



SEINÄJOEN AMMATTIKORKEAKOULU
SEINÄJOKI UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Heli Silomäki

Strategisten tavoitteiden luotettava mittaaminen

case Elinvoima

Opinnäytetyö
Kevät 2022

Liiketalouden YAMK tutkinto-ohjelma



SEINÄJOEN AMMATTIKORKEAKOULU

Opinnäytetyön tiivistelmä¹

Tutkinto-ohjelma: Liiketoimintaosaaminen (ylempi AMK)

Tekijä: Heli Silomäki

Työn nimi: Strategisten tavoitteiden luotettava mittaaminen, case elinvoima

Ohjaaja: Kirsti Sorama

Vuosi: 2022

Sivumäärä: 77

Liitteiden lukumäärä: 2

Kuntien toimintaympäristö on ehkä historiansa suurimman hallinnollisen uudistuksen alla, mikä tarkoittaa, että kunnat saavat/joutuvat määrittelemään roolinsa uudelleen: kunnista tulee entistä enemmän elämänlaadun ja elinvoimaisuuden edistäjiä. Se miten hyvin kunnat onnistuvat omaksuma uuden roolinsa, on sanoitettu kuntien strategioissa, joissa on määritelty keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet, joilla tulevaisuuteen voidaan vaikuttaa – ei vain sopeutua.

Kuntien strategisella johtamisella on pitkät perinteet. Kunnat ovat toimineet elinvoimapolitiikan ja sittemmin elinvoiman edistäjinä kymmeniä vuosia. Kaikki kunnat ovat omasta mielestään onnistuneet tehtävässä toimintaympäristössä tapahtuneista merkittävistä muutoksista huolimatta. Toimintakertomusten ja omin silmin havaittavien muutosten ero motivoi tutkimaan strategisten tavoitteiden mittaamista ja etsimään keinoja parantaa sekä tavoitteiden asettamista että mittaamista niin, että muutoksen suunta on luotettavasti osoitettavissa.

Tutkimus keskittyy elinvoimaisuuden edistämiseen strategisena tavoitteena. Tutkimuksessa määritellään mistä elinvoima koostuu ja osoitetaan, että elinvoimaa ja sen muutosta on mahdollista mitata luotettavasti ja että mittaustuloksia voidaan vertailla. Tutkimus on tehty tilastollisena analyysinä teoreettisen viitekehyksen perustuessa kuntien, julkisen ja yksityisen sektorin strategisen johtamisen ja suorituskyvyn mittaamisen kirjallisuuteen ja artikkeleihin. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys esittää tutkielman keskeiset määritelmät, prosessin ja näiden välisen yhteyden.

¹ Asiasanat: elinvoima, tavoitteet, mittaaminen, strategia, strateginen johtaminen

SEINÄJOKI UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Thesis abstract¹

Degree programme: Business Expertise, Master of Business Administration

Author: Heli Silomäki

Title of thesis: Reliable measurement of strategic goals, case vitality

Supervisor: Kirsti Sorama

Year: 2022

Number of pages:77

Number of appendices:2

The operational environment of municipalities is facing perhaps its largest administrative reform to date, which means that municipalities will have the right and obligation to redefine their roles: municipalities will increasingly become promoters of quality of life and vitality. The ability of municipalities to embrace their new role is framed in their strategies, which set out the key objectives and measures to influence the future, instead of just adapting to it.

Municipalities have a long tradition of strategic management. For decades, municipalities have been promoting vitality policies and, more recently, vitality itself. All municipalities consider that they have succeeded in this task, despite significant changes to their operational environments. The difference between annual reports and observable changes works as a motivator behind the study of the measurement of strategic objectives and looking for ways to improve both the setting and measurement of objectives in a way that makes the direction of change reliably demonstratable.

This study focuses on promoting vitality as a strategic objective. The study defines what vitality consists of and shows that it is possible to measure vitality and changes in it reliably and that the measurement results can be compared. The study was conducted as a statistical analysis, and the theoretical framework is based on literature and articles about strategic management and performance measurement in municipalities, as well as in the public and private sectors. The theoretical framework of the study presents the key definitions, the process, and the relationship between them.

¹ Keywords: vitality, objectives, measurement, strategy, strategic management

SISÄLTÖ

| | |
|---|----|
| Opinnäytetyön tiivistelmä ¹ | 2 |
| Thesis abstract ¹ | 3 |
| SISÄLTÖ | 4 |
| Kuva ja kuvioluettelo | 7 |
| 1 JOHDANTO | 9 |
| 1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset | 10 |
| 1.2 Rakenne ja viitekehys | 11 |
| 1.3 Viitekehys | 12 |
| 1.4 Rakenne | 13 |
| 1.5 Rajaukset | 14 |
| 2 STRATEGIATYÖ KUNNISSA..... | 15 |
| 2.1 Strategia..... | 15 |
| 2.2 Kuntastrategia | 16 |
| 2.3 Kuntastrategia määrittellään kuntalaissa | 16 |
| 2.4 Strategiaprosessi kunnissa | 18 |
| 2.5 Strateginen johtaminen – kuntasektorin erityispiirteitä | 21 |
| 2.5.1 Strateginen johtaminen yleisesti | 21 |
| 2.5.2 Strategisen johtamisen erityispiirteitä kuntasektorilla | 22 |
| 2.5.3 Strategian toimeenpanon perusteet | 24 |
| 3 STRATEGIAN TOTEUTUMISEN MITTAAMINEN | 26 |
| 3.1 Strateginen mittaaminen | 26 |
| 3.2 Mittareiden valinta | 27 |
| 3.3 Mittausprosessi lyhyesti | 29 |
| 3.4 Mittaaminen päätöksenteon tukena..... | 30 |
| 4 ELINVOIMA..... | 31 |
| 4.1 Elinvoiman määritelmä | 31 |
| 4.2 Enemmän kuin osiensa summa | 34 |
| 4.3 Tavoitteista toimintaan, toimenpiteiden täytäntöönpano..... | 35 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4.4 | Elinvoiman mittarit kunnissa | 37 |
| 5 | ELINVOIMAN MITTAAMINEN | 41 |
| 5.1 | Elinvoiman mittaamisen haasteet | 41 |
| 5.2 | FCG Oy:n elinvoimamittaristo | 42 |
| 5.2.1 | Elinvoimamittariston sisältö | 43 |
| 5.2.2 | Mittariston kehittämiskohteet | 44 |
| 6 | AINEISTON ANALYYSI – KÄYTÄNNÖN ESIMERKKEJÄ | 45 |
| 6.1 | Elinvoimamittariston ja elinvoiman määritelmän yhteensopivuus | 45 |
| 6.2 | Elinvoimamittariston tulkinta | 46 |
| 6.3 | Elinvoimamittariston soveltuvuus | 47 |
| 6.4 | Elinvoimaisuuden uudet ulottuvuudet – mittariston laajempi hyödyntäminen | 48 |
| 6.5 | Mittariston osa-alueiden vaikutussuhteet | 48 |
| 6.6 | Toimijoiden tunnistaminen | 50 |
| 6.7 | Elinvoimamittariston soveltaminen | 51 |
| 6.7.1 | Väestö ja hyvinvointi | 51 |
| 6.7.2 | Sijainti, elinkeinot ja alueen palvelut | 52 |
| 6.7.3 | Vahva talous | 55 |
| 6.7.4 | Yhteenveto | 57 |
| 7 | TULOKSET | 58 |
| 7.1 | Kehitysehdotukset | 58 |
| 7.1.1 | Tavoitteen huolellinen määrittely strategisen johtamisen pohjana | 59 |
| 7.1.2 | Mittaamisen laadun parantaminen: laajuus, luotettavuus ja jatkuvuus... .. | 59 |
| 7.1.3 | Mittaustulosten vertailu ja johtopäätösten tekeminen | 60 |
| 7.1.4 | Oman toiminnan johtamisesta verkosto- ja ekosysteemivaikuttamiseen | 61 |
| 7.1.5 | Strategisen tavoitteen näkökulmien sisäisten vaikutussuhteiden tunnistaminen | 61 |
| 7.1.6 | Kunnan roolin ja vaikuttamismahdollisuuksien tunnistaminen ja vahvistaminen | 62 |
| 7.2 | Seuraavat askeleet | 62 |
| 1.1.1 | Välillinen vaikuttaminen strategiaan | 62 |
| 7.2.1 | Mittaamisen kehittäminen eteenpäin katsovaksi | 63 |
| 8 | LOPUKSI | 65 |

| | |
|----------------|----|
| LÄHTEET | 66 |
| LIITTEET | 71 |

Kuva ja kuvioluettelo

| | |
|--|----|
| Kuva 1. Kuntastrategian sisältö. | 18 |
| Kuva 2. Elinvoiman määrittely..... | 33 |
| | |
| Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys..... | 12 |
| Kuvio 2. Kuntastrategiaprosessi yksinkertaistettuna..... | 19 |
| Kuvio 3. Kuntastrategian johtamisjärjestelmä | 23 |
| Kuvio 4. Mittausprosessi..... | 29 |
| Kuvio 5. Kuntien elinvoimamittareita | 38 |
| Kuvio 6. Kuntien elinvoimamittareita | 39 |
| Kuvio 7. Elinvoiman määritelmän ja FCG:n mittariston yhteensopivuus..... | 45 |
| Kuvio 8. Elinvoimamittariston indikaattorin raja-arvot..... | 46 |
| Kuvio 9. Elinvoimamittariston yhteenveto..... | 47 |
| Kuvio 10. Elinvoiman osa-alueiden vaikutussuhteet..... | 49 |
| Kuvio 11. Toimijat elinvoiman edistämässä..... | 51 |
| Kuvio 12. Strategisten tavoitteiden syventäminen laadun, mitattavuuden ja johdettavuuden parantamiseksi..... | 58 |
| | |
| Taulukko 1. Elinvoimaisuuden määrittely väestöindikaattoreiden perusteella..... | 52 |
| Taulukko 2. Kunnan sijainnin vaikutus elinvoimaisuuteen..... | 53 |
| Taulukko 3. Elinkeinomittariston hyödyntäminen elinvoiman määrittelyssä..... | 54 |

| | |
|--|----|
| Taulukko 4. Alueen palvelut elinvoiman mittarina. | 54 |
| Taulukko 5. Vahva kuntatalous elinvoiman tekijänä. | 56 |
| Taulukko 6. Elinvoimamittariston yhteenveto, Lieto. | 57 |

1 JOHDANTO

Tarvitaanko kunnassa strategiaa? Perinteisen strategiatutkimuksen yksi ajatus on ollut, ettei erillistä strategiaa tarvita, jos organisaation tehtävät ovat pysyväisluonteisia ja normiohjat-
tuja. Kuntien eri laeissa määritetyistä tehtävistä ja palvelujen sisältöjä ohjaavista säädök-
sistä huolimatta strategiaa tarvitaan toimintaympäristön muutosten, poliittisten toimijoiden
tahtotilan ja organisaation kehittämisen tueksi (Holmgren ym. 2017, s. 7). Maailma muuttuu
ja kuntien on muututtava mukana. Strategia on muutoksen työkalu myös julkisella sektorilla.

Kuntalain 410/2015 mukaan kunnan on laadittava strategia, jonka valtuusto hyväksyy. Olen-
nainen osa strategiaa ovat mittarit, joilla strategian toteutumista ja onnistumista mitataan.
Kuntastrategian muoto ja laatimisprosessi ovat vapaavalintaisia, mutta tietyt elementit stra-
tegiasta tulee löytyä. 2020 -luvulla kuntastrategia tehdään jo jokaisessa kunnassa.

Kuntastrategian toteutumista seurataan pääsääntöisesti tilinpäätöksissä (ja osavuosisat-
sauksissa), joissa raportoidaan valittujen mittarien toteutumisesta. Kuntakonsultoinnissa ke-
rääntyneen kokemuksen perusteella näyttää siltä, että tilinpäätöksissä esitetty mittaustulos-
ten arviointi on joko puutteellinen tai puuttuu kokonaan. On erittäin harvinaista, että valtuus-
ton listalta löytyy pykälä, jossa luetellaan korjaavia toimenpiteitä, joilla kunnan oma toiminta
saadaan takaisin strategian mukaiselle uralle. Kunnat eivät säännönmukaisesti tee vertailua
strategisten tavoitteiden toteutumisesta suhteessa muihin kuntiin – tai edes ajallisesti
omaan toimintaan (valtuustokausien välillä). Poissaolollaan loistaa myös valtuustotason ar-
viointi valittujen toimenpiteiden kelvollisuudesta ja kehitystoimenpiteistä, joilla mittaamista
kehitetään.

Näyttää siltä, että suurin syy jatkuvuuden puutteelle on tavoitteissa: usein tavoitteet eivät
ole kunnan omalla toiminnalla toteutettavissa tai tavoitteet ovat niin monisyisiä, että niistä
on vaikeaa saada otetta. Kun tavoitteet ovat abstrakteja ja mittaaminen on vaikeaa, seuranta
jää puolitiehen ja siten strategiaprosessista ei saada sitä hyötyä, jota sillä tavoitellaan.

Abstraktien tavoitteiden kuten lapsiystävällisyys, vetovoima, innovatiivisuus, elinvoima, yrit-
täjähenkisyys yms. tavoittelu on suosittua – kuntien arvojen mukaista ja suotavaa – mutta
abstraktitkaan tavoitteet eivät saa olla vain kauniita sanoja ilman todellisuuspohjaa. Abst-
raktejakin asioita on mahdollista mitata ja toimintaa ohjata, kun mittarit valitaan oikein niin,

että kehitystä voidaan arvioida sekä ajassa että verrattuna muihin. On tärkeää, että mittarilla havaitaan toiminnan suunta, johon voidaan reagoida. Vähintään yhtä tärkeää on pystyä luomaan kuntalain edellyttämä jatkumo strategisten tavoitteiden toimeenpanon ja taloussuunnittelun välille.

Tarkasteltaessa kuntien strategioita, yksi suosituimmista – ellei jopa suosituin – strateginen tavoite on elinvoimaisuuden lisääminen. Tuusniemeltä Kirkkonummelle kunnat vannovat, että juuri heidän valitsemillaan toimenpiteillä elinvoima lisääntyy: asukkaat viihtyvät, kunta kääntyy muuttovoittoiseksi ja uusia yrityksiä ja työpaikkoja syntyy enemmän kuin niitä poistuu. Kunnat panostavat rahaa elinvoiman tavoitteluun: on kylätapahtumia, elinkeinoyhtiöitä, kyläkouluja, suorja ja epäsuoria yritystukia, lentokenttien ja laululavojen rakentamista, rantatontteja, yritystontteja jne. Vaikka päätöksenteossa jokaista panostusta perustellaan elinvoiman lisäämisellä, valitettavan harvoin kunnat jälkikäteen arvioivat ovatko panostukset tuottaneet mitään. Kun rahasta ja resursseista on pulaa, tulee entistä tärkeämmäksi, että rahat panostetaan toimintaan, josta on kunnalle konkreettista hyötyä. Tästä syystä tutkimuksessa keskitytään nimenomaan elinvoimaisuuteen ja sen mittaamiseen strategisena tavoitteena.

1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Kuntien tehtävä on ollut jo pitkään alueellisen elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen. Valtuustokauden 2017 alusta otettiin käyttöön uusi kuntalaki, jossa lopullisesti sinetöitiin sekä elinvoiman merkitys että kuntastrategian laatiminen kuntien pakolliseksi tehtäväksi. Käytännön kuntaelämässä se on tarkoittanut, että jokainen kunta on joutunut siitä lähtien kertomaan strategiassaan kuntalaisille, miten se aikoo parantaa kunnan elinvoimaisuutta ja hyvinvointia sekä raportoimaan miten tehtävässä on onnistuttu.

Kuntalaissa (410/2015) määritellään kuntastrategian sisältö ja velvollisuus strategian seurantaan. Useimmiten kuntastrategioista puuttuu sekä konkreettinen taloudellinen sidos että ennakkovaikutusten arviointi, ovatko asetetut tavoitteet edes teoriassa mahdollisia saavuttaa. Tästä problematiikasta heräsi oma mielenkiintoni pohtia kuntien strategista johtamista etenkin monitulkintaisten tavoitteiden osalta. Miksi niin monet hyvää tarkoittavat tavoitteet jäävät ”sanahelinäksi” konkretian puuttuessa? Relevantti kysymys onkin, onko ylipäättään

mahdollista mitata päätösten vaikutusta elinvoimaan – tai minkä tahansa muun strategisen tavoitteen toteutumiseen.

Tutkimuksen tavoitteena on löytää sellaisia elementtejä, joilla strategisista tavoitteista saadaan yksiselitteisesti tulkittavia, mitattavia – ja johdettavia. Tutkimus keskittyy elinvoimaisuuden edistämiseen strategisena tavoitteena. Tutkimuksessa määritellään mistä elementeistä kuntien tavoittelema elinvoima koostuu ja pyritään osoittamaan, että elinvoimaa ja sen muutosta on mahdollista mitata luotettavasti, kun valitaan yleispätevät ja yhteismitalliset mittarit, jotka ovat vertailukelpoisia vuodesta toiseen ja käytettävissä kaikissa kunnissa koosta tai sijainnista riippumatta.

Tutkimus pyrkii vastaamaan kysymykseen:

Mistä kuntien elinvoimaisuus koostuu ja voiko sitä mitata?

- Elinvoimaisuuden määrittely niin, että määrittely on yhtenäinen kaikille kunnille
- Voidaanko kuntien elinvoimaisuutta ja elinvoimaisuuden muutosta mitata?
- Miten ja mihin elinvoimaisuuden mittareiden tulosta voidaan verrata? Mikä tulos on hyvä? Onko keskiarvoelinvoimaisuus määriteltävissä? Missä viiteryhmässä vertailua kannattaa tehdä?
- Voiko kunta omilla toimillaan vaikuttaa elinvoimaisuuteen?

Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää FCG Oy:n konsultointitoimeksiannoissa, joissa yhteistyössä asiakaskuntien kanssa pohditaan strategian toteuttamisen mahdollisuuksia, uudelleen ohjelmoidaan palveluverkkoa tai tasapainotetaan taloutta.

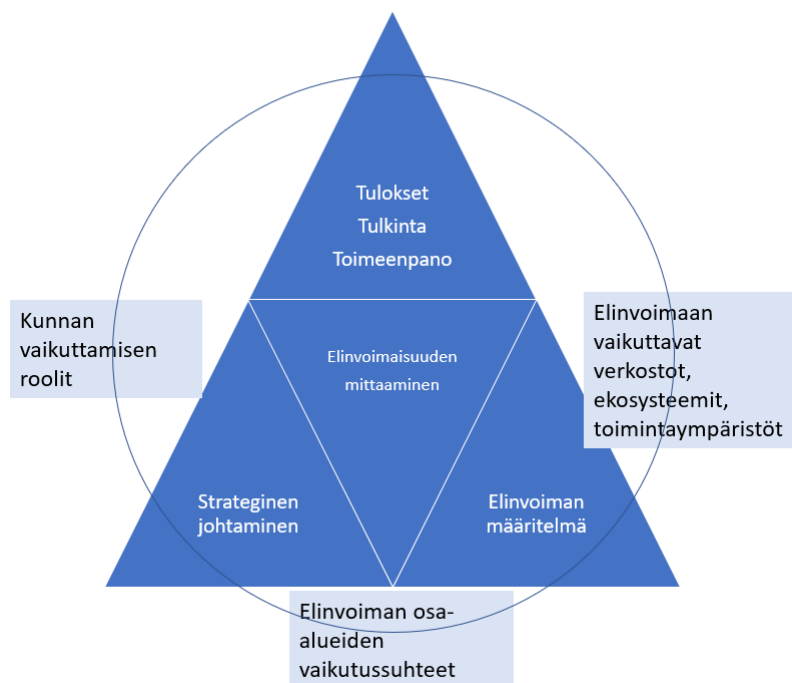
1.2 Rakenne ja viitekehys

Tutkielman teoriaosassa analysoidaan kuntien, julkisen ja yksityisen sektorin strategisen johtamisen ja suorituskyvyn mittaamisen kirjallisuutta ja artikkeleja. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys esittää tutkielman keskeiset määritelmät, prosessin ja näiden välisen yhteyden.

Tutkielma on kvantitatiivinen ja se perustuu kerättyyn tilastotietoon. Tutkimus yhdistää käytännön kokemukset, empiirisen tiedon sekä teoreettisen ja muun kirjallisen tiedon yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Tutkimuksen ulkopuolelle jätetään kuntalaiskokemuksen arviointi työn keskittyessä julkisista lähteistä saatavaan tietoon ja sen perusteella tehtävään määrittelyyn ja mittaamiseen. Tutkielman empirian ja sen kuvaamisen pääaineiston muodostaa HT Eero Laesterän kehittämä ja ylläpitämä elinvoimamittaristo tilastollisine tausta-aineistoinen. Empiriaosuudessa pyritään esittämään monipuolisesti elinvoiman näkökulmia siten, että lukijalle syntyy ymmärrys elinvoimakäsitteestä osiensa summana. Havaintojen pelkistämiseksi esimerkkejä tarkastellaan teoreettismetodologisesti kiinnittäen huomio kysymyksenasettelun kannalta olennaisiin asioihin.

1.3 Viitekehys

Opinnäytetyön kantavat teemat – ja niiden keskinäiset vaikutussuhteet on kuvattu viitekehyksessä (kuvio 1).



Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys.

Tutkimuksen keskiössä on elinvoimaisuuden mittaaminen. Mittaaminen perustuu kuntien strategiseen johtamiseen ja elinvoiman yhtenäiseen määrittelyyn.

Elinvoima muodostuu useammasta osatekijästä, eikä sitä voi rajata yhden organisaation tehtäväksi. Siksi elinvoimaisuutta tarkasteltaessa – ja mittaustuloksia arvioitaessa – on huomioitava toimintaympäristö ja verkosto, jossa kunta toimii. Jotta strateginen johtaminen voi onnistua, on tärkeää tunnistaa elinvoiman eri osa-alueiden vaikutussuhteet.

Strateginen johtaminen antaa resurssit tavoitteiden toteuttamiselle ja puitteet, joiden sisällä kunnalla on mahdollista omalla toiminnallaan vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen. Kunta julkisena toimijana on kiinteästi sidoksissa ympäristöönsä ja nykyinen kuntien strateginen johtaminen onkin monelta osin toimimista verkostossa ja osana alueen ekosysteemiä. Jotta kunnat voisivat paremmin arvioida – ja johtaa – omaa rooliaan strategisten tavoitteiden toteutumisessa, on tärkeää tunnistaa kunnan vaikuttamisen roolit ja niiden mahdollisuudet vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti strategisten tavoitteiden toteutumiseen.

Elinvoimaisuuden mittaaminen on mahdollista, kun mittareita valittaessa otetaan huomioon käsitteen monitahoinen määrittely ja strategisen johtamisen tavoitteet. Mittaustulosten tulkintaan vaikuttavat edellä mainitut elinvoimaisuuden osa-alueiden keskinäiset vaikutussuhteet, kunnan erilaiset roolit vaikuttamisessa sekä toimintaympäristö/verkosto/ekosysteemi, jossa kunta toimii. Elinvoiman edistämisen laadukas mittaaminen huomioi toimintaympäristön, kunnan roolin sekä elinvoimaisuuden osa-alueiden keskinäiset vaikutussuhteet yksittäisten mittareiden osoittamien tulosten lisäksi.

1.4 Rakenne

Luvuissa kaksi ja kolme keskitytään strategian, strategisen johtamisen ja mittaamisen teemoihin. Luvussa kaksi määritellään strategian ja strategisen johtamisen käsitteet sekä perehdytään kuntastrategian lailliseen sääntelyyn. Luvussa kaksi avataan kuntastrategiaprosessia ja kunnissa tapahtuvan strategisen johtamisen sisältöä ja painopisteitä. Luvussa kolme luodaan katsaus strategisen mittaamisen perusteisiin sekä mittareiden valinnan

problematiikkaan. Kolmannessa luvussa kuvataan mittausprosessia ja pohditaan, onko mit-taustuloksilla suoraan vaikutusta kunnalliseen päätöksentekoon.

Luvuista neljä ja viisi löytyvät tämän tutkielman ehkä merkittävimmät aiheet: elinvoiman määrittely ja mittaaminen. Neljännessä luvussa tunnistetaan elinvoimaisen kunnan tunnus-merkit. Elinvoiman määrittelyn yhteydessä tunnistetaan kunnissa nyt käytössä olevia – yleisempiä – elinvoimaisuuden mittaamiseksi asetettuja mittareita ja pohditaan sitä, miten elinvoiman johtaminen ja sen haasteet ilmenevät kunnan arjessa. Viidennessä luvussa avataan elinvoiman mittaamisen ongelmatiikkaa ja esitellään ratkaisuksi mittaristojen mittaristoa; FCG Oy:llä käytössä olevaa elinvoimamittaristoa, jolla kuntien elinvoima tiivistetään numeroiksi, jotka perustuvat julkiseen tiedonkeruuseen ja ovat siten kaikille kunnille tasapuolisia.

Luvussa kuusi esitetään esimerkein eroja mittariston käytön ja yksittäisen indikaattorin/mit-tarin eroista ja havainnollistetaan käytännössä elinvoiman mittaamisen – ja saatujen tulosten vertailun – vaikeutta.

Lopuksi, luvussa seitsemän arvioidaan esitetyn perusteella, saadaanko elinvoiman edistäminen muutettua numeroksi ja arvioidaan kunnallisen päätöksenteon vaikuttavuutta. Viimeisessä luvussa esitetään johtopäätökset ja pohditaan kuntastrategisen johtamisen seuraavia askeleita.

1.5 Rajaukset

Tutkimuksessa keskitytään analysoimaan laadullisen tavoitteen mittaamista julkiseen tilas-totietoon perustuen. Tutkimus ei ota kantaa laadullisten tavoitteiden toteutumisen kokemukseen.

2 STRATEGIATYÖ KUNNISSA

Kuntastrategia ja sen tavoitteiden ja toimenpiteiden mittaaminen ovat tämän tutkielman keskeisiä teemoja. Tässä luvussa luodaan pohja strategisten tavoitteiden mittaamiselle määrittelemällä kuntastrategian ja johtamisen käsitteet. Strategia itsessään on käsitteenä laaja ja se voidaan tulkita monella tavalla - etenkin arjessa.

2.1 Strategia

Strategia-sana on alun perin lähtöisin antiikin Kreikan sanasta *strategos*, joka kuvaa sodan johtamisen taitoa (Juuti & Luoma 2009, s. 15; Kamensky, 2010, s. 16). Strategian historia linkittyy sotateoriaan ja sodankäyntiin; tässä merkityksessä strategian tehtävänä on ollut sodan välttäminen tai voittaminen. Strategia sanan käyttö, tarkoittaen pitkän tähtäimen toimintasuunnitelmaa, on yleistynyt liikkeenjohdossa toisen maailmansodan aikoihin (Juuti & Luoma, 2009, s. 15).

Igor Ansoff on ensimmäisten joukossa pyrkinyt luomaan systemaattisesti strategian käsitettä. Ansoffin mukaan strategia on päätöksentekosääntöjen yhdistelmä, joiden pyrkimyksenä on ohjata organisaation käyttäytymistä haluttuun suuntaan (Ansoff 1984, s. 52; Juuti & Luoma, 2009, s. 17). Toinen nykyiseen strategiakäsitykseen merkittävästi vaikuttanut teoreetikko Henry Mintzberg puolestaan määritteli strategian suunnitelmaksi, joka ohjaa organisaation toimintaa ennalta valittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Mintzberg (1994, s. 23–29) toteaa, että strategian toimeenpano on vaikeaa ja että toteutunut strategia voi olla hyvin erilainen, kuin alkuperäinen suunnitelma. Historiassa strategia on nähty johdon työkaluksi voiton maksimoimisessa olettaen, että yksilöt aina tavoittelevat mahdollisimman tuottoisaa vaihtoehtoa. Strategian tavoitteena oli löytää keinot kilpailijoiden voittamiseksi (Holmgren ym., 2017, s. 3).

Nykypäivään soveltuva, moniulotteisempi strategian määrittely lähtee ajatuksesta, jonka mukaan strategia on suunnitelma, jonka avulla on helpompi mukautua ja reagoida toimintaympäristön muutoksiin (Juuti & Luoma, 2009, s. 25–26). Strategia on selkeäsanainen ja julkinen ohje organisaatiolle, kuinka se saavuttaa tavoitteensa (Lindroos & Lohivesi, 2010, s. 148–149). Se on organisaation menestysresepti, ainutlaatuisuuden ja kilpailuedun lähde

(Santalainen, 2009, s. 19–20). Strategia on johdonmukainen toimintatapa, jonka avulla voidaan pohtia vaihtoehtoisia tulevaisuuksia ja siihen nojaten organisaation on helppo ennakoita mm. muutostarpeita (Malmi ym., 2006, s. 63).

2.2 Kuntastrategia

Edellä esitetty strategian määrittely sopii luonnollisesti myös kuntastrategialle. Jos kuitenkin huomioidaan kunnan yksityisestä yrityksestä poikkeava rooli ja tehtävä, strategian määrittelyyn on syytä lisätä julkisen vallan käytön mukanaan tuoma vastuu: kuntastrategia on keino parantaa julkisia palveluja (Boyne & Walker, 2004, s. 231). Johnsen viittaa artikkelissaan (2016, s.335) Mulganin (2009, s.19) kuvailuun, jossa julkisen toimijan (mm. kunnan) strategia nähdään systemaattiseksi tavaksi käyttää julkisia resursseja ja valtaa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Samaisessa artikkelissa Johnsen viittaa myös Joycen (2012, s. 2) tutkimukseen, jossa on lisätty määrittelyyn eteenpäin katsominen ja tulevaisuuden suunnittelu osaksi päätöksentekoa niin, että strateginen ajattelu, suunnittelu ja johtaminen tukevat julkishallinnon päätöksentekoa ja toimintasuunnitelmien laatimista.

2.3 Kuntastrategia määritellään kuntalaissa

Julkinen sektori on käyttänyt strategioita johtamisessa jo kolmen vuosikymmenen ajan. Aluksi strategian mallit otettiin suoraan yrityselämästä, mutta vuosien kuluessa strategiasta ja sen johtamisesta on räätälöitynyt yhä enemmän myös julkishallinnolle soveltuva työkalu (Johnsen, 2016, s. 333). Pohjoismaat ovat olleet kuntastrategioiden käyttöönoton edelläkävijöitä. Tämän on mahdollistanut kaikkien Pohjoismaiden laaja julkinen sektori ja sen vahva itsehallinto, joiden ansiosta kunnilla on ollut sekä motivaatio että mahdollisuus uudistua ja kehittyä (mts. 334).

Suomessa kuntastrategioita on laadittu jo pitkään. Lakisääteiseksi – pakolliseksi – se tuli kuitenkin vasta valtuustoille, jotka aloittivat toimintansa 1.7.2017. Kuntastrategian sisältö – osa-alueet - määritellään kuntalain 410/2015 37 §:ssä, mutta kunnat voivat päättää sekä strategiaprosessista että sen toteutustavasta itse.

Kuntastrategian keskeinen elementti on määritellä, missä ja millainen kunta tulee tulevaisuudessa olemaan (visio) painopisteen ollessa vaihtoehtojen arvioinnissa (Ylisirniö, 2011, s.175). Strategiassa määritetään, kuinka toteutumista seurataan ja kuinka kuntastrategia otetaan huomioon talousarviossa ja -suunnitelmassa. Toisin sanoen, valtuuston pitäisi pystyä määrittelemään tavoitteet, keinot ja resurssit tavoitteiden saavuttamiseksi sekä mittarit, joilla tavoitteiden toteutumista seurataan (Kuntalaki 410/2015 37§, s. 165).

Uusi kuntalaki velvoittaa kunnat johtamaan ja ohjaamaan toimintojaan kokonaisuutena riippumatta siitä, kuinka ne järjestetään ja tuotetaan. Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaksi (HE 268/2014 vp, s. 95–96) asetetaan keskeiseksi tavoitteeksi kunnan toiminnan turvaaminen kestäväällä tavalla. Hallituksen esityksessä korostetaan päätöksenteon vastuullisuutta pitkällä aikavälillä ja tiivistetään kunnan strateginen suunnitteluvaihe yhdeksi kokonaisuudeksi; kuntastrategia on kytketty entistä tiiviimmin osaksi taloussuunnittelua ja talousarviota. Nostamalla kuntastrategia lakisääteiseksi vahvistetaan kunnan ja kuntakonsernin pitkän aikavälin johtamista ja selkeytetään viranhaltijoiden sekä poliittisen päätöksenteon valta- ja vastuusuhteita

Kuntalain 410/2015 37.2 §:n mukaan kuntastrategia rakennetaan kunnan nykytila-analyysin pohjalle ja siinä tulee huomioida tulevat muutokset kunnan toimintaympäristössä ja muutosten vaikutukset. Kuntastrategiassa tulee huomioida kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen (kuntalaki 410/2015 37.1.1 §), palvelujen järjestäminen ja tuottaminen (kuntalaki 410/2015 37.1.2 §) sekä erityislaeissa säädetyt palvelutavoitteet (kuntalaki 410/2015 37.1.3 §). Yhä suurempi osa kunnan palvelutuotannosta toteutetaan monituottajamallilla ja erilaisien yhteistyömuotojen kautta. Olennainen osa kuntastrategiaa onkin omistajapolitiikan määrittely (kuntalaki 410/2015 37.1.4 §), jossa valtuusto ottaa kantaa kunnan omistuksiin ja jäsenyyksiin sekä konserniyhteisön taloudellisiin ja toiminnallisiin tavoitteisiin tuotto-odotuksiin. Lisäksi kuntastrategiassa on otettava kantaa henkilöstöpolitiikkaan (kuntalaki 410/2015 37.1.5 §). Kuntastrategiassa määritellään kunnan asukkaiden osallistumisesta ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä vaikuttamistoimielimistä (kuntalaki 410/2015 37.1.6 §), Yksi tärkeimmistä kuntastrategian osa-alueista on elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen (kuntalaki 410/2015 37.1.7 §).

Kuntalain 410/2015 110 §:n mukaisesti kuntastrategia tulee laatia realistisesti ja valtuuston on pystyttävä osoittamaan tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat (taloudelliset) resurssit.

Tämä tapahtuu nivomalla kuntastrategia osaksi talousarviota ja -suunnittelua. Strategian toteutumista seurataan useimmiten kuntien osavuosikatsausten ja tilinpäätösten osana. Kuntalain 37.2 § edellyttää kuitenkin, että mittareita tulisi seurata näiden lisäksi myös seminaareissa, iltakouluissa ja poliittisten ryhmien keskusteluissa.



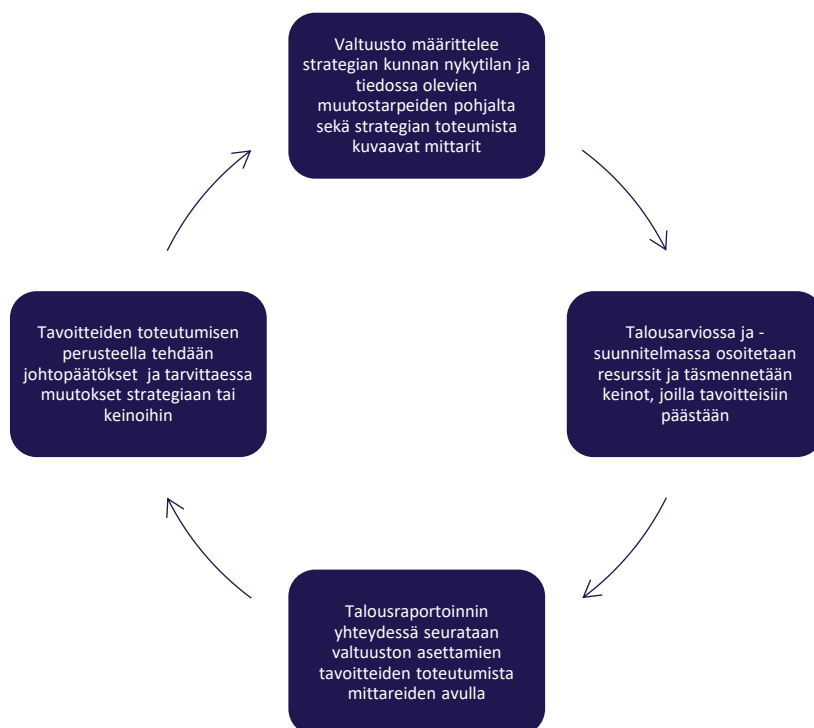
Kuva 1. Kuntastrategian sisältö (Kuntaliitto, 2018).

2.4 Strategiaprosessi kunnissa

Kuntalain mukaan valtuusto valmistelee kuntastrategian yhdessä viranhaltijoiden kanssa. Nykytutkimuksen valossa on tunnistettu myös strategiaan välillisesti vaikuttavia tahoja, joiden intressejä usein pyritään huomioimaan strategiassa. Strategian tavoitteiden toteutumisen välillisesti, mutta merkittävästi, vaikuttavia toimijoita kuntaorganisaation ulkopuolelta ovat mm. kuntalaiset, alueen yritykset, rahoittajat jne. (Jarzabkowski ym. 2007, s. 11). Em.

välillisesti vaikuttavien toimijoiden, ääni kuuluu strategiassa mm. osallistavan prosessin avulla ja demokraattisten luottamushenkilöiden suulla (Johnsen, 2016, s. 337).

Kuntalaissa ei säädetä kuntastrategian toimeenpanosta tai siitä, kuka tai miten valtuuston linjaamat tavoitteet toteutetaan. Kuntastrategian laatimisen ei pitäisi olla kovin vaikeaa: harvoin tehtävänanto on näin selvä: Valtuusto määrittelee strategian; tavoitteet ja mittarit, ne sidotaan taloudellisiin (ja muihin) resursseihin talousarviossa ja -suunnitelmassa, toteutumisista seurataan osavuositarkastuksissa ja tilinpäätöksessä. Valtuusto tekee seurannan perusteella johtopäätökset, kulkeeko kunta tavoiteltuun suuntaan ja johtopäätösten perusteella voidaan tehdä tarvittaessa korjaavia liikkeitä, joiden perusteella strategiaa voidaan päivittää/muuttaa vastaamaan esim. muuttunutta toimintaympäristöä. Kuntastrategiaprosessi voidaan kuvata yksinkertaistetusti seuraavasti:



Kuvio 2. Kuntastrategiaprosessi yksinkertaistettuna.

Tieteellisesti tarkasteltuna, strategiaprosessi on moniulotteisempi ja -vaiheisempi. Julkisen toimijan monialaisuus, toimintaympäristön laajuus ja toiminnan (osittainen) normatiivisuus sekä rajaavat että levittävät strategisten valintojen mahdollisuuksia. Höglund ym. (2018, s. 824) tiivistävät kuntasektorin strategiaprosessin organisaation toiminnaksi, jossa valitut toimenpiteet tapahtuvat osittain rinnakkain ja osittain peräkkäin. Prosessista voidaan tunnistaa

strategisen suunnittelun, tavoitteiden muotoilun, toimeenpanon, arvioinnin ja seurannan vaiheet.

Huolellinen strategiatyö alkaa, myös lain edellyttämänä, toimintaympäristön analyysillä. Nykytila-analyysissä tarkastellaan nykyisen toiminnan taso (laatu, laajuus, vaikuttavuus), tiedossa keskeiset muutokset lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä ja arvioidaan niiden vaikutukset sekä muutostarpeet toimintaan (Lindroos & Lohivesi, 2010, s. 30, 144). Kuntalaki edellyttää kuntaa sitomaan strategiset tavoitteet resursseihin. Se tarkoittaa, että strategiatyössä on arvioitava realistisesti mahdollisuudet toteuttaa asetetut tavoitteet ts. arvioidaan organisaation liikkumavara. Liikkumavaralla tarkoitetaan sekä taloudellisia resursseja että kunnan lainsäädännöllisiä velvoitteita (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 127–128).

Toimintaympäristön ja kunnan nykytilan analyysien perusteella valtuuston on mahdollista määritellä kunnan rooli, jonka myötä voidaan valita tärkeimmät painotukset ja päätetään niihin käytettävistä resursseista. Strategisten valintojen tekemisen tulisi siis pohjautua realistiseen ja analysoituun tietoon kunnan tilanteesta. Nykytila-analyysin jälkeen kunta voi päättää, kuinka se haluaa profiloitua ulospäin ja kuinka se haluaa erottautua muista kunnista (Lindroos & Lohivesi, 2010, s. 40–41, 145). Strategian on oltava kunnianhimoinen ja tavoitteellinen – ja realistinen. Innostavalla ja haasteellisella strategialla on mahdollisuus päästä toiminnan muutoksen kautta kehittämiseen eikä aina tarvitse puhua toiminnan sopeuttamisesta (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 127, 130).

Strategisten valintojen jälkeen päätetään toimenpiteistä ja tarvittavista toimintatapojen muutoksista, joilla tavoitteisiin päästään; millaiseksi organisaation rakenteen pitäisi muuttua, että tavoitetila saavutetaan. Viimeisenä kuntastrategiaprosessissa tulee päättää tavoitteiden seurannasta, mittareista ja mittaamisprosessista. Erittäin tärkeää on sopia jo strategiatyövaiheessa siitä, miten mahdollisiin poikkeamiin reagoidaan (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 128).

Toisinaan – etenkin pienemmissä kunnissa – kuntastrategia on velvollisuus, jonka tekemiseen ei joko osata tai haluta käyttää sen vaatimaa aikaa (Johnsen, 2015, s. 264). Suunnitteleminen näkyy etenkin tavoitteiden asettamisessa ja mittaamisessa sekä poikkeamiin reagoimisen puutteena: huolellinen nykytila-analyysi saatetaan jättää tekemättä ja tavoitteita asetetaan sitäkin innokkaammin. Mittareiden käytettävyyteen ei kiinnitetä huomiota ja mittaustulosten reflektointi jää pinnalliseksi. Kärjistetyksi tilanne pahimmillaan on se, että

valtuusto, jolla ei ole käsitystä kunnan voimavaroista ja resursseista, päätyy asettamaan tavoitteen, joka on mahdoton omilla voimavaroilla toteuttaa ja vielä vaikeampi mitata.

2.5 Strateginen johtaminen – kuntasektorin erityispiirteitä

2.5.1 Strateginen johtaminen yleisesti

Strateginen johtaminen käsitteenä voidaan paikantaa toisen teollisen vallankumouksen aikaan 1800 ja 1900 lukujen taitteeseen. Toisen maailmansodan aikaan strategista johtamista alettiin soveltaa laajemmin (Juuti & Luoma, 2009, s. 15–16). 1960-luvulla akateeminen maailma kiinnostui strategisesta johtamisesta, jolloin se pääsi osaksi liikkeenjohtoaajattelua. Strategisen johtamisen mallien mukaan johto on voinut tarkastella yrityksen ja liiketoiminnan tilaa riippumatta toimialasta, mikä on johtanut siihen, että strategisesta johtamisesta on tullut liikkeenjohdon johtava suuntaus (mts. 17).

Strategisen johtamisen kehitys on kulkenut Kamenskyn (2010, s. 27) mukaan pitkän tähtäyksen suunnittelusta strategiseen suunnitteluun ja edelleen strategiseen johtamiseen. Strateginen ajattelu on kehittynyt strategiseksi vuorovaikutusjohtamiseksi, johon on siirrytty toimintaympäristön monimutkaistumisen johdosta (Johnsen, 2015, s. 246). Strateginen johtaminen linkittyy toteuttamiseen, kun yhtälöön lisätään resurssointi (henkilöstö ja raha) sekä suorituskyvyn mittaaminen, johtaminen ja arviointi. Kuntastrategian luominen ja johtaminen ovat erinomainen esimerkki vuorovaikutusjohtamisesta, jossa lopputulos (kuntastrategia) on viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden, sidosryhmien ja kuntalaisten välisen yhteistyön ja vuoropuhelun muodostama kokonaisuus (Höglund ym. 2021, s. 1613). Juuti ja Luoma (2009, s. 14) toteavat, että strategisessa johtamisessa suunnittelu ja toteutus tapahtuvat osin päällekkäin ja osittain samanaikaisesti.

Strateginen johtaminen voidaan lyhyesti määritellä organisaation tarkoituksen, arvojen ja tavoitteiden tunnistamisena ja tulevaisuuden suunnittelemisena niistä käsin (Harisalo, 2009, s. 175). Sen tavoite on varmistaa yhteisön menestyminen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä, vaikka nopeatempoisessa ja alati muuttuvassa toimintaympäristössä hyväkään strategia ei aina takaa onnistumista ja menestystä (Johnsen, 2015, s.245). Strateginen

johtaminen on ulkoisten vaatimusten ja sisäisen pystyvyyden yhteensovittamista ja tämä yhteensovittaminen tapahtuu suunnitelmien, toimintatapojen ja (päätoksenteon) näkökulmien avulla (Longman & Mullins, 2004, s. 57).

Strategisessa johtamisessa (*management of strategy*) käytetään yhdessä valittuja toimintatapoja yhteisesti päätettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi (Harisalo, 2009, s. 245). Käytännössä se tarkoittaa, että kaikki toimijat tietävät oman roolinsa strategian edistämiseksi ja sen ansiosta johto pystyy tarkkailemaan, arvioimaan ja tarvittaessa korjaamaan toimintaa, jotta tavoitteisiin päästään. Ylin johto/johtoryhmätaso vastaa strategisesta johtamisesta (leadership), joka on tarkoitusten ja merkitysten tunnistamista ja jalostamista. Esimiestaso/keskijohto keskittyy operatiiviseen johtamiseen (*management*) (mts. 244–245).

2.5.2 Strategisen johtamisen erityispiirteitä kuntasektorilla

Julkisissa organisaatioissa on käytetty strategista suunnittelua ja johtamista jo yli 30 vuotta, mutta edelleen ollaan epävarmoja vaikuttavuudesta; onko strategisen johtamisen avulla pystytty parantamaan suoritusta ja/tai laatua julkisten palvelujen tuottamisessa (Favoreu ym. 2016, s. 435). Vaikka strategisen menestymisen osalta on esitetty epäilyksiä, on strateginen johtaminen tärkeää kunnille; sen avulla organisaatiota on mahdollista kehittää, on mahdollista parantaa organisaation suoritus- ja muuntautumiskykyä. Strategisen johtamisen avulla voidaan parantaa kunnan resilienssiä, toiminnan avoimutta ja legitimitteettiä (Johnsen 2016, s. 337).

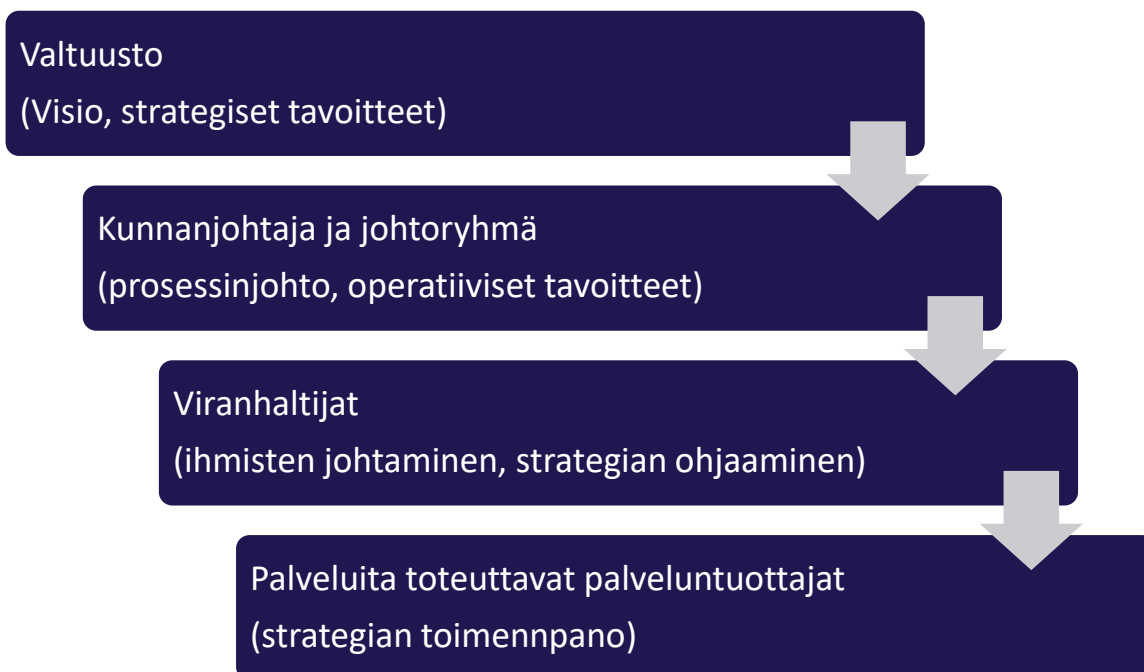
Merkittävimmät erot yksityisen yrityksen ja julkisen organisaation strategisen johtamisen välillä syntyvät tuoton tavoittelusta, toiminnan monipuolisuudesta ja toimintaan vaikuttavien osallisten määrästä (Holmgren ym., 2017, s. 2). Kuntien palveluista suurin osa ei ole markkinavetoisia vaan niiden avulla pidetään yllä yhteisön hyvinvointia. Kunnat ovat riippuvaisia vuosittain annettavista resursseista ja ne tuottavat palvelun ja käyttävät annetut resurssit riippumatta siitä, onko palvelulle juuri sinä vuonna tarvetta tai onko tarjolla edullisempia tapoja toteuttaa tehtävä (Metawie, 2005, s. 9).

Kuntaorganisaation toiminta on pääsääntöisesti läpinäkyvää ja normiohjattua, kun yksityisten yritysten tuotantoa harvemmin rajoitetaan tai ohjataan. Siinä missä yritykset ovat vastuussa toimistaan osakkeenomistajille, on kuntaorganisaatiolla useita ”osakkeenomistajia”:

kunnan asukkaat, asiakkaat, kuluttajat käyttäjät, media, luottamushenkilöt, rahoittajat, muut kunnat, alueen yritykset, valtionhallinto, työntekijät jne., jolle kunta sekä tuottaa palveluja että tarjoaa toimintaedellytykset (Rantanen ym. 2007, s. 418). Kuntastrategian johtamisesta tekee monimutkaista sekä välillinen ohjaus ja odotukset että kuntapolitiikka päätöksenteossa.

Strateginen johtaminen, erityisesti kuntasektorilla, vaatii johdolta käsitteellistä ajattelukykyä, vuorovaikutusta ja tavoitteellisuutta. Johtajilta vaaditaan joustavuutta ja muuntautumiskykyä sekä kykyä mahdollistaa optimaaliset työskentelyolosuhteet, hallita kokonaisuuksia sekä uudistua ja aikaansaada muutosta. Kunnissa strategisen johdon tehtävänä on rakentaa siltaa toistensa kanssa kilpailevien näkökulmien välille: esimerkiksi kunnallispoliittisten tavoitteiden ja valtionhallinnon vaatimusten välille ja toisaalta esim. muuttuvan toimintaympäristön ja vanhakantaisen strukturoidun hallintomallin välille. Strategisen johdon – sekä virkamiesettä poliittisen johdon - tavoitteena on löytää keskeiset ulottuvuudet, joiden avulla voidaan arvioida yhteiskunnallisia muutostekijöitä ja niiden vaikutuksia kunnan toimintaan, tavoitteiden hierarkkisuutta sekä ilmiöiden välisiä suhteita (Johnsen, 2015, s. 251).

Kuntastrategian johtamisjärjestelmä Rannistoa (2005, s. 188) mukaillen



Kuvio 3. Kuntastrategian johtamisjärjestelmä Rannistoa (2005) mukaillen

Vaikka strategian toteutus lähtee ensisijaisesti ylimmästä johdosta (viranhaltija- ja luottamushenkilöjohto), on henkilöstön ja palvelujen käyttäjien osuus vähintään yhtä merkityksellinen. Vaikuttavassa ja tuloksellisessa kuntastrategiassa ja sen toteuttamisessa on keskeistä, miten saadaan aikaan organisaation tasojen välille aito vuorovaikutus. Jotta strategian jalkauttamisessa ja johtamisessa onnistutaan, strategian on oltava yksiselitteinen ja selkeä. Kaikkien tasojen ja tekijöiden tulee ymmärtää, mistä strategiassa on kysymys (Longman & Mullins, 2004, s. 55).

Strategiatyöllä on tarkoitus muuttaa organisaatiota (sen rakenteita ja toimintatapoja) siten, että organisaation on mahdollista päästä asetettuihin tavoitteisiin (Haveri ym. 2009, s. 153). Lyhyesti sanottuna kuntastrategiatyön tavoitteena on jalkauttaa strategia osaksi jokapäiväistä toimintaa arjessa, siten että kaikilla tasoilla ymmärretään oma rooli strategian mahdollistajana. Johdon vastuulla on varmistaa osaaminen ja edellytykset strategian toteuttamiselle (Virtanen & Stenvall 2010, s. 133).

2.5.3 Strategian toimeenpanon perusteet

Strategian viemisessä käytäntöön on huomioitava kunnan resurssit, voimavarat ja prosessiin käytettävä aika. Johdolta vaaditaan hyvää kokonaisuuden hahmottamiskykyä, sillä käytännön tasolla strategia jalkautuu yksiköihin yksittäisinä tavoitteina ja päämäärinä, joiden summa muodostaa valtuustotason strategian (Lindroos & Lohivesi, 2010, s. 43). Keinot vaihtelevat sen mukaan, millaisesta organisaatiosta on kyse ja minkälaiset resurssit yksiköllä on käytettävissään. Kokonaisuuteen kuuluu strategian toteutusaikataulu, joka kunnissa ajanjaksoksi on usein määritetty valtuustokaudeksi (neljä vuotta) (; Virtanen & Stenvall 2010, s. 135).

Strategiaa toteutetaan vuosittain toimintasuunnitelman avulla ja strategian toteutumisen mittaamisen tärkein työkalu on kunnan talousarvio. Talousarviossa organisaation resurssit kohdennetaan ja strategian pitäisi konkretisoitua taloudellisiksi ja toiminnallisiksi tavoitteiksi (Höglund ym. 2018, s. 825). Käytännössä on kuitenkin usein niin, että talousarviossa eurot on kohdistettu olemassa olevien toimintojen ylläpitämiseen – ja kuntastrategian tavoitteiden tekemiseen tarvittavia henkilöstöresursseja tai euroja on mahdoton erottaa. Tämä puolestaan johtaa siihen, että arjessa strategian heikoin lenkki on sen toimeenpano: on vaikeaa –

jopa mahdotonta – ryhtyä työhön, jonka tavoite on epäselvä, se on viestitty huonosti tai työhön ei ole osoitettu konkreettisesti määrärahaa tai henkilöstöä.

Arjessa strategia toteutetaan palveluissa ja tehtävissä, joista vastaavat yksiköiden esimiehet. Strategian toteuttaminen edellyttää tekemisen halua ja taitoa ja sen, että toteutumista seurataan (Jarzabkowski ym. 2007, s. 3) Seuranta varten – osana strategiatyötä – tulee etukäteen määritellä mittarit, joiden kautta seuranta tapahtuu sekä se, miten saatuihin tuloksiin/poikkeamiin reagoidaan. Toimintaympäristön jatkuvan muutoksen vuoksi on tärkeää, että strategian toteutumisen seuranta on säännöllistä ja suunnitelmallista. Mitä pidemmästä strategiakaudesta on kyse, sitä todennäköisempää on, että suunnitelmaa pitää täsmentää tai muuttaa matkan varrella (Höglund ym. 2018, s. 825-826).

3 STRATEGIAN TOTEUTUMISEN MITTAAMINEN

Kaikki kunnat laativat saman kaavan mukaan kuntastrategian, koska laki näin velvoittaa. Siihen yhtäläisyydet käytännössä loppuvat. Miten sitten on mahdollista arvioida luotettavasti strategian toteutumista? Miten vertailla luotettavasti suoriutumista tavoitteista, jotka ovat ai-neettomia, abstrakteja tai määrittelyltään moniselitteisiä? Onko mahdollista – tai järkevää - verrata kuntia keskenään?

3.1 Strateginen mittaaminen

Jotta strategiaa voidaan mitata, sen pitää perustua sellaisiin konkreettisiin lähtökohtiin, joihin mittaaminen voi tukeutua. Mittaaminen on prosessi, jonka taustalla on huolellinen valmistelu (Ylisirniö, 2011, s. 24–25, 31). Jo osana strategiatyötä määritellään mittaamisen mallit ja kehykset. Mittaamiselle pitää olla oikea syy. Mittaamisella pelkästään mittaamisen vuoksi ei ole tarkoitusta; strategiassa määriteltyjen tavoitteiden mittaamisen pitäisi pystyä osoittamaan, onko strategian toteuttamisessa onnistuttu (Lönnqvist ym., 2010, 117).

Strategisella mittaamisella tavoitellaan strategisen osaamisen, työn, toimintatapojen sekä organisaation rakenteiden kehittämistä. Jotta strategian mittaaminen tuottaisi lisäarvoa, mit-taamisessa tulee huomioida asetetut tavoitteet, saatavilla oleva informaatio ja organisaation aikaisempi kokemus. Onnistuneella mittaamisella ja tuloksista oppimisella on positiivinen vaikutus organisaation tuloksien kehittämiseen (Ylisirniö 2011, 209–210). Käytännössä näyttää siltä, että usein julkisissa organisaatioissa annetaan enemmän painoarvoa toimen-piteiden mittaamiselle kuin strategisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnille. Keskittyminen vain toimenpiteiden mittaamiseen voi johtaa sellaisten asioiden mittaamiseen, joita on helppo mitata ja arvioida, kuten esimerkiksi onko joku toimenpide tehty vai ei (Höglund ym., 2021, s.1613).

Strateginen mittaaminen sijoittuu visionäärisen (tulevaisuuden) sekä taktisen ja operatiivi-sen mittaamisen välille. Strategia suunnitellaan tulevaisuutta varten, siinä pyritään huomioi-maan toimintaympäristön muutokset ja ennakoimaan niiden vaikutukset organisaatioon. Mit-tareilla pyritään kuvaamaan muutoksen suuntaa toisin sanoen liikutaanko kohti ennakoitua tulevaisuutta. Toisaalta esimerkiksi tilastodata, jonka perusteella liikkeen suuntaa

arvioidaan, on lähes aina jälkijättöistä niin sanotusti menneisyydestä ennustamista, joka perustuu toteutuneisiin faktoihin (Ylisirniö, 2011, s. 174–175). Strategisten tavoitteiden, kuten elinvoiman edistämisen, toteutumisen mittaamisessa on haasteena se, että toteutumisen aikajänne on usein pitkä ja toteutumiseen vaikuttavien tapahtumien/toimijoiden määrä on niin laaja, että mittaaminen on vaikeaa tai jopa mahdotonta (Höglund ym., 2021, s. 1613)

3.2 Mittareiden valinta

Mittariston suunnittelu lähtee strategiasta ja sen tavoitteista. Strategian ja mittareiden välillä on oltava todennettavissa oleva yhteys (Kamensky, 2010, s. 212–213). Strategiatyön pohjaksi tehty toimintaympäristön analyysi muodostaa pohjan tavoitteiden asettamiselle ja siten myös mittaamiselle. Kaikki tavoitteet eivät ole keskenään samanarvoisia (Kankkunen ym. 2005, s. 147). Organisaation tavoitteista vain osa voi olla strategisia toisin sanoen sellaisia menestystekijöitä, joissa on onnistuttava. Strategia epäonnistuu, mikäli tavoitteet eivät vastaa visiota tai yhteisön toiveita. Kunnan on mahdotonta tuottaa halutun tasoista palvelua ilman asianmukaista tavoiteasetantaa (Höglund ym., 2019, s.1613).

Jokaiselle tavoitteelle määritellään yksi tai useampia mittareita (=mittaristo), joita seuraamalla nähdään, toteutuuko strategia. Useimmiten käytännöllisimmät mittarit ovat joko seuraus- tai ajurimittareita. Määrää tärkeämpää on, että mittareiden avulla voidaan tarkastella eri näkökulmia. Liian suuri mittareiden määrä voi johtaa mittausähkyyn toisin sanoen mittaaminen muodostuu niin työlääksi, että se jää tekemättä tai tehdään puutteellisesti (Lindroos & Lohivesi, 2010, s. 194, 197).

Mittareiden valinnassa kannattaa käyttää harkintaa. On syytä pohtia, mitä halutaan mitata (tavoitetta, toimenpidettä vai toimenpiteeseen vaikuttavaa tekijää), mistä mittarin tarvitsemat tiedot kerätään, onko tiedot helposti saatavilla - kustannustehokkaasti, kuinka usein tietoja kerätään ja ovatko tiedot uskottavia, luotettavia, tarkkoja ja vertailukelpoisia (Kankkunen ym., 2005, 138). Kuvaako mittaristo olennaisia muutoksia ja edistymistä ja onhan organisaatiolla aito mahdollisuus parantaa mittaustulosta (Lindroos & Lohivesi, 2010, s. 194–195, 197). Strategian toteutumisen arvioinnin näkökulmasta on tärkeää, että mittari antaa oikean signaalin suorituskyvystä ja että mittaristo kestää aikaa (mittaus on toistettavissa). Lisäksi mittarin tulisi antaa signaali mitä mahdollisuuksia organisaatiolla on parantaa toimintaa.

Luotettava mittaaminen on johdon päätöksenteolle tuki ja tärkeä työkalu (Laitinen, 2003, s. 373–374).

Yleisin virhe mittareita suunniteltaessa on mittareiden huolimaton määrittely ja kriittisyyden puute mittauskohteiden valinnassa. (Kankkunen ym., 2005, s. 140–142.) Huonoja mittareita ovat sellaiset, jotka mittaavat jonkun asian suoritusta eli onko tehty vai ei. Tällaisia mittareita ei kannattaisi käyttää lainkaan (Lindroos & Lohivesi, 2010, s.196). Käytännön kuntatyössä tällaisia mittareita näkee käytössä valtavasti.

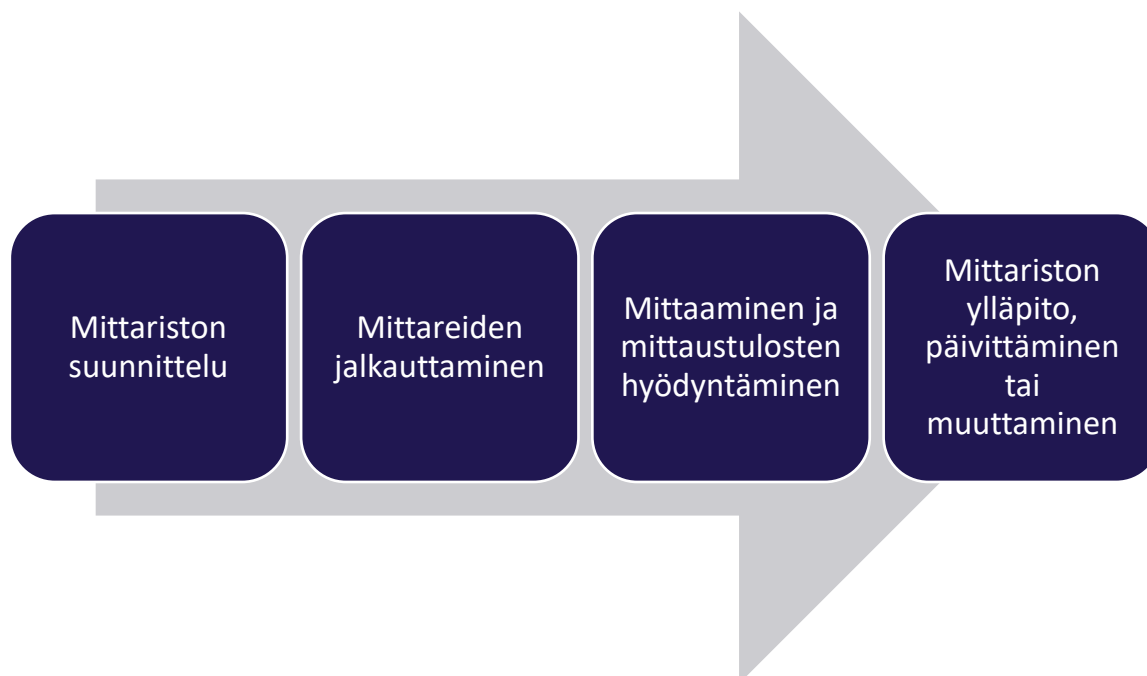
Hyvän mittariston aikaansaaminen on pitkä prosessi; mittaristo on elävä asiakirja, jota aluksi (1–2 vuotta) päivitetään ahkerasti, jotta löydetään oikeasti toimivat mittausmenetelmät, joiden tulosten perusteella voidaan luotettavasti johtaa strategiaa (Lindroos & Lohivesi, 2010, s. 200).

Se, kuinka hyvä tai toimiva valittu mittaristo on, määritellään aina tapauskohtaisesti. Mittaristoa tulee aina arvioida suhteessa sen käyttötarkoitukseen – eri tarkoituksiin tarvitaan erilaista mittauksia (Malmi ym., 2006, s. 61). Hyvä mittaristo on laadittu siten, että valitut mittarit kuvaavat tasapainoisesti, useasta näkökulmasta strategisesti tärkeiden asioiden toteutumista ja siihen vaikuttavia tekijöitä (Tarta ym., 2012, s. 469). Strategiseksi mittaristo voidaan määrittellä, kun sen avulla voidaan todeta syy-yhteyksiä toimenpiteiden (= aktiiviset operatiot, joita ohjataan) ja tapahtumien (tapahtumat ovat satunnaisia ilmiöitä, jotka vaikuttavat tavoitteiden saavuttamiseen) välillä. Mittaristolla on tulevaisuuteen suuntaava näkökulma mitaten pitkän ja lyhyen aikavälin tavoitteita taloudellisin ja ei taloudellisin mittarein (Silvi ym., 2005, 195).

Mittaaminen on aina johtamista. Mittaamisella viestitään henkilöstölle, mitkä asiat ovat tärkeitä ja huomionarvoisia: tavoiteltavia menestystekijöitä. Hyvä – reilu ja relevantti - mittaaminen motivoi ja ohjaa valintoja sekä selkiyttää tavoitteita. Mittaaminen tukee päätöksentekoa ja sen tulosten avulla on helpompi ohjata ja kontrolloida toimintaa. Laadukkaiden mitaustulosten avulla organisaation on mahdollista oppia uutta ja tehdä perusteltuja muutoksia toimintaympäristön muutosten mukaan. Selkeiden mittareiden ja mitaustulosten avulla on helpompi kommunikoida sekä organisaation sisällä että organisaation ulkopuolisille tahoille (Lönngqvist ym. 2006, 19, 123).

3.3 Mittausprosessi lyhyesti

Fryer ym. (2009), s. 481 jakaa strategisen mittausprosessin neljään vaiheeseen: 1) päätehtään, mitä mitataan, 2) miten mitataan 3) kuinka dataa tulkitaan 4) kuinka tuloksista viestitään. Myös Lönnqvist ym. (2006, s. 12) esittävät strategisen mittaamisen neliosaisena prosessina, jossa ensimmäisessä vaiheessa suunnitellaan mittaristo: valitaan mitattavat asiat ja niille soveltuvat mittarit. Sen sijaan Lönnqvistin ym. (2006) prosessissa toisessa vaiheessa mittarit jalkautetaan käytännön työksi; toisin sanoen, strategiset tavoitteet muunnetaan konkreettisiksi toimenpiteiksi, jotka implementoidaan varsinaiseen toimintaan. Mittaaminen ja saadun mittausdatan hyödyntäminen tapahtuvat prosessin kolmannessa vaiheessa. Kolmannessa vaiheessa mittareiden tuloksia hyödynnetään johtamisessa, kuten myös Fryerin ym. (2009) määrittelemässä prosessissa. Fryer ym. nostavat tuloksista kommunikoinnin omaksi merkittäväksi prosessin osaksi, kun taas Lönnqvist ym. (2006) näkevät prosessin jatkuvuuden kannalta neljäntenä vaiheena mittariston seurannan ja päivittämisen. Toimintaympäristön muuttuessa on usein tarvetta päivittää myös mittaristoa. Neljännessä vaiheessa – mittariston ylläpidossa – arvioidaan, ovatko valitut mittarit edelleen tarkoituksenmukaisia vai olisiko niitä syytä päivittää tai muuttaa.



Kuvio 4. Mittausprosessi Lönnqvistin ym. (2006) mukaan.

3.4 Mittaaminen päätöksenteon tukena

Kuten edellä on todettu sekä strategian laatiminen että mittaaminen ovat prosesseja, jotka edellyttävät johtamista jalkautuakseen toimintatapoihin. Kumpikaan yksinään ei saa aikaan muutosta toivotun tulevaisuuden suuntaan. Kuntastrategia pelkästään lain määrittämänä velvoitteena ei toteuta tavoitteita, vaikka rima olisi kuinka matalalla, eikä mittaaminen mittaamisen vuoksi muuta toimintatapoja, kehitä organisaatiota tai paranna tuottavuutta.

Olennainen osa strategista johtamista on täytäntöönpano, jossa tukena on mittaamisen kautta saatava informaatio (Lönnqvist ym., 2006, s. 141). Mättö ym. (2020, s.7) totesivat artikkelissaan, ettei hyvälläkään strategialla ja mittareilla saavuteta tuloksia, mikäli päätöksenteko ei ole yhteydessä toimintaan. Toisin sanoen johto tietää (mittausten tulosten perusteella) ongelman, mutta ei tee toimenpiteitä ongelmien korjaamiseksi. Paras tapa varmistaa – että strategia toimii, toimenpiteet on viety vaikuttavasti käytäntöön ja organisaatio liikkuu kohti asettamia tavoitteita – on seuraavan mittauksen tulokset: seuraavassa mittauksessa pitää olla jonkinasteinen muutos havaittavissa. Strategiatyö vaatii kärsivällisyyttä eikä se tule koskaan valmiiksi (Ylisirniö 2011, s. 219). Toimeenpanon problematiikkaan palataan luvussa 4.2.

4 ELINVOIMA

4.1 Elinvoiman määritelmä

Kuntien olemassaolo perustuu perustuslakiin ja niillä on vahva itsehallinto. Itsehallinto mahdollistaa palvelujen järjestämisen räätälöinnin alueen ja asukkaiden tarpeiden mukaisesti – lainsäädännön puitteissa. Elinvoiman edistäminen on kuntalain (Kuntalaki 410/2015)1.2 § mukaan kunnan pakollinen, puhekielessä tutummin, lakisääteinen tehtävä, jota on kuvattu tarkemmin luvussa 2.2.

Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. (Kuntalaki 410/2015 1.2 §)

Kuntalaki ei kuitenkaan määrittele, **miten** elinvoiman edistämisen pitää tapahtua, vaan kunta voi itsehallintoon nojaten määritellä sopivaksi katsomansa tavan. Kuntalaki ei myöskään määrittele mitä elinvoima on, joten kuntien tulkinnat luonnollisesti vaihtelevat.

Kielitoimiston sanakirjan mukaan elinvoimaisuus tarkoittaa elinkykyä, elinvoimaisuutta, vireyttä ja vitalisuutta. Sitran vetämässä Suomen elinvoimaisuuden lähteet -kehitysohjelmassa (2011) elinvoimaa kuvailtiin seuraavasti: ”Elinvoima on tahtoa ja kykyä, sekä mahdollisuuksia ja voimavaroja uudistua (eli kehittää ja synnyttää), toimeenpanna ja saavuttaa asioita. 200 vaikuttajan, 30 työpajalaisen, kolmen vaikuttajafoorumien ja puolen vuoden työpajaprosessin jälkeen kehityshankkeessa todettiin, että elinvoima syntyy ihmisestä ja ihmisten välisestä vuorovaikutuksesta (Sitra 2011).

Elinvoima on ollut aina osa kuntien toimintaa – käsitteen sisältö vain on vaihdellut. Viime vuosikymmenten aikana käsite on laajentunut ja saanut entistäkin ”laadullisemman” sisällön. Toimintaympäristön muutos innoitti Kuntaliiton hallituksen tekemään 2007 uuden, entistä laajemman määrittelyn elinkeinopolitiikalle – elinvoimaisuuden esi-isälle (Lamminmäki, 2007, s. 9). Uuden linjauksen mukaan suomalaisen kunnan elinvoima pohjautuu elinkeinopolitiikkaan, mutta elinvoiman osa-alueiksi tunnistettiin myös vahva talous ja toimintaympäristöön vaikuttaminen. Toimintaympäristöön vaikuttamisen tuli edistää työllisyyttä, yritysten toimintamahdollisuuksia, kilpailukykyä sekä kasvua. Koulutuksella ja

innovaatiotoiminnan tukemisella oli myös tärkeä rooli elinkeinopolitiikassa ja elinvoimaisuudessa (Lamminmäki, 2007, s. 32–33, 35).

Kunnan tehtävänä on pitää huolta asukkaidensa hyvinvointipalveluista luoden edellytyksiä elinvoiman kehittymiselle. Kunta on siten yhtä aikaa (sekä paikallisen että alueellisen) elinvoiman ylläpitäjä ja kehittäjä sekä palvelujen järjestäjä. Kuntalaiset ovat sekä elinvoiman tekijöitä että kokijoita (Sallinen, 2011, s. 3). Kunta järjestää palvelut kuntalaisten tarpeisiin perustuen. Järjestetyillä palveluilla (palvelutason laatu ja laajuus) on luonnollisesti vaikutus kunnan elinvoimaan. Palveluvalikoima määräytyy toisaalta valtion asettaman järjestämisvastuun kautta, toisaalta palveluja voidaan tuottaa myös vapaaehtoisuuteen perustuen. Palveluilla voidaan lisätä kuntalaisten hyvinvointia ja toisaalta vähentää pahoinvointia. Palvelujen tarkoitus on tuoda sivistystä ja siten nostaa osaamisen ja koulutuksen tasoa sekä luoda mahdollisuudet hyvään ja turvalliseen elämään. Kunnan asukkaat muodostavat yhteisöjä, jotka synnyttävät sosiaalista pääomaa ja elinvoimaa (Sallinen, 2011, s. 4–10).

Kuntalain muuttumisen (2017) jälkeen mm. Kuntaliitto on pyrkinyt edelleen täsmentämään elinvoiman määrittelyä. 2018 Kuntaliitto laati viiden kaupungin kanssa tutkimuksen, jonka tarkoituksena oli elinvoiman määrittely nimenomaan kuntien näkökulmasta käsin. Tutkimuksessa todetaan, että elinvoiman käsite on hankalasti määriteltävissä ja tulkinta riippuu usein siitä, keneltä kysytään. Haastavaksi määrittelyn tekee myös se, että elinvoimaisuuden käsite laajenee vuosi vuodelta toimintaympäristön muuttuessa (Pyykkölä & Vuorensola, 2018, s. 6). Elinvoima-käsitteen määrittelyä kuitenkin tarvitaan, sillä kunnan on strategiassa määriteltävä toimenpiteet ja osoitettava resurssit toimenpiteiden aikaansaamiseksi. Toisin sanoen kunnan tulee päättää, mitä elinvoima tarkoittaa juuri sille valtuustolle, kuinka sitä tavoitellaan, kuinka pyrkimyksiä johdetaan ja miten arvioidaan kehityksen suuntaa (mts. 6).

Paananen ym., 2014 mukaan elinvoimainen kunta on

1. Väestömäärältään riittävä
2. Taloudelliselta kantokyvyltään vahva
3. Kykenevä kokoamaan yhteen paikalliset resurssit ja hyödyntämään niitä
4. Pystyy luomaan uusia avauksia (paikallisesti ja alueellisesti) vuorovaikutuksen avulla
5. On proaktiivinen ja tekee panostuksia tulevaisuutta varten

(Paananen ym., 2014 s. 32–33, 35–36, 48, 66)

Paanasen ym. määrittely ottaa huomioon elinvoiman dynaamisen luonteen, se on eteenpäin katsova, mutta luotettavuuden se hakee konkreettisista elementeistä kuten vahva talous ja väestö.

Sini Sallinen (2011, s. 3) kuvaa elinvoimaan sisältyviä osa-alueita seuraavasti:



Kuva 2. Elinvoiman määrittely (Sallinen 2011).

Elinvoiman käsitteessä kietoutuvat yhteen elinkeinopolitiikka, toimintaympäristön kehittäminen sekä veto- ja pitovoiman kehittämiseen pyrkivät toimenpiteet ja asukkaiden hyvinvointi. Elinvoima on aktiivisuutta, yhteistyökykyä ja toimimista tulevaisuuden hyväksi yksin ja yhdessä alueen ja kunnan luoman verkoston kanssa. Ruskon kunta on menestyksekkäästi yhdistänyt em. määrittelyt yhteen:

Elinvoima tarkoittaa työtä ja toimeentuloa, viihtyisää asumista ja sujuvaa arkea, aktiivista yhteisöllisyyttä, elämyksellisyyttä sekä hyvää kunnan ja palvelujen saavutettavuutta. Elinvoima on paikkakunnan kykyä menestyä nyt ja tulevaisuudessa. (Ruskon kunta, elinvoimaohjelma 27.8.2018)

Kunnat voivat itsehallintonsa nojalla tulkita/määrittellä itse, mitä elinvoimaisuus kulloinkin tarkoittaa, mikä on riittävä elinvoiman taso ja mikä on oikea tapa tuottaa "elinvoiman edistämistä". Mikään kunta ei siis ole väärässä määrittellessään strategiaansa elinvoiman

lisäämisen – tarkoittaapa se elinvoimalla melkein mitä tahansa tai käyttipä kunta mitä tahansa keinoja tavoitteen saavuttamiseen. Kaikki kunnat (omasta mielestään) saavuttavat strategisen tavoitteensa elinvoiman lisääjänä; arvio on helppo tehdä mutu-tunteen perusteella konkreettisen mittarin/mittariston puuttuessa. Onkin siis hyvä pohtia, kannattaako elinvoiman edistämistä ylipäätään käyttää strategiassa tavoitteena – kun sen pitäisi olla itsensä selvyys kuten esimerkiksi toimiminen lain mukaan.

4.2 Enemmän kuin osiensa summa

Vaikka elinvoiman edistämisen katsotaan kuuluvan kunnalle, elinvoimaa on mahdotonta si-
toa yhteen organisaatioon. Kunkin kunnan elinvoimaisuus on sidoksissa sekä alueen elin-
voimaisuuteen että toimijoihin kunnan sisällä: verkostoissa toimiminen on kuntien arkea.
Verkostojen avulla kunta mahdollistaa ulkopuolisten kiinnostumisen paikallisiin hankkeisiin,
avun saamisen ja tarjoamisen sekä osaamisen hyödyntämisen (Parlamentaarinen työ-
ryhmä, 2017, s. 3).

Elinvoimaisuus siis rakentuu kunnan - ja sen verkoston ympärille: elinvoimaisuus on riippu-
vainen koko alueen vetovoimaisuudesta sekä kilpailukykyisestä yrityskannasta (Pyykkölä &
Vuorensola 2018, s. 7). Verkostot toimivat vuorovaikutuksen ja sitoutumisen mittarina. Ver-
kostojen avulla kunnat jakavat tietoa ja resursseja sekä lisäävät joustavuutta mm. palvelujen
tuottamiseen. Verkostot mahdollistavat uuden oppimista sekä yhteistyön esim. aluekehittä-
misessä (Cooper & Stephenson, 2012, s. 3, 11–12).

Tulevaisuuden kunnan toiminta tulee painottumaan yhä enemmän kunnan ja koko yhteis-
työverkoston hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämiseen; kunnan ollessa paikallisen ja alueel-
lisen kehittämisen veturi. Kunnan keskeinen rooli alueen elinvoimaisuuden vahvistajana ra-
kentuu etenkin kunnan hallitseman suuren omaisuuden ympärille varsinkin, jos huomioidaan
koko kuntakonserni (Nieminen ym. 2018, s.1, 3). Nykyaikainen teknologia on mahdol-
listanut sen, että kuntien tiivis yhteistyöverkosto on laajentunut oman alueen ja toimintaym-
päristön ulkopuolelle. Tämä mahdollistaa erilaisten verkostojen olemassaolon: kunta toimii
alueen toimijoiden (muiden kuntien yritysten, asukkaiden, kolmannen sektorin yms.) verkos-
tossa, mutta se voi toimia aktiivisesti myös valtakunnallisessa tai kansainvälisessä verkos-
tossa (Cooper & Stephenson, 2012, s. 6). Viranhaltijoiden omat verkostot ovat myös

vaikuttavia (Väyrynen & Hellsten 2021, s.1). Esimerkkinä kotimaisesta verkostosta on Kuntaliiton ylläpitämä seutukaupunkien verkosto.

Muutokset toimintaympäristössä vaikuttavat kunnan toimintaan. Usein kunnalla ei ole muuta mahdollisuutta reagoida toimintaympäristön muutoksiin kuin sopeutuminen. Muuttuvassa toimintaympäristössä menestymisen kannalta merkityksellisimpiä ovat kunnan omat toimet sekä proaktiivinen ja positiivinen suhtautuminen tulevaan sekä vuorovaikutus toisten kanssa (Paananen ym. 2014, s. 66–68).

Koska kunnan on lähes mahdotonta suoraan vaikuttaa toimintaympäristön muutoksiin, elinvoimaisuuden rakentaminen lähtee strategiassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi suunniteltujen toimenpiteiden toimeenpanosta (Sallinen 2011, s. 3). Näille tavoitteille määritellään toteuttamista varten toimenpiteet ja resurssit vuosittain talousarviossa (Pyykkölä & Vuorensola, 2018, s. 33).

4.3 Tavoitteista toimintaan, toimenpiteiden täytäntöönpano

Kunnan kyky toimeenpanoon voi olla strategian toteutumisen näkökulmasta jopa tärkeämpää kuin itse strategia; erinomaisesti määritelty strategia ei takaa sen toteutumista, mutta auttaa asiaa huomattavasti (Lindroos & Lohivesi, 2010, s. 178). Strategian vastinparina ovat organisaation rakenne, hyväksytyt käytännöt ja johtamistapa ja tavoitteiden toteuttamisen työkaluna ovat strategiassa määritellyt toimenpiteet; toimeenpano on näiden toisiinsa liittyvien elementtien jatkuvaa linjaamista ja muuttamista. Elinvoimatavoitteen toimeenpano tarkoittaa sitä, että tavoite muunnetaan konkreettisiksi toimenpiteiksi ja toimenpiteet toiminnaksi – ja se kysyy johtamiselta pätevyyttä ja osaamista. Strategisen johtamisen lisäksi on osattava johtaa myös operatiivista toimintaa: tavoitteena on, että lopulta kaikki työskentelevät visiota kohti annettujen tavoitteiden kautta, toteuttamalla strategiassa määritellyt toimenpiteet. Onnistumisen kannalta keskeistä on liittää jokainen työntekijä ja vastuualue kunnan strategiaan – ja jokaisen toimijan tulee luoda (henkilökohtainen) suhde strategiaan yksilöityjen toimenpiteiden toteuttamisen kautta (Kaplan & Norton 2002, s. 53–54).

Elinvoiman strateginen johtaminen on siis yksinkertaisimmillaan kunnan peruspalvelujen (esimerkiksi opetus- ja kulttuuripalvelut, kaavoitus ja niin edelleen) hyvää johtamista. Laadukkaat peruspalvelut luovat pohjan muulle elinvoiman kehittämiselle ja ne perustuvat

riittävään resurssointiin, näkemykseen toimintaympäristön muutoksista ja kykyyn ennakoida ja ennustaa tulevaisuutta (Nieminen ym., 2018, s. 2). Hyvinvoivat ja aktiiviset kuntalaiset ovat elinvoimaisen kunnan perusedellytys (Santalainen & Huttunen, 1993, s. 35).

2017 julkaistussa raportissa Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030 Parlamentaarinen työryhmä päätyi samaan:

Elinvoiman edistäminen on laaja-alainen tehtävä, joka korostuu tulevaisuuden kunnan kaikessa toiminnassa ja toiminnoissa. Elinvoimaisuutta tukevia toimia tehdään muun muassa paikkakunnan vetovoimaisuuden (maankäyttö, kulttuuri, liikunta), yritysten toiminnan (elinkeinotoimi, hankinnat) ja osaamisen (sivistystoimi) kehittämisen kautta. Vetovoimapalveluiden merkitys osana elinvoimaa kasvaa ja kunnan työllisyyden hoidon ja edistämisen tehtävät korostuvat.

Elinvoiman edistämisen tavoitteet ovat kunnissa kuitenkin usein moniselitteisempiä kuin peruspalvelujen tuottamisen kautta saavutettu yhteinen hyvä. Käytännön kuntaelämässä voi käydä niin, että toimenpiteet voivat helposti olla ristiriidassa sekä mittareiden että tavoitteen kanssa. Ristiriita näkyy muun muassa siten, ettei strategia lopulta koskaan konkretisoidu oikeiksi, riittäviksi toimenpiteiksi. Pahin skenaario Kamenskyn mukaan on, että toimenpiteitä tehdään, mutta ne joko eivät ole strategian mukaisia tai pahimmillaan toimivat strategiaa vastaan (Kamensky, 2010, s. 309). Toimenpiteiden määrittelyssä tulee olla vähintään yhtä huolellinen, kuin mittareiden valinnassa.

Tutkimuksissa on havaittu, että strategisten tavoitteiden mittaaminen saattaa johtaa ei-toivottuun käyttäytymiseen, mikäli toimenpiteitä ei ole konkreettisesti määriteltä (Metawie & Gilman 2005, s. 10–11). Tämä tarkoittaa, että organisaatio saattaa keskittyä toteuttamaan vain mitattavia toimenpiteitä, manipuloida mittaustulosta tai syyllistyä osaoptimointiin. Ilman asianmukaista johtamista ja seuranta toimenpiteistä saatetaan valikoida vain ne, joista organisaatio hyötyy eniten (Fryer ym. 2009, s. 485–486).

Strategia on pitkän tähtäimen suunnittelua, eikä tulosta välttämättä saavuteta yhden toimintavuoden – tai valtuustokauden aikana. Kuntastrategia laaditaan valtuustokausittain (neljä vuotta), mikä voi vaikuttaa siihen, että valtuutetut keskittyvät tavoittelemaan lyhyen tähtäimen tavoitteita ja varsinainen strateginen toiminnan kehittäminen jää toiseksi (Höglund ym. 2021, s. 1628). Strategian toteutumista vaikeuttaa, kun tavoitteet, mittarit ja toimeenpano jäävät operatiivisiksi ja lyhytaikaisiksi (Höglund ym. 2018, s. 842).

Jotta toimenpiteistä em. huomioiden saataisiin kaikki hyöty irti – eikä ei-toivottavaa optimointia tapahtuisi – toimenpiteiden aikajänteeseen ja ajoitukseen tulee kiinnittää huomiota. On tärkeää, että toimenpiteiden toteutus lähtee heti käyntiin; suunnittelun ja toteutuksen tulisi olla samanaikaista tekemistä – ei peräkkäistä. Toimenpiteet ovat usein toisiinsa nähden riippuvaisia, mikä tulee huomioida täytöntöönpanossa (Kamensky, 2010, s. 311–312). Onkin järkevää, että jo strategiaa laadittaessa toimenpiteet ajoitetaan vuosille ja ryhmitellään loogisiksi kokonaisuuksiksi.

Toimenpiteistä viestimisellä ja toteuttamisella luodaan vaikuttavuutta koko toimintaympäristölle ja alueen yritys-elämälle (vaikuttaen mm. sijoittumispäätöksiin) ja muille sidosryhmille kuten esim. oppilaitoksille sekä kuntien yhteistyölle (kuntayhtymät yms.) (Nieminen ym., 2018, s. 2–3).

4.4 Elinvoiman mittarit kunnissa

Elinvoiman edistäminen löytyy jokaisen kunnan strategiasta. Kuntaliitto on kerännyt yhteen jo useamman vuoden ajan kuntien strategioissa yleisesti käytetyimpiä elinvoiman mittareita. Tiedot on kerätty mm. Uuden sukupolven organisaatio -verkostohankkeissa ja yksittäisten tutkimusten avulla mm. Pyykkölä & Vuorensola 2018.

Kunnissa käytettyjä elinvoiman edistämisen mittareita ovat Kuntaliiton koonnin mukaan olleet mm.:



Kuvio 5. Kuntien elinvoimamittareita (Kuntaliitto 2018).

Kuviossa 5 esitetään Kuntaliiton Uuden sukupolven organisaatioiden verkostohankkeen yhteydessä koottuja mittareita, joissa mm. painottuvat määrälliset tavoitteet (asukas- määrä, tapahtumamäärä, työpaikkojen määrä jne.).



Kuvio 6. Kuntien elinvoimamittareita (Kuntaliitto 2018).

Kuvioissa 5–6 näkyvien Kuntaliiton kokoamien elinvoimamittareiden haasteena on mitaustulosten, datan, kokoamisen vaikeus – ja tulosten tulkinnan yksiselitteisyys. Kuntaliiton kokoamat mittarit eivät edusta kaikkia kunnissa käytössä olevia mittareita eikä missään kunnassa ole käytössä nämä kaikki mittarit.

Kuvioissa 5 ja 6 olevia mittareita tarkasteltaessa on helppo havaita, että vain harva mittari on sellainen, johon kunta voi vaikuttaa suoraan omalla toiminnallaan (mm. verotulokehitys, maankäyttö, kaavoitus sekä kaupungin hankintojen paikallisuusaste) ja omien resurssiensa kautta.

Valtaosaan mittareiden tuloksista vaikuttaa ulkopuoliset tekijät enemmän kuin kunnan oma toiminta: työvoiman saatavuuteen, työpaikkojen määrään, koulutuspaikkojen aloitusmäärään, pääomasijoitusten määrään ja alueen kokonaisvientiin vaikuttavat enemmän yleinen (maailman)talouden tilanne, pandemiat ja teknologian kehitys esim. digitalisaatio, kuin kunnan toiminta.

Useat esitetyistä mittareista ovat laadullisia ja määrittelyltään vähintään yhtä abstrakteja kuin elinvoiman edistäminen on; esimerkkinä yrittäjämapiiri, yritysmuotoisuus sekä jatko-opintojen houkuttelevuus. Mielipiteeseen liittyviä mittauksia on hyvin vaikeaa toistaa täsmälleen samanlaisina vuodesta toiseen (riippuu kuka kyselyyn vastaa ja minkälainen vastaajan tilanne on) – eikä ”musta tuntuu” -tuloksilla ole vertailtavuutta esimerkiksi toisten kuntien kanssa.

Mittareiden on tarkoitus mitata kunnan asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi tehtävien toimenpiteitä ja niiden vaikuttavuutta. Toimenpiteille tulee lain mukaan löytyä resurssit ja resurssit pitäisi osoittaa vuosittain talousarviossa ja -suunnitelmassa. Kärjitetysti voidaan siis todeta, että Kuntaliiton keräämien mittareiden perusteella voidaan mitata kunnan ja alueen kehityksen suuntaa, mutta toimijana on usein joku muu kuin kunta itse. Kuntalain edellyttämä kiinteä jatkumo kuntastrategian ja kunnan talouden välillä ei näytä olevan.

Edellä esitettyjen – toimintaympäristön kehitystä kuvaavien – mittareiden lisäksi kunnat mitaavat strategisia tavoitteita panostusmittareilla. Panostusmittareiden avulla pyritään osoittamaan muun muassa omien toimenpiteiden vaikutus strategian toteutumiseen (Hoque, 2008, s. 472). Esimerkkejä panostusmittareista ovat tavoitteet osayleiskaavan valmistumisesta, yritystytyväisyyskyselyn tekemisestä, teemailtojen järjestäminen ja niin edelleen. Panostusmittarit eivät kuitenkaan osoita onko strateginen tavoite elinvoimaisuuden edistymisestä toteutunut, vaan ne osoittavat, että kunta on toteuttanut toimenpiteet, jotka valtuusto on määritellyt tavoitteen toteutumisen edellytyksiksi kyseiselle toimintavuodelle. Panostusmittareiden käyttöä voidaan perustella sillä, että niiden avulla voidaan viilata omaa toimintaa vastaamaan yhteisön tarpeita lisäämällä esimerkiksi tarjontaa tai aktiviteetteja. Toisaalta panostusmittareita on helppo käyttää johtamisen välineenä, kun suorituksen ja mittaustuloksen välillä on suora yhteys. Resurssien osoittaminen tehtävien toteuttamiseksi ja raportointi on helppoa (Hoque, 2008, s. 489).

Jos pitkän tähtäimen (useamman vaalikauden mittaisten) strategisten tavoitteiden toteutuminen tapahtuu kunnan omien vaikutusmahdollisuuksien rajoilla; pääasiassa toimintaympäristön toimijoiden ja ympäröivän maailman muutosten vaikutuksesta, onko elinvoiman edistämistä edes mahdollista mitata niin, että laadukkaat strategian mittaamisen edellytykset (esitely luvussa 3.2) täyttyvät esimerkiksi mittareiden luotettavuuden, mittauksen toistettavuuden ja vertailtavuuden osalta?

5 ELINVOIMAN MITTAAMINEN

5.1 Elinvoiman mittaamisen haasteet

Elinvoima on moniulotteinen, dynaaminen ja jatkuvasti muuttuva kokonaisuus, jonka mittaaminen yhdellä tunnusluvulla on käytännössä mahdotonta (Haveri ym., 2009, s. 145). Tavoitteiden asettamista, toimenpiteiden määrittelyä eikä mittaamista helpota yhtään se, että kunnan pitää ottaa huomioon päätöksenteossa monta eri näkökulmaa; asiakkaiden/kuntalaisten, henkilöstön, poliitikoiden ja sidosryhmien. Tavoitteiden ja toimenpiteiden tulisi mahdollisimman hyvin kuvata kaikkien osallisten näkemystä ja toimijoiden ulkopuolelle jättäminen voi toimia jopa elinvoiman edistämisen esteenä (Rantanen ym., 2007, s. 428).

Kun puhutaan strategisesta johtamisesta ja sen onnistumisen mittaamisesta, olisi hyvin tärkeä osoittaa, miltä osin kunta on omalla toiminnallaan pystynyt vaikuttamaan tavoitteiden toteutumiseen. Elinvoiman mittaamisessa on erittäin vaikeaa sen osoittaminen, miltä osin tavoitteen toteutuminen on kunnan toiminnan tulosta – ja milloin kyseessä on esimerkiksi muutokset toimintaympäristössä (Paananen ym., 2014, s. 87). Aina kun ei ole selvää, mitä kunta tuottaa (toimenpiteitä vai tulosta) toisin kuin esim. yrityksillä. Kunnat ja niiden toimintaympäristö muuttuvat yhä nopeammin. Se, ettei kunnissa aina tunnisteta muutosta ja kunnan omaa roolia muutoksessa, vaikeuttaa merkittävästi strategista johtamista (Rantanen ym., 2007, s. 418–419, 428).

Strategisen johtamisen – ja elinvoiman edistämisen – ongelmana on usein se, että viranhaltijoilla ei ole riittävää johtamisosaamista. Kuntien viranhaltijat ovat usein substanssiosaajia, eikä heillä välttämättä ole johtamiskoulutusta tai -kokemusta (Rantanen ym., 2007, s. 429). Osaamisvaje saattaa johtaa siihen, että strategian toimeenpanossa keskitytään vääriin asioihin; epäolennaisuuksiin tuhrautuu sekä aikaa että resursseja todellisten vaikutusten aikaansaamisen sijaan (Paananen ym., 2014, s. 90). Jos johtaminen ja toiminta eivät ole linjassa, on melkein sama, miten ja mitä mitataan.

5.2 FCG Oy:n elinvoimamittaristo

Elinvoiman edistämisen pakollisuus kuntien tehtävänä, elinvoiman määrittelyn vaikeus ja mittaamisen ongelmat ovat johtaneet siihen, että kunnilla on ollut tarve operationalisoida elinvoiman käsite konkreettiseen ja helposti ymmärrettävään muotoon. Tämä on motivoinut HT Eero Laesterän kehittämään kunnille luotettavan elinvoimamittariston, joka mittaa elinvoiman kehitystä kunnissa mahdollisimman monella näkökulmalla. Mittaristoa käytetään työkaluna FCG Oy:n konsulttitoimeksiannoissa.

Laesterän kehittämään elinvoimamittaristoon on sisällytetty mahdollisimman monta julkisudessa esiintynyttä elinvoiman käsitteeseen liitettyä ulottuvuutta ja niihin jokaiseen mahdollisimman monta relevanttina pidettyä osamittaria. Elinvoimamittaristo on mittaristo, joka sisältää useita pienempiä mittarikokonaisuuksia (väestö yms.) ja jokainen näistä osamittareista koostuu useista yksittäisistä mittareista. Kaikkiin mittareihin voidaan liittää lukuarvoja, jolloin mittarista saadaan esille tunnuslukuja eli indikaattoreita.

Mittaristo elää toimintaympäristön muutoksen mukana. Mittariston sisältöä on jonkin verran vuosien kuluessa muutettu; osamittareita on lisätty matkan varrella ja joitakin yksittäisiä mittareita on poistettu, jos niissä on havaittu huomattavaa multikollineaarisuutta. Viimeisin iso (kokomittari) perustuu kunnan etäisyyteen erilaista palveluista – tämä laskettiin ajallisesti. Näin voidaan ylittää kuntarajat ja laskea vain palveluiden saavutettavuus. Myöhemmin mittaristolle on tullut kilpailijoita, mutta niillä ei tavoiteta samanlaista laajuutta.

Elinvoimamittaristoa on kehitetty kymmenisen vuotta ja sitä ylläpidetään säännöllisesti. Tiedot ovat julkisia tilastotietoja, etäisyystiedot saadaan TomTom -tietokannasta. Tiedot ovat vertailukelpoisia kuntien kesken, mutta mittariston antamien yhteenvetotietojen vertailukelpoisuus vuosien välillä hiukan heikkenee, kun mittaristoa on kehitetty ja laskenta on täydentynyt ajan myötä. Haluttaessa mittaristoa voidaan kuitenkin käyttää yksittäisen kunnan elinvoimaisuuden kehittymisen ajalliseen arviointiin – mittariston kehittymisen myötä tullut muutos yksittäisen kunnan tiedoissa vuosien välillä ei ole merkittävä.

Jos verrataan Laesterän luomaa elinvoimamittaristoa luvussa 4.3 esitettyihin kuntien käytämiin elinvoiman mittareihin, nähdään selvästi mittaamisen systematiikan erot. Siinä missä kunnat mittaavat usein yksittäisiä asioita, Laesterän luoma mittaristo huomioi elinvoiman määrittelyn näkökulmat – lisäen mukaan hyvinvoinnin ja maantieteellisen sijainnin

elementtejä. Laesterän luoman mittariston muuttujat ovat konkreettisia lukuja, jotka perustuvat ennaltamääriteltyyn laskentatapaan; ne eivät ole siis mielipiteitä.

5.2.1 Elinvoimamittariston sisältö

Laesterän laatima elinvoimamittaristo sisältää viisi eri mittaristoa, joiden tulosten perusteella kootaan yhteenveto. Jokaisen osamittariston tulos pisteytetään pisteillä 1-5, ykkösen ollessa huonoin ja viisi paras. Jokainen kunta voi nähdä oman sijalukunsa verrattuna muihin kuntiin. Manner-Suomessa on 294 kuntaa, joten mediaani löytyy kunnan 147 arvosta. Vertailu on tärkeää tehdä sekä vertailuna muihin kuntiin että oman tunnusluvun muuttumiseen vuosien/valtuustokausien välillä.

Elinvoima monisyisenä ja monitulkintaisena kokonaisuutena suorastaan vaatii monipuolisen mittariston kuvaamaan kehitystä. Mittariston näkökulmat ovat väestö, hyvinvointi, elinkeinot, alueen palvelut sekä kunnan talous. Jokainen näkökulma sisältää 4-10 yksittäistä indikaattoria, joiden data on saatavissa julkisista lähteistä. Indikaattorien käyttämä data laaditaan jokaisen kunnan osalta samalla tavalla siten, että luvut ovat vertailukelpoisia sekä ajassa että kuntien kesken. Elinvoimamittaristo esitetään liitteessä 1.

Väestö, veto- ja pitovoiman mittaristo mittaa kunnan asukaslukua ja sen muutosta, kunnan asukkaiden mediaani-ikää ja sen muutosta, väestöllistä huoltosuhdetta ja sen muutosta, syntyneiden lasten määrää ja määrän muutoksia sekä koulutusta. Mittaristo huomioi lisäksi muuttoliikkeen ja kunnan veto- ja pitovoiman.

Hyvinvointimittaristo sisältää sairastavuusmittarin, sote-kertoimen ja sote-nettomenot €/asukas, työkyvyttömyyseläkkeellä ja toimeentulotuella olevien sekä yli 75-vuotiaiden määrän. Hyvinvointimittaristoon on liitetty lisäksi ns. Gini-kerroin (tulonjakautumisen tasa-arvoisuuden mittari).

Elinkeinojen kokonaisuus sisältää mm. taloudellisen huoltosuhteen, kaavaintensiteetin, työpaikkaomavaraisuuden ja työllisyysasteen mittarit. Elinkeinojen näkökulmaa tarkastellaan lisäksi yhteisöveron (€/yritys), elinkeinorakenteen, työttömyyden ja työmarkkinoiden mittareilla. Avoimen sektorin työpaikat ja työpaikkojen muutos sekä yritysintensiivisyys ja sen muutos kuvaavat toimintaympäristöä.

Alueen palveluilla on kuntien elinvoimaisuuskokemukselle suuri merkitys. Tästä syystä Laesterän kehittämä elinvoimamittari tarkastelee mm. kunnan itse tuottamia palvelujen ja kunnan liikelaitosten määrää sekä valtiollisten että kaupallisten palvelujen etäisyyttä kunnasta.

Vahva kuntatalous on määritelty yhdeksi elinvoimatekijäksi. Konsernin nettolaina ja yli-/alijäämä, bruttoinvestoinnit, verovara, yhteisöveron ja valtionosuuden määrä €/asukas kuvaavat kunnan taloudellista asemaa.

Kunnan maantieteellinen sijainti ei voi olla vaikuttamatta kaikkiin edellä esitettyihin mittareihin. Käytetty elinvoimamittaristo huomioi kunnan sijainnin sekä julkisiin kulkuvälineisiin, alueen keskuskuntaan, että pääkaupunkiin joko elinvoimaa tukevana tai heikentävänä tekijänä.

5.2.2 Mittariston kehittämiskohteet

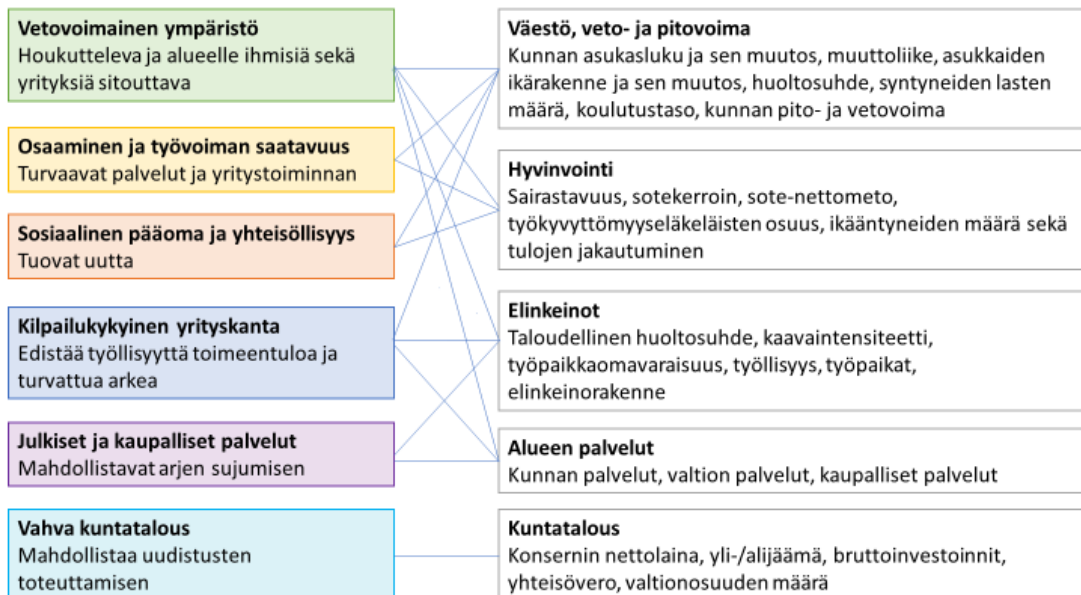
FCG:n elinvoimamittaristo mittaa kattavasti elinvoiman eri osa-alueita. Elinvoiman määrittely sisältää kuitenkin kunnan proaktiivisuuden, kuntalaisten/toimijoiden aktiivisuuden ja kunnan vuorovaikutuksen elementit, joiden mittaamista tällä mittaristolla ei voida tehdä. Mittaristo ei myöskään ymmärrettävistä syistä mittaa elinvoiman kokemusta, jossa luotettavien arvojen saaminen edellyttäisi vuosittain tehtävää laajaa kyselytutkimusta.

6 AINEISTON ANALYYSI – KÄYTÄNNÖN ESIMERKKEJÄ

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli määritellä, voiko strategisia – laadullisia – tavoitteita mitata luotettavasti. Tutkimuskysymyksissä pohditaan miten ja mihin elinvoimaisuuden mittareiden tulosta voidaan verrata? Mikä tulos on hyvä? Onko keskiarvoelinvoimaisuus määriteltävissä? Missä viiteryhmässä vertailua kannattaa tehdä?

6.1 Elinvoimamittariston ja elinvoiman määritelmän yhteensopivuus

Luvussa 4 määriteltiin elinvoiman käsite kuntien näkökulmasta. Sivulla 30 on esitetty Elinvoimainen kunta kirjassa määritelty elinvoiman kokonaisuus (Sallinen, 2011, s. 3). Kuviossa 7 on yhdistetty FCG Oy:n elinvoimamittaristo elinvoiman määrittelyyn. Kuvioista 7 voidaan havaita mittariston vastaavan määrittelyä hyvin. Toisin sanoen FCG:n mittaristoa käyttämällä on mahdollista luotettavasti arvioida elinvoimaa sekä elinvoimassa tapahtuvaa muutosta.



Kuvio 7. Elinvoiman määritelmän (vasemmalla) (Sallinen, 2011) ja FCG:n mittariston (oikealla) yhteensopivuus.

6.2 Elinvoimamittariston tulkinta

Kaikkien Manner-Suomen kuntien tilastotieto on kerätty yhteen tiedostoon; elinvoimamittaristoon. Liitteessä 1 on elinvoimamittariston kaikki osamittaristot avattuna (mitä eri tunnuslukuja tarkastellaan).

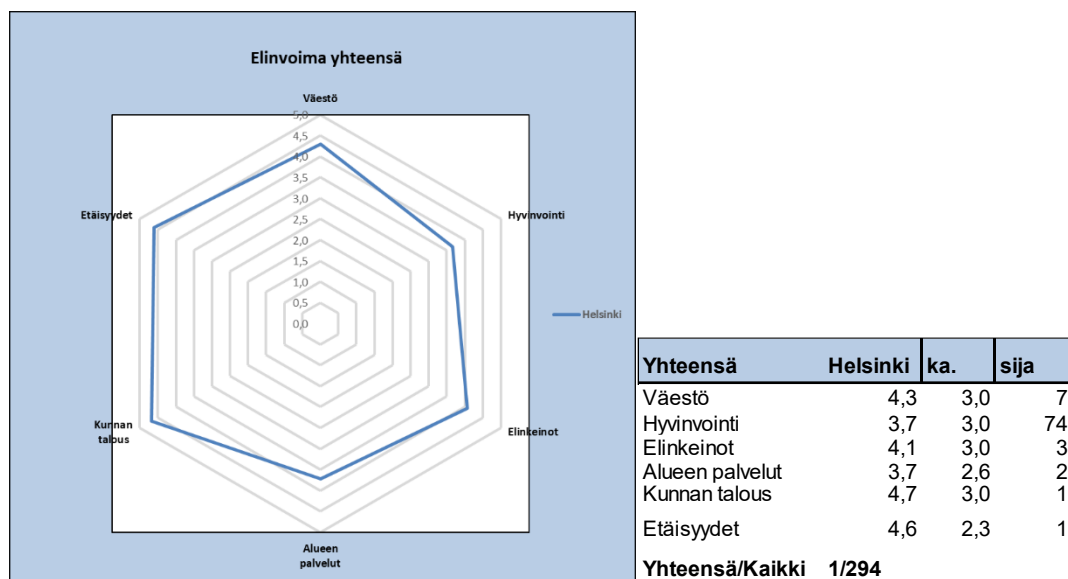
Kunkin mittarin arvoista on laskettu Manner-Suomen kuntien keskiarvo. Tilastossa esitetään kyseiselle arvolle myös minimi ja maksimiarvo sekä arvot viidennekseen ryhmiteltynä.

| Väestö, vetovoima ja pitovoima alueella | Keskiarvo | Minimi | 20 % | 40 % | 60 % | 80 % | Maksimi |
|---|-----------|--------|------|------|------|------|---------|
| Sairastavuus | 1,09 | 0,69 | 0,96 | 1,04 | 1,12 | 1,23 | 1,62 |

Kuvio 8. Elinvoimamittariston indikaattorin raja-arvot.

Kuvio 8 havainnollistaa asiaa: Manner-Suomen kuntien keskimääräinen sairastavuuskerroin on ollut 1,09. Terveimmän kunnan sairastavuuskerroin on ollut vain 0,69 ja pahimmillaan 1,62. Manner-Suomen parhaaseen viidennekseen kuuluu, jos sairastavuuskerroin on ollut 0,96 tai alle.

Elinvoimamittaristoon kuuluu yli 120 erilaista mittaria (liite 1), jotka on ryhmitelty osakokonaisuuksiin, joiden tulosten perusteella Manner-Suomen kunnat laitetaan järjestykseen. Esimerkki elinvoimamittariston osa-alueiden yhteenvedosta.



Kuvio 9. Elinvoimamittariston yhteenveto.

Kuviossa 9 Helsingin kaupungin elinvoimaisuusmittariston yhteenvedossa esitetään elinvoimaisuus kehänä: mitä suurempi kehä (pisteet kauempana keskustasta), sitä elinvoimaisempi kunta on kyseessä. Kehästä on helppo yhdellä silmäyksellä nähdä, jos joku elinvoiman osa-alueista painottuisi erityisesti. Yhteenvetotaulukossa yhteensä/kaikki -rivillä on kokonaissijoitus verrattuna kaikkiin Manner-Suomen kuntiin. Rivikohtainen sijoitus puolestaan kertoo kunkin elinvoiman osa-alueen järjestyslusun.

6.3 Elinvoimamittariston soveltuvuus

Mittaristo, siitä johdetut yhteenvetotaulukot sekä elinvoimakehät antavat yhdenmukaisen vertailupohjan, joka mahdollistaa kaikkien kuntien elinvoimaisuuden vertailun sekä keskenään, alueellisesti, viiteryhmäkohtaisesti (esim. seutukaupunkien vertailu) että ajallisesti. Voidaan siis todeta, että käyttämällä FCG:n elinvoimamittaristoa tai vastaavaa, on mahdollista sekä selvittää (laskennallinen) keskiarvo elinvoimaisuudelle että verrata omaa kuntaa sekä ajassa että toisten kuntien kesken. Mittariston mittarit täyttävät hyvän mittarin tunnusmerkit ja siten mahdollistavat laadukkaan ja luotettavan mittaustuloksen.

Mittariston avulla on mahdollista arvioida oman kunnan elinvoimaisuutta seuraamalla sijoitumista elinvoimaisuuden viidenneksiin.

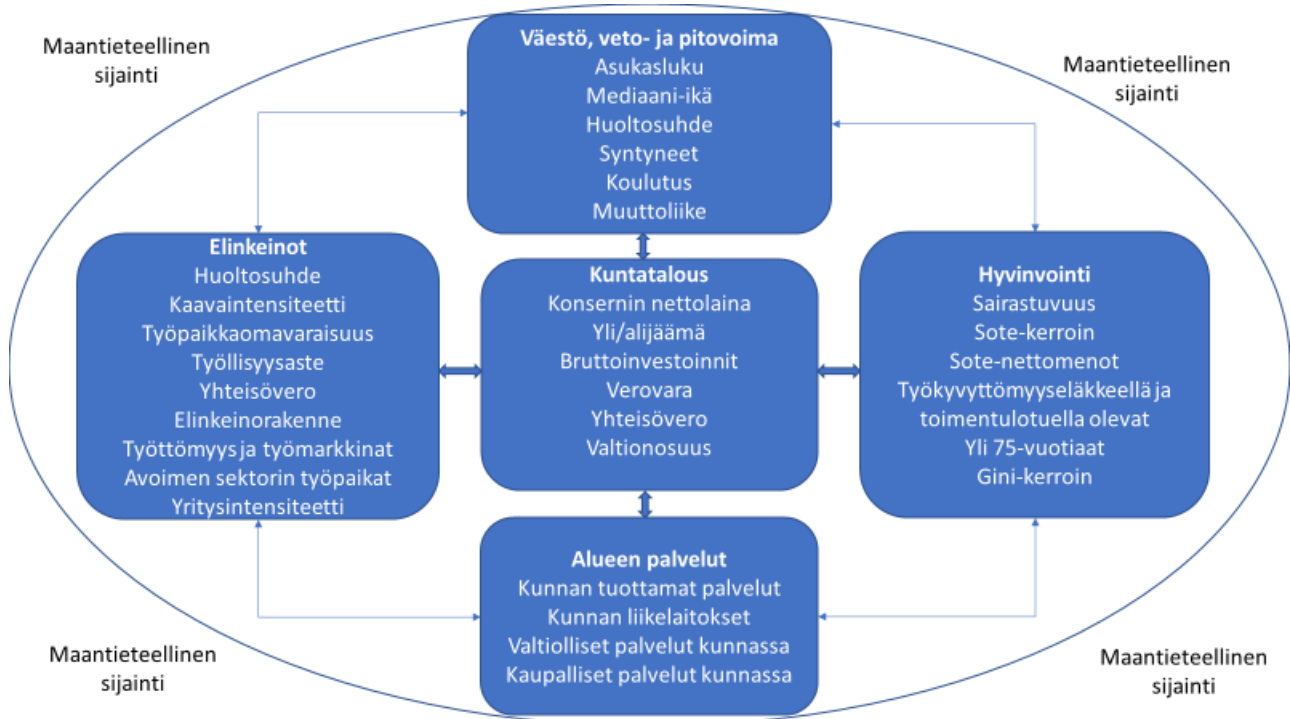
6.4 Elinvoimaisuuden uudet ulottuvuudet – mittariston laajempi hyödyntäminen

Mittariston syvempi tarkastelu osoitti, että useimmat indikaattorit ovat riippuvuussuhteessa toisiinsa nähden. Mittariston mittareiden perusteella on tunnistettavissa useita eri toimijoita ja havaittiin erilaisia (suoria/välittömiä ja epäsuoria/välillisiä) vaikutussuhteita.

Havainnot esitetään tulkitsemalla Liedon kunnan elinvoimamittausta (koko mittaus, liite 2): ratkaiseeko mm. **asukasluku** elinvoimaisuuden vai onko ratkaisevampaa **asukasluvun muutos** tai **työpaikkojen määrä**. Määritteleekö kunnan elinvoimaisuuden kunnan **sijainti**? Entä voiko **yksittäisen talouden tunnusluvun** avulla tehdä johtopäätöksiä kunnan elinvoimaisuudesta? Miten eri elinvoimaisuuden osa-alueet vaikuttavat toisiinsa ja mihin itse asiassa kunnalla on mahdollisuus vaikuttaa; joko suoraan tai epäsuorasti.

6.5 Mittariston osa-alueiden vaikutussuhteet

Jos tarkastellaan FCG:n elinvoimamittariston osa-alueita – ja elinvoiman määritelmää – havaitaan, että osa-alueet vaikuttavat toisiinsa: asukasmäärä korreloi pääsääntöisesti työpaikkojen määrää ja väestön ikärakenne määrittelee muun muassa kunnan sairastavuutta ja koulutuspaikkojen määrää. Sijainti vaikuttaa yritysten määrään ja (ainakin välillisesti) työpaikkaomavaraisuuteen ja niin edelleen.



Kuvio 10. Elinvoiman osa-alueiden vaikutussuhteet.

Kuvio 10 havainnollistaa syy-seuraussuhteita eri elinvoimaosa-alueiden välillä. Toiset suhteista ovat suoria ja välittömiä: kunta perustaa uusia virkoja/toimia → työpaikkojen määrä kasvaa → mitä todennäköisimmin työllisyysaste paranee jne. Hyvän kehä palautuu aikaan verotulojen kasvun myötä kuntaan ja on helppo todeta, että siltä osin elinvoimaisuutta on edistetty.

Toiset syy-seuraussuhteet voivat olla (kunnan näkökulmasta) välillisiä: kunta kaavoittaa tontteja tai järjestää tapahtumia houkutelakseen kuntaan uusia asukkaita, mutta lopulliseen muutto-/sijoittumispäätökseen vaikuttavat muut seikat esim. avoimien työpaikkojen määrä, koulutuspaikat tai maailmantaloudellinen tilanne. Toisin sanoen kunnan vaikutusmahdollisuudet ovat välillisiä ja epäsuoria.

Kun elinvoiman vaikutussuhteita tarkastellaan kunnan näkökulmasta, havaitaan, että vahva kuntatalous vaikuttaa kaikkiin osa-alueisiin. Vahvan kuntatalouden avulla kunta voi toimia elinvoiman mahdollistajana. Usein mahdollistajan rooli on välillinen, joten tärkeäksi tulee myös toimijoiden, vaikutuskanavien ja -välineiden tunnistaminen. Vaikuttamiskanavia välillisissä suhteissa ovat mm. vaikuttajatoimielimissä työskentely (esim. maakuntaliitto, ammattikorkeakoulun hallitus, kaupunkiverkostohankkeet jne.).

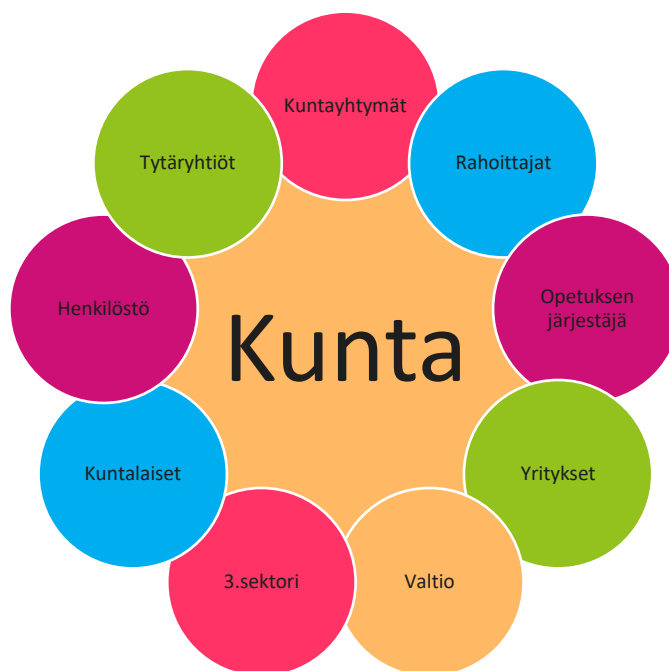
Strategisen johtamisen näkökulmasta kunnan on siis ensiarvoisen tärkeää tunnistaa laadullisten tavoitteiden riippuvuus- ja vaikutussuhteet. Välillisen vaikuttamisen osuus elinvoimaisuuden edistämässä – ja muissa strategisen tason tavoitteiden toteuttamisessa – on sitä suurempi mitä enemmän julkisesta työstä tapahtuu verkostojen ja yhteistyökanavien kautta.

6.6 Toimijoiden tunnistaminen

Elinvoiman määrittelyssä todettiin, että kunnan elinvoimaisuus on sidoksissa sekä alueen elinvoimaisuuteen että toimijoihin kunnan sisällä ja että verkostoista on tullut osa kuntien toimintaympäristöä. Verkostojen avulla kunta mahdollistaa myös ulkopuolisten kiinnostumisen paikallisiin hankkeisiin, avun saamisen ja tarjoamisen sekä osaamisen hyödyntämisen. Verkostot ovat uuden tuottamisen edellytys ja ne toimivat vuorovaikutuksen ja sitoutumisen mittarina. Elinvoimatehtävä on tulevaisuudessa vielä entistäkin enemmän alueellinen (Paananen ym., 2014, s. 27; Parlamentaarinen työryhmä, 2017, s. 3). Verkostojen lisäksi kunta toimii lukuisissa muuttuvissa ekosysteemeissä, jotka rakentuvat erilaisten toimijoiden yhteisten tavoitteiden ympärille. Ekosysteemeissä toimii useita verkostoja ilman hierarkkista järjestäytymistä (Valkokari ym. 2020, s. 7).

Alueiden elinvoima perustuu usean tekijän yhteisvaikutukseen: mm. väestön (ikä)rakentamiseen, työpaikkojen määrän kehitykseen, alueen koulutustarjontaan, sijaintiin, alueella toimiviin yrityksiin sekä alueen maineeseen ja yleiseen houkuttelevuuteen (Aro, 2013, s. 3). Kuntien elinvoimaisuus on erottamaton osa alueen elinvoimasta kuitenkin niin, että erot saman alueen sisällä voivat olla suuria.

Verkostoissa ja ekosysteemeissä valtasuhteet ovat usein epätasaiset eikä avaintoimijana toimiminen ole itsestään selvää. Elinvoiman edistämisen kannalta on hyödyksi, jos kunta tunnistaa roolinsa sekä sen mukanaan tuomat mahdollisuudet vaikuttaa. Ymmärrys rooleista mahdollistaa päätösten ja valintojen ennakkoinnin. Kyky ohjata omaa ja muiden toimijoiden toimintaa mahdollistaa paremmin eri verkostojen, yhteistyömuotojen ja ekosysteemien hyödyntämisen (Valkokari ym. 2020, s. 24).



Kuvio 11. Toimijat elinvoiman edistämässä.

Strategisten tavoitteiden luotettava mittaaminen edellyttää sekä tavoitteiden että toimenpiteiden mittaamista. Elinvoiman edistämässä kunnalla on merkittävä rooli, mutta voidaan arvioida kokonaisuutta tulee huomioida koko verkoston vaikutus elinvoimaisuuteen. Kuviossa 11 on esitetty kuntaverkoston toimijoita, joiden rooli on tunnistettavissa FCG:n elinvoimamittaristosta. Vaikutussuhteet toimijoiden kesken ovat aina vastavuoroisia; edes valtio ei voi sanella yksisuuntaisesti mitä ja miten tehdään.

Käytännön esimerkissä arvioidaan Liedon kunnan elinvoimaisuutta ja elinvoiman osa-alueiden sisällä arvioidaan kunnan vaikutusmahdollisuuksia kyseessä olevan mittariston mittaus-tuloksiin.

6.7 Elinvoimamittariston soveltaminen

6.7.1 Väestö ja hyvinvointi

Kunta on yhtä kuin sen kuntalaiset, joten on helppo ymmärtää, että asukasluvun määrällä ja asukkaiden ikärakenteella on huomattava merkitys siinä, kuinka elinvoimainen kunta on.

Asukasluvun lisäksi kunnan elinvoimaisuuteen vaikuttavat mm. sairastavuus, muuttoliike ja vetovoima.

Liedon kunta menestyy hyvin, kun elinvoimaa arvioidaan hyvinvoinnin näkökulmasta. Kunta saa hyvinvoinnin osa-alueesta lähes kaikista korkeimman arvosanan olleen Manner-Suomen kuntien paras.

Taulukko 1. Elinvoimaisuuden määrittely väestöindikaattoreiden perusteella.

| Väestö | 4,2 | ka. | sija | Hyvinvointi | 4,8 | ka. | sija |
|--|-----|-----|------|---------------------------------|-----|-----|------|
| Asi ja sen muutos muutos | 5,0 | 3 | 1 | Sairastavuus | 5,0 | 3 | 1 |
| Alueellinen veto- ja pitovoima | 3,7 | 3 | 12 | Sote-kerroin ja nettomenot e/as | 5,0 | 3 | 1 |
| Medikä ja sen muutos | 4,2 | 2 | 18 | Työkyvyttömeläkeläisyys | 5,0 | 5 | 1 |
| Väestöllinen huoltosuhde ja sen muutos | 5,0 | 2 | 1 | Toimeentulotuella | 5,0 | 3 | 1 |
| Nollavuotiaat ja niiden muutos | 4,6 | 2 | 45 | Gini-kerroin | 4,0 | 3 | 39 |
| Koulutus | 5,0 | 2 | 1 | Yli 75-vuotiaat | 5,0 | 3 | 1 |

Taulukosta 1 nähdään, että yksittäisen mittarin vaikutus kokonaiselinvoimaan on vähäinen, mistä syystä yhden yksittäisen arvon perusteella ei voi arvioida kokonaisuutta. Lieto on muuttovoittoinen houkutellen uusia asukkaita (sijaluku 1), mutta syntyvyyttä kuvaavan mittarin mukaan sijoitus on 45.

Kunnan vaikuttamismahdollisuudet väestön ja hyvinvoinnin mittareiden tuloksiin tapahtuvat talousarvion toimenpiteiden kautta (vahva kuntatalous -näkökulma). Kunnalla on mahdollisuus lisätä esimerkiksi ennaltaehkäiseviä palveluja, toisen asteen koulutuspaikkoja ja omakotitontteja. Kunnalla on merkittävä – suora rooli – elinvoimaisuuden edistämässä väestön ja hyvinvoinnin osa-alueella, mutta myös verkosto määrittelee paljon; kuntalaisten on itse osallistuttava, huolehdittava terveydestä. Alueen yrityksissä on jatkossakin löydyttävä työpaikkoja ja Turun päätökset elämänlaatu- ja palvelujen säilyttämisestä vaikuttavat positiivisesti myös Liedon elinvoimaisuuteen.

6.7.2 Sijainti, elinkeinot ja alueen palvelut

Muuttoliike – yksilötasolla - johtuu lähtö- ja tuloalueiden välisistä eroista työvoiman kysynnässä, työpaikkojen tarjonnassa ja palkkatasossa. Muuttoliikettä ei olisi ilman näitä eroja. Yhteiskunta voi vaikuttaa työmarkkinapoliittisilla toimenpiteillä muuttoliikkeeseen esimerkiksi mahdollistamalla etätöiden laajassa mittakaavassa. (Korkiasaari & Söderling 2007, s.

246). On luonnollista, että kunnat nimeävät usein työpaikkojen määrän lisääntymisen elinvoiman edistämisen mittariksi. Vähintään yhtä usein kuntien strategioissa tavoitellaan yritysten määrän lisääntymistä.

Suomi jakautuu väestön (muuttoliikkeen) perusteella kolmeen kategoriaan: kaupunkiseutujen keskuskaupunkeihin, suurten kaupunkien kehyskuntiin ja maakunnan reuna-alueiden maaseutumaisiin kuntiin (Kytö & Kral-Lleszczynska, 2013, s. 104). Kuntien elinvoiman positiivinen kehitys on usein positiivisen kasvun kehän synnyttämää, jossa yksi positiivinen muutos on johtanut toiseen ja kolmanteen elinvoimaisuutta lisäävään tapahtumaan; kasvu on ruokkinut kasvua. Kasvuedut eivät tapahdu sattumalta (kunnan sijaintia lukuun ottamatta), vaan kunnan omalla strategialla, valinnoilla, toimenpiteillä ja päätöksillä on keskeinen merkitys (Aro, 2013, s. 7). Valitettavasti kunnat voivat joutua myös negatiivisen kehityksen kehälle, jolloin vaikutukset tapahtuvat päinvastaisessa järjestyksessä: työpaikkojen vähentyminen johtaa työkäisten poismuuttoon, joka johtaa markkinoiden supistumiseen, kunnan vetovoiman heikkenemiseen ja edelleen lisääntyvään poismuuttoon. (Aro & Laiho, 2014, s. 8–9).

Taulukko 2. Kunnan sijainnin vaikutus elinvoimaisuuteen.

| Etäisyydet | 3,6 | ka. | sija |
|--|-----|-----|------|
| Lentokenttä (min) | 4,0 | 2,1 | 15 |
| Etäisyys Helsingistä (min) | 1,0 | 1,1 | 18 |
| Etäisyys maakunnan keskuksesta (min) | 4,0 | 2,3 | 28 |
| Etäisyys sairaanhoitopiiriin keskuksesta (min) | 4,0 | 2,4 | 32 |

Kuntien ja kaupunkien menestyminen elinvoimavertailussa riippuu monesta asiasta: siihen vaikuttavat kunnan omien toimien lisäksi kaikki muut alueen toimijat; alueen yritykset, yhteisöt, julkinen valta ja kunnan asukkaat. Myös sijainnilla, liikenneyhteyksillä ja kuntien luomilla verkostoilla on suuri merkitys (Aro, 2013, s. 9). Seutukaupungit, joihin myös Lieto kuuluu, ovat eittämättä elinvoimaisia – lähestulkoon riippumatta siitä, mikä keskuskaupunki on kyseessä. Sijaintiin ei voi päätöksenteolla vaikuttaa, mutta sen vaikutus näkyy ja tuntuu kaikissa elinvoiman osa-alueissa.

Kuntien päätöksenteossa investointi- ynnä muiden sellaisten hankkeiden perusteluna käytetään vaikutusta työpaikkojen määrään, vaikka työpaikkojen luojana olisikin joku muu kuin

kunta itse. Esimerkkinä kunnan päätös sijoittaa perustettavaan yritykseen sillä perusteella, että toiminnan käynnistyttyä kuntaan syntyy X määrä uusia työpaikkoja.

Taulukko 3. Elinkeinomittariston hyödyntäminen elinvoiman määrittelyssä.

| Elinkeinot | 3,7 | ka. | sija |
|---|-----|-----|------|
| Taloudellinen huoltosuhte | 5,0 | 3,0 | 1 |
| Kaavaintensiteetti | 4,0 | 2,8 | 60 |
| Yhteisövero €/yritys | 2,0 | 3,0 | 177 |
| Elinkeinorakenne | 4,1 | 3,0 | 45 |
| Työpaikkaomavaraisuus | 2,0 | 3,0 | 178 |
| Työttömyys ja sen rakenne | 4,8 | 3,0 | 5 |
| Alueen työmarkkinat | 4,3 | 2,2 | 18 |
| Avoimen sektorin työpaikat ja työpaikkojen muutos | 3,5 | 3,0 | 73 |
| Työllisyysaste | 5,0 | 3,0 | 1 |
| Yritysintensiteetti ja sen muutos | 3,3 | 3,0 | 109 |

Realistisesti arvioituna elinkeinojen ja palvelujen osa-alueilla kunnan suorat mahdollisuudet vaikuttaa ovat vähäisimmät. Työpaikkaomavaraisuus, elinkeinorakenne, avoimen sektorin työpaikkojen määrä jne. ovat pääosin yritysten toiminnan tulosta, maailmantaloudellisen tilanteen värittämiä, kunnan sijainnista ja valtionhallinnon päätöksistä riippuvaisia. Kunnan suorat mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi työpaikkojen määrään löytyvät kunnan omien toimien ja virkojen perustamisesta ja kunnallisen elinkeinoyksikön toiminnan rahoittamisesta. Välillisiä vaikutusmahdollisuuksia ovat muun muassa asuntojen rakentaminen, Turun seudun aluekehitykseen osallistuminen, erilaisten hankkeiden koordinointi ja kaavoitus.

Elinkeinojen osa-alueen vaikutus muiden mittaristojen tuloksiin ovat välittömiä: hyvä työllisyystilanne houkuttelee uusia asukkaita – usein työikäisiä, jotka sekä sairastavat vähän että käyttävät itse vähän kunnallisia palveluja, mutta rahoittavat veroilla julkisia palveluja. He käyttävät kaupallisia palveluja; kysyntä lisää tarjontaa.

Elinkeinoelämän osa-alueelle liittyviä indikaattoreita ovat kunnasta saatavat palvelut: yksityiset, valtion ja kunnan tuottamat.

Taulukko 4. Alueen palvelut elinvoiman mittarina.

| Alueen palvelut | 3,2 | ka. | sija |
|-----------------------|-----|-----|------|
| Kunnan palvelut | 2,3 | 2,6 | 22 |
| Kunnan liikelaitokset | 2,3 | 2,4 | 122 |
| Valtiolliset palvelut | 3,9 | 2,4 | 5 |
| Kaupalliset palvelut | 4,0 | 2,6 | 17 |

Alueelta saatavat palvelut ovat riippuvaisia sekä alueen väestöpohjasta että kunnan vaikutustyöstä. Kunnan sijainti alueen kehyskunnan kainalossa lisää mahdollisuuksia nauttia julkisista palveluista ”toisen kustannuksella”. Lieto hyötyy Turun kulttuurimyönteisyydestä saaden teatteri-, museo- ja sinfoniaorkesteripalvelut ilman taloudellista vastuuta.

6.7.3 Vahva talous

Kuntalaki määrittää, että kuntien tulee osana kuntastrategiaa määrittää talousarviossaan ja -suunnitelmassaan ne resurssit, joilla strategiassa asetettuihin tavoitteisiin päästään ts. kuntien tulee osoittaa ne toimenpiteet, joilla mm. elinvoimaa edistetään sekä euromääräiset että henkilöstöresurssit toimenpiteiden toteuttamiseksi. Elinvoimaisuuden näkökulmasta kuntatalous korostuu; määrittelehän kunnan talouden liikkumavara ne panostukset, joita kunta voi pakollisten tehtävien hoitamisen jälkeen käyttää elinvoiman edistämiseen. Kunnan talouden heikentyessä menoja joudutaan karsimaan ja elinvoimapanostusten tekeminen vaikeutuu (Paananen ym. 2014, s. 32).

Kiristyvällä taloustilanteella on myös positiivisia puolia; heikentynyt taloustilanne pakottaa miettimään vaihtoehtoisia toimintatapoja. Vaikeaa taloudellista tilannetta voidaan käyttää motiivina purkaa tarpeettomiksi jääneitä rakenteita ja täysin uusien toimintatapojen kehittämiseksi (Paananen ym. 2014, s. 33).

Kuntatalouden kestävyttä arvioitaessa tunnuslukuna käytetään usein nettokustannuksia suhteessa ansiotuloihin (Jauhiainen & Huovari 2013, s. 33). Niiden avulla kuntien valtuutetut voivat arvioida sekä nykyisen kunnan elinkelpoisuutta että päättää sen tulevaisuudesta (Pycroft, 2000, s. 148, 152). Kunnat arvioivat elinvoimaa talouden näkökulmasta mm. verotulokehityksen, tasapainoisen kuntatalouden, kunnan/kuntakonsernin velkaisuuden tunnuslukujen avulla (Kuntaliitto, 2018).

FCG:n elinvoimamittariston talous -näkökulma ottaa kantaa kunnan talouteen sekä menneisyyden (konsernin nettolaina, konsernin yli-/alijäämä) että nykytilanteen (yhteisövero €/as, valtionosuuden määrä, verovara) kautta. Tulevaisuusnäkökulmaan – uuden rakentamiseen – elinvoimamittaristo katsoo investointimäärän avulla.

Kuten aiemmin tässä luvussa todettiin, kuntataloudella on merkittävä vaikutus kaikkiin muihin elinvoimaisuuden osa-alueisiin. Vahva kuntatalous on myös se elinvoiman osa-alue, joka on lähes kokonaisuudessaan kunnan omissa käsissä. Poikkeuksen kunnan suoraan vaikuttamismahdollisuuteen tekee yhteisöveron jako-osuuden ja valtionosuuksien laskennan valtiontasoinen määrittely. Sen sijaan verotuloihin ja kunnan talouden tunnuslukuihin kunta voi vaikuttaa. Suora vaikuttamismahdollisuus ei kuitenkaan tee strategisista päätöksistä yhtään sen helpompia: usein talouteen liittyvät päätökset – etenkin kun ne kohdistuvat palvelujen supistamiseen – ovat kaikkein hankalimpia. Siitäkin huolimatta, että nimenomaan vahvan kuntatalouden vaikutus elinvoimaisuuteen on sekä selvän että helpon jälkikäteen osoitettavissa toisin kuin kyläkoulun tai kesätapahtuman säilyttämisen positiiviset vaikutukset.

Taulukko 5. Vahva kuntatalous elinvoiman tekijänä.

| Kunnan talous | 3,0 | ka. | sija |
|-------------------------------------|-----|-----|------|
| Konsernin nettolaina veroprosenttia | 3,0 | 3,0 | 119 |
| Verovara 2021 | 4,0 | 3,0 | 60 |
| Yhteisövero eur/as | 2,0 | 3,0 | 177 |
| Valtionosuus veroprosenttia | 5,0 | 3,0 | 177 |
| Konsernin ali/ylijäämä eur/as 2019 | 2,0 | 3,0 | 177 |
| Bruttoinvestoinnit eur/as 2015-2019 | 2,0 | 3,0 | 177 |

Liedon kunnan talouden tunnusluvut ovat ehkä yllättäenkin Manner-Suomen kuntien keskiarvon alapuolella. Liedon kunta saa ikärakenteensa ja vähäisen sairastavuuden ansiosta vähemmän valtionosuutta, mikä kaventaa kunnan taloudellisia mahdollisuuksi toimia elinvoiman edistämisen mahdollistajana. Toisaalta voidaan kysyä, kuinka tarpeellista Liedon on panostaa esim. elämänlaatupalveluihin, kun suuri joukko elinvoimapalveluista (esimerkiksi teatteri, kaupunginorkesteri, liikuntapalvelut ja museot) on saatavissa kivenheiton päästä Turusta. Kuntatalouden mittariston keskimääräistä heikommat tulokset eivät kuitenkaan romuta Liedon kunnan elinvoimaisuutta, vaikka ne ovat selvästi muita osa-alueita huonommalla tasolla. Useasti on jo todettu, että yhden mittarin – tai mittariston – perusteella ei voi tehdä johtopäätöstä suuntaan tai toiseen.

6.7.4 Yhteenveto

Kun kaikki elinvoimaisuuden osa-alueet yhdistetään, saadaan luotettava arvio Liedon kunnan elinvoimaisuudesta ja elinvoimaisuustekijöistä. Liedon kunnan vahvuus on sen väestössä ja siitä kumpuavassa hyvinvoinnissa. Sijainti mahdollistaa työ- ja opiskelupaikkoja, elämänlaatuun liittyviä palveluja, monipuolisen yrityselämän ja kattavat julkiset palvelut. Kaikki on Liedossa lähellä. Kunta on onnistunut kompensoimaan muihin elinvoiman osa-alueisiin nähden vaatimattoman kuntatalouden tekemällä vaikuttavia päätöksiä, vaikka talouden resurssit eivät ole olleet Suomen vahvimmat. Liedon kunnan elinvoimaisuudessa hyvän kehä on helppo nähdä niin, että positiiviset vaikutukset jokaisella elinvoimaisuuden osa-alueella vaikuttaa uutta luovasti.

Taulukko 6. Elinvoimamittariston yhteenveto, Lieto.

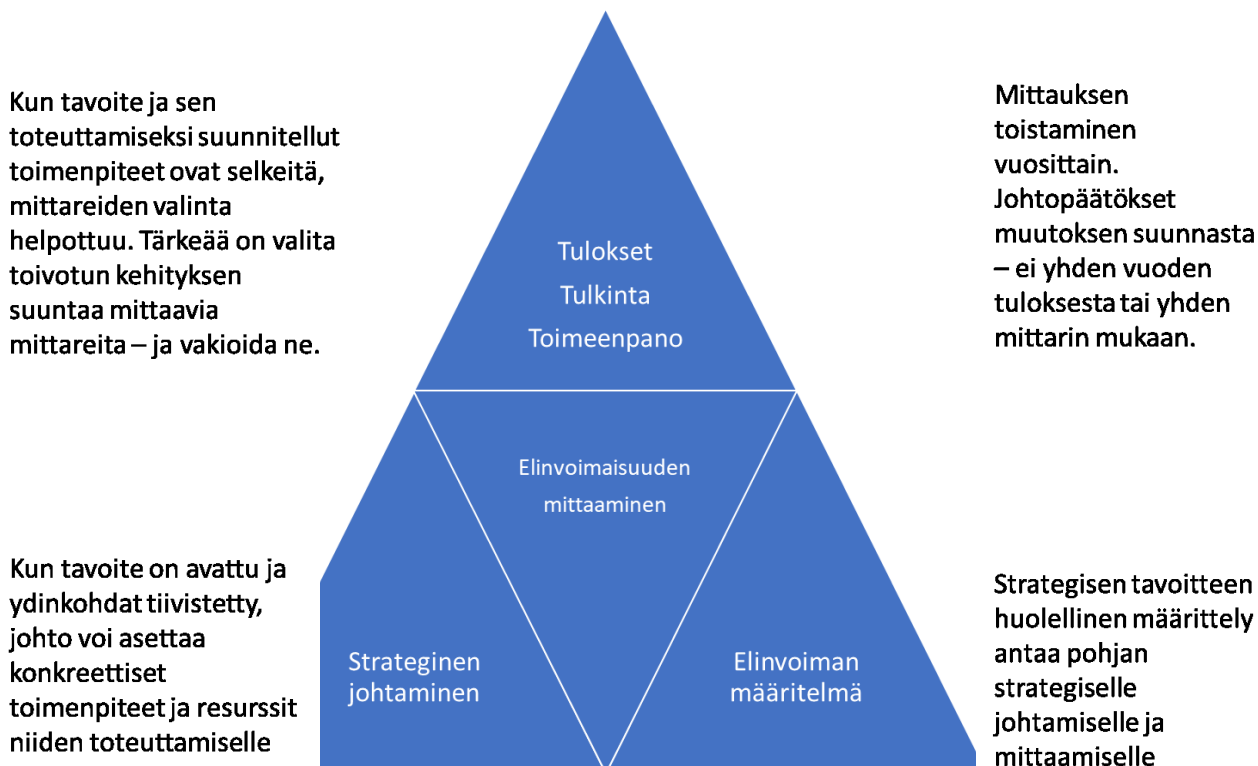
| Yhteensä | Lieto | ka. | sija |
|------------------------|---------------|-----|------|
| Väestö | 4,2 | 3,0 | 14 |
| Hyvinvointi | 4,8 | 3,0 | 5 |
| Elinkeinot | 3,7 | 3,0 | 25 |
| Alueen palvelut | 3,2 | 2,6 | 22 |
| Kunnan talous | 3,0 | 3,0 | 128 |
| Etäisyydet | 3,6 | 2,3 | 25 |
| Yhteensä/Kaikki | 14/294 | | |

7 TULOKSET

Kunnat tekevät kiitettävästi kuntastrategioita. Strategioiden toteutumisen mittaamisessa ja raportoinnissa on sen sijaan kehitettävää: usein kuntien strategioissa esiintyvät tavoitteet ovat luonteeltaan monitulkintaisia ja abstrakteja, se tarkoittaa, että kouriintuntuvan konkreettisan puuttuessa, tavoitteiden toteutumisen mittaaminen on osoittautunut ongelmalliseksi. Ongelmaksi on muodostunut ennen kaikkea se, että kuntien yleisesti käyttämien mittareiden perusteella ei voida luotettavasti arvioida kunnan aikaansaamaa muutosta.

7.1 Kehitysehdotukset

Tutkimuksen tavoitteena oli löytää tapoja syventää strategisista tavoitteita niin, että niistä saadaan yksiselitteisesti tulkittavia, mitattavia - ja johdettavia. Tavoitteiden toteutumista, toimenpiteiden ja mittareiden laadukkuutta voidaan parantaa ottamalla strategiaprozessissa huomioon seuraavat kehitysehdotukset:



Kuvio 12. Strategisten tavoitteiden syventäminen laadun, mitattavuuden ja johdettavuuden parantamiseksi.

7.1.1 Tavoitteen huolellinen määrittely strategisen johtamisen pohjana

Strategian onnistumisen kulmakivi on strategian toimeenpano. Toimeenpanon onnistumisen edellytys on, että maali tiedetään tarkasti. Sen perusteella voidaan valita ne toimenpiteet, jotka toteuttamalla asetettu tavoite saavutetaan sekä resurssit, jotka tarvitaan toimenpiteiden toteuttamiseen. Toisin sanoen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi, pitää organisaatiolla olla yksiselitteinen käsitys siitä, mitä tavoite tarkoittaa juuri meille. Tavoitteiden avaamisen tukena voidaan käyttää esimerkiksi Kuntaliiton tekemiä määritelmiä, mutta pakollista se ei ole. Strategisten, pitkän tähtäimen tavoitteiden sisältöä ei määritellä laissa, vaan kunnan pitää tehdä se itse. Se mitkä näkökulmat valitaan (elinvoimaisuutta kuvaaviksi) ei ole merkityksellistä. Sen sijaan merkityksellistä on, että määritelmä ja sen muutosta kuvaavat mittarit pysyvät samana tarkastelujakson ajan ja että kehityksen suuntaa seurataan riittävän kauan.

Jos kunnan strategisena tavoitteena on elinvoiman edistäminen, tulee määritelmä kirjoittaa auki niin, että organisaation kaikilla tasoilla ymmärretään, mitä tavoite tarkoittaa oman kunnan kontekstissa ja mitä näkökulmia siihen kuuluu. Johtamisen näkökulmasta on tärkeää tunnistaa, miten eri näkökulmat vaikuttavat toisiinsa, jotta toimenpiteistä voidaan muodostaa toinen toistaan tukeva kokonaisuus. Vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteiden ymmärtäminen on keskeistä strategisessa johtamisessa ja kunnan tulevan kehityksen ennakoinnissa (Valkokari ym. 2020, s. 6).

7.1.2 Mittaamisen laadun parantaminen: laajuus, luotettavuus ja jatkuvuus

Mitä tulee tutkimuskysymyksissä esitettyihin elinvoimaisuuden ja sen muutoksen mittaamiseen, mittaustulosten vertailtavuuteen ja viiteryhmän valintaan, voidaan todeta, että elinvoimaisuuden (tai minkä muun laadullisen tavoitteen) ja sen muutoksen mittaaminen on mahdollista. Tutkimuksen empiriassa on osoitettu, että strategisia, laadullisia ja abstrakteja tavoitteita on mahdollista mitata, kun mittaristo on riittävän laaja (ottaa valitut näkökulmat huomioon riittävässä laajuudessa). Jotta mittaaminen onnistuu, sen tulee olla helppoa (tieto saatavissa), edullista, luotettavaa, toistettavissa ja tietoa voidaan verrata.

Jotta mittauksesta on hyötyä vertailtavuuden, mittauksen helppouden ja laadun näkökulmasta tulee datan olla yhtenäisin perustein kerättyä. Datan luotettavuus lisääntyy, kun sen kerää puolueeton taho samalla tavalla kaikilta kunnilta. Kun data, johon mittaustulokset perustuvat, on yhtenäinen ja luotettava voidaan laskea esimerkiksi keskiarvoelinvoimaisuudelle tunnusluku, johon oman kunnan suoritusta on mahdollista verrata.

Jos kunta haluaa parantaa elinvoimaisuuden mittaamista, sen kannattaa ottaa käyttöön riittävän laaja mittaristo ja vakioda se. Vakiomittariston avulla mittaus voidaan toteuttaa samanlaisena vuosittain ja tulosta voidaan verrata sekä toisiin kuntiin, että omaan suoritukseen vuosien välillä; mittausta tarvitaan, jotta voidaan arvioida kunnan valitsemien kehittävien toimenpiteiden vaikuttavuutta; parantaahan mittaaminen organisaation suorituskykyä ja tukee ongelmanratkaisukykyä (Väyrynen & Hellsten, 2021, s.2). Mittaaminen ja arviointi tulee tehdä tarkasti ja vertailukohteiden valinnassa on käytettävä huolellisuutta. Onnistumisen edellytys on ylimmän johdon tuki (Väyrynen & Hellsten, 2021, s. 2–3).

7.1.3 Mittaustulosten vertailu ja johtopäätösten tekeminen

Laadullisten tavoitteiden laadukas ja luotettava mittaaminen ovat monisyinen kokonaisuus, joka edellyttää perustasoa syvempää ymmärrystä syy-seuraussuhteista ja kokonaisuusien hahmotuskykyä – ja siltikin, usein tulos jää tulkinnanvaraiseksi. Kysymys ei ole siitä, mitä yksittäinen mittaustulos osoittaa, vaan muutoksen oikeasta suunnasta. Strategisten tavoitteiden toteutuminen on vuosien prosessi, jossa päätösten vaikutukset voidaan todeta vasta aikojen päästä. Toisin sanoen, kun kyseessä ovat pitkän tähtäimen tavoitteet, yksittäisen mittarin yksittäisestä mittaustuloksesta ei voida vetää johtopäätöstä, onko tavoite toteutunut, vaan merkittävää on toistettujen mittausten osoittama kehityksen suunta. Tärkeintä ei ole vertailu muihin kuntiin vaan oman suorituskyvyn arviointi vuodesta ja valtuustokaudesta toiseen. Vertailu muihin kuntiin antaa perspektiiviä siihen, miten oma kunta on selvinnyt esimerkiksi valtakunnallisista tai globaaleista toimintaympäristöön vaikuttavista muutoksista. Toisinaan negatiivisen kehän katkaiseminen tai elinvoiman heikentymisen hidastaminen ovat hyviä tuloksia.

Mitä enemmän kunnassa on kunnallispoliittista kilpailua, sitä enemmän päätöksenteossa esiintyy epävarmuutta. Luottamushenkilöpäätöksenteon epävarmuutta paikkaamaan

tarvitaan entistä enemmän suorituksen johtamista ja konkreettisiin faktoihin perustuvia mittauksia ja arviointeja päätöksenteon tueksi (Johnsen 2016, s. 339). Mm. tästä syystä on hyvä olla käytössä luotettava mittaristo abstraktien tavoitteiden mittaamiseksi.

Kun käytetään vakiomittaristoa, joka mittaa muutoksen suuntaa, voidaan tarvittaessa tehdä valistuneita korjausliikkeitä tai muutoksia. Tärkeää on, että mittaustuloksia seurataan riittävän pitkään ja kärsivällisesti.

7.1.4 Oman toiminnan johtamisesta verkosto- ja ekosysteemivaikuttamiseen

Viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa yhä useammin esiintyy näkökulma, jossa yksittäistä organisaatiota ei tarkastella enää yksittäisenä toimijana vaan verkoston, ekosysteemin tai toimintaympäristön osana. Perinteisen oman toiminnan johtamisen rinnalle ja osittain limittäin on tullut verkostovaikuttaminen, ekosysteemin toiminnan mahdollistaminen, toimintaympäristön ohjaaminen ja niin edelleen. Verkostoissa ja ekosysteemeissä toimimisen onnistumista mitataan vaikuttavuudella.

Strategisten tavoitteiden mittaamisessa vaikuttavuusnäkökulma esiintyy sekä tavoitteen määrittelyn sisällä (eri näkökulmien keskinäiset vaikutus- ja riippuvuussuhteet) että valittujen toimenpiteiden valinnassa ja useiden vaikuttamiskanavien käyttämisessä. Edellä mainittuja vaikutussuhteita ja -kanavia on hipaistu tässä työssä ja niiden laajempi käsittely tarvitsee oman jatkotutkimuksen.

7.1.5 Strategisen tavoitteen näkökulmien sisäisten vaikutussuhteiden tunnistaminen

Kappaleessa 6.5 käsiteltiin elinvoiman määrittelyn näkökulmia ja havaittiin, että eri näkökulmilla on keskinäisiä riippuvuus- ja vaikutussuhteita. Havaittiin, että vahva kuntatalous mahdollistaa hyvinvointia, vetovoimaisuutta, viihtyvyyttä ja kaupallisia palveluja lisääviä toimenpiteitä. Vahvalla kuntataloudella oli myös vaikutus tulevaisuuteen, julkisten investointien mahdollistajana. Päätöksentekijöiden on tärkeä tunnistaa vastaavat vaikutussuhteet strategisten tavoitteiden sisällä, jotta toimenpiteet ja panostukset voidaan kohdistaa oikein

vaikuttavuuden maksimoimiseksi. Strategisten tavoitteiden vaikutussuhteiden tunnistamisella ei ole suoraan vaikutusta tavoitteen mittareiden valintaan tai mittausprosessiin, mutta mittaustuloksiin sillä on vaikutusta.

7.1.6 Kunnan roolin ja vaikuttamismahdollisuuksien tunnistaminen ja vahvistaminen

Strategiset tavoitteet ovat aina laajoja ja positiivisen kehityksen aikaansaaminen edellyttää sekä aikaa että yhteistyötä kunnan ja sen verkoston kesken ja niihin vaikuttaa sekä toimintaympäristön sisäiset tapahtumat että megatrendit ja kansainväliset tapahtumat (Johnsen 2016, s.338). Osana laadukasta strategiaprosessia on hyvä tunnistaa, miten kunta voi omilla toimillaan vaikuttaa tavoitteen toteutumiseen joko suoraan tai välillisesti. Kunnan roolin (esimerkiksi: omistaja, mahdollistaja, yhteistyökumppani, rahoittaja) ja vaikuttamiskanavan (välillinen esimerkiksi hallitustyöskentely ja suora kuten direktio-oikeus) tunnistaminen parantavat johdon mahdollisuuksia onnistua toimeenpanossa. Ymmärrys rooleista mahdollistaa päätösten ja valintojen ennakkoinnin. Kyky ohjata omaa ja muiden toimijoiden toimintaa mahdollistaa eri verkostojen, yhteistyömuotojen ja ekosysteemien hyödyn ulosmittaamisen (Valkokari ym. 2020, s. 24). On huomattava, että vaikuttamismahdollisuudet ovat vastavuoroisia: kuinka verkosto, toimintaympäristö ja ekosysteemi vaikuttavat kunnan omaan strategiaan – ja miten vaikuttamiseen tulisi suhtautua. Vaikuttamisen keinot ja kanavat on syytä kirjata ylös ja huomioida tavoitteiden saavuttamiseksi listatuissa toimenpiteissä; esimerkiksi omistajaohjauksen ohjeistuksessa.

7.2 Seuraavat askeleet

1.1.1 Välillinen vaikuttaminen strategiaan

Lisää tutkimusta tarvitaan siihen, kuinka paljon välilliset toimijat vaikuttavat sekä kuntastrategian tavoitteisiin että toimeenpanoon. Todella mielenkiintoista olisi tietää, mistä kuntastrategiaa lopulta johdetaan ja ketkä lopulta ovat strategikkoja, jotka tavoitteita asettavat – ja joiden pitäisi kantaa vastuu toteutumisesta. Mikä osuus strategian tavoitteiden toteutumisessa on toimijoilla, jotka ovat kuntaorganisaation ulkopuolella: kuntalaiset, alueen yritykset,

rahoittajat jne. tai jotka toimivat kunnan kanssa yhteistyössä eri verkostojen ja ekosysteemien kautta? Tällaiset toimijat vaikuttavat strategisten tavoitteiden toteutumiseen välillisesti, mutta vaikutus voi olla merkittävä (Jarzabkowski ym. 2007, s. 11).

7.2.1 Mittaamisen kehittäminen eteenpäin katsovaksi

Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä ei voi enää menestyä yksin tai hitaasti muuttuvilla organisaatioilla ja verkostoilla, joissa yhteistyön rakentaminen kestää vuosia. Tällä hetkellä kuntien mahdollisuus reagoida toimintaympäristön ja ympäröivän maailman muutokseen rajoittuu sopeutumiseen. Toistaiseksi aitoa mahdollisuutta vaikuttaa esimerkiksi megatrendeihin proaktiivisesti ei juuri ole kuin suurimmilla kaupungeilla.

Kuntien toiminnasta kerättävä tilastodata (toiminta ja talous) on menneisyydessä tapahtuneen toiminnan rekisteröintiä. Toisin sanoen laadukaskin mittaristo katsoo taaksepäin. Strategisten tavoitteiden johtamisen tueksi tarvittaisiin mittareita, joiden avulla voidaan toimintaympäristön muutoksia seurata reaaliajassa ja ennakoiden. Hyvä esimerkki on 2023 aloitettavien hyvinvointialueiden toiminnan suunnittelu tarve-/kysyntäperusteisesti ts. tavoitteena on tunnistaa kysyntähuiput ja mitoittaa henkilöstö sen mukaan eteenpäin katsovan raportoinnin avulla. Vuosia kerätystä tilastoaineistosta – joka hyvinvointialueuudistuksessa saadaan yhteen paikkaan – saadaan tekoälyn avulla kysyntää ennakoiva malli. Vastaavaa olemassa olevan tiedon hyödyntämiseen pohjautuvaa ennustamista tarvittaisiin myös julkisen sektorin tueksi. Tällä hetkellä esimerkiksi ikääntymisen, ilmastotavoitteiden tai hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksista on ennusteita, mutta vaikutusta esimerkiksi oman kunnan elinvoimaisuuteen pitää mallintaa kuntakohtaisesti – eikä kattavaa vertailutietoa ole julkisesti saatavilla.

Strategisten tavoitteiden mittaamisesta puuttuu myös väestön/organisaation aktiivisuuden, vuorovaikutuksen ja uusien mahdollisuuksien luomisen mittarit. Toistaiseksi tiedonkeruu edellä mainittujen näkökulmien osalta on kuntien omien tietojen varassa (esimerkiksi kuinka monta tapahtumaa järjestettiin, käyntimäärät elämänlaatua ja hyvinvointia lisäävissä palveluissa jne.) eikä data ole yhdenmukaista, saati vertailukelpoista.

Elinvoiman edistämisen laadukas mittaaminen huomioi toimintaympäristön, kunnan roolin sekä elinvoimaisuuden osa-alueiden keskinäiset vaikutussuhteet yksittäisten mittareiden osoittamien tulosten lisäksi.

8 LOPUKSI

Kuntien suuret strategiset tavoitteet esim. hyvinvointi, elinvoimaisuus sekä lapsi- ja yritysm yönteisyys, ovat kaikki monitulkintaisia sisältäen useita tarkasteltavia näkökulmia – ja toimijoita verkoston verran. Kun tavoitteena on jotakin sellaista, joka on enemmän kuin osiensa summa, on vaikea erottaa, mikä osuus toteutumisessa on suoraan kunnan omien toimien tulosta.

Tämän päivän toimintaympäristössä kunnan tehtävänä on verkoston toiminnan mahdollistaminen ja ohjaaminen konkreettisen tekemisen sijaan ts. kunta muodostaa tarpeen mukaisia ”työryhmiä” sekoittaen omaan palvelutuotantoon kolmannen sektorin, yrityselämän, valtionhallinnon ja rahoituksen toimijoita. Kunta toimii monissa eri verkostoissa, mutta siltojen rakentaminen omassa toiminnassa vastuualueiden välille on vähintään yhtä tärkeää.

Uudenlainen toiminta edellyttää uutta osaamista johtavilta viranhaltijoilta – ja ajattelutavan muutosta luottamushenkilöpäätöksenteossa. Toisinaan vaikeudet kuntastrategian johtamisessa, tavoitteiden asetannassa, mittaamisessa ja oikeiden johtopäätösten tekemisessä, voivat johtua siitä, että ylintä päätösvaltaa käyttävät henkilöt, joilla ei ole osaamista, saati kokemusta käytännön elämän kautta strategisesta johtamisesta; valtuutetut ovat usein – etenkin pienemmissä kunnissa – ”maallikoita”, jotka työskentelevät palveluntuotannossa tai korkeintaan esimiestasolla, jolloin arjessa ei tarvita strategista ajattelua.

Kuntastrategiaan vaikuttaa sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden lisäksi liuta välillisiä toimijoita joko suoraan osallistumalla osallistavan strategiaproessin kautta valmisteluun tai välillisesti lobbaamalla tai yhteistyökanavien kautta. Vastuun strategiasta kantaa se valtuusto, joka kulloinkin on vallassa. Strategisen johtamisen haasteena on yhdistää oman toiminnan kehittäminen ja verkostovaikuttamisen yhdistäminen sekä peruspalvelutuotannossa että poliittisessa päätöksenteossa; seuraava kuntastrategisen johtamisen kehityskohde on jo käsissä.

LÄHTEET

- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0* (4. p.). Vastapaino InPrint.
- Ansoff, H. I. (1984). *Strategisen johtamisen käsikirja*. Otava.
- Aro T. (2013). Kuuden suuren kaupunkiseudun demografinen kilpailukyky. Muuttoliikkeen määrä ja rakenne suurilla kaupunkiseuduilla 2000-luvulla. https://vm.fi/documents/10623/357692/3%20Kuusi_kaupunkiseutua_raportti_ARO_final.pdf/1bf3fed6-5eec-41aa-b5e0-ea7766730ae3
- Aro T., Laiho A., (2014). Metropolialueen demografinen kilpailukykyanalyysi. Metropolialueen alueellinen ja väestöllinen kilpailukyky muuttoliikkeen näkökulmasta vuosina 2000-2013 https://vm.fi/documents/10623/357692/3%20Metropolialueen_demografinen_kilpailukykyanalyysi_2014.pdf/b85bbd0d-5868-4bbd-b4c5-9fae1a389e7a
- Boyne, G., & Walker, R. (2004). Strategy Content and Public Service Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (14), 231–252.
- Cooper, T., & Stephenson, M. (2012). Managing networks as learning organizations in the public sector, *The International Journal of Management Science and Information Technology*. NAISIT Publishers, 1–37.
- Favoreu, C., Carassus, D., & Maurel, C. (2016). Strategic management in the public sector: a rational, political or collaborative approach? *International Review of Administrative Sciences*, Vol 82 (3), 435–453.
- Fryer K., Antony J., & Ogden S. (2009). Performance management in the public sector, *International Journal of Public Sector Management*, Vol 22 (6), 478–498.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2013). *Tutki ja kirjoita*. Kirjayhtymä.
- Harisalo, R. (2008). *Organisaatioteoriat*. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Harjula, H., & Prättälä, K. (2015). *Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat*. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Haveri, A., Majoinen, K., & Jäntti, A. (2009). *Haastava kuntajohtaminen*. Suomen Kuntaliitto, Edita Prima.
- Holmgren, J., Lystbæk, C. T., & Friis, O. U. (2017). *The need for strategy in the public sector?* Paper præsenteret ved EGOS, 2017, Copenhagen, Danmark.

- Hoque, Z. (2008). Measuring and reporting public sector outputs/outcomes. Explanatory evidence from Australia. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21 (5), 468–493.
- Höglund, L., Holmgren Carcedo, M., Mårtensson, M., & Svärdsten F. (2018). Strategic Management in the Public Sector: How Tools Enable and Constrain Strategy Making, *International Public Management Journal*, Vol. 21 (5), 822–849.
- Höglund, L., Mårtensson, M., & Thomson, K. (2021). Strategic management, management control practices and public value creation: the strategic triangle in the Swedish public sector, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 34 (7), 1608–1634.
- Jauhiainen, S., & Huovari, J. (2013). *Kuntarakenne ja alueiden elinvoima*. Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nr. 72. Vammalan kirjapaino Oy.
- Jarzabkowski, P., J. Balogun, & D. Seidl. (2007). Strategizing: The challenges of a practice perspective. *Human Relations*, Vol. 60 (1), 5–27.
- Johnsen Å. (2015). Strategic Management Thinking and Practice in the Public Sector: A Strategic Planning for All Seasons? *Financial Accountability & Management*, Vol 31 (3), 243–268.
- Johnsen, Å. (2016). *Strategic Planning and Management in Local Government in Norway: Status after three decades*. Scandinavian Political Studies, Nordic Political Science Association.
- Juuti, P., & Luoma, M. (2009). *Strateginen johtaminen. Miten vastata kompleksisen ja postmodernin ajan haasteisiin*. Otava.
- Kamensky, M. (2010). *Strateginen johtaminen. Menestyksen timantti*. Kariston Kirjapaino Oy.
- Kankkunen, K., Matikainen, E., & Lehtinen, L. (2005). *Mittareilla menestykseen*. Talentum Media Oy.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2002). *Strategialähtöinen organisaatio. Tehokkaan strategiaprosessin toteutus*. Talentum.
- Kielitoimiston sanakirja, (2021). <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/elinvoima>
- Korkiasaari, J., & Söderling, I. (2007). Muuttoliike. Teoksessa S. Koskinen (toim.) *Suomen väestö* (239–270). Gaudeamus.

- Kuntaliitto, (2018). Mittarit kuntastrategioissa. <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimieliimet-ja-johtaminen/kunnan-johtaminen/uuden-sukupolven-organisaatiot/uso-2017-2018/mittarit-kuntastrategioissa> Liitteet, elinvoima.
- Kytö, H., & Kral-Lleszczynska M. (2013). *Muuttoliikkeen voittajat ja häviäjät. Tutkimus alueiden välisestä muuttovirroista*. Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 76. KAKS.
- Laitinen, E. (2003). *Yritystoiminnan uudet mittarit* (3. uud. p.). Talentum Media Oy.
- Lamminmäki, L. (2007). *Elinvoimainen kunta kasvun ja työllisyyden edistäjänä*. Suomen kuntaliitto.
- Leinonen, R., Kauppila, P., Saarinen, J. (2009). *Matkailun paikallispolitiikka. Valtuutettujen, viranhaltijoiden ja yrittäjien suhtautuminen matkailun vaikutuksiin ja kehittämiseen Koillis-Suomessa*. (Matkailututkimus 5:1) Suomen matkailututkimuksen seura.
- Lindroos J.-E., & Lohivesi K. (2010). *Onnistu strategiassa*. Sanoma Pro Oy.
- Longman, A., & Mullins, J. (2004). Project management: key tool for implementing strategy. *Journal of Business Strategy*, Vol. 25 (5), 54-60.
- Lönnqvist, A., Kujansivu, P., & Antikainen, R. (2006). *Suorituskyvyn mittaaminen – Tunnusluvut asiantuntijaorganisaation johtamisvälineenä* (2. uud. p.) Edita.
- Malmi T., Peltola J., & Toivanen J. (2006). *Balanced Scorecard - Rakenna ja sovelle tehokkaasti*. 5. painos. Talentum Media oy.
- Metawie M., & Gilman M. (2005). *Problems with the implemetation of performance measurement systems in the public sector where performance is lideked to pay*. A literature review drawn from the UK.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. Reconceiving roles for planning, 90 plans, planners. Free Press. New York
- Määttä, S. (2000). *Tasapainoinen menestysstrategia: Balanced scorecardin tuolla puolen*. Inforviestintä Oy.
- Nieminen V., Pahtama S., Selenius M, & Tiainen L. (2018). *Hyvinvoinnin ja elinvoiman vuoropuhelu yhtenä kunnan menestystekijänä*. Suomen Kuntaliitto.
- Paananen H., Haveri A., & Airaksinen J. (2014). *Kunta elinvoiman johtajana* (Acta nro 255). Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto.

- Parlamentaarinen työryhmä (2017). *Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030: Parlamentaarisen työryhmän väliraportti Tulevaisuuden kunnasta* (Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2017).
- Pycroft, C. (2000). Democracy and Delivery: the rationalization of local government in South-Africa. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66 (1), 143–159.
- Pyykkölä, M., & Vuorensola, M. (2018). *Kuinka johtaa elinvoimaa? Viiden kaupungin taustatutkimus elinvoiman määrittelystä, organisoinnista ja johtamisesta*. Kuntaliitto.
- Rannisto, P-H. (2005). *Kunnan strateginen johtaminen, tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Väitöskirja Tampereen yliopisto.
- Rantanen, H., Kulmala, H., Lönnqvist, A., & Kujansivu, P. (2007). Performance measurement systems in the Finnish public sector. *International Journal of Public Sector Management*, Vol 20 (5), 415–433.
- Sallinen, S. (toim.) (2011). *Elinvoimainen kunta. Uusi kunta 2017*. Kuntaliitto.
- Santalainen, T., & Huttunen, P. (1993). *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Weilin + Göös.
- Santalainen, T. (2009). *Strateginen ajattelu & toiminta*. Kariston Kirjapaino Oy.
- Silvi, R., Raffoni, A., Visani, F. (2015). The practice of strategic performance measurement systems: Models, drivers and information effectiveness. *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol 64 (2), 194–227.
- Sitra (2011). *Suomen elinvoiman lähteet – kehitysohjelma*, <https://docplayer.fi/361427-Suomen-elinvoiman-lahteet-kehitysohjelma.html>
- Tarta E.A., Cican, S., Lala, P.I., & Anis, C. (2012). Performance measurement through non-financial indicators. *Annals of the University of Oradea: Economic Science*, Vol. 1, 468–473.
- Tilastokeskus (2022), *Kuntien avainluvut -tilasto*. https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_avainluvut/Kuntien_avainluvut_2021/kuntien_avainluvut_2021_viimeisin.px/table/tableViewLayout1/
- Tulevaisuuden kunta*. Acta nro 264. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Vakkuri, J., & Meklin, P. (2003). The impact of culture on the use of performance measurement information in the university setting. *Management Decision*, Vol. 41, (8).

Valkokari, K., Hyytinen, K., Kutinlahti P., & Hjelt, M. (2020). *Yhdessä kestäväää kasvua – ekosysteemiopas*. VTT Technical Reseach Centre of Finland.

Valtionvarainministeriö, (2020). *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto.

Virtanen, P., & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Tietosanoma Oy.

Vuorento, R., (2022). *Pienten kuntien tulevaisuus*. <https://www.sttk.fi/2022/01/21/pienten-kuntien-tulevaisuus/>

Väyrynen, H., & Hellsten, P. (2021). *Notions on Knowledge from Networks – Benchmarking in Public Sector. Proceedings of the 13th International Joint Conference on Knowledge Discovery*. Knowledge Engineering and Knowledge Management.

Ylisirniö, P. (2011). *Strategian mittaaminen*. WSOYpro Oy, Bookwell Oy.

LIITTEET

Liite 1. FCG Oy:n elinvoimamittariston sisältö

| Väestö, vetovoima ja pitovoima alueella | Keski-arvo | Minimi | 20 % | 40 % | 60 % | 80 % | Maksimi |
|--|-------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| Sairastavuus | 1,09 | 0,69 | 0,96 | 1,04 | 1,12 | 1,23 | 1,62 |
| Asukasluvun muutos 2012-2019 | -5,3 % | -17,8 % | -11,0 % | -8,0 % | -4,5 % | 0,0 % | 13,9 % |
| Asukasluvun muutos 2019-2030 enn. | -8,3 % | -26,3 % | -15,2 % | -11,2 % | -7,4 % | -2,1 % | 12,7 % |
| Vetovoima alueella | 13,6 % | 2,0 % | 7,5 % | 10,0 % | 13,3 % | 17,9 % | 275,2 % |
| Pitovoima alueella | 26,8 % | 10,1 % | 21,7 % | 24,2 % | 26,2 % | 29,0 % | 425,1 % |
| Nettomuutto | -1,5 % | -7,9 % | -3,2 % | -2,0 % | -1,2 % | 0,1 % | 8,7 % |
| Mediaani-ikä 2019 | 50 | 29 | 43 | 49 | 52 | 56 | 61 |
| Mediaani-ikä muutos 2019-2030 enn. | 3 | -2 | 2 | 3 | 4 | 5 | 8 |
| Väestöllinen huoltosuhte 2019 | 82,2 | 47,8 | 72,0 | 78,9 | 86,1 | 92,8 | 114,5 |
| Huoltosuhteen muutos 2019-2030 enn. | 13,6 | -14,0 | 3,4 | 8,2 | 14,2 | 22,8 | 56,4 |
| Syntyneet %:ia asukasluvusta | 0,7 % | 0,0 % | 0,5 % | 0,6 % | 0,7 % | 0,9 % | 1,9 % |
| Syntyneet %:ia asukasluvusta | 0,7 % | 0,3 % | 0,5 % | 0,6 % | 0,7 % | 0,8 % | 1,6 % |
| Tutkinnon suorittaneet yli 15-vuotiaista | 69,1 % | 58,5 % | 65,6 % | 68,0 % | 70,1 % | 72,6 % | 80,6 % |
| Tutkintoluku | 2,12 | 1,49 | 1,83 | 1,95 | 2,08 | 2,34 | 4,93 |

| Hyvinvointi | Keski-arvo | Minimi | 20 % | 40 % | 60 % | 80 % | Maksimi |
|--|-------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| Sairastavuus | 1,09 | 0,69 | 0,96 | 1,04 | 1,12 | 1,23 | 1,62 |
| Sote-tarvekerroin | 1,18 | 0,66 | 0,98 | 1,12 | 1,23 | 1,39 | 1,76 |
| Sote nettomeno eur/as | 3 680 | 2 218 | 3 087 | 3 458 | 3 817 | 4 205 | 5 849 |
| Työkyvyttömyyseläkettä saavat 25-64 -vuotiaat %:ia | 9,11 | 3,30 | 6,40 | 7,90 | 9,68 | 11,50 | 22,30 |
| Toimeentulotukea saavat 25-64 -vuotiaat | 7,1 | 2,3 | 5,2 | 6,4 | 7,6 | 8,8 | 13,8 |
| Gini-kerroin | 24,8 | 20,9 | 23,3 | 24,2 | 25,0 | 25,9 | 45,0 |
| Yli 75-vuotiaat % | 11 % | 4 % | 8 % | 10 % | 12 % | 14 % | 19 % |

| Elinkeinot | Kes- | | | | | | |
|---|--------|---------|--------|--------|--------|--------|---------|
| | kiarvo | Minimi | 20 % | 40 % | 60 % | 80 % | Maksimi |
| Taloudellinen huoltosuhde | 1,6 | 1,0 | 1,3 | 1,5 | 1,7 | 1,9 | 2,5 |
| Kaavaintensiteetti m2/asukas | 45,9 | 0 | 0 | 0 | 14 | 45 | 1124 |
| Yhteisövero eur/yritys | 3643 | 1064 | 2138 | 2587 | 3456 | 4958 | 18793 |
| Alkutuotanto | 10,9 | 0,1 | 3,12 | 8,02 | 12,28 | 18,08 | 41,3 |
| Jalostus | 24,8 | 2,5 | 17,4 | 21,6 | 26,48 | 32 | 63 |
| Palvelutuotanto | 62,4 | 28 | 54,02 | 60,04 | 64,3 | 71,1 | 94 |
| Muut | 1,8 | 0,6 | 1,2 | 1,5 | 1,9 | 2,3 | 9,1 |
| Työpaikkaomavaraisuus | 86,7 | 39 | 69 | 83 | 93 | 102 | 147 |
| Alle 25-vuotiaiden työttömien osuus työvoimasta | 1,1 % | 0,0 % | 0,7 % | 0,9 % | 1,2 % | 1,5 % | 2,7 % |
| yli 50-vuotiaiden osuus työvoimasta | 4,4 % | 0,9 % | 2,9 % | 3,6 % | 4,6 % | 5,8 % | 12,0 % |
| Pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta | 2,0 % | 0,0 % | 1,2 % | 1,7 % | 2,2 % | 2,8 % | 5,1 % |
| Työttömiä työvoimasta | 20,2 % | 7,9 % | 15,5 % | 18,5 % | 21,2 % | 24,5 % | 39,8 % |
| Avoimet työpaikat työtöntä kohti | 0,064 | 0,000 | 0,024 | 0,038 | 0,057 | 0,088 | 0,446 |
| Alueen työpaikkojen muutos | 0,7 % | -12,1 % | -1,8 % | 0,0 % | 1,3 % | 3,2 % | 31,9 % |
| Alueen työttömien määrä työvoimasta | 21,7 % | 14,1 % | 17,5 % | 20,1 % | 23,1 % | 24,7 % | 32,6 % |
| Kunnan työttömien määrä suhteessa alueen avoimiin työpaikkoihin | 6,65 | 0,02 | 0,25 | 1,21 | 2,51 | 6,42 | 119,38 |
| Avoimen sektorin työpaikat | 70,3 % | 47,4 % | 64,1 % | 68,7 % | 72,5 % | 76,5 % | 88,5 % |
| Avoimen sektorin työpaikkojen muutos | 0,4 % | -5,3 % | -0,7 % | 0,0 % | 0,6 % | 1,2 % | 16,5 % |
| Työllisyysaste | 0,72 | 0,57 | 0,67 | 0,70 | 0,73 | 0,76 | 0,85 |
| Yrityksiä per 1000 asukasta | 78,2 | 44,2 | 62,0 | 70,3 | 79,5 | 91,8 | 174,9 |
| Yrityskannan lisäys | 7,6 % | 1,5 % | 5,6 % | 6,9 % | 7,9 % | 9,5 % | 16,4 % |
| Yrityskannan vähennys | 4,8 % | 1,3 % | 3,7 % | 4,5 % | 5,1 % | 6,0 % | 8,3 % |

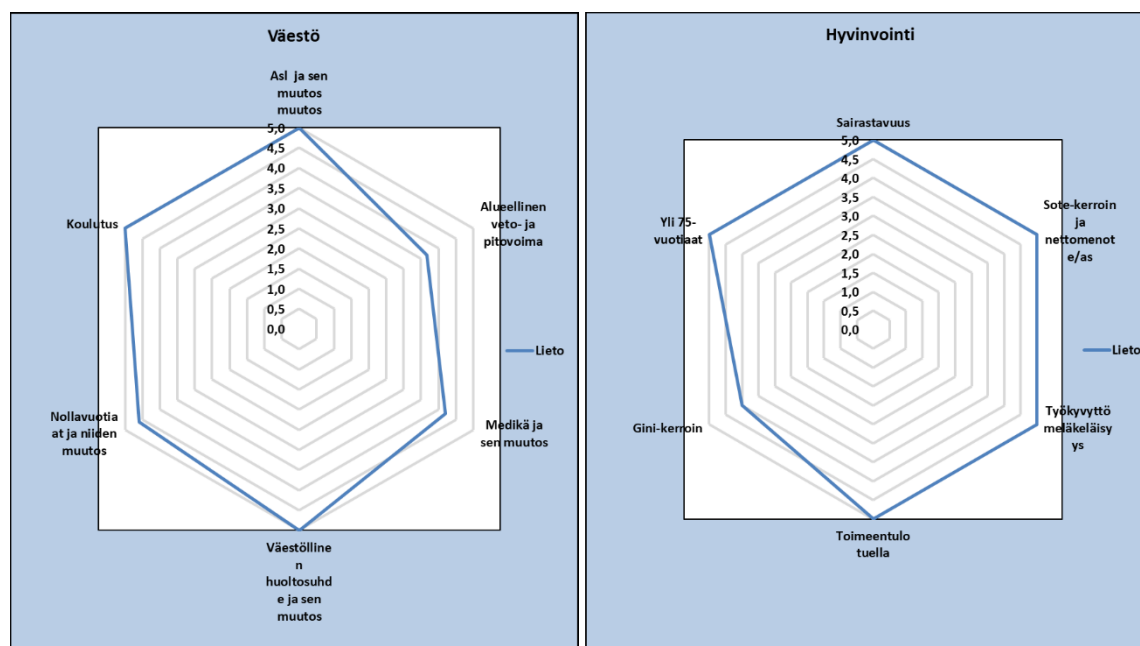
| Kunnan ja konsernin talous | Kes- | | | | | | |
|-------------------------------------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|---------|
| | kiarvo | Minimi | 20 % | 40 % | 60 % | 80 % | Maksimi |
| Konsernin nettolaina veroprocenttia | 29,6 | -21,0 | 15,7 | 22,9 | 30,0 | 44,2 | 194,7 |
| Verovara 2021 | 4,0 | 1,4 | 2,9 | 3,5 | 4,1 | 4,8 | 14,9 |
| Yhteisövero eur/as | 275 | 61 | 160 | 207 | 266 | 368 | 1 049 |
| Valtionosuus veroprocenttia | 20,4 | -0,5 | 10,1 | 16,8 | 23,2 | 29,9 | 50,4 |
| Konsernin ali/ylijäämä eur/as 2019 | 1 248 | -3 188 | -10 | 587 | 1 276 | 2 346 | 8 755 |
| Bruttoinvestoinnit eur/as 2015-2019 | 4 879 | 938 | 3 249 | 4 168 | 5 069 | 6 282 | 12 075 |
| Kunn liikennelaitosten matkustajat | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Satamien matkustajamäärät | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 16,7 |
| Satamien tonnimäärät | 4,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 352,7 |
| Puistot 1000 asukasta kohden | 2,9 | 0,0 | 0,9 | 1,6 | 2,5 | 3,9 | 40,7 |

| Kunnalliset palvelut | Alueen valtiolliset palvelut | Alueen kaupalliset palvelut |
|---|-------------------------------------|------------------------------------|
| Lukio | Yliopisto | ALKO |
| Ammatillinen koulutus | AMK | Lidl |
| Ammattikorkeakoulu | Ammattioppilaitos | ABC |
| Kansalaisopisto | Lukio | Prisma |
| Kirjasto | Rautatieasema | Citymarket |
| Liikunta | Varuskunta | Tokmanni |
| Nuorisotyö | Ydinvoimalaitos | Biltema |
| Museot | Lentokenttä | Motonet |
| Muu kulttuuritoimi | Vankila | Gigantti |
| Elinkeinotoimi | Maakuntaliitto | Verkkokauppa.com |
| Teatteri | AVI | IKEA |
| Orkesteri | ELY | McDonalds |
| Yksityiset lääkäripalvelut | Yliopistollinen KS | Hesburger |
| Mehiläinen | Keskussairaala | Hotellimajoitus |
| Pihlajalinna | Muu sairaala | Laajakaista |
| Terveystalo | Autokorjaamot | Rautakaupat |
| Aava | Rintajouppi | K-Rauta |
| Dextra | AD-autokorjaamo | Starkki |
| Johanneksen klinikka | Autofit | Bauhaus |
| | Kamux | Byggmax |
| Matka-aika (Tomtom routing 2021.02) | | |
| Rautatieasema (min) | | |
| Lentokenttä (min) | | |
| Etäisyys Helsingistä (min) | | |
| Etäisyys maakunnan keskuksesta (min) | | |
| Etäisyys sairaanhoitopiirin keskuksesta (min) | | |

Liite 2. Liedon kunnan elinvoimamittaus

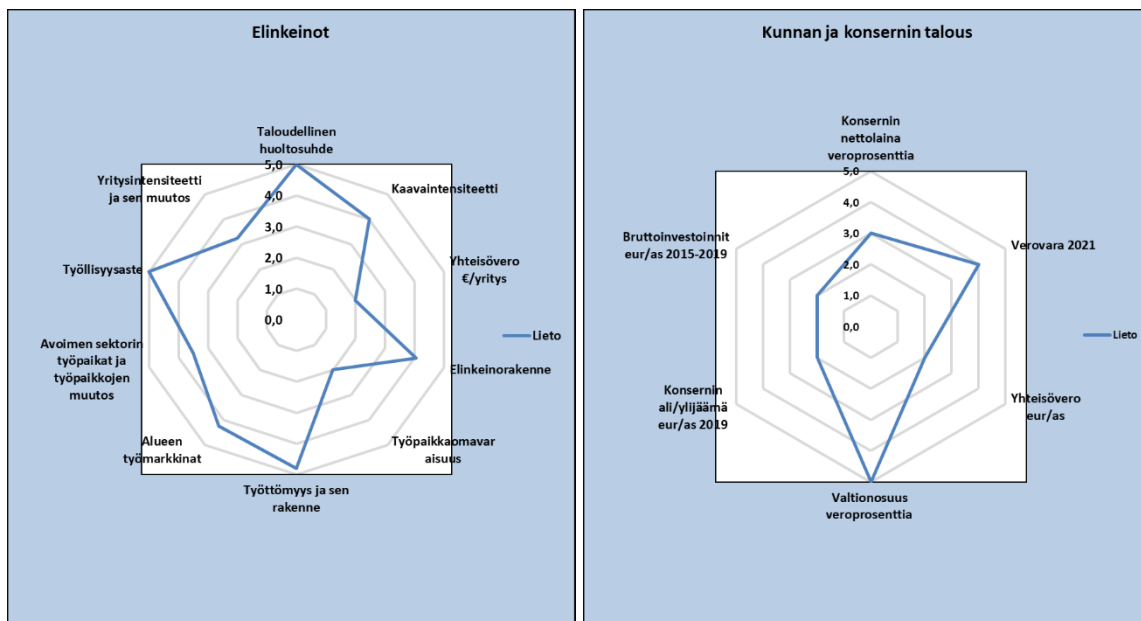
| Väestö, vetovoima ja pitovoima alueella | Lieto | Keskiarvo | Minimi | 20 % | 40 % | 60 % | 80 % | Maksimi |
|--|--------|-----------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|
| Sairastavuus | 0,86 | 1,09 | 0,69 | 0,96 | 1,04 | 1,12 | 1,23 | 1,62 |
| Asukasluvun muutos 2012-2019 | 5,3 % | -5,3 % | -17,8 % | -11,0 % | -8,0 % | -4,5 % | 0,0 % | 13,9 % |
| Asukasluvun muutos 2019-2030 enn. | 2,9 % | -8,3 % | -26,3 % | -15,2 % | -11,2 % | -7,4 % | -2,1 % | 12,7 % |
| Vetovoima alueella | 22,8 % | 13,6 % | 2,0 % | 7,5 % | 10,0 % | 13,3 % | 17,9 % | 275,2 % |
| Pitovoima alueella | 19,5 % | 26,8 % | 10,1 % | 21,7 % | 24,2 % | 26,2 % | 29,0 % | 425,1 % |
| Nettomuutto | 2,8 % | -1,5 % | -7,9 % | -3,2 % | -2,0 % | -1,2 % | 0,1 % | 8,7 % |
| Mediaani-ikä 2019 | 42 | 50 | 29 | 43 | 49 | 52 | 56 | 61 |
| Mediaani-ian muutos 2019-2030 enn. | 3 | 3 | -2 | 2 | 3 | 4 | 5 | 8 |
| Väestöllinen huoltosuhte 2019 | 67,8 | 82,2 | 47,8 | 72,0 | 78,9 | 86,1 | 92,8 | 114,5 |
| Huoltosuhteen muutos 2019-2030 enn. | 2,2 | 13,6 | -14,0 | 3,4 | 8,2 | 14,2 | 22,8 | 56,4 |
| Syntyneet %:ia asukasluvusta | 0,8 % | 0,7 % | 0,0 % | 0,5 % | 0,6 % | 0,7 % | 0,9 % | 1,9 % |
| Syntyneet %:ia asukasluvusta | 0,9 % | 0,7 % | 0,3 % | 0,5 % | 0,6 % | 0,7 % | 0,8 % | 1,6 % |
| Tutkinnon suorittaneet yli 15-vuotiaista | 74,2 % | 69,1 % | 58,5 % | 65,6 % | 68,0 % | 70,1 % | 72,6 % | 80,6 % |
| Tutkintoluku | 2,88 | 2,12 | 1,49 | 1,83 | 1,95 | 2,08 | 2,34 | 4,93 |

| Hyvinvointi | Lieto | Keskiarvo | Minimi | 20 % | 40 % | 60 % | 80 % | Maksimi |
|---|-------|-----------|--------|-------|-------|-------|-------|---------|
| Sairastavuus | 0,86 | 1,09 | 0,69 | 0,96 | 1,04 | 1,12 | 1,23 | 1,62 |
| Sote-tarvekerroin | 0,84 | 1,18 | 0,66 | 0,98 | 1,12 | 1,23 | 1,39 | 1,76 |
| Sote nettomeno eur/as | 2 707 | 3 680 | 2 218 | 3 087 | 3 458 | 3 817 | 4 205 | 5 849 |
| Työkyvyttööm eläkettä saavat 25-64 -vuotiaat %:ia | 5,00 | 9,11 | 3,30 | 6,40 | 7,90 | 9,68 | 11,50 | 22,30 |
| Toimeentulotukea saavat 25-64 -vuotiaat | 4,1 | 7,1 | 2,3 | 5,2 | 6,4 | 7,6 | 8,8 | 13,8 |
| Gini-kerroin | 23,9 | 24,8 | 20,9 | 23,3 | 24,2 | 25,0 | 25,9 | 45,0 |
| Yli 75-vuotiaat % | 7 % | 11 % | 4 % | 8 % | 10 % | 12 % | 14 % | 19 % |



| Elinkeinot | Lieto | Keskiarvo | Minimi | 20 % | 40 % | 60 % | 80 % | Maksimi |
|---|--------|-----------|---------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Taloudellinen huoltosuhte | 1,1 | 1,6 | 1,0 | 1,3 | 1,5 | 1,7 | 1,9 | 2,5 |
| Kaavaintensiteetti m2/asukas | 38 | 45,9 | 0 | 0 | 0 | 14 | 45 | 1124 |
| Yhteisövero eur/yritys | 2426 | 3643 | 1064 | 2138 | 2587 | 3456 | 4958 | 18793 |
| Alkutuotanto | 3 | 10,9 | 0,1 | 3,12 | 8,02 | 12,28 | 18,08 | 41,3 |
| Jalostus | 31,8 | 24,8 | 2,5 | 17,4 | 21,6 | 26,48 | 32 | 63 |
| Palvelutuotanto | 63,4 | 62,4 | 28 | 54,02 | 60,04 | 64,3 | 71,1 | 94 |
| Muut | 1,9 | 1,8 | 0,6 | 1,2 | 1,5 | 1,9 | 2,3 | 9,1 |
| Työpaikkaomavaraisuus | 71 | 86,7 | 39 | 69 | 83 | 93 | 102 | 147 |
| Alle 25-vuotiaiden työttömien osuus työvoimasta | 0,6 % | 1,1 % | 0,0 % | 0,7 % | 0,9 % | 1,2 % | 1,5 % | 2,7 % |
| yli 50-vuotiaiden osuus työvoimasta | 2,1 % | 4,4 % | 0,9 % | 2,9 % | 3,6 % | 4,6 % | 5,8 % | 12,0 % |
| Pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta | 0,7 % | 2,0 % | 0,0 % | 1,2 % | 1,7 % | 2,2 % | 2,8 % | 5,1 % |
| Työttömiä työvoimasta | 11,4 % | 20,2 % | 7,9 % | 15,5 % | 18,5 % | 21,2 % | 24,5 % | 39,8 % |
| Avoimet työpaikat työtöntä kohti | 0,083 | 0,064 | 0,000 | 0,024 | 0,038 | 0,057 | 0,088 | 0,446 |
| Alueen työpaikkojen muutos | 5,2 % | 0,7 % | -12,1 % | -1,8 % | 0,0 % | 1,3 % | 3,2 % | 31,9 % |
| Alueen työttömien määrä työvoimasta | 18,9 % | 21,7 % | 14,1 % | 17,5 % | 20,1 % | 23,1 % | 24,7 % | 32,6 % |
| Kunnan työttömien määrä suhteessa alueen avoimiin työpaikkoihin | 2,76 | 6,65 | 0,02 | 0,25 | 1,21 | 2,51 | 6,42 | 119,38 |
| Avoimen sektorin työpaikat | 75,2 % | 70,3 % | 47,4 % | 64,1 % | 68,7 % | 72,5 % | 76,5 % | 88,5 % |
| Avoimen sektorin työpaikkojen muutos | 0,0 % | 0,4 % | -5,3 % | -0,7 % | 0,0 % | 0,6 % | 1,2 % | 16,5 % |
| Työllisyysaste | 0,82 | 0,72 | 0,57 | 0,67 | 0,70 | 0,73 | 0,76 | 0,85 |
| Yrityksiä per 1000 asukasta | 79,4 | 78,2 | 44,2 | 62,0 | 70,3 | 79,5 | 91,8 | 174,9 |
| Yrityskannan lisäys | 8,4 % | 7,6 % | 1,5 % | 5,6 % | 6,9 % | 7,9 % | 9,5 % | 16,4 % |
| Yrityskannan vähennys | 4,5 % | 4,8 % | 1,3 % | 3,7 % | 4,5 % | 5,1 % | 6,0 % | 8,3 % |

| Kunnan ja konsernin talous | Lieto | Keskiarvo | Minimi | 20 % | 40 % | 60 % | 80 % | Maksimi |
|-------------------------------------|-------|-----------|--------|-------|-------|-------|-------|---------|
| Konsernin nettolaina veroprosenttia | 23,5 | 29,6 | -21,0 | 15,7 | 22,9 | 30,0 | 44,2 | 194,7 |
| Verovara 2021 | 4,8 | 4,0 | 1,4 | 2,9 | 3,5 | 4,1 | 4,8 | 14,9 |
| Yhteisövero eur/as | 193 | 275 | 61 | 160 | 207 | 266 | 368 | 1 049 |
| Valtionosuus veroprosenttia | 5,6 | 20,4 | -0,5 | 10,1 | 16,8 | 23,2 | 29,9 | 50,4 |
| Konsernin ali/ylijäämä eur/as 2019 | 156 | 1 248 | -3 188 | -10 | 587 | 1 276 | 2 346 | 8 755 |
| Bruttoinvestoinnit eur/as 2015-2019 | 3 709 | 4 879 | 938 | 3 249 | 4 168 | 5 069 | 6 282 | 12 075 |
| Kunn liikennelaitosten matkustajat | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Satamien matkustajamäärät | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 16,7 |
| Satamien tonnimäärät | 0,0 | 4,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 352,7 |
| Puistot 1000 asukasta kohden | 26,5 | 2,9 | 0,0 | 0,9 | 1,6 | 2,5 | 3,9 | 40,7 |



| Alueen valtiolliset palvelut | | Alueen kaupalliset palvelut | |
|------------------------------|--------|-----------------------------|--------|
| Yliopisto | Ei ole | ALKO | On |
| AMK | Ei ole | Lidl | On |
| Ammattiopilaitos | Ei ole | ABC | On |
| Lukio | On | Prisma | Ei ole |
| Rautatieasema | Ei ole | Citymarket | Ei ole |
| Varuskunta | Ei ole | Tokmanni | On |
| Ydinvoimalaitos | Ei ole | Biltema | Ei ole |
| Lentokenttä | Ei ole | Motonet | Ei ole |
| Vankila | Ei ole | Gigantti | Ei ole |
| Maakuntaliitto | Ei ole | Verkkokauppa.com | Ei ole |
| AVI | Ei ole | IKEA | Ei ole |
| ELY | Ei ole | McDonalds | Ei ole |
| Yliopistollinen KS | Ei ole | Hesburger | On |
| Keskussairaala | Ei ole | Hotellimajoitus | Ei ole |
| Muu sairaala | Ei ole | | |
| Yksityiset lääkäripalvelut | | Autokorjaamot | |
| Mehiläinen | On | Rintajouppi | Ei ole |
| Pihlajalinna | Ei ole | AD-autokorjaamo | On |
| Terveystalo | Ei ole | Autofit | Ei ole |
| Aava | Ei ole | Kamux | Ei ole |
| Dextra | Ei ole | Rautakaupat | |
| Johanneksen klinikka | Ei ole | K-Rauta | Ei ole |
| | | Starkki | Ei ole |
| | | Bauhaus | Ei ole |
| | | Byggmax | Ei ole |

| Matka-aika (Tomtom routing 2021.02) | 0,0 |
|--|----------|
| Rautatieasema (min) | 14 Turku |
| Lentokenttä (min) | 18 Suomi |
| Etäisyys Helsingistä (min) | 106 |
| Etäisyys maakunnan keskuksesta (min) | 20 Turku |
| Etäisyys sairaanhoitopiiriin keskuksesta (min) | 20 Turku |

