



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Pia Valtonen

## **”Kunta on jatkossa hyvän elämän mahdollistaja”**

Kuntapäättäjät visioivat tulevaisuuden kuntaa SWOT-analyysin valossa

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisjohtamisen pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2021

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Pia Valtonen		
<b>Tutkielman nimi:</b>	”Kunta on jatkossa hyvän elämän mahdollistaja”:Kuntapäätäjät visioivat tulevaisuuden kuntaa SWOT-analyysin valossa		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisjohtaminen		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Kirsi Lehto		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2021	<b>Sivumäärä:</b>	106

---

**TIIVISTELMÄ :**

Suomen kunnat eroavat merkittävästi toisistaan niin kokonsa, olosuhteidensa kuin väestörakenteenkin osalta. Erityisesti väestörakenteen muutokset ovat aiheuttaneet 2000-luvulla kuntien välisten erojen kasvua. Väestö ikääntyy, kaupungistuu ja syntyvyys laskee. Nämä tekijät vaikuttavat kuntien taloudelliseen kantokykyyn, mutta myös kuntien edellytyksiin järjestää asukkailleen lakisääteiset palvelut nyt ja tulevaisuudessa (VM 2021).

Valtionhallinnon toimesta kuntien tehtäviä on pyritty muokkaamaan useita kertoja keskittyen erityisesti sosiaali- ja terveystalouden merkittävän isoon rooliin kuntien tehtäväkentässä niin taloudellisesta toiminnallisestikin. Kuntien rooli ja tehtävät tulevat kokemaan uudistuksen toteutuessa merkittäviä muutoksia. Tämän tutkimuksen tavoitteena ja tehtävänä on selvittää, millaisena kuntapäätäjät näkevät tulevaisuuden kunnan tehtäväkentän. Tutkimuksen pääkysymys on: miten kuntapäätäjät visioivat tulevaisuuden kuntaa SWOT-analyysin valossa?

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena tutkimuksena. Tutkimuksessa käytetty tiedonhankintamuoto oli teemahaastattelu. Tutkimuksessa oli neljä esimerkkikuntaa ja tutkimusta varten haastateltiin kuntien johtoa. Tutkimushaastattelut toteutettiin etäyhteydellä, haastattelut tallennettiin ja litteroitiin.

Tulevaisuuden kunnalla on tutkimuksen valossa erityisen paljon tehtävää kehittäjänä, kumppanina sekä hyvinvoinnin, elinvoiman, sivistyksen ja osallisuuden toteuttajana. Näistä jokainen on itsessään laaja kokonaisuus. Lisäksi tulevaisuuden kunta on vahva edunvalvoja, asukastoiminnan ja yhteisöjen, mutta myös monenlaisen muun kehittämistoiminnan alusta. Tutkimushaastatteluiden valossa tulevaisuuden kunta yhdistää pohdinta, miten pidetään kunta vetovoimaisena ja pitovoimaisena, mitä kuntalaiset haluavat ja millaista on hyvä arki kunnassa. Tähän pohjautuen kunnat voisivat rohkeammin rakentaa kuntastrategioitaan nykyistäkin voimakkaammin omien vahvuksiensa mukaisesti ja profiloitua entistä selkeämmin oman imagon ja identiteetin mukaisesti. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella tulevaisuuden kunta panostaa kuntalaisten hyvinvointiin ja osallisuuteen, koko kunnan elinvoimaan, toiminnan kehittämiseen sekä yhteistyöhön ja kumppanuuteen.

---

**AVAINSANAT:** Kunta, maakunta, edunvalvonta, sivistys, hyvinvointi, osallisuus, elinvoima, kehittäminen, vetovoima, pitovoima, muutos

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen tausta	6
1.2	Tutkimuksen tavoitteet ja tehtävät	8
2	Kuntaorganisaation tulevaisuustyön pohja on kuntastrategia	10
2.1	Kuntastrategia	10
2.2	Kuntastrategiaprosessi	12
2.3	SWOT-analyysi	18
3	Tulevaisuuden kuntaa luotaava aiempi kirjallisuus	21
3.1	Kunnat muutoksessa	21
3.2	Kuntien tehtävät	24
3.3	Kuntien tehtäväkentän muutokseen on pyritty pitkään	26
3.4	Merkittävä kuntien tehtävien muokkaaja on sote- ja maakuntauudistus	30
3.5	Tulevaisuuden kunnan tehtävät	35
3.6	Tulevaisuuden kunta ja organisaatioparadoksit	39
4	Tutkimusmenetelmä ja -aineisto	43
4.1	Teemahaastattelu tutkimusmenetelmänä	43
4.2	Tutkimushaastattelujen suorittaminen	49
4.3	Tutkimushaastatteluaineiston analyysi	51
4.4	Tutkimuksen kohteena olevien kehittäjäkuntien esittely	55
5	Tutkimuksen tulokset	57
5.1	Kunnan tärkein rooli tulevaisuudessa	57
5.2	Kaikkein tärkein tulevaisuuden kunnan rooli	63
5.3	Tulevaisuuden kunnan visiointi SWOT-analyysin valossa	71
5.3.1	Sisäiset vahvuudet	71
5.3.2	Sisäiset heikkoudet	73
5.3.3	Ulkoiset mahdollisuudet	75
5.3.4	Ulkoiset uhat	76
5.4	Tutkimuskohdekuntien tulevaisuustyö	78

5.5	Tulevan valtuustokauden kuntastrategiatyö	80
5.6	Tutkimuskohteena olevien kuntien viesti muille kunnille	81
6	Johtopäätökset	85
6.1	Keskeiset havainnot tutkimuksesta	85
6.2	Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimuksen aiheet	93
	Lähteet	95
	Liitteet	101
	Liite 1. Kunnille osoitettu pyyntö osallistua tutkimukseen	101
	Liite 2. Teemahaastattelun runko	102
	Liite 3. Tutkimushaastatteluihin osallistuneet kunnittain	103
	Liite 4. Tutkimuskohdekuntien esittely Tilastokeskuksen kuntien avainluku-palvelun tietojen valossa sekä Tilastokeskuksen määritelmät aineistolle	104

**Kuvat**

- Kuva 1. Pasi-Heikki Ranniston (2005, s. 75) kuvaama kunnallisen johtamisen strategiaproessin malli. 13
- Kuva 2. Tutkimuskohdekuntien maantieteellinen sijainti. 56
- Kuva 3. Kuntaliiton toteuttama kuva tulevaisuuden kunnan rooleista. 63

**Taulukot**

- Taulukko 1. Avainsanojen esiintyminen tutkimushaastatteluaineistossa. 54
- Taulukko 2. Tutkimushaastatteluissa mainintoja saaneet tulevaisuuden kunnan roolit ja tutkimushaastatteluista nousseet perustelut niille. 68

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Yhteiskuntamme hyvinvointimalli rakentuu pitkälti kuntien ja niiden toiminnan varaan. Kunnilla on keskeinen tehtävä olla osana asukkaidensa arkea, toimia terveyden ja hyvinvoinnin edistäjänä sekä alueensa elinvoiman luojana. Kuntakenttä erilaistuu. Kunnilla on suurempia ja pienempiä haasteita, joista osa koskettaa kaikkia yli kolmeasataa kuntaa maassamme. Esimerkkinä tästä on kaikkia Suomen kuntia koskettava väestön ikääntyminen, mutta siinä on kuntien kesken merkittäviä eroavaisuuksia. Toiset ongelmat taas eriyttävät kuntakenttää voimakkaasti, kuten väestön keskittyminen kasvukeskuksiin, kaupungistuminen on voimakasta. Kunnilla on keskinäistä kilpailua asukkaista, alueelleen sijoittuvasta yritystoiminnasta ja monien eri alojen osaajista. Pelkästään näihin muutamiin näkökulmiin pohjaten voi todeta, että kuntien tulevaisuudessa, tehtävissä ja roolissa on useita mielenkiintoisia ja ajankohtaisia näkökulmia julkisjohtamisen tutkimukselle.

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt tulevaisuustyön, jonka tavoitteena on kuntapolitiikka, jonka mahdollistamana kunnilla on myös tulevaisuudessa hyvät edellytykset järjestää palvelut, edistää asukkaidensa hyvinvointia ja varmistaa kuntatalouden kestävä pohja. Suomen kunnat eroavat merkittävästi toisistaan niin kokonsa, olosuhteidensa kuin väestörakenteenkin osalta. Erityisesti väestörakenteen muutokset ovat aiheuttaneet 2000-luvulla kuntien välisten erojen kasvua. Väestö ikääntyy, kaupungistuu ja syntyvyys laskee. Nämä tekijät vaikuttavat kuntien taloudelliseen kantokykyyn, mutta myös kuntien edellytyksiin järjestää asukkailleen lakisääteiset palvelut nyt ja tulevaisuudessa. Toimintaympäristön muutokset ja kuntien eriytyminen toisistaan aiheuttavat tarpeen pohtia kuntien tulevaisuuteen vaikuttavia pitkäjänteisiä ratkaisuja. Näin voidaan turvata kuntien edellytykset järjestää palveluita ja edistää asukkaidensa hyvinvointia kestäväntä kuntatalouden pohjalta myös tulevina vuosina (VM 2021).

Pitkän valmistelun jälkeen tasavallan presidentti vahvisti sote- eli sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistamista koskevat lait 29.6.2021. Eduskunta oli ennen tätä, 23.6.2021, äänestänyt näiden lakien hyväksymisen puolesta. Uudistusta koskeva lainsäädäntö, johon sisältyy hyvinvointialueiden perustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskeva lainsäädäntö, astuivat voimaan porrastetusti 1.7.2021 alkaen, jolloin perustettiin hyvinvointialueet. Ne toimivat väliaikaishallinnon voimin ensimmäisten aluevaalien toimittamiseen saakka alkuvuonna 2022. Vuoden 2023 alusta lukien astuvat voimaan hyvinvointialueiden rahoitusta, kunnan peruspalvelujen valtionosuutta, oppilas- ja opiskelijahuoltolainsäädännön, terveydenhuoltolain, sosiaalihuoltolain sekä kuntien takauskeskuksesta annettujen lakien muuttamista, vuoden 2023 tuloveroasteikkoa, verontilityslain muuttamista, Verohallinnosta annetun lain 30 §:n ja kilpailulain muuttamisesta ja Valtiontalouden tarkastusvirastosta annettu lainsäädäntöä (Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote, 2021).

Sosiaali- ja terveysministeriön laatiman tiedotteen sisältö tiivistää muutamassa rivissä kuntien tulevaisuuden tehtäväkenttää merkittävästi muokkaavan uudistuksen. Tulevaisuuden kunnan tehtäviä on eri toimijoiden taholla pohdittu erityisesti siitä näkökulmasta, miten kuntien rooli muuttuu sosiaali- ja terveystalouden siirtyessä maakunnalliselle vastuulle. Kunnilla on monenlaisia ongelmia arjessaan. Erityisesti pienet, syrjäiset ja väestöään menettävät kunnat ovat haasteellisessa tilanteessa. Lisäksi valtio on sosiaali- ja terveystalouden uudistukseen tähdätessään toteuttanut useita toteutukseltaan keskeneräiseksi jääneitä hallintouudistuksia.

Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään miten kuntapäätäjät visioivat tulevaisuuden kuntaa SWOT-analyysin valossa. Tutkimuksessa ei painoteta sosiaali- ja terveystalouden uudistusta, sen vaatimaa muutosprosessia, eikä sen toteutumisen aikataulua, vaan tulevaisuuden kunnan tehtäviä ja roolia uudistuksen jälkeen. Kaikissa tutkimushaastatteluissa keskusteltiin kunnan tehtävistä uudistuksen jälkeen, mutta myös tutkimuksessa mukana olevien kuntien jo toteutetuista uudistuksista ja

kehittämistoimenpiteistä. Tutkimushaastatteluissa haastateltaville esitettiin kysymyksiä erityisesti kuntien tehtäväkentän muutoksista ja tutkimuskohteena olevien kuntien vahvuuksista, heikkouksista, uhkista ja mahdollisuuksista tulevaisuuden kunnan roolien toteuttajana. Nämä SWOT-analyysiin pohjautuvat teemat otettiin erityiseen tarkasteluun sen vuoksi, että saadaan konkreettisia näkemyksiä kuntakentältä kuntien tehtävien ja roolin muutoksesta. Näin tutkimuksessa saadun tiedon pohjalta on mielekkäämpää tehdä vertailua ja hahmottaa erilaisten kuntien näkemyksiä niiden tehtävistä ja roolista sosiaali- ja terveysterveyspalvelu-uudistuksen jälkeen.

Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa määritellään tutkimuksen tausta sekä tutkimuskysymykset. Toisessa luvussa käsitellään kuntien tehtäväkenttään liittyvää tematiikkaa sekä esitellään tutkimuksen teoreettista pohjaa. Kolmannessa luvussa syvennytään aihepiiristä tehtyyn aiempaan tutkimukseen. Neljäs luku käsittelee tutkimuksen metodologiaa, ja viides luku on tutkimuksen empiriaosa. Viidennessä luvussa käydään läpi tehtyjä haastatteluja sekä avataan niiden pohjalta tehdyt tärkeimmät huomiot. Kuudennessa luvussa tehdään johtopäätökset sekä analysoidaan tutkimuksen tuloksia.

## **1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tehtävät**

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen tavoitteet ja tehtävät sekä tutkimuskysymykset.

Valtionhallinnon toimesta kuntien tehtäviä on pyritty muokkaamaan useita kertoja keskittyen erityisesti sosiaali- ja terveysterveysten merkittävän isoon rooliin kuntien tehtäväkentässä niin taloudellisesti kuin toiminnallisestikin. Kuntien rooli ja tehtävät tulevat kokemaan uudistuksen toteutuessa merkittäviä muutoksia. Tämän tutkimuksen tavoitteena ja tehtävänä on selvittää, millaisena kuntapäätäjät näkevät tulevaisuuden kunnan tehtäväkentän.



Tutkimuksen pääkysymys on

*miten kuntapäätäjät visioivat tulevaisuuden kuntaa SWOT-analyysin valossa?*

Siihen haetaan vastausta teemoitettujen osakysymysten kautta, jotka ovat

*mikä on kunnan tärkein rooli tulevaisuudessa?*

*miten kunnissa tehdään strategiatyötä?*

Tutkimuksessa on mukana neljä kuntaa

1. Janakkala
2. Karijoki
3. Kerava
4. Kuhmo.

Tutkimuksessa mukana olevat kunnat ovat maantieteellisesti laajalta alueelta ja erikokoisia. Niitä yhdistää kehittäjäkuntastatus, koska näissä kaikissa kunnissa on tehty erilaisia toimenpiteitä, joilla tähdätään tulevaisuuden kunnan roolien hoitamiseen. Tutkimuskohdekunnissa on eri tavoin otettu haltuun tulevaisuuden kunnan roolia ja tehtäviä esimerkiksi strategisilla painotuksilla tai kehittämistoiminnalla. Tutkimuskohteena olevat kunnat on esitelty yksityiskohtaisemmin tämän tutkimuksen kappaleessa 4.4.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostavat kuntastrategia, SWOT-analyysi sekä sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksen valmisteluprosessi.

## 2 Kuntaorganisaation tulevaisuustyön pohja on kuntastrategia

Tämän tutkimuksen seuraavissa kappaleissa käydään läpi kuntastrategian taustaa ja käsitellään SWOT-analyysyä.

### 2.1 Kuntastrategia

Tänä päivänä käytetään strategiaa käsitteenä hyvin monenlaisissa tarkoituksissa ja yhteyksissä. Strategia-sanan juuret ovat Kerttusen (2007, s. 1-2) mukaan muinaisessa kreikan kielessä, jossa strategos tarkoitti valittua armeijan ylipäällikköä, sen sotilasjohtajaa. Strategia tarkoitti sotapäällikkyyttä, sotapäällikölle kuuluvia asioita. Kerttusen mukaan yhden kestävimmän strategian määritelmän teki Carl von Clausewitz, joka kirjoittaessaan sodasta määritteli strategian opiksi taistelujen käyttämisestä sodan päämäärien hyväksi. Keskeisintä Kerttusen mukaan vanhoissa ja alkuperäisimmissä länsimaisissa määritelmissä on strategian ymmärtäminen sodan käymisen taidoksi. Nykypäivänä strategiaa käytetään monissa muissakin kuin sotilaallisissa yhteyksissä, joista erityisesti liikkeenjohdon piirissä strategia merkitsee nykyään kokonaisvaltaista ja kauaskantoista toiminta-ajatusta tai suunnitelmaa, jonka avulla organisaatio pyrkii asettamiinsa tavoitteisiin.

Kaikissa kunnissa on kuntalain (410/2015) mukaan oltava kuntastrategia, joka laaditaan valtuustokausittain ja jonka sisällössä kunnanvaltuusto ylimpänä päättävänä toimielimenä linjaa kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulisi ottaa huomioon asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palveluiden järjestäminen, palvelutavoitteet, omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka, asukkaiden osallistumismahdollisuudet sekä elinvoiman kehittäminen (kuntalaki 410/2015 37 §). Kuntastrategia siis ohjaa kunnan tulevaisuutta sekä määrittää kuntien keskeisimmät tehtävät ja niiden toteutuksen.

Ala-Siuru ja muut kirjoittajat (2013, s. 2-8) kirjoittavat kuntastrategian merkitystä määrittävän kunnan perustehtävästä johdettavat asiakokonaisuudet, jotka koskevat

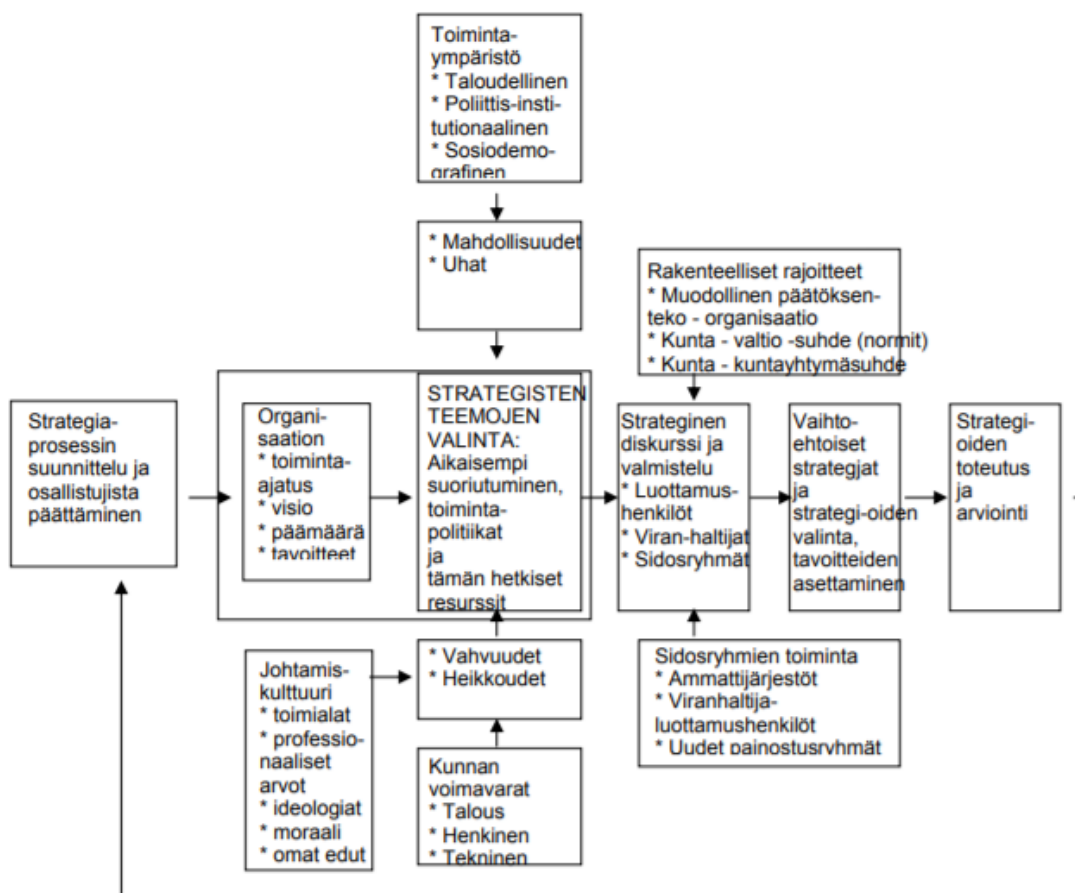
kuntalaisten hyvinvoinnin, yhteisöllisyyden, paikallisen elinvoiman ja elinympäristön kehittämistä organisaationa ja monitoimialaisena konsernina. Kirjoittajien mukaan tämä tekee kuntastrategiassa käsiteltävistä asioista monenkirjavia. Varsinaisen strategian sisältöjen linjaamisen ohella Ala-Siuru ja muut näkevät yhtä tärkeänä paikallisen keskustelun käymisen kuntastrategian merkityksestä yleisesti, mutta myös sen sisältämistä käsitteistä. Keskustelua tulee kirjoittajien mukaan käydä siitä, mitä kuntastrategia kunnassa tarkoittaa, mitkä asiat kunnassa erityisesti painottuvat, keitä strategia koskee, ketkä ovat osallisia strategiaan sen eri vaiheissa, mitä käsitteitä strategia sisältää ja miten ne kunnassa määritellään. Lisäksi kirjoittajat kehottavat pohtimaan painottuuko kuntastrategiassa enemmän ulkoisen toimintaympäristön muutokseen tarttuminen vai kuntaorganisaation sisällä tapahtuva kehittäminen. Ala-Siurun ja muiden (2013, s. 2-8) mukaan kuntastrategian merkitys kannattaa sovittaa paikalliseen todellisuuteen eli kunnan tilanteen, koon ja sijainnin mukaisesti. Kuntastrategiaa ei voida siirtää oppikirjasta tai muista kunnista, koska esimerkiksi väestöään menettävillä ja elinvoimaisuuden kanssa painiskelevilla kunnilla kuntastrategian olemus ja merkitys on erilainen kuin uusinvestointipaineissa kipuilevissa ruuhkautuvissa kunnissa.

Pasi-Heikki Rannisto (2005, s. 78) on kunnan strategista johtamista käsittelevässä väitöskirjassaan määritellyt strategian tavoitteelliseksi ja tulevaisuuteen suuntautuvien strategisten suunnitelmien kokonaisuudeksi. Ranniston mukaan strategia toimii karttana siihen tulevaisuuteen, joka on haluttu, mutta myös toimintamallina, jonka mukaan arvioidaan ja tarvittaessa reagoidaan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Rannisto toteaa strategian luovan toiminnalle johdonmukaisuutta, mutta organisaatiossa on käytävä runsaasti strategiakeskustelua, jotta se toteutuisi käytännössä. Mikäli tätä keskustelua ei organisaatiossa käydä, toimijat eivät osaa tehdä oikeita valintoja muuttuvissa tilanteissa. Lisäksi Rannisto kirjoittaa strategian voivan olla kunnalle myös asema, jolloin strategiassa otettaisiin kantaa kunnan suhteesta läheisiin sidosryhmiin. Esimerkkinä kirjoittaja käyttää paikkakunnan yrittäjiä, minkä lisäksi linjattaisiin ne alueet, joilla kunta ei toimi.

## 2.2 Kuntastrategiaprosessi

Ala-Siuru ja muut kirjoittajat (2013, s. 2-8) näkevät strategisen ajattelun edellyttävän osaamista, jossa liikutaan menneisyyden, nykyisyyden ja tulevaisuuden välillä. Jotta ymmärretään, mistä ollaan tultu nykytilanteeseen, olisi mennyttä aikaa yhteisesti analysoitava ja ymmärrettävä, jotta relevantit menneisyyden asiat ja keskeneräiset kehityskulut tunnistetaan ja otetaan mukaan strategiaan. Nykytilanteen ja tulevaisuuden analysointi edellyttää menneisyyden ymmärtämistä, johon kuntastrategian säännöllinen arviointi antaa työkaluja. Kirjoittajat korostavat, että historian ymmärtämisen ohella realistinen arvio nykytilanteesta on strategisen ajattelun perusta. Nykytilannearvio tehdään eri tietoja, mittareita ja vertailuaineistoja hyödyntäen. Strategisesti johdettu kunta ennakoii ja tulkitsee tulevaisuutta kannaltaan käyttäen toimintaympäristöä ja sen muutoksia hyödykseen, koska reagointi jo käsillä oleviin ongelmiin ei johda menestykseen. Myös negatiivisiin skenaarioihin voidaan varautua paremmin ennakkoinnilla. Ala-Siurun ja muiden kirjoittajien (2013, s. 2-8) mukaan historian ja nykyisyyden analysointiin sekä tulevaisuuden ennakkointiin panostaminen kannattaa, vaikka se edellyttää eri toimijoiden kesken runsaasti yhteistä keskustelua ja yhdessäoloa esimerkiksi seminaarien tai iltakoulujen muodossa.

Pasi-Heikki Rannisto on kunnan strategista johtamista käsittelevässä väitöskirjassaan (2005, s. 75) muodostanut kunnallisen johtamisen strategiaprosessin mallin, jossa on huomioitu sekä toiminnallisuus että kaikkien sidosryhmien ottaminen prosessin aikana huomioon.



**Kuva 1. Pasi-Heikki Ranniston (2005, s. 75) kuvaama kunnallisen johtamisen strategiaproessin malli.**

Pasi-Heikki Ranniston kuvaamassa (2005, s. 71–80) strategiaproessissa päätetään ensimmäiseksi strategiaproessin osallistujista ja suunnitellaan varsinainen prosessi. Strategiaproessin laajuudesta päätettäessä täytyy huomioida, että siihen vaikuttavia toimijoita ja sidosryhmiä on paljon niin kuntaorganisaatiossa kuin sen ulkopuolellakin. Myös Lumijärvi ja Leponiemi (2014, s. 41-56) toteavat artikkelissaan, että strategiaproessien tulisi olla avoimempia laajan kuntalaisosallistumisen mahdollistamiseksi, jolloin asiakasrajapinnasta voitaisiin hyödyntää sieltä saatavaa tietoa. Tähän voidaan käyttää asiakas- ja kuntalaiskuulemisia, kyselyitä, kuntalaistapaamisia ja valtuustoja. Kirjoittajien mukaan strategiatyöhön osallistavat menetelmät voisivat muokata strategiatyötä konkreettisemmaksi ja maanläheisemmäksi, mutta mahdollistaisi myös strategioiden ja operatiivisen tason välisen kuilun

pienentymistä. Lumijärvi ja Leponiemi kirjoittavat artikkelissaan strategioiden ja strategisten linjausten käyttöönoton käytännössä olevan yksi strategisen johtamisen haastavimmista tehtävistä, koska strategia voidaan toteuttaa vain, jos se on onnistuneesti juurtunut. Kuntien toimintaympäristöjen nopeat ja monimutkaiset muutokset vaativat myös ketterämpää, hajautetumpaa ja henkilöstölähtoisempää strategista johtamista kunnissa. Kirjoittajien mukaan kuntien strategiseen kehitykseen liittyvistä ongelmista on tulossa aiempaa monimutkaisempia. Lisäksi Lumijärvi ja Leponiemi toteavat artikkelissaan, että henkilöstön kehittäjäroolin tulisi olla vahvempi. Henkilöstölähtöisestä strategiastyöstä voisi parhaimmillaan tulla uusi strateginen väline kuntien kehittämiseen. Myös Johanson (2019, s. 101-116) kirjoittaa, että henkilöstön ottaminen laajasti mukaan strategiatyöhön on merkityksellistä organisaation kannalta. Se kasvattaa henkilökunnan suunnitteluosaamista ja lisää joustavuutta. Henkilökunnan lisäksi Johanson (2019, s. 73-94) korostaa teoksessaan strategiatyössä yhteistyökumppaneiden ja heidän kanssaan tehtävän yhteistyön roolia. Yhteistyökumppaneiden ei tarvitse olla alueellisia tai paikallisia, vaan yhteistyösuhteet voivat olla laajoja.

Ranniston (2005, s. 71-80) mukaan kuntaorganisaation tavoitteiden ja toiminta-ajatuksen selkeyttäminen helpottaa strategisten teemojen valintaa, jonka jälkeen on kunnan tulevaisuuden analysoinnin aika. Ranniston kuvaaman strategiaprosessin mukaisesti muutoksia voi tapahtua ulkoisessa ympäristössä (SWOT-analyysin mahdollisuuksissa ja uhissa) tai sisäisesti eri olosuhteissa (SWOT-analyysin vahvuuksissa ja heikkouksissa). Strategiaprosessissa tarkastellaan myös organisaation sisäisiä voimavaroja ja tapoja hyödyntää niitä. Strategiaprosessissa huomioidaan myös esimerkiksi valtion toiminta, joka voi vaikuttaa kuntaan. Tämän tyyppisestä toiminnasta on Ranniston tutkimuksessa esimerkkeinä valtionosuusjärjestelmän tai lainsäädännön muutokset. Strategiassa pitää huomioida myös kunnan sisäisiä asioita, joita täytyy mahdollisesti nostaa kuntastrategiaan. Näistä Rannisto antaa teoksessaan esimerkiksi kunnan työntekijöiden ikäjakauman tai työntekijäpulan jonkin ammattiryhmän osalta.

Ala-Siurun ja muiden kirjoittajien (2013, s. 2-8) mukaan kunnan on välttämätöntä tehdä strategiassa tarvittavia painotuksia ja valintoja, muutoin siitä tulee kaikki mahdolliset hyvántahtoiset asiat sisältävä ”toiveiden tynnyri”, jolloin strategian vaikutusvoima on rajallisten resurssien näkökulmasta vähäinen tai olematon. Kirjoittajien mukaan strategialla ei silloin ole myöskään ohjausvoimaa kunnan johtamisen kokonaisuudessa, joten päätöksenteko joudutaan tekemään yksittäisinä tekoina vailla strategiasta tulevaa pitkän tähtäyksen selkänöjaa, perusteluja ja kokonaisnäkemyksiä.

Pasi-Heikki Rannisto toteaa teoksessaan (2005, s. 71–78), että analyysityö strategian valmistelun yhteydessä ei ole tieteellistä toimintaa, vaan tapa strategian määrittämisen ja toteutuksen perusteille. Analyysissä keskitytään avainmuuttujiin. Tavoitteena ei ole tehdä täydellisiä selvityksiä, vaan pikemminkin pyritään löytämään olennaisia teemoja. Ranniston mukaan analyysissä voidaan käyttää esimerkiksi SWOT-analyysiä, jota on kuvattu tarkemmin tämän tutkimuksen kappaleessa 2.3.

Koska käytännön arkeen ja toimintaan vaikuttavat arvot ja organisaatiokulttuuri, niiden tunnistaminen on organisaatiolle tärkeää. Haasteeksi voi muodostua eri toimijoiden erilaiset arvot tai toisiaan huomioimattomat arvot. Arvoristiriidat näyttäytyvät epäyhtenäisenä toimintana ja epäluottamuksena. Ranniston (2005, s.71-78) kuvaamassa mallissa strategisten teemojen päättämisen jälkeen valmistellaan ehdotukset strategisiksi kannanotoiksi ja käydään keskustelua, jonka perusteella päätetään strategioiden sisältö.

Lainsäädännön asettamien reunaehtojen sisällä kunnilla on laajat mahdollisuudet suunnitella ja järjestellä toimintaa ja palveluita. Paikalliset valinnat ja menestyspolut ovat kunnille mahdollisia, vaikka kirjoittajien mukaan toisenlaistakin keskustelua kuulee aika-ajoin. Elinvoimaisuuden, yritys- ja väestörakenteen, elinympäristön, kuntalaisten hyvinvoinnin sekä palvelujen järjestämisen- ja tuotantotapojen kehittämismahdollisuuksien kirjo on Ala-Siurun ja muiden (2013, s. 2-8) mukaan kuitenkin periaatteessa loputon. Se, mikä on kunnalle mahdollista tai järkevää koostuu kunnan nykytilanteesta,

toimintaympäristön muutoksista, maantieteellisestä sijainnista ja koosta, lainsäädännöstä sekä siitä, miten näihin seikkoihin strategisella johtamisella reagoidaan.

Rannisto (2005, s. 71–78) pitää strategian käytäntöön viemisessä ongelmana osaoptimointia. Kuntaorganisaation toimiala tai osasto voi yrittää turvata toimintansa resursseja, eikä huomioi kokonaisuutta. Rannisto toteaa teoksessaan, että mitä vähemmän strategian toteuttajat ovat strategiaprosessissa mukana, sitä suuremmat ovat riskit osaoptimoinnille tai sille, että strategia jätetään toteuttamatta. Strategisessa johtamisessa yksityiskohdat eivät ole tärkeitä, vaan kokonaisuus. Näin toimittaessa on mahdollista palata takaisin strategiakokonaisuuden määrittelyyn ja tarvittaessa muuttaa tai tarkentaa sitä, kun ollaan käytäntöön viemisen vaiheessa. Tärkeää on, että strategiaprosessia johdetaan valmistelusta toteutukseen, joten organisaation johdon on viestittävä toiminnallaan ja puheellaan, että strategian toteutuksen kanssa ollaan vakavissaan.

Strategiaprosessi luo edellytykset strategiselle toiminnalle, koska sen aikana organisaatiossa työskentelevien tulee oppia johtamaan itseään ja alaisiaan laaditun strategian mukaisesti. Ranniston (2005, s. 71–78) kuvaamassa strategiaprosessissa strateginen keskustelu on keskeistä, jotta luottamushenkilöt ja viranhaltijat löytävät yhteisen näkemyksen, koska se luo pohjan strategioiden toteuttamiselle. Strategiaprosessin aikana on keskeistä luoda eri vaihtoehtoja ja keskustella niistä. Mikäli erilaisia vaihtoehtoja ei ole tai niistä ei keskustella, ei luottamushenkilöille jää muuta roolia kuin todeta valmistelun taso ja hyväksyä lopputulos. Silloin luottamushenkilöt eivät pysty vaikuttamaan strategian sisältöön. Ranniston kuvaamassa strategiaprosessissa luottamushenkilöt voivat osallistua strategisten valintojen tekemiseen. Lisäksi strategiaa toteuttavat kunnan työntekijät pääsevät vaikuttamaan prosessiin ja strategiaan valintoihin.

Jan-Erik Lindroos ja Kari Lohivesi pitävät teoksessaan (2010, s. 144–147) julkishallinnollisten organisaatioiden, kuten kuntien, strategiaa sisällöltään erilaisena



kuin esimerkiksi yritysten strategiaa. Keskeisimpänä erona esimerkiksi Lindroos ja Lohivesi pitävät sitä, että yritysten toiminta on omakatteista eli niiden tulee tuottaa ylijäämää asiakashyödyn tuottamisen lisäksi, mutta julkisorganisaatioille riittää niiden toimiminen tehokkaasti toteuttaessaan perustehtäväänsä. Lindroos ja Lohivesi toteavat, että tämä ei tarkoita, että julkisen tai yksityisen organisaation ohjaaminen on helpompaa tai vaikeampaa kuin toisen. Organisaatiot vain ovat erilaiset, joten johtamisessa ja strategiatyössä pitää olla huomio kiinnittyneenä eri asioihin.

Kunnissa toteutetaan lakisääteisiä palveluja, jotka yhteiskunta on määrittänyt eri lakien ja säädösten muodossa, mutta niiden lisäksi kunnilla on muitakin julkisia tehtäviä. Lindroos ja Lohivesi toteavat teoksessaan, että uudistumisen ja uudistamisen tarpeet eivät eroa julkisella sektorilla yksityisestä sektorista. Käytännössä tämä ilmenee lakeja uudistettaessa. Lindroos ja Lohivesi toteavatkin, että asiaa voi ajatella siten, että lainsäädäntö on julkisen sektorin strategiatyötä. Julkisella sektorilla strategiatyöskentelyn painopiste on lainsäädännön asettamien tavoitteiden täyttäminen. Niiden toteuttaminen lisäarvoa tuottavalla ja resurssitehokkaalla tavalla on Lindroosin ja Lohiveden mukaan ydinhaaste julkisorganisaatioiden strategiatyöskentelyssä (Lindroos ja Lohivesi 2010, s. 144–147).

Julkisen hallinnon organisaatioiden tarkoitus ei ole voiton tuottaminen, eivätkä ne kilpaile markkinoilla, mutta ne tuottavat veronmaksajille tehokkaasti ja laadukkaasti julkisia palveluita. Palveluiden tuottamisen ohjaus ja seuranta on monimutkaisempaa kuin yksityisellä sektorilla. Asiakkaalle eli loppukäyttäjälle ilmaispalveluna tuotettavien julkispalvelujen tarve on joissakin asioissa Lindroosin ja Lohiveden (2010, s. 141–144) mukaan pohjaton, joten palveluiden käyttöä joudutaan joissakin tapauksissa rajaamaan. Yksityisellä sektorilla taas palveluiden käyttäjä on samalla niiden maksaja. Tämän vuoksi strateginen suunnittelu on keskeistä julkishallinnossa, jotta organisaatiot toimivat laadukkaasti, tehokkaasti ja tuottavasti. Julkisen sektorin toiminnan painopisteiden määrittely tapahtuu pääsääntöisesti vuosittaisten tulos- ja tavoiteneuvottelujen muodossa, joten rahoituksen säätelystä on tullut julkisorganisaatioiden toiminnan

ohjauksen tosiasiallisin keino. Tämä on myös syytä huomioida julkisen sektorin strategiaprosessissa (Lindroos ja Lohivesi 2010, s. 141–144).

## 2.3 SWOT-analyysi

SWOT-analyysin nimi muodostuu englanninkielisten sanojen etukirjaimista seuraavasti

<b>Strengths</b>	vahvuudet
<b>Weaknesses</b>	heikkoudet
<b>Opportunities</b>	mahdollisuudet
<b>Threats</b>	uhat.

SWOT-analyysi on kehitetty Yhdysvalloissa 1960-luvulla saavuttaen heti suosiota ja, sitä pidetään edelleen yksittäisistä strategiatyökaluista ja –työskentelymenetelmistä suosituimpana. Analyysin perusajatus on organisaation strategisen aseman tarkastelu vertaamalla sen vahvuuksia ja heikkouksia kilpailuympäristön uhkiin ja mahdollisuuksiin. SWOT-analyysiä käytetään yritystoiminnan ja johtamisen lisäksi myös muilla tieteenaloilla. SWOT on synteesinomainen analyysi, jonka tarkoitus on tuottaa kokonaiskuva strategisten valintojen tueksi. SWOT-analyysiä käytetään paljon strategiatyökaluna, mutta sitä myös tulkitaan väärin. Analyysiä ei pitäisi tehdä ilman valmistelua, ettei siitä tule liian pinnallinen. Mikäli tavoitteena on analyysiin pohjautuva toimintasuunnitelma sekä strategiset valinnat, organisaatiota ei auta asioiden listaaminen (Vuorinen 2014, s. 88–94).

Analyysiä voidaan organisaatioissa käyttää monin eri tavoin, mutta vertailukelpoisuuden vuoksi on keskeistä rajata mitä asiaa analysoidaan. Analysoitavana voi olla organisaation oma toiminta kokonaisuudessaan tai oman toiminnan tai palvelun asema ja kilpailukyky. Analyysiä voi tehdä yksilötyönä, jonka jälkeen kootaan eri henkilöiden näkemyksiä yhteiseksi näkemykseksi. Analyysin tuloksena voi olla huomio siitä, että samoja asioita löytyy sekä vahvuuksista, heikkouksista, uhkista ja mahdollisuuksista. Kuvattu lopputulos on luonnollinen, koska kyse on aina subjektiivisesta näkemyksestä, jossa arvioita

tehdessä toiset näkevät asioissa mahdollisuuksia, mutta toiset näkevät samoissa asioissa uhkia (Lindroos ja Lohivesi 2010, s. 219–220). Myös Vuorinen (2014, s. 88–94) muistuttaa teoksessaan asioiden listaamisen SWOT-analyysiin olevan aina subjektiivinen valinta, koska asiat voivat olla samanaikaisesti sekä vahvuuksia että heikkouksia.

Pasi-Heikki Rannisto toteaa teoksessaan (2005, s. 71–78), että analyysityö strategian valmistelun yhteydessä ei ole tieteellistä toimintaa, vaan tapa strategian määrittämisen ja toteutuksen perusteille. Analyysissä keskitytään avainmuuttujiin. Tavoitteena ei ole tehdä täydellisiä selvityksiä, vaan pikemminkin pyritään löytämään olennaisia teemoja. Ranniston mukaan analyysityökaluna voidaan käyttää SWOT-analyysiä, jossa erotetaan organisaation ulkoinen ja sisäinen ympäristö toisistaan. Heikkouksia ja vahvuuksia tarkastellaan erityisesti sisäisestä näkökulmasta, kun taas mahdollisuuksien ja uhkien tarkastelu tehdään ulkoisesta näkökulmasta.

SWOT-analyysin eri osa-alueista vahvuudet ja heikkoudet ovat organisaation sisäisiä asioita, kun taas mahdollisuudet ja uhat teemoiltaan liittyvät ympäristöön. Lisäksi sisäiset teemat ovat parasta aikaa käsillä olevia teemoja, kun taas ulkoiset teemat ovat tulossa eteen tulevaisuudessa. Analyysi siis antaa organisaatiolle mahdollisuuden tehdä valintoja ja suunnitelmia. Analyysin tuloksia voi esimerkiksi hyödyntää seuraavilla Vuorisen teoksesta (2014, s. 88–94) löytyvillä kysymyksillä:

Vahvuudet	Miten käyttää hyväksi ja vahvistaa?
Heikkoudet	Miten poistaa, lieventää tai välttää?
Uhat	Miten poistaa, lieventää tai kääntää mahdollisuudeksi?
Mahdollisuudet	Miten varmistaa hyödyntäminen?

Analyysin tuloksena on toimintasuunnitelma, miten kunkin esille nousseen teeman kanssa toimitaan (Lindroos ja Lohivesi 2010, s. 219–220).

SWOT-analyysin pohjalta on kehitetty strategian käytäntöön viemistä helpottavia ja monipuolisempia versioita, joista erityisesti tunnetaan 8-kenttäinen SWOT-analyysi. Sen

keskeinen ajatus on tuoda perinteistä analyysiä voimakkaammin esille, miten heikkoudet ja vahvuudet otetaan huomioon suhteessa uhkiin ja mahdollisuuksiin. Kahdeksan kentän mallista työstetään ensin perinteinen nelikenttäanalyysi, joka jälkeen tehdään valintoja ja toimintasuunnitelmia neljän teeman osalta. Kahdeksankenttäisestä mallista käytetään myös nimeä TOWS-matriisi (Vuorinen 2014, s. 88–94).

SWOT-analyysi valittiin tutkimukseen näkökulmaksi sen tunnettavuuden ja monipuolisuuden vuoksi. Tutkimushaastatteluissa päästiin syvemmälle konkreettisesti tulevaisuuden kuntien roolien pohdinnassa SWOT-analyysin kautta peilattuna, kuin oletettavasti olisi päästy yksittäisillä haastattelukysymyksillä.

### 3 Tulevaisuuden kuntaa luotaava aiempi kirjallisuus

#### 3.1 Kunnat muutoksessa

Tässä kappaleessa käydään läpi tulevaisuuden kunnan roolia ja tehtäviä sekä niitä luodannutta aiempaa tutkimusta. Lisäksi käydään läpi valtion sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistukseen tähdätessään valmistelemissä, mutta toteutukseltaan keskeneräiseksi jääneitä hallintouudistuksia.

Suomalaisten kuntien historia on Suomen itsenäisyyttä pidempi. Nykymuotoisen kunnallishallinnon alkutaival sijoittuu 1860-luvulle. Yli sata vuotta sitten säädetyt kunnallislait määrittivät kuntien toiminnan, hallinnon, talouden ja tehtävät. Syntyajoistaan lähtien kunnilla on ollut tärkeä rooli paikallisyhteisöinä, asuin- ja elinympäristöinä sekä palveluiden järjestäjinä. Kunnat ovat keskeisiä identiteetin ja osallistumisen rooleissa, ja toimivat elinvoiman, yrittäjyyden, osaamisen ja hyvinvoinninkin edistäjinä. Paikallisen itsehallinnon perinne on iskostunut syvästi suomalaiseen ajatteluun (Stenvall ja muut 2016, s. 7).

Kuntiin on kohdistunut paljon muutoksia viimeisten vuosien aikana. Koko julkinen hallinto on ollut erilaisten muutosten keskellä. Uusi julkinen johtaminen eli NPM (New Public Management) on murroksessa kohti uutta julkista hallintaa eli governance-ajattelua. Kunnat tekevät yhä enenevässä määrin töitä muiden julkistoimijoiden lisäksi myös yksityisen sektorin, kolmannen sektorin, kuntalaisten ja muiden sidosryhmien kanssa. Kunnissa on yhä monimutkaisempia ongelmia, joiden ratkomiseen tarvitaan verkostoja ja tapaa toimia vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa. Erilaisten yhteistyöelinten ja -verkostojen rooli kasvaa ja yhteistyötä tehdään ja tarvitaan aiempaa enemmän. (Stenvall ja muut 2016, s. 56–57).

Kunnille ei enää nykypäivänä riitä tehtäväksi pelkkä palveluiden tuottaminen. Paanasen, Haverin ja Airaksisen (2014, s. 13) tekstistä ilmenee, että kunnille on noussut elinvoimaisuuteen, identiteettiin ja tulevaisuuden rakentamiseen liittyviä tarpeita.

Vaikka viimeiset vuosikymmenet ovat olleet kunnille suurten muutosten aikaa, edelleenkin kuntien yhteiskunnallista roolia ei voi sanoa pysyväksi tai muuttumattomaksi. Kirjoittajien mukaan muutoksille ei myöskään näy loppua, päinvastoin. Kuntien tehtävänkuva on muuttunut ja lakisääteisten tehtävien määrä on lisääntynyt. Kirjoittajat näkevät, että kuntien menestys on aiempaa enemmän muuta kuin palveluvelvoitteen täyttämistä. Kuntien elinvoimaisuuteen vaikuttavat useat tekijät. Paananen ja muut (2014, s. 13) kirjoittavat, että hallinnollisen ja taloudellisen tehokkuuden lisäksi siihen vaikuttavat onnistuminen paikallisen sosiaalisen pääoman hyödyntämisessä, paikallisyhteisöjen, osallisuuden ja identiteetin tukemisessa sekä kyvykkyys luoda uutta, oivaltaa asemansa uudelleen ja rakentaa tulevaisuuttaan omista lähtökohdista käsin luottaen strategisiin valintoihinsa ja erottautuen verrokeistaan.

Myös valtiovarainministeriö (2020, s. 20-30) on kuvannut laajasti kuntien tilannekuvaa esittelevässä raportissaan eri tekijöitä, jotka aiheuttavat kunnille muutospaineita. Valtiovarainministeriön raportin mukaan väestörakenteen muutos ei ole nopeasti ohimenevä ilmiö. Ikäihmisiä on entistä enemmän, syntyvyys laskee ja työvoima vähenee. Koko maata koskien väestön ikärakenteen muutos ja suurten ikäluokkien vanhenemiseen liittyvä vanhusväestön määrän nopea kasvu on ollut tiedossa pitkään, mutta syntyvyyden lasku on muuttanut väestörakenteen kehitysnäkymiä merkittävästi ja osin yllättäenkin. Valtiovarainministeriön raportti (2020, s. 20-30) kuvaa näkymää siten, että samanaikaisesti tapahtuva maan sisäinen muuttoliike, kaupungistuminen, nuorten ikäluokkien ja syntyvyyden keskittyminen kaupunkiseuduille ovat voimistaneet väestörakenteen muutoksia nopeuttaen kuntien välisten erojen kasvua. Raportin mukaan kaikkien kuntien ei ole realistista tavoitella väestönkasvua, vaan kunnan strategisen suunnittelun lähtökohdaksi tulee ottaa realistiset oletukset. Raportissa kuvataan tilannetta siten, että Suomessa on negatiivisen kehityksen kierteessä olevia kuntia, joissa väestö vähenee ja ikääntyy, asutus harvenee, tulotaso on alhainen ja työttömyysluvut korkeita, jonka lisäksi pois muuttavat ovat yleensä hyvätuloisempia, koulutetumpia ja terveempiä kuin asukkaat, jotka jäävät kuntaan. Raportin (2020, s. 20-30) mukaan muuttajat vievät mennessään kunnallisverotulot ja valtionosuuksia, mutta

eivät niinkään menoja, joten kunnan menot jäävät aiempaa pienemmän maksajajoukon kannettavaksi. Lisäksi väestön vähentyessä edellytykset järjestää palveluita heikkenevät. Pidemmällä aikavälillä myös rakennuskantaa jää vajaakäytölle tai kokonaan ilman käyttöä. Tällaisessa kierteessä olevan kunnan talouden kantokyky heikkenee koko ajan. Väestörakenteen muutoksen lisäksi kuntien muutospainetta aiheuttavia tekijöitä ovat valtiovarainministeriön (2020, s. 20-30) raportin mukaan kunnallisveron veropohjan eriytymisen jatkuminen, mutta myös yhteisöverotulojen keskittyminen aiempaa pienemmälle kuntajoukolle. Kuntien valtionosuuksilla tasataan kustannus- ja tulopohjien eroja, mutta tulopohjan tasauksen merkitys kasvanut myös suurten kaupunkien osalta. Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on edellytykset selvitä lakisääteisistä tehtävistään kohtuullisella verorasituksella. Lisäksi kuntien rahoituksellinen epätasapaino voimistunut. Tämä näkyy siten, että pääkaupunkiseutu ja erityisesti Helsinki erottuvat yhä enemmän muista kunnista. Kuntalain tarkoittamia erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyjä on raportin mukaan toteutettu suhteellisen pienikokoisissa, maakuntien reuna-alueille sijoittuvissa kunnissa, mutta tilanne näyttää olevan tulevina vuosina muuttumassa. Niin sanotut kriisikuntakriteerit täyttävien kuntien lukumäärä on kasvussa, jonka lisäksi valtiovarainministeriö arvioi, että menettelyjä jouduttaneen käynnistämään aiempaa suuremmissa kunnissa. Kuntien talouden monimutkaiset rakenteet hankaloittavat kunnan talouden kokonaisuuden hahmottamista ja riskien tunnistamista. Konsernirakenne vaatii kunnalta merkittäviä panostuksia johtamiseen, strategisen päätöksentekoon ja riskienhallintaan.

Yksi merkittävä muutostekijä on eläköityminen ja työikäisen väestön määrän väheneminen, jotka heikentävät kunta-alan henkilöstötilannetta. Tulevina vuosina kunta-alan henkilöstömäärään vaikuttaa merkittävästi eläköityminen. Eläkkeelle siirtyä lähivuosina vuosittain noin 16 000 kuntatyöntekijää. Raportissa (2020, s. 20-30) todetaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen olevan välttämätön, mutta ettei se ratkaise kaikkia kuntatalouden ongelmia. Vaikka uudistus toteutuessaan muuttaa kuntien tehtäväkenttää, se ei ratkaise sitä koskevia ongelmia. Pienenevät ikäluokat,

kunta-alan eläköityminen, osaavan työvoiman saatavuuteen liittyvät haasteet sekä kuntatalouden heikot näkymät tulevat vaikeuttamaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämistä erityisesti väestöä menettävissä pienissä kunnissa.

Muutoksesta on tullut pysyvä ilmiö kuntien toiminnassa. Kuntien olemassaoloa voidaan kuitenkin edelleen muutoksista huolimatta tarkastella esimerkiksi Jäntin (2016) väitöskirjassaan kuvaamien tehtävien mukaan, jotka liittyvät yhteisöön, demokratiaan, hyvinvointiin tai talouteen. Muutosten myötä kunnat ovat tilanteessa, jossa niiden on ”keksittävä itsensä uudelleen” (Jäntti 2016, s. 211). Kunnat muuttuvat, mutta kunnat myös erilaistuvat. Kunnat toimivat hyvin erilaisissa olosuhteissa. Niiden uhkat, mahdollisuudet, heikkoudet ja vahvuudet ovat keskenään hyvin erilaisia. Olosuhteet ja tavoitteet vaihtelevat. Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään miten kuntapäätäjät visioivat tulevaisuuden kuntaa SWOT-analyysin valossa. Tutkimuksessa keskitytään tulevaisuuden kunnan tehtäviin ja rooliin sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen jälkeen. Tutkimushaastattelussa keskusteltiin kunnan tehtävistä uudistuksen jälkeen, mutta myös tutkimuksessa mukana olevien kuntien jo toteutetuista uudistuksista ja kehittämistoimenpiteistä, eli miten nämä tutkimuskohteena olevat kehittäjäkunnat ovat Jäntin (2016, s. 211) sanoja lainaten keksineet itsensä uudelleen.

### **3.2 Kuntien tehtävät**

Millainen kunta on organisaationa? Risto Harisalo (2008, s. 29–30) kuvaa teoksessaan organisaatioiden erottamisen kriteerinä organisaation pääsääntöisen tehtävän luonnetta. Yhteiskunnallista osallisuutta tarjoavan organisaatiotyypin esimerkkinä teos pitää kuntaa tai valtiota.

Kuntalain (410/2015) 2 luku kertoo kunnan tehtävät ja järjestämisvastuun. Kuntalain 7 §:ssä, jossa on kootusti kunnan tehtävät, todetaan, että kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden



kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta). Lisäksi kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kuntien järjestämismvastuun kuntalain 8 § määrittelee siten, että kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämismvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämismvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Tehtävien hoidosta järjestämismvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta,
- 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä,
- 3) tuottamistavasta,
- 4) tuottamisen valvonnasta ja
- 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämismvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Palvelujen tuottamisesta taas kuntalain 9 § säätelee, että kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämismvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään. Kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämismvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä tässä laissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat.

Valtiovarainministeriö (2020) on eritellyt kuntien lakisääteiset tehtävät liittyvät seuraaviin kuntapalveluihin:

- koulutus ja päiväkotit
- kulttuuri-, nuoriso- ja kirjasto

- kaupunkisuunnittelu, maankäyttö
- veden- ja energiantuotanto
- jätehuolto
- ympäristöpalvelut
- sosiaali- ja terveystoiminnat
- palo- ja pelastustoimi.

Lakisääteisten tehtävien lisäksi kunnat voivat itse ottaa itselleen muita itsehallinnollisia tehtäviä. Nämä liittyvät yleensä talouteen, työllisyyteen ja asumiseen.

Sosiaali- ja terveystoiminnan uudistus toteutuu 1.1.2023 alkaen, joten sosiaali- ja terveystoiminnat sekä palo- ja pelastustoimi siirtyvät hyvinvointialueiden tehtäväksi. Tämä muuttaa olennaisesti kuntien nykyistä tehtäväkenttää, jota tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään kuntapäätäjien visioimana SWOT-analyysin valossa. Tehtävien lisäksi sosiaali- ja terveystoiminnan uudistus muuttaa kuntien taloutta. Tilastokeskuksen Kuntataloustilasto 2019 on viimeisin teemasta julkaistu aineisto, jonka mukaan kuntien sosiaali- ja terveystoiminnan nettokustannukset kasvoivat vuonna 2019 lähes miljardin vuoden takaisesta. Kuntataloustilaston tiedot kertovat kuntien käyttötalouden nettokustannusten kasvaneen 32,8 miljardiin euroon, josta sosiaali- ja terveystoimintaan kirjattut nettomääräiset kustannukset kasvoivat vuoden takaisesta 5,1 prosenttia 19,2 miljardiin euroon. Nämä tiiviisti esitetyt luvut antavat mittakaavan ja suhteet sille euromäärälle, joka toisaalta on sosiaali- ja terveystoiminnan volyyymi, mutta myös näkymän siihen millaisella euromäärällä kuntien kaikki muut tehtävät tulee saada hoidetuksi sosiaali- ja terveystoiminnan uudistuksen jälkeen.

### **3.3 Kuntien tehtäväkentän muutoksiin on pyritty pitkään**

Anni Jäntti on Lectio praecursoria -aineistossaan (2016, s. 142) kirjoittanut seuraavasti.

*”Kuntien rooli ensisijaisesti palvelutehtävän kautta muotonsa saavina organisaatioina on kulkenut käsi kädessä hyvinvointivaltion rakentamisen kanssa. Vuosikymmenien ajan jatkunut kuntien lakisääteisten tehtävien lisääminen on tehnyt suomalaisista kunnista maailmanlaajuisesti katsoen*

*poikkeuksellisia. Kunnat ovat vastanneet lähestulkoon kaikista ihmisten jokapäiväiseen elämään liittyvistä julkisista palveluista. Tämä on lisännyt kuntien yhteiskunnallista merkitystä ja painoarvoa julkisen vallan ja verorahoituksen käyttäjinä.”*

Jäntin teksti antaa näkymän siihen, miksi kuntien tehtäväkenttää on pyritty muokkaamaan jo pidemmän aikaa. Lakisääteisten tehtävien lisääminen on merkinnyt myös verovarojen käyttöä.

Noin parinkymmenen vuoden aikana on Suomessa toteutettu useita hankkeita, jotka tähtäävät erilaisiin hallinnollisiin uudistuksiin, eli kuntien tehtäväkentän muutoksiin. Näistä keskeisimmät ovat Julkinen hallinto Suomessa -teoksessa esitellyt uudistukset (Stenvall ja muut 2016, s. 257–278), jotka seuraavaksi esitellään lyhyesti kokeilujen tavoitteiden osalta lähteen tietojen perusteella.

#### *Keskushallinnon uudistaminen ja Kehu-hanke*

Keskushallinnon kehittämis ehdotuksilla tavoiteltiin hallinnonalojen välisen yhteistyön esteiden vähenemistä sekä johtajuuden parantamista. Yhtenäisten johtamiskäytäntöjen kehittämisen lisäksi keskusteltiin esimiestehtävissä työskentelevien henkilöiden kehittämisestä ammatillisen johtamisen suuntaan.

#### *Vapaakuntakokeilu*

Laki vapaakuntakokeilusta säädettiin vuonna 1988. Tavoitteena oli selvittää, miten voitaisiin vahvistaa kunnallista itsehallintoa, lisätä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, kehittää kunnallishallintoa vastaamaan paikallisia oloja sekä käyttää kuntien voimavaroja paremmin ja parempien palveluiden saamiseksi. Vapaakuntakokeilun aikana kunnat saivat vapaasti organisoida toimintansa parhaaksi katsomallaan tavalla. Toimivallan jakaminen valtion ja kuntien välillä sekä kuntien sisällä oli kokeilun keskeisintä antia. Jälkikäteen on arvioitu, että kokeilu vaikutti erityisesti kuntien hallinnon toteuttamiseen.

### *Aluekeskusohjelma*

Aluekeskusohjelma edusti aluekehittämiseen nojaavaa ohjelmaperusteista kehittämistä. Ohjelman ensimmäinen kausi oli toiminnassa 2000–2006, toinen ohjelmakausi oli käynnissä vuodet 2007–2010. Ohjelman tarkoituksena oli tukea erikokoisten kaupunkiseutujen kehittymistä alueellisesti vaikuttaviksi aluekeskuksiksi, vahvistaa osaamiseen perustuvaa kaupunkiseutujen kilpailukykyä ja koota alueiden eri toimijat yhteistyöhön. Yhteistyön edellytykset olivat eri seuduilla erilaiset, joten ohjelmatyö eteni eri ohjelmassa mukana olleilla seuduilla eri tahtiin.

### *Seutukuntien tuki -hanke*

Hanke käynnistyi vuonna 2000 päättyen vuonna 2005. Kokonaisuus sisälsi kahdeksan kokeiluseutukunnan yhteistyökokeilut ja niitä tukevat valtion toimenpiteet. Kokeilu pyrki seudullisen yhteistyön syventämiseen elinkeinopolitiikan, kunnallisten peruspalveluluiden tuotannon ja rahoituksen sekä yhdyskuntarakenteen suunnittelun alueilla. Hankkeen loppuarvioinnissa todetaan, että sen käytännölliset vaikutukset jäivät vaatimattomiksi. Hankkeessa onnistuttiin lähinnä kuntien rajat ylittävän näkökulman löytämisessä ja uudenlaisen seudullisen kulttuurin muodostumisessa.

### *Kainuun hallintokokeilu*

Kainuun hallintokokeilu sai alkunsa helmikuussa 2002 Kainuun liiton, Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskuksen sekä Kajaanin kaupungin solmiessa aiesopimuksen hallintokokeilun toteuttamisesta. Eduskunta säätö helmikuussa 2003 lain Kainuun hallintokokeilusta. Tavoitteiksi asetettiin edellytysten luominen maakunnan selviytymiselle ja menestymiselle. Kainuulaiset siirsivät lain sallimana maakunnalle koko sosiaali- ja terveydenhuollon lasten päivähoitoa lukuun ottamatta. Hallintokokeilun arvioinnissa todetaan, että kokeilu toimi hyvin palvelujen järjestämisen rakenteena. Kustannusten kasvua pystyttiin hillitsemään eikä palvelurakenne keskittynyt voimakkaasti.

### *Paras-uudistus*

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen keskeisiä liikkeelle panevia voimia olivat kuntien taloudellinen tilanne ja niiden toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Vuonna 2005 käynnistynyt paras-hanke ei perustunut kokeiluihin, vaan siinä pyrittiin nopeassa aikataulussa nykyrakenteiden merkittäviin muutoksiin lähes koko kuntakentässä. Hankkeen tavoitteina olivat yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, palveluiden turvaaminen, menojen hillintä ja tuottavuuden parantaminen. Kunnat joutuivat tekemään strategisia valintoja päättämällä, toteutetaanko uudistus kehittämällä kunta- ja palvelurakenteita kuntaliitoksin vai yhteistyötä tiivistämällä. Tavoitteena oli siis vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä työnjakoa. Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta ja muut hankkeeseen liittyvät lait tulivat voimaan helmikuussa 2007. Hankkeen seurauksena kuntakenttä uudistui, koska vuonna 2009 toteutui kaikkiaan noin sata kuntaliitosta, mutta kokonaisuutena lakimuutoksella tavoitellut toimenpiteet jäivät toteutumatta. Paras-laki jäi käytännössä kuntauudistuksen alle.

### *Kuntauudistus*

Vuonna 2011 käynnistyneen kuntauudistuksen tavoitteena oli elinvoimaisen kunta- ja palvelurakenteen sekä vahvojen peruskuntien muodostuminen. Tavoitteena oli yhtenäistää kunta- ja palvelurakenteita. Kuntauudistus käynnistyi kuntarakennemuutostarpeiden tarkastelulla. Kuntauudistus ei johtanut merkittävästi kuntarakenteiden muutokseen, koska kuntaliitoksia syntyi hallituskauden aikana vain muutamia.

### *Metropolikeskustelu*

Helsingin seudun kuntien vapaaehtoiseen yhteistyöhön perustuva metropolihallinto on yksi uudistamispyrkimys, joka on eri aikoina ollut tavoitteiltaan samansuuntainen, mutta on jäänyt likimain toteuttamatta. Helsingin seutu on Suomen ainoa metropolialue, ja sen ongelmat ovat samansuuntaisia maailman muiden metropolien kanssa. Haasteet

liittyvät maankäyttöön, asumiseen, liikenteen ongelmiin, yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen, segregatioon ja kilpailukyvyn vahvistamiseen. Lähes poikkeuksetta selvityksissä ja tutkimuksissa on ehdotettu metropolin toimintoja kokoavaa hallintoa keinona vastata Helsingin seudun erityisiin ongelmiin.

#### *Alku-uudistus*

Alku-uudistuksen vaiheet liittyvät pääministeri Matti Vanhasen kakkoshallituksen hallitusohjelmaan. Uudistuksen tavoitteena oli vähentää viranomaisten määrää ja selkeyttää aluejakoja ja työnjakoa valtion aluehallinnon ja maakuntien liittojen välillä. Pyrkimyksenä oli myös vahvistaa maakuntien asemaa ja tukea sitä kautta hallinnon kansanvaltaisuutta. Uudistus oli osa ministeriöjaon muutosta, jossa valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön tehtävien jakoa ja koordinoitua uudistettiin. Osana uudistusta vuonna 2010 kuusi aluehallintovirastoa ja viisitoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta aloittivat toimintansa. Samalla lakkautettiin Manner-Suomen viisi lääninhallitusta ja sitä kautta myös läänit. Alku-uudistusta leimannut julkistalouden kriisi oli tehnyt uudistuksesta myös tehostamishankkeen, jollaista siitä ei alun perin pelkästään kaavailtu.

### **3.4 Merkittävä kuntien tehtävien muokkaaja on sote- ja maakuntauudistus**

1980–1990-luvuilla Suomeen rantautuneen hallinnon uudistamisen aallon myötä uudistukset ja muutokset ovat seuranneet toistaan kiihtyvällä tahdilla. Juha Sipilän hallituksen aikana käynnissä ollut sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakuntauudistusta luonnehdittiin yhdeksi 1860-luvulta alkaneen kuntahistorian merkittävimäksi (Jäntti, 2016).

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman keskeisenä teemana korostettiin julkisen talouden kestävyysvajeen tasapainottamista. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä aluehallinnon uudistuksien tavoitteena oli kestävyysvajeen vähentäminen kolmella miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä. Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa

aluehallinnon uudistusta linjattiin suppeasti, mutta toisaalta se toimi riittävänä syötteenä aluehallintouudistuksen valmistelun jatkamiselle. Sen mukaan ensisijaisena ratkaisuna julkisen aluehallinnon järjestämisen yksinkertaistamiseksi oli toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan itsehallintoalueille eli maakunnille (Ratkaisujen Suomi -hallitusohjelma, 2015).

Aluehallintouudistuksen edetessä Juha Sipilän hallitus linjasi valmistelun jatkamisesta niin sanotun kolmiportaisen aluehallintomallin mukaisesti, eli kunta- ja valtiotason lisäksi rakennetaan maakunnan aluehallinto. Suunnitelman mukaisesti vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä olisi siirtynyt kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 itsehallintoalueelle vuoden 2019 alusta alkaen. Mallin valmisteluhetkellä palvelujen järjestäjiä oli parisataa. Erikoisen vaativan hoidon erva-alueet oli tarkoitus lakkauttaa. Maakuntaliitot tehtävineen oli suunnitelmissa sulauttaa itsehallintoalueisiin, samoin ELY-keskusten aluekehitystehtävät (Sipponen 2016, s. 178). Maakuntien liitoilla on kaksi lakisääteistä päätehtävää, jotka ovat alueiden kehittäminen ja maakuntakaavoitus (Nyholm ja muut 2016, s, 155).

Uudistuksessa, jonka tavoitteena oli astua voimaan 1.1.2019, maakuntien tehtävien perustana oli työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä. Tässä työnjaossa kuntien piti jäädä paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisöiksi, jotka hoitavat asukkaiden päättämiä yleisen toimialan itsehallintotehtäviä ja laissa säädettyjä paikallisia tehtäviä. Kunnat olisivat vastanneet työllisyyden hoidosta ja edistämisestä. Kunnalla olisi ollut vastuu osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muut vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta sekä maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta. Maakunnat olisivat vastanneet sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä sekä maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista. Valtio olisi

vastannut oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista sekä turvallisuustehtävistä samoin kuin kansainvälisistä ja valtakunnallisista tehtävistä ja yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta (VN 2016, s. 1-2).

Sote-ratkaisun keskeinen tavoite oli ”turvata perustuslain mukaisesti perusterveydenhoidon palvelujen saatavuus ja hoitoon pääsyn sujuvuus kaikille suomalaisille tasaveroisesti asuinpaikasta riippumatta.” Tavoitteen turvaamiseksi suunnitelmissa on perustaa 18 itsehallintoaluetta, jotka järjestävät sote-palvelut (Sipponen 2016, s. 177).

Pääministeri Juha Sipilä pyysi 8.3.2019 hallituksensa eroa tasavallan presidentiltä. Hallituksen eronpyynnön vuoksi maakunta- ja sote-uudistuksen jatkovalmisteluun ei ollut enää edellytyksiä. Eronpyynnöstä lähtien maakunta- ja soteuudistustyö suunnattiin valmistelun päättämiseen, tehdyn työn dokumentointiin ja uudistuksen hallittuun alasajoon (VN 2019). Keväällä 2019 käytyjen eduskuntavaalien jälkeen perustetulle Antti Rinteen hallitukselle tasavallan presidentti myönsi eron joulukuussa 2019. Samalla presidentti nimitti pääministeri Sanna Marinin hallituksen, joka otti hallitusohjelmakseen pääministeri Rinteen hallituksen ohjelman ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta”, jossa yhtenä strategisena kokonaisuutena on sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistus (VN 2020).

Sote-uudistus oli lausuntokierroksella kesällä 2020. Sote-ministerityöryhmä kävi läpi saadut lausuntopalautteet ja teki linjauksia sekä muutoksia hallituksen esitysluonnokseen, joka annettiin lainsäädännön arviointineuvostolle syksyllä 2020. Sote-uudistuksen uusia itsehallinnollisia alueita kutsuttaisiin nimellä hyvinvointialue (VN 2020). Lausuntokierroksen keskeinen palaute liittyi kuntien, hyvinvointialueiden ja pelastuslaitoksen rahoitukseen, hyvinvointialueiden verotusoikeuteen, itsehallintoon ja ohjaukseen, palvelujen järjestämisvastuuseen, hyvinvointialueen omaan



palvelutuotantoon ja ostopalveluihin, sopimusten pätemättömyyteen, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuisiin sekä toimeenpanon ja uudistuksen aikatauluun. Lausuntokierroksen aikana käydyssä keskustelussa sekä lausuntopalautteessa nousivat esille järjestämisen ja tuottamisen roolit hyvinvointialueilla sekä kysymys julkisen vallan käytöstä. Tarkennusta vaativina kysymyksinä olivat esillä myös linjaukset hyvinvointialueen riittävästä omasta palvelutuotannosta, palvelujen monituottajuudesta, ostopalveluista sekä ostopalvelutyövoiman ja vuokratyövoiman käytöstä. Lausuntokierroksen perusteella hallituksen esitysluonnosta täsmennettiin (VN 2020).

Hallituksen uudistuksen lähtökohtana on, että sosiaali- ja terveydenhuolto on

*”suunniteltava ja toteutettava sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisina kuin asiakkaiden tarve hyvinvointialueilla edellyttää. Palvelut olisi toteutettava yhdenvertaisesti, yhteen sovitettuina palvelukokonaisuuksina sekä hyvinvointialueen väestön tarpeet huomioon ottaen, lähellä asiakkaita” (VN 2020).*

Valtion strateginen ohjaus keskittyy jatkossa hyvinvointialueiden järjestämistehtäviin. Hyvinvointialueet ovat itsehallinnollisia organisaatioita, jolloin valtion ohjaus perustuu hyvään vuorovaikutukseen ja vuotuisen neuvottelumenettelyyn (VN 2020).

Tasavallan presidentti vahvisti sote- eli sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistamista koskevat lait 29.6.2021.

Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hyvinvointialueiden rahoitus perustuu valtion rahoitukseen, jonka lisäksi hyvinvointialueiden verotusoikeus on valmistelussa. Hyvinvointialueet päättävät rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta. Valtio ottaa huomioon alueiden väliset erot asukkaiden palvelutarpeissa ja järjestämisen olosuhteissa. Rahoituksen on turvattava riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen

järjestäminen. Marinin hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhtenä tavoitteena on myös kustannusten kasvun hillintä, joten hyvinvointialueiden rahoitusmalli sisältää kannusteita kustannusten kasvun hallintaan, jolloin voidaan turvata myös julkisen talouden kestävyttä. Hyvinvointialueiden rahoitus tarkistetaan vuosittain ja se on alueiden ennakoitavissa. Hyvinvointialueiden talous muodostaa jatkossa merkittävän osan julkisesta taloudesta joten valtion ja hyvinvointialueen välille on suunnitteilla vuosittainen ohjaus- ja arviointiprosessi, jolla tunnistetaan ennakoivasti toimintaympäristössä tapahtuvia sekä paikallisia että valtakunnallisia muutoksia (VN 2021).

Sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestämisvastuu ja kustannukset siirretään kunnilta hyvinvointialueille, joten kuntien tuloja siirretään valtiolle, joka rahoittaa hyvinvointialueiden toimintaa. Rahoituksen siirto on tarkoitus toteuttaa vähentämällä kunnilta peruspalvelujen valtionosuuksia, kunnallisveroa, kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta sekä veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvausta. Kuntien verotulojen vähentämistä vastaavasti korotettaisiin valtion ansiotuloverotusta ja valtion osuutta yhteisöveron tuotosta. Kuntalaisten ansiotuloverotuksen taso säilyy käytännössä ennallaan. Nykyinen kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä edellyttää uudistamista rahoituksen siirron myötä, mutta sen perusrakenteeseen ja kriteereihin ei esitetä merkittäviä muutoksia. Tulojen tasausjärjestelmään on esitetty suurempia muutoksia, koska kuntien verotuloista poistuu merkittävä osa, jonka lisäksi suurten kuntakohtaisten taloudellisten muutosten lieventämiseksi järjestelmään on sisällytettävä muutostasauselementtejä. Uudistuksen omaisuusjärjestelyissä valmistelun lähtökohtana on malli, jossa sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen kuntayhtymät siirtyisivät hyvinvointialueille varoineen ja velkoineen. Kuntien ja muiden kuntayhtymien sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen käytössä oleva irtain omaisuus ja sopimukset siirtyisivät hyvinvointialueille, mutta hyvinvointialue vuokraisi kunnilta niiden omistukseen jäävät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitilat siirtymäajaksi (VN 2021).

### 3.5 Tulevaisuuden kunnan tehtävät

Myös tulevaisuuden kunnan tehtävien pohtimisen aluksi on syytä kaikkein ensimmäisenä luoda katsaus kuntalakiin (410/2015), koska lain 1 § antaa näkymän myös tulevaisuudetta koskeviin pohdintoihin siitä mitä kunta tekee.

Kuntalain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyttä. Kuntalaissa todetaan, että kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kuntalaki antaa omalta osaltaan näkökulman tulevaisuuden kunnan tehtäviin, koska se velvoittaa kunnat suunnitelmalliseen toimintaan asukkaidensa parhaaksi.

Teoksessa Tulevaisuuden kunta (2017) eri kirjoittajat pohtivat useista näkökulmista vastauksia kysymyksiin mistä tulevaisuuden kunta on tehty ja mistä tulevaisuuden kunnassa on kysymys. Teoksen loppusanoissa kirjoittajat Nyholm ja muut (2017, s. 543–545) näkevät kysymyksen olevan kunnan perustehtävän uudelleenmäärittelystä ja orientoitumisesta sen mukaan. Palvelutehtävät ovat olleet keskeinen osa, jopa hallinneet, Suomen kuntien perustehtävää ja yhteiskunnallista roolia. Näin on ollut viimeisten vuosikymmenien ajan, mutta on syytä huomioida, että sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksen toteutuessa tehtäväkenttä muuttuu oleellisesti.

Kirjoittajat toteavatkin, että kuntien on löydettävä roolinsa ja perustehtävänsä uudelleen. Uudistuksen tapahtuessa on kohta, jossa kunnat voivat valita erilaisista painotuksista ja halutessaan profiloitua entistä paremmin paikallisten vahvuuksien ja kuntalaisten tahdon mukaisesti. Kaikille kunnille on kuitenkin täysin keskeistä kunnan elinvoiman painottaminen perustehtävänä.

Nyholm, Haveri, Majoinen ja Pekola-Sjöblom (2017, s. 543–545) näkevät, että työn, hyvinvoinnin ja toimeliaisuuden yhteisöllinen edistäminen, sivistystehtävä sekä aktiivinen kumppanuus yritysten ja järjestöjen kanssa nousevat entistä merkittävämpään rooliin kuntien pyrkiessä luomaan asukkailleen ja yrityksilleen ympäristön, jossa on hyvä asua ja yrittää. Kirjoittajat toteavatkin, että kyse on strategisista valinnoista, kuntastrategian tulee olla kirkas. Kunnan kehittämisen tulee perustua selkeisiin ja kaikille läpinäkyviin tietoisiin valintoihin.

Kuntastrategian rakentamisessa kirjoittajat näkevät tärkeäksi, jotta tulevaisuutta voidaan rakentaa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti niin, että pitkän aikavälin tavoitteet ja lyhyen aikavälin päätökset ja johtaminen toimivat saumattomasti yhteen. Kun tiedetään, mihin pyritään, millä aikavälillä ja minkälaisia valintoja aiotaan toteuttaa, pystytään myös erilaiset yksittäiset toimet ja päätökset suhteuttamaan kokonaisuuteen. Nyholm, Haveri, Majoinen ja Pekola-Sjöblom (2017, s. 543–545) näkevät strategiset valinnat tärkeiksi kunnan profiloitumisen, identiteetin ja maineen rakentamisen näkökulmista. Erilaistuminen on kunnillekin tärkeää, koska kirjoittajien mukaan kaikkea ei voi saada ja kaikkea ei voi kehittää yhtä aikaa.

Strategiaperusteinen toiminta on kirjoittajien mielestä tärkeää myös poliittisen ohjauksen toteutumisen ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Nyholm, Haveri, Majoinen ja Pekola-Sjöblom (2017, s. 543–545) kirjoittavat, että demokratia voi toteutua silloin, kun strategiat laaditaan yhdessä poliittisten päättäjien, kuntalaisten ja sidosryhmien kanssa, kun strategiat, niiden syntytausta sekä toteuttamisen tilanne ovat avoimesti ja läpinäkyvästi kaikkien saatavilla. Heidän mukaansa kuntalaisten aito osallisuus ja halu toimia yhteisen päämäärän eteen voi syntyä tiedon, osallistumisen ja vaikuttamisen kautta.

Kirjoittajat muistuttavat, että strategisten valintojen tekeminen tarkoittaa tärkeimpiä valintoja, joiden avulla tulevaisuutta rakennetaan. Tyypillisesti valinnat perustuvat kunnan olemassa oleviin vahvuuksiin tai näkyvissä oleviin mahdollisuuksiin. Strategian

he määrittelevät pääjuoneksi, jota noudatetaan päivittäisessä toiminnassa ja ohjaa yksittäisiä päätöksiä. Mikäli tulevaisuutta ei ole mietitty ja otettu haltuun, kehittäminen on reagoimista päivittäisiin ärsykkeisiin ja niihin tapahtumiin, joita ympärillämme jatkuvasti tapahtuu. Nyholm, Haveri, Majoinen ja Pekola-Sjöblom (2017, s. 543–545) huomioivat, että reagoitien kautta ei välttämättä synny omaa, itse luotua tulevaisuutta, koska ellei päätöksiä ja reagoiteja ohjaa visio, mihin haluamme mennä, valta tulevaisuuden luomisesta annetaan sattumalle.

Tulevaisuuden rakentaminen merkitsee asennetta ja lähestymistapaa, jossa valitaan se tulevaisuus, joka todennäköisten muutostrendien valossa ja käytettävissä olevin resurssein on mahdollista toteuttaa, kirjoittajat (2017, s. 543–545) linjaavat. Tulevaisuuteen vaikuttavat omat valinnat ja teot. Kuntien tulevaisuus ei ole valmiina ja päätettynä missään, vaan se on rakennettava. Ennakoiva, muutoksia ennustava ote on tärkeä, johon kuuluu tietoperusteinen johtaminen. Kunnan on tiedettävä oma tilanteensa ja pystyttävä ennakoimaan kehitykseen vaikuttavia tekijöitä, kuten väestönmuutosta, tai talouteen, ympäristöön ja sosiaaliseen muutokseen liittyviä tekijöitä.

Nyholm, Haveri, Majoinen ja Pekola-Sjöblom (2017, s. 543–545) kirjoittavat, että kunnallinen itsehallinto on pohjimmiltaan kuntalaisten itsehallintoa, joka on tapa järjestää yhteiskunta ja julkinen hallinto tavalla, joka perustuu alhaalta ylöspäin suuntautuvaan aktiivisuuteen, kansalaisten ja yhteisöjen omaehtoisuuteen sekä vapauden ja vastuun kohtaamiseen. He toteavat, että kuntien roolin muutoksessa ja palvelutehtävän merkityksen vähentyessä itsehallinnon näkökulma nousee keskiöön, mutta siten itsehallinto päivitetään vastaamaan ajan haasteita.

Tulevaisuuden luomisessa on kysymys siitä, kokevatko kuntalaiset osallisuutta, näkevätkö he kunnan ”omana kuntanaan” ja onko heillä kokemus vaikuttamisen mahdollisuudesta osana omaa yhteisöään, kirjoittajat (2017, s. 543–545) muistuttavat. Osallisuus on olennaista demokratian, vakauden, turvallisuuden, kasvun ja tehokkuuden näkökulmista.

Tulevaisuuden kunta on asukastoiminnan ja yhteisöjen alusta, jossa päättäjien tehtävänä on mahdollistaa ja kannustaa eri toimijoiden työ kunnan hyväksi.

Nyholm, Haveri, Majoinen ja Pekola-Sjöblom (2017, s. 543–545) toteavat teoksessaan, että johtajuus korostuu suurissa murroksissa, jossa kunnat juuri nyt ovat. Johtajuutta tarvitaan suunnan näyttämiseen, kurssin pitämiseen kohti tavoiteltua suuntaa sekä päivittäisten muutossignaalien tulkintaan. Johtajuudessa on tärkeää vuorovaikutus henkilöstön, sidosryhmien ja kuntalaisten kanssa. Johtajuus konkretisoituu hallintasuhteissa, joita kutsutaan raja- tai yhdyspinnoiksi. Kirjoittajien mukaan tulevaisuuden rakentamisessa tarvitaan uudistumista, kyseenalaistamista ja innovaatioita. Lisäksi erityisesti investoinnit tarvitsevat taloudellisia resursseja, mutta enemmän kyse on kekseliäisyydestä, uudistumisesta ja uusien ajatusten päättäväisestä toteutuksesta.

Kunnan tulevaisuuden rakentaminen on viestintää kunnan sisällä ja kunnan ulkoisten sidosryhmien välillä, koska perusta kuntalaisten osallisuudelle luodaan viestinnässä. Nyholm, Haveri, Majoinen ja Pekola-Sjöblom (2017, s. 543–545) kirjoittavat, että se, miten kunnan tulevaisuustyö vaikuttaa vetovoimaan, imagoon ja kilpailukykyyn, syntyy viestinnästä, joten sillä on keskeinen merkitys, syntykö tulevaisuuden rakentamisesta positiivinen vahvistuva kierre vai negatiivinen supistuva noidankehä. Kirjoittajat myös muistuttavat, että kunnan on vaikea löytää rooliaan, ellei yhteiskunta mahdollista ja tue alhaalta ylöspäin tapahtuvaa kehittämistä, toimijuutta ja erilaisten yhteisöjen itsehallinnollisuutta, koska kuntien tulevaisuus on kuntalaisten ja päättäjien vastuulla sekä heidän verkostojensa varassa. Toimiva itsehallinto edellyttää toimivaa kunta-valtiosuhdetta ja yhteiskunnallista ymmärrystä paikallisen itsehallinnon tarpeellisuudesta ja voimasta, kirjoittavat summaavat näkymiä tulevaisuuden kuntaan.

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt tulevaisuuden kuntapolitiikan toimenpidevaihtoehtoja valmistelevan työn, jossa haetaan ratkaisuja muun muassa kuntien rahoitus pohjan ja tehtävien tasapainottamiseksi ja pohditaan keinoja kuntien

roolin ja itsehallinnon kehittämiseksi (VM 2020). Työn on tarkoitus valmistua vuoden 2021 loppuun mennessä. Valtiovarainministeriön verkkosivujen (2021) mukaan valmistelun tavoitteena on kuntapolitiikka, jossa kunnilla on myös tulevaisuudessa hyvät edellytykset järjestää palvelut, edistää asukkaidensa hyvinvointia ja varmistaa kuntatalouden kestävä pohja. Toimenpide-ehdotukset muodostavat kokonaisuuksia, joissa otetaan huomioon muun muassa kuntien rahoituspohjan ja tehtävien tasapaino ja kestävyys, kuntien rooli ja itsehallinto, kuntien toimintatavat, yhteistyö ja kuntarakenne sekä valtion kuntiin kohdistama ohjaus eri muodoissaan. Lisäksi tavoitteena on herättää keskustelua kuntapolitiikasta, käydä avointa keskustelua, lisätä vuoropuhelua eri näkökulmista sekä vahvistaa yhteisymmärrystä kuntapolitiikan kehittämisen lähtökohdista ja tarpeista.

Valmistelutyön aloituksesta kertovassa tiedotteessa todetaan, että Suomen kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja väestörakenteeltaan merkittävästi toisistaan. Kuntien väliset erot ovat kasvaneet 2000-luvulla erityisesti väestörakenteen muutosten seurauksena. Väestön ikääntyminen, kaupungistuminen ja syntyvyyden lasku vaikuttavat voimakkaasti niin kuntien taloudelliseen kantokykyyn kuin kuntien edellytyksiin järjestää asukkailleen lakisääteiset palvelut. Myös tuleva sote-uudistus muuttaa kuntien asemaa, palveluita ja rahoitusta. Kuntatalouden kehitysnäkymät ovat vaikeat kuntien tulo- ja menokehityksen rakenteellisen epätasapainon vuoksi. Työikäisen väestön määrän pieneneminen heikentää ansiotuloverojen veropohjaa, mutta samanaikaisesti vanhusväestön määrän kasvu lisää julkisten palvelujen kysyntää ja menoja. Maan sisäinen muuttoliike ja syntyvyyden lasku ovat voimistaneet tätä muutosta sekä kuntien eriytymiskehitystä (VM 2020).

### **3.6 Tulevaisuuden kunta ja organisaatioparadoksit**

Yksi näkökulma tulevaisuuden kuntaan on tarkastella sitä organisaatioparadoksien näkökulmasta. Esa Hyyryläinen, Mikko Karhu ja Ilkka Luoto (2018, s. 8-20) muodostavat artikkelissaan tulevaisuuden kunnan kehittymistä alueellisena organisaationa esittelevän tulkintamallin, jossa tarkastellaan paradoksiteorian lähtökohdista kuntien

kehitykseen vaikuttavia tekijöitä. Tarkastelu tehdään suoriutumisen, yhteenkuuluvuuden ja organisoimisen pääparadoksiluokkien kautta, jotka ovat yläkategoriana tutkimusaineistosta välittyville alaparadokseille.

Hyyryläisen, Karhun ja Luodon artikkelissa (2018, s. 8-20) kuvataan kolmea pääparadoksiluokkaa epävarmuuden aiheuttajina, jonka lähteenä on keskeistekijöiden tai -piirteiden samanaikaisuus ja vastakkaisuus. Artikkelissa haettiin alaparadokseja vastakkaisuuksien kautta. Paradokseihin liittyvää epävarmuutta ei kirjoittajien mukaan pystytä poistamaan järkeilyyn perustuvalla suunnittelulla, joten kun päättämättömyyttä aiheuttavaa epävarmuutta ei voida poistaa, sen kanssa on opittava toimimaan. Tarvitaan siis paradoksin lukutaitoa, mikä edellyttää taulukossa esitettyjen vastakkaisuuksien käsittämistä riippuvuuksina, jolloin kysymys ei enää olekaan valinnoista, vaan yhteiskunnallisesta moniajosta, missä kehittämisellä tarkoitetaan useiden vastakkaisiltakin näyttävien kehityssuuntien yhtäaikaista edistämistä (Hyyryläinen ja muut 2018, s. 8-20).

Suoriutumisen paradokseissa on kirjoittajien mukaan kyse kunnan perimmäisen tarkoituksen näennäisestä ristiriitaisuudesta. Kunnilla on tehtäviä, joiden yhteydessä erilaiset intressit kohtaavat, joten muodostuu toisiaan kohden vastakkaisia näkemyksiä, mitkä ovat kunnan tarkoitus ja tehtävät. Artikkelissa käytetään esimerkkinä alueuudistusta, joka kaventaa kuntien tehtäväkenttää, mutta laajentaa kuntien omaa elinkeino- ja maankäyttöpolitiikkaa.

Yhteenkuuluvuuden paradokseihin taas kirjoittajien mukaan lukeutuvat epävarmuudet, jotka liittyvät identiteetteihin, rooleihin tai vuorovaikutukseen. Kuntaa pidetään identiteetiltään paikallisena, mutta se on myös seudullinen ja globaali. Kirjoittajat huomioivat, että maaseudun ja kaupungin vastakkainasettelun sijaan pitäisi huomioida niiden keskinäinen riippuvuus, ne eivät tule toimeen ilman toisiaan, jonka lisäksi niillä on samat haasteet osallistavien toimintatapojen kehittämisessä.



Kolmannen pääparadoksiluokan, organisoimisen paradoksien, kohdalla tarkoitetaan epävarmuutta, joka liittyy ristiriitaisuuksiin rakenteissa ja niiden muodostamisessa. Esa Hyyryläinen, Mikko Karhu ja Ilkka Luoto (2018, s. 8-20) kirjoittavat, että konkreettisena esimerkkinä heidän tutkimusaineistossaan on sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu. Kyseessä on merkittävästi kuntiin ja niiden tulevaisuuteen vaikuttava rakenteellinen uudistus, jonka tavoitteena on yhteistoiminta kunnan ulkopuolisten organisaatioiden kanssa, mutta myös kunnan riippumattomuuden säilyttäminen. Pelkästään tässä tavoitteessa on kuntien näkökulmasta ristiriita. Artikkelia varten tehdyistä tutkimushaastatteluista kävi ilmi, että kehityksen toivotaan kunnan näkökulmasta olevan hallinnassa, mutta hallintaan vaikuttavat asiat ovat kuntien toiminnan ulkopuolella.

Esa Hyyryläinen, Mikko Karhu ja Ilkka Luoto (2018, s. 8-20) toteavat artikkelissaan, että ”paradoksit ovat ikaikaisia ja matka kohti tulevaisuuden kuntaa on monelta osin kartoittamaton”. Kunnissa strategisen ajattelun tulisi pohjata potentiaalien ja hidasteiden tunnistamiseen, riittävän taajaan ja teräväkatseisesti. Kirjoittajat rohkaisevat tekemään paradoksien kohdalla yhteismitattomiakin asioita ja edistämään vastakkaisia näkökulmia. Organisaation toimintaa kehitettäessä tämä mahdollistaa eri aikajänteillä etenemisen. Esa Hyyryläinen, Mikko Karhu ja Ilkka Luoto kirjoittavat siitä, että aina ei ole mahdollista valita riippumattomuuden tai verkostoitumisen välillä. Toimintaympäristö ei monimutkaisuudessaan tätä mahdollista. Samaan aikaan on osattava olla sekä proaktiivinen että reaktiivinen, joka ei tarkoita kaiken sopivan, vaan pikemminkin siirtymää ”jokotaista” ”sekäettään.”

Kuntaorganisaatiotkin tarvitsevat paradoksien lukutaitoa, täytyy ymmärtää niihin kuuluva vastakkaisten asioiden keskinäinen riippuvuus. Paradoksien lukutaidossa on keskeistä huomata vastakkaisten asioiden samanaikaisuudessa esittäytyvä potentiaali. Kirjoittajien mukaan alueellisten organisaatioiden monisuuntainen kehittäminen on alueiden elinvoimaisuuden ja itse organisaatioiden kannalta merkittävä mahdollisuus luovia paradoksien ristiaallokossa.

Esa Hyyryläinen, Mikko Karhu ja Ilkka Luoto (2018, s. 8-20) toteavat artikkelissaan, että kuntien muutos ei ala samasta kohdasta eikä pääty yhteiseen lopputulokseen, joten ”tulevaisuuden kuntaa ei siksi voi kuvata vain yhdellä tavalla.” Kirjoittajien mukaan kunnissa on keskeistä löytää tasapaino siihen, mitä on tehtävä ja mitä on maltettava olla tekemättä. Paradoksiteoria ei ole perinteinen tapa organisoida tai johtaa, koska siinä kyseenalaistetaan aiemmin muutoksesta ja johtamisesta kirjoitettua ja sanottua. Kirjoittajat pitävät tätä tarpeellisena, koska ”matkaa kohti tulevaisuuden kuntaa ei voida pitää suoraviivaisena ja hallittuna siirtymänä aikaisemmasta kunnan mallista vaiheittain uuteen.”

## 4 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Tutkimus on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus, jonka tiedonhankintakeinona on käytetty teemahaastatteluja. Laadullisessa eli kvalitatiivisessa tutkimusmenetelmässä lähtökohta on todellisen elämän kuvaaminen. Tutkittavaa kohdetta tarkastellaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Usein kuitenkin erillisilläkin asioilla on syy-seuraussuhteita keskenään. Laadullisissa tutkimuksissa tavoitteena on löytää uutta, ei syventää sellaista tietämystä, joka jo tiedetään. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2013, s. 161).

### 4.1 Teemahaastattelu tutkimusmenetelmänä

Haastattelu on yksi tiedonhankinnan perusmuodoista. Haastattelun keinoin ihmisten mielipiteet, käsitykset, uskomukset ja heidän omaamansa tiedot saadaan esiin yhdessä keskustelemalla. (Hirsjärvi ja Hurme 2008, s. 11). Myös Kananen toteaa teoksessaan haastatteluiden olevan havainnoinnin ohella yksi laadullisen tutkimuksen yleisimmin käytetyistä aineistonkeruumenetelmistä. Haastattelu edellyttää sitä, että tutkijalla ja tutkittavalla on yhteinen kieli, jolla keskustelu voidaan toteuttaa. Haastattelu sopii tietyntyyppisiin tilanteisiin, jolloin se tuottaa menetelmälle tyyppillistä tietoa. (Kananen 2017, s. 88–97).

Hirsjärvi ja Hurme (2008, s. 34) pitävät teoksessaan haastattelua hyvin joustavana menetelmänä, joten se sopii erilaisiin tutkimustarkoituksiin. Haastattelutilanteessa ollaan suorassa kielellisessä vuorovaikutuksessa tutkittavan kanssa. Tämä siis luo mahdollisuuden suunnata tiedonhankinta itse haastattelutilanteeseen. Kirjoittajien mukaan samalla on mahdollista saada esiin vastausten taustalla olevia muita motiiveja, koska ei-kielelliset vihjeet auttavat ymmärtämään vastauksia ja joskus jopa ymmärtämään merkityksiä. Haastatteluaiheiden järjestystä on myös mahdollista säädellä. (Hirsjärvi & Hurme 2008, s. 34).

Haastattelut ja keskustelut koostuvat sanoista, lauseista, ja eleistä, joiden merkitykset eivät ole aina yksiselitteisiä, Kananen teoksessa todetaan (2017, s. 88–97). Ensin tulee kielen moninaisuus ja se, miten sanat ymmärretään, koska tavallisessa puhekielessä ei sanoja ja käsitteitä määritellä tarkasti, vaan niitä käytetään varsin lavasti. Asioita ei arkikielessä haluta sanoa suoraan, eikä arkikieli ole yksiselitteistä. Tutkijan täytyy aineiston analysointivaiheessa huomioida haastateltavan kertomuksen viestiä, sekä sitä mitä, sanattoman viestinnän ja ilmaisujen takaa löytyy, joten tutkijalta vaaditaan herkkyyttä ja kykyä ”lukea ja nähdä rivien välistä”. Sanallisen viestinnän lisäksi on olemassa non-verbaalinen viestintä eli kehonkieli, joka voi viestiä toisin kuin puhe. (Kananen 2017, s. 88–97).

Haastattelemisen osana tutkimuksen tekemistä on vuorovaikutustilanne, jolle ovat luonteenomaisia Hirsjärven ja Hurmeen teoksen (2008, s. 43) mukaan seuraavat piirteet:

- 1) Haastattelu on ennalta suunniteltu, haastattelijalla on tutustunut tutkimuksen kohteeseen sekä käytännössä että teoriassa. Tavoitteena on, että haastattelijalla saa luotettavaa tietoa tutkimusongelman kannalta tärkeiltä alueilta.
- 2) Haastattelu on haastattelijan alulle panema ja ohjaama.
- 3) Haastattelijalla joutuu tavallisesti motivoimaan haastateltavaa sekä ylläpitämään hänen motivaatiotaan.
- 4) Haastattelijalla tuntee roolinsa, mutta haastateltava oppii sen haastattelun kuluessa.
- 5) Haastateltavan on voitava luottaa siihen, että annettuja tietoja käsitellään luottamuksellisesti.

Tässä tutkimuksessa on käytetty tutkimusmenetelmänä teemahaastattelua, josta Hirsjärvi ja Hurme (2008, s. 47–48) käyttävät teoksessaan nimitystä puolistrukturoitu haastattelu. Kirjoittajat toteavat, että puhutaan lomakehaastattelun ja strukturoimattoman haastattelun välimuodosta, jota kutsutaan puolistrukturoiduksi tai puolistandardoiduksi haastatteluksi, mutta selkeää yhtä määritelmää tälle

haastattelumuodolle ei ole olemassa. Yleisesti puolistrukturoiduille menetelmille on tyyppillistä, että jokin haastattelun näkökohta on lyöty lukkoon, mutta ei kaikkia.

Kanasen teoksessa todetaan haastatteluiden olevan laadullisen tutkimuksen käytetyin menetelmä, jolla on useita muotoja, mutta käytetyin on teemahaastattelu. Haastattelun käyttö edellyttää yhteistä kieltä tutkijan ja tutkittavien välillä. Haastatteluja voidaan luokitella osallistujamäärän mukaan yksilö- tai ryhmähaastatteluiksi. Kysymystyyppin mukaan taas voidaan puhua lomakehaastattelusta (kysely), teemahaastattelusta tai syvähaastattelusta (avoin haastattelu) (Kananen 2017, s. 88–97).

Teemahaastattelu kohdennetaan tiettyihin keskusteltaviin teemoihin. Teemahaastattelun etuna pidetään sitä, että se ei sido haastattelua kvalitatiiviseksi tai kvantitatiiviseksi, ei ota kantaa haastattelukertojen lukumäärään tai asioiden käsittelyn syvyyteen. Haastattelumenetelmän nimi kertoo keskeisesti siitä, että yksityiskohtaisten tai tarkkojen kysymysten sijaan haastattelu etenee keskeisten teemojen varassa, joka vapauttaa haastattelun tutkijan näkökulmasta ja erityisesti tuo tutkittavien äänen kuuluviin. Teemahaastattelu ottaa huomioon haastateltavien tulkinnat asioista ja heidän asioille antamansa merkitykset ovat keskeisiä, samoin kuin sen, että merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa (Hirsjärvi & Hurme 2008, s. 47–48).

Kananen määrittelee teoksessaan (2017, s. 88–97) teemahaastattelun siten, että se tarkoittaa kahden ihmisen välistä keskustelua aihe kerrallaan. Tutkija on ennalta pohtinut miettinyt aiheet eli teemat, jotka ovat hyvin yleisluontoisia keskustelun aiheita, jotka saadaan tutkittavan ilmiön ennakkonäkemyksestä. Teema on laajempi kokonaisuus kuin kysymys ja sen avulla tutkija pyrkii saamaan tutkittavan ilmiön haltuunsa ja kasvattamaan siitä ymmärrystään haastateltavan avulla. Näin tutkija oppii keskustelun kautta ymmärtämään ilmiötä, jolloin ymmärrys tuo uusia teemoja ja tarkentavia kysymyksiä, eli aihepiirejä syvennetään ja lavennetaan.

Teemahaastattelulle on tyyppillistä:

- keskusteltavat aiheet
- keskustelun eteneminen vastaajan ehdoilla.

Ennen haastattelutilannetta tutkija laatii teemahaastattelurungon ennakkokäsitystensä pohjalta. Siihen kirjataan keskusteltavat aiheet, joiden tulisi kattaa tutkittava ilmiö. Myös keskustelun aikana nousee uusia aihealueita, joihin haastattelijan pitää tarttua ja joista hänen pitää keskusteluttaa. (Kananen 2017, s. 88–97).

Anu Puusa (2020, s. 103–117) toteaa teemahaastattelun sopivan monenlaisten ilmiöiden tutkimiseen, koska se lähtee oletuksesta, että yksilön kokemuksia, uskomuksia ja ajatusrakennelmia voidaan tutkia käyttäen tutkimusmenetelmänä teemahaastattelua, koska se korostaa tutkittavien elämismaailmaa ja subjektiivisia käsityksiä asioista. Puusan mukaan teemahaastattelun perusajatuksena on, että tutkittavat ovat läpikäyneet tai kokeneet asian tai prosessin, tutkija taas hallitsee tutkimuskohteen ilmiöstä keskeiset asiat, kuten rakenteet ja prosessit.

Hirsjärvi ja Hurme pitävät teoksessaan teemahaastattelua lähempänä strukturoimatonta kuin strukturoitua haastattelua. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu menetelmä, koska haastattelun aihepiirit eli keskusteltavat teema-alueet, ovat kaikille samat. Muissa puolistrukturoiduissa haastatteluissa esimerkiksi kysymykset tai kysymysten muoto ovat kaikille samat. Teemahaastattelusta puuttuu strukturoidulle lomakehaastattelulle luonteenomainen kysymysten tarkka muoto ja järjestys, mutta se ei ole syvähaastattelun tapaan täysin vapaa (Hirsjärvi & Hurme 2008, s. 47–48).

Teemahaastattelun keinoin tutkija tavoittelee ymmärrystä ja pyrkii saamaan käsityksen ilmiöstä, joka on tutkimuksen kohteena, Kananen kirjoittaa (2017, s. 88–97). Mukana on haastateltava ihminen ja hänen toimintansa, jota tutkija avaa teemojen avulla. Kananen kuvaan teemojen ja teemoja tarkentavien kysymysten olevan kuin haaveja, joilla tutkija ammentaa tietoa haastateltavasta. Jokainen kysymys ja vastaus tuottavat osaltaan ymmärrystä, josta nousee uusia kysymyksiä, jolloin tutkija rakentaa haastateltavan vastausten avulla kokonaisvaltaista kuvaa ja ymmärrystä tutkimuskohteesta. Kysymykset löytyvät tutkittavan ilmiön sisäpuolelta ja niitä ohjaa tutkimusongelma, johon halutaan

saada vastaus. Ennen haastatteluita tehdään teemoihin ja kysymyksiin liittyvät päätökset, jolloin haastattelu voi perustua spontaaneihin tai ennalta tarkasti suunniteltuihin keskustelunaiheisiin, mutta tähän vaikuttaa se kuinka ilmiö tunnetaan. Tutkija pystyy teemoittamisella ja kysymyksenasettelulla vaikuttamaan saamaansa tietomäärään, sen laatuun ja syvyyteen. Aineiston analysoinnin kannalta vältettäviä ovat niin sanotut dikotomiset kysymykset, joihin voidaan vastata kyllä tai ei, koska laadullisessa tutkimuksessa haastateltavien halutaan kertovan tutkittavasta ilmiöstä (Kananen 2017, s. 88–97).

Myös Puusa (2020, s. 103–117) toteaa, että teemahaastattelun metodinen ominaisuus on se, että haastattelun lähtökohdat ovat ennalta tiedossa. Näin tutkija pystyy ohjaamaan keskustelun kulkua, mutta ei kontrolloi sitä. Teemahaastattelun teemat ja tarkentavat kysymykset on valittu ennalta, mutta silti teemahaastattelu on Puusan (2020, s. 103–117) mukaan haastattelumenetelmänä vapaamuotoinen ja joustava. Tätä kuvastaa myös se, että teemahaastattelussa ei edetä määrämuotoisia kysymyksiä johdonmukaisesti esittäen, vaan aihepiiristä on tarkoitus keskustella hyvin vapaasti. Teemahaastattelussa tutkimusmenetelmänä korostuu se, että haetaan ihmisten tulkintoja asioista, heidän asioille antamiaan merkityksiä ja merkityksen syntymistä vuorovaikutuksessa. Teemahaastatteluissa käydään läpi ennalta asetetut teemat, mutta niiden järjestystä, laajuutta, kysymisen tapaa ja sananmuotoja voi tutkija vaihdella hyvinkin paljon eri haastatteluissa, koska haastateltavien vastaukset, halu ja tapa kertoa asioista poikkeavat toisistaan.

Tässä tutkimuksessa teemahaastattelut toteutettiin kuntakohtaisina ryhmähaastatteluina. Haastatteluja voi toteuttaa monella tavalla käytännössä. Hirsjärvi ja Hurme kirjoittavat teoksessaan (2008, s. 61–63) ryhmähaastattelujen olevan monissa tapauksissa käyttökelpoinen menettely, ja ryhmähaastattelujen suosion lisääntyneen viime vuosina. Ryhmähaastattelua voidaan pitää keskusteluna, jonka tavoite on vapaamuotoinen. Ryhmähaastattelun osallistujat kommentoivat spontaanisti, tekevät huomioita ja tuottavat monipuolista tietoa haastattelun kohteena olevasta ilmiöstä, jota

tutkitaan. Ryhmähaastattelussa haastattelija puhuu useille haastateltaville samanaikaisesti suunnaten välillä kysymyksiä myös ryhmän yksittäisille jäsenille (Hirsjärvi & Hurme 2008, s. 61–63).

Haastattelijan kuuluu ryhmähaastattelutilanteessa huolehtia keskustelun pysymisestä valituissa teemoissa, mutta myös siitä, että kaikilla haastatteluun osallistuvilla on mahdollisuus osallistua sen kulkuun. Ryhmähaastattelulla on erityinen merkitys silloin, kun halutaan selvittää, henkilöiden yhteinen kanta johonkin kysymykseen (Hirsjärvi & Hurme 2008, s. 61–63).

Anu Puusan (2020, s. 103–117) mukaan ryhmähaastatteluiden keskeisimpänä tavoitteena on saada aikaan ryhmän kesken keskustelu tutkijan kiinnostuksen kohteena olevasta aiheesta tai teemoista, jotka siihen liittyvät. Ryhmähaastattelua voidaan Puusan mukaan hyödyntää monenlaisten ilmiöiden tutkimisessa, koska siinä voidaan esimerkiksi kohdentaa huomio asioihin, jotka yhdistävät ryhmän jäseniä. Ryhmähaastattelua kannattaa Puusan mukaan hyödyntää erityisesti silloin, kun tutkija on kiinnostunut tutkittavien yhteisestä kannasta tutkittavaan asiaan.

Ryhmähaastatteluiden etuna pidetään sitä, että sen avulla saadaan nopeasti tietoa samanaikaisesti usealta vastaajalta, jonka lisäksi sitä pidetään helpompana menetelmänä kuin yksilöhaastattelua. Ryhmähaastattelun eduksi mainitaan usein myös sen halvempi hinta kuin sama määrä yksilöhaastatteluita. Ryhmähaastattelun haittoina pidetään muun muassa sitä, että kaikki, jotka on kutsuttu haastatteluun, eivät välttämättä tulekaan paikalle. Lisäksi ryhädynamiikka ja erityisesti valtahierarkia vaikuttavat siihen, kuka puhuu ja mitä ryhmässä sanotaan. Suurimpana ongelmana monet pitävät ryhmäkeskustelujen purkamista ja analyysin tekoa haastattelutallenteista (Hirsjärvi & Hurme 2008, s. 61–63).



## 4.2 Tutkimushaastattelujen suorittaminen

Tässä tutkimuksessa tutkimushaastatteluaineisto syntyi neljän tutkimukseen valitun kehittäjäkunnan johtojen ryhmässä toteutetuista teemahaastatteluista, jotka toteutettiin ajanjaksolla 17.5.–8.6.2021. Tutkimushaastatteluissa oli mukana hallitusten ja valtuustojen puheenjohtajia sekä kunnan- ja kaupunginjohtajia. Anttiroiko ja muut kirjoittajat ovat teoksessaan (2003, s. 60) kuvanneet erityispiirteitä, jotka liittyvät kunnan strategiseen johtamiseen. Kunnassa siihen osallistuvat ylin poliittinen johto sekä virkamiesjohto, mikä tuo erityispiirteensä strategiseen johtamiseen. Tavallisesti kunnan johtaelimissä olevat luottamushenkilöt vastaavat poliittisista ja ideologisista perusvalinnoista eli poliittisesta johtamisesta. Ensisijaisesti poliittinen johto osallistuu kunnan toiminnan suunnan määrittelyyn, mutta myös kuntastrategian luomiseen ja valintaan. Virkamiesjohto taas vastaa ammatillisesta johtamisesta, joten sen tehtäviin kuuluvat esimerkiksi vaihtoehtoisten strategioiden valmistelu, valitun strategian toteuttaminen sekä huolehtiminen siitä, että strategiset linjaukset toteutuvat operatiivisessa johtamisessa ja päätöksenteossa. Käytännön tasolla kunnissa poliittinen ja ammatillinen johtaminen ovat hyvin monella tavalla kietoutuneet toisiinsa. Tämän tutkimuksen kannalta oli merkittävää, että tutkimushaastatteluissa oli kunnittain edustettuna sekä luottamushenkilö- että virkamiesjohto. Näin saatiin kattavampi näkemys tulevaisuuden kuntaa koskevista pohdinnoista.

Tutkimushaastattelut kestivät 1,5-2 tuntia, joten litteroitua aineistoa muodostui lähes 100 sivua. Tutkimushaastattelut kestivät keskimäärin 91,5 minuuttia. Liitteenä (liite 3.) olevassa taulukossa on kuvattu tutkimushaastatteluihin osallistuminen kunnittain. Tutkimushaastattelut toteutettiin Teams-videoneuvottelupalvelulla. Tutkimuskohdekunnat sijaitsevat maantieteellisesti laajalla alueella, jonka lisäksi koronapandemian tilanne oli tutkimushaastatteluiden toteuttamisaikaan touko-kesäkuussa 2021 hyvin erilainen eri puolella Suomea, joten etäyhteydellä toteutetut tutkimushaastattelut oli perusteltu ratkaisu.

Tutkimus on toteutettu siten, että valtaosasta tutkimushaastatteluihin osallistuneiden kommentteista ei voi erottaa, mikä haastateltavista kunnista on kyseessä. Muutamissa lainauksissa on sen kaltaisia asioita, että tutkimuksen lukijan on mahdollista päätellä se siitä.

Kutsu haastatteluun toimitettiin kunnan- tai kaupunginjohtajille sähköpostitse. Kaikki kunnat vastasivat haastattelukutsuun. Yksi kunta joutui aikataulusyistä kieltäytymään haastattelusta, mutta tähän oli ennalta varauduttu ja kutsuttu viisi kuntaa mukaan, koska tutkimuksen toteutuminen haluttiin varmistaa, vaikka haastattelu-aikataulu oli tiukka. Kuntavaalit toimitettiin 13.6.2021 ja haastattelut oli päätetty toteuttaa ennen sitä, jotta saatiin kokoneiden luottamushenkilöjohtajien näkemykset mukaan tutkimukseen. Teemahaastattelun runko toimitettiin haastateltaville tutustuttavaksi ennen tutkimushaastattelua. Teemahaastattelun rungossa oli myös yksityiskohtaisia kysymyksiä, mutta tutkimushaastattelut toteutettiin teemoittain, eikä kysymyksiä välttämättä käsitelty yksityiskohtaisesti tai teemahaastattelurungon mukaisessa järjestyksessä. Anu Puusa (2020, s. 103-117) kirjoittaa, että haastattelurunko antaa haastattelulle hahmon ja auttaa varmistamaan tutkijan saaman tiedon merkityksellisyyden tutkimusongelman näkökulmasta, koska keskustelu käydään tutkimuksen kannalta keskeisissä asioissa.

Tutkimushaastattelut rakentuivat sen tematiikan ympärille, millaisena kuntapäättäjät näkevät tulevaisuuden kunnan tehtäväkentän. Tutkimuksen pääkysymys oli miten kuntapäättäjät visioivat tulevaisuuden kuntaa SWOT-analyysin valossa? Siihen haettiin vastausta seuraavien tutkimushaastattelu kysymysten kautta, jotka ovat:

1. Mikä on kunnan tärkein rooli tulevaisuudessa?
2. Valitkaa keskustellen kunnallenne kaikkein tärkein rooli tulevaisuudessa.
3. Tulevaisuuden kunnan visiointi SWOT-analyysin valossa.
4. Oletteko kunnassanne tehneet tulevaisuustyötä?
5. Miten valmistelette tulevan valtuustokauden kuntastrategiatyötä
6. Mitä hyviä toimintatapoja teillä on antaa muille kunnille tulevaisuuden kunnan tehtävien pohdintaan?

Substanssiin ja varsinaiseen tutkimusongelmaan liittyvien kysymysten lisäksi teemahaastattelussa käytiin läpi myös haastateltavien taustaa ja sitä, kuinka pitkä historia haastateltavalla on kuntatyössä tai luottamustehtävässä.

Haastattelututkimuksen kaikki kysymykset olivat avoimia kysymyksiä. Ensimmäisessä osassa pohdittiin kunnan tärkeintä roolia tulevaisuudessa. Toisessa osassa keskustelijat pohtivat keskustellen oman kuntansa kaikkein tärkeimmästä roolista tulevaisuudessa. Kolmannessa osassa visioitiin tulevaisuuden kuntaa SWOT-analyysin valossa. Neljännessä osassa selvitettiin, onko kunnassa ollut haasteita tulevaisuuden pohdinnassa. Viidennessä osassa keskusteltiin siitä, miten kunnat valmistelevat tutkimushaastatteluhetkellä tulevan valtuustokauden kuntastrategiatyötä. Viimeiseksi koottiin hyviä toimintatapoja, joita voisi antaa muille kunnille tulevaisuuden kunnan tehtävien pohdintaan.

Tutkimushaastattelutilanteessa haastattelijalla on aina tahtomattaankin vaikutusta siihen, mitä haastateltava sanoo. Vaikka haastattelija pyrkii olemaan neutraali, eikä ohjaa vastauksia mihinkään suuntaan, saattaa tutkijan läsnäolo vaikuttaa vastauksiin. Tutkimuksen tuloksia tulkittaessa täytyy niitä analysoida kriittisesti, koska haastateltavat tiesivät tulevansa kuntien tulevaisuutta koskevaan tutkimushaastatteluun, ja että tutkija odottaa erityisesti sitä näkökulmaa (Hirsjärvi & Hurme 2008, s. 61–63).

### **4.3 Tutkimushaastatteluaineiston analyysi**

Laadullisen analyysin pääpiirteitä voidaan Hirsjärven ja Hurmeen (2008, s. 136–138) mukaisesti hahmottaa siten, että varsinainen tutkimusanalyysi on käynnissä jo haastattelutilanteessa, mikäli tutkija tekee itse haastattelut. Tutkittavasta ilmiöstä voi haastattelutilanteessa tehdä analyysiä kirjoittajien mukaan useuden, toistuvuuden, jakautumisen ja erityistapausten perusteella. Lisäksi tutkija voi tyyppitellä tai hahmottaa

malleja syntyneiden havaintojen perusteella. Tutkijalle voi jo kehittyä hypoteesi tai malli, joiden tarkistamiseksi täytyy ehkä kerätä lisää aineistoa.

Tutkija voi aineiston tallennettuaan kirjoittaa aineiston tekstiksi koko haastattelusta tai kirjoittaa valikoiden esimerkiksi tietyistä teemoista tai ainoastaan haastateltavan puheesta. Tutkija voi myös päättää, että aineistoa ei kirjoiteta tekstiksi, vaan analyysiä tehdään suoraan tallenteelta. Puhtaaksikirjoittamisesta sanasanalta kutsutaan litteroinniksi. Aineiston purkaminen on tutkijalle tutkimuksen lukemis- ja analyysivaiheen aloitus. Siinä tutkija pyrkii tavoittamaan olennaiset sisällöt haastateltavien vastauksista. Tutkija valitsee mitä aineistoa tallentaa ja mitä aineistoa jättää pois, joten teksti läpäisee kirjoittajan seulan ensimmäisen kerran. Tutkija päättelee aineistoa käsitellessään sen, milloin haastateltava puhuu tutkittavasta ilmiöstä, joten tutkija joutuu tekemään myös tulkintoja. Aineiston purkamisen jälkeen analysoitavaa tekstiä on paljon. Vaikka sisällöt ovatkin tuttuja, koska tutkija on käsitellyt ne jo itse haastattelutilanteessa ja purkamisvaiheessa, aineistoa olisi luettava kokonaisuutena useaan kertaan (Hirsjärvi ja Hurme 2008, s. 143–147).

Laadullisen analyysin pääpiirteisiin kuuluu kirjoittajien mukaan myös se, että aineiston analysointi tehdään kontekstin ja tutkimusaineiston lähellä. Laadullisessa, kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineisto säilyy sanallisessa, jopa alkuperäisessä, muodossa. Tässä on ero verrattuna kvantitatiiviseen tutkimukseen. Tutkija käyttää aineiston analysointiin joko induktiivista tai abduktiivista päättelyä. Näissä on erona se, että abduktiivisessa päättelyssä tutkijalla on teoreettisia johtoideoita, jotka pyritään tutkimuksella todentamaan, mutta induktiivisessa päättelyssä aineisto on keskeinen.

Varsinaisia analyysitekniikoita ja työskentelytapoja on Hirsjärven ja Hurmeen (2008, s. 136–138) mukaan paljon, eikä laadullisessa tutkimuksessa ole paljonkaan standardoituja tekniikoita, joten ei voida nimetä yhtä oikeaa tai parasta tapaa analysoida aineisto. Tutkimushaastatteluiden merkitysanalyysiä voidaan tehdä muun muassa tiivistämällä merkityksiä, jolloin haastattelussa esiin tulevat merkitykset kirjoitetaan lyhyeen

sanalliseen muotoon. Merkitysten luokittelussa taas ne koodataan eri luokkiin. Tekstiä voidaan järjestää esimerkiksi ajallisesti, jolloin on kyse narratiivisesta strukturoinnista. Mikäli taas tutkija pyrkii löytämään aineistosta piirteitä, jotka eivät ole suoraan aineistossa lausuttuna, silloin kyse on merkitysten tulkinnasta.

Laadullisen aineiston käsittelyssä on Hirsjärven ja Hurmeen mukaan (2008, s. 143–147) useita vaiheita. Tutkimuksen analysointi käsittää eritellään ja luokitellaan aineistoa. Kokonaiskuva tutkimuksesta luodaan synteessissä, jonka lisäksi tutkittava ilmiö pyritään esittämään uudella perspektiivillä. Koko analyysi perustuu aineiston kuvailemiselle, jossa vastataan kysymyksiin kuka, missä, milloin, kuinka paljon ja kuinka usein. Aineiston kuvailemisessa tavoitellaan henkilöiden, tapahtumien tai kohteiden ominaisuuksien ja piirteiden kartoittamista. Olennainen osa analyysiä on aineiston luokittelu, koska se on pohja, jolla haastatteluaineistoa voidaan tulkita, yksinkertaistaa ja tiivistää.

Tutkimushaastattelut tallennettiin kokonaisuudessaan Teams-videoneuvottelupalvelun käyttämisen yhteydessä, litteroitiin ja analysoitiin. Tutkimusaineisto analysoitiin teemoittelemalla. Koko tutkimusaineisto luokiteltiin, jonka jälkeen se kuunneltiin ja luettiin vielä kokonaan uudelleen ja tehtiin luokkien yhdistelyä. Näin saatiin tiivistettyä aineistoista tutkimuksen kannalta kaikkein keskeisimmät teemat ja kokonaisuudet. Tutkimuksen kannalta keskeisiksi nousivat ne teemat, jotka nousivat kaikissa tai useimmissa haastatteluissa esiin tai niissä oli jotain, mitä haastateltavat itse korostivat erityisen tärkeinä asioina. Jokaisen tutkimushaastattelun teeman välille pyrittiin löytämään yhteyksiä, yhteisiä nimittäjiä, miten ja miksi ne liittyvät toisiinsa, jonka lisäksi etsittiin eroavaisuuksia. Litteroitua tutkimushaastatteluaineistoa tarkasteltiin ensivaiheessa erillisinä asiakirjoina, mutta ne yhdistettiin yhdeksi aineistoksi osana analysointia.

Tutkimushaastatteluaineistoa analysoitiin myös etsimällä tutkimuksen avainsanojen esiintymistä aineistosta, mutta se tehtiin ainoastaan haastateltavien vastausten osalta,

niitä ei haettu haastattelukysymysten kohdalta. Avainsanojen esiintymistä tutkimushaastatteluaineistossa kuvaava taulukko on alapuolella.

Avainsana	Hakusana	Montako kertaa mainittu aineistossa
kunta	kunta	235
maakunta	maakunta	7
edunvalvonta	edunvalv	14
sivistys	sivist	41
hyvinvointi	hyvinvo	99
osallisuus	osallisu	12
elinvoima	elinvoi	19
kehittäminen	kehittäm	21
vetovoima	vetovoim	11
pitovoima	pitovoim	3
muutos	muuto	14

**Taulukko 1. Avainsanojen esiintyminen tutkimushaastatteluaineistossa.**

Avainsanojen esiintymisen perusteella voidaan tutkimuksesta todeta, että erityisesti hyvinvoinnista ja sivistyksestä on niiden esiintyvyyden perusteella puhuttu kaikissa tutkimushaastatteluissa paljon. Tutkimuksen 5. kappaleessa kuvataan tutkimushaastatteluiden sisältöä tarkemmin, mutta hyvinvoinnilla nähtiin tutkimushaastatteluissa erityisesti yhteenkokoava rooli eri toimialojen, toimenpiteiden ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Kunnat näkivät tutkimushaastatteluissa itsellään tärkeän roolin hyvinvoinnin edistäjänä, vaikka varsinaiset sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät hyvinvointialueiden hoidettavaksi. Sivistyksen rooli ja toimialan nähtiin tutkimushaastatteluiden perusteella olevan tärkeä pohja koko kuntayhteisölle, mutta myös siitä näkökulmasta, että jatkossa kuntien budjeteista merkittävä osa kuuluu

jatkossa sivistyksen toimialalle. On siis ymmärrettävää, että siihen kohdistuu erityisiä odotuksia, toiveita ja huomioita.

Tutkimuksen teemoista vetovoima ja pitovoima ovat sellaisia termejä, joista ei löydy selkeää tieteellistä määrittelyä, mutta ne nousivat kaikissa tutkimushaastatteluisa tavalla tai toisella eteen. Tutkimushaastatteluiden perusteella vetovoiman voi määritellä siten, että se tarkoittaa kunnan kiinnostavuutta ja houkuttelevuutta ulkopuolelta, kunnan ulkopuolisin silmin. Pitovoima taas käsittää kunnan asukkaiden, yhteisöjen ja yritysten kokemukset elämisestä kunnassa. Tutkimushaastatteluiden perusteella voi määritellä, että mikäli kunnassa on pitovoimaa, kuntalaiset ovat tyytyväisiä omaan asuinpaikkakuntaansa, sen tarjoamiin palveluihin, ilmapiiriin ja viihtyisyyteen. Samaan jatkumoon voi liittää määritelmän hyvä arki, joka nousi tutkimushaastatteluisa useaan kertaan esiin. Hyvää arkea tavoitellaan kunnassa kuntalaisten tunteeksi helposta ja sujuvasta elämästä kunnassa, jossa on viihtyisää, turvallista ja hyvinvoivaa.

#### **4.4 Tutkimuksen kohteena olevien kehittäjäkuntien esittely**

Tutkimusta varten käytiin talven ja kevään 2021 aikana laajasti läpi kuntien verkkosivuja. Niistä pyrittiin löytämään elementtejä, jotka kertovat siitä, että kunnassa on pohdittu tulevaisuutta ja kuntien tehtäväkentän muutoksia. Kehittämistoimet saattoivat liittyä erilaisiin hallinnollisiin kehittämishankkeisiin, organisaation muokkaamiseen, osallisuuden tai hyvinvoinnin teemojen korostamiseen tai strategiaprosessin kehittämiseen. Näiden elementtien kautta löytyi eri puolelta Suomea kehittäjähenkiset kunnat, jotka ovat Janakkala, Karijoki, Kerava ja Kuhmo, joiden maantieteellinen sijainti ilmenee alla olevasta kuvasta (kuva 2.).



**Kuva 2. Tutkimuskohde kuntien maantieteellinen sijainti.**

Tilastokeskuksen kuntien avainlukuja kuvaavasta palvelusta on haettu tutkimuskohde kuntien avainluvut, joiden kautta kunnat esitellään, mutta niistä ilmenee myös kuntien erilaisuus monella mittarilla. Ne ovat väkiluvultaan hyvin erilaisia ja niiden muuttovoiton tilanne vaihtelee. Työllisyystilanne, eri toimialojen työllistävyys ja kunnan taloustilanne vaihteleva. Avainluvut on kuvattu liitteenä (liite 4.) olevassa vertailutaulukossa, jonka jälkeen on numerojärjestyksessä Tilastokeskuksen määritelmät kuvatulle aineistolle. Maantieteellisen sijainnin, asukasluvun, väestö- ja elinkeinorakenteen sekä työllisyystilanteen perusteella tutkimuksen kohteena on neljä hyvin erilaista kuntaa, joten tutkimus antaa näkökulmia erilaisissa tilanteissa oleviin kuntiin, mutta vastaavasti myös siihen millaiset asiat ja teemat yhdistävät monenlaisia kuntia Suomessa.



## 5 Tutkimuksen tulokset

Tässä luvussa käsitellään teemahaastattelujen avulla saadut keskeisimmät tulokset. Tulokset käydään läpi teemahaastatteluiden kulkua mukaillen. Kursivoidut tekstiosuudet ovat suoria lainauksia tutkimushaastatteluista.

Ensimmäisessä osassa pohdittiin kunnan tärkeintä roolia tulevaisuudessa. Toisessa osassa keskustelijat pohtivat keskustellen oman kuntansa kaikkein tärkeimmästä roolista tulevaisuudessa. Kolmannessa osassa visioitiin tulevaisuuden kuntaa SWOT-analyysin valossa. Neljännessä osassa selvitettiin, onko kunnassa ollut haasteita tulevaisuuden pohdinnassa. Viidennessä osassa keskusteltiin siitä, miten kunnat valmistelevat tutkimushaastatteluhetkellä tulevan valtuustokauden kuntastrategiatyötä. Viimeiseksi koottiin hyviä toimintatapoja, joita voisi antaa muille kunnille tulevaisuuden kunnan tehtävien pohdintaan.

### 5.1 Kunnan tärkein rooli tulevaisuudessa

Tutkimushaastattelujen ensimmäinen osio käsitteli keskustelua kunnan tärkeimmästä roolista tulevaisuudessa. Keskustelua ohjattiin teemaan lyhyellä alustuksella kuntien tehtäväkentän muutoksista sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksen toteutuessa, ottamatta kuitenkaan kantaa sen toteutumiseen tai toteutumisen aikatauluun.

Useat haastateltavat toivat esiin näkökulman siitä, että kunnan rooli on tulevaisuudessa moninainen. Sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen hyvinvointialueiden tehtäväksi nähtiin talouden ennakkoinnin lisäksi helpottavana tekijänä myös siitä näkökulmasta, että se voi auttaa kuntalaisia ymmärtämään aiempaa paremmin, mistä kunnissa päätetään.

**Edunvalvonnan** roolin nähtiin vahvistuvan, koska edunvalvonnan tarve hyvinvointialueeseen ja valtioon nähden korostuu. Kunta on kuntalaisten yhteisö, joten kunnan tulee puolustaa kuntalaisia ja heidän asemaansa erilaisissa tilanteissa.

**Sivistyksen** rooli tulevaisuuden kunnan tehtävänä korostui tutkimushaastatteluisa. Toimialan nähtiin olevan tärkeä pohja koko kuntayhteisölle. Tulevaisuuden kunnan budjetista merkittävä osa kuuluu jatkossa sivistyksen toimialalle, joten siihen kohdistuu tutkimushaastatteluiden perusteella paljon odotuksia, toiveita ja huomioita.

*”Kunnista tulee sivistyskuntia.”*

*”Sivistys tulee olemaan määräävässä asemassa. Budjetti, henkilökunta, lakisääteisyys, tulossa uusia avauksia, joten tekemistä riittää lähivuosille.”*

*”Kunnan näkökulmasta kouluverkko on kesken. Suurimmat investoinnit ovat kohdistuneet koulu- ja päiväkotirakennuksiin. Jatkossa ei ole samanlaisia investointimahdollisuuksia.”*

**Hyvinvointi** oli tutkimushaastatteluisa teema, jossa kunnilla nähtiin yhteenkokoava rooli. Erityisesti kulttuurin ja liikuntapalveluiden roolin nähtiin korostuvan tulevaisuudessa. Lisäksi nähtiin mahdollisuuksia siirtää kuntalaisten hyvinvointiajattelu läpäisemään kaikki kunnan toimialat. Toisissa kunnissa oli toimenpiteiden painopistettä siirretty jo aiemmin ennaltaehkäisyyn, eli niihin palveluihin, jotka kunnille ovat jäämässä vaikka sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät hyvinvointialueiden hoidettavaksi.

*”Tärkein on kuntalaisten hyvinvointi, se jää jäljelle.”*

*”Muistetaan pitää kuntalaista kämmenellä.”*

*”Asukkaan nostaminen keskiöön on merkittävää.”*

*”Kunta on yhteisö, joka tuottaa yhdessä kuntalaisten kanssa yhteistä hyvinvointia.”*

*”Kunnan rooli ei tule hirveästi muuttumaan. Rooli on tuottaa hyvinvointia kuntalaisille, tulevaisuudessakin on näin.”*

*”Kuntalaista tulee kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen. En näe, että se muuttuu mitenkään. Korostuu enemmän liikunta- ja kulttuuripalvelut, asuinympäristön viihtyisyys, työpaikkojen ja elinkeinojen edistäminen.”*

**Osallisuus** ja kuntalaisten osallistaminen eri tavoin nousi tutkimushaastatteluihin esiin, mutta myös haasteet sen toteuttamisessa siten, että kuntalaisten ääni saadaan aidosti ja laajasti esiin. Tutkimushaastatteluiden toteuttamisen aikainen kuntavaalien läheisyys toi haastatteluihin myös konkreettisen esimerkin siitä, miten osallisuuden koettiin olevan kunnan organisaatiossa merkittävässä asemassa, mutta kuntalaisilta saadun viestin perusteella he eivät olekaan löytäneet keinoja siihen, miten osallistua kunnan toimintaan ja yhteisten asioiden valmisteluun tai päätöksentekoon.

*”Valtuutetun mandaatti on vahva, toivotaan, että valtuutetut vievät asioita eteenpäin. Ihmisten täytyy oppia, että vaalien välillä täytyy osallistua ja olla mukana. Aktiivisimpien mukaan mennään, en tiedä onko se kaikissa asioissa oikein. Pitäisi pystyä huomioimaan tasapuolisesti ihmiset, ettei tule liian vahvaa toista päätöksentekokoneistoa. On äänestäjiä, jotka antavat mandaatin valtuutetuille ja toivovat, että he tekevät parhaansa. Pitää osallistaa ja osallistaa oikeisiin asioihin, kaikki ei kuitenkaan viitsi osallistua ja se voi vääntää väärälle reitille. Että se (osallisuus) kertoisi kuntalaisten äänestä laajemmin.”*

## **Elinvoima**

Jokaisessa tutkimushaastattelussa nousi esiin kunnan elinvoima, sen ylläpitäminen ja kasvattaminen. Yhdessä tutkimushaastattelussa valtuuston puheenjohtaja tiivisti elinvoiman kehittämisen neljän sanan kokonaisuudeksi:

*”Kehittäminen, kaavoitus, koulutus ja kulttuuri.”*

Elinvoimaan käsitteenä oli tutkimushaastatteluissa useita erilaisia näkökulmia. Ensinnäkin kuntien oma talous antaa aihetta pohdintaan. Miten saadaan tuotettua sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkopuolinen hyvinvointipalvelu. Tutkimushaastatteluissa esimerkiksi liikunnan ja kulttuurin nähtiin loppupäässä vaikuttavan alentavasti sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuksiin. Kokonaisuutena kuntatalouden nähtiin olevan todellinen haaste. Yhdessä tutkimushaastattelussa nousi esiin pelkoja hyvinvointialueiden kustannuksista siitä näkökulmasta, että kunta on nettomaksaja, joten lisäkustannukset joudutaan etsimään kunnan muusta toiminnasta.

*”Rahapuoli tulee olemaan todella iso haaste.”*

Toinen näkökulma elinvoimaan oli kunnallistekniikkaan, asuntopolitiikkaan ja kaavoitukseen liittyvä, jonka roolin nähtiin nykyisestään kasvavan. Erityisesti kaavoituksella nähtiin olevan merkittävä rooli, kun mietitään miten ja minne kunnat ja kaupungit kehittyvät.

*”Kunnan tehtävä on pitää infra kunnossa ja koulutus pyörii ja valvoa sotea, että ne (palvelut) toimivat meillä.”*

*”(Kaavoituksen) ongelma on se, että teknisen puolen osaajia ei saada kuntiin. Konsultit piirtävät, mutta he eivät tunne paikallisia olosuhteita.”*

Elinvoiman ympärillä käytyihin keskusteluihin liittyivät myös työllisyydenhoito ja toisen asteen koulutus, jonka maksuttomuuden todellisista kustannuksista kunnissa ei ole vielä näkemystä. Työllisyydenhoidossa nähtiin keskeinen rooli myös yrityksillä ja muilla toimijoilla, jotka voivat olla siinä yhteistyössä yhdessä kunnan kanssa.

### **Tulevaisuuden kunnat - kehittämisen alustat**

Tulevaisuutta pohtiessa yhtenä yhdistävänä teemana esiintyivät yleiseen kehittämiseen liittyvät kysymykset. Kunnat ovat olleet palveluiden tuottajia, mutta tulevaisuuden kunnista nähtiin tulevan aiempaa voimakkaammin kehittämisen alustoja, jotka koordinoivat ja ohjaavat kehitystä, niin sanotusti *”katsovat päälle”*. Yhteistyötä ja verkostoja korostettiin tutkimushaastatteluissa, niitä tarvitaan aiempaa enemmän.

*”Kunta ei voi ajatella itse ratkaisevansa asioita.”*

Yhden kunnan alueella tapahtuvan kehittämisen sijasta siitä nähtiin tulevan enemmänkin alueellista toimintaa, jossa kuntien rooli muodostuisi kehityksen ohjaajaksi, koordinoijaksi ja yhdeksi vastuulliseksi toimijaksi tai vastuunjakajaksi muiden mukana. Kehitystä tulee sijainnin ja profiilin mukaisesti.

*”Pitää olla taho, joka pitää huolta kaikista tahoista.”*

*”Ei kaupunki itse rakenna, vaan luo edellytyksiä ja pitää lankoja käsissään.”*

### **Tulevaisuuden kuntia yhdistää vetovoima, pitovoima, hyvä arki ja hyvä elämä**

Elinvoiman lisäksi tutkimushaastatteluissa nousi esiin kuntia yhdistäviä teemoja käsitteiden vetovoima, pitovoima, hyvä arki ja hyvä elämä ympärillä. Tutkimushaastatteluissa pohdittiin eri tavoilla sitä, miten pidetään kunta vetovoimaisena ja pitovoimaisena, mitä kuntalaiset haluavat ja millaista on hyvä arki kunnassa.

*”Vapaa-ajanpalvelut, hyvä elinympäristö, kasvatus- ja opetusviraston työ yhdistettynä vapaa-ajanpalveluihin, linjassaan olevat palvelut.”*

Hyvin konkreettisia tutkimushaastatteluissa pohdittuja teemoja olivat muiden muassa asuntopolitiikka, kunnan koulurakennusten kunto, varhaiskasvatuspalvelut, toisen asteen koulutuksen saavutettavuus ja laajuus. Samoin pohdittiin, millaisia ovat ne konkreettiset palvelut, joilla kunta pysyy veto- ja pitovoimaisena. Myös kunnan imagoon ja identiteettiin liittyvää keskustelua käytiin tutkimushaastatteluissa.

*”Identiteeteistä vahvimpana tunnetaan kuntalaisidentiteetti. Kunnan tulee sitä vahvistaa. Kunta on se, josta ollaan kotoisin. Historia ja merkityksellisyys on sitä, jota kunta tulee vaalimaan.”*

*”Kunta on jatkossa hyvän elämän mahdollistaja.”*

Kuntia säätelee kuntalaki ja strategiassa tulee näkyä elementit, joita laissa säädetään.

*”Jos muut eivät tuo, niin kehittelemme uusia toimintatapoja yhteistyössä muiden kanssa, jotta pystytään turvaamaan kunnan elinvoimaa ja ihmisten hyvinvointia”*

### **Muutos nähdään pysyvänä olotilana**

Tutkimushaastatteluissa keskusteltiin siitä, että erilaiset muutokset ovat jatkuvat olotila, eikä niiden määrä vähene, vaikka suurimpana niistä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus etenee. Yleisessä julkisessa keskustelussa on ollut esillä laajoja teemoja esimerkiksi työllisyshoidon siirtymisestä kuntien tehtäväksi tai kuntien tehtäväkenttien eriyttämisestä kuntakoon mukaisesti, joten nämä teemat heijastuivat myös tutkimushaastatteluihin erilaisina pohdintoina tulevaisuudesta. Joka tapauksessa kuntien toimintaympäristöt tulevat mitä todennäköisimmin olemaan muutoksessa

jatkossakin, joten esimerkiksi kuntien palveluiden pohtiminen vaikuttavuuden kautta nähtiin tärkeänä toimintamallina.

*”Tulevaisuus luodaan nyt.”*

*”Jos sote toteutuu, niin kunta ei tule säilymään samana. Tuleva valtuusto joutuu ison strategiapäivityksen tekemään.”*

## 5.2 Kaikkein tärkein tulevaisuuden kunnan rooli



Kuva 3. Kuntaliiton toteuttama kuva tulevaisuuden kunnan rooleista.

Keskustelun herättäjänä käytettiin Kuntaliiton toteuttamaa kuvaa (kuva 3.), jossa on yksi pohdintamalli tulevaisuuden kunnan rooleista. Tutkimushaastattelussa korostettiin, että kuvan käytössä kyseessä on teemahaastattelun herättäjäksi soveltuva tiivistys.

Alla olevaan taulukkoon on koottu ne roolit, jotka saivat mainintoja, sekä perustelut, joilla ne nähtiin tärkeäksi. Kokonaisuutena kunnat näkivät tulevaisuuden kunnan roolin hyvin moninaisena.

*”Kunnan pitää olla näissä kaikissa (tulevaisuuden kunnan rooleissa) vahva toimija ja kuntalaisten palvelija.”*

Tutkimushaastatteluissa mainittu tulevaisuuden kunnan rooli	Haastateltavan antama perustelu roolin valinnalle.
Kehittäjä- ja kumppanirooli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liittyy kaikkeen kunnan toimintaan.</li> <li>• Paikallisen innovoinnin näkökulma</li> <li>• Mahdollisuus paikalliseen innovointiin.</li> <li>• Paikallisen innovoinnin alustana toimiminen.</li> <li>• Kunta pystyy tekemään uusia avauksia, kun ei ole soten ”peikko” olkapäällä.</li> <li>• Meillä on vahva kumppani- tai yhteistyörooli.</li> <li>• Kunta ei ole yksinään ilman toimintaympäristöä.</li> <li>• Kehittäjä- ja kumppaniroolia pitää todella paljon vahvistaa.</li> <li>• Kunta on kehittämisen alusta, kunnan tärkein tehtävä on toimia kehittämisen alustana, jossa nämä kaikki (kuvassa näkyvät) roolit toteutuvat.</li> <li>• Kumppaniroolia pitää olla, koska ollaan pitkien välimatkojen kautta Kainuussa.</li> <li>• Kunnan rooli on rakentaa kumppanuuksia kunnan alueelle.</li> <li>• Jos kunta pystyy omalla alueellaan, omien kuntalaistensa ja omien yhteistyökumppaniensa silmissä lunastamaan paikkansa, eli osallisuus- ja yhteisörooli kehittäjä-</li> </ul>



	<p>ja kumppaniroolin yhdistämisenä on tärkein.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tulevaisuudessa korostuu ajatus, että yhdessä tehdään.</li> <li>• Yhteistyötä tehdään yritysten, kyläyhdistysten, järjestöjen kanssa. Jopa yhteiset työntekijät voivat lisääntyä.</li> <li>• Kumppanuuksia kehitetään yhteistyössä.</li> <li>• Kunnat jotka osaavat tarttua ja lähteä mukaan yhteistyöhön menestyvät hyvin verrattuna niihin jotka jäävät vanhaan julkisen sektorin rooliin.</li> <li>• Taustalla on ajatus isommasta tehtävästä, joka liittyy osallisuuteen ja kumppanuuteen.</li> <li>• Yhteistyö tuo yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin uudelle tasolle.</li> <li>• Resurssien määrä ei lisääny, mutta yhteistyön rooli kasvaa.</li> </ul>
Hyvinvointirooli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hyvinvointi sisältää sivistyksen, osallisuuden ja elinympäristön.</li> <li>• Hyvinvointirooli pitäisi olla katto-otsikko, sen alle työllisyys, taloudellinen hyvinvointi, sivistys, asuinympäristön viihtyvyys.</li> <li>• Kaikki roolit edistävät hyvinvointia, kaikki roolit sopivat hyvinvointiroolin alle.</li> <li>• Hyvinvointi kattaa kaiken.</li> <li>• Hyvinvointi leikkaa kaikki muut roolit.</li> <li>• Kaikki päätöksenteko pitää johtaa kuntalaisten hyvinvointiin.</li> </ul>
Elinkeino- ja työllisyysrooli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunnan kivijalan täytyy olla kunnossa.</li> <li>• Elinkeino- ja työllisyysrooli pitää olla kunnossa.</li> <li>• Työllisyysrooli, sitä ollaan valtiolta siirtämässä kuntiin.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Työllisyydenhoito tulee enemmän kuntien vastuulle, <i>"valtio työntää sen kuntien vastuulle"</i>.</li> <li>• Työllisyydenhoito kytkeytyy tulevaisuudessa osaamiseen, merkittävä kunnan tehtävä tulevaisuudessa.</li> <li>• Tulevaisuuden kunnat ovat mahdollistajia elinkeinoelämän ja yrityselämän nousulle.</li> </ul>
Sivistysrooli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sivistysrooli tärkeimmäksi elinkeino- ja työllisyysroolin rinnalle.</li> <li>• Kasvatus ja opetustoimi, sivistystoimi on tärkein.</li> <li>• Budjetin kautta sivistys on suurin tehtävä. <i>"Todennäköisesti tulee vaikuttamaan miten rahoitus kuntiin kanavoituu"</i>.</li> </ul>
Osallisuus- ja yhteisörooli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunta ei ole kunnantalo tai kuntaorganisaatio, vaan yhteisö.</li> <li>• Kuntalaisten osallistaminen on tärkein, sitä eivät muut tee.</li> <li>• Miten tehdään politiikkaa, joka ottaa ihmiset mukaan?</li> <li>• Osallisuus ja sen kehittäminen.</li> </ul>
<b>Tutkimushaastatteluista nousseita uusia avauksia tulevaisuuden kunnan rooleiksi</b>	<b>Haastateltavan antama perustelu roolin valinnalle.</b>
Vaikuttajarooli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunta on merkittävä vaikuttaja maakunnan ja seudun tasolla.</li> <li>• Kunta vaikuttaa elinkeinopoliittisesti.</li> <li>• Vaikuttajarooli, <i>"mutta siinä pitää pystyä pohtimaan vaikuttavuutta. Miten on saatu päätöksenteolla aikaansaamaan vaikuttavuutta?"</i></li> <li>• Osallistamisen ja vaikuttamisen suhde toisiinsa täytyy pohtia.</li> <li>• Kuntalaisen vaikuttamismahdollisuus tai jos</li> </ul>

	<p>kunta on vaikuttaja, niin kyseessä on eri asiat. Kunta pystyy omalla toiminnallaan vaikuttamaan sivistykseen, elinvoimaan, yrittäjyyteen. Kyseessä on kaksi eri vaikuttamisasiaa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jokainen hallitusohjelma tuottaa lisää normeja. Kaikki ei ole itse valittavissa.</li> </ul>
Mahdollisuuksien tasa-arvon luomisen rooli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että yhteisössä toteutuu osallisuuden ja hyvinvoinnin huolehtiminen, vasta sitten voidaan toteuttaa muita rooleja. Kunnalla tulee organisaationa olla kasvot. Yhdessä katsotaan mitkä asiat ovat tärkeitä.</li> <li>• Mahdollistajan rooli. Kunta ei ole yrittäjä, mutta on mahdollistaja.</li> </ul>
Yleisen vastuunkantamisen rooli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rooli on korostunut koronapandemian hoitamisen aikana.</li> <li>• Kunnan vastuu sen alueella on suuri.</li> </ul>
Vastuu- ja vaikuttajarooli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yhdistelmä, jossa kunnan suuri vastuu asukkaistaan yhdistyy valtaan ja vaikuttamiseen.</li> <li>• Miten vaikuttaminen eri asioihin voidaan toteuttaa, miten saadaan ihmiset osallistumaan.</li> </ul>
Asuntopolitiikan rooli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asuntopolitiikka, asunto on ihmisen perusoikeus, kaikilla pitää olla koti.</li> <li>• Kunnilla on rooli huolehtia asunnoista.</li> <li>• Varmistetaan riittävästi asuntoja, kasvukeskuksissa haastava kysymys.</li> <li>• Tämä on tavallisten ihmisten kaupunki, johon tarvitaan asuntoja.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaavoitus on yksi suurimpia tulevaisuuden kunnan tehtäviä.</li> </ul>
Rajakuntarooli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eritysrooli joka kohdistuu tutkimushaastatteluissa mukana olleen kunnan maantieteelliseen sijaintiin.</li> </ul>
Kokonaisuuksien hahmottajan rooli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aina pitää muistaa miten asiat linkittyvät toisiinsa. Kokonaisuuksien hahmottaminen on tulevaisuuden kunnan tehtävä. Että osataan ottaa huomioon mikä vaikuttaa mihinkin ja millä tavalla.</li> </ul>

**Taulukko 2. Tutkimushaastatteluissa mainintoja saaneet tulevaisuuden kunnan roolit ja tutkimushaastatteluista nousseet perustelut niille.**

Tulevaisuuden kunnan roolista keskusteltaessa tuli esiin näkökulma, että sosiaali- ja terveyspalvelut ovat olleet laajuudessaan ”este ajatella muita asioita.”

*”Ei ole ollut tilaa eikä resurssia muiden asioiden kehittämiseksi. Aina pyörii laskuri päässä, että tälläkin rahalla pystyisi yhden lähihoitajan palkkaamaan. Vapauttaa henkistä energiaa, että pystytään ajattelemaan muitakin sektoreita.”*

**Osallistaminen ja kunnan rooli osallisuuden edistäjänä** herätti erilaisia ajatuksia. Osallisuus ja sen edistäminen nähdään tärkeänä ja keskeisenä roolina, mutta sen toteuttaminen ei ole yksiselitteistä.

*”Siihen voi tulla myös negatiivinen klangi. Ihmisillä on vapaus valita, haluanko olla aktiivinen osa yhteisöä vai en. Jos me saadaan syntymään kuulluksi tulevaisuuden tilanteita, tilanteita, joissa olen saanut vastineen omalle aktiivisuudelleni.”*

*”Puhutaan vaikka kaavoituksesta. Koskettaa laajasti ja vaikuttaa pitkällä aikavälillä, vuosikymmeniä. Vaikuttaa liikenne- ja palveluympäristöön. Missä me saadaan niin vahvaa vaikuttamistyötä kuntalaisille, että he kokevat olleensa osa päätöksentekoa. Osallistuminen on keino, vaikuttaminen on tulos tai tuotos.”*

Jokaisessa tutkimushaastattelussa korostui eri tavoilla **kumppanuus ja yhteistyön tekeminen**. Kaikki kunnat tekevät haastatteluissa kuvailemillaan tavoilla jo nyt laajaa yhteistyötä eri tahojen kanssa, mutta uusia yhteistyökumppaneita tai yhteistyön tekemisen malleja etsitään käytännössä kaiken aikaa. Yhteistyötä tehdään myös erilaisissa verkostoissa, jotka eivät perustu esimerkiksi maantieteelliseen sijaintiin samassa seutukunnassa tai kuntarajanaapuruuteen, vaan yhteistyötä voidaan tehdä sisältölähtöisesti myös muissa verkostoissa. Haastatteluissa mainittiin muun muassa pienten kuntien verkosto ja uuden sukupolven kuntajohtajien verkosto.

*”Meillä on kyky tehdä aidosti yhteistyötä, yhteistyön tekeminen on meille helppoa. Sitä (yhteistyötä) on vaikea ulkopuolelta hahmottaa, sitä on tehty vuosikymmeniä, vaikka asukaslukuun perustuen sitä olisi voitu tehdä (perusopetusta) yksinäänkin.”*

*”Kukaan ei koe meitä uhkaksi, kelpaamme kaikille yhteistyökumppaniksi, tasavertaiset kunnat eivät tahdo löytää yhteistyökuvioita.”*

*”Pitää pystyä turvaamaan tietyt asiat. Emme voi esimerkiksi sanoa, että teemme yläkoulun osalta yhteistyötä naapurikunnan kanssa, se ei ole vaihtoehto, että meillä (kunnan nimi) ei ole yläkoulua. Soten osalta monissa pienissä kunnissa on jo käynyt niin, että palvelut haetaan muualta seudullisesti. Meillä ei ole seudullista paikalliskeskusta, josta voitaisiin palvelut hankkia, pääosin ne tuotetaan itse, tehdään yhteistyötä.”*

**Elinkeino- ja työllisyysrooli** nousi kaikissa tutkimushaastatteluisa esiin teemana, jota pidetään tärkeänä tulevaisuudessa, sen rooli tulee korostumaan. Työllisyydenhoitoa on kunnissa jo tehty, siitä on kokemusta. Osa tutkimukseen osallistuneista kunnista otti esiin osallistumisensa työllisyyden kuntakokeiluhankkeeseen. Tulevaisuudessa työllisyydenhoidon pohdittiin nivoutuvan erityisesti sivistysroolin kanssa, eli tutkimushaastatteluihin osallistujat arvioivat työllisyydenhoidon ja koulutuksen yhteistyön syvenevän.

*”Meilläkin on pitkäaikaistyöttömiä ollut ja ollaan niitä niin sanottuja Kelan sakkomaksujakin maksettu, mutta me ollaan otettu ratkaisukeskeisesti kiinni siitä miten me pitkäaikaistyöttömiä saadaan koulutettua ja takaisin työn piiriin. Siinä me ollaan onnistuttukin hyvin ja annettu tietynlaisia hyviä neuvoja muillekin kunnille, miten työllisyydenhoitoa kannattaa tehdä.”*

### 5.3 Tulevaisuuden kunnan visiointi SWOT-analyysin valossa

Tutkimushaastatteluissa haastateltavat visioivat omaa kuntaansa tulevaisuuden kuntana, tulevaisuuden kunnan roolien toteuttajana SWOT-analyysin valossa, jossa erotetaan organisaation ulkoinen ja sisäinen ympäristö toisistaan. Heikkouksia ja vahvuuksia tarkastellaan erityisesti sisäisestä näkökulmasta, kun taas mahdollisuuksien ja uhkien tarkastelu tehdään ulkoisesta näkökulmasta. Tutkimushaastatteluaineistoa on koottu teemoittain yhteen.

#### 5.3.1 Sisäiset vahvuudet

Vahvuuksia nimettiin erityisesti kunnan **maantieteeseen ja luontoon** liittyvistä teemoista. Luonto eri tavoin sanoitettuna, esimerkiksi sen puhtaus, läheisyys tai komeus mainittiin tutkimushaastatteluissa. Muita maantieteeseen tai kunnan konkreettiseen rakenteeseen liittyviä vahvuuksia olivat mm. väljyys, taajamarakenne ja kylien lukumäärä. Yhden tutkimuksen kohteena olevan kunnan strateginen valinta on jo nyt olla Suomen metsäkeskeisin kaupunki.

**Sijainti** mainittiin vahvuudeksi kaikissa kunnissa, mutta hyvin erilaisista näkökulmista. ”Pienensuuren” kaupungin ketteryys, sopiva koko monella mittasuhteella ja palveluiden saavutettavuus mainittiin tutkimushaastatteluissa kunnan fyysisinä ominaisuuksina. Kunnan sijaintia pohdittiin monella tavalla, muun muassa suhteessa suurempiin kaupunkeihin, junaradan tai satamien läheisyyteen tai kulkuyhteyksiin. Sijainti oli toisille kunnille myös heikkous. Saavutettavuus, kulkuyhteyksien puute ja haasteet, jotka junaradan läheisyys ja sen mukanaan tuomat ilmiöt nousivat haastatteluissa esiin.

*”Sijainti, sijainnin mahdollisuuksia on meillä lähdetty lunastamaan, ei riitä että sijaitsee hyvällä paikalla ellei lunasta sen mahdollisuuksia.”*

**Yhteisöllisyys** eri muodoissaan korostui sisäisiä vahvuuksia nimettäessä. Se nimettiin lähes kaikissa tutkimushaastatteluissa tutkittavan kunnan vahvuudeksi, jonka lisäksi mainittiin siihen liittyvinä asioina esimerkiksi talkoohenki, aktiivinen yhdistystoiminta ja yhdessä tekeminen. Lisäksi asukkaiden monimuotoisuus ja kuntalaisten monikulttuurisuus nimettiin rikkaudeksi. Tutkimushaastatteluissa koettiin merkittäväksi, että kunnassa asuu erilaisista taustoista tulevia ihmisiä.

Osana yhteisöllisyyttä tai yhdistystoimintaa nostettiin esiin aktiivisuus ja kunnan harrastustoiminta eri tavoin nimettynä sisäiseksi vahvuudeksi. Vahvuuksiin löydettiin erilaiset aktiviteetit ja toiminta, johon kunnassa on mahdollista osallistua, monipuolinen kulttuuritarjonta ja monipuoliset harrastusmahdollisuudet.

**Elinkeinoelämään** eri tavoin liittyviä sisäisiä vahvuuksia olivat muiden muassa monipuolinen elinkeinorakenne ja elinkeinoelämä, yrittäjyys, junarata ja työllisyyden kuntakokeilu. Yhdessä tutkimushaastattelussa korostettiin vahvuutena olevan kunnassa asuvien työntekijöiden pysyvyys, jonka lisäksi myös kunnissa todettiin työskentelevän ammattitaitoista ja sitoutunutta henkilöstöä kaikissa palveluissa. Elinkeinorakenteet ovat kunnissa erilaiset, joten tutkimushaastatteluissa nousi esiin kuntakohtaisia painotuksia siinä, millaisia vahvuuksia eri toimialoilta löydettiin.

Yhteisöllisyyteen liittyvien teemojen lisäksi **kuntalaiset** ovat tutkimushaastatteluiden perusteella tulevaisuuden kuntaa pohdittaessa vahvuus. Kunnassa asuvien ihmisten todettiin olevan esimerkiksi *ystävällisiä ja rehellisiä*, mutta kuntalaisiin liittyviä ilmiöitä olivat myös riittävän suuri asukaslukumäärä ja asukkaiden monimuotoisuus.

*”Pienet ”pörröiset” kunnat, niissä on hienoa imagonrakennusta, todellisuus on hankalampaa, vahva 2000 hengen yhteisö ei pysty toteuttamaan haaveita.”*



**Kuntaorganisaatioon ja päätöksentekoon** liittyviä vahvuuksia löytyi vahvasta keskustelukulttuurista ja yhteistyöhalukkuudesta, yhteistyön tekemisestä sekä hyvästä yhteistyöstä päättäjien välillä ja viranhaltijoiden kanssa.

*”Puhutaan paljon, puhutaan asioita, aina täytyy keskustella huolella ja perustella asiat, kun näin on tehty, niin on helpompi päätösten kanssa elää.”*

*”Meillä on (kunnan nimi)-puolue, kaikki ajavat aina (kunnan nimi) etua, tehdään hyvää yhteistyötä, kaikki tekee (kunnan nimi) edestä töitä, tämä ei ole kaikkialla itsestäänselvyys.”*

**Kehittämismyönteisyys** nousi esiin tutkimushaastattelussa hyvin konkreettisina esimerkkeinä tulevaisuuden kuntaa visioitaessa. Rohkea kehittäminen, vahva keskustelukulttuuri ja tekemisen laatu korostuivat eri tavoin sanoitettuna.

**Turvallisuus** oli mielenkiintoinen teema, koska kahdessa tutkimushaastattelussa se nimettiin kunnan erityiseksi vahvuudeksi, mutta yhdessä tutkimushaastattelussa se nimettiin heikkoudeksi. Turvallisuudesta keskusteltaessa sitä käytiin teemallisesti läpi rikollisuuden tai sen vähäisyyden kautta, kuntalaisten kokemuksena turvallisuuden tunteesta ja esimerkiksi sosiaalisen median kautta ilmenevänä kunnan turvallisuutta koskevana keskusteluna.

### 5.3.2 Sisäiset heikkoudet

**Brändiin tai imagoon** liittyviä asioita nimettiin tutkimushaastattelussa heikkouksiksi. Kunnan roolin kirkastaminen, brändin vahvistaminen, imagon rakentaminen kunnan ulkopuolelle ja erottautuminen muista kunnista koettiin kaikki haasteellisiksi toteuttaa. Kuntabrändin rakentamisen koettiin vaikeutuvan entisestään, mikäli kunnassa asuu paljon muualta muuttaneita, koska silloin tietynlainen juurettomuus haastaa.

Heikkouksia löydettiin myös kunnan **sijaintiin ja kunnan fyysisiin ominaisuuksiin** liittyvistä asioista. Kunnan maantieteellinen sijainti ja saavutettavuus, pitkät etäisyydet sekä kulkuyhteyksien keskittäminen, jolloin syrjäisempien seutujen jääminen yhteyksittä on konkreettinen haaste, nousivat esiin tutkimushaastatteluissa.

Palvelutason hajanaisuus, kuntien eri maantieteellisten osien yhtenäisyyden puute ja useamman vahvan taajama-alueen aiheuttamat haasteet nimettiin myös tutkimushaastatteluissa kunnan fyysisiin ominaisuuksiin liittyväksi haasteeksi.

*”Palvelutason hajanaisuus, kylillä on palveluita, isommissa keskuksissa on palveluita, samanlaista tasoa ei saada joka suuntaan kunnassa.”*

Myös asuntotarjonnan kapea-alaisuus nimettiin heikkoudeksi. Mikäli asumismuodot ovat pääsääntöisesti vain yhteen asumismuotoon keskittyviä, se haastaa kunnat pohtimaan asuntopolitiikkaansa.

**Heikkouksia kuntalaisiin ja kuntaorganisaatioon liittyvissä teemoissa** nimettiin erityisesti työttömyyteen, syrjäytyneisyyteen ja huoleen nuorten tilanteesta liittyvissä asioissa. Korkea työttömyysaste, joka voi olla peruja jo edeltävän laman ajoilta, on johtanut joissakin tapauksissa kasautuneisiin ongelmiin ja ylisukupolviseen syrjäytymiseen.

*”Syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, syrjäytyneisyyden kova ydin, sitä pyritään murtamaan meidän kunnassa.”*

Asukasmäärän ja kunnassa olevien työpaikkojen lukumäärän väheneminen nimettiin heikkouksiksi. Työllisyystilanne on myös heikkous siitä näkökulmasta, mikäli naisten tai korkeasti koulutettujen työpaikkojen lukumäärä on vähäinen. Siitä tulee kunnan näkökulmasta heikkous erityisesti siinä tapauksessa, että naiset eivät palaa kuntaan kouluttautumisen jälkeen tai muuttavat töiden perässä muualle. Näin naisten lukumäärä

vähenee kunnassa suhteessa miesten lukumäärään, jolloin tilanne voi vaikuttaa jo perinteisen perhemallin mukaisten perheiden perustamismahdollisuuksiin.

### 5.3.3 Ulkoiset mahdollisuudet

Mahdollisuuksia **sijaintiin ja kunnan fyysisiin ominaisuuksiin liittyvissä asioissa** löydettiin luontoon ja elinympäristöön liittyen. Moninainen elinympäristö, luonnon läheisyys, monimuotoisuus ja puhtaus, kosket, luontopolut ja muu virkistystä arkeen antava ympäristö mainittiin tutkimushaastatteluissa. Sujuva arki ja arjen helppous nousivat kuntien mahdollisuuksissa esiin useita kertoja. Kunnat näkevät mahdollisuuksia siinä, että ne ovat houkuttelevia asumisen ja työnteon paikkakuntia, niissä on vahva palveluverkko, arki on sujuvaa, palvelut ovat lähellä ilman ruuhkia tai jonottamista, jonka lisäksi niissä voi asua väljästi ja turvallisesti.

*”Arki on sujuvaa. Menet keskelle kaupunkia, kaikki on lähellä.”*

Sijainti nousi myös mahdollisuuksien kautta esiin tutkimushaastatteluissa. Useiden satamien läheisyys tai kansainvälinen rajanylityspaikka ovat yksittäisiin kuntiin kohdistuvia mahdollisuuksia, joita niissä käytetään strategisina tekijöinä. Tutkimushaastatteluihin osallistuneiden kehittäjäkuntien joukossa oli myös kuntia, joissa on paljon pendelöintiä, jonka erityisesti junaradan läheisyys sujuvien kulkuyhteyksien puolesta mahdollistaa.

**Etätyö ja digitalisaatio** eri tavoin sanoitettuna korostui tutkimushaastatteluissa nimenomaan mahdollisuutena. Maallemuuton trendi, etätyön mahdollisuudet ja lisääntyminen, valokuituyhteydet sekä monipaikkaisuuden yleistyminen nimettiin joltain osin kaikissa kunnissa mahdollisuudeksi. Murros on konkretisoitunut erityisesti koronaviruspandemian myötä. Kaikissa kunnissa onkin yht’äkkiä osa-aikakuntalaisia. Tutkimushaastatteluissa herättikin pohdintaa se, miten tämä tulee vaikuttamaan pidemmällä aikavälillä kuntalaisuuteen, miten heidät otetaan mukaan sen kunnan arkeen, jossa asuvat, vaikka eivät ole virallisesti kunnan asukkaita.

Myös kunnan **brändiin tai imagoon** liittyvistä asioista löydettiin mahdollisuuksia. Imagoa ja sen kehittymistä seurataan kunnissa, brändityötä tehdään eri tavoin. Osana imagoa nähtiin myös kunnan yhteistyöhalukas maine, yhteisöllisyys ja tärkeänä osana sitä hyvä maine sisäisesti.

*”Yhteistyöhalukkuus on tulevaisuudessa meidän mahdollisuus.”*

**Kuntalaisiin ja kuntaorganisaatioon liittyvissä asioissa** löytyi paljon mahdollisuuksia. Erityisesti nuorten potentiaalin hyödyntäminen, paikkakunnalle muuttavien nuorten sitouttaminen kuntaan ja maahanmuuttajien kotoutuminen osaksi kuntayhteisöä antavat kunnille mahdollisuuksia. Työllistymismahdollisuuksina nähtiin esimerkiksi valtion työpaikkojen lisääntyminen kunnan alueella. Kuntaorganisaatioon liittyviä mahdollisuuksia ovat palveluiden saavutettavuus ja vahva palveluverkko.

*”Kunnalla on paljon omaisuutta palveluverkon muodossa, meidän on mahdollista tehdä asioita, jos tulee taloudellisia kriisejä, monessa kunnassa näin ei ole.”*

**Rohkea kehittäminen** nähtiin tutkimushaastatteluissa mahdollisuutena. Kehittämispänsioiksi kohdennettaisiin elinkeinotoimintaan, vapaa-ajanpalveluihin ja asioiden tekemiseen uudella tavalla. Digitalisaatio, innovaatiot, edelläkävijyys ja rohkea kehittäminen mainittiin tulevaisuuden kunnan mahdollisuuksia pohdittaessa.

#### **5.3.4 Ulkoiset uhat**

Millaiset asiat uhkaavat tulevaisuuden kuntaa tutkimushaastatteluiden valossa? Uhiksi määriteltiin **sijaintiin ja kunnan fyysisiin ominaisuuksiin liittyvistä asioista** maapinta-alan loppuminen kesken, joka uhkaa viheralueita. Lisäksi nimettiin saavutettavuuteen ja etäisyyksiin liittyvät teemat.

*”Maapinta-ala loppuu kesken, mihin se vielä kaupungin kehittämisessä riittää. Kaavoittaminen oli 20 vuotta sitten merkittävästi helpompaa, tiivistäminen vaikeaa. Parinkymmenen vuoden päästä voi helpottaa, puretaan pois ja rakennetaan uutta. Ajudumme vaikeaan tilanteeseen lähivuosina.”*

**Kuntalaisiin ja kuntaorganisaatioon liittyvissä teemoissa** uhkia luovat ikärakenteen muutos, vanhusväestön määrän lisääntyminen, väestön väheneminen sekä työvoimapula ja pula osaajista. Erityisesti osaavan työvoiman saatavuuteen liittyvät haasteet nimettiin hyvin konkreettiseksi ongelmaksi, joka vaikeuttaa jo nyt kunnissa toimivien yritysten kasvua ja kehittymistä. Tätä uhkaa korostavat teollisuudenalat, joissa on matala palkkataso. Kilpailu osaajista kiristyy kaikkialla. Myös maahanmuuttajien kotoutuminen ja sitoutuminen elämään kunnassa koettiin siinä mielessä uhaksi, että segregaaion uhka voi olla konkretisoitua, jos asutaan tiiviisti, eikä ole monimuotoista asumista. Toinen näkökulma kotoutumisen haasteisiin oli se, että maahanmuuttajat jäävät pysyvästi osaksi ”keikkatyöläisiä”, jotka kulkevat työtilanteen mukaan, mutta eivät kotoudu osaksi kuntayhteisöä. Toisaalta uhaksi nimettiin kunnassa asuvien vahva sisäinen yhteys, joskus kunnan ulkopuolelta ei ole helppo muuttaa sinne.

*”Ei ole aina helppo muuttaa paikkakunnalle, niille jotka muualta tulevat, oli suomalaisia tai maahanmuuttajia.”*

Yhdeksi uhaksi kaikissa tutkimushaastatteluisa nousi eri tavoin sanoitettuna **valtion tekemä kuntia ja kuntataloutta koskeva päätöksenteko**. Tutkimushaastatteluisa uhka nimettiin sanoilla julkinen talous ja sen heikko tila, valtionosuudet, verotulot, yksittäisen kunnan heikot vaikuttamismahdollisuudet kuntatalouteen, valtiovallan talouspäätökset, kuntaliitosneuvottelut ja sosiaali- ja terveyspalveluiden keskittyminen kauas kunnista. Sosiaali- ja terveyspalveluiden etäännyminen nähtiin uhkana myös naistyöpaikkojen määrän vähentymisen näkökulmasta.

*”Julkisen talouden tila on heikko, valtionosuudet ja verotulot vähenevät, yksittäisen kunnan mahdollisuudet ovat heikot, maailmantalous vaikuttaa vahvasti yksittäisenkin kunnan talouteen.”*

*”Valtiovalta vie rahat ja maakunta sosiaali- ja terveyspalvelut.”*

*”Kun hallitus vaihtuu, niin aloitetaan kuntaliitoskeskustelut taas.”*

Uhaksi nimettiin myös kuntaorganisaation etäännyminen kuntalaisista, koska esimerkiksi päättäjäissä ja viranhaltijoissa on entistä enemmän ikääntynyttä väkeä, jotka ovat melko kaukana esimerkiksi äänestysikäisten parikymppisten nuorten kuntalaisten maailmasta.

*”(Kunnan nimi, kunnassa) on ikäihmisillä kuntavaaleissa äänestämisen perusteella paremmat vaikutusmahdollisuudet.”*

**Elinkeinojen kehittymisen** haasteet koettiin tutkimushaastattelussa uhaksi. Yritysten ja elinkeinoelämän kehittäminen ja yritysten mahdollisuus saada investointeihin rahoitusta ovat uhka.

*”Uhka on, että menetetään tilaisuus, joka on nyt hyvällä versolla, kehitys pysähtyisi. Väestönkasvu pysähtyisi, emme pystyisi vastaamaan elinkeinopolitiikassa täällä olevien yritysten tarpeisiin.”*

#### **5.4 Tutkimuskohdekuntien tulevaisuustyö**

Tutkimushaastatteluiden seuraava teema liittyi kuntien tulevaisuuden suunnitteluun, millaista konkreettista tulevaisuustyötä kehittäjäkunnissa toteutetaan ja millaisia haasteita tulevaisuuden pohdinta aiheuttaa.

*”Tulevaisuus on aina mysteeri, mutta se tehdään nyt.”*

Valtaosa teemaan liittyvästä keskustelusta liittyi siihen, että erityisesti kuntastrategian valmistelun ja päivittämisen ajankohtaan liittyy tulevaisuuden suunnitteluun liittyvää työskentelyä. Valtuusto hyväksyy kuntastrategian ja tulevaisuustyöskentely on aina strategiatyön pohjana. Joissain kunnissa oli osana valtuustotyöskentelyä pidetty valtuustoseminaareja tai muita tilaisuuksia, joissa oli käyty läpi esimerkiksi skenaarioita, väestöennustetta tai muuttoliikkeeseen liittyviä teemoja. Osana päätöksentekoprosesseja tehdään esimerkiksi ennakkovaikutusten arviointia. Yhdessä tutkimushaastattelussa tuli esiin, että kunnassa varaudutaan tulevaisuuteen kahden skenaarion varassa, joista toisessa sosiaali- ja terveyspalvelut ovat kunnan omana toimintana. Toisessa skenaariossa taas kyseiset palvelut hoidetaan hyvinvointialueen toimesta.

Haasteiksi tulevaisuuden pohdinnassa ovat osoittautuneet väestön väheneminen ja kuntatalouden ennakoimattomuus. Kunnissa palveluita rakennetaan tietyille väestöpohjalle. Asukasluvun huetessa ennakoitua nopeampaan tahtiin tulevat erilaiset sopeuttamistarpeet nopeammin vastaan.

*”Väkiluvun väheneminen on mennyt jyrkemmin alas kuin tilastot näyttivät. Väki vähenee nopeammin kuin kuviteltiinkaan.”*

*”Sote-kulut heittävät niin paljon, että siinä ei ole mitään ennakoitavaa, se on puhdas arvaus.”*

Tulevaisuustyö on samalla myös kehittämistyötä. Kuntia koskeva lainsäädäntö ohjaa kuntien työskentelyä. Tutkimushaastatteluiden perusteella kehittämistarpeita olisi laajalla skaalalla, mutta taloudellisten edellytysten vuoksi kehittämistoimenpiteet ovat rajallisia ja niitä täytyy priorisoida vuosittain. Haasteeksi tulevaisuustyössä nostettiin se, että konkreettisia tekoja pitäisi saada nopeasti aikaan. Lisäksi tulevaisuuden skenaarioita pohjataan menneeseen aikaan.

*”Opitaan menneestä, mutta opitaan päästämään siitä myös irti.”*

## **5.5 Tulevan valtuustokauden kuntastrategiatyö**

Seuraavaksi tutkimushaastatteluissa keskityttiin tutkimusten toteuttamisen aikana vielä edessä olevan valtuustokauden kuntastrategiatyöhön. Tämä teema oli tärkeää nivoa tutkimukseen sen ajankohtaisuuden vuoksi, koska tutkimushaastattelut toteutettiin loppukeväällä-alkukesällä 2021, aivan vuoden 2021 kuntavaalien läheisyydessä. Tutkimushaastatteluiden perusteella kuntastrategiatyö käynnistyy uusien päättäjien aloitettua luottamustehtävässään. Kevään 2021 kuntavaalien siirto alkukesään aiheuttaa tutkimushaastatteluiden perusteella kunnissa aikataulullista haastetta, koska valtuustokausi käynnistyy elokuun alussa, joten kuntastrategiaa valmistellaan samaan aikaan vuoden 2022 talousarviovalmistelun kanssa. Viranhaltijat vievät kunnissa konkreettista kuntastrategiaprosessia eteenpäin, luottamushenkilöt keskittyvät kuntastrategian painotuksiin ja valmisteluun. Valmistelussa on mukana kuntien henkilökuntaa ja kuntalaisia.

Tutkimushaastatteluiden perusteella viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden, kunnan henkilöstön ja asukkaiden yhteinen työskentely kuntastrategian parissa on itsessään arvostettua.

*”Prosessi on tärkeintä strategiassa.”*

Ulkopuolista asiantuntemusta saatetaan käyttää kuntastrategioiden valmistelussa tausta-aineistojen tai raporttien valmistelussa, jonka lisäksi osallistamistyökaluja tai niiden käyttöä saatetaan ulkoistaa, mutta erityisesti nousi esiin ulkopuolisen haastajan, sparraajan tai fasilitaattorin tarve.

*”Jos jory haastaa omia esimiehiään, niin se ei välttämättä johda hyvään lopputulokseen. Ulkopuolista apua on hyvä käyttää prosessiin.”*



*”Tehdään omana työnä, mutta tulee ulkopuolinen sparraaja. Tarvitaan kohdennusta, haastaja tarvitaan, mutta ei sitä (kuntastrategiaa) tee konsultti, vaan on meidän yhdessä tekemä strategia.”*

Tutkimushaastatteluiden perusteella kuntastrategiaprosessia ja sen onnistumista pidetään tärkeänä kunnan toiminnan kannalta.

*”Strategia ei ole paperi, vaan strategia on se, mitä organisaatio noudattaa. Jos prosessi epäonnistuu, niin organisaatio noudattaa ihan muuta strategiaa kuin tarkoitettu. Parhaimmillaan strategia painuu sitä valmisteleville ihon alle, sitä ei tarvitse lukea.”*

## **5.6 Tutkimuskohteena olevien kuntien viesti muille kunnille**

Tutkimushaastatteluiden viimeisessä teemakokonaisuudessa keskityttiin kehittäjäkuntien ajatuksiin siitä, millaisia vinkkejä he voisivat antaa muille kunnille kuntastrategian valmisteluun tai tulevaisuustyöhön. Tutkimuksen tällä osuudella halutaan antaa vertailuanalyysin kaltaisia näkemyksiä muille kunnille, joilla voidaan verrata omaa toimintaa toisen kunnan käytänteisiin. Kaikki tutkimuskohteena olevat kunnat ovat jollakin osa-alueella kehittäneet omaa toimintaansa valmistautumaan tulevaisuuden kunnan tehtäviin.

Tutkimushaastatteluissa esiin tulleet teemat on tiivistetty kolmen otsikon alle. Kuntien perustehtävät, yhteistyö ja kehittäminen olivat yhdistäviä tekijöitä niissä asioissa, joita haluttiin jakaa muiden kuntien kanssa.

### **Paluu perustehtävien äärelle**

Kuntien keskeisenä tehtävänä on järjestää ja ylläpitää peruspalveluita. Kunnilla on laaja tehtäväkenttä, koska järjestettävänä on paljon asioita sosiaali- ja terveyspalveluista koulutukseen. Tutkimushaastatteluissa tuli esiin haasteellisuus keskittyä kuntastrategiassa perusasioihin, ettei kuntastrategia laajene hallitsemattomaksi, koska kaikkia osa-alueita ei voi kehittää samanaikaisesti.

*”Strateginen tavoite ei saa häilyä. Joustavuus ja ketteryys keinoihin, niitä voidaan pohtia uudelleen. Esim. digiloikan myötä voimme tehdä asioita ketterästi.”*

*”(Strateginen) termistö tulee pohjimmiltaan sodankäynnistä. Kunnissa ei ole voitettavia taisteluita, sotilasliiton solmimisia, koska ei kilpailla kenenkään kanssa. Meidän ”bisnes” on sotea ja sivistystä tällä hetkellä.”*

*”Vinkiksi muihin kuntiin, että ei kannata perustehtäviä unohtaa strategiatyössä, ettei siitä tule liian hyvää ja kauniista. Perustehtäviin strategian tulee liittyä, eikä kauniiseen viestinnälliseen kuvioon, markkinointistrategia on erikseen.”*

*”Meillä on haasteita työvoiman saatavuudessa, se ei ole hyvä bisnes. Yritysajattelu ei sovi kuntaan, koska ei voi valita hyviä ja tuottoisia bisneksiä. Tai tuottoisia asioita kvartaalitasolla.”*

### **Yhteistyö, yhteistyö, yhteistyö**

Tutkimushaastattelujen perusteella kunnat pyrkivät yhteistyön avulla erityisesti turvaamaan palveluidensa saatavuutta ja laatua. Yhteistyö merkitsee usein kustannustehokkuutta, mutta tutkimushaastatteluissa ilmeni, että kiinnostusta yhteistyön tekemiseen on laajasti muistakin syistä. Esimerkiksi erilaisessa hanke- ja

projektitoiminnassa tai muussa kehittämisessä voidaan olla mukana erilaisissa verkostoissa sisältölähtöisesti.

*”Ole kiinnostunut ja seuraa lapsen innolla ympärillä olevaa, mutta älä kopioi sitä omaan kuntaasi. Älä kopioi kenenkään muun strategiaa. Älykäs erikoistuminen vaatii, että pitää pystyä valitsemaan painopisteitä. Ei ole järkevää kilpailla naapurikunnan kanssa. Yhteistyöllä löytyy itselle paras naapurikuntien vahvuuksiin tukeutuen.”*

*”Yhteistyö voisi parantua, aidosta yhteistyöstä voi ottaa oppia.”*

*”Yhteistyötä tulee miettiä uudelta kantilta. Avoimesti miettiä mitä kuntien välinen yhteistyö voi olla.”*

*”Isäntäkuntamalli, ollaan totuttu, että iso kunta on isäntäkunta. Pieni kunta näivettyy, jos kaikki viranhaltijat on ostopalveluna naapurikunnista. Pienikin kunta voi olla isäntäkunta, ei aina keskuskaupunki. Näin säilytetään pienten kuntien elinvoimaa.”*

*”Kunnat voisivat tukea toisiaan yhteistyön hengessä, jakaa haasteita ja voimavaroja.”*

*”Ei olla vastakkain, yhdessä kohdataan haasteet.”*

*”Kunnat ajattelisi ihmisten elämää kuntien yhteisenä asiana.”*

*”Meillä on aina toistaiseksi ollut yhteistyöhalukkuutta. Yritetään löytää yhteinen näkemys strategia- ja talouskysymyksissä, poliittiset ryhmät neuvottelevat, yritetään optimoida ja löytää lopputulos. Yhdessä pohditaan valintoja ja priorisoidaan niitä.”*

## **Kehittäminen**

Tutkimushaastatteluissa ilmeni, että kehittämistoiminnalla on tutkimuksessa mukana oleville kunnille keskeinen merkitys. Kehittämistoiminta on monipuolista. Kunnissa kehitetään esimerkiksi palveluita, taloutta, osallisuutta tai johtamista. Kuntia kehitetään myös verkostoissa yhdessä muiden kuntien ja toimijoiden kanssa.

*”Tulevaisuustyö on kiikareitten läpi katsomista väärinpäin. Pitäisi olla työkalu, joka kääntäisi kiikarit oikein päin ja tulevaisuus suurensi”*

*”Älä jää odottamaan, että muut tekevät puolestasi, tee itse ratkaisuja.”*

*”Uskallusta olla oma itsensä, uskallusta kehittää, virheistä oppii, uskalletaan tehdä virheitä ja opitaan niistä, kokeilukulttuuri on tärkeää.”*

## 6 Johtopäätökset

Tässä tutkimuksen johtopäätökset esittelevässä luvussa käydään läpi tutkimuksen empiriasta nousevia vastauksia tutkimuskysymyksiin, kootaan yhteen tutkimuksen keskeiset havainnot ja tehdään pohdintaa, jonka lisäksi arvioidaan jatkotutkimusaiheita.

Yleisenä huomiona tutkimuksesta voidaan todeta, että tutkimuksen teoriaosuudessa ja empiriassa on yhtymäkohtia ja tutkimushaastatteluilla saatiin tutkimuskysymyksiin vastauksia.

### 6.1 Keskeiset havainnot tutkimuksesta

Valtionhallinnon toimesta kuntien tehtäviä on pyritty muokkaamaan useita kertoja keskittyen erityisesti sosiaali- ja terveystalouden merkittävän isoon rooliin kuntien tehtäväkentässä niin taloudellisesti kuin toiminnallisestikin. Kuntien rooli ja tehtävät tulevat kokemaan uudistuksen toteutuessa merkittäviä muutoksia. Tämän tutkimuksen tavoitteena ja tehtävänä oli selvittää, millaisena kuntapäätäjät näkevät tulevaisuuden kunnan tehtäväkentän. Tutkimus toteutettiin laadullisena sisällönanalyysinä. Tarkastelun näkökulmaksi valikoitui neljän kehittäjähenkisen kunnan johdon kanssa tehdyt teemahaastattelut. Kunnat ovat erikokoisia ja eri puolelta Suomea. Teemahaastatteluiden anti oli kattava ja informatiivinen.

Johtopäätöksissä palataan asetettuihin tutkimuskysymyksiin:

*Miten kuntapäätäjät visioivat tulevaisuuden kuntaa SWOT-analyysin valossa?*

*Mikä on kunnan tärkein rooli tulevaisuudessa?*

*Miten kunnissa tehdään strategiatyötä?*

Näihin kysymyksiin vastataan tutkimuksessa tarkastellun kirjallisuuden sisältöön pohjautuen.

### *Tulevaisuuden kunnilla on paljon tehtäviä*

Tutkimuksen aineistona olleiden tutkimushaastatteluiden perusteella voidaan todeta, että kunnilla on tulevaisuudessa paljon rooleja ja tehtäviä. Sosiaali- ja terveystalouden siirtyminen hyvinvointialueiden tehtäväksi nähtiin kuntatalouden ennakoinnin lisäksi helpottavana tekijänä myös siitä näkökulmasta, että se voi auttaa kuntalaisia ymmärtämään aiempaa paremmin kunnissa päätettävistä asioista. Edunvalvonnan roolin nähtiin vahvistuvan nykyisestäään, koska sen merkitys esimerkiksi hyvinvointialueeseen ja valtioon nähden korostuu. Sivistyksen rooli tulevaisuuden kunnan tehtävänä korostui tutkimushaastatteluissa. Tulevaisuuden kunnan budjetista merkittävä osa kuuluu jatkossa sivistyksen toimialalle, joten siihen kohdistuu tutkimushaastatteluiden perusteella odotuksia, toiveita ja huomioita. Hyvinvointi oli tutkimushaastatteluiden perusteella teema, jossa kunnilla nähtiin yhteenkokoava rooli. Erityisesti kulttuurin ja liikuntapalveluiden roolin nähtiin tulevaisuudessa korostuvan, mutta kuntalaisten hyvinvointiajattelussa nähtiin myös mahdollisuuksia siirtää se läpäisemään kaikki toimialat.

Osallisuus ja kuntalaisten osallistaminen nousivat eri tavoin tutkimushaastatteluissa esiin, mutta toisena puolena myös haasteet osallisuuden toteuttamisessa. Tämä on keskeinen huomio myös tutkimuksen teoriaosuuteen peilaten (Nyholm, Haveri, Majoinen ja Pekola-Sjöblom, 2017, s. 543–545), koska sen perusteella kunnan tulevaisuuden luomisessa on kysymys siitä, kokevatko kuntalaiset osallisuutta, näkevätkö he kunnan ”omana kuntanaan” ja onko heillä kokemus vaikuttamisen mahdollisuudesta osana omaa yhteisöään. Kirjoittajien (2017, s. 543-545) mukaan osallisuus on olennaista demokratian, vakauden, turvallisuuden, kasvun ja tehokkuuden näkökulmista. Tulevaisuuden kunta on asukastoiminnan ja yhteisöjen alusta, jossa päättäjien tehtävänä on mahdollistaa ja kannustaa eri toimijoiden työ kunnan hyväksi. Kuntalaisten halutaan

vaikuttavan oman lähiympäristönsä, eli kunnan, asioihin muillakin keinoilla kuin vaaleissa äänestämällä. Matalan kynnyksen osallistumista voivat olla esimerkiksi erilaiset kyselyt, yhteiskehittäminen, kuntalaisraadit tai yhdessä kunnassa toimivien järjestöjen kanssa toteutettavat tapahtumat.

Tutkimushaastatteluiden perusteella keskeistä tulevaisuuden kunnalle on kunnan elinvoima, sen ylläpitäminen ja kasvattaminen. Elinvoima on tutkimuksen perusteella haastava käsite, koska se sisältää eri kuntien näkökulmasta erilaisia asioita ja teemoja kaavoituksesta työllisyydenhoitoon.

Tutkimuksen tuloksena voidaan todeta, että kuntien tulevaisuutta pohtiessa yhtenä yhdistävänä teemana esiintyivät yleiseen kehittämiseen liittyvät kysymykset. Kunnat ovat tutkimuksen teoriaosassa esitellyllä tavalla olleet perinteisesti palveluiden tuottajia, mutta tutkimushaastatteluiden perusteella tulevaisuuden kunnista nähtiin tulevan aiempaa voimakkaammin omalla alueellaan kehittämisen alustoja. Elinvoiman lisäksi tutkimushaastatteluissa nousi esiin kuntia yhdistäviä teemoja käsitteiden vetovoima, pitovoima, hyvä arki ja hyvä elämä ympärillä. Tutkimuksen perusteella kehittäjäkuntia yhdistää pohdinta, miten pidetään oma kunta vetovoimaisena ja pitovoimaisena, millaisia asioita kuntalaiset haluavat ja millaisin toimin edistetään hyvää arkea kunnassa.

#### *Muutos on pysyvä olotila jatkossakin*

Kuntien tehtäväkenttää, erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluita, on valtion toimesta pyritty muuttamaan useilla valtion toteuttamilla, kaavailemilla ja hallinnoimilla hallinnollisilla uudistuksilla. Vaikka sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksen toteuttamisesta on tutkimuksen valmistumishetkellä päätetty, kuntien on jatkossakin varauduttava uudistusten aaltoihin, jotka seuraavat toisiaan. Uudistukset eivät ole kuntien näkökulmasta yksiselitteisiä tai helposti sisäistettäviä.

Muutosten pysyvyyttä tukevat myös teoriaosuudessa esitetyt pohdinnat (Nyholm, Haveri, Majoinen ja Pekola-Sjöblom, 2017, s. 543–545) siitä, mistä tulevaisuuden kunta on tehty ja mistä tulevaisuuden kunnassa on kysymys. Laajimmillaan kyse on jopa kunnan perustehtävän määrittelemisestä kokonaan uudelleen. Palveluiden tuottaminen on ollut keskeinen osa kuntien perustehtävää ja yhteiskunnallista roolia, mutta tätä sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen toteutuminen muuttaa oleellisesti. Nyholmin ja muiden kirjoittajien mukaan (2017, s. 543-545) kuntien on löydettävä roolinsa ja perustehtävänsä uudelleen, ne voivat valita erilaisia painotuksia ja profiloitua omien vahvuuksiensa mukaisesti. Tutkimushaastatteluiden perusteella ilmenee, että tutkimuksen kohteena olevat kehittäjäkunnat ovat jo strategioissaan ja toiminnassaan näin toimineetkin. Huomiota muutoksesta kuntien pysyvänä olotilana tukee myös Paanasen ja muiden (2014, s. 13) näkemys, jossa kirjoittajat toteavat, ettei kuntien rooli yhteiskunnassa ole pysyvä ja muutoksia tulee jatkossakin. Viime vuosikymmenet ovat olleet kunnille suurten muutosten aikaa, eikä muutoksille näy loppua, kirjoittajien (2014, s. 13) mukaan jopa päinvastoin.

#### *Tulevaisuuden kunnan kaikkein tärkeimmän roolin nimeäminen on haasteellista*

Tutkimustuloksista voidaan tulkita, että kunnan rooli on tulevaisuudessa moninainen, josta kertoo se, että tutkimushaastatteluissa tulevaisuuden kunnan tärkeintä roolia pohdittaessa sellaiseksi löytyi 12 eri ehdokasta. Tulevaisuuden kunnalla on johtopäätöksissä jo kuvatulla tavalla tehtäviä kehittäjänä, kumppanina sekä hyvinvoinnin, elinvoiman, sivistyksen ja osallisuuden toteuttajana. Näistä jokainen on itsessään laaja kokonaisuus, mutta vielä lisäksi tulee olla edunvalvoja, asukastoiminnan ja yhteisöjen, mutta myös monenlaisen muun kehittämistoiminnan alusta. Tutkimushaastatteluiden perusteella kunnan tärkeimmät roolit perustuvat osallisuuteen, kumppanuuteen ja elinvoimaan. Jokaisessa tutkimushaastattelussa korostui eri tavoilla kumppanuus ja yhteistyö, jota kunnissa tehdään jo nyt laajasti, mutta uusia yhteistyökumppaneita tai yhteistyön tekemisen malleja etsitään. Elinkeino- ja työllisyysrooli nousi kaikissa tutkimushaastatteluissa esiin teemana, jota pidettiin sellaisena tulevaisuuden kunnan



roolina, jonka asema ja vaikutus tulee nykytilanteesta korostumaan lisää. Tutkimushaastatteluiden sisältöä tukee tutkimuksen teoriaosuuteen pohjautuva näkemys, jonka mukaan kuntien menestys määrittyy yhä enemmän muun kuin palveluvelvoitteen täyttämisen kautta. Kuntien elinvoimaisuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa niiden onnistuminen paikallisen sosiaalisen pääoman hyödyntämisessä, paikallisyhteisöjen, osallisuuden ja identiteetin tukemisessa sekä kyvykyys luoda uutta.

#### *Tulevaisuuden kunta SWOT-analyysin valossa*

Tutkimushaastatteluissa haastateltavat visioivat omaa kuntaansa SWOT-analyysin valossa tulevaisuuden kuntana, eli tulevaisuuden kunnan roolien toteuttajana. Tutkimushaastatteluiden perusteella tulevaisuuden kunnan vahvuuksia ovat sijainti, yhteisöllisyys, yhteistyökykyisyys ja kehittämismyönteisyys. Heikkouksia ovat kunnan brändi tai imago, sijainti, työttömyys, syrjäytyneisyys, nuorten tilanne ja turvattomuuden tunne. Tulevaisuuden kunnan mahdollisuuksiksi tutkimushaastatteluiden perusteella ovat etätyö ja digitalisaatio, kunnan brändi tai imago sekä rohkea kehittäminen. Tulevaisuuden kunnalle luovat tutkimuksen perusteella uhkia ikärakenteen muutos, vanhusväestön määrän lisääntyminen, väestön väheneminen, työvoimapula ja pula osaajista. Myös valtion tekemä kuntia ja kuntataloutta koskeva päätöksenteko sekä elinkeinojen kehittymisen haasteet koettiin tutkimushaastatteluissa uhaksi.

#### *Kuntastrategiatyö*

Tutkimuksen teoriaosuudessa strategia on määritelty tavoitteelliseksi ja tulevaisuuteen suuntautuvien suunnitelmien kokonaisuudeksi, jolloin strategia toimii karttana siihen tulevaisuuteen, joka on haluttu. Lisäksi strategia on toimintamalli, jonka mukaan arvioidaan ja tarvittaessa reagoidaan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Tulevaisuutta voidaan Nyholmin ja muiden kirjoittajien (2017, s. 543-545) mukaan torakentaa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti vain niin, että pitkän aikavälin

tavoitteet ja lyhyen aikavälin päätökset ja johtaminen toimivat saumattomasti yhteen. Strategiset valinnat ovat keskeisiä kunnan profiloitumisen, identiteetin ja maineen rakentamisen näkökulmista.

Tutkimushaastatteluiden perusteella kuntastrategiatyö käynnistyy uusien päättäjien aloitettua luottamustehtävässään. Viranhaltijat edistävät konkreettista kuntastrategiaprosessia, luottamushenkilöiden roolina on keskittyä kuntastrategian painotuksiin ja sen valmisteluun. Tutkimushaastatteluiden perusteella valmistelussa on mukana kuntien henkilökuntaa ja kuntalaisia. Tutkimushaastatteluissa kuntastrategiaprosessia ja sen onnistumista pidettiin täysin keskeisenä kunnan toiminnan kannalta. Tätä näkökulmaa tukee myös tutkimuksen teoriaosuus, jonka mukaan (Pasi-Heikki Rannisto, 2005, s. 78) strategia luo toiminnalle johdonmukaisuutta, mutta se edellyttää organisaatiossa käytävää strategiakeskustelua toteutuakseen käytännössä. Mikäli organisaatiossa ei käydä tätä keskustelua, toimijat eivät osaa tehdä oikeita valintoja muuttuvissa tilanteissa. Nyholmin ja muiden kirjoittajien (2017, s. 543-5459) kunnissa strategiaperusteinen toiminta on tärkeää poliittisen ohjauksen toteutumisen ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Demokratian voidaan nähdä toteutuvan silloin, kun strategiat laaditaan yhteistyönä poliittisten päättäjien, kuntalaisten ja sidosryhmien kanssa, sekä kun strategiat ja niiden syntytausta ja toteuttamisen tilanne ovat avoimesti ja läpinäkyvästi kaikkien saatavilla. Kuntalaisten aito osallisuus ja halu toimia yhteisen päämäärän eteen voi syntyä tiedon, osallistumisen ja vaikuttamisen kautta.

Tutkimushaastatteluiden perusteella viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden, kunnan henkilöstön ja kuntalaisten yhteinen työskentely kuntastrategian parissa on itsessään arvostettua. Kehittäjäkuntien tutkimushaastatteluiden perusteella erityisesti kuntastrategian valmistelun ja päivittämisen ajankohtaan liittyy tulevaisuuden suunnitteluun kohdistuvaa työskentelyä, koska tulevaisuustyöskentely on strategiatyön pohjustamista. Tätä tukee Nyholmin ja muiden tutkimuksen teoriaosuudessa esitetyt näkemykset (2017, s. 543–545), joissa he kirjoittavat tulevaisuuden rakentamisen

merkitsevän asennetta ja lähestymistapaa, jossa valitaan se tulevaisuus, joka todennäköisten muutostrendien valossa ja käytettävissä olevin resurssein on mahdollista toteuttaa. Tulevaisuuteen vaikuttavat omat valinnat ja teot, koska kuntien tulevaisuus on rakennettava. Se ei ole valmiina ja päätettynä missään. Ennakoiva, muutoksia ennustava ote on tärkeää. Kunnan on tiedettävä oma tilanteensa ja pystyttävä ennakoimaan kehitykseen vaikuttavia tekijöitä, kuten väestönmuutosta, tai talouteen, ympäristöön ja sosiaaliseen muutokseen liittyviä tekijöitä. Tutkimushaastatteluiden perusteella merkittävimmi haasteiksi tulevaisuuden pohdinnassa ovat osoittautuneet esimerkiksi väestön ennakoitua nopeampi väheneminen ja erityisesti kuntatalouden ennakoimattomuus. Tutkimushaastatteluissa nostettiin tulevaisuustyön haasteeksi myös se, että konkreettisia tekoja pitäisi saada nopeasti aikaan, jonka lisäksi skenaarioita pohjataan menneeseen aikaan.

Tutkimushaastatteluiden perusteella voi sanoa kuntien tulevaisuus- eli strategiatyön olevan samaan aikaan myös kehittämistyötä. Tutkimushaastatteluista ilmeni, että erilaisia kehittämistarpeita olisi kunnissa laajasti, mutta taloudellisten edellytysten vuoksi kehittämistoimenpiteet ovat useimmiten rajallisia ja niitä priorisoidaan. Tätä tukee myös teoriaosuudessa kuvattu näkemys, että erilaistuminen on kunnille tärkeää, koska kaikkea ei voi saada ja kaikkea ei voi kehittää yhtä aikaa. Tutkimuksen teoriaosuudessa olevan Esa Hyyryläisen, Mikko Karhun ja Ilkka Luodon (2018, s. 8–20) artikkelin mukaan kuntaorganisaatiotkin tarvitsevat paradoksien lukutaitoa, jossa täytyy ymmärtää niihin kuuluva vastakkaisten asioiden keskinäinen riippuvuus. Paradoksien lukutaidossa on keskeistä huomata vastakkaisten asioiden samanaikaisuudessa esittäytyvä potentiaali. Kirjoittajien mukaan alueellisten organisaatioiden monisuuntainen kehittäminen on alueiden elinvoimaisuuden ja itse organisaatioiden kannalta merkittävä mahdollisuus luovia paradoksien ristiaallokossa. Hyyryläinen, Karhu ja Luoto toteavat artikkelissaan, että kuntien muutos ei ala samasta kohdasta eikä pääty yhteiseen lopputulokseen, joten ”tulevaisuuden kuntaa ei siksi voi kuvata vain yhdellä tavalla.” Strategiatyön ja kehittämistyön yhteyttä tukee myös se, että kirjoittajien mukaan kunnissa on keskeistä löytää tasapaino siihen, mitä on tehtävä ja mitä on

maltettava olla tekemättä. Paradoksiteoria ei ole perinteinen tapa organisoida tai johtaa, koska siinä kyseenalaistetaan aiemmin muutoksesta ja johtamisesta kirjoitettua ja sanottua, mutta kirjoittajat pitävät tätä tarpeellisena, koska ”matkaa kohti tulevaisuuden kuntaa ei voida pitää suoraviivaisena ja hallittuna siirtymänä aikaisemmasta kunnan mallista vaiheittain uuteen.”

Kuntastrategian valmistelussa strategiaproessin onnistumista pidettiin tutkimushaastatteluissa keskeisenä. Tutkimushaastatteluiden perusteella voi todeta, että ulkopuolista asiantuntemusta saatetaan kunnissa käyttää kuntastrategioiden valmistelussa tausta-aineistojen tai raporttien tuottamisessa. Lisäksi osallistamistyökaluja tai niiden käyttöä saatetaan ulkoistaa. Erityisesti nousi esiin ulkopuolisen haastajan, sparraajan tai fasilitaattorin tarve, ei niinkään strategian konkreettisen valmistelijan, koska se halutaan pitää omissa käsissä.

#### *Kehittäjäkuntien terveiset muihin kuntiin*

Tutkimushaastatteluiden perusteella kehittäjäkunnat antoivat muille kunnille ajatuksia kuntastrategian valmisteluun tai tulevaisuuden pohdintaan liittyvissä näkökulmissa. Koska tutkimuskohdekunnat ovat erilaisin toimenpitein kehittäneet omaa toimintaansa kohti tulevaisuuden kunnan tehtäviä ja roolia, antaa se muille kunnille mahdollisuuden ammentaa tutkimushaastatteluista nousseista ajatuksista vertailevaa näkökulmaa omaan toimintaansa. Tutkimuksen tuloksena voidaan kehittäjäkuntien ajatukset tiivistää kolmeen kokonaisuuteen. Kuntien perustehtävistä muistuttaminen, yhteistyön tekeminen ja kehittämistyön korostaminen olivat teemoja, joita tutkimushaastatteluiden perusteella haluttiin jakaa terveisiksi muille kunnille.

#### *Tämän tutkimuksen tulosten perusteella tulevaisuuden kunta panostaa*

- *kuntalaisten hyvinvointiin ja osallisuuteen,*
- *koko kunnan elinvoimaan,*
- *toiminnan kehittämiseen,*
- *yhteistyöhön ja kumppanuuteen.*

*”Kunta on jatkossa hyvän elämän mahdollistaja.”*

## **6.2 Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimuksen aiheet**

Tämä tutkimus on laadullinen eli kvalitatiivinen, ja tiedonhankintamenetelmänä on käytetty ryhmässä toteutettuja teemahaastatteluja. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa lähtökohtana on kuvata todellista elämää, jolloin tutkittavaa kohdetta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2013, s. 161). Leena Hiltusen (2009) mukaan tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti määritellään kahdesta näkökulmasta, jolloin määritellään onko mittaus- tai tutkimusmenetelmä validi ja/tai reliaabeli sekä ovatko tuloksista johdetut päätelmät valideja ja/tai reliaabeleja. Hiltusen (2009) mukaan validiteetti ilmaisee mittaako tutkimus sitä, mitä sen avulla on tarkoitus selvittää. Reliabiliteetti taas kertoo miten luotettavasti ja toistettavasti käytetty tutkimusmenetelmä mittaa haluttua ilmiötä. Jorma Kananen (2017, s. 174–180) kirjoittaa tieteellisen työn luotettavuutta tarkasteltavan luotettavuuskäsitteiden avulla, joilla arvioidaan tutkimustulosta ja sen hyvyttä. Tieteellisen tutkimuksen yleiset luotettavuusmittarit ovat reliabiliteetti ja validiteetti. Reliabiliteetti tarkoittaa Kananen mukaan tulosten pysyvyyttä ja validiteetti sitä, että tutkimuksessa on tutkittu oikeita asioita. Reliabiliteetti ja validiteetti siis mittaavat tehdyn tutkimuksen luotettavuutta ja laatua.

Tämän tutkimuksen luotettavuutta varmistettiin ennalta teemahaastattelurungon huolellisella suunnittelulla. Teemahaastattelurungon teemojen suunnitteluvaiheessa huomioitiin, että ne vastaavat tutkimuskysymyksiin. Teemahaastattelurunkoa pohdittiin siten, että teemat tukevat toisiaan ja teemahaastattelu etenee syvemmälle nimenomaan tutkittavan kunnan asioihin. Tähän tutkimukseen tutkimuskohteeksi valitut kehittäjäkunnat on tutkimuksessa perusteltu. Varsinainen tutkimusprosessi on avattu tutkimuksessa selkeästi. Teemahaastattelurunko oli selkeä ja se toimitettiin tutkimushaastatteluun osallistuville ennalta.

Tutkimuksen aihe oli ajankohtainen, mutta tulevaisuuteen liittyvien teemojen pohtiminen on aina osittain haasteellista sen monipuolisuuden vuoksi. Tutkimuksen rajoitteena voidaan pitää sitä, onko tulevaisuuden kuntaan liittyvät teemat osattu selvittää samalla kaikille tutkimushaastatteluihin osallistuneille. Onko tutkija osannut koota tulevaisuuden kuntaan liittyvät teemat tutkimuksen teoriaosuudessa? Onko tutkimushaastatteluiden analyysissä jäänyt jokin keskeinen seikka huomioimatta? Lisäksi rajoitteena voidaan tässä tutkimuksessa pitää tutkijan kokemattomuutta tutkijana, joka ilmenee erityisesti tutkimuksen teoriaosuuden koostamisessa.

Teemana tulevaisuuden kuntaan liittyä useitakin mahdollisuuksia jatkotutkimusaiheiksi. Tutkimushaastatteluisissa korostunut hyvinvoinnin edistäminen on yksi kuntien keskeisimmistä tehtävistä tulevaisuudessa. Miten kunnat tulevaisuudessa mittaavat onnistumistaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävissä, on lähestulkoon kartoittamaton alue kuntatutkimuksessa.

Kuntalaisen tunne turvallisuuden kokemisesta on mielenkiintoinen aihe, joka vaatisi lisää selvitystyötä. Onko turvallisuuden tunne erilainen kooltaan erilaisissa kunnissa, vai vaikuttavatko sen tuntemiseen aivan muut seikat?

Tutkimushaastatteluiden yhteydessä tuli esiin eri kuntien välisiä eroja asukaspuhjan "juurellisuudessa" ja "juurettomuudessa". Eli paljonko kunnassa asuu siellä syntyneitä asukkaita tai paljonko on muualta muuttaneita. Olisi mielenkiintoinen tutkimusasetelma selvittää, miten sellaiset kunnat eroavat toisistaan, joissa asiassa on voimakkaat eroavaisuudet.

Lisäksi tutkimushaastatteluiden perusteella jatkotutkimusaiheena voi olla tutkimus kunnista, joihin kuntaliitosten tai muiden muutosten myötä on muodostunut useampi taajama, joita tulisi kehittää samanaikaisesti.

## Lähteet

- Ala-Siuru, M., Asikainen J., Kirvelä, T., Laamanen, E., Majoinen, K., Möttönen, S., Ojakoski, M. ja Pauni, M. (2013). *Elävän kuntastrategian kulmakivet*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Haettu 2021-08-09 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/file/6502/download?token=nTGxo0IC>
- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynnänen, A. ja Siitonen, P. (toim.) (2003). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampereen yliopisto. Haettu 2021-08-05 osoitteesta [https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/65390/kuntien\\_toiminta\\_johtaminen\\_ja\\_hallintasuhteet\\_2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/65390/kuntien_toiminta_johtaminen_ja_hallintasuhteet_2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Harisalo, R. (2008). *Organisaatioteoriat*. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.
- Haveri, A., Airaksinen, J., & Jäntti, A. (2015). *Kuntien tulevaisuus – miten kunnallishallintoa tulisi kehittää?* Haettu 2020-10-16 osoitteesta <https://tieto.pirkanmaa.fi/pilkahdus/>
- Hiltunen, L. (2009). Graduryhmä, Powerpoint-esitys (18.2.2009). *Validiteetti ja reliabiliteetti*. Haettu 2021-07-16 osoitteesta [http://www.mit.jyu.fi/ope/kurssit/Graduryhma/PDFt/validius\\_ja\\_reliabiliteetti.pdf](http://www.mit.jyu.fi/ope/kurssit/Graduryhma/PDFt/validius_ja_reliabiliteetti.pdf)
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2013). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

- Hyyryläinen, E., Karhu, M. & Luoto, I., *Tulevaisuuden kunta kehittyy organisatioparadoksien ristiaallokossa*. Focus Localis 1/18, sivut 8-21. Kunnallistieteen yhdistys ry.
- Johanson, J-E. (2019). *Strategy Formation and Policy Making in Government*. Springer International Publishing AG.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta on elämisen edellytyksiä luova itsehallinnollinen paikallisyhteisö*. Lectio praecursoria. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Kananen, J. (2017). *Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä*. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Jyväskylä.
- Kerttunen, M. (2007) *Strategia*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 3, Strategian asiantietoa, No 4. Haettu 2021-08-06 osoitteesta [https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74102/StratI3\\_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74102/StratI3_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Kuntalaki (410/2015). Haettu 2020-10-14 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>
- Lindroos, J-E & Lohivesi, K. (2010). *Onnistu strategiassa*. WSOYpro. Helsinki.
- Lumijärvi, I. & Leponiemi, U. (2014). *Strategic Management in Finnish Municipalities*. In *Strategic Management in Public Organization: European Practices and Perspectives*. pp. 41-56. Eds. Paul Joyce & Anne Drumaux. Routledge Critical Studies.



- Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen K. (toim.). (2017). *Tulevaisuuden kunta*. Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja valtiovarainministeriö.
- Paananen, H. & Haveri, A. & Airaksinen, J. (2014). *Kunta elinvoiman johtajana*. Acta nro 255. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Puusa, A. (2020). Artikkelikeli ”*Haastattelutyypit ja niiden metodiset ominaisuudet*”, s. 103-117. Anu Puusan ja Pauli Juutin toimittamassa teoksessa *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus Oy.
- Rannisto, P. (2005). *Kunnan strateginen johtaminen: Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Haettu 2021-03-14 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/67477/951-44-6275-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sipponen, K. (2016). *Se suuri kuntauudistus*. Kunnallisan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 100. Pole-Kuntatieto. Helsinki
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Tiedote 29.6.2021: *Sote-uudistuksen lait on vahvistettu – ensimmäiset voimaan 1.heinäkuuta 2021*. Haettu 2021-07-05 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/-/1271139/sote-uudistuksen-lait-on-vahvistettu-ensimmaiset-voimaan-1.heinakuuta-2021>
- Stenvall, J., Af Ursin, K., Tiihonen, S., Nyholm, I. & Airaksinen, J. (2016). *Julkisen hallinnon kehitys Suomessa*. Teoksessa Nyholm, I., Stenvall J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Af Ursin, K. & Tiihonen, S. (2016) (toim.). *Julkinen hallinto Suomessa*. Tietosanoma. Helsinki.

*Tilastokeskuksen kuntien avainluvut-palvelu* (2021). Tilastokeskus. Haettu 2021-06-28 osoitteesta

<https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?year=2021&active1=SSS>

Tilastokeskuksen Suomen virallinen tilasto (SVT): *Kuntatalous 2019*. Tilastokeskus.

Haettu 2020-10-18 osoitteesta

[https://www.stat.fi/til/kta/2019/kta\\_2019\\_2020-09-04\\_tie\\_001\\_fi.html](https://www.stat.fi/til/kta/2019/kta_2019_2020-09-04_tie_001_fi.html)

Valtioneuvosto (2015). *Ratkaisujen Suomi. Neuvottelutulos strategisesta*

*hallitusohjelmasta*. Haettu 2020-10-13 osoitteesta

[https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Hallitusohjelma\\_27052015.pdf/75d94d8d-15c9-405a-8a9b-eca4987b635e](https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Hallitusohjelma_27052015.pdf/75d94d8d-15c9-405a-8a9b-eca4987b635e)

Valtioneuvosto (2016). *Hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä*. Haettu 2020-10-13 osoitteesta

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+linjaus+maakuntahallinnon+teht%C3%A4v%C3%A4t+5.4.2016/101bc0ea-ca53-43a8-9252-c66e073bfe80>

Valtioneuvosto (2019). Tiedote 8.3.2019: *Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistus ajetaan hallitusti alas – tehtyä työtä voidaan hyödyntää*. Haettu 2020-10-13 osoitteesta

<https://valtioneuvosto.fi/-/10623/sipilan-hallituksen-maakunta-ja-sote-uudistus-ajetaan-hallitusti-alas-tehtya-tyota-voidaan-hyodyntaa>

Valtioneuvosto (2019). *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019*. Haettu 2020-10-18 osoitteesta

<https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma>

Valtioneuvosto (2020). Tiedote 13.10.2020: *Hallitus on tehnyt muutoksia sote-uudistuksen lakiesitysluonnokseen lausuntokierroksen perusteella*. Haettu 2020-10-14 osoitteesta

<https://soteuudistus.fi/-/1271139/hallitus-on-tehnyt-muutoksia-sote-uudistuksen-lakiesitysluonnokseen-lausuntokierroksen-perusteella>

Valtioneuvosto (2021). *Hyvinvointialueiden rahoituksen valmistelun lähtökohtia*.

Haettu 2021-07-14 osoitteesta

<https://soteuudistus.fi/hyvinvointialueiden-rahoitus>

Valtioneuvosto (2021). *Sote-uudistuksen vaikutukset kuntien rahoitukseen ja omaisuuteen*. Haettu 2021-07-14 osoitteesta

<https://soteuudistus.fi/kuntien-rahoitus-ja-omaisuus>

Valtiovarainministeriö (2020). *Kuntien tehtävät ja toiminta*. Haettu 2020-10-17 osoitteesta

<https://vm.fi/kuntien-tehtavat-ja-toiminta>

Valtiovarainministeriö (2020). *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13. Haettu 2021-08-08 osoitteesta

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM\\_2020\\_13\\_Kuntien\\_tilannekuva\\_2020.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM_2020_13_Kuntien_tilannekuva_2020.pdf)

Valtiovarainministeriö (2020). Tiedote 13.11.2020: *Kuntien tulevaisuutta koskeva työ käynnistymässä*. Haettu 2020-11-29 osoitteesta

<https://valtioneuvosto.fi/-/10623/kuntien-tulevaisuutta-koskeva-tyo-kaynnistymassa>

Valtiovarainministeriö (2021). *Tulevaisuuden kuntopolitiikkaan rakennetaan vaihtoehtoja*. Haettu 2021-07-09 osoitteesta <https://vm.fi/kuntopolitiikan-tulevaisuustyö>

Vuorinen, T. (2014). *Strategiakirja, 20 työkalua*. Talentum Media Oy. Helsinki.

## Liitteet

### Liite 1. Kunnille osoitettu pyyntö osallistua tutkimukseen

Hyvä kuntajohtaja!

Lähestyn kuntaanne pyynnöllä osallistua kuntien tulevaisuutta koskevaan tutkimukseen. Olen Vaasan yliopiston hallintotieteen opiskelija (opintosuuntana julkisjohtaminen) ja teen Pro gradu – tutkielmaa teemasta, miten kuntapäätäjät visioivat tulevaisuuden kuntaa SWOT-analyysin valossa.

Teema on ajankohtainen, koska valmistelussa olevan sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen toteutuessa kuntien tehtäväkenttä muuttuu oleellisesti, joten kunnat pohtivat rooliaan ja perustehtäväänsä uudelleen. Kunnat voivat valita erilaisista painotuksista ja halutessaan profiloitua paikallisten vahvuuksien ja kuntalaisten tahdon mukaisesti. Elinvoiman painottaminen on muuttunut kaikkien kuntien perustehtäväksi.

Olen tutustunut kuntatoimijoihin eri puolella Suomea ja valinnut tutkimukseni kohteeksi neljä kehittämishenkistä kuntaa. Tutkimuksen teemasta keskustelemiseksi tarvitaan näkemystä oman kunnan roolista ja tehtävistä tulevaisuudessa, joten tavoitteeni on, että kuntaa koskevassa haastattelussa olisivat mukana kuntajohtaja sekä hallituksen- ja valtuuston puheenjohtajat.

Tutkimusmenetelmänä on teemahaastattelu, joka toteutetaan Teams-etäyhteyden välityksellä erikseen sovittavana ajankohtana. Haastattelun kesto on ennakoarvioni mukaan noin 1,5 tuntia. Toimitan haastattelun rungon etukäteen tutustuttavaksi. Kuntavaalit ovat lähestymässä, joten haastattelut toteutetaan toukokuussa 2021, jotta saisin tutkimukseen mukaan päättyvän valtuustokauden luottamushenkilöjohdon näkemykset.

Näillä saatesanoilla kysynkin, että voinko lähestyä teitä haastatteluajan sopimisella?

Terveisin, Pia Valtonen

## Liite 2. Teemahaastattelun runko

Haastattelukysymykset teemaan: Miten kuntapäätäjät visioivat tulevaisuuden kuntaa SWOT-analyysin valossa?

- Aluksi jokainen kertoo miten pitkään on toiminut nykyisessä tehtävässään.
- Mikä on kunnan tärkein rooli tulevaisuudessa?
- Valitkaa keskustellen kunnallenne kaikkein tärkein rooli tulevaisuudessa.

1. Sivistysrooli

2. Hyvinvointirooli

3. Osallisuus- ja yhteisörooli

4. Elinkeino- ja työllisyysrooli

5. Elinympäristörooli

6. Itsehallintorooli

7. Kehittäjä- ja kumppanirooli

8. Muu, mikä?

- Pohditaan kuntaanne tulevaisuuden kunnan roolien toteuttajana.

Mitkä ovat kuntanne

o vahvuudet

o heikkoudet

o mahdollisuudet

o uhat

- Onko kunnassanne ollut haasteita tulevaisuuden pohdinnassa?/Mikä tekee siitä vaikeaa?

- Millä tavalla valmistette tulevan valtuustokauden kuntastrategiaa?

- Miten ja millaisilla työkaluilla teette tulevaisuustyötä?

- Millainen on kuntanne visio?

- Mitä hyviä toimintatapoja teillä on antaa muille kunnille tulevaisuuden kunnan tehtävien pohdintaan?

- Mitä tulevaisuustyöskentelyn tapoja kannattaa kehittää tulevaisuudessa?

- Muuta teemasta esiin nousevaa

**Liite 3. Tutkimushaastatteluihin osallistuneet kunnittain**

Kunta	Tutkimushaastatteluihin osallistuneet
Janakkala	kunnanhallituksen puheenjohtaja kunnanjohtaja kunnanvaltuuston puheenjohtaja
Karijoki	kunnanhallituksen puheenjohtaja kunnanjohtaja kunnanvaltuuston puheenjohtaja
Kerava	kaupunginhallituksen puheenjohtaja kaupunginhallituksen I varapuheenjohtaja kaupunginhallituksen II varapuheenjohtaja kaupunginjohtaja kaupunginvaltuuston puheenjohtaja kaupunginvaltuuston I varapuheenjohtaja kaupunginvaltuuston II varapuheenjohtaja
Kuhmo	kaupunginhallituksen puheenjohtaja kaupunginjohtaja kaupunginvaltuuston puheenjohtaja

**Liite 4. Tutkimuskohde kuntien esittely Tilastokeskuksen kuntien  
avainluku-palvelun tietojen valossa sekä Tilastokeskuksen määritelmät  
aineistolle**

	Janakkala	Karjajoki	Kerava	Kuhmo
1) Väkiluku, 2020	16 237	1 207	37 105	8 042
2) Syntyneiden enemmitys, henkilöä, 2020	-80	-16	61	-127
3) Kuntien välinen muuttovoitto/-tappio, henkilöä, 2020	-114	-24	186	-29
4) Alueella asuvan työllisen työvoiman määrä, 2019	6 970	512	17 077	2 772
5) Työllisyysaste, %, 2019	75,5	77,5	75,4	66,5
6) Työttömien osuus työvoimasta, %, 2019	8,3	5,7	9,0	13,6
7) Taloudellinen huoltosuhde, 2019	135,5	143,2	115,2	195,5
8) Alueella olevien työpaikkojen lukumäärä, 2018	5 170	414	12 028	2 732
9) Alkutuotannon työpaikkojen osuus, %, 2018	4,7	27,5	0,4	12,9
10) Jalostuksen työpaikkojen osuus, %, 2018	33,2	29,5	24,7	20,4
11) Palvelujen työpaikkojen osuus, %, 2018	60,8	42,3	73,6	65,4
12) Työpaikkaomavaraisuus, 2018	74,1	81,0	71,4	97,2
13) Vuosikate, euroa/asukas, 2019	81,8	-370,3	250,9	160,4
14) Lainakanta, euroa/asukas, 2019	2 947,3	1 508,4	1 462,8	4 915,8
15) Opetus- ja kulttuuritoiminta yhteensä, nettokäyttökustannukset, euroa/asukas, 2019	1 832,2	1 677,9	1 990,5	1 760,4
16) Sosiaali- ja terveystoiminta yhteensä,	3 306,8	5 223,3	2 950,9	7 610,4



nettokäyttökustannukset, euroa/asukas, 2019				
--	--	--	--	--

*Tilastokeskuksen määritelmät Kuntien avainluvut-palvelun aineistolle ovat seuraavat:*

- 1) Väestöllä tarkoitetaan alueella vakinaisesti asuvaa väestöä. Ne henkilöt, joilla väestötietojärjestelmän mukaan oli kotipaikka Suomessa vuoden lopussa, kuuluvat väestöön kansalaisuudesta riippumatta.*
- 2) Syntyneiden enemmyys eli luonnollinen väestönlisäys tarkoittaa elävänä syntyneiden ja kuolleiden erotusta.*
- 3) Kuntien välisellä muuttovoitolla/- tappiolla tarkoitetaan kuntien välistä nettomuuttoa. Kuntien välinen nettomuutto on kuntien välisen tulomuuton ja kuntien välisen lähtömuuton erotus kuntapohjaisten aluejakojen mukaan tietoja esitettäessä.*
- 4) Alueella asuvalla työllisellä työvoimalla tarkoitetaan kaikkia tällä alueella asuvia työllisiä riippumatta siitä, missä henkilön työpaikka sijaitsee. Alueella asuva työllinen työvoima muodostaa ns. työllisen työväestön.*
- 5) Työllisyysaste on 18–64-vuotiaiden työllisten osuus samanikäisestä väestöstä.*
- 6) Työvoimaan kuuluvat 15–74-vuotiaat henkilöt, jotka vuoden viimeisellä viikolla olivat työllisiä tai työttömiä.*
- 7) Väestörakennetta mitataan ns. taloudellisella huoltosuhteella, jossa lasketaan kuinka monta työvoiman ulkopuolella olevaa ja työtöntä on sataa työllistä kohti.*
- 8) Tietyllä alueella työskentelevien henkilöiden lukumäärää voidaan käyttää kuvaamaan työpaikkojen lukumäärää tällä alueella. Jokaisen työllisen henkilön on tällöin ajateltu muodostavan yhden työpaikan. Osa-aikaistakin työtä tekevä henkilö muodostaa laskennallisesti yhden työpaikan. Työsuhteet voivat olla luonteeltaan myös tilapäisiä ja lyhytaikaisia.*
- 9) Tietyllä alueella työskentelevien henkilöiden lukumäärää voidaan käyttää kuvaamaan työpaikkojen lukumäärää tällä alueella. Jokaisen työllisen henkilön on tällöin ajateltu muodostavan yhden työpaikan. Alkutuotanto käsittää TOL 2008 -toimialaluokituksen luokan: A Maatalous, metsätalous ja kalatalous.*
- 10) Tietyllä alueella työskentelevien henkilöiden lukumäärää voidaan käyttää kuvaamaan työpaikkojen lukumäärää tällä alueella. Jokaisen työllisen henkilön on tällöin ajateltu muodostavan yhden työpaikan. Jalostus käsittää TOL 2008 -toimialaluokituksen luokat: B Kaivostoiminta ja louhinta, C Teollisuus, D Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta, E Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätetuolto ja muu ympäristön puhtaanapito, F Rakentaminen.*
- 11) Tietyllä alueella työskentelevien henkilöiden lukumäärää voidaan käyttää kuvaamaan työpaikkojen lukumäärää tällä alueella. Jokaisen työllisen henkilön on tällöin ajateltu muodostavan yhden työpaikan. Palvelut käsittää TOL 2008 -*

*toimialaluokituksen luokat: G Tukku- ja vähittäiskauppa, moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus, H Kuljetus ja varastointi, I Majoitus- ja ravitsemistoiminta, J Informaatio ja viestintä, K Rahoitus- ja vakuutustoiminta, L Kiinteistöalan toiminta, M Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta, N Hallinto- ja tukipalvelutoiminta, O Julkinen hallinto ja maanpuolustus, pakollinen sosiaalivakuutus, P Koulutus, Q Terveys- ja sosiaalipalvelut, R Taiteet, viihde ja virkistys, S Muu palvelutoiminta, T Kotitalouksien toiminta työnantajina.*

- 12) *Työpaikkaomavaraisuus ilmaisee alueella työssäkäyvien ja alueella asuvan työllisen työvoiman määrän välisen suhteen. Jos työpaikkaomavaraisuus on yli 100, on alueen työpaikkojen lukumäärä suurempi kuin alueella asuvan työllisen työvoiman lukumäärä. Jos taas työpaikkaomavaraisuus on alle 100, on tilanne päinvastainen.*
- 13) *Väestötietona on käytetty alueella asuvan väestön määrää kunkin vuoden lopussa. Vuosikate osoittaa sen tulorahoituksen, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen jää jäljelle käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. Vuosikate on keskeinen kateluku arvioitaessa tulorahoituksen riittävyttä. Perusoletus on, että tulorahoitus on riittävä, jos vuosikate on vähintään käyttöomaisuuden poistojen suuruinen.*
- 14) *Väestötietona on käytetty alueella asuvan väestön määrää kunkin vuoden lopussa. Lainakanta on: Vieras pääoma - (Saadut ennakot + Ostovelat + Siirtovelat + Muut velat) kunnan taseesta. Kunnan lainakannalla tarkoitetaan korollista vierasta pääomaa.*
- 15) *Väestötietona on käytetty alueella asuvan väestön määrää kunkin vuoden lopussa. Nettokäyttökustannukset = käyttökustannukset - käyttötuotot. Käyttötuotot = toimintatuotot yhteensä + valmistevarastojen muutos + valmistus omaan käyttöön + vyörytystuotot.*
- 16) *Väestötietona on käytetty alueella asuvan väestön määrää kunkin vuoden lopussa. Nettokäyttökustannukset = käyttökustannukset - käyttötuotot. Käyttötuotot = toimintatuotot yhteensä + valmistevarastojen muutos + valmistus omaan käyttöön + vyörytystuotot.*