeruuhetkellä. Enemmistöllä näistä kunnista on veroprosentti 22,00 %, veroprosenttiltaan 21 %:n ja 22 %:n väliin jäävillä kohdekunnilla on puolestaan suhteellisen velkaantumisen tunnusluku yli 50 %:n raja-arvon. Näitä kuntia onkin haastavaa luokitella talouden tasapainon puolesta pienempiin luokkiin. Ainoana joukosta selkeästi erottuu Juupajoki, joka 21,00 %:n tuloveroprosentillaan ylittää vain juuri ja juuri kuntalain 118 §:n (410/2015) mukaisen

tuloveroprosentin raja-arvon ja jonka muut talouden tunnusluvut ovat selkeästi raja-arvojen alapuolella. Kohdekuntien taloudellisista eroista tarkemmin luvussa 4.2.

Yksi tutkimusprosessin merkittävimmistä haasteita oli kuntastrategioiden purkaminen analysointikehikkoon. Haasteellisen tästä vaiheesta tekee kuntastrategioiden vaihteleva rakenne ja rakenteiden epämuodollisuus. Vaikkakin analysointikehikko itsessään on varsin yksinkertainen, niin samaa ei voi sanoa kuntastrategioista kokonaisuutena. Tutkittuja strategioita voi pitää pääsääntöisesti temaattisesti yksinkertaisina, mutta useissa asiakirjoissa sekoittuvat missiot, visiot, tavoitteet ja toimenpiteet kuntalain vaatimusten kanssa. Tämä tekee ongelmalliseksi strategian sisällön tulkinnan. Jää lukijan vastuulle tulkita, että mitkä osuudet tekstistä ovat alustusta aiheeseen tai kuntalain asettamia raameja kuntakonsernin toiminnalle ja mitkä osuudet ovat puolestaan kunnan omia ajatuksia. Kirjoittamistapaa voisi selittää siten, että siinä yhdistyvät lukuisat eri näkökulmat ja käsitteet jotka voisi koota yhteen otsikon ”mitä kunnan täytyy tehdä tulevaisuudessa” alle.

4.3.5 Haastattelu

Haastattelukysymykset voivat joko edistää tutkimuksellisia intressejä tuottamalla tietoa tutkimuksen kohteesta tai edistää haastattelun kulkua, parantaen mahdollisuuksia syvällisemmän tiedon saavuttamiseen (Hirsjärvi & Hurme 2008, 105). Hirsjärvi ja Hurme (2008, 66–68) korostavat teemahaastattelun teemoja kysymyslistojen sijaan. He kertovat käyttävänsä haastattelurunkona etukäteen suunniteltuja teemoja, jotka ovat teoreettisten pääkäsitteiden alakäsitteitä tai alaluokkia. Teemoja tukevat kysymysten muodostamista helpottavat avainsanat. Tuomi & Sarajärvi (2018, 87–90) ovat pääosin samaa mieltä kuin Hirsjärvi ja Hurme, mutta korostavat että teemahaastatteluiden toteutustavat vaihtelevat avoimen haastattelun kaltaisesta aina strukturoituun haastattelutapaan asti. Haastattelutilanteen toteutustapa onkin teemahaastattelussa kaikista sallivin. Tässä tutkimuksessa on haastattelijan apuna käytetty teemojen lisäksi myös valmiiksi rakennettuja kysymyksiä ja avainsanoja.

Haastattelun purkamisessa tekstiksi on käytetty puheen pääsisällöt esiin purkavaa sanatarkkaa litterointia. Tämä puhutun aineiston purkamistapa on tapahtumia kuvailevaa litterointia tarkempi litterointitapa, muttei kuitenkaan huomioi juurikaan haastattelutilanteen ei-sanallisia yksityiskohtia. (Ruusuvoori & Nikander 2017, 427–429.) Aineiston litterointi ei huomioikaan esimerkiksi puheessa olevien taukojen kestoa, sisäänhengitystä tai äänenpainoa. Tutkimuksenasettelun keskittyminen

laajempiin kokonaisuuksiin tekee haastateltavan käyttäytymisestä ja kokemuksista vähemmän keskeisiä.

Ruusuvuori ja Nikander (2017, 437–438) kuvaavat litterointia analyysin ensimmäiseksi vaiheeksi, jonka aikana tutkijan käsitys haastattelutilanteen vuorovaikutuksesta jäsentyy vaiheittain. Heidän mukaansa litterointi mahdollistaa myös haastattelutilanteen ulkopuolelle asettumisen ja kokonaisuuksien hahmottamisen.

Haastatteluaineiston analysoinnissa on sovellettu kirjallisen aineiston tapaan teorialähtöistä sisällönanalyysia. Eroavaisuutena, haastattelut itsessään perustuvat strategia-aineiston analysoinnissa analysointikehyksessä yläkategorioina käytettyihin teoreettisiin strategiamalleihin. Haastattelujen tarkoituksena on ollut selittää strategia-aineistoa, erilaisten strategisten näkökulmien esiintymistä kuntien toiminnassa sekä nostaa esiin tekijöitä, jotka muokkaavat väestötappiokunnan strategisia valintoja. Tutkimus on siis voimakkaasti strategia-aineistoihin perustuva, ja haastatteluilla on tutkimuksessa pääasiassa ilmiöitä selittävä ja selventävä rooli.

5 ANALYYSI

5.1. Kuvaus analyysin kohteena olevista strategioista

Kuntien strateginen johtaminen on muutakin kuin paperinen strategia-asiakirja. Taustalla on myös strategista toimintaa, jota ei ole kirjattu mihinkään (ks. kuvio 6). Kunnan toimintakulttuuriin voi itsessään sisältyä niin ääneen sanottuja kuin ääneen sanomattomiakin strategisia toiminta-ajatuksia. Toiminnan lähtökohtia voi ohjata tiedostettu strateginen kehittämisajatus tai tiedostamaton strateginen toimintamalli. Esimerkki kuntien strategisista, mutta ei kuntastrategiassa olevista, toimenpiteistä on esimerkiksi erilaiset vauvarahat (ks. kuntaliitto 2022). Ei strategiassa oleva, mutta selkeästi strategiaa toteuttava toimenpide väestötappioon reagoimiseksi.

Strategia fyysisenä instrumenttina

- Strategia kuntastrategiana
- Mahdolliset muut kirjatut strategiat

Strategioita kirjaamattomana

- Ääneen sanomattomat ja tiedostamattomat
- Ääneen sanomattomat, mutta tiedostetut
- Ääneen sanotut

Kuvio 6: Strategia kirjallisena ja kirjaamattomana.

Strategian laatimiseen on kirjavia käytäntöjä, kuten myös strategian lopulliseen muotoon. Strategioissa voidaan ottaa kantaa likipitään kaikkeen. Esimerkiksi Karvian strategiassa (2015, 10) nostetaan esiin että, ”*Liikuntatoimi huoltaa, pitää hallinnassaan olevat liikuntapaikat käyttökunnossa ja huolehtii, että perusliikuntapaikat ja liikuntapalvelut ovat kaikkien kuntalaisten saatavilla.*”

Strategiaan liittyvien käsitteiden käyttötavat vaihtelevat. Ytimekkäissä strategioissa käsitteitä ei määritellä ja kun käsitteiden käyttötapa vaihtelee käyttäjistä riippuen niin sanojen merkitykset voivat jäädä abstrakteiksi. Esimerkiksi käsitteellisenä yläluokkana voidaan käyttää painopistealueita, tavoitteita tai visioita. Suoraviivaisimmillaan yläluokkana ovat tavoitteet, joiden alle listataan toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteet voivat olla kuitenkin johdettuna visioista. Toisaalta eräillä kunnilla yläkategoriana käytetään painopistealueita, joiden alle listataan huomattava määrä erilaisia tavoitteita kategorisoituna. Kankaanpäällä (2017) on nähtävissä tämän ilmiön ääripää,

kaupungilla on 10 strategista painopistealuetta, jotka jakaantuvat yhteensä 37 tavoitteeseen, joita puolestaan toimeenpannaan lähinnä ohjelmajohtamisen avulla.

Tutkituissa kuntastrategioissa painottuivat kolme erilaista toimintatapaa. Syvällisimmän strategiadokumentin tarjosi strategisten toimenpiteiden esittäminen osana kuntastrategiaa. Vapaamuotoisempia lähestymistapoja olivat puolestaan toimeenpanon toimenpiteiden päättäminen talousarviossa sekä strategian tavoitteiden toimeenpano ohjelmajohtamisen avulla. Ohjelmajohtaminen jalkauttaa tavoitteiden toimeenpanoa sektori-, teema- tai toimialakohtaisesti, mutta siirtää samalla osittain vastuuta toimenpiteiden määrittelystä myös alemmaksi organisaatiossa.

Päätöksenteon sitovuus on kaikissa kolmessa toimintatavassa valtuustotasolla toteutuvaa. Koska talousarvion on kuntalain (410/2015, 110 §) mukaan toteutettava kuntastrategiaa, sitoo toimenpiteiden ilmaisu strategian tasolla voimakkaammin strategiakauden talousarvioita. Toimenpiteiden määrittäminen vasta talousarviossa kuntastrategiassa asetettujen tavoitteiden ja painopisteiden tavoittelemiseksi tuo strategiakauden aikaisille yksittäisille talousarvioille enemmän vaihteluvaraa. Myös taloudelliset raamit voivat ohjata toimenpiteitä eri tavalla, riippuen siitä suunnitellaanko toimenpiteet etukäteen strategiassa vai vasta talousarviota tai taloussuunnitelmaa laadittaessa.

Tutkittujen seutukuntien kuntien strategioissa näyttäytyy voimakkaasti elinkeinotoimi ja yritysten tukeminen. Yritystoiminnan tukemisen toimintamuodot vaihtelevat, mutta yrityksiin otetaan strategioiden tavoitteissa tai painopistealueissa kantaa poikkeuksetta. Noin puolessa kunnista nousee strategioissa esiin myös palvelurakennemuutoksiin, yhteisöllisyyteen tai osallistamiseen, kuntien saavutettavuuteen, maankäyttöön ja näkyvyyden edistämiseen liittyviä toimia.

Kaikki strategiset tavoitteet eivät edusta erityisiä strategisia painopistealueita tai suuntaviivoja, vaan osa kuntien tavoitteista on myös yleisluontoisia toiminnan ylläpitämisen tavoitteita kuten kunnan itsenäisyyden säilyttäminen, kiinteistöjen kunnosta huolehtiminen tai veroprosentin tason säilyttäminen.

Strategioissa kategorisointi voi olla toimialan mukaan ja tähän myös kuntalain 37 §:n lista huomioon otettavista asioista saattaa johtaa. Strategisten tavoitteiden ja toimenpiteiden keskinäistä arvojärjestystä voi olla vaikea hahmottaa, jos lajittelu on toimialan tai temaattisen kategorian perusteella. Paljon merkitystä jääkin sanamuodoille. Esimerkiksi esiin nostetut fokusointistrategiat

on todettu fokusointistrategioiksi kielellisten voimakeinojen ja sisällön kuvausten vuoksi. Kuten jos kerrotaan että kaikessa toiminnassa arvioitavan yritysvaikutuksia. Toisaalta joissain tapauksissa kuntien strategisista päätavoitteista on graafinen kuvaaja ja visuaalinen kontekstuaalisuus on kuitenkin saatu jättää huomiotta. Esimerkiksi Ikaalisten kunnan strategiatalossa muiden tavoitteiden on piirretty rakentuvan tasapainoisen talouden päälle, mutta strategiadokumentaatiossa muuten on niin pinnallisesti taloudesta ettei sen perusteella tasapainoista taloutta voida vielä pitää fokusointistrategiana.

Osa kuntastrategioista ja niiden seurantamalleista tuo väistämättä mieleen 2000-luvun alussa julkishallintoa hurmanneen Balanced Scorecard -mallin. Näin esimerkiksi Virtain kaupungin strategian tapa lajitella tavoitteiden painopistealueet BSC:n kaltaisiin näkökulmiin ja seurata niitä mittarein. Luokkina *kivijalkana henkilöstö, kivijalkana talous, onnistuva Virrat, kumppanien kanssa vahva Virrat, vastuullinen Virrat ja uudistuva Virrat*. Myös sanallisesti kerrotaan osastokohtaisista tuloskorteista, joka suoraan viittaa BSC-menetelmän laajaan käyttöön. Mutta toisaalta myös kuntalain (2015/410) 37 §:n lista huomioonotettavista asioista on tavoitteiltaan hyvin samankaltainen kuin BSC-ajattelun eri näkökulmat.

Tavoitteiden seuranta

- *Valittuja mittareita seurataan talousarvion puolivuotistarkastelun yhteydessä.*
- *Osastokohtaisten tuloskorttien yhdessä sovittuja tavoitteita seurataan lautakunnissa 4 kk välein.*
- *Osastokohtaiset tavoitteet on linkitetty tiekartan tavoitteisiin.*

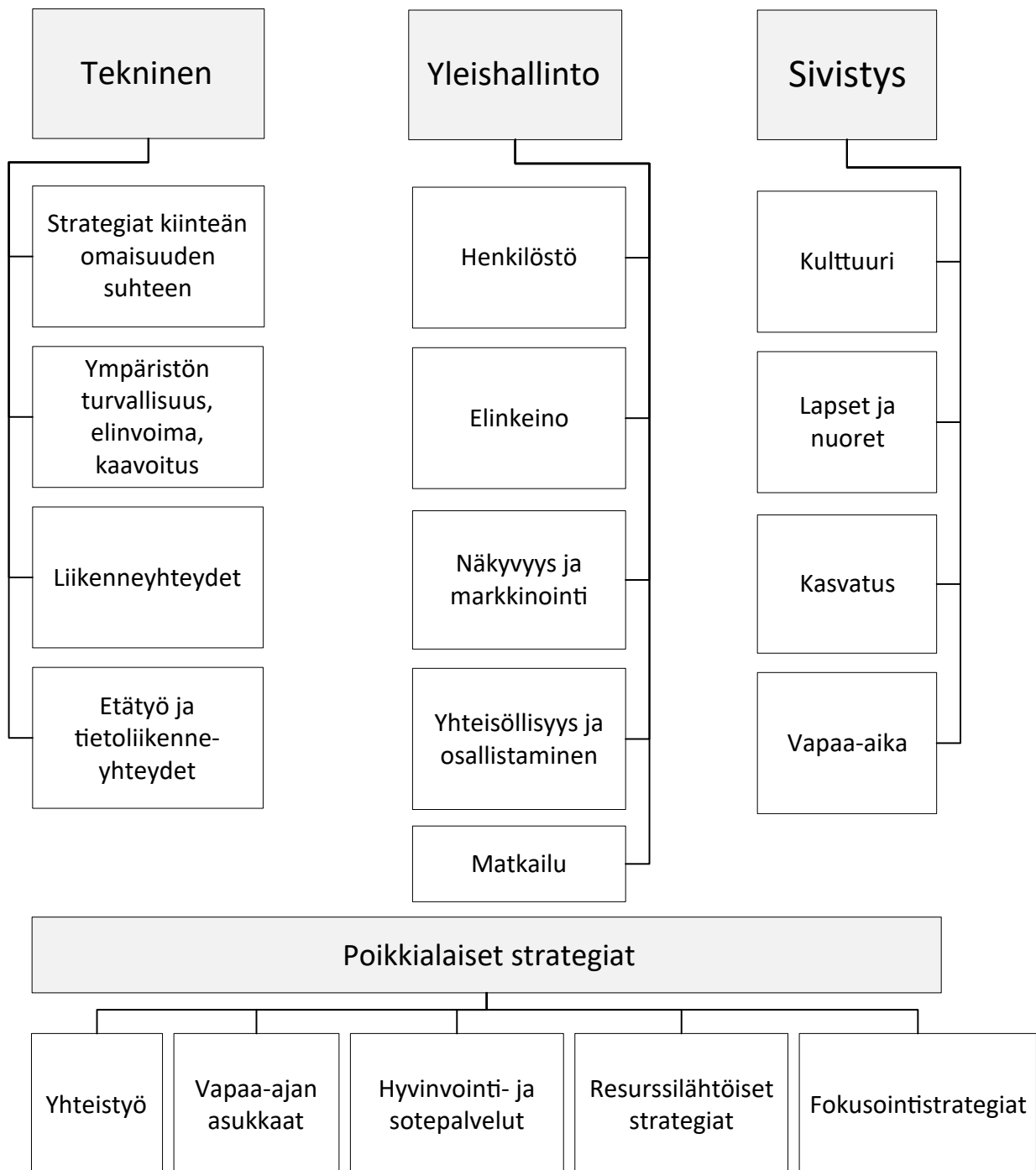
Virtain kaupungin strategia vuosille 2018–2021
(2018, 11)

Jämijärven strategiasta löytyy myös skenaarioita. Skenaarioiden käytöstä kuntien strategiatyöhön on kertonut aiemmin esimerkiksi Majoinen (2001, 119–120).

Näissä 2015–2018 vuosien strategioissa, jotka tutkimuksen kohteena, on nähtävissä epävarmuutta Suomen hallituksen tuolloin ajamaa sote- ja maakuntauudistusta kohtaan. Tämä näkyy erityisesti Virtain kaupungin 19.2.2018. hyväksytyssä uudessa strategiassa, jossa on myös sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteitä listattuna ja lausahdus kaupungin palveluiden uudistamisesta maakunnan kanssa yhteensopiviksi siinä tapauksessa että maakuntahallinto toteutuu.

5.2. Strategiset toimenpiteet kuntastrategiadokumenteissa

Tässä alaluvussa esitetään kohdekuntien kuntastrategioiden analyysi jaoteltuna aineistolähtöisesti aihepiireihin, luvun 4.3.2. mukaisesti. Kyseessä on tiivistelmä taulukko-ohjelmassa suoritetusta analyysistä ja luvun aineistolähtöinen aihepiirijako edustaa samaa teemoitteluun (ks. Tuomi & Sarajärvi 2018, 140–146) perustuvaa apuluokitusta, jota myös taulukkoanalyysissä on käytetty. Kuviossa 7 näytetään esimerkinomaisesti miten tutkimuksessa esiin nostetut aihepiirit voivat jakaantua tyypillisessä kuntien toimialarakenteessa kuntaorganisaation sisällä. Kuntastrategioiden tavoitteet ja toimenpiteet voivat yhdistellä useita aihepiirejä tai kohdentua toimialarakenteessa myös eri tavoin. Kuviossa 7 havainnollistetaan teemoittelun lisäksi resurssilähtöisten strategioiden ja fokusointistrategioiden poikkialaista roolia, joka yhdistää eri kunnan toimialoja.



Kuvio 7: analyysin aineistolähtöinen kappalejako aihepiireihin

Vapaa-aika

Kunnilla on hyvin monenlaisia suhtautumistapoja vapaa-aikaan kohdistuviin strategisiin toimenpiteisiin. Vapaa-aika on sikäli haastava käsite, että sillä voidaan tarkoittaa samalla esimerkiksi ympärivuotisten kuntalaisten, kesämökkiläisten ja turistien vapaa-ajan aktiviteettejä.

Monissa muuttotappiokunnissa on merkittäviä määriä vapaa-ajan asukkaita, jolloin vapaa-ajan asukkailla on väistämättä merkittävä strateginen ja elinkeinopoliittinenkin merkitys. Virroilla, Kihniössä ja Siikaisissa asiaa on lähestytty asiaa päättämällä edistää vapaa-ajan asukkaiden mahdollista siirtymistä vakituisiksi asukkaiksi. Kihniössä on päätetty myös erityisesti tiedottaa vaadittavista käytännön toimista asunnon käyttötarkoituksen muuttamiseksi sekä laatia kysely vapaa-ajan asukkaille. Parkanosssa puolestaan pyritään lisäämään vapaa-ajan asumista kauniin luonnon avulla.

Luontomatkailu on myös Kihniön, Ruoveden, Jämijärven ja Siikaisten kunnille merkittävä strateginen painopistealue. Kankaanpää ja Siikainen ovat Lauhanvuori-Hämeen kangas Geoparkin perustajakunnista ainoat, jotka ovat strategiassaan maininneet Geoparkin edistämisen. Siikainen on jopa todennut Geopark-hankkeen olevan matkailun edistämisen perusta. Geoparkin kaikki kymmenen perustajakuntaa kuuluvat tutkimuksen kohdealueeseen. Isojoella, Karijoella, Kauhajoella ja Honkajoella ei tosin ollut voimassa olevaa kuntastrategiaa, joten aineiston kunnista kuusi kuuluu Geoparkin perustajakuntiin: Jämijärvi, Kankaanpää, Karvia, Siikainen, Kihniö ja Parkano.

Kankaanpää ja Jämijärvi ovat määrittäneet liikuntamahdollisuudet vetovoimatekijäkseen. Kankaanpään strategiassa (2017, 5) todetaan mahtipontiset tavoitteet: *Tarjoamme alueellamme Suomen laadukkaimmat harrastusmahdollisuudet sekä Olemme kuntoliikunnan ykköskunta.* Strategisena prioriteettina vaikuttaakin Kankaanpään kaupungilla silmämääräisesti olevan kuntoliikunta ja liikuntaharrastusmahdollisuudet, mutta nämä tavoitteet on listattu painopistealueen, matkailupotentiaali ja kuntamarkkinointi, alle, joten asiasta ei voida tehdä sen suurempia johtopäätöksiä kuin että liikuntamahdollisuudet on määritelty yhdeksi kunnan vetovoimatekijöistä. Jämijärven kuntastrategiassa puolestaan sanotaan, että *”kaikkien toimialojen yhteisenä tavoitteena kuntalaisten monipuolisen liikunnan lisääminen”* ja *”kunnan investointisuunnitelma arvioidaan myös terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen vaikutusten kautta”*. Tällainen poikkialainen fokusointi on fokusointistrategian syvintä olemusta, joten on tulkittava että Jämijärvellä on fokusointistrategiana juurikin erottuminen liikuntakuntana.

Karviolla strategisena painopisteenä on kuntalaisten terveyden edistäminen matalan kynnyksen terveysliikunnalla. Tavoitteena terveyspalveluiden ennaltaehkäisevä työ, terveysongelmien ehkäisy ennaltaehkäisevästi liikunnan avulla. Liikuntapalveluiden oheistavoitteina muun muassa työkyvyn ylläpito, ikäihmisten toimintakyvyn tukeminen sekä päihdetyö. Virroilla (2018, 5) liikuntatyötä ei strategiassa tuotu erityisen vahvasti esille, mutta todettiin että: *rakennamme urheilukentän yhteyteen*

kaikenikäisten hyvinvointipuiston monipuolisine liikunta- ja harrastusmahdollisuuksineen. Siikaisten (2017, 4) strateginen lähestymistapa liikuntapalveluihin eroaa merkittävästi muista kunnista, vaikuttaen ilmiselvältä kustannusjohtajuus-strategialta eli taloudellisen säästön, ja sikäli kilpailuedun, tavoittelulta kustannusten optimoinnilla.

Liikuntatoimessa pääpaino on liikuntapaikkojen ylläpidossa. Pidetään kiinni resurssien mukaan kuntalaisten kiittämästä hoidon tasosta. Yhdistykset, yrittäjät ja kansalaisopisto vastaavat pääosin ohjatusta toiminnasta.

Siikainen (2017, 4)

Kaikki kunnat, Juupajokea lukuun ottamatta, kuitenkin tuovat strategioissaan liikunnan, vapaa-ajan mahdollisuudet tai harrastusmahdollisuudet jollain tavalla esille. Juupajoella kuitenkin on strategiassa todettu, että he laativat erillisen palveluiden kehittämisohjelman sekä ”*Vahvistamme kunnan roolia mahdollistajana ja koordinaattorina: kunnan tehtävänä on saattaa yhteen eri toimijoita kaikkia osapuolia hyödyttävään yhteistyöhön. Suunnittelemme yhdessä keinot, joilla voimme tukea paremmin kolmannen sektorin toimintaa.*” Koska vapaa-ajan palvelut ja harrastusmahdollisuudet ovat hyvin keskeinen osa palveluita niin on oletettavaa, että näihin palveluihin on ollut tarkoitus määrittellä strategisia linjauksia mainitussa palveluiden kehittämisohjelmassa.

Matkailu

Kaksi kolmasosaa kunnista määritteli strategioissaan strategisia tavoitteitaan matkailun suhteen. Poikkeuksina Parkano, jonka strategiassa tosin sanotaan: *Hyödynnetään kaunista luontoa vapaa-ajanasumisen lisäämiseen*, Ikaalinen, Juupajoki sekä Teuva. Ikaalisten kohdalla matkailun ja vapaa-ajan asumisen puuttuminen strategiasta kokonaan on sikäli mielenkiintoista, että kaupunki on kansallisesti tunnettu kylpylästä ja matkailu- ja ravitsemistoiminnan osuus kunnan työpaikoista (5,8 % vuonna 2019, Suomen virallinen tilasto 2019) on kohdekunnista selkeästi merkittävin. Kaupungin kehittämisyrityksen nimi on Kehittämisyritys Ikaalisten Kylpyläkaupunki Oy. Kaupungin matkailusivujen osoite on vielä gradututkimuksen alkuvaiheessa ollut kylpyläkaupunki.fi, mutta sittemmin muuttunut muotoon visitikaalinen.fi. Ruovedellä on matkailua koskevia yksittäisiä strategisia toimenpiteitä, mutta matkailu ei nouse päätavoitteiden tasolle vaan jää irtonaisiksi kehittämiskohteiksi.

- *Löydämme yrittäjän ympärivuotiseen ruokaravintolaan Ruovedelle.*

- *Tuemme matkailuyritysten kehittymistä yhteistyön avulla.*
- *Selvitämme luontokeskuksen perustamista.*
- *Edistämme ihmisten hyvinvointia luonnon ja kulttuurin avulla, hyödynnämme kulttuuriperinnettä matkailussa.*

Ruovesi (2018, 4)

Kulttuuri

Karvian strategiassa näkyy voimakkaasti Karvian uusi yhtenäiskoulu, joka kokoaa yhteen kunnan kaikki koululaiset. Yhtenäiskoulun pihalla on uusi lähiliikuntapaikka ja yhtenäiskoulun vieressä sijaitsee kunnankirjasto. Karvian strategiassa (2015, 9) todetaan esimerkiksi, että ”*yhtenäiskoulun rakennusta ja piha-alueita käytetään täysipainoisesti myös iltaiikaan ja lomilla erilaiseen harrastustoimintaan ja vapaa-ajan viettoon*”.

Kulttuuripalveluiden linjaukset ovat kohdekuntien strategioissa pääsääntöisesti yleisluontoisia, joitakin poikkeuksia on esimerkiksi kirjaston (Karvia 2015, Siikainen 2017) tai kansalais- tai musiikkiopiston (Siikainen, Parkano 2017) toiminnan määrittelyn tai kuntien välisen yhteistyön suhteen. Siikaisten kunta on poikkeuksellisesti rajannut kirjasto- ja kulttuuripalveluita kustannustehokkuutta korostaen, ikään kuin Porterin kustannusjohtajuus-käsitteen hengessä. Huomioitavia yksityiskohtia heidän strategiassaan ovat myös tilojen hyötykäyttö ja yhteistyön korostaminen. Näilläkin tavoilla voidaan kehittää kustannustehokkuutta, mutta toisaalta myös monipuolistamaan palvelutarjontaa. Kuten hekin strategiassaan toteavat. Ajatuksena lienee, että mikäli on pysyttävä samojen kustannusraamien sisällä, niin kirjastopalveluiden monipuolisuutta voisi kehittää yhteistyöllä hyödyntämällä eri toimijoiden palveluiden eroavaisuuksia palveluvalikoiman laajentamiseksi. Yleisluontoisemmin kansalais- tai musiikkiopiston kehittämistä tuodaan esiin Ikaalisissa (2017) ja Virroilla (2018).

Kirjasto- ja kulttuuripalveluissa kunta tukeutuu yhteistyöhön. Kunta tuottaa itse yhden maakunnallisesti merkittävän tapahtuman vuodessa sekä muutamia pienimuotoisia tapahtumia. Kirjastoa kehitetään kuntalaisten olohuoneena, ja se toimii mm. kunnallisena palvelupisteenä ja tapahtumien järjestämispaikkana. Ylikunnallinen yhteistyö turvaa kirjastopalveluiden monipuolisuutta. Leväsojen lainausasemaa ylläpidetään mikäli kustannukset ja käyttö pysyvät nykytasolla. Merikarvia-Siikaisten kansalaisopiston Siikaisten tuntimäärä on korkeintaan kolmannes opiston toiminnasta,

eli noin 2000 tuntia. ja Kankaanpään musiikkiopistopalvelut pyritään säilyttämään nykytasolla.

Siikainen (2017, 4)

Karviassa yhteistyötä yksilöidään esimerkiksi koulujen vapaa- ja loma-ajoille järjestettävän toiminnan, matkailun, kirjaston ja koulun välisen yhteistoiminnan ja monen muun asian kohdalla. Sen ollen merkittävä teema niin kulttuuritoiminnassa kuin strategiassa laajemminkin. Mainitaanhan yhteistyö Karvian strategiassa peräti kaksikymmentäviisi kertaa.

Kankaanpäässä on strategiassa (2017, 5–6) nostettu esiin matkailu- ja kuntamarkkinoinnin kärkenä vapaa-ajan toimintoja. Kulttuurin alalta kulttuurikampuksen toimintojen ja tunnettuuden kehittäminen on yksi esiin nostettu tavoite. Sisältäen erityisesti taidekoulun tunnettuuden ja toiminnan vahvistamisen sekä uuden museo- ja kulttuurikampuksen rakentamisen. Mänttä-Vilppula korostaa heidän hakemustaan Euroopan kulttuuripääkaupungiksi vuodeksi 2026, nostaen strategiassa esiin taidetta ja monenlaista taiteeseen tai kulttuuripääkaupunkiprojektiin edes jollain tavalla liittyvää esimerkiksi vetovoima-, näkyvyys-, maine- ja ulkoasutekijää.

Yhteistyö

Kaikissa tutkituista kuntastrategioista on jotain yhteistyöstä. Yksinkertaisimmillaan yhteistyötä yritysten kanssa, kuten Teuvalla, mutta myös kuntien välistä yhteistyötä teknisen toimen järjestämisessä, koulutus- tai kulttuuritoiminnoissa ja matkailussa sekä yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa esimerkiksi vapaa-ajan palveluiden kehittämiseksi tai ylläpitämiseksi. Yhteistyöstä nimenomaisesti kolmannen sektorin kanssa on Kihniön, Parkanon, Juupajoen, Ruoveden ja Karvian strategioissa. Mainintoja yhteistyöstä on aineistossa paljon ja useita niistä on mainittu myös muissa alakappaleissa. Kuntastrategioissa yhteistyötä korostavia strategisia linjauksia on vaikea asetella asetettuun tutkimuskehikseen, sillä niiden sanamuodoista strategioissa on usein vaikea arvioida pyritäänkö niillä ensisijaisesti kustannussäästöihin vai palvelutason parantamiseen. Suuri osuus yhteistyötä korostavista strategioista pyrkii yhteistyöllä säästöihin ja suuri osuus kohdekuntien kuntastrategioihin kirjatusta kustannusjohtajuusstrategioista on yhteistyöhön tukeutuvia, mutta epäselvää kuinka suuria osuudet ovat. Enemmän kuntien välistä yhteistyötä teknisessä toimessa on tutkinut Marketta Nummijärvi YAMK-tason opinnäytetyössään (ks. Nummijärvi 2020).

Teknisessä toimessa jatketaan kuntien välistä yhteistyötä palveluiden järjestämisessä mm. rakennusvalvonnan järjestämisellä sekä aluearkkitehtitoiminnalla. Yhteistyötä

voidaan tehdä lisäksi esim. järjestämällä yhteisiä koulutuksia sekä tekemällä alueellista suunnittelua mm. vesi-, jäte- ja energiahuollossa.

Karvia (2015, 10–11)

Täydennetään palvelukonseptia yhteistyöllä kolmannen sektorin ja yritysten kanssa.

Parkano (2017)

Tarkastelemme virkoja ja toimia täytettäessä yhteistyömahdollisuuksia muiden toimijoiden kanssa.

Virrat (2018, 7)

Vapaa-ajan asukkaat

Kunta tiedottaa käytännön toimenpiteistä, joilla vapaa-ajan asunto voidaan muuttaa vakituiseksi.

Kihniö (2016, 17)

Siikaisissa, Virroilla ja Kihniössä halutaan mahdollistaa vapaa-ajan asuntojen muuttamista vakituiseksi. Lisäksi Kihniö haluaa tehdä kyselyn vapaa-ajan asukkaille, selvittää heidän tarpeitaan ja järjestää mökkiläisinfotilaisuuksia. Parkano on ainut, joka suoraan kertoo pyrkivänsä lisäämään vapaa-ajanasumista. Tosin Karvian strategiassa halutaan varmistaa, että tontteja on saatavilla myös vapaa-ajan asumiseen. Ruovedellä on mökkiläisneuvosto, josta lisää kohdassa yhteisö ja osallistaminen.

Liikenneyhteydet

Erityisesti Juupajoen, mutta myös Mänttä-Vilppulan, strategiassa on otettu poikkeuksellisen vahvasti kantaa liikenneyhteyksiin. Parkano, Kihniö, Ikaalinen ja Kankaanpää ovat tavalla tai toisella maininneet strategioissaan liikenneyhteydet, mutta varsinaiset määrätietoiset tavoitteet liikenneyhteyksien kehittämiseksi ovat harvinaisia. Juupajoen ja Mänttä-Vilppulan poikkeuksellisen voimakasta suhtautumista strategioissaan liikenneyhteyksien kehittämiseen voi selittää, miten nämä kaksi kuntaa ovat omakustanteisestikin huolehtineet lähijunaliikenteen saatavuudesta (ks. Aamulehti 25.8.2016). Parkano (2017) listaa tavoitteisiinsa kehittyvän asemanseudun ja kehittyvän kolmostien varren.

Asukkaiden houkuttelemiseksi varmistamme yhteyksien kehittämisen edunvalvontatyöllä (mm. kiskobussiyhteys, VT9 ja kantatiet, tietoliikenneyhteydet).

Juupajoen vahvuus on vireä elinkeinoelämä. Menestyksen edellytyksenä ovat etenkin toimivat liikenneyhteydet: raideyhteys ja valtatie 9 välityskyky. Teemme aktiivista työtä liikenneyhteyksien kehittämiseksi ja säilyttämiseksi.

Juupajoki (2018)

Kunnan kehittämisessä huomioidaan myös liikenneturvallisuuden parantaminen huolehtimalla yleisten liikenneväylien kunnosta.

Karvia (2015, 8)

Asuin- ja elinympäristön siisteydestä ja turvallisuudesta (esim. valaistus ja liikennejärjestelyt) huolehditaan.

Mänttä-Vilppula (2016, 10)

Etätyö ja tietoliikenneyhteydet

Vain neljässä kahdestatoista kohdekunnasta ei strategiassa puhuttu tietoliikenneyhteyksistä tai valokuituverkosta. Maininta 2/3 osassa kohdekunnista tarkoittanee, että hyvät tietoliikenneyhteydet ovat nousseet keskeiseksi strategiseksi elementiksi väestötappiokunnissa. Käytetyllä teoriakehyksellä tietoliikenneyhteyksien korostaminen kuuluu erilaistamisstrategioihin. Tosin mikäli suurin osa kunnista toimii samalla tavalla, niin kyseessä voi olla enemmänkin pyrkimys pysyä mukana muiden vauhdissa kuin varsinaisesti muihin kuntiin nähden erilaistava toimenpide. Karviolla ja Virroilla tietoverkkoyhteyksiä on nostettu esiin myös etätöitä mahdollistavana tekijänä. Pohjois-Satakunnan Seutuverkko Oy:n ja Suupohjan Seutuverkko Oy:n kaltaista seudun kuntien yhteisomisteista osakeyhtiötä ei ole Ylä-Pirkanmaalla tai Luoteis-Pirkanmaalla, joissa käytännöt esimerkiksi valokuidun suhteen ovat sitten vaihtelevia.

Kunnan tulee toimillaan edesauttaa valokuituverkon mahdollisimman tehokasta hyödyntämistä. (Karvia 2015, 7)

Valokuituverkkoa nostetaan esiin ja hyödynnetään voimakkaasti kunnan imagon kehittämisessä. Kuntaa markkinoidaan paikkana, jossa on tietoverkkoyhteyksien avulla hyvät mahdollisuudet tehdä etätöitä maaseudun rauhassa. (2015, 8)

Opetuksessa tulee hyödyntää valokuituverkkoa mahdollisimman paljon opetuksen laadun ja monipuolisuuden takaamiseksi mm. harvinaisemmissa valinnaisaineissa. (2015, 9)

Valokuituverkon käyttöä tehostetaan kunnan eri toiminnoissa mm. asianmukaisten videoneuvottelulaitteiden avulla. (2015, 12)

Henkilöstö

Jämijärvellä strategisina kohteina henkilöstön kannustaminen liikunnallisuuteen sekä päättäjien ja henkilöstön välinen keskinäinen arvostus. Kihniössä työnantajakuvan kehittäminen. Siikaisissa luottamushenkilöiden ja henkilöstön erityinen vastuu kunnan maineenhallinnasta. Karvian koulutoimen ja varhaiskasvatuksen koko henkilöstöä kehoitetaan ennaltaehkäisevää työotteeseen ja työhön. Ikaalisissa ”tulevaisuuden palvelu- ja henkilöstörakenteiden muutokset tehdään yhdessä henkilöstön kanssa”, muutosten suunnittelua ja toimeenpanoa myöten. Toisaalta jo laki (449/2007, 4 §) määrää, että nämä on käytävä läpi yhteistoimintamenettelyssä.

Mänttä-Vilppulan strategiassa linjataan kattavasti henkilöstön osaamisen kehittämisestä. Tällä halutaan varautua rakenteellisiin muutoksiin, kehittää esimerkiksi digi- ja talousosaamista, tukea henkilöstön kehittymistä työssään, edistää työhyvinvointia ja motivoida. Seuraavaksi vielä kolme suoraa lainausta, joissa otetaan kantaa myös prosesseihin, työtehtäviin ja sisäisen osaamisen jakamiseen.

Huolehditaan suunnitelmallisesti, että ihmiset ovat osaamistaan vastaavissa työtehtävissä ja resurssit ovat oikein mitoitettuja suhteessa toimintoihin. (Mänttä-Vilppula 2016, 17)

Prosesseja ja työn tekemisen tapoja uudistetaan niin, että samanaikaisesti edistetään sekä työn tekemisen tehokkuutta kuin myös ihmisten työssä viihtymistä ja jaksamista. (2016, 17)

Lisätään organisaation ja sen työyhteisöjen sisäisen osaamisen jakamista ja vuorovaikutteisuutta aktiivisesti koko kaupunkikonsernissa. (2016, 17)

Virtain strategiassa arvotetaan esimerkiksi muutoskykyä ja kehittymistä, arvostusta ja vetovoimaisuutta työnantajana, työyhteisön viihtyvyyttä ja yleisesti ottaen henkilöstön ammattitaitoa, vastuullisuutta, motivaatiota ja hyvinvointia. Ikaalisilla on useita linjauksia henkilöstöstä ja yksi strategian kantavista teemoista on kehittäminen ja kokeilukulttuuri, jota jalkautetaan hankkeiden kautta.

Strategiat kiinteän omaisuuden suhteen

*Kiinteistöomaisuuden järjeistämällä pyritään vähentämään käyttötalousmenoja
(Kihniö 2016, 19).*

Kiinteistöomaisuuden luokittelu päivitetään vuosittain talousarvion yhteydessä:

A. Pidettävät rakennukset,

B. Kehitettävät ja pidettävät rakennukset,

C. Luovuttavat rakennukset (myydään tai puretaan)

(Kihniö 2016, 20).

- *Vajaakäytössä olevien kiinteistöjen käyttöastetta nostetaan tai niistä luovutaan.*
- *Kartoitetaan omaisuus, josta voidaan luopua.*
- *Myydään omaisuus, joka ei tue kunnan perustoimintoja.*
- *Eri toimipisteissä tarjottavia palveluita keskitetään Teakin kiinteistöön.*

(Teuva 2018)

Jämijärven strategiassa puhutaan omistamisen logiikasta ja siitä, miten omistamisella on oltava tarkoitus ja omistettavien kiinteistöjen on oltava kunnalle strategisesti tärkeitä. Tämäkin korostaa samankaltaisia priorisointiajatuksia kuin Kihniön, Siikaisten ja Teuvan strategiat, joissa on toimenpiteenä kiinteistöomaisuuden luokittelun laadinta ja omistuksen järjeistäminen. Juupajoella strategiassa mainittu palvelujen kehittämisohjelma ja siihen sisältyvä palveluverkon arviointi voivat viitata sekä kustannusrakenneuudistukseen että erilaistamiskehitykseen. Käytetyn käsitteistön

perusteella ei voida arvioida Juupajoen mahdollisia kiinteän omaisuuden strategioita. Selkeästi kiinteän omaisuuden strategioita on kuitenkin tarkoitus tarkastella myös Juupajoella.

Kunnan fyysiseen ilmeeseen kiinnitetään huomiota ja kiinteistöjen korjausvelan kasvu estetään. Välttämättömät neliöt korjataan suunnitelmallisesti ja huonokuntoisimmat ja tarpeettomat/vähäisellä käytöllä olevat kiinteistöt puretaan. Liikuntatoimessa pääpaino on liikuntapaikkojen ylläpidossa.

Siikaisten kuntastrategia (2017, 5)

Graduprosessin pitkän keston myötä voidaan strategioiden mahdollisia jälkivaikutuksia pohtiessa huomata, että vaikka Pohjois-Satakunnan kunnista Kankaanpäällä ei ollut Siikaisten ja Jämijärven tapaan kiinteistöomaisuuden luokittelua strategiassaan, niin strategiatoimikauden aikana Kankaanpään kunnassa on toteutettu kiinteistöomaisuuden kartoittaminen Kankaanpään kunnan työntekijän YAMK-opinnäytetyönä (Mustaniemi 2020).

Säästäväinen taloudenpito kustannusjohtajuusstrategiana

Kohdekuntien strategioista löytyy runsaasti taloudelliseen tehostamiseen pyrkiviä toimenpiteitä. Kuten kiinteän omaisuuden strategiat esimerkiksi palveluiden keskittämiseksi, luovuttavissa olevan omaisuuden ja toimintojen kartoittamiseksi ja mahdollisesti myymiseksi tai tehostamiseksi. Tämä kaikki on myös samalla osa palveluverkoston käsitettä. Myös strategioissa mainittavat palveluverkostonselvitykset, kuten Juupajoen strategiassa, voivat lopulta osoittautua taloutta tasapainottaviksi säästötoimenpiteiksi. Kihniön strategiassa ”*palvelujen laatutasojen tarkastukset tarvittaessa*” onkin ilmaistu selkeästi säästötoimenpiteenä. Ostopalvelut mainitaan selkeästi kolmasosassa kohdekuntien strategioista (Juupajoki, Virrat, Siikainen, Jämijärvi). Esimerkiksi Siikaisissa todetaan, että ”*pienuuden aiheuttamia toiminnallisia riskejä hallitaan tukemalla omaa toimintaa ostopalveluin ja mahdollisuuksien mukaan kuntayhteistyöllä.*” Jämijärvi taas korostaa, että palvelut tuotetaan ”*kuntalaisten ja talouden kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla*”. Lisäksi osassa strategioista on yleisluonteisia linjauksia esimerkiksi talouden pitämisestä tasapainossa. Kihniön kuntastrategiassa lisäksi tuodaan esiin kiinteistöveron ja veroprosentin pitäminen kilpailukykyisellä tasolla alueen keskiarvoon verrattuna sekä taksojen säännöllinen tarkastaminen.

Tarkastelemme virkoja ja toimia täytettäessä yhteistyömahdollisuuksia muiden toimijoiden kanssa.

Näkyvyys ja markkinointi

Kaikkien kohdekuntien strategioissa, Ikaalisten kaupunkia lukuun ottamatta, otetaan kantaa näkyvyyteen tai markkinointiin. Kaikki nämä toimet ovat lähtökohtaisesti erilaistamistoimenpiteitä. Markkinoinnin toteuttamisen keinojen listaaminen voi olla myös kustannusjohtajuustoimenpide. Esimerkiksi Karvian strateginen valinta kohdistaa kuntamarkkinointi ensisijaisesti kunnan ulkopuolisiin tahoihin on kohdentamistoimenpide, mutta samalla kustannustehokkuutta korostava valinta. Epäsuorin lähestymiskulma on Virroilla ja Parkanossa. Virroilla ei strategiassa suoranaisesti mainita markkinointia tai näkyvyyttä, mutta määrittellään kuitenkin kunnan strategista brändiä, vetovoimatekijöitä ja työnantajakuva. Parkanossa taas ”hyödynnetään kaunista luontoa vapaa-ajan asumisen lisäämiseen”. Markkinoinnissa hyödynnettävien vetovoimatekijöiden määrittelyä tämäkin.

Kehitämme Nuorisokeskus Marttisen ja koko Marttisen saaren kansallista ja kansainvälistä vetovoimaa.

Virrat (2018, 5)

Ikaalisten kaupunki sijaitsee voimakkaasti kehittyvän Tampereen kasvuvyöhykkeellä ja valtakunnallisen kasvukäytävän Helsinki - Tampere - Vaasa 3 -tien varrella. Lisääntyvä liikenne ja tieparannukset luovat kysyntää palveluille ja yritystonteille.

Ikaalisten kaupungin strategia (2017)

Mänttä-Vilppulalla Euroopan kulttuuripääkaupunki 2026 -statuksen hakeminen on keskeisenä osana strategiaa (Mänttä-Vilppula 2016, 18). Siltä osin voidaan ajatella, että siinä ilmeni erilaistamisstrategian lisäksi myös fokusointistrategian piirteitä. Taidekaupunkia strategisena valintana voidaan pitää myös resurssilähtöisenä ajatteluna. Strategian ulkopuolella sitoutuminen taidekaupunkibrändiin on nähtävissä esimerkiksi kaupungin sähköpostiosoitteista, jotka ovat muotoa etunimi.sukunimi@taidekaupunki.fi.

Kunnat ovat strategioissaan nostaneet esiin muun muassa yhteisöllisyyden, osallistamisen, kolmannen sektorin ja kuntalaisten mukaan ottamisen ja kunnan toimimisen mahdollistajana ja koordinaattorina (Juupajoki 2018, Ruovesi 2018). Kunnassa toimivat aktiiviset henkilöt ja järjestöt

koetaan mahdollisuutena, joka hyödyttää myös kuntaa. Ruoveden strategiassa näkyvyyttä ja markkinointia tuodaankin yhteen yhteisöllisyyden kanssa, mistä tarkemmin yhteisöllisyyden otsikkotason alla. Sekä toisessa haastatteluista että strategioista (Ruovesi 2018, 4) on noussut esiin, että markkinointi on muutakin kuin markkinointia ulkopuolisille. Kunnat markkinoivat kuntaa ulkopuolisille esimerkiksi uusien asukkaiden ja yritysten houkuttelemiseksi, mutta myös kunnan olemassa oleville asukkaille pitovoiman toivossa. Toisaalta kunnan sisäisen esimerkiksi tapahtuma- ja järjestöviestinnän toimivuus edistää myös kuntalaisten hyvinvointia lisäämällä heidän käytettävissään olevien virikkeiden määrää. Kuntalaisten huomioon ja palvelut koetaan, ainakin osassa kunnista, lisäävän todennäköisyyttä että kuntalaiset eivät muuta pois kunnasta. Mutta luonnollisesti tämän pitäisi myös lisätä asukastyytyväisyyttä, vaikka asiaa ei pohdittaisikaan pitovoiman kannalta.

Ympäristön turvallisuus, elinvoima, ympäristö ja kaavoitus

Viidessä kunnassa nostettiin esiin turvallisuus: Kihniö, Karvia, Ikaalinen, Mänttä-Vilppula ja Ruovesi. Osassa oli kyseessä turvallisuuden, kuten liikenneturvallisuuden, kehittäminen ja osassa turvallisuutta pidettiin vetovoimatekijänä. Ympäristö vaikuttaa lähestulkoon rinnastuvan strategiadiskurssissa usein elinvoimaan. Ympäristön, kategorisena strategian osana, voidaan nähdä koostuvan useammasta osakategoriasta. Erityisesti korostuvat elinkeinopoliittiset tekijät, esimerkiksi teollisuustonttien kilpailukykyisyyden varmistaminen, sekä nykyisten asukasympäristöjen kehittäminen esimerkiksi asukasviihtyvyyden parantamiseksi tai uusien asukkaiden houkuttelemiseksi.

Kunnan on huolehdittava pohjavesialueistaan ja taattava mahdollisuus hyödyntää pohjavesivaroja kaikin mahdollisin keinoin.

Karvia (2015, 8)

Kuten Mänttä-Vilppulassa, niin myös Karviassa on nostettu esiin asukasympäristöjen kehittämistä ja myös kuntalaisten aktivoimista asukasympäristöjen viihtyvyyden kehittämiseen.

Sallimme rakentamisen haja-asutusalueille ja rannoille mahdollisimman hyvin.

Ruovesi (2018, 3)

Tulevaisuudessa merkittävä osa kunnan energiatarpeesta tuotetaan uusiutuville energialähteillä. Karviasta muodostuu merkittävä tuulituotantoalue, turvetuotantoaluiden määrä säilyy entisellään ja bioenergian tuotantoa lisätään.

(Karvia 2015, 11)

Elinkeino

Teuvan strategiassa halutaan ottaa käyttöön myös yritysvaikutusten arviointi päätöksenteossa. Toimenpiteiksi sanotaan monenlaisen yritystoiminnan tukemisen lisäksi markkinoinnin lisääminen. Markkinoinnin lisäämistä voidaan pitää kustannustekijänä, joten on huomionarvoista, että monista toiminnoista karsiva kriisikunta nimenomaisesti lisää resursseja tähän. Myös kunnan elinkeinoelämää voidaan pitää fokusointistrategisena fokusoinnin kohteena. Huomiona, että strategisen painopisteen otsikkotasolla sanotaan myös kunnan vetovoiman edistäminen, joten markkinoinnin lisääminen ei välttämättä ole puhtaasti vain elinkeinoelämään liittyvä toimenpide vaan voi liittyä myös esimerkiksi asukashankintaan. Joka toki sekin välillisesti vaikuttaa elinkeinoelämää edistävästi. Mänttä-Vilppulan kuntastrategiassa ilmeisenä fokusointistrategiana on Euroopan kulttuuripääkaupunki-status vuodelle 2026, joka vaikuttaa määrittävän strategian sisältöä laajalti, mutta sanamuodot täyttävät fokusointistrategian määritelmän myös yritystoiminnan edistämisen osalta. Voidaan ajatella että Mänttä-Vilppulalla on kaksi fokusointistrategiaa jotka vaikuttavat toimintaan halki toimialarajojen. Yritystoiminnan osalta tämä mainitaan erityisen kirjaimellisesti; ”*yrittäjyys ja elinvoimaisuuden edistäminen huomioidaan kaikissa suunnitelmissa ja kaikilla palvelualueilla*” (2016, 12).

Määritämme alueemme kannalta strategiset toimialaklusterit ja laadimme niiden kehittämisen tueksi kehitysohjelman.

Kankaanpää (2017, 5)

Kankaanpäässä on valittu kehityskohteeksi keskeisimmät yksittäiset elinkeinot. Virrat haluaa kasvattaa rooliaan työllistymistä edistävissä palveluissa.

Toteutamme BioVirrat-toimintamallia edistäen lähiruoan, lähipalvelujen ja lähienergian käyttöä sekä puurakentamista.

Virrat (2018, 5)

Jämijärvi nostaa strategiassaan esiin rakenteellisen siirtymän pois perinteisestä maataloustuotannosta. Tavoitteena tuoda sekä erikoistumispolkua maataloustuotannon avuksi, että edistää vaihtoehtoisia tulevaisuuden elinkeinoja.

Tavoitteena on, että Karvian omat nuoret voisivat työllistyä Karviassa. Kunta pyrkii toimillaan tukemaan nuorten työllistymistä myös maatalouteen. Nuoria tuetaan työllistämään itsensä myös yrittäjyyden avulla. Yrittäjien ja koulujen vuoropuhelua tuetaan kunnan taholta. Yrityksiä ja yrittäjiä sekä yrittäjyyttä tehdään tutuksi kouluilla. Kunnan koulutoimen koko henkilökunta sitoutuu vahvasti yrittäjyyskasvatuksen kehittämiseen ja toteuttamiseen osana kaikkea koulun toimintaa. Yrittäjyyskasvatus peruskoulussa toteutetaan kunnan ja yrittäjien yhteistyössä. Nuorisolle tulisi myös järjestää harjoittelupaikkoja, joiden kautta tutustutetaan heidät paikkakunnan yrityksiin. Nuorisotyöpajaa hyödynnetään nuorten työllistämässä.

Karvia (2015, 7)

Lapset ja nuoret

Teuvalla on strategiassa voimakas fokusointi lapsiin. Yhtenä kunnan kolmesta strategisesta painopisteestä, talouden ja elinkeinoelämän ohella, on ”lasten ja nuorten ennaltaehkäiseviin palveluihin panostaminen”. Päätöksenteossa halutaan ottaa käyttöön lapsivaikutusten arviointi. Samalla harrastusmahdollisuuksia halutaan edesauttaa ja ”vertaistuelle luodaan mahdollisuuksia ja kartoitetaan tarvitsijat” sekä ”huolehditaan tukipalveluiden oikea-aikaisuudesta”. Ruovedelläkin on mahdollisesti jonkinasteista fokusointia lapsiin tai nuoriin, sillä strategiassa todetaan että ”rakennamme ja kehitämme kuntaa lasten, nuorten ja perheiden näkökulmasta” (Ruovesi 2018, 4).

Vertaistuki ja tukipalveluiden oikea-aikaisuus ovat hyvinvointipalveluissa ajankohtaisia trendejä ja oikein käytettynä niiden pitäisi olla kustannustehokas vaihtoehto palveluiden kehittämiseen. Tässä yhdistyvätkin niin ajankohtaisten kehittämistrendien mukainen kehittäminen kuin kustannussäästöpainetkin. Ei voida tehdä oletuksia mitä näillä tässä strategiassa ensisijaisesti tavoitellaan, mutta niiden läsnäolo strategiassa on ehdottomasti mielenkiintoista. Voidaan tehdä myös havainto, että Teuvan kunnan lapsiperheiden palvelu- ja vertaistukitarvetta on sittemmin selvitetty AMK-tason opinnäytetyön avulla (ks. Rinta-Valkama 2020).

Kasvatus

Strategioissaan kohdekunnat kuvaavat runsassanaisesti kasvatuspalveluiden järjestämistapoja kunnassa ja vallitsevia tai tulevia olosuhteita. Selkeästi esimerkiksi esi- ja perusopetuksen olosuhteiden laatu on koettu tärkeäksi. Vain kolmannes kohdekunnista ei ota kantaa koulutuksen järjestämiseen: Jämijärvi, Ikaalinen, Kihniö ja Teuva. Näistäkin Teuvalla on kuitenkin selkeä fokusointi strategiassa lapsiin ja nuoriin. Jotkin kuntastrategioiden linjaukset ovat kasvatuksen osalta yleiseksi kuntastrategiaksi poikkeuksellisen yksityiskohtaisia, kuten Karvian (2015, 9) ”*opetuksessa tulee hyödyntää valokuituverkkoa mahdollisimman paljon opetuksen laadun ja monipuolisuuden takaamiseksi mm. harvinaisemmissa valinnaisaineissa*”. Siikaisten kunnassa (2017, 3) huomion kiinnittää taas linjaus: ”*erityisen tuen päätöksen saaneiden oppilaiden opetus järjestetään ensisijaisesti Siikaisten yhtenäiskoulussa. Pitkiä etäisyyksiä kompensoidaan järjestämällä koulukuljetukset paremmin kuin laki edellyttää*”. Kankaanpää (2017, 6) tavoittelee taidekoulunsa toiminnan ja tunnettuuden vahvistamista.

Kehitämme yhteistyössä Tredun ja yritysten sekä yhdistysten kanssa Virtain toimipisteestä joustavan toiminnan yksikön, joka kouluttaa tulevaisuuden osaajia alueella toimivien työnantajien tarpeisiin.

Virrat (2018, 6)

Yhteisöllisyys ja osallistaminen

Lähes kaikki kohdekunnat tuovat strategioissaan esiin yhteisöllisyyttä tai osallistamista. Kaikilla muilla paitsi Teuvalla on strategiana lisätä osallistamista. Kenties kuntalain (410/2015, 37 §) kohta kuntastrategian laadinnassa huomioonotettavista asioista on tulkittu osassa kunnista niin että laki määräisi, että pitää olla strategia osallistamisen lisäämiseen. Erityisesti strategioissa korostuvat asukkaiden osallistaminen sekä kolmannen sektorin järjestöjen osallistaminen. Paljon asioita halutaan tehdä myös yhteistyössä eri tahojen kanssa. Ei kuitenkaan voida aina strategiatekstien sanamuodoista päätellä pyritäänkö erilaisilla yhteistyön muodoilla esimerkiksi palveluiden laadun parantamiseen vai säästötoimenpiteisiin. Osa yhteistyöstä kertovista strategiateksteistä vaikuttaa pyrkivän myös kunnan näkyvyyden lisäämiseen. Kuten Ruoveden ”*syvennämme yhteistyötä ja verkostoidumme oman kunnan sisällä, valtakunnallisesti ja kansainvälisesti*”. Juupajoella ja Mänttä-Vilppulassa on strategiassa korostettu asukaslähtöisyyttä. Ruoveden strategiassa on joitain tavanomaisesta poikkeavia osallistamistapoja.

- *Toivotamme uudet kuntalaiset tervetulleiksi huomioimalla kaikkia henkilökohtaisesti.*
- *Tiedotamme kunnan palveluista ja harrastusmahdollisuuksista.*
- *Kesäasukkaista koostuva mökkiläisneuvosto on mukana kunnan tapahtumia suunnittelemassa ja järjestämässä.*

Ruovesi (2018, 4)

Kunnan kotisivuille toteutetaan yhteisöjen "toimintaseinä".

Kihniö (2016, 24)

Hyvinvointi ja sote-palvelut

Epätavallisen yksityiskohtaisena tavoitteena tai toimenpiteenä hoiva-alalta Karvialla tulee esiin omaishoitajien tukeminen. Pelkkää strategiaa katsomalla ei voida tulkita onko kyse kuntalaisten hyvinvoinnin kehittämisestä vai esimerkiksi pyrkimyksestä säästää hoivakustannuksissa edistämällä kunnalle todennäköisesti esimerkiksi kotihoitoa ja palveluasumista edullisempaa omaishoitoa.

Karvian kunnan tulee pyrkiä tukemaan mahdollisuuksia omaishoidon kehittämiseen ja työskentelyolosuhteiden parantamiseen. Omaishoitajien jaksamista tuetaan eri tavoin.

Karvia (2015, 9)

Resurssilähtöisyys strategioissa

Osittain tämä johtunee kohdekuntien toimintaympäristöjen samankaltaisuudesta sekä resurssilähtöisen näkökulman edellyttämien harvinaisten, hankalasti kopioitavien, arvokkaiden ja korvaamattomien resurssien vähyydestä.

Resurssilähtöisyys on harvinaista ajattelua kohdekuntien strategioissa. Mänttä-Vilppulan taidekaupunkistrategia perustuu paljon kunnan ulkopuolisen tahojen, Serlachius-säätiön ja Mäntän Kuvataide yhdistyksen, kuntaan tuoman merkittävän taidetoiminnan hyödyn maksimoimiseen kunnan elinvoimaisuuden ja markkinoinnin hyväksi. Tämä on toki kaikkia osapuolia hyödyttävää toimintaa. Kyse on myös lähtökohdiltaan suhteellisen yleishyödyllisistä instituutioista. Ulkopuolisten

tahojen hyödyntäminen strategiassa on haastavaa, sillä kunta ei voi omia toisten ansiokasta työtä omaan markkinointiinsa ja toisaalta kunnan on oltava myös tasapuolinen kaikkia toimijoita kohtaan ja markkinoinnin kohdentaminen yksittäisen yrityksen tukemiseen on riskialtista.

Hakuprosessin onnistuneeseen läpivientiin, taide- ja kulttuuritoiminnan ja yleensä uuden ideointiin ja kehittämiseen sekä koko Taidekaupungin yleisen elinvoimaisuuden vahvistamiseen ja hyvinvoinnin edistämiseen resursoidaan monimuotoisesti ja riittävästi.

Vahvistetaan Taidekaupungin elinvoimaisuutta ja vetovoimaa muun muassa keskustaympäristöjen kehittämisellä ja taidereittien toteuttamisilla.

Taidekaupungin hyvää mainetta vahvistetaan säännöllisellä, hyvällä ja positiivisella näkyvyydellä perinteisessä ja sosiaalisessa mediassa.

Kaupunkilaisia, yrittäjiä ja järjestötoimijoita innostetaan osallistumaan aktiivisesti oman kaupungin elinvoimaisuuden lisäämiseen ja positiivisen tunnettuuden vahvistamiseen.

Mänttä-Vilppula (2016, 18)

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa lähdettiin ajatuksesta rakentaa kunnille jonkinlaista työkalupakkia eri kuntien käyttämistä toimenpiteistä. Nopeasti kävi ilmi että tutkimuksen kohdekuntien määrällä kuntastrategioiden sisältämien toimenpiteiden listat ovat niin pitkiä ettei niitä voi sellaisenaan julkaista, vaan niistä täytyy valita yksittäisiä toimenpiteitä joita mainitsee. Myös eri aihepiirien toimenpiteiden määrien kvantifiointi paljastui liian subjektiiviseksi ja epäluotettavaksi. Asiaa hankaloittaa myös kuntalain (2015/410) 37 §:n lista kuntastrategiassa huomioonotettavista asioista. Mahdollinen kvantifiointi olisi pitänyt toteuttaa siten, ettei se sisällä 37 §:ssä mainittuja käsitteitä, jotta olisi korkeampi todennäköisyys sille että tavoitteet tai toimenpiteet ovat kunnan omia ajatuksia eikä mainittu vain kuntalain vaatimusten takia.

Kuntien strategiset tavoitteet ovat pääasiassa samankaltaisia. Fokusointistrategiat ovat harvassa ja nekin kohdentuvat enimmäkseen perinteisiin teemoihin. Yllätyksiä ei juuri ole. Suurempia eroavaisuuksia strategioiden ulkoasussa, kuin päätavoitteissa. Strategioiden jalkautukseen on erilaisia toimintatapoja. Strategioiden päivitysväli ja jalkautuskeinojen listaus strategian tasolla vaihtelevaa. Resurssilähtöinen kehittäminen on strategia-asiakirjojen perusteella harvinaista. Toisesta haastattelusta nousi kuitenkin esiin ajatus, että kunnissa voi olla kuntien alueiden uniikkeihin resursseihin perustuvaa kirjoittamatonta resurssilähtöistä kehittämistä. Lopulta lähes kaikissa strategioissa oli mielenkiintoisia strategisia toimenpiteitä, joilla voi olla käytännön hyödyntämispotentiaalia jollekin toiselle kunnalle. Ei oikeastaan voida sanoa, että jonkin alueen tai muun kohderyhmän strategioissa olisi enemmän käytännön hyödyntämispotentiaalia muiden kuntien kehittämiseen. Kyse on enemmänkin yksittäisistä ideoista yksittäisissä kunnissa. Fokusointistrategiaa käytävillä kunnillakaan ei ole nähdäkseen sellaista yhteistä nimittäjää, joka erottaisi heidät muista kunnista. Joskin mukana olevilla kriisikunnilla on kummallakin nähtävissä fokusointistrategia.

Väestötappiokunnat vaikuttavat käyttävän kuntastrategia-asiakirjoissaan Porterin kilpailustrategian mukaisia keinoja resurssilähtöisen strategianäkemyksen sijaan. Joukossa on yksittäisiä fokusointistrategioita, mutta enemmistö kunnista tasapainottelee strategiassaan kustannusjohtajuuden ja erilaistamisen välillä ja usein vielä samankaltaisin toimenpitein. Resurssilähtöisen strategianäkemyksen mukaisia strategisia toimenpiteitä puolestaan strategioista saa etsimällä etsiä. Mänttä-Vilppulan taidekaupunkistrategia on kohdekunnista ainut selkeä ja laaja-alainen resurssilähtöinen strategia. Ikaalisten henkilöstöön tavanomaista enemmän kohdistuva strategia

sisältää kuitenkin myös resurssilähtöisen näkemyksen piirteitä. Myös organisaation henkilöstöresurssit voivat olla RBV:n tarkoittamia kilpailukykyä tarjoavia resursseja. Esimerkiksi henkilöstön kokemus tai koulutus voi olla arvokasta, hankalasti kopioitavaa ja harvinaista. (Barney & Hesterly 2010, 66–67.) Ikaalisten strategia on kuitenkin vaikeasti tulkittavissa, koska strategian jalkautus on hyvin voimakkaasti erillisten ohjelmien kautta, eikä suoria toimenpiteitä ole helposti strategiasta löydettävissä samaan tapaan kuin muilla kunnilla. Toisaalta henkilöstölle kokeilu- ja kehittämiskulttuuria opettava konsulttihanke on ollut olemassa jo ennen strategian laatimista, joten syy- ja seuraussuhteet jäävät epäselväksi ilman laajempaa tausta-aineistoa.

Haastattelun perusteella resurssilähtöistä strategista toimintaa on enemmän kuin strategiadokumenteista voisi päätellä. Usein itse harvinainen, arvokas, korvaamaton ja hankalasti kopioitava resurssi ei ole kunnan oma resurssi, vaan kunnan alueella sijaitseva tai kunnan alueella sijaitsevan toimijan oma resurssi. Kunta ei voi välttämättä kirjata strategiaansa kunnan omistukseen kuulumattomiin resursseihin perustuvia strategisia asioita, vaikka nämä resurssit voivatkin olla kunnalle ja sen strategisille tavoitteille merkittäviä. Nämä voivat tuottaa kunnalle esimerkiksi valtakunnallista näkyvyyttä ja kävijävirtoja, jotka puolestaan voivat olla kunnan strategisia tavoitteita. Tällaiset välilliset strategiset resurssit voivat olla kuitenkin osa kunnan imagoa ja osa kunnan strategista markkinointia, vaikka näitä resursseja ei voidakaan tuoda esiin kunnan strategiassa.

Voidaan esimerkiksi kysyä, onko kunnan markkinointi strateginen valinta vai välttämätön osa kunnan toimintaa? Resurssien kohdistaminen markkinointiin on selkeästi strateginen valinta, mutta mikäli markkinointi säilyy samalla tasolla kuin ennen markkinoinnin ottamista strategiseksi toimenpiteeksi, niin kyse ei olekaan toimintaan asti ulottuvasta strategisesta painotuksesta. Voidaankin pohtia, nouseeko strateginen toimenpide strategiseksi painotukseksi resurssien kohdentamisen vai kuntastrategiaan kirjaamisen myötä. Yksiselitteistä vastausta tähän ei luonnollisesti voi määrittellä, sillä vaikka resurssit eivät kasvaisi strategisen painotuksen myötä, niin strateginen painotus voi myös tarkoittaa resurssien määrän säilymistä muiden ei-strategisten kohteiden joutuessa säästöpainneiden alle.

Kysymykseen käytetyistä strategisista toimenpiteistä pyrkii vastaamaan koko analyysiluku. Kaikista teemoista on pyritty nostamaan esiin esimerkkejä kuntien käyttämistä toimenpiteistä ja vertailemaan kuntien eri lähestymistapoja. Aiempien tutkimuksien tapaan tämäkin tutkimus esittää väestötappiokuntien strategisen johtamisen yhdistelevän kasvustrategiaa ja väestötappioiden

aiheuttamaa kulujen tasapainotusta (Syssner 2014). Josefina Syssner (2014, 35–36) kritisoi ruotsalaisten väestötappiokuntien tutkimuksessaan strategisten sopeutustoimenpiteiden jäämistä julkisten strategia-asiakirjojen ulkopuolelle, mutta kohdekuntien virallisista kuntastrategioista on niitä löydettävissä. Näitä toimenpiteitä ei ole strategioissa perusteltu väestötappiolla, mutta yksittäisinä toimenpiteinä niitä löytyy. Suurta osaa väestötappiokuntien strategisista kehittämistoimenpiteistä ei kuitenkaan Suomessakaan ole kirjattu itse strategiaan. Tämä pätee sekä esimerkiksi kasvua hakeviin erilaistamistoimiin että sopeuttaviin kustannusjohtajuustoimenpiteisiin. Ilmenneet opinnäytetyöt (Mustaniemi 2020; Mäenpää 2019; Mäkelä 2019; Rinta-Valkama 2020) ovat yksi kuntastrategian ulkopuolisen strategisen kehittämisen näyttäytymismuoto. Tutkimuksen teossa ei ole käyty läpi kohdekuntien mahdollisesti teettämiä opinnäytetöitä, joten strategista kehittämistä tukevia opinnäytetöitä voi olla kohdekunnista enemmänkin.

Kuntastrategian ulkopuolista strategista kehittämistä on siis eri muodoissa paljon (ks. kuvio 6). Aiemmin on todettu, että sopeutumissuunnitelmat jäävät helposti pois strategioista niihin liitetyn negatiivisen mielikuvan ja mahdollisen mainehaitan myötä. Strategiadokumenteissa korostuvat kasvustrategiat, vaikka kunta tekisikin strategian ulkopuolisina strategisina toimenpiteinä sopeutumistoimia. (Kahila et al. 2022, 129; Syssner 2014; Syssner & Olausson 2016; Syssner 2020.) Haastattelussa todettiin että pitää huomioida olemassa olevat resurssit, mutta pitää olla eteenpäin menemisen meininki ja kunnanjohtajan on vaikea esitellä kunnanvaltuustolle negatiivista kuntastrategiaa. Kaikilla kohdekunnilla olikin strategian pohjalla kasvustrategia, vaikka kahdella kolmasosalla kunnista olikin kasvustrategian rinnalla myös säästötoimenpiteitä (pl. Karvia, Ikaalinen, Parkano ja Kankaanpää). Ikaalisten strategiatalon pohjaksi oli piirretty tasapainoinen talous, mutta itse strategiasta ei ilmennyt varsinaisia säästötoimenpiteitä. Näitä säästötoimenpiteitä voidaan nimittää tämän tutkimuksen käyttämän Porterin kilpailustrategiajaottelun merkeissä kustannusjohtajuustoimenpiteiksi tai Syssnerin käyttämien käsitteiden pohjalta esimerkiksi älykkään sopeutumisen suunnitelmiksi tai sopeutumisstrategioiksi. Porterin geneerisistä kilpailustrategioista erilaistamisstrategioiksi kuuluvaksi tässä tutkimuksessa määritellyt strategiset toimenpiteet puolestaan vastaavat monilta osin Syssnerin näkemystä kasvustrategian sisällöstä. Syssnerin käyttämä jaottelu kasvustrategiaan ja sopeutumisstrategiaan sopiikin yllättävän hyvin yhteen tässä tutkimuksessa käytetyn Porterin erilaistamisstrategiaan ja kustannusjohtajuusstrategiaan jaottelun kanssa. (Syssner 2020.) Tutkimuksen tuloksia onkin mahdollista hyödyntää myös suoraan viime vuosina suosituksi nousseen älykkään sopeutumisen tutkimuksen osana. Kummankin käsitteistön käytössä on sama haaste. Eli mihin luokitella yleiset arkiset kehittämistoimenpiteet, jotka eivät ole säästötoimenpiteitä, mutta eivät suoraan hae kasvua. Koska yleisesti palveluiden kehittämisellä

haetaan myös kasvua, niin on strategia-asiakirjan perusteella usein mahdotonta tietää haetaanko toimenpiteellä välillisesti kasvua vai onko päätöksenteon perusteena pelkästään ihan puhdas palvelun kehittäminen esimerkiksi omien kuntalaisten tai henkilöstön eduksi.

Tutkimuksen tulokset eivät suoraan riitele aiempien tuloksien kanssa. Haastattelusta nousi kuitenkin esiin että kunnat toteuttavat paljon myös kasvustrategioihin liittyviä kuntastrategiaan kirjaamattomia toimenpiteitä. Kuntastrategioiden ulkopuolinen strateginen kehittäminen ei siis rajaudu vain sopeutumissuunnitelmiin. Aiemmin Ruotsissa strategian ulkopuolelle jätettävää sopeuttamistoimintaa on kritisoitu tiedon julkisuuden rajaamisen näkökulmasta (Sysner 2014, 35–36; Sysner & Olausson 2016, 224–225).

Sysnerin (2020) toivomaa julkista älykkään sopeutumisen strategiaa voidaan ajatella olevan kasvustrategian rinnalla erityisesti tämän tutkimuksen kahdessa kriisikunnassa, Jämijärvellä ja Teuvalla. Sysnerin mukaan hänen tutkimuksensa väestötappiokunnissa kasvu on ollut pääasiallinen tavoite, eikä kasvustrategioiden tuloksena ole ollut kasvua vaan huonosti hallittua supistumista. Hän näkee että kasvustrategian olemassaolossa itsessään ei ole mitään pahaa, jos niiden rinnalla on myös supistumisstrategia (local adaption policy). Kasvustrategia ja supistumisstrategia ovat hyvin erilaisia ja täydentävät toisiaan. (Sysner 2020.) Jämijärven ja Teuvan strategia-ajattelu ovat siis lähimpänä sitä ajatusmallia mitä Sysner on ajanut. Pitää muistaa Suomen väestötappiokuntien huomattavasti vaikeampi tilanne, kuin Ruotsin väestötappiokuntien. Voisi loogisesti ajatella että vaikeampi väestötappio ja vaikeampi taloustilanne pakottaisivat kuntia huomioimaan kasvustrategioiden lisäksi myös taloudellisia realiteetteja entistä enemmän. Suomen mittakaavassa Jämijärven ja Teuvan tekee erityisiksi heidän kriisikuntastatuksensa vuosina 2017–2020. Teuvan strategia on laadittu tämän jälkeen 2018 ja Jämijärven jo aiemmin vuonna 2016. Myös valtiovarainministeriön virkamiesten kriisikunnille osoittama tuki voi vaikuttaa. (ks. Moliis 2022.)

Lisäksi esimerkiksi kolmessa muussa kunnassa mainittiin veroprosentin tason pitäminen tietyllä tasolla. Tämänkaltaiset maininnat voivat olla sopeutumisen sijaan Lotta-Maria Sinervon (2011) esittämien vastikelähtöisen ja tuloslaskelmalähtöisen tasapainotulkinnan kannustamia. Taloudellisen tasapainon tavoitteluun voi olla monenlaisia intressejä. Osa on voimakkaammin vasta jälkikäteen taloudellisiin haasteisiin reagoivaa ja samalla mahdollisesti kuntalaisten miellyttämiseen pyrkivää. Ikävien päätösten tai esitysten tekemiseen suhtaudutaan negatiivisesti ja niiden tekemistä pyritään välttämään (Kahila et al. 2022, 129; Sysner 2020). Osa taas ennakoivasti tuleviin tilastollisten ennusteiden esittämiin haasteisiin varautumista. Pelkkiä strategiadokumentteja tarkastelemalla ei

saada tavoitteiden ja toimenpiteiden vaikuttimia selville. Strategiatutkimuksesta tekee haastavaa se kuinka syvällisen kuvan saamiseksi jokaista kohdekuntaa tulisi tutkia sekä laajalla haastattelututkimuksella että dokumenttianalyysillä.

Tutkimuksen luotettavuuden arvioinnin näkökulmasta isoksi kysymykseksi nousee vaihtelevin rakentein muodostettujen kuntastrategia-asiakirjojen pilkkominen Exceliin ja eri toimenpiteiden tai tavoitteiden keskinäiset arvottamiset ja kvantifioinnit. Nämä ovat hyvin subjektiivisiä toimia, joita on haastavaa suorittaa mekaanisen neutraalisti. Jotkut kirjoittavat samasta aiheesta runsaasti, eikä sanamäärä välttämättä tarkoita aiheen voimakkaasti korostunutta painoarvoa. Myös tietyn asian esiintyminen määrällisesti kaikissa tai lähes kaikissa strategioissa ei välttämättä tarkoita, että kyseessä olisi kunnille erityinen painopistealue. Kyse voi olla esimerkiksi mekaanisesta vaatimuksesta strategiadokumentille. Kuten kuntalain (410/2015, 37 §) lista kuntastrategian laadinnassa huomioon otettavista asioista. Paljon jääkin subjektiivisen tulkinnan varaan. Myös mahdollisten fokusointistrategioiden arviointi perustuu pitkälti sanakäänteiden mahtipontisuuteen. On pitänyt vain toivoa että kunta ei ikään kuin turhaan korosta sanallisesti jonkun teeman tärkeyttä kunnassa, vaan kyseessä on tosiasiallinen fokusointistrategia. Mikäli kunta on käyttänyt useista teemoista erittäin voimakkaita fokusointistrategiaan viittaavia ilmaisuja, niin silloin on herännyt epäilyksiä että kyse voi olla myös kirjoitustyylistä eikä siitä että kaikki nämä teemat olisivat koko kunnan toimintaa määrittäviä fokusointistrategioita. Jämijärven kuntastrategia oli erityisen vaikea tulkittava 16 sivun pituudella, paikoittain sadunomaisella rakenteella ja erityisen voimakkailla sanamuodoilla monista eri teemoista.

Toisaalta mikä on RBV:n tarkoittama resurssi? Barney (1991) määritteli RBV:n vaatiman resurssin harvinaiseksi, arvokkaaksi, hankalasti kopioitavaksi ja korvaamattomaksi. On vaikea yksiselitteisesti määritellä missä menee raja, milloin resurssi lukeutuu näihin. Esimerkiksi milloin resurssi on harvinainen? Jos 63 kunnassa (Suomen virallinen tilasto 2020) yhteensä 310 kunnasta oli vuonna 2020 enemmän mökkejä kuin asuttuja asuntoja, niin onko resurssi harvinainen? Yli 20 % osuus ei välttämättä yllä RBV:n korostamaan harvinaisuuteen. Lisäksi on runsaasti kuntia joissa on lähes yhtä paljon mökkejä kuin asuttuja asuntoja. Voidaan puhua resurssilähtöisestä kehittämisestä joka ei aivan täytä RBV:n tiukkoja kriteereitä, mutta on osalle kunnista kuitenkin merkittävä voimavara. Runsaan mökkiasutuksen hyödyntäminen voi olla kilpailuedun lähde. Toisaalta mikä on riittävän merkittävää strategista toimintaa, että voidaan puhua kunnan hyödyntävän RBV:n tarkoittamaa resurssia? Pitääkö resurssin strategisen hyödyntämisen olla yksi kuntastrategian keskeisimmistä asioista? Tai peräti fokusointistrategia? Ruovedellä olisi ollut mahdollisuus resurssilähtöiseen strategiseen suunnitteluun

erityisen suuren mökkien määrän ja kunnan alueella sijaitsevan kansallispuiston pohjalta, mutta strategiassa matkailu tai vapaa-ajan asukkaat näkyvät vain yksittäisten toimenpiteiden tasolla eikä muodostu sellaista kokonaisuutta että voitaisiin puhua resurssilähtöisestä strategiasta.

Kuntastrategioiden erilaiset rakenteet heikentävät vertailukelpoisuutta. Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu vain kuntastrategiadokumentteja ja osa kunnista ei laadi kuntastrategioihinsa jalkautussuunnitelmaa tai määrittele strategiaa toteuttavia toimenpiteitä. Osa määrittelee strategiaa toteuttavia toimenpiteitä esimerkiksi vasta talousarviosuunnittelun yhteydessä.

Gradua tehdessä on syntynyt ajatus, jonka sovellettavuutta ei voida kuitenkaan testata aineistolla. Haastatteluiden perusteella kunnan taloudellinen asema voi vaikuttaa kunnan investointikäyttäytymiseen ja strategisten kilpailustrategioiden käytön osalta erilaistamisstrategioiden ja kustannusjohtajuusstrategioiden väliseen suhteeseen. Kohtuullisen hyvässä taloudellisessa asemassa olevan väestötappiokunnan strateginen toiminta perustuu tasapainoon kustannusjohtajuuden ja erilaistamisen välillä. Kunnan on sekä toteutettava säästötoimenpiteitä, että investoitava erottuakseen ja elinvoimaansa edistääkseen. Tukalaan taloudelliseen asemaan päätyneet väestötappiokunta ei pysty samalla tavalla korostamaan erilaistamistoimenpiteitä, vaan toiminnan keskiössä on kustannusjohtajuus. Tämä näkyy esimerkiksi investointikäyttäytymisessä, jossa myös investoinneilla on haettava pitkän aikavälin toiminnallisia säästöjä.

Mahdollisesti kuntien strateginen toiminta rajoittuu äärimmäisessä taloustilanteessa kunnan perustoimintojen ylläpitoon. Saattaa olla enemmän alttiutta fokusointistrategiseen suhtautumiseen, kun resurssien määrä on vähäinen eikä erilaistamiskehitystä investointien muodossa voida edistää yhtä laajalti kuin suotuisamman taloustilanteen ja väestökehityksen omaavissa kunnissa. Toiminta saattaa painottua kustannusjohtamiseen ja arvovalintojen kautta, tai kunnallisten tehtävien merkityksellisyttä muuten priorisoiden, voidaan tehdä fokusointistrategioita, joilla toteutetaan yksittäisissä, mahdollisesti kunnan kannalta kriittisimmissä, toiminnoissa vielä investointiluonteisia kehittämistehtäviä. Kummassakin kohdekuntiin lukeutuvassa kriisikunnassa on kuitenkin havaittavissa merkkejä fokusointistrategiasta ja ajatus pohjautui haastatteluista. Tämän tutkimuksen perusteella asiasta ei kuitenkaan voi tehdä johtopäätöksiä, vaan asia tarvitsisi lisätutkimusta.

Investointikäyttäytymisen ja ensisijaisen kilpailustrategian vaihtuvuutta eri taloudellisen aseman omaavissa väestötappiokunnissa, olisi syytä tutkia enemmän. Aiheen käsittely vaatisi laajan kysely-

tai haastattelututkimuksen. Olisi kuitenkin todella kiinnostavaa tietää kuinka voimakkaasti väestötappiokunnan taloudellinen asema korreloituu kunnan strategisten valintojen kanssa.

Kuntien erilaiset tavat laatia strategioita vaikuttavat merkittävästi siihen miten vertailukelpoisia strategiat ovat. Osa kunnista laatii strategiansa erittäin laajana, siten että se on enemmänkin lista kunnan tehtävistä. Osa kunnista taas laatii strategian enemmänkin visiona ja osa yksityiskohtaisena listana erilaisia toimintatapoja. Kihniön strategiassa on poikkeuksellisen pitkälle mietittyjä toimintamenetelmiä. Gradututkimuksen alkutavoitteena oli kartoittaa väestötappiokuntien käyttämiä keinoja ja Kihniön kohdalla on havaittavissa erityisen mielenkiintoisia keinoja, jotka ovat joko hyvin sanottu tai muuten kiteyttävät ajatuksia. Osa näistä keinoista ei ole suinkaan mitään ihmeellistä, mutta voi unohtua tai muotoiltu erityisen helposti ymmärrettäväksi ja määrätietoiseksi.

Kuntastrategiaa koskevassa säännöksessä tuotaisiin esille ne eri näkökulmat, jotka kunnan tulisi ottaa huomioon strategiaa laatiessaan. Tarkoituksena ei ole, että kunnat keskittyvät strategiatyössään vastaamaan teknisesti juuri säännöksessä mainittuihin kohtiin, vaan strategian olisi tarkoitus sisältää mainitut näkökulmat laajoina asiakokonaisuuksina. Muutoin riskinä on, että kuntastrategian hallittavuus katoaa ja strategia sisältäisi vain lakisääteisten tehtävien toteuttamistavat eikä enää visioita kunnan tulevaisuudesta tai toiminnan painopisteistä ja prioriteeteista.

(HE 268/2014, 120).

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että kuntalain tavoitteet eivät ole strategian osalta toteutuneet kaikilta osin toivotusti. Erityisesti Karvian strategiassa on havaittavissa, että kunta on keskittynyt vastaamaan juurikin kuntalain 37 §:ssä mainittuihin kohtiin varsinaisen strategisuuden kustannuksella. Hallituksen esityksessä arvioitu riski on siis toteutunut (HE 268/2014, 120). Myös Jämijärven strategiassa on havaittavissa paljon samaa, joskin yksittäisiä kiinnostavia strategisia valintoja on löydettävissä. Kihniön kohdalla voidaan ajatella tämän rakenteen mahdollisesti vähentäneen suuria strategisia linjauksia. Heidän strategiastaan ei ole oikein löydettävissä koko kuntaa yhdistäviä strategisia linjauksia. Kihniön strategian seitsemän painopistealuetta ovat samat kuin kuntalain 37 §:n seitsemän näkökulmaa. Näiden kuntalaista tulevien kategorioiden sisällä ei kuitenkaan ole listattu kunnan lakisääteisiä tehtäviä tai niiden toteuttamistapoja, vaan lähdetty suoraviivaisesti kehittämään. Kategorioiden sisällä kehittämistote on erittäin määrätietoinen ja selkeästi määriteltyjen kehittämistoimenpiteiden listat ovat kohdekunnista vaikuttavimmat. Ei olekaan helppoa kritisoida strategisten korulauseiden poissaoloa, kun itse kehittämistoimia on

määritelty niin syvällisesti. Loppujen lopuksi kunnan pitkäjänteinen kehittäminen on se alkuperäinen tavoite (HE 268/2014, 70), ja tämä tapa vastaa tavallaan siihen tavoitteeseen vaikkakin hieman eri tavalla kuin ajateltu.

LÄHTEET

- Albrecht, M., Halonen, M., & Syssner, J. (2023). Depopulation and shrinkage in a Northern context: geographical perspectives, spatial processes and policies. *Fennia*, 200(2), 91–97. <https://doi.org/10.11143/fennia.122933>.
- Ambrosini, V. (2002). Resource-Based View of the Firm. Teoksessa Jenkins, M. & Ambrosini, V. (toim.) *Strategic management: A multi-perspective approach*. Basingstoke: Palgrave.
- Arnkil, R., Pitkänen, S. & Rissanen, P. (2006). Oppimistiloja ja rajanylityksiä. KARTUKE-tutkimus ja kehittämisohjelman arviointi oppimis- ja kehittämistoiminnan näkökulmasta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta 185.
- Asikainen, J. (2009). Miten luodaan ja toteutetaan toimiva kuntastrategia. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Barney, Jay B. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120.
- Barney, J. B. & Clark, D. N. (2007). *Resource-based theory: Creating and sustaining competitive advantage*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Barney, J. B. & Hesterly, W. S. (2010). *Strategic management and competitive advantage: Concepts and cases (3rd ed.)*. Upper Saddle River (NJ): Pearson/Prentice Hall.
- Bryson, J. M. (1988). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement (3rd ed.)*. San Francisco (Calif.): JosseyBass.
- Eskelinen, H. (toim.) (2011). Seutukaupungit aluerakenteessa ja sektoripolitiikassa – Tutkimushankkeen ”Kaupunkiverkon ja maaseudun välimaasto – mikä on seutukaupunkien paikka aluerakenteessa?” loppuraportti. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta: Alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit 3/2011.
- Florida, R. (2014). *The rise of the creative class, revisited (Paperback ed.)*. New York: Basic Books.
- Grant, R. M. (2010). *Contemporary strategy analysis (7. ed.)*. Chichester: John Wiley.
- Haapala, M. (2011). Seutukaupungit aluerakenteessa – keskusverkkotutkimusten näkökulma. Teoksessa Eskelinen, H. (toim.) *Seutukaupungit aluerakenteessa ja sektoripolitiikassa – Tutkimushankkeen ”Kaupunkiverkon ja maaseudun välimaasto – mikä on seutukaupunkien paikka aluerakenteessa?” loppuraportti*. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta: Alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit 3/2011.
- Hamel, G. & Prahalad, C. K. (2006). *Kilpajuoksu tulevasta*. Suomentanut Mikkonen, M. Helsinki: Talentum. Englanninkielinen alkuteos 1994.

- HE 37/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2015/20150037>.
- HE 268/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 192/1994 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.
- Helminen, V., Nurmio, K. & Vesanen S. (2020). Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21: Kaupunki-maaseutu-alueuokitus 2018 – Paikkatietopohjaisen alueuokituksen päivitys. Suomen Ympäristökeskus.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2008). Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Huotari, P. (2009). Strateginen osaamisen johtaminen kuntien sosiaali- ja terveystoimessa: Neljän kunnan sosiaali- ja terveystoimen esimiesten käsityksiä strategisesta osaamisen johtamisesta. Tampere: Tampere University Press.
- Ikaalinen (2017). Ikaalisten kaupungin strategiatalo, strategia vuosille 2017–2021. Hyväksytty 4.12.2017.
- Ikaalinen (2019). Kaupunkistrategian puolivälitarkastelu ja Ikaalisten kaupungin päivitetty strategia vuosille 2020–2021. Hyväksytty 02.12.2019.
- Johansen, Å. (2014). Strategic management schools of thought and practices in the public sector in Norway. Teoksessa Joyce, P. & Drumaux, A. (toim.) Strategic management in public organizations: European practices and perspectives. New York: Routledge.
- Juupajoki (2018). Juupajoen kuntastrategia 2025: Elämää yhteisöstä – kasvua yrityksistä. Hyväksytty 19.02.2018.
- Jämijärvi (2016). Jämijärven kuntastrategia 2017–2030: Tarina pienen ja lennokkaan kunnan arvoista, tahdosta ja päämäärästä. Hyväksytty 12.12.2016.
- Kahila, P., Hirvonen, T., Jolkkonen, A., Kurvinen, A., Lemponen, V., Makkonen, T., Rautiainen, S., Teräs, J., Turunen, E., Copus, A., Lebbing, J., Vester, L. & Meijer, M. (2022). Mitä on älykäs sopeutuminen? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:42. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-173-5>.
- Kankaanpää (2017). Kankaanpää 2025 – ”Äly, taide ja hyvinvointi asuvat meillä”, Kankaanpään kaupunkistrategia. Hyväksytty 6.3.2017.
- Karvia (2015). Kuntastrategia 2016–2019. Hyväksytty 14.12.2015.
- Kihniö (2016). Kihniön kuntastrategia 2025. Hyväksytty 19.09.2016.
- Kirkinen, H. (1996). Maakuntahallinto: Kansanvallan uusi taso. Porvoo: WSOY.

- Koskinen, A. L. (2020). Pieni kaupunki alkaa maksaa 4 000 euron vauvarahaa saadakseen lisää asukkaita: Houkuttelee lapsiperheitä myös hirsikoululla ja skeittauksella. Yle 6.7.2020. Viitattu 23.12.2023. <https://yle.fi/a/3-11434728>.
- Kunnallislaki 953/1976
- Kuntalaki 410/2015
- Kuntaliitto (2018). Kuntien veroprosentit. <https://www.kuntaliitto.fi/elinvoima-ja-talous/verotus/kuntien-veroprosentit>.
- Kuntaliitto (16.08.2021). Seutukaupungit ja seutukaupunkiverkosto. Viitattu 09.01.2022. <https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/kaupunkipolitiikka/kaupunkipolitiikka/seutukaupungit-ja-seutukaupunkiverkosto>.
- Kuntaliitto (28.09.2022). Vastasyntyneiden muistaminen kunnissa 2022. Viitattu 15.09.2023. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Vauvarahaselvitys-final.pdf>.
- Laesterä, E., Hanhela, T., Koskinen, J. & Viitasaari, A. (2020) Väestömuutosten vaikutukset kuntien selviytymiseen: Loppuraportti. Perlacon. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2020/sopeuttamalla-kaikilla-kunnilla-positiivinen-tulevaisuus>.
- Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa 13.04.2007/449. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070449>.
- Landry, C. (2000). The creative city: A toolkit for urban innovators. London: Earthscan.
- Lindroos, J., & Lohivesi, K. (2004). Onnistu strategiassa. Helsinki: WSOY.
- Linnapuomi, P. (1990). Kuntastrategiatyökirja. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto.
- Lumijärvi, I. & Leponiemi, U. (2014) Strategic management in Finnish municipalities. Teoksessa Joyce, P. & Drumaux, A. (toim.) Strategic management in public organizations: European practices and perspectives. New York: Routledge.
- Luonnonvarakeskus (2018). Aluejaot. Viitattu 15.5.2018. <https://portal.mtt.fi/portal/page/portal/taloustohtori/maannostieto/info/aluejaot>.
- Lätti, P. (2002). Muuttotappiokunnan taloudelliset strategiat. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Maanmittauslaitos & Suomen ympäristökeskus SYKE: YKR (2020). Kaupunki-maaseutu-alueuokitus 2018. Karpalo-ympäristökarttapalvelun päällä SYKE/YKR: Kaupunki-maaseutu-alueuokitusaineisto. <https://www.ymparisto.fi/kaupunkimaaseutuluokitus>. Tallennettu 09.01.2022.
- Mahoney, J. T., & Pandian, J. R. (1992). The resource-based view within the conversation of strategic management. *Strategic Management Journal*, 13(5), 363–380.

- Majoinen, K. (2000). Miten valtuusto vaikuttaa? Teoksessa Valanta, J. (toim.) Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta 125.
- Majoinen, K. (2001). Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Joensuun Yliopisto: Julkisoikeuden laitos.
- Matintupa, H. (2013). Pendelöinti vai muutto? Kyselytutkimus pendelöinnistä Kauhavalle. Pro gradu -tutkielma. Vaasan yliopisto.
- Meklin, P., Koski, A., Pekola-Sjöblom, M., & Airaksinen, J. (2019). Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä: ARTTU2-tutkimusohjelman loppuraportti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 8.
- Mennola, E. (1999). Idea maakunnasta. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Mikola, S. (toim.) (2007). Kuntien ohjelmajohtaminen: Näkemyksiä ja arvioita. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (1998). Strategy safari: The complete guide through the wilds of strategic management. London: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. & Lampel, J. (1999). Reflecting on the strategy process. Sloan Management Review, 40(3), 21–30.
- Moliis, P. (2022). Mitä kuuluu vuoden 2017 kriisikunnille? Kuntalehti 31.3.2022. Viitattu 23.12.2022. <https://kuntalehti.fi/uutiset/mita-kuuluu-vuoden-2017-kriisikunnille/>
- Moretti, E. & Thulin, P. (2013). Local multipliers and human capital in the United States and Sweden, *Industrial and Corporate Change*, 22(1), 339–362.
- Mustaniemi, K. (2020). Kiinteistöomaisuuden hallinnan kehittäminen. Rakennustekniikan tutkinto-ohjelma. Metropolia Ammattikorkeakoulu. YAMK-opinnäytetyö. Viitattu 01.12.2023. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2020102521608>.
- Mäenpää, P. (2019). Tulomuuttajakysely – Case Ruoveden kunta. Liiketalouden tutkinto-ohjelma. Tampereen ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö. Viitattu 01.12.2023. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2019120925565>.
- Mäkelä, S. (2020). Elinvoimastrategia 2021–2025: Ruoveden kunta. Liiketoiminnan kehittämisen tutkinto-ohjelma. Hämeen ammattikorkeakoulu. YAMK-opinnäytetyö. Viitattu 01.12.2023. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2020121528201>.
- Mänttä-Vilppula (2016). Mänttä-Vilppulan kaupunkistrategia 2016–2026. Hyväksytty 05.09.2016.
- Nummijärvi, M. (2020). ”Sithän me benchmarkataan toisiamme” - Kuntien väliset yhteistyömuodot ja osaamisen jakaminen teknisellä toimialalla. Teknologiaosaamisen johtamisen tutkinto-ohjelma. Seinäjoen ammattikorkeakoulu. YAMK-opinnäytetyö. Viitattu 03.12.2023. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2020091320403>.

- Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) (2017). Tulevaisuuden kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta 264.
- Parkano (2017). Parkanon kaupungin strategia 2021. Hyväksytty 20.03.2017.
- Parkkinen, J. (2020). Seutukaupunkien vetovoimaisuus ja sen kehittäminen osana kaupunkien välistä vetovoimakilpailua. *Focus Localis*, 48(2/2020), 44–63.
- Parkkinen, J. (2017). Vetovoimakilpailu: tutkimus seutukaupunkien vetovoimaisuudesta seutukaupunkijohtajien tulkitsemana. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Pauni, M. (2013). Elävän kuntastrategian kulmakivet: USO2-verkostoprojektin kehittämisaioite. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Peltonen, T. (2007). Johtaminen ja organisointi: Teemoja, näkökulmia ja haasteita. Helsinki: KYPalvelu.
- Peteraf, M. A. (1993). The Cornerstones of Competitive Advantage: A Resource-Based View. *Strategic Management Journal*, 14(3), 179-191.
- Porter, M. E. (2004). *Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and competitors* (New ed.). New York; London: Free Press.
- Porter, M. E. (1996). *What is strategy?* Boston: Harvard Business School Press.
- Pribilla, M. (2006). *Maakunnat vastaan läänit*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta 184.
- Rannisto, P. (2005). *Kunnan strateginen johtaminen: Tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Tampere: Tampere University Press.
- Ruovesi (2018). *Tää on Ruovesi! – Ruoveden kuntastrategia 2021*. Hyväksytty 16.04.2018.
- Ruusuvuori, J & Nikander P. (2017). Haastatteluaineiston litterointi. Teoksessa Hyvärinen, M. K., Nikander, P., Ruusuvuori, J., & Aho, A. L. (toim.) *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Vastapaino.
- Rinta-aho, R., & Lajunen, S. (toim.) (2022). USO 6 -verkostokuntien strategiaselvitys: Loppuraportti. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2214-uso-6-verkostokuntien-strategiaselvitys>.
- Rinta-Valkama, J. (2020). "Teuva on turvallinen ja pieni paikka jossa oikeastaan kaikki tuntee omat ja muiden lapset ja vanhemmat" - Perheiden viihtyvyys Teuvan kunnassa ja perheiden palvelujen tarve. Sosiaalialan tutkinto-ohjelma. SeAMK. Opinnäytetyö. Viitattu 26.11.2023. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-202004235752>.
- Salo, U. (1999). *Kotimaakuntamme Satakunta: katsaus Satakunnan asuttamisen, organisoitumisen, talouden ja kulttuurin vaiheisiin*. Satakuntaliitto.

- Schmidt-Thomé, K., & Lilius, J. (2023). Smart shrinkage and multi-locality – The appeal of hope, illustrated through Puolanka, a rural municipality in Finland. *Urban, Planning and Transport Research*, 11(1), Article 2165140. <https://doi.org/10.1080/21650020.2023.2165140>
- Siikainen (2017). Siikainen – luontoa käyvä edellä: Siikaisten kuntastrategia – suuntaviivat 2018-2019. Hyväksytty 14.11.2017.
- Sinervo, L. (2011). Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Tampere: Tampere University Press.
- Sotarauta, M. & Linnamaa, R. (1997). Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikka ja prosessien laatu: Tampere, Turku, Oulu, Seinäjoki, Vammala ja Parkano benchmarking-vertailussa. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Suomen virallinen tilasto, SVT (2019). Työssäkäynti 2019. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 21.12.2023. Saatavilla: <https://stat.fi/tilasto/tyokay>.
- Suomen virallinen tilasto, SVT (2020). Rakennukset ja kesämökit 2020. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu: 15.12.2023. Saatavilla: https://www.stat.fi/til/rakke/2020/rakke_2020_2021-05-27_kat_001_fi.html.
- Suomen virallinen tilasto, SVT (2021a). Kuolleet. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu: 21.12.2023. Saatavilla: <https://stat.fi/tilasto/kuol>.
- Suomen virallinen tilasto, SVT (2021b). Työssäkäynti. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 15.12.2023. <https://www.stat.fi/tilasto/tyokay>.
- Suomen virallinen tilasto, SVT (2021c). Väestörakenne. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 15.12.2023. <https://stat.fi/tilasto/vaerak>.
- Suomen virallinen tilasto, SVT (2022). Rakennukset ja kesämökit 2022. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu: 15.12.2023. Saatavilla: <https://www.stat.fi/til/rakke>.
- Sveriges officiella statistik, SOS (n.d.). Befolkningsstatistik. Statistiska centralbyrån. Viitattu 17.12.2023. Saatavilla: <https://www.statistikdatabasen.scb.se/>.
- Syssner, J. (2014). Strategier för kommuner som krymper. Om lokal anpassningspolitik som komplement till lokal tillväxtpolitik. Teoksessa Hermelin, B. (toim.) Kommunstrategiska perspektiv: demokrati, organisation, kunskap och samhällsförändring. Norrköping: CKS, Linköpings universitet, 31–38.
- Syssner, J., & Olausson, A. (2016). Översiktsplanering i kommuner som krymper. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(2), 221–245.
- Syssner, J. (2020). Luento: Smart shrinking as a base of vitality, seminaarissa SMART SHRINKING – Uusi alku väestöään menettävälle alueille, Helsinki 25.2.2020. https://mmm.videosync.fi/smart_shrinking.
- Teuva (2018). Kuntastrategia valtuustokaudelle 2018–2021.

- Tilastokeskus (2000). Seutukunta- ja maakuntakatsaus 2000. Multiprint, Oulu.
- Tilastokeskus (2013). Luokituksen kuvaus: seutukunta. Viitattu 15.5. 2018.
<https://www.stat.fi/meta/luokitukset/seutukunta/001-2013/kuvaus.html>.
- Tilastokeskus (2017). Kuntien taloudessa maltillinen kulukehitys vuonna 2016.
https://www.stat.fi/til/kta/2016/kta_2016_2017-06-02_tie_001_fi.html.
- Tilastokeskus (2018). Käsitteet: NUTS-aluejako. Viitattu 15.5.2018. Saatavilla:
http://www.stat.fi/meta/kas/nuts_aluejako.html.
- Tilastokeskus (2021). Kuntien avainluvut 2021 aluejaolla. Viitattu 15.12.2023.
<https://www2.tilastokeskus.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html>.
- Tilastokeskus (n.d.). Käsitteet. Viitattu 15.12.2023. <https://www.stat.fi/meta/kas/index.html>.
- Treacy, M. & Wiersema, F. (1996). The discipline of market leaders: Choose your customers, narrow your focus, dominate your market. Reading (Mass.): Addison-Wesley.
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi.
- Verohallinto (2017). Luettelo kuntien ja seurakuntien tuloveroprosenteista vuonna 2018. Viitattu 11.11. 2023. Saatavilla: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/paatokset/47465/kuntien-ja-seurakuntien-tuloveroprosentit-vuonna-2018/>.
- Virrat (2018). Virtain kaupungin strategia vuosille 2018–2021: Onnistu Virroilla – Tiekartta tulevaisuuteen. Hyväksytty 19.2.2018.
- Visit Suupohja (2022). Kunnat ja alueinfo. Viitattu 09.01.2022. <https://visitsuupohja.fi/info/kunnat-ja-alueinfo/>.
- Waronen, A. (2019). Vauvarahaa maksetaan Karijoella, Isojoella ja Karviassa – muut suupohjalaiskunnat luottavat muihin perhetukiin. Ilkka-Pohjalainen 16.2.2019. Viitattu: 23.12.2023. <https://ilkkapohjalainen.fi/ilkan-arkisto/vauvarahaa-maksetaan-karijoella-isojoella-ja-karviassa-muut-suupohjalaiskunnat-luottavat-muihin-perhetukiin-1.2879841>.
- Whittington, R. (1997). What is strategy - and does it matter? (Repr.). London: International Thomson Business Press.
- Whittington, R. (2001). What is strategy: And does it matter? (2nd ed.). London: Thomson Learning.

LIITTEET

Liite 1: Menestysvision luomisprosessi (Bryson 2004, 234–237).

1. Muista että useimmissa tapauksissa vision menestys ei ole tarpeen organisaation tehokkuuden kehittämiseksi.
2. Useimmissa tapauksissa, odota kunnes organisaatio käy läpi yhden tai useamman strategisen suunnittelun syklin ennen menestysvision kehittämisen yrittämistä.
3. Sisällytä menestysvisioon tarvittavat lopputulokset (esim. mission ja tavoitteet sekä keskeiset arvot).
4. Varmista että menestysvisio kasvaa aiempien päätöksien ja toimien ulkopuolelle niin paljon kuin mahdollista.
5. Muista että menestysvision tulisi olla inspiroiva.
6. Muista että tehokas menestysvisio sisältää sopivan määrän jännitettä johdattaakseen tehokkaaseen organisaatiomuutokseen.
7. Harkitse menestysvision rakentamisen aloittamista antamalla strategisen suunnittelun ryhmän jäsenien luonnostella menestysvisioita (tai ainakin suhteellisen yksityiskohtaisia luonnoksia).
8. Käytä normatiivista prosessia menestysvision arvioimiseen.
9. Huomioi että avainhenkilöiden keskinäinen yksimielisyys visiosta on erittäin toivottavaa, mutta ei välttämättä ehdottoman välttämätöntä.
10. Järjestä menestysvisio laajalti levitettäväksi ja keskusteltavaksi.

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Honkajoki	-1	-1	0	-1	-1	-1	0	-1	-1	-1	-2	-1		-1,4	-1,2	-1,9	-1	-2,9	-0,6	-1,3	-2,7	-0,7	-1,5	-0,7	
Ikaalinen	-0	0	0	0	-1	-0	0	-1	-1	-0	-1	-1		-0,7	-0,4	-1,3	-0,1	-0,5	-0,3	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	0
Isojoki	-2	-1	-0	-1	1	0	0	-1	-1	0	-1	-2		-1,9	-1,2	-0,7	-0,9	-1	-1,5	-0,5	-0,9	-2,4	-2,1	-0,7	-0,7
Juupajoki	0	2	1	0	-0	-0	-1	-2	-1	-0	-1		1	-1,2	-2,7	-2,6	0,2	1	-2,2	-0,9	0	-1,5	-2,6	-0,7	-0,7
Jämijärvi	-1	1	-0	-1	0	1	-0	-1	-0	-2	0	-0		-1,8	-1	-0,4	-1,3	-0,9	-1,9	-1	-0,6	-2,1	-1,9	-1,9	-1,9
Kankaanpää	0	-0	-0	-0	1	-0	-1	-0	-1	-1	-0	-1		-1,1	-0,1	-1,2	-0,5	-0,7	-0,6	-0,3	-1,4	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Karjajoki	0	-1	0	-2	1	1	-1	-2	-2	-1	-1	-2		-2,1	-1,4	-1,7	-1,2	0,4	-1,2	-3,3	-2,4	-0,3	-2,9	-0,7	-0,7
Karvia	-1	-1	-2	-1	0	-1	-1	-1	-2	-1	-2	-2		-1,7	-1,1	-0,7	-1,4	-1,3	-1,7	-1,6	-0,1	-1,7	-2,1	-1,9	-1,9
Kauhajoki	0	0	0	0	-0	-0	-0	-1	-1	-0	-1	0		-1,3	-0,8	-0,3	-0,5	-0,4	-0,5	-0,1	-0,2	-0,3	0	-0,7	-0,7
Kihniö	-1	0	-0	-0	-2	-1	-1	-2	-2	-1	-2	-2		-0,9	-1,7	0	0,7	-1,7	-0,5	-2	-1,1	-2,5	1,5	-1,9	-1,9
Mänttä-Vilppula	-1	-1	-1	-1	-0	-1	-1	-0	-0	-1	-1	-1		-1,5	-1	-1,8	-0,9	-1,2	-1,2	-0,8	-1	-1	-1,3	-0,7	-0,7
Parkano	-1	-1	0	-0	-0	-0	-1	-1	-0	-1	-1	-1		-1,8	-0,6	-1,8	-1,6	-0,4	-1,8	-1,7	-1,1	-0,2	-0,6	-1,9	-1,9
Ruovesi	-1	-0	-0	-2	-0	-1	-1	-0	-1	-0	-0	-1		-1,4	-1,6	-1,2	-1,2	-0,5	-0,6	-1,6	-2,2	-1,2	-0,6	-1,9	-1,9
Siikainen	-1	-0	-0	-2	-1	-1	-2	-2	-1	-3	-2	-3		-2,7	-3,1	0,5	-1,5	-2,7	-0,9	-0,3	-2,8	-3,8	0,5	-1,9	-1,9
Teuva	-0	-1	-1	1	-1	-0	-2	-2	-1	-2	-2	1		-1	-1,7	-1,6	-1	-0,5	-1,4	-1	0	-1,3	-1,9	-0,7	-0,7
Virrat	-0	-1	-0	-0	-1	-0	-1	-1	-2	-1	-1	-2		-2,4	-0,9	-1	-1,2	-0,5	-1,2	-0,9	-1,1	-0,8	-0,2	-1,9	-1,9

Liite 2: Väkiluvun muutos (%) edellisestä vuodesta kohdekunnissa vuodesta 1988 (Lähde: Tilastokeskus)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Honkajoki	-5	-46	-45	-17	-25	-24	-19	-25	-6
Ikaalinen	-9	-4	10	6	16	15	-45	-24	-31
Isojoki	-17	-11	0	-33	-42	-1	-22	-44	-11
Juupajoki	-48	-10	5	-24	-41	-20	-42	-24	22
Jämijärvi	-43	-22	-5	-34	-23	-2	-15	-16	-18
Kankaanpää	-64	-61	-168	-99	-104	-100	-71	-109	33
Karjajoki	-3	-44	-25	13	-35	2	12	-5	-44
Karvia	-38	-33	-2	-15	-39	-16	-7	-35	7
Kauhajoki	-48	-9	-28	-96	-36	-110	-74	-35	-59
Kihniö	-14	-23	-17	-39	31	-28	-36	-19	-38
Merikarvia	-51	-59	-7	14	-3	-33	-22	-10	-24
Mänttä-Vilppula	-96	-55	-70	-120	-70	-52	-88	-146	-183
Parkano	-113	-100	-79	-58	-19	-60	22	-36	-50
Ruovesi	-7	-53	-53	-33	28	-96	-54	-7	-75
Siikainen	-14	-5	-36	-43	19	-4	21	-11	9
Teuva	-51	-30	7	-64	-86	-25	-62	-29	-93
Virrat	-46	-46	-43	-27	-8	-50	-22	-26	-67

Liite 3: Muuttovoitto/-tappio (kunnasta toiseen) (Tilastokeskus)