KUNTIEN STRATEGIAT YRITTÄJYYDEN JA YRITYSTEN TUKEMISEKSI

Resurssien priorisointi ja tehdyt toimenpiteet Pohjois-Pohjanmaalla sekä Keski-Pohjanmaalla

Lappeenrannan–Lahden teknillinen yliopisto LUT

Tuotantotalouden diplomityö

2026

Juho Niemelä

Tarkastajat: Professori Timo Pihkala

Tutkijaopettaja Satu Rinkinen

TIIVISTELMÄ

Lappeenrannan–Lahden teknillinen yliopisto LUT

LUT insinööritieteiden tiedekunta

Tuotantotalous

Juho Niemelä

Kuntien strategiat yrittäjyyden ja yritysten tukemiseksi

Resurssien priorisointi ja tehdyt toimenpiteet Pohjois-Pohjanmaalla sekä Keski-Pohjanmaalla

Yrittäjyyden maisteriohjelma, diplomityö

2026

108 sivua, 6 kuvaa, 5 taulukkoa ja 1 liite

Tarkastaja(t): Professori Timo Pihkala ja Tutkijaopettaja Satu Rinkinen

Avainsanat: kunnallinen elinvoima, strateginen ohjaus, resurssien kohdentaminen, kuntastrategiat, elinvoimatyö

Kuntien rooli yrittäjyyden edistäjinä ja yritysten toimintaedellytysten kehittäjinä on viime vuosina vahvistunut, samalla kun demografinen muutos, alueellinen eriytyminen ja kiristyvä taloudellinen tilanne ovat lisänneet painetta rajallisten resurssien strategiseen priorisointiin. Näissä olosuhteissa kuntien tekemät valinnat yrittäjyyden ja yritystoiminnan tukemisessa ovat keskeisiä kuntien kokonaiskehityksen ja elinvoiman kannalta.

Tässä diplomityössä tarkastellaan, miten kunnat tukevat yrittäjyyttä ja yritystoimintaa rajallisten resurssien puitteissa sekä miten resurssien priorisointiin, strategioihin ja konkreettisiin toimenpiteisiin liittyvät päätöksentekoprosessit näyttäytyvät kunnallisessa elinvoimatyössä. Tutkimuksen empiirinen tarkastelu kohdistuu Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan kuntiin. Pääaineistona toimivat kuntajohtajien ja elinvoimatyöstä vastaavien viranhaltijoiden teemahaastattelut, joita täydentää kyselyaineisto.

Tulosten perusteella yrittäjyyden ja yritystoiminnan tukeminen nähdään kunnissa strategisesti tärkeänä, mutta strategisten tavoitteiden, toimenpiteiden ja resurssien välillä on huomattavaa vaihtelua. Elinvoimatyön vaikuttavuus rakentuu perinteisten yrityspalvelujen sijaan erityisesti strategisesta johdonmukaisuudesta, resurssien priorisointia ohjaavista päätöksentekoprosesseista sekä strategisten linjausten kytkeytymisestä käytännön toteutukseen.

Tutkimus tarjoaa näkökulmia kunnalliseen elinvoima- ja yrittäjyyspolitiikkaan sekä resurssien kohdentamiseen taloudellisesti haastavassa toimintaympäristössä.

ABSTRACT

Lappeenranta–Lahti University of Technology LUT

LUT School of Engineering Science

Industrial Engineering and Management

Juho Niemelä

Municipal Strategies for Supporting Businesses and Entrepreneurship

Resource Prioritization and Implemented Measures in Northern Ostrobothnia and Central Ostrobothnia

Master's thesis

2026

108 pages, 6 figures, 5 tables and 1 appendix

Examiners: Professor Timo Pihkala and Associate Professor Satu Rinkinen

Keywords: municipal vitality, strategic governance, resource allocation, municipal strategies, local economic development

The role of municipalities as promoters of entrepreneurship and developers of businesses' operating conditions has strengthened in recent years, while demographic change, regional differentiation and a tightening economic situation have increased pressure on strategic prioritization of limited resources. Under these conditions, the choices municipalities make in supporting entrepreneurship and business activity are central to their overall development.

This master's thesis examines how municipalities support entrepreneurship and business activity within constrained resource frameworks and how decision-making processes related to resource prioritization, strategies and concrete measures are manifested in municipal economic development work. The empirical analysis focuses on municipalities in Northern Ostrobothnia and Central Ostrobothnia. The primary data consists of thematic interviews with municipal directors and directors responsible for economic development, complemented by survey data.

The results indicate that supporting entrepreneurship and business activity is widely regarded as strategically important at the municipal level, yet there is considerable variation between strategic objectives, implemented measures and allocated resources. Rather than relying on traditional business services alone, the effectiveness of economic development work is shaped by strategic coherence, decision-making processes guiding resource prioritization and the extent to which strategic guidelines are translated into practical implementation.

The study provides insights into municipal vitality and entrepreneurship policy as well as into resource allocation in an economically challenging operating environment.

KIITOKSET

Suoritin opinnot kokonaisuudessaan vaativan työn ohessa, ja ensimmäisen opintovuoden keväällä perheemme kasvoi nelihenkiseksi. Opintojen suorittaminen ja diplomityön kirjoittaminen ajoittuivat pitkälti iltoihin, jolloin pienet lapsemme olivat jo nukkumassa. Arki vaatii jo itsessään tarkkaa ajankäytön hallintaa, ja opiskelu toi siihen oman lisähaasteensa. Samaan aikaan myös vaimoni aloitti tutkintoon tähtäävät opinnot, kun omien opintojeni osalta ryhdyttiin pohtimaan diplomityön aihetta. Kaikesta huolimatta koen, että selvisin opinnoista kokonaisuutena varsin hyvin. Lämmin kiitos kuuluu rakkaalle vaimolleni kärsivällisyydestä ja tuesta koko projektin ajan – erityisesti niinä hetkinä, jolloin oma opiskeluun liittyvä intoni vei ajatukseni pidemmälle kuin arki olisi kenties antanut myöten.

Diplomityö oli projektina selvästi erilainen verrattuna aiempaan pro gradu -tutkielmaani. Molemmissa tapauksissa aihepiiri liittyi tiiviisti silloiseen työhöni, mikä teki aiheen valinnasta luontevaa ja piti motivaation korkealla koko kirjoitusprosessin ajan. Työn sisältö tarjosi runsaasti inspiraatiota tutkimuksen tekemiseen. Tämä osaltaan johti siihen, että vaikka tavoitteenani oli alun perin tiivis kokonaisuus, lopullinen sivumäärä kasvoi kolminumeroiseksi. Erityiskiitos kuuluu myös LUT-yliopistolle korkeatasoisista ja toteutukseltaan joustavista kursseista, jotka mahdollistivat opintojen suorittamisen Pohjois-Pohjanmaalta käsin. Lämmin kiitos kuuluu lisäksi diplomityön ohjaajalle selkeästä, asiantuntevasta ja kannustavasta ohjauksesta.

Ylivieskassa 3.1.2026

Juho Niemelä

ILMOITUKSET

Turnitin

Tämän opinnäytetyön alkuperäisyys on tarkistettu Turnitin – samankaltaisuuden tarkastuspalvelun avulla.

Tekoäly

Tämän opinnäytetyön kirjoittaja Juho Niemelä on käyttänyt seuraavia tekoälytyökaluja opinnäytetyön tekemisessä:

1. ChatGPT
    a. Työkalun käytön tarkoitus: Tekoälytyökalua on käytetty tieteellisen kirjallisuuden läpikäynnin, sisällön jäsentelyn ja tiedonhaun tehostamiseen sekä litteroidun haastatteluaineiston tehokkaaseen läpikäyntiin. Työkalua ei ole käytetty analyysien tai johtopäätösten muodostamiseen, vaan tutkimustyötä tukevana apuvälineenä.
    b. Selvitys työkalun käytöstä: ChatGPT:tä on hyödynnetty tutkimusprosessin eri vaiheissa kirjallisuuden jäsentelyssä, lähteiden tiivistämisessä ja tiedonhaun suuntaamisessa. Lisäksi työkalua on käytetty apuna litteroidun haastatteluaineiston läpikäynnissä siten, että siltä on pyydetty tiettyihin tutkimuskysymyksiin liittyvien vastausten paikantamista, minkä jälkeen kirjoittaja on itse arvioinut aineiston soveltuvuuden ja tehnyt tulkinnat. Työkalua ei ole käytetty sisällön automatisoituun tuottamiseen. Lopullinen teksti, analyysi ja johtopäätökset on laadittu ja muotoiltu itsenäisesti. Joiltakin osin ChatGPT:ltä on pyydetty ehdotuksia tekstin selkeyttämiseksi ja muotoilun parantamiseksi itse laaditun sisällön pohjalta. Lopulliset sanamuodot, rakenteelliset ratkaisut ja muotoiluvalinnat on tehty kirjoittajan toimesta.
2. Microsoft Copilot
    a. Työkalun käytön tarkoitus: Haastattelujen litteroinnin tukeminen.
    b. Selvitys työkalun käytöstä: Copilotia on käytetty Teams-haastattelujen automaattisen transkription tukena. Litteroinnit on tarkistettu ja tarvittaessa korjattu manuaalisesti.

Vastuu

Kirjoittaja, Juho Niemelä, ottaa täyden vastuun tämän opinnäytetyön sisällöstä ja on tarkistanut ja muokannut mahdollisen tekoälytyökalujen käytön myötä syntyneen sisällön.

Sisällysluettelo

Tiivistelmä

Abstract

Kiitokset

Ilmoitukset

1 Johdanto 10

1.1 Tutkimuksen yhteiskunnallinen konteksti 11

1.2 Tutkimuksen tausta 14

1.3 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset 18

1.4 Tutkimuksen rakenne 18

2 Kirjallisuuskatsaus 20

2.1 Elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikan hallinnon tasot 20

2.2 Elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikan ulottuvuudet ja kehityslinjat 26

2.3 Kunnat elinkeinopoliittisina toimijoina 34

2.3.1 Elinkeinopoliittiset tehtävät käytännössä 36

2.3.2 Kuntien toimintaedellytykset ja niihin vaikuttavat tekijät elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikan näkökulmista 40

2.4 Kunnat yrittäjyyden ja yritystoiminnan mahdollistajina sekä kehittäjinä 45

2.4.1 Yrittäjyyden edistämisen ja yritysten tukemisen keinot 45

2.4.2 Yrittäjyyden edistämisen ja yritysten tukemisen keskeiset haasteet 54

3 Metodologia 62

3.1 Tutkimusasetelma 62

3.2 Aineiston kerääminen ja analysointi 65

3.3 Tutkimuksen luotettavuus 65

3.4 Eettiset periaatteet 66

4 Tutkimustulokset ja analyysi 67

4.1 Kyselytutkimuksen tulokset ja analyysi 67

4.2 Haastatteluaineiston tulokset ja analyysi 72

4.2.1 Strateginen suunnittelu ja tavoitteet 74
4.2.2 Käytännön toimenpiteet, haasteet ja mahdollisuudet 76
4.2.3 Päätöksenteko ja resurssien priorisointi 79
4.2.4 Haastattelujen suhde kyselyyn ja kirjallisuuteen 86
4.3 Yhteenveto ja analyysi tuloksista 88
5 Johtopäätökset 90
Lähteet 98

Liitteet

Liite 1. Teemahaastatteluiden haastattelurunko.

Kuvaluettelo

Kuva 1: Kansallisen ja alueellisen kilpailukyvyn vuorovaikutus.

Kuva 2: Yrittäjyyspolitiikan osa-alueiden viitekehys.

Kuva 3: Kunnan tehtävien jaottelu: lakisääteiset ja kunnan itselleen ottamat tehtävät.

Kuva 4: Kuntien elinvoimapolitiikka.

Kuva 5: Kunnallisen yrittäjyyspolitiikan vaikuttavuuden haasteet.

Kuva 6: Kuntien yrittäjyyden ja yritysten tukemiseen liittyvien strategisten valintojen vaikuttavuuden muodostuminen.

Taulukkoluettelo

Taulukko 1: Esimerkkejä suppean ja laajan yrittäjyyspolitiikan toimista hallinnon tasoittain.

Taulukko 2: Suppean ja laajan yrittäjyyspolitiikan toimenpiteitä kunnallisessa kontekstissa.

Taulukko 3: Kenttätutkimusprojektin keskeiset osa-alueet.

Taulukko 4: Kyselytutkimuksen vastaajien taustatiedot.

Taulukko 5: Haastateltavien taustatiedot

1 Johdanto

Kuntien rooli suomalaisessa yhteiskunnassa on viime vuosina muuttunut merkittävästi. Perinteisen peruspalveluiden järjestämisvastuun rinnalle on noussut yhä vahvempi odotus kuntien kyvystä edistää elinvoimaa, tukea yrittäjyyttä ja vahvistaa paikallista taloudellista kestävyyttä. Samanaikaisesti kuntien toimintaympäristöä leimaavat demografinen muutos, alueellinen eriytyminen sekä kiristyvä taloudellinen tilanne, jotka rajaavat käytettävissä olevia resursseja ja lisäävät paineita strategiseen priorisointiin. Näissä olosuhteissa kuntien tekemät valinnat yrittäjyyden ja yritystoiminnan tukemisessa ovat nousseet keskeiseksi osaksi paikallista ja alueellista kehitystä. Tämä tutkimus tarkastelee kuntien elinvoimatyötä erityisesti yrittäjyyden ja yritysten toimintaedellytysten tukemisen näkökulmasta. Huomio kohdistuu siihen, millaisia strategioita ja konkreettisia toimenpiteitä kunnat ovat valinneet edistääkseen paikallista yritystoimintaa sekä siihen, miten rajalliset julkiset resurssit kohdennetaan näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tutkimuksen lähtökohtana on oletus siitä, että elinvoimapolitiikan vaikuttavuus ei määräydy ainoastaan käytettävissä olevien resurssien määrän perusteella, vaan ennen kaikkea sen mukaan, millä tavoin ja millä perustein kunnat tekevät strategisia valintoja toimintaympäristönsä reunaehdoissa.

Tässä diplomityössä tehty empiirinen tarkastelu viittaa siihen, että kuntien elinvoimatyössä esiintyy merkittävää kuntien välistä heterogeenisuutta sekä strategisten linjausten että käytännön toteutuksen tasolla. Resurssipäätöksiä ohjaavat paitsi taloudelliset reunaehdot myös institutionaaliset rakenteet ja poliittiset toimintalogiikat, jotka vaikuttavat siihen, millaisia painotuksia kunnissa tehdään. Lisäksi tutkimus tuo esiin jännitteitä strategisessa ohjauksessa esitettyjen tavoitteiden ja elinvoimatyön arjen käytäntöjen välillä, mikä korostaa päätöksenteon kontekstuaalista luonnetta.

Kuntien strategiset valinnat yrittäjyyden ja elinvoiman edistämisessä eivät ole vain paikallishallinnollisia kysymyksiä, vaan niillä on laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia alueellisen kehityksen, työllisyyden ja taloudellisen kestävyyden näkökulmista. Päätöksenteon vaikuttavuus, resurssien kohdentamisen logiikka sekä kyky sovittaa yhteen taloudellisia ja sosiaalisia tavoitteita muodostuvat siten keskeisiksi tekijöiksi, joiden ymmärtäminen on olennaista sekä kuntapolitiikan että aluekehityksen tutkimuksen kannalta.

1.1 Tutkimuksen yhteiskunnallinen konteksti

Suomen demografinen kehitys on viime vuosina muuttunut nopeasti ja monin tavoin ennakoimattomasti. Väestönkasvu on hidastunut merkittävästi ja perustuu nykyisin lähes kokonaan nettomaahanmuuttoon, sillä syntyvyys on historiallisen alhaisella tasolla. Samanaikaisesti väestön ikääntyminen jatkuu ja väestöllinen huoltosuhde heikkenee, mikä asettaa erityisiä haasteita julkisen talouden kestävälle rahoitukselle ja palvelujärjestelmän toimivuudelle. Vuonna 2022 lapsia ja eläkeikäisiä oli jo 62 sataa työikäistä kohden, ja ennusteiden mukaan huoltosuhteen heikkeneminen jatkuu myös tulevina vuosikymmeninä (Kansallinen aluekehityksen tilanne- ja kehityskuva 2023).

Väestökehitys on myös alueellisesti voimakkaasti eriytynyttä. Väestönkasvu on keskittynyt suuriin kaupunkeihin ja niiden kehyskuntiin, kun taas maaseutualueet ja monet pienemmät kunnat ovat menettäneet väestöään. Ennusteiden mukaan kaupungistuminen jatkuu, ja kaupunkialueiden osuus väestöstä kasvaa edelleen vuoteen 2040 mennessä. Tämä kehitys vahvistaa alueellisia eroja niin työmarkkinoiden, palveluiden saatavuuden kuin taloudellisen dynamiikan osalta, ja asettaa kuntien elinvoimatyölle entistä erilaisempia lähtökohtia ja reunaehtoja. Näiden pitkän aikavälin kehityssuuntien konkretisoitumista voidaan havainnollistaa tarkastelemalla tuoreinta kansallista aluekehityksen tilannekuvaa, joka kuvaa yksityiskohtaisesti väestökehityksen, kaupungistumisen ja alueellisen eriytymisen viimeisimpiä ilmenemismuotoja.

Vuoden 2024 tilannekuvan mukaan kehityssuunta jatkui pitkälti samansuuntaisena aiempaan vuoteen verrattuna. Väkiluvun kasvu perustui lähes täysin poikkeuksellisen suureen nettomaahanmuuttoon. Vuoden 2023 väestönlisäys oli noin 40 000 henkilöä, mikä on suurin lisäys sitten vuoden 1956. Samanaikaisesti syntyvyys painui historiallisen alas, kokonaishedelmällisyysluvun ollessa 1,26, mikä on matalin tulos sitten tilastoinnin alkamisen vuonna 1776. Vuonna 2023 väestönkasvu Suomessa keskittyi edelleen vahvasti kaupunkialueille. Kaupunkialueiden väestö oli kasvanut vuosien 2010 ja 2023 välillä yhteensä 273 523 hengellä, mikä merkitsi 14,6 prosentin lisäystä. Samaan ajanjaksoon verrattuna ydinmaaseudulla väkiluku väheni 76 024 hengellä eli 13,2 prosenttia, ja harvaan asutulla maaseudulla 59 910 hengellä, mikä vastasi 19 prosentin vähenemistä. Kaupunkialueilla asui vuonna 2023 noin 73 prosenttia Suomen väestöstä, ydinmaaseudulla 16 prosenttia ja harvaan asutulla maaseudulla 11 prosenttia. Tämä kehitys vahvistaa kaupungistumisen pitkäaikaista suuntaa

ja korostaa väestömuutosten alueellista eriytymistä. Väestö kasvoi erityisesti Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa, kun taas harvaan asutuilla alueilla väheneminen jatkui. Ikääntyminen eteni edelleen, ja jo 23,4 % väestöstä oli täyttänyt 65 vuotta. Myös huoltosuhteen arvioidaan heikkenevän entisestään tulevina vuosikymmeninä. Väestörakenteen alueelliset erot ovat syventyneet, ja esimerkiksi Etelä-Savossa huoltosuhde oli jo 82,3, kun Uudellamaalla se oli vain 51,3. (Kansallinen aluekehityksen tilanne- ja kehityskuva 2024.)

Nämä demografiset ja alueelliset kehityssuunnat asettavat yhä suurempia haasteita erityisesti pienille ja harvaan asutuille kunnille, joiden väestöpohja supistuu ja palvelutarve samanaikaisesti kasvaa. Väestön keskittyminen vahvistaa suurten kaupunkien asemaa maan taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen vetureina samalla kun syrjäisemmät alueet kamppailevat väestön vähenemisen ja huoltosuhteen heikkenemisen kanssa. Tulevaisuuden aluekehityksessä korostuu tarve entistä tarkempaan väestöpohjaiseen resurssien kohdentamiseen, palvelurakenteiden uudistamiseen sekä alueiden välisten kehityserojen hallintaan pitkäjänteisellä ja tilannekuvatietoon perustuvalla politiikalla.

Väestökehityksen ja alueellisen dynamiikan muutokset ovat muokanneet myös kuntien roolia. Perinteinen painotus peruspalveluiden järjestäjänä on laajentunut kohti elinvoiman ylläpitämistä ja edistämistä, vetovoimatekijöiden vahvistamista ja paikallisen yrittäjyyden tukemista. Suuret kaupungit kuten Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu ovat jatkaneet kasvuaan, kun taas monet pienemmät kunnat kohtaavat samanaikaisesti väestökatoa, laskevaa syntyvyyttä ja kiihtyvää ikääntymistä. Vaikka kuntien lakisääteiset velvoitteet ovat viime vuosina lisääntyneet hyvinvointialueuudistusta lukuun ottamatta, ei rahoitus ole kasvanut samassa suhteessa. Valtion budjettiesityksissä kuntien peruspalveluiden valtionosuuksiin suunnitellaan merkittäviä lisäleikkauksia vuodelle 2026, kiristäen kuntien taloutta entisestään. Tämä vaikeuttaa mahdollisuuksia rahoittaa lakisääteisten tehtävien ulkopuolisia palveluja. Kaupungistuminen ja maaseutualueiden väestökato heijastuvat suoraan palvelujen saavutettavuuteen ja siten paikallistalouksien toimintaedellytyksiin. Kehityserojen syventyminen maakuntien ja kuntien välillä on lisännyt huolta alueellisesta eriarvoistumisesta ja tasapainoisen kehityksen mahdollisuuksista.

Valtionhallinnon tasolla demografiset ja alueelliset kehityshaasteet on tunnistettu, ja niiden vaikutukset kuntien asemaan on huomioitu myös nykyisessä hallitusohjelmassa. Ohjelmassa korostetaan paikallishallinnon dynaamisuutta ja lähidemokratian vahvistamista osana alueellista elinvoimapolitiikkaa. Kuntien ja alueiden moninaisuus nähdään voimavarana, jota

pyritään tukemaan erilaistuvien paikallisten tarpeiden mukaan. Samalla ohjelmassa asetetaan tavoitteita vetovoimaisten kasvuyhteisöjen kehittämiselle ja alueellisen tasa-arvon edistämiselle. (Valtioneuvosto 2023, s. 53). Näiden linjausten toimeenpano jää kuitenkin pitkälti kuntien ja aluehallinnon kyvykkyyden ja resurssien varaan.

Vaikka hallitusohjelman retoriikka tunnistaa alueiden erilaiset lähtökohdat, jää epäselväksi, millä keinoin eriytyvä kehitys saadaan hallituksi erityisesti palvelujen saatavuuden ja rahoituksen näkökulmasta. Kuntien vastuulle jäävä elinvoimapolitiikka edellyttää resursseja ja toimintavapautta, joita kaikilla kunnilla ei ole samassa määrin käytettävissään. Näin ollen vaarana on, että kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen sijaan alueiden väliset erot edelleen kärjistyvät, mikäli valtio ei kykene tukemaan kehittymisedellytyksiltään heikommassa asemassa olevia alueita riittävän kohdennetusti. Tässä yhteiskunnallisessa kehitystilanteessa kuntien elinvoimatyön merkitys ja monimuotoisuus korostuvat. Kuntien rooli ei rajoitu vain palveluiden tuottamiseen, vaan ne ovat yhä enemmän paikallisen kehittämisen, yritystoiminnan tukemisen ja työllisyyden edistämisen ytimessä.

Edellä kuvatut muutokset luovat perustan tälle tutkimukselle, jonka tavoitteena on tarkastella kuntien elinvoimatyötä erityisesti yrittäjyyden ja yritysten toimintaedellytysten tukemisen näkökulmista ajankohtaisessa yhteiskunnallisessa kontekstissa. Nämä muutokset eivät ainoastaan lisää kuntien vastuuta elinvoiman edistämisestä, vaan pakottavat ne tekemään entistä strategisempia valintoja rajallisten resurssien kohdentamisessa. Tämä on kokonaisuus, jota aiempi tutkimus on käsitellyt vain rajallisesti kuntatasolla. Vaikka aluekehitystä ja elinvoimaa koskevaa tutkimusta on runsaasti, kunnallisen tason strategiset valinnat, resurssien kohdentamisen logiikka sekä näiden suhde yrittäjyyden tukemiseen ovat jääneet vähäiselle systemaattiselle tarkastelulle.

Siksi tutkielmassa tullaan perehtymään siihen, miten suomalaiset kunnat ovat panostaneet yrittäjyyden edistämiseen, millaisia strategioita sekä toimenpiteitä ne ovat tehneet tavoitteidensa saavuttamiseksi, ja miten ne priorisoivat käytössään olevien resurssien käyttöä. Empiirinen osio keskittyy Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan kunnista sekä laajemman kyselytutkimuksen, että puolistrukturoitujen teemahaastatteluiden avulla kerättyyn tietoon täydennettynä julkisesti saatavilla olevalla materiaalilla.

1.2 Tutkimuksen tausta

Kuntien toimintaympäristön muutoksia kuvaavista tekijöistä merkittävimpiin kuuluu vuoden 2025 alussa toteutunut työllisyyspalveluiden siirto valtiolta kunnille. Uudistus on ensimmäinen sitten 1960-luvun, joka on näin laajasti siirtänyt kuntien vastuulle verovaroin rahoitettuja työllisyyteen ja elinvoimaan liittyviä tehtäviä. Muutos on nähty paitsi mahdollisuutena elinvoiman vahvistamiseen, myös riskinä resurssien riittävyyden ja alueellisen tasaarvon näkökulmista (Jolkkonen, Kurvinen & Lemponen 2025, 11–14). Uudistukselle ja sitä myöten kunnille kohdistuu paljon odotuksia poliitikkojen, viranhaltijoiden, yritysten ja kansalaisten taholta. Odotukset voivat kuitenkin olla ylimitoitettuja, sillä Kuntaliiton mukaan (muistio 3.4.2024; Yle 2025) palvelut siirtyivät kuntiin jo lähtökohtaisesti vähintään 100 miljoonaa euroa aliresursoituina.

TE-uudistus on lisännyt kuntien suhdanneherkkyyttä niin kutsutun kannustavan rahoitusmallin myötä. Kunnat ovat uudistuksen jälkeen aiempaa laajemmin vastuussa työttömien kuntalaisten työttömyysturvaetuuksien rahoittamisesta. Vaikka uudistettu rahoitusmalli ei mittaluokaltaan lisää talouden ennustamisen vaikeutta yhtä voimakkaasti kuin esimerkiksi erityissairaanhoidon kustannukset, sen vaikutukset ovat silti merkittäviä. Kuntien vaikutusmahdollisuudet työttömyyden vähentämiseen ovat kuitenkin rajalliset erityisesti pitkäaikaistyöttömien kohdalla, sillä heidän työllistymisensä edellyttää usein hyvinvointialueiden vastuulla olevia palveluja. Moni pitkäaikaistyötön ei ole työkykyinen, ja myös silloin, kun työkykyä on jäljellä, palvelutarpeet kohdistuvat usein ensisijaisesti hyvinvointialueelle, jolla ei nykyisin ole suoria taloudellisia kannustimia pitkäaikaistyöttömien työllistymistä tukevien palveluiden kehittämiseen. Tämä korostaa kuntien ja hyvinvointialueiden tiiviin yhteistyön tarvetta.

Kuntatalouden kiristyminen, johon myös TE-uudistus on tuonut lisäpainetta, rajoittaa mahdollisuuksia investoida ei-lakisääteisiin palveluihin, kuten elinvoimaa ja yrittäjyyttä tukeviin toimenpiteisiin. Rajalliset resurssit edellyttävät, että kunnat kohdentavat elinvoimainvestoinnit hankkeisiin, joilla on suurin paikallinen taloudellinen ja sosiaalinen hyöty. Tämä edellyttää tietoon perustuvaa suunnittelua, jolla voidaan tukea työpaikkojen syntyä, yritysten kasvua ja alueen vetovoimaa. Monissa kunnissa yritystoiminnan tukeminen on noussut strategiseksi painopisteeksi, mikä näkyy esimerkiksi yritysneuvonnan ja elinvoimastrategioiden vahvistumisena. Puhuttaessa yritysten ja yrittäjyyden tukemisesta kunnallisessa kontekstissa

nämä määritellään yleisesti osaksi elinvoimapolitiikkaa, jonka sisällöt ja mittaaminen voivat vaihdella. Kuntaliiton (2024) mukaan kunnilla on elinvoimaisuuden edistämisen kannalta keskeinen asema, sillä ne voivat yhdistää yritys-, koulutus- ja työllisyyspalvelut toisiaan tukeviksi kokonaisuuksiksi. Elinvoimapolitiikan tuloksellisuuden kannalta keskeistä on, kuinka hyvin eri toimijoiden resurssit ja tavoitteet suunnataan yhteisiin päämääriin.

Elinvoiman mittaaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi WSP:n vuosittaisella elinvoimaindeksillä, joka tarkastelee inhimillisen pääoman, tuottavuuden ja talouden sekä vihreän siirtymän ulottuvuuksia (WSP Alueiden tutkimus 2024). Toinen esimerkki on Aron ym. (2023) kehittämä EVP-indeksi, joka kuvaa kuntien suoriutumista hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämisessä suhteessa muihin kuntiin. Näiden mittarien tulkintaan liittyy kuitenkin rajoitteita. Aro, Haanpää ja Laiho (2019) huomauttavatkin, että *"alueiden tai kuntien erilaisten rankkausten tai listausten ongelma on, että ne helposti vääristävät, yksinkertaistavat ja pinnallistavat paljon moniulotteisempaa todellisuutta."* Tämä korostaa tarvetta syvällisemmälle ymmärrykselle alueellisten erojen taustatekijöistä ja paikallisen toimintaympäristön vaikutuksista elinvoiman kehitykseen.

Alueita ja alueellisia eroja koskevaa tutkimusta on tehty Suomessa ja Pohjoismaissa pitkään. Erityisesti olisi tarpeen ymmärtää nykyistä monipuolisemmin alueellisten kehityserojen syitä ja vaikutuksia, jotta alueiden tasapuolista kehitystä voitaisiin edistää esimerkiksi kohdentamalla tarkemmin alueellisia tai kunnallisia kehitysstrategioita (Aro ym. 2023). Suomessa aluepoliittinen keskustelu rajoittuu usein kuntien ja alueiden, kuten maakuntien, väestönkehitykseen ja talouden rakennemuutokseen. Moision ja Sirviön (2021) mukaan rakennemuutoksia tuotetaan esimerkiksi muuttamalla lakeja, asetuksia, normeja tai hallinnollisia käytäntöjä, jotka koskevat muun muassa työttömyysturvaa, kuntien rahoitusta tai yritystukia. Rakennemuutosta tarkastellaan tällöin osana laajempia yhteiskunnallisia prosesseja ja valtasuhteita. Moision ja Sirviön tutkimuksen mukaan alueellisen eriytymisen selittäminen yksinomaan rakennemuutosten ilmentymänä on riittämätöntä aluerakenteen muutoksen ymmärtämiseksi, sillä se jättää huomiotta esimerkiksi paikalliset toimintaympäristöt ja institutionaaliset tekijät. Laajemman näkökulman rinnalle on siis tarpeellista nostaa yksittäisten kuntien toiminta ja valinnat kehityksen taustalla. Myös Donner-Amnellin (2020) tutkimus tarjoaa tälle perustellun lähtökohdan, sillä sen mukaan myös muiden kuin kasvuseutujen voimavarat ja potentiaali voivat olla merkittävästi oletettua suuremmat ja siten tärkeä voimavara koko yhteiskunnan talous-, väestö- ja kestävyyskehityksen kannalta.

Yksittäisten kuntien kannalta olennaista on paitsi yritystoiminnan nykytila myös sen kehityssuunta: syntyykö uusia yrityksiä, miten ne sijoittuvat eri toimialoille ja kuinka suuri osa niistä kykenee vakiinnuttamaan asemansa. Tämä on keskeinen näkökulma erityisesti tilanteissa, joissa kunnat pyrkivät strategisesti kohdentamaan resurssejaan esimerkiksi kasvualoihin tai toimialoihin, joilla on vahvaa paikallista kytkeytyneisyyttä. Kansainvälisissä ja kotimaisissa tutkimuksissa (esim. Grillo & Landabaso 2011; Kotavaara, Björk, Saarela & Muhos 2024) on tuotu esiin, että yritystoiminnan uusiutuvuus ja muuntumiskyky ovat keskeisiä edellytyksiä alueellisen kilpailukyvyn kehittymiselle erityisesti pienemmissä kunnissa, joilla ei ole suurten keskusten kaltaisia vetovoimatekijöitä. Kuntien strategisessa työssä yritystoiminnan indikaattoreita voidaan hyödyntää paitsi nykytilan arviointiin myös kehityspanosten kohdentamiseen. Esimerkiksi kohdennettu tuki aloittaville yrityksille, toimialakohtaiset kehitysohjelmat tai yrityspalveluiden laajentaminen voivat perustua kvantitatiiviseen analyysiin, jossa hyödynnetään yrityskannan ja toimipaikkadatan yhdistelmiä. Tämän kaltainen tilannekuva tarjoaa perustaa myös ns. kasvupotentiaalianalyysille, jossa tunnistetaan alueita ja toimialoja, joilla on edellytyksiä merkittävään taloudelliseen kasvuun tai työllisyysvaikutuksiin. Tässä yhteydessä kunnilla on mahdollisuus siirtyä yleisluonteisesta elinvoimapuheesta kohti systemaattista, tietoon perustuvaa kehittämistä. Tällaista paikallistason tietoa kuitenkin tuotetaan edelleen niukasti suhteessa valtakunnalliseen ja maakuntatason analyysiin.

Myös yritysten ja talouden kehityskuvatiedon tarkastelu sekä tulkinta keskittyy systemaattisesti koko maan, suuralueiden tai maakuntien tasolle ja näin ollen paikallista, eli kuntiin keskittyvää tietoa ei juuri tuoteta tai analysoida (Kotavaara ym. 2024). Tutkimusta tarvitaan siis laajemmin syy-seuraussuhteiden alkuvaiheesta eri toimijoiden osalta esimerkiksi siitä, mitkä ja miten kuntien omat toimet ovat vaikuttaneet ylätason aluekehitykseen ja aluetalouteen, tai vaihtoehtoisesti miten laajemmin tutkitut muutokset ovat vaikuttaneet yksittäiseen kuntaan. Tämä tutkimus vastaakin osaltaan tähän tarpeeseen keskittymällä paikallistasoon ja kuntien konkreettisiin toimiin.

Tässä tutkielmassa keskitytään vähemmällä huomiolla olleelle paikalliselle, yksittäisten kuntien määrittämien strategioiden ja tekemien toimenpiteiden tasolle. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia menetelmiä hyödyntäen, millaisia strategioita ja toimenpiteitä Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan kunnat ovat hyödyntäneet yrittäjyyden edistämiseksi sekä yritysten toimintaedellytysten parantamiseksi. Tärkeänä

lisänä tutkitaan sitä, miten kunnat tekevät päätöksiä resurssiensa kohdentamiseksi näitä tavoitteita saavutellessaan. Tutkimus antaa näkemystä siihen, miten vierekkäisissä maakunnissa sijaitsevat, silti hyvin erilaisissa tilanteissa taloudellisilta lähtökohdiltaan, demografiselta rakenteeltaan, asukasmäärältään, maantieteelliseltä sijainniltaan ja infrastruktuuriltaan, elinkeinorakenteeltaan, ympäristöltään ja luonnonvaroiltaan tai jopa kulttuurilta ja identiteetiltään olevat kunnat pyrkivät edistämään yrittäjyyttä ja kehittämään yritysten toimintaympäristöä, ja millä perusteilla ne kohdentavat käytössään olevia resursseja.

Tutkimuksen toteutus rakentuu kahden toisiaan täydentävän aineiston varaan. Kuntien strategioita ja toimenpiteitä kartoitettiin ensin kohdennetun kyselyn avulla, jonka jälkeen toteutettiin laadullisia puolistrukturoituja teemahaastatteluita kuntien elinvoimatyöstä vastaaville johtaville viranhaltijoille erityisesti resurssien priorisoinnin näkökulmasta. Etenkin jälkimmäisellä toimenpiteellä pyrittiin saamaan vastauksia siihen, miten kunnat tasapainoilevat alue- ja kuntapolitiikalle tyypillisen haasteen, eli taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden välisten jännitteiden välillä. Talouspolitiikan tavoitteena on usein kilpailukyvyn parantaminen erilaisin toimin, kun taas sosiaalipolitiikka keskittyy usein haittojen lievittämiseen, mikä voi ajoittain johtaa ristiriitaisiin painopisteisiin strategioista ja toimenpiteistä päätettäessä (Huggins & Williams 2011). Kuntapäättäjät tulee huomioida merkittävänä strategioihin ja toimenpiteisiin vaikuttavina toimijoina, sillä heillä on lopullinen päätösvalta resurssien kohdentamisesta. Resurssien kohdentamista haastaa myös ristiriitaiset tavoitteet esimerkiksi eri poliittisten ryhmien välillä, joka voi näyttäytyä monin tavoin kuntien työntekijöiden mahdollisuuksissa toteuttaa päätettyjä strategioita tai toimenpiteitä.

Edellä tarkastellun tutkimuskirjallisuuden perusteella alueellista elinvoimaa ja yritystoiminnan kehittymistä on Suomessa ja Pohjoismaissa tarkasteltu pääosin valtakunnallisella ja maakuntatasolla, painottuen väestökehityksen, talouden rakenteiden ja rakennemuutosten analyysiin. Tutkimuksissa on hyödynnetty erityisesti tilastollisia ja rekisteripohjaisia aineistoja sekä erilaisia indeksejä ja vertailumittareita, joiden avulla on pyritty kuvaamaan alueiden välisiä eroja ja kehityssuuntia. Vaikka nämä lähestymistavat ovat tuottaneet tärkeää tietoa elinvoiman ja kilpailukyvyn makrotason dynamiikasta, ne tarjoavat vain rajallisesti ymmärrystä yksittäisten kuntien strategisista valinnoista, konkreettisista toimenpiteistä ja resurssien kohdentamisen perusteista paikallisessa toimintaympäristössä.

1.3 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tarkoituksena on analysoida, kuinka kunnat hyödyntävät käytössään olevia rajallisia julkisia resursseja yrittäjyyden edistämiseen sekä yritysten toimintaedellytysten kehittämiseen ja siten paikallisen elinvoiman ja taloudellisen toimeliaisuuden tukemiseen. Keskeinen tarkastelun kohde on se, miten kunnat määrittelevät ja tulkitsevat resurssien käytön vaikuttavuutta sekä millaisiin strategisiin valintoihin ja konkreettisiin toimenpiteisiin ne ovat päätyneet pyrkiessään mahdollisimman vaikuttavaan elinvoimatyöhön.

Tutkimuksen empiirinen osuus kohdistuu Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan kuntiin. Aineisto koostuu kuntajohtajille, elinvoimajohtajille (tai vastaaville) ja yrityspalveluissa työskenteleville henkilöille suunnatusta kyselystä sekä sitä täydentävistä puolistrukturoiduista teemahaastatteluista, jotka on kohdistettu budjettivastuullisille viranhaltijoille. Näiden aineistojen analyysin avulla pyritään muodostamaan kokonaiskuva kuntien elinvoimatyön painopisteistä, vaikuttavuuskäsityksistä ja resurssien kohdentamisen perusteista.

Tutkimuskysymys ja sitä täydentävä alakysymys ovat:

- Millaisia strategioita ja toimenpiteitä kunnat käyttävät yrittäjyyden ja yritysten toimintaedellytysten tukemiseksi?
    - Kuinka kunnat priorisoivat resurssien kohdentamista erilaisiin yrittäjyyttä ja yritysten toimintaedellytyksiä kehittäviin toimenpiteisiin vaikuttavuusnäkökulmasta?

Näihin kysymyksiin vastaaminen syventää ymmärrystä siitä, millaisin konkreettisin keinoin kunnat pyrkivät edistämään yrittäjyyttä ja kehittämään yritystoiminnan toimintaympäristöä erilaisissa paikallisissa olosuhteissa. Samalla tutkimus tuottaa tietoa siitä, miten kunnissa ymmärretään elinvoimatyön vaikuttavuus, miten kuntien strategiset valinnat ja resurssien kohdentaminen kytkeytyvät elinvoimapolitiikan tavoitteisiin ja millä tavoin kuntien lähtökohtien erilaisuus heijastuu käytännön ratkaisuihin.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus etenee johdannosta teoreettiseen tarkasteluun, empiiriseen analyysiin ja johtopäätöksiin. Aluksi määritellään tutkimuksen tausta, tavoitteet ja tutkimuskysymykset sekä

rajataan tarkastelun kohde. Tämän jälkeen työssä jäsennetään tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja keskeinen aiempi kirjallisuus, joiden avulla luodaan lähtökohdat kunnallisen elinvoima- ja yrittäjyyden edistämisen tarkastelulle.

Teoreettista tarkastelua seuraa tutkimuksen metodologinen osuus, jossa kuvataan tutkimusasetelma, aineistonkeruu ja analyysimenetelmät. Tässä yhteydessä perustellaan käytetty monimenetelmällinen lähestymistapa sekä kuvataan kysely- ja haastatteluaineistojen rooli tutkimuksessa. Metodologinen osuus luo pohjan empiiriselle tarkastelulle ja varmistaa tutkimuksen läpinäkyvyyden ja toistettavuuden.

Empiiriset tulokset esitetään omassa kokonaisuudessaan, jonka jälkeen niitä tarkastellaan analyysivaiheessa suhteessa teoreettiseen viitekehykseen ja aiempaan tutkimukseen. Lopuksi tutkimuksessa kootaan keskeiset havainnot ja johtopäätökset, arvioidaan tutkimuksen rajoitteita sekä esitetään jatkotutkimusaiheita. Näin tutkimus etenee loogisesti yleisistä lähtökohdista kohti syvällisempää analyysia ja synteesiä.

2 Kirjallisuuskatsaus

Tässä luvussa tarkastellaan kunnallisen yrittäjyyspolitiikan lähtökohtia, strategisia tavoitteita, toteuttamismalleja sekä keskeisiä haasteita aiemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Huomiota kiinnitetään erityisesti siihen, millaisessa hallinnollisessa ympäristössä kunnat toimivat ja miten monitasoinen hallinta, kuten EU-, valtio- ja aluehallinnon ohjaus, vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon. Luvussa jäsennetään, millaisia mahdollisuuksia ja rajoitteita kunnilla on yritysten ja yrittäjyyden tukemisessa toimintaympäristössä, jossa vastuut ovat osin hajautettuja ja resurssit rajallisia. Kirjallisuuskatsaus muodostaa teoreettisen viitekehyksen, jonka pohjalle luvussa 3 esitelty empiirinen tarkastelu rakentuu.

2.1 Elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikan hallinnon tasot

Kansallinen elinkeinopolitiikka pyrkii vahvistamaan talouden perustaa, tukemaan uudistumista ja luomaan yritystoiminnalle suotuisan toimintaympäristön. Kuntatasolla tämä tarkoittaa paikallisia toimia, joilla parannetaan yritysten ympäristöä, resurssien saatavuutta, osaamista ja palveluita. Näiden toimien avulla pyritään vahvistamaan yritysten kilpailukykyä, työllisyyttä ja kunnan elinvoimaisuutta. Suotuisat olosuhteet kunnan tasolla mahdollistavat myös laadukkaat palvelut ja vahvan paikallistalouden. (Kuntaliitto 2022.) Yksi maiden hallitusten haasteista on määrittää toimenpiteet, jotka tehokkaimmin poistavat merkittävimpiä suoria tai epäsuoria esteitä korkeamman yrittäjyyden tai yritysten innovatiivisuuden asteen saavuttamiselle, ottaen huomioon kunkin maan uniikit kontekstuaaliset ja rakenteelliset olosuhteet. Jokainen hallitus, maasta riippumatta, pyrkii ottamaan huomioon alueelliset ja paikalliset tekijät, jotka vaikuttavat yrittäjyyteen. Tämä johtuu siitä, että yrittäjyyttä pidetään yhtenä tärkeimmistä kestävän taloudellisen kehityksen ja kasvun ajureista. (Doh & Kim 2014.)

Viime vuosikymmeninä yrittäjyyspolitiikasta on kehittynyt yhä itsenäisempi julkisen politiikan osa-alue, joka eroaa perinteisestä elinkeinopolitiikasta tai pk-yrityksiä tukevasta teollisuuspolitiikasta. Siinä missä pk-yrityspolitiikka usein keskittyy olemassa olevien yritysten tukemiseen, yrittäjyyspolitiikan tavoitteena on ennen kaikkea mahdollistaa uusien yritysten synty ja kehittää innovatiivista liiketoimintaympäristöä. Tätä politiikkaa ei myöskään

toteuteta vain kansallisella tasolla, vaan sen muotoilu ja toimeenpano tapahtuu yhä enemmän myös alueellisella ja paikallisella tasolla. Esimerkiksi Gilbertin, Audretschin ja McDougallin (2004) mukaan yrittäjyyspolitiikkaa voidaan pitää uutena politiikka-agendana, jota toteutetaan kaikilla hallinnon tasoilla. Tämä korostaa sitä, että kunnilla ei ole ainoastaan toimeenpanijan roolia, vaan ne voivat aktiivisesti kehittää paikallista yrittäjyyspolitiikkaa ja vaikuttaa laajemmin esimerkiksi kansalliseen politiikkaan alueidensa erityispiirteet huomioiden.

Koska yrittäjyyden edistäminen osana elinkeinopolitiikkaa on suhteellisen uusi politiikan osa-alue, systemaattisia lähestymistapoja aiheen empiiriseen tarkasteluun on erityisen vähän (Lindholm Dahlstrand & Stevenson 2010). Yrittäjyyttä koskevassa politiikassa hallituksilla ja muilla julkisilla toimijoilla on usein kaksijakoinen rooli: ne voivat joko mahdollistaa yrittäjyyden kasvua tai, usein tahtomattaan, toimia sen esteenä. Tämä kaksoisrooli konkretisoituu erityisesti sääntelyn ja kannusteiden välisessä tasapainossa. Toisaalta esimerkiksi verotuksella, koulutusjärjestelmän uudistuksilla tai rahoitustuella voidaan edistää yrittäjyyttä, mutta toisaalta liiallinen sääntely, epäselvät prosessit tai raskas hallinnollinen taakka voivat jarruttaa uusien yritysten syntyä. Obajin ja Olugun (2014) mukaan hallituksen politiikan vaikutus riippuu lopulta sen rakenteesta ja toteutustavasta, samat toimenpiteet voivat olla edistäviä tai estäviä kontekstista riippuen. Tämä näkökulma korostaa sitä, että tehokas yrittäjyyspolitiikka ei synny vain uusien ohjelmien luomisesta, vaan vaatii jatkuvaa arviointia siitä, kuinka nykyinen politiikkakokonaisuus vaikuttaa yrittäjiin käytännössä eri alueilla.

Hallituksille onkin olemassa monia yleisiä ohjeita yrittäjyyden ja innovaatioiden edistämiseksi, mutta käytännön toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista on tehty vain vähän tieteellistä tutkimusta. Tieteellisen tutkimuksen puute yrittäjyyspolitiikan arvioimiseksi kansallisella tai alueellisella tasolla käy koko ajan aiempaa selvemmäksi. (Lindholm Dahlstrand & Stevenson 2010.) Saman havainnon on tehnyt vuosikymmenen myöhemmin myös Donner-Amnell (2020), jonka mukaan alue-erojen, supistumisen ja kestävän kehityksen tarkastelussa puuttuvat aidosti integroidut teoriat ja käytännön välineet, ja aiheesta on vain vähän empiiristä tutkimusta. Tämän vuoksi ei tutkimuksessa eikä politiikassa ymmärretä, mitä erilaisten ongelmien yhtäaikainen ratkaiseminen tarkoittaa paikallisella tasolla. Donner-Amnellin tutkimuksen mukaan on lisäksi epäselvää, millä mittareilla voidaan arvioida toimien vaikuttavuutta ja alueiden onnistumista ongelmien ratkaisussa.

Paikallishallintojen, kuten alueiden, maakuntien tai kuntien, tarkoituksena on kehittää hallinnoimaansa aluetta parantaakseen sen taloudellista tulevaisuutta ja asukkaidensa

elämänlaatua (Annan-Prah & Andoh 2023). Vaikka paikallishallinto usein mielletään kansallisen politiikan toimeenpanijaksi, sillä on monissa tapauksissa myös aktiivinen rooli politiikan kehittäjänä. Paikalliset viranhaltijat voivat toimia niin sanottuina *policy entrepreneureina* eli vapaasti suomennettuna tietynlaisina politiikkainnovaattoreina ja aloitteentekijöinä, jotka edistävät paikallisia innovatiivisia ratkaisuja ja pyrkivät mukauttamaan yleisiä politiikkalinjauksia oman alueensa tarpeisiin. Frisch-Aviramin, Cohenin ja Beerin (2017) tutkimuksessa havaittiin, että alemman tason byrokraatit voivat olla keskeisiä aloitteentekijöitä politiikan uudistamisessa etenkin silloin, kun ylemmät hallinnon tasot eivät tunnista paikallisia erityistarpeita tai kykene vastaamaan niihin riittävän joustavasti. Tämä näkökulma korostaa yksittäisten viranhaltijoiden roolia yrittäjyyden ja elinvoimapolitiikan soveltamisessa: kunnissa tehtävät ratkaisut eivät ole pelkästään poliittisesti ohjattuja vaan rakentuvat myös viranhaltijoiden näkemyksistä, verkostoista ja aloitteellisuudesta.

Tutkimuksilla voidaan osoittaa muun muassa, että alueellisen ja paikallisen hallinnon laatu vaikuttavat merkittävästi alueen taloudelliseen kasvuun. Alueelliset ja paikalliset hallinnot ovat vastuussa sellaisten politiikkojen suunnittelusta ja toteutuksesta, jotka maksimoivat julkisten investointien hyödyt. Julkiset toimijat ovat myös vastuussa kehitystoimenpiteiden koordinoinnista eri hallinnon tasojen välillä. Tehokas hallintojen välinen koordinointi varmistaa kansallisten, alueellisten ja paikallisten tavoitteiden yhdenmukaisuuden, mikä parantaa entisestään julkisten investointien vaikutusta. Yhdysvalloissa toteutetun liittovaltion apurahojen käytön tehokkuutta tutkivan tutkimuksen (Hall 2008) mukaan alueelliset organisaatiot ovat vastuussa kehityssuunnittelun edistämisestä, mikä auttaa yhdenmukaistamaan paikalliset, alueelliset ja liittovaltion kehitystavoitteet. Vastaavasti Euroopassa alueilla, joilla hallinnon laatu on korkeampi, saadaan yleensä parempia tuottoja julkisista investoinneista, mukaan luettuna alue- ja kuntakehittämiselle tärkeiden EU:n rakenne- ja koheesiorahastojen varojen käytöstä. (Rodríguez-Pose & Garcilazo 2015.) Suomen kontekstissa alueellisen hallinnon tehtävää hoitavat maakuntaliitot ja alueelliset ELY-keskukset, jotka korvattiin valtion aluehallinnon uudistuksen myötä vuodesta 2026 alkaen elinvoimakeskuksilla.

Monitasoinen hallinta (*multilevel governance*) onkin noussut keskeiseksi käsitteeksi aluekehityksen ja yrittäjyyspolitiikan tarkastelussa. Onnistunut yrittäjyyden tukeminen edellyttää, että eri hallinnon tasot, kansallinen, alueellinen ja paikallinen, eivät toimi erillään vaan muodostavat joustavan, sopeutuvan ja yhteistyöhön perustuvan kokonaisuuden. Monitasoinen hallinta konkretisoituu käytännön tasolla erityisen selvästi TE-palvelujen järjestämisvastuun

siirtymisessä kunnille vuoden 2025 alussa. Vaikka uudistus käynnistettiin valtiovetoisesti ja asetettujen ehtojen puitteissa, sen toteutus tapahtui kuntalähtöisesti. Kunnat saivat mahdollisuuden muodostaa työllisyysalueita, sopia toimivallan ja päätösvallan jakamisesta sekä järjestää palvelut paikallisiin olosuhteisiin perustuen. Näin kunnille avautui tilaisuus rakentaa paikallisesti räätälöityjä ratkaisuja, joissa työvoimapalvelut voidaan integroida osaksi muuta kunnallista elinvoima- ja koulutustoimintaa. Uudistus heijastelee selvästi paikkaperustaisen kehittämisen periaatteita, joissa korostuu paikallistuntemuksen hyödyntäminen ja yhteistyöverkostojen merkitys. Kuntien rooli ei rajoitu toimeenpanoon, vaan niillä on nyt tosiasialliset mahdollisuudet kehittää omaan toimintaympäristöönsä sopivia palvelumalleja (Jolkkonen ym., 14–17). Hongin ja Leen (2018) mukaan erityisesti yrittäjyyden ja talouskehityksen kaltaisilla politiikkalohkoilla tarvitaan *adaptiivista monitasoista hallintaa*, jossa eri toimijat pystyvät reagoimaan nopeasti muuttuviin olosuhteisiin ja paikallisiin erityispiirteisiin. Jos koordinointi epäonnistuu, voi seurauksena olla päällekkäisiä toimenpiteitä, tehottomia investointeja tai epäselviä vastuunjakoja. Toimiva monitasoinen hallinta puolestaan mahdollistaa resurssien kohdentamisen tarkoituksenmukaisesti ja vähentää alueellisia kehityseroja. Tämä edellyttää hallinnon tasojen välistä vuoropuhelua ja yhteisiä tavoitteita, ei pelkästään normatiivista ohjausta ylhäältä alas.

Edeltävään kappaleeseen liittyen, Huggins & Williams (2011) korostavat, että vaikka kansalliset politiikat usein hallitsevat taloudellista maisemaa, taloudellisen suoriutumisen alueelliset vaihtelut edellyttävät räätälöityjä alueellisia strategioita. Julkiset toimijat auttavat rakentamaan ja ylläpitämään verkostoja esimerkiksi alueen yrittäjien, sijoittajien, yliopistojen ja muiden keskeisten toimijoiden välillä. Nämä verkostot ovat kriittisiä tiedon jakamisessa, resurssien kohdentamisessa ja yhteistyön edistämisessä. (Stam 2015.) Alueelliset kehitystoimijat, kuten yliopistot ja kaupunkien sekä kuntien hallinnot ottavat usein johtoroolin, ohjaavat innovointipalveluita ja varmistavat siten alueellisten yhteisöjen ja alustojen pitkän aikavälin elinvoimaisuuden. Näiden toimijoiden on myös pystyttävä kehittämään palveluitaan vastaamaan alueidensa toimijoiden muuttuviin tarpeisiin. (Nordling 2019.)

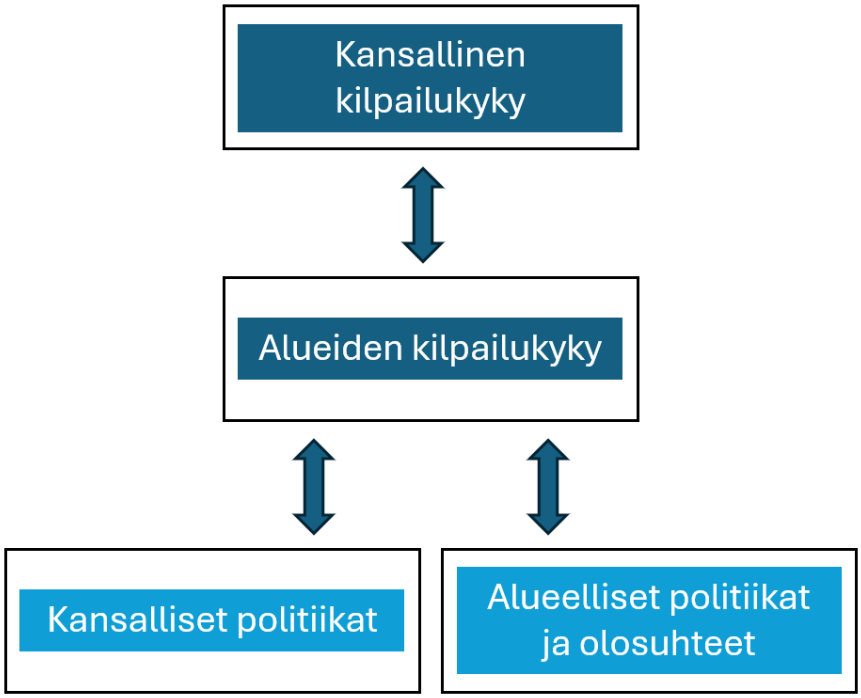
On mahdotonta jättää huomioimatta keskeistä aluekehittämisen paradoksia. Alueilla, jotka tarvitsisivat eniten innovaatioihin ja yrittäjyyteen kohdistuvia investointeja on usein vähiten kapasiteettia hyödyntää näitä investointeja tehokkaasti. Vähemmän kehittyneet alueet, vaikka niillä on suurempi tarve innovaatioille ja uudelle yrittäjyydelle kehityksessä edes mukana pysymiseksi, kohtaavat vaikeuksia julkisten kehitysvarojen hyödyntämisessä heikon

institutionaalisen kapasiteetin ja tehottomien alueellisten järjestelmien vuoksi. Grillo & Landabaso (2011) korostavatkin hyvin suunniteltujen alueellisten kehityspolitiikkojen merkitystä, joissa huomioidaan alueiden erityistarpeet ja -kyvyt. Heidänkin näkemyksensä mukaan julkisilla toimijoilla on keskeinen rooli näiden politiikkojen muotoilussa edistämällä esimerkiksi älykästä erikoistumista, vahvistamalla institutionaalista kapasiteettia ja helpottamalla kumppanuuksia, jotka tukevat innovaatioita ja alueellista kehitystä. Edelleen heidän mukaansa mikro- ja mesotalouden kilpailukykyongelmia ei voida ratkaista toimivasti liiallisilla makrotaloudellisilla politiikoilla vaan integroiduilla, paikkaperustaisilla aluepolitiikoilla. Paikkaperustaisuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan alueen instituutioiden ja toimijoiden, historian ja yrityskulttuurin ymmärtämistä, jotka ovat juuri niitä keskeisiä piirteitä, jotka määrittävät alueen. Alueet eivät ole keinotekoisia hallinnollisia rakenteita eivätkä itsenäisiä institutionaalisia kehyksiä vaan osa hallintoketjua, jossa julkinen politiikka voi ajoittain kehittyä tehokkaammin, sillä ne ymmärtävät läheisesti paikallisia taloudellisia tarpeita ja ne kykenevät mobilisoimaan tarvittavia resursseja muutoksen aikaansaamiseksi. (Grillo & Landabaso 2011.)

Useat erilaiset alueellisesti tai paikallisesti toteutetut toimenpiteet, kuten julkisten varojen käyttö eri mittareilla menestyvien yritysten, alojen tai teknologioiden positiiviseen syrjintään (Grillo & Landabaso 2011), saavat tehottomasti toteutettuna osakseen oikeutettua kritiikkiä. Samalla vastaavan tyyliset linjaukset, esimerkiksi tukien keskittäminen kasvupotentiaalia omaaville (Shane 2009; Nordling 2019) tai erityisen innovatiivisille yrityksille (Lindholm Dahlstrand & Stevenson 2010) pääomasijoittajien tapaan, saavat hyvin toteutettuna monipuolisen datan avulla perusteltavaa vahvaa tukea. Myös Stam (2015) esittää yhtenä ratkaisuna resurssien käytön optimoimiseksi siirtymisen määrällisiin lähestymistapoihin perustuvista malleista kohti laatua painottavia toimintatapoja yrittäjyyden ja yritysten tukemisessa. Ovat käytettävät toimenpiteet tai politiikat mitä tahansa, julkisten toimijoiden tehokkuus edellyttää oikeanlaisen toimenpideyhdistelmän mukauttamista kunkin alueen uniikin ympäristön tarpeisiin. Valmiita ratkaisuja ei ole, ja hyviä käytäntöjä löytyy vain niille, jotka ovat valmiita oppimaan ja kokeilemaan. Keskeisten alueellisten toimijoiden kyky tehdä yhteistyötä, jakaa yhteinen visio ja sitoutua yhteisiin ponnisteluihin sekä resurssien käyttöön on olennainen osa mitä tahansa julkista politiikkaa tai strategiaa, joka pyrkii edistämään alueellista kehitystä. (Grillo & Landabaso 2011.)

Taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa oletuksena pidetään usein alueellisten ja taloudellisten erojen lähentymistä. Kun valitaan tarpeeksi laaja mittakaava ja riittävän pitkä aikahorisontti, on tämä väite perusteltavissa myös Suomessa suuralueiden ja maakuntien tasolla, mutta kunta- ja seutukuntatasolla alueelliset kehityserot vaikuttavat kohtuullisen pysyviltä ja pikemminkin kasvavilta tai vähintään entisellään pysyneiltä, kuin kutistuneilta. (Aro ym. 2023.)

Kansallisen kilpailukyvyn muodostuminen ei perustu yksinomaan laajoihin kansallisiin talouspoliittisiin ratkaisuihin, vaan sen taustalla on väistämättä alueellisen kilpailukyvyn kehitys. Viestin (2002) esittämä viitekehys osoittaa, että alueiden kilpailukyky rakentuu toisaalta kansallisista politiikkatoimista, kuten verotuksesta, makrotaloudellisesta sääntelystä ja työmarkkinapolitiikasta, ja toisaalta paikallisista sekä alueellisista toimenpiteistä ja olosuhteista. Näiden välinen vuorovaikutus määrittää sen, kuinka hyvin alueet kykenevät vastaamaan globalisaation ja talouden rakenteellisten muutosten haasteisiin. Kuva 1 on mukailtu Viestin (2002) alkuperäisestä kuvasta, ja se havainnollistaa, kuinka alueellisen ja kansallisen kilpailukyvyn kehitys kietoutuvat toisiinsa niin alhaalta ylös kuin ylhäältä alas suuntautuvina vaikutussuhteina. Malli tuo selkeästi esiin sen, miksi kuntien ja alueiden oma rooli ei rajoitu pelkkään kansallisen politiikan toimeenpanoon, vaan niillä on itsenäistä merkitystä koko kansantalouden elinvoiman rakentamisessa.



Kuva 1. Kansallisen ja alueellisen kilpailukyvyn vuorovaikutus (Mukaillen, Viesti 2002).

Kuntien näkökulmasta yrittäjyyden edistämisessä sekä yritysten toimintaedellytysten kehittämisessä puhutaan pitkälti elinvoimasta, missä on kyse kokonaisvaltaisesta aluetaloudellisesta perustasta ja kasvuun liittyvistä osatekijöistä. Vaikuttavia yksittäisiä tekijöitä ovat esimerkiksi alueen sosioekonominen kehitys ja sijainti. Kasvun osatekijät puolestaan voivat liittyä esimerkiksi talouteen ja resursseihin, työpaikkoihin ja työllisyyteen, aloittaviin ja toimiviin yrityksiin, tutkimukseen ja koulutukseen tai alueen asukkaiden osaamiseen ja koulutustasoon. Lisäksi puhutaan vetovoimasta, eli siitä, kuinka kiinnostavana ja houkuttelevana ulkopuoliset pitävät tiettyä kuntaa. Vetovoimaa pyritään kehittämään, jotta saadaan houkuteltua esimerkiksi sijaintipäätöksiä tekeviä yrityksiä, alueeseen sijoittavia investoijia tai esimerkiksi potentiaalisia muuttajia eli työvoimaa. (Aro ym. 2023.)

Kuntien elinvoimapyrkimykset eivät toteudu tyhjiössä, vaan ne kytkeytyvät edellä kuvatulla tavalla monitasoiseen hallintojärjestelmään, jossa eri hallinnon tasot vaikuttavat toisiinsa paitsi resurssien ja lainsäädännön, myös käytännön toimenpiteiden kautta. Kaikilla julkisilla toimijoilla, kuten maiden hallituksilla ja yksittäisillä kunnilla, on keskeinen rooli yrittäjyyttä tukevan politiikan suunnittelussa ja toteuttamisessa. Huomioitavaa on, että oleellista politiikan ja toimenpiteiden tehokkuuden kannalta on se, kuinka toimivasti ne yhteensovitetaan alueellisten mahdollisuuksien ja haasteiden kanssa (Nordling 2019; Annan-Prah & Andoh 2023). Kunnat voivat parhaimmillaan toimia institutionaalisina yrittäjinä, jotka kehittävät paikallisia ratkaisuja verkostoituneessa toimintaympäristössä ja edistävät julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä alueellisen yrittäjyyden tukemiseksi (Xing 2018). Tällainen aktiivinen ja sopeutuva rooli edellyttää sekä hallinnollista kapasiteettia että poliittista tahtoa, mutta myös kykyä toimia saumattomasti osana laajempaa hallintoketjua (Viesti 2002; Hong & Lee 2018). Lopulta kysymys ei ole vain strategioiden olemassaolosta vaan siitä, miten kunnissa yhdistyy näkemys, kyvykkyys ja konteksti, ja miten niihin perustuen luodaan uskottavia, paikallisiin vahvuuksiin ankkuroituvia kehityspolkuja.

2.2 Elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikan ulottuvuudet ja kehityslinjat

Elinkeinopolitiikka ja *yrittäjyyspolitiikka* kytkeytyvät toisiinsa, mutta niiden painotuksissa on selkeitä eroja. Elinkeinopolitiikka viittaa laaja-alaisiin julkisen sektorin toimiin, joilla pyritään tukemaan yritysten toimintaympäristöä, kilpailukykyä ja kasvua usein toimialalähtöisesti tai alueen talouden kokonaiskehityksen näkökulmasta. Yrittäjyyspolitiikka puolestaan

keskittyy erityisesti uuden yrittäjyyden edistämiseen. Se pyrkii madaltamaan yrittäjyyden aloittamisen esteitä, kannustamaan uusien yritysten syntyä sekä tukemaan yksilölähtöistä yritystoimintaa ja siihen liittyviä valmiuksia. Yrittäjyyspolitiikka voidaan määritellä myös julkisen sektorin strategiseksi kokonaisuudeksi, jonka tavoitteena on rakentaa yrittäjyydelle suotuisa toimintaympäristö ja kannustaa uusien yritysten syntymistä taloudellisen kasvun ja työllisyyden tukemiseksi. Se sisältää toimenpiteitä, jotka ulottuvat yrittäjyyskasvatuksesta ja koulutuksesta rahoitukseen, sääntelyn keventämiseen sekä yrittäjyyttä tukevien rakenteiden ja palveluiden kehittämiseen (Stevenson & Lundström 2002; Hart 2003).

Siinä missä elinkeinopolitiikka usein tukee jo olemassa olevia yrityksiä, yrittäjyyspolitiikan painopiste on uusien toimijoiden markkinoille tulon helpottamisessa ja yrittäjyyttä tukevien edellytysten systemaattisessa vahvistamisessa. Hartin (2003, 10) mukaan yrittäjyyspolitiikalla tarkoitetaan julkisen sektorin toimia, jotka tähtäävät uusien ja dynaamisten yritysten synnyn edistämiseen, ei ainoastaan olemassa olevien pienyritysten tukemiseen. Olennaista on uutuus, kasvuhakuisuus ja vaikutus innovaatioihin. Näin yrittäjyyspolitiikka kytkeytyy yhteiskunnan laajempaan muutoskykyyn ja taloudelliseen uusiutumiseen, ei vain yksittäisten toimijoiden tukemiseen.

Smallbone (2016) puolestaan jakaa yrittäjyyspolitiikan kahteen pääulottuvuuteen: *suppeaan* (narrow) ja *laajaan* (broad) politiikkaan. Suppealla politiikalla viitataan suoraan yrittäjyyteen kohdistuviin toimenpiteisiin, kuten yritysneuvontaan, rahoitusinstrumentteihin tai yritysten perustamisen hallinnollisten esteiden purkuun. Laaja yrittäjyyspolitiikka taas kattaa laajemman joukon yhteiskunnallisia politiikkatoimia, jotka vaikuttavat yrittäjyyden edellytyksiin epäsuorasti. Näihin kuuluvat esimerkiksi koulutus- ja innovaatiopolitiikka, verotus, sosiaaliturvan rakenteet sekä julkiset hankinnat. Keskeisistä käsitteistä käytettävät määritelmät tutkimuksessa eivät em. kaltaisesti ole täysin yhteneviä, joten selvyyden vuoksi tässä diplomityössä *elinkeinopolitiikalla* viitataan Smallbonen (2016) määritelmän mukaisesti *laajaan* politiikkaan, ja *yrittäjyyspolitiikalla* viitataan *suppeaan* politiikkaan. *Elinvoimapolitiikalla* puolestaan viitataan yhdistelmään näitä kahta.

Eri hallinnon tasoilla voidaan vaikuttaa näihin politiikan ulottuvuuksiin eri tavoin. Euroopan unionin tasolla politiikkaa ohjaavat erityisesti koheesiopolitiikka, rakennerahastot sekä pk-yritysten toimintaympäristöön vaikuttavat ohjelmat, kuten Small Business Act for Europe (Euroopan komissio 2016) ja Startup Nations Standard (Euroopan komissio 2025). Näillä pyritään vahvistamaan jäsenvaltioiden yrittäjyysmyönteistä sääntelykehikkoa ja

tukipalveluita. Lisäksi painotetaan paikkaperustaisuutta sekä alueellisen eriytymisen hillintää erityisesti älykkään erikoistumisen strategioiden (*smart specialization*) avulla (Grillo & Landabaso 2011).

Kansallisella tasolla valtio määrittää pitkän aikavälin tavoitteet ja politiikkalinjaukset muun muassa hallitusohjelmien, lainsäädännön, verotuksen ja koulutusjärjestelmän avulla. Suomessa työ- ja elinkeinoministeriö vastaa strategisesta koordinaatiosta, ja yrittäjyyttä sekä elinkeinotoimintaa tuetaan esimerkiksi Business Finlandin ja Finnveran kaltaisten organisaatioiden kautta. Lisäksi valtion rahoittamat ohjelmat, kuten Yrittäjyysstrategia (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022), määrittävät toimenpiteiden yleisiä suuntaviivoja valtion tekemiksi toimenpiteiksi.

Alueellisella tasolla yrittäjyys- ja innovaatiopolitiikkaa koordinoivat maakuntaliitot, ELY-keskukset (vuoteen 2025 saakka) ja vuodesta 2026 alkaen elinvoimakeskukset. Ne yhdistävät valtakunnallisia tavoitteita ja paikallisia tarpeita muun muassa EU- ja valtionrahoitteisten hankkeiden kautta. Alueellinen taso voi reagoida ylipaikallisiin kehityskulkuihin ja edistää alueellisia vahvuuksia esimerkiksi älykkään erikoistumisen keinoin. Aluehallinto on kuitenkin ollut altis toistuville organisaatiomuutoksille, kuten valtion aluehallintouudistuksille ja ELY-keskusten roolin uudelleenjärjestelyille. Tällaiset muutokset voivat heikentää institutionaalista muistia, katkaista pitkäjänteistä kehittämistyötä ja vaikeuttaa strategista ennakointia, mikä puolestaan heijastuu politiikan jatkuvuuteen ja vaikuttavuuteen (Huggins & Williams 2011; Annan-Prah & Andoh 2023).

Paikallistasolla kunnilla on keskeinen rooli elinvoiman ja yrittäjyyden konkreettisessa edistämisessä. Kunnat vastaavat yritysneuvonnasta, toimitila- ja tonttipalveluista, kaavoituksesta ja muista yritysten toimintaympäristöön vaikuttavista asioista, kuten yksittäisessä kunnassa toteutettavista EU-rahoitteisista hankkeista. Lisäksi kunnilla on mahdollisuus kehittää paikallisia strategioita tai sisällyttää yrittäjyys painopistealueeksi osaksi laajempaa kuntastrategiaa. Muun ohella vuodesta 2025 alkaen kuntien vastuu työllisyyspalveluista kasvoi merkittävästi, mikä on lisännyt niiden roolia myös yrittäjyyden ja itsensä työllistämisen edistämisessä esimerkiksi palkkatukien, koulutuspalvelujen ja starttirahan muodossa. Koska kunnilla on tiivis yhteys paikallisiin yrityksiin ja työnhakijoihin, niillä on erityisen hyvät edellytykset kohdistaa toimenpiteitä käytännön tarpeiden mukaisesti. Kuntien käytössä olevat keinot sijoittuvat useimmiten suppean yrittäjyyspolitiikan alueelle, mutta kunnilla on

vaikutuskanavia myös laajaan politiikkaan esimerkiksi yrittäjyyskasvatuksen, paikallisten hankintojen ja TKI-yhteistyön kautta.

Alla listattuna esimerkkejä (taulukko 1) liittyen jokaisen hallinnon tason mahdollisiin toimiin Smallbonen (2016) määrittelemien suppean ja laajan yrittäjyyspolitiikan alueilta. Lista on kohtuullisen lyhyt, mutta antaa esimerkkejä joistakin mahdollisista toimista jokaisella hallinnon tasolla.

Taulukko 1. Esimerkkejä suppean ja laajan yrittäjyyspolitiikan toimista hallinnon tasoittain Smallbonen (2016) jaottelun pohjalta.

Hallinnon taso	Suppea	Laaja
EU	- Rakennerahastot pk-yrityksille - Startup Nations Standard -ohjelma - COSME-rahoitus yrittäjyystoimiin	- Small Business Act for Europe - Smart Specialization -strategiat - Digitaalisen sisämarkkinan sääntely
Kansallinen	- Business Finlandin suorat rahoitus- ja neuvontapalvelut - Finnveran pk-yrityksille myöntämät takaukset ja lainat - TE-palveluiden valtakunnallinen digitaalinen alustakehitys	- Verotuksen ja sosiaaliturvan rakenteet - Yrittäjyyskasvatus koulutuspolitiikassa (esim. lukio- ja ammatillisen koulutuksen ohjelmat) -Julkisten hankintojen strategiat
Alueellinen	- ELY-keskusten (elinvoimakeskusten) yritysrahoitus - Alueelliset yrityskiihdyttämöt ja neuvontapalvelut - Kokeiluohjelmat	- TKI-rahoituksen kohdentaminen - Älykkään erikoistumisen strategiat - Alueelliset koulutus- ja innovaatiopartneruudet
Paikallinen	- Yritysneuvonta ja muut yrityspalvelut - Lupaprosessien nopeus ja kaavoitus - Toimitilojen tarjoaminen ja kehittäminen - Starttiraha ja palkkatuki työllisyysalueiden kautta	- Yrittäjyyskasvatus perusopetuksessa tai toisen asteen koulutuksessa - Julkiset hankinnat - Työllisyyspalvelut työllisyysalueiden kautta

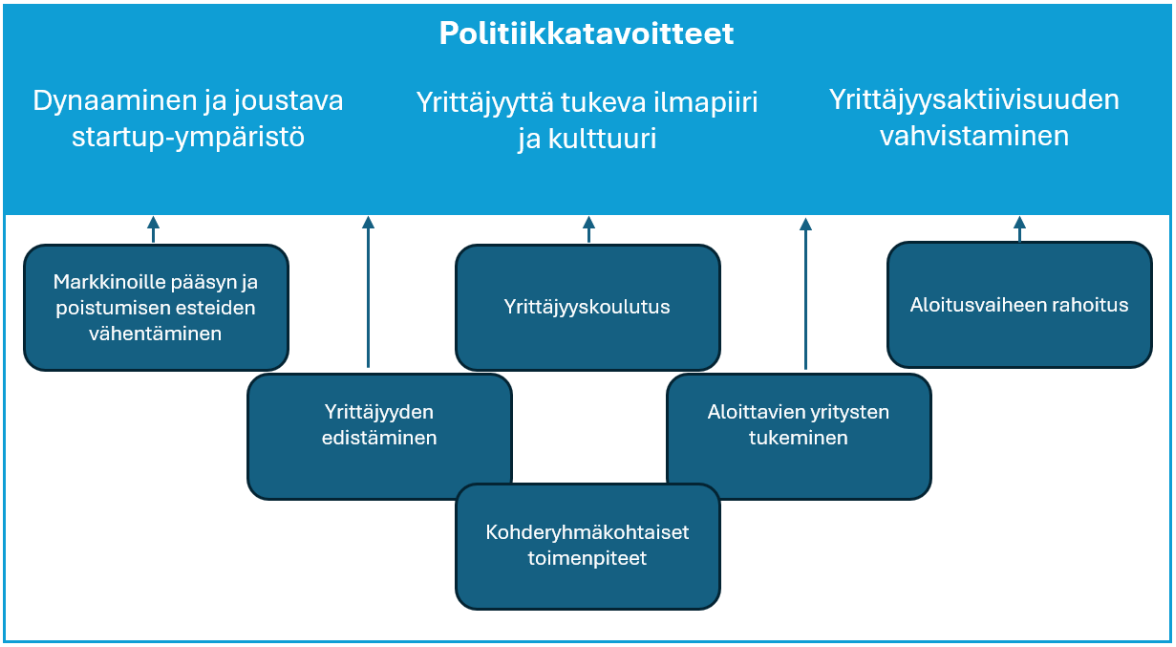
Yrittäjyys- ja elinkeinopolitiikan onnistunut toteutus edellyttää eri hallinnon tasojen yhteensovittamista, mutta myös palautteen keruuta ja toiminnan vaikuttavuuden jatkuvaa arviointia. Paikallistasolla yksi hyödyllinen työkalu arvioinnin tueksi on Suomen Yrittäjien joka

toinen vuosi toteuttama kuntabarometri, joka tarjoaa systemaattista tietoa yrittäjien näkemyksistä kuntien elinkeinopolitiikan toimivuudesta. Barometri kattaa valtakunnallisen, alueellisen ja kuntakohtaisen tason, mikä mahdollistaa vertailun ja kehityssuuntien seurannan eri mittakaavoissa. Barometrin tulokset tuovat esiin yrittäjien arvioita esimerkiksi päätöksenteon yrityslähtöisyydestä, kuntien tekemistä hankinnoista, yrityspalveluiden laadusta sekä kunnan yleisestä elinvoimasta. Lisäksi huomioidaan keskeisiä veto- ja pitovoimatekijöitä, kuten koulutuksen ja osaamisen taso sekä työvoiman saatavuus. Näin barometri ei ainoastaan mittaa kunnallisen elinkeinopolitiikan suorituskykyä, vaan toimii myös elinvoimapolitiikan kehittämisen tukivälineenä. Sen kautta voidaan tunnistaa käytännön kehityskohteita paikallistasolla, mikä tukee hallinnon eri tasojen välistä oppimista ja politiikan paikkaperustaista räätälöintiä. (Suomen Yrittäjät ry 2025) Kuntakohtaisena kysymyksenä voi olla barometrin luotettavuus, joka paranee mitä useampi paikallinen yritys vastaa barometriin.

Haasteita, mutta toisaalta myös mahdollisuuksia löytyy liittyen yrittäjyyttä tukevan politiikan toimenpiteiden rakentamisen kaikkiin vaiheisiin, eli suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin. Politiikan tulisi onnistua tasapainottamaan välittömät taloudelliset tulokset pitkän aikavälin strategisten tavoitteiden kanssa. Lisäksi tehtävien toimenpiteiden tulisi tarjota sekä taloudellista, että ei-taloudellista tukea yrittäjille ja yrittäjyydelle. (Spencer, Murtha & Lenway 2005.) Viime vuosien tutkimus on lisäksi korostanut siirtymää määrällisestä yrittäjyydestä laadullisesti kunnianhimoiseen yrittäjyyteen, joka synnyttää kasvua, innovaatioita ja kansainvälistymistä. Tämän ajattelutavan myötä on noussut esiin ns. *entrepreneurial ecosystem* (yrittäjyysekosysteemi) -lähestymistapa, jossa yrittäjyyttä ei tarkastella irrallisina toimina vaan osana vuorovaikutteista järjestelmää. Tässä järjestelmässä yrittäjät itse toimivat aktiivisina toimijoina kehittäen ekosysteemiä yhdessä julkisten ja yksityisten toimijoiden kanssa. Hallinnon tehtävä ei ole pelkästään johtaa, vaan mahdollistaa, toimia syöttäjänä (*feeder*) pikemminkin kuin johtajana (*leader*). (Stam 2015.) Tämän linjan tukena Shane (2009) varoittaa yrittäjyyden määrällisestä tukemisesta politiikkana, sillä ei-kasvuhakuisten yritysten lisääntyminen ei tuo toivottua vaikutusta työllisyyteen tai innovaatioihin. Lisäksi Minniti (2005) korostaa, että institutionaaliset tekijät, kuten sääntelyn selkeys ja poliittinen ennakoitavuus, vaikuttavat merkittävästi yrittäjyysaktiivisuuteen, usein enemmän kuin suorat tuet tai avustukset.

Yrittäjyyttä tukevia kokonaisuuksia on tutkimuksessa jäsennetty useilla tavoilla. Tässä työssä hyödynnetään esimerkkinä Stevensonin ja Lundströmin (2002) esittämää

yrittäjyyspolitiikan viitekehystä (kuva 2), jossa toimenpiteet on ryhmitelty temaattisesti. Alkuperäisestä jaottelusta vapaasti suomennettuna nämä osa-alueet ovat: (1) markkinoille pääsyn ja poistumisen esteiden vähentäminen, (2) yrittäjyyden edistäminen, (3) yrittäjyyskoulutus, (4) aloittavien yritysten tukeminen, (5) aloitusvaiheen rahoitus sekä (6) kohderyhmäkohtaiset toimenpiteet.



Kuva 2. Yrittäjyyspolitiikan osa-alueiden viitekehys (Stevenson & Lundström 2002).

Stevensonin ja Lundströmin mallia voidaan hyödyntää paitsi yrittäjyyspolitiikan toimenpiteiden jäsentämiseen myös niiden ja politiikkatavoitteiden välisten yhteyksien tarkasteluun. Malli havainnollistaa, että yksittäiset toimenpiteet eivät muodosta itsenäisiä päämääriä, vaan ne kytkeytyvät laajempiin tavoitteisiin. Käytännössä politiikan muotoilu ja toimeenpano on kuitenkin monivaiheinen ja usein epälineaarinen prosessi. Arshed, Carter ja Mason (2014) tunnistavat kuusi vaihetta: kiinnostuksen kohteen tunnistamisen, valmistelun, datan keräämisen, hyväksynnän, julkistamisen ja toteutuksen. Heidän mukaansa prosessiin vaikuttavat merkittävästi myös poliittisten toimijoiden roolit, intressit ja osallistuminen.

Kuvan perusteella toimenpidealueet voidaan kytkeä kolmeen yrittäjyyspolitiikan keskeiseen tavoitteeseen, jotka on tässä työssä vapaasti ja tiiviisti suomennettu (1) sujuvaksi toimintaympäristöksi uusille yrityksille, (2) yrittäjyyttä tukevaksi ilmapiiriksi ja kulttuuriksi sekä (3) yrittäjyysaktiivisuuden vahvistamiseksi. Tämä näkökulma korostaa sitä, että esimerkiksi markkinoille pääsyn esteiden purkaminen, yrittäjyyskoulutus, rahoitus tai

kohderyhmäkohtaiset toimenpiteet eivät ole itsenäisiä päämääriä, vaan välineitä näiden laajempien tavoitteiden saavuttamiseen, ja viitekehys tukee näin kokonaisvaltaista ja tavoitteisiin sidottua yrittäjyyspolitiikan suunnittelua, jossa yksittäisiä toimenpiteitä tarkastellaan osana laajempaa kokonaisuutta.

Edellä kuvatun tyyliseen yrittäjyyspolitiikkaan viitaten, esimerkkinä yrittäjyyskasvatus ei ole vain koulutussektorin sisäinen teema, vaan sillä pyritään pitkällä aikavälillä rakentamaan yrittäjyyttä arvostavaa ja kannustavaa kulttuuria. Samoin kohderyhmien tukeminen, kuten nuorten, naisten tai maahanmuuttajien yrittäjyysvalmiuksien vahvistaminen, ei ole vain tasa-arvokysymys, vaan myös keino laajentaa yrittäjyyden potentiaalia koko väestön keskuudessa. Kuva auttaa näin konkretisoimaan politiikkatoimien ja strategisten tavoitteiden välistä suhdetta, mikä on tärkeää paitsi politiikan suunnittelussa myös sen vaikuttavuuden arvioinnissa (ks. myös Audretsch & Fritsch 2002; Arshed ym. 2014). Stevensonin ja Lundströmin kehikko paikantuu paljolti suppean yrittäjyyspolitiikan alueelle, mutta sen tavoitteet, kuten kulttuurinen muutos ja startup-markkinoiden dynamiikka, ovat läheisessä yhteydessä laajempiin politiikkatoimiin, kuten koulutus- ja innovaatiopolitiikkaan. Näin yksittäiset toimenpiteet kytkeytyvät useisiin hallinnonaloihin, mikä korostaa kokonaisvaltaisen politiikkaympäristön merkitystä tavoitteiden saavuttamisessa.

Alueellisella tasolla yrittäjyys- ja elinkeinopolitiikassa on usein havaittavissa jännite lyhyen aikavälin tulosten mittaamisen ja pitkäjänteisen ekosysteemin kehittämisen välillä. Erityisesti vähemmän kilpailukykyisillä alueilla politiikkaa ohjaa usein paine osoittaa nopeita vaikutuksia esimerkiksi uusien yritysten määrässä, vaikka todellista kehitystä syntyy pitkällä aikavälillä institutionaalisen ympäristön, osaamisen ja kulttuurin muutosten kautta. (Huggins & Williams 2011.) Tämä asettaa paineita politiikan kohdistamiselle ja voi vaikeuttaa laaja-alaisen vaikutuksen saavuttamista. Lindholm Dahlstrandin ja Stevensonin (2010) mukaan tehokas yrittäjyyspolitiikka edellyttää poikkihallinnollista otetta, jossa yhdistyvät yrittäjyys-, innovaatio-, koulutus- ja aluepolitiikan välineet kokonaisuudeksi.

Vaikka elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikan rakenteet ovat monitasoisesti jäsentyneet ja kehitetty useiden ohjelmien ja strategioiden kautta, on tutkimuskirjallisuudessa tunnistettu useita kehittämistarpeita, jotka liittyvät politiikan johdonmukaisuuteen, toteutuksen käytännöllisyyteen ja vaikuttavuuden arviointiin. Yksi keskeinen haaste on edelleen politiikan hajanaisuus ja koordinaation puute eri hallinnon tasojen ja toimijoiden välillä (Hart 2003; Huggins & Williams 2011). Tämä voi johtaa päällekkäisiin toimiin, resurssien tehottomaan

käyttöön ja vaikeuksiin muodostaa yhtenäistä strategista suuntaa erityisesti alueilla, joilla paikalliset kapasiteetit vaihtelevat merkittävästi.

Toinen keskeinen kehittämiskohde liittyy hallinnon ja kehittäjäorganisaatioiden kykyyn mukautua muuttuviin tarpeisiin ja toimintaympäristöihin. Kuten Annan-Prah ja Andoh (2023) korostavat, paikallistason kehittäminen edellyttää riittävää hallinnollista ja resurssikapasiteettia, erityisesti johtamisen, henkilöstöosaamisen ja sopeutumiskyvyn osa-alueilla. Mikäli nämä kapasiteetit eivät ole riittäviä, paikalliset kehittämispyrkimykset voivat jäädä reaktiivisiksi ja resurssivetoisiksi sen sijaan, että ne ohjautuisivat tavoitteellisesti ja ennakoivasti. Tämä on erityisen tärkeää kontekstissa, jossa kuntien ja alueiden rooli elinvoiman edistäjinä on kasvussa, mutta samaan aikaan myös paineet resurssien tehokkaaseen käyttöön ovat suuria.

Kolmantena kehittämishaasteena voidaan pitää sitä, että politiikan toimenpiteet keskittyvät usein määrällisiin mittareihin, kuten uusien yritysten lukumäärään tai kunnassa sijaitsevien työpaikkojen määrään, ja samalla jäädään vaille riittäviä keinoja tukea laadullisesti kunnianhimoista ja kestävää yrittäjyyttä. Useat tutkijat (esim. Minniti 2005; Stam 2015; Nordling 2019) ovat peräänkuuluttaneet siirtymää kohti yrittäjyyden ekosysteemien vahvistamista, jossa luodaan olosuhteita pitkän aikavälin dynamiikalle, innovatiivisuudelle ja verkostomaiselle yhteistoiminnalle. Tässä kontekstissa hallinnon tehtävä ei ole yksin toteuttaa, vaan mahdollistaa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi syötteiden, yhteyksien ja edellytysten rakentamista, joiden varaan yritysten kasvu ja uudistuminen voivat nojata.

Lisäksi on huomioitava elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikan sisältö: monet analyysit ovat osoittaneet, että toimenpiteiden kirjo on usein epätasapainossa eri osa-alueiden välillä. Esimerkiksi koulutuksen ja osaamisen roolia ei hyödynnetä riittävästi yrittäjyysvalmiuksien kehittämisessä, ja kohderyhmäkohtainen räätälöinti on puutteellista etenkin nais-, nuoriso- ja maahanmuuttajataustaisen yrittäjyyden tukemisessa (Audretsch & Fritsch 2002; Lindholm Dahlstrand & Stevenson 2010). Myös politiikan oppimisulottuvuus on usein heikosti organisoitua ja kuten Arshed ym. (2014) korostavat, käytännön toteutusvaiheessa ei useinkaan palata arviointien ja tulosten kautta politiikan muotoiluun, vaikka sen tulisi olla jatkuvasti uudistuva prosessi. Myös Smallbone (2016) painottaa näyttöön perustuvan yrittäjyyspolitiikan merkitystä ja korostaa esimerkiksi julkisten hankintojen hyödyntämätöntä potentiaalia yrittäjyyden tukemisessa erityisesti paikallisella tasolla.

Yhteenvetona voidaan todeta, että yrittäjyys- ja elinkeinopolitiikka edellyttävät kirjallisuuskatsauksen perusteella kehittämistä erityisesti kolmen ulottuvuuden kautta: (1) strategisen koordinaation ja hallinnollisen kapasiteetin vahvistaminen, (2) laadullisesti kunnianhimoisen yrittäjyyden tukeminen osana ekosysteemiajattelua sekä (3) dynaamisen ja osallistuvan arviointi- ja oppimismekanismin rakentaminen politiikan muotoilun tueksi, tiivistettynä tiedolla johtamisen ja osallisuuden kehittäminen. Näiden edistämiseksi tarvitaan paitsi riittäviä resursseja myös politiikkarajojen ylittävää vuoropuhelua ja kykyä hyödyntää tutkimustietoa julkisen päätöksenteon tueksi.

2.3 Kunnat elinkeinopoliittisina toimijoina

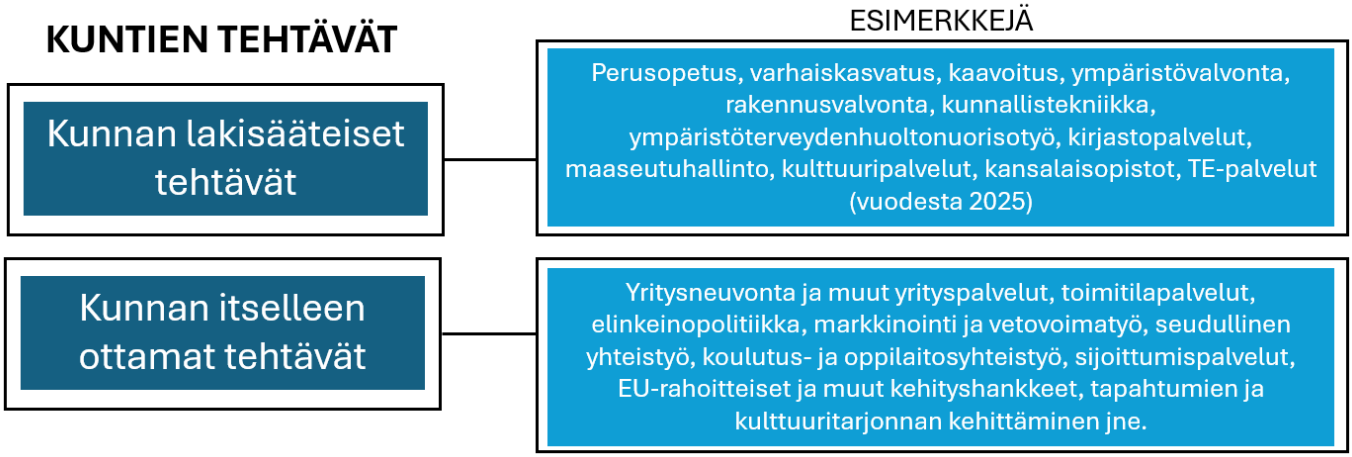
Suomen kunnallinen itsehallinto muodostaa perustan sille, että kunnat voivat toimia aktiivisina ja aloitteellisina aluekehittämisen toimijoina. Perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaan kunnallishallinnon on perustuttava asukkaiden itsehallintoon. Kuntalaki (410/2015) täydentää tätä määrittelyä toteamalla, että kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät ja voi lisäksi toimia paikallisen hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämiseksi. Kunnilla on siten oikeus päättää monista paikallisesti tärkeistä asioista oman väestöpohjansa, alueensa ja verotusoikeutensa pohjalta. Kuntaliiton mukaan Suomessa on vuonna 2025 yhteensä 308 kuntaa, jotka muodostavat paikallisen hallinnon perustason ja toimivat kiinteässä vuorovaikutuksessa aluehallinnon sekä valtion kanssa (Kuntaliitto 2025a).

Vaikka valtionhallinto ja maakuntatason toimijat määrittelevät pitkälti elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikan laajemmat strategiset linjaukset, jää käytännön toteutus monilta osin kunnille. Kuntien tehtävä on tulkita ylemmän tason strategioita ja tavoitteita paikallisista kehittämistarpeista käsin ja soveltaa niitä toimintaympäristöönsä sopivalla tavalla. Tämä ei kuitenkaan ole aina mahdollista, jolloin kunnan on itse päätettävä ja määriteltävä, miten edetään tilanteessa, jossa ylemmän tason tavoitteet eivät vastaa paikallisia olosuhteita tai tarpeita. Tämän lisäksi kuntien on tärkeää olla aktiivisesti mukana vaikuttamassa alueellisiin ja kansallisiin strategioihin, ohjelmiin ja lainsäädäntöön, jotta päätöksenteossa huomioitaisiin myös yksittäisten kuntien ja muiden pienempien toimijoiden näkökulmat ja tarpeet. Smallbone (2016) korostaa, että erityisesti paikallisella ja alueellisella tasolla sekä suppean että laajan yrittäjyyspolitiikan vaikutukset konkretisoituvat. Yrityspalveluiden järjestäminen, osaamisen kehittäminen ja paikallistalouden rakenteellinen uudistaminen ovat esimerkkejä

politiikkatoimista, joiden vaikuttavuus riippuu vahvasti paikallisista olosuhteista ja toimijoista. Näiden politiikkatoimien toteuttaminen kuuluu usein kunnille, joiden rooli korostuu etenkin tilanteissa, joissa alueellinen eriytyminen kiihtyy ja tarvitaan nopeaa sekä kohdennettua reagointia muuttuviin taloudellisiin ja sosiaalisiin olosuhteisiin.

Kuntien rooli suomalaisessa hallintojärjestelmässä on viime vuosikymmenten aikana muuttunut merkittävästi. Perinteisesti kunnat ovat vastanneet lakisääteisistä peruspalveluista, kuten perusopetuksesta, kaavoituksesta ja kunnallistekniikasta, mutta 2000-luvun edetessä niiden tehtäväkenttä on laajentunut kohti strategista kehittäjäroolia, jonka keskiössä on alueellisen elinvoiman vahvistaminen. Tätä kehitystä on nopeuttanut erityisesti julkisen sektorin rakennemuutokset, kuntatalouden haasteet ja väestörakenteen muutos, joiden seurauksena kuntien on tullut reagoida entistä aktiivisemmin oman alueensa tulevaisuuden turvaamiseen.

Lakisääteisten tehtävien rinnalle on noussut kasvava joukko kunnan itselleen ottamia, nk. yleisen toimialan mukaisia tehtäviä, jotka liittyvät suoraan tai välillisesti paikallistalouden ja yrittäjyyden tukemiseen. Näihin kuuluvat esimerkiksi yritysneuvonta, elinkeinopolitiikka, kuntamarkkinointi, sijoittumispalvelut sekä koulutusyhteistyö. Tällaisia tehtäviä ei ole lainsäädännössä nimenomaisesti määrätty kunnille, mutta ne ovat muodostuneet monissa kunnissa keskeisiksi strategisiksi painopisteiksi. Kunnan tehtäväkentän jaottelu lakisääteisiin ja vapaaehtoisiin tehtäviin havainnollistaa tätä laajentunutta roolia elinvoiman edistäjänä (ks. kuva 3). Usein näitä tehtäviä toteutetaan yhdessä kuntakonsernin kehitysyhtiöiden, oppilaitosten ja muiden paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten toimijoiden kanssa.



Kuva 3. Kunnan tehtävien jaottelu: lakisääteiset ja kunnan itselleen ottamat tehtävät. (Mukaillen Valtiovarainministeriö 2025 ja kuntalaki 410/2015.)

Vuonna 2025 voimaan tullut TE-palveluiden järjestämisvastuun siirto kunnille on merkittävä askel kohti elinvoimatehtävien institutionalisointia osaksi kunnallista perustoimintaa. Työllisyys- ja elinkeinopolitiikka kytkeytyvät jatkossa entistä tiiviimmin toisiinsa, ja kuntien asema työvoiman saatavuuden, osaamisen kehittämisen ja yritysten kasvun mahdollistajana vahvistuu edelleen. Tämä korostaa tarvetta pitkäjänteiselle strategiselle otteelle, joka ei rajoitu perinteiseen palvelutuotantoon, vaan tähtää paikallisten edellytysten kehittämiseen kokonaisvaltaisesti. Tehtäväjaottelun tarkastelu osoittaa, että kuntien elinvoimatehtävät eivät ole marginaalinen osa toimintaa, vaan niillä on keskeinen rooli tulevaisuuden kestävän kasvun rakentamisessa. Vaikka nämä tehtävät ovat lähtökohtaisesti vapaaehtoisia, niiden vaikutus kunnan vetovoimaan, veropohjan kehittymiseen ja asukkaiden hyvinvointiin on kiistaton. Kuntien strateginen kapasiteetti, eli kyky johtaa, priorisoida ja resursoida, ratkaisee, miten vaikuttavia nämä tehtävät voivat käytännössä olla.

2.3.1 Elinkeinopoliittiset tehtävät käytännössä

Kuntien elinkeinopolitiikka on monitasoista toimintaa, jossa paikalliset erityispiirteet, kuten kunnan koko, sijainti ja hallintorakenne, vaikuttavat toimenpiteiden painotuksiin. Elinkeinopolitiikan toteutuksessa keskeisiä kunnallisia tehtäviä ovat muun muassa yritysneuvonta, toimitila- ja tonttipalveluiden kehittäminen, elinkeinohankkeet, vetovoima- ja markkinointityö sekä yritys-, koulutus- ja työvoimapalveluiden yhteensovittaminen. Monissa kunnissa operatiivinen vastuu on siirretty seudullisille kehitysyhtiöille, kun taas kunnalle jää strateginen ohjaus- ja rahoitusvastuu. Tämä mahdollistaa joustavan ja asiantuntijavetoisen toiminnan, joka vastaa paikallisiin tarpeisiin. Elinkeinopolitiikka ei kuitenkaan rajaudu kuntaorganisaation sisälle, vaan sen vaikuttavuus perustuu eri toimijoiden, kuten yritysten, koulutus- ja innovaatiotoimijoiden, rahoituslaitosten ja muiden yrityspalveluita tarjoavien tahojen, yhteistyöhön ja toisiaan täydentäviin toimiin. Paikallistasolla elinkeinopolitiikan ytimessä on yritysten toimintaympäristön parantaminen: osaamisen, palveluiden ja tuotantopanosten saatavuuden tukeminen sekä päätöksenteon ja sääntelyn sujuvoittaminen. Näin luodaan edellytykset yritysten kilpailukyvylle, työllisyydelle ja kunnan elinvoimaisuudelle osana laajempaa, valtakunnallista taloudellista kehitystä (Kuntaliitto 2024).

Toimintamallit vaihtelevat kuitenkin huomattavasti. Suurissa kaupungeissa elinkeinopalvelut ovat usein kaupungin omassa organisaatiossa, kun taas pienemmissä kunnissa ne

rakentuvat alueellisen yhteistyön tai hankkeiden varaan, mutta poikkeuksiakin on. Suurista kaupungeista esimerkiksi Oulussa palvelut on keskitetty Business Oulu -liikelaitokseen, kun taas pienessä kaupungissa Ylivieskassa elinvoimapalvelut muodostavat oman toimialansa osana kaupungin organisaatiota. Yhteistä eri malleille on pyrkimys tukea yrittäjyyttä sen eri vaiheissa, madaltaa yritystoiminnan aloittamisen kynnystä ja vahvistaa alueen kilpailukykyä. Vaikka tehtävät eivät ole lakisääteisiä, ne ovat vakiintuneet keskeiseksi osaksi kuntien strategista tehtäväkenttää (ks. luku 2.3). Poikkeuksena tähän on vuoden 2025 alusta kunnille siirtyvä lakisääteinen vastuu työllisyyspalveluista, jotka on monissa kunnissa yhdistetty elinkeino- ja yrityspalveluiden kanssa samaan kokonaisuuteen.

Elinkeino- ja yrityspoliittisten tehtävien sisältö on viime vuosina muuttunut vastaamaan entistä moniulotteisempia yhteiskunnallisia ja paikallisia haasteita. Väestörakenteen muutos, työvoiman saatavuuden ongelmat, rakennemuutosten aiheuttama työpaikkojen kato ja EU-tason politiikkamuutokset vaikuttavat kunnalliseen kehittämistyöhön eri tavoin. Osassa kunnista elinvoimatyötä ohjaa väestönkasvu, positiivinen työmarkkinakehitys ja yritystoiminnan vahvistuminen, jolloin painopiste on kasvun mahdollistamisessa, investointien houkuttelussa, osaavan työvoiman saatavuudessa sekä esimerkiksi kaupunkirakenteen ja asumisen kehittämisessä. (Aro ym. 2019; WSP 2024).

Toisaalla, erityisesti väestöltään vähenevissä kunnissa, strategiat ovat usein reaktiivisia vastauksia muuttuvaan toimintaympäristöön, mutta osassa kunnista voi tunnistaa myös proaktiivisia pyrkimyksiä löytää uusia vahvuuksia ja toimintamalleja. Kurvinen, Jolkkonen, Lemponen ja Kahila (2022, s. 7–12) kuvaavat tällaista kehitystä *älykkään sopeutumisen* käsitteellä: kuntien ei tarvitse ainoastaan sopeutua menetyksiin, vaan ne voivat aktiivisesti muotoilla omia kehityspolkujaan. Älykäs sopeutuminen sijoittuu strategisesti perinteisten sopeuttavien ja perinteisten kasvuun tähtäävien strategioiden väliin, ja voi tarkoittaa esimerkiksi toimitilojen uusiokäyttöä tai uusien kuntalaisten hyvinvointia tai yritysten toimintaedellytyksiä parantavien palveluiden kehittämistä olemassa olevilla resursseilla. Kurvinen ym. (2022, s. 57–74) osoittavat, että erityisesti pienissä kunnissa tällainen kehittäminen perustuu usein paikallisesti räätälöityihin ratkaisuihin, joissa yhdistyvät sisäinen kehittämistahto, alueellinen yhteistyö ja innovatiiviset toimintamallit. Älykkään sopeutumisen tarkoituksena on mahdollistaa aktiivinen elinvoimakehitys toimintaympäristössä tapahtuvista negatiivisistakin muutoksista huolimatta.

Esimerkiksi oppilaitosyhteistyö, yrityskummitoiminta tai maahanmuuttajien yrittäjyyspolkujen rakentaminen voivat olla osa tällaista omaehtoista politiikkaa. Ne näyttäytyvät paitsi taloudellisina investointeina, myös sosiaalisina ja yhteisöllisinä panostuksina kunnan tulevaisuuteen. Yksi konkreettinen esimerkki löytyy Donner-Amnellin (2020) tutkimuksesta, jonka mukaan Kajaanin opettajankoulutuslaitoksen lakkauttaminen ja yliopistokeskuksen supistuminen vähensivät koulutetun väestön osuutta alueella, joka aiheuttaa monia liitännäisvaikutuksia. Useat kunnat ovatkin kehittäneet paikkaperustaisia strategioita hyödyntäen esimerkiksi elinkeinorakennetta, kulttuuriperintöä tai matkailuvaltteja. Kajaanissakin koulutustarjonnan muutoksien negatiivisten vaikutusten rajoittamiseen reagoitiin esimerkiksi panostamalla tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan sekä kehittämällä Kajaanin ammattikorkeakoulua. Elinkeinopolitiikka ei tällöin näyttäydy irrallisina toimenpiteinä, vaan osana kokonaisvaltaista asemoitumista alue- ja työmarkkinoilla. Kunta voi esimerkiksi profiloitua kiertotalouden osaamiskeskuksena, panostaa monipaikkaisuutta edistäviin palveluihin tai investoida luoviin aloihin. (Donner-Amnell 2020.) EU:n hankerahoituksella voi olla merkittävä rooli tällaisten strategisten valintojen tukemisessa.

Myös rakennemuutosten keskellä kunnat ovat joutuneet määrittämään rooliaan uudelleen. Osa kunnista on ottanut vahvan elinvoimapoliittisen johtajuuden, jossa kunta toimii aktiivisesti uusien investointien houkuttelijana ja osaamisen kehittämisen koordinoijana. Toisaalla toiminta on reaktiivisempaa ja keskittyy olemassa olevien toimintojen säilyttämiseen. Aro ym. (2023) mukaan erot elinvoima- ja vetovoimatekijöissä ovat kasvaneet, mikä heijastuu myös kuntien käytännön toimenpiteisiin. Taloudellinen liikkumavara, henkilöstöresurssit ja paikalliset verkostot määrittävät pitkälti sen, kuinka kunnianhimoista ja vaikuttavaa elinvoimatyötä kunta kykenee tekemään. Kuten aiemmin mainittu, elinvoimapoliittinen ajattelu onkin kehittynyt kohti ekosysteemimäistä lähestymistapaa, jossa painopiste on kumppanuuksissa, vuorovaikutuksessa ja yhteistyörakenteissa. Nordlingin (2019) mukaan kunnilla onkin erityinen kyky mahdollistaa yrittäjyysekosysteemien kehittyminen tarjoamalla foorumeita, rakenteita ja vuorovaikutuksen paikkoja, jotka tukevat eri organisaatioiden tiedonvaihtoa ja oppimista. Kunta nähdään ekosysteemien kontekstissa erityisesti toimintaympäristön mahdollistajana, joka kokoaa yhteen eri toimijat, yritykset, oppilaitokset, järjestöt ja kehittäjäorganisaatiot, sekä alueelliset toimijat kuten maakuntaliitot, ELY-keskukset, yrittäjäjärjestöt ja Kuntaliiton, mutta myös valtionhallinnon toimijat, yhteisten tavoitteiden ympärille. Ekosysteemiajattelu korostuu erityisesti TE-uudistuksen myötä, kun työllisyyden,

osaamisen ja yrittäjyyden kehittämistoimet voidaan sovittaa yhteen saman organisatorisen rakenteen sisällä (Kuntaliitto 2025b).

Pienissä kunnissa ekosysteemiajattelu on usein vastaus resurssien niukkuuteen. Kurvinen ym. (2022) selostavat, että kehittäminen voi tarkoittaa esimerkiksi tilojen uusiokäyttöä, yhteiskehittämistä koulutuksen ja elinkeinotoiminnan välillä tai asumiskokeiluja, jotka yhdistävät elinvoimapalvelut ja kuntalaisten arjen tarpeet. Ekosysteemitoiminta ei edellytä tiettyä organisaatiomuotoa, ja se voi ilmentyä esimerkiksi avoimina innovaatioalustoina, toimialaklustereina tai kehitysyhtiöiden vetäminä kokeiluina, joissa kunta toimii fasilitaattorina. Nordlingin (2019) mukaan pelkkä julkisten politiikkatoimien kyky edistää yrittäjyysekosysteemien syntyä ei riitä, vaan myös ekosysteemien pitkäjänteistä kehitystä on tuettava. Kehittämistyön onnistuminen edellyttää kunnilta strategista osaamista, yhteistyön mahdollisuuksien tunnistamista ja luottamukseen perustuvaa vuoropuhelua. Nordlingin tutkimuksen mukaan julkisesti rahoitetut aluekehitysohjelmat voivat edistää alojen välistä vuorovaikutusta ja luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia hyödyntämällä avoimia toimintatapoja, joissa korostuvat läpinäkyvä yhteistyö, tiedon jakaminen ja yhteiskehittäminen eri toimijoiden välillä. Tutkimus tarjoaa myös näkökulmia siihen, miten kansallinen yrittäjyyttä ja ekosysteemejä edistävä politiikka voi toteutua alueellisten toimijoiden kautta. Aluetoimijat ovat keskeisessä roolissa, koska he tuntevat paikalliset tarpeet ja omaavat usein verrattain laajat resurssit.

Tällainen kehittämismalli edustaa käytännössä älykkään sopeutumisen sovellusta: väestöään menettävissä kunnissa elinvoimatyö ei nojaa yksin kasvuun, vaan identiteetin vahvistamiseen ja uudenlaisen houkuttelevuuden rakentamiseen (Kurvinen ym. 2022, 7–12). Huomioitavaa on kuitenkin, että kuten Aro ym. (2023, 8–11) esittävät EVP-indeksinsä kautta, kunnalliset toimintaympäristöt poikkeavat toisistaan merkittävästi. Kehityksessä mukana pysyminen vaatii, että kunnat kykenevät tunnistamaan omat vahvuutensa ja toimimaan pitkäjänteisesti niiden varaan rakentuvien strategioiden kautta. Tällaisessa kontekstissa on erityisen tärkeää, että kehittämisvalinnat tehdään kriittisesti ja vaikuttavuutta arvioiden, sillä rajalliset resurssit eivät salli sirpaloitunutta tai sattumanvaraista elinvoimatyötä.

2.3.2 Kuntien toimintaedellytykset ja niihin vaikuttavat tekijät elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikan näkökulmista

Kuntien kyky toteuttaa elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikkaa riippuu olennaisesti niiden kokonaisresursseista ja mahdollisuudesta kohdentaa voimavaroja lakisääteisten palveluiden ohella elinvoiman kehittämiseen. Mitä suurempi osuus kunnan budjetista sitoutuu peruspalveluihin, kuten opetus-, sosiaali- ja infrastruktuuritehtäviin, sitä vähemmän liikkumavaraa jää vapaaehtoisiin, mutta strategisesti tärkeisiin elinkeino- ja yrityspoliittisiin toimiin. Toimintaedellytyksiin vaikuttavat lisäksi kunnan koko, väestörakenne, elinkeinopohja, taloudellinen kantokyky, osaamisresurssit sekä paikallinen poliittinen tahtotila. Näiden tekijöiden yhteispeli määrittää sen, kuinka kunnianhimoisesti kunta voi toimia yrittäjyyden mahdollistajana ja kehittämisalustana. Aro ym. (2019) osoittavat, että kuntien toimintaedellytyksiin vaikuttavat sekä rakenteelliset että poliittiset tekijät, ja erityisesti kunnalliset valinnat elinkeino- ja yrityspolitiikan suhteen aiheuttavat merkittäviä eroja kuntien välillä. Toiset kunnat panostavat aktiivisesti yrittäjyyden tukemiseen, kun taas osa toimii huomattavasti passiivisemmin.

Kuntien toimintaedellytykset elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikassa rakentuvat osin tekijöistä, joihin voidaan vaikuttaa paikallisesti, ja osin olosuhteista, joihin kunnilla on vain rajallinen vaikutusmahdollisuus. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat esimerkiksi kunnan oma strateginen linjaus elinvoimapolitiikan painopisteistä, talousjohtamisen onnistuminen, organisaation osaamisresurssit sekä paikalliset verkostot ja kehittämisaktiivisuus. Kunnat, jotka investoivat pitkäjänteisesti elinvoimatehtäviin, voivat paitsi rakentaa vetovoimaista toimintaympäristöä, myös vaikuttaa alueensa maineeseen ja yhteistyörakenteisiin. Aro ym. (2023) korostavat, että juuri nämä paikalliset valinnat selittävät merkittävän osan kuntien välisistä eroista. Esimerkiksi panostukset yritysalueiden infrastruktuuriin tai ennakoiva koulutusyhteistyö voivat synnyttää positiivisia kehityspolkuja, kun taas reaktiivisuus tai resurssien hajautuminen voivat rajoittaa vaikuttavuutta. Smallbone (2016) luonnehtii tällaisia suoraan yrittäjiin kohdistuvia toimia osaksi *suppeaa* yrittäjyyspolitiikkaa, johon kunnilla on selkein ohjausvastuu ja käytännön toimintavalta. Näitä ovat myös muun muassa yritysneuvonnan ja sijoittumispalveluiden tarjoaminen, toimitila- ja tonttipalvelujen kehittäminen sekä yritystilaisuuksien ja verkostojen fasilitointi. Useat kunnat panostavat myös aloittavan yrittäjän tukemiseen, kuten starttirahan hakuprosessia tukeviin palveluihin, tai järjestävät erikoistuneita

neuvontapalveluja esimerkiksi maahanmuuttajille tai luovien alojen yrittäjille. Tällaiset toimet ovat usein mitoitettavissa kunnan omien resurssien ja strategisten valintojen mukaan.

Sen sijaan monet elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikkaan vaikuttavat tekijät sijaitsevat kuntien vaikutusvallan ulkopuolella. Näitä ovat esimerkiksi koulutusrakenteet ja korkeakoululaitoksen sijoittuminen, valtion palveluverkoston muutokset, lainsäädännölliset reunaehdot tai hyvinvointialueiden strategiset valinnat. Tällaiset tekijät kuuluvat Smallbonen (2016) mukaan *laajan* yrittäjyyspolitiikan piiriin, jota määrittävät kansalliset tai alueelliset linjaukset ja jonka puitteisiin kuntien on sopeuduttava. Smallbonen mukaan kunnalliset paikallistasolla vaikuttavat päätökset osana tätä laajempaa hallintoa vaikuttavat suoraan siihen, millainen paikallinen toimintaympäristö yrittäjille syntyy.

Myös esimerkiksi korkeakoulupaikkojen alueellinen jakauma vaikuttaa ratkaisevasti osaavan työvoiman saatavuuteen ja osaamispohjan kehittämismahdollisuuksiin. Samoin valtion päätökset esimerkiksi Aluehallintovirastojen, TE-toimistojen tai Kelan palvelupisteiden verkostojen osalta voivat joko vahvistaa tai heikentää kunnan kykyä houkutella yritystoimintaa. Lisäksi hyvinvointialueen linjaukset, esimerkiksi työkyvyn tuen tai sote-palvelujen saavutettavuuden osalta, voivat vaikuttaa epäsuorasti yritysten toimintaympäristöön ja työvoiman saatavuuteen. Vastaavasti näiden toimien seuraukset voivat näkyä suoremmin kuntien taloudessa, jolla on merkittävä vaikutus kuntien mahdollisuuksiin toteuttaa elinvoimaisuutta lisääviä toimenpiteitä ja politiikkoja. Tästä huolimatta kunnat eivät ole täysin passiivisia suhteessa laajankaan yrittäjyyspolitiikan kehykseen. Ne voivat tietyin edellytyksin vaikuttaa myös näihin rakenteisiin esimerkiksi tekemällä aloitteita koulutusyhteistyöstä, osallistumalla seudullisiin sopimuksiin tai vaikuttamalla palveluverkkoratkaisuihin poliittisesti ja verkostojen kautta (Nordling 2019). Kunnan asema ei siis rajaudu olemassa oleviin puitteisiin, vaan se voi toimia aktiivisena muutosagenttina myös ylätason rakenteissa.

Kunnan omat valinnat ja hallinnon sekä johtamisen laadukkuus, esimerkiksi se, miten hyvin taloutta on hoidettu, minkälainen strateginen kehittämisote kunnassa vallitsee, ja miten aktiivisesti kunta toimii verkostoissa, vaikuttavat ratkaisevasti siihen, kuinka herkästi ja vaikuttavasti kunta pystyy vastaamaan ulkoisiin muutoksiin (WSP 2024). Vaikka lainsäädännölliset uudistukset, kuten TE-palveluiden järjestämisvastuun siirtyminen kunnille, asettavat kaikille kunnille saman velvoitteen, ovat niiden lähtökohdat ja toimintakyky toteutuksessa hyvin erilaisia. Hyvin johdettu kunta, jolla on vakaa taloudellinen tilanne, ennakoiva strategia ja osaava organisaatio, pystyy usein kytkemään ulkoiset muutokset osaksi omia

kehittämispyrkimyksiään. Se voi esimerkiksi suunnata TE-uudistuksen myötä avautuvat mahdollisuudet tukemaan paikallista elinvoimapolitiikkaa: yhdistämällä työllisyyspalvelut osaksi yritys- ja koulutuspalveluja, kehittämällä asiakaslähtöisiä toimintamalleja ja hyödyntämällä seudullista yhteistyötä (Kuntaliitto 2025b). Tällaisessa kunnassa uudistus ei näyttäydy hallinnollisena taakkana vaan vipuvoimana, jonka kautta voidaan vahvistaa paikallisia elinvoimatehtäviä. Pitkällä aikavälillä tämä voi vahvistaa kunnan kilpailukykyä, lisätä investointeja ja parantaa kuntatalouden kestävyyttä.

Huonosti johdetussa kunnassa sen sijaan reagoidaan usein myöhässä tai hallinnollisesti kapeasti. Taloudellinen niukkuus ja selkeän strategian puute voivat johtaa siihen, että esimerkiksi TE-palveluiden haltuunotto jää minimitoteutukseen, eikä sitä kytketä laajempaan elinvoimapolitiikkaan. Tämä voi näkyä esimerkiksi hajanaisina palveluina, yhteistyön puutteena ja asiakkaan näkökulmasta tehottomuutena. Lyhyellä aikavälillä se voi aiheuttaa kasvavia kustannuksia ja hallinnollista kuormaa, pitkällä aikavälillä se heikentää kunnan asemaa osaajien, yritysten ja investointien silmissä. Täten voidaan todeta, että vaikka ulkoiset rakenteet, kuten Smallbonen (2016) määrittelemän laajan yrittäjyyspolitiikan puitteet, koskevat kaikkia kuntia, niiden vaikutus ei ole mekaanisesti samanlainen. Kunnan oma toimintakyky ja strateginen johto määrittävät pitkälti, tuleeko muutoksista taakka vai mahdollisuus. Kunta voi toiminnallaan joko vahvistaa kykyään vaikuttaa näihin kehityskulkuihin, tai ajautua tilanteeseen, jossa se joutuu sopeutumaan niihin passiivisesti ja lyhytjänteisesti.

Kuntien mahdollisuudet kehittää vaikuttavaa ja kasvua tukevaa elinkeinopolitiikkaa eivät kuitenkaan rakennu vain paikallishallinnon organisoitumiseen ja johtamiseen, vaan myös rakenteellisiin tekijöihin, kuten osaavan työvoiman saatavuuteen, koulutustasoon ja alueellisiin markkinaehtoihin. Acs ja Szerb (2007) korostavat, että erityisesti korkean kasvupotentiaalin omaavien yritysten tukeminen vaatii hallinnollisten esteiden purkamisen lisäksi rakenteellisia uudistuksia muun muassa työmarkkinoiden ja rahoitusjärjestelmän toimivuudessa. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kunnan toimintaympäristö, sisältäen esimerkiksi väestön koulutustason, alueellisen innovaatiokyvyn ja rahoituksen saatavuuden, muodostaa kriittisen perustan kunnallisen elinvoimapolitiikan vaikutusmahdollisuuksille ja vaikuttavuudelle.

Yksi keskeisimmistä tekijöistä kunnallisen elinkeinopolitiikan onnistumisen kannalta on väestörakenne. Kunnan ikäjakauma, väestökehitys ja koulutustaso vaikuttavat suoraan siihen, millaisia resursseja kunnalla on käytettävissään, missä mittakaavassa erilaisia lakisääteisiä

palveluita tulee toteuttaa, sekä minkälaista yritystoimintaa alueella on mahdollista kehittää. Kunnat, joiden väestöpohja on nuorempaa ja kasvavaa, kohtaavat erilaisia kehityshaasteita ja -mahdollisuuksia kuin kunnat, joissa väestö ikääntyy nopeasti ja muuttotappio on jatkuvaa. Skica, Bem ja Żygadło (2013) korostavat, että kunnilla on keskeinen rooli sosiaalisen ja teknisen infrastruktuurin ylläpitäjinä, mutta heidän mukaansa juuri väestörakenteen ja paikallistalouden kehitys luovat perustan elinkeinoelämää tukeville toimenpiteille. Kunnan houkuttelevuus investoinneille ja uusille yrityksille on kytköksissä muun muassa työvoiman saatavuuteen, alueen koulutustarjontaan sekä kunnallisiin palveluihin, kuten asumisen laatuun ja koulutuksen saavutettavuuteen.

Väestön koulutustaso on erityisen merkityksellinen tekijä innovatiivisen yrittäjyyden ja uuden yritystoiminnan kannalta. Dahlstrand ja Stevenson (2010) korostavat, että erityisesti innovatiivinen yrittäjyys kytkeytyy alueen tiede- ja teknologiapohjaan sekä osaavan työvoiman saatavuuteen. Korkeasti koulutetut ja osaamista kartuttaneet henkilöt ovat alttiimpia ryhtymään yrittäjiksi sekä kykenevämpiä hyödyntämään verkostoja ja tukipalveluita. Näin ollen kunnissa, joissa osaamispohja on vahva, on monipuolisia edellytyksiä myös kehittyneempään ja pitkäjänteisempään elinvoimapolitiikkaan. Minniti (2005) puolestaan osoittaa, että paikallisten verkostojen ja sosiaalisten ulkoisvaikutusten merkitys korostuu erityisesti tilanteissa, joissa yrittäjyys tapahtuu epävarmuuden oloissa. Korkean yrittäjyyden alueilla yrittäjien suuri määrä madaltaa uusien toimijoiden epävarmuutta, mikä luo positiivisen kehityssyklin, ja tämä verkostovaikutus on vahvasti sidoksissa alueen demografiseen ja sosiaaliseen rakenteeseen.

Toinen keskeinen tekijä on kunnan elinkeinorakenne ja alueellisten markkinoiden laajuus. Esimerkiksi teollisuusvaltaisissa tai elinkeinorakenteeltaan suppeissa kunnissa elinvoimapolitiikan keinovalikoima on usein erilainen kuin monialaisessa, palvelu- ja osaamisintensiivisessä kaupungissa. Aarsaether ja Ringholm (2011) tarkastelevat maaseutukuntia kehittäjinä ja osoittavat, että kunnat voivat yhdistää suunnitelmallista aluekehittämistä ja yrittäjämäistä reagointia, jos alueen elinkeinorakenne mahdollistaa sen. Heidän mukaansa erityisesti kunnat, jotka kykenevät reagoimaan ruohonjuuritason aloitteisiin ja kytkemään ne strategiseen suunnitteluun, pärjäävät paremmin kehittämistyössä. Samoin Smallbone (2016) toteaa, että elinkeinorakenteen monipuolisuus tukee laajempaa yrittäjyyspolitiikkaa ja parantaa paikallisen toimijan resilienssiä: mitä enemmän esimerkiksi kunta kykenee monipuolistamaan elinkeinopohjaansa, sitä paremmin se selviää myös rakenteellisista muutoksista ja talouden

suhdannevaihteluista. Stam (2015) ja Edoho (2016) puolestaan korostavat, että paikallisen politiikan tulisi kohdistua erityisesti korkean vaikuttavuuden yrittäjyyteen, eli mahdollisimman tuottavaan, innovatiiviseen ja kasvuhakuiseen liiketoimintaan. Tämä edellyttää kuitenkin, että alueelliset olosuhteet, kuten infrastruktuuri, finanssipalvelujen saavutettavuus ja viranomaisten kapasiteetti, tukevat yrittäjyyttä. Erityisesti väestön tulotaso, työttömyysaste ja alueellinen ostovoima vaikuttavat siihen, millainen liiketoiminta voi menestyä ja millaisia investointeja kuntaan voidaan houkutella.

Yhteenvetona todetaan, että koska elinvoimapolitiikan toimenpiteet sijoittuvat pääosin yleisen toimialan piiriin, edellyttävät ne kunnallista harkintaa ja taloudellista liikkumavaraa. Tämän vuoksi kuntatalouden tasapaino on perusedellytys sille, että kunta voi tehdä pitkäjänteisiä ja vaikuttavia valintoja elinvoiman kehittämiseksi. Taloudellisesti vakaat kunnat pystyvät suuntaamaan resursseja ennakoivaan kehittämistyöhön, kun taas talouspaineessa toimivat kunnat jäävät usein reaktiivisiksi tai joutuvat karsimaan elinvoimapoliittisista panostuksista. Lisäksi rakenteelliset olosuhteet, kuten väestön koulutustaso, työvoiman saatavuus ja elinkeinorakenteen monipuolisuus, määrittävät konkreettisesti sitä, millaisia mahdollisuuksia kunnalla on tukea uutta yritystoimintaa.

Innovatiivinen ja kasvuhakuinen yrittäjyys edellyttää alueellista osaamispohjaa sekä toimivaa infrastruktuuria ja rahoitusympäristöä. Kunnat, joiden väestö on nuorta ja koulutettua, voivat hyödyntää näitä resursseja kilpailukyvyn vahvistamiseen. Vastaavasti korkea työttömyys tai muuttotappio voivat rajoittaa kehittämistoimien vaikuttavuutta, ellei kunta kykene paikkaamaan näitä verkostoilla tai strategisilla investoinneilla. Verkostovaikutukset, sosiaalinen pääoma ja toimiva yhteistyö korostuvat etenkin niillä alueilla, joilla yrittäjyys tapahtuu epävarmuuden oloissa. Näin ollen elinvoimapolitiikan onnistuminen edellyttää sekä taloudellista kantokykyä että kykyä hyödyntää alueellisia erityispiirteitä ja voimavaroja osana kokonaisvaltaista kehittämisstrategiaa.

Kriittistä on myös paikallisen päätöksenteon laatu: kuntien on kyettävä tekemään ennakoivia, tietoon perustuvia valintoja ja omaksuttava kehittämisorientoitunut asenne, jossa yrittäjyyden ja elinvoiman monipuolinen tukeminen nähdään pitkäjänteisenä investointina kunnan tulevaisuuteen.

2.4 Kunnat yrittäjyyden ja yritystoiminnan mahdollistajina sekä kehittäjinä

Tässä luvussa tarkastellaan kirjallisuuden pohjalta kunnallisia strategioita ja toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään yrittäjyyttä ja vahvistamaan yritysten toimintaedellytyksiä. Smallbonen (2016) jaottelua suppean ja laajan politiikan välillä hyödynnetään jäsennyksen tukena, ja lisäksi Stevensonin ja Lundströmin (2002) kehikko auttaa hahmottamaan yksittäisten toimenpiteiden suhdetta yrittäjyyspolitiikan strategisiin tavoitteisiin. Painopiste on ensisijaisesti suppeassa yrittäjyyspolitiikassa, mutta myös laajemmat elinvoimaan ja rakenteellisiin edellytyksiin liittyvät toimet huomioidaan. Kuntien keinovalikoimaa tarkastellaan esimerkiksi yritysneuvonnan, rahoituksen, yrittäjyyskasvatuksen ja kohdennettujen tukimuotojen näkökulmista. Samalla tuodaan esiin keskeisiä haasteita, kuten resurssien rajallisuus, institutionaalinen kapasiteetti, ristiriitaiset tavoitteet ja vaikutusten mittaamisen vaikeus. Nordlingin (2019) esiin nostama ekosysteemiajattelu ja kunnan rooli vuorovaikutuksen mahdollistajana laajentaa ymmärrystä siitä, miten kunnat voivat strategisesti kytkeytyä yrittäjyyden edistämiseen yhteistyön ja yhteiskehittämisen kautta. Luvun tavoitteena on luoda kokonaiskuva siitä, millaisessa kehyksessä kunnallinen yrittäjyyden ja yritystoiminnan tukeminen operoi, ja millaiset tekijät määrittävät sen vaikuttavuuden edellytyksiä käytännössä.

2.4.1 Yrittäjyyden edistämisen ja yritysten tukemisen keinot

Yrittäjyyden tukemisessa kuntien rooli vaihtelee erityisesti käytössä olevien resurssien ja institutionaalisen kapasiteetin mukaan. Kirjallisuuden perusteella voidaan tunnistaa joukko keskeisiä välineitä ja toimintatapoja, jotka toistuvat erilaisissa toimintaympäristöissä. Workun (2016) tutkimus Etelä-Afrikasta korostaa, että kunnallisten peruspalvelujen laatu on suorassa yhteydessä pienyritysten elinkelpoisuuteen: tutkimuksessa jopa 87 % elinkelpoisista yrityksistä koki saaneensa laadukasta kunnallista palvelua, kun vastaava osuus elinkelvottomissa yrityksissä oli vain 14 %. Vastaavanlainen yhteys tunnistetaan myös Suomen Uusyrityskeskukset ry:n (SUK 2025) tuoreessa vaikuttavuustutkimuksessa, jossa on tarkasteltu Uusyrityskeskusten neuvontapalvelujen vaikutuksia yritysten perustamiseen, eloonjäämiseen, kasvuun ja työllistämiseen laajalla rekisteri- ja kyselyaineistolla. Tutkimuksen mukaan Uusyrityskeskusten kautta perustetut yritykset ovat keskimäärin selvästi pitkäikäisempiä ja taloudellisesti vahvempia kuin valtakunnallinen vertailujoukko. Pitkällä aikavälillä

(vuosina 2015–2019 perustetut yritykset) Uusyrityskeskusten asiakkaiden osakeyhtiöistä oli edelleen toiminnassa lähes 90 %, kun kaikkien osakeyhtiöiden vastaava osuus jäi noin 79 prosenttiin.

Vaikuttavuus näkyy myös yritystoiminnan käynnistymisessä ja kasvussa. Uusyrityskeskusten neuvontaa saaneiden yritysten todennäköisyys jäädä kokonaan nollaliikevaihtoon on tutkimuksen mukaan vain noin kolmannes verrattuna yrityksiin, jotka eivät ole hyödyntäneet neuvontapalvelua. Lisäksi neuvontaa saaneiden osakeyhtiöiden liikevaihdon mediaani on sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä tilastollisesti merkitsevästi korkeampi kuin vertailuryhmällä, ja myös henkilöstömäärät kehittyvät keskimäärin suotuisammin. Selvitys korostaa erityisesti yritystoiminnan alkuvaiheen neuvonnan merkitystä. Liiketoimintaidean realistinen arviointi, liiketoimintasuunnitelman ja talouslaskelmien laatiminen sekä yrittäjän valmiuksien vahvistaminen vähentävät merkittävästi epäonnistumisen riskiä ja tukevat yritystoiminnan kestävää käynnistymistä. Suomen Uusyrityskeskusten kaltaista aloittavan yrittäjän neuvontaa tarjotaan kunnissa ympäri maata, ja kunnalliset yrityspalvelut toimivat usein myös osana tätä valtakunnallista verkostoa. Tämä alleviivaa kunnallisten peruspalvelujen, kuten neuvonnan, infrastruktuurin ja hallinnollisten prosessien, keskeistä roolia osana suppeaa yrittäjyyspolitiikkaa (Smallbone 2016). Lisäksi Worku (2016) osoittaa, että räätälöidyn koulutuksen puute ja epätarkoituksenmukainen elinvoimapolitiikka kasvattavat merkittävästi yritysten epäonnistumisen riskiä.

Laajempaa näkökulmaa tarjoavat Li, Westlund ja Liu (2019), joiden mukaan maaseutuyhteisöjen kestävän kehityksen edellytys on kyky vastata ulkoisiin muutoksiin kolmen toisiaan täydentävän tekijän avulla: elinkeinorakenteen monipuolistaminen, markkinalähtöiset instituutiot ja vahva sosiaalinen pääoma. Näistä erityisesti sosiaalinen pääoma, joka ilmenee paikallisena yrittäjyytenä sekä tiheinä sisäisinä (*bonding*) ja ulospäin suuntautuvina (*bridging*) verkostoina, on keskeinen uusien toimintojen syntymisen mahdollistaja. Tämä on relevanttia myös kuntatasolla, jossa, kuten Nordling (2019) esittää, kunta voi toimia vuorovaikutuksen ja yhteistoiminnan mahdollistajana. Li et al. (2019) korostavat, että juuri sisäisen koheesion ja ulkoisten yhteyksien yhdistäminen vahvistaa yhteisöjen resilienssiä ja kykyä kehittää uusia, paikallisiin vahvuuksiin perustuvia elinkeinoja.

Lindholm Dahlstrand ja Stevenson (2010) puolestaan tuovat esiin, että yrittäjyyspolitiikan tehokkuus riippuu siitä, miten hyvin yksittäiset toimenpiteet suhteutuvat yrittäjyyden strategisiin kehitystavoitteisiin. Heidän lähestymistapansa painottaa sitä, että yrittäjyyspolitiikan

ei tulisi keskittyä ainoastaan yritystoiminnan aloittamisen tukemiseen, vaan sen tulisi ulottua myös jo toimivien yritysten kasvun, kehittymisen ja innovaatiotoiminnan tukemiseen. Tällöin myös markkinoiden, sääntelyn, koulutuksen ja kulttuurin kaltaiset rakenteelliset tekijät ovat osa vaikuttavaa yrittäjyyspolitiikkaa, ja niihin kytkeytyvät kunnalliset strategiset valinnat. Huomioitavaa on, että kuten kappaleessa 2.1 tuotiin esille, Stam (2015) esittää, että yrittäjyyspolitiikan painopiste on siirtymässä määrällisestä yrittäjyyden lisäämisestä kohti laadullisesti vaikuttavaa, kasvuhakuista ja innovaatioita synnyttävää yrittäjyyttä. Tällöin kuntien rooli on ennen kaikkea mahdollistaa ekosysteemin kehittyminen, jossa keskeiset toimijat, mukaan lukien yrittäjät itse, osallistuvat sen jatkuvaan muotoiluun.

Colombo ym. (2019) syventävät tätä näkökulmaa käsittelemällä erityisesti yrittäjyysekosysteemien hallintaa. Heidän mukaansa ekosysteemejä voidaan tarkastella joko luonnollisesti kehittyvinä tai hallitusti rakennettuina kokonaisuuksina. Ensimmäisessä tapauksessa hallinta tapahtuu ikään kuin Adam Smithin kuvaileman ”näkymättömän käden” ohjaamana, kun taas toisessa korostuu julkisen sektorin, myös kuntien, rooli resurssien jakajana, rakenteiden rakentajana ja osallistujien motivaattorina. Tällöin kysymykset ekosysteemin rajojen määrittelystä, resurssien kohdentamisesta ja kannustimien asettamisesta ovat keskeisiä. Hallittu ja strateginen ekosysteemin johtaminen tuo esiin juuri sen, miten kunta voi vaikuttaa siihen, kenen kanssa se toimii, miten yhteisiä tavoitteita rakennetaan ja mitä vaikutuksia syntyy koko alueen kilpailukyvylle.

Kunta voi tukea yrityksiä paitsi kehittämishankkeiden ja koulutusyhteistyön, myös ydintoimintojensa kautta. Lupaprosessien sujuvuus, kaavoituksen ennakoitavuus ja joustava viranomaisyhteistyö muodostavat keskeisiä yritysmyönteisyyden käytännön ilmentymiä. Esimerkiksi rakennus- ja ympäristölupien nopea käsittely voi olla ratkaiseva tekijä investointipäätöksissä, ja kaavapolitiikassa ennakoitavuus lisää sijoittumisen houkuttelevuutta (Aarsaether & Ringholm 2011; Skica ym. 2013). Teollisuusalueiden, yritystonttien ja toimitilojen kehittäminen sekä infrastruktuuripalvelujen, kuten kunnallistekniikan tai logistiikkayhteyksien, tarjoaminen ovat edelleen keskeisiä kuntien keinoja vaikuttaa yritysten sijoittumispäätöksiin. Erityisesti alueilla, joilla kilpaillaan uusista investoinneista, kuntien aktiivisuus näissä perustoiminnoissa voi määrittää yrityksen näkemyksen alueen houkuttelevuudesta. Kunta voi lisäksi toimia aktiivisena kontaktipintana olemassa olevien yritysten laajennus- tai investointisuunnitelmissa. Proaktiivinen elinkeinopalvelu, jossa yrityksiä lähestytään säännöllisesti ja tarpeita kartoitetaan ennakoivasti, mahdollistaa tukitoimien räätälöinnin ja

luottamuksen rakentamisen. Sijoittumista harkitseville yrityksille tärkeää on paitsi sijainti ja infrastruktuuri, myös signaali siitä, että kunta suhtautuu positiivisesti ja ratkaisukeskeisesti yritystoiminnan edellytyksiin.

Yrittäjyyden tukeminen ei myöskään rajoitu yksittäisiin toimenpiteisiin, vaan vaatii strategista suunnittelua ja vaikuttavuuslähtöistä johtamista. Esimerkiksi Sotarauta (2018) toteaa, että älykkään erikoistumisen (*smart specialization*) -strategioiden onnistuminen edellyttää kykyä rakentaa yhteistä visiota aluekehityksen suuntaamiseksi, mutta samalla tulisi tunnistaa, että visiot eivät ole vain teknisiä tai neutraaleja, vaan ne ovat usein poliittisia ja moniäänisiä kamppailun kohteita. Vastaavasti Aarsaether ja Ringholm (2011) painottavat, että kunnallinen kehittämistyö vaatii selkeitä linjauksia ja poliittista tahtoa, joka ohjaa resursointia ja toimenpiteiden pitkäjänteisyyttä. Sotarauta huomioi lisäksi, että strateginen johtajuus aluekehityksessä liittyy tiiviisti kykyyn artikuloida tulevaisuuskuvia, jotka paitsi ohjaavat resurssien kohdistamista, myös luovat merkityksellisyyttä eri toimijoille. Näin ollen visioita ei tulisi nähdä yksittäisen johtajan määritteleminä päämäärinä, vaan kollektiivisina rakennelmina, joiden muotoutuminen edellyttää jatkuvaa vuorovaikutusta, luottamusta ja kykyä yhdistää erilaisia näkökulmia. (Ks. Sotarauta 2018.)

Sotarauta & Grillitsch (2023) muistuttavat, että aluekehittäminen perustuu väistämättä sosiaalisesti tuotettuihin rakenteisiin, joita ihmiset omilla toimillaan uusintavat ja muuttavat. Tällöin strategisen johtamisen ja tiedolla johtamisen perusta ei ole neutraalia faktaa, vaan tulkintaa siitä, mihin suuntaan kehitystä tulisi ohjata, ja keiden näkökulmasta. He viittaavat Forayn (2016) näkemykseen, jonka mukaan älykkään erikoistumisen onnistunut toteutus edellyttää paikallisen tiedon kokoamista, jatkuvaa oppimista ja kykyä tunnistaa alueellisia vahvuuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunnilla tulisi olla riittävät organisatoriset ja kognitiiviset kyvykkyydet strategiaprosessien hallintaan, muuten on vaarana ajautua niin sanottuun *capability trap* -ilmiöön. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa organisaatio toistaa olemassa olevia toimintamalleja ja ratkaisuja, koska sillä ei ole riittävästi kykyä, aikaa tai resursseja kehittää uusia. Näin kehittämistyö jää pintapuoliseksi ja strategiat eivät johda todellisiin muutoksiin, vaan uusintavat aiempia käytäntöjä. (Sotarauta 2018; Sotarauta & Grillitsch 2023).

Kunnat seuraavat yrittäjyyden tilaa vaihtelevasti. Yleisiä mittareita ovat mm. yrityskanta, työpaikkakehitys, työttömyysaste, investointien määrä ja asiakaspalaute, mutta tiedonkeruun ja analyysin taso vaihtelee kunnittain (Skica ym. 2013). Suomessa monilla kunnilla on

käytössä jonkinlainen tiedolla johtamisen työpöytä, jota kautta monia yleisiä tunnuslukuja on helppoa seurata. Tilastotieto saadaan valmiiksi esimerkiksi tilastokeskuksen kautta usein jopa kaksi vuotta tapahtumien jälkeen, jonka vuoksi myös näiden työkalujen hyödynnettävyys on rajallista. Analyysin taso vaihtelee tilastoja hyödyntävien kunnan työntekijöiden osaamisen perusteella. Usein vaikuttavuustiedon hyödyntäminen jää myös satunnaiseksi, eikä järjestelmällinen tiedolla johtaminen ole vielä juurtunut osaksi päätöksentekoa (Arshed ym. 2014). Tämä rajoittaa kykyä suunnata resursseja strategisesti ja arvioida toimenpiteiden todellista merkitystä elinvoiman kannalta.

Strateginen linjaaminen voi kunnissa näkyä myös laajoina horisontaalisina tavoitteina, kuten vihreän siirtymän tukemisena tai digitalisaation edistämisenä läpileikkaavana teemana. Tällaiset tavoitteet voivat ohjata myös yrittäjyyspolitiikan painopisteitä, erityisesti silloin kun kunta hyödyntää EU-rahoitteisia hankkeita kehittämistoiminnan välineenä. EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmat (kuten EAKR, ESR+) ovat tarjonneet rahoitusta mm. vihreän siirtymän mahdollisuuksien hyödyntämiseen, yritysten digiloikan tukemiseen sekä startup-ekosysteemien kehittämiseen. Alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien tavoitteet vaihtelevat rahoituskausittain, ja niitä voidaan muokata myös kesken rahoituskausia, mutta joka tapauksessa potentiaali kehittämistyön tukena on ollut ja tulee todennäköisesti myös jatkumaan merkittävänä. Kunnat voivat toimia hankkeiden koordinoijina, mahdollistajina, toteuttajina tai osatoteuttajina ja vaikuttaa näin laajempien strategisten linjausten toteutumiseen käytännön tasolla (Donner-Amnell 2020; Kuntaliitto 2025b). Sotarauta (2018) korostaa, että älykkään erikoistumisen puitteissa EU-hankkeet eivät ole pelkkiä rahoitusvälineitä, vaan ne voivat toimia tilapäisinä institutionaalisina alustoina, joiden kautta kunnissa kehitetään uusia toimintamalleja, rakennetaan kokeilukulttuuria ja edistetään strategisia tavoitteita yhdessä kumppanien kanssa. Estensoro ja Larrea (2016) puolestaan osoittavat, että tällaiset strategiset kehittämisprosessit voivat olla tehokkaimpia silloin, kun ne kytkeytyvät kunnalliseen strategiatyöhön jonkin temaattisesti rajatun kokonaisuuden kautta. Näin voidaan osaltaan ylittää paikallisen kehittämisen institutionaalisia ja organisatorisia rajoitteita rakentamalla uusia kumppanuuksia ja yhteistä ymmärrystä alueen kehityssuunnasta

Myös päätöksenteon kulttuuri vaikuttaa olennaisesti siihen, kuinka mahdollistava toimintaympäristö kunnassa on. Skica ym. (2013) korostavat, että kunnissa, joissa yrittäjyys nähdään strategisena kehityspolitiikan välineenä eikä pelkkänä talouskasvun sivutuotteena, myös kunnallisen toiminnan painopisteet voivat muuttua yritysmyönteisemmiksi. Tämä

näkyy esimerkiksi siinä, että kunnissa panostetaan aktiivisesti palveluihin, verkostoihin ja yhteistyöhön, jotka tukevat yrittäjyyttä osana laajempaa aluekehitystä. Erityisesti pienissä kunnissa, joilla ei ole laajoja resurssivaroja, juuri päätöksentekokulttuuri voi toimia merkittävänä kilpailuetuna suhteessa muihin alueisiin (Aarsaether & Ringholm, 2011).

Skica ym. (2013) korostavat, että yrittäjyysmyönteinen päätöksentekokulttuuri edellyttää paikallistason julkisilta organisaatioilta, kuten kuntaorganisaatioilta, osaamista, johdon sitoutumista ja kykyä yhteistyöhön eri sidosryhmien kanssa. Tällainen kulttuuri ei synny yksittäisten toimenpiteiden kautta, vaan vaatii pitkäjänteistä strategista suuntaa ja institutionaalista oppimista. Heidän mukaansa päätöksentekokulttuuri vaikuttaa suoraan siihen, miten uskottavina ja sitouttavina yrittäjyyden tukitoimet koetaan. Yritysmyönteinen toimintaympäristö rakentuu erityisesti vuorovaikutteisessa hallinnossa, jossa päätöksenteko pohjautuu aloitteiden vastaanottamiseen, sidosryhmien osallistamiseen ja jatkuvaan oppimiseen. Päätöksenteon ilmapiiri, kuten suhtautuminen riskeihin, kokeiluihin ja yhteiskehittämiseen, voi muodostua merkittäväksi erottautumistekijäksi kunnan kannalta.

Myös yrittäjyyskasvatus on esimerkki tulevaisuusorientoituneesta politiikasta, jolla vaikutetaan yrittäjyyden kulttuurisiin ja rakenteellisiin edellytyksiin. Se ei rajoitu vain opetussuunnitelmallisiin sisältöihin, vaan muodostaa osan laajempaa koulutus- ja kehittämisyhteistyötä. Perusopetuksen ja toisen asteen ohella merkittävä rooli on korkeakouluyhteistyöllä, joka mahdollistaa kunnille pääsyn tutkimus- ja kehityshankkeisiin sekä uusien oppimisympäristöjen ja kokeilualustojen rakentamiseen (Nordling 2019; Donner-Amnell 2020). Erityisesti aktiiviset ammattikorkeakoulut ja yliopistot hyödyntävät myös EU:n rahoitusinstrumentteja ja ottavat kehittämishankkeisiin mukaan paikallisia yrityksiä. Tämä mahdollistaa paitsi uusien tuotteiden ja palveluiden kokeilun myös osaamisen siirtymisen tutkimuksesta liiketoimintaan. Paikallistasolla kunnilla voi olla rooli näiden yhteistyörakenteiden mahdollistajana, koordinoijana tai osarahoittajana. Strategisesti koulutusyhteistyö tukee sekä työvoiman saatavuutta että alueen innovaatiokyvykkyyttä, ja on näin osa laajaa yrittäjyyspolitiikkaa.

Laajan yrittäjyyspolitiikan näkökulmasta on tärkeää huomioida myös sellaiset ryhmät ja ilmiöt, jotka eivät aina ole näkyvästi mukana kunnallisessa kehittämistyössä. Yksi tällainen ulottuvuus on erityisryhmien, kuten maahanmuuttajien, nuorten ja pitkäaikaistyöttömien, yrittäjyyden tukeminen. Näille ryhmille kohdennetut toimenpiteet, kuten kulttuurisesti saavutettava neuvonta, monikieliset palvelut tai räätälöidyt yrityshautomot, voivat edistää osallisuutta ja taloudellista itsenäisyyttä (Worku 2016; Kuntaliitto 2025b). Samoin

kansainvälistymistä tukevat palvelut, kuten vientivalmennus, kansainvälinen verkottuminen tai yritysten kansainvälisten rekrytointien tukeminen, ovat olennainen osa alueellisen kilpailukyvyn kehittämistä. Vaikka nämä toimenpiteet eivät välttämättä ole kuntien ydintehtäviä, niiden mahdollistajarooli, esimerkiksi hankeyhteistyön tai tilallisten alustojen kautta, voi olla merkittävä. Erityisryhmien huomioiminen ja kansainvälistymisen tukeminen ovat näin osa sellaista laajaa yrittäjyyspolitiikkaa, joka pyrkii vahvistamaan paikallistalouden kestävyyttä ja uusiutumiskykyä pitkällä aikavälillä (Smallbone 2016).

Smallbonen (2016) kehikon avulla voidaan tiivistää, että myös kuntien yrittäjyyspoliittiset toimenpiteet jakautuvat kahteen pääkategoriaan. Suppea yrittäjyyspolitiikka koostuu suorista tukitoimista, kuten yritysneuvonnasta, toimitilajärjestelyistä ja rahoituksen välittämisestä. Nämä toimet ovat helposti mitattavia ja usein budjetillisesti rajattavissa. Laaja yrittäjyyspolitiikka taas ulottuu strategiselle tasolle ja kattaa politiikkatoimet, jotka vaikuttavat yritystoiminnan institutionaalisiin, kulttuurisiin ja rakenteellisiin edellytyksiin, kuten koulutusyhteistyö, EU-hanketoiminta, yrittäjyyskasvatus, päätöksentekokulttuuri ja pitkäjänteinen tiedolla johtaminen. Vaikuttava kunnallinen yrittäjyyspolitiikka edellyttää näiden kahden ulottuvuuden yhdistämistä: tarvitaan sekä konkreettisia palveluja että strategista otetta, jolla rakennetaan yrittäjyyden ja elinvoiman kokonaisvaltaista kehitystä. Kuten Stam (2015) huomauttaa, ekosysteemipolitiikan soveltaminen ilman selkeitä kausaalisuhteita voi johtaa liian yleisiin "toivelistoihin", joiden käytännön vaikuttavuus jää kyseenalaiseksi. Siksi on tärkeää, että kunnallinen elinvoimapolitiikka rakentuu paitsi visionäärisille tavoitteille myös realistisille arvioille alueen kyvykkyyksistä ja toimintaympäristön rajoitteista, korostaen laadukkaan tiedolla johtamisen tärkeyttä.

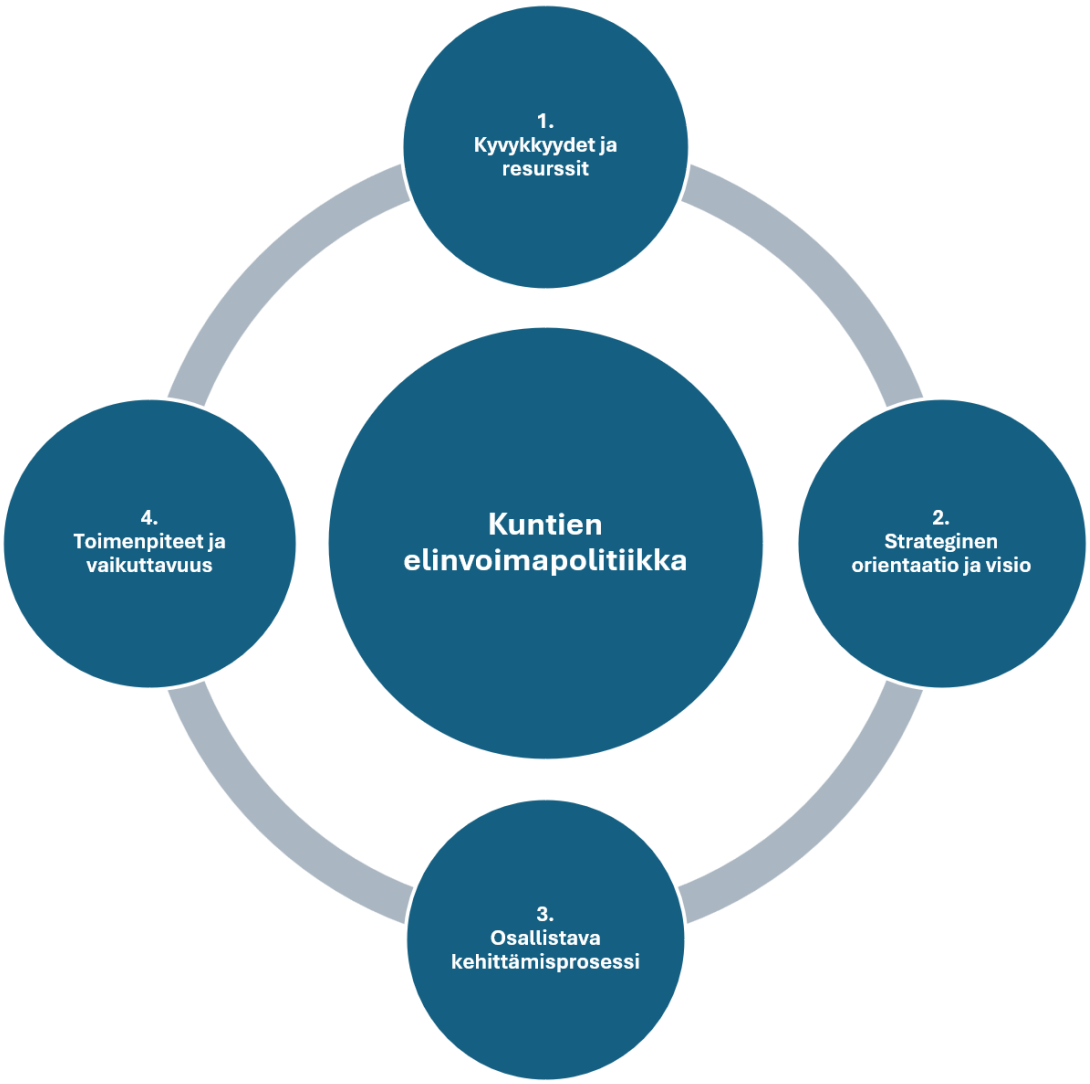
Tässä vaiheessa työssä aiemmin käsitelty suppean ja laajan yrittäjyyspolitiikan jaottelu (Smallbone 2016) toimii kehyksenä tunnistettujen kunnallisten toimenpiteiden jäsentämiseen. Suppeaan politiikkaan kuuluvat operatiiviset palvelut, infrastruktuuriratkaisut ja hallinnolliset prosessit, kun taas laaja politiikka viittaa strategisempiin kehittämistoimiin, jotka usein toteutetaan verkostoissa ja pitkäjänteisin tavoittein. Joissakin tapauksissa, kuten TE-palveluiden järjestämisessä tai poliittisessa päätöksenteossa, toimenpiteet voivat sijoittua molempiin ulottuvuuksiin riippuen niiden painotuksista. Tämä jaottelu toimii pohjana Taulukolle 2, jossa toimet on sijoitettu Smallbonen kehikkoa mukaillen.

Taulukko 2. Suppean ja laajan yrittäjyyspolitiikan toimenpiteitä kunnallisessa kontekstissa (soveltaen Smallbone 2016).

Politiikan taso	
Suppea	- Yritysneuvonta ja toimitilojen järjestäminen - Lupaprosessien sujuvoittaminen ja kaavoitus - Teollisuusalueiden ja infran kehittäminen - Markkinointiviestintä ja sijoittumisen edistäminen - Kunnan sisäisen päätöksenteon kulttuurin ja rakenteiden kehittäminen - Tiedolla johtaminen ja vaikuttavuuden seuranta - Työllisyyspalvelujen asiakasrajapinnan sujuvuus ja koordinointi - Palkkatuen, starttirahan ja muiden tukien määrästä päättäminen ja toimeenpano
Laaja	- Kunnan sisäisen päätöksenteon kulttuurin ja rakenteiden kehittäminen - Yrittäjyyskasvatus ja koulutusyhteistyö - TKI-hankkeet ja korkeakouluyhteistyö - EU-hankerahoituksen hyödyntäminen -Erityisryhmien (esim. maahanmuuttajat) tukeminen - Kansainvälistymispalvelut ja verkostot - Strateginen visiointi ja paikallisten, alueellisten sekä kansallisten tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteensovittaminen - Työllisyyspalvelujen strateginen kehittäminen ja integraatio osaksi elinvoimapolitiikkaa - Palkkatuen, starttirahan ja muiden tukien myöntöperusteista päättäminen - Kumppanuuksien rakentaminen yksityisten, julkisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa

Strategisen yrittäjyyspolitiikan kokonaisuutta kunnissa voidaan jäsentää neljän toisiinsa kytkeytyvän osa-alueen kehänä, jonka ytimessä on elinvoimapolitiikka kokonaisuudessaan (ks. Kuva 4). Kehys pohjautuu erityisesti Sotarauta (2018) esittämiin havaintoihin aluekehittämisen johtajuudesta sekä siihen liittyvistä strategisista riskeistä, kuten *capability trap* ja *mobilization trap*, ja sitä täydentävät muun muassa Grillo ja Landabaso (2011), Stam (2015) sekä Smallbone (2016). Ensimmäinen osa-alue viittaa kunnan kyvykkyyksiin ja resursseihin, henkilöstön osaamiseen, institutionaaliseen kapasiteettiin ja tiedolla johtamiseen. Ilman näitä kunta voi ajautua uudistumiskyvyttömyyteen. Toinen osa-alue on strateginen orientaatio ja visio, eli kyky rakentaa tulevaisuuskuvia ja linkittää ne kehittämistyöhön. Kolmantena korostuu osallistava kehittämisprosessi, jossa verkostojen aktivointi ja avoin dialogi ehkäisevät strategiatyön kaventumista. Neljäntenä tarkastellaan toimenpiteiden vaikuttavuutta, eli

miten kunnassa hyödynnetään suppean ja laajan yrittäjyyspolitiikan keinovalikoimaa sekä arvioidaan tuloksia.



Kuva 4. Kuntien elinvoimapolitiikka (mukaillen Sotarauta 2018).

Kokonaisuutena kuva osoittaa, että elinvoimapolitiikka ei ole yksittäinen sektori, vaan systeeminen kokonaisuus, jossa rakenteet, strategiat, osallistuminen ja käytännön toimet kietoutuvat toisiinsa ja rakentavat kunnallisen kehittämiskyvyn perustan. Systeemisyys merkitsee myös sitä, että kunnallinen elinvoimapolitiikka on osa moniulotteista hallinnan maisemaa, jossa paikallinen, alueellinen, kansallinen ja ylikansallinen taso kytkeytyvät toisiinsa (Aarsaether & Ringholm 2011; Grillo & Landabaso 2011). Tällaisessa kontekstissa kuntien tehtävä ei ole vain toimeenpanna ylhäältä johdettuja politiikkoja, vaan myös aktiivisesti tulkita, sovittaa ja muotoilla niitä paikallisiin olosuhteisiin sopiviksi. Tämä vaatii kykyä

navigoida institutionaalisten rajapintojen yli ja kehittää kumppanuuksia, jotka tukevat sekä paikallista että alueellista resilienssiä (Sotarauta 2018).

Yhteenvetona voidaan todeta, että kunnallinen elinvoimapolitiikka muodostuu useista toisiaan täydentävistä osa-alueista, jotka ulottuvat konkreettisista perustoimista, kuten lupaprosesseista ja toimitilatarjonnasta, strategisempiin kehittämiskokonaisuuksiin, kuten koulutusyhteistyöhön, EU-hankkeisiin ja visionääriseen johtamiseen. Näiden keinojen vaikuttavuus perustuu paitsi toimijoiden kyvykkyyteen ja resursseihin, myös siihen, miten kunta onnistuu rakentamaan vuorovaikutteisia verkostoja ja kokoamaan eri näkökulmia osaksi yhteistä kehittämisotetta. Smallbonen (2016) viitekehikko tarjoaa käyttökelpoisen tavan jäsentää tätä kokonaisuutta suppean ja laajan yrittäjyyspolitiikan kautta. Vaikuttava kuntatasoinen elinvoimapolitiikka vaatii näiden tasojen yhdistämistä sekä systemaattista, pitkäjänteistä ja osallistavaa otetta. Vaikka keinovalikoima on laaja, eivät yrittäjyyttä tukevat toimet ole yksiselitteisesti vaikuttavia tai helppoja toteuttaa.

Seuraavassa luvussa tarkastellaan niitä keskeisiä haasteita, jotka liittyvät kunnallisen yrittäjyyspolitiikan suunnitteluun, toimeenpanoon ja vaikuttavuuden varmistamiseen.

2.4.2 Yrittäjyyden edistämisen ja yritysten tukemisen keskeiset haasteet

Kuntien mahdollisuuksia tukea yrittäjyyttä ja vahvistaa paikallista elinvoimaa rajoittavat merkittävästi julkisen talouden resurssien niukkuus ja budjettirakenteen painottuminen lakisääteisiin perustoimintoihin. Yhä suurempi osa kuntien käyttömenoista kohdistuu sivistystoimeen ja infrastruktuurin ylläpitoon, ja kuntien vastuulle siirtynyt työllisyyspalvelujen järjestäminen kasvattaa kokonaiskustannuksia entisestään ilman täysimääräistä rahoituksen lisäystä (Kuntaliitto 2025b). Samalla palvelutuotantoa tukevat rakenteet, kuten koulukiinteistöt ja muut julkiset rakennukset, ovat monin paikoin vajaakäytössä, korjausvelka kasvaa, ja palveluverkot eivät vastaa enää muuttuneita väestö- ja palvelurakenteita. Tämä luo tilanteen, jossa taloudellista liikkumavaraa elinvoimaa vahvistaville, ei-lakisääteisille tehtäville jää entistä vähemmän. Resurssien sitoutuminen jäykkiin ja ennalta määrättyihin tehtäviin aiheuttaa vinouman, joka kaventaa mahdollisuuksia toteuttaa kunnallista yrittäjyyspolitiikkaa johdonmukaisesti. Yrittäjyyden edistäminen kilpailee huomiosta ja rahoituksesta sellaisten toimintojen kanssa, joiden ensisijaisuus määräytyy lainsäädännön ja peruspalveluvelvoitteiden kautta. Käytettävissä olevien resurssien niukkuus ei koske pelkästään taloudellista

kapasiteettia, vaan ulottuu myös osaamisresursseihin ja institutionaaliseen kyvykkyyteen, mikä voi johtaa kehittämistyön pirstaloitumiseen tai sen jäämiseen irrallisiksi projekteiksi (Smallbone 2016).

Monissa kunnissa kehittämistyötä vaikeuttaa myös se, että elinvoimapolitiikka rakentuu edelleen perinteisten talouskehitysmallien varaan, joissa painopiste on yksittäisten investointien houkuttelussa eikä kokonaisvaltaisen kehittämisstrategian rakentamisessa (Grodach 2011). Grillon ja Landabason (2011) mukaan tilannetta voi luonnehtia strategisten resurssirajoitteiden (*strategic resource constraint*) näkökulmasta. Heidän mukaansa alueellisten kehittämistoimien vaikuttavuutta rajoittaa usein se, että niillä alueilla, joilla kehittämistarve on suurin, on myös heikoin kyky absorboida ja hyödyntää tarjolla olevia tukivälineitä. Tämä liittyy paitsi käytettävissä oleviin taloudellisiin resursseihin, myös organisatoriseen kykyyn kohdentaa ne strategisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Sotarauta (2018) tarkastelee tilannetta paikallisjohtamisen näkökulmasta ja tuo esiin, kuinka erityisesti niissä kunnissa, joissa väestökehitys on heikkoa ja resurssit niukat, joudutaan tekemään tiukkoja valintoja sen suhteen, mitä strategisia tavoitteita voidaan aidosti edistää. Kuntien elinvoimapolitiikassa tämä tarkoittaa usein sitä, että yrittäjyyden tukemiseen ei muodostu pitkäjänteistä rahoituspohjaa eikä toiminnalle aseteta tai voida asettaa selkeitä vaikuttavuustavoitteita. Tilanne johtaa helposti siihen, että kehittämistoimet jäävät lyhytjänteisiksi tai satunnaisten hankkeiden varaan (Grodach 2011).

Toimintaympäristön monimutkaistuessa ja hallinnon rakenteiden uudistuessa kunnallisen yrittäjyyspolitiikan toimeenpanoon kytkeytyy kasvavia koordinaatiohaasteita. Elinvoimapolitiikka ei rajaudu yksittäisen organisaation sisälle, vaan vaatii johdonmukaista yhteistyötä kunnan omien toimialojen, kuntakonsernin kehitysyhtiöiden, TE-palveluiden järjestämisestä vastaavien yksiköiden sekä valtion aluehallinnon kuten Elinvoimakeskusten ja KEHA-keskuksen välillä. Kunnallisten ja valtiollisten toimijoiden roolit limittyvät usein ilman selkeää vastuunjakoa, mikä altistaa toiminnan päällekkäisyyksille tai epäselvyyksille erityisesti silloin kun strategista yhteensovittamista ei ole organisoitu (Hong & Lee 2018; Sotarauta 2018).

Monitasoiseen hallintaan liittyvät haasteet heijastavat laajempaa ilmiötä, jota Grillo ja Landabaso (2011) kuvaavat institutionaalisen koordinoinnin ongelmana: kehittämisjärjestelmät voivat koostua muodollisesti toimivista organisaatioista, mutta ne eivät toimi synergisesti ilman rakenteita, jotka mahdollistavat yhteisen suunnan, vuorovaikutuksen ja keskinäisen

luottamuksen. Erityisesti paikallistasolla yhteistyön haasteet eivät liity vain poliittiseen tahtotilaan, vaan myös käytännön tiedon kulkuun, toimijoiden välisiin jännitteisiin ja roolien epäselvyyksiin. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että kehitysyhtiöiden ja kuntaorganisaation välinen työnjako jää monin paikoin epämuodolliseksi tai henkilöriippuvaiseksi.

Smallbone (2016) korostaa, että politiikan toteutuksen vaikuttavuus riippuu olennaisesti paikallisten toimijoiden osaamisesta ja kyvystä tulkita politiikkalinjauksia paikalliseen kontekstiin sopivalla tavalla. Tämä vaatii strategista kapasiteettia, jota kaikilla kunnilla ei ole tasapuolisesti. Frisch-Aviram ym. (2017) tuovat esiin, että epäselvä vastuunjako voi johtaa tilanteisiin, joissa yksittäiset viranhaltijat toimivat aloitteellisesti ja muokkaavat politiikan sisältöjä käytännössä, kun selkeää ohjausta tai roolitusta ei ole olemassa. Tällöin kunnan yrittäjyyspolitiikan linjakkuus ja jatkuvuus voivat vaarantua. Näissä tilanteissa on vaarana ajautua ilmiöön, jota Sotarauta (2018) kuvaa käsitteellä *capability trap*: operatiivinen toiminta vie resurssit niin täydellisesti, ettei kyetä kehittämään uutta tai uudistamaan vanhaa. Kunnissa voidaan ajautua ylläpitämään olemassa olevia käytäntöjä ilman strategista arviointia niiden vaikuttavuudesta, koska kehittämistoiminta nojaa satunnaisiin hankerahoituksiin tai yksittäisiin henkilöresursseihin. Hallinnollisten jännitteiden, heikon koordinaation ja resurssien rajallisuuden yhdistelmä estää näin systemaattisen, poikkihallinnollisen ja vaikuttavuuteen perustuvan elinvoimapolitiikan kehittämisen.

Kunnallisen elinvoimapolitiikan toimeenpanoon liittyy usein myös ristiriitaisia tavoitteita, joita ohjaavat sekä poliittiset jännitteet että hallinnollisen kentän monimuotoisuus. Kuntien päätöksenteko toimii väistämättä osana poliittista järjestelmää (ks. kappale 2.1), jossa elinvoimainvestointien luonne, aikahorisontti ja riskinsietokyky voivat erota merkittävästi eri puolueiden välillä. Vasemmistopoliittinen ajattelu voi painottaa työllistäviä ja sosiaalisia vaikutuksia, kun taas oikeistopolitiikassa korostuvat usein markkinaehtoinen kehittäminen ja kustannustehokkuus. Näin ollen kunnallinen kehittämistyö kohtaa tilanteita, joissa strateginen yhtenäisyys jää toissijaiseksi suhteessa poliittiseen tasapainotteluun (Smallbone 2016; Sotarauta 2018).

Elinvoimatoimien vaikuttavuus voi lisäksi vaarantua, mikäli toimenpiteet henkilöityvät yksittäisiin viranhaltijoihin tai poliittisiin vaikuttajiin. Frisch-Aviram ym. (2017) kuvaavat tilanteita, joissa epäselvä institutionaalinen roolijako antaa yksittäisille toimijoille mahdollisuuden muovata politiikan sisältöä oma-aloitteisesti. Tämä saattaa hetkellisesti edistää ketteryyttä, mutta pitkällä aikavälillä toiminta muuttuu helposti henkilöriippuvaiseksi, eikä

strateginen jatkuvuus toteudu. Myös Sotarauta (2018) tarkastelee tätä ilmiötä paikalliskehittämisen näkökulmasta ja toteaa, että strategiat jäävät helposti pintapuolisiksi, mikäli organisaatio ei kykene muuttamaan vakiintuneita käytäntöjä tai luomaan uusia toimintamalleja. Tällöin kehittämistyö ei perustu vahvaan strategiseen kyvykkyyteen, vaan toistuvien ratkaisumallien ylläpitämiseen ilman todellista uudistumista.

Yksi keskeinen ristiriita syntyy kehittämistoimien aikaperspektiivistä. Grillo ja Landabaso (2011) huomauttavat, että lyhytjänteisyys politiikassa ohjaa helposti resurssit toimenpiteisiin, joiden vaikutukset ovat näkyvissä vaalikauden sisällä, vaikka pitkävaikutteiset investoinnit esimerkiksi yrittäjyysekosysteemien vahvistamiseen olisivat pitkällä aikavälillä tuottavampia (Grodach 2011). Tämä dynamiikka saa aikaan jännitteen reaktiivisen ja strategisen kehittämisorientaation välillä. Stam (2015) puolestaan huomauttaa, että monet politiikkatoimet jäävät erillisten toimenpidekokonaisuuksien varaan, jolloin kokonaisvaltainen järjestelmäkehitys ei pääse toteutumaan. Ristiriitaisten tavoitteiden hallinnan puute näkyy erityisesti harvaan asutuilla alueilla, joilla resurssien niukkuus, väestökehityksen haasteet ja paikallisten elinkeinojen erityispiirteet törmäävät standardisoituihin kehittämislinjauksiin. Donner-Amnell (2020) nostaa esiin, että näillä alueilla strategisen ja operatiivisen kehittämisen välinen raja on usein häilyvä, ja politiikkaprosessit eivät kykene käsittelemään erilaisia kehittämisintressejä systemaattisesti. Tämä johtaa siihen, että kunnalliset kehittämistoimet jäävät helposti reaktiivisiksi vastauksiksi ulkoisiin paineisiin sen sijaan, että ne rakentaisivat pitkäjänteisesti paikallisia vahvuuksia hyödyntävää yrittäjyysekosysteemiä.

Yrittäjyyden ja yritystoiminnan edistämisen strateginen ohjaus kunnissa edellyttää lisäksi vaikuttavaa ja oikea-aikaista tiedolla johtamista. Kuitenkin kuntien tiedolla johtamisen kyvykkyydet ovat usein riittämättömät suhteessa niihin odotuksiin, joita sekä lainsäädäntö että poliittiset ohjelmat asettavat (ks. esim. Sotarauta 2018; Dingelstad, Borst & Meijer 2022). Tilastopohjainen tieto on tyypillisesti jälkisyklisesti tuotettua, mikä vaikeuttaa sen hyödyntämistä strategisessa ennakoinnissa tai nopeasti muuttuvien toimintaympäristöjen hahmottamisessa (Kuntaliitto 2025b). Lisäksi vaikuttavuustiedon ja arviointitiedon systemaattinen käyttö on vähäistä, ja siihen liittyvät menetelmät ja osaaminen vaihtelevat kunnittain. Usein käytettävät analyysivälineet ovat luonteeltaan staattisia tai projektiluontoisia, eikä niistä muodostu organisaatioon kiinnittyvää oppivaa arviointikulttuuria (Smallbone 2016; Dingelstad ym. 2022). Kehittämishankkeisiin liittyvät arvioinnit keskittyvät tavallisesti toteutuksen dokumentointiin ja loppuraportointiin, eivätkä tue jatkuvaa strategista oppimista. Samalla

saatavilla olevien tiedolla johtamisen työkalujen ja datapalveluiden kustannukset voivat nousta korkeiksi suhteessa niistä saatavaan hyötyyn erityisesti pienemmissä kunnissa, joissa tietojohtamiseen liittyviä tehtäviä hoidetaan niukoilla henkilöresursseilla.

Lisäksi tiedon hajanaisuus, dokumenttien heikko muotoilu ja rajapintojen puuttuminen vaikeuttavat automaattista analysointia ja hyödyntämistä päätöksenteossa (Leppäniemi, Lipping & Stenvall 2024). Leppäniemi ym. osoittavat, että datalähtöistä päätöksentekoa hidastavat myös organisatoriset ja tekniset esteet, kuten asiakirjojen epäyhtenäinen rakenne, rajalliset käyttöliittymät ja tekoälyn hyödyntämisen alkuvaiheisuus. Samalla tiedolla johtaminen jää monin paikoin yksittäisten viranhaltijoiden käytännön osaamisen varaan, jolloin innovatiivisia ratkaisuja ei synny systemaattisesti vaan satunnaisesti. Vaikka teknologia mahdollistaisi laajan datan hyödyntämisen, sen potentiaali jää vajaakäytölle ilman riittäviä rakenteita ja resursointia. Kuten Dingelstad ym. (2022) empiirisesti osoittavat, kunnallinen tiedolla johtaminen on usein hybridiprosessi, jossa perinteiset ja datalähtöiset päätöksenteon elementit sekoittuvat. Kehittäminen edellyttääkin sekä teknisten ratkaisujen käyttöönottoa että organisaation oppimista, toimintakulttuurin muutosta ja kognitiivisten sekä organisatoristen pullonkaulojen tunnistamista ja ylittämistä.

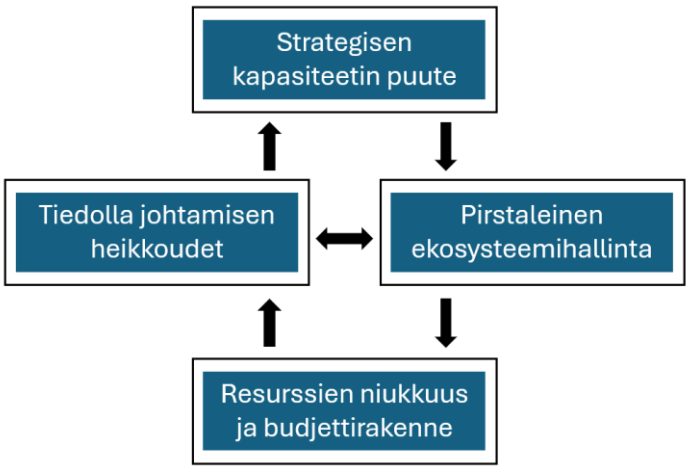
Näihin voidaan liittää myös Sotaraudan (2018) kuvaama tilanne, jossa organisaatiot ajautuvat edellisessä kappaleessa kuvattuun capability trap -dynamiikkaan. Grillo ja Landabaso (2011) puolestaan liittävät ilmiön institutionaaliseen kapasiteettiin ja huomauttavat, että ilman johdonmukaisia koordinaatiorakenteita kehittämistoiminta jää helposti reaktiiviseksi ja irralliseksi. Tilanne korostaa tiedolla johtamisen valmiuksien kehittämistä osana kunnan institutionaalista kapasiteettia. Dingelstadin ym. (2022) mukaan kriittisiä ovat erityisesti tiedon lukutaito (*data literacy*), kriittinen ajattelu ja tiimityöosaaminen, joita voidaan pitää tiedolla johtamisen ydinkompetensseina. Ilman näitä kyvykkyyksiä kunta jää reaktiiviseksi toimijaksi, joka ei kykene ennakoimaan eikä vaikuttamaan strategisesti alueensa elinvoimaan tai yrittäjyyden kehittymisedellytyksiin.

Tiedolla johtamisen haasteet kytkeytyvät kiinteästi myös laajempaan rakenteelliseen ongelmaan, joka liittyy kunnallisen kehittämistyön monitoimijaisuuteen ja ekosysteemien hallintaan. Strategisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää yhä useammin yhteistoimintaa sellaisten organisaatioiden kanssa, jotka eivät ole kunnan suorassa ohjauksessa, kuten hyvinvointialueet, oppilaitokset, yritykset ja valtion viranomaiset. Tämä tekee kunnallisesta elinvoimapolitiikasta paitsi tiedollisesti, myös institutionaalisesti monimutkaista.

Monitoimijaisuus edellyttäisi koordinoitua rajapintajohtamista, mutta käytännössä rakenteet ovat usein hajanaisia ja kunnalliset toimijat jäävät ilman selkeää roolia tai resursseja ohjata yhteistyötä tehokkaasti (Grillo & Landabaso 2011; Nordling 2019).

Nordlingin (2019) mukaan elinvoimaekosysteemien rakentuminen edellyttää paitsi verkostomaista yhteistyötä myös selkeitä institutionaalisia rooleja ja vastuita. Jos kunnalla ei ole kapasiteettia toimia mahdollistajana tai aktiivisena toteuttajana, ekosysteemin dynamiikka jää syntymättä, erityisesti tilanteissa, joissa välittäjäorganisaatiot ovat organisatorisesti heikkoja tai niiltä puuttuu mandaatti toimia. Stamin (2015) mukaan ekosysteemin toiminta rakentuu roolijaolle, jossa osa toimijoista toimii *feedereinä*, kuten osaamisen tai infrastruktuurin kehittäjinä, ja osa *leadereina*, jotka suuntaavat kokonaisuutta. Käytännössä kunnat eivät kuitenkaan voi rajoittua vain yhteen rooliin, vaan niillä on oltava kyky toimia samanaikaisesti sekä fasilitoijina että suunnannäyttäjinä, erityisesti alueilla, joilta puuttuu vetovoimainen kehitystoimija. Haasteita syntyy erityisesti rakenteiden muutostilanteissa, kuten TE-palveluiden uudistuksessa tai hyvinvointialueiden muodostamisessa, jolloin kuntien, kehitysyhtiöiden ja muiden toimijoiden välinen työnjako voi hämärtyä (vrt. Sotarauta 2018). Grillon ja Landabason (2011) sekä Smallbonen (2016) mukaan kehittämistoiminta jää helposti irralliseksi, jos organisaatioiden välillä ei ole toimivia koordinaatiorakenteita ja yhteistä oppivaa kokonaisuutta ei synny.

Edellä tarkastellut haasteet eivät näyttäydy toisistaan irrallisina, vaan muodostavat toisiinsa kytkeytyvän ja toisiaan vahvistavan kokonaisuuden. Kuva 5 havainnollistaa, kuinka kunnallisen yrittäjyyspolitiikan vaikuttavuuden esteet liittyvät syklisesti toisiinsa. Nuolilla esitetään ilmiöiden välinen vuorovaikutus ja se, miten ne ruokkivat toisiaan. Resurssien niukkuus heikentää strategista kapasiteettia, mikä vaikeuttaa yhteistyön koordinointia ja ekosysteemien hallintaa. Tämä puolestaan estää vaikuttavan tiedolla johtamisen rakentumista ja vaikeuttaa poliittisen johdon sitoutumista, mikä edelleen syventää taloudellisia ja institutionaalisia vinoumia. Kokonaisuus on dynaaminen siten, että yksittäinen heikkous voi laukaista tai vahvistaa muita osa-alueita, jolloin kehittämistoimet jäävät helposti satunnaisiksi, pirstaleisiksi ja ilman strategista jatkuvuutta.



Kuva 5. Kunnallisen yrittäjyyspolitiikan vaikuttavuuden haasteet.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kunnallisen yrittäjyyspolitiikan vaikuttavuuden esteet liittyvät toisiinsa kietoutuneisiin taloudellisiin, institutionaalisiin ja tiedollisiin rajoitteisiin. Resurssien niukkuus ja budjettirakenteen vinoumat ohjaavat painopistettä lakisääteisiin perustoimintoihin, jolloin elinvoimapalvelut jäävät usein taloudellisen sopeuttamisen kohteiksi. Toisaalta kunnissa on myös puutteita strategisessa ja organisatorisessa kapasiteetissa: kehittämistyö voi henkilöityä tai hajautua, ja institutionaalinen epäselvyys sekä monitoimijaisuuden hallinnan vaikeus heikentävät pitkäjänteistä toteutusta. Tiedolla johtamisen pullonkaulat, arviointikyvykkyyden puute sekä ekosysteemien hajanaisuus estävät osaltaan resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen. Lisäksi kehittämistyö vaikeutuu entisestään, mikäli kunnalliset päättäjät eivät sitoudu elinvoimapolitiikkaan tai eivät näyttäydy uskottavina yhteistyökumppaneina. Strategisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää johdonmukaista ja näkyvää poliittista tukea, sillä epävarmuus tai lyhytjänteisyys päätöksenteossa voi heikentää yritysten luottamusta ja karkottaa potentiaalisia toimijoita. Näiden haasteiden yhteisvaikutus muodostaa kehän, joka kaventaa kunnan mahdollisuuksia edistää yrittäjyyttä systemaattisesti ja strategisesti.

Kirjallisuuskatsauksen pohjalta kunnallisen yrittäjyys- ja laajemmin elinvoimapolitiikan lähtökohdat, keinovalikoima ja keskeiset toteuttamisen haasteet hahmottuvat monitasoisina ilmiöinä, joita ohjaavat sekä institutionaaliset rakenteet että paikalliset valinnat. Seuraavassa luvussa kuvataan tutkimuksen metodologinen toteutus, jossa tarkastellaan, miten Pohjois- ja Keski-Pohjanmaan kunnissa on strategisesti linjattu yritystoiminnan tukemista, millaisia

toimenpiteitä on käytännössä tehty, ja miten niukkoja resursseja on priorisoitu edellä esitettyjen mahdollisuuksien ja haasteiden kontekstissa.

3 Metodologia

Tässä luvussa kuvataan, millaisiin tutkimusmenetelmiin ja -asetelmiin tutkielma perustuu. Tarkastelu etenee yleisistä metodologisista lähtökohdista kohti konkreettisia valintoja, joilla tutkimuskysymyksiin pyritään vastaamaan. Luvun tavoitteena on perustella käytetyn lähestymistavan soveltuvuus, kuvata sen keskeiset vaiheet ja tuoda esiin, miten menetelmä tukee tutkimuksen luotettavuutta ja relevanssia.

3.1 Tutkimusasetelma

Empiirinen tutkimus rakentuu menetelmille, joita on kehitetty pitkän teoreettisen tutkimustyön pohjalta. Tutkimussuunnittelussa keskeinen laatukriteeri on niin sanottu metodologinen yhteensopivuus (*methodological fit*), joka varmistaa, että tutkimuksen eri osat tukevat toisiaan johdonmukaisesti. Tässä työssä toteutettu aineistonkeruu kuntatoimijoiden haastattelujen ja kyselyjen muodossa muodostaa kenttätutkimusprojektin, jossa tutkittavaa ilmiötä tarkastellaan suoraan sen luonnollisessa kontekstissa. Kenttätutkimukselle ominaista on ilmiöiden tutkiminen niiden omassa toimintaympäristössä ja vuorovaikutuksessa niiden kanssa, jotka vaikuttavat ilmiön muotoutumiseen. Alla taulukossa 3 on kuvattu kenttätutkimusprojektin keskeiset osa-alueet Edmondsonin & McManuksen (2007) mukaan.

Taulukko 3. Kenttätutkimusprojektin keskeiset osa-alueet (mukaillen Edmondson & McManus 2007).

Osa-alue	Kuvaus
Tutkimuskysymys	- Rajaa tutkimuksen aihealueen sopivan laajuiseksi - Kohdistaa tarkastelun olennaiseen - Liittää tutkimuksen sekä teoreettisiin että käytännöllisiin kysymyksiin - Antaa viitteitä tutkimuksen toteuttamiskelpoisuudesta
Aiempi tutkimus	- Kuvaa kirjallisuuden nykytilan - Tuo esiin olemassa olevan teoreettisen ja empiirisen tutkimuksen aiheesta - Auttaa paikantamaan tutkimusaukkoja, määrittämään tutkimustarpeita ja rajaamaan ilmiötä

Tutkimusasetelma	- Millaista aineistoa kerätään - Miten aineisto kerätään (menetelmät) - Millainen analyysi suunnitellaan - Missä kontekstissa tutkimus toteutetaan
Tieteenalakohtainen kontribuutio	- Uutta teoriaa tai näkökulmia, jotka haastavat aiempia oletuksia tai täydentävät käsillä olevaa ymmärrystä - Mahdolliset käytännön sovellukset tai johtopäätökset, joita tuloksista voidaan tehdä

Edmondson ja McManus (2007) määrittelevät metodologisen yhteensopivuuden tutkimusprojektin eri osien sisäisenä johdonmukaisuutena. Keskeisinä elementteinä ovat tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset, jotka ohjaavat sen arviointia, mikä menetelmä palvelee parhaiten kyseistä tutkimusasetelmaa. Usein tutkimusongelmaan ja -kysymyksiin on olemassa useita soveltuvia menetelmiä, jolloin valintaan vaikuttavat myös esimerkiksi tarkastelun näkökulma, teoreettinen viitekehys, aiempi tutkimus sekä käytettävissä olevat resurssit (Heikkilä 2014).

Tässä diplomityössä lähestymistavaksi on valittu kenttätutkimus, koska tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää, millaisia konkreettisia keinoja kunnat käyttävät yrittäjyyden tukemiseen, sekä millaisia strategisia valintoja ja painotuksia niihin liittyy. Kenttätutkimus mahdollistaa tiedon keruun suoraan toimijoilta heidän omassa toimintaympäristössään, jolloin tutkimuksen näkökulma kiinnittyy käytännön toimiin eikä pelkästään suunnitelma-asiakirjoihin tai tilastotietoon. Valinta on linjassa metodologisen yhteensopivuuden periaatteen kanssa: tutkimuskysymykset edellyttävät kontekstisidonnaista ymmärrystä, jota ei voida saavuttaa pelkästään olemassa olevan kirjallisuuden tai sekundääriaineistojen avulla (Edmondson & McManus 2007).

Kenttätutkimuksen erityinen vahvuus on sen kyvyssä tavoittaa paikallisesti rakentunutta, kontekstisidonnaista ja usein epämuodollista tietoa, joka jää näkymättömiin muodollisista asiakirjoista tai politiikkaohjelmista (Malsch & Salterio 2016). Tämä on kunnallisten toimintatapojen ja strategisten valintojen tutkimuksessa erityisen keskeistä, koska niiden osalta viralliset suunnitelmat eivät yksin kerro koko kuvaa. Kenttätutkimus soveltuu myös tilanteisiin, joissa ilmiötä lähestytään kartoittavasti ja tutkimuksen suunta tarkentuu aineiston analyysin myötä. Burgessin (2008, 3) mukaan kenttätutkimus rakentuu joustaville menetelmille, joita yhdistää pyrkimys ymmärtää ilmiöitä niiden luonnollisessa kontekstissa ja osallistujien näkökulmasta. Kenttätutkija nähdään metodologisena pragmaatikkona, joka valitsee

kulloinkin tarkoituksenmukaisimmat menetelmät ilmiön ymmärtämiseksi. Haastattelut ja kysely tarjoavat mahdollisuuden tunnistaa juuri sellaisia kuntien näkemyksiä, resurssien priorisoinnin periaatteita ja kehittämiskäytäntöjä, joita ei muutoin ole julkisesti dokumentoitu. Kenttätutkimus tukee näin myös tutkimuksen käytännön relevanssia ja sovellettavuutta elinvoimapolitiikan kehittämisessä.

Tutkielma edustaa ensisijaisesti *eksploratiivista* eli kartoittavaa tutkimusta, jonka tavoitteena on tunnistaa ja jäsentää niitä keinoja ja painopisteitä sekä resurssien priorisoinnin periaatteita, joilla kunnat sekä Pohjois-Pohjanmaalla että Keski-Pohjanmaalla tukevat yrittäjyyttä. Tarkoituksena ei ole testata hypoteeseja tai tehdä määrällisiä vertailuja, vaan rakentaa kontekstisidonnaista ymmärrystä kunnallisen yrittäjyyspolitiikan käytännöistä ja strategisista linjauksista. Eksploratiivinen tutkimus on erityisen käyttökelpoinen lähestymistapa tilanteissa, joissa tutkittava ilmiö on monisyinen, paikallisesti rakentuva ja osin epämuodollinen. Tällöin tutkimuksen tehtävänä on ennen kaikkea hahmottaa, mitä toimijoiden arjessa todella tapahtuu, mitkä tekijät ohjaavat valintoja ja mitä ilmiöstä voidaan ymmärtää suhteessa laajempaan teoreettiseen kehykseen. Kenttätutkimuksen ja kartoittavan tutkimusotteen yhdistelmä mahdollistaa juuri tällaisten toimintakäytäntöjen ja painotusten tavoittamisen. Tutkimuksen näkökulma on ilmiölähtöinen, ja se perustuu ymmärryksen rakentamiseen vuorovaikutuksessa niiden kanssa, jotka toimivat aktiivisesti kuntien elinvoimapolitiikan parissa. (Makri & Neely 2021.)

Vaikka tämän tutkielman ensisijainen tavoite on kartoittaa ja ymmärtää kunnallisen yrittäjyyspolitiikan keinoja ja priorisointeja, tutkimuksella on myös selkeitä *deskriptiivisiä* piirteitä. Deskriptiivinen tutkimus ei pyri selittämään syy-seuraussuhteita, vaan sen tavoitteena on rakentaa mahdollisimman tarkka ja analyyttinen kuva tutkittavasta ilmiöstä, olipa kyse henkilöstä, tapahtumasta tai tilanteesta. Kuten Makri ja Neely (2021) toteavat, deskriptiivinen tutkimus voi täydentää eksploratiivista lähestymistapaa silloin, kun ilmiötä halutaan jäsentää ja ymmärtää systemaattisemmin. Tämä kuvaileva lähestymistapa on hyödyllinen erityisesti silloin, kun tutkimus kohdistuu käytännön toimintatapoihin, joita ei ole aiemmin systemaattisesti dokumentoitu tai analysoitu. Tässä tutkielmassa deskriptiivinen lähestymistapa näkyy esimerkiksi kunnallisten toimenpiteiden systemaattisessa luokittelussa ja vertailevassa tarkastelussa Smallbonen (2016) suppean ja laajan yrittäjyyspolitiikan jaottelun mukaisesti. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä kuntien nykyisistä käytännöistä, päätöksenteon tukirakenteista ja kuntaorganisaatioiden hallinnollisesta kontekstista.

3.2 Aineiston kerääminen ja analysointi

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu tutkimuksen kannalta relevanteille kuntatoimijoille suunnatusta kyselystä sekä kohdennetuista puolistrukturoiduista haastatteluista. Kysely toimitettiin kaikille Pohjois- ja Keski-Pohjanmaan kunnille yrityspalveluissa työskenteleville ja niitä johtaville henkilöille. Tutkimus on rajattu em. maakuntiin, koska alueella sijaitsee sekä kooltaan että elinkeinorakenteeltaan erilaisia kuntia, jotka toimivat vaihtelevissa toimintaympäristöissä. Tämä mahdollistaa sen, että tutkimuksessa voidaan tarkastella miten yrittäjyyden tukeminen ilmenee erilaisissa kunnissa, esimerkiksi kasvukeskuksissa, maaseutumaisissa kunnissa ja taantuvilla alueilla, ilman että tarkastelun kohteena oleva alue laajenee hallitsemattomasti. Lisäksi alueella on viime vuosina toteutettu useita kehittämistoimia ja se on kohdannut rakenteellisia muutoksia, mikä tekee siitä otollisen kontekstin kunnallisen yrittäjyyspolitiikan tarkastelulle.

Rajaus on myös perusteltu tutkimuksen resurssien näkökulmasta. Kyselyn tavoitteena oli kartoittaa laajasti yrittäjyyden tukemisen keinoja, resursointia ja painotuksia. Kyselyn lisäksi toteutettiin 7 kpl puolistrukturoitua teemahaastattelua kuntien yrityspalveluiden budjettivastuussa oleville johtaville henkilöille koostuen esimerkiksi elinvoimajohtajista, kuntajohtajista ja kehitysyhtiöiden toimitusjohtajista. Haastatteluilla syvennettiin erityisesti priorisointeihin, toimintalogiikkaan ja haastateltavan oman organisaation kontekstiin liittyvää ymmärrystä. Kysely ja haastattelut on suunniteltu siten, että ne täydentävät toisiaan: kysely antaa yleiskuvan, kun taas haastattelut mahdollistavat ilmiön moniulotteisen tarkastelun.

3.3 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan tarkastella neljän keskeisen laadullisen arviointikriteerin kautta: sisäinen pätevyys (*internal validity*), käsitevaliditeetti (*construct validity*), ulkoinen yleistettävyys (*external validity*) ja toistettavuus eli johdonmukaisuus (*reliability*) (Gibbert, Ruigrok & Wicki 2008). Sisäinen pätevyys viittaa siihen, kuinka johdonmukaisesti ja perustellusti tutkimuksessa esitetyt tulkinnat kuvaavat tutkittavien ilmiöiden välisten suhteiden logiikkaa. Tähän on pyritty aineistolähtöisellä analyysilla, jossa tavoitteena on ollut tunnistaa toistuvia teemoja, luokitella käytäntöjä ja muodostaa ymmärrystä kuntien strategisista painotuksista ilman valmiiksi määrättyä koodausrunkoa. Aineistolähtöisyys sopii

eksploratiiviseen tutkimukseen, jossa ilmiötä lähestytään avoimesti ja pyritään rakentamaan teoreettista ymmärrystä aineistosta esiin nousevien havaintojen pohjalta. Vaikka analyysi ei ole teoriavetoinen, sitä on jäsennetty ja peilattu olemassa oleviin käsitteellisiin kehyksiin, kuten Smallbonen (2016) kehikkoon yrittäjyyspolitiikan ulottuvuuksista. Tämä yhdistelmä mahdollistaa uusien havaintojen ja olemassa olevan tiedon vuoropuhelun, mikä tukee tutkielman kontekstisidonnaista ja jäsentävää lähestymistapaa.

Käsitevaliditeetti tarkoittaa, kuinka hyvin tutkimuksen käsitteet ja mittarit todella kuvaavat tutkittavaa ilmiötä. Tässä työssä käsitteiden määrittely on ankkuroitu aiempaan kirjallisuuteen, ja aineistonkeruussa käytettyjä kysymyksiä on johdettu kirjallisuuskatsauksessa esiin nostetuista teemoista. Ulkoinen yleistettävyys viittaa siihen, missä määrin tutkimuksen tuottamia tuloksia voidaan soveltaa laajemmin myös muihin vastaaviin konteksteihin. Tässä tutkielmassa tavoitteena ei ole tilastollinen yleistys, vaan niin sanottu analyyttinen yleistettävyys: tutkielmassa pyritään rakentamaan sellaista käsitteellistä ymmärrystä kunnallisen elinvoimapolitiikan keinoista, joka voi olla sovellettavissa myös muissa samankaltaisissa ympäristöissä (Eisenhardt 1989). Toistettavuus eli *reliability* tarkoittaa tutkimuksen johdonmukaisuutta ja sitä, että tutkimusprosessin eteneminen on kuvattu riittävän läpinäkyvästi. Tämä on huomioitu dokumentoimalla aineistonkeruun vaiheet, säilyttämällä alkuperäiset kysymysrungot ja jäsentämällä analyysin kulku systemaattisesti. Koska tutkimus on luonteeltaan kontekstisidonnainen ja laadullinen, toistettavuus ei tarkoita tulosten identtistä uusintamista, vaan sen arviointia, ovatko tulkinnat perusteltavissa vastaavissa olosuhteissa.

3.4 Eettiset periaatteet

Tutkimuksessa on noudatettu hyvää tieteellistä käytäntöä ja tutkimuseettisiä periaatteita. Osallistuminen kyselyyn ja haastatteluihin on ollut vapaaehtoista, ja kaikkia osallistujia on informoitu tutkimuksen tarkoituksesta, aineiston käsittelystä ja anonymiteetin säilyttämisestä. Henkilöiden ja organisaatioiden nimiä ei raportoida, eikä yksittäisiä vastauksia voida yhdistää tunnistettavasti vastaajiin. Aineisto on säilytetty suojatusti ja sitä on käsitelty vain tutkimustarkoituksiin. Tutkimuksessa ei ole käytetty arkaluonteisia henkilötietoja, eikä tutkimus näin ollen edellyttänyt erillistä tutkimuslupaa.

4 Tutkimustulokset ja analyysi

Tässä luvussa esitetään tutkimuksen empiiriset tulokset ja niiden analyysi. Tulokset rakentuvat kahdesta toisiaan täydentävästä aineistosta: kyselytutkimuksesta sekä teemahaastatteluista. Kyselyaineisto tarjoaa yleiskuvan siitä, millaisina yrittäjyyden edistämisen painopisteet, käytännöt ja resurssikysymykset näyttäytyvät kuntien elinvoima- ja yrityspalvelutehtävissä toimivien asiantuntijoiden arvioissa. Teemahaastattelut puolestaan syventävät ymmärrystä siitä, miten strategiset tavoitteet, päätöksenteko ja käytännön toimenpiteet kytkeytyvät toisiinsa arjen elinvoimatyössä, sekä millaisia jännitteitä ja tulkintoja resurssien kohdentamiseen liittyy.

Tulosten tarkastelua läpäisee ajatus siitä, että kuntien elinvoimatyö rakentuu yhä vahvemmin tavoitteellisuuden ja käytännön toteutettavuuden yhteensovittamisesta. Päätöksenteko ei perustu yksinomaan yksittäisiin toimenpiteisiin tai valmiisiin malleihin, vaan tyypillisesti siihen, miten käytettävissä olevaa tietoa, mittareita, kokemusta ja yrityskentältä välittyviä signaaleja, hyödynnetään toivottujen tavoitteiden määrittelyssä ja vaihtoehtoisten toimenpiteiden punninnassa. Aineistot viittaavat samalla siihen, että kunnissa pyritään panostamaan yritysten tukemiseen aiempaa systemaattisemmin, mutta panostusten muoto, laajuus ja jatkuvuus ovat sidoksissa kuntatalouden reunaehtoihin sekä organisatoriseen kyvykkyyteen. Tästä syystä tuloksia tarkastellaan kokonaisuutena, jossa strateginen suunta, resurssien priorisointi ja arjen toimenpiteet muodostavat toisiinsa limittyvän päätöksenteon ketjun.

4.1 Kyselytutkimuksen tulokset ja analyysi

Kyselyyn vastasi yhteensä 29 kuntien elinvoima- ja yrityspalvelutehtävissä toimivaa henkilöä Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan kunnista. Vastaajat edustivat sekä kuntien omaa organisaatiota että kuntien omistamia kehitys- ja elinkeinoyhtiöitä, ja kaikki toimivat joko johtavassa tai asiantuntijaroolissa. Vastaajajoukkoon kuului muun muassa kuntajohtajia, elinvoima- ja elinkeinoasioista vastaavia toimialajohtajia sekä kehitysyhtiöiden toimitusjohtajia ja yrityspalveluiden asiantuntijoita. Vastaajien ikä- ja kokemusrakenne painottui keski-ikäisiin ja kokeneisiin toimijoihin, joilla oli tyypillisesti usean vuoden, usein yli kymmenen vuoden, kokemus nykyisestä tehtävästä tai vastaavanlaisista elinvoima- ja

elinkeinokehittämiseen liittyvistä tehtävistä. Tämä tukee aineiston asiantuntijaluonnetta ja antaa kyselytuloksille kontekstuaalista painoarvoa.

Tutkimuksen kannalta keskeinen taustatekijä on vastaajien edustamien kuntien kokojakauma. Vastauksia saatiin eri kokoisista kunnista, mutta aineisto painottuu pieniin ja keskisuuriin kuntiin, joissa elinvoima- ja yrityspalveluiden resurssit ovat usein rajallisia ja strategisen priorisoinnin tarve korostuu erityisen paljon. Tämä on linjassa tutkimuksen fokuksen kanssa, jossa tarkastellaan yrittäjyyden edistämistä nimenomaan rajallisten resurssien toimintaympäristössä.

Alla olevassa taulukossa esitetyt taustatiedot perustuvat yhdistettyyn kyselyaineistoon (n = 29). Yhdistäminen on tehty vastaajan asemaa ja työskentelykunnan väestömäärää koskevien muuttujien osalta, sillä tutkimuksen tavoitteena ei ole alueiden välinen vertailu, vaan vastaajajoukon rakenteen ja tutkimuskontekstin kuvaaminen.

Taulukko 4. Kyselytutkimuksen vastaajien taustatiedot (n = 29).

Vastaajan asema organisaatiossa

Asema	**n**	**%**
Kuntajohtaja	5	17,2 %
Toimialajohtaja (elinvoima / elinkeino)	8	27,6 %
Yrityspalveluiden asiantuntija	8	27,6 %
Kehitysyhtiön toimitusjohtaja	3	10,3 %
Muu johto-/asiantuntijatehtävä	5	17,2 %
Yhteensä	**29**	**100,0 %**

Työskentelykunnan väestömäärä

Kunnan koko	**n**	**%**
Alle 5 000 asukasta	6	20,7 %
5 001–10 000 asukasta	2	6,9 %
10 001–20 000 asukasta	17	58,6 %
Yli 20 000 asukasta	4	13,8 %
Yhteensä	**29**	**100,0 %**

Seuraavaksi tarkastellaan kyselyn keskeisiä havaintoja kuntien yrittäjyyden edistämiseen liittyvistä toimenpiteistä sekä resurssien kohdentamisen painopisteistä. Kyselyn tavoitteena oli muodostaa kokonaiskuva siitä, millaisin strategisin valinnoin ja konkreettisin keinoin kunnat tukevat yrittäjyyttä ja yritysten toimintaedellytyksiä tilanteessa, jossa julkiset resurssit ovat niukentuneet ja kuntien vastuu elinvoimapolitiikasta on kasvanut.

Kysymykset jäsennettiin kolmeen toisiaan täydentävään teemakokonaisuuteen. Ensimmäinen teema käsitteli strategista suunnittelua ja tavoitteiden asettamista, ja sen avulla kartoitettiin, miten yrittäjyys ja yritystoiminnan edellytysten kehittäminen on huomioitu kuntien strategioissa, ohjelmissa ja päätöksenteon valmistelussa sekä millaista yhteistyötä kunnissa tehdään esimerkiksi yrittäjäjärjestöjen kanssa. Toisessa teemassa keskityttiin kunnissa toteutettaviin konkreettisiin toimenpiteisiin ja niiden koettuun vaikuttavuuteen. Tämän teeman kysymykset koskivat muun muassa yrittäjyyskasvatusta, start-up-yritysten tukemista, yrityspalveluja, hanketoimintaa, infrastruktuurin kehittämistä sekä erilaisia rahoitus- ja tukimuotoja. Tarkoituksena oli selvittää paitsi toimenpiteiden olemassaoloa myös sitä, miten toimiviksi ne vastaajien näkökulmasta koetaan. Kolmas teema tarkasteli päätöksentekoa ja resurssien hallintaa. Sen puitteissa selvitettiin, miten poliittinen ja hallinnollinen päätöksenteko tukee yrittäjyyden edistämistä, miten resurssien kohdentamista priorisoidaan sekä millaisina haasteina esimerkiksi resurssien rajallisuus, byrokratia ja eri toimialojen väliset jännitteet kunnissa näyttäytyvät.

Näiden teemojen kautta kysely tarjoaa yleiskuvan siitä, millaisina kuntien yrittäjyyden edistämiseen liittyvät strategiset valinnat, käytössä olevat toimenpiteet sekä päätöksentekoon ja resurssien kohdentamiseen liittyvät käytännöt vastaajien näkökulmasta näyttäytyvät. Kyselyn tarkoituksena ei ollut tuottaa kattavaa tai yleistettävää arvioita kuntien yrittäjyyspolitiikasta, vaan nostaa esiin keskeisimpiä havaintoja ja painopisteitä rajallisen vastaajajoukon perusteella. Seuraavaksi esitetään kyselyn keskeiset havainnot teemoittain jäsennettyinä. Tuloksia tarkastellaan kuvailevasti kuntien nykytilannetta valottaen ja huomioiden aineiston rajallisuudet. Kyselyaineistoa hyödynnetään siten ensisijaisesti suuntaa antavana ja taustoittavana osana tutkimuksen kokonaisuutta.

Likert-asteikollisten väittämien perusteella kuntien yrittäjyyden edistämisen kokonaiskuva näyttäytyy vastaajien arvioissa pääosin myönteisenä, vaikka eri osa-alueiden välillä on havaittavissa selkeitä painotuseroja. Korkeimmat keskiarvot (yli 4, maksimi oli 5) liittyvät erityisesti strategiseen tunnistamiseen ja perusrakenteisiin. Yrittäjyyden ja yritysten toiminta-edellytysten tukeminen koetaan kunnissa laajasti osaksi strategista suunnittelua, ja yrittäjyyden merkitys kunnan elinvoimatekijänä on vastaajien mukaan hyvin tunnistettu. Samoin yrityspalveluiden vastaavuutta paikallisten yritysten tarpeisiin, päätöksenteon reaktiokykyä sekä paikallisten yritysten näkökulmien huomioimista päätöksenteossa arvioitiin keskimäärin myönteisesti.

Useat yrittäjyyden edistämisen käytännön toimenpiteet sijoittuvat arvioissa asteikon keskivaiheille. Yrittäjyyskasvatukseen, hanketoimintaan, verkostoyhteistyöhön sekä tavoitteiden seurantaan ja mittaamiseen liittyvät väittämät saivat pääosin kohtalaisia mutta hajautuneempia arvioita. Tämä viittaa siihen, että käytännöt ovat kunnissa osin vakiintuneita, mutta niiden toteutus ja koettu vaikuttavuus vaihtelevat. Erityisesti toimenpiteiden systemaattisuus ja pitkäjänteinen arviointi eivät näyttäydy vastaajien kokemusten perusteella yhtä vahvoina kuin strateginen tahtotila.

Selkeimmin kehittämistarpeet kohdistuvat resurssien kohdentamiseen ja riittävyyteen. Resurssien rajallisuus tunnistetaan vastausten perusteella keskeiseksi haasteeksi yrittäjyyden edistämisessä, ja erityisesti taloudellisten ja henkilöstöresurssien riittävyyteen liittyvät arviot jäävät keskimäärin matalammiksi. Myös yritystukien kohdentamisen toimivuus sekä datan ja tutkimustiedon systemaattinen hyödyntäminen päätöksenteossa saavat varovaisempia arvioita. Kokonaisuutena tulokset viittaavat siihen, että kunnissa on vahva perusta ja tahtotila

yrittäjyyden edistämiselle, mutta käytännön toteutusta rajaavat ennen kaikkea resurssikysymykset ja toimien vaihteleva systemaattisuus.

Kuntakokojen välinen tarkastelu osoittaa, että yrittäjyyden strateginen tunnistaminen on vahvaa sekä pienissä (asukasluku alle 10 000) että muissa kunnissa, mutta kuntakoko kytkeytyy selvästi siihen, miten systemaattisesti yrittäjyyden edistämiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet on kunnissa jäsennetty. Pienissä kunnissa yrittäjyyden merkitys osana strategista suunnittelua arvioidaan keskimäärin korkealle, mikä viittaa vahvaan tahtotilaan ja yrittäjyyden keskeiseen asemaan kunnan elinvoimapolitiikassa. Samalla vastaukset kuitenkin hajautuvat enemmän kuin muissa kunnissa, mikä viittaa käytäntöjen vaihtelevuuteen ja siihen, että strateginen painotus nojaa osin yksittäisten toimijoiden rooliin ja paikallisiin ratkaisuihin. Muissa kunnissa strategiset linjaukset näyttäytyvät tasaisempina ja yhdenmukaisempina, mikä viittaa vakiintuneempiin toimintamalleihin ja rakenteisiin.

Erot korostuvat erityisesti käytännön toteutuksen systemaattisuudessa. Muissa kunnissa yrittäjyyden edistämiseen liittyvien tavoitteiden mitattavuus, toimenpiteiden seuranta sekä organisatoriset rakenteet, kuten työryhmät ja vastuunjaot, arvioidaan keskimäärin toimivammiksi kuin pienissä kunnissa. Pienissä kunnissa toimenpiteitä tehdään, mutta niiden seuranta ja pitkäjänteinen arviointi näyttäytyvät vastaajien kokemusten perusteella epäyhtenäisempinä. Tämä viittaa siihen, että pienissä kunnissa yrittäjyyden edistäminen on usein joustavaa ja käytännönläheistä, mutta samalla alttiimpaa resurssi- ja henkilösidonnaisuudelle. Yrityspalveluiden toimivuus arvioidaan myönteiseksi kaikissa kuntakokoluokissa, mikä korostaa paikallistuntemuksen ja suoran vuorovaikutuksen merkitystä erityisesti pienissä kunnissa. Sen sijaan resurssien kohdentamiseen ja riittävyyteen liittyvissä arvioissa kuntakokojen välinen ero on selkeä: pienissä kunnissa resurssien rajallisuus rajoittaa konkreettisesti toimenpiteiden laajuutta, kun taas muissa kunnissa se näyttäytyy enemmän priorisointikysymyksenä. Kyselyn perusteella kuntakoko ei näyttäydy yrittäjyyden edistämisen tärkeyttä selittävänä tekijänä, mutta sillä on selvä yhteys siihen, kuinka rakenteistettua, systemaattista ja pitkäjänteistä yrittäjyyspolitiikan käytännön toteutus kunnissa on.

Kyselytulokset osoittavat, että kunnissa on laajasti tunnistettu yrittäjyyden ja yritystoiminnan edellytysten kehittämisen strateginen merkitys, mutta käytännön toteutuksen systemaattisuudessa ja resurssien riittävyydessä on merkittäviä vaihteluita. Erityisesti datan ja tutkimustiedon hyödyntäminen sekä toimenpiteiden seuranta ja mitattavuus näyttäytyvät alueina, joissa on sekä kehittämistarvetta että kunnittain eriytyviä käytäntöjä. Kyselyaineisto luo näin

perustan ymmärtää, millaisia painotuksia ja haasteita elinvoimatyöhön yleisesti liitetään, mutta se ei yksin avaa sitä, millaisin mekanismein strategiset tavoitteet muuttuvat konkreettisiksi valinnoiksi, miten päätöksenteko käytännössä etenee tai miten toimijat tulkitsevat resurssien priorisointia omassa toimintaympäristössään.

Tästä syystä seuraavassa luvussa siirrytään teemahaastatteluaineistoon, jonka avulla kyselyssä esiin nousseita havaintoja voidaan tarkentaa ja kontekstualisoida. Haastattelut tuovat näkyviin päätöksenteon prosessiluonteen: sen, miten tavoitteita jäsennetään, miten eri tietolähteitä käytetään perusteluiden rakentamisessa ja millaisina toimijat kokevat yhteistyön, vastuunjaon sekä taloudelliset reunaehdot. Näin haastattelut täydentävät kyselyn yleiskuvaa ja mahdollistavat syvemmän analyysin siitä, miten kunnat pyrkivät kohdentamaan rajallisia resursseja vaikuttaviksi arvioituihin toimiin ja miten yritysten tukemiseen liittyvät panostukset perustellaan osana kuntatalouden ja strategisen ohjauksen kokonaisuutta.

4.2 Haastatteluaineiston tulokset ja analyysi

Haastatteluiden tavoitteena oli syventää ymmärrystä siitä, miten yrittäjyyden ja elinvoiman edistäminen kunnissa toteutuu käytännössä, millaisin perustein resursseja kohdennetaan sekä millaisia haasteita ja mahdollisuuksia elinvoimatyöhön liittyy. Haastattelut toteutettiin yhtenäisen teemahaastattelurungon mukaisesti, ja ne jäsentyivät kolmeen teemaan: strateginen suunnittelu ja tavoitteet, käytännön toimenpiteet sekä päätöksenteko ja resurssien priorisointi. Näistä erityisesti resurssien kohdentamiseen ja priorisointiin liittyviä kysymyksiä painotettiin haastatteluissa.

Haastatteluaineiston analyysi etenee teemoittain ja perustuu laadulliseen sisällönanalyysiin. Analyysin tavoitteena ei ole kuvata yksittäisten kuntien tai haastateltavien näkemyksiä, vaan tunnistaa aineistosta toistuvia teemoja, tulkintoja ja jännitteitä, jotka valottavat kuntien elinvoimatyön nykytilaa ja siihen liittyvää päätöksentekoa. Haastattelutuloksia tarkastellaan suhteessa kyselytutkimuksen havaintoihin sekä tutkimuksen teoria- ja kirjallisuuskatsauksessa esitettyihin näkökulmiin.

Haastatteluaineiston tulkinnan tueksi taulukkoon 5 on koottu tiivistetyt taustatiedot haastateltavista. Taulukossa esitetään haastateltavien rooli, organisaatiotyyppi sekä toimintaympäristön luonne yleisellä tasolla. Taustatiedot on kuvattu tarkoituksellisesti luokiteltuina, jotta

yksittäisten haastateltavien anonymiteetti säilyy, eikä yksittäisiä henkilöitä tai organisaatioita ole mahdollista tunnistaa aineiston perusteella. Luokittelu ei heikennä analyysin sisältöä, sillä tutkimuksen kohteena ovat haastateltavien näkemykset ja roolit kunnallisessa elinvoimatyössä, eivät yksittäiset kunnat tai organisaatiot. Taulukko tukee haastatteluaineiston lukemista ja auttaa jäsentämään, millaisista positioista analyysissa esitetyt näkemykset ovat peräisin. Haastateltavat valittiin siten, että heillä on omassa tehtävässään tosiasiallista vastuuta elinvoima- ja yrityspalveluihin kohdistuvien resurssien ja budjettien suunnittelusta, kohdentamisesta tai niiden valmistelusta. Tämä varmistaa, että haastatteluaineisto perustuu strategisen ja taloudellisen päätöksenteon näkökulmiin, ei pelkästään operatiiviseen toteutukseen.

Taulukko 5. Haastateltavien taustatiedot.

Haastateltava	**Rooli**	**Organisaatiotyyppi**	**Toimintaympäristö**
A	Kuntajohtaja	Kunta	Pieni
B	Elinvoimajohtaja	Kunta	Keskikokoinen
C	Toimitusjohtaja	Kehitysyhtiö	Keskikokoinen
D	Elinvoimajohtaja	Kunta	Keskikokoinen
E	Kuntajohtaja	Kunta	Pieni
F	Toimialajohtaja	Alueellinen elinvoimatoimija	Useita kuntia
G	Elinvoimajohtaja	Kunta	Keskikokoinen

Seuraavissa alaluvuissa esitetyt haastattelusitaatit perustuvat litteroituun aineistoon. Sitaattien kielellistä muotoa on paikoin selkeytetty luettavuuden parantamiseksi, kuitenkaan muuttamatta niiden asiasisältöä. Tällaiset sitaatit on merkitty tekstissä muokatuiksi sitaateiksi.

4.2.1 Strateginen suunnittelu ja tavoitteet

Haastatteluiden perusteella yrittäjyyden ja elinvoiman rooli kunnallisessa strategisessa ohjauksessa näyttäytyy pääosin vahvana, mutta toteutustavat ja strategisen ohjauksen muodot vaihtelevat merkittävästi kuntien ja organisaatiotyyppien välillä. Kysymykset yrittäjyyden asemasta strategioissa sekä tavoitteiden asettamiseen osallistuvista toimijoista toivat esiin strategisen ohjauksen käytännön luonteen. Erityisesti korostui se, että strateginen ohjaus ei useinkaan perustu erillisiin elinvoima- tai yrittäjyysohjelmiin, vaan yrittäjyyden edistäminen on integroituna osaksi kuntastrategiaa tai palvelusopimuksiin perustuvaa ohjausta.

Useissa haastatteluissa korostui ajatus strategian ja käytännön tiiviistä kytkeytymisestä: strategia ei ole erillinen asiakirja, vaan se konkretisoituu vuosittaisessa talousarviossa, palvelusopimuksissa ja operatiivisissa valinnoissa. Tämä ilmeni erityisesti niissä kunnissa ja kehitysyhtiöissä, joissa strategiset tavoitteet on kytketty suoraan resursointiin ja vastuunjakoon.

> *"Meillä strategia pohjautuu pitkälti palvelusopimukseen, jossa määritellään, mitä toimintoja meiltä vaaditaan." [Haastateltava C]*

Kuvaus osoittaa, että strateginen ohjaus näyttäytyy osalla toimijoista pikemminkin sopimusperusteisena ja resursointiin kytkeytyvänä mekanismina kuin abstraktina strategisena linjauksena. Tämä tuo esiin, kuinka strateginen ohjaus konkretisoituu vasta silloin, kun se ohjaa käytännön päätöksentekoa ja resursointia.

Haastatteluissa strategisen ohjauksen merkitystä ei kuitenkaan kuvattu yksiselitteisesti muodollisten strategia-asiakirjojen kautta. Useat haastateltavat toivat esiin, että strategian vaikuttavuus riippuu ratkaisevasti siitä, miten se kytkeytyy talousarvioon ja käytännön päätöksentekoon. Strategia nähtiin pikemminkin suuntaa antavana kehyksenä kuin operatiivisena ohjeena. Sen vaikuttavuus edellytti haastateltavien mukaan konkreettista kytkentää resursointiin ja priorisointiin. Tämä korostui erityisesti tavoitteiden asettamista koskevissa vastauksissa, joissa painottui ajatus siitä, että strategiset tavoitteet jäävät helposti yleiselle tasolle, ellei niille ole osoitettu selkeitä vastuita ja resursseja.

> *"Kyllä se strategia on olemassa ja siellä on ne oikeat asiat, mutta jos se ei näy talousarviossa tai käytännön tekemisessä, se jää helposti sanahelinäksi." [Haastateltava B, muokattu sitaatti]*

Haastateltavan näkemys tuo esiin haastatteluissa toistuneen jännitteen strategisen tahtotilan ja käytännön toimeenpanon välillä. Vaikka yrittäjyyden ja elinvoiman merkitys tunnistetaan strategisella tasolla, tavoitteiden saavuttaminen edellyttää haastateltavien mukaan selkeää priorisointia, jossa strategiset linjaukset ohjaavat konkreettisesti resurssien kohdentamista. Tämä näkökulma syventää kyselyaineistossa esiin noussutta havaintoa vahvasta strategisesta tunnistamisesta, mutta samalla vaihtelevasta systemaattisuudesta tavoitteiden toteuttamisessa.

Kysymys strategisten tavoitteiden valmisteluun osallistuvista toimijoista syventää edellä esiin noussutta havaintoa strategisen ohjauksen luonteesta. Haastattelujen perusteella tavoitteiden asettaminen ei näyttäydy yksittäisen toimijan prosessina, vaan pikemminkin vuorovaikutteisena kokonaisuutena, jossa viranhaltijajohdon, poliittisen päätöksenteon ja yrityskentän roolit limittyvät. Käytännöt vaihtelevat kuitenkin sen suhteen, missä vaiheessa ja millä tavoin eri toimijat osallistuvat strategiseen valmisteluun. Useissa kunnissa yrittäjien ja yritysten näkemykset tuodaan mukaan erityisesti epämuodollisten keskustelujen ja palautekanavien kautta, kun taas varsinaisen strategisen muotoilun koetaan kuuluvan ensisijaisesti viranhaltija- ja luottamushenkilöjohdolle.

> *"Kyllä me kuullaan yrittäjiä aika paljon, mutta se ei välttämättä ole osa mitään virallista strategiaprosessia. Se on enemmän arjen keskustelua ja signaalien lukemista." [Haastateltava D, muokattu sitaatti]*

Haastatteluaineisto täsmentää myös osallistamisen käytännön rajoja. Vaikka yrityskentän näkemyksiä pidetään tärkeänä strategisen valmistelun tukena, niiden systemaattinen kerääminen ei näyttäydy kaikissa toimintaympäristöissä realistisena. Erityisesti tuotiin esiin, että yrittäjien suora osallistuminen strategiaprosesseihin voi jäädä vähäiseksi, mikä pakottaa kunnan hyödyntämään välillisiä kanavia yrittäjien tavoittamiseksi. Tällöin yritysnäkemyksiä jäsennetään esimerkiksi yrittäjätaustaisten luottamushenkilöiden sekä paikallisen yrittäjäyhdistyksen kautta, jolloin osallistaminen ei ole yksittäinen menetelmä vaan useasta kanavasta koostuva kokonaisuus.

> *"Yrittäjät on niin kiireisiä, että vaikka kuinka heitä kutsutaan, on tosi vaikea saada sieltä sitä kentän ääntä. […] Meillä on valtuustossa kovan luokan yrittäjiä, niin sieltä pystyy saamaan sitä kentän ääntä. Ja meillä on tosi hyvät välit paikallisen yrittäjäyhdistyksen kanssa." [Haastateltava F]*

Tämä havainto tuo esiin osallistamisen kontekstuaalisen luonteen: yrityskentän vaikutus strategiseen valmisteluun ei välttämättä perustu suoraan osallistumiseen, vaan välittyy toimijoiden ja instituutioiden kautta. Samalla se vahvistaa aineistossa toistuvaa näkemystä siitä, että strategiatyön vuorovaikutteisuus rakentuu kunnissa usein epämuodollisista ja käytännönläheisistä mekanismeista, ei yhdenmukaisista tai mallinnettavissa olevista prosesseista.

Toisaalta osa haastateltavista korosti tavoitteiden valmistelun institutionaalisempaa luonnetta, jossa strategiatyö etenee selkeiden prosessien ja roolien mukaisesti. Tällöin osallistaminen nähdään tärkeänä, mutta samalla rajattuna: yrittäjien ja muiden sidosryhmien tehtävänä on tuottaa näkemyksiä ja tietoa päätöksenteon tueksi, ei määritellä strategisia linjauksia.

> *"Strategiatyö on lopulta viranhaltijoiden ja päättäjien vastuulla. Yritykset tuovat arvokasta tietoa, mutta jonkun on tehtävä valinnat."*
> *[Haastateltava A, muokattu sitaatti]*

Nämä näkemykset täydentävät edellä esitettyä analyysiä strategian ja käytännön välisestä suhteesta. Strategisten tavoitteiden valmistelu näyttäytyy haastattelujen perusteella tasapainoiluna osallistavuuden ja päätösvallan välillä: vaikka yrityskentän näkemyksiä pidetään tärkeinä, strateginen ohjaus säilyy vahvasti kunnan omalla vastuulla. Tämä korostaa strategisen johtamisen merkitystä erityisesti tilanteissa, joissa resurssit ovat rajallisia ja yrittäjyyden edistämiseen liittyvät tavoitteet kilpailevat kunnan muiden tehtävien kanssa.

4.2.2 Käytännön toimenpiteet, haasteet ja mahdollisuudet

Seuraava kysymys, joka koski kunnissa käytössä olevia konkreettisia toimenpiteitä yrittäjyyden ja yritystoiminnan edistämiseksi, siirtää tarkastelun strategiselta tasolta arjen käytäntöihin. Haastattelujen perusteella kuntien elinvoimatyö rakentuu useiden rinnakkaisten toimenpiteiden varaan, joista keskeisimpiä ovat yritysneuvonta, yritysrajapinnassa tehtävä vuorovaikutustyö, hanketoiminta sekä erilaiset infrastruktuuriin ja toimintaympäristöön liittyvät ratkaisut. Toimenpiteiden kirjo on laaja, mutta niiden toteutustavat ja painotukset vaihtelevat kunnittain.

Useissa haastatteluissa korostui ajatus siitä, että vaikuttavimmat toimenpiteet ovat usein arkisia ja jatkuvia, eivät niinkään yksittäisiä suuria hankkeita tai ohjelmia. Yritysten kanssa

tehtävä säännöllinen vuoropuhelu, matalan kynnyksen yhteydenpito ja nopea reagointi nousivat keskeisiksi keinoiksi, joilla kunta voi tukea yritystoimintaa rajallisista resursseista huolimatta.

> *"Se tärkein asia on oikeastaan se, että yrittäjä tietää, kenelle voi soittaa ja että joku myös vastaa. Ei se aina vaadi mitään isoa hanketta." [Haastateltava E]*

Sitaatti tuo esiin haastatteluissa toistuneen näkemyksen, jonka mukaan yrittäjyyden edistämisen vaikuttavuus perustuu pitkälti luottamukseen ja saavutettavuuteen. Kunnallisen elinvoimatyön rooli näyttäytyy tässä enemmän mahdollistajana ja koordinoijana kuin suorana palveluntuottajana.

Toisaalta osa haastateltavista painotti hanketoiminnan ja kehittämisprojektien merkitystä erityisesti silloin, kun tavoitteena on uudistaa rakenteita tai vastata laajempiin muutoksiin toimintaympäristössä. Hankkeiden nähtiin tarjoavan kunnille keinon kokeilla uusia toimintamalleja ja täydentää perusrahoitusta, vaikka niiden vaikuttavuus riippuu vahvasti siitä, kuinka hyvin ne kytkeytyvät kunnan muuhun elinvoimatyöhön.

> *"Hankkeet on meille se tapa viedä asioita eteenpäin, mutta jos ne jää irrallisiksi, niin vaikutus on aika lyhytaikainen." [Haastateltava B, muokattu sitaatti]*

Näkemykset täydentävät kyselyaineistossa esiin noussutta havaintoa siitä, että konkreettiset toimenpiteet ovat kunnissa olemassa, mutta niiden koettu toimivuus ja pitkäjänteisyys vaihtelevat. Haastattelut tuovat tähän syvyyttä osoittamalla, että keskeinen erottava tekijä ei ole niinkään toimenpiteiden määrä, vaan se, miten ne nivoutuvat osaksi kunnan jatkuvaa elinvoimatyötä ja käytännön vuorovaikutusta yrityskentän kanssa.

Haastatteluiden perusteella kunnissa toteutettavien yrittäjyyden edistämisen toimenpiteiden toimivuutta tarkastellaan ennen kaikkea käytännön kokemusten ja koetun vaikuttavuuden kautta. Vaikuttavuuden arviointi ei kuitenkaan pääsääntöisesti perustu selkeästi määriteltyihin mittareihin, vaan toimenpiteitä tarkastellaan osana laajempaa elinvoimatyön kokonaisuutta, jossa jatkuvuus, reagointikyky ja paikallistuntemus korostuvat. Käytössä olevien keinojen arviointi kytkeytyy siten tiiviisti siihen, miten ne tukevat yritysten arkea ja vastaavat ajankohtaisiin tarpeisiin, pikemminkin kuin mitattavissa oleviin tuloksiin.

Useat haastateltavat toivat esiin, että toimivimmat käytännöt ovat monesti sellaisia, jotka ovat kehittyneet ajan myötä ja mukautuneet paikalliseen toimintaympäristöön. Vaikuttavuus rakentuu pitkäjänteisestä työstä, jossa toimintamalleja on voitu hienosäätää kokemusten perusteella, mutta samalla tämän koettiin vaikeuttavan toimenpiteiden systemaattista arviointia. Hyviksi koettuja käytäntöjä ei myöskään nähty sellaisina, joita voitaisiin sellaisenaan siirtää kunnasta toiseen ilman paikallista soveltamista.

> *"Ne asiat, jotka toimivat, ovat yleensä sellaisia, joita on tehty pitkään ja muokattu matkan varrella. Niitä ei voi ottaa suoraan jostain mallista ja olettaa, että ne toimivat täällä." [Haastateltava D, muokattu sitaatti]*

Haastateltavan näkemys tuo esiin yrittäjyyden edistämisen prosessiluonteen, jossa vaikuttavuus rakentuu oppivan ja kontekstisidonnaisen toimintatavan varaan. Samalla se tekee näkyväksi haastatteluissa toistuneen epävarmuuden vaikuttavuuden arvioinnista: toimenpiteiden onnistumista on vaikea osoittaa yksiselitteisesti, ja arviointi nojaa pitkälti kokemukselliseen tietoon ja välillisiin signaaleihin. Tämä syventää kyselyaineistossa esiin noussutta havaintoa käytännön toimenpiteiden vaihtelevasta koetusta toimivuudesta ja osoittaa, että vaikuttavuuden taustalla olevat mekanismit ovat suurelta osin laadullisia ja sidoksissa paikallisiin olosuhteisiin.

Haastatteluissa nousi esiin myös se, että yrittäjyyden edistämiseen liittyvien toimenpiteiden kehittäminen törmää usein rakenteellisiin ja resurssiperusteisiin rajoitteisiin. Useat haastateltavat kuvasivat, että vaikka kehittämistarpeet tunnistetaan ja uusia ideoita syntyy, niiden vieminen käytäntöön edellyttää jatkuvaa priorisointia suhteessa kunnan muihin tehtäviin. Elinvoimatyö näyttäytyy tällöin tasapainoiluna kehittämisen ja ylläpidon välillä: aikaa ja resursseja sitovat toisaalta arjen peruspalvelut, toisaalta tarve vastata muuttuviin yritysten tarpeisiin. Erityisesti esiin nousi kokemus siitä, että elinvoimatyössä joudutaan tekemään valintoja sen suhteen, mihin rajallisia resursseja kulloinkin kohdennetaan. Kaikkia tunnistettuja kehittämiskohteita ei ole mahdollista edistää samanaikaisesti, mikä korostaa strategisten painotusten merkitystä käytännön työssä.

> *"Ideoita ja kehittämistarpeita olisi enemmän kuin mihin resurssit riittävät. Joka vuosi joudutaan miettimään, mitä jätetään tekemättä." [Haastateltava E, muokattu sitaatti]*

Toisaalta osa haastateltavista korosti, että priorisointi ei ole pelkästään resurssikysymys, vaan liittyy myös päätöksentekoon ja vastuunjakoon. Kehittämistoimien eteneminen edellyttää selkeitä linjauksia siitä, mitkä tavoitteet ovat kulloinkin tärkeimpiä ja kuka vastaa niiden toteuttamisesta. Ilman tätä priorisointi koettiin reaktiiviseksi ja tilannekohtaiseksi, mikä vaikeuttaa pitkäjänteistä elinvoimatyötä.

> *"Aina se ei ole kiinni siitä, etteikö olisi rahaa tai ihmisiä, vaan siitä, että ei ole ihan selvää, mihin suuntaan halutaan mennä ja kuka siitä lopulta päättää." [Haastateltava A]*

Nämä havainnot kokoavat yhteen edellä tarkastellut näkökulmat käytännön toimenpiteistä ja niiden vaikuttavuudesta. Haastattelujen perusteella yrittäjyyden edistämisen keskeiseksi kysymykseksi ei muodostu niinkään yksittäisten toimenpiteiden puute, vaan se, miten rajalliset resurssit ja kehittämistarpeet asetetaan keskinäiseen järjestykseen. Tämä luo luontevan siirtymän seuraavaan teemaan, jossa tarkastellaan päätöksentekoa ja resurssien priorisointia elinvoimatyössä syvällisemmin.

4.2.3 Päätöksenteko ja resurssien priorisointi

Haastattelujen perusteella elinvoimatyön päätöksenteko näyttäytyy moniulotteisena prosessina, jossa strategiset tavoitteet, taloudelliset reunaehdot ja käytännön toteutus kietoutuvat tiiviisti yhteen. Päätöksiä ei tehdä yksinomaan strategia-asiakirjojen pohjalta, vaan ne muotoutuvat vuorovaikutuksessa viranhaltijajohdon, luottamushenkilöiden ja toimintaympäristön ajankohtaisten paineiden kanssa. Elinvoimatyössä korostuu tarve tehdä jatkuvia valintoja siitä, mihin rajallisia resursseja kohdennetaan ja mitä jätetään toistaiseksi edistämättä. Useat haastateltavat kuvasivat päätöksentekoa ennen kaikkea tasapainoiluna erilaisten tavoitteiden välillä. Elinvoimatyön merkitys tunnistetaan laajasti, mutta se kilpailee huomiosta ja resursseista muiden kunnallisten tehtävien kanssa, mikä tekee priorisoinnista väistämätöntä.

> *"Kyllähän se on koko ajan sitä valintaa, että mihin nämä vähäiset resurssit laitetaan. Kaikkea ei voi tehdä, mutta se nyt on joka paikassa sama asia, eikä siihen kannata kompastua." [Haastateltava E]*

> *"Kyllä täällä käydään aina keskustelua siitä, että onko se kyläkoulu vai onko se elinkeinotoimi tai joku muu juttu mikä tehdään." [Haastateltava B]*

Nämä kuvaukset tekevät näkyväksi päätöksenteon kontekstuaalisen luonteen: elinvoimatyö ei ole irrallinen kokonaisuus, vaan osa laajempaa kunnallista päätöksentekoa, jossa resurssien kohdentaminen on jatkuvaa neuvottelua.

Taloudelliset reunaehdot nousivat haastatteluissa keskeiseksi päätöksentekoa ohjaavaksi tekijäksi. Useat haastateltavat toivat esiin, että taloustilanne määrittää pitkälti sen, millaisia elinvoimatoimia on realistista toteuttaa. Tämä ei tarkoita ainoastaan käytettävissä olevien määrärahojen suuruutta, vaan myös talouden ennakoitavuutta ja päätöksenteon aikajännettä.

> *"Jos talous on tiukka tai epävarma, elinvoimaan liittyvät panostukset joutuvat helposti tarkempaan harkintaan." [Haastateltava A, muokattu sitaatti]*

> *"Jos rahoituskehys muuttuu, silloin strategiaa täytyy muuttaa, koska ei ole mahdollisuutta toteuttaa kaikkea, mitä palvelusopimuksessa on alun perin säädetty." [Haastateltava C]*

Talous asettaa elinvoimatyölle reunaehdot, mutta haastatteluaineistossa päätöksenteon tiedollinen perusta jäsentyy ennen kaikkea yhdistelmänä: määrällinen tieto, toimijoiden kokemus sekä yrityskentästä nouseva palaute limittyvät toisiinsa, eikä mikään niistä yksinään näyttäydy riittävänä. Päätöksenteko ei siten nojaa pelkästään "kovaan dataan", vaan käytännössä tulkitaan samanaikaisesti useita heikompia signaaleja, ja näiden pohjalta muodostetaan kokonaiskuva siitä, mihin rajallisia resursseja kannattaa kohdentaa. Tätä tasapainoa kuvataan eksplisiittisesti toteamuksella, että päätöksenteossa on *"noin kolmasosa jokaista"* -tietoa, kokemusta ja yrityksiltä saatavaa näkemystä, jolloin tieto ymmärretään myös kokemuksen ja vuorovaikutuksen kautta syntyväksi.

> *"Varmaan kolmasosa tulee faktoista, kolmasosa kokemuksen kautta ja kolmasosa yrityksiltä." [Haastateltava E]*

Kokemuksellinen tieto korostuu erityisesti arjen elinvoimatyössä ja yritysrajapinnassa, jossa päätöksenteko on usein tilanteista ja ajoituksesta riippuvaa. Pitkän käytännön työn kautta muodostunut hiljainen tilannetaju näyttäytyy keinona erottaa olennaiset kehittämiskohteet vähemmän vaikuttavista.

> *"Mä oon toiminut yritysten kanssa 20 vuotta […] ehkä sitä vähitellen tietää, että mitä kannattaa tehdä ja mitä ei kannata tehdä." [Haastateltava D]*

Yrityskentän palaute näyttäytyy aineistossa sekä välittömänä arkitietona että jäsentyneempänä palautetietona, jota pyritään tulkitsemaan päätöksenteon tukena. Vuorovaikutuksen tasolla palaute on usein pienistä havainnoista ja tiedonmurusista koostuvaa: yritysten yhteydenottojen, keskustelujen ja kohtaamisten kautta tunnistetaan sekä koulutustarpeita että uusia mahdollisuuksia, joihin voidaan tarttua nopeasti.

> *"Siellä on semmoisia tiedonmurusia, joista meidän pitää ottaa koppia. Omassa tiimissä päätetään, että nyt selvitetään tätä tarkemmin."*
> *[Haastateltava G]*

Toisaalta palautetta haetaan myös koottuna signaalina esimerkiksi barometrityyppisistä mittauksista, joita voidaan käyttää keskustelun herättäjänä ja suunnan tarkistajana, vaikka niiden edustavuus tunnistetaan rajalliseksi.

> *"Yrityskentän palautetta ja barometreja on täällä mietitty pitkään ja pyritty ottamaan vakavasti, mutta on myös muistettava, että niihin vastaa vain muutama prosentti yrityskannasta."*
> *[Haastateltava B, muokattu sitaatti]*

Kokonaisuutena päätöksenteon tiedollinen perusta rakentuu haastatteluaineistossa käytännönläheiseksi: tieto muodostuu osin mittareista ja selvityksistä, mutta yhtä keskeisesti kokemuksesta sekä yrityskentän palautteesta, joka välittyy sekä arjen vuorovaikutuksessa että koottuina indikaattoreina. Tämä selittää myös sen, miksi päätöksenteko kuvautuu monin paikoin harkintana epävarmuuden vallitessa. Tavoitteena on tehdä perusteltuja valintoja, vaikka käytettävissä oleva tieto on osin laadullista, osin epätäydellistä ja usein tulkintaa edellyttävää.

Päätöksenteon ja priorisoinnin kehyksessä nousee keskeiseksi myös kysymys siitä, keillä on tosiasiallisesti eniten vaikutusvaltaa elinvoimatyöhön liittyvien resurssiratkaisujen muotoutumisessa. Haastattelut täsmentävät, että yrittäjyyden ja elinvoiman toimiin kohdistuvassa resurssien kohdentamisessa vaikutusvalta jakautuu usean toimijan kesken, mutta ei tasaisesti. Vaikka päätökset tehdään muodollisesti poliittisessa päätöksenteossa, haastateltavien mukaan merkittävä vaikutusvalta kohdentuu viranhaltijajohtoon, joka valmistelee esitykset, määrittelee vaihtoehdot ja tuo priorisointikysymykset päätöksentekoon. Erityisesti talousarviovalmistelun nähtiin olevan keskeinen vaihe, jossa elinvoimatyöhön liittyvät painotukset käytännössä muotoutuvat.

"Kyllä se käytännössä lähtee viranhaltijoilta. Poliittinen päätös tehdään lopuksi, mutta ne vaihtoehdot ja rajaukset tulee sieltä valmistelusta."
[Haastateltava B, muokattu sitaatti]

Useat haastateltavat kuvasivat vaikutusvallan rakentuvan enemmän prosessien ja vuorovaikutuksen kautta kuin yksittäisten toimijoiden suorana vallankäyttönä. Luottamushenkilöiden rooli nähtiin erityisen merkittävänä silloin, kun päätökset koskevat suuria linjauksia tai taloudellisesti merkittäviä panostuksia, kun taas viranhaltijajohdon vaikutus korostuu arjen priorisoinnissa ja resurssien uudelleenkohdentamisessa. Yrityskentän ja muiden sidosryhmien vaikutusvalta näyttäytyi puolestaan välillisenä - ne eivät tee päätöksiä, mutta voivat vaikuttaa niiden sisältöön tuomalla esiin tarpeita, ongelmia ja kehittämispaineita.

"Yrittäjät eivät tee päätöksiä, mutta heidän viestinsä voi vaikuttaa siihen, mihin suuntaan asioita viedään, jos se osataan tuoda esiin oikein."
[Haastateltava A, muokattu sitaatti]

Haastattelujen perusteella vaikutusvalta elinvoimatyön päätöksenteossa on siten luonteeltaan hajautunutta ja neuvottelevaa. Päätökset syntyvät viranhaltijavalmistelun, poliittisen harkinnan ja toimintaympäristöstä nousevien signaalien yhteisvaikutuksena. Tämä korostaa päätöksenteon prosessiluonnetta ja selittää osaltaan sen, miksi resurssien priorisointi koetaan haastavaksi: vaikutusvalta ei keskity yksiselitteisesti yhdelle toimijalle, vaan jakautuu useiden, osin ristiriitaisten intressien ja vastuiden välille.

Kuntatalouden vaikutus yrityspalveluiden resursointiin hahmottuu haastatteluaineistossa ennen kaikkea rakenteellisena kysymyksenä, ei yksittäisinä vuosittaisina budjettipäätöksinä. Elinvoimatyö nähdään laajasti toimintakenttänä, jossa kuntien oma rahoitus, ulkopuolinen rahoitus ja organisatorinen kyvykkyys kietoutuvat toisiinsa. Erityisesti yhteistoiminnallisten ratkaisujen merkitys korostuu tilanteissa, joissa yksittäisten kuntien hallinnolliset ja taloudelliset resurssit eivät yksin riittäisi laaja-alaiseen kehittämistoimintaan. Ulkopuolisen rahoituksen hyödyntämisessä keskeiseksi nousevat tällöin rakenteet, jotka mahdollistavat hanketoiminnan jatkuvuuden, riittävän volyymin sekä osaamisen kokoamisen samaan kokonaisuuteen. Kyse ei ole pelkästään rahoituksen euromääräisestä vipuvaikutuksesta, vaan ennen kaikkea kyvystä tunnistaa rahoitusmahdollisuuksia, valmistella hankkeita systemaattisesti ja vastata niihin liittyviin hallinnollisiin vaatimuksiin. Esimerkiksi yhteisesti organisoitu toimija toimii kokoavana ja koordinoivana rakenteena, joka madaltaa yksittäisten kuntien kynnystä osallistua kehittämistoimintaan.

”Me pystytään käyttämään vipurahaa myös tulevissa hankkeissa. Kuntien oma panostus on suhteessa pieni, mutta sen avulla saadaan merkittävästi ulkopuolista rahoitusta alueelle. Ilman tällaista yhteistä rakennetta tämä olisi huomattavasti vaikeampaa.”
[Haastateltava G, muokattu sitaatti]

Sitaatti viittaa tilanteeseen, jossa elinvoimatyön vaikuttavuutta perustellaan ennen kaikkea organisatorisella tehokkuudella ja rahoitusinstrumenttien hallinnalla. Seudullinen toimintamalli ei ainoastaan moninkertaista kuntien euromääräisiä panostuksia, vaan mahdollistaa kehittämistyön, joka muuten jäisi hajanaiseksi tai kokonaan toteutumatta. Tämä näkökulma asettaa elinvoimatyön osaksi kuntatalouden sopeutumiskykyä: ulkopuolinen rahoitus toimii keinona lieventää omien resurssien niukkuutta ilman, että kehittämistoiminnasta luovutaan.

Aineistossa korostuu myös se, että yrityspalveluiden resurssien säilyminen ei ole itsestäänselvyys, vaan edellyttää jatkuvaa perustelua suhteessa kunnan kokonaistalouteen. Elinvoimatyön asema rakentuu pitkälti sen varaan, kuinka selkeästi sen vaikutukset kyetään kytkemään kuntatalouden pitkän aikavälin kehitykseen. Tällöin elinvoimaan panostaminen nähdään keinona vahvistaa veropohjaa, työllisyyttä ja yrityskantaa, ei irrallisena menoeränä.

”Sekä kunnan johto että poliitikot ovat oppineet näkemään, että panostaminen elinvoimaan näkyy myös kunnan taloudessa.”
[Haastateltava F]

Haastateltava viittaa siihen, että yrityspalveluiden resursointi perustuu yhä enemmän jaettuun ymmärrykseen elinvoiman ja kuntatalouden välisestä yhteydestä. Resurssien turvaaminen ei nojaa yksittäisiin hankkeisiin tai henkilöihin, vaan siihen, että poliittinen ja viranhaltijajohto jakavat käsityksen elinvoimatyön strategisesta merkityksestä. Tämä yhteinen tulkinta mahdollistaa sen, että yrityspalveluihin voidaan kohdentaa resursseja myös tilanteissa, joissa kuntatalous on muuten kiristyvä.

Samanaikaisesti aineisto tuo esiin pitkän aikavälin epävarmuuden, joka liittyy erityisesti valtionosuusjärjestelmän muutoksiin, lisääntyviin lakisääteisiin velvoitteisiin ja rahoituksen ennakoitavuuden heikkenemiseen. Vaikka akuutteja leikkauksia ei välttämättä ole näköpiirissä, elinvoimatyön toimintaympäristöä leimaa varautuminen tulevaan.

”Ei tässä nyt ihan heti ole mitään hätää, mutta kyllähän se pidemmällä aikavälillä koko ajan menee vaikeammaksi, kun rahoituksesta ja resursseista puhutaan.” [Haastateltava G]

Tämä näkemys heijastaa elinvoimatyön rakenteellista haavoittuvuutta: kyseessä on ei-lakisääteinen toiminta, jonka resursointi kilpailee suoraan lakisääteisten tehtävien kanssa. Tätä tulkintaa on kuitenkin syytä täsmentää koko haastatteluaineiston valossa. Elinvoimatyön asema ei näyttäydy haastatteluissa yksiselitteisesti suojattuna tai vaikeasti karsittavana kokonaisuutena, vaan pikemminkin jatkuvan harkinnan ja priorisoinnin kohteena olevana toimintana. Useissa puheenvuoroissa tunnistetaan selkeästi, että elinvoimatyö ei ole lakisääteistä, mikä asettaa sen rakenteellisesti heikompaan asemaan verrattuna peruspalveluihin erityisesti taloudellisen liikkumavaran kaventuessa. Tästä näkökulmasta elinvoimatyön resursointi ei ole itsestäänselvyys, vaan sidoksissa kunnan taloudelliseen tilanteeseen, poliittisiin painotuksiin sekä kykyyn osoittaa toiminnan hyödyt riittävän konkreettisesti.

Samanaikaisesti osa haastateltavista tuo esiin näkemyksen, jonka mukaan elinvoimatyön karsiminen voi pitkällä aikavälillä heikentää kunnan taloudellista kestävyyttä. Tällöin elinvoimatyö nähdään enemmänkin ennaltaehkäisevänä talouspoliittisena toimintana, jonka vaikutukset realisoituvat usein viiveellä ja välillisesti. Tämä ajattelutapa ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että lyhyen aikavälin sopeutustilanteissa elinvoimatyö voi joutua tarkastelun kohteeksi muiden ei-lakisääteisten toimintojen tavoin.

> *”Vaikka elinvoimatyö ei ole lakisääteistä, tiedetään, että ilman elinkeinoelämän menestystä vaikutukset näkyvät kunnan tulovirrassa ennemmin tai myöhemmin.” [Haastateltava E, muokattu sitaatti]*

Sitaatti heijastaa aineistossa esiintyvää pidemmän aikavälin talousajattelua, jossa elinvoimatyön merkitys tunnistetaan, mutta samalla hyväksytään sen haavoittuvuus osana kunnallista resurssien kohdentamista. Kokonaisuutena elinvoimatyö asettuu haastatteluaineistossa strategisesti tärkeän mutta taloudellisesti joustavan toiminnan asemaan: sen tarve tunnistetaan laajasti, mutta sen toteutustavat, laajuus ja resursointi ovat jatkuvan arvioinnin kohteena kuntatalouden reunaehtojen muuttuessa.

Haastatteluaineiston perusteella poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välinen yhteistyö näyttäytyy pääosin toimivana, mutta samalla tilanteisena ja prosessiluonteisena. Yhteistyön sujuvuus ei haastateltavien mukaan perustu yksinomaan muodolliseen roolijakoon, vaan erityisesti valmistelun laatuun ja vuorovaikutuksen ajoitukseen. Kun asiat valmistellaan huolellisesti ja tuodaan poliittiseen käsittelyyn riittävän varhaisessa vaiheessa, päätöksenteko koetaan sujuvaksi ja ennakoitavaksi.

"Mun mielestä yhteistyö toimii silloin, kun asiat on valmisteltu hyvin ja ne tuodaan ajoissa keskusteluun. Silloin poliittinenkin päätöksenteko on paljon sujuvampaa." [Haastateltava A, muokattu sitaatti]

"Onhan siinä ollut vuosien varrella tietysti pitkääkin [kitkaa] […] mutta aina on löytynyt jotenkin se yhteinen kieli. […] Elinvoima-asiat on ollut meidän porukalle tärkeitä […] porukka on hyvin mukana ja ymmärtää sen, että kunnan menestys on kiinni siitä, että pysytään elinvoimaisena." [Haastateltava F]

Sitaatit korostavat yhteistyön toimivuutta nimenomaan prosessikysymyksenä: kitkaa ei synny niinkään eri toimijaroolien olemassaolosta, vaan tilanteissa, joissa valmistelu ei vastaa päätöksenteon tarpeita tai päätöksentekijät kokevat jäävänsä reagoivaan asemaan. Hyvin valmistellut ja ennakoivasti käsitellyt asiat mahdollistavat sen, että poliittinen harkinta kohdistuu strategisiin linjauksiin yksityiskohtaisen ohjauksen sijaan.

Samanaikaisesti aineistossa tunnistetaan myös rakenteellisia jännitteitä, jotka liittyvät viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien erilaisiin aikajänteisiin ja toimintalogiikoihin. Viranhaltijajohdon kuvataan tarkastelevan elinvoimatyötä usein pidemmän aikavälin kehityksen ja kokonaisvaikutusten näkökulmasta, kun taas poliittisessa päätöksenteossa korostuvat ajoittain nopean reagoinnin paineet ja lyhyemmän aikavälin odotukset. Tämä ero ei näyttäydy avoimena konfliktina, mutta se voi vaikeuttaa yhteisen näkemyksen muodostumista erityisesti resurssien kohdentamiseen liittyvissä kysymyksissä.

"Viranhaltijat katsoo usein pidempää kokonaisuutta, kun taas politiikassa paine tulee helposti nopeista ratkaisuista. Siinä syntyy joskus se kitka." [Haastateltava G, muokattu sitaatti]

Tässä kuvattu kitka kytkeytyy ennen kaikkea päätöksenteon aikahorisonttiin, ei osapuolten väliseen vastakkainasetteluun. Yhteistyö näyttäytyy näin ollen neuvottelevana prosessina, jossa viranhaltijoiden pitkäjänteinen valmistelu ja poliittisen päätöksenteon ajankohtaiset paineet limittyvät toisiinsa vaihtelevalla onnistumisella. Aineiston perusteella yhteistyön haasteet liittyvät pikemminkin toiminnan ja näkemysten yhteensovittamiseen kuin varsinaiseen luottamuspulaan.

Kokonaisuutena haastatteluaineisto jäsentää kuntien elinvoimatyön päätöksentekoa ja resursointia prosessina, jossa strategiset tavoitteet, taloudelliset reunaehdot ja käytännön toteutus kietoutuvat toisiinsa. Elinvoimatyö ei näyttäydy erillisenä tai suoraviivaisena

toimintakokonaisuutena, vaan jatkuvana neuvotteluna erilaisten aikajänteiden, tavoitteiden ja resurssirajoitteiden välillä. Aineistossa korostuvat samanaikaisesti vahva strateginen tunnistaminen, arjen toiminnan käytännöllisyys sekä päätöksenteon tilannekohtaisuus, mikä tekee elinvoimatyöstä luonteeltaan adaptiivista ja kontekstisidonnaista. Haastattelut tuovat näin esiin mekanismeja ja tulkintoja, jotka eivät välity kyselyaineistosta sellaisenaan, mutta jotka ovat keskeisiä ymmärrettäessä, miten elinvoimatyötä kunnissa tosiasiallisesti johdetaan ja perustellaan. Näiden havaintojen suhdetta kyselytutkimuksen tuloksiin sekä tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen tarkastellaan seuraavassa alaluvussa.

4.2.4 Haastattelujen suhde kyselyyn ja kirjallisuuteen

Lähtökohtana oli, että haastattelut eivät toimi kyselyaineiston toistona, vaan syventävät ja täydentävät sitä tuomalla esiin tulkinnallista ja kontekstuaalista tietoa siitä, miten kunnissa tehdään elinvoimatyöhön liittyviä valintoja.

Sekä kysely- että haastatteluaineistossa resurssien rajallisuus näyttäytyy keskeisenä kunnallista yrittäjyyspolitiikkaa ohjaavana reunaehtona. Kyselyaineistossa tämä ilmenee yleisellä tasolla esimerkiksi kustannustehokkuuden korostumisena, ulkopuolisen rahoituksen hyödyntämisenä sekä yhteistyön merkityksenä. Haastattelut syventävät tätä havaintoa osoittamalla, että resurssien niukkuus konkretisoituu kunnissa jatkuvana priorisointina, jossa kaikkia tunnistettuja kehittämistarpeita ei ole mahdollista edistää samanaikaisesti. Päätökset resurssien kohdentamisesta eivät perustu yksinomaan muodollisiin strategioihin tai mittareihin, vaan ne kietoutuvat myös paikallisiin olosuhteisiin, poliittisiin realiteetteihin ja organisaation sisäisiin toimintalogiikoihin. Tämä tukee teorialuvussa 2.4.2 esiin nostettua näkemystä siitä, että yksi keskeisimmistä haasteista yrittäjyyden edistämisessä on kyky tehdä tietoisia valintoja rajallisten resurssien puitteissa.

Strategisten painotusten osalta haastatteluaineisto täydentää kyselyssä esiin noussutta kuvaa yrittäjyyden vahvasta asemasta kuntien strategisessa ohjauksessa. Kyselyaineiston perusteella yrittäjyyden edistäminen on useimmiten integroituna osaksi kuntastrategiaa eikä erillisten ohjelmien varassa. Haastatteluissa tämä näyttäytyy käytännönläheisesti siten, että strategiset linjaukset toimivat ennen kaikkea suuntaa antavina kehyksinä, joiden puitteissa elinvoimatyötä tehdään arjessa. Samalla haastattelut tuovat esiin jännitteen strategisten tavoitteiden ja operatiivisen toteutuksen välillä: vaikka yrittäjyyden merkitys tunnistetaan laajasti,

sen edistäminen kilpailee kunnissa muiden lakisääteisten ja taloudellisesti sitovien tehtävien kanssa. Tämä havainto syventää teorialuvussa 2.4.1 käsiteltyä käsitystä strategisesta ohjauksesta osoittamalla, että strategioiden vaikuttavuus riippuu olennaisesti niiden kytkeytymisestä käytännön resursointiin ja johtamiseen.

Yhteistyö ja ekosysteemimäinen toimintatapa nousevat vahvasti esiin molemmissa aineistoissa, mutta haastattelut tuovat niihin lisää sävyjä. Kyselyaineistossa yhteistyö näyttäytyy laajasti hyväksyttynä ja tärkeänä keinona vahvistaa kuntien elinvoimaa. Haastatteluissa yhteistyö konkretisoituu kuvauksina kunnasta mahdollistajana, joka kokoaa yhteen yrityksiä, kehitysyhtiöitä, oppilaitoksia ja muita toimijoita. Samalla haastattelut osoittavat, että yhteistyön toimivuus ei ole itsestäänselvyys, vaan se edellyttää aktiivista koordinaatiota, selkeitä rooleja ja pitkäjänteistä luottamuksen rakentamista. Tämä täydentää kirjallisuudessa esitettyä ekosysteemiajattelua tuomalla esiin sen käytännön toteuttamiseen liittyviä vaatimuksia ja haasteita kunnallisessa toimintaympäristössä.

Tiedolla johtamisen osalta haastattelut syventävät kyselyaineiston antamaa yleiskuvaa. Kyselyssä tiedon hyödyntäminen näyttäytyy osin vaihtelevana ja painottuu usein määrällisiin indikaattoreihin. Haastatteluissa korostuu, että päätöksenteko perustuu kunnissa usein sekä muodolliseen seurantatietoon että epämuodolliseen, kokemukseen pohjautuvaan tietoon paikallisesta toimintaympäristöstä. Tämä vastaa teorialuvussa 2.4.2 tunnistettua haastetta, jossa tiedon pirstaleisuus ja analysoinnin rajallisuus vaikeuttavat systemaattista tiedolla johtamista. Haastattelut tuovat lisäymmärrystä siitä, miten tiedon käyttö kytkeytyy käytännön päätöksentekoon erityisesti tilanteissa, joissa täydellistä tai ajantasaista tietopohjaa ei ole saatavilla.

Kokonaisuutena haastatteluaineisto täydentää kyselyaineistoa tuomalla esiin kunnallisen yrittäjyyspolitiikan käytäntöjen taustalla olevia perusteluja, tulkintoja ja jännitteitä. Suhde kirjallisuuskatsaukseen on pääosin toisiaan vahvistava, mutta haastattelut konkretisoivat kirjallisuudessa esitettyjä havaintoja ja tekevät näkyväksi niiden soveltamisen reunaehdot. Kirjallisuudessa korostetaan tarvetta alueellisesti ja paikallisesti räätälöidyille strategioille ja toteutusmalleille, ja haastatteluaineisto tukee tätä näkemystä osoittamalla, että kunnallisen yrittäjyyden edistäminen muotoutuu aina paikallisten realiteettien, resurssien ja toimijaverkostojen ehdoilla. Tämä luo perustan luvussa 4.3 tehtävälle yhteenvedolle ja analyysille, jossa tarkastellaan, millaista uutta ymmärrystä tutkimus tuottaa kunnallisen yrittäjyyspolitiikan käytännöistä ja resurssien kohdentamisesta.

4.3 Yhteenveto ja analyysi tuloksista

Tämän tutkimuksen keskeinen uusi ymmärrys kunnallisesta yrittäjyyden ja elinvoiman edistämisestä liittyy siihen, miten strategiset tavoitteet, rajalliset resurssit, tiedolla johtaminen sekä poliittishallinnollinen päätöksenteko kietoutuvat toisiinsa kunnallisessa arjessa. Tulokset osoittavat, että elinvoimatyö ei kunnissa jäsenny ensisijaisesti selkeärajaisina politiikkakokonaisuuksina, vaan käytännönläheisenä toimintana, jossa erilaiset tavoitteet ja keinot limittyvät ja jossa päätöksenteko on luonteeltaan jatkuvaa priorisointia.

Teorialuvuissa esitetty jaottelu yrittäjyyspolitiikkaan, elinkeinopolitiikkaan ja näitä yhdistävään elinvoimapolitiikkaan tarjoaa hyödyllisen viitekehyksen ilmiön jäsentämiseen (Stevenson & Lundström 2001; Dahlstrand & Stevenson 2010; Smallbone 2016). Tämän tutkimuksen aineistot kuitenkin osoittavat, että kunnallisessa käytännössä nämä erot eivät ole selvästi toisistaan erottuvia, vaan ne sekoittuvat konkreettisissa toimenpiteissä, resursoinnissa ja johtamisessa. Elinvoimatyötä tehdään ennen kaikkea kokonaisuutena, jossa yksittäiset yrittäjyyttä tai yritystoimintaa tukevat toimet arvioidaan suhteessa laajempiin taloudellisiin ja toiminnallisiin tavoitteisiin.

Resurssien kohdentamisen osalta tutkimus tuo kirjallisuuteen lisäymmärrystä siitä, miten pysyvä resurssiniukkuus ohjaa kunnallista toimintaa. Vaikka aiemmassa tutkimuksessa resurssien rajallisuus tunnistetaan keskeiseksi haasteeksi (esim. Smallbone 2016), tämän tutkimuksen perusteella niukkuus näyttäytyy kunnissa lähtökohtana, jonka puitteissa kaikki elinvoimatyö tehdään. Tämä tarkoittaa, että keskeinen kysymys ei ole niinkään se, mitä kaikkea kunnassa *voitaisiin* tehdä, vaan mihin rajalliset resurssit kulloinkin kohdennetaan ja mistä tietoisesti luovutaan. Tällöin elinvoimatyön vaikuttavuus rakentuu enemmän valintojen johdonmukaisuudesta kuin yksittäisten toimenpiteiden määrästä.

Tiedolla johtamisen näkökulmasta tutkimus täsmentää ja osin haastaa kirjallisuudessa esitettyjä oletuksia. Teorialuvuissa viitatut tutkimukset korostavat systemaattisen tiedon ja analytiikan merkitystä päätöksenteon tukena, mutta tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että kunnallisessa elinvoimatyössä päätöksenteko perustuu harvoin yksinomaan formaaliin mittaristoon. Sen sijaan päätöksenteossa yhdistyvät määrällinen seuranta, paikallistuntemus sekä viranhaltijoiden ja päättäjien kokemukseen perustuva arvio. Tämä havainto on linjassa Aarsætherin ja Ringholmin (2011) sekä Sotaraudan (2018) näkemysten kanssa, joiden

mukaan aluekehittäminen ja elinvoimatyö ovat luonteeltaan epävarmuutta sisältäviä prosesseja, joissa tiedon tulkinta on keskeisessä roolissa.

Viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien välinen vastuunjako nousee tutkimuksessa keskeiseksi elinvoimatyön käytäntöjä muovaavaksi tekijäksi. Aineiston perusteella viranhaltijoiden rooli painottuu tiedon tuottamiseen, vaihtoehtojen valmisteluun, vaikutusten arviointiin ja toimeenpanon suunnitteluun sekä konkreettiseen toteuttamiseen, kun taas poliittiset päättäjät määrittävät tavoitteiden painotukset ja resurssikehykset. Tämä vastaa pitkälti kirjallisuudessa esitettyä kuvaa poliittishallinnollisesta työnjaosta (Aarsæther & Ringholm 2011; Nordling 2019). Tutkimus kuitenkin tuo esiin, että elinvoimatyössä tähän työnjakoon liittyy ajoittain jännite, joka kytkeytyy erityisesti aikajänteisiin ja tulosten arviointiin. Viranhaltijoiden pitkäjänteinen kehittämisnäkökulma kohtaa poliittisen päätöksenteon lyhyemmät odotukset, mikä vaikuttaa siihen, millaisia resursointiratkaisuja pidetään mahdollisina.

Ekosysteemiajatteluun kytkeytyvien havaintojen osalta tutkimus tukee Sotaraudan (2018) sekä Sotaraudan & Grillitschin (2023) esittämää käsitystä alueellisesta kehittämisestä vuorovaikutteisena ja relationaalisena prosessina. Samalla tutkimus tuo esiin, että ekosysteemien toimivuus kunnallisessa elinvoimatyössä edellyttää aktiivista johtamista, koordinaatiota ja tiedon välittämistä toimijoiden välillä. Näihin tehtäviin kohdistuva resurssitarve jää usein vähemmälle huomiolle, vaikka juuri ne ovat keskeisiä elinvoimatyön vaikuttavuuden kannalta.

Yhteenvetona tutkimus osoittaa, että kunnallinen yrittäjyyden ja elinvoiman edistäminen rakentuu käytännössä jatkuvana tasapainoiluna strategisten tavoitteiden, rajallisten resurssien, tiedon epätäydellisyyden ja poliittishallinnollisen vuorovaikutuksen välillä. Tutkimuksen tuottama uusi ymmärrys liittyy erityisesti siihen, että elinvoimatyön vaikuttavuus ei synny yksittäisistä politiikkaratkaisuista tai toimenpiteistä, vaan kyvystä yhdistää tieto, resurssit ja toimijat johdonmukaiseksi, paikalliseen kontekstiin sopeutuvaksi kokonaisuudeksi. Tämä havainto kokoaa yhteen tutkimuksen keskeiset tulokset ja luo perustan johtopäätöksille.

5 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella, millaisin strategisin valinnoin ja käytännön toimenpitein kunnat tukevat yrittäjyyttä ja yritysten toimintaedellytyksiä tilanteessa, jossa julkiset resurssit ovat rajallisia ja kuntien toimintaympäristö asettaa toiminnalle yhä tiukempia rakenteellisia ja taloudellisia reunaehtoja. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että kunnallinen elinvoimatyö ei perustu yksittäisiin politiikkaratkaisuihin tai erillisiin ohjelmiin, vaan kokonaisvaltaiseen harkintaan, jossa strategiset tavoitteet, resurssien priorisointi ja päätöksenteon käytännöt kietoutuvat tiiviisti toisiinsa. Tässä tutkimuksessa elinvoimatyön vaikuttavuutta tarkastellaan nimenomaan niiden strategisten valintojen kautta, joilla kunnat tukevat yrittäjyyttä ja yritystoimintaa. Elinvoimaisuus ei näin ollen näyttäydy yleisenä tai irrallisena kehittämistavoitteena, vaan yrittäjyyteen ja yritysten toimintaedellytyksiin kohdistuvien strategioiden ja toimenpiteiden kokonaisvaikutuksena, mikä on yhdenmukaista yrittäjyyspolitiikkaa koskevassa kirjallisuudessa esitetyn näkemyksen kanssa politiikan strategisesta ja kokonaisvaltaisesta luonteesta (Stevenson & Lundström 2002; Dahlstrand & Stevenson 2010).

Tutkimuksen keskeinen havainto on, että yrittäjyyden ja yritysten tukemiseen liittyvien strategisten valintojen vaikuttavuus rakentuu kuntien kyvystä sovittaa yhteen pitkän aikavälin strategiset tavoitteet ja lyhyemmän aikavälin taloudelliset sekä toiminnalliset reunaehdot. Vaikuttavuus ei määräydy yksittäisten yrityspalveluiden, hankkeiden tai tukimuotojen perusteella, vaan siitä, miten nämä toimenpiteet kytkeytyvät osaksi johdonmukaista strategista kokonaisuutta. Päätöksenteko näyttäytyy jatkuvana priorisointina, jossa resurssien kohdentamista arvioidaan suhteessa asetettuihin tavoitteisiin, kuntatalouden tilanteeseen sekä paikallisen yrityskentän tarpeisiin, kuten aiemmassa tutkimuksessa on korostettu yrittäjyyspolitiikan kontekstisidonnaisuuden ja strategisen koherenssin näkökulmasta (Stevenson & Lundström 2002; Stam 2015).

Tutkimuksen aineisto osoittaa, että kunnissa yritystoiminnan tukeminen rakentuu sekä lakisääteisistä tehtävistä että ei-lakisääteisistä palveluista, joiden painotukset ja resursointi vaihtelevat kuntien välillä. Lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat muun muassa maankäyttöön, kaavoitukseen, luvitukseen ja infrastruktuuriin liittyvät prosessit, jotka muodostavat yritystoiminnan perusedellytyksiä ja vaikuttavat suoraan yritysten toimintaympäristön

ennakoitavuuteen. Ei-lakisääteisistä toiminnoista keskeisessä roolissa on yritysneuvonta, jonka vaikuttavuus on aiemmissa selvityksissä, kuten Suomen Uusyrityskeskusten toiminnasta tehdyssä vaikuttavuustutkimuksessa, osoitettu merkittäväksi erityisesti yritystoiminnan alkuvaiheessa. Tutkimuksen perusteella vaikuttavuuden kannalta keskeistä ei kuitenkaan ole ainoastaan ei-lakisääteisten palvelujen olemassaolo, vaan myös lakisääteisten tehtävien sujuvuus, johdonmukaisuus ja suunnitelmallisuus, sillä ilman toimivia perusprosesseja strategisten linjausten ja tukitoimien kokonaisvaikutus jää helposti rajalliseksi.

Samanaikaisesti tutkimus viittaa siihen, että perinteiset yrityspalvelut eivät sellaisenaan erottele kuntia toisistaan elinvoimapolitiikan vaikuttavuuden näkökulmasta, vaan niiden merkitys korostuu osana laajempaa strategista kokonaisuutta. Vaikuttavuus rakentuu siitä, miten nämä peruspalvelut kytketään osaksi kuntien strategisia tavoitteita, resurssien priorisointia ja toimenpiteiden kokonaisuutta, sekä siitä, kuinka johdonmukaisesti ja sujuvasti ne toteutuvat yritysten näkökulmasta. Tässä mielessä perinteiset yrityspalvelut toimivat pikemminkin strategisen elinvoimatyön mahdollistavana perustana kuin itsenäisinä vaikuttavuustekijöinä. Tämä osaltaan selittää myös sitä, miksi kunnallisessa käytännössä yrittäjyyden ja elinvoiman edistämisen keinot eivät jäsenny selkeiksi politiikkalohkoiksi, vaan limittyvät toisiinsa strategisten valintojen ja käytännön toteutuksen tasolla.

Tulokset täydentävät kokonaisuutena aiempaa tutkimusta, jossa kuntien roolia elinvoiman ja yrittäjyyden edistäjinä on jäsennetty erilaisten politiikkalohkojen ja hallinnollisten tasojen kautta. Tässä tutkimuksessa käytetty empiirinen aineisto osoittaa, että kunnallisessa käytännössä elinkeinopolitiikan ja yrittäjyyspolitiikan väliset rajat ovat usein häilyviä. Kunnat eivät tee strategisia valintojaan puhtaasti teoreettisten jaottelujen perusteella, vaan arvioivat yrittäjyyden ja yritysten tukemiseen liittyviä toimenpiteitä kokonaisvaikutusten, toteuttamiskelpoisuuden ja käytettävissä olevien resurssien näkökulmasta. Tämä havainto tukee aiemmassa kirjallisuudessa esitettyä näkemystä siitä, että paikallistasolla yrittäjyyspolitiikka rakentuu toisiinsa limittyvistä toimista ja jatkuvasta priorisoinnista korostuneesti enemmän, kuin selkeästi rajatuista politiikkainstrumenteista. (Stevenson & Lundström 2002; Dahlstrand & Stevenson 2010; Smallbone 2016).

Kuva 6. Kuntien yrittäjyyden ja yritysten tukemiseen liittyvien strategisten valintojen vaikuttavuuden muodostuminen.

Kuvassa 6 esitetään tämän tutkimuksen johtopäätösten perusteella muodostuva kokonaisuus, joka havainnollistaa, miten kuntien yrittäjyyden ja yritysten tukemiseen liittyvien strategisten valintojen vaikuttavuus rakentuu kunnallisessa päätöksenteossa. Malli kuvaa strategisten tavoitteiden, resurssien priorisoinnin, toimenpiteiden valinnan ja toteutuksen sekä vaikuttavuuden arvioinnin muodostamaa jatkuvaa kokonaisuutta, jonka toimivuutta tukee organisatorinen kyvykkyys. Kokonaisuuden vaikuttavuus on sidoksissa paikalliseen toimintaympäristöön ja poliittishallinnolliseen vuorovaikutukseen, ja sitä voidaan vahvistaa alueellisen yhteistyön ja yhteisten toimintamallien kautta. Kuva korostaa, että strateginen vaikuttavuus ei synny yksittäisistä toimenpiteistä, vaan edellyttää eri osa-alueiden johdonmukaista yhteensovittamista.

Tutkimuksen teoreettinen kontribuutio liittyy kunnallisen yrittäjyyden ja yritysten tukemisen tarkasteluun dynaamisena strategisena prosessina. Tulokset osoittavat, että strategioiden

vaikuttavuutta on perusteltua arvioida vähemmän yksittäisten politiikkainstrumenttien ja enemmän strategisen ohjauksen, priorisoinnin ja tiedon tulkinnan näkökulmasta, mikä on yhdenmukaista yrittäjyyspolitiikkaa koskevassa kirjallisuudessa esitetyn näkemyksen kanssa politiikan kokonaisvaltaisesta ja kontekstisidonnaisesta luonteesta (Stevenson & Lundström 2002; Dahlstrand & Stevenson 2010). Yrittäjyyden ja yritystoiminnan tukeminen näyttäytyy tällöin kokonaisuutena, jossa strategiset linjaukset, käytännön toimenpiteet ja resurssien kohdentaminen muodostavat toisiinsa limittyvän päätöksenteon ketjun.

Käytännön näkökulmasta tutkimus tuo esiin useita implikaatioita kunnalliselle päätöksenteolle. Tulokset viittaavat siihen, että yrittäjyyden ja yritysten tukemiseen tähtäävien strategioiden kehittämisessä keskeistä ei ole toimenpiteiden määrän lisääminen, vaan niiden systemaattinen arviointi suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja käytettävissä oleviin resursseihin, mikä vastaa aiemmassa tutkimuksessa esiin nostettua näkemystä siitä, että paikallisen yrittäjyyspolitiikan vaikuttavuus rakentuu priorisointikyvystä ja strategisesta koherenssista pikemminkin kuin laajasta toimenpidevalikoimasta (Stevenson & Lundström 2002). Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa kunnilla on käytössään keskenään hyvin erilaiset taloudelliset resurssit, eikä samantyyppisten toimenpiteiden toteuttaminen ole kaikille kunnille realistista. Koska yrittäjyyden ja elinvoiman edistämisen vaikutukset realisoituvat usein pitkällä aikavälillä ja epäsuorasti, niiden kattava määrällinen mittaaminen on monin paikoin haastavaa. Tämä havainto on yhdenmukainen yrittäjyyspolitiikkaa koskevassa tutkimuksessa esitetyn kriittisen näkemyksen kanssa, jonka mukaan politiikkatoimien vaikuttavuutta arvioidaan usein yksittäisten instrumenttien tai lyhyen aikavälin tulosmittareiden kautta, vaikka vaikutukset syntyvät monimutkaisten ja toisiinsa kytkeytyvien prosessien kautta (Acs & Szerb 2007; Arshed ym. 2014). Tästä syystä tutkimus viittaa tarpeeseen tarkastella strategisten tavoitteiden toteutumista ja vaikuttavuutta aiempaa enemmän myös laadullisten arviointien kautta, esimerkiksi toimijoiden kokemuksiin, prosessien toimivuuteen ja päätöksenteon johdonmukaisuuteen perustuen.

Kunnille keskeinen kehittämiskohde on päätöksenteon tueksi tuotettavan tiedon selkeys ja hyödynnettävyys erityisesti tilanteissa, joissa taloudelliset reunaehdot kiristyvät ja kaikkia tavoitteita ei voida edistää samanaikaisesti. Tutkimus osoittaa, että kunnissa, joissa yritys- ja yrittäjyyspainotuksia tarkastellaan strategisena kokonaisuutena, resurssien kohdentaminen perustuu useammin harkittuun priorisointiin kuin yksittäisiin, lyhyen aikavälin tarpeisiin, mikä tukee aiemmassa kirjallisuudessa esitettyä näkemystä strategisen koherenssin ja

realistisen resurssien kohdentamisen merkityksestä yrittäjyyspolitiikan vaikuttavuudelle (Arshed ym. 2014).

Tutkimuksen havaintojen perusteella yksi keskeinen keino vastata rajallisiin resursseihin on alueellinen yhteistyö ja yhteisten toimintamallien kehittäminen. Tämä tulkinta on linjassa aluekehittämisen kirjallisuuden kanssa, jossa on korostettu kuntien eriytyneitä rooleja ja toimintamahdollisuuksia sekä tarvetta ylittää yksittäisten kuntien rajat kehittämistoiminnassa (Aarsaether & Ringholm 2011). Erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille alueelliset toimijat, yhteiset palvelurakenteet tai seudullinen työnjako voivat tarjota mahdollisuuden toteuttaa yrittäjyyden ja yritysten tukemiseen liittyviä strategioita vaikuttavammin kuin yksin toimien, kun resurssit, osaaminen ja vastuut jaetaan useamman toimijan kesken (Sotarauta 2018; Nordling 2019). Tutkimus viittaa kuitenkin siihen, että yhteistyön hyödyt eivät realisoidu automaattisesti, vaan edellyttävät kunnissa tietoista aloitteellisuutta, aktiivista osallistumista sekä valmiutta hyödyntää ja kehittää olemassa olevia yhteistyörakenteita. Tämä havainto tukee teorialuvussa esitettyä näkemystä yhteistyöstä tarkoituksellisena ja toimijuuteen perustuvana prosessina, jossa vaikuttavuus syntyy strategisesta yhteensovittamisesta ja verkostojen aktiivisesta johtamisesta (Sotarauta 2018; Sotarauta & Grillitsch 2023). Yhteinen tekeminen näyttäytyy näin ollen tutkimuksessa paitsi taloudellisena ratkaisuna myös tapana vahvistaa osaamista, jakaa tietoa ja lisätä toiminnan jatkuvuutta tilanteissa, joissa yksittäisen kunnan institutionaalinen kapasiteetti on rajallinen (Smallbone 2016).

Tutkimuksen tuloksia voidaan tarkastella myös laajemmassa aluekehityksen ja väestökehityksen kontekstissa, jota käsiteltiin teorialuvussa. Aluekehittämistä koskevassa kirjallisuudessa on tuotu esiin, että alueellinen eriytyminen ja väestöön liittyvät rakenteelliset muutokset asettavat kunnille merkittäviä ja osin pitkällä aikavälillä vaikuttavia reunaehtoja, mutta kehityskulut eivät ole täysin väistämättömiä tai yksisuuntaisia (Aarsæther & Ringholm 2011). Tutkimuksen havainnot tukevat paikkaperustaisen kehitysnäkemyksen mukaista tulkintaa, jonka mukaan alueiden kehityspolut muotoutuvat paikallisten ja alueellisten toimijoiden kyvystä hyödyntää olemassa olevia resursseja ja rakentaa niihin tukeutuvia yhteistyörakenteita (Acs & Szerb 2007; Stam 2015). Erityisesti laajempi alueellinen yhteistyö, yhteiset toimintamallit ja jaettu organisatorinen kyvykkyys voivat osaltaan lieventää niiden kuntien asemaa, joiden omat resurssit ja vetovoimatekijät ovat rajalliset. Tämä vastaa aluekehittämisen kirjallisuudessa esitettyä näkemystä siitä, että kehittämisen vaikuttavuus rakentuu yhä useammin yksittäisten organisaatioiden sijaan verkostomaisista ja monitoimijaisista

kokonaisuuksista, joissa toimijuus, strateginen yhteensovittaminen ja institutionaalinen kapasiteetti ovat keskeisessä roolissa (Sotarauta 2018; Nordling 2019). Yhteistyön kautta voidaan vahvistaa yritystoiminnan edellytyksiä, palvelujen saavutettavuutta ja kehittämistoiminnan jatkuvuutta myös alueilla, joilla väestökehitys on heikompaa. Tutkimus ei osoita, että yhteistyö tai strateginen elinvoimatyö yksinään kääntäisi väestökehityksen suuntaa, mutta se tukee teorialuvussa esitettyä näkemystä siitä, että koordinoidulla ja tavoitteellisella yhteisellä toiminnalla voidaan hidastaa eriytymiskehitystä ja vahvistaa alueiden sopeutumiskykyä muuttuvissa olosuhteissa (Sotarauta 2018; Sotarauta & Grillitsch 2023).

Organisatorinen kyvykkyys nousee tutkimuksessa keskeiseksi edellytykseksi sille, että yrittäjyyden ja yritysten tukemiseen liittyvät strategiat eivät jää abstrakteiksi linjauksiksi, vaan muuntuvat johdonmukaisiksi ja toteuttamiskelpoisiksi toimenpiteiksi kunnallisessa päätöksentekojärjestelmässä. Tämä havainto on linjassa aluekehittämisen kirjallisuuden kanssa, jossa on korostettu toimijoiden strategista toimijuutta ja organisatorista kapasiteettia keskeisinä tekijöinä kehittämistoiminnan vaikuttavuudelle (Sotarauta 2018). Erityisesti viranhaltijoiden osaamisella, kokemuksella sekä kyvyllä tulkita ja yhdistää sekä määrällistä että laadullista tietoa on merkittävä rooli strategisten valintojen toimeenpanossa, mikä tukee näkemystä siitä, että vaikuttava elinvoimatyö edellyttää sekä analyyttistä että kontekstuaalista ymmärrystä päätöksenteon tueksi (Sotarauta 2018; Sotarauta & Grillitsch 2023). Tämän ohella tutkimus korostaa hallinnollisen osaamisen merkitystä, sillä strategisten linjausten vieminen käytäntöön edellyttää ymmärrystä kunnallisista päätöksentekoprosesseista, vastuunjaosta, sääntely-ympäristöstä sekä valmistelun ja toimeenpanon välisistä kytkennöistä. Tämä vastaa verkostomaisen ja monitoimijaisen hallinnan kirjallisuudessa esitettyä näkemystä siitä, että organisatorinen kyvykkyys rakentuu paitsi yksilöiden osaamisesta myös kyvystä toimia institutionaalisesti monimutkaisissa päätöksentekoympäristöissä (Nordling 2019). Tässä mielessä kunnallisen yrittäjyyspolitiikan vaikuttavuus kytkeytyy tiiviisti paikallistason institutionaaliseen kapasiteettiin ja kykyyn sovittaa yhteen strateginen ohjaus ja hallinnollinen toimeenpano (Smallbone 2016).

Alueellinen ja yhteinen tekeminen kytkeytyy näin ollen tiiviisti myös organisatorisen kyvykkyyden ja johtamisen kysymyksiin. Aluekehittämisen kirjallisuudessa on korostettu, että verkostomaisessa ja monitoimijaisessa toimintaympäristössä vaikuttava yhteistyö edellyttää selkeää vastuuttamista, yhteisten tavoitteiden asettamista sekä kykyä johtaa kokonaisuuksia, joissa päätöksenteko, resurssit ja toimijat jakautuvat usean organisaation kesken (Aarsæther

& Ringholm 2011; Sotarauta 2018). Tutkimuksen havainnot tukevat tätä näkemystä osoittamalla, että verkostojen johtamisen osaaminen ja kyky toimia aktiivisena osapuolena yhteistyörakenteissa ovat keskeisiä edellytyksiä sille, että alueellinen yhteistyö tukee aidosti yrittäjyyden ja yritysten tukemiseen liittyvien strategioiden vaikuttavaa toteutumista. Tässä mielessä organisatorinen kyvykkyys ei näyttäydy tutkimuksessa ainoastaan yksittäisen kunnan sisäisenä ominaisuutena, vaan myös alueellisena ja jaettuna kykynä, joka rakentuu useiden toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa ja edellyttää tietoista panostusta johtajuuteen ja yhteistyön koordinointiin (Nordling 2019; Sotarauta & Grillitsch 2023). Tutkimuksen tulokset osoittavat, että kunnallisen elinvoimatyön vaikuttavuus kytkeytyy tiiviisti paitsi yksittäisten organisaatioiden osaamiseen myös niiden kykyyn toimia osana laajempia alueellisia verkostoja ja sovittaa yhteen strateginen ohjaus ja käytännön toimeenpano. Näiden havaintojen tulkinnassa on kuitenkin huomioitava tutkimuksen aineiston laajuus, kontekstisidonnaisuus ja käytetyt menetelmät, joita tarkastellaan seuraavaksi tutkimuksen rajoitteiden ja jatkotutkimuksen näkökulmasta.

Tutkimuksen rajoitteet liittyvät ennen kaikkea aineiston laajuuteen ja kontekstisidonnaisuuteen. Aineisto kerättiin Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan kunnista, minkä vuoksi tuloksia ei voida sellaisenaan yleistää kaikkiin suomalaisiin kuntiin. Lisäksi kysely- ja haastatteluaineistot heijastavat vastaajien kokemuksia ja tulkintoja, mikä on syytä huomioida tuloksia arvioitaessa. Näistä rajoitteista huolimatta tutkimus tuottaa syvällistä ja monipuolista ymmärrystä siitä, miten kuntien yrittäjyyden ja yritysten tukemiseen liittyvät strategiat jäsentyvät ja toteutuvat käytännön päätöksenteossa.

Jatkotutkimuksen kannalta olisi perusteltua tarkastella kunnallista yrittäjyyden ja yritysten tukemista vertailevasti eri alueiden ja kuntakokoluokkien välillä sekä syventää analyysiä siitä, miten päätöksenteon aikajänteet ja poliittishallinnollinen vuorovaikutus vaikuttavat strategisten valintojen ja resurssien kohdentamiseen pitkällä aikavälillä. Lisäksi tulevaisuudessa olisi hyödyllistä tutkia, miten yrittäjyyden ja yritysten tukemiseen liittyvien strategioiden vaikuttavuutta voidaan mitata ja arvioida systemaattisemmin tilanteissa, joissa vaikutukset realisoituvat hitaasti ja epäsuorasti.

Tämän ohella jatkotutkimuksessa olisi perusteltua analysoida tarkemmin kuntien välisten yhteistyörakenteiden roolia ja niiden tuottamia konkreettisia hyötyjä yrittäjyyden edistämisessä ja laajemmassa elinvoimatyössä. Tällainen tarkastelu voisi kohdistua esimerkiksi siihen, miten yhteiset palvelurakenteet, seudullinen työnjako tai alueelliset

kehittämisorganisaatiot vaikuttavat resurssien tehokkaampaan käyttöön, osaamisen jakautumiseen, toiminnan jatkuvuuteen sekä strategisten tavoitteiden toimeenpanokykyyn. Näin olisi mahdollista arvioida, millaisissa olosuhteissa ja millä tavoin kuntien välinen yhteistyö tukee elinvoimapolitiikan vaikuttavuutta erityisesti niillä alueilla, joilla yksittäisten kuntien omat resurssit ovat rajalliset.

Lähteet

Aarsaether, Nils & Toril Ringholm (2011). The rural municipality as developer: Entrepreneurial and planning modes in community development. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 9(4), s. 373–387. Saatavissa DOI: 10.4335/9.4.373-387(2011).

Acs, Zoltan J. & László Szerb (2007). Entrepreneurship, economic growth and public policy. *Small Business Economics*, 28(2–3), s. 109–122. Saatavissa DOI: 10.1007/s11187-006-9012-3.

Annan-Prah, Elizabeth C.& Raphael P. K. Andoh (2023). Administrative capacity and local level development in metropolitan, municipal and district assemblies in Ghana: mediating role of resource capacity. *International Journal of Public Sector Management*, 36(3), s. 253-270. Saatavissa DOI: 10.1108/IJPSM-07-2022-0168.

Aro, Timo, Rasmus Aro, Tuomas Hanhela & Eero Laesterä (2023). *Alueiden väliset elinvoima-, vetovoima- ja pitovoimaerot.* Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisu 63, 2023. 64 s. ISBN 978-952-349-117-6. Saatavissa: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2023/11/63-aro-ym-24112023-alueiden-valiset-elinvoima-vetovoima-ja-pitovoimaerot.pdf

Aro, Timo, Susanna Haanpää ja Anna Laiho (2019). *Yritysdynamiikka kuntien elinvoimatekijänä*. Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisu nro 90, 2019. 48 s. ISBN 978-952-293-410-9. Saatavissa: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/04/julkaisu_yritysdynamiikka-kuntien-elinvoimatekijana.pdf

Arshed, Norin, Sara Carter & Colin Mason (2014). The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame? *Small Business Economics*, 43, s. 639–659. Saatavissa DOI: 10.1007/s11187-014-9554-8

Audretsch, David B. & Michael Fritsch (2002). Growth regimes over time and space. Regional Studies, 36(2), 113–124. Saatavissa DOI: 10.1080/00343400220121909.

Burgess, Robert G. (2006). *In the field: An introduction to field research.* London: Routledge. 194 s. ISBN 0-203-41816-6 (e-book).

Colombo, Massimo G., Giovanni Battista Dagnino, Erik E. Lehmann & MariPaz Salmador (2019). The governance of entrepreneurial ecosystems. *Small Business Economics*, 52, s. 419–428. Saatavissa DOI: 10.1007/s11187-017-9952-9

Dingelstad, J., R.T. Borst and A. Meijer (2022). Hybrid data competencies for municipal civil servants: An empirical analysis of the required skills in digital transformation. *Public Personnel Management*, 51(4), 458–490. Saatavissa: DOI: 10.1177/00910260221111744.

Doh, Soogwan & Byungkyu Kim (2014). Government support for SME innovations in the regional industries: The case of government financial support program in South Korea. *Research Policy* 43, s. 1557–1569. Saatavissa DOI: 10.1016/j.respol.2014.05.001.

Donner-Amnell, Jakob (2020). Elinvoimaista ja kestävää kehitystä kasvuseutujen ulkopuolella? Tapaustutkimukset Jämtlannista ja Kainuusta. *Terra*, 132(3), s. 115–131. Saatavissa DOI: 10.30677/terra.95473.

Edmondson, Amy C. & Stacy E. McManus (2007). Methodological fit in management field research. *Academy of Management Review,* 32(4), s. 1155-1179. Saatavissa DOI: 10.5465/amr.2007.26586086.

Edoho, Felix Moses (2016). Entrepreneurship paradigm in the new millennium: A critique of public policy on entrepreneurship. *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, 8(2), s. 279–294. Saatavissa DOI: 10.1108/JEEE-08-2015-0043.

Euroopan komissio, *Pienyrityksiä ajatellen – "Small Business Act" Euroopalle (SBA)*, [verkkosivu]. [Viitattu 9.7.2025]. Saatavissa: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:et0001

Euroopan komissio, *Startup Europe*, [verkkosivu]. [Viitattu 9.7.2025]. Saatavissa: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/startup-europe

Frisch-Aviram Neomi, Nissim Cohen & Itai Beeri (2017). Low-level bureaucrats, local government regimes and policy entrepreneurship. *Policy Sciences*, 51(1), s. 39–57. Saatavissa DOI: 10.1007/s11077-017-9296-y.

Gilbert Brett Anitra, David B. Audretsch & Patricia P. McDougall (2004). The emergence of entrepreneurship policy. *Small Business Economics*, 22, s. 313–323. Saatavissa DOI: 10.1023/b:sbej.0000022235.10739.a8

Gibbert, Michael, Winfried Ruigrok & Barbara Wicki (2008). What passes as a rigorous case study? *Strategic Management Journal* 29(13), s. 1465-1474. Saatavissa DOI: 10.1002/smj.722.

Grillo, Francesco & Mikel Landabaso (2011). Merits, problems and paradoxes of regional innovation policies. *Local Economy*, 26(6-7), s. 544-561. Saatavissa DOI: 10.1177/0269094211417161.

Hall, Jeremy L. (2008). The forgotten regional organizations: Creating capacity for economic development. *Public Administration Review*, 68(1), s. 110–125. Saatavissa DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00841.x.

Hart, David M. (2003). Entrepreneurship policy: What it is and where it came from. Teoksessa David M. Hart (toim.), The emergence of entrepreneurship policy: Governance, start-ups, and growth in the U.S. knowledge economy, s. 3–19. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 978-0-521-82677-8.

Heikkilä, Tarja (2014). *Tilastollinen tutkimus.* 9. uudistettu painos. Helsinki: Edita. 297 s. ISBN 978-951-37-6495-1.

Hong Sounman & Lee Sanghyun (2018). Adaptive governance and decentralization: Evidence from regulation of the sharing economy in multi-level governance. *Government Information Quarterly*, 35(2), s. 299–305. Saatavissa DOI: 10.1016/j.giq.2017.08.002.

Huggins, Robert & Nick Williams (2011). Entrepreneurship and regional competitiveness: The role and progression of policy. *Entrepreneurship & Regional Development*, 23(9–10), s. 907–932. Saatavissa DOI: 10.1080/08985626.2011.577818.

Jolkkonen, Arja, Arja Kurvinen & Virpi Lemponen, 2025. *Kuntien muuttuva rooli työllisyys- ja elinkeinopalveluissa.* KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 123. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy. ISBN 978-952-349-139-7 (pdf). [pdf]. [Viitattu 7.8.2025]. Saatavissa: https://kaks.fi/julkaisut/kuntien-muuttuva-rooli-tyollisyys-ja-elinkeinopalveluissa/

Kansallinen aluekehityksen tilanne- ja kehityskuva, 2023. *Kansallinen aluekehityksen tilanne- ja kehityskuva 2023* [verkkojulkaisu]. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa https://tem.fi/documents/1410877/3591463/Kansallinen+aluekehityksen+tilanne+ja+kehityskuva+2023+2.pdf/f39513fc-d7e2-8566-b8ce-cb4778b5d8b4/Kansallinen+aluekehityksen+tilanne+ja+kehityskuva+2023+2.pdf?t=1709619241218

Kotavaara, Ossi, Pauliina Björk, Martti Saarela ja Matti Muhos (2024). *Aluetilastollinen katsaus alueiden välisiin elinvoima-, vetovoima- ja pitovoimaeroihin*. Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisu 66, 2024. 50 s, ISBN 978-952-349-122-0. Saatavissa: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2024/05/reakt-julkaisut-sarja-66.pdf

Kuntalaki 410/2015, [laki]. [Viitattu 13.7.2025]. Saatavissa: https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410

Kuntaliitto, *Kuntien elinkeinopolitiikka*, [verkkosivu]. [Viitattu 22.11.2024]. Saatavissa: https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima/elinvoima/kuntien-elinkeinopolitiikka

Kuntaliitto 2024. *TE-uudistuksen talouskalvoja 24.5.2024*. Saatavissa: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/TE-uudistuksen%20talouskalvoja_240524.pdf

Kuntaliiton muistio, 2024. *Kuntaliiton muistio: TE-rahoitus 3.4.2024.* Suomen Kuntaliitto. Saatavissa: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntaliiton%20muistio_TE-rahoitus04042024.pdf

Kuntaliitto, 2025a *Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot*, [verkkosivu]. [Viitattu 15.7.2025]. Saatavissa: https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot

Kuntaliitto, 2025b. *Kuntatalous – monen muuttujan summa*. 6. uudistettu painos. Toim. S. Korento. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. ISBN 978-952-293-933-3 (pdf). [pdf]. [Viitattu 18.7.2025]. Saatavissa: https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2025/2296-kuntatalous-monen-muuttujan-summa

Leppäniemi, Osmo, Tarmo Lipping & Jari Stenvall (2024). Data-Driven Participatory Decision-making in Municipalities: Case Finland. *XXXV ISPIM Innovation Conference*, Tallinn, Estonia, 9–12 June 2024. ISBN 978-952-65069-6-8.

Li, Yuheng, Hans Westlund & Yansui Liu (2019). Why some rural areas decline while some others not: An overview of rural evolution in the world. *Journal of Rural Studies*, 68, s. 135–143. Saatavissa DOI: 10.1016/j.jrurstud.2019.03.003.

Lindholm Dahlstrand, Asa & Lois Stevenson (2010). Innovative entrepreneurship policy: linking innovation and entrepreneurship in a European context. *Annals of Innovation & Entrepreneurship*, 1(1), s. 5602. Saatavissa DOI: 10.3402/aie.v1i1.5845.

Makri, Chara & Andy Neely (2021). Grounded theory: A guide for exploratory studies in Management Research. *International journal of Qualitative Methods*, 20, s. 1-14. Saatavissa DOI: 10.1177/16094069211013654.

Malsch, Bertrand & Steven E. Salterio (2016). Doing good field research: Assessing the quality of audit field research. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 35(1), s. 1–22. Saatavissa DOI: 10.2308/ajpt-51170.

Minniti, Maria (2005). Entrepreneurship and network externalities. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 57(1), s. 1–27. Saatavissa DOI: 10.1016/j.jebo.2004.10.002.

Moisio, Sami & Heikki Sirviö (2021). Aluerakenne, alueellinen erivertaisuus ja Suomen aluekehitys. *Terra* 133(3), s. 113–127. Saatavissa DOI: 10.30677/terra.100115.

Nordling Nadja (2019). Public policy's role and capability in fostering the emergence and evolution of entrepreneurial ecosystems: A case of ecosystem-based policy in Finland. *Local Economy*, 34(8), s. 807–824. Saatavissa DOI: 10.1177/0269094219896260.

Obaji Nkem Okpa & Mercy Uche Olugu (2014). The role of government policy in entrepreneurship development. *Science Journal of Business and Management*, 2(4), s. 109–115. Saatavissa DOI: 10.4018/IJISSC.2016100103.

Perustuslaki 731/1999, [laki]. [Viitattu 13.7.2025]. Saatavissa: https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelma, 2023. *Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.* Helsinki: Valtioneuvosto. Saatavissa https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165042/Paaministeri-Petteri-Orpon-hallituksen-ohjelma-20062023.pdf?sequence=1&isAllowed=y ISBN 978-952-383-763-8 (pdf).

Rodríguez-Pose Andrés & Enrique Garcilazo (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies* 49(8), s. 1274 –1290. Saatavissa DOI: 10.1080/00343404.2015.1007933.

Shane, Scott (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. *Small Business Economics,* 33, s. 141–149. Saatavissa DOI: 10.1007/s11187-009-9215-5.

Skica, Tomasz, Agnieszka Bem & Karolina Żygadło (2013). The role of local government in the process of entrepreneurship development. *Financial Internet Quarterly*, 9(4), s. 1–24. EISSN: 1734-039X.

Smallbone, David (2016). Entrepreneurship policy: issues and challenges. *Small Enterprise Research* 23(3), s. 201–218. Saatavissa DOI: 10.1080/13215906.2016.1270227.

Sotarauta, Markku (2018). Smart specialization and place leadership: dreaming about shared visions, falling into policy traps? *Regional Studies, Regional Science*, 5(1), s. 190-203. Saatavissa DOI: 10.1080/21681376.2018.1480902.

Sotarauta, Markku & Markus Grillitsch (2023). Studying human agency in regional development. *Regional Studies*, 57(8), s. 1409-1414. Saatavissa DOI: 10.1080/00343404.2023.2217224.

Spencer, Jennifer W., Thomas P. Murtha & Stefanie A. Lenway (2005). How governments matter to new industry creation. *Academy of Management Review* 30(2), s. 321–337. Saatavissa DOI: 10.5465/amr.2005.16387889.

Stam, Erik (2015). Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique. *European Planning Studies*, 23(9), s. 1759–1769. Saatavissa DOI: 10.1080/09654313.2015.1061484.

Stevenson, Lois & Anders Lundström (2002). *Beyond the rhetoric: Defining entrepreneurship policy and its best practice components.* Stockholm, Sweden: Swedish Foundation for Small Business Research.

Suomen Yrittäjät 2024. *Kuntabarometri 2024*. Saatavissa: https://www.yrittajat.fi/ajankohtaista/tutkimukset/kuntabarometri-2024/

Suomen Uusyrityskeskukset ry (2025). *Uusyrityskeskustoiminnan vaikuttavuus – yritysten eloonjääminen, kasvu ja työllistäminen.* Saatavissa: https://uusyrityskeskus.fi/wp-content/uploads/2025/10/Vaikuttavuustutkimus2025_SuomenUusyrityskeskukset_esitys_Final.pdf

Thomas, David R. (2006). A general inductive approach for analyzing qualitative evaluation data. *The American journal of evaluation* 27(2), s. 237–246. Saatavissa DOI: 10.1177/1098214005283748.

Työ- ja elinkeinoministeriö, *Yrittäjyysstrategia: Kohti kestävää kasvua ja uudistuvaa yrittäjyyttä*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:32. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, [verkkodokumentti]. [Viitattu 9.7.2025]. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164095/TEM_2022_32.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valtiovarainministeriö 2017. *Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030*. Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2017. ISBN 978-952-251-860-7 (pdf). Saatavissa: https://vm.fi/julkaisu?pubid=17201

Valtiovarainministeriö, *Kuntien tehtävät ja toiminta*, [verkkosivu]. [Viitattu 13.7.2025]. Saatavissa: https://vm.fi/kuntien-tehtavat-ja-toiminta

Viesti Gianfranco (2002). Economic policies and local development: Some reflections. *European Planning Studies*, 10(4), s. 467–481. Saatavissa DOI: 10.1080/09654310220130185.

Worku, Zeleke (2016). The impact of poor quality municipal services on small enterprises. *Investment Management and Financial Innovations*, 13(3-1), s. 274 – 279. Saatavissa DOI: 10.21511/imfi.13(3-1).2016.14.

WSP 2024. *Alueiden tutkimus 2024*. Saatavissa: https://www.wsp.com/fi-fi/nakemyksia/alueiden-tutkimus-2024

Xing Yijun, Yipeng Liu & Sir Cary L. Cooper (2018). Local government as institutional entrepreneur: Public–private collaborative governance in the UK. *British Journal of Management*, 29(4), s. 670–690. Saatavissa DOI: 10.1111/1467-8551.12282.

Yle, *Työttömiä on neljä kertaa enemmän kuin avoimia töitä – kunnat maksavat tästä yhtälöstä satoja miljoonia sakkoja.* [verkkosivu]. [Viitattu 18.7.2025]. Saatavissa: https://yle.fi/a/74-20173123

Liite 1. Teemahaastatteluiden haastattelurunko.

Haastattelurunko: Kunnat yrittäjyyden ja elinvoiman tukijoina

Aloitus (5 min)

1. Lyhyt esittely tutkimuksesta, tavoitteista ja haastattelun luottamuksellisuudesta.

Tämä haastattelu on osa diplomityötäni LUT-yliopistossa, jossa tutkin kuntien roolia yrittäjyyden ja elinvoiman tukemisessa, erityisesti resurssien kohdentamisen ja strategisten toimenpiteiden näkökulmasta. Tavoitteena on syventää ymmärrystä siitä, millä tavoin kunnat suunnittelevat ja toteuttavat yrittäjyyttä tukevia ja yritysten toimintaympäristöä kehittäviä toimia ja miten päätöksiä resurssien käytöstä tehdään kunnissa.

Haastattelun kesto on noin 45–60 minuuttia. Keskustelu nauhoitetaan tutkimusaineiston varmistamiseksi, mutta kaikki vastaukset käsitellään luottamuksellisesti. Haastatteluaineisto anonymisoidaan, eikä yksittäisiä henkilöitä tai kuntia voida tunnistaa valmiista työstä. Osallistuminen on vapaaehtoista, ja haastattelun voi keskeyttää milloin tahansa.

2. Haastateltavan roolin ja organisaation esittely.

Voisitko alkuun kertoa lyhyesti omasta roolistasi ja tehtävistäsi kunnassa erityisesti yrittäjyyden ja elinvoiman tukemiseen liittyen? Lisäksi olisi hyvä kuulla, kuinka suuri organisaationne on henkilöstömäärältään, ja millaisia toimialoja tai vastuualueita tehtäviisi kuuluu.

Teema 1: Strateginen suunnittelu ja tavoitteet (n. 10–12 min)

3. Miten yrittäjyys ja elinvoima näkyvät kunnassanne strategioissa tai ohjelmissa?
4. Miten eri toimijat (esim. yrittäjät, poliitikot) osallistuvat tavoitteiden asettamiseen?
5. Mikä toimii hyvin strategisessa suunnittelussa – entä mikä haastaa?

Teema 2: Käytännön toimet ja vaikuttavuus (n. 15–18 min)

6. Mitä konkreettisia keinoja kunnassanne käytetään yrittäjyyden tukemiseen?
7. Miten näiden toimien vaikuttavuutta arvioidaan?

8. Missä koette resurssien olevan riittävät – ja missä selvästi puutteelliset?

Teema 3: Päätöksenteko ja resurssien kohdentaminen (n. 20–25 min)

9. Miten kunnassanne päätetään, mihin yrittäjyyden ja elinvoiman toimiin resursseja kohdennetaan?
10. Keillä on eniten vaikutusvaltaa näihin päätöksiin?
11. Miten arvioisit kuntatalouden nykytilanteen vaikuttavan yrityspalveluiden resursseihin?
12. Mikä auttaa priorisoinnissa – ja mikä vaikeuttaa sitä käytännössä?
13. Miten hyvin päätöksenteko perustuu tietoon, kokemukseen tai yrityskentän palautteeseen?
14. Millainen yhteistyö on poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välillä? Onko siinä kitkaa tai vahvuuksia?

Lopetus (3–5 min)

15. Onko jokin näkökulma, jota emme vielä käsitelleet, mutta pitäisi huomioida?
16. Haluatko nostaa esiin jonkin erityisen onnistumisen tai kehittämiskohteen?