



Turun yliopisto
University of Turku

MURROKSEN KESKELLÄ: KUNTIEN MENESTYSTEKIJÄT STRATEGISEN JOHTAMISEN NÄKÖKULMASTA

Pro gradu -tutkielma

Liiketaloustiede, johtaminen ja organisointi

Laatija:

Anni Korhonen

Ohjaaja:

Essi Saru

8.5.2012

Turku



Turun kauppakorkeakoulu • Turku School of Economics

Sisällys

1	JOHDANTO	7
1.1	Kunnat murroksen keskellä.....	7
1.2	Tutkimuksen tavoite ja tausta.....	10
2	KUNNAT SUOMESSA	14
2.1	Kunta ja sen tehtävät	14
2.2	Suomi muutosten alla vuonna 2012	18
3	JOHTAMINEN JULKISHALLINNOSSA	22
3.1	Johdatus julkishallinnon teorioihin	22
3.2	Institutionaalinen strateginen johtaminen	27
3.3	Uusi julkisjohtaminen (NPM) – kunnan johtamisesta kustannustehokkaampaa.....	31
3.4	Uusi hallinnan teoria – synergiaetua verkostoilla	35
3.5	Tehokkuutta julkishallintoon - Kymmenen periaatteen malli.....	41
3.6	Kirjallisuuden yhteenveto ja tutkimuksen viitekehys	48
4	MENETELMÄT JA TUTKIMUSPROSESSI	50
4.1	Tutkimuksen luonne ja menetelmät	50
4.1.1	Kvantitatiivinen tutkimus	50
4.1.2	Kvalitatiivinen tutkimus	51
4.1.3	Tutkimusaineiston keruu.....	53
4.2	Prosessikuvaus	54
4.2.1	Tutkimuksen rajaus.....	54
4.2.2	Kriteerien valitseminen.....	54
4.2.3	Sijalukutaulukoiden laatiminen – Perus ranking, vertailu ranking ja 42 kunnan ranking	55
5	TILASTOLLISEN AINEISTON ANALYYSI.....	58
5.1	Sijalukutaulukot	58
5.1.1	Sijalukutaulukko “Perus ranking”	58
5.1.2	Vertailu ranking	61
5.1.3	42 kunnan ranking – Taustatietotaulukko.....	62
5.2	Sijalukutaulukoiden tulosten yhteenveto	64
5.3	Korrelaatioanalyysi	66

6	HAASTATTELUTUTKIMUKSEN TULOKSET	73
6.1	Haastattelujen aihepiirit.....	73
6.2	Kunta SWOT.....	74
6.3	Mikä yhdistää menestyviä kuntia?	75
6.4	Erilaisia kuntia, tarinallinen lähestymistapa.....	79
6.4.1	Voimaa kuin pienessä kylässä	80
6.4.2	Suuri, rikas ja innovatiivinen	81
6.4.3	Kuntakentän höyrylaivat	82
6.4.4	Köyhät ritarit	83
6.5	Tiivistelmä haastattelujen päähavainnoista.....	84
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	89
7.1	Kunnan johtamisen neljä painopistettä	89
7.2	Sidosryhmien ja verkoston synergian hyödyntäminen.....	91
7.3	Strategian merkitys ja strategiatyö kunnissa	93
7.4	Pelastavatko kuntaliitokset?	95
7.5	Jatkotutkimusaiheet.....	97
7.6	Tutkimuksen luotettavuuden arviointi.....	98
8	YHTEENVETO.....	100
	LÄHTEET.....	103
	LIITE 1 SIJALUKUTAULUKOT	109
	LIITE 2 TILASTOLLISEN INFORMAATION LÄHDETIEDOT.....	117
	LIITE 3 HAASTATTELURUNKO.....	118

KUVIOT

Kuvio 1	Tutkimuksen eteneminen sekä jako kirjan ja gradun välillä.....	12
Kuvio 2	Kuntien korjattu tilinpäätös (Kuntaliitto).....	18
Kuvio 3	Julkishallinnon johtamisen teorioiden synty ja suhde strategisen johtamisen teorioihin.....	26
Kuvio 4	Strategisen johtamisen kolme kehityssuuntausta	27
Kuvio 5	Sidosryhmien vaikutus organisaatioon (Mitchell ym. 1997)	30
Kuvio 6	Hallinnan empiiriset muodot, Roiseland, 2007 (modifioitu kirjasta Haveri ym. 2009).....	38
Kuvio 7	Gaeblerin ja Osbornen 10 periaatteen malli (johdettu lähteestä Kendrall & Van Mierlo 1998).....	44
Kuvio 8	Kuntajohtamisen kehittynyt organisaatiomalli.....	48
Kuvio 9	Tutkimusprosessin eteneminen	57
Kuvio 10	Yliopistokaupungit kasvun vetureina (Nenonen 2010).....	65
Kuvio 11	Pistediagrammi asukasluvu/kokonaissijoitus	67
Kuvio 12	Elinvoimainen kunta.....	91
Kuvio 13	Kuntajohtamisen kehittynyt organisaatiomalli.....	93
Kuvio 14	Elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan strategian osatekijät.....	95

TAULUKOT

Taulukko 1	Johtaminen yksityisellä ja julkisella sektorilla (Jylhäsaari 2009)	17
Taulukko 2	Sijalukulaskennan periaate	59
Taulukko 3	Perus ranking, 20 parasta kuntaa (Anttonen 2011)	60
Taulukko 4	Perus ranking, loppupään kunnat (Anttonen 2011).....	60

Taulukko 5	Vertailu ranking 20 parasta kuntaa (Anttonen 2011)	62
Taulukko 6	42 kunnan ranking kriteerit (Anttonen, 2011).....	63
Taulukko 7	42 kunnan ranking sijoitukset (Anttonen, 2011)	64
Taulukko 8	Suomen parhaat kunnat (Anttonen 2011).....	66
Taulukko 9	Korrelaatiokertoimet: asukasluku.....	68
Taulukko 10	Korrelaatiokertoimet: liikenne infrastruktuuri	69
Taulukko 11	Korrelaatiokertoimet (Anttonen 2011, 140).....	70
Taulukko 12	Kunta SWOT	75
Taulukko 13	Haastattelujen kvantifioitu yhteenveto	77

1 JOHDANTO

1.1 Kunnat murroksen keskellä

”*KAIKKI MENI!*” 9. helmikuuta 2012 oli uutisten mukaan synkkä päivä suomalaisille; kuntaministeriö julkaisi paljon etukäteisspekulaatioita aiheuttaneen kuntauudistusehdotelman. Samaan aikaan julkaistiin uutinen myös Nokian suurista irtisanomisista ja kuu- den varuskunnan lakkauttamisesta eri puolilla Suomea, mihin kyseinen Iltalehden otsikko myös viittaa. Myös nämä kaksi jälkimmäistä uutista vaikuttavat kunnissa; satoja työpaikkoja menetetään jälleen.

Suomen kuntien taloudellinen tila on puhuttanut viime aikoina niin päättäjiä kuin kuntalaisia itseään. Raha ei tahdo riittää edes laissa määriteltyjen palvelujen tuottamiseen ja kunnat velkaantuvat hälyttävällä vauhdilla. Myös väestön nopea ikääntyminen ja väestön keskittyminen kasvukeskuksiin aiheuttaa päänvaivaa. Valtio on vuosikymmenten mittaan asettanut kunnille jatkuvasti uusia velvoitteita, kuitenkin aina huolehtimatta näiden velvoitteiden rahoituksesta – kuntien tulee pärjätä taloutensa puolesta pitkälle yksin ja sen lisäksi pystyä huolehtimaan myös kansalaisten hyvinvoinnista ja hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämisestä. Kuntakeskustelua kiihdyttää myös tänä vuonna (2012) tulevat kunnallisvaalit.

Kuntakriisi on kuitenkin tiedostettu jo hyvän aikaa sitten. Esimerkiksi Timo Santalainen ja Pekka Huttunen kirjoittivat kirjassaan *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa* (1993), että ”julkishallinnon nykyhetken (1990 alun) muospaineet aiheuttavat ehkä suurimman selviytymishaasteen sotien jälkeen”. Tuolloin painotettiin, että pelkät rakenteiden hienosäädöt eivät auta, vaan kuntatalouden elvyttäminen vaatii todellisen ja kokonaisvaltaisen saneeraustoimenpiteen (Santalainen & Huttunen 1993). Mielenkiintoista kyllä, sama keskustelu on jatkunut vielä 20 vuotta näiden kirjoitusten jälkeen. Eikö ymmärretty asian vakavuutta, vai jäikö sanat todellisia tekoja vaille? Nyt viimein, vuonna 2012, valtiovalta on valmistautumassa radikaaleihin rakennemuutoksiin, historiamme ehkä suurimpaan julkishallinnon saneeraukseen, pienentämällä kuntalukumäärää alle neljännekseen nykyisestään (VM).

Muutosprosessit tarvitsevat onnistuakseen hyvää johtamista. Rakenteiden muutokset mahdollistavat kehityksen ja luovat kehykset uusille toimintamalleille, mutta itse muutos tulee tapahtua ihmisissä ja organisaation kulttuurissa (Peng, Sunny, Pinkham & Chen 2009, 63–81, Virtanen & Stenvall 2009). Kuntajohtamista käsittelevää kirjalli-

suutta on julkaistu Suomessa verrattain suppeasti yksityiseen sektoriin nähden ja empiiristä tutkimusta on aiheesta niukasti saatavilla (Virtanen & Stenvall 2009). Viimeisimpiä julkaisuudessa esillä olleita selvityksiä on Kauppalehden ja B&MANs:n toteuttama Kuntakymppi -tutkimus, joka tarkastelee kuntien menestystä laittaen suurimmat kaupungit paremmuusjärjestykseen. Tässä kyseisessä selvityksessä käsiteltiin kuntia yritysmäisestä näkökulmasta, sekä pääoman tehokkaan käytön kautta, ottaen huomioon myös asukkaiden viihtyvyyden kaupungissa (Keskuskauppakamari). Lisäksi Kankkunen, Matikainen ja Utti julkaisivat vuonna 2009 tutkimusraportin kuntien johtamisen nykytilasta. Tutkimus oli jatkoa vuonna 2005 tehdyille vastaavalle tutkimukselle. Tutkimuksen tulokset pohjautuvat suoraan kuntapäätäjien vastauksiin kyselyssä, johon vastasi yhteensä peräti 2039 henkilöä. Kyseisen tutkimuksen johtopäätöksenä oli, että kuntien johtaminen on yleisesti hyvällä tasolla (Kankkunen ym. 2009). Empiiristä tutkimusta kuntien *menestystekijöistä* ei liiemmin ole, ainakaan niin, että tutkimus ottaisi huomioon myös johtamisen näkökulman muihin menestykseen vaikuttavien asioihin liitettynä.

Kuntajohtamista käsittelevää kirjallisuutta on Suomessa julkaistu lähivuosina jossakin määrin, esimerkiksi tässä tutkielmassa taustalla vaikuttava ”*Haastava kuntajohtaminen*” -kirja (Haveri, Majoinen & Jäntti) on vuodelta 2009. Myös Petri Virtanen yhdessä Jari Stenvallin kanssa julkaisivat vuonna 2009 kirjan ”*Julkinen Johtaminen*” (Tietosanom Oy). Sekä näissä suomalaisissa julkaisuissa että kansainvälisissä laajemmin julkishallintoa käsittelevissä julkaisuissa (ks. esim. Hood 1991; John 2001; Osborne 2006; Keraudren & Van Mierlo 1998) on noussut vahvimmin esille kaksi julkisen johtamisen mallia; *New public management* (NPM) ja *public governance* eli hallinnan teoria, jotka tarjoavat ratkaisuja kuntien elinvoiman nostattamiseen johtamisen kautta. Teoriat ehdottavat erilaisia, niin rakenteellisia kuin johtamisen kehitysmalleja kuntaorganisaation tehokkuuden ja elinvoimaisuuden parantamiselle. NPM pureutuu organisaatioiden rakenteisiin ja prosesseihin ja hallinnan teoria keskittyy kunnan verkostoista saataviin synergiaetuihin (esim. John 2001; Lähteenmäki 2003; Haveri ym. 2009). NPM ja hallinnan teoria muodostavat myös tämän tutkielman teoreettisen kehyksen.

Tässä tutkimuksessa perehdytään kuntien menestystekijöihin strategisen johtamisen näkökulmasta. Tutkimus pyrkii yhdistämään teoreettisen näkökulman empiirisen tutkimuksen kautta saatuihin johtopäätöksiin siitä, mitkä asiat ohjaavat kunnan menestystä. Menestyksen voi määritellä monin eri tavoin ja kunnan historialla on myös vaikutusta siihen, mitä voidaan tulkita menestykseksi. Toisella kunnalla voi olla esimerkiksi voi-

makas talouden jälleenkorjaamisen ja kasvun vaihe käynnissä, kun taas toinen kunta on onnistunut pitämään taloutensa tasapainossa vuosikymmeniä, mutta ei ole onnistunut kuitenkaan varsinaisesti kasvattamaan elinvoimaisuuttaan.

Manninen (2009) esittää omassa artikkelissaan, että menestys voi koostua esimerkiksi kuntakoon kasvusta, hyvästä palvelutasosta ja taloudesta sekä myönteisestä kuntaku- vasta. Kuntakuva rakentavat kuntalaiset, kunnan johto ja henkilöstö sekä sidosryhmät. Mannisen mukaan ”*myönteinen kuntakuva on kuitenkin ehdoton edellytys menestyvälle kunnalle*” (2009, 192). Tässä tutkimuksessa kunnan menestys heijastetaan talouslukuihin, jotka kerätään kolmen vuoden tarkastelujaksolta. Niiden avulla erotellaan hyvin pärjäävät kunnat muista ja etsitään näille kunnille yhteisiä johtamismalleja talousluku- jen takaa. Menestyksen tärkeimmäksi mittariksi voisi näin ollen mainita kunnan elin- voimaisuuden. Kunnan elinvoimaisuus voidaan määritellä käsitteenä uudistumiskyvyn, vetovoimaisuuden, väestörakenteen, kilpailukykyisen elinkeinorakenteen ja vahvan ta- louden kautta (Paras-hanke 2012).

Kunta ja sen johtaminen eroaa yritysmaailmasta monessa asiassa. Joku voisi jopa väittää, että näiden kahden välillä ei ole mitään yhteistä tai, että kuntaa ei voi oikeasti johtaa. Kunnan strateginen johtaminen eroaa yrityksistä muun muassa siinä, että se ei voi valita sijaintiaan eikä asiakkaitaan eli kunnan asukkaita. Kunta ei myöskään voi mielivaltaisesti päättää tarjoamistaan palveluista tuottavuuden näkökulmasta. Johtami- nen kunnassa vaatii monen asian yhteensovittamista, julkisuuden hallintaa ja monesti poliittisessa ristitulessa taiteilemistä. ”*Saa johtaa organisaatiota, jonka toimialueen laajuutta saa muualta etsiä. Mielenkiintoista*”, tiivistää Haminan kaupungin johtaja (Muhonen 2009).

Suomessa oli vuoden 2012 alussa 336 kuntaa (Kuntaliitto), eikä kuntaliitoksia toteu- tettu vuoden vaihteessa. Kuntien lukumäärä on kuitenkin laskenut mainittavasti lähi- vuosina, esimerkiksi vuodesta 2007, jolloin maassamme oli vielä 416 kuntaa (Tilasto- keskus). Kuntaliitoksilla on pyritty lisäämään kuntien tuottavuutta palveluja yhdistämäl- lä, mutta vain harvoissa tapauksissa liitokset ovat tuoneet selkeää kohennusta kunnan kokonaistalouteen tämän tutkimuksen sisältävässä kolmen vuoden tarkastelujaksossa (2007–2009). Toisaalta näkemys kuntaliitoksista on, että kunnan talous kokee usein hetkellisen notkahduksen liitoksen jälkeen. Toki muutokset ja niiden implementointi vaativat aikaa. Pidemmällä aikavälillä palvelujen tehostaminen ja muut rakennemuutok- set kuntaliitosten ohella ovat varmasti välttämättömiä, mutta ne eivät yksistään pysty pelastamaan ajopuuna ajelehtivaa kuntaa. Vain järkevällä talousjohtamisella, päätöksen-

teolla, yhteishengellä ja yhteistyön kautta haetuilla ratkaisuilla voi heikko kunta päästä takaisin menestyksen tielle (ks. esim. Virtanen & Stenvall 2009; Jäppinen 2009).

Suomen talous, mukaan lukien kuntatalous, kärsii jatkuneesta kestävyysvajeesta ja velkaantumisesta (VM). Myös valtionosuusjärjestelmä puhuttaa. Sitä on kritisoitu muun muassa siitä, että se suosii niin sanottuja huonoja kuntia ja kannustus menee pääläelleen – mitä huonommin kunta pärjää, sitä enemmän sille annetaan rahaa. Kun verrataan esimerkiksi kuntien verotuloja ja valtionosuuksia yhteensä niin ne kunnat, joilla oli vähiten omia verotuloja, olivat kuitenkin tilaston ensimmäisiä kokonaistulojen euromäärissä (Tilastokeskus). Onkin mielenkiintoista nähdä, kuinka rakenneuudistuksen yhteydessä tapahtuvat valtionohjaus uudistukset ja valtion kannustimet tulevat muuttumaan seuraavien vuosien aikana.

Tilinpäätösten perusteella kuntien tulokset ovat olleet monelta osin vääristyneitä. Vasta vuodesta 2009 alkaen kunnat ovat olleet velvoitettuja tekemään myös konsernintilinpäätöksen. Tätä ennen kunnat pystyivät muun muassa vyöryttämään menoeriään tytäryhtiöille tai liikelaitoksille niin, että kunnan tilinpäätös näytti huomattavasti todellisia lukuja positiivisemmalle. Lisäksi kuntien poistot eivät ole vastanneet tehtyjä investointeja ja alipoistoista onkin tullut monelle kunnalle ongelma. Kuntaliitto on puolestaan laskenut kunnille poistokorjatun tilinpäätöksen, joka paljastaa hälyttävän totuuden kuntien talouden tilasta. Siinä ilmoitetut poistot on korvattu poistonalaisilla investointimenoilla. Edelleen siis tilinpäätös menettelytavoissa on liikaa porsaanreikiä ja etenkin vertailu kuntien välillä on hankalaa, koska täysin yhtenäistä linjaa tulosten ilmoittamiselle ei ole.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tausta

Tässä tutkimuksessa keskitytään pääasiassa kunnan omassa päätösvallassa oleviin tekijöihin, kuten järkevään talousjohtamiseen, päätöksenteko- ja johtamiskulttuuriin sekä sidosryhmätoimintaan. Tutkimuksessa pyritään löytämään tekijöitä, miksi samankaltaiset kunnat menestyvät niin eri tavoin ja mikä menestyviä kuntia yhdistää. Lisäksi tutkielmassa etsitään yhtäläisyyksiä vaikeuksissa olevista kunnista ja näiden vertailujen kautta pyritään löytämään vastaus kysymykseen, miksi kunta menestyy. Tutkimuksessa tarkastellaan kuntajohtamista kokonaisvaltaisesti strategisesta näkökulmasta julkisjohtamisen teorioihin, uuden julkisjohtamisen (NPM) ja hallinnan teoriaan heijastaen. Tut-

kimuskysymys tiivistyy lauseeseen ”*Miten kuntaa tulee johtaa, että se menestyisi?*”.

Tukeva osakysymys tutkimukselle muotoutuu yleisestä tarkastelusta siitä, kuinka suuri vaikutus johtamisella todella on kunnan menestykseen. Tässä apuna toimii tutkimuksen kvantitatiivinen osuus. Osakysymys on siis seuraava: ”*Millainen vaikutus johtamisella on kunnan menestykseen?*”

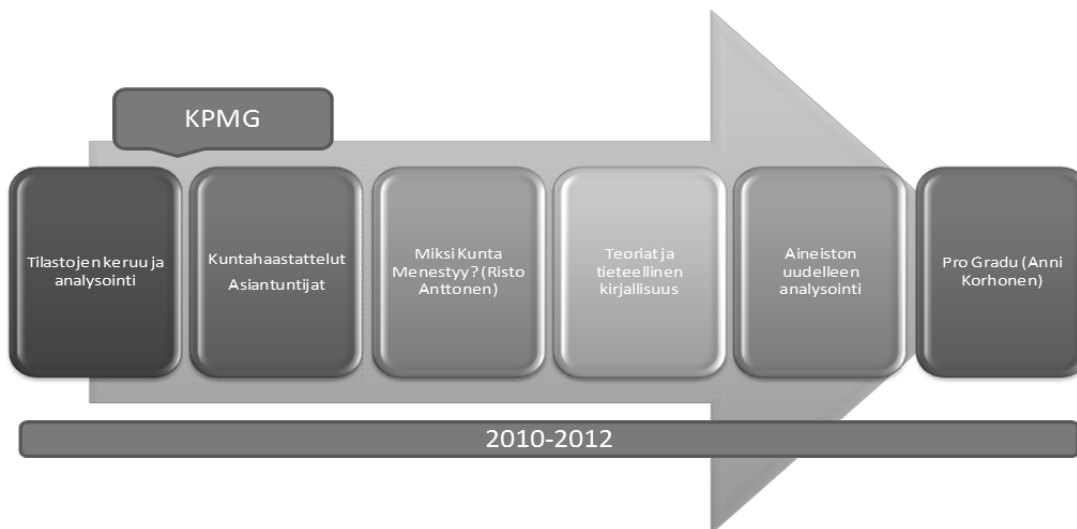
Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muokkaa myös osaltaan aiheen tarkastelua. Tutkimuksen empiiristen tulosten kautta testataan yleisimpien julkisjohtamisen teorioiden tuloksellisuutta, tuoden samalla esille sen, kuinka niitä on jo sovellettu Suomen kuntakentässä. Laadullinen tutkimus sisältää haastatteluja ja haastatteluaineisto luokitellaan teoreettisen viitekehysten pohjalta teemoihin. Luokittelun pohjalta pyritään havaitsemaan eri kuntien jakautuminen tiettyjen teemojen ympärille, näin osoittaen mitkä mallit ovat Suomen kunnissa tuloksellisimpia.

Teorioiden ja tutkimustulosten pohjalta pyrkimys on siis löytää myös yleisiä johtamismalleja ja toimintatapoja, jotka toistuvat menestyvissä kunnissa ja ovat näin ollen Suomen kuntaorganisaatiossa suotuisia. Tutkielmassa esiin nostetut teoriat tuovat esille erilaisia johtamisen työkaluja, joita onkin jo suhteellisen menestyksekkäästi sovellettu Suomen kuntiin parin viimeisen vuosikymmenen aikana (Virtanen & Stenvall 2009; Haveri ym. 2009). Näiden teorioiden tuloksellisuutta ei (ainakaan laajemmin) ole kuitenkaan testattu empiirisissä tutkimuksissa, joten tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella miten yhteneväiset tutkimusaineistosta saadut tulokset ovat kuntajohtamisen teoreettisten mallien kanssa. Yhtä, kaikille sopivaa mallia ei ole kuitenkaan järkevää lähteä etsimään, sillä maahamme mahtuu niin suuri (ainakin toistaiseksi) joukko erikoisia ja erilaisia kuntia.

Kuntien menestystekijät pohjautuvat numeraalisten tilastojen ja haastattelujen kautta saatavien kuntajohtajien olettamuksiin siitä, miksi oma kunta menestyy. Asukkaiden ääntä (mm. asukastyytyväisyyttä ja heidän kokemuksia palveluiden laadusta) tutkimukseen ei ole sisällytetty. Kuitenkin kunnat, jotka pärjäävät taloudellisesti hyvin, omaavat resurssit palvella asukkaitaan paremmin ja tarjota ehkä myös palveluja peruspalvelujen ulkopuolelta. Tutkimuksen tavoitteena on näin ollen löytää syitä talouslukujen takaa; *miksi* toiset kunnat pärjäävät paremmin kuin toiset?

Tutkimuksen erillisenä tuloksena julkaistiin myös toimitusjohtaja Risto Anttosen¹ kirjoittama (minun avustuksellani ja KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy:n sponsoimana) kirja *'Miksi kunta menestyy? Mistä löytyvät viisaat virkamiehet ja pätevät päättäjät'*, joka julkaistiin joulukuussa 2011 (Edita Publishing Oy). Oma roolini kirjassa oli toimia Risto Anttosen projektiassistenttina ja analyttikkona. Tehtäviini kuului tiedon kerääminen ja analysointi sekä osaan kuntahaastatteluista osallistuminen. Kirjassa on paljon yksityiskohtaista tietoa kuntien taloudellisesta tilasta numeroiden valossa, mutta se tuo yhtä lailla kuntapäätäjien oman äänen kuuluviin laajan haastattelumateriaalin myötä. Kirjaa varten kerätyt tilastot ja haastattelumateriaalit ovat myös tämän gradututkielman aineistona ja haastattelumateriaalit on teoreettisen viitekehyksen pohjalta uudelleen analysoitu.

Kuviossa 1 on esitetty, kuinka tutkimusprosessi jakaantuu *Miksi kunta menestyy?* -kirjan ja tämän gradututkielman välillä. Projektit etenevät osittain limittäin, mutta pääpaino teoreettisen viitekehyksen rakentamisella ja sen pohjalta tutkimusaineiston analysoinnilla oli vasta kirjan valmistumisen jälkeen. KPMG Julkishallinnon Palvelut oli tukemassa *Miksi kunta menestyy?* kirjan tekemistä koko prosessin ajan.



Kuvio 1 Tutkimuksen eteneminen sekä jako kirjan ja gradun välillä

Vaikka haastatteluaineisto on kerätty aineistolähtöisesti ilman teoreettisia etukäteisolettamuksia, niin ne soveltuvat myös tutkimuksen toisen vaiheen analysointiin. Ensinnäkin tämän tutkielman tulokset halutaan linkittää *Miksi kunta menestyy?* -kirjan

¹ Toiminut mm. Norpe Oy:n, Ahlström Alcore Oy:n ja Ahlström Oy:n toimitusjohtajana, sekä vaikuttanut pitkään kunnallispolitiikassa. Myös kirja *Työ, elämä ja Ulkomaa*, 2010.

tuloksiin, joten on perusteltua käyttää analyysissa samaa aineistoa. Toiseksi, haastattelujen yhdeksän teemaa (esitely luvussa 6.1) pyrkivät selvittämään kunnan toimintaa ja menestystekijöitä mahdollisimman laajasti ottaen huomioon erilaiset johtamiseen nitoutuvat seikat. Teoreettisen viitekehyksen jäsentelyn jälkeenkin haastatteluaineisto soveltuu sisällöltään teorialähtöiseen tarkasteluun.

Tutkielma etenee seuraavaan osioon, jossa pureudutaan Suomen kuntajärjestelmään ja sen suurimpiin haasteisiin nyt ja lähitulevaisuudessa. Luvun tarkoitus on selventää kuntien toimintaympäristön erityispiirteitä ja sen laajuutta. Lisäksi luvussa tuodaan esille kunnan johtamisen kannalta merkittävimpiä eroja yksityissektoriin nähden. Nämä erot perustelevat valinnat teoreettiselle kehykselle, joka suuntautuu puhtaasti julkishallinnon johtamisen teorioihin. Tutkielman teoreettinen viitekehys rakennetaan siis luvussa kolme, josta ohjaututaan tutkimusmenetelmiin ja tutkimusprosessiin (luku neljä). Teoreettisen kehyksen luvussa on pyrkimys kertoa julkisjohtamista tutkivista ajatusmalleista Suomessa ja muualla maailmassa, sekä pohjustaa lukijaa tutkimuksen tulosten analysoinnin luvuille.

Empiirisen tutkimuksen tulokset käsitellään luvuissa viisi ja kuusi ja lopulta johtopäätökset käsitellään luvussa seitsemän. Ensimmäisenä analysoidaan lyhyesti määrällisen tutkimuksen tulokset, joita hyödynnetään laadullisessa osiossa. Määrällisessä tutkimuksessa tavoitteena on jakaa kunnat menestyviin ja heikommin menestyviin kuntiin numeraalisiin lukuihin heijastettuna. Tämän tutkielman pääpaino on laadullisessa tutkimuksessa, joka sisältää teemahaastatteluja 40 kunnalle Suomessa. Tutkimuksen tuotoksena syntyi valtava määrä tilastoja ja erilaisia Excel taulukoita, joita kaikkia ei suinkaan ole esitetty tässä raportissa. Tärkeimmät taulukot on kuitenkin sijoitettu tutkielman liiteosioon.

2 KUNNAT SUOMESSA

2.1 Kunta ja sen tehtävät

Kansainvälisessä vertailussa Suomen kuntien koko on pinta-alaan sekä asukasluvuun heijastettuna pieni, mutta kuntien tehtäväkenttä on meillä kuitenkin laajempi kuin monissa muissa Euroopan maissa (kunnat.net). Tällä hetkellä kunnat hoitavat noin 2/3 kaikista julkisista palveluista. Kunnan tulee järjestää kunnan asukkaiden peruspalvelut, joista suurin osa sijoittuu sosiaali- ja terveydenhuoltoon (50 % kunnan menoista), sivistys- ja opetustoimeen, infrastruktuurin hoitoon ja ympäristöön liittyviin velvoitteisiin. Kunnat tekevät tiivistä yhteistyötä erilaisten kuntayhtymien kanssa, joista suurimpia ovat sairaanhoitopiirit, maakuntaliitot ja erityishuoltopiirit. Tämän lisäksi kunnilla on epävirallisia kuntayhtymiä, jotka auttavat palvelujen järjestämisessä, sekä yhä useammat kunnat järjestävät palvelut yhteistyössä naapurikuntien kanssa (Kunnat.net).

Kuntakonserni koostuu ulkoisesta, juridisesta kunnasta ja sen tytäryhtiöistä, sisäisestä konsernista, eli kunnasta ja sen eri budjetti- tai kohderahoitteisista yksiköistä, sekä muista kunnan palveluja tuottavista yhteisöistä (Hyvä Hallitustyöskentely 2008). Kunnan koosta riippuen virastojen ja yksikköjen lukumäärä voi vaihdella hyvinkin paljon, samoin kuin omistajuussuhteet esimerkiksi tukipalveluja tuottavien yksiköiden osalta.

Kunnassa ylin päätösvalta kuuluu kuntalaisten valitsemaalle valtuustolle. Valtuustoa seuraa kunnan hallitus ja kolmantena elimenä ovat lautakunnat joiden lukumäärä voi jonkin verran vaihdella kunnittain. Lautakuntien päätehtävät jaottuvat kunnan palveluvelvoitteiden mukaisesti sosiaali- ja terveyshuoltoon, ympäristöhuoltoon, infrastruktuuriin ja sivistys- ja opetustoimeen. Lisäksi tarkastuslautakunta valvoo valtuuston työtä. Lautakunnat eivät ole lain mukaan pakollisia elimiä, mutta kuitenkin jokaisessa kunnassa ne ovat olleet käytössä (Kuntien ja kuntayhtymien toiminta 2012).

Valtuusto valitaan joka neljäs vuosi kunnallisvaaleissa. Valtuuston tehtäviin kuuluu päättää kunnan asioista, hoitaa sen taloutta ja vastata kunnan toiminnasta. Valtuusto nimittää hallituksen, jonka tehtäviin taas kuuluu vastata talouden ja toiminnan käytännön sujumisesta. Hallitus myös valmistelee esitettävät asiat valtuustolle, sekä edustaa kuntaa valvoen kunnan yleistä etua. Vaikka hallitus on virallisessa hierarkiassa valtuuston alainen, käytännössä se kuitenkin vastaa pääasiallisesti kunnan päätöksenteosta ja poliittisesta johtamisesta. Se edustaa kuntalaisten etua valtuuston edessä, mutta myös

kunnan virallista kantaa virastoille ja järjestöille. Hallituksen päätettävänä on suuri joukko kunnan asioista ja arvion mukaan, isoissa kaupungeissa hallituksen päätettäväksi tulee jopa 1000 asiaa vuodessa (Hyvä Hallitustyöskentely 2008).

Hallitustyöskentelyn haasteena onkin, että strateginen suunta sumenee kun päätettävät asiat hajautuvat moneen erilliseen osaan. Hallitustyön tulisi kuitenkin olla nimenomaan *strategista*, jolloin työskentelyn tulisi olla ennakoivaa ja kauaskantoista. Lisäksi hallituksen tehtäviin kuuluu strategian jalkauttaminen kuntaorganisaatioon ja valvoa että strategiaprosessi on toimiva (Hyvä Hallitustyöskentely 2008). Kunnanjohtajan valitsee kunnan valtuusto. Kunnanjohtajalla ei kuitenkaan ole samanlaista itsenäistä päätöksentekovaltaa kuin toimitusjohtajalla yksityisessä yrityksessä. Kunnanjohtajan tehtäviin kuuluu kuitenkin *johtaa* kuntaa, sen taloutta ja sen toimintaa.

Kuntajohtajien (kunnanjohtajat, valtuuston jäsenet, hallitus, johtavat virkamiehet ja niin edelleen) tulee ottaa huomioon omassa työssään monenlaiset sisäiset ja ulkoiset asiakkaat. Virtanen ja Stenvall jakavat kuntajohtajien asiakkaat, tai ”yleisön” neljään ryhmään, jotka koostuvat kansalaisista, poliitikoista, palvelun käyttäjistä ja alaisista, eli julkisen hallinnon työntekijöistä, ja näillä kaikilla ryhmillä on omat intressinsä kuntaorganisaation toimintaa kohtaan. Tehtävää hankaloittaa se, että kunnallishallinnon johtajilta puuttuu yritysmaailman johtajilla oleva valta suhteessa alaisiinsa ja muihin organisaation sidosryhmiin (Virtanen & Stenvall 2009). Julkinen johtaminen on myös nimensä mukaisesti *julkista*. Kunta on tilivelvollinen kaikesta mitä se tekee, onhan toiminta rahoitettu pitkälle kansalaisten maksamilla verorahoilla. Tällöin myös viestinnän rooli korostuu, jotta esimerkiksi investointipäätökset tai menoleikkaukset pystytään perustelemaan julkiselle yleisölle hyväksyttävään malliin. Ennen kaikkea kuntajohtaminen vaatii johtajuutta (*eng. Leadership*) ja ihmisten tekijöiden johtamista (Virtanen & Stenvall 2009); organisaatorakenteista johtuen kuntajohtajilla on vähemmän itsenäistä päätöksentekovaltaa ja joustavuutta, jolloin *ihmisten johtaminen* ja vuorovaikutustaidot entisestään korostuvat.

Kunta organisaationa on mielenkiintoinen myös siitä näkökulmasta, että hallinnollisesta byrokratiasta huolimatta valta jakautuu usein monelle taholle (Virtanen & Stenvall 2009). Vaikutusvaltaisoin henkilö kunnassa ei automaattisesti ole kunnanjohtaja, vaan vallan suhteet muokkautuvat pitkälti persooniin nitoutuvista tekijöistä. Suurinta valtaa saattaa pitää äänekäs poliitikko tai poliittinen ryhmä, hallituksen jäsen tai vaikkapa kunnassa kauan työskennellyt virkamies. Poliitikalla on suuri rooli kuntaorganisaatiossa ja voi sekä parantaa tai huonontaa kunnan toimintakykyä (Virtanen & Stenvall 2009).

Koska päätökset etenevät virallisia reittejä virkamiehiltä valtuustolle ja kunnanjohtajalle, niin päätöksenteko on tavallisesti hitaampaa kuin yritysmaailmassa. Lisäksi poliittiset konfliktit kunnan sisällä saattavat myrkyttää yhteistyön onnistumista; työt etenevät vain jos kaikki soutavat venettä samaan suuntaan. Toisaalta politiikalla luodaan päätöksentekoprosessiin keskustelua ja tuodaan esiin erilaisia näkökulmia. Mutta mitä tapahtuu kunnalle, kun vaikkapa kokoomusvaltainen valtuusto vaihtuu ensi kunnallisvaalien jälkeen Perussuomalaisten enemmistöksi?

Hallintorakenteista ja toimintaympäristön erityispiirteistä johtuen kunnan ja yrityksen johtaminen eroavat lähes kaikista tarkastelukulmista. Poliittinen kädenvääntö ja toiminnan julkisuus tuovat johtamiseen lisää haasteita, mutta myös toiminnalle asetetut tavoitteet ja asiakaskunta ovat yksityissektoria moniulotteisempia. Jussi Jylhäsaari (2009, 28) on tiivistänyt erot julkisen ja yksityisen organisaation johtamisen välillä väitöskirjassaan, jossa hän tutki kuntien perusterveydenhuollon organisaatioiden johtamista. Seuraava taulukko (taulukko 1) on Jylhäsaaren väitöskirjasta ”*Johtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa: Tietoista uudistamista vai realiteetteihin sopeutumista?*” (s. 28). Taulukko pyrkii tiivistämään yksityisen ja julkisen sektorin johtamisen erilaiset toimintaympäristöt. Vasemmalla taulukossa on listattu yleisesti organisaation johtamiseen kriittisesti vaikuttavat tekijät, kuten johtajan rooli tai toiminnan avoimuus. Seuraavissa kolumneissa on tiivistetty johtamisen laatu julkisessa organisaatiossa ja vastaavasti yksityisellä sektorilla. Taulukko on karkea yleistys johtamisen eroista yksityisellä ja julkisella sektorilla, mutta kuvaa selkeästi sen, kuinka erilainen esimerkiksi kunnan toimintaympäristö on yksityisen yrityksen toimintaympäristöön nähden johtamisen näkökulmasta (Jylhäsaari 2009, 28).

Taulukko 1 Johtaminen yksityisellä ja julkisella sektorilla (Jylhäsaari 2009)

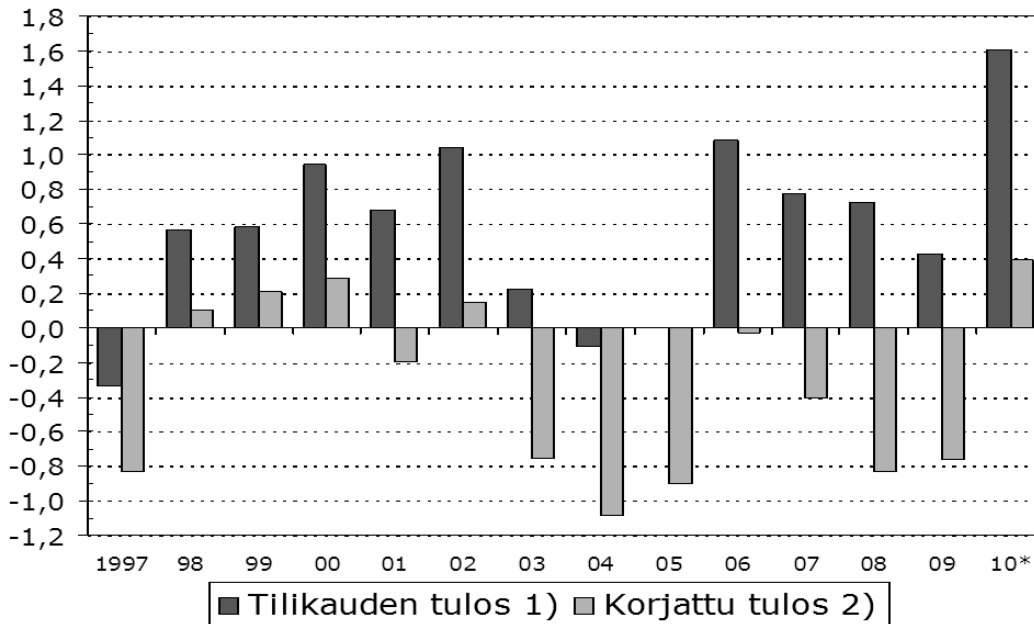
	Julkinen organisaatio	Yksityinen organisaatio
Omistus	Julkinen	Yksityinen
Johtamisen toiminnanvapaus	Rajoitettu	Vapaampi: markkinatalouden periaatteet
Johtajan rooli	Kompromissijohtaja, neuvottelija, koordinoija	Talouden keulakuva
Organisaation autonomisuus ja toimintaympäristö	Epäautonominen, toimintaympäristö vakaa	Autonominen, turbulenssi toimintaympäristö
Toiminnan avoimuus	Avointa	Liikesalaisuuksia
Toiminnan tavoite	Yhteisen hyvän ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttaminen	Voiton maksimointi
Organisaatio palvelee	Kaikkia kansalaisia	Maksavia asiakkaita
Toiminnan tehokkuuden arviointi	Usein vaikeaa	Helppoa

Kuten taulukko 1 osoittaa, kunnan tulee palvella kaikkia kansalaisia tasapuolisesti ja voiton maksimoinnin sijaan sen tärkein tavoite on saavuttaa yhteiskuntapoliittiset tavoitteet hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämiseksi. Kunnan menoista noin puolet syntyy sosiaali- ja terveydenhuollon kuluista. Tästä syystä terveydenhuollon uudelleen järjestämiseen ja kustannustehokkuuden lisäämiseen on kiinnitetty viime vuosina paljon huomiota ja yksityistä sektoria on otettu yhä useammin apuun (Kuntien yhteistoiminta 2012). Toiseksi suurimmat kulut tulevat kunnille sivistys- ja opetustoimesta eli pääasiassa kouluista ja lasten päivähoidosta.

Tulot taasen koostuvat pääasiassa verotuloista (n. 50 %), valtionosuuksista (n. 20 %) ja toimintatuotoista (30 %). Kuitenkin jakauma elää sen mukaan, kuinka paljon kunnilla on omia verotuloja. Kunnilla on siis verotusoikeus ja suurin osa verotuloista saadaan kunnallisveroista, kiinteistöveroista ja yhteisöveroista. Kunnan talous perustuu jokavuotiseen talousarvioon jonka valtuusto hyväksyy. Tarkastuslautakunta tarkistaa vuosittain, onko talousarviossa esitetyt tavoitteet toteutunut ja ulkopuolinen auktorisoitu tilintarkastaja tekee kunnalle kunnan ja konsernin tilintarkastuksen. Konsernintilinpäätös tuli pakolliseksi vasta vuonna 2009 (Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta 2009).

Alla olevassa kuviossa (kuvio 2) on esitetty kuntien tilinpäätöksen vuosikatteen kehitys. Taulukko on Kuntaliiton laatima ja luvut perustuvat korjattuihin tilinpäätöstietoihin, eli poistot on korvattu investointimenojen alaisilla poistoilla. Kuviossa konkretisoituu

kuntatalouden todellinen tila, mikä on huomattavasti kuntien ilmoittamaa tulosta heikompi.



Kuvio 2 Kuntien korjattu tilinpäätös (Kuntaliitto)

2.2 Suomi muutosten alla vuonna 2012

Viime vuosien aikana paine saada aikaan konkreettisia muutoksia kuntajärjestelmäämme on lisääntynyt ja vuoden 2011 aikana kuntaministeri Henna Virkkunen aloitti laajan kuntauudistushankkeen. Aikatauluista hieman myöhässä kuntauudistus esiteltiin helmikuussa 2012. Uudistuksen pohjalla on kuntapohjan kokonaisvaltainen uudistaminen kuntaliitoksien ja erilaisiin hallinnollisiin rakennemuutoksiin niin, että Suomeen jäisi enää alle sata suurkuntaa. Ministeriö julkaisi työryhmän selvityksen pohjalta kartan, jossa oli ainoastaan 68 suurkuntaa (Kuntauudistus.fi).

Ehdotus on aiheuttanut tunteiden kuohuntaa eri puolueiden keskuudessa ja esimerkiksi oppositiopuolue Suomen Keskusta on ollut julkisuudessa vahvasti vastaan kokoomusministeri Henna Virkkusen johtaman työryhmän ehdotelmaa. Myös Perussuomalainen puolue on kovaäänisesti vastustanut kuntauudistusta. Keskustelua kirvoittaa myös lainsäädännölliset asiat, sillä kuntien itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kuntauudistuskeskustelussa on nostettu esiin kysymys pakkoliitosten toteuttamisen ongelmista, sillä perustuslain mukaan kunnilla on oikeus itse päättää toiminnastaan ja näin ollen pakkoliitos rikkoisi perustuslakia. Kuntaliitosten haasteeksi vastahakoisissa kunnissa

muodostuukin juuri paine lakimuutokselle, jota ilman pakonomainen kuntaliitos ei ole mahdollista. Ministeriö on kuitenkin painottanut, että pakkokeinoihin ei haluta lähteä. Lisäksi pakkoliitosten riskeinä ovat oikeudelliset toimet kuntien ja valtion välillä sekä kunnallisen demokratian ylikävely (YLE.fi).

Poliitikkojen lisäksi muut tahot, kuten Suomen Lääkäriliitto, ovat ottaneet julkisesti kantaa kuntauudistukseen. Lääkäriliitto ehdottaa, että kunnilta otettaisiin kokonaan vastuu terveydenhuollon järjestämisestä ja kansallinen terveydenhuolto jaettaisiin kymmeneen suuralueeseen. Lisäksi Lääkäriliitto ehdottaa, että tuottajan ja järjestäjän vastuut eriytettäisiin (Terveydenhuolto pois kunnilta 2012). Tällä hetkellä suurin osa kunnista on sekä järjestäjänä että tuottajana terveydenhuollon peruspalveluissa.

Lääkkeitä peruspalvelujen turvaamiseen ja kehittämiseen etenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta todellakin tarvitaan. Valtiovarainministeriö toteaa julkaistun kuntauudistuksen yhteydessä, että ”*olemme kuusi vuotta viisaampia (PARAS -hankkeen aloittamisesta) ja kuusi vuotta enemmän myöhässä*” (Mistä kuntauudistuksessa on kyse? 2012, 5). Ministeriön on määrä panna toimeen uusi kunnallishallinnon rakennelaki vuoden 2013 alusta, samoin kuin aloittaa toimenpiteet uuden kuntarakenteen ratkaisuisa.

Kuntauudistuksessa on ministeriön mukaan kolme pääkysymystä joihin pyritään vastaamaan; 1. Kuinka suomalainen hyvinvointiyhteiskunta selviytyy 2020 ja 2030-luvusta? 2. Kuinka hyvin kuntaperusteinen järjestelmä kestää 2020 ja 2030-luvulla? ja 3. Kuinka vähän onnistumme siirtämään ylimääräistä talouden taakkaa pienten ikäluokkien harteille 2020 ja 2030-luvuilla? (Mistä kuntauudistuksessa on kyse? 2012, 6) Pääkysymysten pohjalta on varmastikin selvää ja perusteltua todeta, että kuntakenttämme on vajonnut niin suureen kriisiin, että edes kuntajärjestelmän selviytyminen kahdesta seuraavasta vuosikymmenestä ei ole taattua.

Kuntaministeri Henna Virkkunen perustelee kuntalukumäärän radikaalia karsimista sillä, että suuret kunnat ovat yleisesti vakaampia, jolloin talouden heilahtelut eivät vaikuta niihin samalla tavalla kuin pienempiin kuntiin. Lisäksi palvelujen järjestäminen tulee kokonaistaloudellisesti edullisemmaksi silloin, kun ne järjestetään suuremmalle joukolle. Virkkunen (18.2.2012 televisiohaastattelu) käyttää kuvausta ”kunnille leveämmät hartiat”, jolla hän tarkoittaa, että rakennemuutosten kautta kunnista saadaan vahvempia ja toimintakykyisempiä. Virkkunen muistuttaa kuntauudistushanketta vastustaville, että Suomessa on yritetty tehdä kuntauudistusta jo 60-luvulta asti. Jostain syystä sitä on aina pystytty siirtämään eteenpäin, mutta nyt siihen ei ole enää varaa.

Virkkunen toteaa YLE Aamu-TV:n haastattelussa (18.2.2012), että ”*tarvitaan toimenpiteitä mikäli haluamme säilyttää kuntaperusteisen aluehallinnon hengissä*”.

Kuitenkin kuntauudistuksessa yksi suurimmista kysymyksistä on se, miten kuntauudistuksella voidaan saada aikaan aitoja muutoksia. Se, että rakennemuutokset viedään pakon avulla kunnissa läpi, ei tule tuomaan haluttuja lopputuloksia. Kuntaliitosten onnistuminen tulee vaatimaan sen, että liitettävien kuntien hallintoelimillä on luottamus ja arvostus toisiaan kohtaan kunnossa sekä yhteinen päämäärä selvillä (Virkkunen, televisiohaastattelu 18.2.2012). Aivan kuten johtamisteoriat (muun muassa sidosryhmäteoria ja uusi hallinnon teoria) painottavat, hyvän ja luottamuksellisen suhteen rakentaminen on yksi kriittisistä menestystekijöistä muutoksen onnistuneessa läpiviemisessä. Virtanen ja Stenvall alleviivaavat johtamistyön tärkeyden; sen myötä joko menestytään tai ei menestyä (Virtanen & Stenvall 2009, 9).

Myös valtiovalta on tiedostanut, että ainoastaan hallinnonrakenteiden uudelleenjärjestely ei tule itsessään auttamaan jo valmiiksi heikosti toimivaa kuntaa. Hallinnon ja johtamisen kehittämiseen onkin suunnitteilla työryhmä, joka pohtii kuntauudistusta tästä näkökulmasta (Virkkunen, televisiohaastattelu 18.2.2012).

Onkin erittäin tärkeää, että johtaminen huomioidaan uudistusten toteuttamista suunniteltaessa. Juurikin johtamisen aspekteista voi tulla kuntareformin suurin Akilleen kantapää; jos niiden implementointi uusissa suurkunnissa epäonnistuu, on erittäin todennäköistä, että kuntaliitos ei tule kohentamaan kunnan toiminnantilaa. Kuntaliitoksen yhteydessä olisi tärkeää, että kunnat järjestelmällisesti valmistautuvat tulevaan organisaatiomuutokseen perustamalla työryhmiä niin talouden, hallinnon, henkilöstöhallinnon ja sidosryhmien osalta, jolloin myös koko organisaatio on sitoutettavissa tuloilla olevaan muutokseen.

Lopuksi kaiken pohjalla on kuntatalouden tervehdyttäminen. Kunnat ovat kärsineet kestävyysvajeesta koko 2000-luvun ja velkaantuminen on ollut monilta osin holtitonta. Kuntaliitto julkaisi 8.2.2012 Kuntatalouden vakauttamisohjelman, jossa se on linjannut erilaisia talouden toimenpiteitä, joilla kunnat pystyvät tekemään leikkauksia ja laajentamaan veropohjaansa. Vakauttamisohjelman on tavoite tukea kuntauudistusta ja Uusi Kunta 2017 -ohjelmaa (myös Kuntaliiton lanseeraus), joka keskittyy kunnan elinvoimaisuuden kehittämiseen.

Seuraavassa osiossa (luku 3) pureudutaan julkishallintoa ja kuntajohtamista selittäviin teorioihin. Esiin nousevat erilaiset keinot hallita kunnan toimintaympäristöä ja siinä tapahtuvia muutoksia, hallintorakenteiden ja prosessien kehittäminen, talous- ja henki-

löstöjohtaminen, sekä organisaatiokulttuuriin nitoutuvat tekijät. Kuntaa ei voi tarkastella yritysjohtamisen teorioiden näkökulmasta puhtaasti siitä syystä että niiden organisatiomallit ja -kulttuuri eroavat liikaa toisistaan. Siksi tähän tutkimukseen on otettu kaksi puhtaasti julkisen sektorin johtamisen näkökulmaa: uuden julkisjohtamisen ja julkisen hallinnan teoria. Nämä julkishallinnon johtamisen teorit ovatkin muokkautuneet sitä mukaa kuin julkishallintoa on uudistettu (Haveri ym. 2009). Ne ovat löytäneet tiensä myös Suomeen, kuten tutkielman tästä eteenpäin olevat osiot tulevat osoittamaan.

3 JOHTAMINEN JULKISHALLINNOSSA

3.1 Johdatus julkishallinnon teorioihin

Julkishallinnon johtamisesta on useita eri näkemyksiä ja koulukuntia, jotka kaikki osaltaan pyrkivät vastaamaan julkisen sektorin toimintaympäristön johtamisen erityiskysymyksiin ja sen prosessien tehokkuuden kehittämiseen (Virtanen & Stenvall 2009, 64). Strategisessa johtamisessa on kolme pääsuuntausta; markkinalähtöinen kilpailuteoria, resurssiperusteinen teoria ja instituutionaalinen teoria. Pääsuuntauksista institutionaalinen teoria on ainut kolmesta teoriasta, joka pyrkii vastaamaan myös julkishallinnon erityispiireisiin, vaikka ei olekaan suoranaisesti julkiselle sektorille suuntautunut teoria (Peng ym. 2009, 63–81).

Puhtaasti julkissektorin johtamisen teorioista kaksi yleisimmin käytettyä näkökulmaa ovat uusi julkisjohtaminen eli *new public management* (tästä eteenpäin NPM) ja *Governance* eli hallinnan teoria. Stephen Osborne on jakanut julkishallinnon johtamisteoriat ja niissä tapahtuneet muutokset kolmeen osaan: perinteiseen malliin, NPM:n ja hallinnan malliin kirjassaan *The new public governance? Public management reform* (2006). Hallinnan teoria on noussut julkishallinnon malliksi vasta 1990-luvun puolella (Suomessa 2000-luvun alussa) perinteisemmän NPM:n rinnalle, jonka kehitys alkoi jo 1970-luvulla. Molemmat mallit ovat edelleen kehitysvaiheessa ja muokkautuvat sitä mukaa kun julkishallinto Euroopassa kehittyy (Virtanen & Stenvall 2009).

Ajallisesti tarkasteltuna julkishallinnon teorioiden kehityskaari alkoi jo 1900-luvun alkupuolelta *Public Administration* (PA) mallin kautta, jossa julkishallinnon organisaatiot olivat vahvasti kontrolloituja, byrokraattisia ja stabiileja. Klassisessa mallissa poliittinen ja virkamies johto on kokonaan eriytetty toisistaan ja organisaation johtamisen hoiti lähinnä byrokratia (Karppi & Sinervo 2009; Pollit & Geert 2011). Klassisesta mallista kehittyi uusbyrokraattinen suuntaus joka perustui rationaaliseen päätöksenteon prosesseihin.

1960-luvun loppupuolella julkisen sektorin todellinen kehittäminen alkoi saada jalansijaa, perustuen edelleen rationaaliseen ja hierarkkiseen tapaan johtaa. Tuona aikana julkishallinnossa alettiin ensimmäisen kerran tehdä kustannusten ja hyötysuhteiden analyyseja ja kehittämään prosesseja. Strategisen johtamisen teorioista ensimmäinen, markkinalähtöinen kilpailuteoria, syntyi 80-luvulla Porterin (2008) kehittämänä. Porte-

rin teorian painopisteenä on organisaation ulkoinen toimintaympäristö, joka ohjaa sen menestystä ja johon strateginen suunnittelu tulisi kohdentaa. Teorian pohjalta Porter kehitti muun muassa viiden kilpailuvoiman mallin, jonka mukaan yrityksen toimintaan ja sen kilpailukykyyn vaikuttavat erilaiset toimintaympäristön tekijät; toiset yritykset, kysyntä, markkinoille pyrkivät kilpailijat, markkinoille pyrkivät korvaavat tuotteet ja tavaran toimittajien valta (Porter 2008, 27).

Porterin kilpailustrategiateoriaa seurasi vielä samalla vuosikymmenellä resurssiperusteinen teoria, jossa ulkoisen kilpailuympäristön lisäksi huomioitiin sisäiset resurssit ja voimavarat kilpailuetua lisäävänä elementtinä. Resurssiperusteisessa teoriassa ehdotetaan, että organisaation sisäiset resurssit ja kapasiteetti vaikuttavat menestykseen enemmän kuin markkinoilla vallitseva kilpailu (Dyer 2006). Uusin strategisen johtamisen pääteorioista on institutionaalinen teoria, jonka merkitsevyys strategisessa johtamisessa alkoi muotoutua 80-luvun lopulla. Institutionaalinen teoria huomioi niin sisäiset kuin ulkoiset inhimilliset tekijät, jotka vaikuttavat organisaation toimintaan ja sen strategiseen tarkasteluun. Institutionaalisen teorian kehitys alkoi jo 1980-luvun alkupuolella, kun Dimaggio ja Powel vuonna 1983 (ja 1991) tekivät erottelun kilpailusta johtuvien ja institutionaalisten tekijöiden välillä, mitkä vaikuttavat organisaation menestykseen. Institutionaalinen teoria on avattu tarkemmin tämän pääluvun seuraavassa alaluvussa (3.2), sillä se linkittyy myös julkishallinnon johtamisen erityiskysymyksiin. Vaikka strategisen johtamisen teorian kiinnittyvät voimakkaammin yksityisille kilpailumarkkinoille, on niillä ollut vaikutusta myös julkisen sektorin johtamismallien kehitykseen (Karppi & Sinervo 2009).

NPM doktriinin kehitys alkoi 1970-luvulla; ei yhden teorian tai tapahtuman pohjalta, vaan kaikki ympäristössä ja johtamisideologioissa tapahtuneet muutokset siirsivät julkishallinnon johtamismallia klassisesta byrokraattisesta mallista uuteen, juurikin johtamiselle tilaa antavaan malliin (Lähdesmäki 2003; Hood 1991). Eräs yksittäinen syy NPM ideologian syntyyn oli myös oivallus, että kaikista yrityksistä huolimatta poliittisen ja virkamiesjohdon täydellinen erillään pito on osoittautunut käytännössä mahdottomaksi. Poliitikot puuttuvat virkamiesten tekemisiin ja päinvastoin, jolloin klassisen mallin periaatteet eivät enää toimi. Toki myös NPM painottaa virkamiesten ja poliitikkojen roolien selkiinnyttämistä ja erillään pitämistä, mutta toisaalta se tiedostaa klassista mallia paremmin käytännön realiteetit (Karppi & Sinervo 2009). NPM käsite muotoutui 1970-luvun loppupuolelta aina 1990-luvulle saakka ja sen yleiseksi tavoitteeksi tuli nos-

taa julkishallinnon tehokkuutta ja pyrkii parempaan, yritysmäisempään johtamiseen (egl. *better management*).

Hallinnan teoria on muokkautunut ajatuksesta, että julkisjohtamisen painopisteen tulisi siirtyä rakenteiden ja prosessien kehittämisestä verkostojen kautta saavutettaviin kilpailuetuihin (ks. esim. John 2001; Jäppinen 2009; Keraudren & Van Mierlo 1998; Määttä 2010). Sen kehitys alkoi 1990-luvulla, kun julkisjohtamisessa tapahtui jälleen uusia käännteitä. Kehittämisen painopiste siirtyi analysoimaan yhteistyön ja verkostojen kautta saatavia etuja ja niiden hallintaa. Kuitenkaan hallinnan teoriasta ei ole vielä tullut aivan yhtä vakiintunutta julkisjohtamisen käsitettä, tai ajatusmallia, kuin mitä NPM on; samassa yhteydessä kun puhutaan usein verkostojohtamisesta, kumppanuuksista, läpinäkyvyyden lisäämisestä ja osallistumisesta, jolloin termit ja teoriasuuntaukset sekoittuvat (Pollit & Geert 2011).

Hallinnan teoria muokkautuikin yhä edelleen ja vasta 2000-luvun puolella se on alkanut saada jalansijaa esimerkiksi Suomessa. Tänä päivänä kunnan toimintaympäristö on yhä dynaamisempi ja kilpailu toimijoiden kesken kiristynyt. Vaikka kunta ja muut julkiset organisaatiot eivät suoranaisesti kilpailisikaan keskenään tai yksityistä sektoria vastaan, on kunnan toimintaympäristö muuttunut yhä enemmän markkinalähtöisempään suuntaan; ”*kunnantalolta kilpakentille!*”, kunnan kilpailukykyä käsittelevässä Oulun kaupungin julkaisussa julistetaan (Huuhtanen & Punnanen 2010). Julkaisussa esitetään, että kunnat voivat saada kilpailuetua siirtämällä prosessejaan lähemmäksi yksityisen sektorin toimintamalleja.

Tiivistettynä ero NPM:n ja hallinnan teorian välillä on se, että NPM pyrkii hallinnoimaan kuntaorganisaatiota kustannustehokkaasti sisäisiä prosesseja ja toimintamalleja kehittämällä, kun taas hallinnan teoriassa keskitytään siihen, kuinka kunta pystyy hallitsemaan alati muuttuvaa toimintaympäristöään mahdollisimman tuottoisasti yhteistyössä muiden alueen toimijoiden kanssa (Haveri & Pehk 2008; John 2001; Kendraudren & Van Mierlo 1998). NPM pyrkii muuttamaan julkishallintoa yritysmäisempään suuntaan, joka tarjoaa kehityskeinoja jäykäksi koettuun julkishallintoon. On myös väitetty, että NPM tarjoaa eniten tilaa johtamiselle muihin julkishallinnon teorioihin verraten (Virtanen & Stenvall 2009; Lähdesmäki 2003). Kuitenkin hallinnan teoriaan verrattuna kunta nähdään NPM:ssä enemmän itsenäisesti toimivana instituutiona. Hallinnan teoria korostaa sitä, että kunnan menestyminen riippuu paljolti sen verkostojen yhteistyön laadusta ja niistä saatavista synergiaeduista. Sekä NPM että hallinnan teoria tukevat muutosjohtamista ja tarjoavat työkaluja muutoksenhallinnan prosesseihin (Jylhäsaari 2009).

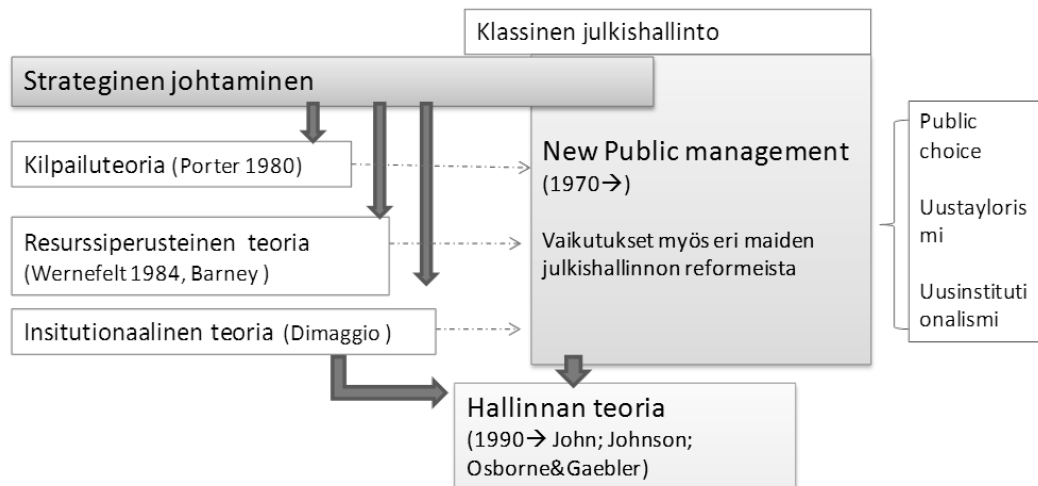
Koska molemmat NPM ja hallinnan teoria on kehitetty Suomen ulkopuolella, ne eivät täysin sellaisenaan sovellu Suomen kuntasektoriin sen omaleimaisuuden vuoksi. Lisäksi kunnat itsessään ovat hyvin erilaisia organisaatiokulttuureiltaan, jolloin samojen mallien soveltaminen jokaiseen kuntaan mekaanisesti ei olisi järkevää. Pääperiaatteet molemmista malleista voidaan kuitenkin soveltaa maamme kunnallishallintoon ja räätälöidä kunkin kunnan tarpeiden mukaisesti. Julkishallinnon johtamista tutkineet Petri Virtanen ja Jari Stenvall painottavat, että käytännön johtaminen on aina molempien mallien sekoitus, jossa tarvitaan myös ripaus perinteistä julkishallinnon johtamisideologiaa.

Suomessa tehdään tänä päivänä paljon yhteistyöhankkeita, joissa mukana on sekä yksityinen että julkinen sektori. Hiljattain keskusteluun on noussut vahvasti myös kolmannen sektorin mukaantulo kunnallisten palvelujen järjestämisessä ja tehtävien hoidossa (Haveri ym. 2009; Pihlaja 2010). Johtamisen haaste kunnan näkökulmasta on roolien osittainen epäselvyys ja monimutkaiset toimijoiden verkostot, joiden hallinta on kaikkea muuta kuin yksinkertaista. Samalla kun joustavuus lisääntyy hierarkioiden häilyessä, kunnan on yhä vaikeampi suorasti vaikuttaa verkoston toimijoihin (Haveri ym. 2009).

Vanhanaikaisella byrokratiallakin on siis hyvät puolensa vakautensa, ennustettavuutensa ja luotettavuutensa puolesta. Klassinen julkishallinnon malli korostaakin julkishallinnon roolia selkeänä, varmana ja ennustettavana instituutiona, jonka syvin tarkoitus on toteuttaa, parhaansa mukaan, poliittista tahtoa. Klassisesti kunta on muuttumaton ja pysyvä elinkeinoelämän perusta. Uudet julkishallinnon teoriat sen sijaan pyrkivät parhaansa mukaan poistamaan byrokratiaa ja rajoitteita. Kunnallinen hallinto nähdään kuitenkin edelleen peruskalliona alueelliselle palveluntarjonnalle ja kehitykselle, joten tasapainottelu vanhan ja uusien ajattelumallien välillä on edelleen tarpeen (Karppi & Sinervo 2009).

Alla olevassa kuviossa (kuvio 3) on liitetty yhteen edellä mainitut teoriat ja niiden kehityskaaret suhteessa toisiinsa. Julkishallinnon teoriat ovat syntyneet usean eri johtamisfilosofian ja kansallisen julkishallinnon reformin seurauksena, joten tarkkaa vaikutussuhdetta strategisen johtamisen pääteorioiden ja julkisjohtamisen teorioiden välillä on hankala arvioida. Kyseinen kuvio (3) ei ole aiemmin julkaistu malli teorioiden yhteyksistä, vaan tämän tutkielman kautta johdettu käsitys siitä.

Julkishallinnon johtamisen teorioiden synty ja suhde* strategiseen johtamiseen



*Tarkkaa strategisten johtamisen teorioiden vaikutusta NPM:n ja hallinnan teorian syntyyn ei ollut löydettävissä

Kuvio 3 Julkishallinnon johtamisen teorioiden synty ja suhde strategisen johtamisen teorioihin

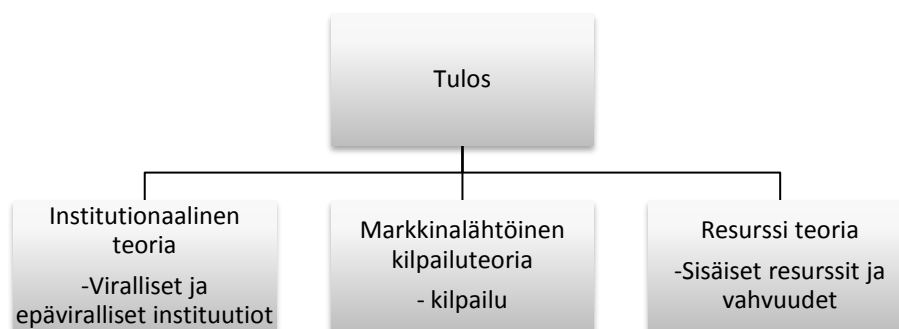
Kuitenkin NPM:stä on löydettävissä niin kilpailuteorian, resurssiteorian kuin institutionaalisen teoriainkin piirteitä, joten on pääteltävissä, että myös niillä on ollut vaikutusta doktriinin syntyyn. Muun muassa Temmes (1998), Pollit & Geert (2011) ja Hood (1991) painottavat, että kunkin ajan vahvimmin esillä olleet filosofiat ovat muokanneet myös NPM:n kehitystä. Kolme suuntausta NPM doktriinin taustalla ovat olleet public choice -teoria, uustaylorismi ja uusinstitutionalismi (Pollitt 2004; Temmes 1998; Jylhäsaari 2009). Hallinnan teoria kehitettiin NPM doktriinin vanavedessä tarttuen siinä esiintyviin epäkohtiin, sekä huomioiden verkostojen vaikutuksen organisaatioon ja niiden tärkeyden strategisessa suunnittelussa. Verkostot ja niiden hallinta linkittyvät institutionaaliseen strategisen johtamisen teoriaan. Kuvio 3 pyrkii havainnoimaan myös sen, että klassista julkishallintoa ei nähdä juurikaan strategisena lähestymistapana *johtaa* julkisen sektorin organisaatioita. Katkoviivat NPM doktriinin ja strategisen johtamisen pääsuuntausten välissä kuvaavat taasen sitä, että pääsuuntausten tarkkaa vaikutusta NPM:n kehitysuunnalle ei ole, muuten kuin institutionaalisen teorian kohdalla (Hood 1994; Toivonen & Virtanen 2004).

Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu NPM ja hallinnan teorian ympärille, jotka käsitellään kahdessa seuraavassa luvussa. Aluksi on syytä tarkastella lyhyesti myös institutionaalista teoriaa julkishallinnon näkökulmasta, jotta kunnan toimintaympäristö ja sen monimutkaisuus havainnollistuvat.

3.2 Institutionaalinen strateginen johtaminen

Kunnalliset ja yhteiskunnalliset instituutiot elävät murroksen aikaa, puhutaan jopa instituutioiden murenemisestä (Haveri ym. 2009, 27). Valtasuhteet ovat muuttuneet ja tilanne työmarkkinoilla on kääntymässä pääläelleen kun suuret ikäluokat siirtyvät pois työelämästä. Yhteisöllisyys on muuttunut yksilöllisyyden vaalimiseen. Kunta ja valtio eivät ole enää instituutioina muiden yläpuolella ja johtaminen tai asema on ansaittava näytöllä, pelkkä muodollinen titteli ei enää riitä (Haveri ym. 2009). Lisäksi muutokset poliittisessa kulttuurissa ovat muuttuneet ja nuoria koulutettuja ihmisiä on entistä hankalampi saada mukaan kunnallispolitiikkaan. Yhteiskunnallisten instituutioiden, arvojen, tapojen ja toimijoiden joukon, murroksella on luonnollisesti suuri vaikutus myös kunnan johtamiseen.

Institutionaalinen teoria on ainut kolmesta strategisen johtamisen pääteorioista, joka pystyy selittämään myös julkishallinnon strategisen johtamisen erityispiirteitä ja erilaisen, siinä esiintyvien instituutioiden vaikutusta organisaation menestykseen. Institutionaalissa strategisen johtamisen teoriassa esitetään, että kilpailun ja sisäisten resurssien tai kapasiteettien lisäksi organisaatioihin vaikuttavat monet eri viralliset ja epäviralliset instituutiot, jolloin inhimillisten tekijöiden johtaminen korostuu (Peng ym. 2009). Institutionaalinen teorian on sanottu lisäävän kolmannen jalan strategisen johtamisen teoreettiseen viitekehykseen (kuvio 4) ja se täydentää kahta aiempaa strategisen johtamisen pääsuuntausta (Peng ym. 2009).



Kuvio 4 Strategisen johtamisen kolme kehityssuuntausta

Ensimmäisenä kolmesta teoriasta syntyi kilpailuteoria, joka korostaa, että organisaation tulos on riippuvainen markkinoilla vallitsevasta kilpailusta ja siitä, kuinka organi-

saatio pystyy vastaamaan ulkoisiin vaikutuksiin (Porter, 1980). Organisaation tulokseen markkinoilla vaikuttavat muun muassa jo olevat kilpailijat, sinne pyrkivät kilpailijat, kysynnän ja tarjonnan aspektit sekä vastaavien tuotteiden tai palvelujen saapuminen markkinoille. Teoria ei näin ollen huomioi organisaation sisäisiä vahvuuksia tai heikkuuksia kilpailukykyyn vaikuttavana tekijänä.

Sitä täydentämään kehitettiin resurssiperusteinen teoria, jonka kehittäjinä olivat Wernefelt (1984) ja Barney (1991). Teoria syntyi siis joitakin vuosia Porterin kilpailuteorian jälkeen ja sen tarkoitus on täydentää sekä tuoda vastakkainen näkemys Porterin kehittämälle kilpailuteorian mallille. Resurssiteoria painottaa, että ulkoista kilpailuympäristöä suurempi vaikutus on yrityksen sisäisillä voimavaroilla; resursseilla ja kapasiteeteilla (Barney 1991). Kilpailuetua luo yrityksen ainutlaatuiset, vaikeasti kopioitavat ja arvoa tuottavat resurssit. Resurssit tulee myös nähdä nimenomaan strategisina resursseina, eli niiden hallinnointi ja kehittäminen tulisi pyrkiä kauaskantoiseen, suunniteltuun ja kilpailuetua tuottavaan malliin (Barney 1991).

Kumpikaan edellä mainituista pääsuuntauksista ei sellaisinaan sovellu julkishallintoon, sillä julkisella sektorilla kilpailu on rajoitettua (ennen hyvinkin rajoitettua, nykyisin lisääntyvässä määrin vapaampaa) ja resurssien suhteen toiminta on julkista ja läpinäkyvää. Toiminnot ja työnkuvat on pitkälle säädeltyjä ja usein jopa palkat ovat julkista tietoa. Kolmas suuntaus, institutionaalinen teoria soveltuu hyvin myös julkishallinnon piiriin. Toki julkiseenkin organisaatioon kohdistuu nykypäivänä jonkin verran kilpailua ja tietyistä resursseista on mahdollista saada kilpailuetua, joten kolmen suuntauksen malli voidaan, ainakin osittain, soveltaa myös kunnallishallintoon. Yllä esitetty kuvio (kuvio 4) on Pengin ym. vuonna 2009 kehittämä malli, jossa kaikki kolme strategisen johtamisen pääsuuntausta yhdessä vaikuttavat organisaation tulokseen.

Institutionaalinen teoria pyrkii kuvaamaan organisaation toimintaympäristössä esiintyviä toimijoita. Erilaisia instituutioita on hyvin erilaisia ja vaihtelevat kansallisesti, joskus jopa paikallisesti. Yleiset lait, säännöt ja tavat ovat esimerkkejä instituutioista jotka vaihtelevat maittain ja alueittain. Suomessa virallisia instituutioita on muun muassa kunnat, valtio, yritykset, yhdistykset, lait sekä säädökset. Epävirallisia instituutioita ovat muun muassa erilaiset sosiaaliset verkostot ja ryhmät, eettiset arvot sekä poliittiset näkemykset. *Instituutioita* epävirallisista instituutioista tekee se, että ne ovat yhteiskunnassa yleisesti tiedostettuja, hyväksytyjä ja sovellettuja. Epävirallisia instituutioita tukevat erilaiset normatiiviset ja kognitiiviset tekijät, kun taas virallisten instituutioiden takana ovat regulatiiviset tekijät (Peng ym. 2009).

Jotta eri verkoston jäseniä, instituutioita, voidaan pitää strategisina organisaation resursseina, täytyy organisaation tiedostaa niiden suhde itseensä ja mitkä instituutiot ovat heidän toiminnan kannalta merkittävimmät. Institutionaalisen teorian heikkoutena on se, että instituutioiden vaikuttavuuden mittaamiseen ei ole kehitetty toimivaa mallia. Teoria pyrkii siis osoittamaan kuinka eri instituutiot yrityksen toimintaympäristössä toimivat ja vaikuttavat, mutta suoranaista mittaria tai vaikutussuhteita se ei pysty tarjoamaan.

Institutionaalisesta teoriasta onkin kehitetty suuntaus, sidosryhmäteoria, joka pyrkii tarkastelemaan juuri organisaation verkostojen sisäisiä toimijoita kriittisesti ja monipuolisesti (Mitchell, Agle & Wood 1997). Sidoryhmäteoriassa on myös paljon samoja elementtejä kuin hallinnan teoriassa; molemmat keskittyvät organisaation verkostojen hallintaan ja kehittämiseen. Sidoryhmäteoria jakaa organisaation sidoryhmät seitsemään eri luokkaan, riippuen siitä kuinka paljon (1) valtaa, (2) legitimizeettiä ja (3) kiireellisyys/kriittisyystekijöitä niillä on organisaatioon nähden. Seitsemän eri sidoryhmäluokkaa on: tärkein sidoryhmä, hallitseva sidoryhmä, vaativa sidoryhmä, riippuvainen sidoryhmä, vaarallinen sidoryhmä, nukkuva sidoryhmä ja harkinnanvarainen sidoryhmä (Mitchell ym. 1997).

Sidoryhmäteorian päähavaintona on, että tärkeimmillä sidoryhmillä täytyy olla kaikki kolme elementtiä; valta, legitimizeetti ja kriittisyys, läsnä jotta ne nousevat toimijana merkittäväksi organisaation näkökulmasta tarkasteltuna. Mikäli sidoryhmän jäsenellä on esimerkiksi paljon valtaa, muttei legitimizeettiä ja kriittisyyttä, se ei ole kovin tärkeä tai vaikutusvaltainen tarkasteltavan organisaation näkökulmasta.

Huomioitavaa on myös se, että sidoryhmät eivät ole staattisessa tilassa, vaan voivat liikkua nopeastikin luokasta toiseen. Joku verkoston jäsen voi esimerkiksi muuttua vähemmän tärkeästä kriittiseksi jonain tietynä ajankohtana, esimerkkinä vaikkapa kunnan katujen kunnossapitoyhtiöt talviaikaan. Myös vallan kasvaminen lisää sidoryhmän tärkeyttä organisaation näkökulmasta. Kunnan näkökulmasta esimerkiksi eri poliittisten ryhmien suosion nousu tai lasku on huomioitava strategisessa työssä. Myöskään sidoryhmäteoria ei tarjoa työkaluja, joilla sidoryhmien merkittävyyttä pystyttäisiin mittaamaan, vaan antaa kehykset niiden analysoimiselle (Mitchell ym. 1997).

Alla olevassa kuviossa (kuvio 5) on esitetty kuinka eri sidoryhmät sijoittuvat organisaation toimintakenttään. Kuvion ytimessä on tärkein sidoryhmä, jolla on siis kaikki kolme tärkeyden määrittävää elementtiä läsnä. Sitä ympäröivillä sidoryhmillä on joko kaksi, tai vain yksi elementti, joka tekee reunimmaisista sidoryhmistä vähiten merkittävimmät.



Kuvio 5 Sidoryhmien vaikutus organisaatioon (Mitchell ym. 1997)

nisaation verkostojen hallinnointiin ja kehittämiseen. Myös kunnan tulisi tarkastella omia sidoryhmiään niiden merkittävyyden näkökulmasta, jotta se pystyisi vähentämään sidoryhmiin liittyviä riskejä sekä hyödyntämään erilaisia yhteistyön mahdollisuuksia.

Kunnan keskushallinnon näkökulmasta tärkeimpiä sidoryhmän jäseniä ovat muun muassa kunnan virastot, poliittiset järjestöt, ja kunnan alueella toimivat yritykset. Kunnan asukkaat ovat myös iso sidoryhmä, mutta jakautuvat varmasti useaan eri luokkaan; on nukkuvia kuntalaisia, vaativia kuntalaisia, riippuvaisia kuntalaisia ja jopa ”vaarallisia” kuntalaisia. Riippuvaisia kuntalaisia ovat lapset, vanhukset ja muut apua tarvitsevat. Tämä ryhmä vaatii joka päivä kunnalta resursseja ja tuottavat ison osan kunnan menoista. Vaarallisuutta ja ”vaarallisia” kuntalaisia voi olla monenlaista, mutta strategisessa mielessä esimerkiksi erittäin aktiivinen kuntalainen tai aktivistiryhmä, joka ajaa äänekkäästi asiaansa kunnan päätöksiä vastaan, voi saada aikaan paljonkin sekasortoa ja viivästymisiä päätöksentekoon. Yhtenä esimerkkinä tästä on viime vuonna valtakunnalliselle tasolle noussut *Kuntien ääntä kuultava* -adressi, joka lähti liikkeelle pienen ryhmän sisältä ja onnistui keräämään suuren mediahuomion, sekä 350 kunnanjohtajan ja kuntavaikuttajan allekirjoituksen (Kuntauudistusta vastustava adressi leviää netissä 2011). Adressi vastusti käsitteillä olevia kuntaliitoksia.

Kunnan olisi hyvä analysoida vuosittain kaikki heidän toimintaympäristössä vaikuttavat sidoryhmät, miettimällä kuinka molemmat osapuolet kunkin sidoryhmän kohdal-

la pystyisivät parhaiten hyötymään suhteesta. Lisäksi kunnan tulisi varmistaa, että se kommunikoi sidosryhmille ja pyrkii ymmärtämään heidän tarpeitaan. Kommunikaation tärkeyttä voi tuskin liikaa korostaa, sillä konfliktit nousevat usein siitä, että osapuolet eivät ymmärrä toistensa tarpeita. Kunnan tulisi suhtautua sidosryhmiin ja niiden suhteiden ylläpitämiseen pitkän tähtäimen tavoitteilla (Pajunen 2006).

Yhteenvetona, institutionaalinen teoria keskittyy tarkastelemaan organisaation kilpailukyvyn tasoa erilaisten normien ja inhimillisten tekijöiden hallinnan kautta. Samoja piirteitä on löydettävissä myös julkisen hallinnan teoriassa, sen keskittyessä kuitenkin puhtaasti julkisen sektorin organisaatioihin. Hieman toisenlaista näkökulmaa edustaa NPM doktriini, joka pyrkii tehostamaan julkisia organisaatioita yritysmäisestä näkökulmasta ja vaikuttamaan niihin erilaisin teknisin keinoin (Haveri ym. 2009; Virtanen & Stenvall 2009; Lähdesmäki 2003).

3.3 Uusi julkisjohtaminen (NPM) – kunnan johtamisesta kustannus- tehokkaampaa

Uusi julkisjohtaminen, eli NPM, on ollut vahvasti taustalla useiden maiden julkisen hallinnon reformeissa, myös Suomessa (Lähdesmäki 2003). Toisaalta NPM ajattelumalli on myös deskriptiivinen, eli se pyrkii selittämään julkisella sektorilla tapahtuvia muutoksia. NPM on kehittynyt sitä mukaa kun reformeja on toteutettu eri puolilla maailmaa, sen juurien ollessa Alankomaissa ja Iso-Britanniassa (kulkeutunut Iso-Britannian ja Alankomaiden kautta Yhdysvaltoihin ja myöhemmin laajemmin Eurooppaan). NPM doktriini on puhtaasti julkishallinnon *johtamisen*, ei julkisen *hallinnon* malli, pääpainon ollessa nimenomaan johtamisen kehittämisessä (Jylhäsaari 2009). NPM doktriinin edesauttamat uudistukset ovat olleet luonteeltaan pysyviä ja myös muokanneet maiden instituutioita (Jylhäsaari 2009, 36).

Taustalla teorian kehittämiseksi ovat olleet julkishallinnon taloudellisten resurssien riittämättömyys. Koska budjettia ei pystytä nostamaan, on kuntien pyrittävä tehostamaan toimintoja ja hallintoa palveluiden kattavuuden varmistamiseksi (Lähdesmäki, 2003). Jo alkuvaiheessa NPM ajattelun pohjalla on ollut kulujen leikkaaminen ja hallintorakenteiden kehittäminen niin, että pienemmillä resursseilla ja kustannuksilla voisi saada enemmän aikaan; ”*Doing more for less*” on yksi paljon käytetty iskulause NPM

ajattelun takana. Lisäksi 3E:tä (*effectiveness, efficiency and economy*) ja *value for money* ovat toimineet doktriinia korostavina kuvauksina.

NPM on siis johtamisdoktriini, joka pyrkii vastaamaan kysymyksiin kuinka julkista sektoria tulisi johtaa, kehittää ja parantaa (Temmes 1998). Kirjallisuudessa on kiistelty siitä onko NPM julkisjohtamisen doktriini, ideologia, filosofia vai teoria. Koska NPM ei tarjoa empiirisiä säännönmukaisuuksia tai yhtä oikeaa tapaa johtaa julkisella sektorilla, se on varmasti lähempänä doktriinia tai johtamisfilosofiaa kuin teoriaa (Lähdesmäki 2003). Myöskään yleisesti hyväksyttyä tai yksiselitteistä määritelmää ei NPM:lle ole olemassa. Se on niin sanottu sateenvarjokäsite, joten se ei anna mitään yksittäistä kehittämistekniikkaa tai rakennu minkään yksittäisen reformin ympärille, vaan taustalla on useita eri maissa läpivietyjä reformeja (Lähdesmäki 2003). Vuonna 1990 Aucoin ja vuonna 1991 Hoods julkaisivat artikkelit, joissa he määrittivät NPM:n peruseriaatteen. Näitä kahta artikkelia voidaan pitää lähtökohtina NPM:n teoreettiselle tarkastelulle, vaikka itse doktriinin kehitys alkoi jo 1970-luvulta saakka (Jylhäsaari 2009, 36). NPM ei anna yksiselitteistä määritelmää johtamisesta, mutta pyrkii kuitenkin mahdollisimman yksityiskohtaisesti ja kattavasti vastaamaan kysymykseen miten julkisen sektorin organisaatiota tulisi johtaa, antamalla siihen normatiivisia oppeja (Pollit & Geert 2011).

NPM painottaa johtamisen tärkeyttä julkishallinnossa ja pitää sitä jopa lääkkeenä julkisen sektorin ongelmiin, jotka ovat viime vuosikymmenien aikana kärjistyneet eri puolilla läntistä maailmaa (Lähdesmäki 2003). Aiheesta väitellyt Lähdesmäki (2003, 9) tiivistää NPM doktriinin ”*julkisen sektorin modernisaation ohjenuoraksi*”. NPM pohjautuu vahvasti ajatukseen, että julkisen sektorin organisaatioiden menestys perustuu, ja on parannettavissa, oikeanlaisella johtamisella.

NPM on työkaluiltaan ja ratkaisuiltaan hyvin yritysmaailmalähtöinen. Sen mukaan myös julkisen sektorin toimintoja on mahdollista tehostaa yksityissektorimaisin tavoin muun muassa hajauttamalla päätösvaltaa, ulkoistamalla toimintoja ja tehostamalla mikrojohtamista tulospalkkioin. Myös erilaiset könttäbudjetointiratkaisut ovat NPM ideologian pohjalta sovellettuja. Suomen kunnissa onkin NPM:n opeista johtamalla otettu käyttöön erilaisia vaihtoehtoisia budjetointimenetelmiä kunnan eri virastoille, muun muassa muuttamalla bruttobudjetoidut yksiköt nettobudjetoiduiksi yksiköiksi tai liikelaitoksiksi, jolloin yksikön tuloslähtöisyyttä pystytään parantamaan (KPMG 2010).

Yksi Euroopan laajuinen esimerkki uuden julkisjohtamisen soveltamisesta on tuloskorttien käyttöönotto 1990-luvun lopulla. Myös Suomessa kortit otettiin käyttöön ja

lopulta ne olivat käytössä lähes kaikissa julkisen hallinnon yksiköissä. Tavoitteena oli päästä tarkempaan toiminnanohjaukseen ja strategian jalkauttamiseen. Kuitenkin tuloskorttien käyttöönotossa törmättiin Suomessa ongelmaan, että vaikka kortit sisällytettiin mekaanisesti strategioihin, niin käytännössä asian sisäistäminen ja jalkauttaminen jäi hyvin pinnalliselle tasolle (Virtanen & Stenvall 2009).

Suomeen NPM rantautui laajemmin 1990-luvun alussa (tai 1980-luvun lopulla) ja sitä on sovellettu järjestelmällisesti siitä saakka. NPM on ollut ja on edelleen taustalla monissa johtamisjärjestelmämallien suunnittelussa Suomen kunnissa ja valtion virastoissa. NPM:stä on löydettävissä erilaisia kehittämislinjoja, joita on sovellettu Suomen julkiseen sektoriin. Muun muassa markkinoiden luominen palvelurakenteita uudistamalla, virastojen ja liikelaitosten yhtiöittämiset, sähköisten palvelujen hyödyntäminen, työsuhteiden ja toimivaltuuksien muokkaaminen ja tulospalkkiojärjestelmien käyttöönotto ovat esimerkkejä NPM teorian kehittämislinjoista. Esimerkiksi perusterveyden huollon organisaatioissa on ollut havaittavissa NPM käytäntöjen soveltaminen 1990- ja 2000-luvun aikana (Jylhäsaari 2009). Tehokkuutta on pyritty lisäämään myös osan sisäisten toimintojen korvaamisella yksityissektorin ostopalveluina. Ostopalvelujen hyödyntäminen tuli Suomessa mahdolliseksi vuonna 1993 valtionosuusuudistuksen myötä, jossa ostopalvelujen käytön esteet poistettiin (Jylhäsaari 2009). Ulkoistamista tärkeämpää on kuitenkin pyrkiä kehittämään hallinnon sisäisiä toimintatapoja (Temmes 1998).

Suomessa on viime vuosina keskitytty paljon yhtiöittämään ja liikelaitostamaan kuntien omistuksessa olevia yksiköitä ja virastoja. Yhä useampi kunta miettii tapoja tehostaa esimerkiksi terveydenhuoltoa ja tukipalveluja erilaisin rakennejärjestelyin. Näistä esimerkkeinä ovat muun muassa satamat, kuntien kiinteistöt ja tietyt tukipalvelut, kuten siivous- ja pesulatoiminnot. Rakennejärjestelyjen tavoitteena on lisätä yksikön tulokselisuutta, johon esimerkiksi byrokratian löyhentymisellä, päätöksenteon nopeutumisella ja läpinäkyvyyden lisääntymisellä on usein positiivista vaikutusta (KPMG 2010). Tällä hetkellä esimerkiksi suurimpien kaupunkiemme työterveyshuollon yksiköt ovat suurimmalta osin yhtiöitetty.

Kun NPM malleja alettiin ensimmäisen kerran soveltaa Suomessa hieman ennen 1990-luvun lamaa ja heti sen jälkeen, ehdotettiin, että nimenomaan lama toimi kiihdykkeenä uudistusten toteuttamisille. Valtionhallinto joutui tällöin tilanteeseen, jossa se oli selkä seinää vasten kustannusleikkauspaineiden kanssa. Kuitenkin 1990-alussa uudistusliikkeeseen vaikuttivat myös monet muut ympäristössä tapahtuvat asiat, kuten Neuvostoliiton hajoaminen, Saksan yhdistyminen ja rahamarkkinoiden vapautuminen.

1990-luku olikin monen murroksen aikaa ja lama ei näin ollen ollut ainut kimmoke julkishallinnon uudistamiselle (Lähdesmäki 2003). Se, kuinka paljon saatiin itse asiassa rakentavia uudistuksia aikaan 1990-luvun aikana, on myös keskustelun arvoinen aihe; kuntajärjestelmässä reformia ei varsinaisesti tullut, joten nyt uuden taantuman jälkimainingeissa Suomessa on entistä suurempi työ edessä, jotta kuntapohjainen järjestelmä tulee olemaan jatkossakin mahdollinen aluehallinnollinen ratkaisu (Lähdesmäki 2003).

NPM doktriinin ehkä suurin rajoite on se, että sen vaikuttavuutta on vaikea mitata. Etenkin siitä syystä että NPM ei anna yhtä oikeaa teoriaa tai tarkkaa ohjenuoraa johtamiselle, vaan esittelee erilaisia työkaluja sille kuinka julkishallinto tulisi oikeaoppisesti johtaa. On vaikea arvioida luotettavasti, että NPM reformien jälkeen esimerkiksi Suomessa tai Iso-Britanniassa julkishallinto olisi tehokkaampaa kuin ennen reformeja (Lähdesmäki 2003). Julkishallinnon mittaamista vaikeuttavat myös poliittiset vaikutteet ja sen myötä erilaiset ajattelumallit *oikeasta* strategiasta muutostilanteissa (Miller & Dunn 2006). Ajankohtainen esimerkki Suomessa on kuntauudistus, jossa eri puolueet ovat aivan eri linjoilla uudistuksen toteuttamisen yksityiskohdista. Myös teoriassa on vaikeaa luotettavasti todentaa yhden mallin parhaimmuus, sillä julkisjohtamisessa niin monet asiat vaikuttavat tuloksellisuuteen (Virtanen & Stenvall 2009).

Toisena rajoitteena NPM doktriinissa on se, että siinä ei ole tarpeeksi hyvin huomioitu innovatiivisuutta johdon kehittämisessä ja ympäröivien toimijoiden synergiaedun etsimistä. Lisäksi on ajateltu, että NPM keskittyy ainoastaan taloudellisen tehokkuuden saavuttamiseen ja esittää ehkä liiankin tiukkoja rajoitteita julkisen talouden hoitamiseen. Hood, joka antoi NPM:lle teoreettisen määritelmän, esitti vuoden 1983 julkaisussaan kritiikin NPM doktriinia kohtaan, jossa hän kuvaili: ”*reformers should turn their attention to developing detectors rather than effectors*” tarkoittamalla sitä, että julkisen sektorin tulisi keskittyä puhtaasti palveluja tarjoavaan ja tilaavaan rooliin ja jättää niiden tuottaminen muille tahoille. Hood on tiivistänyt vuoden 1991 artikkelissaan NPM doktriinin piirteet seitsemään osa-alueeseen jotka ovat 1. Ammattijohtajille vapaus johtaa, 2. Selvät tulosvaatimukset ja tulostittarit, 3. Tulokontrollin lisääminen, 4. yksiköiden uudelleen järjestely, 5. Kilpailun lisääminen, 6. Johtamisen mallit yksityiseltä sektorilta, 7. Tiukempi menokuri (Jylhäsaari 2009, 38). Nämä edellä mainitut seitsemän osa-alueita ovat Hoodsin mukaan tärkeimmät kehitysalueet julkisjohtamisessa. Vuotta myöhemmin Osborne ja Gaebler (1992) julkaisivat teoksen, jossa he lisäsivät listaan myös sidosryhmien hallintaan liittyviä tekijöitä, mikä sai alun hallinnan teorian kehittymisel-

le. Kymmenen julkisjohtamisen periaatteen malli, joka yhdistää NPM ja hallinnan teorian, on esitetty tässä tutkielmassa luvussa 3.5.

NPM ajattelumallin taustalla on ollut jossakin määrin ainakin kaksi teoriaa, uusinstitutionaalinen taloustiede ja *public choice* -teoria sekä jo mainittu perinteinen julkishallinnon malli (Jylhäsaari 2009; Hood 1991; Pollitt & Bouckaert 2004). Pollitt (2004) on yhdistänyt myös uustaylorismin NPM taustalla vaikuttuviin teorioihin. NPM ideologian nostettuaan päätä Euroopassa, sen saattamana julkisen sektorin yrityksiä alkoi syntyä esimerkiksi Yhdysvaltoihin 1990-luvun alussa (Osborne 2000; Haveri ym. 2009). Näistä julkisen sektorin yrittäjistä ja yrityksistä alkoi nousta myös ajatus *governance*, eli hallinnan teoriasta, joka on noussut NPM:n rinnalle julkisjohtamisen uudempana teoriana.

3.4 Uusi hallinnan teoria – synergiaetua verkostoilla

Uusi hallinnan teoria (eng. *public governance, local governance* (John 2001), tai *new public governance*, (Osborne 2000; 2006)) on kehittynyt uuden julkisjohtamisen rinnalle, vastaamaan muuttuneeseen toimintaympäristöön julkisella sektorilla. Hallinnan teoria on kehitetty NPM ajattelumallin vanavedessä, kun eri tahot huomasivat tiettyjä rajoitteita NPM:ssä, esimerkiksi puutteita sen innovatiivisuudessa (Keraudren & Van Mierlo 1998). Uusi hallinnan teoria viittaa yleisesti hallintatapojen kehittymiseen ympäristössä, jossa julkisen ja yksityisen sektorin rajat ovat hämärtyneet ja verkostojen välinen yhteistyö on avainasemassa (Haveri, Majoinen, Jäntti 2009).

Aikaisemmin hallinta ja hallitus (*“governance” ja “government”*) nähtiin sanakirjoissa ja kirjallisuudessa lähes synonyymien tavoin, mutta myöhemmin hallintaa voidaan pitää uutena yhteiskunnan johtamis- tai hallinnointitapana. Hallinnan teorian pääperiaatteena voidaankin pitää siirtymistä ’hallituksesta hallintaan’ (John 2001). Myös suomalaisessa kirjallisuudessa *public governance* -teoriaan viitataan termeillä hallinta ja uusi hallintatapa. Muun muassa Karppi ja Sinervo puhuvat *governance* teoriasta uutena hallinnointitapana julkisella sektorilla (Karppi & Sinervo 2009) ja Virtanen ja Stenvall hallinnan teoriana. Usein teorian yhteydessä onkin sana uusi, sillä hallinnan ideologia ei itsessään ole mikään uusi ajattelumalli; esimerkiksi institutionaalinen teoria ja verkostojohtamisen teorian ovat nostaneet esille hallinnan periaatteita, tosin nekin vasta 1990-

luvun alkupuolella (Osborne 2006; Peng ym. 2001). Uusi hallinnan teoria, (*new*) *public governance*, on kuitenkin puhtaasti julkishallintoon keskittynyt suuntaus.

Klassisessa julkisjohtamisen mallissa, ja edelleen NPM ideologiassa, julkissektorin organisaation keinoihin hallita toimintaympäristöään kuuluivat selkeät roolit ja valtasuhteet eri toimijoiden välillä. Hallinnan teoria kuitenkin kyseenalaistaa valtasuhteiden väliset hierarkiat muuttuneessa toimintaympäristössä. Tämän päivän nopeasti muuttuvassa ja monimutkaisessa ympäristössä yksinkertaiset hierarkkiset rakenteet eivät enää toimi, vaan kunnan organisaationa täytyy sopeutua uuteen toimintaympäristöön. Teoriassa uskotaan siihen, että julkisellakin sektorilla tehtävät voivat tulla suoritetuksi tehokkaasti ilman välttämättömiä pakotteita ja auktoriteetteja (Stoker 1998).

Hallintaan siirtyvässä muutoksessa hierarkkiset portaavat hälvenevät ja toimijoiden väliset suhteet muuttuvat entistä monimutkaisemmiksi. Lisäksi tehokkaamman verkostohallinnan tavoitteena on madaltaa toimijoiden välisiä rajapintoja. Hallinnan teoria onkin pitkälti verkostojen hallintaa ja kunta voidaan ajatella eräänlaisena hybridiorganisaationa, jossa eri toimijoiden välillä vallitsee riippuvuus (Haveri ym. 2009). Teoriassa painotetaan kunnan ja sen verkostojen yhteistyötä, joiden strategisella hallinnalla voidaan saavuttaa parhaimmat lopputulokset (Stoker 1998). Strategisella hallinnalla mm. Stoker (1998) ja Osborne (2000) tarkoittavat suunniteltua, kauaskantoista ja johdon keskuudessa tiedostettua johtamismallia, jonka avulla organisaatio pystyy vaikuttamaan asemaansa verkostossa ja vaikuttamaan sen toimijoihin.

Suomessa hallinnan malli on hyvin uusi ja sitä on alettu soveltaa omaan julkishallintoomme vasta 1990-luvun loppupuolella. 2000-luku onkin ollut esimerkiksi erilaisten *public-private-partnership* (PPP) hankkeiden kehittämisaikaa ja julkishallinnon organisaatiot ovat tiivistäneet yhteistyötään yhteisillä kehittämishankkeilla (Haveri ym. 2009). Rahoitusratkaisujen ja kustannusten kontrolloimisen lisäksi Suomessa keskustellaan eri toimijoiden välisestä syvemmästä yhteistyöstä myös prosessien ja inhimillisten tekijöiden näkökulmasta. Esimerkiksi kolmannen sektorin mukaantulolla julkispalvelujen järjestämisessä on otettu huomioon lähidemokratian toteutuminen ja palvelujen saattaminen lähemmäksi ihmisiä (Pihlaja 2010).

Hallinnan teoria sisältää sekä deskriptiivisen että preskriptiivisen näkökulman. Se siis pyrkii selittämään ja kuvaamaan julkisessa hallinnossa tapahtuvaa muutosta mahdollisimman ymmärrettävästi, mutta antaa samalla myös ratkaisuja sille, kuinka julkishallintoa tulisi kehittää ja uudistaa. Ongelmana teoriassa onkin, että kaikkia malleja ei välttämättä ole empiirisesti tutkittu; aivan kuten NPM doktriinissa, poliittinen ja osit-

tain liiketoiminnallinen perspektiivi tuovat omat mausteensa malleissa esiintyviin opeihin ja samasta aiheesta voi esiintyä useita eri näkemyksiä (Haveri & Pehk 2003).

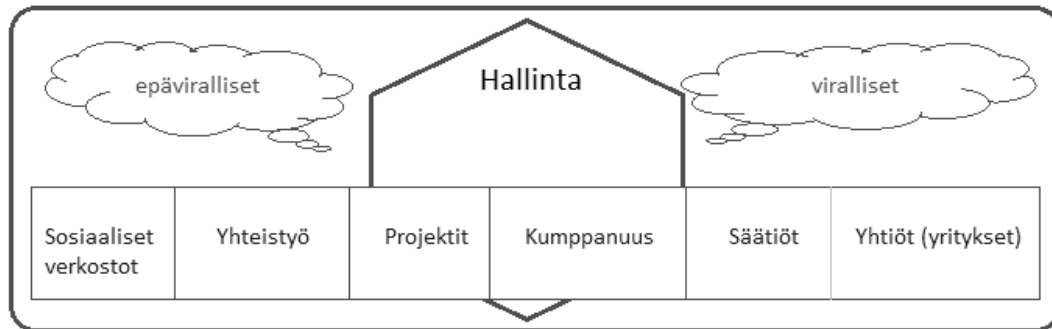
Kuitenkin hallinnan teoria pystyy vastaamaan muuttuneeseen kuntien toimintaympäristöön paremmin kuin NPM yksistään. Joskus hallinnan teoria on nähty myös NPM doktriinin vastaiskuna, mutta toisaalta sen voi nähdä myös rinnakkaisena ja täydentävänä ajattelumallina (Pierre & Peters 2000). Kuten yksityissektori, myös julkinen sektori on muuttunut yhä dynaamisemmaksi ja ennalta arvaamattomaksi. Muutoksia tapahtuu nopeasti ja päätöksentekoprosessi on monimutkaistunut. Haveri, Majoinen ja Jäntti (2009) tiivistävät uuden hallinnoinnin lähtökodaksi sen, että kunnat ovat tänä päivänä entistä riippuvaisempia toisistaan ja muista verkoston jäsenistä muuttuneen toimintaympäristön myötä. Kunnan verkostoon kuuluvat muun muassa toiset kunnat, valtiolta, yritykset, kolmas sektori ja lisääntyvissä määrin myös ulkomaalaiset tahot. Haasteena onkin, miten kunnallinen hallinto-organisaatio pystyy hallinnoimaan monimutkaisia ja nopeasti muuttuvia verkostojaan. Ulkoisen toimintaympäristön lisäksi myös kunnan sisäinen organisaatio on muuttunut yhä monimutkaisemmaksi hallinnan kannalta.

Kunnan päätöksenteko sen rakenteista johtuen on usein hyvin hidasta verrattuna yritysmaailmaan. Tästä syystä on välttämätöntä, että Suomen kuntajärjestelmän rakenteita mietitään uudelleen niin, että ne pystyisivät vastaamaan nykyisen, dynaamisen toimintaympäristön vaatimuksia. Uuden hallinnan periaatteisiin kuuluu perinteisten kuntarajojen ylittäminen ja yhtyeensulattaminen. Kun aikaisemmin kunta oli toimijana hyvin itsenäinen ja jopa eristynyt, nykypäivänä se tekee aktiivisesti yhteistyötä paikallisten eri toimijoiden kanssa. Kunnalla voi olla vaikkapa yhteisprojekteja paikallisen yrityksen tai koulutuslaitoksen kanssa.

Kun kunnan verkostoja tarkastellaan laajemmin, virallisten organisaatioiden lisäksi siihen kuuluvat myös erilaiset epäviralliset instituutiot, kuten institutionaalinen teoria myös painottaa (kuvio 6). Kunta ja sen verkostot muodostavat hybridiorganisaation² ja eri linkkien vahvuuksista riippuen kunnan johdon tulisi pyrkiä vaikuttamaan verkoston jäseniin ja myös hallitsemaan niitä (Haveri ym. 2009). Verkoston toimijoiden välillä vallitsee riippuvuus. Alla olevassa kuviossa (kuvio 6) on esimerkki kunnan hybridiorganisaatiosta. Kuvio on johdettu Haveri, Majoisen ja Jäntin artikkelista (2009) ja siinä on esitetty esimerkin lailla muutamia kuntaan vaikuttavia instituutioita. Lisäksi kunnan

² Hybridiorganisaatiolla tarkoitetaan organisaatiota, jossa kahden tai useamman organisaation raja-aidat ovat hälventyneet ja toimijoilla on kaksisuuntainen riippuvuussuhde toisistaan.

instituutioita ovat muuttuneet arvot ja kuntalaki, joilla on suuri ja hyvin erilainen merkitys kunnan toiminnassa. Kehittyneessä hallinnan mallissa kuntaa ei nähdä omana, yksittäisenä organisaationa, vaan koko kunnan verkosto muodostaa yhdessä hybridiorganisaation (Haveri ym. 2009).



Kuvio 6 Hallinnan empiriset muodot, Roiseland, 2007 (modifioitu kirjasta Haveri ym. 2009)

Kuten kuvio 6 osoittaa, kunnan toimintaympäristö koostuu useista eri tason toimijoista. Rod Rhodes (2000, 60) kuvaa julkishallintoa itseorganisoituvien yksiköiden verkostona, jossa on esillä kolme luonteenpiirrettä. Ensinnäkin ne toimivat itsenäisestä organisaatiosta riippumattomasti, ja pystyvät ylittämään organisaatioiden rajoja. Toiseksi, vuorovaikutus on avainasemassa niiden toiminnassa. Ilman vuorovaikutusta nämä verkostot eivät pysty toimimaan. Näiden piirteiden lisäksi verkostoiden erityispiirre on se, että valtio tai kunta pystyy vain epäsuorasti vaikuttamaan niihin.

Kuntien välisellä yhteistyöllä on ollut Suomessa pitkät perinteet ja kunnille on aina ollut luonteenomaista toimia erilaisten verkostojen keskellä. Suomessa on jo kauan toiminut erilaisia yhteistyöorganisaatioita, kuten kuntayhtymiä, sairaanhoitopiirejä, ELY-keskuksia, muita sosiaalialan organisaatioita ja monia epävirallisempia yhdistyksiä, jotka ovat rikkoneet kuntarajoja. Kuntien välinen ja kunnan ja toisen julkisen organisaation välinen yhteistyö ei siis itsessään ole uusi asia. Uutta on kuitenkin se, että vasta lähi-vuosina verkstohallinta on saanut Suomessa legitimizeettää ja verkstohallintaa on alettu pitämään aitona johtamisen instrumenttina (Haveri & Pehk, 2008).

Verkstohallinnan lisäksi organisaatio voi saada kilpailuetua organisaatioiden välisestä kumppanuudesta. Jotta kumppanuudesta saadaan aikaan aitoa kilpailuetua, on kunnan tai yritysten pyrittävä madaltamaan rajapintojaan, jakamaan tietotaitoaan avoimemmin sekä jakamaan resurssejaan kumppanuus yrityksen kesken. Kumppanuusajattelu julkisella sektorilla on yleisesti pitkälle kehittyntä (Kuntien yhteistoiminta 2012).

Kun vastaavasti kilpailevilla markkinoilla kaiken toiminnan mukana tulee hintalappu, kunnalliset yksiköt eivät perinteisesti ole tavoitelleet voittoa tai joutuneet liiemmin huolehtimaan toiminnan kustannustehokkuudesta, joten ne ovat voineet käyttää sekä aikaa että resursseja kumppanuuksien vaalimiseen (Keva.fi).

Etenkin työterveydenhuollossa julkisen sektorin kaupunkien omistamien työterveyslaitosten vahvuuksina on ollut tiivis kumppanuus asiakasyritysten kanssa (Keva.fi). Haasteena on kuitenkin muuttunut toimintaympäristö, jossa myös taloudelliset haasteet pakottavat kunnallisia laitoksia kehittämään toimintaansa kustannustehokkaampaan ja tuloslähtöisempään malliin; jos emoyhtiön, eli kunnan, loppumattomat rahahanat laiteetaan kiinni ja yksikkö joutuu itse vastuuseen (tai osavastuuseen) rahoituksen saannista ja kulujen kontrolloinnista, tulee kumppanuudellekin hinta.

Kickkert ym. jaottelivat verkostojen hallinnan kolmeen eri lähestymistapaan; vuorovaikutteiseen lähestymistapaan, instrumentaaliseen lähestymistapaan ja institutionaaliseen lähestymistapaan (Jäppinen 2009). Instrumentaalinen verkostojen hallinta pyrkii ylhäältä alas suuntautuvaan hallintaan. Vaikka se tiedostaa, että verkostoja ei pystytä täydellisesti hallitsemaan ylhäältä alas suuntautuvalla prosessien hallitsemisella, sen tavoite on kuitenkin pyrkiä siihen. Kunnan keskusorganisaatio toimii tällöin ylimpänä auktoriteettina verkostojen välisissä suhteissa (Jäppinen 2009).

Institutionaalinen lähestymistapa sen sijaan pyrkii ymmärtämään verkostojen rakenteita ja niissä esiintyviä sääntöjä. Tässä lähestymistavassa etsitään keinoja kuinka hallita verkostoja joissa säännöt, toimijat, resurssit, arvot ja odotukset alati muuttuvat. Stoker (1998) ehdottaa, että kuntien tulisi miettiä uusia rahoitusjärjestelyjä hallinnan parantamiseksi. Sen lisäksi kuntien tulisi aktiivisesti etsiä uusia toimijoita organisaationsa verkostoihin (Jäppinen 2009).

Kolmas lähestymistapa, vuorovaikutteinen lähestymistapa, tarkastelee verkostoja horisontaalisesti. Se pyrkii analysoimaan verkoston toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja yhteistyön laatua. Vuorovaikutteisen lähestymistavan tavoitteena on pyrkiä kehittämään verkoston toimijoiden välistä yhteistyötä epäsuoran johtamisen kautta. Verkoston jäsenien tulisi pyrkiä yhteiseen strategiaan ja kehityspäämäärään.

Kotimaisessa kirjallisuudessa Haveri ja Pehk (2008) jakavat verkostojen hallinnan neljään osa-alueeseen: 1. Toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen, 2. Verkostojen edistäminen, 3. Instituutioiden muotoilu ja 4. Verkostoihin osallistuminen. Myös heidän esityksen mukaan kunnan johdon tulisi edistää toimivaa toimintaympäristöä verkoston resurssien näkökulmasta, sekä edistää itse verkoston toimintaa. Lisäksi kunnan johdon

tulisi pyrkiä vaikuttamaan vallitseviin instituutioihin ja niiden muotoutumiseen erilaisin, muun muassa ennaltaehkäisevin keinoin. Kunnan tulisi myös olla aktiivisessa ja keskeisessä roolissa verkoston sisällä.

Yksi suurimmista hallinnan teorian rajoitteista on se, että sen tuloksellisuuden mittaaminen on tällä hetkellä hankalaa. Myös taustalla vaikuttavien institutionaalisen teorian ja sidosryhmäteorian suurin rajoite on, että vielä ei ole kehitetty mittareita, joilla eri verkoston toimijoiden välisiä vaikuttavuussuhteita voitaisiin mitata ja käyttää instrumenttina strategisen johtamisen suunnittelussa. Vaikkakin teorioiden ja empiiristen tutkimusten pohjalta on esitettävissä, että verkostojen hallinnalla on merkitystä julkisen organisaation (tässä tapauksessa kunnan) menestykseen (John 2001, Haveri ym. 2009, Peng ym. 2009), niin tarkkoja laskelmia näistä johtopäätöksistä ei ole pystytty tekemään.

Lisäksi Suomessa hallinnan teoriaa on sovellettu vasta noin yhden vuosikymmenen ajan, joten empiiristä tutkimusaineistoa on vasta rajoitetusti saatavilla. On myös muistettava, että usein muutoksista saatava hyöty ei ole heti havaittavissa, vaan aikaa voi kulua useitakin vuosia. Etenkin kun kyseessä on niinkin suuri instituutio kuin kuntajärjestelmä, ei muutosten läpivieminen ole ensinnäkään helppoa, toiseksi nopeaa ja kolmanneksi välttämättä heti tuloksellista.

Sidosryhmistä puhuttaessa on perinteisesti keskitytty julkisen ja yksityisen sektorin väliseen kanssakäymiseen. Vasta lähivuosina myös kolmas sektori on tullut mukaan palvelujen järjestämiseen. Kunnat ovat tiedostaneet sen mukanaan tuoman potentiaalin ja määritelleet kolmannen sektorin mukaantulon yhdeksi tärkeimmistä päämääristä tuottavuuden ja kannattavuuden lisäämisessä kuntalaispalvelujen järjestämisessä (Pihlaja 2010). Kolmannen sektorin organisaatiot voisivat ottaa hoitaakseen osan palvelujen järjestämisestä, vahvistaa lähimmäisdemokratiaa sekä toimia tukena ihmisen hyvinvoinnille ja yhteisöllisyydelle (Pihlaja 2010). Nämä mahdollisuudet nousevat yhä enemmän esille, mikäli suunniteltu kuntauudistus ja kuntalukumäärän radikaali vähentäminen toteutuvat.

Välimatkojen pidentyessä kuntakonserni tarvitsee paikallisia ja alueellisia muita toimijoita mukaan paikallisten palvelujen järjestämisessä. Verkoston laajentuessa niin maantieteellisesti kuin toimijamäärällisesti, myös johtaminen muuttuu entistä haasteellisemmaksi. Hallinnon hajauttamisella pystytään osaltaan vaikuttamaan siihen, että päätöksenteko tapahtuu lähempänä siellä missä asiat koskettavat ja näin kunnan keskushallinnon harteille ei kaadu liikaa käsiteltäviä asioita. Esimerkiksi lautakuntien sijoittami-

nen suurkunnissa fyysisesti eri alueille saattaisi parantaa päätöksentekoprosesseja uusissa kunnissa (Suomen aluekehittämissstrategia 2020 2010).

Kolmas sektori on myös tärkeä osa alueellisessa kehittämistyössä. Kolmannen sektorin organisaatiot ovat usein kansallisia, joten alueiden välinen yhteistyö ja toimintamallien yhtenäistäminen tapahtuisi luonnollisesti näiden organisaatioiden kautta (Pihlaja 2010). Tulevaisuudessa voi olla jopa välttämätöntä korvata osa kunnan peruspalveluista kolmannen sektorin tuottamilla palveluilla työntekijävajeen vuoksi, kun suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle ja monet työikäiset perheet muuttavat kasvukeskuksiin (Pihlaja 2010).

Hallinnan teoria pohtii siis selkeästi kilpailukyvyn ja elinvoimaisuuden nostamista verkostojen hyödyntämisellä ja sidosryhmien välisestä yhteistyöstä saatavien etujen kautta. Kuitenkin organisaation tehokkuuden kasvattaminen vaatii myös organisaation sisäisten prosessien kehittämistä. Kymmeneen periaatteen mallissa on yhdistetty sekä verkostoihin että sisäisiin prosesseihin kohdistuvia kehitysalueita, joilla julkisen sektorin organisaatiosta saa tehokkaammin toimivan.

3.5 Tehokkuutta julkishallintoon - Kymmenen periaatteen malli

Yhdysvalloissa uuden hallinnan malli alkoi kehittyä 1990-luvun alkupuolella, kun silloinen varapresidentti Al Gore lanseerasi valtiohallinnon reformin, joka pohjautui ajatukseseen, että julkishallintokin olisi mahdollista muuttaa joustavammaksi, nopeasti reagoivammaksi ja tehokkaammaksi. Tutkijat Osborne ja Gaebler kehittivät kirjassaan *'Reinventing government'* (1992) kymmenen periaatetta ohjaamaan kyseistä perustavanlaatuisista muutosta julkisen sektorin hallintatapoihin. Periaatteet on johdettu NPM ajattelumallin pohjalta ja joitakin vuosia myöhemmin tutkijat ovatkin olleet tunnettuja nimiä hallinnan teorian kehittäjinä (Keraudren & Van Mierlo 1998). Osbornen ja Gaeblerin 10 periaatteessa onkin havaittavissa piirteitä molemmista, NPM ja hallinnan teorian malleista. Kirjaa *Reinventing government* on myös siteerattu julkissektorin hallinnan teorian syntyteokseksi (Ewalt 2001).

Osborne ja Gaebler (1992) ovat siis koonneet julkisen johtamisen tärkeimmät kehitysalueet kymmenen periaatteen alle. Ensimmäinen periaate on, että julkisen sektorin organisaation tulisi lisätä kustannustehokkuutta ulkoistamalla toimintojaan. Sen tulisi pohtia, mitkä toimintamallit olisivat toimintojen kannalta kaikkein edullisimmat ja te-

hokkaimmat, miettien eri vaihtoehtoja myös oman organisaation ulkopuolelta. Organisaatio voi esimerkiksi käyttää yksityistä sektoria apuna alihankinnan ja ulkoistamisen kautta, tehdä yhteistyötä toisen julkisen sektorin organisaation kanssa, etsiä eri vaihtoehtoja alkupääomalle ja tehdä yhteistyötä vapaaehtoisorganisaatioiden ja kolmannen sektorin kanssa (Keraudren & Van Mierlo 1998). Palvelujen rakennemuutoksien kautta tehtävät siirtyvät ja jakautuvat niin, että toimijoilla olisi optimaalinen mahdollisuus tuottaa niitä tehokkaasti. Kunnat ovat perinteisesti joutuneet tuottamaan kaikki palvelunsa yksin, vaikka sen resurssit ja kapasiteetit eivät siihen riittäisikään. Palvelut ovat olleet tehottomia, jäykkiä ja kalliita.

Toiseksi, myös julkisella sektorilla hallinnon tulisi pyrkiä tiiviimpään yhteistyöhön asiakkaiden kanssa, jolloin myös he osallistuisivat epäsuorasti organisaation johtamiseen ja tavoitteiden asettamiseen. Asiakkaita ovat sekä sisäiset että ulkoiset asiakkaat. Vuorovaikutus onkin nostettu yhdeksi tärkeimmistä johtamisen välineistä, myös julkisella sektorilla (Virtanen & Stenvall 2009). Kunta voi tehostaa ja tarkentaa toimintojaan kuuntelemalla asiakkaiden, asukkaiden ja asiakasyritysten ääntä, sekä vastaavasti ottaa heidät mukaan kunnan palvelujen kehittämiseen.

Julkisen sektorin tehokkuutta tulisi myös pyrkiä kehittämään eri tavoin, prosesseja tehostamalla. Tehokkuutta voi parantaa muun muassa kilpailua lisäämällä, niin organisaation yksiköiden välillä kuin myös palveluja kilpailuttamalla. Hankintaprosesseille julkiselle sektorilla on asetettu Suomessa hankintalaki, joka vaatii kuntaa kilpailuttamaan ostopalvelunsa tiettyjen euromääräisten rajojen puitteissa. Lain tarkoituksena on huolehtia siitä, että kunnalliset palvelut on tuotettu mahdollisimman edullisesti ja tehokkaasti ostopalvelujen osalta (Julkisen sektorin hankinnat - uusi hankintalaki 2009). Myös sisäistä tuotantoa tulisi tarkastella kriittisesti. Kunta voi esimerkiksi asettaa tiettyjä toiminnan mittareita, joilla sen on mahdollista seurata eri yksiköiden tuloksellisuutta tai tehokkuutta. Kilpailua voi lisätä erilaisin tulospalkkioin, kun toiminnalle asetetut mittarit toteutuvat.

Neljäntenä asiana Osborne ja Gaebler (1992) mainitsevat taloussääntöjen minimoimisen. Heidän mielestään esimerkiksi rahoitusten vuosirajoitteet, linjakohtainen budjetointi ja tarkkaan määritellyt työtehtävät tulisi poistaa, jotta organisaation tuloslähtöinen ajattelu ja joustavuus lisääntyisivät. Suomessakin on monissa kunnissa bruttobudjetoituja yksikköjä, joille on asetettu tulokatko; yksikkö saa tehdä tulosta ainoastaan sen verran, kuin vuosibudjettiin on määriteltä, vaikka vuoden aikana syntyisi uusi, lisätuloja tuottava uusi palvelu tai tuote. Työtehtävien tulisi olla joustavia, jotta resurssit olisi

mahdollista käyttää tehokkaasti. Joustavuuden kautta myös työssä viihtyminen voisi lisääntyä; työtehtävien vaihtelu lisää mielenkiintoa tehtäviä kohtaan ja työntekijät viihtyvät organisaation palveluksessa pidempään (Osborne & Gaebler 1992).

Viides periaate on, että asiakkaisiin suhtautuminen tulisi muuttaa yritysmäisempään suuntaan. Asiakkaita tulisi palvella paremmin ja heidän tarpeensa selvittää tarkemmin (Osborne & Gaebler 1992). Usein julkisen sektorin ongelmana, myös Suomessa, on koettu nimenomaan asiakaslähtöisyyden ja asiakaspalvelun puute yksityiseen sektoriin nähden. Esimerkiksi terveydenhuollon palveluissa monet asiakkaat ajautuvat käyttämään yksityisiä klinikoita terveyskeskusten sijaan koska kokevat, että terveyskeskuksissa palvelu on hidasta ja heikkoa.

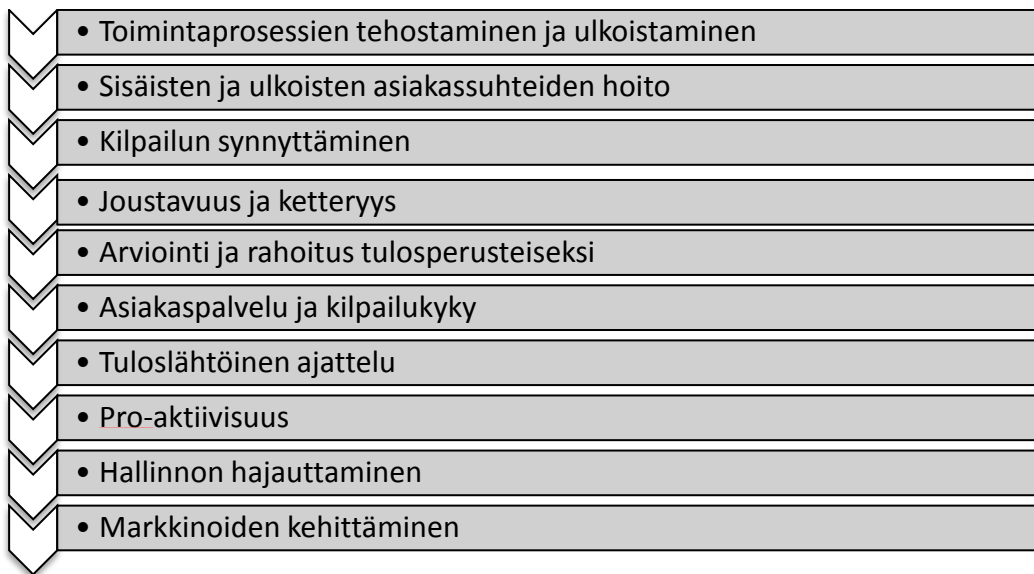
Julkisen sektorin tulisi pyrkiä myös tuottavuuteen, ei ainoastaan kulujen kontrollointiin. Osbornen ja Gaeblerin (1992) mukaan tuloslähtöisyyttä voi lisätä muun muassa erilaisilla varainkeruilla ja lisäpalvelujen myynnillä. Jos julkisen sektorin yksikölle annetaan tulosvastuu, sen täytyy miettiä myös palvelujen hinnoittelu uudelleen.

Kahdeksantena periaatteena on, että julkishallinnon tulisi pyrkiä entistä enemmän ennaltaehkäisevään työhön. Esimerkiksi työterveyshuollossa tulisi keskittyä erilaisiin ennaltaehkäiseviin kampanjoihin, kuten varhaiseen vaikuttamiseen ja työkykyä parantaviin kampanjoihin sairaanhoidon sijaan. Näin koko yhteiskunta saavuttaisi säästöjä, mikä on yksi kunnan toiminnan tavoitteista (Osborne & Gaebler 1992). Kuntien suurimpia haasteita ovat väestörakenteessa tapahtuvat muutokset, joihin sen tulisi pyrkiä aktiivisesti vaikuttamaan ennaltaehkäisevästi. Väestö ikääntyy, sille eivät kunnat voi mitään, mutta nuorten työttömyyteen ja työikäisten työkyvyttömyyteen tulisi puuttua entistä tiukemmalla kädellä. Ennaltaehkäisevän työn kautta saadut kustannussäästöt ovat yleisesti merkittäviä pitkällä tähtäimellä.

Yhdeksäs periaate on, että julkisella sektorilla tulisi siirtyä hallintomuodoissa hajautettuun hallintoon keskitetyn hallinnon sijaan. Hallinnon eri osa-alueita, kuten lautakuntia, tulisi sijoittaa eri alueille ja antaa niille enemmän itsenäistä päätöksenteko valtaa (Osborne & Gaebler 1992). Kuten tämän tutkielman toisessa pääluvussa (2.1 Kunta ja sen tehtävät) mainittiin, kunnan hallituksen päätettäväksi tulee edelleen todella suuri määrä asioita. Osa niistä olisi kuitenkin sellaisia, mitkä lautakunnat pystyisivät päättämään ilman hallituksen hyväksyntääkin. Lisäksi hallintoelimiä tulisi hajauttaa fyysisesti eri tiloihin. Esimerkiksi liikuntatoimi voisi olla järkevää sijoittaa kunnan liikuntatilojen yhteyteen, jolloin se olisi lähellä johtamiaan ihmisiä ja käsiteltäviään asioita.

Lopuksi julkishallinnon tulisi pyrkiä omalla toiminnallaan rakentamaan ja edistämään markkinoita sen sijaan, että pyrkisi kontrolloimaan niitä (Keraundren & Van Mierlo 1998). Kunnan tulisi olla aktiivinen verkoston sisäinen toimija, joka pyrkisi luomaan markkinoita uusille palveluille. Suomessa haasteena on kuitenkin asukastiheys ja kysynnän puute. Uusilla kuntauudistusratkaisuilla tulee olemaan vaikutusta myös palvelujen kysynnän kasvuun, jos kuntakoot kasvavat merkittävästi nykyisestään.

Alla olevassa kuviossa (kuvio 7) on listattu nämä edellä mainitut kymmenen periaatetta. Yhteenvetona tämän mallin mukaan kunnan tulisi miettiä rakenteitaan (mahdollistavatko ne kustannustehokkaan ja uudistuskykyisen/joustavan toiminnan?), sitä miten palvelut pystytään tuottamaan tehokkaimmin, laadukkaimmin ja asiakaslähtöisimmin ja kuinka kuntaa johdetaan niin että se olisi toiminnan kannalta optimaalista. Johtamisteorioihin peilaten tässä mallissa yhdistyvät näkemykset sekä NPM:n että uuden hallinnan teorian opeista. Käytännössä teoriat usein sekoittuvatkin toisiinsa ja tässä mallissa näytävät myös tukevan toisiansa. Kuvio 7 on suomennettu ja tiivistetty alkuperäisestä lähteestä.



Kuvio 7 Gaeblerin ja Osbornen 10 periaatteen malli (johdettu lähteestä Kendall & Van Mierlo 1998)

Osbornen ja Gaeblerin malli on alun perin kehitetty Yhdysvaltojen julkishallintoon ja yleisesti julkisiin organisaatioihin heijastaen, mutta pääpiirteiltään se on sovellettavissa myös Suomen kuntajärjestelmään. Jokaista kymmentä kehitysalueita kohden on löydettävissä esimerkkejä Suomen kunnista, joissa niitä on sovellettu. Huomioitava seikka on kuitenkin kuntien erilaisuus; toisen kunnan vahvuus voi olla toisessa kunnassa heikko-

us, sekä väestö- ja elinkeinorakenteet voivat olla hyvin erilaisia. Lisäksi toiset kunnat ovat saattaneet panostaa voimakkaasti ylimääräisten kulujen karsimiseen, kun toinen kunta on keskittynyt kehittämään ennaltaehkäisevää työtä, joten tilanteet kuntien välillä vaihtelevat.

Kuitenkin näitä periaatteita on jo sovellettu, ja edelleen sovelletaan, Suomen kuntakentässä. Muun muassa peruspalvelujen järjestämisessä on monissa kunnissa siirrytty yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöhön ja moni tukipalvelu on kunnissa ulkoistettu. Kaupunkialueilla on enemmän palveluntarjoajia kuin maaseutukunnissa, joissa ainut vaihtoehto saattaa edelleen olla palvelujen järjestäminen itse. Tästä huolimatta sekä maaseutualueilla että kaupungeissa kunnat voisivat edelleen kehittää rakenteitaan ja analysoida parhaat toimintamallit eri prosessien ja palvelujen järjestämiselle (ks. esim. Haveri ym. 2009).

Asiakassuhteiden laadusta ja yhteistyön tehokkuudesta on vaikea antaa yleistä arviota, sillä se vaihtelee kunnittain, virastoittain ja toimialoittain hyvinkin paljon. Kuten hallinnon teoria osoittaa, kuntaympäristö on tänä päivänä monimutkainen toimijoiden välinen verkosto, johon kytkeytyy sekä uusia mahdollisuuksia että haasteita (Haveri ym. 2009). Se kuinka kunta hallinnoi omaa toimintaverkostoaan, vaikuttaa myös kunnan menestykseen, kuten tuloksissa myöhemmin osoitetaan. Johtamisen näkökulmasta on kuitenkin haasteellisempaa johtaa nopeasti muuttuvaa ja ”rajatonta” organisaatioiden verkkoa, kuin ennalta arvattavaa ja byrokraattista vanhan mallin kuntaa (Virtanen & Stenvall 2009). Asiakassuhteiden kehittämisessä on kunnissa varmasti edelleen paljon kehittämisen varaa.

Tehottomuus Suomen kunnissa nousee esille ainakin Osbornen ja Gaeblen neljännessä periaatteessa, eli organisaation joustavuudessa ja reagoitakyvyssä. Joustavuus kytkeytyy myös muihin esitettyihin periaatteisiin, kuten asiakassuhteiden hallintaan ja organisaatorakenteisiin. Yksi esimerkki joustavuuden haasteista kunnassa on liian tiukasti laaditut bruttobudjetit, jonka vuoksi virastoilla ei ole välttämättä halua tai edes mahdollisuuksia pyrkiä tehokkaampaan ja tuloslähtöiseen toimintaan. Lisäksi työtehtävät kunnan työpaikoissa on usein hyvin tarkkaan rajattuja joka johtaa resurssien tehottomaan käyttöön. Työtehtävien tulisi joustaa ympäristössä tapahtuvien muutosten mukana, jolloin esimerkiksi henkilö voisi siirtyä tarvittaessa hoitamaan osittain eri tehtävää eri tilikauden aikaan. Kunnan järjestämät palvelut voisivat kilpailla yksityissektorin kanssa huomattavasti paremmin keskittymällä enemmän asiakaspalveluun ja asiakastarpeiden ymmärtämiseen.

Ennaltaehkäisevään työhön on alettu panostamaan entistä enemmän. Kunnilla on useita ennaltaehkäisevään työhön keskittyviä kampanjoita, kuten savuton kaupunki ja varhaisen vaikuttamisen paketti (ks. esim. Helsingin Kaupunki, Tampereen kaupunki, Espoon Kaupunki). Suomessa olemme väestörakenteen osalta huolestuttavassa tilanteessa, sillä työikäisten työkyvyttömyys ja varhaiseläkkeitten määrä on noussut huomattavasti viimeisen kahden vuosikymmenen aikana (Työterveyshuollon tilasto 2008). Lisäksi ongelmaa korostaa se, että suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle ei korvaavaa työvoimaa ole riittävästi tarjolla. Arvion mukaan työntekijävaje tulee kasvamaan radikaalisti 2020 ja 2030-lukujen aikana. Toinen tosiasia on, että seurausten hoito on kaupungille ja yhteiskunnalle huomattavasti kalliimmaksi kuin ennaltaehkäisevä työ (Työterveyshuollon tilasto 2008). Huoli nuorten työkyvyttömyydestä, työväestön päihde- ja mielenterveysongelmista ja työikäisten siirtyminen varhaiseläkkeelle ovat toimineet puskurina erilaisten ennaltaehkäisevien kampanjoiden syntyyn. Myös työterveyslaki vaatii, että kunta (ja yritykset) järjestää työntekijöilleen ennaltaehkäisevään hoitoon liittyvän työterveyshuollon palvelut (Työterveyshuollon tilasto 2008). Sen lisäksi kunta tai yritys voi halutessaan tarjota työntekijöilleen myös sairaanhoidollisia palveluja, mutta ne eivät ole laissa määrätty. Kunnan johdon tulisi miettiä kuinka parantaa työhyvinvointia organisaation sisällä ja kehittää joustavia ratkaisuja työnkuviin ja työaikoihin. Ennaltaehkäisevä työ ei rajoitu ainoastaan terveydenhuoltoon, vaan koskee myös esimerkiksi opetustointia, jossa nuorten syrjäytymistä pystytään torjumaan. Kunnan tulisi myös miettiä erilaisia työvaihtoehtoja nuorille; etenkin pienissä kunnissa työpaikkatarjonta nuorille voi olla niukkaa.

Yhdeksättä periaatetta, hallinnon hajauttamista, on toteutettu myös Suomen julkishallinnossa ja kunnissa. Hallinnon hajauttamisen kautta on pyritty lisäämään reagointikykyä ja nopeuttamaan päätöksentekoa turhat byrokratian välikädet poistamalla. Rooleja on pyritty selkiinnyttämään eri toimijoiden välillä, jolloin valmistelu-päätöksentekoprosessi tulisi tehokkaammaksi (Virtanen & Stenvall 2009). Virastojen omaa päätösvaltaa on lisätty ja kunnan valtuuston rooli on pyritty pitämään puhtaasti ylimpänä *strategisena* johtajana, sen sijaan että se puuttuisi jokaiseen kunnassa tehtävään päätökseen (Haveri ym. 2009).

Markkinoiden kehittäminen on Osbornen ja Gaeblerin viimeinen periaate. Siitä, kuinka kunta pyrkii kehittämään markkinoita omalla alueellaan, on suuria eroja kuntien välillä. Tutkimuksen haastatteluissa tuli esille esimerkiksi Espoon markkinalähtöinen tapa järjestää palvelunsa; kaikki palvelut järjestetään yksityisen sektorin avulla niin

kauan kuin mahdollista ja vasta sitten kun kustannuksellisesti se ei ole kummallekaan osapuolelle kannattavaa, järjestää kaupunki itse kyseisen palvelun. Kaupunginjohtaja Jukka Mäkelä pitää tätä hyvänä nyökkisääntönä sille, että alueen palvelujen järjestämisestä kehittyi aito markkina, jolloin kustannustehokkuus ja palvelun laatu parantuvat. Kunnallinen ”monopolismi” ei tuota samankaltaisia etuja. *”Kunta on ensisijaisesti järjestäjä, sitten tuottaja.*

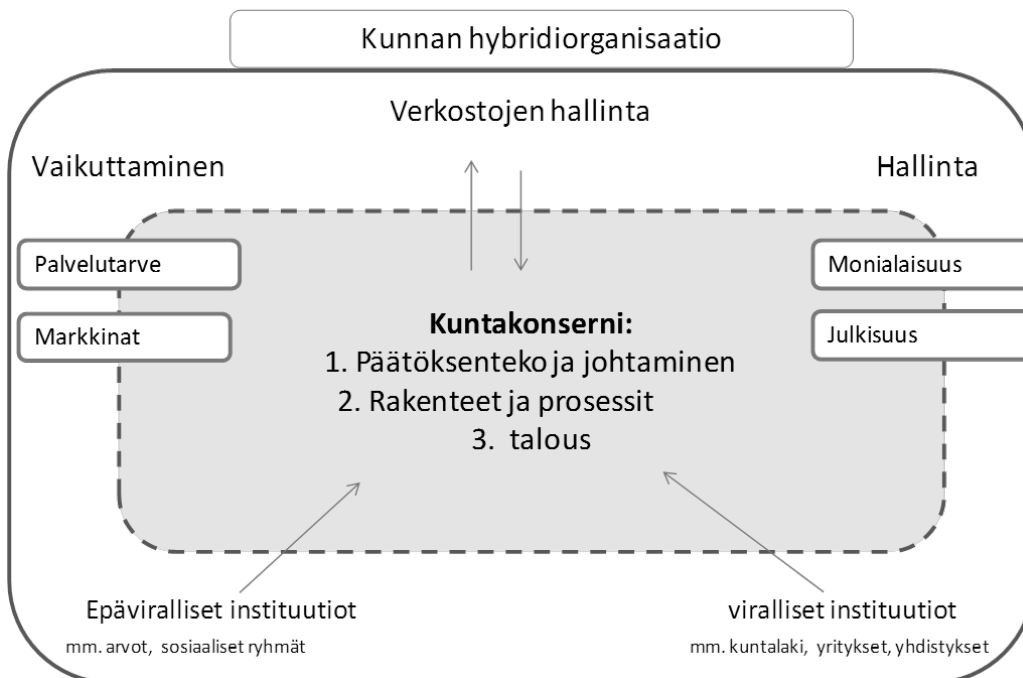
Aina markkinoiden synnyttäminen keinotekoisesti ei ole onnistunut. Tästä yksi esimerkki voisi olla vuonna 2005 lanseerattu Paras -hanke, jossa peruspalvelutarjontarakenteen uudistaminen perustui siihen että niiden kannattavuutta on pyritty lisäämään säätämällä minimi asiakasmäärä tavoite kullekin palveluyksikölle (kokonaisuudessaan Paras -hankkeen tavoite on ollut kehittää julkishallinnon rakenteita, peruspalvelujen ollessa yksi osa kokonaisuutta). Esimerkiksi terveyskeskuksilla tulee olla 20 000 tuhannen asiakkaan alue hoidettava, jotta se täyttää Paras -hankkeen sanelemat tavoitteet. Vuonna 2007 kyseinen tavoite määrättiin laissa (Paras-hanke 2012).

Hanke ei kuitenkaan ole osoittautunut käytännössä yhtä toimivaksi kuin teoriassa, ja monet maaseutukunnat eivät ole lähteneet siihen ollenkaan mukaan. Harvaan asutuilla alueilla välimatkat tulisivat osalle asiakkaita aivan liian pitkiksi jos terveydenhuollon yksiköitä vähennettäisiin niin, että kaikilla yksiköillä olisi vähintään 20 000 tuhatta asiakasta. Kiistelty Paras -hanke on toki tuonut myös toivottuja tuloksia kunnissa. Sen tavoitteena on ollut *”ennen kaikkea varmistaa laadukkaiden palveluiden saatavuus koko maassa sekä saavuttaa elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Uudistusta toteutetaan kuntalaislähtöisesti kuntarakennetta, palveluiden rakenteita, tuotantotapoja ja organisointia kehittämällä”* (Paras-hanke 2012). Nykyinen kuntauudistus jatkaa Paras -hanketta. Haastattelussa nousi esille kritiikki, että hanketta ei ole nimenomaan johdettu kuntalähtöisesti tai johdettu ollenkaan, kuten Tampereen pormestari asian laitto; *”Paras -hanke on hyvä yritys, vain yritys – ja kuka sitä johtaa?”*

Nämä kymmenen periaatetta kokoavat yhteen sekä NPM ja hallinnan teorian periaatteet. Toisaalta hallinnon teoria painottaa entistä enemmän sidosryhmien ja verkostojen hallinnan tärkeyttä, mikä ei tässä mallissa nouse niin paljoa esille. Kuitenkin jokaisessa kymmenessä periaatteessa tulee Osbornen mukaan ottaa verkoston toimijat ja niistä saatu lisäarvo huomioon. Malli pyrkii tiivistämään tärkeimmät kuntaorganisaation toiminnan kehittämisen kohteet, jotta se toimisi tehokkaammin (Osborne & Gaebler 1992).

3.6 Kirjallisuuden yhteenveto ja tutkimuksen viitekehys

Kuntajohtamisessa yhdistyvät siis sekä sisäisten toimintojen kehittäminen että ulkoisen, monialaisen toimintaympäristön hallinta. Kuviossa 8 on pyritty tiivistämään julkisjohtamisen päätekijät teoreettisen tarkastelun pohjalta ja kuvaamaan kunnan muuttunutta (verrattuna esimerkiksi 1990-luvun alkuun ja sitä edeltävään aikakauteen) toimintaympäristöä. Hallinnan teorian mukaan kunnan tulee pyrkiä sekä vaikuttamaan että hallitsemaan toimintaympäristönsä eri verkostoja. Hallintaa vaikeuttavat ympäristön monimutkaisuus, monialaisuus ja julkisuus. Samalla kunnan tulisi pyrkiä aktiivisesti keskeisessä roolissa vaikuttamaan palvelunkysyntään ja -tarjontaan sekä kunnan yritystoimintaan (kuvio 8).



Kuvio 8 Kuntajohtamisen kehittynyt organisaatiomalli

Yleisesti toimintaympäristössä vaikuttavat useat eri viralliset ja epäviralliset instituutiot, joiden kanssa kunnan tulee pystyä toimimaan (kuvio 8). Strategisiksi resursseiksi nämä instituutiot tulevat, kun kunta pyrkii tietoisesti ja kauaskantoisesti vaikuttamaan niihin ja oppimaan niistä. Kuntakonsernin keskushallinnon tulisi pyrkiä kehittämään keskeisiä toimintojaan kokonaisvaltaisesti, ottaen huomioon sisäiset ja ulkoiset prosessit ja rakenteen, talousohjauksen ja tehokkaan päätöksenteon. Myös konsernin sisäiset instituutiot ja julkisuus tekevät kuntajohtamisesta haasteellista. Katkoviivan sisällä toimii

kunnan virallinen konserni, sen ollessa kuitenkin vain osa kunnan ja sen verkostojen luomaa hybridioorganisaatiota.

Oheinen viitekehys ohjaa tutkimustulosten sisällönanalyysia. Haastatteluvastaukset on luokiteltu tässä mallissa esiintyvien periaatteiden mukaisesti ja tarkasteltu mitkä yksittäiset kokonaisuudet vaikuttavat kuntien menestykseen. Yksityiskohtaisempi tarkastelu jakaantuu NPM ja hallinnon teorian johtamisen työkaluihin, jotka on eritelty tulosten yhteydessä luvussa 6. NPM doktriinin piirteitä ovat karkeasti jaoteltuna niin sanotut kovat johtamisen välineet, kun vastaavasti hallinnan teorian mukaiset johtamisen välineet liittyvät enemmän pehmeisiin, abstrakteihin tekijöihin.

Teoreettisen kehyksen pohjalta tutkimus etenee tutkimusaineiston käsittelyyn. Luvussa neljä on esitelty tutkimuksen toteuttamisessa käytetyt menetelmät ja kuvattu tutkimusprosessin eteneminen. Luvun viisi tilastollisen aineiston tulokset ovat päällekkäisiä tuloksia Miksi kunta menestyy? – kirjassa esitettyjen tulosten kanssa, joten ne ovat käsitelty vain tiivistetysti tässä tutkielmassa. Lyhyt yhteenveto on kuitenkin tärkeä myös tämän jatkotutkimuksen tulosten ymmärtämisen kannalta. Luvussa kuusi tarkastellaan laadullisen tutkimuksen, eli haastattelujen tuloksia. Tutkimuksen tuloksien analysoinnissa ja johtopäätöksissä (luku 7) toimii pohjalla tässä luvussa käsitelty teoreettinen kehys. Lopuksi luvussa kahdeksan on esitetty tutkielman yhteenveto.

4 MENETELMÄT JA TUTKIMUSPROSESSI

4.1 Tutkimuksen luonne ja menetelmät

Tutkimuksen metodologisena valintana on laadullinen, eli kvalitatiivinen tutkimus, johon on kuitenkin sisällytetty jo Miksi kunta menestyy? -kirjaa varten suoritettu kvantitatiivinen tilastojen analyysi tukemaan haastattelujen tuloksia. Seuraavissa luvuissa on avattu käytetyt aineistonkeruun menetelmät sekä aineiston analysointimenetelmät.

4.1.1 Kvantitatiivinen tutkimus

Kvantitaavisessa tarkastelussa ovat tilastolliset taustamuuttujat, jotka ovat määriteltävissä kussakin jäljempänä esitellyssä kolmessa sijalukutaulukossa. Tilastollisten muuttujien avulla kunnat profiloitiin menestyviin ja heikosti menestyviin kuntiin, sekä niiden avulla tarkasteltiin kuntakohtaisesti yksittäiset heikkoudet ja vahvuudet. Kvantitatiivisen tutkimuksen kautta menestystekijöille pyritään määrittelemään mittarit. Tutkimusaineiston kvantitatiivisena analyysimenetelmänä oli Pearson korrelaatio³ ja korrelaatiogrammien luominen.

Korrelaatiogrammien avulla tutkimuksessa määritellään, mitkä yksittäiset muuttujat sijalukutaulukossa vaikuttavat suhteellisesti eniten kokonaismenestykseen. Tällä analyysillä on pyrkimys selvittää kuinka toimintaa mittaavat luvut jakautuvat niihin, joihin kunta pystyy itse suoraan vaikuttamaan sekä muuttujiin, joihin on vaikea tai mahdotonta vaikuttaa (fundamentit, kuten väestö ja sijainti). Pearsonin korrelaatiokerroin kuvaa ainoastaan lineaarista riippuvuutta muuttujien välillä. Riippuvuus voi olla sekä positiivista tai negatiivista (-1-1), mutta kerroin ottaa huomioon ja kuvaa ainoastaan lineaarisen riippuvuuden voimakkuutta. Tekijöillä voi siten olla (vahvakin) muu riippuvuus, mutta tässä analyysissä se ei tule ilmi. Pearsonin korrelaatio on kuitenkin tavallisin ja yleisimmin käytetty menetelmä korrelaatioiden laskemiseen ja sen vuoksi

³ Pearson korrelaatio: Pearsonin korrelaatio on yleisin korrelaation mittaamisessa käytetty menetelmä (SPSS tutorial), joka tarkastelee kahden muuttujan välistä riippuvuussuhdetta. Virallinen nimi Pearson's Product Moment Correlational Analysis

käytössä myös tässä tutkimuksessa (Wolffram Mathworld). Testin luotettavuutta mitataan hypoteesille asetetusta p-arvolla, joka asetetaan tasolle 0,05 tässä testissä (SPSS tutorial). Korrelaatiolaskelmat ovat suoritettu käyttämällä SPSS tilastollisen päättelyn ohjelmaa alkusyksyllä 2011.

4.1.2 Kvalitatiivinen tutkimus

Laadullisen tutkimuksen tarkoitus on vastata kysymykseen miksi tutkittava asia tapahtuu ja perustella selitykset uskottavasti tutkimuksen kautta saatujen havaintojen avulla (Willberg 2009). Tämä laadullinen tutkimus pyrkii selittämään miksi kunnat menestyvät niin eri tavoin ja mitkä tekijät yhdistävät menestyviä kuntia. Kvalitatiivinen aineisto sisältää 67 semi-strukturoitua haastattelua. Haastattelujen taustatietona käytetään 42 kunnan sijalukutaulukkoa ja tilastollisen aineiston kautta saatua kuntien sijalukujärjestystä.

Aineiston keruu ja analysointi on suoritettu ensimmäisen kerran induktiivisesti aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä (kirjassa *Miksi kunta menestyy?* Anttonen, 2011), jolloin ne suoritettiin ilman teoreettisia etukäteisolettamuksia. Tutkimuksen tuloksista Risto Anttonen johti kuusi kuntajohtamisen teesiä (Anttonen 2011, 148). Haastattelurunko laadittiin eri kuntajohtamiseen liittyvien teemojen pohjalta, jotka Anttonen (2011) avustuksellani määritteli. Teemoja haastatteluissa oli yhdeksän kappaletta: kunnan menestystekijät, *benchmarking* mittarit, elinkeino, matkailu, hallinto, strategia, johtamiskulttuuri, tulevaisuuden näkymät ja mitä haastateltava haluaisi muuttaa.

Toisen vaiheen analyysissa, eli tähän tutkielmaan suunnatussa analyysissa, sama teemoiteltu aineisto on analysoitu teoriaan heijastaen. Myös tässä tutkimusaineiston analyysiprosessi etenee yksityisestä yleiseen, eli induktiivisesti, pyrkien kuitenkin käsitteellistämään havainnot ja kytkemään ne tutkimuksen teoreettiseen kehykseen. Induktiolla tarkoitetaan yleisesti tieteenfilosofista päättelyä, joka etenee loogisesti yksityisestä yleiseen (Grönfors 1982, 30). Sisällönanalyysin tarkoituksena on tutkimustulosten pohjalta testata teorioiden tuloksellisuutta Suomen kuntajärjestelmässä. Tulokset heijastetaan sijalukuvertailussa saatuihin tuloksiin, jolloin on mahdollista todentaa kuinka teorioissa esitetyt toimintamallit toteutuvat taloudellisesti menestyvissä kunnissa.

Tutkimusaineiston, eli haastatteluvastausten analyysimetodeina on käytetty koodaamista ja tyypittelyä, jonka jälkeen tulokset ovat esitetty kollektiivisesti narratiivien, eli

tarinallisen lähestymistavan avulla neljästä eri tutkimusjoukosta eritellyistä kuntatyypistä. Tässä tutkimuksessa tarinallisen lähestymistavan tyylinä on tyyppitelevä kertomus.

Koodaaminen on aineiston analysoinnin keino, jonka pohjalta aineisto on mahdollista luokitella laajempiin kokonaisuuksiin. Myös haastattelujen teemat sisältyvät luokitteluun (Eskola & Suoranta 2003). Haastatteluvastausten prosentuaaliset osuudet on laskettu vastausten kvantifioinnin kautta (taulukko 10 myöhemmin). Prosentuaalisia lukuja, eli tulosten kvantifiointia käytetään, jotta tutkimusaineiston suhteellisen suuren haastattelujoukon havainnollistaminen yksinkertaistuu ja selkiintyy. Lisäksi analyysimenetelmä soveltuu puolistrukturoidun haastatteluaineiston analysoimiseen (Hirsjärvi & Hurme 2001).

Narratiivit on laadittu soveltamalla Labovin (1972) tekniikkaa (Hyvärinen 2004) ja Ricouerin teoriaa kertomuksesta (Kaunismaa & Laitinen 1998, 165–195). William Labov ja Joshua Waletzky (1967) kehittivät narratiivisen aineistonkeruun metodin ja myöhemmin Labov kehitti sille strukturoidun mallin. Narratiivi rakentuu kehyksen ympärillä, joka sisältää seuraavat osat: abstraktin, orientaation, mutkistavan toiminnan, arvioinnin, tuloksen ja lopetuksen (Hyvärinen 2004). Tämän tutkimuksen analyysissä kertomukset eivät kuitenkaan kuvaa määriteltyä aikajaksoa ja sen tapahtumia, vaan tavoitteena on pyrkiä selittämään tietyn kuntaidentiteetin piirteitä mahdollisimman hyvin. Ricouerin teoria painottaa, että kertomus ei ole ainoastaan totuuden jäljittelyä monotonisesti vaan tulkintaan sisältyy aina kertojan ja lukijan välinen kuilu, jonka siltana kertomus toimii. Totuus rakentuu siis osittain kertojan ja lukijan mielikuvituksen tuotteesta. Ricouerin mukaan narratiiviseen analyysiin tulisi sisältyä neljä osaa; *mythos* (juonittaminen) ja kolmivaiheinen *mimesis* (jäljittely) toimenpide (Kaunismaa & Laitinen 1998). Esiymmärrys, juonnellistaminen ja uudelleen ymmärtäminen muodostavat Ricouerin mukaan narratiivisen prosessin (Kaunismaa & Laitinen 1998).

Tavoitteena tällä analyysimetodilla on havainnollistaa kuinka erilaisia kuntia maamme mahtuu ja samalla luoda niistä neljä yleistettyä, sisällöltään hyvin erilaista, ryhmää. Lisäksi narratiivien avulla haastatteluaineiston analyysia on mahdollista yhä syventää niin, että tulosten tulkinta muuttuu moniulotteisemmaksi (Hyvärinen 2004).

Haastattelujen suuresta lukumäärästä ja semi-strukturoidusta luonteesta johtuen vastaukset ovat myös kvantifioitu ja tulokset esitetty lukumäärällisesti. Kvalitatiivisen aineiston kvantifiointi on perusteltua silloin kun aineiston koko on laaja ja se on muodoltaan täysin strukturoitu tai semi-strukturoitu (Alasuutari 2000). Kvantifioinnilla tuloksiin voi saada myös lisää varmuutta ja luotettavuutta niin, että tulokset eivät perustu

ainoastaan olettamuksiin (Eskola & Suoranta 2003). Kun haastatteluja on analysoitavana yli 60 kappaletta, ilman jonkinlaisia laskelmia kokonaiskuvan hahmottaminen olisi hyvin haastavaa.

Lisäksi suorien lainausten käyttö on tässä tutkimuksessa lisäarvoa tuovaa, sillä haastatelluilla henkilöillä on aiheesta todella paljon korvaamatonta asiantuntemusta ja ensikäden tietoa. Annetaan siis heidän suoran äänen myös kuulua muun analyysin joukossa. Lisäksi sitaattien käyttö on yleinen tulosten esittämistapa etukäteen teemoitellulle aineistolle (Eskola & Suoranta 2003).

4.1.3 Tutkimusaineiston keruu

Tutkimusaineisto koostuu kuntakohtaisista tilastoista sekä haastatteluista. Tilastollinen data on pääasiallisesti taloudellisia lukuja ja se on kerätty vuosilta 2007–2009. Osa luvuista on kerätty 131 kunnan osalta ja loput 42 kunnan osalta (liite 1). Tilastollinen aineisto on kerätty pääasiallisesti valtion virallisista tietolähteistä, joista pääasiallinen lähde on Tilastokeskus. Tilastokeskuksen lisäksi informaatiota on kerätty Kuntaliiton ja eri ministeriöiden Internet sivujen tietokannoista (liite 2). Tilastollisen aineiston keruu sijoittuu aikavälille joulukuu 2010–huhtikuu 2011.

Haastatteluista Risto Anttonen suoritti yksin 59, itse olin mukana seitsemässä haastattelussa, sekä yhden suoritin yksin. Haastateltavat henkilöt olivat kunnanjohtajia, kunnan johtavia luottamushenkilöitä sekä TOP 20 kunnista haastateltiin myös talousjohtajat. Haastattelut olivat kestoltaan tunnin mittaisia ja kaikissa haastatteluissa oli käytössä sama semi-strukturoitu haastattelupohja. Jokaisen kunnan kohdalla otettiin kuitenkin huomioon tietyt erityispiirteet, esimerkiksi pyrittiin selvittämään mistä suuret velat tai investoinnit johtuivat. Lisäksi samoista kysymyksistä huolimatta vastausten rakenne vaihteli niin pituudeltaan kuin sisällöltään (vastauksia ”kysymyksen vierestä”), kuitenkin kokonaiskeston rajautuessa noin 60 minuuttiin. Haastattelujen ajankohta sijoittuu aikavälille toukokuu–elokuu 2011.

4.2 Prosessikuvaus

4.2.1 Tutkimuksen rajaus

Tutkimusprosessi oli kaksijakoinen ja monilta osin päällekkäinen kirjan teon ja gradu-tutkielman välillä, joten prosessin kulkua on tarpeellista avata hieman tarkemmin. Prosessi alkoi marraskuussa 2010 ja päättyi aineistonkeruun osalta syyskuussa 2011.

Tutkimuksen ensimmäinen vaihe oli määrittää tarkasteluun otettavien kuntien joukko. Tavoitteena oli, että tutkimukseen saataisiin tarpeeksi kattavan joukko kuvaamaan luotettavasti Suomen kuntakentän taloudellista tilaa, mutta kuitenkin niin, että aineisto olisi aikarajojen puitteissa mahdollista käydä läpi. Tällä hetkellä 200 pienintä kuntaa Suomessa kattaa noin 13 % koko maan kuntataloudesta, kun taas 100 pienimmän kunnan osuus on ainoastaan 3 %. Suomessa oli vuoden 2009 lopussa 348 kuntaa, joille työ- ja elinkeinoministeriö on määritellyt aluepoliittisen tukialuejaon perusalueiksi 68 seutukuntaa (Kuntaliitto.fi).

Lopulta tarkasteluun otettiin kaikki yli 9000 asukkaan kunnat, sekä Manner-Suomen seutukunnat, jolloin kokonaismääräksi tuli 131 kuntaa kattaen noin 90 % kuntataloudesta (suurin piirtein 200 pienintä kuntaa tiputettiin tutkimuksen ulkopuolelle). Tärkeää tutkimusjoukon valinnassa oli kuitenkin se, että koko maa tulee edustetuksi ja myös erikokoiset kunnat ovat tarkastelussa mukana. Tutkimuksessa on mukana myös Maarianhamina, mutta sen tarkastelu on jäänyt Manner-Suomen kuntia vähäisemmälle huonon vertailtavuutensa vuoksi muun muassa oman terveydenhuoltojärjestelmänsä (noin 50 % kunnan kuluista) ja poliittisen järjestelmänsä takia. Maarianhamina pärjää kuitenkin hyvin ja jatkotutkimuksessa voisi olla mielenkiintoista selvittää tarkemmin olisiko Maarianhaminan malli sovellettavissa myös Manner-Suomeen.

4.2.2 Kriteerien valitseminen

Vertailussa käytettiin ainoastaan kriteereitä, jotka olivat saatavilla virallisista tietokannoista sekä kuntien tilinpäätöstiedoista. 131 kunnan menestystä arvioidessa päädyttiin yhteensä kahteentoista kriteeriin, joista kuusi on Valtiovarainministeriön määrittelemät niin sanottua kriisikuntakriteeriä ja loput kuusi ohjausryhmän palaverissa päättämämme muuta, kunnan toimintaa kuvaavaa kriteeriä. Ohjausryhmään osallistuivat minun ja

Risto Anttosen lisäksi KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy:n toimitusjohtaja Leif-Erik Forsberg.

Valtiovarainministeriö määrittelemät kuusi kriisikuntakriteeriä on:

1. *Kunnan vuosikate on ilman kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 13 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraista rahoitusavustusta negatiivinen*
2. *Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti.*
3. *Asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla*
4. *Kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää*
5. *Kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia*
6. *Kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia.*

Valtiovarainministeriön määrittelemät kriisikuntamittarit ovat siis myös tämän tutkimuksen kriteereitä, otsikoinnissa hieman niiden sanallista asetelua mukailen (sisältö ja merkitys vastaavat). Kuusi muuta kriteeriä ovat: Poistojen eroavaisuus investoinneista (%), henkilöstökulut ja palvelujen ostot kunnan tuloista (%), väestönmuutos (%), korkeakoulutarjonta, sosiaali- ja terveystalvelumenot asukasta kohti (€), ja työpaikkaomavaraisuus (%). Kriteerien valinta perustuu sekä yleisiin kunnista käytettäviin vertailuihin (ks. Kuntaliitto, Valtiovarainministeriö, kunnat) että projektiryhmän henkilöiden asiantuntemukseen.

4.2.3 Sijalukutaulukoiden laatiminen – Perus ranking, vertailu ranking ja 42 kunnan ranking

Kun kaikki kaksitoista kriteeriä oli valittu, seuraava vaihe oli kerätä tutkimusdata kolmen vuoden ajalta kunnittain ja laittaa kunnat paremmuusjärjestykseen. Jotta tilastot olisivat tasapuoliset kuntakoosta riippumatta, euromääräiset luvut jaettiin kunnan asukasluvulla (Esimerkiksi rank 3: Konsernin lainaa euroa per asukas).

Tutkimusta varten laadittiin kolme erilaista sijalukutaulukkoa:

- *Perus ranking: 131 kuntaa, 12 kriteeriä*
- *Vertailu ranking: 131 kuntaa, 14 kriteeriä*

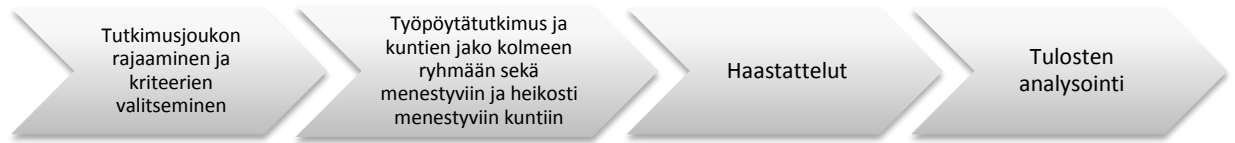
- *42 kunnan ranking: 42 kuntaa, 29 kriteeriä*

Ensisijaisen kuntien sijalukujärjestyksen antaa perus ranking, jossa tarkastelun alla ovat kaikki tutkimuksen 131 kuntaa. Perus rankingilla siis määritellään kuntien paremmuusjärjestys. Vertailu ranking on luotu testaamaan perus rankingin kriteerivalintoja. Korrelaatiolaskelmat (luku 5.3) ovat tehty ainoastaan 42 kunnan osalta, joten niissä käytössä on viimeisin, 42 kunnan ranking. Tämä siitä syystä, että kyseinen sijalukutaulukko toimii myös haastattelujen taustatietotaulukkona, joten korrelaatiot heijastetaan analyysivaiheessa myös haastatteluvastauksiin (Anttonen, 2011). Perus ranking -taulukon pohjalta kunnat jaettiin kolmeen kokoryhmään: 20 suurinta kuntaa, keskikokoiset kunnat sijaluvuilla 21–75 ja pienet kunnat sijaluvuilla 76–131. 42 kunnan rankingissa mukana oli ainoastaan jokaisen kolmen kokoryhmän 7 alkupään ja 7 loppupään kuntaa. Kriteereitä tässä 42 kunnan rankingissa oli jo 29 kappaletta.

Jokaisessa sijalukulistassa luvut ovat tarkasteltu kolmen vuoden ajanjaksolta, eli vuosilta 2007–2009 ellei toisin mainita. Osa muuttujista on otettu vain vuodelta 2009, kuntaliitoksista johtuvista lukujen vääristymisistä johtuen. Niissä kunnissa, joissa asukasluku on kasvanut yli 50 % vuoden 2008 tai 2009 tapahtuneista kuntaliitoksista johtuen, on lukuja tarkasteltu vain vuoden 2009 osalta siitä syystä että luotettavaa vertailua ei olisi pystytty tekemään aiemmilta vuosilta.

Rankingien tarkoitus ei ole selvittää absoluuttisesti Suomen parasta ja Suomen huonointa kuntaa. Tutkimus ei syvenny analysoimaan kolmen rankingin vertailun lisäksi sitä millainen kombinaatio muuttujia selittäisi parhaiten kunnan menestystä. Kuitenkin käytössä olevat kolme rankingia ja niihin sisällytetyt muuttujat ovat yleisimpiä talousmenestyksen mittareita. Samoin loput, esimerkiksi muuttoliike ja väestönrakenne, ovat sekä yleisesti käytössä olevia että hyvin kunnan tilaa kuvaavia mittareita. Lisäksi korrelaatiomatriisit osoittavat tiettyjä riippuvuuksia kokonaissijoituksen ja tietyn muuttujan välillä, jolloin osat muuttujista saavat suuremman painoarvon.

Lopputuloksena saimme mielestämme kattavan otteen Suomen kuntien taloudellisesta tilasta ja pystyimme kriteeriemme avulla erottelemaan menestyvät kunnat heikommin menestyvistä. Tärkeimmäksi osaksi nousivat haastattelut kunnissa, joiden avulla taloudelliset tulokset olivat selitettävissä. Kirjoituspöytä tutkimus antaa haastatteluille lihailuiden ympärille niin, että tutkimustulokset eivät perustu ainoastaan kuntapäätäjien omiin mielipiteisiin heidän menestyksestään, vahvuuksistaan ja heikkouksistaan, vaan vastaukset ovat heijastettavissa tulosta mittaaviin lukuihin. Kuviossa 9 on tiivistetty tutkimusprosessin eteneminen.



Kuvio 9 Tutkimusprosessin eteneminen

Kirjan julkaisun jälkeen (joulukuu 2011) aloitin täysipainoisesti tutkimuksen toisen vaiheen, eli aineiston heijastamisen tutkimuksen teoreettiseen kehykseen. Teoreettisen kehyksen pohjalta haastattelut ovat uudelleen analysoitu. Tilastollinen informaatio, joka oli käytössä jo kirjanteko vaiheessa, on sellaisenaan taustatietona myös tässä jatkotutkimuksessa. Kuitenkin tästä johtuen, sen analysointi on jätetty vähäisemmälle huomiolle.

Seuraavassa osiossa tarkastellaan tarkemmin tilastollista aineistoa. Sijalukutaulukoiden avulla listattuna on Suomen menestyvimät kunnat kolmen eri vertailun (perus ranking, vertailu ranking ja 42 kunnan ranking) kautta. Lisäksi tilastollinen aineisto analysoidaan korrelaatioita apuna käyttäen. Miksi Kunta Menestyy? -kirjassa jo julkaistut havainnot ja aineistot on viitattu teokseen. Kyseisten aineistojen ja niiden analyysin esittäminen uudelleen tässä tutkielmassa on olennaista tutkielman tulosten ja johtopäätösten ymmärtämisessä.

5 TILASTOLLISEN AINEISTON ANALYYSI

5.1 Sijalukutaulukot

5.1.1 Sijalukutaulukko “Perus ranking”

Tässä luvussa viisi esitetty aineisto on julkaistu jo Miksi kunta menestyy? -kirjan yhteydessä ja on sen vuoksi ainoastaan tiivistetysti esillä tässä tutkielmassa. Tutkimuksessa esiintyvien sijalukutaulukoiden vertailun tarkoitus on muodostaa kuva kuntien menestyksestä talousmittarien avulla ja jakaa kunnat menestyviin ja heikosti menestyviin kuntiin. Tätä tietoa käytetään rinnakkain haastattelutulosten kanssa, jolloin muodostuu kokonaisvaltaisempi kuva siitä mitkä tekijät oikeasti vaikuttavat kuntien menestykseen. Talousluvut eivät yksistään pysty selittämään menestystä, sillä monet niistä kuvaavat lähinnä seurauksia toiminnalle. Kuitenkin ne tukevat haastattelujen tuloksia, luovat mahdollisuuden tehdä jaon menestyvien ja heikosti menestyvien kuntien kesken ja auttavat ymmärtämään paremmin kunnan tilannetta (Anttonen, 2011).

Perus rankingissa tarkastelussa on koko tutkimuspopulaatio, eli 131 kuntaa. Se koostuu 12 kriteeristä jotka ovat painoarvoiltaan samoja. Näin ollen sijalukupisteet (1–131.) lasketaan jokaisen kriteerin kohdalta yhdenvertaisesti ja lasketaan kunnan kokonaispisteet 12 kriteerin osalta yhteen (taulukko 2). Pienimmän kokonaispistemäärän saava kunta sijoittuu ensimmäiseksi, suurimmat pisteet saava kunta viimeiseksi. Perus ranking koostuu seuraavista kriteereistä (Anttonen, 2011):

1. Kunnan tulovero prosentti (%)
2. Kunnan konsernin laina per asukas (€/as)
3. Taseeseen kertynyt ylijäämä tai alijäämä per asukas (€/as)
4. Vuosikate % kunnan kaikista tuloista (%)
5. Suhteellinen velkaantuneisuus (%)
6. Omavaraisuus (%)
7. Väestönmuutos prosentti suhteessa asukaslukuun (2009) (%)
8. Sosiali- ja terveystoimet per asukas (€/as)
9. Työpaikkaomavaraisuus (2007) (%)
10. Osaamisinfrastruktuuri (vähintään AMK tason koulutustarjonta)*
11. Henkilöstömenot + palvelujen ostot kunnan tuloihin nähden (2009),

12. Poistojen poikkeama investoinneista (+/- 100 %)**

*Vertailu kuntien kesken sen mukaan onko kunnassa/kaupungissa yliopisto, yliopiston haara, alempi korkeakoulu tai sen haara. Yliopisto pisteytettiin korkeammalle kuin AMK tason koulutusinstituutti

**Pohjautuu näkemykseen, että talouden tasapainon vuoksi poistojen tulisi olla suhteutettuna investointeihin. Mitä lähempänä vuosittaiset investoinnit ovat poistoja (euromääräisesti), sen parempi.

Muuttujien arvot lasketaan aina kolmen vuoden tarkastelujaksoissa, eli vuosilta 2007–2009. Kriteereissä seitsemän (7) ja yksitoista (11) vertailtiin ainoastaan vuoden 2009 lukuja sen vuoksi, että kuntaliitoksilla oli liian suuri vääristävä vaikutus tuloksiin. Lisäksi kriteeri yhdeksän, eli työpaikkaomavaraisuus on tarkasteltu ainoastaan vuoden 2007 luvuilla siitä syystä, että tutkimusaineiston keruun aikana uudempaa tilastoa ei ollut tarjolla. Kriteerien lähteet ovat eritelty liitteessä 2. Taulukossa 2 on demonstroitu, kuinka kunnat ovat pisteytetty kunkin sijalukulaskelman osalta (Anttonen, 2011).

Taulukko 2 Sijalukulaskennan periaate

	Kriteeri 1	Kriteeri 2	Kriteeri 3	Kriteeri 4	Kriteeri 5	Kriteeri 6	Yht.	RANK
Kunta 1	1	3	2	8	6	5	25	2
Kunta 2	2	2	4	1	5	4	18	1
Kunta 3	11	5	8	9	12	9	54	3

Näin ollen kunta numero kaksi sijoittuisi sijalukutaulukoissa ensimmäiseksi, koska sillä on alhaisimmat yhteenlasketut pisteet. Kunta 1 sijoittuisi toiselle sijalle ja kunta 3 kolmannelle sijalle. Alla olevissa taulukoissa (taulukko 3 ja 4) on esitetty perus rankingin 20 parasta kuntaa ja loppupään kunnat. Taulukoissa on esillä ainoastaan kriteerit 1–6: täydellinen taulukko 12 kriteerillä on esillä liitteessä 1.

Jo nopealla silmäyksellä ero alkupään kuntien ja loppupään kuntien taloudellisessa tilassa on huomattava. Esimerkiksi ylijäämän osalta alkupään kunnilla on korkea positiivinen ylijäämä, kun taas loppupään kunnilla lähes jokaisella kunnalla on alijäämäinen tulos. Myös kunnan konsernin lainoissa ja vastaavasti omavaraisuudessa on suuria eroja. Alkupään kunnilla on kaikilla omavaraisuusaste selkeästi yli 50 %, kun taas loppupään kunnista vain harva pääsee edes lähellä 50 %:a. Omavaraisuuden tulisi olla kuitenkin yli puolet kunnan varoista, kuten esimerkiksi Valtiovarainministeriön asettamissa kriisikuntakriteereissä määritellään. Kuusi parasta kuntaa perus rankingissa ovat Oulu, Rauma, Espoo, Helsinki, Tampere ja Maarianhamina (taulukko 3).

Taulukko 3 Perus ranking, 20 parasta kuntaa (Anttonen 2011)

Kunta	As.luku	Rank 1 Tulovero%	Rank 2 Konsernin lainaa €/asukas	Rank 3 Taseeseen kertynyt yli/alijääm ä €/asukas	Rank 4 Vuositake % tuloista	Rank 5 Suhteellin en velkaantu neisuus %	Rank 6: Omavarais uus (%)
Oulu	135926	18,00	2717,42	3715,31	9,013 %	33,43	79,65
Rauma	37689	18,00	955,57	2276,05	12,382 %	11,51	87,08
Espoo	241314	17,50	3735,75	2361,38	8,794 %	23,26	85,74
Helsinki	575482	17,50	5318,16	2609,20	10,737 %	35,21	76,64
Tampere	209640	18,00	3416,54	2446,11	7,168 %	29,31	76,47
Maarianhamina	11 013	16,50	7653,66	1379,46	11,970 %	54,10	68,40
Jyväskylä (2009)	130693	18,50	1862,00	744,19	3,85 %	51,70	63,00
Salo (2009)	55558	18,00	1182,31	1387,00	24,49 %	31,60	75,00
Tuusula	36373	18,00	1348,65	1243,17	6,821 %	21,84	80,54
Valkeakoski	20522	18,75	2557,79	330,34	8,396 %	42,32	69,97
Kurikka	11883	18,00	2383,88	3520,77	11,841 %	32,52	82,64
Joensuu	62819	19,00	4162,88	229,81	4,691 %	31,59	67,72
Leppävirta	10759	18,50	1913,93	606,93	7,662 %	19,89	80,08
Pälkäne	6990	18,83	1422,10	554,32	7,187 %	28,13	68,47
Somero	9452	18,33	1140,56	1516,08	7,468 %	18,91	80,93
Pori	76429	18,08	4044,20	95,84	4,934 %	35,11	69,80
Raisio	24138	17,50	3305,27	555,83	7,045 %	40,42	66,69
Vaasa	58590	19,00	4176,31	251,79	6,152 %	31,99	69,26
Kerava	33520	18,00	4255,16	1498,98	8,429 %	49,42	68,90
Lapinlahti	7534	18,33	3469,28	786,70	6,442 %	30,64	66,28

Maarianhamina jää kuitenkin haastatteluvaiheessa tutkimuksen ulkopuolella siitä syystä että sen tulokset eivät ole täysin vertailukelpoisia. Tällöin Jyväskylä nousee kuudennelle sijalle vertailussa. Kuusi viimeistä kuntaa 131 kunnan tarkastelussa ovat Nivala, Kaustinen, Karkkila, Raahe, Ylivieska ja Suonenjoki (taulukko 4).

Taulukko 4 Perus ranking, loppupään kunnat (Anttonen 2011)

114	Raasepori (09)	28944	20,00	3865,00	-891,86	5,900 %	60,33	30,28
115	Saarijärvi	10102	19,50	4623,20	440,67	0,968 %	63,23	49,07
116	Muhos	8751	19,33	3080,85	-253,27	2,946 %	60,74	47,01
117	Alajärvi	9386	19,33	2600,38	-36,40	0,444 %	32,24	49,89
118	Paimio	10163	18,75	3365,91	-104,27	-0,090 %	61,55	35,78
119	Ii	9182	19,92	4246,50	-389,86	4,224 %	62,54	44,80
120	Kauhajoki	14397	19,67	3472,59	-46,07	2,467 %	43,28	54,87
121	Nilsjä	6521	19,50	3255,51	-78,00	2,421 %	54,14	51,43
122	Hanko	9654	18,92	5518,61	-744,87	3,761 %	76,81	36,71
123	Joutsa	4753	19,00	4550,35	-313,07	3,164 %	65,90	19,54
124	Kemijärvi	8686	19,50	6962,84	-194,80	5,383 %	53,91	52,68
125	Liperi	12043	19,67	3907,45	-224,34	2,143 %	49,53	31,22
126	Suonenjoki	7632	19,50	4540,84	-467,11	4,246 %	53,08	50,28
127	Ylivieska	13782	20,33	4454,73	-674,38	3,796 %	73,34	15,76
128	Raahe	22500	19,75	7286,65	424,49	5,387 %	85,43	39,83
129	Karkkila	9060	19,75	3884,90	22,26	2,043 %	80,29	16,82
130	Kaustinen	4303	19,50	5408,93	103,49	0,339 %	55,57	41,11
131	Nivala	10994	20,00	6142,72	-151,20	1,084 %	79,46	45,84

Tarkkaa sijoitusta tärkeämpi funktio perus ranking -taulukolla on kuitenkin selvittää, mitkä kunnat kuuluvat menestyviin ja mitkä kunnat heikosti menestyviin kuntiin. Myöhemmin kunnat jaotellaan vielä kolmeen kokoluokkaan ja jokaisesta luokasta valitaan tarkempaan tarkasteluun 7 alkupään ja 7 loppupään kuntaa nyt esitetystä perus ran-

king - taulukosta. Kyseiselle sijalukutaulukolle annetaan nimi ”42 kunnan ranking”. Näiden kahden taulukon lisäksi luodaan tukeva sijalukutaulukko, jotta nähdään kuinka paljon kuntien sijoitukset muuttuvat, jos kriteereitä tietyiltä osin muutetaan. Taulukkoa kutsutaan ”vertailu rankingiksi” (Anttonen 2011).

5.1.2 Vertailu ranking

Vertailu ranking laadittiin käyttäen vain osittain eri kriteereitä kuin perus ranking - taulukossa, jotka olivat: 12. Yhteisövero euroa per asukas (2009), 13. Työttömyys %, 14. Yritysten lukumäärä per 1000 asukasta. Kriteerit 1–11 ovat samat kuin perus rankingissa. Ainoastaan kolme viimeistä kriteeriä eroavat siis perus rankingista. Osaa-misinfrastrukturi, eli koulutustarjonta on poistettu tästä vertailusta ja kuntien elinkei-norakenteen painottuminen korostuu. Tämä taulukko laadittiin vertailuaineistoksi perus rankingille, jotta huomattaisiin, muuttuvatko sijalukujärjestykset muutosten myötä. Kä-vi kuitenkin ilmi, että näillä muutoksilla ei ollut merkittävää vaikutusta kuntien ranking järjestykseen, joten vertailu ranking tukee perus rankingin tilastollisten kriteerien valin-taa (Anttonen 2011).

Alla olevassa taulukossa (taulukko 5) ovat 20 kärkipään kuntaa vertailu rankingista. Siinä Maarianhamina on noussut ensimmäiselle sijalle ja Espoo toiseksi. Näitä seuraavat Helsinki ja Oulu, sekä Rauma, Tampere ja Rauma. Lisäksi taulukon lopussa on ko-ko maan keskiarvot ja mediaanit kyseisten kriteerien osalta. Taulukossa on jälleen esillä ainoastaan vertailun kuusi ensimmäistä kriteeriä; täydellinen taulukko löytyy tutkielman liitteestä yksi.

Taulukko 5 Vertailu ranking 20 parasta kuntaa (Anttonen 2011)

Ranking 2007-2009

TOTAL RANK	Kunta	As.luku	Rank 1 Tulovero%	Rank 2 Konsernin lainaa €/asukas	Rank 3 Taaseeseen kertynyt yli/alijäämä €/asukas	Rank 4 Vuosikatte % tuloista	Rank 5 Suhteellinen velkaantuneisuus %	Rank 6: Omavaraisuus (%)
1	Maarianhamina	11 013	16,50	7653,66	1379,46	11,97	54,10	68,40
2	Espoo	241314	17,50	3735,75	2361,38	8,79	23,26	85,74
3	Helsinki	575482	17,50	5318,16	2609,20	10,74	35,21	76,64
4	Oulu	135926	18,00	2717,42	3715,31	9,01	33,43	79,65
5	Rauma	37689	18,00	955,57	2276,05	12,3	11,51	87,08
6	Tampere	209640	18,00	3416,54	2446,11	7,1	29,31	76,47
7	Tuusula	36373	18,00	1348,65	1243,17	6,82	21,84	80,54
8	Salo (2009)	55558	18,00	1182,31	1387,00	24,49	31,60	75,00
9	Kurikka	11883	18,00	2383,88	3520,77	11,84	32,52	82,64
10	Pälkäne	6990	18,83	1422,10	554,32	7,19	28,13	68,47
11	Naantali	15653	16,50	4582,72	2795,06	10,15	37,68	72,59
12	Someo	9452	18,33	1140,56	1516,08	7,47	18,91	80,93
13	Raisio	24138	17,50	3305,27	555,83	7,05	40,42	66,69
14	Leppävirta	10759	18,50	1913,93	606,93	7,66	19,89	80,08
15	Mustasaari	18129	18,92	936,22	523,32	5,82	29,45	67,84
16	Vaasa	58590	19,00	4176,31	251,79	6,15	31,99	69,26
17	Valkeakoski	20522	18,75	2557,79	330,34	8,40	42,32	69,97
18	Hyvinkää	44969	18,50	3562,78	516,30	6,35	43,18	62,98
19	Närpiö	9470	19,50	2334,26	134,74	5,71	28,03	70,35
20	Seinäjoki (2009)	57707	19,00	2223,24	132,43	7,94	53,40	59,00

KA	18,97	3544,44	391,95	5,242	45,7	57,5
Mediaani	19	3332,31	4653,33	4,844	43,3	58,6

Loput kunnista ovat esillä liitteessä 1. Tutkimuksen kannalta tärkeämpi sijalukutaulukko on perus rankingin lisäksi seuraava 42 kunnan ranking. Sen tarkoitus on toimia taustatietotaulukkona laadullisen tutkimusosion kuntahaastatteluille.

5.1.3 42 kunnan ranking – Taustatietotaulukko

Tämä sijalukutaulukko laadittiin perus rankingin pohjalta. Perus ranking -taulukosta jaettiin kaikki 131 kuntaa kolmeen kokoluokkaan ja sieltä poimittiin jokaisen kokoluokan 7 parasta ja 7 heikointa kuntaa. Kuntajako oli seuraava: 20 suurinta kuntaa, keskikokoiset kunnat (sijaluvut 21–56) ja pienet kunnat (sijaluvut 57–131). Yhteensä kuntia tuli siis 42 kappaletta, mutta näistä kunnista haasteltiin vain 40 kappaletta (20 hyvin menestyvää ja 20 heikommin menestyvää), kun Maarianhamina ja Rovaniemi jäivät haastatteluista pois.

Kriteereitä tässä sijalukutaulukossa on jo yhteensä 29 kappaletta (taulukko 6). Ensimmäiset 12 kriteeriä ovat samat kuin perus rankingissa ja sen lisäksi siihen on lisätty kuvaavia talouslukuja sekä väestörakenteeseen, työllisyyteen ja infrastruktuuriin liittyviä muuttujia. Myös tässä rankingissa luvut on kerätty vuosilta 2007–2009, ellei toisin ole mainittu. 42 kunnan ranking sisältää joitakin kuvaavia kriteerejä, jotka eivät välttämättä vaikuta kunnan menestykseen, kuten yksikielisyys tai investointien määrä. Rankingin tarkoitus on avata yksityiskohtaisemmin perus rankingissa esitettyjä lukuja ja antaa lisää vertailupohjaa kuntien välille. Tämän sijalukutaulukon perimmäinen tarkoitus on luoda mahdollisimman kattava kuva kunnan toiminnan vahvuuksista ja heikkuuksista sekä toimia taustatietona haastatteluissa.

Taulukko 6 42 kunnan ranking kriteerit (Anttonen, 2011)

Tulovero %	Konsernin laina €/asukas	Taseeseen kertynyt ylijäämä €/asukas	Vuosikate % kaikista tuloista	Suhteellinen velkaantuneisuus %	Omavaraisuus %
Poistojen poikkeama investoinneista (+/- 100%)	Henkilöstö menot ja palvelujen ostot % tuloista (2009)	SoTe menot €/asukas	Työpaikkaomavaraisuus % 2007	Väestönmuutos % /as.luku	Osaamisinfra
Verotulot €/asukas	Yhteisöverot €/asukas 2009	Kokonaistulot €/asukas	VOS €/yht. /asukas	VOS verotasaus € /asukas	Tilikauden tulossa konserni €/as.
Tilikauden tulos emo €/as.	Oma pääoma, konserni €/as.	Oma pääoma emo, €/as.	Investoinnit €/asukas	Työttömyys %	Yrityksiä /1000 asukasta
Väestö yli 65v. %	Väestö alle 15v. %	Yksikielisyys %	Liikenne infrastruktuuri	Kuntaliitos? kyllä/ei	Asukasluku suurin - pienin

Kuten taulukosta 6 on havaittavissa, osa kriteereitä kuvaavat osittain samoja asioita. Esimerkiksi investointeja tarkastellaan kahdessa kriteerissä, tilikauden tulosta katsotaan sekä kunnan emon että konsernin osalta ja kunnan tuloja kahdessa kriteerissä. Näin ollen taulukon kokonaispistemäärillä ei ole samanlaista arvoa kuin perus rankingissa. Osa kriteereistä on avattu pienempiin osiin sen vuoksi, että analyysia oli mahdollista tarkentaa vielä yksityiskohtaisemmin.

42 kunnan rankingissa suurista kaupungeista kahdeksi parhaimmaksi sijoittuivat Espoo ja Helsinki (vrt. perus ranking: sija 1 Oulu). Keskikokoisista kunnista parhaita olivat Rauma ja Tuusula ja pienistä parhaat olivat (Maarianhamina), Pälkäne ja Leppävirta. Alla olevassa taulukossa (taulukko 7) on kaikkien 42 kunnan sijoitukset kokoluokitain. Vasemmalla ovat TOP 20 kunnat, keskellä keskikokoiset ja oikeassa reunassa

pienien kuntien ryhmä. Myös tämä sijalukutaulukko on kokonaisuudessaan esillä tutkielman liitteessä 1.

Taulukko 7 42 kunnan ranking sijoitukset (Anttonen, 2011)

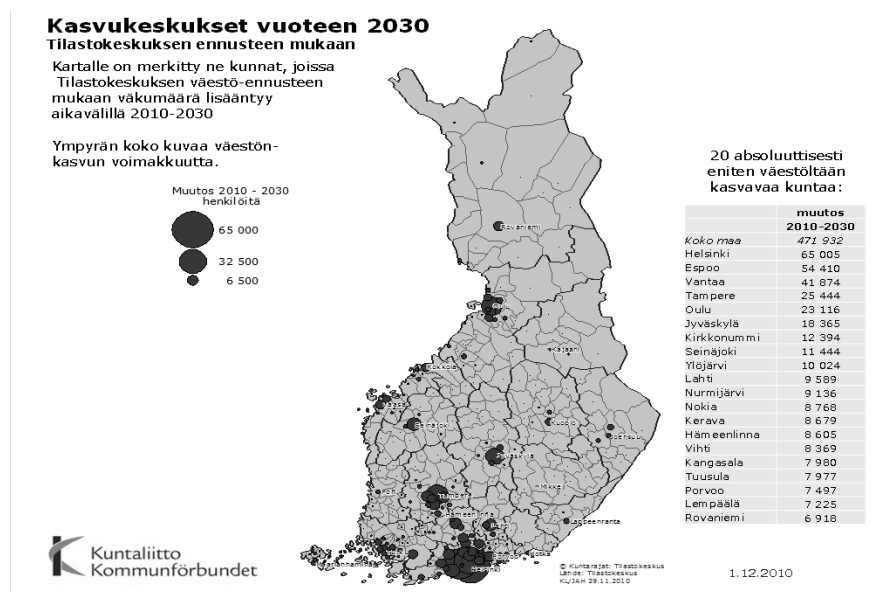
Kunta-jako	RANK	Kunta						
	4	Helsinki		2	Rauma		6	Maarianhamina
	3	Espoo		9	Tuusula		14	Pälkäne
Alkupää	1	Oulu	Alkupää	24	Järvenpää	Alkupää	13	Leppävirta
TOP 20	5	Tampere	Kesk.	19	Kerava	Pienet	11	Kurikka
	8	Salo (2009)		10	Valkeakoski		15	Somero
	7	Jyväskylä (2009)		17	Raisio		22	Liminka
	12	Joensuu		23	Mustasaari		21	Lapinlahti
	50	Vantaa		104	Länsi-Turunmaa (2009)		127	Ylivieska
	55	Hämeenlinna		114	Raasepori (2009)		131	Nivala
Loppup.	75	Porvoo	Loppup.	107	Varkaus	Loppup.	129	Karkkila
TOP 20	41	Rovaniemi	Kesk.	105	Riihimäki	Pienet	124	Kemijärvi
	74	Mikkeli		112	Loimaa		126	Suonenjoki
	85	Lappeenranta		120	Kauhajoki		125	Liperi
	95	Kotka		128	Raahe		130	Kaustinen

5.2 Sijalukutaulukoiden tulosten yhteenveto

Sijalukutaulukoiden avulla oli mahdollista erotella parhaiten menestyvät kunnat 131 kunnan joukosta. Valtiovarainministeriö pitää listaa kriisikunnista, eli kunnista joiden toimintakyky on heikentynyt merkittävästi ja ovat valtiovetoisia (vm.fi). Kyseiset kunnat löytyvät myös tämän tutkimuksen häntäpäältä. Valtiovarainministeriö on tosin lisännyt, että pelkästään kumulatiivinen alijäämä riittäisi listaamaan kunnan kriisikunnaksi. Tällaista jakoa ei ole kuitenkaan tässä tutkimuksessa tehty.

131 kunnan vertailussa oli havaittavissa, että viisi parasta kuntaa olivat kaikki suuria tai suurehkoja kaupunkeja ja vastaavasti aivan häntäpäällä kunnista (10 heikoimmin menestyvää pois lukien Raahe) olivat pieniä tai pienehköjä kuntia. Muilta osin kuntakoolla ei näyttänyt olevan sijaluvun kannalta suurta merkitystä, vaan myös kärjestä löytyi pieniä ja pienehköjä kuntia (kuten Maarianhamina sija 6, Tuusula sija 9.) ja vastaavasti häntäpäältä suurempia kuntia, kuten Raahe, Kauhajoki ja Kotka. Menestyviä kuntia yhdisti matala lainakanta, korkea omavaraisuusaste, matala velkaantuminen ja korkea vuosikate. Kuntien sosiaali- ja terveystalouden kustannuksissa ei (hieman yllättäen) ollut merkittäviä eroja kuntien keskuudessa. Sen sijaan verotulot per asukas vaihtelivat laajalti; tosin valtionosuudet tasoittivat erot ja kunnan kokonaistuloissa erot eivät olleet enää niin merkittäviä.

Tässä vertailussa liikenneyhteyksien ja koulutustarjonnan rooli ei noussut esille. Toisin tehtyjen selvitysten pohjalta on todennettavissa, että etenkin yliopistojen rooli alueellisen kasvun veturina on merkittävä (Nenonen 2010). Kuvio 10 on Kuntaliiton luoma karttakuva Suomen kasvukeskuksista tulevana vuosikymmeninä. Siitä on havaittavissa, että kasvukeskuskuntia ovat yliopistokaupungit, mukaan lukien myös Lappeenranta ja Joensuu, vaikka väestönkasvu ei niissä kuvion mukaan olekaan yhtä voimakasta kuin esimerkiksi pääkaupunkiseudulla. Toki kasvukunnilla on muitakin kasvutekijöitä kuin yliopisto; jo pelkästään kuntakoko houkuttelee niihin lisää uusia asukkaita.



Kuvio 10 Yliopistokaupungit kasvun vetureina (Nenonen 2010)

Kun verrataan perus ranking -taulukon parhaita kuntia yllä olevaan karttaan, niin huomataan, että ne sijoittuvat myös kartan kasvukeskusalueisiin. Oulu, Rauma, Espoo, Helsinki, Tampere (Maarianhamina) ja Jyväskylä olivat kuusi parasta kuntaa perus ranking -taulukossa. Kartasta on myös havaittavissa se, että lähestulkoon koko Pohjois-Suomi (mukaan lukien Kainuu) Oulua ja Rovaniemeä lukuun ottamatta näyttää jäävän kasvualueiden ulkopuolelle. Kuvion pohjalta on näin perusteltua todeta, että sijainnilla on vaikutus kunnan väestönkasvulle, mutta kuten sijalukutaulukoiden tuloksista on myös havaittavissa, hyväkään sijainti ei yksistään auta kuntaa menestymään. Sijainnin merkitys korostuu lähinnä tässä karkeassa jaossa kartan kuvion 10 mukaisesti; kunnat Oulu–Joensuu akselin alapuolella ja kunnat saman akselin yläpuolella.

Sijalukutaulukoiden tulokset osoittivat, että kaikilla kolmella eri taulukolla samat kunnat sijoittuivat kärkeen. On siis perusteltua todeta, että kärkikahinoissa jokaisen

kolmen vertailun osalta esiintyvät kunnat menestyvät hyvin koko tutkimuspopulaatiota tarkastellessa. Jos lasketaan kaikkien kolmen rankingin sijalukupisteet yhteen, niin Espoo sijoittuu parhaaksi, kun taas vastaavasti tutkimuksen perus rankingissa Oulu sijoittuu ensimmäiseksi. Tutkimuksen kannalta ei ole olennaisinta, onko vaikkapa Oulu rankingin 1. vai 2; perusteltua on kuitenkin todeta että se menestyy vertailussa hyvin. Tilastoihin tulee aina suhtautua tietyllä varauksella, ja muistaa että tilinpäätöstävät eivät ole kaikilta osin yhteneviä kuntien kesken. Taulukossa 8 on listattu tutkimuksen 8 parasta kuntaa ja niiden yhteenlasketut sijalukupisteet. Maarianhamina on merkitty tähdellä sillä se ei ole, kuten aiemmin mainittu, täysin vertailukelpoinen Manner-Suomen kuntiin nähden.

Taulukko 8 Suomen parhaat kunnat (Anttonen 2011)

Kunta	Perus Ranking (n=131)	Vertailu ranking (n=131)	42 kunnan ranking (n=42)	Yht. pisteet
Espoo	3	2	1	6
Oulu	1	4	3	8
Helsinki	4	3	2	9
Rauma	2	5	4	11
Maarianhamina*	6	1	6	13
Tampere	5	6	7	18
Salo	8	8	5	21
Tuusula	9	7	9	25

5.3 Korrelaatioanalyysi

Korrelaatioiden avulla pyrittiin selvittämään mitkä yksittäiset muuttujat ranking vertailussa vaikuttavat eniten kunnan sijoitukseen. Kun kunnat laitettiin paremmuusjärjestykseen, kaikki muuttujat olivat painoltaan samanarvoisia. Näin asia ei varmastikaan todellisuudessa ole, joten korrelaatiomatriisien avulla pyritään vastaamaan kysymykseen mitkä taloudelliset tekijät painottuvat eniten kunnan menestyksessä. Korrelaatiovertailut laskettiin 42 kunnan rankingin osalta; eli 29 muuttujan ja 42 kunnan kesken.

Otanta on suoritettu käyttämällä kiintiöotantaa. Osajoukkoon on valittu kustakin kolmesta kuntakoryhmästä 14 kuntaa ja 29 kriteeriä, eli 42 kunnan ranking muuttujat. Korrelaatiot on laskettu käyttämällä Kendallin ja Spearmanin korrelaatiota. Testille asetettu hypoteesi on:

- Ho: Muuttujalla ja ranking sijoituksella ei ole lineaarista riippuvuutta

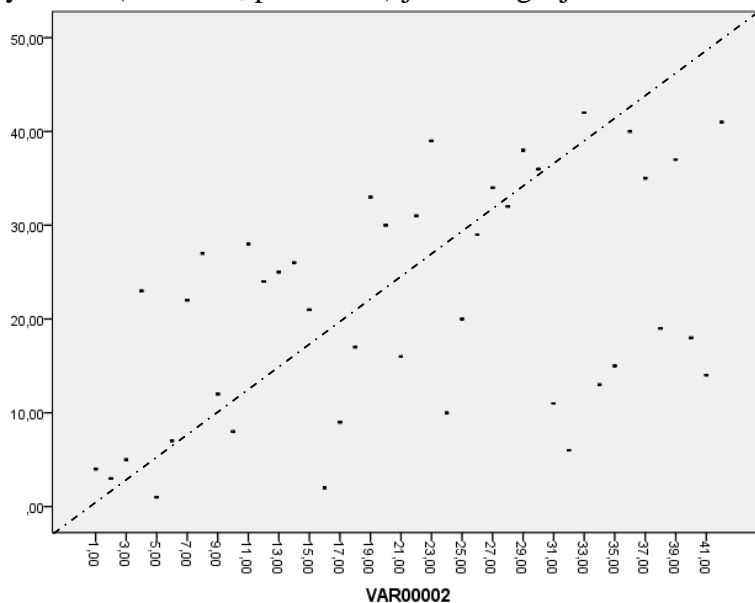
- H_1 : Muuttujalla ja ranking sijoituksella on lineaarinen riippuvuus
- H_0 hyväksytään, kun $\alpha > 0,05$

Mikäli α on suurempi kuin 0,05, niin tilastollisen virheen riski kasvaa yli hyväksyttävän tason. Näin ollen se indikoi, että testi ei ole täysin luotettava. Mitä suurempi korrelaatiokerroin on, sitä suurempi vaikutus kyseisellä muuttujalla on sijalukusijoitukseen kokonaistarkastelussa. Kendallin tai Spearmanin korrelaatiossa mitään tarkkaa raja-arvoa ei ole määritelty kuvaamaan riippuvuuden voimakkuutta, eli mikä arvo on rajana, jotta voidaan määrittellä korrelaation olevan voimakasta. Kuitenkin voidaan yleisesti todeta, että korrelaation ollessa yli 0,50 korrelaatio on vahvaa. 1,00 kuvaa täydellistä korrelaatiota testattavien muuttujien välillä, ja 0 että muuttujien suhde on neutraali.

Seuraavissa taulukoissa on esitetty esimerkkinä kaksi kappaletta 29 korrelaatiotestistä. Loput tuloksista on listattu korrelaatioiden osalta taulukossa 9. Tilastollisen virheen riski on esitetty kirjaimella "p". Korrelaation ollessa positiivinen katsotaan, että tekijöillä on positiivista riippuvuutta toisiinsa ja korrelaation ollessa negatiivinen katsotaan, että tekijöillä on negatiivinen vaikutus toisiinsa.

1. Asukasluvun vaikutus ranking sijoitukseen:

Alla olevasta diagrammista (kuvio 11) on havaittavissa, että asukasluvun järjestyksiluvun (suurin=1, pienin=42) ja ranking sijoituksen välillä on korrelaatio.



Kuvio 11 Pistediagrammi asukasluku/kokonaissijoitus

Mitä lähempänä yksittäiset pisteet ovat lineaarisen janan mukaisia, sen täydellisempi korrelaatio muuttujien välillä vallitsee. Tässä vertailussa korrelaatio ei kuitenkaan ole kovin merkittävällä tasolla, vaan asukasluku ja kokonaissijoitus korreloivat 35 %

($r=0,35$). Etenkin kuvion 11 keskiosassa on suurempaa hajontaa pistekuviossa, eli asukasluvulla on vähäisempi merkitys kunnan kokonaissijoitukseen sijalukutaulukossa.

Taulukossa 12 on määritelty korrelaatiokertoimet sekä Kendallin tau-b testin avulla, sekä Spearmannin testin avulla. Ensisijaisena mittarina käytetään Kendallin tau-b korrelaatiota, $r = 0,350$.

Taulukko 9 Korrelaatiokertoimet: asukasluku

Correlations			VAR00001	VAR00002
Kendall's tau_b	VAR00001	Correlation Coefficient	1,000	,350**
		Sig. (2-tailed)	.	,001
		N	42	42
	VAR00002	Correlation Coefficient	,350**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,001	.
		N	42	42
Spearman's rho	VAR00001	Correlation Coefficient	1,000	,459**
		Sig. (2-tailed)	.	,002
		N	42	42
	VAR00002	Correlation Coefficient	,459**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,002	.
		N	42	42

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Lisäksi taulukossa 9 on esillä tilastollisen luotettavuuden (sig.) arvo.

- Sig.= $p = 0,001 < 0,05 \rightarrow H_0$ hylätään, eli muuttujien välillä on positiivinen, lineaarinen riippuvuus. Näin ollen voidaan testin perusteella luotettavasti todeta, että muuttujat todella korreloivat keskenään, eli asukasluvulla on, vaikkakin matala, vaikutus kunnan kokonaissijoitukseen sijalukuverailussa.

2. Liikenne infrastruktuuri:

Aineiston exploratiivinen testi osoittaa, että aineiston testaamisessa voi olla ongelmia muun muassa sen kierouden vuoksi, *kurtosis* = 2,00 (testin reunaehdot täyttyvät kun kierous on arvojen -2 – 2 välillä: tässä testissä arvo menee rajalle). Normaalisuustesti osoittaa, että aineisto on normaalisti jakautunut, jolloin testin reunaehto täyttyy luotettavuuden kannalta. Taulukossa 10 on esitetty testin saamat korrelaatiokertoimet. Ne eivät kuitenkaan ole merkityksellisiä, koska H_0 hypoteesi hyväksytään.

- Sig= $p = 0,063 > 0,05 \rightarrow H_0$ hyväksytään, eli muuttujan ja ranking sijoituksen välillä ei ole lineaarista riippuvuutta.
- ($r = 0,209$)

Taulukko 10 Korrelaatiokertoimet: liikenne infrastruktuuri

Correlations			VAR00001	VAR00002
Kendall's tau_b	VAR00001	Correlation Coefficient	1,000	,209
		Sig. (2-tailed)	.	,063
		N	42	42
	VAR00002	Correlation Coefficient	,209	1,000
		Sig. (2-tailed)	,063	.
		N	42	42
Spearman's rho	VAR00001	Correlation Coefficient	1,000	,292
		Sig. (2-tailed)	.	,060
		N	42	42
	VAR00002	Correlation Coefficient	,292	1,000
		Sig. (2-tailed)	,060	.
		N	42	42

Koska molemmat testit (Kendallin tau-b ja Spearmanin rho) antavat p-arvoksi yli 0,05, on liikenne infrastruktuurin kohdalla tulos epäluotettava. Sen vuoksi myöskään haastatteluissa sen sijalukutulosta ei juuri huomioitu. Haastatteluissa huomioitiin kuitenkin se seikka, millaiset liikenneyhteydet kunnassa ylipäätään oli ja niistä keskusteltiin viittaamatta enempää sijoitukseen ranking -taulukossa.

Tässä analyysissä ainoastaan kaksi muuttujaa, alle 15-vuotiaiden osuus ja kokonaistulot per asukas, jotka antoivat negatiivisen korrelaation ranking sijoitukseen nähden. Tulojen puolesta näyttäisi ensi silmäyksellä virheeltä, mutta nykyisen valtionosuusjärjestelmän kautta kuntien tulotus on käännetty ylösalaisin; mitä vähemmän kunnalla on omia verotuloja (pärrjää heikosti), sen enemmän se saa valtiolta valtionosuuksia, ja kunnan kokonaistulot ovat jopa suuremmat kuin kunnan joka pystyy itse huolehtimaan rahoituksen saatavuudesta. Tätä järjestelmää on ymmärrettävästi kritisoitu laajalti, koska se ei kannusta kuntaa parantamaan tulopohjaansa. Alle 15-vuotiaiden osuus taasen voidaan nähdä positiivisena kunnan asukasluvun kasvun puolesta, mutta toisaalta se lisää myös sivistystoimen ja perusterveydenhuollon kuluja.

Sijalukutaulukoiden kriteerit ovat jaoteltavissa niin sanottuihin syihin ja seurauksiin. Seurauksia ovat muun muassa omavaraisuus ja velkaantuminen, kun taas syitä esimerkiksi väestörakenne, investoinnit ja henkilöstömenot. 27 kriteeristä on eroteltavissa 15 syy ja 12 seuraamustekijää (Anttonen 2011). Alla olevassa taulukossa (taulukko 11) on listattu eri muuttujien korrelaatiot. Tässä vertailussa eniten merkitystä oli kunnan omavaraisuusasteella, tulovero prosentilla, taseeseen kertyneellä ylijäämällä, lainakannalla, ja vuosikatteella % tuloista.

Taulukko 11 Korrelaatiokertoimet (Anttonen 2011, 140)

Muuttuja	Pearson Korrelaatio (r)	Syy vai seuraus?	Aiheuttaja pääasiassa
Omavaraisuus	0,87	Seuraus	
Tuloveroprosentti	0,86	Seuraus	
Yli/alijäämä	0,82	Seuraus	
Vuosikate	0,79	Seuraus	
Henkilöstömenot	0,77	Syy	Kunta
Velkaantuneisuus	0,75	Seuraus	
Oma pääoma (kunta, emo)	0,73	Seuraus	
Investointien/poistojen tasapaino	0,70	Syy	Kunta
Oma pääoma/konserni	0,65	Seuraus	
Yli 65-vuotiaiden osuus	0,52	Syy	Fundamentti
Lainaa/asukas	0,52	Seuraus	
Asukasluku	0,46	Syy	Fundamentti
Yhteisövero/asukas	0,45	Syy	Kunta
Valtionosuudet yhteensä	0,44	n/a	
Tietoinfra	0,39	Syy	Molemmat
Tulos/konserni	0,28	Seuraus	
SoTe menot/asukas	0,23	Syy	Kunta
Investoinnit /asukas	0,18	Syy	Kunta
Työpaikkaomavaraisuus	0,17	Syy	Molemmat
Yritysten lukumäärä	0,13	Syy	Molemmat
Työttömyys %	0,09	Syy	Molemmat
Alle 15-vuotiaitten osuus	- 0,20	Syy	Fundamentti
Kokonaistulot	- 0,43	Syy	Kunta

Analyysissa vähiten merkitystä oli vastaavasti työttömyysprosentilla, työpaikkaomavaraisuudella, investoinneilla, yritysten lukumäärällä ja SoTe menoilla per asukas. Lisäksi alhaiset korrelaatiot olivat liikenne- ja osaamisinfrastruktuurilla, mutta myös niiden ranking pisteytys oli osittain puutteellista. Tilastollisen päättelyn testissä nämä kaksi kriteeriä saivat p-arvoksi yli 0,05, joten testin virheen riski on suurempi kuin sallittu arvo. Taulukko on esitetty kirjassa Miksi kunta menestyy? (hieman sen esillepanoa mukailleen)

Taulukossa on lisäksi merkintä aiheuttajasta syiden takana. Kuudessa syyssä aiheuttajaksi voidaan katsoa lähes kokonaan kunta ja kolmessa fundamenttitekijä. Monessa

”syyssä” on vaikutusta sekä kunnan omalla toiminnalla, että fundamenttitekijöillä. Esimerkiksi elinkeinoelämään liittyvillä muuttujilla (yritysten lukumäärä, työpaikkaomavaraisuus ja työttömyysprosentti) on molemminpuolinen vaikutus; kunta voi potentiaalisesti paljonkin vaikuttaa omaan vetovoimaansa tarjoamalla houkuttelevat puitteet yritystoiminnalle ja näin ollen uusille työpaikoille, mutta kaikki ei ole kuitenkaan siitä itsestään kiinni. Syrjäinen sijainti, muun muassa, hankaloittaa yritystoimintaa.

Kaiken kaikkiaan 15:sta syy tekijästä kaksi eniten vaikuttavaa tekijää ovat henkilöstömenot ja investointien tasapainottaminen poistoihin. Vastaavasti vähiten merkitystä syy tekijöistä oli alle 15-vuotiaiden lukumäärällä ja työttömyysprosentilla. Sekä henkilöstömenoihin, että investointien ja poistojen suhteuttamiseen kunta pystyy itse ratkaisevasti vaikuttamaan. Syy kriteereistä vähiten vaikutusta saaneisiin, alle 15-vuotiaiden lukumäärään ja työttömyysprosenttiin, kunnan on luonnollisesti vaikeampi vaikuttaa. Kunta ei voi säädellä syntyvyyttä ja toisaalta työttömyysasteeseen vaikuttavat yritysten lukumäärän lisäksi monet väestörakenteeseen vaikuttavat tekijät, kuten asukkaiden terveys. Monet haastateltavat kunnanjohtajat mainitsivatkin, että haasteena kunnassa on korkea sairastavuusaste ja korkea työkyvyttömyys.

”Isossa kylässä on helpompi olla työtön”

Seuraukset ovat käytännössä monen asian summia. Vaikeissa olosuhteissa kunnan talouden tasapaino on hankalampi säilyttää, mutta vähintään yhtä suuri vaikutus on ollut kuitenkin kuntien omalla talousjohtamisella. On ollut vuosien ajan itsestään selvää, että kuntien tilanne ei ole helppo yleisestä kustannusvajeesta ja sitä edelleen pahentaneesta talouden lamasta johtuen. Suurimpina haasteina ovat olleet väestörakenteen muutokset (väestön ikääntyminen ja keskittyminen kasvukeskuksiin) ja sen myötä korkeat yksikkökustannukset peruspalvelujen osalta (kuntaliitto). *”Julkinen talous kiristyy, se on äärimmäisen huolestuttavaa”*.

Kuntien kumulatiivinen talouden heikentyminen on kuitenkin seurausta heidän omille toiminnoilleen. Kunta voi itse vaikuttaa verotukseen, investointien ja poistojen tasapainottamiseen, henkilöstömenoihin ja sosiaali- ja terveystalouteen järkevällä talousarvioin laadinnalla ja sen noudattamisella, sekä prosessien kehittämällä. Kuten tilastollinen analyysi osoittaa, enemmistö ”syistä” on sen luontoisia, että kunnalla on niihin vaikutus- ja päätäntävalta. Myös osa kunnanjohtajista oli tiedostanut talouden ongelmat johtamisen näkökulmasta, kuten seuraavat valikoidut lainaukset osoittavat. *”Heikkous*

oli talouden kurittomuudessa. Talouden annettiin vain luisua ja velkaa kertyi. Taso pääsi pahaksi, aiemmin olisi pitänyt puuttua”.

Korrelaatioanalyysin perusteella näin juuri on, sillä menestykseen vaikuttavat pääasiassa kunnan omat päätökset, ei ulkoa tulevat tekijät. *”Sanotaan, että rahat eivät riitä, mutta kuntahan saa verottaa vapaasti! Vaivaa ”kuntatauti” eli ei voi tehostaa, vaan pitää saada aina vaan lisää”.* Haastattelujen kautta tässä tutkimuksessa on tarkoitus selvittää vielä syvemmin eri tekijöitä kuntien menestykselle (seuraava luku). Haastattelujen aikana korrelaatioanalyysin tulokset eivät olleet vielä selvillä, joten niitä suorittaessa tutkijoilla ei ollut tietoa siitä, mitkä tekijät tilastollisen analyysin valossa vaikuttavat eniten kuntien menestykseen.

6 HAASTATTELUTUTKIMUKSEN TULOKSET

6.1 Haastattelujen aihepiirit

Tässä luvussa tarkastellaan tutkielman ensisijaista tutkimusaineistoa, kuntahaastatteluja. Kun jako menestyvien ja heikommin menestyvien kuntien välillä on suoritettu luvuissa 4 ja 5 esitetyin tavoin, haastatteluaineiston tehtävänä on tuoda esille piirteitä ja toimintamalleja joita menestyvät kunnat toiminnassaan soveltavat. Kuntahaastattelut on jaettu yhdeksään osa-alueeseen.

Nämä osa-alueet ovat:

1. Menestystekijät ja SWOT (vahvuudet/heikkoudet)
2. Mittarit joilla kunta vertaa itseään muihin (*benchmarking*)
3. Elinkeinorakenne
4. Matkailun merkitys
5. Hallinto ja konsensus
6. Strategia ja sen merkitys
7. Päätöksentekokulttuuri ja johtaminen käytännössä
8. SWOT (uhkat, mahdollisuudet)
9. Mitä pitäisi muuttaa?

Haastattelujen tavoite oli selvittää syitä talouslukujen takana, jolloin kunnan menestykseen oli löydettävissä konkreettisia tekijöitä. Liitteessä 3 on esitetty haastattelurunko kysymyksineen. Haastatteluaineiston jaottelu on tehty sen mukaan kuuluuko kunta 20 parhaan kunnan vain 20 huonoimman kunnan joukkoon (n=40). Koodaaminen perustuu joissakin tapauksissa haastattelujen kautta saatuun käsitykseen siitä, mitkä asiat painottuivat eniten. Käsitykset muotoutuivat haastattelujen aikana tai jälkeen tutkijalle, esimerkiksi toistojen tai puheessa havaittujen painotuksien kautta. Esimerkiksi jos vastaaja mainitsi useita tekijöitä vaikkapa kunnan menestykselle, niistä koodattiin aina vain kolme tekijää jotka painottuivat eniten.

Haastatteluaineiston analysointi jakautuu kahteen pääosaan, jotka ovat tulosten heijastaminen teoreettiseen kehykseen sekä tarinallinen analyysi. Ensimmäisessä osassa tulokset ovat esitetty ja analysoitu kvantitatiivisesti jakaen kunnat menestyviin ja heikommin menestyviin kuntiin. Tarkoituksena on, että menestyville kunnille yhteiset tekijät nousisivat esille ja nämä tekijät olisivat vertailtavissa teoreettisen kehyksen esittämiin ajatuksiin. Toisessa osassa tuloksista tehdään tyyppitelykertomuksia, joiden pyr-

kimys on havainnollistaa kuinka erilaisia kunnat ovat ja mihin niiden menestys pohjautuu. Näitä ennen tulee kuitenkin kolmas, tuloksien syvempään tarkasteluun johdatteleva kuntien SWOT-analyysi, jossa on pyritty yhdistämään kaikista haastatteluvastauksista saadut näkemykset yhden analyysin alle. SWOT:ssa ei ole huomioitu yksittäisten kuntien tilannetta, vaan pyritty rakentamaan koko kuntakenttää koskevat tekijät yhteen.

6.2 Kunta SWOT

Haastatteluissa kysyttiin oman kunnan vahvuuksia ja heikkouksia, sekä mahdollisuuksia ja uhkia – muodostaen näin SWOT analyysin. Alla olevaan taulukkoon 12 on kerätty asiat jotka tulivat useimmin esille haastatteluissa. Tarkemmassa analyysissä on myös otettava kuitenkin huomioon jokaisen kunnan omat erityispiirteet ja tilanteet, joten ehdoton totuus tämä SWOT ei ole. Voi esimerkiksi olla, että toinen kunta menestyy jonkin vetovoimaisen yrityksen kautta (Nokian tehdas Salossa), kun taas toinen kunta on onnistunut tasapainottelemaan taloutensa kanssa, vaikka tulot olisivat verrattain pienet (Somero). Kuitenkin kaikista kunnista on löydettävissä myös yhteisiä tekijöitä, jotka ovat luoneet tai edesauttaneet kuntaa menestymään. Vastaavasti vaikeuksissa olevat kunnat ovat samoissa asioissa pärjänneet heikommin. Kun kysyttiin yleisesti (ei siis vain oman kunnan osalta) kuntien vahvuuksia ja heikkouksia, niin vastaukset ei juuri poikennut sen mukaan, kuuluiko haastateltava hyvin menestyvään vai heikosti menestyvään kuntaan.

Taulukko 12 Kunta SWOT

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none"> • johtaminen, päätöksenteko • vetovoimaisuus, uudistumiskyky • kasvun edistäminen esim. yritys-klusterit • sijainti • vahva talousjohtaminen • strategia 	<ul style="list-style-type: none"> • talouden pito ja välinpitämättömyys • sijainti • väestö, korkeat yksikkökustannukset • ristiriidat, päätöksenteko • ei johtajuutta, ei strategiaa
Mahdollisuudet	Uhat
<ul style="list-style-type: none"> • vetovoimaisuus • elinkeinopolitiikka • rakenteelliset uudistukset • vahvat peruskunnat, prosessien ja rakenteiden kehittäminen 	<ul style="list-style-type: none"> • valtion toimet, lisää tehtäviä ja valtionosuusjärjestelmä • yleinen talouden heikkeneminen, lisää velkaa • väestörakenne

Tässä SWOT-analyysissä on huomioitu vain kyseiset vastaukset, tarkennettua kysymystä oman kunnan tilanteesta ei ole huomioitu. Mahdollisuudet ja uhat, sen sijaan, ovat sekä kuntakohtaisia että yleisiä. Niistä on pyritty löytämään keskeisimmät ja yhdistävät havainnot. Taulukossa 12 on yhdistetty kaikista haastatteluvastauksista yhteenve-tona kuntapäätäjien käsitys kuntien vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhista.

6.3 Mikä yhdistää menestyviä kuntia?

SWOT -analyysin tarkoitus oli luoda kuva kuntien kokonaistilanteesta. Kunnat kuitenkin menestyvät hyvin eri tavoin, joten tarkastelun tulee siirtyä yleiseltä tasolta yksityiskohtaisempiin eroihin menestyvien ja heikosti menestyvien kuntien välillä. Tässä analyysissä haastatteluvastaukset ovat myös teemoiteltu viitekehyksen pohjalta, jolloin tutkimustulokset ja teoria linkittyvät toisiinsa. Luokittelussa on otettu huomioon seikat, jotka teorioiden mukaan ovat kuntajohtamisen kannalta merkittäviä. NPM:stä esiin nostettuja aiheita tutkimustulosten analysoinnissa ovat muun muassa palvelurakenteiden

muutokset, konkreettiset johtamisjärjestelmät, prosessien tehostamiskeinot ja talouden menokuri. Hallinnan teorian pohjalta tarkastelussa ovat muun muassa kuntien sidosryhmätoiminta, inhimillisten tekijöiden johtaminen ja markkinoiden kehittäminen verkoston yhteistyön kautta.

Haastattelujen analysointi tehtiin ensiksi yksityiskohtaisemmin teemoittelumetodilla koodien avulla ja jaettiin sen jälkeen laajempien kokonaisuuksien luokkiin (taulukko 13). Jaottelu on suoritettu sen mukaan kuuluuko kunta 20 parhaan kunnan vain 20 huonoimman kunnan joukkoon (n=40), tavoitteena katsoa löytyykö kuntien välillä eroja teorioissa esitettyjen työkalujen avulla. Vastaukset ovat jaettu kolmeen pääryhmään; menestystekijät, heikkoudet ja mitä tulisi muuttaa/miten kunta kehittää toimintaansa. Taulukossa 13 on esitetty vastausten tulokset kvantifioituina prosentuaalisten osuuksien kautta. Vasemmassa sarakkeessa on lueteltu vastauksissa usein esiin tulleita termejä niin, että ne yhdistävät samankaltaiset vastaukset yhteen. Esimerkiksi kunnan vetovoimaisuuden ja imagon alle sijoittuvat sanat vetovoimaisuus, imago, positiivinen kunta-kuva, kunta brändi ja niin edelleen. Tämän lisäksi teemoittelussa on pyritty huomioimaan teoreettinen kehys ja kuinka vastaukset on verrattavissa siinä esiintyviin tekijöihin.

Taulukko 13 Haastattelujen kvantifioitu yhteenveto

	Alkupään kunnat %	Loppupään kunnat %
Miksi kunta menestyy?		
Elinkeino- ja väestörakenne tai muu ei kunnan toiminnasta johtuva	45 %	65 %
Kasvun mahdollistaminen, elinkeinopolitiikka	65 %	20 %
Vetovoimaisuus, imago	40 %	25 %
Päätöksenteko ja ketteryys	65 %	5 %
johtaminen/vallan tasapaino	55 %	15 %
Vahva talousjohtaminen	60 %	5 %
Strategiatyö	35 %	15 %
Yhteistyö muiden tuottajien kanssa, sidosryhmät	35 %	5 %
Riskinotto, rohkeus, positiivinen henki	35 %	5 %
Kyky uudistua	35 %	5 %
Tehokkaat prosessit/kustannustehokkuus	35 %	0 %
Johtamisjärjestelmät	25 %	10 %
palvelun tuottamismallit	20 %	5 %
toimivat lautakunnat	20 %	0 %
Kunnan lisätulot	10 %	0 %
Heikkoudet?		
Sisäänpäin lämpiävyisyys/omakeskeisyys	0 %	15 %
Pessimismi	5 %	10 %
ulkoisten tekijät/VOS jne.	15 %	10 %
johtamien	15 %	20 %
Päätöksenteko	0 %	5 %
palvelun tuottamismallit	15 %	15 %
Strategiatyö	10 %	25 %
Vetovoimaisuus	10 %	10 %
Kyky uudistua	0 %	0 %
Elinkeinopolitiikka ja kasvun mahdollistaminen	20 %	35 %
Elinkeino rakenne	35 %	70 %
väestörakenne, sijainti tai muu ei kunnan toiminnasta johtuva	70 %	60 %
Talous/taserakenne/velka	0 %	80 %
Mitä tulisi muuttaa ja mitä kunta tekee kehityksen eteen?		
Kuntaliitos	70 %	50 %
Palvelurankenteiden uusistus	55 %	50 %
Asiakaslähtöisyys	20 %	5 %
Yhteistyön lisääminen	5 %	10 %
Valtion ohjaus pienemmäksi tai oikeammaksi	70 %	60 %
Kilpailun lisääminen	10 %	5 %
Markkinoiden, liike-elämän kehittäminen	35 %	30 %
Tulopohjan kasvattaminen	20 %	20 %
Johtamisjärjestelmien ja prosessien kehittäminen	35 %	25 %

Kuten taulukosta 13 on havaittavissa, erot menestyvien ja heikommin menestyvien kuntien välillä nousivat esille muutamilla osa-alueilla. Päätöksenteko, sen tehokkuus ja toimivuus oli yksi suurimmista erottelutekijöistä. Kun heikosti menestyvät kunnat valittelivat sitä, että valtuuston työskentely on heikkoa ja kunnassa vallitsee valtatyhjiö, niin vastaavasti hyvin menestyvät kunnat ilmoittivat vahvuudekseen tehokkaan päätöksenteon ja toimivan valtuuston ja kunnanhallituksen. Toinen yhtä suureksi erottelutekijäksi muodostui kunnan ote omaan talouteen. Lähes jokainen heikosti menestyvä kunta mainitsi heikkoudekseen talouden (mikä tietenkin pitikin paikkaansa, koska olivat sijalukutaulukoiden häntäpäässä), kun taas menestyvät kunnat usein mainitsivat vahvuudekseen tiukan otteen talouteen ja hyvän talousjohtamisen.

Menestyvät kunnat mainitsivat myös useimmin elinkeinopolitiikan omaksi vahvuudekseen. He myös tuntuivat etsivän aktiivisemmin tapoja kehittää alueensa (kunta ja lähialue) elinkeinoelämää ja luoda alueelle kasvua. Vaikka sidosryhmien merkitys ja

yhteistyö muiden toimijoiden kanssa eivät nousseet haastatteluissa kovinkaan usein esille, kuitenkin menestyvät kunnat mainitsivat ne heikosti menestyviä kuntia useimmin. Menestyvät kunnat kokivat vahvuudekseen myös uudistumiskyvyn, positiivisen hengen ja innovatiivisuuden muita useammin.

Mielenkiintoinen seikka vastausten jakaantumisessa löytyi myös siitä, että heikosti menestyvät kunnat vetosivat sekä vahvuuksia että heikkouksia eritellessään fundamentitekijöihin; eli tekijöihin, joihin heillä ei ole juuri omalla toiminnallaan vaikutusta. Ei menestyä kun sijainti on niin huono ja väestö vanhaa, tai vastaavasti sijainti ja väestörakenne on kunnan vahvuus. Menestyvät kunnat mainitsivat selkeästi useimmin muun muassa strategian ja johtamisen sujuvuuden kunnan vahvuutena.

Yhteenvetona menestyviä kuntia yhdistivät seuraavat seikat: vahva talousjohtaminen, elinkeinopolitiikka ja kasvun mahdollistaminen, strategiatyö ja tehokkaat prosessit. Menestyvien kuntien heikkouksiin ja tulevaisuuden uhkiin lukeutui väestörakenne ja muut ulkoiset tekijät. Heikommin menestyvien kuntien vahvuuksia olivat elinkeinorakenne ja vetovoimaisuus sekä elinkeinopolitiikka, mutta kaksi jälkimmäistä oli mainittu selvästi harvemmin. Siinä, mitä asioita tulisi muuttaa, ei ollut kuntien välillä merkittäviä eroja. Sekä menestyvät, että heikommin menestyvät kunnat mainitsivat useimmin kuntaliitoksen ja palvelujen rakenteelliset uudistukset. Myös valtion toimet mainittiin usein; kunnat kaipasivat valtiolta kannustusta, johdonmukaisuutta, valtionosuusjärjestelmän uusimista ja kunnille osoitettujen tehtävien karsimista.

Kun tarkastellaan tuloksia teoreettisen kehyksen pohjalta, voidaan havaita, että molempien teorioiden käsitteitä esiintyy tulosten joukossa. NPM:n ja hallinnon teorian mallit menevät osittain päällekkäin, esimerkiksi molemmat teoriat painottavat johtamisen tärkeyttä, mikä on usein mainittu myös kunnan menestystekijöiksi haastatteluissa. Kuitenkin tietyt, teorioissa eriteltyt tekijät nousevat esille. NPM korostaa prosessien ja rakenteiden tehokasta allokointia ja myös tuloksista on havaittavissa, että menestyneet kunnat mainitsivat useimmin tehokkaat prosessit ja palvelujen tuottamismallit omiksi vahvuuksiksi. Menestyvät kunnat mainitsivat myös heikommin menestyviä kuntia useammin johtamisjärjestelmät vahvuudeksi. NPM:n ideologiaan kuuluu myös tiukka taloudenhoito niin menojen vähentämisen kuin tulojen kasvattamisen osalta ja myös näiden tekijöiden osalta on todettavissa, että menestyneet kunnat pitivät heikompia kuntia useimmin talouden tasapainon ja lisätulojen hankkimisen. Myös päätöksenteko ja ketteryys voidaan linkittää NPM ajattelumalliin, joka oli myös mainittu hyvin usein menestyvien kuntien keskuudessa.

Hallinnan teorian piirteitä ovat muun muassa onnistunut sidosryhmätoiminta, elinkeinopolitiikka ja kasvun mahdollistaminen, positiivinen henki ja vetovoimaisuus. Myös päätöksenteko voidaan linkittää hallinnan teoriaan, sillä hallinnan teoria korostaa koko kuntaverkoston, myös sisäisen konsernin, yhteistyön sujuvuutta (Osborne & Gaebler 2000). Sidosryhmätoiminta mainittiin useimmin menestyvien kuntien joukossa, samoin elinkeinopolitiikka, joka edistää alueellista kasvua. Kuitenkin tulevaisuutta maa-laillessa, NPM mallin käsitteet korostuivat haastattelujen joukossa enemmän. Kuntaliitos ja palvelurakenteiden muutokset ovat vahvemmin NPM doktriinin kehitysehdotel-mia kuin hallinnan teorian. Toisaalta kysymys, jossa kehitysehdotuksia kysyttiin, painottui ehkä epätietoisesti enemmän konkreettisiin ja rakenteellisiin uudistuksiin kuin vaikeammin mitattaviin ja pehmeisiin tekijöihin, joita esimerkiksi yhteistyön syventäminen on.

Seuraavaksi tutkimuksessa syvennyttään tarkastelemaan kuntien erilaisuuksia ja analysoimaan kertomusten avulla erityyppisten kuntien tilanteita. Tämän analyysin tarkoituksena on tuoda lukijalle esille se, miten erilaisia kuntia maassamme esiintyy ja mitkä ovat näiden erityyppisten kuntien suurimmat kysymykset strategisen johtamisen näkökulmasta. Tarinallinen lähestymistapa pyrkii tuomaan kunnat käytännönläheisesti lukijan ulottuville ja kokoamaan eri osatekijät juonellisesti yhteen.

Tarinallisen lähestymisen kautta analyysi pyrkii myös sitomaan tilastollisen aineiston kautta saadun historiaan sijoittuvat tiedon, haastattelujen kautta saatuun nykyhetkeen. Lisäksi kertomukset pyrkivät luomaan kuvan siitä, mihin suuntaan kunta on menossa. Kertomukset ovat niin sanottuja tyypittelykertomuksia eli ajallisen tapahtumaketjun sijaan ne pyrkivät kuvaamaan tiettyä kuntaidentiteettiä sen ominaisuuksien kautta. Tul-kinta pohjautuu tutkijan ymmärrykseen kunnan toiminnantilasta ja haastattelujen kautta saatuun tietoon.

6.4 Erilaisia kuntia, tarinallinen lähestymistapa

Kuntaprofiilit ovat jaettu neljään osaan; ”voimaa kuin pienessä kylässä”, ”suuret ja innovatiiviset”, ”kuntakentän höyrylaivat” ja ”köyhät ritarit”. Jaottelu on karkea, mutta pyrkii tiivistämään parhaansa mukaan *tyypillisimmät* kuntaprofiilit. Jokainen kunta on omanlainen ja ansaitsisi oman tarinansa, mutta tutkielman rajallisuuden vuoksi ne ovat yhdistetty neljän eri luokan alle. Jokainen tarinaa kokoaa siis samankaltaiset kunnat

yhden tarinan alle, eikä siis kuvaa vain yhtä tiettyä kuntaa. Tarinoissa esiintyvät sitaatit ovat suoria sitaatteja kuntajohtajien suusta.

6.4.1 Voimaa kuin pienessä kylässä

Suomen kartalta tämä kuntaa jää usein helposti huomaamatta; se on merkitty karttaan pienellä mustalla pisteellä jonnekin isoja kaupunkeja kuvaavien punaisten pallojen välimaastoon. Asukkaita kuntaan mahtuu vaivaiset kymmenen tuhatta ja muutama isohko yritys, jotka huolehtivat kunnan ohella asukkaiden työpaikoista ja kunnan verotuloista. Kunnalla on kuitenkin pitkä historia, se on ylpeä itsestään ja uskoo omiin kykyihinsä.

Kunnassa on aistittavissa pienen kylän idylliä ja yhteisöllisyyttä. Täällä ihmiset tuntevat toisensa. Oli mieltä lämmittävää mennä tapaamaan kunnanjohtajaa, joka muisti minut – yhden nuoren muiden joukossa – vielä vuosien jälkeen peruskoulun päättymisestä ja kunnasta poismuuttamisesta. Kyseli, ”mitä meidän pitäisi tänne tuoda, että saataisiin teidät takaisin kotikuntaan muuttamaan?”. Hän osasi kertoa ketä muita kuntalaisiamme on opiskellut minun ohella Turussa ja missä he tällä hetkellä ovat.

Sen lisäksi, että ihmiset tässä kunnassa tuntevat toisensa, niin kunnanjohto tuntee myös sidosryhmänsä. Sidoryhmien keskinäinen työskentely on myös luonnollista. Kunta pyrkii yhteistyössä yritysten, urheiluseurojen ja asukkaiden kanssa kehittämään kunnan tarjoamia puitteita ja palveluja. ”Investoidaan työympäristöön niin, että kaikki viihtyvät”. Kuntaa ohjaa maltillinen menojen kasvu ja tarkka ote omaan talouteen. Asiat on järjestetty niin, että ”euro on konsulttina”. Kunnan erottaa monesta muusta Suomen kunnasta filosofia, että enempää ei tuhlaata kuin siihen on varaa. ”Hevosmies ajaa, oli reki kuin reki, keli kuin keli”. Kuvaus tiivistää hyvin johtamisideologian tämän kunnan takana: tiedostetaan omat rajallisuudet ja niillä eväillä mennään, mitä on tarjottu. Kunta on osoittanut, että heikommillakin lähtökohdilla pärjää – jopa paremmin kuin moni suurempi kunta.

Vaikka väestö vähenee ja ikääntyy, niin kunnassa uskotaan yhä pienten kuntien mahdollisuuksiin tulevaisuudessa. ”Olen pienen kunnan johtaja, en usko isoihin yksiköihin, vaan elinkelpoisuuteen”, ”En usko kuntakokoon, ennen kuin osoitetaan, mikä on tehokkain koko”. Kuitenkin väestörakenteen kehitys on kunnassa yksi suurimmista huolenaiheista. Nuoret lähtevät opiskelemaan isoihin kaupunkeihin ja vain harva palaa enää takaisin. Valtio ei kuitenkaan tue kuntaa siinä, että se voisi palvella keskiverto kuntaa ikääntyneempää väestöään. ”Meillä on kaksi piinaa; valtio ja väestönkehitys”.

Päätöksenteko ja johtaminen ovat pääosin sujuvaa. ”*virkamiehet esittävät ja poliitikot päättävät – ja suut kiinni!*”. Johtaminen on käytännön tasolla sujuvaa, pienessä organisaatiossa kun henkilökohtaiset välit ovat läheisempiä ja byrokratian tarve vähäinen. Kunnanjohtajalla on paljon valtaa, mutta konsensus kunnan sisällä ei ole yhtä korkea kuin monessa muussa kunnassa. Siltikin, vaikka asioista ollaan usein eri mieltä, niin kunnassa asioista keskustellaan – ihan aidosti. Jos jokunen vastarannan kiiski yrittää jarrutella päätöksentekoa, niin johdon ja virkamiesten arvostus säilyttää kuitenkin kunnanvaltuuston ja -hallituksen toimintakykyisenä.

Tämä kunta tuskin pystyy piiloutumaan kuntakartan pallomereen silloin kun uusien suurkuntien rakentaminen alkaa. On siis erittäin todennäköistä, että se yhdistetään johonkin suurempaan kuntakokonaisuuteen. Kunnanjohtajalla olikin jo kokemusta kuntaliitoksesta ja se ei heti alkuun ollut positiivinen muutos. Yhteistyö kärsi ja kuntaan jäi edelleen kaksi leiriä vanhojen kuntarajojen jäljiltä. Kunnan haasteeksi muodostuikin kuntaliitoksen yhteydessä kulttuurien yhteen sulattaminen ja uusien toimintatapojen löytäminen. Pienen kunnan vahva identiteetti on ollut kunnalle vahvuus jolla se on tähän asti menestynyt, mutta tulevaisuudessa myös haaste, kun monta pientä, erilaista tarinaa pitäisi nittoa yhteen.

6.4.2 Suuri, rikas ja innovatiivinen

Tämä kunta on asukasluvultaan suuri maan keskiarvoon nähden. Ehkäpä yksi niistä minkä jokainen suomalainen osaa vielä luetella. Se on myös taloudeltaan pienempiä veljiään vakaampi; suureen kuntaan eivät talouden heilahtelut vaikuta yhtä helposti kuin pieniin kuntiin. Lisäksi se on rikas ja houkuttelee yhä lisää vauraita asukkaita ja yrityksiä alueelleen. Kunta on kasvukeskus, joka toimii myös veturina oman alueensa kehitykselle. Kuntakuva on yleisesti positiivinen, niin kunnan sisältä katsottuna kuin näin ulkoa päin tarkastellessa. Kunta täyttää siis monta menestyvän kunnan merkkiä.

Menestys ei tule kuitenkaan itsestään tai ole itsestään selvää. Isoon kylään mahtuu monenlaisia eri asukasryhmiä ja asukkaiden kirjo on laajempi kuin pienissä kunnissa. Kunnantalolla käy kuhina. Päättäjät pohtivat kuumeisesti, mitä tehdä jälleen lumien sulettua saapuville romanikerjäläisille, kuinka estää asuinalueiden eritasoisuuden kasvaminen ja kuinka estää nuorten syrjäytyminen. Kunnanjohto kun ei millään kykene suoraan vaikuttamaan kaikkiin asukkaisiinsa. Samaan kuntaan mahtuu myös vaativia kuntalaisia, jotka uhkaavat muuttaa muualle, ellei kunnan palvelujen taso miellytä. Val-

tuuston kokoomusjäsenet ajavat vimmatusti uuden kulttuurihankkeen läpiviemistä kaupunkibrändin parantaminen silmissään, vasemmiston jarrutellessa ja pyytäen lisärahoitusta kaupungin moniongelmaisten asukkaiden auttamiseen. Kaupunginjohtaja taiteilee trapetsillaan siinä välissä.

Kunnan vahvuuksiin kuuluu vahva päätöksentekokulttuuri ja luja ote omaan talouteen. ”*Jalat maassa mennään*”. Nämä kaksi asiaa ovat ydinasemassa, jotta suurta kuntaa voidaan johtaa tehokkaasti. Suuressa ja menestyvässä kunnassa luottamusmiehet ovat vaativia ja kuitenkin yhteinen strateginen suunta on kaikille selvillä. ”*Strategian merkitys on täysi kymppi! Ei muuten mitään tule, pelkkää hulabaloota koko talousarvio*”. Menojen kasvua hillitään prosesseja ja toimintamalleja kehittämällä. ”*Uuden toimintamallimme ansiosta meillä on 1500 henkilöä vähemmän kuin vuonna 2007*”, kunnanjohtaja kehui. Kunta pyrkiikin jatkuvasti kehittymään omassa toiminnassaan ja sidosryhmiensä kanssa tehdyssä yhteistyössä. Kunta tietää, että yliopistoissa ja liike-elämän klustereissa piilee edelleen kasvun potentiaalia.

Lisäksi kuntaa ajaa eteenpäin innovatiivisuus ja halu uudistua. Kunnassa visioidaan rohkeasti uusia innovaatioita niin liike-elämän, matkustuksen ja asukkaiden viihtyvyyden saralla. Kunta haluaa rakentaa yrityksilleen Suomen piilaakson, se haluaa olla Suomen urheilumaailman keskus, teknologian edelläkävijä ja tehdä koulutusmalleistaan vientituotteen. Tässä kunnassa yhdistyy sekä vahva johtaminen, että yhteishenki koko kuntaverkoston sisällä. Kaupunginjohtaja voi tyytyväisenä todeta: ”*Saamme kaikkien panostuksen kehittämiseen*”.

Kunnan tulevaisuuden näkymät ovat hyvät. Vierivä kivi ei sammaloidu! Kasvunusteet antavat olettaa, että kuntaan virtaa lisää veronmaksajia ja yrityksiä. Kunnan koko auttaa sitä selviämään tulevistakin talouden heilahteluista, kunhan se vaan pitää saman, tiukan otteensa talouden hoitoon. Suurin, kunnan menestystäkin mittaava haaste ovat asukkaat, eli ihmiset kunnan sisällä; kuinka kunta varmistaa, että kaikilla on siellä myös jatkossa hyvä elää ja olla.

6.4.3 Kuntakentän höyrylaivat

Tämä kunta on edellisen kunnan tavoin kooltaan suhteellisen suuri. Sillä on pitkä historia yhtenä Suomen suurimmista kaupungeista ja sen kaupunkikuvassakin on jostain syystä historian huminaa - ehkä se on vain oma mielikuvani. Täällä talouden veturina on ollut kauan raskas teollisuus ja kunta on toiminut logistiikan solmukohtana; kaupun-

gilla on satama, moottoritie tai lentokenttä. Ulkoisesti näyttää, että kunnalla on kaikki ainekset menestyä, mutta tosiasiaassa kaupunki painii kasvavien menojen ja jo valmiiksi korkean velkatason kanssa. Sen omavaraisuusaste on alle puolet ja suhteellinen velkaantumisen yli 50 %. Valtiovarainministeriö on saattanut jopa lisätä kaupungin ”mustalle listalleen”, eli nimennyt sen yhdeksi kriisikunnaksi.

Kuitenkin asukkaiden näkökulmasta kunnassa voi olla ihan hyvät oltavat. Meren läheisyys tai kauniit sisämaamaisemat sekä kaupungin historia luovat puitteet mukavalle asumiselle. Heikoista talousluvuista huolimatta kaupunki houkuttelee alueelleen lisää uusia asukkaita ja kuuluu näin ollen kasvukuntiin. Kunnalla on kaikki ainekset menestyä, kunhan talous saadaan kuntoon. Kunnanjohtajalla onkin suuren visiot paremmasta huomisesta: ”*Kaupungista tulee Pietarin ikkuna länteen ja EU:n ikkuna itään*”.

Myös henki kunnan sisällä on ihan hyvä. Mutta onko se liiankin yksipuolinen? ”*Satama pakottaa isoihin päätöksiin, duunarikaupungissa on täytynyt sopia, koska ei ole fyrkkaa*”. Vaikka kunnan organisaation sisällä on hyvä henki ja yhteistyöhalua, niin aitoa (samanlaista kuin ensimmäisen tarinan kunnassa) kehittämisen halua ei tunnu kuitenkaan olevan. Tai ehkä täällä on liian kauan tuudittauduttu siihen, että sijainti ja satama pelastavat, ei ole tarvinnut uudistua. ”*Heikkoutemme on vanhat teollisuusrakenteet, täytyy hakea uutta*”. Kysymys, joka määrittelee tämän kunnan tulevaisuuden suunnan, onkin kuinka kauan kestää kääntää höyrylaivan suunta?

Tämän tarinan laatimista hankaloitti seikka, että samankaltaisesta talous- ja elinkeinohistoriastaan huolimatta kuntien nykyhetken tahtotila tuntui vaihtelevan laajasti. Kuntoiset meloivat edelleen paikallaan, toisilla oli jo konkreettinen suunnitelma oman talouden ja kunnan elinvoiman parantamiselle. Tulevaisuus on siis avoin; uskoa ja toivoa on, kunhan vain visio, millainen voittaja halutaan olla, ja strategia, miten sota voitetaan, pysyvät kuntapäätäjillä kirkkaasti mielessä.

6.4.4 Köyhät ritarit

Kunnan tarina on valitettavasti kovin yleinen. Se painii väestön vähenemisen ja ikääntymisen kanssa ja pystyy enää juuri ja juuri suoriutumaan sille asetetuista tehtävistä. Toimintakyky ja elinvoimaisuus lähtivät laskuun jo pari vuosikymmentä sitten, viimeistään laman aikana ja suunta on ollut siitä asti mollivoittoinen. Kunta syyttää elinkeinorakennettaan, mikä varmasti onkin kunnalle haaste. Maaseutupainotteinen elinkeinorakenne höystettynä muutamalla pienehköllä teollisuuden yrityksellä ei tuo kunnalle tar-

peeksi verotuloja. Etenkin kun sen väestö on ikääntynyttä ja ikääntyy edelleen kovaa vauhtia. *”Ikävä kyllä, ollaan siirrytty Valtionosuus-vetoiseksi...”*

Strategia on suunniteltu kohottamaan kunnan elinvoimaisuutta, mutta sen noudattaminen on muodollista. *”Ei saa tehdä vastoin, tai sitten muutetaan strategiaa”, ”Kunta-puolella strategiat ovat peestä, turvallisia lauseita vain...”*. Myös päätöksenteosta on tullut muodollista. Konsensus on korkea, kun kenelläkään ei ole aikaa olla erimieltä. On päivätyö, perhe ja harrastukset. Taloustilanne on niin huono, että kaikki sen näkevät. *”Nyt kun ei ole enää jakovaraa, virkamiehet saavat johtaa”*. Kunnassa eletään toivossa, että yritykset löytäisivät tiensä tänne ja pelastaisivat kunnan talousongelmien syövereistä, omiin kykyihin ei uskota.

Kunnan ulkoiset tekijät ovat kieltämättä luoneet haasteita, sen ei käy kieltäminen. Syrjäinen sijainti ja elinkeinorakenne (ainakin osittain) ovat asioita, joihin kunnanjohtolla ei ole vaikutusvaltaa. Omaa taloutta ei ole kuitenkaan hoidettu tarpeeksi kurinalaisesti. *”Minä vahdin pörssiä ja muut katsoo, mitä siitä saa irti!” Korpeaa, eikö kellään muulla ole huolta, miten rahat riittää?!”. Myöskään ulkoisten tekijöiden ei käy syyttäminen, kun vertaa, että yhtä lailla Suomesta löytyy pieniä ja syrjäisiä kuntia, jotka pärjäävät hyvin. Toki tämä kunta on joutunut kokemaan myös karvaita takaiskuja lähivuosina, jotka ovat heikentäneet kunnan toimintakykyä ja talouden tasapainoa. Sormi menee suuhun, kun kunnan toiseksi suurin työllistäjä menee yhden yön aikana nurin.*

Myös pienen (tai keskisuuren) kunnan talous on alttiimpi heilahteluille. *”Tulos vei kriisikunnaksi, pohjia on nähty. Seuraavana vuonna tein kaiken mitä yrityksessä olen toimitusjohtajana oppinut: verotulot nousivat, vesi myytiin, valtiolta saatiin miljoona köyhäinapua ja tulos oli yli kolme miljoonaa plussalla. 2010 kaikki taas meni toiseen suuntaan ja tappiota tuli. Vaikea on ennustaa...”*

Kunta toivoo kuntaliitosta ja palvelurakennemuutosta; vahvan peruskunnan. Kunnalla on mahdollisuudet kehittyä, kuntaliitoksen kautta tai ilman. Tarvitaan vain tahtoa, kuria ja yhteistyökykyä.

6.5 Tiivistelmä haastattelujen päähavainnoista

Yleisesti kuntapäätäjillä tuntui olevan hyvä tuntemus oman kunnan vahvuuksista ja heikkouksista ja suurin osa kunnan johtajista olikin ollut asemassaan pitkään (keskiarvo 11 vuotta). Vastauksista nousi vahvasti esille kunnan- ja kaupunginjohtajien sekä talousjohtajien aito kiinnostus kunnallishallintoa ja omaa kuntaa kohtaan. Kuitenkin yhtä

lailla vastauksista kumpusi tyytymättömyys siihen ettei tiedostettuihin pulmakoihtiin oltu saatu muutoksia aikaan ja kunnanjohtajat kokivat, että heidän kätensä olivat hyvin pitkälle sidottu säädösten ja byrokratian vallan otteessa. Etenkin valtiolta tulevat tehtävät, lisääntyessä määrin, ja valtionosuusjärjestelmän ongelmat nostettiin lähes jokaisessa haastattelussa esille. *“Valtion vanhanaikainen ohjaus, se ei ole luovaa, luo normeja, ei luottoa kunnan omaan kykyyn; vähemmän ylitarkastajia, enemmän rohkeisuutta”*.

Kuntaliitoksista sen sijaan kunnissa oli hyvin eriäviä mielipiteitä. Toisten mielestä kuntakokoja tulisi muuttaa niin että palvelujen järjestäminen markkinaehtoisesti mahdollistuisi, kun taas toisten mielestä kuntaliitos ainoastaan pahentaisi jo olemassa olevia ongelmia. Kuitenkin enemmistö haastateltavista kuntapäätäjistä puolsi kuntaliitoksia ja näki ne yhtenä ratkaisuna kuntakriisin ratkaisemiseksi.

Sijainti koettiin tärkeäksi tekijäksi kunnan menestyksen kannalta. Se mainittiin joko kunnan menestystekijänä tai syynä sille ettei menestystä useassa haastattelussa. Sijainnila onkin merkitystä kunnan houkuttelevuuden ja väestön liikkeen kannalta, mutta se ei yksiselitteisesti kerro menestykö kunta vai ei. Tästä esimerkkeinä vaikkapa kaksi hyvin erilaista kuntaa, Somero ja Vantaa: Somero ei sijaitse minkään valtatievarrella, eikä sinne mene rautatietä. Vantaa taas sijaitsee pääkallopaikalla siellä minne koko maan väestö ja liike-elämä on keskittynyt. Vantaa ja Somero ovat kokoluokaltaan hyvin erilaisia, mutta omissa luokissaan ja koko valtakunnan tasolla tarkasteltaessa Somero on elinvoimainen ja taloudeltaan terve kunta, jossa haastattelun perusteella myös palvelut toimivat. Someron velkataso on yksi maamme matalampia (n. 18 %), kunnalla on mu-kavasti ylijäämää ja veroastekin alle keskitason, 18,3 %. Vantaalla sen sijaan velkaantuneisuus on peräti yli 70 % ja omavaraisuus alle puolet, vain 40 %.

Vertailussa myös Oulu on yksi parhaiten menestyviä kuntiamme syrjäisestä sijainnistaan huolimatta. Toki Oulun sijaintia kohentaa sen satama, kansainvälinen lentokenttä ja hyvät maantie- ja rautatieyhteydet sekä Ruotsin rajan läheisyys. Oulun seudulle on pystytty rakentamaan elinvoimainen talous- ja tiedekeskus, jossa veturina toimii Oulun kaupunki ja sitä tukevat ketterät pienemmät vieruskunnat, kuten Liminka. Limingan kaltaisia kuntia löytyy muualtakin Suomesta. Esimerkkeinä voisi mainita Raision Turun kupeessa, sekä Tuusulan, Keravan ja Järvenpään kivenheiton päässä kehä-kolmosesta. Kuitenkin näidenkin kuntien vierestä löytyy kuntia, jotka ovat tänä päivänä todellisessa kriisissä. Tämä osoittaa, että sijainnin vaikutusta kunnan menestykseen usein liioitellaan.

Kuntien vahvuuksiksi (sijainnin lisäksi) kuntapäättäjät mainitsivat myös päätöksenteon tehokkuuden, hyvän hengen kunnan sisällä ja johtamisen, elinkeinopolitiikan (myös alueellinen elinkeinopolitiikka), uudistumiskyvyn ja joustavuuden, kunnan houkuttelevuuden, sidosryhmätoiminnan ja väestörakenteen.

Heikkouksiksi mainittiin usein samoja asioita (vahvuus tai heikkous), mutta erityisesti heikkouksien listan joukossa nousi esille talouteen liittyvät asiat kuten heikko talouskasvu, taserakenne, ja yksipuolinen tai heikko elinkeinorakenne. Lisäksi usein mainittiin strategian ja johtamisen puute, sekä väestörakenteesta aiheutuvat haasteet.

Elinkeinoelämässä tapahtuneet muutokset ovat tietyille toimialalle keskittyneessä kunnassa haaste. Kaakkois-Suomen paperiteollisuus kunnat ovat kokeneet vastaiskuja kun suuret metsäyhtiöt ovat sulkeneet tehtaitaan. Kouvolan kaupunginjohtaja kertoi, että nykyisen Kouvolan alueella oli vielä 1970-luvulla 20 000 metsäteollisuuden työpaikkaa, nyt luvun ollessa 200⁴. Myös useissa muissa kunnissa ympäri Suomea on koettu viime vuosien aikana monia tehtaiden ja yritysten alasajoja.

Haastatteluissa keskusteltiin myös päätöksentekokulttuurista ja vallan tasapainosta päättäjäläisten välillä. Joissakin kunnissa valtuustossa istuu edelleen useita henkilöitä, jotka ovat kunnan palkkalistoilla työskenteleviä henkilöitä, ja vastauksista oli havaittavissa että ilmiö on jopa kasvamassa. Sen sijaan useassa haastattelussa nousi esille seikka ”valtatyhjiöstä” kuten Länsi-Turunmaan kaupunginjohtaja asian ilmaisi; kunnista ei tahdo löytyä enää vahvoja valtuutettuja (aika ja resurssipula muun muassa), vaan päätöksenteko jää pitkälle virkamiesten ja kunnanjohtajan harteille. Sen sijaan, että kunnissa olisi edelleen ”Esson kerhoja” tai äänekkäitä toisin ajattelihoita valtuuston riveissä, ongelma tuntuu olevan ennemminkin pääläellaan – kunnallispolitiikassa ei ole enää mukana vahvoja poliitikkoja ja näin ollen päätöksenteosta muodostuu vain muodollinen prosessi. Toki tässäkin oli suuria eroja kuntien välillä, ja esimerkiksi Espoo mainitsi nimenomaan vahvuudekseen asiantuntevat ja vahvat luottamusmiehet.

Johtamisjärjestelmissä oli eroavaisuuksia kuntien välillä, toki kuntaorganisaatioidenkin koko vaihteli suurista keskikokoisiin ja pieniin. Osalle esimerkiksi strategian työstämiseen oli käytetty paljon aikaa ja sen koettiin olevan ensisijainen johtamisen väline. Osassa kunnassa taas strategian tärkeyttä joko vähäteltiin tai sitä ei noudatettu, vaikka se jokaisesta kunnasta löytyi. Strategiatyön osalta menestyvien ja heikosti menestyvien kuntien välillä erot olivat huomattavat. Menestyvillä kunnilla strategia oli selkeästi use-

⁴ Haastattelun jälkeen, kesällä 2011 myös Myllykosken paperitehdas suljettiin.

ammin nostettu ensisijaiseksi johtamisen välineeksi, kun taas monissa heikommin menestyvissä kunnissa strategian laatiminen oli lähinnä muodollinen prosessi. Johtoryhmä työskentely on kunnissa käytössä kuntakoosta riippumatta. Monet kunnanjohtajat kokivat, että johtoryhmätyöskentelyn kautta he pystyivätkin parhaiten vaikuttamaan omaan organisaatioonsa ja aidosti johtamaan organisaationsa henkilöstöä. Myös johtoryhmätyöskentelyssä oli eroja kuntien välillä.

Suurimpina mahdollisuuksina kasvulle nähtiin kunnan vetovoimaisuus ja sen kasvataminen. Vetovoimainen kunta houkuttelee uusia asukkaita ja yrityksiä, jotka puolestaan kasvattavat kunnan verotuloja. Toisena mahdollisuutena nähtiin elinkeinopolitiikka ja maankäyttö ja kolmantena rakenteelliset uudistukset. Rakenteellisina uudistuksina mainittiin muun muassa kuntaliitokset ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät palvelurakenteiden uudelleenjärjestelyt. Mahdollisuutena muutamassa kunnassa mainittiin myös infrastruktuurin kehittäminen, esimerkiksi tietoverkkojen kehittämisen kautta. Lapinlahdella kerrottiin, että se oli ensimmäinen kunta joka lupasi kaikille asukkailleen 3G Internet-yhteyden (maaseutu kunta) ja myös Salossa kaupunginjohtaja näki tietoverkostoissa tulevaisuuden mahdollisuuden: ”*Onnistuminen langattomalla alueella on mahdollisuus*”.

Uhkina sen sijaan mainittiin useimmiten valtio ja yleinen taloudellinen kehitys. Haastatteluissa tuli usein esille valtionohjauksen ennustettavuuden puute ja lyhytkantoiset tavoitteet. Valtionosuusjärjestelmä (miten tulee muuttumaan) sekä kuntien lakivolliset tehtävät ja niiden lisääntyminen entisestään huolestuttivat monia. Viimeaikaiset julkisen talouden heilahtelut olivat myös huolena suurimmassa osassa kunnista. Talouden heikkeneminen vaikuttaisi jälleen työttömyyden kasvuun ja kunnan yritysten konkurssiin.

Haastatteluissa nousi esille mielenkiintoinen seikka, että menestyvien kuntien johtajat olivat selvästi kriittisempiä arvioidessaan omaa johtamista kuin heikosti menestyvien kuntien johtajat. Vaikka esimerkiksi strategian tärkeys tunnustettiin menestyvissä kunnissa huomattavasti useammin kuin heikommin menestyvissä kunnissa, niin sen noudattamiselle eivät menestyneet kunnat kuitenkaan antaneet yhtä hyviä arvosanoja. ”*Joku valtuutettu kirjoitti lehdessä, että keskitytään liikaa strategiaan ja halusi puhua kesämökkien roskapöntöistä*”.

Samoin konsensus oli heikommin menestyvissä kunnissa monesti korkeampi kuin menestyvissä kunnissa. ”*Kun talous on päin seiniä, niin silloin löytyy yhteisymmärrys*”, eräs kaupunginjohtaja totesi. Toisena syynä konsensuksen tasoon voi olla se, että hei-

kommin menestyvissä kunnissa on vähemmän vahvoja luottamusmiehiä, joka johtaa siihen ettei päätöksentekoon synny aitoa keskustelua ja mielipide-eroja. Lisäksi ero johtamisjärjestelmissä oli huomattava; heikommin menestyvissä kunnissa johtaminen tapahtui lähinnä muodollisella tasolla ja sen käytännön merkitys oli vähäinen.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 Kunnan johtamisen neljä painopistettä

Tutkimuksen tulosten ja kirjallisuuden pohjalta on yhdistettävissä neljä tekijää, jotka ovat kunnan johtamisen kannalta kriittisiä: Järkevä talousjohtaminen, rakenteiden ja prosessien uudistaminen, yhteistyö sidosryhmien kanssa ja kunnan henki, sisäinen ilmapiiiri. Kaiken pohjalla on järkevä talouden hoito ja talouden tervehdyttäminen. Kuten ministeriöt ja Kuntaliitto korostavat, kuntien tulee tehdä uudistuksia veropohjaan kestävyysvajeen pienentämiseksi sen lisäksi, että ne pyrkivät leikkaamaan menojaan (Kuntatalouden tasapainottamisohjelma 2012). Kunnilla on verotusoikeus, mutta esimerkiksi kunnallisveroja tai kiinteistöveroja ei monikaan kunta vapaaehtoisesti halua nostaa siinä pelossa, että muuttoliike muuttuisi negatiivisempaan suuntaan, tai vielä pahempaa, kunnan yrityksistä osa siirtyisi muualle.

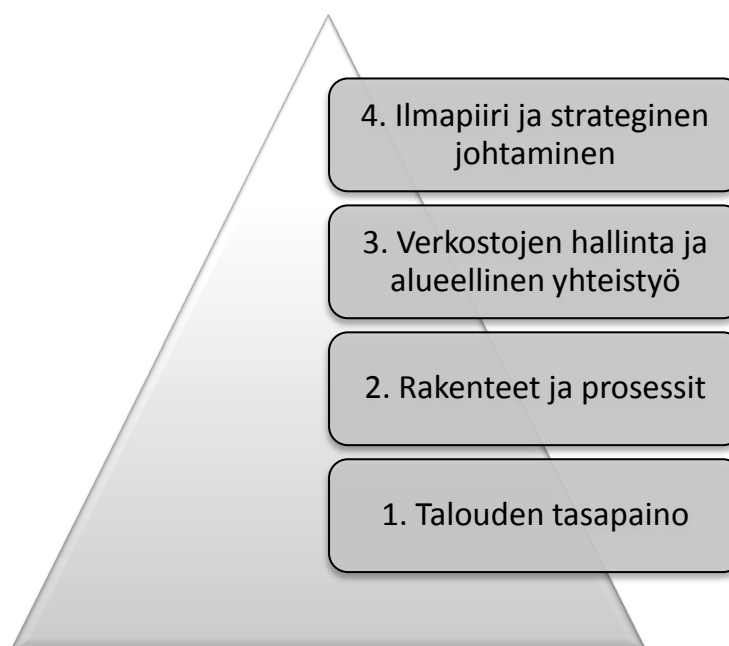
Talouden tervehdyttämiseen on toki paljon muitakin keinoja kuin verotulojen kasvattaminen; kaiken kaikkiaan järkevällä talousjohtamisella, talousarvion realistisuudella ja sen noudattamisella kunta pystyy vakauttamaan talouttaan. Löytyyhän esimerkkejä tutkimusaineiston joukosta, että pienikin kunta voi menestyä. Haastatteluissa ilmeni seikka, että useissa kunnissa talouden hoidossa ei ole ollut tarpeellista johdonmukaisuutta eikä kuria. On otettu lisää velkaa sen sijaan, että olisi pyritty kontrolloimaan menoja ja etsimään uusia tulonlähteitä. Kuntien tulee myös miettiä uusia keinoja tulopohjan kasvattamiselle. Kunnallinen palvelustrategia tulisi esimerkiksi laatia niin, että siinä huomioitaisiin myös uudet mahdollisuudet tulonlähteille.

Toiseksi rakenteet ja sisäiset prosessit tulee uudelleen arvioida. Kuntauudistuksen myötä kuntien tulee viimeistään käydä läpi hallintorakenteensa ja prosessit, mutta muutos tulisi tapahtua kuitenkin niin, että rakenneuudistuspäätösten täytyy syntyä ensi kädessä kunnilta itseltään. Ulkoa tuleva, mekaaninen muutos tuskin muuttaa kunnan jovalmiiksi tehotonta toimintaa paremmaksi, vaan kunnan organisaation tulee itse olla siinä kehittäjänä. Rakenteiden ja prosessien kehittämisessä apuna toimii muun muassa Osbornen ja Gaeblerin (1991) kehittämä 10 periaatteen malli eli kehittäminen tulisi kohdentaa tehokkuuden, joustavuuden, tuloslähtöisyyden, asiakasnäkökulmien ja hallinnon hajauttamisen kautta saataviin etuihin. Tarkemmin malli on avattu kuviossa 7 (sivulla 43). Tutkimustulosten pohjalta oli havaittavissa, että kunnat olivat sekä mietti-

neet että toteuttaneet rakenteisiin ja prosesseihin liittyviä kehityshankkeita. Kuitenkaan monissa kunnissa oli edelleen aistittavissa tehottomuutta ja esimerkiksi kuluja ei ollut saatu karsittua toivotulla tavalla. Syynä voisi olla esimerkiksi se, että prosessit ovat muutettu ja implementoitu mekaanisesti (ks. tulokorttiesimerkki sivulla 27, kappale 2) huolehtimatta siitä, kuinka ne ovat sisäistetty koko organisaation osalta. Toisaalta rakenteet eivät yksistään muuta kuntaa elinvoimaiseksi, vaan johtamisella on siihen merkittävä vaikutus.

Rakennemuutoksien ja talouden tasapainottamisen lisäksi kuntien tulee turvata alueellinen kehitys tehokkaalla verkostojohtamisella. Kunta on yhä enemmän riippuvainen sen ympäristössä toimivista instituutioista ja verkostojen avulla sen on mahdollista saavuttaa synergiaetua, muun muassa palvelujen järjestämisessä yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Kuntarajojen rikkominen ja kansallisesti yhtenäisten toimintamallien luominen voisi jatkossa tuottaa kunnille kustannustehokkaita ratkaisuja peruspalvelujen tuottamiseen. Lisäksi yhteistyössä alueen yritysten kanssa, kunta pystyy kehittämään innovatiivisempia kasvustrategioita. Kunnanpäättäjien tulisi pyrkiä sekä hallinnoimaan että vaikuttamaan verkostojen sisäisiin toimijoihin ja myös niiden välisiin suhteisiin. Kunnan rooli verkostojen välisissä suhteissa on toimia sillanrakentajana eri toimijoiden väliselle yhteistyölle.

Ylimpänä pyramidissa on kuntaorganisaation sisäinen ilmapiiri, yhteishenki ja johtaminen. Vallan tasapaino, päätöksenteon sujuvuus, yksiköiden välinen yhteistyö ja selkeät yhteiset strategiset tavoitteet voivat määritellä pitkälle sen kuinka kunta lopulta menestyy. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että menestyvillä kunnilla oli selkeä strategia, jota seurattiin ja johtaminen toimi myös käytännön tasolla. Päätöksentekokulttuuri oli menestyvissä kunnissa tehokkaampaa; konsensus ei ehkä ollut yhtä korkealla kuin muilla, mutta kunnista löytyi yhä vahvoja poliitikkoja ja aitoa keskustelua. Erimielisyyksistä riippumatta yhteinen suunta oli selvempi, kuin heikommin menestyvissä kunnissa. Kuviossa 12 on tiivistetty nämä neljä esille nousutta tekijää.



Kuvio 12 Elinvoimainen kunta

Kuvion 12 osa-alueet ovat siirrettävissä myös tutkimuksen teoreettiseen kehykseen (kuvio 13), sillä se yhdistää sekä NPM doktriinin että hallinnan teorian periaatteita. NPM doktriini painottaa, että kunnan tulee pyrkiä tarkkaan talouskuriin ja menojen karsimiseen erilaisin rakenneuudistuksin. Siinä myös tavoitellaan kehittyneitä ja kustannustehokkaita prosesseja, jotka ovat johdettu yritysmailman toimintamalleista (Hood 1991). Hallinnan teoria taas esittää, että kunnan menestyksen kannalta avainasemassa on synergiaetujen hakeminen verkostotoiminnan kautta. Molemmat teoriat myös painottavat johtamisen olennaista roolia kaiken muun toiminnan kehittämisen kulmakivenä.

7.2 Sidosryhmien ja verkoston synergian hyödyntäminen

Haastatteluissa ei kysytty suoraan sidosryhmistä tai verkostojen hyödyntämisestä. Kun kuitenkin kysyttiin kunnan vahvuuksista, johtamisesta, strategiasta ja mitä kunta tekee kehityksensä eteen, vain jokunen kuntapäättäjä mainitsi sidosryhmät. Ne harvat kunnat, jotka mainitsivat onnistuneen sidosryhmätoiminnan vahvuuksiksi, kuuluivat kaikki menestyviin kuntiin. Kolmannen sektorin hyödyntämistä ei mainittu suoranaiseksi vahvuudeksi kuin muutamassa haastattelussa. Kuitenkin (painottuen enemmän) menestyvien kuntien vastauksissa oli havaittavissa, että he katsoivat kuntaa kokonaisuutena; kuntakonsernina, kunnan muiden toimijoiden ja alueellisesta näkökulmasta. Esimerkiksi Somerolla liikunnan ja kulttuurin virastoa hoiti 18 henkilöä kolmannen sektorin yhdis-

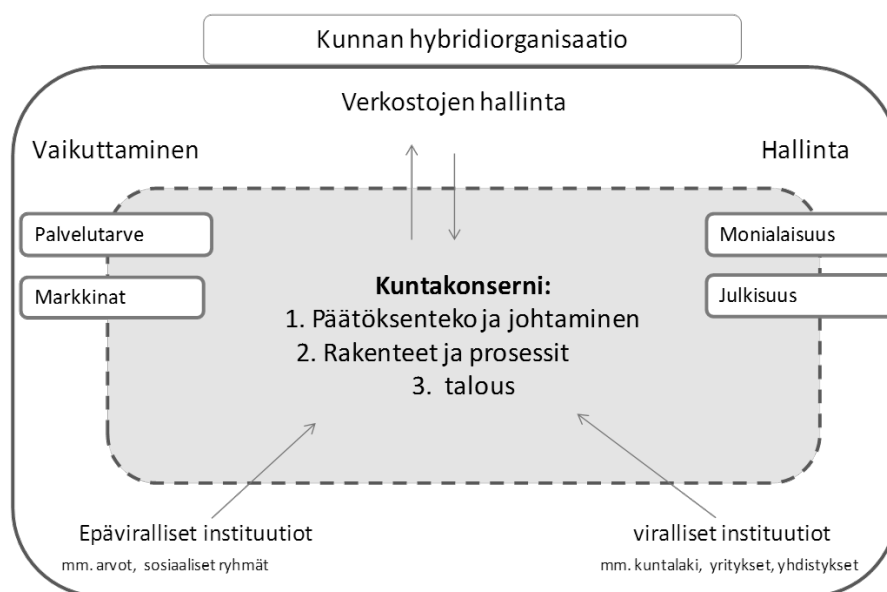
tyksistä ja vain yksi virkamies. Someron esimerkki on yksi pitkälle viedystä kolmannen sektorin hyödyntämisestä.

Silti sidosryhmistä saatavaa synergiaetua ei ole täysin sisäistetty koko kuntasektorin laajuisesti. Toiset kuntapäätäjät saattavat pitää paikallisten yritysten ja yhdistysten kanssa käytävää yhteistyötä luonnollisena tapana toimia, mutta ei kuitenkaan strategisena resurssina. Yksittäisissä kunnissa visioitiin selvästi strategisesta näkökulmasta oman kunnan liike-elämän tai koulutusklustereiden kehittämistä kasvun nostattajana nimenomaan yhteistyön kautta eri toimijoiden kesken. Kuitenkin haastattelujen perusteella nämä kunnat ovat suhteellisen harvassa.

Myös kansalaiset tulisi ottaa aktiivisemmin mukaan kunnan toiminnan kehittämiseen. Terveys- ja sosiaalihuollon valinnanvapauden kehittäminen ja erilaiset haluttua käyttäytymistä palkitsevat järjestelmät voisivat saada aikaan positiivisen liikkeen kansalaisissa niin, että myös palvelurakenteet muuttuisivat luonnollisesti tehokkaammiksi. Kunnissa voitaisiin ottaa käyttöön erilaisia palkitsemiskäytäntöjä, joissa kansalaisia kannustettaisiin käyttäytymään toivotulla tavalla. Esimerkiksi ruuhkamaksujen sijaan palkittaisiinkin polkupyörän käytöstä pienellä rahasummalla. Myös terveydenhuollon sektorilla kansalaisia voisi palkita oman terveyden edistämisestä yhä enemmän.

Verkostojen hallinta on monesti haastavampaa kuin oman sisäisen organisaation resurssien ja prosessien kehittäminen. Ulkoinen ympäristö voidaan kokea helposti hallitsemattomaksi tilaksi, jonka kanssa kunta elää, muttei pysty vaikuttamaan siihen. Johtopäätöksenä haastatteluille, kuntien tulisi ottaa sidosryhmät yhä vahvemmin strategiseksi resurssiksi; tunnistaa tärkeimmät sidosryhmät, vaikuttaa niihin, kehittää yhteistyötä ja pyrkiä hallitsemaan verkoston toimintaa.

Teoreettisen kehyksen (kuviokuva 13) pohjalta on todettavissa, että kunnissa on panostettu enemmän sisäisten kapasiteettien parantamiseen ja ulkoinen ympäristö on jäänyt edelleen vähäisemmälle huomiolle. Jatkossa kunta pystyy yhä parantamaan elinvoimaansa laatimalla selkeän strategian sidosryhmien kanssa tehtävän yhteistyön kehittämiseen ja etsimällä myös täysin uusia yhteistyökumppaneita ja -malleja. Kun kunta ajattelee kuvion 13 mukaisena hybridioorganisaationa, sen resurssien tulisi ulottua myös konsernin ulkopuolelle. Lisäksi tulosten perusteella kunnissa ei ole pystytty vaikuttamaan kunnan toimintaverkoston lisäämällä tai suuntaamalla palvelutarvetta tietyille alueille tai kehittämään olemassa olevia markkinoita. Joitakin poikkeustapauksia kuitenkin nousi esille, joissa kunnalla oli hyvinkin aktiivinen rooli markkinoiden kehittäjänä.



Kuvio 13 Kuntajohtamisen kehittynyt organisaatiomalli

Kuntakonsernin sisäinen johtaminen tuli esille luvussa 7.2. Konsernin sisäinen johtaminen on toki avainasemassa kunnan toiminnassa, mutta kehittyneessä organisaatiomallissa strategisen, eli suunnitellun, tiedostetun ja kauaskantoisen johtamisen tulisi ulottua myös kaikkiin verkoston sisällä toimiviin toimijoihin. Edelleen teoreettiseen kehikseen heijastettuna (kuvio 13) tutkimustulosten painopiste on katkoviivojen sisällä, jolloin johtopäätöksenä voidaan todeta, että verkostoista saatavaa hyötyä tai siitä aiheutuvia riskejä ei ole optimaalisesti kunnissa ymmärretty.

7.3 Strategian merkitys ja strategiatyö kunnissa

Yksi haastattelun osa-alue oli strategia ja sen merkitys kunnan johtamisessa. Teorioiden mukaan strategian tulisi olla keskeinen johtamisen väline ja sen noudattaminen on luonnollisesti tärkeää. Kuntajohtamisen ei tässä tulisi erota yritysjohtamisesta, jossa strategian merkitystä on ehkä kauemmin korostettu.

Lähes kaikilla haastatelluilla kunnilla oli käytössä strategia ja sitä päivitettiin säännöllisesti. Yleensä strategia päivitetään kunnissa neljän vuoden välein ja tarkistetaan vuosittain. Poikkeustapauksia olivatkin vain kuntaliitoskunnat, jotka eivät olleet ehtineet vielä haastatteluun mennessä (kevät 2011) laatia tai hyväksyttää uuden kunnan strategiaa.

Eroavaisuuksia löytyi kuitenkin siinä, kuinka tärkeänä kuntapäätäjät pitivät strategiaa ja kuinka hyvin sitä heidän mielestään on noudatettu. Haastattelujen yleisin vastaus

kysymykselle ”Mikä on strategian merkitys” oli *’on käytössä, ei tärkeä’*. Monesti strategia oli vain muodollinen johtamisen väline ja sen merkitys käytännön työssä jää pie-neksi. Strategian merkitys jakoi selvästi menestyvät ja heikommin menestyvät kunnat; menestyvistä kunnista 35 % kertoi strategian olevan keskeinen tai tärkein johtamisen väline, kun taas heikosti menestyvistä kunnista ainoastaan 15 % ajatteli näin. *”Hei, meillähän on strategia – ei kovin professionaalialia...”* Kunnan heikkoudeksi monet heikosti menestyvät kunnat valittelivatkin strategisen suunnan puutetta.

Jari Asikainen (2009) on luonut kuntastrategian mallin, jonka hän on jakanut viiden eri strategian osan alle: 1. Asiakas ja kuntalainen, 2. Vetovoimaisuus ja kilpailukyky, 3. Talous, 4. Rakenteet ja prosessit ja 5. Henkilöstö ja johtaminen. Lisäksi strategian keskiössä on kunnan visio, arvot ja toiminta-ajatus.

Kuten Asikaisen mallista on todettavissa, siinä esiintyvät samat asiat, kuin mitä tämän tutkimuksen tuloksista oli johdettavissa. Kunnan tulee ottaa huomioon omat sisäiset resurssit, ulkoiset sidosryhmät, talous rakenteet ja prosessit, sekä miettiä kuinka parantaa vetovoimaisuuttaan ja parantaa kasvua. Asikainen ehdottaa, että jokaiselle eri osa-alueelle luotaisiin oma strategia ja strategiset päämäärät. Hän kuitenkin painottaa, että mitään standardeja strategioille ei ole – tärkeintä on yhteisymmärryksen synty siitä, mihin suuntaan kuntaa halutaan kehittää (Asikainen 2009). Oheisessa strategiamallissa on jäänyt vähemmälle huomiolle päätöksenteko ja yhteistyön sujuvuus. Tutkimustulosten perusteella myös päätöksenteon sujuvuus tulisi olla yksi kuntastrategian osa. Menestyviä kuntia yhdisti se yksittäinen seikka, että niissä päätöksenteko oli ainakin pääosin sujuvaa ja vahvat luottamus- ja virkamiehet jakoivat tehtävänsä tehokkaasti. Asikaisen mallissa myös johtaminen on ikään kuin alistettu henkilöstöjohtamisen alle, mutta johtaminen tulisi nähdä, hallinnan teoriaan heijastaen, yhä vahvemmin koko verkoston johtamisena. Alla olevaan kuvioon (kuvio 14) on koottu kuntastrategia, joka on johdettu Asikaisen esittämästä mallista (2009, 151), mutta siihen on lisätty johtopäätöksissä korostettu päätöksenteon merkitys.



Kuvio 14 Elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan strategian osatekijät

Myös johtaminen on muutettu Asikaisen mallista ”Henkilöstö ja johtaminen” niin, että sana henkilöstö on otettu pois. Vaikka henkilöstöjohtaminen on tärkeä kuntastrategian osa, niin johtamiseen sisältyy myös muut sidosryhmät kuin konsernin henkilöstö. Kuvio 14 kattaa näin kaikki kuntastrategian kannalta kriittisimmät osa-alueet. Vetovoimaisuuteen ja kilpailukykyyn liittyy vahvasti myös kunnan innovatiivisuus. Kuntien heikkoutena on ollut pitkään innovatiivisuuden puute esimerkiksi lisäpalvelujen kehittämisessä, jonka avulla kunnat voisivat hankkia itselleen lisätuloja. Innovatiivisuus pitäisi huomioida myös kunta strategiassa yhtenä tärkeänä kehityskohteena ja asettaa sille tavoitteita (Harisalo 1995).

7.4 Pelastavatko kuntaliitokset?

Uudessa kuntauudistuksessa on ehdotettu kuntien lukumäärän laskevan jopa alle 70:neen (kuntaudistus.fi). Kuitenkin tulevat keskustelut tulevat antamaan suunnan todelliselle kuntaluvulle. Pääministeri Jyrki Katainen ilmoitti kuntauudistus uutisen myötä, että myös pakkoliitokset saattavat tulla jossain tapauksissa kysymykseen (mtv3.fi). Monet, etenkin pienet kunnat vastustavat liitoksia voimakkaasti, sillä ne pelkäävät menettävänsä lähi demokratiansa, ja peruspalvelujen turvaamisen kohtuullisen välimatkan päässä asuinsijoistaan.

Kuntaliitosten myötä monet palvelut tultaisiin keskittämään uuden kunnan suurimpiin asuinkeksuksiin. Hallitus ja kuntaministeriö kuitenkin painottavat, että kuntauudistuksessa on kyse nimenomaan palvelujen turvaamisesta kaikille suomalaisille, sillä ilman näitä rakennemuutoksia kunnilta loppuisivat yksinkertaisesti rahat tuottaa tarvittavat peruspalvelut. Kunnalle palvelujen järjestämiseen tulee liittymään paljon kysymyksiä, sillä peruspalvelut kuten terveyskeskukset, koulut ja päiväkodit on edelleen oltava jokaisen kuntalaisen lähettyvillä. Jotta palvelujen järjestäminen tulisi vanhan kunnan mallia tehokkaammaksi, tulisi liitostilanteessa miettiä myös rahoituksen eri vaihtoehdot uusiksi. Tiiviimpi yhteistyö yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa voisi tuoda rahoitukseen helpotusta ja samalla kehittää prosesseja tehokkaampaan suuntaan.

Kuntaliitoksissa toinen solmukohta on organisaatiokulttuurien yhteen saattaminen muutostilanteessa. Henkilöstön uudelleen sijoittaminen, niin fyysisesti eri toimipaikkaan kuin mahdollisesti uusiin työtehtäviin, on vaativa prosessi. Lisäksi kunnissa voi olla hyvinkin erilaiset sisäiset kulttuurit, joiden yhteen sulattaminen ei tapahdu itsestään – ainakaan kovin nopeasti. Laamanen & Nyholm puhuvat artikkelissaan (2009) *Muutoksen strategisen johtamisen haasteet kuntaliitoksissa ja kuntien yhteistyössä*, että muutostilaa kuvaa usein *hallinnan häly* ja kaoottinen murrostila. Yritysten välisiin fuusioihin verratessa, kuntaliitoksia vaikeuttavat niiden julkisuus ja poliittinen kädenvääntö. Ei ole itsestään selvää, miten muutosprosessi tulisi viedä läpi ympäristössä, jossa eri intressit risteytyvät (Laamanen & Nyholm 2009). Kunnanjohdolla on tässä tärkein rooli, sillä sen ensisijainen tehtävä on johtaa ihmisiä ja kulttuuria.

Laamanen & Nyholm painottavat, että rakenneuudistuksia ja järjestelmiä huomattavasti tärkeämpää muutostilanteessa on, että johto strategisin lähtökohdin muuttaa kulttuuria niin, että se reagoi muutokseen positiivisesti ja vahvistaa toimintaa jota tavoitellaan. Johtamiseen liittyvät johtamisjärjestelmät, jotka myös tulisi muuttaa sellaisiksi, että ne tukevat muutokselle asetettuja strategisia tavoitteita.

Äänekosken kaupungin apulaiskaupunginjohtaja Heli Orenius kertoi artikkelissaan kokeneensa kuntafuusion ”pohjamutia myöten”. Hän puhuu tunteista ja järjestä kuntafuusion yhteydessä. Tunteet ovat järjen vastaisia ja usein myös fuusion vastaisia: ”kuntafuusiohan on järkevä ratkaisu”. Hän kuitenkin painottaa, että kuntafuusiossa tunteiden merkitys on ollut ratkaiseva. Se, kuinka muutosjohtaminen onnistuu, on kiinni nimenomaan pehmeistä arvoista; fiiliksestä, luottamuksesta ja motivaatiosta (Orenius 2009, 118).

Fuusio jättää myös jäljet kulttuuriin: ”hyvät tai huonot ja ne paljastuvat ennen pitkää”. Näin ollen edelleen painottuu se tosiasia, että jokainen kuntaliitos on erilainen. Se, että liitoksia aletaan viedä valtionohjauksella, standardisapluunalla läpi ei voi tuottaa toivottua lopputuloksia. Ministeriö vaatii kunnilta selvityksen kuntaliitoksia koskien 13.4.2012 mennessä. On epärealistista olettaa, että kunnat olisivat ehtineet tässä ajassa (kahdessa kuukaudessa) käydä läpi kaikki fuusioihin liittyvät asiat ja päättää kenen kanssa ja milloin olisivat valmiita fuusioitumaan. Mikäli valtio ottaa ohjat ja lähtee viemään liitoksia mekaanisesti kunta kunnalta läpi, seuraukset ovat erittäin todennäköisesti epäonnistuneita. Muutos täytyy lähteä kunnasta ja muutos vaatii aikaa valmistelulle. Toki jos valmistelut aloitetaan nyt, niin ensi vuoden alusta voimaan astuvat liitokset voivat vielä onnistua. Johtamisella on tässä tärkein rooli.

Oreniuksen (2009) mukaan strategiat ja visiot ovat fuusion helpoin osa. Paljon haastavampaa on johtaa muutoksen läpi. Kuitenkin tieto ja taito johtaa omaa kuntaorganisaatiota löytyy kunnan sisältä, ei Arkadianmäeltä. ”*Rohkeutta ja kovaa johtajuutta vaatii ottaa esille sellaisia pehmeitä asioita kuten käytös, rehellisyys, tapa toimia, luottamus, toisen kunnioitus, lojaalisuus, virheiden myöntäminen, anteeksi pyytäminen, armollisuus, rajallisuus, neuvottomuus, epäonnistumisen pelko ja luopumisen tuska*”, Orenius tiivistää.

Mikäli suunniteltu kuntaliitos ehdotus toteutuu, kuntien mediaanikoko kasvaisi noin 43 000 asukkaaseen ja suurin osa kunnista kuuluisi 40 000-100 000 asukkaan kuntiin. Muutos on huomattava, kun verrataan esimerkiksi vuoteen 2010, jolloin noin puolet Suomen kunnista oli alle 6000 asukkaan kuntia. Kuntaliitosten on ministeriön mukaan määrä toteutua vuoteen 2015 mennessä (kuntaliitos.fi).

7.5 Jatkotutkimusaiheet

Tässä tutkimuksessa pyrittiin etsimään eroja kuntien välillä ja löytämään kunnille yhteisiä menestystekijöitä. Tutkimusaineisto oli laaja laadulliselle tutkimukselle. Jatkotutkimuksen kannalta yksittäisiä kuntia tutkivat tapaustutkimukset toisivat lisäulottuvuuksia tutkimuksen johtopäätöksille. Vaikka tässäkin tutkimuksessa pyrittiin mahdollisimman syvällisesti löytämään jokaisen 42 yksittäisen kunnan vahvuudet ja heikkoudet, ei laadullinen tutkimus kuntien lukumäärän vuoksi ollut kuitenkaan yhtä perinpohjainen, kuin jos tutkittavana olisi yksi tai muutama kunta. Tapaustutkimuksen avulla olisi mahdollis-

ta tutkia tarkemmin esimerkiksi päätöksentekoon, poliittiseen vallanjakoon ja johtamiseen kohdistuvia aiheita, ottaen huomioon kunnan historian pidemmältä aikaväliltä. Tässä tutkimuksessa selvitettyjen menestystekijöiden ja menestyvien kuntien kautta seuraava tutkimusvaihe olisi siirtyä tutkimaan yksittäisiä menestyviä kuntia yhä intensiivisemmin.

Toinen kiinnostava jatkotutkimuksen aihe olisi selvittää, kuinka kunnan ja kunnan sidosryhmien välinen yhteistyö on kehittynyt, miten kunnan johtamisella on edesautettu yhteistyötä ja mitä haasteita sidosryhmätyöskentelyssä on. Kuten tämän tutkimuksen tuloksista oli havaittavissa, vain harvat kunnat tuntuivat hyödyntävän tehokkaasti eri sidosryhmiään ja kehittämään hybridikunnan verkostoja. Tulevaisuudessa näiden asioiden pohtiminen tulee kunnille ehkä väkisinkin eteen, sillä väestön ikääntymisen ja kuntakokojen kasvamisen kautta kunnan ydinorganisaatiolla ei tule riittämään resurssit palvelujen järjestämiselle (Möttönen & Niemelä 2005). Näin ollen olisi mielenkiintoista ja kuntakenttää kehittävää tutkia yksityiskohtaisemmin erilaisia tekijöitä kunnan verkostojen yhteistyön kasvattamiselle ja pohtia kunnan roolia yhä vahvemmin aktiivisena markkinoiden kehittäjänä.

Kolmas jatkotutkimusaihe tämän tutkimuksen pohjalta nousee kysymys kuntaliitokista. Esimerkiksi tapaustutkimuksen kautta tutkittavaksi otettaisiin kunta, jossa on käyty läpi kuntaliitos ja tutkittaisiin kuinka muutoksen läpivienti on onnistunut. Intensiivisellä tapaustutkimuksella olisi pyrkimys selvittää niin prosessien yhdistämiseen liittyviä kuin tunneperäisiä haasteita kahden organisaatiokulttuurin fuusioissa. Tutkimus olisi hyödyllinen tietoa tulevia kuntaliitoksia ajatellen.

7.6 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Laadullinen tutkimus toteutettiin 40 kunnassa, joka lukumäärällisesti tukee tulosten luotettavuutta. Lisäksi haastatteluissa käytettiin aina samaa haastattelurunkoa, joten vastausten vertailu oli suhteellisen luotettavaa. Yleisesti laadullisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan analysoida Lincolnin ja Guban mukaan siirrettävyyden ja sovellettavuuden, totuudellisuuden, vahvistettavuuden ja uskottavuuden kautta (Willberg 2009, mukaan). Siirrettävyys tai sovellettavuus viittaa siihen, kuinka hyvin tutkimustulokset ovat sovellettavissa toiseen tutkimuskohteeseen. Kuntien menestystekijöitä tutkittaessa, tämän tutkimuksen saatossa oli havaittavissa, että myös muut asiantuntijat olivat kiinnittäneet vastaaviin asioihin huomioita (ks. johtopäätökset esim. Asikainen, Orenius 2009).

Tämän havainnon myötä on todettavissa, että tutkimuksen vahvistettavuus on suhteellisen korkea. Lisäksi teoreettinen kehys tuki tutkimustuloksia. Tutkimustulokset ovat myös sovellettavissa muihin kuntasektoria koskeviin tutkimuksiin, sillä se edustaa laajasti koko kuntasektoria ja haastattelurunko on laadittu ilman teoreettisia etukäteisolettamuksia.

Totuudellisuudella pyritään määrittämään, kuinka paljon tutkimustulokset kuvaavat ilmiön todellista tilaa. Totuudellisuutta voidaan mitata esimerkiksi triangulaation avulla. Guban ja Lincolnin mukaan (ks. Eriksson & Kovalainen 2008, 292–293) triangulaatiossa on viisi päätyyppiä: menetelmätriangulaatio, analyysitriangulaatio, aineistotriangulaatio, teoriatriangulaatio ja tutkijatriangulaatio. Tässä tutkimuksessa tulosten luotettavuutta lisäävät menetelmä- ja aineistotriangulaatiot, sillä laadullisen tutkimuksen tuloksia tukevat kvantitatiivisen tutkimusaineiston tulokset. Tilastollinen data tukee haastattelujen tuloksia, kun tutkimus pyrkii määrittelemään, miksi kunta menestyy.

Tutkimuksen uskottavuudella viitataan yleisesti tutkijaan omiin ennakkoolettamuksiin, jotka saattavat vaikuttaa tutkimustuloksiin sekä johtopäätösten oikeellisuuteen. Tässä gradututkielmassa haasteena luotettavuudelle oli pohjalla ollut teos *Miksi kunta menestyy?* (Anttonen 2011), jossa toimin avustavana analyytikkona. Luotettavuuden lisäämiseksi Risto Anttonen ja toinen kunta-alan asiantuntija lukivat tutkielman läpi ennen sen julkaisua. He eivät vaikuttaneet tekemiini johtopäätöksiin. Tutkimusaineisto on pyritty mahdollisimman tarkasti ja objektiivisesti analysoimaan uudelleen teoreettista tietopohjaa hyväksi käyttäen. Teoreettisen kehyksen ja tutkimusaineiston analysoinnin aikana en myöskään lukenut Anttonen tekemiä johtopäätöksiä, jotta välttyisin mahdollisilta ajatusten kopioinnilta. Tutkimuksen uskottavuutta on aina hankala arvioida, mutta tässä tutkielmassa se on kuitenkin mahdollista asettaa korkealle, sillä sudenkuopat luotettavuudessa oli tiedostettu jo ennen analyysin tekoa.

8 YHTEENVETO

Sekä aiheen viimeaikainen kirjallisuus että tämän tutkielman empiiriset tulokset osoittavat, että johtamisella on merkittävä asema kunnan menestyksessä. Johtaminen on kuitenkin käsitteenä laaja, joten siitä on rajattavasti tärkeimmät menestyksen syyt. Tässä tutkimuksessa tärkeimmiksi tekijöiksi kunnan menestyksen mittareina johtamisen näkökulmasta nousivat päätöksentekoprosessien ja käytännön johtamisen sujuvuus, sidosryhmätoiminnan syvyys ja laajuus sekä päättäjien ote omaan talouteen. Jotta kunnat voivat parantaa toimintakykyään tulevaisuudessa, on kuntien rakenteita muutettava ja palvelut saatava kustannustehokkaammaksi. Kuntaliitokset ovat yksi ratkaisu, alueellisen ja paikallisen yhteistyön tiivistäminen toinen.

Tässä tutkimuksessa esitetyn teoreettisen viitekehyksen lääkkeitä kuntatalouden parantamiselle on sovellettu suhteellisen laajasti Suomen kunnissa. Tutkimuksen tuloksista on todettavissa, että menestyneet kunnat ovat soveltaneet NPM doktriiniin liittyviä käytäntöjä heikommin menestyviä kuntia jonkin verran useammin. He mainitsivat, että kunnissa oli panostettu johtamisjärjestelmien, kuten tulokorttien ja 365-arvioinnin, kehittämiseen, palvelujen kustannustehokkaaseen järjestämiseen ja yleisesti prosessien tehostamiseen. Toisaalta myös heikommin menestyvissä kunnissa oli kiinnitetty edellä mainittuihin kehityskohteisiin huomiota, mutta etenkin menokasvun hillitseminen on heille edelleen suuri haaste, joka voi johtua monen muun tekijän lisäksi uusien käytäntöjen heikon sisäistämisestä ja implementoinnista.

Lisäksi merkittävä ero menestyvien kuntien ja heikommin menestyvien kuntien välillä oli johtamisen, vallan tasapainon ja päätöksenteon sujuvuus. Monen kunnan haasteena oli heikko valtuusto, jolloin päätöksenteosta on tullut keinotekoista. Lisäksi johtamisen käytännönsujuvuutta kritisoitiin monessa kunnassa. Kunta menestyi, kun johtaminen, päätöksenteon sujuvuus ja yhteistyö olivat onnistuneita. Lisäksi talousjohtamisella on ollut merkittävä vaikutus siihen, missä tilanteessa kunta on tällä hetkellä ja mihin suuntaan sen kehitys on menossa. Menestyvällä kunnalla tulee olla siis kaikki neljä tekijää tasapainossa; talous, rakenteet ja prosessit, sidosryhmätoiminta ja johtaminen. Hallinnan teoriaan heijastaen, menestyneet kunnat olivat huomioineet sidosryhmätyöskentelyn selkeästi heikompiä kuntia useammin. Heillä tuntui olevan myös vahvempi alueellinen ja yhteistyön kautta saavutettava lähestyminen strategiseen kehittämiseen ja kunnan visioon.

Kolmannen sektorin mukaan tulo on määritelty kunnissa tärkeimmäksi kehityskohdeeksi (Pihlaja, 2010). Tutkimuksen tulosten pohjalta on todettavissa, että kolmatta sektoria ja yleisesti kuntaa ympäröivää toimijoiden verkostoa on vasta rajoitetusti hyödynnetty kunnallisten tehtävien hoitamisessa. Kolmannen sektorin mukaan ottoa, tai sen mukana tuomaa potentiaalia, mainittiin vain harvoin. Yleisesti vastaukset jakautuvat kahteen; omaan, sisäisen organisaation kehittämiseen ja ulkoisiin tekijöihin. Ulkoisista tekijöistä puhuttiin kuitenkin usein irrallisena ”voimana”, joille kunta ei voi mitään. Valtion ja kuntien vastakkainasettelu oli selvä, samoin yleinen talouden kehitys huolestutti.

Suomen menestyvimmat kunnat mainitsivat silti selkeästi useimmin yhteistyön, yhteisöllisyyden ja sidosryhmien tärkeyden. Espoossa ”kaikki (puhuen kunnasta, yrityksistä ja asukkaista) osallistuu kehittämiseen”, Oulussa on ”tahto kehittää aina ja tulla Pohjois-Euroopan keskuukseksi”, Raisio on kehittänyt Raision mallin jatkoksi ”Turun seudun rakennemallin” ajatellen oman kuntarajansa ulkopuolelle ja Somerolla on investoitu työympäristöön niin että kaikki kunnassa viihtyvät.

Huolimatta muutamista valopilkuista, kunnat tuntuvat painivan haasteidensa kanssa pitkälti yksin. Voisiko lääkkeeksi ehdottaa yhä tiiviimpää yhteistyötä oman kunnan eri yhdistysten, seurojen, seurakuntien ja asukkaiden kanssa? Kun tänä päivänä korostetaan yksilöllisyyttä, niin miksi emme tarjoaisi asukkaille aktiivisempaa roolia kunnan kehittämisessä? Toki valitettava tosiasia on, että etenkin luottamustehtäviin on yhä vaikeampi saada mukaan aktiivisia ja asiaan perehtyneitä kansalaisia; päivätyö kun vie kaiken ajan. Kunnallisen päätöksenteon ytimen ulkopuolella tosin voi piillä mahdollisuuksia. Valinnanvapauden kehittäminen peruspalveluissa ja erilaiset haluttua käyttäytymistä palkitsevat järjestelmät voisivat saada aikaan positiivisen liikkeen kansalaisissa niin, että myös palvelurakenteet muuttuisivat luonnollisesti tehokkaammiksi.

Kuntien tulisi panostaa yhä enemmän myös strategiatyöhön. Kuten tutkimuksen tulokset osoittivat, strategia oli käytössä jokaisessa kunnassa, mutta se oli usein valitettavan muodollinen johtamisen väline. Monen kunnan haasteena oli, että yhteinen suunta ja tahtotila puuttuivat. Strategiatyössä kunnan johdon tulisi keskittyä kunnan toimintaympäristön kaikkiin päätekijöihin; talouteen, rakenteisiin ja prosesseihin, johtamiseen, päätöksentekoon, asiakkaisiin ja kuntalaisiin sekä kunnan vetovoimaisuuden ja kilpailukyvyyn kehittämiseen. Kunta, jolla on selkeä visio ja koko organisaation laajuisesti sisäistetty strategia, on varmasti kilpailukykyisempi kuin kunta, jolla ei ole sisäistettyä,

yhteistä päämäärää ja strategiaa. Elinvoimaisella kunnalla tulee olla tasapainoinen talous, tehokkaat prosessit, hyvä yhteishenki ja johtaminen sekä aito halu kehittyä.

Kunnat elävät tällä hetkellä suurinta murroksen aikaa koko 95-vuotisen historiamme aikana. Tulevan kuntauudistuksen toteutustapa ja vaikuttavuus jäävät pian nähtäväksi ja tällä hetkellä kuntakentässä vallitsee odottava tila. Kuntaliiton tutkimusjohtaja Torsti Kivelä tiivistää; *”Muutoksen nopeus, yllättävyys sekä syiden ja seurausten ketju johtivat meidät tilanteeseen, jossa valmiita vastauksia ei ole käsillä. Meillä on vain kysymyksiä. Voimme toivoa, että osa niistä on oikeita ja olennaisia”* (Kivelä 2009).

LÄHTEET

Tutkielma pohjautuu teokseen:

Anttonen, Risto (2011): *Miksi Kunta Menestyy? Mistä löytyvät viisaat virkamiehet ja pätevät päättäjät*. Edita Publishing Oy, Helsinki

Airaksinen, J– Haveri, A. (2003). Artikkelin *Networks and Hierarchies in inter-municipal co-operation – Are networks really light and flexible and hierarchies sticky and rigid?* Konferenssipaperi. <<http://www.uwe.ac.uk/bbs/sglg/foeiras.html>>, haettu 24.2.2012

Alasuutari, P. (1994): *Laadullinen tutkimus*. Jyväskylä. Vastapaino

Bourgon, Jocelyne (2007): *Responsive, Responsible and Respected Government: toward a new public administration theory*. International Review of Administrative Sciences, pp. 1-20, Sage Publications.

Correlation coefficient (2012) Wolfram Mathworld <<http://mathworld.wolfram.com/CorrelationCoefficient.html>> Haettu 1.3.2012

Edwards, A. L. "The Correlation Coefficient." luku. 4, *An Introduction to Linear Regression and Correlation*. San Francisco, CA: W. H. Freeman, 1976.

Eriksson, P. – Kovalainen, A. (2008) *Qualitative Methods in Business Research*. Sage Publications London

Eskola, J. – Suoranta, J. (2003) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere.

Ewalt, Jo Ann (2001): *Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*. Maaliskuu 2011. Eastern Kentucky University, (Second draft)

DiMaggio, Paul – Powell, Walter (1983): *The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields*. American sociological review, Volume 48, Issue 2, Huhtikuu 1983, 147-160, JSTOR

Dyer, Jeffrey (2006): *Relational view: Cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage*, JSTOR

Harisalo, Risto (1995): *Kuntien Innovatiivisuus: tutkimus innovatiivisten kuntien tunnistamiseksi*. Tampereen yliopisto

Haveri, A. – Majoinen, K. – Jäntti, A: *Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta*. Teoksessa Haveri, A.– Majoinen, K. – Jäntti, A. (toim.) (2009): *Haastava kuntajohtaminen*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Haveri, A.– Pehk, T (2008): *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*, <www.polemiikki.fi/files/1184-verkostokuntaraportti2.doc > Haettu 10.1.2012

Hood, C (1983): *The tools of government*. Luku 22 teoksessa *The Oxford handbook of Public policy*. Oxford handbooks online. <<http://books.google.fi/books?id=83Q6vtNqmusC&lpg=PA469&ots=FMYTmVYO8y&dq=hood%201983%20public%20management&lr&pg=PA469#v=onepage&q=hood%201983%20public%20management&f=false>> Haettu 2.1.2012

Hood, C (1991): *A public management for all seasons?* *Public administrations*, Vol 69, 1. Issue. Kevät 1991, 3-19, Royal institute of public administration

Hood, C (1994): *Public money and management: From old public administration to new public management*. Vol 14, issue 3. 1994, 9-16, Routledge

Huuhtanen, P – Punnonen, O (2008): *Kunnantalolta kilpakentille: Oulun ydinkuntapalvelumallin synty*. Työterveyslaitos, 106, Helsinki

Hyvärinen, Matti (2004) *Johdatus narratiiviseen tutkimukseen*. Kirjallisuuskatsaus.

Hyvä hallitustyöskentely (2008). Kuntaliiton julkaisu, 1. Painos. Painotalo Miktor Oy, Helsinki

John, Peter (2001): *Local Governance in Western Europe*. 1st published 2001. Sage Publishing, Lontoo.

Jylhäsaari, Jussi (2009): *Johtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa. Tietoista uudistamista vai realiteetteihin sopeutumista?* *Acta Wasaensia* no 212, hallintotiede 13. Vaasan yliopisto

Julkisen sektorin hankinnat - uusi hankintalaki (2009): AV-Ala artikkelit 2009, Avita Ry < http://www.avita.org/site/?lan=1&page_id=64> Haettu 16.2.2012

Jäppinen, Tuula (2009): *Verkostojohtaminen hallinnan välineenä*. Teoksessa Haveri, A. – Majoinen, K. – Jäntti, A. (toim.) (2009): *Haastava kuntajohtaminen*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Karppi, I – Sinervo, Lotta-Maria (2009): *Governance, uuden hallintotavan jäsentymisen*. Tampereen yliopisto, hallintotieteiden laitos. Juvenes-Print – Tampereen yliopistopaino Oy.

Kaunistmaa, Pekka – Laitinen, Arto (1998): *Paul Ricouer ja narratiivinen identiteetti*. Teoksessa Kuhmonen Petri – Sillman Seppo (toim.): *Jaettu jana, ääretön raja*. (1998) Jyväskylän yliopisto. Filosofian julkaisuja 65, 168-195, Jyväskylä

Keraudren, Philippe – Van Mierlo, Hans (1998): *3. Theories of Public Management Reform and Their Practical Implications*. Unimaas, 39-56, Alankomaat

Keva.fi sivusto, Kuntien eläkevakuutus, KEVA

Kickert, W – Klijn, E-H – Koppenjan, J. (1997): *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London, Sage Publications

Kirvelä, Torsti (2009): *Monimutkaisuus kuntien haasteena*. Teoksessa Haveri, A. – Majoinen, K. – Jäntti, A. (toim.) (2009): *Haastava kuntajohtaminen*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kunnan hallinto, talous ja valvonta(2008): KPMG julkaisuja (toim.), Edita Publishing Oy, Helsinki

Kuntien ja kuntayhtymien toiminta (2012): Suomen Kuntaliitto, kunnat.net < http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/kuntien_ja_kuntayhtymien_toiminta/Sivut/default.aspx> Haettu 16.2.2012

Kuntien Yhteistoiminta (2012): Suomen Kuntaliitto, kunnat.net < <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/yhteistoiminta/Sivut/default.aspx>> Haettu 16.2.2012

Kuntien vakausohjelma (2012): Suomen Kuntaliitto, kunnat.net <<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntatalouden-vakausohjelma/Sivut/default.aspx>> Haettu 16.2.2012

Kuntauudistusta vastustava adressi leviää netissä. Kuntalehti.fi <<http://www.kuntalehti.fi/Ajankohtaista/Kuntauutiset/2011/Sivut/Kuntauudistusta-vastustava-adressi-leviaa-netissa.aspx>> Haettu 8.2.2012

Kuntauudistus.fi. Valtiovarainministeriön kuntauudistus sivusto. Saatavilla: <http://www.kuntauudistus.fi>, Haettu 1.3.2012

KvaliMOTV: Tyypittely, teemoittelu, koodaaminen, kvantifiointi ja narratiiviset tarkastelutavat. FSD <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L7_3_6_4.html>. Haettu tammikuussa 2012

Lähdesmäki, Kirsi (2003): *New Public Management and julkisen sektorin uudistaminen.* Acta Wasaensia No 113. Vaasan Yliopisto.

Manninen, Hannes (2009) : *Kuntien menestystekijät eilen ja tänään: mikä on nyt tärkeätä kunnan johtamisessa.* Teoksessa Haveri, A- Majoinen, K. – Jäntti, A. (toim.) (2009): *Haastava kuntajohtaminen.* Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Miller, David Y. – Dunn, William N (2006): *A Critical Theory Of New Public Management.*

Mistä kuntauudistuksessa on kyse? (2012). Valtiovarainministeriö, kuntajaosto (toim.) Kuntauudistuspankki <<http://www.kuntauudistus.fi>> Haettu 16.2.2012

Muhonen, Hannu (2009): *Kunta- ja rakennemuutos: johtajan haasteet ja niihin vastaaminen.* Teoksessa Haveri, A. – Majoinen, K. – Jäntti, A. (toim.) (2009): *Haastava kuntajohtaminen.* Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Määttä, Juhani (2010): *Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen.* Acta 221. 1. Painos, Helsinki 2010, Suomen Kuntaliitto

Möttönen, Sakari – Niemelä, Jorma (2005): *Kunta ja Kolmas Sektori: Yhteistyön uudet muodot.* PS-Kustannus, Keuruu.

Nenonen, Kari (2010): *Kuntatalouden tunnuslukuja,* kalvosarja. Suomen Kuntaliitto

Osborne, David (2006): *The new public governance? Public management reform.* Volume: 8, Issue: 3, 377-387, Public Management Review, Routledge.

Osborne, David - Gaebler (1992): *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming public sector*. Addison-Wesley Publ. Co., 1992, 427.

Pajunen, Kalle (2006): *Living in Agreement with a Contract: The Management of Moral and Viable Firm–Stakeholder Relationships*. Journal of Business Ethics, 68: 243–258, Springer

Paras-hanke (2012): Kuntaliitto <<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/paras/-Sivut/default.aspx>> Haettu 4.1.2012

Peng, Mike W - Sunny Li Sun - Pinkham Brian -- Chen, Hao (2009): *The Institution-Based View as a Third Leg for a Strategy Tripod*. August 2009, Academy of Management Perspectives

Pearson's correlation (2012): SPSS Tutorial. < <http://academic.uofs.edu/departments/psych/methods/cannon99/level2a.html>> Haettu 1.10.2011

Pearson's correlation 1/3 (2012): Hyperstat online contents: < <http://davidmlane.com/hyperstat/A34739.html>> Haettu 15.9.2011

Pierre, J. – Peters (2000): *Debating governance. Authority, steering and democracy*. New York, Oxford University Press.

Pihlaja, Ritva (2010): *Julkaisu 19: Kolmas Sektori Maaseutukunnissa*. Helsingin Yliopisto Ruralia-instituutti

Pollit, Christopher – Bouckaer, Geert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance and Neo-Weberian state*. 3. Painos, 1. Painos v. 2000. New York, Oxford university press.

<http://books.google.fi/books?hl=fi&lr=&id=epPWAutxrFQC&oi=fnd&pg=PP2&dq=governance+public+management+theories&ots=4orfACFv&sig=O9ZzA576sb0x4vGAbwSfVA79A8&rdir_esc=y> Haettu 5.2.2012

Porter, Michael (2008): *The Five Competitive Forces That Shape Strategy*. Harvard business review. Tammikuu 2008, 25-143. Amazonaws.com

Rhodes, R.A.W (1996): *The new governance: governing without government*. Volume 44, Issue 4, sivut 652–667, Syyskuu 1996. Political Studies, USA

Stenvall, J – Majoinen, K – Harisalo, R (2009): *Kunnallishallitus poliittisena johtajana*. Teoksessa Haveri, A. – Majoinen, K. – Jäntti, A. (toim.) (2009): *Haastava kuntajohtaminen*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Steward, John (1986): *The New Management of Local Government*. George Allen & Unwind Ltd. Lontoo.

Stoker, Gerry (1998): *Governance as Theory: five propositions*. UNESCO 1998, Blackwell Publishers, Lontoo. <<http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>> Haettu 26.12.2011

Temmes, Markku (1998): *Finland and New Public Management*. International Review of Administrative Sciences. Vol 64, 441-456, SAGE publications, Lontoo

Terveysthuolto pois kunnilta. Lääkäriliiton tiedote. 02.02.2012, <http://www.laakariliitto.fi/uutiset/tiedote.html?opcode=show/news_id=2501/news_db=web_sl12005/type=2> Haettu 3.2.2012

Työterveyshuollon tilasto 2008: Kansaneläkelaitos < [http://www.kela.fi/it/kelasto/-kelasto.nsf/alias/Tth_08/\\$File/Tth_08.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/it/kelasto/-kelasto.nsf/alias/Tth_08/$File/Tth_08.pdf?OpenElement)> Haettu 3.8.2011

Työ- ja Elinkeinoministeriön Aaluestrategia 2020-työryhmä (2010): *Suomen aluekehittämissstrategia 2020*. Toukokuu 2010, Edita Publishing Oy.

Viikon henkilö: Kunta- ja hallintoministeri Henna Virkkunen. YLE TV: Ykkösen Aamutv:n jakso 7/52: Haastattelu 18.2.2012, Henna Virkkunen. Saatavilla: <<http://yle.fi/ohjelmat/1368483>>

Virtanen, Petri – Stenvall, Jari (2009): *Julkinen Johtaminen*. Tietosanoma, Helsinki.

Yleisohje kunnan ja Kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta (2009): Työ- ja Elinkeinoministeriö, Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (toim.). 2. Tarkistettu painos, Suomen Kuntaliitto, Helsinki

LIITE 1 SIJALUKUTAULUKOT

Sijalukutaulukot: 1. Perus ranking, kaikki 131 kunnat

UUSI RANK	2007-2009		Ranking	Rank 1 Tulovero %	Rank 2 Konsernin lainaa €/asukas	Rank 3 Taseeseen kertynyt yli/alijäämä €/asukas	Rank 4 Vuosikate % tuloista	Rank 5 Suhteellinen velkaantuneisuus %	Rank 6: Omavaraisuus (%)	Rank 7 Väestön muutos % /as.luku (2009)	Rank 8 SoTe menot €/asukas	Rank 9 Työpaikka omavaraisuus % 2007	Rank 10 Tieto infra	Rank 11 Höstö menot + palv. ostot % tuloista 2009	Rank 12 Poistojen poikkeama investoinneista (+/-100%)*
	Kunta	As.luku													
1	Oulu	135926	18,00	2717,42	3715,31	9,013 %	33,43	79,65	1,51	2685,41	121,70	5	67,97 %	9,84 %	
2	Rauma	37689	18,00	955,57	2276,05	12,382 %	11,51	87,08	0,12	3032,76	100,50	3	77,65 %	3,49 %	
3	Espoo	241314	17,50	3735,75	2361,38	8,794 %	23,26	85,74	1,14	2818,91	94,50	5	75,10 %	29,28 %	
4	Helsinki	575482	17,50	5318,16	2609,20	10,737 %	35,21	76,64	1,20	3079,35	133,10	5	69,80 %	3,45 %	
5	Tampere	209640	18,00	3416,54	2446,11	7,168 %	29,31	76,47	0,90	2961,62	123,20	5	79,08 %	16,60 %	
6	Maarianhamina	11 013	16,50	7653,66	1379,46	11,970 %	54,10	68,40	1,07	2277,00	188,32	2	69,38 %	35,22 %	
7	Jyväskylä (2009)	130693	18,50	1862,00	744,19	3,85 %	51,70	63,00	1,25	2867,94	107,60	5	75,06 %	24,94 %	
8	Salo (2009)	55558	18,00	1182,31	1387,00	24,49 %	31,60	75,00	0,20	3101,88	106,20	1	67,56 %	12,77 %	
9	Tuusula	36373	18,00	1348,65	1243,17	6,821 %	21,84	80,54	1,04	2818,36	75,20	0	81,81 %	49,44 %	
10	Valkeakoski	20522	18,75	2557,79	330,34	8,396 %	42,32	69,97	0,43	2657,55	103,30	1	79,70 %	42,11 %	
11	Kurikka	11883	18,00	2383,88	3520,77	11,841 %	32,52	82,64	-0,83	2960,73	88,00	0	78,11 %	34,62 %	
12	Joensuu	62819	19,00	4162,88	229,81	4,691 %	31,59	67,72	0,37	2702,44	112,20	5	78,29 %	16,68 %	
13	Leppävirta	10759	18,50	1913,93	606,93	7,662 %	19,89	80,08	-1,18	2688,30	79,20	0	80,96 %	30,41 %	
14	Päikäne	6990	18,83	1422,10	554,32	7,187 %	28,13	68,47	0,33	2612,21	79,90	0	80,18 %	54,85 %	
15	Somero	9452	18,33	1140,56	1516,08	7,468 %	18,91	80,93	-0,67	2949,79	79,60	0	78,59 %	57,65 %	
16	Pori	76429	18,08	4044,20	95,84	4,934 %	35,11	69,80	0,31	2868,41	106,70	5	74,23 %	38,01 %	
17	Raisio	24138	17,50	3305,27	555,83	7,045 %	40,42	66,69	0,18	2666,06	87,60	1	81,27 %	43,29 %	
18	Vaasa	58590	19,00	4176,31	251,79	6,152 %	31,99	69,26	0,99	3221,77	132,40	5	80,32 %	29,34 %	
19	Kerava	33520	18,00	4255,16	1498,98	8,429 %	49,42	68,90	0,86	2465,87	65,80	1	78,68 %	62,63 %	
20	Lapinjärvi	7534	18,33	3469,28	786,70	6,442 %	30,64	66,28	-0,45	2869,56	84,48	0	78,55 %	24,61 %	
21	Limiinka	8612	19,17	2112,09	355,74	8,974 %	33,92	63,53	3,32	2783,62	53,30	0	77,89 %	52,47 %	
22	Mustasaari	18129	18,92	936,22	523,32	5,823 %	29,45	67,84	1,25	2766,59	55,00	0	82,42 %	46,52 %	
23	Seinäjoki (2009)	57707	19,00	2223,24	132,43	7,93 %	53,40	59,00	1,45	2838,59	110,10	5	82,38 %	52,53 %	
24	Hyvinkää	44969	18,50	3562,78	516,30	6,348 %	43,18	62,98	0,63	2757,74	88,20	1	81,40 %	33,61 %	
25	Järvenpää	38328	18,50	3039,47	857,84	6,168 %	36,72	66,68	1,10	2991,16	63,50	1	77,83 %	49,07 %	
26	Turku	175652	18,00	6026,36	514,24	4,188 %	43,96	55,35	0,29	2911,58	122,10	5	78,49 %	25,96 %	
27	Kuopio	91968	18,75	5073,99	123,59	4,844 %	42,00	63,74	0,73	3046,26	111,50	5	74,83 %	24,80 %	
28	Nurmijärvi	39093	18,75	2922,45	902,22	7,418 %	50,87	55,86	1,56	2856,27	57,70	1	80,91 %	35,98 %	
29	Lempäälä	19734	18,83	2676,62	689,76	4,180 %	38,80	61,69	2,15	2513,16	68,50	0	81,82 %	53,34 %	
30	Orivesi	9607	19,33	2591,08	501,44	8,315 %	35,16	56,60	0,02	2799,86	76,60	0	79,06 %	15,57 %	
31	Imatra	28910	18,50	5117,44	486,19	5,979 %	53,14	50,51	-0,77	2683,23	106,70	1	76,89 %	11,51 %	
32	Lahti	100081	19,00	4266,81	903,75	8,875 %	70,09	58,55	0,77	2989,78	110,30	5	78,63 %	47,38 %	
33	Suomussalmi	9466	19,00	2399,02	670,36	7,283 %	22,98	75,88	-1,09	2900,00	91,40	0	82,14 %	45,09 %	
34	Kouvola (2009)	87656	19,00	1325,40	162,44	1,82 %	37,60	64,00	-0,30	3097,28	98,00	5	78,10 %	40,30 %	
35	Kaarina	25354	18,00	2825,38	407,54	5,779 %	51,64	55,27	1,36	2697,47	67,40	1	82,55 %	36,13 %	
36	Kangasala	28142	19,17	2667,20	655,00	5,768 %	39,82	60,19	0,86	2387,66	66,80	0	79,65 %	54,69 %	
37	Laihia	7716	19,33	2315,54	255,27	7,034 %	30,90	66,18	1,33	2761,01	57,20	0	80,92 %	48,72 %	
38	Liekka	12962	19,50	3111,61	634,47	6,729 %	22,94	70,21	-1,01	2871,56	96,80	0	79,79 %	36,66 %	
39	Naantali	15653	16,50	4582,72	2795,06	10,153 %	37,68	72,59	0,83	2808,43	71,60	0	85,92 %	61,07 %	
40	Ylöjärvi	27854	18,75	2185,36	844,85	6,920 %	53,14	56,86	1,39	2551,58	65,30	0	82,11 %	60,23 %	
41	Rovaniemi	59342	19,33	2446,13	156,84	5,006 %	40,64	65,73	0,83	2959,72	100,50	5	83,38 %	22,70 %	
42	Kempale	15396	18,50	2397,75	212,52	5,089 %	34,53	69,22	2,17	3067,82	75,10	0	84,40 %	28,30 %	
43	Kajaani	38144	19,00	4203,14	-457,65	5,243 %	38,77	63,13	0,21	2700,00	103,80	5	83,90 %	12,56 %	
44	Nokia	30931	18,33	2318,68	436,29	5,415 %	41,46	61,27	1,31	3020,53	83,00	0	79,65 %	54,13 %	
45	Huittinen	9584	19,67	1877,69	-183,33	7,746 %	36,16	62,06	-0,03	2701,22	96,70	0	78,70 %	51,75 %	
46	Lohja	38151	18,83	2509,12	479,45	3,866 %	39,17	60,99	0,51	2768,40	82,40	1	84,19 %	41,76 %	
47	Forssa	17837	19,25	3557,75	343,18	4,973 %	39,98	62,19	-0,35	2922,51	126,80	1	81,70 %	19,61 %	
48	Närpiö	9470	19,50	2334,26	134,74	5,715 %	28,03	70,35	-0,43	2874,48	101,60	0	78,80 %	61,53 %	
49	Nastola	5752	19,00	1835,16	-32,22	4,529 %	42,95	60,25	0,14	2774,05	88,70	0	80,35 %	32,45 %	
50	Vantaa	195192	18,50	7206,15	711,20	6,031 %	71,51	41,43	1,15	2815,43	103,30	2	80,80 %	41,02 %	
51	Kirkkonummi	35877	18,25	2832,89	647,29	5,494 %	43,87	51,10	1,47	2527,53	61,20	0	82,41 %	63,39 %	
52	Hollola	21704	19,17	1973,29	434,56	4,506 %	33,40	60,62	0,45	3022,55	70,90	0	79,70 %	35,06 %	
53	Hämeenkyrö	10346	19,08	1112,97	158,93	2,581 %	15,26	81,18	1,06	2814,86	78,70	0	83,50 %	70,63 %	
54	Sastamala	24476	19,50	2418,00	506,25	11,033 %	46,48	55,93	-0,18	3024,00	91,80	0	80,28 %	23,20 %	
55	Hämeenlinna	54696	18,00	4645,83	85,08	2,751 %	45,97	71,24	0,49	2915,34	105,60	5	82,70 %	46,60 %	

3. 42 kunnan ranking

Kunta- jako	RANK	Kunta	RANK 1 As.luku	Rank 2 Tulovero%	Rank 3 Konsernin lainaa €/asukas	Rank 4 Taseeseen kertynyt yli/alijäämä €/asukas	Rank 5 Vuuskate % tuloista	Rank 6 Suhteelli- nen velkaantun- eisuus %	Rank 7: Omavarais- uus (%)	Rank 8 Polkokea- investoinn- ista (+/- 100%)*	Rank 9 Hlöstö menöt + pakv. Ostot % tuloista 2009	Rank 10 SoTe menot €/asukas	Rank 11 Työpaikka omavaraisu- us % 2007	Rank 12 Väestön muutos% (2009)	Rank 13 Tieto infra	rank 14 verotulot €/as	rank 15 yht.vero €/as (2009)
	4	Helsinki	575482	17,50	5318,16	2609,20	10,74 %	35,21	76,64	3,45 %	69,80 %	3079,35	133,10	1,20	5	4099,33	444,00
	3	Espoo	241314	17,50	3735,75	2361,38	8,79 %	23,26	85,74	29,28 %	75,10 %	2818,91	94,50	1,14	5	4638,67	532,00
Alkupää	1	Oulu	135926	18,00	2717,42	3715,31	9,01 %	33,43	79,65	9,84 %	67,97 %	2685,41	121,70	1,51	5	3297,33	390,00
TOP 20	5	Tampere	209640	18,00	3416,54	2446,11	7,17 %	29,31	76,47	16,60 %	79,08 %	2961,62	123,20	0,90	5	3345,33	349,00
	8	Salo (2009)	55558	18,00	1182,31	1387,00	24,49 %	31,60	75,00	12,77 %	87,56 %	3101,88	106,20	0,20	1	3620,00	1002,00
	7	Jyväskylä (2009)	130693	18,50	1862,00	744,19	3,85 %	51,70	63,00	24,94 %	75,06 %	2867,94	107,60	1,25	5	3067,00	208,00
	12	Joensuu	62819	19,00	4162,88	229,81	4,69 %	31,59	67,72	16,68 %	78,29 %	2702,44	112,20	0,37	5	2880,33	212,00
	50	Vantaa	195192	18,50	7206,15	711,20	6,03 %	71,51	41,43	41,02 %	80,80 %	2815,43	103,30	1,15	2	3801,00	236,00
	55	Hämeenlinna	54696	18,00	4645,83	85,08	2,75 %	45,97	71,24	46,60 %	82,70 %	2915,34	105,60	0,49	5	3188,67	216,00
Loppup.	75	Porvoo	48219	18,92	5168,62	1156,80	5,99 %	60,95	45,16	50,00 %	81,93 %	2850,13	90,40	0,77	1	3789,33	448,00
TOP 20	41	Rovaniemi	59342	19,33	2446,13	156,84	5,01 %	40,64	65,73	22,70 %	83,38 %	2959,72	100,50	0,83	5	3039,67	320,00
	74	Mikkeli	48694	19,25	7097,49	-255,19	4,77 %	69,38	49,20	27,35 %	78,95 %	2578,88	103,60	0,02	5	2925,33	153,00
	85	Lappeenranta	63121	18,75	4753,46	544,36	2,31 %	59,37	54,74	60,10 %	84,83 %	2900,19	107,40	0,10	5	3061,00	213,00
	95	Kotka	54716	19,25	8221,86	-156,12	3,93 %	75,99	55,21	59,25 %	82,36 %	2585,11	106,80	0,15	2	3257,00	180,00
	2	Rauma	37689	18,00	955,57	2276,05	12,38 %	11,51	87,08	3,49 %	77,65 %	3032,76	100,50	0,12	3	3378,33	306,00
	9	Tuusula	36373	18,00	1348,65	1243,17	6,82 %	21,84	80,54	49,44 %	81,81 %	2818,36	75,20	1,04	0	3531,33	145,00
Alkupää	24	Järvenpää	38328	18,50	3039,47	857,84	6,17 %	36,72	66,68	49,07 %	77,83 %	2991,16	63,50	1,10	1	3492,33	100,00
Kesk.	19	Kerava	33520	18,00	4255,16	1498,98	8,43 %	49,42	68,90	62,63 %	78,68 %	2465,87	65,80	0,86	1	3540,33	143,00
	10	Välkeakoski	20522	18,75	2557,79	330,34	8,40 %	42,32	69,97	42,11 %	79,70 %	2657,55	103,30	0,43	1	3244,00	221,00
	17	Raisio	24138	17,50	3305,27	555,83	7,05 %	40,42	66,69	43,29 %	81,27 %	2666,06	87,60	0,18	1	3119,67	168,00
	23	Mustasaari	18129	18,92	936,22	523,32	5,82 %	29,45	67,84	46,52 %	82,42 %	2766,59	55,00	1,25	0	2990,33	122,00
	104	Länsi-Turunmaa (2009)	15490	19,25	3461,00	99,48	3,99 %	52,82	55,03	49,16 %	84,25 %	2939,62	77,60	0,55	0	3335,00	135,00
	114	Raasepori (2009)	28944	20,00	3885,00	-891,86	5,90 %	60,33	30,28	35,65 %	80,65 %	2922,63	88,00	0,38	0	3241,00	122,00
Loppup.	107	Varkaus	23174	19,00	5956,57	-552,83	4,58 %	52,11	53,88	5,36 %	82,86 %	2898,91	113,30	-1,07	1	2977,67	152,00
Kesk.	105	Riihimäki	28382	18,83	4683,70	254,41	4,48 %	64,61	45,66	67,69 %	86,39 %	2805,63	92,60	0,18	3	3178,67	179,00
	112	Loimaa	14361	19,17	3405,64	-67,52	3,77 %	53,32	45,32	58,75 %	82,18 %	2919,85	100,90	-0,57	1	2676,67	134,00
	120	Kauhajoki	14397	19,67	3472,59	-46,07	2,47 %	43,28	54,87	62,82 %	92,49 %	2973,22	99,30	0,03	1	2468,33	189,00
	128	Raahe	22500	19,75	7286,65	424,49	5,39 %	85,43	39,83	71,01 %	87,87 %	3207,49	117,50	-0,30	1	3682,33	608,00
	6	Maarianhamina	11 013	16,50	7653,66	1379,46	11,97 %	54,10	68,40	35,22 %	69,38 %	2277,00	188,32	1,07	2	3542,33	891,00
	14	Pälkäne	6990	18,83	1422,10	554,32	7,19 %	28,13	68,47	54,85 %	80,18 %	2612,21	79,80	0,33	0	2466,00	138,00
Alkupää	13	Leppävirta	10759	18,50	1913,93	606,93	7,66 %	19,89	80,08	30,41 %	80,96 %	2688,30	79,20	-1,18	0	2618,67	178,00
Pienet	11	Kurikka	11883	18,00	2383,88	3520,77	11,84 %	32,52	82,64	34,62 %	78,11 %	2960,73	88,00	-0,83	0	2462,33	212,00
	15	Somero	9452	18,33	1140,56	1516,08	7,47 %	18,91	80,93	57,65 %	78,59 %	2949,79	79,60	-0,67	0	2384,33	105,00
	22	Liminka	8612	19,17	2112,09	355,74	8,97 %	33,92	63,53	52,47 %	77,89 %	2783,62	53,30	3,32	0	2268,00	43,00
	21	Lapinjärvi	7534	18,33	3469,28	786,70	6,44 %	30,64	66,28	24,61 %	78,55 %	2869,56	84,48	-0,45	0	2357,00	151,00
	127	Ylivieska	13782	20,33	4454,73	-674,38	3,80 %	73,34	15,76	53,96 %	87,56 %	2947,49	101,60	0,67	1	2873,33	219,00
	131	Nivala	10994	20,00	6142,72	-151,20	1,08 %	79,46	45,84	61,66 %	85,71 %	2982,54	91,40	0,36	0	2329,67	87,00
Loppup.	129	Kärkkilä	9060	19,75	3884,90	22,26	2,04 %	80,29	16,82	58,74 %	88,95 %	2903,58	91,60	0,36	0	3042,00	148,00
Pienet	124	Kemijärvi	8686	19,50	6962,84	-194,80	5,38 %	53,91	52,68	53,93 %	80,10 %	3191,88	93,90	-1,61	0	2981,33	124,00
	126	Suonenjoki	7632	19,50	4540,84	-467,11	4,25 %	53,08	50,28	55,07 %	84,41 %	3468,04	96,20	0,05	0	2466,67	166,00
	125	Liperi	12043	19,67	3907,45	-224,34	2,14 %	49,53	31,22	67,78 %	85,19 %	2639,61	67,70	0,64	0	2372,67	83,00
	130	Kaustinen	4303	19,50	5408,93	103,49	0,34 %	55,57	41,11	66,63 %	90,28 %	2894,06	92,10	-0,35	0	2530,33	138,00
		ka 42 kunta	18,82	3920,20	2561,77	0,06	47,71	58,53	0,44	0,82	2853,96	95,39	0,34	1,58	3020,57	233,35	
		Ka, kokoma	18,59	4 252	986,23	n/a	44,6	64,6	n/a	n/a					3 291,00		

Kunta	rank 17 vos yht €/as	rank 18 vos vero.tasaus €/as	Rank 19 tilikauden tulos €/as Konsr 2009	Rank 20 tulos em €/as 2009	Rank 21 oma pääoma kons €/as 2009	Rank 22 oma pääoma emo €/as 2009	Rank 23 Investoinn it/asukas	Rank 24 työtömyys %	Rank 25 yrityk/1000 as.	Rank 26 väestö yli 65v. %	Rank 27 väestö alle 15v. %	Rank 28 yksikeisy s %	Rank 29 liikenneinf ra	Kuntalitos	Suurin puolue 2008
Helsinki	304,81	-471,34	105,72	24,25	13054,00	13101,54	1148,13	6,80	80,62	0,14	0,14	6,10	15	ei	KOK
Espoo	-10,86	-679,22	171,60	111,12	8222,40	8156,84	843,93	5,13	60,39	0,11	0,20	8,30	7	ei	KOK
Oulu	726,92	-186,61	125,39	59,08	8745,39	8610,54	1128,58	11,87	46,32	0,12	0,17	0,20	14	kyllä	KOK
Tampere	956,47	-177,46	-47,81	-66,06	6021,76	6667,59	572,46	11,53	59,74	0,16	0,14	0,50	12	ei	KOK
Salo	1068,93	-243,88	11,30	-20,03	5509,30	5492,36	366,86	8,60	64,47	0,17	0,19	1,00	7	kyllä	SDP
Jyväskylä	872,55	2,00	-36,27	241,31	3261,53	4437,90	456,84	12,90	49,93	0,16	0,14	0,20	12	kyllä	SDP
Joensuu	1559,22	196,78	71,21	47,52	3952,11	4111,19	475,79	14,97	57,57	0,16	0,15	0,10	12	kyllä	SDP
Vantaa	535,06	-279,16	83,99	-72,86	3209,44	2785,42	679,32	7,07	54,89	0,11	0,18	3,00	12	ei	KOK
Hämeenlinna	1171,79	-25,31	-24,56	97,93	5210,44	5304,48	511,30	8,30	67,41	0,19	0,16	0,30	7	kyllä	KOK
Porvoo	792,36	-278,79	-66,19	-54,81	3141,15	2800,14	505,07	6,53	66,30	0,15	0,19	31,60	8	ei	RKP
Rovaniemi	1170,07	113,31	215,46	32,76	4548,87	4128,16	334,23	12,90	51,26	0,15	0,17	0,10	12	ei	KES
Mikkeli	1362,68	151,59	232,87	203,21	4789,81	4021,75	440,88	9,93	54,28	0,19	0,16	0,10	7	kyllä	SDP
Lappeenranta	1035,22	-19,86	-124,96	-125,82	3139,73	3762,30	532,37	11,33	57,02	0,18	0,15	0,10	13	kyllä	SDP
Kotka	1151,62	-49,48	-20,41	-197,51	5426,00	5230,49	963,04	12,23	48,69	0,20	0,15	1,00	10	ei	SDP
Rauma	1251,68	-107,42	144,30	144,30	6492,04	6305,36	631,42	9,40	58,47	0,19	0,15	0,40	4	kyllä	SDP
Tuusula	543,46	-220,15	1,99	-25,70	4839,61	4801,88	445,97	3,83	73,75	0,11	0,22	1,70	7	ei	KOK
Järvenpää	541,82	-182,74	243,72	220,06	3622,92	3796,48	457,46	6,10	56,87	0,11	0,18	0,80	7	ei	KOK
Kerava	360,34	-240,52	179,88	114,91	5780,74	5780,75	643,42	4,97	52,77	0,12	0,18	1,10	7	ei	KOK
Valkeakoski	1081,87	-118,97	199,07	149,39	5778,92	5251,47	622,70	12,00	44,33	0,20	0,16	0,20	1	ei	SDP
Raisio	734,37	-113,91	-83,38	-190,15	4692,45	4701,58	820,25	5,97	62,72	0,16	0,17	1,30	2	ei	KOK
Mustasaari	1183,69	62,20	68,92	66,19	3440,86	3096,57	470,71	3,60	59,08	0,17	0,19	29,70	1	ei	RKP
Länsi-Turunmaa	1402,40	-52,69	-7,04	-31,89	3878,50	3821,50	444,22	5,70	77,14	0,20	0,17	42,50	2	kyllä	RKP
Raasepori	1417,84	23,42	-91,25	-55,56	1496,20	1670,02	428,00	8,30	76,52	0,20	0,16	33,80	5	kyllä	RKP
Varkaus	1343,33	22,34	96,91	-45,78	4099,76	3539,22	258,00	13,63	47,67	0,20	0,15	0,20	12	ei	SDP
Riihimäki	1030,72	-77,98	-90,95	-144,12	2218,88	2611,64	846,89	8,90	52,37	0,16	0,17	0,40	7	ei	SDP
Loimaa	1903,03	370,74	97,17	76,62	1195,65	2392,58	560,61	7,27	88,43	0,22	0,15	0,20	5	kyllä	KES
Kauhajoki	2010,19	607,93	-85,16	-165,58	3170,33	2910,04	590,15	9,90	72,58	0,18	0,16	0,20	1	ei	KES
Raahe	905,34	-128,69	-305,34	-243,41	2155,91	2011,11	929,05	10,50	40,76	0,14	0,19	0,10	4	ei	KES
Maarianhamina	1313,00			349,55		8742,97	832,10	2,93	102,67	0,17	0,15	12,30	6	ei	OMAT
Pälkäne	1782,96	442,62	453,51	426,27	2839,13	3012,84	406,47	7,10	75,87	0,22	0,17	0,30	1	kyllä	KOK
Leppävirta	1756,86	345,35	48,62	68,91	3879,24	4605,36	544,33	10,57	50,10	0,22	0,15	0,10	1	ei	KES
Kurikka	1851,96	520,81		383,70		7406,47	564,07	9,77	84,74	0,19	0,16	0,30	1	kyllä	KES
Somero	1990,31	500,41	321,85	274,09	5210,27	4764,31	447,84	7,03	79,45	0,25	0,15	0,50	0	ei	KES
Uiminki	2203,99	520,76	237,78	241,51	2821,13	2513,82	655,98	8,00	37,58	0,08	0,35	0,10	2	ei	KES
Lapinlahti	2126,44	498,68	71,23	-45,42	4145,83	4175,50	506,07	11,37	49,95	0,19	0,17	0,10	7	kyllä	KES
Ylivieska	1605,12	288,70	187,77	91,31	1335,23	707,15	530,46	9,60	53,72	0,15	0,20	0,20	5	ei	KES
Nivala	2151,60	760,83		311,08		4021,41	385,53	9,13	47,51	0,16	0,23	0,10	5	ei	KES
Karkkila	1232,65	51,35		14,93	968,05	841,91	386,55	6,73	66,56	0,18	0,17	0,70	1	ei	VAS
Kemijärvi	2773,03	285,40	230,19	115,15	4782,84	4550,18	734,84	16,03	45,78	0,27	0,11	0,00	5	ei	KES
Suonenjoki	2396,35	55,745		6,31		2965,44	651,98	10,83	64,77	0,25	0,15	0,00	5	ei	KES
Uperri	1778,29	603,46	-5747,22	-17,95	654,63	1010,82	532,46	10,20	49,60	0,16	0,19	0,10	0	ei	KES
Kaustinen	1804,54	542,25		-78,41		3257,10	606,26	6,90	73,51	0,18	0,18	1,80	1	ei	SDP
	1372,04	127,30	-100,22	53,88	3898,70	4065,44	592,6806	9,11	60,58	0,17	0,17	4,19	5,78		
							631,94	7,20		0,17	0,17				

42 kunnan sijaluvut alla olevassa taulukossa:

RANK	Kunta	Rank 1	Rank 2	Rank 3	Rank 4	Rank 5	Rank 6	Rank 7	Rank 8	Rank 9	Rank 10	Rank 11	Rank 12	Rank 13	Rank 14	Rank 15	Rank 16	Rank 17	Rank 18	Rank 19	Rank 20	Rank 21	Rank 22	Rank 23	Rank 24	Rank 25	Rank 26	Rank 27	Rank 28
1	Espoo	2	2	21	5	8	5	2	12	5	17	22	6	1	1	4	14	1	1	11	14	3	4	6	5	18	2	5	37
2	Helsinki	1	2	33	3	5	15	8	1	3	38	2	3	1	2	6	27	2	2	14	23	1	1	1	11	4	9	41	36
3	Oulu	5	5	13	1	6	13	7	4	1	9	4	2	1	14	7	36	7	8	13	20	2	3	2	35	38	7	22	13
4	Rauma	16	5	2	6	2	1	1	2	6	37	19	28	11	11	10	24	22	14	12	11	4	7	14	23	21	28	32	23
5	Salo	10	5	4	9	1	11	10	5	37	39	11	25	16	6	1	6	15	5	21	27	8	9	40	20	16	20	9	29
6	Maarianhamina	32	1	41	10	3	30	15	15	2	1	1	6	13	7	2	21	23	21	21	3	21	2	7	1	1	22	37	38
7	Tampere	3	5	17	4	14	7	9	6	15	33	3	11	1	12	8	40	12	10	34	34	5	6	18	34	19	13	40	25
8	Kerava	18	5	26	8	9	22	13	37	13	2	39	11	16	8	30	41	3	6	10	13	6	8	13	4	28	6	14	31
9	Tuusula	17	5	5	11	16	4	5	24	23	16	37	10	27	9	29	39	6	7	29	28	12	13	33	3	9	3	3	33
10	Järvenpää	15	15	14	13	18	16	19	22	7	36	40	6	16	10	39	38	5	9	3	8	27	25	30	8	24	4	12	28
11	Vantaa	4	15	39	16	19	37	36	17	20	15	14	6	13	3	11	31	4	3	17	35	30	34	10	14	25	5	11	35
12	Jyväskylä	6	15	7	15	33	24	23	10	4	19	8	3	1	21	18	35	10	20	33	7	29	18	31	38	33	17	39	13
13	Valkeakoski	24	19	12	24	10	19	12	18	16	7	15	19	16	16	12	32	16	12	8	10	7	11	15	36	40	32	26	13
14	Rovaniemi	9	32	11	27	25	18	21	8	30	31	18	13	1	24	9	15	18	26	7	22	16	20	41	39	30	12	19	2
15	Hämeenlinna	12	5	29	30	36	21	11	21	28	25	12	18	1	18	14	22	19	18	32	15	10	10	25	18	12	29	27	20
16	Joensuu	8	25	25	26	27	10	17	7	10	11	7	19	1	29	16	29	28	28	19	21	19	21	28	41	22	16	36	2
17	Raisio	21	2	15	18	15	17	18	19	22	8	31	25	16	20	23	42	8	13	36	40	15	15	8	7	17	15	15	32
18	Porvoo	14	23	32	12	20	34	35	25	24	18	28	13	16	4	5	18	9	4	35	32	32	33	27	9	14	11	10	40
19	Kurikka	31	5	10	2	4	12	3	14	9	32	30	39	27	37	17	23	34	37	21	2	21	5	19	25	3	31	24	20
20	Liminka	38	27	9	23	7	14	22	26	8	13	42	1	27	42	42	13	40	36	4	6	35	36	11	17	42	1	1	2
21	Mikkeli	13	29	38	38	26	36	31	11	14	3	13	32	1	28	25	16	25	27	5	9	13	22	35	27	26	27	28	2
22	Pälkäne	41	21	6	19	13	6	14	29	18	5	33	24	27	36	31	5	32	33	1	1	34	30	37	15	8	38	20	20
23	Mustasaari	25	23	1	21	22	8	16	20	27	12	41	3	27	25	36	34	20	25	20	19	28	29	29	2	20	21	6	39
24	Leppävirta	34	15	8	17	11	3	6	13	21	10	35	41	27	32	22	25	30	31	21	18	20	16	21	30	31	37	30	2
25	Somero	35	13	3	7	12	2	4	31	12	30	34	38	27	38	38	26	36	35	2	5	11	14	32	13	5	41	29	25
26	Lapinlahti	40	13	19	14	17	9	20	9	11	20	32	36	27	40	27	19	38	34	18	30	17	19	26	33	32	30	16	2
27	Lappeenranta	7	19	31	20	38	32	27	35	33	23	9	28	1	22	15	37	14	19	40	37	33	26	23	32	23	23	33	2
28	Kotka	11	29	42	35	32	39	24	34	26	4	10	28	13	15	20	12	17	17	31	41	9	12	3	37	35	33	34	29
29	Riihimäki	20	21	30	25	29	35	33	40	36	14	24	25	11	19	21	30	13	15	38	38	36	35	5	21	29	14	17	23
30	Länsi-Turunmaa	26	29	18	29	31	26	25	23	31	28	36	16	27	13	33	2	26	16	30	29	21	24	34	6	6	34	18	42
31	Rashe	23	38	40	22	23	42	38	42	39	41	5	34	16	5	3	11	11	11	41	42	37	38	4	29	41	8	8	2
32	Varkaus	22	25	35	40	28	25	28	3	29	22	6	40	16	27	26	17	24	21	16	31	18	27	42	40	36	35	35	13
33	Ylivieska	29	42	27	41	34	38	42	28	38	29	16	15	16	30	13	9	29	30	9	16	39	42	24	24	27	10	4	13
34	Loimaa	28	27	16	33	35	28	34	33	25	26	17	37	16	31	34	7	35	32	15	17	40	37	20	16	2	39	31	13
35	Kemijärvi	37	33	37	36	24	29	29	27	17	40	23	42	27	26	35	1	42	29	6	12	14	17	9	42	39	42	42	1
36	Raasepori	19	40	22	42	21	33	40	16	19	27	29	19	27	17	37	4	27	23	39	33	38	39	36	19	7	36	25	41
37	Kauhajoki	27	36	20	32	37	20	26	38	42	34	20	32	16	34	19	10	37	41	37	39	31	32	17	26	11	26	23	13
38	Suonenjoki	39	33	28	39	30	27	30	30	32	42	21	28	27	35	24	3	41	39	21	25	21	31	12	31	15	40	38	1
39	Karkkila	36	38	23	31	40	41	41	32	40	24	26	19	27	23	28	28	21	24	21	24	41	41	38	10	13	25	21	27
40	Nivala	33	40	36	34	41	40	32	36	35	35	27	19	27	41	40	8	39	42	21	4	21	23	39	22	37	19	2	2
41	Lüperi	30	36	24	37	39	23	39	41	34	6	38	16	27	39	41	20	31	40	42	26	42	40	22	28	34	18	7	2
42	Kaustinen	42	33	34	28	42	31	37	39	41	21	25	34	27	33	32	33	33	38	21	36	21	28	16	12	10	24	13	34

LIITE 2 TILASTOLLISEN INFORMAATION LÄHDETIEDOT

Muuttujittain sijalukutaulukoissa:

Rank 1: VM / Tilastokeskus (Maarianhamina)

Rank 2: tulovero: VM / Tilastokeskus (Maarianhamina)

Rank 3 konsernin lainaa: VM / Tilastokeskus (Maarianhamina)

Rank 4 taseeseen kertynyt ylijäämä: VM / Tilastokeskus (Maarianhamina)

Rank 5 vuosikate % tuloista: VM / Tilastokeskus

Rank 6 suhteellinen velkaantuneisuus: VM /Tilastokeskus

Rank 7 omavaraisuus: Tilastokeskus

Rank 8 poistojen osuus investoinneista: Tilastokeskus

Rank 9: Tilastokeskus

Rank 10: Tilastokeskus

Rank 11: työpaikkaomavaraisuus: Tilastokeskus (Kuntaliiton sivuilla julkaistuna)

Rank 12: VM / Tilastokeskus

Rank 13: Opetus- ja kulttuuriministeriö / kaupunkien sivut

Rank 14 verotulot: tilastokeskus

Rank 15: verohallitus

Rank 16: Tilastokeskus

Rank 17–18: Kuntaliitto

Rank 19–22: Kuntien tilinpäätökset (2009)

Rank 23: Tilastokeskus

Rank 24: Työ- ja elinkeinoministeriö

Rank 25: Tilastokeskus

Rank 26–27: Tilastokeskus

Rank 28: Kuntaliitto

Rank 29: Satamaliitto, Tiehallinto, VR, Finavia

LIITE 3 HAASTATTELURUNKO

Kunta: _____

Päiväys: _____

Haastateltava: _____ 1. Kuinka monta vuotta ollut samassa/vastaavassa virassa?

2. Onko ollut luottamusmiehenä (v.) ?

Kysymys:	Vastaus:	Klusterointi
1. Menestystekijät		1a ja 1 b
a) Miksi kunta menestyy?		
b) Miksi kunta ei menesty?		
c) Mitkä ovat oman kunnan vahvuudet?		
d) Entä heikkoudet?		
2. Kuntamittarit		
a) Mitkä ovat parhaat mittarit kuvaamaan kuntia?		
b) Millä mittareilla vertaillette itseänne muihin kuntiin?		

c) Kuinka SoTe on organisoitu – sen omaleimaisuus?		
3. Elinkeino		
a) Suurimmat työnantajat (pl. kunta) ja mikä on riippuvuutenne suurimmista yrityksistä asteikolla 1-10? 10= suuri riippuvuus		
b) Viime aikojen suurimmat uudet työpaikat? (n. 5v.)		
c) Mitkä ovat viime aikojen suurimmat irtisanomiset? (n. 5v.)		
4. Matkailu		
a) Matkailun merkitys kunnalle?		
5. Hallinto		
a) Montako kj:tä ollut 2000-luvulla?		
b) Montako kaupunginvaltuuston ja – hallituksen puheenjohtajaa ollut 2000-luvulla?		
c) Ketkä ovat kunnan vahvat luottamushenkilöt?		
e) Mikä on konsensusaste 1-10?		
6. Strategia		
a) Kuinka usein strategia päivitetään?		
b) Mikä on strategian merkitys?		

c) Noudatetaanko sitä (1-10)?		
7. Miten kuvaisitte kunnan johtamiskulttuuria?		
a) Vallan tasapaino virkamiesten ja luottamusmiesten välillä?		
b) Missä päätökset <i>oikeasti</i> tehdään?		
c) Meneekö kj:n ehdotukset pääsääntöisesti läpi kunnanhallituksessa? (0-100%)		
d) Kuinka paljon valtuustossa istuu kunnan omilla palkkalistoilla olevia henkilöitä?		
e) Miten johtaminen tapahtuu käytännössä kunnan sisällä – mikä on johtoryhmän tekemisen laatu?		
8. Tulevaisuuden näkymät		
a) Mitä kunta tekee kehityksen (elinkeino, infra (liikenne&tieto)) eteen?		
b) Mitkä asiat kunta näkee suurimpina uhkina lähitulevaisuudessa?		

<p>c) Mitkä asiat kunta näkee suurimpina mahdollisuuksina lähitulevaisuudessa?</p>		
<p>9. Jos olisit Kiinan keisari niin minkä muuttaisit: Kunnan koko? Pakkoliitos? Työnjako kunnan ja valtion välillä? Verotasausta järjestelmä? Pormestarimalli? 5-vuoden irtisanomissuoja? Uusi kuntalaki? ESH valtiolle? Ym. Ym.</p>		