Tampereen yliopisto

Katri Yrjölä

STRATEGISTEN TAVOITTEIDEN MERKITYS KUNTIEN TOIMINNASSA

Empiirinen katsaus Suomen 15:n suurimman kunnan strategisten tavoitteiden ja tuloksellisuuden välisestä yhteydestä

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatin tutkielma
Kesäkuu 2021

TIIVISTELMÄ

Katri Yrjölä: Strategisten tavoitteiden merkitys kuntien toiminnassa: Empiirinen katsaus Suomen 15:n suurimman kunnan strategisten tavoitteiden ja tuloksellisuuden välisestä yhteydestä
Kandidaatin tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Kesäkuu 2021

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli havainnollistaa kuntien strategisten tavoitteiden ja tuloksellisuuden välistä yhteyttä. Tutkimuskysymyksenä on, minkälaisia asioita tavoitellaan Suomen suurimpien kuntien strategisilla tavoitteilla. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten kuntien edellytys toimia tuloksellisesti näyttäytyy kuntien strategisissa tavoitteissa ja keskittyvätkö kunnat pääasiallisesti euromääräisen tiedon tarkasteluun, kuten aiemmat tutkimukset osoittavat.

Tutkimus tehtiin empiirisenä katsauksena ja se toteutettiin kvalitatiivisin menetelmin. Tutkimuksen aineistona toimii Suomen viidentoista suurimman kunnan vuoden 2019 talousarvioiden strategiaosista kerätyt strategiset tavoitteet. Aineistoa täydentäen tutkimuksessa hyödynnettiin myös kuntien erillisiä strategiadokumentteja. Aineiston analyysimenetelmänä käytettiin luokittelua, ja aineisto jaettiin neljään erilaiseen luokkaan yhteisiin tekijöihin perustuen. Tutkimus on poikittaistutkimus.

Teoreettinen viitekehys perustuu tuloksellisuuteen ja analyysin tuloksena havaittiin, että kuntien strategisia tavoitteita on asetettu kaikille tuloksellisuuden osa-alueille. Keskeisenä tutkimustuloksena todettiin myös, että vaikuttavuustavoitteiden luokka korostui eniten kuntien strategisissa tavoitteissa. Vaikuttavuustavoitteita ilmeni 61 prosentissa kuntien strategisista tavoitteista. Suoritetavoitteita esiintyi hieman yli viidenneksessä ja työkuormatavoitteita ilmeni 10 prosenttia. Määrärahatavoitteiden osuus muodosti tutkimuksen pienimmän luokan ja niitä esiintyi vain kuusi prosenttia kuntien strategisista tavoitteista.

Tutkimustulokset eivät nojaa siihen näkemykseen, että kunnat keskittyisivät pääasiallisesti taloudellisuuden ja euromääräisen tiedon tarkasteluun. Tutkimuksen tulos muodostaakin uutta näkökulmaa vaikuttavuuden tarkastelun merkitykselle kuntien toiminnassa. Lisäksi tulokset osoittavat, että kuntien strategisten tavoitteiden ja tuloksellisuuden väliltä on havaittavissa selkeä yhteys. Tutkimuksen tulos osoittaa kiinnostusta myös aiheen jatkotutkimukselle. Mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe olisi selvittää, millaisia mittareita strategisille tavoitteille on asetettu, ja tämän kautta täsmentää myös sitä, kuinka hyvin kuntien strategiset tavoitteet ovat arvioitavissa.

Avainsanat: Tuloksellisuus, strateginen tavoite, vaikuttavuus, taloudellisuus, tuottavuus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Taulukko- ja kuvioluettelo

Kuvio 1. 3 E:n malli (Mukaillen Vakkuri & Virtanen. 2016)……...11

Kuvio 2. Strategisten tavoitteiden jakautuminen tutkimuskohteissa ……...15

Sisällys

1 JOHDANTO 1
2 TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTO 4
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS 7
3.1 Kuntastrategia kunnan toiminnan perustana 7
3.2 Tuloksellisuuden näkökulma kuntien strategisissa tavoitteissa 9
4 ANALYYSI 14
4.1 Määrärahatavoitteet 16
4.2 Suoritetavoitteet 17
4.3 Työkuormatavoitteet 17
4.4 Vaikuttavuustavoitteet 19
4.5 Yhteenveto 20
5 JOHTOPÄÄTÖKSET 22
5.1 Pohdintaa 22
5.2 Tutkimuksen luotettavuus 23
5.3 Jatkotutkimuksen aiheita 24
6 LÄHTEET 25

1 JOHDANTO

Kuntalain (410/2015) 37§:n mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, joka sisältää toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. 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 ja 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Kunnan tehtävien hoitamisen turvaamiseksi myös talousarvion ja -suunnitelman tulee noudattaa valtuuston asettamaa kuntastrategiaa (Kuntalaki 410/2015, 110§). Kuntastrategia kuvastaa kunnan arvoja, visiota ja strategisia tavoitteita sekä päämääriä. Näiden muodostaminen edellyttää valintojen tekemistä poliittisten vaihtoehtojen kesken. (Harjula & Prättälä 2019.) Strategisten tavoitteiden perusteella kunta osoittaa siis sen toiminnan kannalta merkityksellisimmät päämäärät ohjaamalla resurssit niihin.

Kuntien toimintaympäristöä voidaan kuvata monimutkaiseksi. Toimintaympäristön lisäksi monimutkaisuus ja kompleksiset asiat näkyvät myös strategioissa, joiden kautta kunnat hakevat ratkaisuja toimintaansa. (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009, 36.) Monimutkaista toimintaympäristöä selventää toimiva strategia. Sen kautta kunnassa on mahdollista tunnistaa, mitä muutoksia toimintaympäristössä tarvitaan. (Kirvelä 2009, 47.)

Julkista hallintoa onkin ohjannut jo pitkään uusi julkisjohtaminen eli New Public Management -ajattelu ja se on vaikuttanut myös Suomen kuntien strategiatyön taustalla (Helin & Möttönen 2012, 111). Sen myötä julkinen sektori on ottanut käyttöön yksityiseltä sektorilta tunnettuja periaatteita, ja tämän myötä myös toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden tulisi olla kuntien talouden ja hallinnon ohjauksen taustalla (Lähdesmäki 2003, 232). New Public Management -ajattelua ohjaa taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden käsitteet, jotka näkyvät myös vastiketta rahalle -ajattelutavassa. Voidaan ajatella, että julkisella sektorilla verovarat saavat vastiketta, jos toiminta järjestetään tuloksellisesti. (Lähdesmäki 2003, 66-68.)

Taloudellisuus ja tuottavuus sekä panosten ja tuotosten suhde on ollut jo pitkään pääasiallisena tarkastelun kohteena julkisella sektorilla. Taloudelliseen näkökulmaan sekä määrärahoihin keskittyminen eivät kuitenkaan riitä vastaamaan julkisen sektorin toiminnan vaatimuksiin sen erityisen aseman vuoksi, jossa toimintaan vaikuttaa poliittinen päätöksenteko. (Ho & Ni 2009, 62-63.) Kuntien rajalliset resurssit osoittavatkin tarvetta kuntien tulokselliselle toiminnalle ja budjetin suunnittelussa tulisi huomioida myös pitkän aikavälin tavoitteet ja prosessin tulisi olla kokonaisuudessaan strateginen. Tällöin myös resurssit tulee ohjattua suunniteltuihin tavoitteisiin. (Ho & Ni 2009, 64.)

Aikaisemmista tutkimuksista nousee esiin se, että toiminnan tehottomuus on melko keskeinen teema julkisella sektorilla. Tuloksellisuuteen onkin esimerkiksi yhdistetty suorituskyvyn käsite, johon liitetään ajatus julkisen sektorin suorituskyvystä tehokkuutena, tuloksina ja vaikutuksina. Tällä viitataan siihen, että talouden tarkastelun lisäksi toiminnan vaikutukset ovat nousseet ajankohtaisemmiksi. (Vakkuri & Virtanen 2016.) Kuitenkin aikaisemmat tutkimukset osoittavat, että vaikuttavuuden tärkeys ja asiakasnäkökulma eivät välttämättä korostu johtuen julkisen sektorin tuottavuustavoitteista. (Lumijärvi 2009, 21). Kunnan päättäjien haasteena on vastata kuntalaisten tarpeisiin ja tehdä poliittisia päätöksiä eri vaihtoehtojen välillä. Lumijärvi (2009, 62) nostaa esille myös organisaation strategisen johtamisen ja tuloksellisuuden välisen yhteyden; strateginen johtaminen muun muassa ohjaa organisaatiota tavoitetietoisuuteen sekä huomioimaan toimintaympäristöään. Lisäksi strateginen johtaminen ohjaa organisaatiota tekemään valintoja ja priorisointia monenlaisten tavoitteiden joukosta.

Strategisten tavoitteiden tutkiminen on sekä ajaton että yhteiskunnallisesti tärkeä aihe, koska ne ovat keskeinen osa kuntien toiminnan ja talouden pitkän aikavälin suunnittelua ja päätöksentekoa kompleksisten asioiden välillä. Strategiset tavoitteet ohjaavat myös kunnan operationaalista toimintaa, joten ei ole yhdentekevää, millaisia tavoitteita kunnassa asetetaan. Strategioiden merkitystä onkin tutkittu jonkin verran, kuten strategioiden toimeenpanon merkityksen kautta. On esimerkiksi havaittu, että strategian toimivalla toimeenpanolla voidaan vaikuttaa organisaatioiden suorituskykyyn. (Elif, Malcolm & Rhys 2017, 2). Kuitenkin kuntien strategioita on tutkittu verrattain vähän ja kuntien välinen vertaileva tutkimus on jäänyt vähälle (Helin & Möttönen 2012, 16). Kunnan toiminnan tuloksellisuutta on puolestaan syytä tarkastella, koska kuntalaisilla on oikeus tietää, miten yhteisiä resursseja käytetään.

Vaatimukset kuntastrategian sisällöstä on esitetty kuntalaissa, mutta on tarpeellista tarkastella, onko kuntalain vaatima strategia yhtenäinen kuntien edellytykselle toimia tuloksellisesti. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sitä, miten kuntien strategiset tavoitteet kytkeytyvät edellytykseen kunnan toiminnan tuloksellisuudesta. Tutkimuksen analyysimenetelmänä toimii luokittelu. Tulen myös testaamaan keskittyvätkö strategiset tavoitteet määrärahasäästöihin ja euromääräiseen tietoon, kuten aiemman kirjallisuuden pohjalta voi tulkita. Tutkimuskysymys on: Minkälaisia asioita tavoitellaan Suomen suurimpien kuntien strategisilla tavoitteilla?

Tutkimuksen rakenne koostuu viidestä osasta. Johdannon jälkeen ensimmäiseksi tarkastellaan tutkimusmenetelmää sekä havainnoidaan tutkimukseen valittua aineistoa. Tässä osassa esitellään myös tutkimuksen analyysimenetelmä eli luokittelu. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan teoreettista viitekehystä, joka sisältää tutkimuksen keskeisimmät käsitteet. Analyysiosiossa tarkastellaan luokittelun perusteella syntyneet keskeiset analyysin tulokset. Lopuksi johtopäätöksissä tulkitaan tutkimuksen tuloksia, jatkotutkimusaiheita ja arvioidaan tutkimuksen onnistumista.

2 TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTO

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, minkälaisia asioita tavoitellaan kuntien strategisilla tavoitteilla ja miten kuntien strategiset tavoitteet suhteutuvat tuloksellisuus-teoriaan. Tämä on luonteeltaan laadullinen kysymys, minkä vuoksi tutkimus on toteutettu laadullisin eli kvalitatiivisin menetelmin. Kyseessä on empiirinen tarkastelu ja tutkimuksen tavoitteena on muodostaa yksi mahdollinen tulkinta tutkimuskysymykselle, eikä tarkoituksena ole muodostaa täysin yleistettäviä tuloksia. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään kuvaamaan monenlaista ja todellista elämää, joten löydetyt tulokset voivat olla myös monensuuntaisia sekä aikaan ja paikkaan sidottuja (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 157).

Tutkimuskohteeksi valikoitui viisitoista Suomen suurinta kuntaa: Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu, Turku, Jyväskylä, Lahti, Kuopio, Pori, Kouvola, Joensuu, Lappeenranta, Vaasa ja Hämeenlinna. Kuntien asukasluvussa on jonkin verran vaihtelua; tutkimuksen pienimmässä kunnassa Vaasassa asukasmäärä on 67 551 asukasta, ja suurimmassa kunnassa eli Helsingissä asukkaita on 656 920. (Suomen Kuntaliitto 2021.) Asukasmäärän vaihtelulla ei ole kuitenkaan tässä tutkimuksessa merkitystä, sillä tarkoituksena on muodostaa yksi näkymä Suomen suurimpien kuntien osalta eikä tehdä varsinaista vertailua kuntien strategisista tavoitteista. Tutkimuskohteen rajaaminen viiteentoista suurimpaan kuntaan teki strategioiden analysoimisesta mielekästä, sillä suuremmissa kunnissa voidaan olettaa olevan kehittyneenpää strategiatyötä kuin pienemmissä kunnissa suurten kaupunkien ollessa edelläkävijöitä joillakin kunnan toiminnan osa-alueilla. Lisäksi strategisten tavoitteiden merkitys on sitä tärkeämpi mitä suurempi organisaatio on kyseessä, sillä suurten organisaatioiden on haastavaa viestiä ilman selkeää strategiaa tulevaisuuden päämääristään ja strategisista tavoitteistaan. (Asikainen 2009, 143-144).

Aineisto on kerätty hyödyntäen valmiita dokumentteja eli kuntien julkisia asiakirjoja. Aineistoksi valikoitui kuntien vuoden 2019 talousarvioiden strategiaosista kerätyt strategiset tavoitteet sekä niitä täydentäen kuntien verkkosivuilta löytyvät erilliset strategiadokumentit. Strategiaprosessi muodostuu yleensä arvoista, toiminta-ajatuksesta, visiosta, painopisteistä, päämääristä, kriittisistä menestystekijöistä, tavoitteista ja mittareista, mutta kunnat voivat täsmentää näitä myös itse (Asikainen 2009, 149). Tässä tutkimuksessa keskitytään kuntien strategisiin tavoitteisiin. Erillisillä strategiadokumenteilla,

kuten strategiaesityksillä täsmennettiin ja jäsennettiin talousarvion strategiaosia ja varmistettiin oikeiden strategisten tavoitteiden kerääminen. Vaikka strategiset tavoitteet kerättiin vuoden 2019 talousarvioista, jokaisen tutkimukseen valitun kunnan strategiat kestävät vähintään vuoteen 2021 saakka, sillä strategiat muodostetaan useimmiten melko pitkälle aikavälille.

Tutkimus ei ole kokonaistutkimus tai kattava otanta vaan harkinnanvarainen näyte, joten tutkimuksen tulos ei ole yleistettävissä esimerkiksi kaikkiin Suomen kuntiin. Tarkoituksena on muodostaa tulkinta Suomen suurimpien kuntien osalta, jolloin saatuja tuloksia voidaan jatkossa hyödyntää muodostaessa kattavaa kokonaistutkimusta. Tutkimus on toteutettu poikittaistutkimuksena, jolloin kuntien strategisia tavoitteita tutkitaan yhtenä ajankohtana ja tutkimuksen fokuksena on kuntien tämänhetkinen tila. Tarkoitus ei ole seurata tutkimuskohteiden kehitystä ajassa vaan vertailla eri kuntien dokumentteja yhden ajankohdan kautta.

Tutkimuksen analyysimenetelmänä käytettiin luokittelua. Sitä hyödyntäen aineistosta voidaan muodostaa erilaisia luokkia tai jäsennyksiä, jotka sisältävät samankaltaisia tarkastelun kohteita. Näin suuresta joukosta saadaan muodostettua pienempiä luokkia, joissa jokaisessa on jokin yhteinen tekijä tai nimittäjä. Luokittelua voidaan tehdä sekä kvalitatiivisessa että kvantitatiivisessa tutkimuksessa. (Jyväskylän yliopisto 2015.) Tämän tutkimuksen lähtökohtana on muodostaa luokittelun kautta kuntien strategisista tavoitteista erilaisia luokkia, joiden tarkastelun kautta voidaan havainnoida tutkimuskysymystä. Jotta tutkimuksessa muodostettujen luokkien erot ja jokaisen luokan yhteinen nimittäjä ovat havaittavissa, tutkimuksessa tarkastellaan esimerkinomaisesti myös sitä, millaisista strategisista tavoitteista luokat ovat muodostuneet.

Aineisto kerättiin erilliseen Word-tiedostoon ja strategiset tavoitteet kerättiin sekä luokiteltiin siinä muodossa, miten ne on kunnan dokumenteissa julkaistu. Aineiston luokittelun luotettavuutta varmistettiin aineiston uusintaluokittelun avulla. Tämä tapahtui niin, että aineiston luokittelu tehtiin kahteen kertaan, jotta mahdolliset tulkinnalliset valinnat pystyttiin minimoimaan. Luokat muodostettiin mukaillen tuloksellisuus-viitekehystä ja tutkimusta varten muodostettiin neljä luokkaa, joita ovat määrärahatavoitteet, suoritetavoitteet, työkuormatavoitteet ja vaikuttavuustavoitteet. Tutkimus perustuu induktiiviseen tutkimusotteeseen, sillä tutkimuksen tulosten perusteella muodostetaan teoria siitä, kuinka tutkimustulos on syntynyt. Vaikka tutkimuksessa hyödynnetään tuloksellisuus-teoriaa

luokittelun pohjalla, on huomioitava, että tässä tutkimuksessa käytetyt tavoiteluokat on muodostettu itse ja tarkoitus ei ole testata tuloksellisuus-teorian oikeellisuutta vaan saatuja havaintoja tarkastellaan tuloksellisuus-viitekehyksen muodostamista näkökulmista. Näin ollen tutkimusotetta ei voi kutsua deduktiiviseksi.

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä kappaleessa lähestytään tutkimuksen aihetta ensin kunnan strategian merkityksen ja käsitteen määrittelyn kautta. Tämän jälkeen siirrytään havainnollistamaan tutkimuksen toista teoreettista osaa, tuloksellisuutta osana kunnan toimintaa, jonka kautta tarkasteltavaa ilmiötä, kuntien strategisia tavoitteita tarkastellaan. Tuloksellisuus-viitekehys ohjaa myöhemmin tutkimuksen analyysin tuloksia.

3.1 Kuntastrategia kunnan toiminnan perustana

Strategia on tämän tutkimuksen keskeinen käsite ja koska tutkimuksen aineisto koostuu kuntien strategisista tavoitteista, on strategiaprosessia syytä käsitellä alkuun. Sen määrittely ei ole yksiselitteistä ja strategia voidaan määritellä eri tavoin. Strategia muun muassa osoittaa organisaation keskeiset tavoitteet muuttuvassa toimintaympäristössä ja sen avulla organisaatio pyrkii myös hallitsemaan ympäristöään. Lähtökohtana strategialle on valintojen tekeminen eri vaihtoehtojen joukosta, joiden perusteella organisaatio osoittaa tärkeimmät tavoitteensa. (Kamensky 2014.) Strategian voi määritellä myös viiden käsitteen kautta. Tämän määrittelyn mukaan strategia on suunnitelma (plan), joka ohjaa organisaation toimintaa tiettyyn suuntaan. Strategia heijastaa myös tietynlaista järjestelmällistä mallia tai kaavaa (pattern) eri ajanjaksojen läpi. Lisäksi se osoittaa organisaation aseman (position) toimintaympäristössään. Neljäs määrittely strategia-käsitteelle muodostuu organisaation näkökulmasta (perspective). Organisaation näkökulma määrittää sen toimintaa ja organisaation visiota. Viimeisen osa strategian käsitteestä muodostaa organisaation juoni (ploy), jonka tarkoituksena on tuoda organisaatiolle etua kilpailutilanteessa. (Mintzberg 1994, 23-29.) Ansoff (1984, 52-53) määrittelee strategian puolestaan organisaation käyttäytymisen ja toiminnan suunnaksi. Määritelmän mukaan strategia koostuu joukosta sääntöjä, joita ovat suorituskykyä arvioivat mittarit, organisaation ja ulkoisen ympäristön välisten suhteiden säännöt, sisäisiä suhteita koskevat säännöt sekä organisaation arkipäiväistä toimintaa koskevat säännöt.

Jokaisessa kunnassa tulee olla valtuuston päättämä kuntastrategia, joka sisältää pitkän aikavälin tavoitteet. Se käsittää esimerkiksi kuntalaisten hyvinvoinnin, vaikuttamismahdollisuuksien sekä elinvoiman edistämistä, palveluiden järjestämistä ja henkilöstöpolitiikan kysymyksiä. Kuntastrategian avulla valtuusto johtaa kunnan pitkän aikavälin toimintaa ja taloutta. Se ei ole oikeudellisesti sitova

asiakirja, mutta sen välillinen oikeudellinen sitovuus korostuu siinä, että se on huomioitava talousarviota ja -suunnitelmaa tehdessä. Lisäksi sillä on merkittävä poliittinen tehtävä. (Harjula & Prättälä 2019.) Kunnan valtuusto hyväksyy ja päättää kuntastrategiasta, mutta sen valmistelussa hyödynnetään virkamiesten ja asiantuntijoiden tietämystä. Tällainen asetelma näkyy julkisessa hallinnossa selkeästi siinä, että hallintokoneiston tehtävänä on valmistella strategia, mutta valtuusto tekee päätöksen siitä, jolloin myös epäonnistunut strategia on päätöksentekijöiden vastuulla. (Helin & Möttönen 2012, 96.)

Kuntastrategian avulla kunta viestii ulospäin sen, minkälaiselta se haluaa näyttää sekä asuinpaikkakuntana että julkisen sektorin toimijana. Viesti on usein positiivinen ja se heijastaa kunnan oman toiminnan kannalta merkittäviä arvoja ja keinoja sekä suhtautumista muihin toimijoihin (Helin & Möttönen 2012, 116). Strategia ei sisällä välttämättä konkreettisia toimia jonkin asian ratkaisemiseksi vaan viestin siitä, että epäkohta tai asia on otettu huomioon. Voidaan ajatella, että strategiassa esitetyt asiat ovat merkityksellisiä, ja niiden tärkeys korostuu, kun käydään keskustelua resurssien allokoinnista. (Helin & Möttönen 2012, 142.) Strategiassa esitetty tavoite on käynyt läpi prosessin, jonka aikana sen tärkeyttä on puntaroitu ja verrattu muihin tavoitteisiin, ja jolloin siihen kohdistettu resurssi on hyväksytty. Sotaraudan (1996, 161) mukaan organisaatio voi strategioiden avulla täsmentää toimintansa ja päätöksenteon perusteitaan ja löytää keskeisimmät tavoitteensa sekä arvonsa. Pohjimmiltaan strategia vastaa organisaation perusluonteeseen kohdistuviin kysymyksiin.

Kuntien strategiat eivät koske pelkästään pitkän aikavälin tavoitteita vaan myös erilaisia arvoja ja visioita. Visio voidaankin määritellä olevan strategisen ajattelun pohjalta muodostunut ajatus siitä, mihin tulevaisuudessa halutaan päästä strategian avulla. Visio on tarkoitus esittää strategisina päämäärinä, joiden avulla johdetaan operatiivista toimintaa ja toiminnallisia tavoitteita. (Helin & Möttönen 2012, 32.) Visio on usein muodoltaan yleispätevä, mutta sen merkitys kunnan tulevaisuutta ohjaavana suuntana on tärkeä. Toiminta-ajatus osoittaa puolestaan kunnan olemassa-olon merkityksen ja täten se on melko yhteneväinen riippumatta kunnasta. (Asikainen 2009, 150.)

Kuntien strategioissa on erikseen esitetty kunnan arvot. Ne osoittavat kunnan toiminnalle tärkeät ja merkitykselliset asiat sekä toiminnan perustana pidettävät asiat (Helin & Möttönen 2012, 39). Strategian määrittely on poliittinen keskustelu siitä, mitkä arvot koetaan tärkeimmiksi. Usein tavoiteltavat

asiat ovat jonkinlaisessa ristiriidassa toistensa kanssa, varsinkin kun rajalliset resurssit ohjaavat toimintaa. Näin ollen kuntastrategiaa tehdessä voidaan joutua tekemään valintoja siitä, mihin kyseisessä strategiassa panostetaan ja mitkä asiat joutuvat väistymään tavoitteiden tieltä. Kunnan arvojen valinta ei ole aivan yksiselitteistä ja sitä vaikeuttaa se, että käytännön tulkinnat saattavat erota toisistaan (Asikainen 2009, 150). Tilannetta saattaa vaikeuttaa myös se, että päätöksentekijöillä on jokaisella omat arvonsa, jolloin tavoitteita tarkastellaan myös omasta henkilökohtaisesta näkökulmasta. Kuntastrategiaa tehdessä voidaan joutua asettamaan rinnakkain erilaisia vaihtoehtoja, esimerkiksi terveydenhuoltoon tai koulutukseen liittyviä tavoitteita ja vertailemaan niitä sekä lopulta valitsemaan, kumpi tavoitteista on merkityksellisempi kunnan toiminnan kannalta. Tavoitteet saattavat olla hyvinkin vaikeasti asetettavissa tärkeysjärjestykseen, jolloin päätöksenteosta tulee myös haasteellista. Kuntastrategia on ennen kaikkea priorisointia eri vaihtoehtojen välillä eli valintojen tekoa siitä, mitä kyseiseen strategiaan sisällytetään.

Kuntien strategiatyö ei ole täysin yksiselitteistä ja strategian laatiminen sisältää monenlaisia haasteita. Strategian tekemistä vaikeuttaa entisestään se, että strategiatyöstä on tullut jopa rutiininomainen prosessi, jolloin ongelmien havaitseminen vaikeutuu. Tämä ei ole kuitenkaan ainoa haaste kuntien strategiatyössä ja jotkut haasteet selitetään esimerkiksi henkilöstöön liittyvillä syillä, jolloin vastuu strategian epäonnistumisesta vieritetään toiselle taholle. Kuntien strategiat ovat usein myös hyvin samanlaisia tavoitteiltaan. Voidaankin pohtia, tekevätkö kunnat strategioita vain siksi, että niin täytyy tehdä ollakseen toimiva ja tuloksellinen julkinen organisaatio. (Helin & Möttönen 2012, 109-110.) Kuntien strategisten tavoitteiden tulisi pohjimmiltaan perustua kuntalaisten tarpeiden mukaan, ja niiden tulisi olla arvioitavissa ja mitattavissa. Lisäksi niiden tulisi olla toteutuskelpoisia ja kunnan toiminnan kannalta uskottavia, laadukkaita sekä selkeitä. Tähän päämäärään kunnat eivät kuitenkaan aina yllä ja tavoiteasettelu saattaa jäädä heikoksi. (Houni, Nupponen & Pakarinen 2002, 16.)

3.2 Tuloksellisuuden näkökulma kuntien strategisissa tavoitteissa

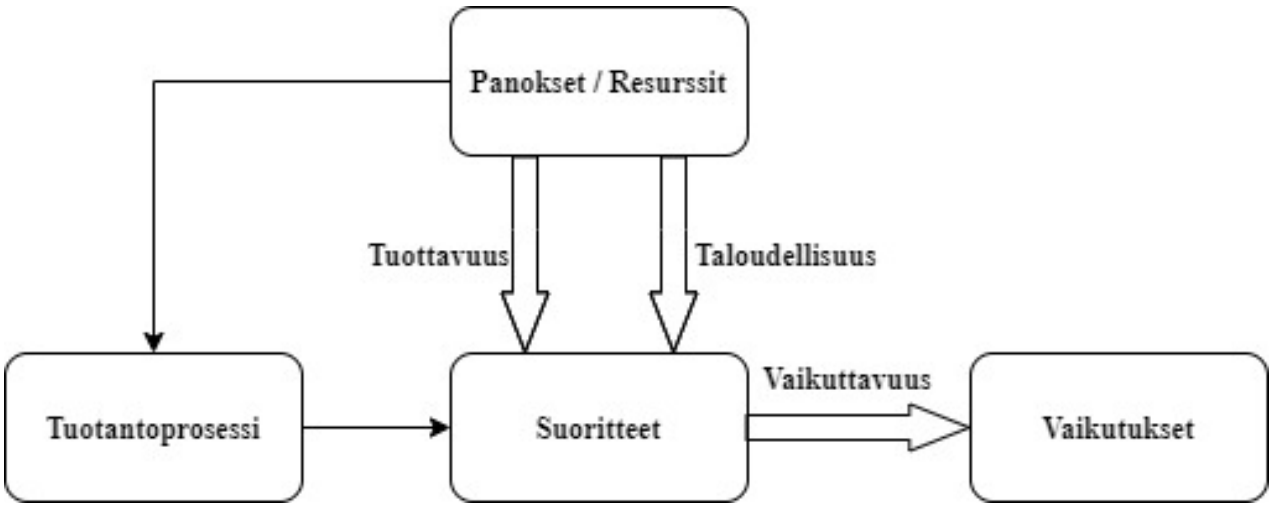
Tässä tutkimuksessa kuntien strategisia tavoitteita analysoidaan tuloksellisuus-teorian näkökulmasta. Tuloksellisuus-teoriaksi valikoitui julkisen sektorin suosima 3 E:n malli, jota käsitellään tarkemmin seuraavissa kappaleissa. Tutkimusnäkökulmaa perustellaan sillä näkemyksellä, että kuntien strategisten tavoitteiden päämäärien saavuttaminen tarvitsee tuekseen tuloksellisuus-ajattelua ja vastavuoroisesti tuloksellisuuden saavuttamisen keskeisenä keinona voidaan olettaa olevan toimiva strategisten

tavoitteiden onnistunut asettelu. Voidaan siis ajatella, että strategisten tavoitteiden ja tuloksellisuuden väliltä löytyy kahden osapuolen välinen yhteys, joka tekee strategisista tavoitteista ja tuloksellisuudesta toisistaan keskenään riippuvaisia tai molempia osa-alueita hyödyttäviä. Näkökulma on perusteltu myös siksi, että kuntien keskeinen tehtävä on järjestää palveluja kansalaisille verovaroilla, joten vaatimus toiminnan tuloksellisuudelle korostuu. Ei siis ole täysin yhdentekevää, millaisia strategioita kuntaorganisaatiossa asetetaan ja korostuuko tavoitteiden asettelussa tarve toiminnan tuloksellisuudesta. Kuntien toiminnan tuleekin olla tuloksellista, jotta rajalliset resurssit onnistutaan allokoimaan mahdollisimman hyvin kuntalaisten rajattomiin tarpeisiin nähden. (Meklin 2009, 50.) Julkisten organisaatioiden päämääränä pidetään toiminnan onnistumista, joka puolestaan koostuu kustannustehokkuudesta, laadusta tai tuloksellisuudesta. Tuloksellisuus on käsitteenä monitulkintainen eikä sille ole vain yhtä määritelmää, mutta toiminnan tuloksellisuus voidaan kiteyttää siihen, että asiat tehdään oikein. (Meklin 2009, 31-35.)

Julkisen sektorin tuloksellisuus ymmärrettiin jo varhaisessa keskustelussa jakautuvan kolmeen osaan, niin sanottuun 3 E:n malliin, joka koostuu taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta. Kyseisen mallin kolme komponenttia eivät kuitenkaan välttämättä tue toisiaan, ja esimerkiksi toiminnan parempi taloudellisuus saattaa heikentää vaikuttavuuteen kohdistuvia näkökulmia. Tuloksellisuutta voidaankin täsmentää 3 E:n mallin lisäksi esimerkiksi laadun, oikeudenmukaisuuden ja ennustettavuuden käsitteillä. (Pollit 1986, 161.)

Tuloksellisuus muodostuu 3 E:n mallin mukaan kolmesta alakäsitteestä, taloudellisuus (economy), tuottavuus (efficiency) ja vaikuttavuus (effectiveness). Taloudellisuutta tarkastellessa keskitytään kustannusten ja suoritteiden väliseen suhteeseen, jolloin toiminta on sitä taloudellisempaa, mitä pienemmin kustannuksin esimerkiksi jokin palvelu on tuotettu. Taloudellisuuteen liittyy tavoite kustannusten minimoimisesta ja siitä, että suoritteiden määrä pysyisi tietyllä tasolla. (Vakkuri & Virtanen 2016.) Taloudellisuuden määritelmä rajoittuu yleensä resurssien minimoimiseen tai vaihtoehtoisesti vertailemaan toteutuneita ja odotettuja kustannuksia (Carter, Klein & Day 1992, 37). Tuottavuus puolestaan arvioi määrärahojen eli panosten ja tuotosten suhdetta, jolloin toiminta on sitä tuottavampaa, mitä enemmän saadaan aikaan tuotoksia, kuten palveluja, annetuilla resursseilla. Toisaalta organisaation tuottavuus on sitä parempi mitä pienemmillä resursseilla se saa palvelut järjestettyä. (Vakkuri & Virtanen 2016.)

Aiemmista tutkimuksista ilmenee selkeästi, että kuntien tuottamien palvelujen arvoa mitataan yleensä niihin käytettyjen resurssien kautta, jolloin niillä aikaan saadun tuotoksen arvo jää huomiotta. Tällöin myös toiminnan vaikuttavuus jää vähemmälle. (Tuomala 2009, 23.) Vaikuttavuus onkin 3 E:n mallista haastavin määritellä sen kompleksisen luonteen vuoksi. Vaikuttavuuden arviointia hankaloittaa esimerkiksi se, että tavoiteltavat asiat eivät aina ole helposti määriteltävissä sekä ne saattavat olla ristiriitaisia (Carter ym. 1992, 38). Tämä on keskeinen haaste julkisella sektorilla, joten se on huomionarvoista myös tämän tutkielman kannalta. Sen merkitys kunnan tuloksellisuuden arvioinnissa on kuitenkin merkittävä, sillä tällöin tarkastellaan sitä, onko tuotetuilla palveluilla saatu aikaan tavoiteltuja vaikutuksia. (Vakkuri & Virtanen 2016.) Kuviossa 1 on konkretisoitu tuloksellisuuden kokonaisuutta 3 E:n mallin avulla.



Kuvio 1. 3 E:n malli (Mukaillen Vakkuri & Virtanen. 2016)

Organisaation tuloksellisuuteen kohdistuvassa tutkimuksessa on havaittu myös erilaisten suorituskykymittareiden merkitys. Aiempi tutkimus on pyrkinyt esittämään organisaation suorituskykymittareiden kautta sitä, miten organisaation tuloksellisuutta voidaan tarkastella. Vaikutusten (outcomes) mittaaminen voidaan jakaa kahteen alaluokkaan. Ensimmäinen alaluokka kuvaa toiminnan tuloksia riippumatta siitä, ovatko tulokset haluttuja vai ei. Toiseen alaluokkaan kuuluvat välivaikutukset, joiden avulla arvioidaan toimintaa ja joiden ajatellaan johtavan lopullisiksi vaikutuksiksi. Tulosmittarit (output measures) osoittavat valmiiden tuotteiden tai palvelujen määrän. Tuottavuus- ja tehokkuusmittarit (efficiency and productivity measures) arvioivat panoksen ja tuotoksen välistä suhdetta, jolloin tuotosten määrä on yhteydessä organisaation tuottavuuteen. Näiden kunnan suorituskykyä arvioivien mittareiden lisäksi on olemassa mittareita, jotka jäsentävät kuntien suorituskykyyn vaikuttavia ulkopuolisia tekijöitä. Panosmittarit (input measures) osoittavat käytettyjen resurssien määrän tietyn

palvelun järjestämiseen. Kysyntään liittyvät mittarit (demand measures) kertovat organisaatiolle merkityksellistä tietoa siitä, kuinka hyvin se pystyy vastaamaan olemassa oleviin tarpeisiin. Näiden lisäksi on olemassa selittäviä tekijöitä (explanatory factors), joilla mitataan ympäristötekijöitä, kuten talouskasvua, jonka voidaan ajatella vaikuttavan toiminnan suorituskykyyn. (Ho & Ni 2009, 66-69.) Tämän tutkielman kannalta suorituskykymittareiden jaottelu on huomionarvoista sen vuoksi, että ne osoittavat tuloksellisuuden osa-alueiden eroja mittareiden näkökulmasta. Lisäksi oikeanlaisten mittareiden asettaminen on keskeinen osa kuntien tuloksellisuuden arvioinnissa.

Aiempi tutkimus tunnistaa selkeän yhteyden tuloksellisuuden ja kuntien strategioiden välillä. Tätä yhteyttä havainnollistaa myös Balanced Scorecard -malli eli tasapainotetun mittariston malli. Kaplan ja Norton (2002, 84) määrittelevät strategian olevan hypoteesi tulevaisuudesta ja Balanced Scorecard -malli auttaa strategiahypoteesien jäsentämistä syy- ja seuraussuhteiden kautta. Malli ohjaa strategian kautta organisaation kuvaamista neljästä arvioinnin näkökulmasta: talous, asiakkaat, sisäiset prosessit ja osaaminen sekä kasvu (Kaplan & Norton 2002, 85). Se pohjautuu siihen käsitykseen, että strategian toteuttaminen ei onnistu, ellei sitä pysty kuvaamaan riittävän tarkasti ja tasapainotetun mittariston kautta strategian tavoitteet voidaan viestiä osaksi koko organisaation toimintaa (Kaplan & Norton 2002, 12). Mallin tarkoituksena on lisätä organisaatioon yhteistä näkemystä tulevaisuudesta ja tehdä tavoitteista yhtenäisiä kaikille organisaation toimijoille (Kaplan & Norton 1996, 77). Lumijärven (1999, 9) tutkimuksesta selviää puolestaan, että vaikuttavuuden ja organisaation strategian välinen yhteys voi näyttäytyä hieman epätarkkana, johon myös Balanced Scorecard -malli hakee ratkaisua. Malli laajentaa tuloksellisuuden käsitettä lisäämällä taloudellisten näkökulmien lisäksi myös laadullisia ja inhimillistä pääomaa koskevia mittareita.

Oheisessa viitekehyksessä on tarkasteltu kuntien toiminnan kannalta keskeisiä teemoja, kuten tuloksellisuutta ja kuntien strategioita. Teemat kytkeytyvät toisiinsa kiinteästi ja muodostavat keskeisen kokonaisuuden kuntien toiminnassa. Viitekehys osoittaa tarvetta tämän tutkimuksen tutkimuskysymykselle, sillä aiheeseen kohdistuvat aiemmat tutkimukset tunnistavat tuloksellisuuden ja strategioiden välisen yhteyden, mutta tutkimustietoa on kuitenkin verrattain vähän. Tutkimuskysymyksen merkitystä voidaan perustella myös sillä, että aiemmat tutkimukset osoittavat vaikuttavuuden olevan haastavin osa-alue tuloksellisuutta tarkasteltaessa, jolloin tämän tutkielman yhtenä keskeisenä hypoteesina voidaan pitää sitä, että kunnat keskittyisivät enemmän taloudellisuuden ja tuottavuuden tavoitteluun kuin vaikuttavuuteen. Koska aiemmat tutkimukset ovat keskittyneet enimmäkseen

tuloksellisuuden osa-alueiden vertailuun ja siihen, onnistuvatko kunnat asettamaan täsmällisiä strategisia tavoitteita, tämä tutkimus syventää näitä tutkimusaiheita yhdistämällä ne keskenään. Tämän tutkimuksen kautta pyritään täsmentämään sitä, onnistuvatko kunnat strategisten tavoitteiden asettelussa tuloksellisuus-näkökulman kautta. Tarvetta tämän tyyppiselle tutkimukselle siis on, ja tämän tutkielman tutkimuskysymyksen kautta pyritään vastaamaan siihen, minkälaisia asioita tavoitellaan Suomen suurimpien kuntien strategisilla tavoitteilla ja tämän perusteella saadaan johtopäätös myös ohessa esitettyyn hypoteesiin.

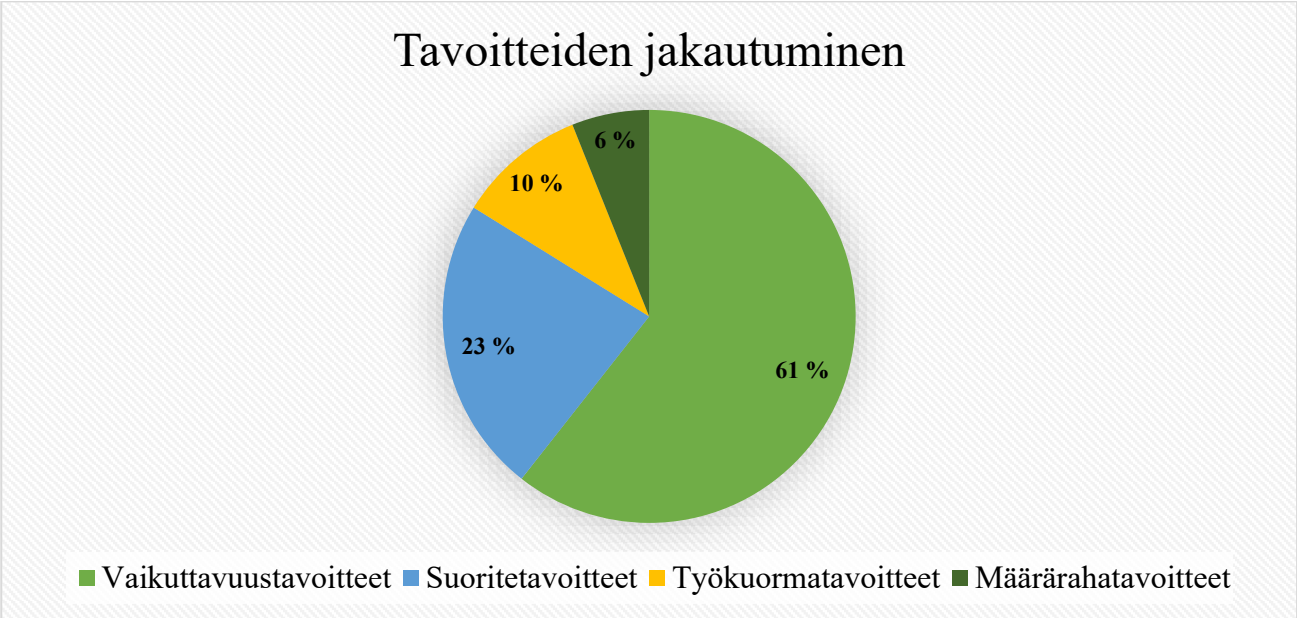
4 ANALYYSI

Tämän tutkimuksen lähtökohtana oli selvittää, minkälaisia asioita tavoitellaan Suomen suurimpien kuntien strategisilla tavoitteilla. Aineistosta esiin nousseet strategiset tavoitteet luokiteltiin yhteen neljästä luokasta, joita ovat määrärahatavoitteet, suoritetavoitteet, työkuormatavoitteet ja vaikuttavuustavoitteet. Luokat on johdettu seuraavan prosessin mukaan. Kyseessä on määrärahatavoite, jos strategisessa tavoitteessa osoitetaan suoraan, miten määrärahoja tulisi konkreettisesti käyttää. Suoritetavoite osoittaa puolestaan sen, mitä kunnan olisi hyvä tehdä tai, millaisia suoritteita kunnassa tulisi saada aikaan. Työkuormatavoite sisältää kaikki ne strategiset tavoitteet, jotka lisäävät kunnan työkuormaa. Viimeinen luokka koostuu vaikuttavuustavoitteista. Kyseessä on vaikuttavuustavoite, jos se heijastaa jotain yhteiskunnallista tilaa, joka halutaan saavuttaa.

Luokittelun lähtökohtana tässä tutkimuksessa oli käsitys siitä, että kuntien strategiset tavoitteet voidaan jakaa erilaisiin luokkiin niiden päämäärien mukaan, ja sen perusteella, minkälainen mittari tavoitteelle on asetettu. Määrärahatavoite voidaan määritellä kunnan resurssien käyttöä koskevaksi tavoitteeksi, koska niihin liitetyt määrärahamittarit seuraavat euromääräisten resurssien käyttöä. Tällöin määrärahatavoitteen voidaan ajatella tavoittelevan sitä, että jokin tietty rahallinen resurssi käytetään sovittuun käyttötarkoitukseen. Määrärahatavoite voi myös osoittaa, miten olemassa olevat resurssit tulee käyttää. Määrärahatavoite voi esimerkiksi osoittaa, että kunnan verovarat tulee käyttää tuottavasti, tehokkaasti tai laadukkaasti. Suoritetavoite voidaan määritellä puolestaan tavoiteltavia suoritteita koskevaksi tavoitteeksi. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan toiminnassa saadaan aikaan tiettyjä suoritteita tai sitä, että saadaan tietyt suoritteet määrätyillä resursseilla aikaiseksi. Kolmas luokka koskee työkuormaan liittyvää tavoitetta. Työkuormatavoitteessa olennaista on se, että se muodostaa ilmeistä ja konkreettista työkuormaa kunnalle. Viimeinen luokka koskee vaikuttavuutta. Koska vaikuttavuus on melko moniulotteinen ja vaikeasti määriteltävissä oleva käsite, myös siihen liittyvä tavoite saattaa olla vaikeammin tuotettavissa. Kuitenkin vaikuttavuustavoite voidaan johtaa myös strategisiin tavoitteisiin liittyvien mittareiden kautta. Se voidaan määritellä haluttuja tuloksia koskevaksi tavoitteeksi. Tällöin vaikuttavuustavoitteen voidaan ajatella tavoittelevan sitä, että jokin haluttu päämäärä saavutetaan tietyillä toimilla.

Kuntien strategiset tavoitteet voivat olla hyvin moninaisia, joten niiden tulkinta ei ole täysin yksiselitteistä. Tästä syystä strategisia tavoitteita tulkittiin siinä muodossa, miten ne on kuntien dokumenteissa esitetty ja luokittelu tehtiin strategisen tavoitteen perusteella, jolloin saman tyyppiset tavoitteet luokiteltiin samoihin luokkiin tavoitteen ulkoasusta huolimatta. Tulkinnan kannalta jokainen strateginen tavoite luokiteltiin osaksi vain yhtä edellä mainituista luokista, vaikka osa tavoitteista voitaisiin nähdä kuuluvan enemmän kuin yhteen luokkaan. Luokiteltuja strategisia tavoitteita peilattiin tutkimuksen viitekehyksessä esitetyn tuloksellisuus-teorian asettamista lähtökohdista. Analyysin kannalta on syytä huomioida myös se, että sen ulkopuolelle jätettiin 19 strategista tavoitetta eli viisi prosenttia kaikista kerätyistä tavoitteista. Tämä johtui siitä, että kyseiset strategiset tavoitteet eivät liittyneet tutkimuksessa asetettuihin luokkiin vaan ne olivat muun muassa kuntien prosessien kehittämiseen sekä organisaatiorakenteen muuttumiseen liittyviä tavoitteita. Ilman rajausta nämä strategiset tavoitteet olisi luokiteltu sellaisiin luokkiin, joiden kriteerejä ne eivät täysin täytä, ja täten tutkimuksen tulos saattaisi näyttäytyä virheellisenä.

Tutkimuksen luokittelu osoittaa, että strategisia tavoitteita löytyy jokaisesta neljästä luokasta, mutta niiden välillä on havaittavissa huomattavaa vaihtelua. Yli puolet strategisista tavoitteista osoittautuivat olevan vaikuttavuustavoitteita. Toiseksi suurimman luokan muodostavat suoritetavoitteet, joita on noin viidesosa luokitelluista tavoitteista. Työkuormatavoitteita on 10% ja määrärahatavoitteista muodostui tutkimuksen pienin luokka. Kuviossa 2 esitellään tarkemmin strategisten tavoitteiden jakautuminen Suomen 15:n suurimman kunnan kesken.



Kuvio 2. Strategisten tavoitteiden jakautuminen tutkimuskohteissa

4.1 Määrärahatavoitteet

Kuten aiemmin todettiin, määrärahatavoitteet osoittavat, miten ja mihin kunnan rajallisia resursseja käytetään. Luokittelun perusteella kuusi prosenttia strategisista tavoitteista kuuluu tähän luokkaan ja muutaman kunnan strategiset tavoitteet eivät sisällä ollenkaan tämän luokan tavoitteita. Huomionarvoista on, että määrärahatavoitteiksi luokiteltiin vain sellaiset strategiset tavoitteet, jotka osoittavat, miten tai mihin kunnan resursseja tulee käyttää konkreettisesti. Tämän perusteella luokkaan eivät kuulu sellaiset strategiset tavoitteet, jotka vaativat tuotosten aikaansaamiseksi määrärahoja, sillä tällöin monet suoritetavoitteet voitaisiin nähdä kuuluvan virheellisesti määrärahatavoitteiden luokkaan. Määrärahatavoitteet kuvaavat kunnan taloudelliseen asemaan kohdistuvia pitkän aikavälin tavoitteita.

Määrärahatavoitteiden joukossa on havaittavissa yhdenmukaisuutta ja aineistosta nousi esiin melko perusteellisia tavoitteita liittyen kuntien taloudelliseen asemaan. Pääasiallisesti määrärahatavoitteet keskittyvät siihen, miten rajallisia resursseja tulisi hyödyntää, ei suoraan siihen, mihin resurssit suunnataan. Tämä on havaittavissa esimerkiksi seuraavista tutkimuksen aineistosta esiin tulleista strategisista tavoitteista:

> Kaupungin talous on tasapainossa ja talouden tasapainottamisohjelman tavoitteet on saavutettu (Tampereen kaupunki 2018, 35).
>
> Parannamme tuottavuutta talouslinjausten toteuttamiseksi (Vantaan kaupunki 2018, 26).
>
> Kaupungin tulorahoitus vuonna 2022 riittää kattamaan nettoinvestoinnit (Lahden kaupunki 2019, 22).
>
> Turvaamme talouden tasapainon (Vantaan kaupunki 2018, 38).

Useat tavoitteet liittyvätkin esimerkiksi tuottavuuden parantumiseen ja kunnan menojen kasvun hillitsemiseen. Lisäksi erityisesti vastuulliseen taloudenpitoon, talouden tasapainoon ja verokertymän kasvamiseen liittyvät tavoitteet nousevat esille niissä kunnissa, joissa on tähän luokkaan kuuluvia strategisia tavoitteita. Vaikka tämän luokan tavoitteet ovat pääosin yhteneväisiä, löytyy luokasta myös yksittäisiä täsmällisempiä tavoitteita liittyen kunnan resurssien käyttöön. Tällaisia strategisia tavoitteita esiintyi kuitenkin vain kolmen kunnan joukossa.

4.2 Suoritetavoitteet

Suoritetavoitteiden luokka muodostui toiseksi suurimmaksi luokaksi ja ainoastaan yhden kunnan strategiset tavoitteet jäivät tämän luokan ulkopuolelle. Aiemmin esitetty suoritetavoitteen määritelmä mahdollistaa melko monentyyppisiä strategisia tavoitteita. Tavoitteiden vaihtelua on havaittavissa seuraavista kohdista:

> Kaupallinen raitioliikenne ensimmäisellä reitillä on aloitettu onnistuneesti (Tampereen kaupunki talousarvio 2018, 33).
>
> Matkailu edistäminen etenee Järvi-Suomen alueella laajassa yhteistyössä (Joensuun kaupunki 2019).
>
> Tilojen käyttöä tehostetaan uudistamalla toimintamalleja (Turun kaupunki 2018, 35).
>
> Toteutamme eheää yhdyskuntarakennetta ja kannustamme kestävään liikkumiseen (Jyväskylän kaupunki 2018, 26).

Oheisista strategisista tavoitteista on havaittavissa, että osa suoritetavoitteista osoittavat lisäksi, miten jokin toiminta tai tehtävä tulisi toteuttaa, jolloin suoritetavoite ohjaa kunnan toimintaa tietynlaiseen suuntaan. Esimerkiksi Espoossa strategisena tavoitteena kuvataan, että palvelut järjestetään asukas- ja asiakaslähtöisesti. Lisäksi kuntien toimintaedellytysten luominen korostui suoritetavoitteiden luokassa.

Suoritetavoitteita oli 23 prosenttia aineistosta ja luokan koon määräytymiseen voi vaikuttaa useampi asia. Luokan tavoitteita tarkastellessa voidaankin nähdä se seikka, että kuntien tehtäväkenttä ja toimiala ovat hyvin laajoja, jolloin myös tavoiteasettelua täytyy tehdä kunnan eri osa-alueille. Suoritetavoitteiden luokka näyttäytyykin yhtä vaihtelevana kuin mitä kuntien tehtäväkenttä on. Luokan kokoon saattaa vaikuttaa myös se, että organisaatioiden toiminta perustuu yleensä jollakin tavalla tuotosten aikaansaamiseen ja tuottavuuden näkökulma on havaittavissa tämän luokan tavoitteista.

4.3 Työkuormatavoitteet

Työkuormatavoitteita löytyi monipuolisesti kuntien toiminnan eri osa-alueilta ja tavoitteiden vaihtelevuus nousi esiin tämän luokan kohdalla. Kunnalle ilmeistä työkuormaa aiheuttavat esimerkiksi uusien hankkeiden aloittaminen ja edistäminen. Työkuormatavoitteita edustavat esimerkiksi seuraavat strategiset tavoitteet:

Kouluilla ja päiväkodeilla on terveet ja toimivat tilat - - (Espoon kaupunki 2018, 13).

Digitaalisista palveluista rakennetaan kuntalaisten pääasiointikanava (Vantaan kaupunki 2018, 42).

Vanhan rakennuskannan innovatiivista uusiokäyttöä lisätään - - (Turun kaupunki 2018, 43).

Kasvatuksen ja opetuksen palveluverkkoa uudistetaan - - (Turun kaupunki 2018, 17).

Edellä kuvatuista strategisista tavoitteista on nähtävissä tavoitteiden vaihtelevuus; tavoitteet kohdistuvat kunnissa hyvinkin erilaisiin asioihin. Esimerkiksi Turussa tavoitteena on kaupunkirakenteen vahvistaminen täydennysrakentamisella ja lisäksi tavoitteena on uudistaa kaupungin tarjoamia yrityspalveluja. Espoossa työkuormaa lisää puolestaan koulujen ja päiväkotien terveiden tilojen ylläpitäminen. Digitaalisten palvelujen rakentaminen ja kehittäminen osoittautui myös keskeiseksi tavoitteeksi työkuormatavoitteiden luokassa.

Työkuormatavoitteiden luokka muodostui täten melko vaihtelevaksi ja strategisia tavoitteita oli asetettu kunnissa monipuolisesti sekä suuremmille että pienemmille hankkeille ja toiminnoille. Luokkaan kuuluu moninaisia strategisia tavoitteita, joiden yhteinen nimittäjä on se, että ne kaikki lisäävät kunnan työkuormaa jollakin tavalla. Luokan kokoa voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, että strategiset tavoitteet ovat osa kunnan pitkän aikavälin suunnittelua ja esittävät kunnan päätavoitteita, jolloin työkuorman esittäminen osana strategiaa saattaa jäädä vähemmälle.

Toisaalta työkuormatavoitteiden luokasta voidaan havaita, että kunnat joutuvat tekemään valintoja eri vaihtoehtojen ja tavoitteiden välillä rajallisten resurssien vuoksi ja kaikkea ei voi saavuttaa kerralla. Työkuormatavoitteet eroavat kuntien välillä toisistaan, ja ne eivät peilaa yhteneväisiä kuntien toiminta-ajatukselle omaisia tavoitteita kunnan toiminnasta ja tulevaisuudesta. Ne osoittavat tehtyjen valintojen seurauksena muodostuneen työkuorman, jotta tavoite saavutetaan ja kunnan sisällä työkuormatavoitteet kohdistuvat osittain samojen tavoitteiden ympärille vahvistaen tätä seikkaa. Tämä saattaa osaltaan selittää luokan vaihtelevuutta ja kokoa.

4.4 Vaikuttavuustavoitteet

Vaikuttavuustavoitteet muodostuivat tämän tutkimuksen suurimmaksi luokaksi, ja niitä esiintyi kaikkien kuntien strategisissa tavoitteissa mittavasti. Vaikuttavuustavoitteiden väliltä löytyy myös vaihtelua ja ne ovatkin melko monenlaisia. Määritelmän mukaan strateginen tavoite on vaikuttavuustavoite, jos sen kautta tavoitellaan tietynlaista yhteiskunnallista tilaa. Tämä määritelmä asettaa vaatimuksen sille, että strategisen tavoitteen tulee mahdollistaa vaikuttavuutta ja vaikutuksia kunnan toiminnassa, jolloin pelkästään se, että tavoitellaan tuotoksia, ei tee strategisesta tavoitteesta vaikuttavuustavoitetta. Näennäisesti useat strategiset tavoitteet saattavat näyttäytyä suoritetavoitteina, sillä ne ilmentävät sitä, mitä kunnan olisi hyvä tehdä tulevaisuudessa. Ero tämän ja vaikuttavuustavoitteen välillä on melko kompleksinen – vaikuttavuustavoitteen tulee sen lisäksi ilmentää sitä, millainen yhteiskunnallinen tila halutaan saavuttaa. Vaikuttavuustavoitteen määrittely muistuttaa vaikuttavuuden määrittelyä. Se on hyvin moninainen ja kompleksinen käsite, ja toiminnan vaikuttavuutta arvioidessa ei riitä, että tarkastellaan sitä, mitä kunnan tulisi tehdä, vaan tulisi tarkastella myös sitä, mitä kunnan toiminnan kautta on tarkoitus saavuttaa ja millaisia yhteiskunnallisia ilmentymiä ja hyötyjä toiminta tuottaa kuntalaisille.

Vaikuttavuustavoitteiden luokassa korostuvat kunnan kilpailukykyä ja elinvoimaa kuvaavat strategiset tavoitteet, jotka liittyvät esimerkiksi kunnan turvallisuuteen, kuntalaisten tyytyväisyyteen, työllisyyteen ja koulutukseen eri koulutusasteilla. Myös hiilineutraalius korostui yhteiskunnallisena tavoitteena usean kunnan vaikuttavuustavoitteissa. Nämä näkökulmat ovat havaittavissa esimerkiksi seuraavista kuntien strategisista tavoitteista:

> Tehdään Espoosta hiilineutraali vuoteen 2030 mennessä (Espoon kaupunki 2018, 14).
>
> Työttömyys on alentunut maan keskiarvon tasolle ja erityistä tukea tarvitsevien työllistymisedellytykset ovat parantuneet (Tampereen kaupunki 2018, 29).
>
> Työllisyysaste on kasvanut (Tampereen kaupunki 2018, 29).
>
> Hyvinvointierot vähenevät (Vantaan kaupunki 2018, 40).

Tällaisia kunnan visiota ja arvoja heijastavia strategisia tavoitteita esiintyi runsaasti. Joidenkin vaikuttavuustavoitteiden osalta on päädytty sellaiseen muotoon, josta ilmenee myös keinot, joiden kautta tavoitetta lähdetään saavuttamaan. Tällaiset vaikuttavuustavoitteet ovat luonteeltaan konkreettisempia kuin suurin osa muista vaikuttavuuteen tähtäävistä tavoitteista, joissa pääosin todetaan jokin

yhteiskunnallinen tila. Vaikuttavuustavoitteita tarkastellessa onkin huomioitava, että ne eivät aina osoita keinoja siihen, miten tavoitteeseen päästään.

4.5 Yhteenveto

Edellä on tarkasteltu kuntien strategisten tavoitteiden luokittelua, luokkien sisältöä ja niiden yhteyttä tuloksellisuuteen. Luokkien olemuksen ja sisällön kuvaamisen kautta on pyritty havainnoimaan luokkien ominaisuuksia, sillä jokainen luokka sisältää sellaisia strategisia tavoitteita, jotka muistuttavat toisiaan. Luokittelun lähtökohtana on se, että jokaisessa luokassa on jokin yhteinen nimittäjä, minkä perusteella kukin strateginen tavoite luokiteltiin osaksi yhtä luokkaa. Luokittelun perusteella osoitettiin, minkälaisia asioita tavoitellaan Suomen viidentoista suurimman kunnan strategisilla tavoitteilla. Kokoavasti voidaan todeta, että strategisia tavoitteita löytyy jokaisesta luokasta, joten kuntien tavoiteasettelua on tehty niin taloudellisuuden, tuottavuuden kuin vaikuttavuuden osa-alueille. Keskeisimpänä havaintona on kuitenkin se, että vaikuttavuustavoitteiden luokka on huomattavasti laajempi kuin tutkimuksen muut luokat; peräti 61 prosenttia luokitelluista strategisista tavoitteista kuuluu tähän luokkaan.

Määrärahatavoitteiden luokka osoittautui puolestaan tutkimuksen pienimmäksi luokaksi, mikä eroaa siitä näkemyksestä, että kunnat keskittyisivät enemmän tuottavuuteen ja taloudellisuuteen kuin vaikuttavuuteen. Tämä on mielenkiintoinen havainto tutkimuksen kannalta, sillä euromääräisen tietoon ja määrärahojen riittävyyteen keskittyminen on ollut julkisella sektorilla keskeisenä aihepiirinä. Analyysin tuloksista voidaan havaita kuitenkin se, että suorite- ja työkuormatavoitteiden luokka sisältämät strategiset tavoitteet keskittyvät tuottavuuden edistämiseen. Huomionarvoista on myös se, että strategiset tavoitteet kytkeytyvät toisiinsa eri tavoin ja niiden luokittelu ei ole täysin yksiselitteistä. Etenkin suorite- ja työkuormatavoitteiden luokat muistuttavat toisiaan ja ne ilmentävät melko samankaltaisia strategisia tavoitteita. Lisäksi luokittelun perusteella voidaan havaita, että strateginen tavoite voi osoittaa samaan aikaan erilaisia toiminnan päämääriä, esimerkiksi sekä yhteiskunnallista vaikuttavuutta että tavoitteen saavuttamiseksi vaadittavaa työkuormaa. Tällainen asetelma lisää strategisten tavoitteiden moninaisuutta ja luokittelun kompleksisuutta.

Luokittelun perusteella voidaan myös todeta, että vaikuttavuustavoitteiden luokka sisältää moninaisempia strategisia tavoitteita kuin määrärahatavoitteiden luokka, jossa tavoitteet painottuvat

samankaltaisten aihealueiden ympärille. Kun otetaan huomioon se, että kunnan strategia osoittaa sen toiminnan kannalta merkityksellisimmät asiat ja pitkän aikavälin tavoitteet, voidaan analyysin tuloksia tarkastella myös siitä näkökulmasta, että kunnan rajallisten resurssien allokointi onnistuu myös vaikuttavuustavoitteiden kautta. Tällaisessa asetelmassa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden esittäminen saattaa näyttäytyä tärkeämpänä päämääränä kuin kunnan määrärahoihin kohdistuva jopa melko yksityiskohtainen tavoiteasettelu. Ainakin nämä seikat saattavat selittää strategisten tavoitteiden jakautumista ja luokkien koon määräytymistä.

Analyysin yhteenvetona voidaan todeta, että kuntien strategisten tavoitteiden ja tuloksellisuuden väliltä löytyy yhteys. Edellytys toiminnan tuloksellisuudelle täyttyy myös siitä näkökulmasta, että strategisten tavoitteiden joukosta on havaittavissa jokainen tuloksellisuuden osa-alue. Tämän edellytyksen osalta strategisten tavoitteiden tavoiteasettelu täyttää tehtävänsä. Olennainen havainto on erityisesti se, että vaikuttavuuden näkökulma on otettu huomioon pitkän aikavälin tavoitteiden asettamisessa ja määrärahoihin keskittyminen ei näytä niin suurta roolia tämän luokittelun perusteella.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Pohdintaa

Tämä tutkimus tarkasteli empiirisesti sitä, minkälaisia asioita tavoitellaan Suomen suurimpien kuntien strategisilla tavoitteilla. Tutkimuskysymystä peilattiin tuloksellisuus-viitekehyksen kautta eli tarkasteltiin myös sitä, miten strategiset tavoitteet kytkeytyvät kuntien tarpeeseen sekä edellytykseen toimia tuloksellisesti. Tutkimuksen lähtökohtana voidaan pitää aiemman kirjallisuuden perusteella näkemystä siitä, että kunnat keskittyisivät enemmän määrärahasäästöihin kuin toiminnan vaikuttavuuteen, mikä saattaa johtua esimerkiksi siitä, että euromääräistä tietoa on helpompi tulkita kuin vaikuttavuutta. Keskeisenä tutkimustuloksena voidaan kuitenkin todeta, että kuntien strategiset tavoitteet keskittyvät huomattavasti enemmän toiminnan vaikuttavuuteen kuin määrärahatavoitteisiin.

Tuloksellisuus-teoriaan liittyen analyysin tulos on hieman yllättävä, mutta strategisia tavoitteita voidaan arvioida niin, että ne täyttävät osaltaan kuntien edellytystä toimia tuloksellisesti. Analyysi osoitti, että vaikuttavuustavoitteiden luokka muodostui suurimmaksi, mutta tämän osalta ei voida täysin suoraan päätellä tuloksellisuuden ja strategisten tavoitteiden yhteyttä ja analyysin tulokseen saattaa vaikuttaa muutama seikka, joita jo analyysiosiossa käsiteltiin. Huomionarvoinen asia on erityisesti se, että myös vaikuttavuustavoitteilla on resursseja ohjaava rooli. Tämä näkyy siinä, että vaikuttavuustavoitteiden kautta kunnan resursseja allokoidaan kunnan valitsemille toiminnan osa-alueille. Vaikuttavuustavoitteiden määrä herätti myös kysymyksen siitä, kuinka iso vaikutus resurssien ohjaamiseen vaikuttavuustavoitteilla on, nimittäin strategian merkitys korostuu juuri pitkän aikavälin tavoiteasettelussa ja toiminnan suunnittelussa sekä siinä, mitkä asiat kunnassa koetaan merkityksellisimpinä. Kokonaisuutena voidaan todeta tutkimuksen analyysin kautta, että kuntien strategiatyö sisältää tuloksellisuuden edellytyksiä, riippumatta siitä, onko resurssien ohjaaminen tehty mistä lähtökohdista.

Teoriaosuudessa esitettiin, että strategisten tavoitteiden tulisi olla toteuttavissa, arvioitavissa ja mitattavissa. Kuitenkin tutkimuksen analyysin kautta havaittiin, että erityisesti vaikuttavuustavoitteiden luokassa osa kuntien strategisista tavoitteista ovat yllättävän abstrakteja, joten voidaan pohtia sitä, täyttävätkö tällaisetkin tavoitteet strategisen tavoitteen edellytykset. Tämä on merkittävä huomio myös tulevien tutkimusten kannalta ja nostaa esille sitä näkökulmaa, että tavoitteen saavuttamisessa

voi nousta haasteita esimerkiksi strategian jalkauttamisen näkökulmasta. Tämän tutkimuksen tulokset vahvistavat tiedeyhteisön nykyistä näkemystä strategisten tavoitteiden kompleksisesta luonteesta ja tavoitteiden asettamisen haasteellisuudesta. Toisaalta tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että vaikuttavuuden merkitys ei jää ainoastaan periaatteen tai ajatuksen tasolle, ja tuloksellisuus vaikuttaa olevan konkreettinen osa tämän tutkimuksen kuntien strategiatyötä. Tiedeyhteisön kannalta tämä havainto herättää tarvetta aiheen jatkotutkimukselle, jotta siitä saataisiin kattavampi ja yleistettävä näkemys.

Analyysin perusteella voidaan myös vahvistaa sitä käsitystä, että strategisten tavoitteiden luokittelu ei ole täysin yksiselitteistä, sillä tutkimus osoitti myös sen, että strateginen tavoite voi sisältää eri luokkien piirteitä ja niiden moninaisen merkityksen vuoksi määrärahatavoitteiden, suoritetavoitteiden, työkuormatavoitteiden ja vaikuttavuustavoitteiden luokat eivät ole täysin tarkkarajaisia vaan ne kytkeytyvät toisiinsa eri tavoin. Analyysin tuloksista voidaan tehdä kuitenkin johtopäätös, että strategisissa tavoitteissa on huomioitu kuntien edellytys toimia tuloksellisesti eli taloudellisesti, tuottavasti ja vaikuttavasti ja ensisijaisesti määrärahoihin keskittyminen ei ainakaan tämän aineiston perusteella käy ilmi.

5.2 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimus antoi yhden tulkinnan siitä, minkälaisia asioita tavoitellaan kuntien strategisilla tavoitteilla ja onko strategisten tavoitteiden ja tuloksellisuuden välillä havaittavissa jonkinlainen yhteys. Tutkimuskohteeksi valikoitui viisitoista Suomen suurinta kuntaa, joten se ei ole kattava otos, eikä tutkimuksen tulosta voida yleistää koskemaan kaikkia Suomen kuntia. Tutkimuksessa löytyneitä havaintoja ei voida myöskään pitää yleistettävinä, sillä strategiatyö voi vaihdella kuntien kesken, esimerkiksi riippuen kunnan koosta, jolloin luokittelun tulokset voivat ilmentyä eri tavoin.

Tutkimuksen voidaan nähdä onnistuneen, koska tutkimuksen avulla onnistuttiin vastaamaan tutkimuskysymykseen ja esittämään yksi mahdollinen tulkinta siitä, minkälaisia asioita tavoitellaan Suomen viidentoista suurimman kunnan strategisten tavoitteiden osalta. Tutkimuksessa onnistuttiin myös esittämään näkemys strategisten tavoitteiden ja tuloksellisuuden välisestä yhteydestä. On kuitenkin syytä huomioida, että luokittelu muodostaa vain yhden katsauksen aiheeseen, ja luokittelussa tehtiin myös tulkintoja kuntien strategisista tavoitteista, vaikka todellisuudessa ne voidaan nähdä kuuluvan osaksi useampaankin kuin yhteen tavoiteluokkaan.

5.3 Jatkotutkimuksen aiheita

Jatkotutkimuksen näkökulmasta kuntien strategiset tavoitteet ovat yhteiskunnallisesti tärkeä ja ajaton aihe. Jotta aiheesta saataisiin laajempaa näkemystä, sitä voisi tutkia pitkittäistutkimuksena eli tarkastella kuntien strategioita eri ajankohtina. Tällä tavalla olisi mahdollista tarkastella sitä, onko tuloksellisuuden edellytys kehittynyt eri ajankohtina ja onko sillä vaikutusta siihen, minkälaisia strategisia tavoitteita kunnissa asetetaan. Kuten aiemmin tutkimuksessa todettiin, strategisten tavoitteiden tulisi olla arvioitavissa ja mitattavissa, joten yksi mielenkiintoinen vaihtoehto olisi selvittää, millaisia mittareita strategisille tavoitteille on asetettu, esimerkiksi tämän tutkimuksen luokittelun pohjalta. Olisi myös mielenkiintoista selvittää, onko kuntien tavoiteasettelu tehty niin, että strategisille tavoitteille on mahdollista asettaa täsmällisiä ja arvioitavissa olevia mittareita. Lisäksi mielekäs lähtökohta olisi tarkastella sitä, onko kuntien strategiset tavoitteet toteutettavissa eli onnistuuko niiden jalkauttaminen kunnan päivittäiseen toimintaan.

6 LÄHTEET

Ansoff, H. I. (1984). *Strategisen johtamisen käsikirja*. Hki: Otava.

Asikainen J. (2009). Miten luodaan ja toteutetaan toimiva kuntastrategia. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. 2009, *Haastava kuntajohtaminen,* Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Carter, N., Klein, R., & Day, P. (1992). *How organisations measure success the use of performance indicators in government*. London ;: Routledge.

Espoon kaupunki (2018). *Talousarvio 2019 sekä taloussuunnitelma.* Haettu osoitteesta https://www.espoo.fi/download/noname/%7B544320ED-3EFC-444E-BE73-48B4A189450C%7D/109904 1.3.2021.

Harjula, H., & Prättälä, K. (2019). *Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat* (10th ed.). Helsinki: Alma Talent.

Haveri, A., Majoinen, K., & Jäntti, A. (2009). *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Helin, H. & Möttönen, S. (2012). Kohti aurinkoista tulevaisuutta: Suurten kaupunkien strategiat, Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2007). *Tutki ja kirjoita* (13th ed.). Helsinki: Tammi.

Houni, M., Nupponen, M., & Pakarinen, K. (2002). *Kuntien strategiatyön avaimet*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Joensuun kaupunki (2019). *Joensuun konsernistrategia: Kohti 2020-lukua rohkeasti uudistuva 2017-2021*. Haettu osoitteesta https://www.joensuu.fi/documents/144181/3629867/Joensuun+konsernistrategia+-+kohti+2020-lukua%2C+rohkeasti+uudistuva%2C+KV+17062019.pdf/198c7a25-56a4-b423-1660-02c7c2536cef?version=1.0&download=true 1.3.2021

Jyväskylän kaupunki (2018). *Jyväskylän kaupungin talousarvio 2019: taloussuunnitelma 2019-2021.* Haettu osoitteesta https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/jkl_talousarvio_2019.pdf 1.3.2021.

Jyväskylän yliopisto (2015). Haettu osoitteesta https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/aineiston-analyysimenetelmat/luokittelu 15.6.2021.

Kamensky, M. (2014). *Strateginen johtaminen: Menestyksen timantti* (4th ed.). Helsinki: Talentum.

Kaplan, R. S., Norton, D. P. (., & Heinämäki, M. (2002). *Strategialähtöinen organisaatio: Tehokkaan strategiaprosessin toteutus*. Helsinki: Kauppakaari.

Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). Linking the balanced scorecard to strategy. *California Management Review, 39*(1), 53-79. doi:10.2307/41165876

Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. (2021). Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Haettu osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot 13.5.2021.

Kirvelä T. (2009). Monimutkaisuus kuntien haasteena. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. 2009, *Haastava kuntajohtaminen,* Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Kuntalaki 410/2015

Lähdesmäki, K. (2003). *New public management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasa: Universitas Wasaensis.

Lumijärvi, I. (2009). *Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen: Mikä on johtamisen vaikutus organisaation korkean tuloksellisuuden synnyttämisessä ja miten vaikutus ilmenee?*. Tampere: Tampere University Press].

Lumijärvi, I. (1999). *Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi*. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.

Meklin P. (2009). Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, J. 2009, *Paras mahdollinen julkishallinto?:tehokkuuden monet tulkinnat,* Gaudeamus, Helsinki.

Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning: Reconceiving roles for planning, plans, planners*. New York: Free Press.

Pollitt, C. (1986). Beyond the managerial model: The case for broadening performance assessment in government and the public services. *Financial Accountability & Management, 2*(3), 155-170. doi:10.1111/j.1468-0408.1986.tb00033.x

Sotarauta, M. (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana*. Tampere: Finnpublishers.

Tampereen kaupunki (2018). *Talousarvio 2019 taloussuunnitelma 2019-2022*. Tampereen kaupunki, konsernihallinto. Haettu osoitteesta https://www.tampere.fi/tiedostot/t/Xst3W871X/Talousarviokirja_2019_kvn_hyvaksyma_nettiin.pdf 1.3.2021.

Tuomala, M. (2009). *Julkistalous*. Helsinki: Gaudeamus.

Turun kaupunki (2018). *Strategiset ohjelmat.* Haettu osoitteesta https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/strategiset_ohjelmat_0.pdf 1.3.2021.

Vantaan kaupunki (2018). *Talousarvio 2019 taloussuunnitelma 2019-2022.* Haettu osoitteesta https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/142747_Talousarvio_2019_taloussuunnitelma_2019-2022.pdf 1.3.2021.

Virtanen, P., & Vakkuri, J. (2016). *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*. Helsinki: Tietosanoma.