

TAMPEREEN YLIOPISTO

Taloustieteiden laitos

Käskassara-ohjelma kuntastrategioita toteuttamassa?

Case-tutkimus eteläisen ja läntisen Keski-Suomen alueella toteutetun maaseudun
kehittämisohjelman ja kuntastrategioiden yhteensopivuudesta

Kunnallistalous

Pro Gradu-tutkielma

Toukokuu 2007

Ohjaajat: Pentti Meklin

Tuija Rajala

Tiina Koponen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Taloustieteidenlaitos; kunnallistalous
Tekijä:	KOPONEN, TIINA
Tutkielman nimi:	Käskassara-ohjelma kuntastrategioita toteuttamassa? Case-tutkimus eteläisen ja läntisen Keski-Suomen alueella toteutetun maaseudun kehittämisohjelman ja kuntastrategioiden yhteensopivuudesta
Pro Gradu – tutkielma	78 sivua, 12 liitesivua
Aika:	Toukokuu 2007
Avainsanat:	strateginen johtaminen, maaseudun kehittäminen, ohjelmatyö, toimintaryhmätyö, kuntalaisten osallisuus, kylätoiminta.

Tutkielman kohteena on toimintaryhmätyö, esimerkkinä läntisessä ja eteläisessä Keski-Suomessa toimiva Vesuri-ryhmä ry:n Käskassara-ohjelma. Vesuri-ryhmän toiminta-alue muodostuu Keuruun, Multian, Petäjäveden, Uuraisten, Korpilahden, Jämsän, Jämsänkosken ja Kuhmoisten kuntien alueista. Tutkielman tutkimuskysymykset etsivät vastausta siihen, toteuttaako Käskassara-ohjelma toiminta-alueensa kuntien virallisia valtuuston hyväksymiä strategioita, huomioidaanko kuntalaisten omaehtoista kehittämistä kuntien asiakirjoissa ollenkaan ja miten kunnat asennoituvat maaseudun kehittämistä kohtaan.

Toimintaryhmätyön syntyä ja kehittymistä on auttanut jo 1970-luvulla toimintansa aloittanut kylätoiminta. Ohjelmallista kehittämistä ja sen rahoitusinstrumentteja on määrätietoisesti kehitetty Suomen Euroopan unionin jäsenyyden myötä. Kylätoimintaliike on nuorena kansanliikkeenä osannut käyttää hyväkseen näitä työkaluja paikallisessa omaehtoisessa kehittämistyössään.

Strategisen johtamisen teoreettinen viitekehys antaa toimivan välineen tutkimuksen suorittamisessa, koska sen logiikka on läsnä molemmissa tutkimuksen kohteena olevassa ilmiössä; kuntien johtamisessa ja paikallisessa omaehtoisessa kansalaistoimintaan pohjautuvassa toimintaryhmätyössä. Tiivistetysti ilmaisten, strateginen johtaminen on johtamista tulevaisuudella nykyhetkeä. Strategian muodostamisen perusainekset ovat arvot, toiminta-ajatus, visio, tavoitteet ja keinot. Näiden käsitteiden avulla olen etsinyt vastausta tutkimuskysymyksiin kuntien strategioista sisällönanalyysi-menetelmää avuksi käyttäen. Teknisesti analyysi lähti liikkeelle aineiston alkuperäisilmaisujen pelkistämisestä, mikä tutkielmassa on tehty kuntien visioille ja ylimmille strategisille tavoitteille.

Kuntien visiot rakentuivat kolmestatoista eri teemasta, joista yleisimmät olivat asuminen, seutukunta/kuntayhteistyö ja yrittäjäyys. Käskassara-ohjelma on rakentunut pitkälti samojen teemojen varaan. Hierarkkisesti jaoteltuna visiota alemmalla tasolla yleisimmät strategiset tavoitteet kunnissa koskivat kunnallistaloutta, elinkeinopolitiikkaa ja palveluita. Elävä maaseutu oli vain yhdellä kunnalla strateginen tavoite, johon oli mietitty koko kuntaa (niin kuntaorganisaatiota kuin kuntayhteisöä) koskevia keinoja. Tutkielmassa yhdistyy lähes kaksi saman aikaan kehittymään alkanutta ilmiötä; kuntien strateginen johtaminen ja toimintaryhmätyö. Nämä ovat keskenään sidoksissa vähintään kuntien rahoitusosuuden (20 %:a ohjelman julkisesta rahasta) kautta. Yhtenä tutkielman tuloksena täytyykin ihmetellä sitä, miksi alueen kunnissa maaseutupolitiikan sisältö on hyvin alkeellisella tasolla, vaikka välineitä sen kehittämiseen on ollut?

Käskassara-ohjelma 2000—2006 on varsin onnistuneesti toteutettu ja tämä osoittaa sen, että alueelta on löytynyt ihmisiä ja järjestöjä, jotka ovat olleet valmiita kehittämään omaa asuinseutuaan (jopa talkoilla) ja uskoneet maaseudun elinvoimaisuuteen.

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen taustaa	1
1.2	Tutkimustehtävä ja aineisto	4
1.3	Tutkimusstrategia ja sitä ohjaava tutkimusfilosofia	5
1.4	Aineiston analyysi.....	7
1.5	Tutkimuksen eteneminen	8
2	STRATEGISEN JOHTAMISEN TEORIAA	9
2.1	Strategia-käsite	10
2.2	Strategiakäsitteiden hierarkia	11
2.3	Strategisen johtamisen prosessi.....	12
2.4	Strategian muodostamisen perusaineokset	13
3	STRATEGINEN JOHTAMINEN KUNNASSA.....	15
3.1	Kunnallishallinnon erityispiirteet – haaste strategiselle johtamiselle.....	15
3.2	Toimijoiden roolit kunnan strategisessa johtamisessa.....	16
3.3	Kunnan strateginen johtaminen taloussuunnittelussa	20
3.3.1	Kunnan taloussuunnittelujärjestelmä	20
3.3.2	Taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet strategisen johtamisen toteuttajana	23
3.4	Ohjelmallinen kehittäminen strategisen johtamisen välineenä	24
4	TOIMINTARYHMÄTYÖN KEHITTYMINEN.....	26
4.1	Kylätoiminta vauhdittamassa toimintaryhmätyön kehittymistä.....	26
4.2	Kylätoiminnan organisoituminen.....	28
4.3	Toimintaryhmätyö.....	31
4.4	Maaseudun kehittämissyhdystys Vesuri- ryhmä ry	33
4.5	Käskassara-ohjelma	35
4.6	Toimintaryhmätyön tulevaisuus.....	36
5	STRATEGINEN JOHTAMINEN TUTKIMUSKUNNISSA.....	39
5.1	Perustietoja kunnista.....	39

5.2	Strategisen johtamisen kehittyminen tutkimuskunnissa	43
5.2.1	Jämsä.....	43
5.2.2	Jämsänkoski.....	44
5.2.3	Keuruu.....	44
5.2.4	Korpilahti	46
5.2.5	Kuhmoinen.....	47
5.2.6	Petäjävesi.....	48
5.2.7	Uurainen.....	49
5.2.8	Strategioiden rakenne.....	50
5.3	Analyysi visioiden sisällöistä.....	51
5.3.1	Visioiden asenne maaseutua ja kuntalaisten osallisuutta kohtaan.....	52
5.3.2	Visioiden teemat	52
5.4	Strategiset tavoitteet ja painopisteet.....	56
5.5	Pitkän aikavälin strategian ja strategisten tavoitteiden tärkeys.....	59
6	TULOKSET JA PÄÄTELMÄT	61
6.1	Toteuttaako Käskassara-ohjelma kuntien strategioita?	62
6.2	Ohjelman tarpeellisuus ja tavoitteiden yhdensuuntaisuus kuntien visioiden kanssa?	64
6.3	Yrittäjyyden tukeminen Käskassara-ohjelmassa?.....	66
6.4	Elävän maaseudun arvo käytännössä kuntien strategisessa johtamisessa	68
6.5	Loppupäätelmät ja teemoja jatkotutkimuksen aiheeksi.....	69
	LÄHTEET	71
	LIITTEET	79

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Suomen maaseutu on aina ollut murroksen kourissa. Uusitalo (1998, 12) kuvaa maaseudun muutoksen lyhyen historian seuraavasti:

”Ensin oli asumatonta luontoa, soita, metsiä, sitten Jussi ja kuokka, ja historiallisesti hyvin nopeasti luonnon lomaan rakentuu taloja ja vähitellen kyliä, eläimiä ja ihmisiä, perinteistä maaseudun elinvoimaa. Mutta historiallisesti vielä nopeammin kylätie hiljenee, yksittäistaloja autioituu, pikitiellä autoileva näkee vuosi vuodelta yhä pelkistyneemmän maaseudun. Hetkeksi avautunut maisema sulkeutuu uudelleen. Näkymä kertoo maatalouden murroksesta ja väestön vähenemisestä.”

Nykyhetki alkaa tuosta mihin lainaukseni Uusitalon tekstistä päättyy. Suomi on Euroopan maaseutumaisin maa, Tilastokeskuksen kuntaluokituksessa (Tilastokeskus 2005) kaupunkimaisiin kuntiin kuuluu 66, taajaan asuttuihin 75 ja maaseutumaisiin 291 kuntaa. Maaseudun murros on siis arkitodellisuutta suurimmalla osalla suomalaisista kunnista.

Kuntien toimintaympäristö on kokenut valtavia muutoksia, ja erityisesti maaseutumaiset kunnat ovat kärsineet väestökadosta, väestön ikärakenteen vinoutumisesta ja palveluiden järjestämisen taloudellisen pohjan heikkenemisestä. Kunnallishallinnossa 1990-luku oli kaiken kaikkiaan muutosten vuosikymmen. Muutoksia tapahtui yhtä aikaa monella eri alueella esimerkiksi lainsäädännössä, toimintaympäristössä ja julkisjohtamisen johtamiskäsityksessä.

Uusi kuntalaki ja valtiosuuslain muutokset mullistivat kuntien toiminnan normatiivisen perustan. Lama ja sen seurauksena syntyneen suuren työttömyyden vaikutukset yhteiskuntaan olivat mittavia ja lisäsivät kuntien ongelmia niin kuntatalouden puolella, kuin sosiaalisten ongelmien lisääntymisenä. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa lisäsi kansainvälisyyttä ja toi mukanaan muutoksia lainsäädäntöön ja erityisesti maatalousväestön elämään. Johtamisjärjestelmät uudistuivat siirryttäessä uuden julkisjohtamisopein (NPM) julkishallinnossakin tulosjohtamiseen. Kuntatasolla valtuuston roolista uuden kuntalain taloussäädösten myötä tuli entisten menolajikohtaisen budjettimäärärahojen päättämisen sijaan taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden asetantaan keskittyvä ylin päättävä elin. Tämä tarkoitti strategisen otteen lisääntymistä valtuustotasolla ja operatiivisen toiminnan johtamiseen liittyvän päätösvallan lisääntymistä kunnanhallituksessa sekä

kunnanjohtajan työskentelyssä, aina toimintayksiköihin saakka. Valtuustot viranhaltijoiden valmistelun avustamana loivat kunnan strategian, joka toimi johtamisen suunnan näyttäjänä ja ilmaisi poliittisen tahtotilan kunnan tulevaisuuden rakentamisen suunnasta.

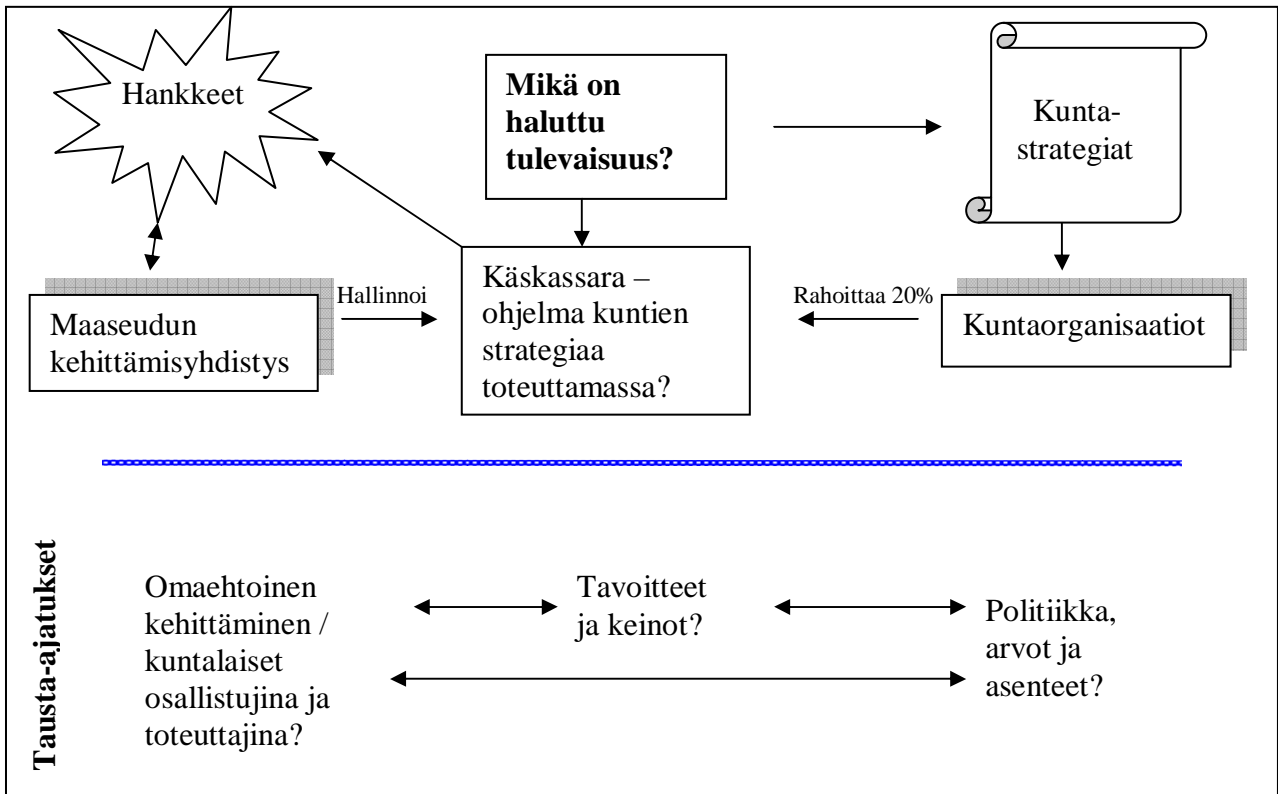
Kunnat tarvitsivat kaikki edellä mainitut muutokset, selvittääkseen lamasta ja pystyäkseen tehostamaan toimintojaan. Kuntaorganisaatio ei enää ollut hallintoviranomainen, vaan siitä muodostui palvelutuotanto-organisaatio, joka tarvitsi rinnalleen verkostoja yhteiskunnan kaikilta tasoilta. Osallistuminen verkostoihin tarkoitti uudenlaista yhteistyötä, joka perustuu kumppanuuteen. Teoreettisella tasolla tarkasteltuna verkostonäkökulma voidaan hahmottaa kolmessa merkityksessä:

1. verkostot nähdään yleisenä metaforana kuvaamassa hajautettuja ja kompleksisia järjestelmiä,
2. verkostot nähdään ei-hierarkkisenä markkinoiden ja byrokratioiden välimaastoon sijoittuvana koordinaatio- ja hallintajärjestelmänä,
3. verkostot käsitetään kvantitatiivisena tutkimusmenetelmänä, jonka avulla voidaan tutkia kompleksisten sosiaalisten järjestelmien rakenteita. (Koivula ja Paavola 1994, 2 sekä Mattila ja Uusikylä 1993, 4.)

Tässä tutkimuksessa verkostomainen toimintatapa tarkoittaa vaihtoehdon kaksi esiin tuomaa näkökulmaa. Toimintaryhmätyö on käytännön esimerkki maaseudun toimijoiden verkostoitumisesta hallinnon ja kansalaistoiminnan välimaastossa toimivaksi organisaatioksi. Toimintaryhmän verkostossa ovat edustettuina Euroopan unioni, valtio, maakuntahallinto, kunnat, yhdistykset, yritykset, seurakunnat jne. Toimintaryhmän hallinto perustuu kansalaistoimintaan, jossa ihmiset ovat sitoutuneesti kehittämässä maaseutua, sen omista lähtökohdistaan ja nimenomaan vahvuuksistaan käsin. Omaehtoisuus sekä vaikuttamisen ja tekemisen suunta alhaalta ylöspäin, bottom-up, luonnehtivat Uusitalon (1998, 17) mukaan tulevaa maaseutua ja näihin periaatteisiin toimintaryhmätyö eli maaseudunkehittämisyhdistysten työ nojaa.

Toimintaryhmätyö on Suomessa varsin uutta, eikä sitä ole ehditty tutkia kovinkaan paljoa, etenkin kuntien ja toimintaryhmän yhteistyön näkökulmasta. Valtakunnallinen panostus maaseutututkimukseen, lisääntyneet maaseutuprofessorit eri yliopistoissa, monitieteellisten maaseutuopintojen – Rural Studies (RS) –opintokokonaisuuden alkaminen vuodesta 2002 lähtien, ovat alkaneet tuottaa kuitenkin merkittävän määrän uutta tutkimustietoa maaseudun kehittämisestä jo nyt.

Kuva 1 esittää kokonaiskuvan tutkimuksen kohteesta. Kuntaorganisaation näkökulmasta haluttu tulevaisuus ilmenee, tai ainakin pitäisi ilmetä, kuntastrategiassa. Kunnan osallistuminen kehittämisohjelman rahoitukseen voisi arvella olevan tahdonilmaus siitä, että ohjelman tavoitteet ovat yhteneväiset kuntastrategian tavoitteiden kanssa.



Kuva 1. Kokonaiskuva tutkimuskohteesta

Toisaalla kehittämissyhdystyksen toiminnan puolella haluttu tulevaisuus on vaikuttanut kehittämisohjelman sisältöön ja siihen kirjattuihin tavoitteisiin. Käskassara-ohjelmasta rahoitetut hankkeet toteuttavat ohjelmaa, eli pyrkivät samoihin tavoitteisiin kuin kehittämisohjelmakin. Vuorovaikutus hankkeiden ja kehittämissyhdystyksen välillä on vilkasta, koska hanketoimijat edustavat ruohonjuuritason toimijoita, joilla välttämättä ei ole osaamista selviytyä hankkeen läpisaattamiseen tarvittavasta byrokratiasta. Kehittämissyhdystys ei ole viranomainen toimijoihin päin vaan palveluorganisaatio, jonka työ onnistuu vain ja ainoastaan silloin kuin hanketoimijat onnistuvat.

Tutkimustani ei voi tehdä ottamatta huomioon tausta-ajatuksia, jotka ovat kuntien ja kehittämissyhdystysten toiminnan perustana. Kunnassa omaksutut arvot ja asenteet heijastuvat politiikan kautta strategiaan ja johtamiseen. Strategia määrittelee tavoitteet ja keinot, jotka

pahimmillaan voivat olla suurestikin ristiriidassa kuntalaisten osallisuuden ja vapaaehtoisen toiminnan kanssa.

1.2 Tutkimustehtävä ja aineisto

Tutkimuksen kohteena on Keski-Suomen maakunnasta maaseudun kehittämissyhdystys Vesuri-ryhmä ry:n (jatkossa Vesuri-ryhmä) toiminta-alue, joka käsittää seuraavat kunnat: Kuhmoinen, Jämsä, Jämsänkoski, Korpilahti, Uurainen, Petäjävesi, Keuruu ja Multia.

Tutkimuksessani peilaan alueen kuntien valtuustojen päättämiä strategioita saman alueen toimintaryhmän kehittämisohjelmaan. Tutkimustehtäväni on näin selvittää:

1. Toteuttaako Vesuri-ryhmän alueellinen maaseudun kehittämisohjelma, jonka nimi on Käskassara-ohjelma, kuntien virallisia strategioita?
2. Ovatko niiden tavoitteet ja keinot yhtenevät?
3. Huomioidaanko kuntien strategioissa kuntalaisten omaehtoiseen toimintaan perustuvaa kehittämistyötä mitenkään?

Pohjimmiltaan kyse on siitä, ovatko toimijoiden kuvat halutusta tulevaisuudesta samanlaiset, tätä tutkimukseni on tarkoitus kartoittaa.

Tutkimuksen lähdeaineisto koostuu pääosin Vesuri-ryhmän Käskassara-ohjelma –asiakirjasta, sekä alueen kuntien strategia-asiakirjoista ja talousarvioista vuosilta 2000—2006. Olen lukenut paljon myös kunnanhallitusten ja -valtuustojen kokouspöytäkirjoja saadakseni käsitystä kunnassa olevasta johtamisen kulttuurista. Tämä ei varsinaisesti näy kirjoittamassani tekstissä, mutta tarkempi tutustuminen kuntiin on auttanut itseäni ymmärtämään lähdeaineistoa paremmin.

1.3 Tutkimusstrategia ja sitä ohjaava tutkimusfilosofia

Tutkimukseni on kvalitatiivinen (laadullinen) tapaustutkimus yhdestä Suomen 58:sta toimintaryhmän ohjelmasta. Hirsijärvi, Remes ja Sajavaara (2003, 123) kirjoittavat Robsonia (1995, 40) lainaten, että tapaustutkimuksen tyypillisiä piirteitä ovat seuraavat:

”valitaan yksittäinen tapaus, tilanne tai joukko tapauksia; kohteena yksilö, ryhmä tai yhteisö; kiinnostuksen kohteena useinkin prosessit, yksittäistapausta tutkitaan yhteydessä ympäristöönsä (luonnollisissa tilanteissa), josta yksittäistapaus on osa; aineistoa kerätään useita metodeja käyttämällä, mm. havainnoin, haastatteluin ja dokumentteja tutkien. Tavoitteena tyypillisimmin ilmiöiden kuvailu.”

Kuvaamani ilmiö on toimintaryhmän rahoittama kehittämistyö suhteessa kuntien tavoitteisiin.

Tutkimusfilosofiani on konstruktivinen, joka Metsämuurosen (2001, 12) mukaan eroaa muista filosofioista siinä, että konstruktivistille todellisuus on suhteellista, sen sijaan kuin muissa filosofioissa sen ajatellaan olevan realistista. Konstruktivismiin mukaan tietoa todellisuudesta saadaan siten, että tutkija ja tutkittava ovat toisiinsa interaktiivisesti yhteydessä. Metsämuuronen jatkaa, että löydökset ovat se, mitä tutkija tulkitsee tutkittavasta. Tutkimukseni metodologia perustuu siis tulkintaan eli hermeneutiikkaan. Tulkintani ja ymmärrykseni pohjana ovat empiiriseen toimintaan perustuvat kirjalliset dokumentit. Dokumentit eivät ole luotu tutkimustani varten, vaan ne ovat oman toimintaympäristönsä ja johtamiskäytäntöjensä luomuksia. Niiden sisältämän tiedon perusteella pyrin tulkitsemaan ja kirjoittamaan juonellisen tarinan siitä, mitä alueella halutaan ja arvostetaan ja minkälainen merkitys Käskassara-ohjelmalla on kuntien strategioiden toteuttajana.

Kvalitatiivisen tutkimuksen piirteinä Huttunen (1994, 140) listaa seuraavat seikat:

1. Pyrkimyksenä on saada kokonaisvaltaista empiiristä tietoa siten, että myös laadulliset ja yksityiskohtia luonnehtivat seikat tulevat huomioon otetuiksi.
2. Havaintoaineiston koonnissa käytetään menetelmiä, jotka mahdollistavat em. asioita. Tällaisia menetelmiä ovat mm. osallistuva havainnointi, vapaamuotoinen haastattelu, ryhmäkeskustelut ja omaelämäkertojen käyttö.
3. Johtopäätökset voidaan tehdä havaintoaineistosta ilman tilastomatemattisia keinoja, jopa impressionistisesti ja journalistisesti.

Tesch (1992, 59) ryhmittelee kvalitatiivisen tutkimustyyppit seuraavasti:

Taulukko 1. Kvalitatiivisen tutkimuksen tutkimustyyppit

kvalitatiivisessa tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita						
kielen piirteistä	—	säännön – mukaisuuksien keksimisestä	—	tekstin tai toiminnan merkityksen ymmärtämisestä	—	reflektiosta

Tutkimuksessani olen nimenomaan kiinnostunut tekstin ja toiminnan merkityksen ymmärtämisestä. Pysin kuvaamaan todellista elämää, jossa toimijoina ovat hyvin erilaiset organisaatiot: kunta ja kehittämissyhdystys.

Alasuutari (2001, 88) toteaa, että kvalitatiivinen aineisto on pala tulkittavaa maailmaa joka tarkoittaa sitä, että se on näyte tutkimuksen kohteena olevasta kielestä ja kulttuurista. Alasuutari (emt., 114) erittelee tutkimusaineiston suhdetta todellisuuteen ja totuudenmukaisuutta ja rehellisyyttä fakta- ja näytenäkökulman kautta. Kun tutkimusmateriaali mielletään näytteeksi, niin kuin tässä tutkimuksessa tehdään, sitä ei pidetä (toisin kuin fakthanäkökulmasta tarkasteltua tietoa) väittämänä todellisuudesta eikä todellisuuden heijastumana, vaan tutkittavan todellisuuden osana. Näkökulmien ero määritellään seuraavassa taulukossa:

Taulukko 2. Fakta- ja näytenäkökulmat (Alasuutari 2001, 115)

Näkökulma	Aineisto ja todellisuus	Totuudenmukaisuus ja rehellisyys
Fakta	Erillisiä	Vaaditaan
Näyte	Aineiston todellisuus	Epäolennainen kysymys

Tutkimuskohdettani ei voi pilkkoa osiin ja analysoida järjestelmällisesti esimerkiksi kvantitatiivisesti, siksi tavoitteenani on luoda kokonaiskuva siitä, miten kuntien ja Vesuri-ryhmän kehittämistavoitteet kohtaavat toisensa. Se, että väitän tutkimusfilosofiani olevan konstrukttiivinen, tulee esiin siinä, että en tule väittämään tutkimukseni tulosten olevan täydellinen totuus, vaan osa siitä totuudesta, mikä alueella vallitsee.

Kuntien johtaminen ja toiminta on itsestään hyvin monisyinen tutkimuskohde, samoin omaehtoinen kehittäminen kansalaistoiminnan kautta. Tämä toi oman haasteensa tutkielmani tekemiseen. Tutkimusmenetelmiä kuvaavia tekstejä lukiessani löysin triangulaatio-käsitteen, jonka avulla sain edelleen jalostettua ja rajattua tämän tutkielman käytännön toteutusta. Eskola ja Suoranta (1998, 69) määrittelevät triangulaation erilaisten aineistojen, teorioiden ja/tai menetelmien käyttöä samassa tutkimuksessa (ks. Brewer ja Hunter 1989).

Denzin (1978) erottelee neljä erilaista tapaa trianguloida tutkimuksessa:

- aineistotriangulaation,
- tutkijatriangulaation,
- teoriatriangulaation ja
- menetelmätriangulaation.

Tässä tutkielmassa triangulaatio toteutuu aineiston osalta, koska lähdeaineisto koostuu kuntien virallisista strategia-asiakirjoista ja talousarvioista, Vesuri-ryhmän Käskassara-ohjelmasta sekä hanketoimijoille tehdyistä kyselyistä. Luonteeltaan nämä ovat keskenään täysin erilaisia. Toinen triangulaatio tutkielmassani toteutuu teorioiden kohdalla. Strategisen johtamisen teoria ja ohjelmallisen kehittämisen teoria ja toimintalogiikka sisältävät samanlaisuuksia, mutta myös eroavaisuuksia. Teorioina ja etenkin toimintalogiikallaan ne luovat tutkimuskohteelle varsin sitovat reunaehdot.

1.4 Aineiston analyysi

Tutkimusmenetelmäni on sisällönanalyysi, jossa Tuomen ja Sarajärven (2004, 48) toteaman tavoin tarkastelen dokumenttien tuottamaa kommunikaatiota ”todellisuuden kuvana”. Tutkijana olen tutkimuskohteisiin nähden ulkopuolinen tarkkailija ja tulkitsija. Päättelyni perustuu sekä aineiston tuottamaan tietoon että teoriaosuudessa esittämiin peruskäsitteisiin strategisesta johtamisesta. Tuomi ja Sarajärvi toteavat, että puhuessaan teoriasidonnaisen analyysin päättelyn logiikasta on usein kyse abduktiivisesta päättelystä. Tällöin tutkijan ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit. Abduktiivisen päättelyn mukaan teorian muodostus on mahdollista, kun havaintojen tekoon liittyy jokin johtoajatus tai johtolanka. (Emt., 99.) Johtolankani aineiston analysoinnissa on strategisen johtamisen teoria. Kunnan arvot, toiminta-ajatus, visio, tavoitteet ja keinot ovat teoriaan pohjautuvia mallin osia ja niillä ”haravoin” kuntien strategia-aineiston ja Vesuri-ryhmän Käskassara-ohjelman läpi ja rakennan niihin perustuvan synteessin.

Kuntien strategioiden osalta analyysini on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa tyypittelen strategiat sen mukaan miten ne asennoituvat ja ilmaisevat kantansa maaseutuun ja sen omaehtoiseen kehittämiseen sekä kuntalaisten osallisuuteen kunnan kehittämisessä. Maaseutumyönteisyys ja kuntalaisten osallisuus ovat tutkimukseni tausta-arvoina läsnä koko ajan. Toisessa vaiheessa analysoin kehittämisteemojen avulla strategisen johtamisen peruselementtien mukaisesti yhdensuuntaisia käsityksiä visiosta, ja strategisista tavoitteista. Eskola ja Suoranta (1998, 176) korostavatkin, että teemoittelu vaatii onnistuakseen teorian ja empirian vuorovaikutusta, mikä tutkimustekstissä näkyy niiden lomittumisena toisiinsa.

Käskassara-ohjelman sisällön analysointi on suoraviivaista ohjelman painopisteiden esiintuomista. Tutkimuksen luotettavuuden kannalta oleellista on ottaa mukaan myös ohjelmasta rahoitettujen hankkeiden kehittämistoimien kohteet ja vahvistaa kehittämistyön käytännön toteutuksen kokonaiskuvaa niiden avulla. Tämä tarve korostuu etenkin siinä vaiheessa, kun tutkimuksen tulosta eli synteesiä strategioista ja Käskassara-ohjelmasta kirjoitetaan.

1.5 Tutkimuksen eteneminen

Luvussa kaksi rakennan pohjaa tutkimuksen empiiriselle osuudelle strategisen johtamisen teorian avulla. Jatkan aihetta pohtimalla lyhyesti strategista johtamista kunnassa luvussa kolme. Ohjelmallinen kehittäminen on tämän tutkimuksen toinen teoreettinen kulmakivi ja sitä käsittelen kolmannen luvun lopuksi. Neljäs luku esittelee toimintaryhmätyön logiikan alkaen ensin tiivistetysti esitetystä kylätoiminnan kehittymisen vaiheista päätyen toimintaryhmätyön syntyyn Suomeen. Luku päättyy Käskassara-ohjelman tarkempaan esittelyyn ja toimintaryhmätyön tulevaisuuden näkyymiin.

Viidennessä luvussa esittelen Vesuri-ryhmän alueen strategisen johtamisen kehittämisestä ja sisällöistä. Kuudennessa luvussa vertailen kuntastrategioiden sisältöjä suhteessa Käskassara-ohjelman tavoitteisiin ja keinoihin.

2 STRATEGISEN JOHTAMISEN TEORIAA

Johtamisesta ja organisaatioista on viimeisimpien vuosikymmenten aikana kirjoitettu paljon. Kummastakin aiheesta on esitetty lukuisia kuuluisiksi tulleita ja vielä enemmän tuntemattomiksi jääneitä teorioita ja malleja. Juuti (2001, 7) toteaa, että viime aikoina on yhä laajemmin alettu ymmärtää, että esitetyt teorit ja mallit kuvaavat kukin organisaatioita ja niiden johtamista vain kapealta osalta, ja että ne eivät niinkään kuvaile todellisuutta kokonaisuudessaan. Juutin (emt., 7) mielestä tekstit ovat puheenvuoroja, jotka liittyvä toisiinsa.

Rannisto (2005, 4) toteaa, että strateginen johtaminen on nykyään jo lähes yleiskäsite kaikenlaiselle johtamistoiminnalle ja että strategialla viitataan monesti sekä strategiaan kokonaisuutena että sen osiin. Ansoffin (1984, 15) mukaan strateginen johtaminen on järjestelmällinen lähestymistapa hoitaa yleisjohton keskeisin vastuu: asemoida ja suhteuttaa organisaatio ympäristöönsä niin, että hallitaan yllätykset ja varmistetaan organisaation toiminnan jatkuva menestys.

Strategisen johtamisen perusidea pohjautuu ideaan kilpailusta ja jatkuvasti muuttuvasta toimintaympäristöstä, johon organisaation on valmistauduttava tehokkaalla jatkuvalla strategisella johtajuudella. Järvenpää, Partanen ja Tuomela (2001, 29) tuovat tiivistäen esiin sen, että strategia-ajattelun kulmakiveksi ovat 1980-luvulta lähtien muodostuneet Porterin esittämät ajatukset strategisesta asemoinnista. Porterin (vrt. 1980 ja 1985) mukaan kilpailuetu markkinoilla voidaan saavuttaa toteuttamalla kolmea universaalia strategialajia: strateginen asema voi perustua kustannusjohtajuuteen, erilaistamiseen tai keskittymiseen.

En tule esittelemään teoriaosuudessa syvällisesti strategisen johtamisen historiallista kehityskaarta eri koulukuntineen ja tieteellistä keskustelua, jota on käyty esim. strategian laatimisesta ja toimeenpanosta. Perustelen valintaani sillä, että loppujen lopuksi strategisen johtamisen teoreettisen viitekehyksen sisällön rakenteet ovat pysyneet vuosikymmenten aikana samana, mutta painotetut asiat ovat vaihdelleet. Avaan ensin hyvin pelkistetyksi strategisen johtamisen käsitteet ja avainprosessit, jonka jälkeen keskityn kuvailemaan strategisen johtamisen soveltamista kunnallishallinnossa.

2.1 Strategia-käsite

Strategia pohjautuu kreikkalaiseen sanaan stratego, joka on yhdistelmä sanoista *stratos* eli armeija ja *ego* eli johtaja. Alun perin strategia liittyi sodankäynnissä menestymiseen ja taistelujen johtamiseen. Strategia-sanasta ei ole olemassa mitään yhteisesti hyväksyttyä suomennosta, mutta sellaiseksi on ehdotettu mm. juonta, punaista lankaa ja suuntaa (Kamensky 2000, 147).

Haverin (2005) mukaan kirjallisuudessa esiin nousevia strategian määritelmiä voidaan tarkastella neljän eri katsantokannan kautta: päätöksiä yhteen sovittavana suunnitelmana, yhteensopivuutena ympäristön kanssa, olemassa olevana toimintamallina ja neljänneksi johtajan taitona. Näistä näkökulmista katsottuna tunnetut strategisen johtamisen teoreetikot ovat määritelleet strategiaa seuraavanlaisesti:

Taulukko 3. Strategian määritelmiä

Päätöksiä yhteen sovittavana suunnitelmana	”Strategiassa päätetään organisaation pitkän aikavälin peruspäämääristä ja tavoitteista sekä niistä toimenpiteistä ja resurssien suuntaamisista, jotka ovat tarpeellisia näiden päämäärien saavuttamiseksi.” (Chandler 1962 ja 1990, 13)
Yhteensopivuutena ympäristön kanssa	”Strategia voidaan nähdä välittävänä voimana organisaation ja ympäristön välillä.” (Mintzberg 1983)
Olemassa olevana toimintamallina	”Organisaation strategisella suunnalla tarkoitetaan sellaista tyypillisten piirteiden joukkoa, mitkä luonnehtivat sen strategista aktiviteettia pitkällä aikavälillä.” (Ansoff 1981, 82)
Johtajan taitona	”Strategia on johtajan ammattitaitoa. -- Taitava strategi sopeuttaa organisaation muutoksiin ja luo tulevaisuuden. -- Hän ymmärtää hetken merkityksen ja näkee asian ytimen. - - Hän tuntee pienimmät ja suurimmat asiat, matalimmat ja syvimmat. -- Hän näkee kaukaiset esineet niin kuin ne olisivat lähellä ja lähellä olevista loitonnetun näkemyksen.” (Musashi 1983)

Haverin havainto siitä, että strategia-sanana määrittely ei ole yksinkertaista johtuu siitä, että strategia on vuosikymmenten kuluessa saanut erilaisia painotuksia. Tammi (2006, 175) korostaakin sitä, että ilman muutoksen välttämättömyyden ymmärtämistä ei strategian käsitteeseen ole relevantti. Hän tuo esiin sen, että ajattelu strategisessa toiminnassa on luonteeltaan dynaamista, strategiaan sisältyy myös ajatus kilpailusta, strategiat ovat muuntuvia prosesseja ja strategisten päämäärien saavuttaminen edellyttää organisaatiolta jatkuvaa oppimista.

2.2 Strategiakäsitteiden hierarkia

Kuten perussanaa strategia, myös strategiakäsitteiden keskinäisiä suhteita on vaikea yksiselitteisesti kuvata. Tutkimusasetelmani kannalta oleellista on pidättäytyä perusasioihin ja kokonaiskuvan antavaan yleiseen käsittelytasoon, tästä syystä käsittelen vain tärkeimmät strategiakäsitteet. Nämä ovat lukemani kirjallisuuden perusteella: strateginen ote, strateginen ajattelu, strateginen johtaminen ja strateginen suunnittelu.

Strategiakäsitteiden keskinäisiä suhteita havainnollistaa kuva 2.

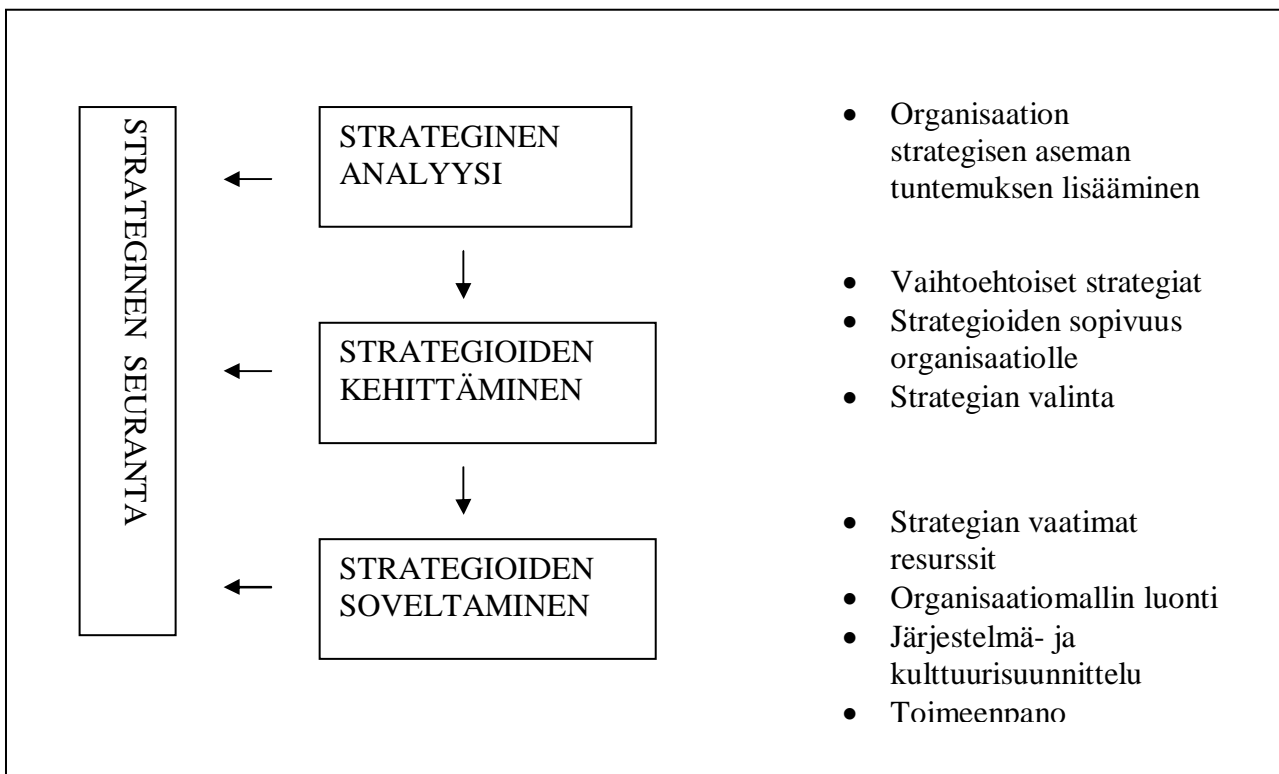


Kuva 2. Strategia käsitteiden keskinäiset suhteet

Strateginen ote sisältää suunnittelua, johtamista ja ajattelua. Sinisalmi (2003, 44) määrittelee strategia-ajattelun yläkäsitteeksi strategiselle suunnittelulle ja johtamiselle. Hän tuo esiin myös sen, että strateginen ote ajattelu- ja toimintatapana merkitsee suuntautumispäätöksiä ja toimintaa niissä asioissa, joilla on keskeinen ja kriittinen merkitys organisaation tai yhteisön toiminnalle ja menestymiselle. Ennen kaikkea siihen kuitenkin kuuluu aktiivinen tulevaisuuden tekeminen. Näin ollen kaikki strategiakäsitteet ovat prosesseja, jotka muuntuvat eri tilanteissa.

2.3 Strategisen johtamisen prosessi

Strategisen johtamisen prosessi rakentuu Ansoffin (1989, 294) mielestä kolmesta vaiheesta: ensiksikin strategioiden luomisesta, toiseksi yrityksen kykyjen muokkaamisesta ja kolmanneksi strategioiden ja kykyjen mukaisen toiminnan toteuttamisesta. Neilimo ja Uusi-Rauva (1999, 322) kuvaavat strategisen johtamisen prosessin jakaantuvan neljään osatekijään eli strategiseen analyysiin, strategioiden kehittämiseen, strategioiden soveltamiseen ja strategiseen seurantaan (kuva 3). Strateginen seuranta on heidän käsityksessään läsnä kaikissa johtamisen osavaiheissa. Strateginen johtaminen on näin ollen jatkuva prosessi.



Kuva 3. Strategisen johtamisprosessin osa-alueet (Neilimo, Uusi-Rauva 1999, 322)

Se, mitä osa-alueita strategisen johtamisen prosessissa on milloinkin korostettu, on aikojen kuluessa vaihtunut. 1960-luvulla strategiaa pidettiin ainoastaan formaalin suunnitteluprosessin tuloksena muodostuvana suunnitelmana tai mallina, minkä avulla organisaatio pystyi saavuttamaan tavoitteensa. (Järvenpää ym. 2001, 29.) Myös Näsi (1991, 33) toteaa, että aluksi kohdennettiin huomio suunnitelmallisuuteen, jolloin korostuivat kovat faktat, muodolliset prosessit, ja analyttiset ratkaisut. Rationaalisuuteen perustuvan suunnittelun korostuminen sai osakseen kritiikkiä, josta on myöhemmin opittu. Mielestäni Haveri (1995, 6–7) kiteyttää viime vuosina yleisesti hyväksytyyn asenteeseen strategian sisältöä kohtaan kirjoittaessaan, että ”strategia on enemmän valintaa kuin

analyysiä ja enemmän tietoista tekemistä kuin asteittaista mukautumista”. Hänen mukaansa suunnittelun uusi tuleminen tarkoittaa sitä, että sen on oltava erilaista kuin aikaisemmin. Suunnittelulle on annettava uusi merkitys, sen pitää olla aktiivista tulevaisuuden tekemistä ja sen tulee toteutua käytännössä, tätä varten jatkuvan seurannan rooli on entistä tärkeämpää.

2.4 Strategian muodostamisen perusaineokset

Strategiakirjallisuus on täynnä toinen toistaan mielenkiintoisempia strategian teon prosessikuvauksia, mutta samalla kirjallisuudessa yleisesti tunnustetaan, ettei mikään malli tai ismi ole aina toimiva, vaan onnistunut, toteutumiskelpoinen strategia voidaan tehdä eri malleilla ja niiden yhdistelmillä. (Vrt. mm. Järvenpää ym. 2001, 18.) Esitän seuraavaksi yhteenvedon erilaisten teoreettisten mallien esittämistä tärkeimmistä strategian muodostamisen perusaineoksista, joihin organisaation tulee vastata rakentaessaan strategiaa, jolla se aikoo menestyä tulevaisuudessa:



Kuva 4. Strategian rakentuminen

1. Toiminta-ajatus luo perustan kaikelle toiminnalle ja kertoo, mitä varten organisaatio on olemassa. Mitkä ovat sen perustehtävät? Näin toiminta-ajatus on pysyvä ja ohjaa toimintaa.

(Rannisto 2005, 77.)

2. Strategista johtamista koskevassa kirjallisuudessa organisaatiokulttuuri ja arvot nähdään tärkeinä peruskivenä strategian laadintaprosessissa ja toteuttamisessa. Näin on esim. Kaplan-Nortonin (2002, 4) tasapainotetussa tulokortistossa, jossa arvot ja organisaatiokulttuuri ovat vision ja valittavan strategian reunaehtoja. Myös Brysonin (1995) yhdeksän askeleen mallissa arvot ovat ensisijaisia strategian rakentamisen elementtejä. Kirjallisuudessa todetaan myös yhtenäisesti se, että vääränlainen organisaatiokulttuuri on vaikeimpia esteitä esim. muutosprosessin toteuttamisesta. (Vrt. Bryson 1995, Whittington 1997, Kaplan-Norton 2002.)

3. Visio kuvaa päämäärää, tavoitetilaa, johon toiminnalla pyritään. Visio on parhaimmillaan selkeä ja täsmällinen kuva tulevaisuudesta (Bennis & Nanus 1986, 64—65).

Tiedemaailmassa on erimielisyyttä siitä, onko visio strategian toteuttamisen onnistumiselle välttämätöntä. Mm. Sotaraudan (1996, 48,75) mielestä kunnassa voidaan strategista suunnittelua tehdä ilman yhtenäistä visiota. Visio kuitenkin hänenkin mielestään helpottaa strategian toteutusta. Myös Bryson (1995) tuo kirjassaan esiin sen, että ilman yhtenäistä visiotakin voidaan menestyä, tosin organisaation toimintaympäristön pitää olla silloin suhteellisen vakaa.

4. Strategia on tarkoitus toteuttaa ja toteutumista seurataan. Tämän vuoksi on tärkeää keskittyä tavoitteiden ja mittareiden asetantaan. Kaplan ja Norton (2002, 257—258) tuovat esiin sen, että perinteinen tavoitejohtaminen asettaa tavoitteet osastoittain, ja ne ovat lyhytaikaisia, taktisia ja taloudellisia. Strategiset tavoitteet puolestaan ovat pitkäaikaisia, ja ne osoittavat työntekijöille, mihin kohtaan organisaation strategiakarttaan he sijoittuvat ja kuinka he voivat arjen työnteossa tukea koko organisaation strategisia tavoitteita. Näin henkilökohtaiset tavoitteet rakentuvat koko organisaation strategiasta käsin ja koskevat useita organisaation toimintoja. Oleellista Kaplanin ja Nortonin mukaan ei ole tavoitteiden ja mittareiden paljous ja pikkutarkkuus, vaan se, että ne keskittyvät strategian onnistumisen kannalta toiminnan avainalueisiin.

Näin olen tiivistetysti kuvannut strategisen johtamisen käsitteellisen sisällön, johtamisprosessin ja strategian teon peruselementit. Empiirisen osion tutkimukseni tulee vahvasti nojautumaan kuvan 4 sanomaan. Minkälaisena kunta itsensä näkee? Mikä on sen syvin toiminta-ajatus? Millaiset arvot ohjaavat sen toimintaa esim. maaseudun kehittämistä, kuntalaisten osallistumista, omaehtoista kehittämistä kohtaan. Tutkimukseni tiivistyy asetettujen tavoitteiden vertailuun, ovatko ne Käskassara-ohjelmassa ja kuntien strategisessa johtamisessa samansuuntaiset? Kunnan strateginen johtaminen eroaa kuitenkin ratkaisevasti markkinaehtoisesta yritysmaailmasta, joten seuraavassa luvussa pohdin strategista johtamista kuntakontekstissa.

3 STRATEGINEN JOHTAMINEN KUNNASSA

Strateginen johtaminen kuntien johtamistapana yleistyi 1990-luvun aikana (Sinisalmi 2003, 44). 1980-luvun loppuun saakka kuntien tehtävät olivat valtion toimeksiantojen toteuttamista tarkan ohjauksen ja valvonnan alaisena. Näin ollen valtio määritteli kunnissa kulloinkin voimassa olleet arvotkin. (Emt., 78.) Tuon ajan johtamiskäytäntöä kuvaa hyvin toteamus, että valtio tiesi kaiken ja myös vastasi kaikesta (Tiihonen ja Tiihonen 1990, 56).

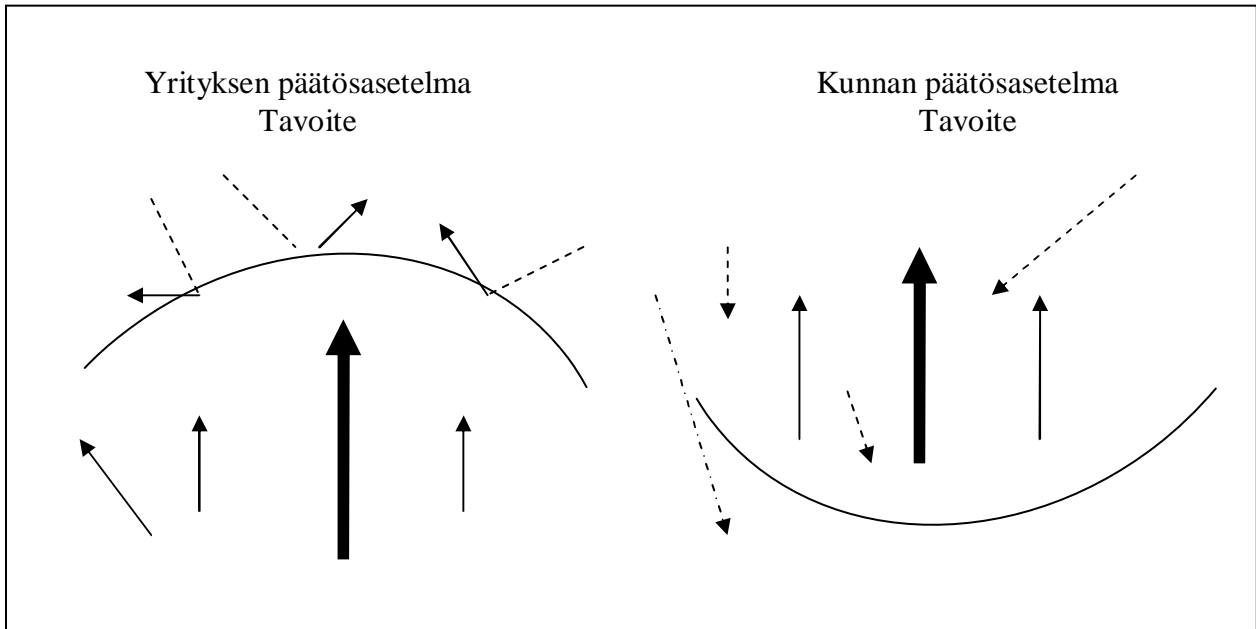
Kotonen (2000, 177) tiivistää mielestäni hyvin nykyisen kunnan strategisen johtamisen ajattelunytimen todetessaan, että strategia on toimintamalli, jonka avulla kunta suhteutetaan ympäristöönsä ja jonka avulla kunnalle luodaan haluttu tulevaisuus sekä kohdistetaan katse näiden kannalta tärkeisiin asioihin. Kunnissa kaikki edellä mainittu on tarkoittanut suurta ajattelu- ja toimintatavan muutosta niin luottamushenkilöorganisaatioissa kuin viranhaltijaorganisaatioissakin.

3.1 Kunnallishallinnon erityispiirteet – haaste strategiselle johtamiselle

Strategisen johtamisen teoria on lähtöisin liike-elämästä, siksi koen tärkeäksi tuoda esiin julkishallinnon erityispiirteitä, jotka ovat yritysten toimintalogiikasta poikkeavia, ja vaikuttavat osaltaan johtamiskäytäntöjen sopivuuteen ja tehokkuuteen. Julkishallinto, tässä erityisesti kunnallishallinto, on yrityselämää tiukemmin lainsäädännöllä ohjattua. Kunta ei voi itse päättää mitä tuotteita tai palveluita se tuottaa, vaan suurin osa niistä on lainsäädännöllä määrätty kunnille järjestettäväksi. Myöskään taloudellinen kannattavuus ei ole laskettavissa samalla tavalla kuin yrityksissä. Kuntien verorahoitteisuus ja tulojen kertymisen väljä ajallinen sidos tuotettuihin palveluihin ovat suurimmat erottavat tekijät suhteessa yritysten markkinaehtoiseen toimintaan. Tämä vaikuttaa osaltaan johtamiseen ja etenkin talouden seurantakäytäntöihin.

Yritys pyrkii strategiseen tavoitteeseen järjestelmällisesti, ja se pystyy pääosin torjumaan valittua etenemissuuntaa uhkaavat tahot niin ulkoa- kuin sisältäpäinkin. Kunnallishallinnossa on voimassa monipuoluejärjestelmään perustuva demokratia, joka sallii, että myös vastustajat jatkavat toimintaansa organisaatioissa ja puolustavat siinä omia näkemyksiään ja päämääriään (Eskola 2005, 23).

Tämän vuoksi kuntaorganisaation toimivuuden takaamiseksi joudutaan tekemään enemmän kompromisseja ja näin ollen tavoitteet jäävät väkisin yleiselle tasolle, eivätkä saavuta sitä iskevyyttä, mikä olisi optimaalisesti mahdollista.



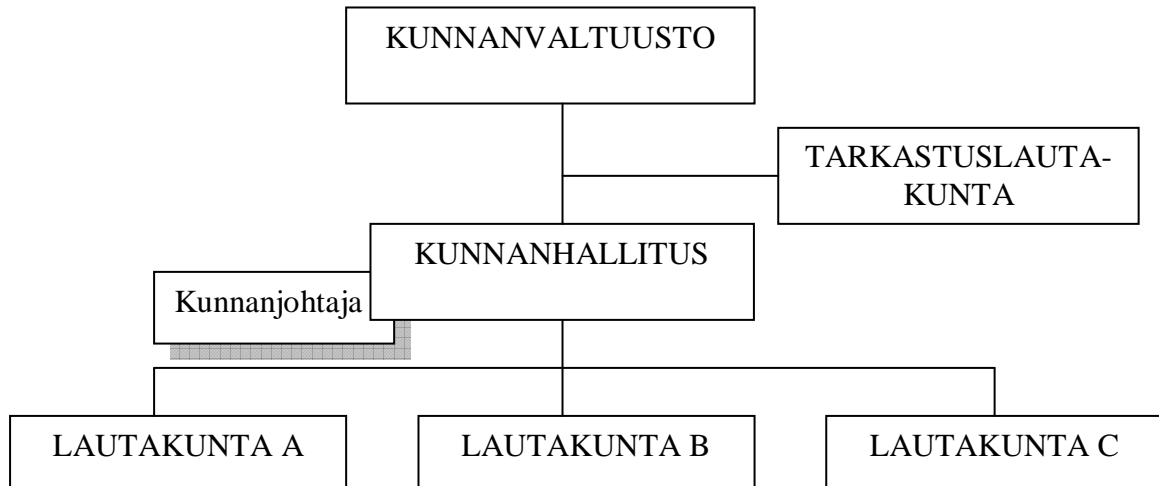
Kuva 5 . Yrityksen ja kunnan päätösasetelman eroavaisuus (Eskola 2005, 23)

Kuva 5 osoittaa, että yritysmaailmassa valittu strateginen linja voi toimia toiminnan kilpenä ja tehostaa tavoitteeseen pääsyä. Kunnallishallinnossa ilmiö on vastakkainen, jolloin strategia on enemmän perusta mistä ponnistetaan, kuin kilpi minkä taakse voidaan tarpeen tullen suojautua. Saman ilmiön olemassaolon on todennut myös Sinisalmi (2003, 33) väitöskirjassaan todetessaan, että vähittäiset muutokset ja hyvin yleisellä tasolla määritellyt strategiat ovat poliittisesti turvallisempia kuin eksplisiittiset ja vahvaa sitoutumista edellyttävät ratkaisut. Näin ollen kunnat ovat alttiita vähittäisille muutoksille

3.2 Toimijoiden roolit kunnan strategisessa johtamisessa

Kuntalain 1. §:n mukaan ylin päättävä elin kuntaorganisaatiossa on valtuusto. Kaikille kunnille pakollisia muita toimielimiä ovat kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta (Kuntalaki, §1, §17 ja §71). Kuntalain 23. § linjaa, että kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenpidosta, sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallituksen tehtävänä on valvoa kunnan etua ja edustaa kuntaa sekä käyttää sen puhevaltaa. Esittelijänä kunnanhallituksen kokouksissa toimii yleensä kunnanjohtaja, ja siksi kuvassa 6 olen

asettanut kunnanjohtajan mukaan kuvaukseen kunnan päätöksenteon hierarkkisuudesta. Käytännössä esittelijällä on paljon valtaa, vaikka hän ei asioista päätöksiä teekään, ja vaikka kunnanhallitus voi tehdä hänen esityksestään poikkeavia päätöksiä.

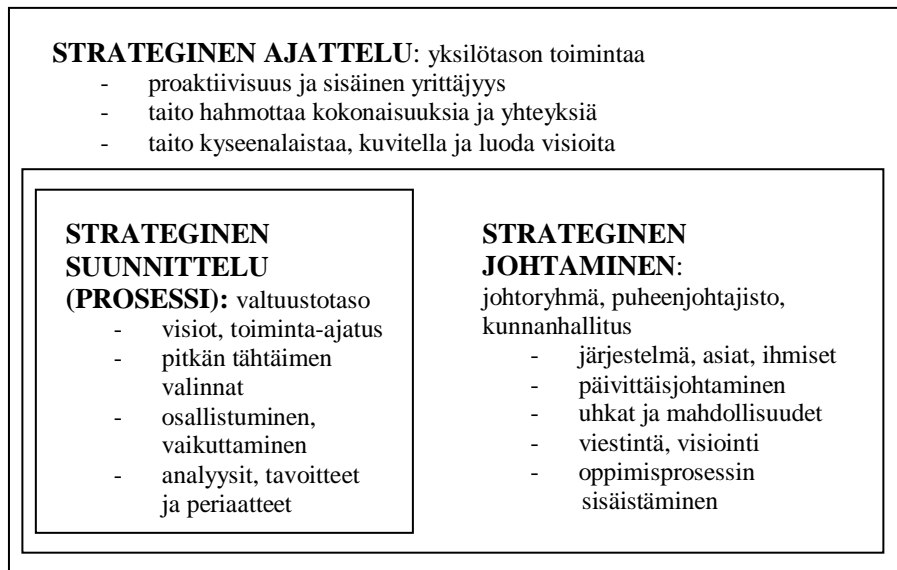


Kuva 6. Kunnan päätöksentekojärjestelmän hierarkia

Valtuusto voi hajauttaa päätösvaltaansa organisaation alemmille tasoille (Kuntalaki 14§). Strategisen johtamisotteen myötä näin onkin varsin paljon tehty, ja valtuuston johtamisen välineenä korostuvat kuntastrategiat ja vuosittaiset taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet.

Strategisen johtamisen tehtävät ja vastuut ovatkin olleet myös suomalaisen tutkimuksen mielenkiinnon kohteena viime vuosina. Majoinen (2000) tutki väitöskirjassaan valtuuston asemaa korkeimpana strategisena päätöksentekijänä, Rannisto (2005) puolestaan kunnanjohtajan tehtäväkenttää. Molemmat tutkimukset tulivat siihen johtopäätökseen, että kunnanhallituksen asema, ja samalla myös kunnanjohtajan, on operatiivisessa johtamisessa kasvanut. Samalla kuitenkin korostuu se, että valtuuston tehtävä ylimpänä päätöksentekoelimenä on analyysihin, arvokeskusteluihin, kuntalaisten osallistumisen ja heidän kuuntelemiseen pohjautuvan työskentelyn jälkeen ratkaista kunnan toiminta-ajatus, kunnan visio ja keskittyä tekemään pitkän aikavälin valintoja lyhyen tähtäimen politikoinnin sijaan.

Haveri esittää strategisen johtamisen teoreettiseen viitekehykseen rakennettuna kuntaorganisaation toimijoiden tehtävänjakoa ja vastuuta kuvassa 7.



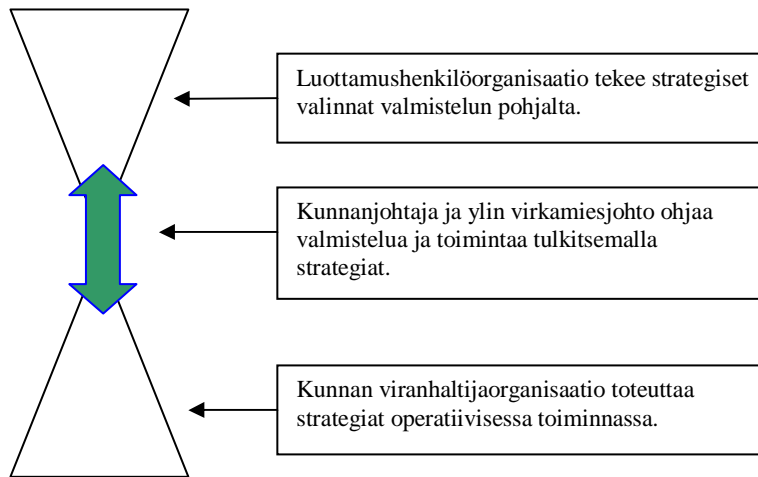
Kuva 7. Strategisen johtaminen kunnassa (Haveri 2005)

Haveri jakaa strategisen johtamisen kolmeen osa-alueeseen: strategiseen ajatteluun, jonka sisälle rakentuu strateginen johtaminen, joka taas sisältää strategisen suunnittelun. Jokainen kuntaorganisaation jäsen, tehtävästään huolimatta, luo omalla ajattelutavallaan pohjaa strategisen johtamisen onnistumisille tai epäonnistumisille.

Haverin jaottelun mukaan valtuusto vastaa strategian teosta ja määrittelee strategian muodostamisen perusaineksista kuten arvoista, toiminta-ajatuksesta, pitkän aikavälin valinnoista ja tavoitteista. Kunnallishallinnon demokratiavaatimus tuo, yrityselämästä poiketen, valtuustolle tärkeäksi tehtäväksi ottaa huomioon kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet ja tukea niitä. Strategisten tavoitteiden asetanta vaatii päättäjiltä ja viranhaltioilta kykyä hahmottaa kokonaisuuksia ja asioiden välisiä yhteyksiä. Heidän pitää osata ja uskaltaa kyseenalaistaa, kuvitella ja luoda visioita. Jotta kokonaisuus voisi toimia, pitäisi yksilötasolla ihmisten toimia proaktiivisesti eli luoda organisaation tulevaisuus sen omista lähtökohdistaan sen sijaan, että reagoidaan ympäristön ärsykkeisiin sitä mukaan kun niitä kohdataan. Strategisen johtaminen tarvitsee osaamista yksilötasolta toimielintasolle niin virkamiehiltä kuin luottamushenkilöiltäkin.

Käytännön strategisen johtamisen tehtävistä vastaa Haverin mukaan kunnan johtoryhmä, puheenjohtajisto ja kunnanhallitus. Näiden kolmen tahon olisi kunnassa pystyttävä takaamaan sujuva päivittäisjohtaminen, hoitaa avointa viestintää ja pitää huolta siitä, että organisaatiolla on

kyky ja halu jatkuvan oppimisprosessin sisäistämiseen. Rannisto (2005) kuvaa kunnan organisaation toimijoiden vastuunjakoa strategisen johtamisen toteuttamisessa seuraavalla kuvalla:



Kuva 8. Kunnan strategisen johtamisen toteuttaminen (Rannisto 2005, 102)

Hänen näkemyksensä mukaisesti luottamushenkilöorganisaatio tekee strategiset valinnat ja päättää kunnan ylimpänä päätöksentekuelimenä lopullisen strategian (vrt. myös Kuntal 1995/365 1§ ja 13§). Ranniston (emt., 101) mielestä kunnan strategisen johtamisen toimivuus ratkaistaan tiimalasin kaulassa. Tiimalasimallin sanoma onkin se, että valtuusto tekee valinnat valmistelun pohjalta. Parhaimmillaan valmistelussa huomioidaan työntekijöiden kohtaamat olosuhteet sekä luottamushenkilöiden tekemät, erilaisiin vaihtoehtoihin mahdollisuuksiin perustuvat strategiset valinnat.

Valmistelutehtävä suhteuttaa kunnanhallituksen tehtäväkenttää lähemmäs viranhaltijaorganisaatiota, koska strategisen johtamisen näkökulmasta valtuusto määrittelee kunnan toiminnan ja talouden reunaehdot ja arvot, mutta käytännön päivittäinen johtaminen on näin ollen kunnanhallituksen, kunnanjohtajan ja muun virkamiesjohdon vastuulla. Kun kunnanjohtajalla on vuorostaan merkittävä asema kunnanhallituksen työskentelyn valmistelussa, on hänen työnsä merkitys tiimalasin keskiössä tulkintatehtävän onnistumisessa ratkaisevaa. Näin ollen, on mielestäni perusteltua sanoa, että valtuuston päättämä strategia osoittaa yleisen suunnan, jonka mukaan kuntaa halutaan kehitettävän ja muu kuntaorganisaatio tiimalasin keskiön tulkitsemisprosessin jälkeen toteuttaa strategian.

3.3 Kunnan strateginen johtaminen taloussuunnittelussa

1990-luvun laman aikana kunnat kehittivät selviytymisstrategioita, joilla ne selvisivät talouslaman yli. Näitä strategioita voidaan Tammen (2006, 176) mukaan jakaa kolmeen eri ryhmään: tulostrategiaan, menostrategiaan ja toiminnan tehostamis- tai tuottavuusstrategiaan. Tammi määrittelee, että tulostrategiassa kunta nosti veroäyriä hintaa, korotti maksuja ja otti velkaa saadakseen taloutensa tasapainoiseksi. Menostrategiassa taas vähennettiin menoja joko lyhyen aikavälin leikkauksilla tai pitkántähtäimen rakenteellisilla uudistuksilla. Kolmas strategiatyyppi kosketti toiminnan tehostamista, tai tuottavuuden lisäämistä. Tammen mukaan näihin strategioihin on yhdistetty erityisesti johtamisen keskeisyys murroksissa ja kriiseissä. (Emt., 176 ja Valtonen & Rissanen 2000, 96.)

Neilimo ja Uusi-Rauva (1999, 227) erittelevät, että johtamista voidaan tarkastella strategisella, taktisella ja operatiivisella tasolla. Talouden näkökulmasta strategisen johtamisalueen budjetointi on aina heidän mukaansa väljää kehysbudjetointia. Tällöin tarkat taloudelliset päämäärät, toiminnot ja toimintojen tulokset eivät ole useinkaan mahdollisia, vaan on tyydyttävä puiteohjaukseen. Taktinen johtamistaso liittyy organisaation vuositason ohjaukseen. Vuositason budjetoinnissa yritetään vuosi vuodelta saavuttaa strategisen johtamisalueen kehystavoitteet. Näin ollen vuositason budjetti on tärkeä väline strategisten tavoitteiden saavuttamisessa. (Emt., 227.)

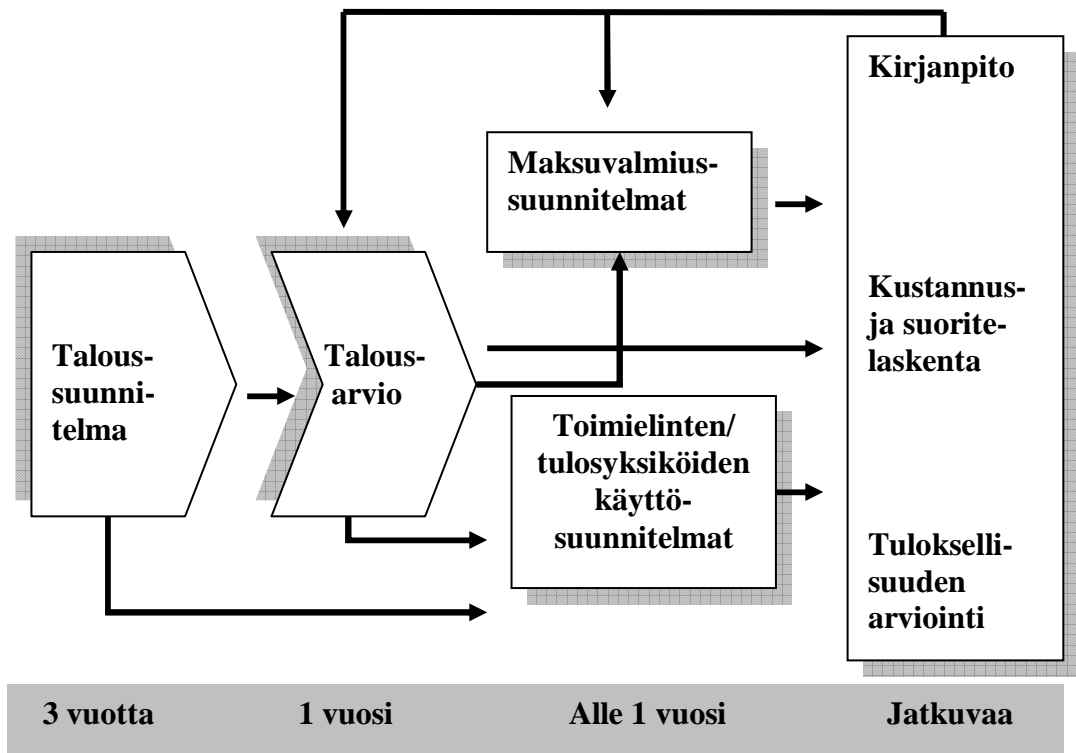
3.3.1 Kunnan taloussuunnittelujärjestelmä

Neilimon ja Uusi-Rauvan näkemystä sovellettaessa kunnallishallintoon strategista budjettia edustaa kuvassa 9 esitetyssä kunnan taloussuunnittelujärjestelmässä taloussuunnitelma. Taktisentason työkalu on vuosittainen talousarvio ja operatiivista tasoa edustavat käyttösuunnitelmat.

Kunnan taloussuunnittelua on säädelty varsin tarkoin kuntalaissa. Kuntalain mukaan taloussuunnittelu perustuu vähintään kolmivuotisen taloussuunnitelmaan, jonka ensimmäinen vuosi tarkennetaan sitovaksi talousarvioksi (Oulasvirta ja Brännkärr 2001, 115). Talousarvion sitovuus on todettu kuntalain §:ssä 65 sen neljännessä momentissa: ”kunnan taloudessa on noudatettava talousarviota”, näin ollen talousarvion sitovuudella on oikeudellisia vaikutuksia. Määrärahan ylittäminen saattaa johtaa tehdyn päätöksen kumoamiseen tai toimenpiteisiin virkavastuun toteuttamiseksi. (Harjula ja Prättälä 2004, 480.)

TALOUSSUUNNITTELU

SEURANTA



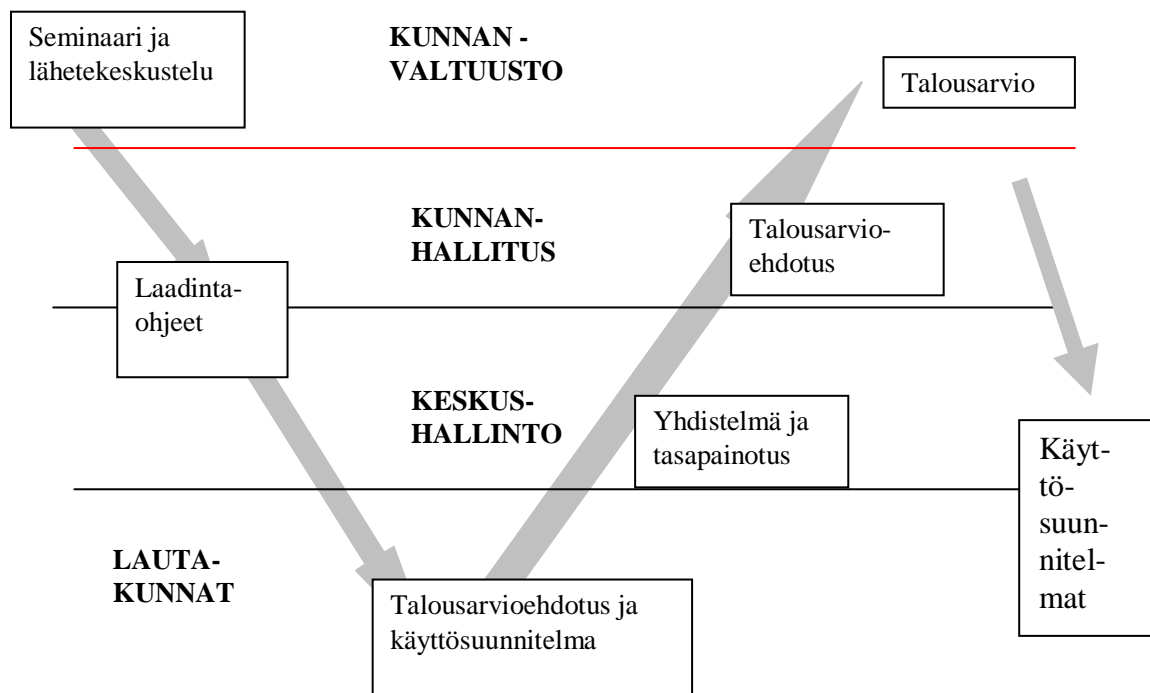
Kuva 9. Kuntien taloussuunnittelu- ja laskentajärjestelmän perusrakenne (Oulasvirta ja Brännkärr 2001,115)

Harjula ja Prättälä (emt., 480) tuovat esiin sen, että taloussuunnitelman sitovuutta voi luonnehtia toiminnalliseksi tai poliittiseksi. Heidän mukaansa tämä tarkoittaa sitä, että toimielimillä ja viranhaltijoilla on velvollisuus toimia suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ja velvollisuus selvittää valtuustolle, miksi suunnittelutavoitteista on poikettu. Taloussuunnitelma ei juridisesti sisällä talousarvion kaltaista valtuutusta käyttää taloussuunnitelmassa toimintaan osoitettuja määrärahoja, vaan valtuutus voidaan antaa vain talousarviossa tai valtuuston erillisellä päätöksellä.

Perinteisesti valtuuston asema taloudellisten päätösten tekijänä onkin ollut vahva, käsitteellisesti on puhuttu budjettivallasta. Karila toteaa (2002, 142), että valtuuston euroissa kuvattavaa taloutta koskevan päätösvallan karsiminen markkinointiin kuntiin osana tulosjohtamista, jossa valtuuston rooliksi selkiytettiin ”suuren päättäjän” tehtävät, kun taas strategioiden ja visioiden tehokkaan toimeenpanon nähtiin edellyttävän vapautta keinojen valintaa organisaation alemmilla tasoilla.

Muutos yksityiskohtaisesta menolajibudjetoinnista laajoja kokonaisuuksia sisältävään ”könttäsumma-budjetointiin” sitovine toiminnallisine tavoitteineen merkitsi siirtymistä resurssiohjauksesta tulosohtaukseen. Eurojen tarkkaan kontrolliin perustuva poliitikkojen valta

näyttää Karilan (emt., 143–145) mukaan menneen, mutta sen tilalle on tullut uusia vallan käytön mahdollisuuksia myös talousarvioprosessin (kuva 10) eri vaiheissa. Muotona näistä uusista vallan käytön mahdollisuuksista hän mainitsee budjettiseminaarin, strategiaseminaarin tai vastaavan talousarvion lähtökohtien määrittelyn yhteydessä pidettävän valmistelutilaisuuden.



Kuva 10. Talousarvion laadintavaiheet (mukaellen Oulasvirta ja Brännkärr 2001, 119)

Oulasvirta (2004, 24) tuo esiin saman asian raportoidessaan, että KuntaSuomi 2004 -tutkimukseen kuuluvissa kunnissa 83 prosentissa järjestettiin vuoden 2003 budjetin tavoitteita ja kehystä koskeva seminaari (vuoden 1999 kyselyssä seminaari järjestettiin vain 62 prosentissa). Seminaarin järjestämisen ajankohta onkin oleellinen pohdittaessa valtuuston valtaa linjata toiminnan ja talouden suunnittelua. Oulasvirta (emt., 23) toteaa, että mitä pidemmälle budjettiprosessissa edetään ennen kuin seminaari pidetään, sitä vaikeampaa valtuuston on vaikuttaa talousarvioon merkittävästi. Tämä tarkoittaa sitä, että strategisista linjoista ei päätäkään enää valtuusto, vaan kunnanhallitus ja virkamiesjohto. Kuntalain perusperiaate kuitenkin oli vahvistaa valtuuston asemaa kunnan strategisena johtajana, joten väärällä aikataulutuksella saadaan aikaan tilanne, joka ei ole kuntalain hengen mukainen.

3.3.2 Taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet strategisen johtamisen toteuttajana

Kunnan tavoitteena ei ole tuottaa taloudellista voittoa yrityksen tavoin, ja siksi voisi kuvitella strategisen johtamisen perustuvan vuositasolla nimenomaan valtuuston asettamille sitoville toiminnallisille tavoitteille. Strategisen johtamisen teoreettisen logiikan mukaisesti onkin selvää, että kunnan strategian toteuttaminen pitäisi näkyä talousarviossa. Liikkumavara siinä, kuinka paljon kunnalla on lakisääteisten, pakollisten tehtävien jälkeen varaa käyttää rahaa strategiaan toimintoihin, vaihtelee kunnittain hyvin paljon. Kuntatalouden tiukkuus on todellinen reunaehto strategioiden sisällöille ja toteutuksille. Strategioiden luultua vaatimattomampi asema talouden ja toiminnan ohjauksessa tulee ohimennen esiin mm. Kotosen (2000, 150–151) väitöskirjassa, jossa hän toteaa, että strategiat pyrkivät talouden ohjauksen tositalanteissa unohtumaan.

Toiminnallisten tavoitteiden asettaminen ei ole käytännössä kovinkaan helppoa, koska kunnan poliittiset päättäjät edustavat varsin heterogeenistä kuntalaisten joukkoa, ja näin ollen yhtenäisen vision ja tavoitteiden muodostaminen on haastavaa ja useiden kompromissien tulos. Möttönen (2002, 55) toteaaakin, että

”kunta on areena, jossa erilaiset intressiryhmät toimivat ja ajavat omia etujaan eikä mekanismi, joka sovittaa erilaiset tavoitteet yhtenäisen tavoitteen muotoon tai sulkee ulkopuolelleen sellaisen toiminnan, joka ei vastaa kunnan tavoitteita.”

Strateginen johtaminen on noissa tilanteissa varsin haastavaa ja valintojen tekeminen raskasta. Tämän ilmiön sanotaan olevan syy siihen, että kunnissa niin strategiat kuin toiminnalliset tavoitteetkin jäävät liian usein tasoiltaan yleisiksi toiveiden ilmaisuiksi, sen sijaan, että kunnat hakisivat niillä esim. Porterin (1980 ja 1985) esittämän kolmijaon mukaisesti menestystä erikoistumalla, kustannusjohtajuudella tai keskittämällä.

Toiminnallisten tavoitteiden asettamisessa on kunnissa hyvin kirjava käytänteitä. Oulasvirta kirjoittaa (2004, 33–34), että KuntaSuomi 2004 -tutkimuskunnissa oli asetettu keskimäärin 50 sitovaksi määriteltyä toiminnallista tavoitetta. Lukumäärän vaihteluväli oli laaja samankin kokoisissa kunnissa. Oulasvirta (emt., 33–34) toteaa, että sitovien tavoitteiden asettelussa on horjuvuutta ja tulkintavaikeuksia, minkä vuoksi valtuuston budjettivallan käyttö, toiminnallisten tavoitteiden raportointi ja seuranta ontuu. Mainitut heikkoudet eivät voi olla vaikuttamatta

myöskään kuntastrategioiden täytäntöönpanon onnistumiseen. Näin ollen strategian toteutus toiminnallisten tavoitteiden avulla ei vielä kaikkialla onnistu.

3.4 Ohjelmallinen kehittäminen strategisen johtamisen välineenä

Strategisen johtamisotteen lisääntyessä kunnissa on tehty myös toimiala- ja palvelustrategioita, joilla on pyritty linjaamaan tarkemmin ko. alueen työskentelyä. Strategiat sisältävät pienempiä hankkeita ja projekteja ja antavat sisältöä investointisuunnitelmiin. Nämä edellä mainitut ohjelmat ovat tehty kuntaorganisaation sisäisiksi kehittämisohjelmiksi. Kunnat osallistuvat myös kuntaorganisaation ulkopuolella toteutettaviin ohjelmiin eri rooleissa: asiantuntijajäsenenä, viranomaisena, aloitteen tekijänä, kannustajana, rahoittajana jne. Koska tutkielmani ydin on ohjelmallisessa kehittämisessä ja sen tavoitteiden yhteensopivuudessa virallisten kuntaorganisaatioiden tavoitteiden kanssa, käsitelen seuraavaksi hieman ohjelmallisen kehittämisen teoriaa.

Ohjelmaperusteista toimintamallia tai ainakin sitä toteuttavia toimintatapoja on käytetty aiemminkin, esimerkiksi Läänien alueelliset kehittämissuunnitelmat sisälsivät monia ohjelmallisen kehittämisen piirteitä (Haveri ja Majoinen 1995, 16). Tässä tutkielmassa ohjelmallisella kehittämisellä tarkoitetaan nykyisiä kehittämisohjelmia, joihin pyritään saamaan tekijäjoukko laajalta rintamalta mukaan, eikä ohjelmaa tehdä vain viranhaltijatyönä viranhaltija-organisaation toteuttamiseksi. Oleellinen ero aiempaan toimintaan on juuri ohjelmaan tekoon osallistuvien laajuus ja myös ohjelman toteuttamiseen tarvittavien tahojen laajuus. Perinteiselle sektorihallinnolle niin kunnissa kuin valtionhallinnossa tämä horisontaalinen yhteistyö asettaa valtavia haasteita.

Ohjelman käsite

Rutmanin (1984, 11) mukaan ohjelmalla tarkoitetaan sellaista toimintojen kokoelmaa, jolla tähdätään saavuttamaan jotkut ulkoiset tavoitteet tai ratkaisemaan jokin ongelma. Haveri (1995, 12) tiivistää käsitteen seuraavasti:

” Ohjelma on systemaattinen yhteys erilaisten hankkeiden, toimenpiteiden ja projektien välillä.”

Ohjelma voidaan määritellä myös siten, että se on viitekehys, joka yhdistää joukon toimintoja ja hankkeita, joilla edistetään muutoksen aikaansaamista kokonaisen politiikan lohkon tai

toimintokokonaisuuden osalta. Ohjelman avulla toimintoja ohjataan hallitusti ja pyritään minimoimaan ei-toivotut vaikutukset joita seuraisi, jos hankkeet toimisivat irrallisina ja toisistaan riippumattomina. Ohjelma sisältää näin ollen projekteja ja on niitä laajempi kokonaisuus. (Emt., 12.)

Projektin ominaisuuksia	Ohjelman ominaisuuksia
<ul style="list-style-type: none">- selvä alku ja loppu- aikaraja jolloin projekti on valmis- uniikki kertaluonteisuus- kytkee yleensä yhteen useita toimintoja ja organisaatioita- alussa määrättyt rajat ja resurssit	<ul style="list-style-type: none">- jonkinasteinen jatkuvuus tyypillistä niin, että muoto muuttuu- usein vaikea määritellä milloin ohjelma on ”valmis”- suunnitelmatasolla toistettavissa, toteuttaminen uniikkia- kytkee yhteen useita projekteja ja niissä toimivia organisaatioita- resursseja hankitaan ohjelman aikana

Kuva 11. Ohjelman ja projektin vertailua (Haveri 1995, 13)

Sotarauta (1999, 21) määrittelee ohjelmatyön koostuvan ohjelman laadinnasta ja toteuttamisesta sekä kaikista niistä heijastusvaikutuksista, jotka syntyvät ohjelman laadinnan tai toteutuksen yhteydessä. Heijastusvaikutukset voivat muuttaa ohjelman laadinnassa asetettuja tavoitteita ja strategioita tai avata täysin uusia tavoitteita ja strategioita. Strategisella ohjelmatyöllä tarkoitetaan paikkakuntien pitkän aikavälin kehitysedellytysten luomista ohjelmatyön avulla.

Kuvan 11 kontekstissa esitettynä Käskassara-ohjelma on luonteeltaan jatkuvaa, mutta muoto ohjelman toteuttamisajan myötä saattaa saada erilaisia painotuksia. Käskassara-ohjelma rahoittaa useita projekteja ja on näin sateenvarjo useille erilaisille toiminnoille ja toimijatahoille. Maaseudun uudet voimavarat ja mahdollisuudet on pyritty samaan koordinoitusti ja ihmisläheisesti esille.

4 TOIMINTARYHMÄTYÖN KEHITTYMINEN

4.1 Kylätoiminta vauhdittamassa toimintaryhmätyön kehittämistä

Tiedemaailmassa kyliä on tutkittu niin aluetieteen, maantieteen, sosiologian, psykologian, kansantieteen, historian, etnologian kuin filosofiankin piirissä (Hyyryläinen 1994, 95, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 10/2004, 83). Lukiessani kylätutkimusta, kansalaisyhteiskuntaa ja kuntalaisten osallisuutta yms. aihepiiriä käsittelevää kirjallisuutta huomasin kuitenkin, että kylätoiminnasta annetaan hyvin eritasoinen kuva, niin määrällisin mittarein kuin myös toiminnan laajuutta kuvatessa. Vaikutelmakseni jäi, että muutaman harvan ja nimenomaan maaseudun kysymyksiin perehtyneen professorin ja tutkijan lisäksi suurimmalla osalla tieteellisten tekstien tekijöillä on varsin vanhakantainen käsitys kylätoiminnasta puuhasteluna ja ”tanhuamisena”. Tästä esimerkkinä oman tieteenalani teksti vuonna 2003 julkaistusta kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet –kirjasta. Kirjassa sivulla 210 käsitellään kuntalaisten osallisuutta projekteina ja käytännön toimijoina kunnissa. Kirjoittaja ohittaa kylätoiminnan maininnalla:

”...Valtakunnallisesti on käynnistetty useampiakin tähän teemaan paneutuvia kehittämishankkeita. Eräänä laaja-alaisimpana on syytä mainita 1970-luvulta liikkeelle lähtenyt varsin aktiivinen kylätoiminta. Toiminnan yhtenä pyrkimyksenä on ollut synnyttää omaehtoista toimintaa kylissä perustamalla kylätoimikuntia. Kylätoimikuntien (1300–1500 kpl) toiminta jatkuu edelleen.” (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen, Siitonen 2003)

Nykytilanne kylätoiminnassa on toisenlainen, kuin mitä kirjoittaja edellä esittää. Kehitys ei ole syntynyt sattumalta, ilman määrätietoista kehittämistyötä. 1970-luvulta virinnyt kylätoiminta organisoitui pitkälti toimintatutkimuksena toteutetusta kylätutkimuksesta. Tämän seurauksena kyliin perustettiin kylätoimikuntia, jotka loivat viihtyisyyttä ja edustivat kylää kuntaan päin. Maantieteellisesti kylätoiminta levisi nopeimmin syrjäisellä maaseudulla ja eteni Pohjois- ja Itä-Suomesta kohti etelää. Kyse oli kylätoiminnan alkuvuosina paljolti edunvalvonnasta, nykyisin toiminnan painopiste on siirtynyt selkeästi oman edun tekemiseen. (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 10/2004, 70.) (Ks. lisäksi Hautamäki 1989 ja Hyyryläinen 1994.)

Kylätoiminnan ja maaseudun asukkaiden yhteistoiminnan kokemusten ja perinteiden pohjalta on ollut mahdollista kehittää uusia rahoitusvälineitä mm. uusien palvelumuotojen kehittämiseen

maaseudulle (Sirkkala 2005, 5). Suomen valtion omaehtoisuutta ja paikallista kehittämistä korostanut maaseutupolitiikka on ollut myös keskeinen vaikuttaja EU-ohjelmien ja kansallisten rahoitusvälineiden syntyyn toimintaryhmyyppiseen kehittämistoimintaan. Suomi onkin tällä hetkellä maa, josta muut Euroopan maat ovat hakeneet oppia LEADER-ohjelmien toteuttamiselle. Kylätoimintaliike on käyttänyt tilaisuutensa rahoitusmahdollisuuksien hyödyntämisessä esimerkillisesti ja sen rakenteita on voitu vahvistaa niin kylä-, maakunta-, kuin valtakuntatasolla. Rahoituskanavat ovat mahdollistaneet kylätoimikunnille ja -yhdistyksille itsenäisemmän ja vastuullisemman toimintatavan kylien kehittämisessä. (Ks. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 10/2004, 70–72, 116–120.)

Kylien kehitystyössä on Uusitalon (2003, 31) mukaan erityisen tärkeää, että toisaalta on laajaa valtakunnallista maaseudun kehittämisen suunnittelua ja strategisia tavoitteita ja toisaalta hyvin omaehtoista ja täysivaltaista paikallisten olosuhteiden hyödyntämistä ja yhteisten pelisääntöjen soveltamista. Valtakunnallisuus, alueellisuus ja paikallisuus eivät hänen mukaansa kylien kehittämisessä kilpaile keskenään, vaan ne ovat kokonaisuuden välttämättömiä osia.

Kylätoimijoiden itsensä vähäinen esiintulohalu ja toimintojen hajanaisuus on varmasti ollut yksi osasy syy vääristyneeseen kuvaan kylätoimintaliikkeen volyyymista ja syvyydestä. Tässä on tapahtunut kylätoimintaliikkeen sisällä selkeä ryhtiliike 2000-luvun aikana. Valtakunnallisesti kylätoimintaa kuvaavat tunnusluvut esitettiin vuonna 2003 julkistetussa Valtakunnallisessa kylätoimintaohjelmassa ja taulukko neljä (seur. sivu) esittää päivitetty luvut vuoden 2006 lopun tilanteen mukaan.

Luvut osoittavat, että kylien toiminta on muuttunut yksittäisten spontaanien ”repäisyjen” sijaan suunnitelmallisemmaksi ja ennakoivammaksi, kyläsuunnitelmien lukumäärän nousu vuoden 2003 tuhannesta kappaleesta tuhanteen kahdeksaansataan on hyvä esimerkki tästä. Kylien kyläsuunnitelmat linjaavat kylien toimintaa ja niiden kautta on vaikutettu myös kuntien strategioihin ja päätöksentekoon. Kylät ovat tiivistäneet yhteistyötään myös kuntatasolla muodostaen kuntaneuvostoja tai muita erilaisia epävirallisia yhteistyömuotoja. Kylätoimikuntien osuus 3900:sta on pienentynyt joka vuosi ja vuoden 2006 tietojen mukaan kyläyhdistyksiä oli jo 2650. Varovaisestikin laskettuna noin puolet suomalaisista on osallisena kylätoiminnassa eri rooleissa: kyläläisinä, mökkiläisinä, yrittäjinä, virkamiehinä jne. Aktiivitoimijoina on vähintään 40 000 ihmistä.

Taulukko 4. Kylätoiminnan tunnuslukuja 2006 (vrt. Valtakunnallinen kylätoimintaohjelma 2003)

3900 kyläyhdistystä, -toimikuntaa tai vastaavaa yhteistyöelintä
40 000 tekijää – yhtä paljon miehiä ja naisia
1,6 miljoonaa aatteellista työtuntia vuodessa
16 milj. € arvosta talkootyötä vuodessa (10 henkeäx kylä x 5 pv/v x 8 h/pv x 4000 kylää x 10 €/h)
3,2 milj. € omarahoitusta vuodessa
31,0 milj. € julkista hankerahaa vuodessa
8 000 kehittämistoimenpidettä vuodessa
2 600 kylätaloa tai muuta yhteistä kokoontumispaikkaa
1000 kylälehteä ja -tiedotetta
1 800 voimassa olevaa kyläsuunnitelmaa
1 000 kehittämisverkostoa
yli 2,5 miljoonaa suomalaista kylien kehittämistoiminnan piirissä

4.2 Kylätoiminnan organisoituminen

Kylätoiminta on järjestäytynyt kaikilla toiminnan tasoillaan: kylissä, kunnissa (väljimmän), seutukunnissa, maakunnissa, valtakunnassa. Seutukuntatason järjestäytymistä edustavat tutkielmani mielenkiinnon pääkohde, toimintaryhmät, joita Vesuri-ryhmän avulla kuvaan tarkemmin alaluvuissa 4.3–4.5.

Tämän alaluvun kirjoittamisessa olen käyttänyt lähteinä Keski-Suomen Kylät ry:n ja Suomen Kylätoiminta ry:n kotisivuja.

Keski-Suomen maakunnan kolmesta sadasta kylästä kylätoimikuntia on 30 prosenttia ja kyläyhdistyksiksi järjestäytyneitä 70 prosenttia (tilanne kylärekisterissä elokuussa 2006).

Maakunnallisesti kylätoiminta on organisoitunut maakunnallisiksi kylien yhteenliittymiksi. Ne vastaavat maakunnallisen kylien kehittämisohjelman teosta, päivityksestä ja toteutuksesta apunaan toimintaryhmät, jotka pääosin rahoittavat kylien kehittämis- ja investointihankkeet. Maakunnalliset kylien yhteenliittymät hoitavat kylien edunvalvonnan maakuntatasolla, ja toimivat kylien yhteistyöelimenä. Näkyvyyttä kylätoiminnalle on tuonut myös yhteenliittymien vuosittain

järjestämä Vuoden Kylä –kilpailu, joka huipentuu valtakunnantason kilpailuksi maakuntien voittajien kesken.

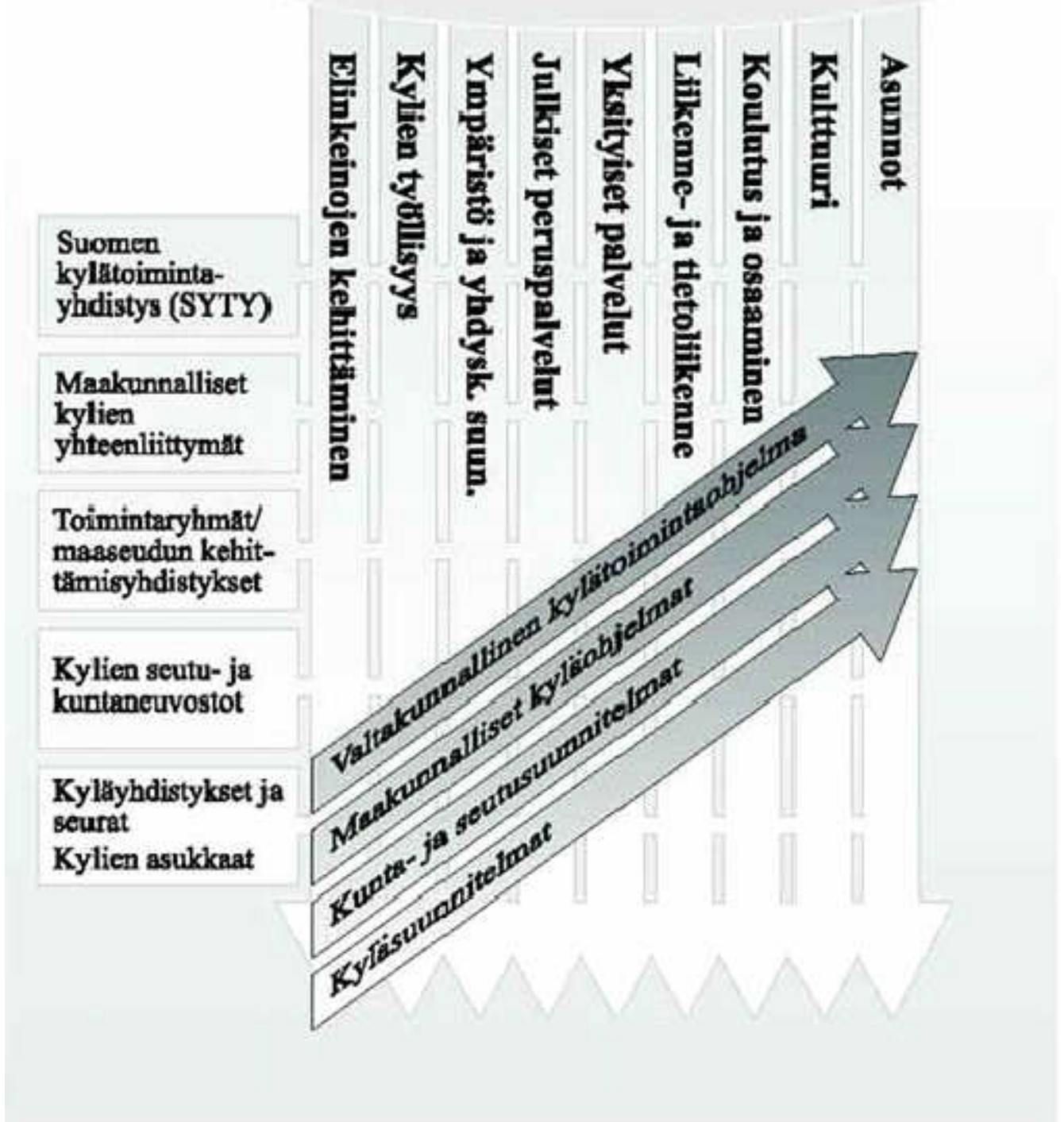
Keski-Suomen Kylät ry on vastannut maakunnallinen kyläohjelman teosta, ja hallinnoi vuosina 2002–2006 kyläohjelmaa koordinoivaa Kyläverkko -hanketta. Kyläohjelma on yksi Keski-Suomen TE -keskuksen maaseutuosaston teemaohjelmista. Sen toteutumista seurataan vuosittain BSC-tyyppisen kortiston sisältämien kriittisten menestystekijöiden ja asetettujen vuosittaisten tavoitteiden kautta. Yhdistys on vahva toimija maakunnallisessa kehittämisen edunvalvonnassa.

Valtakunnallisesti kylät ovat järjestäytyneet Suomen Kylätoiminta ry:ksi (jatkossa SYTY). SYTY toimii maaseudun kehittämistä edistävien järjestöjen ja kylien valtakunnallisena yhteistyöelimenä. Sen tehtävänä on edistää valtakunnallisesti kylätoimintaa ja muuta paikallislähtöistä kehittämistä. Vuodesta 2003 kylätoimintaliike on saanut valtionapua toimintaansa. Vakituinen rahapohja takaa sen, että kylätoiminnan jatkuvuus ja vastuullinen toiminta lepää vakiintuneemmalla pohjalla kuin ennen.

Kylien kehittämisenmatriisi (kuva 12) kokoaa sen, miten monella eri tasolla kylätoiminta on järjestäytynyt ja miten laajalla kehittämistoiminnalla maaseutua rakennetaan. Samalla kuva havainnollistaa hyvin kylätoimintaliikkeen toimijat: SYTY, maakunnalliset kylien yhteenliittymät, toimintaryhmät, kuntaneuvostot yms. yhteistyötahot ja kylät kyläläisineen. Kaikkien näiden toimijoiden kehittämistoiminnan onnistuminen kylän elämän eri sektoreilla on oleellista, ennen kaikkea tärkeää on se, miten yhteistoiminta sujuu. Ongelmallinen tilanne on silloin, jos jokin toimijoista vetää eri suuntaan ja pahimmillaan vesittää muiden kehittämistyön.

Toinen kylien kehittämisenmatriisin pääviesti on se, että kaikilla kehittämiseen osallistuvilla tahoilla on samankaltainen strateginen työskentelyote. Valtakunnallinen kylätoimintaohjelma, maakunnalliset kyläohjelmat, kunta- ja seutukuntasuunnitelmat ja kyläsuunnitelmat ovat avoimien prosessin avulla kirjoitettuja, runsaan osallistujatahon mielenilmaus siitä mitä tullaan tekemään ja miksi. Ohjelmat ja suunnitelmat ovat siis alusta lähtien tehty toteuttamista varten, eikä viranomaisten, järjestöjen ja kansalaisaktiivien kirjahyllyihin pölyyntymään.

KYLIEN KEHITTÄMISEN MATRIISI



Kuva 12. Kylätoiminnan kehittämisen matriisi (Valtakunnallinen kylätoimintaohjelma 2003)

4.3 Toimintaryhmätyö

Toimintaryhmät ovat rekisteröityneitä yhdistyksiä, jotka toteuttavat omaa maaseudun kehittämisohjelmansa ja rahoittavat sen mukaisia kehittämis- ja investointihankkeita. Toimintaryhmien toimintaa ohjaa yhdistyslaki ja yhdistyksen omat säännöt. (Lindberg ja Walls 2004, 10–15.) Näiden lisäksi ohjelman rahoituslähde sanelee tarkoin säännöt millä rahoituspäätöksiä tehdään.

Toimintaryhmätyyppinen työskentelymalli perustuu bottom up -periaatteeseen eli alhaalta ylöspäin suuntautuvaan kehittämistoimintaan. Ajattelutapa tarkoittaa sitä, että yhdistykset ovat kaikille ruohonjuuritason toimijoille avoimia ja jokainen oman alueensa kehittämisestä kiinnostunut ihminen tai järjestö voi osallistua yhdistyksen toimintaan. (Emt., 10.) Lähtökohtana on toimintaryhmän itsenäisyys esim. poliittisesta toiminnasta. Tiivistäen sanottuna toimintaryhmä on ruohonjuuritason toimijoiden yhteenliittymä. Toimintaryhmä ja maaseudun kehittämisyhdistys ovat käsitteinä ja sanoina synonyymejä toimijoiden keskuudessa toisilleen.

Toimintaryhmän hallituksessa pitää olla kattavasti edustus koko alueesta. Sen lisäksi hallituksen jäsenten kohdalla pitää toteutua myös kolmikantaperiaate. Tämä tarkoittaa sitä, että 1/3 hallituksen jäsenistä on julkisen vallan edustajia, 1/3 yritysten ja yhteisöjen edustajia ja 1/3 yksityisiä ihmisiä jotka eivät kuulu kumpaankaan aiempaan ryhmään. (Emt., 15.)

Vuosien 1996–1999 aikana Suomessa työskenteli 22 LEADER II-toimintaryhmää ja 26 POMO-toimintaryhmää. Niiden piirissä oli yli 1,7 miljoonaa suomalaista, ja ne saivat aikaan noin 4 700 kehittämishanketta käyttäen siihen noin 725 miljoonaa markkaa, eli vähän yli 120 miljoonaa euroa. (Uusitalo 2003, 59.) Arvioinnit ja tutkimukset ovat osoittaneet, että toiminta oli yleensä tuloksellista, sillä toimintaryhmille asetetut tavoitteet ylitettiin koulutuksessa, ympäristö- ja kulttuurihankkeissa, verkottumisessa ja työpaikoissa. Vain uusien yritysten määrä jäi odotusten mukaiseksi. (Emt, 59.) Nykyisellä ohjelmakaudella toimintaryhmä-tyyppinen toimintamuoto maaseudun kehittämisessä on vakiinnuttanut asemansa kaikkialla Suomessa.

Toimintaryhmiä on Suomessa meneillään olevalla ohjelmakaudella 58 kappaletta (liite 1). Toimintaryhmätyötä rahoitetaan Alueellisesta maaseudun kehittämisohjelmasta eli ALMA:sta, LEADER+-ohjelmasta, POMO+-ohjelmasta ja Tavoite 1-ohjelmasta. Lopuillaan olevalla ohjelmakaudella on toiminut 25 LEADER+-toimintaryhmää, kansallisesti rahoitettuja POMO+-

ryhmiä 7 kappaletta ja ALMA- tai tavoite 1 – varoin työskenteleviä ryhmiä on 26. Yli 2,4 miljoonaa suomalaista on ollut toimintaryhmätyön piirissä. Näin ollen ovat toimintaryhmät eli seudulliset maaseudun kehittämissyhteistyöt olleet jäsenrakenteensa monipuolisuuden ja kehittämistyönsä runsauden ja aktiivisuuden vuoksi olennainen muutosagentti alueellaan. (Emt, 59.)

Vesuri-ryhmän Käskassara-ohjelmassa on tuotu esille toimintaryhmätyön toimintamallia suhteessa muuhun ohjelmaperusteiseen kehittämistyöhön seuraavasti:

Taulukko 5. Tavoiteohjelmakehittämisen ja toimintaryhmätyön vertailu (Käskassara-ohjelma 2001)

	Tavoiteohjelmakehittäminen	Toimintaryhmätyö
Yhtäläisyydet	Tavoitteena on kehittää maaseutua, yritystoiminnan edellytyksiä, työllistymistä ja elinympäristöä.	
Erot	<p>Keski-Suomen kehittämissuunnitelma: Kehittämistarpeet määritellään ylhäältäpäin. Rahoituspäätökset ja tarkoituksenmukaisuusharkinta tehdään Jyväskylässä. Asiantuntijuuden korostaminen: Suositetaan laajoja maakunnallisia hankkeita, joiden sisältö on asiantuntijaorganisaatioiden laatima. Yritys- ja työllistymispainotus: Panostus sosiaaliseen toimintaan vähäistä. Toimialakohtainen kehittäminen. Yrityshankkeet. Taloudelliset mittarit tärkeimmät. Hankkeen vaikutus ja hyöty tulevat kohderyhmälle usein viiveellä ns. asiantuntijaorganisaation välityksellä. Projektipäällikkö vastuussa hankkeen toteutumisesta.</p>	<p>Alueellinen maaseutuohjelma: Kehittämistarpeet määritellään toimijan näkökulmasta Toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuusharkinta tehdään omalla alueella. Ruohonjuuritaso: Suositetaan toimijoiden laatimia konkreettisia pienehköjä kokonaisuuksia, joiden toiminta-alue on usein pieni. Asiantuntijan käyttö tarvittaessa. Yhteisöllisyyden korostaminen. Ihmisläheinen kehittämissuunnitelma: Yhteistyö ja yhdessä tekeminen sekä sosiaalisten verkkojen kehittäminen mahdollistaa yritystoiminnan kehittymisen. Toimijat saavat hankkeesta välitöntä hyötyä. Toimijat itse vastaavat toteutuksesta, projektipäällikkö voi olla epävirallinen tai tukihenkilö. Toimintaryhmätyöllä pyritään tavoittamaan nekin ihmiset, jotka eivät hanketoiminnasta ole olleet tietoisia tai joiden kehitys-/ rahoitustarpeet ovat vähäiset.</p>

Haverin (1995, 12) määritelmä ohjelmasta systemaattisena yhteytenä erilaisten hankkeiden, toimenpiteiden ja projektien välillä toteutuu Käskassara-ohjelmassa toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuusharkinnan avulla, joka toteutetaan taulukon mukaisesti omalla alueella, ei

siis esim. Jyväskylässä. Taulukko tuo selkeästi esiin sen, että toimintaryhmätyö perustuu yhteisöllisyyden korostamiseen ja ihmisläheiseen kehittämiseen. Toisin kuin tavoiteohjelmat toimintaryhmän kehittämisohjelma on syntynyt alhaalta ylöspäin ja ohjelmalla pyritään aktivoimaan niitä maaseudun toimijoita, joiden tarpeet ovat vähäisempiä (ainkin aluksi) ja joita ei tavoiteta virkamies-organisaatioiden toiminnalla.

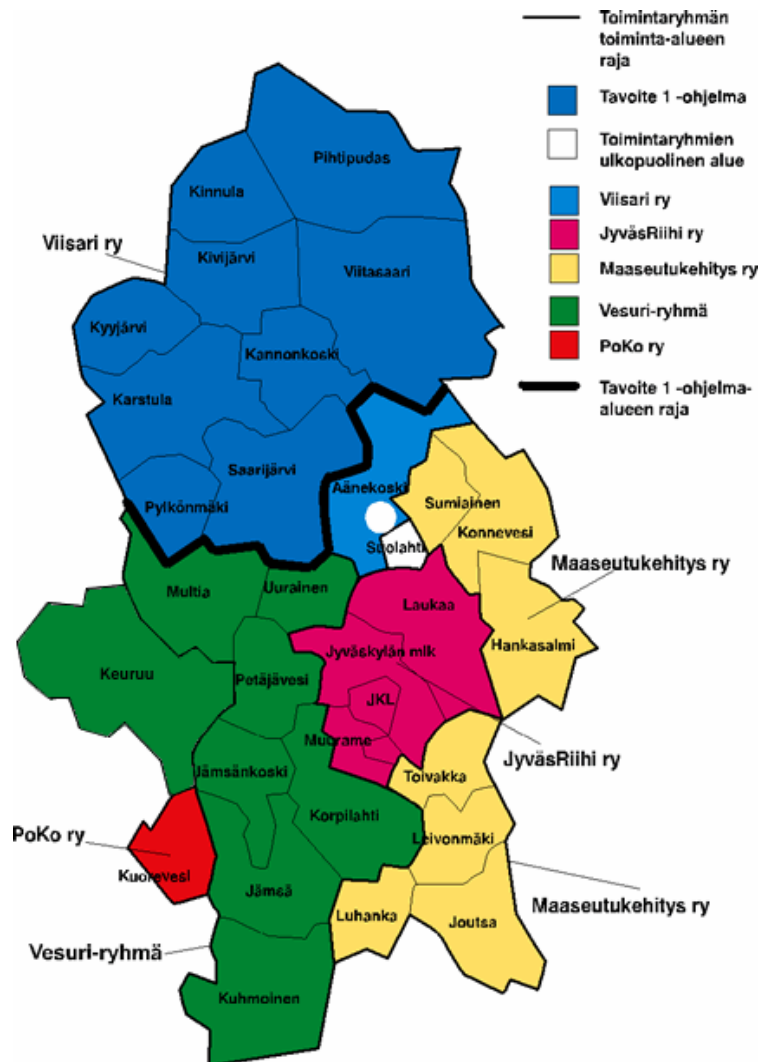
4.4 Maaseudun kehittämissyhdistys Vesuri- ryhmä ry

Alaluvut 4.4 ja 4.5 ovat referoittua tekstiä, joissa lähteenä olen käyttänyt Vesuri-ryhmän Kaskassara-ohjelmaa ja kehittämissyhdistyksen toiminnasta kertovaa esitettä ja yhdistyksen omia www-sivuja.

Vesuri-ryhmä toimii Jämsän, Jämsänkosken, Keuruun, Korpilahden, Kuhmoisten, Multian, Petäjäveden ja Uuraisten kuntien alueella.

Keski-Suomen pohjoisosissa toimii LEADER-rahoitteinen maaseudun kehittämissyhdistys Viisari ry ja Jyväskylän seudulla sekä entisen Kaakkoisen Keski-Suomen seudulla ALMA-rahoitteiset toimintaryhmät Jyväsräihi ry ja Maaseutukehitys ry.

Vesuri-ryhmä kannustaa alueen ihmisiä kehittämään omaa toimintaympäristöään, lisäämään sen viihtyisyyttä ja houkuttavuutta, parantamaan yritystoiminnan edellytyksiä sekä lisäämään yhteistyötä ja yhteisöllisyyttä.



Kuva 13. Keski-Suomen toimintaryhmät (K-S kyläohjelma 2002)

Yhdistyksellä on 227 jäsentä (tilanne keväällä 2005) ja sen toimintaa johtaa 10-jäseninen hallitus ja puheenjohtaja. Jokaisella hallituksen jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Yhdistyksellä on palkattuna toiminnanjohtaja ja toimistonhoitaja. Hallituksessa toteutuu toimintaryhmiltä vaadittu kolmikanta periaate ja se on seudullisesti kattavasti edustava.

Henkilökunta valmistelee yhdessä hanketoimijoiden kanssa hankkeet hallitukselle esitettäväksi. Hallituksen kokouksissa toiminnanjohtaja toimii esittelijänä ja sihteerinä. Työntekijöillä ei ole äänivaltaa päätöksissä. Hallitus hyväksyy hakemukset sellaisenaan, karsii toimintoja pois, hylkää kokonaan tai palauttaa hankkeen jatkovalmisteluun.

Vesuri ryhmän motto on, että se ei tee eikä opeta, vaan auttaa tekemään ja oppimaan. Henkilökunta ja hallituksen jäsenet ovat sitoutuneet asiakaslähtöiseen palveluun ja tukevat järjestöjen toimijoita pääsemään parempiin suorituksiin aina hankkeiden ideoinnista niiden toteutukseen asti. Vesuri on ohjelmakaudella 2000—2006 rahoittanut 86 eri hanketta ja hallituksen jäsenillä on omat vastuuhankkeet joihin he pitävät yhteyttä, ja avustavat toimijoita tarvittaessa sekä tuovat ”kuulumiset” muun hallituksen tietoon.

Rahoitus ja hankkeiden toiminta on tarkan seurannan alaista. Vesuri-ryhmän hallitus tekee hankkeiden tarpeellisuusharkinnan omien hankekriteeriensä perusteella eli selvittää, onko hanke Käskassara-ohjelman mukainen ja tukeeko se alueen kehittymistä. TE-keskuksen maaseutuosasto tarkistaa sen jälkeen hankkeiden lainmukaisuuden ja antaa virallisen päätöksen EU:n ja valtion rahojen sitomisesta. TE-keskuksen edustaja on asiantuntijajäsenenä mukana hankkeiden valmisteluvaiheessa, joten käytännössä aina hallituksen tehtyä myönteinen päätös hankkeen rahoittamiseksi, se on myös rahoituksen saanut eli laillisuus on ollut kohdallaan. Tarkan hyväksymisprosessin lisäksi hankkeisiin tehdään tarkastuksia TE-keskuksen, ministeriön ja EU:n tarkastajien toimesta. Maksatushakemukset ja niihin sisältyvät kustannukset tarkastetaan jokaisen puolenvuoden välein tapahtuvan maksatuksen yhteydessä.

Vesuri-ryhmän toiminta, niin kuin kaikki toimintaryhmätyö, perustuu verkostojen hallinnalle. Verkostojen johtamisessa tärkeintä on avoimuus ja hyvä tiedon kulku, niinpä toiminnanjohtaja on käynyt vuosittain mm. kunnanhallituksille tai -valtuustolle kertomassa miten hankkeet kunnan alueella edistyvät ja mitä tuloksia niistä saadaan. Tämä on ollut osaltaan luomassa lisää luottamuksen ilmapiiriä kuntien ja toimintaryhmän välillä.

4.5 Käskassara-ohjelma

Keski-Suomen maaseutujaosto myönsi Käskassara-ohjelmalle rahoituksen 17.5.2001 Keski-Suomen ALMA-ohjelmasta (Alueellinen maaseutuohjelma).

Käskassara-ohjelman tavoite on maaseudulta kaupunkeihin suuntautuvan muuttoliikkeen hidastaminen ja maaseudulle suuntautuvan muuttoliikkeen vauhdittaminen -> positiivinen väestönkasvu.

Tavoitteeseen ohjelmassa uskotaan pääsevän kehittämällä yritysten ja yhdistysten yhteistyötä.

Taulukko 6. Käskassara-ohjelman toimintalinjat ja painopistealueet

a. Kylien ja elinympäristön kehittäminen	b. Yritystoiminnan tukeminen
1. Maaseudun houkuttavuus	1. Pienyritysten yhteistyö ja verkottuminen
2. Yritysten toimintaympäristön kehittäminen	2. Nuorten / aloittavien yrittäjien tukeminen
3. Yhdistysten toimintojen kehittäminen	
4. Ympäristöhankkeet	

Ohjelmaa toteuttavat hankkeet ovat pääosin pienehköjä, paikallisasukkaiden ja yrittäjien ideoimia ja toteuttamia ja heidän tarpeidensa mukaisia kehittämis- ja investointihankkeita.

Kehittämishankkeissa tukitaso on enimmillään 90 % ja yhdistysten investointihankkeissa 50 – 75 %. Omarahoitus koostuu rahasta (kehittämishankkeessa vähintään puolet), lahjoituksista ja talkootyöstä (kehittämishankkeissa enintään puolet).

Alun perin Käskassara-ohjelman rahoituskehys oli 3 961 352 euroa. Tehokkaan toiminnan ja onnistuneiden hankkeiden myötä Vesurille myönnettiin lisää myöntövaltuuksia 750 741 euroa. Tällä hetkellä ohjelman suuruus on 4 712 072 euroa josta kunnat rahoittavat 718 026 euroa ja yksityiset ihmiset/ tahot 1 135 268 euroa, loput ohjelmasta ovat EU:n ja valtion rahaa. Ohjelmasta 70 % kohdennetaan kylien ja elinympäristön kehittämiseen ja 30 % yritystoiminnan tukemiseen.

Määrällisiä tavoitteita ohjelmalle on asetettu seuraavasti:

Taulukko 7. Kaskassara-ohjelman määrälliset tavoitteet

Uudet työpaikat	220 kpl	100 htv	miehet/naiset 50%
Uudistetut työpaikat	700 kpl	140 htv	m/n 300/400
Syntyvät uudet yritykset	100 kpl	joista naisyrityksiä 40	maatilakytkeittäisiä 70
Hankkeessa mukana olevat yritykset	350 kpl	joista maatilakytkeittäisiä 300 kpl	

Jo ohjelman toteuttamisvaiheessa vuonna 2004 osattiin sanoa, etteivät kaikki määrälliset tavoitteet, etenkin työpaikkojen osalta, tule toteutumaan. Tämä johtui siitä, että Vesuri-ryhmän saama rahoitus Keski-Suomen ALMA-ohjelmasta, jätti yrityskohtaisen rahoitustyökalun pois. Näin ollen TE-keskus vastaa alueen yksittäisten yritysten kehittämishankkeiden rahoittamisesta ja näin myös tulokset kirjaantuvat heidän ”tililleen”, vaikka toimintaryhmä olisi osaltaan ollut vaikuttamassa yritysten ideoiden syntyyn.

Kuntien rahoitusosuus ohjelman rahoituksesta oli 2,5 €/asukas/vuosi. Tätä rahaa vastineeksi Vesuri-ryhmä sitoutui hakemaan EU:n ja valtion rahoitusta 10 €/asukas/vuosi ja käyttämään rahat kunnan alueella tapahtuviin hankkeisiin tai kuntalaisia muuten hyödyttäviin hankkeisiin. Vesuri-ryhmän yleishallinnon hoitamiseen sidotaan julkisesta rahasta 15 %, loput 85 % tulevat suoraan hankkeille.

4.6 Toimintaryhmätyön tulevaisuus

Toimintaryhmien rooli tulevaisuudessa, etenkin ohjelmakaudella 2007—2013 on alkanut hahmottumaan tämän tutkielman teon aikana. 2000—2006 ohjelmakauteen verrattuna toiminta selkiytyy, kun rahoituslähteitä toimintaryhmille ei ole kuin yksi näin ollen ohjelmakaudella 2007—2013 toimintaryhmätyö on LEADER-toimintaa kaikkialla Suomessa.. LEADER-toiminnasta puhuttaessa on todettu, että metodi mahdollistaa hyvin monenlaisia toimia. Se on osoittautunut hyvin soveltuvaksi Suomen oloihin, joten metodin painoarvoa pyritään nostamaan alkavalla ohjelmakaudella entisestään. (Uusitalo 2007, 7).

Toimintaryhmät vahvistuvat seudullisina toimijoina ja tulevat tekemään yhteistyötä kuntien yhteistyöorganisaatioiden ja elinkeino-yhtiöiden kanssa nykyistä enemmän. EU:n uusi maaseutuasetus (EUVL 2005 ja 2006) mahdollistaa sen, että jokaisen toimintaryhmän ohjelma

sisältää suoraa maaseudun mikroyritysten rahoitusta, ja tämä on selkeä muutos nykyiseen tilanteeseen.

Toimintaryhmätyön alueellinen levittäminen koko Suomen kattavaksi toimintamalliksi, on ollut tietoinen ja kovan ponnistuksen tulos. Alueellinen valtavirtaistaminen on toteutunut niin, että vuonna 1996 rahoitusta oli 1/3:lla maaseudusta, kun vuodesta 2002 lähtien rahoituksen ulkopuolella oli enää 6 maaseutukuntaa (taulukko 10).

Taulukko 10. Toimintaryhmätyypin kehittämisen valtavirtaistaminen (Uusitalo 2007, 8)

<u>Aika</u>	<u>Ryhmät</u>	<u>Alue</u>
1996	22 Leader II-ryhmää	1/3 maaseudusta
1997	26 POMO -ryhmää	1/3 maaseudusta
2001	25 Leader+ -ryhmää	melkein 40 % maaseudusta
2001-2002	26 Alma- tai tavoite 1 ryhmää	melkein 50 % maaseudusta
2001	7 POMO -ryhmää	noin 10 % maaseudusta
2002–2006	58 toimintaryhmää	enää 6 maaseutu-kuntaa ulkopuolella
2007–2013	55 + 1 toimintaryhmää (ei vielä varmaa)	koko Suomen maaseutu

Alueellisen valtavirtaistamisen onnistumisen jälkeen on edessä sisällön laajentaminen ja samalla yhteiskunnallisen vastuun syventäminen.

Kylätoimintaliike (kyläyhdistykset ja toimintaryhmät yhdessä) ovat ottaneet viime vuosina enemmän vastuuta myös laajemman maaseutupolitiikan toteuttamisesta (liite 2). Näkökulma toiminnoissa on selkeästi laajentunut kylätoiminnasta paikalliseksi kehittämiseksi. Suomen maaseutupolitiikan toimijat tietävät asemansa omilla tasoillaan entistä paremmin (kuva 14). Kansalaistoimijat ja hallinto-organisaatiot toimivat enenevässä määrin kaikilla tasoilla yhteistyössä.

Maa-seutupolitiikan toimijat



Tasot	Kansalaistoimijat	Hallinto-organisaatiot
Kylä/kunta	Kyläyhdistykset ja kyläneuvostot	Kunnat
Seutukunta	Toimintaryhmät	Kuntien yhteistyöorganisaatiot/Elinkeinoyhtiöt
Maakunta	Paikalliskehittäjien maakuntajärjestö	MYR:n maaseutujaosto Viranomaisryhmät Maakuntahallitus
Valtakunta	Kylätoimintayhdistys SYTY/ Maaseutuparlamentti	Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä YTR + ministeriöt
Euroopan unioni	Euroopan maaseutuallianssi ERA	EU-viranomaiset

Suomen Kylätoiminta ry
www.kylatoiminta.fi

Kuva 14. Maaseutupolitiikan toimijat (Uusitalo 2007, 19)

Tulevaisuuden toimintojen kehittymistä auttaa osaltaan myös kylätoiminnan saama valtionapu, joka on ollut 2006 ja 2007 vuosina 530 000 euroa (1 % toiminnasta). Tällä hetkellä valtionavusta suunnataan 62 prosenttia maakunnallisille toimijoille ja valtionavun suurentuessa maakuntien suhteellinen osuus avustuksesta kasvaa. Tavoitteena on saada valtionapuun 500 000 euron nousu/vuosi alkaneella hallituskaudella. (Maaseutuplus 2/2007, 37.)

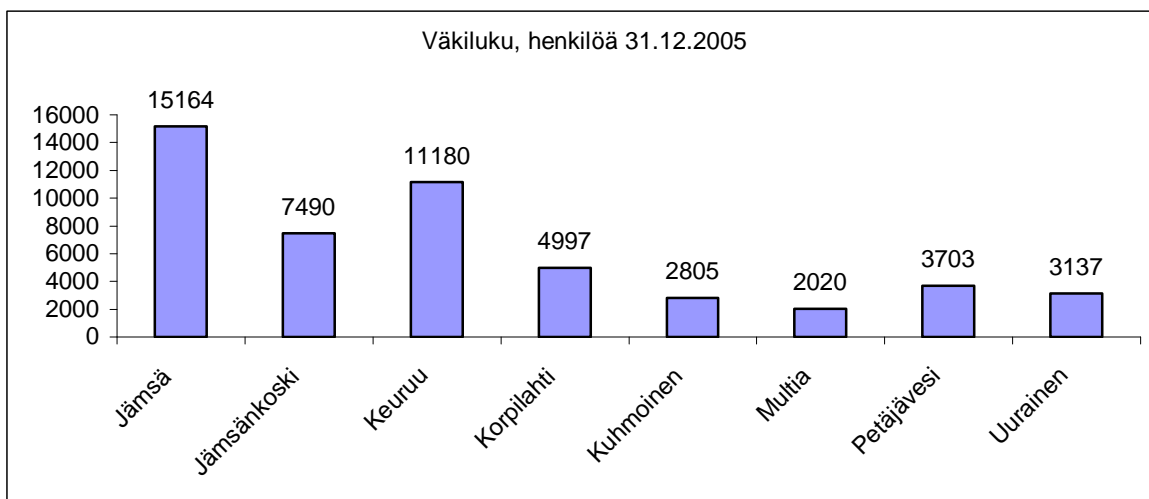
5 STRATEGINEN JOHTAMINEN TUTKIMUSKUNNISSA

Tutkimukseni lähdeaineisto koostui kuntien talousarvio-asiakirjoista vuosilta 2000—2006 ja kuntastrategioista. Multian ja Uuraisten kunnilta en saanut pyytämiäni asiakirjoja, mutta löysin ko. kuntien www-sivuilta osan tarvitsemastani aineistosta; Multian toiminta-ajatuksen ja vision kunnasta vuonna 2010, sekä Uuraisten kuntastrategian kokonaisuudessaan ja myös vuoden 2006 talousarvion.

Tässä luvussa esittelen ensin alueen ja sen kuntien perustiedot hyvin tiivistetysti. Sen jälkeen kirjoitan lyhyet kuvaukset strategisen johtamisen kehityskaaresta kunnittain lähdeaineistoni pohjalta. Alaluvut 5.3 ja 5.4 perehtyvät tutkielmani kannalta ydinkysymykseen, mitä kuntien visiot ja strategiset tavoitteet sisälsivät. Päätän luvun havaintoihini kuntien strategisen johtamisen tavoitteellisuudesta.

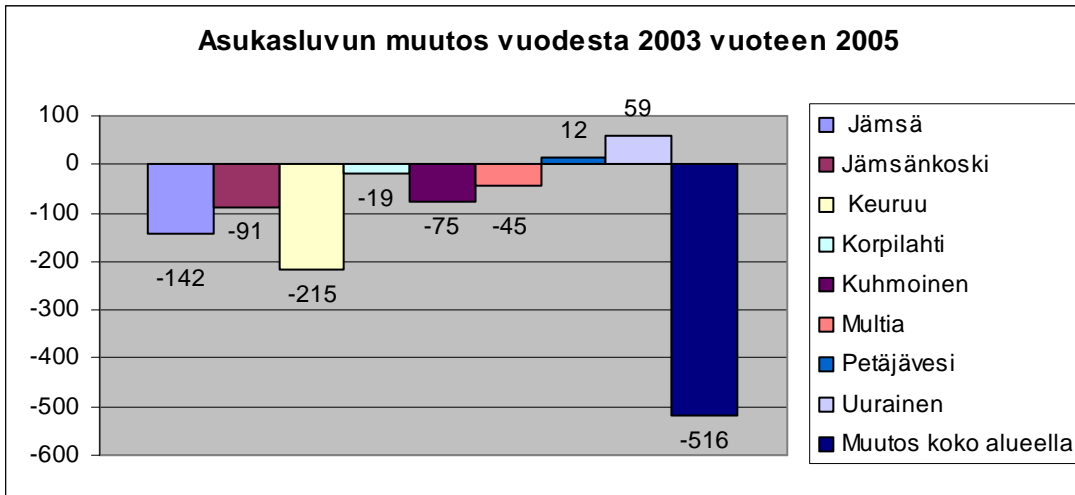
5.1 Perustietoja kunnista

Vesurin toiminta-alueella asuu yhteensä 50 496 ihmistä (31.12.2005). Seutukuntajaon mukaisesti Jämsä, Jämsänkoski ja Kuhmoinen muodostavat Jämsän seutukunnan, jossa on 25 459 asukasta. Keuruu ja Multia muodostavat 13200 asukkaan seutukunnan ja Korpilahti, Uurainen sekä Petäjävesi ovat osa Jyväskylän seutukuntaa.



Kuva 15. Kuntien väkiluvut 31.12.2005 (Kunnat.net/tilastokeskus)

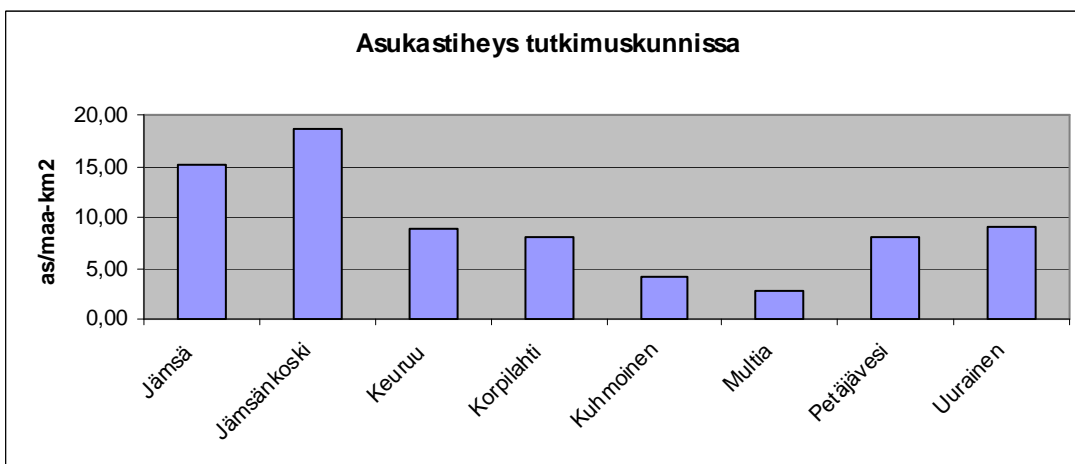
Jämsä on alueen suurin kunta, asukkaita on reilut viisitoista tuhatta. Keuruun asukasluku on vähän yli yksitoista tuhatta. Jämsänkoski on kolmanneksi suurin kunta vajaalla 7500 asukkaallaan. Muut viisi kuntaa ovat selkeästi pienempiä (kuva 15).



Kuva 16. Asukasluvun muutos (Kunnat.net/tilastokeskus)

Kuten kuva 16 osoittaa, vuosina 2003 – 2005 alue on menettänyt yhteensä 516 asukasta. Vain Petäjavesi ja Uurainen ovat väkiluvultaan kasvavia kuntia, kiitos menestyvän Jyväskylän seudun. Korpilahden väkiluvun väheneminen on pysähtynyt ja tulevaisuuden ennusteet osoittavat sen asukasluvun lisääntyvän. Korpilahden kuntaliitos Jyväskylän kanssa 1.1.2009 alkaen on merkittävä ja vaikeasti ennakoitavissa oleva tekijä asukasluvun kehittymisen kannalta, mutta lähtökohtaisesti kuntaliitoksen on uskottu lisäävän Korpilahden alueen asukaslukua.

Ominaista kunnille on väljä asuminen, mikä kuvaakin hyvin maaseutumaista asumismuotoa. Jämsänkoski ja Jämsä profiloituvat selkeästi teollisuuskaupungeiksi, joissa taajama-aste on suurempi kuin muissa kunnissa.

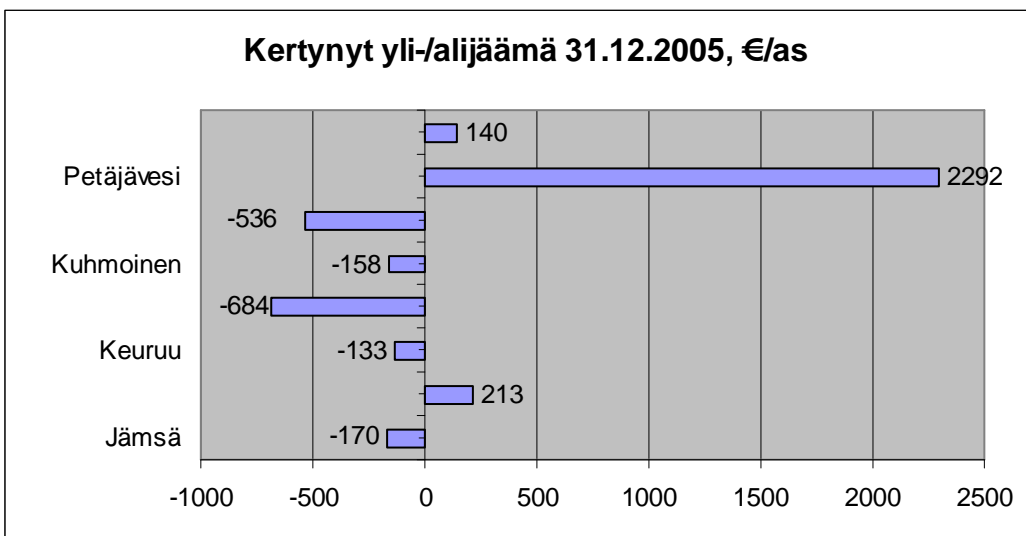


Kuva 17 Asukastiheys tutkimuskunnissa vuonna 2006 (Kunnat.net /tilastokeskus)

Jämsällä on kuitenkin varsin laaja maaseutumainen alue taajamansa ympärillä, kuten myös

Keuruulla, joten kokonaiskuvaksi alueesta voi maalata viihtyisän ja maaseutumaisen asuin ympäristön. Koko maan keskimääräinen asukastiheys on 17,3 joten vain Jämsänkoski on keskiarvon yläpuolella (kuva 17).

Asukasmäärän vähentymisen ohella ongelmaksi on muodostunut väestön ikärakenteen vinoutuminen vanhempien ikäluokkien suuntaan. Näin ollen kunnat joutuvat varautumaan nouseviin vanhustenhuollon ja terveystoimen menoihin ja toisaalla verotulojen vähentymiseen. Taloudellinen tilanne on Petäjävedellä lukuun ottamatta muilla tutkimuskunnilla vähintään haasteellinen, sillä suurimmalla osalla kunnista on kertynyt alijäämää taseissaan 31.12.2005 (kuva 18).



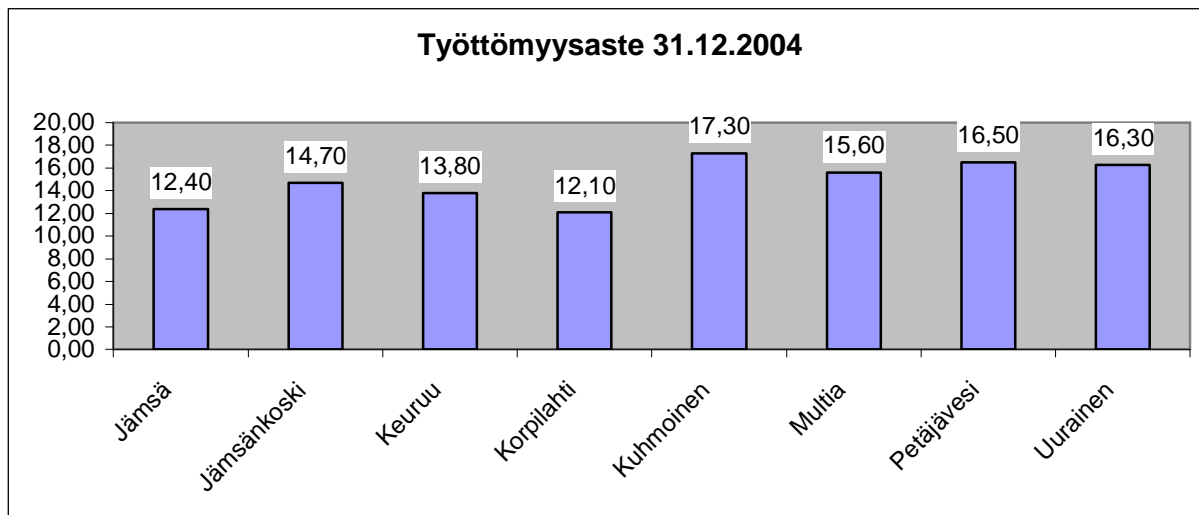
Kuva 18. Kumulatiivinen yli-/alijäämä 31.12.2005, €/as (Kumat.net /tilastokeskus)

Jämsänkoski on syönyt vanhoja ylijäämiään 2000- luvulla ja vuosina 2005—2006 alijäämää ennakoituaan kertyvän 4.3 milj. euroa (Jämsänkosken TA 2006, 11), joten kattamatonta alijäämää uhkaa kertyä jo vuonna 2006. Kaikki alueen kunnat ovat nostaneet kunnallisveroprosenttiaan 2000-luvulla. Vuonna 2006 Korpilahdella tuloveroprosentti on 20,00, Keuruulla ja Petäjävedellä 19,25 muilla tutkimusalueen kunnilla 19,00.

Elinkeinorakenne vaihtelee kunnittain varsin paljon. Jämsän seudulla maa- ja metsätalouden osuus elinkeinorakenteesta vain 4,9 %, vastaavat luvut Keuruun seudulla on 8,2 % ja korpilahden, Uuraisten ja Petäjäveden kuntakohtaisista luvuista laskemani keskiarvo osoittaa maatalouden olevan n. 11,6 % kuntien elinkeinorakenteesta. Jämsän seudulla jalostus on 38,6 % elinkeinorakenteessa, kun se kaikkialla muualla tutkielmani kohdekunnissa liikkuu 25,5:den ja

28,1:den prosentin välissä. Palvelut ovat Jämsän seudulla 54,3 %, Keuruun seudulla 61,6 % ja Petäjävedellä 60,0, Korpilahdella 60,9 sekä Uraisilla 55,5 prosenttia elinkeinorakenteesta.

Työttömyys on yksi suurimmista ongelmista alueella. Vuoden 2004 työttömyysaste oli pienin Korpilahdella 12,10 ja suurin Kuhmoisissa, jossa se oli 17,30 (kuva 19).



Kuva 19. Työttömyysaste 31.12.2004 (Kunnat.net/tilastokeskus)

Puujalostuksen globalisoitunut kilpailu on viime vuosien aikana aiheuttanut huolta etenkin Jämsänjokilaaksossa, jossa metsäteollisuuden rakennemuutokset ja Voikkaan tehtaan sulkeminen Kuusankoskella ovat esimerkkitapauksina vahvistaneet tietoisuutta liian yksipuolisen yrityspohjan olemassa olost ja kunnan haavoittuvaisuudesta. Jämsän seudulla onkin panostettu, myös kuntien toimesta, vahvasti mm. matkailun kehittämiseen ja esimerkkinä tästä on Jämsän seudun Master Plan –kokonaissuunnitelma, jota käytännössä toteuttaa Himoskylä 2015-hanke (liite 3). Jo nyt tiedetään, että työpaikkoja Himoksen investointien ansiosta on tulossa useampi sata.

5.2 Strategisen johtamisen kehittyminen tutkimuskunnissa

Johtamistapana strateginen johtaminen on tutkimuskunnissa, Kuhmoista lukuun ottamatta, vahvasti käytössä. Seitsemällä kahdeksasta kunnasta oli kirjoitettuna visio (tai visiomainen toiminta-ajatus), joka kuvasi kunnan tavoitetilaa, päämäärää.

Talousarvioiden tekotavoissa oli eroavaisuuksia, mutta kaikki kunnat olivat määritelleet talousarvion sitovuustasot. Talousarviot sisälsivät toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita hyvin erilaisin tavoin ja tasoin. Varsin usein tavoitteet olivat hyvin yleismaailmallisia ja niiden toteutumisen seuraamiseksi asetetut mittarit luonteeltaan itsestäänselvyyksiä. Selkeää kehitystä oli kuitenkin havaittavissa, mitä lähemmäs vuotta 2006 tultiin.

Multian kunnan osalta lähdeaineisto on niin niukka, ettei sen pohjalta voinut kirjoittaa strategisen johtamisen kehitymisestä mitään, siksi seuraavaksi esittelen seitsemän muun kunnan asiakirjoista tekemäni tärkeimmät havainnot.

5.2.1 Jämsä

Jämsä on ollut koko 2000 -luvun jonkinlaisessa muutoksessa mukana. Kuorevesi ja Jämsä muodostivat uuden kunnan 1.1.2001, jonka nimeksi tuli Jämsän kaupunki. Tuolloin yhdistymissopimus linjasi vuoden 2001 talousarvion päämäärät ja tavoitteet, sisältäen yleiset toiminta- ja organisointiperiaatteet sekä viisi kaupungin toiminnan painopistealuetta. Uuden Jämsän strategian luominen aloitettiin heti vuoden 2001 alusta. Jämsän osalta onkin huomionarvoista se, että talousarvion strategiaosassa tuodaan varsin selkeästi esille strategisen suunnittelun lähtökohdat ja toimintaympäristön muutokset. Jämsän kaupunki on ainut kunta, joka tässä kohden tuo vahvasti esiin kansalaisjärjestöjen roolin tulevaisuuden kunnan toiminnassa. Jämsän strategian rakentuminen alkaa nykyhetkestä ja kunnan toiminta-ajatuksesta, josta on johdettu strategiset päämäärät vuoteen 2015. Kaikilla muilla kunnilla strategia oli rakennettu tulevaisuuden kuvasta, visiosta käsin. Sinänsä strategian sisältöön tämä toimintatapa ei mielestäni tuonut eroavaisuutta suhteessa muihin kuntiin.

Vuoden 2006 talousarvion sisältämän ”strategiset linjaukset” -osio tuo esiin menettelytapojen muutoksen. Vuodesta 2006 Jämsän strategia rakentuu skenaarioiden, ydintavoitteiden ja strategioiden avulla viiden teeman muodostamaksi kokonaisuudeksi. Kuntaliitos Jämsänkosken

kanssa on ollut vahvasti esillä, mutta jäänyt vielä toteutumatta. Tätä kompensoimaan Jämsä tuo vahvasti esiin seudullisen näkökulman, joka onkin vuosittain kaupungin strategiassa vahvistunut.

5.2.2 Jämsänkoski

Tutkimusaineistoni pohjalta Jämsänkoskella oli strategista johtamisotetta käytetty laajimmin ensimmäisenä. Vuosiksi 1997—2001 oli tehty Jämsänkosken selviytymisstrategia, joka pääosin linjasi käyttötalouden supistamistoimia. Myöhemmissä strategioissa kerrotaan, että tuon strategian linjaukset toteutettiin jo vuoteen 1999 mennessä suurin piirtein kokonaan, mistä syystä täysin uudistettu strategia laadittiin vuosille 2000—2004. Uudistettu strategia raportoidaan toteutetun monelta osaltaan vuoden 2001 loppuun mennessä. Seuraavaksi valmisteltiin Hyvän Elämän Jämsänkoski -strategia vuosille 2002—2006.

Strategiassa 2002—2006 suositellaan, että toimintaympäristön muutosten ja muuttuvan tutkimustiedon vuoksi strategiset tavoitteet tarkistetaan vuosittain taloussuunnitelman yhteydessä, ja että näiden tulee olla valtuuston hyväksymiä ennen budjetin hyväksymistä. Näin onkin vuosittain toimittu. Vuoden 2006 talousarvion strategiset linjaukset ja tavoitteet -kohtaa vertaamalla vuoden 2003 vastaaviin voin todeta, että tavoitteet ovat pysyneet muilta osin samoina, paitsi asukasmäärän tavoitetta on vähennetty 7800:sta 7500:aan henkeen.

Jämsänkosken strateginen johtaminen perustuu periaatteisiin joita ovat: tutkittu tieto, alueelliset ja hallinnolliset rajat ylittävä yhteistyö, proaktiivisuus, hyvä palvelu ja sosiaalisen pääoman lisääminen ja hyödyntäminen. Varsin oleellinen tekijä on strategisten tavoitteiden asettamisessa, esimerkiksi palveluiden osalta, ollut kuntalaisille tehdyt tyytyväisyyskyselyt.

Tämän tutkimuksen pääasialliseksi strategia asiakirjaksi valitsin Jämsänkosken osalta vuosille 2002—2006 tehdyn kuntastrategian.

5.2.3 Keuruu

Vuosina 1999—2001 johtamistapa rakentuu Keuruun kaupungin toiminta-ajatuksesta ja siitä johdetuista avainalueista. Avainalueita ovat: hallittu kunnallistalous, hyvät peruspalvelut, henkilöstön työkyvyn ylläpitäminen ja työyhteisöjen kehittäminen, aktiivinen elinkeinopolitiikka ja turvallinen ja virikkeellinen lapsuus. Avainalueiden tavoitteet ovat hyvin yleisellä tasolla esitettyjä

ja varsin vaikeasti mitattavissa. Ainoastaan ”vuosikatteen riittäminen poistojen tasolle vuonna 2001” –tavoite on selkeästi ja helposti todennettavissa.

Koko tutkimusajanjakson ajan asiakirjoista silmiinpistävää onkin kaupungin heikon talouden vaikutus johtamiskäytäntöihin ja kehittämiskohteisiin, varsinkin toimivaa budjetoitapaa kehiteltiin koko 2000-luvun ajan. Vuoden 2000 talousarviossa todetaan, että jatkossa on tarpeellista perusteellisesti pohtia, onko raamibudjetointi siinä muodossa, kuin sitä on Keuruulla sovellettu, käyttökelpoinen menetelmä talousarvion valmistelussa.

Vuoden 2001 aikana strategista johtamista on Keuruulla selkeästi kehitetty edelleen ja vuoden 2002 talousarvioon on perustettu strateginen johtaminen tulosalue, jolle on keskitetty elinkeinotoimi, matkailu, EU-projektit sekä yritystilat (TA 2002, 2). Samassa talousarviossa esitellään ”Keuruu 2010 –strategia”, joka rakentuu visiosta strategisiin tavoitteisiin ja painopisteisiin. Strategiset tavoitteet kertovat päämäärät teemoittain esimerkiksi yritystoiminnan ja koulutuksen, asuinpaikkojen ja palveluiden, aluetalouden ja ”kaupungin kotiseutuylpeyden” kehittämiseksi. Näiden tavoitteiden jälkeen esitellään strategisesti tärkeimmät kolme painopistettä, jotka ovat: asuinpaikat, työpaikat ja opiskelupaikat. Tulosalueet on jaettu yleisiin ja mitattaviin tavoitteisiin. Vuodesta 2002 visio ja strategiset tavoitteet ovat pysyneet samoina aina vuoteen 2006 saakka, painopisteissä ja tulosaluekohtaisissa tavoitteissa on selkeää kehittymistä tarkempiin, kuvaavimpiin ja mitattavimpiin mittareihin.

Vuosien kehittämistoimien myötä strategisen johtamisen kehittyminen tuo lisää eritasoisia tavoitteita talousarvioon ja koska esittämistyylillä on hyvin luettelomainen, lukija ei saa helposti selkeää kuvaa kokonaisuudesta ja tavoitteiden keskinäisestä hierarkkisuudesta. Minun täytyi pysähtyä ja esittää itselleni graafisesti miten Keuruun visio, strategiset tavoitteet, strategiset painopistealueet ja kaupungin toiminnan painopistealueet ja niihin liittyvät tavoitteet sekä tulosaluekohtaiset tavoitteet rakentavat johdonmukaisen toimintaa ohjaavan raamin. Voin vain arvailla, miten keuruulaiset itse ovat strategisen johtamisen selkeyden kokeneet ja kysymyksekseni jäikin olisiko pelkistävämällä tyylillä saavutettu mm. kaupungin talouden hoidon osalta tehokkaampia tuloksia?

5.2.4 Korpilahti

Korpilahdelle kuntastrategia oli laadittu vuonna 1997. Vuoden 2002 talousarviossa todetaan, että kunnan visio, toiminta-ajatus ja yleistavoitteet ovat käyty läpi vuoden 2000 aikana ja, että uuden strategiatyön tuloksena syntyy Korpilahti 2006 asiakirja. Päivitetty kuntastrategia esitelläänkin vuoden 2003 talousarviossa. Korpilahden kuntastrategia 2003—2008 ”Kasvava Korpilahti” poikkeaa muiden kuntien vastaavista sisältönsä rakenteen osalta ratkaisevasti. Kuntastrategian alussa esitellään strategian kolmeosainen rakenne; visio, arvot ja toiminta-ajatus ja näiden osien sisältöjen tarkoitus. Korpilahti on tutkimuskunnistani ainut kunta, jossa on selkeästi määritellyt arvot, organisaation toiminnan eettisinä kivijalkoina. Nämä arvot ovat: yhteistyökyky, avoimuus, tuloksellisuus ja oikeudenmukaisuus.

Vuosittaiset yleistavoitteet ovat johdettu toiminta-ajatukselta ja ensimmäinen osakokonaisuus oli talous ja palvelut. Toinen osakokonaisuus on kehittäminen, mikä sisälsi niin väestörakenteen tasapainottamisen, maankäyttösuunnitelman toteuttamisen, kylien kehittämisen, vapaa-ajan asujien kokemusten ja osaamisen hyödyntämisen ja elinkeinojen kehittämisen.

Kunnassa ei ole löydetty ratkaisuja taloudellisen ahdingon parantamiseksi ja vuodesta toiseen kunnan talous on heikentynyt. Strategiassa ei otettu kantaa lainkaan siihen, aikooko kunta olla itsenäinen toimija Jyväskylän verkostokaupungissa, vaan visiossa todettiin jo vuodesta 2003 lähtien, että Korpilahden kunta on aktiivinen toimija Jyvässeudun verkostokaupungissa.

Jyväskylän seudun verkostokaupunki on kymmenen itsenäisen kunnan seutuyhteistyöverkko, jonka tavoitteena on luoda normaalia kuntayhteistyötä syvällisempi seutuyhteistyö (Jyväskylän verkostokaupunki, <http://www.jyvaskylanseutu.fi/sivu.php/verkostokaupunki/verkitil2>). Olin itse Hankasalmen kunnanhallituksessa ja -valtuustossa päättämässä verkostokaupunki yhteistyöhön osallistumisesta Hankasalmen kunnan osalta vuonna 2001, ja tuolloin yleisesti korostettiin, että olimme aloittamassa uudenlaista yhteistyötä, joka muotoutuu valmiiksi vuosien tai jopa vuosikymmenen kuluessa. Sirniö ja Hokkanen (2007,101) toteavat, että tuolloin käynnistyi ensimmäinen aalto, jossa luotiin luottamuksen pohjaa ja tehtiin useita toimintokohtaisia selvityksiä yhteistyöhön perustuvaan palvelutuotantoon. Tällä hetkellä toteutetaan seudullisia ratkaisuja myös kunnallisiin peruspalveluihin. Sirniö ja Hokkanen toteavat, että tämä toinen aalto mittaa seutupolitiikan uskottavuuden (emt.,101). Verkostokaupungin yhteistyö on keskittynyt enemmän

palvelujen uudenaikaiseen organisointiin kuin itse kuntarakenteeseen. Siksi itselleni oli yllätys kolmannen aallon (kuntaliitokset) alkaminen näin nopeasti. Korpilahti on päätöksillään kolmannen aallon veturikunta.

Kun etsin yhdistymistä varten tehdyistä asiakirjoista syytä halukkuutteen kuntaliitokseen, tulin siihen tulokseen, että kunnan taloudellinen ahdinko ja väestörakenteen vinouma ajoi päättäjät tähän ratkaisuun. Kuntaliitos ei aiempien vuosien asiakirjojen mukaan ollut niinkään strategisesti pitkäjänteisesti valmisteltu muutos, vaan pakkoratkaisu. Niinpä 13.11.2006 Korpilahden valtuusto päätti kuntaliitoksesta Jyväskylän kaupunkiin vuoden 2009 alusta.

5.2.5 Kuhmoinen

Kuhmoisissa ei ollut kirjoitettu koko kuntaorganisaatiota koskevaa tavoitteellista suuntautumista ja varautumista tulevaisuuteen, mutta siellä on määritelty vastuualueittain taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet, joista lautakunnat antavat neljännesvuosittain raportin kunnanhallitukselle. Taloudellinen ahdinko ja jonkin tasoinen luovuttaminen kuultaa läpi kaikissa osissa talousarvion tavoitteiden asetannassa. Kuhmoisten talousarviossa vuodelle 2000 kohdassa talousarvion sitovuus (s. 6/6), määrittellään taloussuunnittelukauden sitovat sanalliset tavoitteet seuraavasti:

”

1. Kunnan nykyinen palvelutaso säilytetään, mikäli kunnan taloudellinen tilanne sen sallii.
2. Kunnan tuloveroprosentti ylittää maan kuntien tuloveroprosenttien keskiarvon enintään yhdellä prosenttiyksiköllä.
3. Vuoteen 2002 mennessä päästään taloudelliseen tasapainoon, jossa kyseisen talousarviovuoden vuosikate kattaa suunnitelmanmukaiset poistot.
4. Kunnan henkilöstön työkyvyn ylläpitämiseen kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota.”

Nämä tavoitteet pysyvät samoin aina vuoden 2003 talousarvioon saakka, jossa taloudellinen tasapaino- tavoite (eli nro 3) on poistettu kokonaan ja ensimmäistä tavoitetta on muotoiltu uudelleen kuluvaan: ”Peruspalvelut tuotetaan kunnan taloudellinen tilanne huomioon ottaen mahdollisimman korkeatasoisena.” (TA 2003, 7) Seuraava muutos tavoitteisiin tuleekin vuoden 2005 talousarviossa, jossa henkilökunnan palkitsemisjärjestelmää jatketaan ja kehitetään edelleen kunnan henkilöstön työkyvyn ylläpitämisen ja työssä jaksamisen lisäksi. Vuoden 2006 talousarvioon on uudeksi

tavoitteeksi otettu henkilökunnan sairauspoissaolojen määrän vähentämistavoite 10 prosentilla verrattuna edelliseen vuoteen.

Minkäänlaista kuvausta siitä minkälainen Kuhmoisten kunnan tahdotaan tulevaisuudessa olevan ja millä toimenpiteillä tavoite saavutetaan, eivät Kuhmoisten asiakirjat sisältäneet. Vuoden 2006 talousarvio kertoo, että kunnan asukasluku on pienentynyt kymmenen vuoden aikana (1995—2005) 447 hengellä. Prosentteina laskettuna muutos on ollut n. -13,6 %. Samassa asiakirjassa pilkkahtaa ensimmäisen kerran pohdintaa tulevaisuudesta ja kehittämisestä seuraavasti: ”...Kuntaa kehitetään nykyaikaisena, elinvoimaisena ja luonnonarvoja kunnioittavana sekä kuntalaisten ja kesäasukkaiden tarpeita arvostavana kuntana.” (TA 2006, 2.)

5.2.6 Petäjävesi

Vuosituhaten alussa kunnan talous vaati radikaaleja muutoksia ja näitä varten laadittiin talouden tasapainottamisohjelma, joka on toteutettu varsin päämäärätietoisesti. Petäjäveden strateginen johtaminen on kehittynyt pitkälti talousahdingon puristuksessa ja kunta on osoittanut, että se pystyy omin voimin tasapainottamaan taloutensa. Viimeiset kaksi vuotta Petäjävesi onkin osoittanut tilinpäätöksissään vahvaa taloudellista tulokuntoa.

Vuoden 2004 talousarviossa todetaan, että Petäjäveden kunnan strategia, ”Petäjävesi 2010 tulevaisuusohjelma”, on tehnyt tehtävänsä. Näin ollen vuoden 2004 aikana Petäjävedelle päivitetään kuntastrategia, jonka työnimeksi on annettu ”Petäjävesi 2010 tulevaisuusohjelma verkostokaupungissa –ohjelma”. Talousarvio sisältää kohtuullisen perusteellisen kuvauksen kehittämistoimenpiteiden isoista linjoista, joita tullaan painottamaan uutta strategiaa tehtäessä. Samalla esitellään myös tulokortistoidea, jonka avulla seurataan strategian mukaisten tavoitteiden toteutumista.

Petäjävesi vaihtoi seutukuntaa vuoden 2004 alussa ja liittyi Jyväskylän seutuun. Tämä muutos on ollut vahva strateginen suuntautumis päätös ja perusidea kunnan toiminnassa onkin halu olla aktiivinen toimija verkostokaupungissa.

Talousarvioissa on listattu ne projektit, joiden avulla pyritään vauhdittamaan kunnan kehittämistyötä. Tuossa listauksessa Vesuri-ryhmän ohjelma on myös mukana. Petäjävesi on kehitellyt strategista johtamista joka vuosi eteenpäin, ja vuoden 2006 talousarvio on rakennettu

aiemmista vuosista poiketen kuntastrategian pohjalta. Toimialoille on laadittu omat tasapainoiset tulokortit kunnan valtatiekorttiajattelun periaatteiden mukaisesti. Tätä on sovellettu myös investointiosaan. Petäjäveden strategia vuoteen 2015 perustuu kuvaannollisiin valtateihin, joihin on kirjoitettu kunnan kriittiset menestystekijät. Menestystekijöiden tavoitteet toteutetaan tulokortteihin kirjoitetuilla käytännön toimenpiteillä. Kunnan kotisivuilla mainostetaan johtamistapaa ja todetaan, että valittu menettelytapa on uusi ja se on palkittu maakunnallisella Innosuomi kunniainninnalla. Valtatiekorttistrategian tuotemerkiksi on rekisteröity ohessa oleva logo.



Tämän tutkielman kirjoittamisen viimeisinä päivinä sain käsiini Petäjäveden kunnanjohtaja Teppo Sirniön ja Professori, FT, Simo Hokkasen kirjoittaman kirjan, *Strategian valtateitä tulokseen*. Teos vahvisti osaltaan käsitystäni siitä, että Petäjävedellä, tutkimuskunnistani syvimmin, uskottiin strategisen johtamisen keinoihin ja mahdollisuuksiin kunnan omin avuin saavuttaa elinvoimainen tulevaisuus. Tutkimuskuntien talousarvioita lukeissani olin myös tehnyt havainnon siitä, että kunnanjohtajan vaihtuminen näkyi muutoksina talousarvion esittämistavoissa ja tavoitteissa sekä johtajuudessa. Tämä johtopäätös saa selkeän tuen myös Sirniön ja Hokkasen kirjassa (vrt. emt., 185).

5.2.7 Uurainen

Uuraisilla strategioita on tehty useampia, tutkimusaineistoni sisältää Uuraisten kunnan vision 2007, josta kunnanvaltuusto on päättänyt 11.6.2001. Tämä strategia on nimeltään ”Luonnollisen Kasvun Uurainen”. Strategiaa on työstetty Humap Oy:n kanssa ja erillinen strategia-asiakirja on julkaistu vuodelle 2004. Esittämistapa on visuaalisesti suunniteltu niin, että lukija pystyy yhdellä lukemisella hyvin hahmottamaan kunnan strategiset painopistealueet ja niiden tavoitteet. Painopisteinä ovat talous ja elinkeinoelämä, sisäinen yhteistoiminta ja palvelurakenne. Kaikkiin näihin kolmeen painopisteeseen on mietitty 2—4 keskeistä toimea, joiden avulla on edelleen esitetty alempien tasojen tavoitteita ja keinoja. Kuntastrategia on rakennettu esitteen tyyliin, jolloin se myös toimii kunnan markkinoinnissa työkaluna.

Myöhemmin kunnan visio on otsikoitu seuraavasti: ”Luonnollisen kasvun Uurainen 2010 – Aktiivisten ihmisten viihtyisä kotikunta toimivien palvelujen keskellä Jyväskylän seudulla.” Vuoden 2006 talousarviossa todetaan, että kunnan strategia on jatkuva prosessi. Kunnanvaltuusto ja

-hallitus ovat käynnistäneen kuntastrategian ja vision päivittämissäprosessin syksyllä 2005. Prosessiin kuuluu kaikille kuntalaisille avoimet yleisötilaisuudet ja valtuuston iltakoulut. Vuoden 2006 talousarvio sisältää yleistavoitteissaan aiempien strategioiden mukaiset tavoitteet.

Kaiken kaikkiaan Uuraisten kunnan talousarvion sisältämät yleistavoitteet ovat samanlaisia kuin strategiainkin, hyvin konkreettisia ja Uuraisten kunnan näkökulmasta katsottuna realistisia. Vuoden 2006 talousarvion sisältämien yleistavoitteiden viisi kokonaisuutta ovat: asukasluvun hallittu kehitys, vakaa talous, työttömyyden alentaminen ja työpaikkojen lisääminen, palvelujen kehittäminen – keskittyen peruspalveluihin, puhdas ja viihtyisä elinympäristö. Tavoiteasetanta osoittaa sen, että kunnan toiminnoista on löydetty kunnan menestyksen kannalta oleellimmat ja priorisointia on tehty. Uurainen on tutkimuskunnista ainut kunta, jonka kohdalla jouduin pohtimaan, olivatko kunnan tavoitteet liian helppoja toteuttaa, mitä voitaisiinkaan saavuttaa, jos kunnassa oltaisiin kunnianhimoisempia?

5.2.8 Strategioiden rakenne

Kuten edellisestä luvusta voi todeta, tutkimuskuntien strategiat oli tehty hyvin monella eri tavalla ja niiden elinkaari tahdittui valtuustokausien, taloudellisen tilanteen ja kunnanjohton vaihtumisen perusteella.

Koska tutkimusaineistoni on täysin kirjallista, en ota kantaa strategisen johtamisen prosesseihin, vaan keskityn strategisen johtamisen sisältötekijöihin, mitä halutaan ja miten haluttu aiotaan toteuttaa. Analysoinnissa pitäydyin varsin suppeassa teoreettisessa viitekehäyksessä, jotta onnistun pelkistämään kuntien varsin kirjavat ja yleismaailmalliset jopa ympäröivät visiot ja tavoitteet. Määrittelin tässä tutkielmassa aiemmin sivulla 13 kuvassa 4 strategian ilmaisemisen rakenteiksi seuraavat osat:

1. toiminta-ajatus
2. arvot ja organisaatiokulttuuri
3. visio
4. tavoitteet ja mittarit.

Taulukkoon 8 olen koonnut tutkimuskuntien strategioiden rakenteiden kuvaamiseksi edellä mainittujen osien olemassaolo tai puuttuminen. Neljällä kunnalla kahdeksasta on laadittu erillinen

kuntastrategia-asiakirja, muilla kuntastrategia oli esitettyä vuosittaisessa talousarviossa muutamalla sivulla.

Toiminta-ajatus puuttui kahdelta kunnalta; Jämsänkoskelta ja Uraisilta. Korpilahti taas oli ainut kunta, jossa oli selkeästi ilmaistu arvot, joista kunnan toiminta ponnistaa. Nämä arvot olivat yhteistyökyky, avoimuus, tuloksellisuus ja oikeudenmukaisuus.

Taulukko 9. Strategioiden rakenne tutkimuskunnissa

	Erillinen strategia kirja	Toiminta-ajatus	Arvot ja org. kulttuuri	Visio	Tavoitteet	Mittarit
Kuhmoinen		x/2006			x	x
Jämsä		x		2015	x	x
Jämsänkoski	x			2006	x	x
Korpilahti		x	x	2008	x	x
Petäjävesi	x	x		2010	x	x
Keuruu	x	x		2010	x	x
Multia	?	x	?	2010	?	?
Uurainen	x			2007	x	x

Visioiden ajallinen pituus vaihteli 2007 vuodesta 2015:een. Yleisin valittu vision tavoitevuosi oli 2010. Tavoitteiden ja mittareiden tasoissa olikin sitten kuntien kesken suurimmat erot, mutta niihin en tässä tutkielmassa tämän enempää perehdy.

5.3 Analyysi visioiden sisällöistä

Tutkimustehtäväni kannalta oleellista on löytää mistä tekijöistä kuntien tulevaisuuden visiot rakentuvat. Kuhmoinen on jätetty analyysistä pois, koska sillä ei ole kirjoitettuna kunnan visiota, näin ollen n= 7.

Tutkimussuunnitelmani mukaan kuntien strategioiden osalta analyysini on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa tyypittelen strategiat sen mukaan miten ne asennoituvat ja ilmaisevat kantansa maaseutuun ja sen omaehtoiseen kehittämiseen sekä kuntalaisten osallisuuteen kunnan kehittämisessä. Toisessa vaiheessa analysoin vision ja strategisten tavoitteiden sisällön rakentumisen ja teen niistä koosteen.

5.3.1 Visioiden asenne maaseutua ja kuntalaisten osallisuutta kohtaan

Visio ilmoittaa kunnan tahtotilan, sen menestyksen painopistealueet tai tavoitteet ja keinot. Näin ollen vision avulla voimme tutkia kunnan asennoitumista maaseutuun ja sen omaehtoiseen kehittämiseen sekä kuntalaisten osallisuuteen kunnan kehittämisessä.

Maaseutumaisuus tulee ilmi luonnon, viihtyisyyden, turvallisuuden muodossa ainakin Jämsän, Multia, Uuraisten ja Keuruun visioissa. Varsinaisesti kylät ovat menestystekijöitä Korpilahdella ja Petäjävedellä.

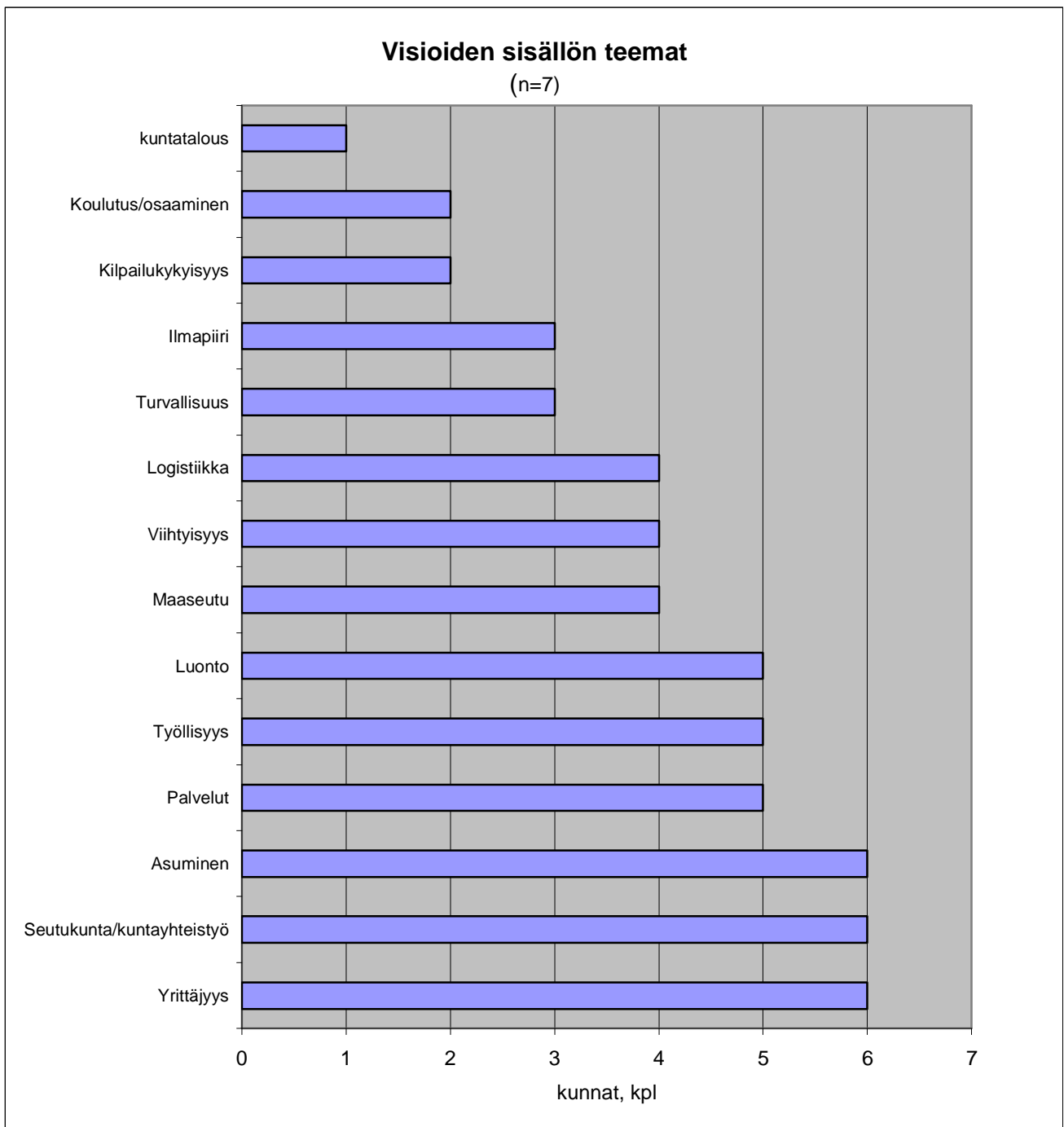
Kuntalaisten osallisuus kunnan kehittämisessä tulee selkeimmin ilmi Keuruulla, jonka visio päättyy ”...keuruulaiset toimivat aktiivisesti oman kaupunkinsa parhaaksi.” Jämsänkosken visiossa tavoitteena on, että ”jämsänkoskisilla on mahdollisuus hyvään elämään ja hyvät vaikutusmahdollisuudet”. Myös Uuraisten vision kohta: ”Uuraisilla on moniarvoinen, avoin ja luova ilmapiiri, joka antaa edellytyksiä henkiselle kasvulle ja vahvalle identiteetille” on esimerkki siitä, että kunnat arvostavat kuntalaisten osallisuutta kunnan kehittämisestä ja jopa toivovat sitä

Näin ollen huomaa, ettei tämänkaltaiselle tyypittelylle ole mitään perustetta, vaan jokainen kunta tulee jollain tavalla luokitelluksi maaseutumyönteiseksi tai kuntalaisten osallisuutta hyväksyväksi ja tukevaksi.

Siksi onkin keskityttävä analysoimaan kuntien strategioiden sisällön rakentuminen ja etsiä niistä säännönmukaisuuksia, yhtäläisyyksiä sekä eroja.

5.3.2 Visioiden teemat

Analysoin kuntien visiot (liite 4) järjestelmällisesti, sana sanalta, lause lauseelta. Laskin sanojen toistuvuuden ja luokittelin samaa asiaa tarkoittavat ilmaukset yhteen esim. asuminen sana sisältää: asumisen kunta, asutaan, asuinympäristön. Luokittelun tuloksena visiot rakentuvat kolmestatoista eri teemasta. Nämä teemat jakaantuvat kohtuullisen tasaisesti kuntien kesken, ja kuva 20 osoittaa, että esiintymismäärän mukaisesti jaoteltuna teemat voi esittää viidessä eri luokassa.



Kuva 20. Analyysin tulos kuntien visioiden teemoittaisesta rakentumisesta.

Yrittäjyys, asuminen ja seutukunta/kuntayhteistyö

Kuudella seitsemästä kunnasta on visioon kirjattu asuminen, seutukunnallinen tai kuntayhteistyön suuntautuminen ja yrittäjyys. Näistä asumiseen ja yrittäjyyden / elinkeinoelämän kehittämisessä on kirjattu tavoitetasolla kiinteitä numeraalisia tavoitteita. Asuminen -teemalla kunnat pyrkivät säilyttämään väkilukunsa ja näin myös veropohjansa, ja sillä kilpaillaan naapurikuntien kesken.

Asumiseen on liitetty vahvasti laatutekijöitä joilla kunnat erottuvat toisistaan. Mm. Keuruu korostaa olevansa etenkin lapsiperheiden toiveasuipaikka.

Seutukunnallinen suuntautuminen ilmaisee lähinnä kunnan tahtotilan yhteistyökumppaneista ja -suunnasta. Huomionarvoista onkin siltä osin todeta, että Jämsä ja Keuruu haluavat olla alueensa keskuksia ja näiden lähimmät naapurit Jämsänkoski ja Multia selkeästi ”peesaavat” suurempaa naapuriaan. Korpilahti, Petäjävesi ja Uurainen suuntautuvat Jyväskylän seudulle. Näin ollen Vesurin toiminta-alueen kunnat alueellisesti jakaantuvat kolmeen eri seutukuntaan.

Palvelut, työllisyys ja luonto

Toisen ryhmän muodostavat teemat jotka ovat viidellä kuudesta kunnasta mainittuna visiossa eli luonto, työllisyys ja palvelut. Luonto on näistä lähinnä luomassa visioihin lämpöä ja imagotekijä. Se oli olemassa oleva vahvuus, joka koettiin tärkeäksi visiossa ilmaista. Vain Petäjävedellä ympäristö koettiin kehittämiskohteena, jolla voidaan saavuttaa nykyhetkeä parempia tuloksia. Työllisyys on varsinkin elinkeinojen kehittämiseen vahvasti linkittyvä selkeä ja tarkkarajainen tavoite, ja sen kohdalla tapahtuu profiloitumista. Multian visiossa nostetaan esiin etätyömahdollisuus, ja se että kunnassa asuvien työpaikat ovat kunnanrajojen ulkopuolella. Tämä on osaltaan tukemassa Multian kunnan asumisenkunta -idea.

Palveluista puhuttaessa visioissa kunnat ilmoittavat minkälaiset palvelut ne järjestävät: riittävän hyvänlaatuiset (Jämsänkoski), kilpailukykyiset (Jämsä), tasokkaat peruspalvelut (Multia), palveluja kehittämällä on rakennettu kilpailukykyiset kehitysolosuhteet (Petäjävesi).

Maaseutu, viihtyisyys ja logistiikka

Kolmas ryhmä muodostuu maaseudun, viihtyisyyden ja logistiikan teemojen ympärille. Nämä teemat tulevat ilmi neljällä seitsemästä kunnasta. Maaseutu on esillä alueen pienimmillä kunnilla. Petäjävesi ja Korpilahti kokevat kylät merkittäviksi aluekeskuksiksi kunnan kehittämiseksi ja Uurainen sekä Multia lähestyvät teemaa yleisemmällä tasolla puhuen maaseutumaisesta asuinympäristöstä tai haja-asutusalueesta. Viihtyisäksi itseään mainostavat Keuruu ja Jämsä sekä Multia ja Uurainen.

Logistiikasta puhuttaessa kyseessä on Jämsän kohdalla rautatie ja valtatie 9, Korpilahdella samoin VT-9 ja vesistö, Uuraisilla taas tietoliikenneyhteydet ja Multialla alemman tieverkon parantumisen

myötä houkuttavuuden kasvu. Moderni yhteiskunta rakentuu varsin monen lajin ja tason logistiikasta.

Turvallisuus ja kunnan henkinen ilmapiiri

Turvallisuus ja kunnan henkinen ilmapiiri ovat kolmelle seitsemästä kunnasta osa tulevaisuuden vision rakennetta. Jämsän ja Keuruun kohdalla turvallinen-sana on visiossa adjektiivin muodossa, kuvaamassa kuntaa. Uurainen on jalostanut teemaa edelleen ja ilmaisee, että turvallisen kuntakokonaisuuden muodostavat vaihteleva luonto, toimivat yhteydet, viihtyisä, rauhallinen ja maaseutumainen asuinympäristö. Näin he määrittelevät itse, mitä tarkoittaa turvallinen kuntakokonaisuus.

Keuruulla kuntaan halutaan saada syntymään ilmapiiri, jossa jokainen keuruulainen toimii oman kaupunkinsa parhaaksi. Näin ollen asenne kaupungin visiossa on saavan osapuolen odotus, ikään kuin kaupunkilaisilla olisi jonkinlainen velvollisuus toimia kaupunkia hyödyntävästi. Uuraisilla ja Jämsänkoskella ilmaisutapa on päinvastainen. Varsinkin Uuraisilla määritellään ilmapiiri niin, että se on moniarvoinen, avoin ja luova, josta kuntalaiset saavat edellytyksiä henkiselle kasvulle ja vahvalle identiteetille. Sekä Uuraisilla että Jämsässä nostetaan esiin tavoite siitä, että kuntalaisilla on mahdollisuus hyvään elämään kunnassa. Jämsä nostaa samassa yhteydessä esiin myös vaikuttamismahdollisuudet.

Koulutus/osaaminen ja kilpailukykyisyys

Koulutus ja osaaminen sekä kilpailukykyisyys ovat kahden kunnan visioissa. Visiotasolla tärkeäksi asiaksi koulutuksen ja osaamisen ilmaisivat Keuruu ja Petäjävesi. Petäjävedellä on Keski-Suomen ainut käsi- ja taideteollisuus oppilaitos, joten kunnan intresseissä on ymmärrettävästi vahvasti oppilaitoksen menestys. Keuruulla taas oli enemmän esillä toimivat aikuiskoulutusjärjestelmät. Yllätys mielestäni on se, etteivät Jämsä ja Jämsänkoski visio tasolla nähneet opiskelua ja koulutustarjontaa tulevaisuuden rakentamisen painopisteiksi, ovatko oppilaitokset näille kunnille liian itsestäänselvyys?

Kilpailukykyisyys tuli ilmi Petäjäveden ja Jämsän visioissa. Jämsä yhdistää kilpailukykyisyyden palveluidensa järjestämiseen, se minkä tasoinen laadultaan ja määrältään on kilpailukykyinen palvelu, jää jokaisen itsensä päätettäväksi. Petäjävedellä kilpailukykyisyydellä haetaan kehitysolosuhteita, jotka pystyvät kilpailemaan yritysten ja asukkaiden saamisessa kuntaan.

Kuntatalous

Vaikka lähes kaikilla alueen kunnilla oli ollut tai oli parhaillaan taloudellisesti vaikeat ajat, kuntatalous oli mainittu visioissa vain Jämsänkosken kaupungilla. Jämsänkosken kaupungin visio vuoteen 2007 sisälsi kohdan ”..tasapainoisen talouden ja riittävän hyvänlaatuisten palveluiden kaupunki”. Jämsänkoski on ainakin vuodesta 1997 linjannut taloutensa menoja uudelleen, juustohöylää on käytetty ja rakenteita on yritetty uudistaa. Vähenevä kuntalaisten joukko on kustannusnousun ohella ollut krooninen ongelma ja vaikuttaja Jämsänkosken heikentyneeseen talouteen. On siksi helppo ymmärtää, että talousasiat korostuvat, mutta sama ahdinko on ollut muillakin kunnilla, eivätkä ne kuntataloutta visioissaan ota edes esille.

Visiota analysoidessani tein myös havainnon, että ne rakentuvat säännönmukaisesti kolmesta osiosta; ytimeistä eli tärkeimmistä tavoitteista, sen ympärille jäävistä imagotekijöistä ja kolmanneksi alueellisesta suuntautumisesta. Näin luokittelemalla ydinteemoihin jää asuminen, palvelut ja työllisyys. Imagotekijöitä ovat yrittäjäyys, luonto, maaseutu, viihtyisyys, logistiikka, turvallisuus, ilmapiiri, kilpailukykyisyys. Niillä kahdella kunnalla; Keuruulla ja Petäjävedellä, joilla koulutus oli visiossa mukana, myös koulutus kuului kovaan ytimeen. Alueellinen suuntautuminen visioissa näkyi seutukunnan valinnalla, joka ennen vuotta 2004 herätti paljon keskustelua. Seutukuntajakoa muutettiin vuoden 2004 alusta, jolloin tilanne tuolta osin rauhoittui ja vakiintui.

5.4 Strategiset tavoitteet ja painopisteet

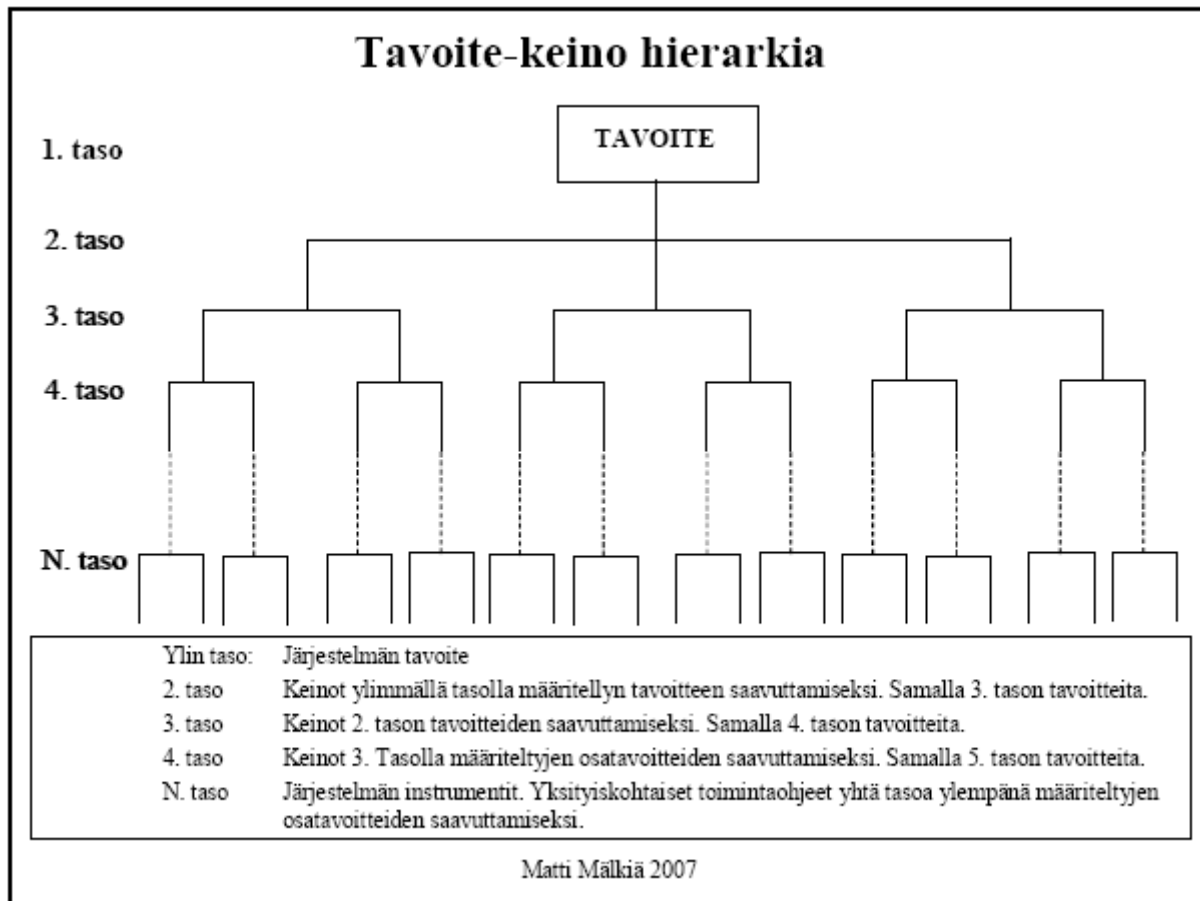
Vision jälkeen kuntien strategiat esittelivät 2—6 keskeistä tavoitetta, joiden avulla laadittu visio voidaan saavuttaa. Vision analyysissä oli vielä Multian kunta mukana, mutta Multiasta kertovan tutkimusaineiston niukkuuden vuoksi tässä osiossa analysoinnin kohteena on vain kuusi kuntaa.

Valitsin tavoitteiden analysoinnin teoreettiseksi viitekehyykiseksi tavoite-keino hierarkian (kuva 21), jonka perusideana on esittää organisaation eri tasojen tavoitteiden ja keinojen tiivistä ja rationaalista yhteyttä toisiinsa. Samaa ideaa ovat jalostaneet Kaplan ja Norton (2002, 11, 78—79, 107—109) tasapainotetussa tuloskortistossaan ja strategia kartassaan teoksessaan *Strategialähtöinen organisaatio*. Heidän mukaansa strategialähtöisen organisaation periaatteet rakentuvat viidestä osatekijästä:

- Yritysjohdo käynnistää muutosprosessin
- Strategiasta tehdään jatkuva prosessi

- Strategiasta tehdään osa jokaisen työntekijän päivittäistä työtä
- Organisaatio mukautetaan strategiaan
- Strategia ilmaistaan operatiivisina käsitteinä.

Jotta edellä mainitut periaatteet voisivat toteutua, suosittelevat Kaplan ja Norton strategiakartan tekemistä, joka on tiivis ja looginen esitys siitä, kuinka strategiaa aiotaan toteuttaa. (Emt., 107.)

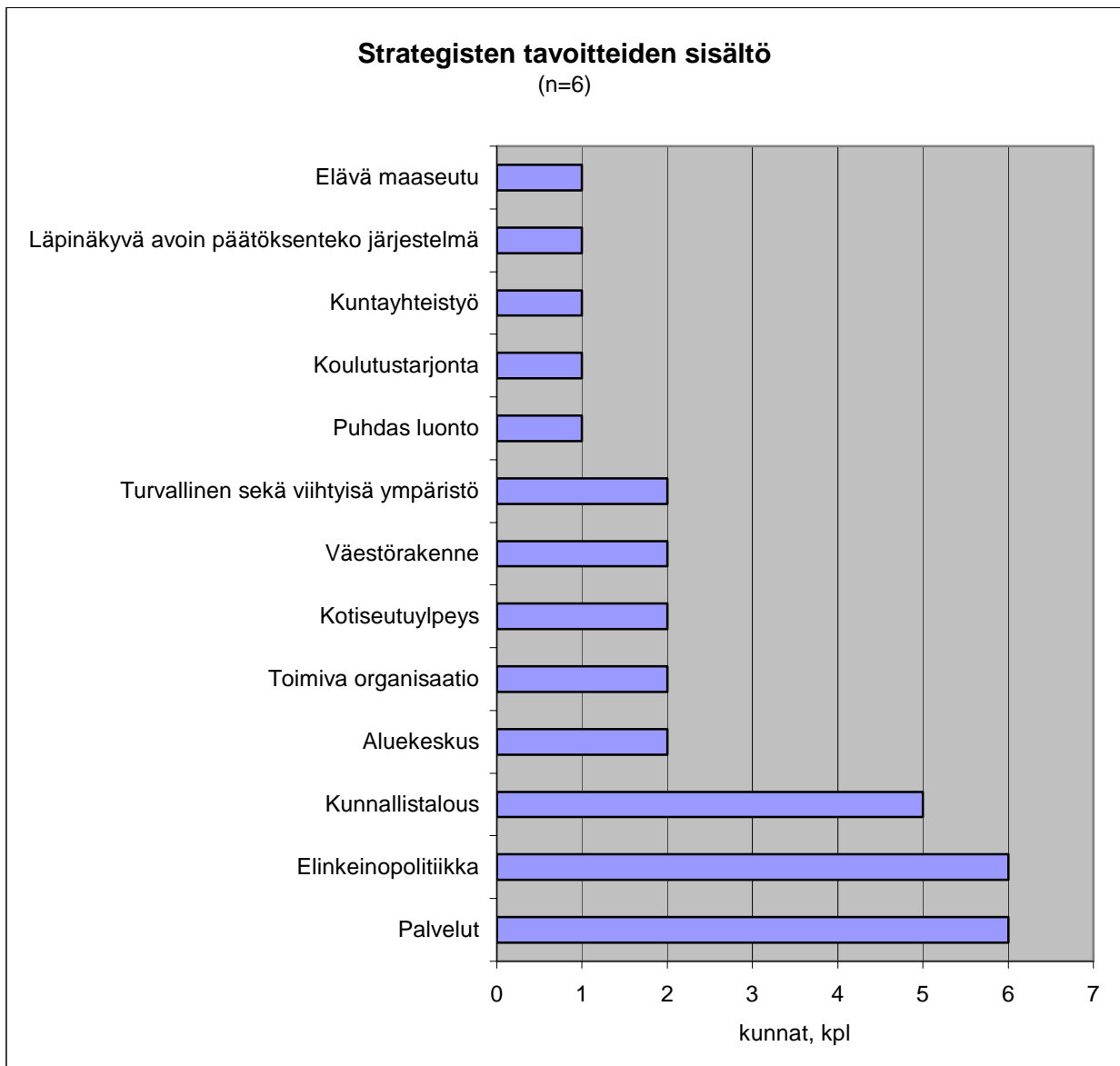


Kuva 21. Tavoite-keino hierarkia (Mälkiä 2007)

Soveltaessani tavoite-keino hierarkiamallia visiot edustivat ensimmäisen tason tavoitetta. Toisella tasolla ko. mallin mukaisesti ilmaistaan keinot, joilla visio voidaan toteuttaa, ja samalla ne ovat kolmannen tason tavoitteita. Kuntien strategioiden toisen tason tavoitteet olivat hyvin tiivistettyjä ja yksi tavoite saattoi sisältää usean eri toimialan tavoitteita. Esimerkiksi Jämsänkoskella toisen tason strateginen tavoite on yhdyskunnan elinvoimaisuus. Alempaa tasoa tutkimalla selvisi, että tavoite sisälsi niin asukasluvun, työttömyyden kuin elinkeinoelämänkin kehittämistavoitteet. Sama toistui Korpilahden kehittäminen -tavoitteen kohdalla.

Tein jokaisesta kunnasta hierarkkisen tavoite-keino puun (liite 5), josta sitten koostin yhteenvedon tavoitteiden sisällöstä. Analyysin tulos on esitetty kuvassa 22. Tuloksena on se, että tavoitteissa

yleisin on palvelut ja elinkeinopoliittiset tavoitteet ja edellä esitetystä visioiden rakenteista poiketen myös kuntatalous.



Kuva 22. Toisen tason strategisten tavoitteiden teemat

Nämä tavoitteet ovat varsin itsestään selviä, sillä jo kuntien lainsäädännöllinen tehtävä on varsin pitkälti velvollisuus järjestää peruspalvelut alueensa asukkaille. Yrittäjyys ja elinkeinopoliittikka ovat varsin vahvasti sidoksissa kuntatalouteen verokertymän ja työllisyyden kautta, mutta myös vahva imagollinen tekijä. Jokainen alueen kunta halusi profiloitua yrittäjämönteiseksi kunnaksi. Kuntatalous oli viidellä kuudesta kunnasta kuvaamassa vision toteuttamisen keinoa, mutta samalla varsin vahva tavoite alemmille tasoille. Kuntatalouden korostuminen tässä vaiheessa strategisen tavoiteasettelun hierarkiaa on ymmärrettävää, sillä asettaahan kuntatalous kaikelle kuntien toiminnoille varsin tiukat raamit, ja on samalla edellytys kaikille toimille.

Kolmen yleisimmän tavoiteteeman jälkeen hajonta teemojen ilmentymissä onkin aika suuri. Lopuista kymmenestä tavoitteesta viisi on kahdella kunnalla ja viisi vain yhdellä kunnalla. Kun luonto oli visioissa viidellä seitsemästä, unohtuu se seuraavalla tavoitetasolla neljältä. Vielä heikommin käy seutukunta/kuntayhteistyön, visioissa se on kuudella ja todellista työskentelyä ohjaavassa strategisessa tavoitteessa vain yhdellä. Aluekeskus näkökulmaa toivat esiin tavoitetasolla samat kunnat kuin visiotasollakin.

Kuntaorganisaation ja henkilöstön merkityksen korostuminen ensimmäisen tason strategiseksi tavoitteeksi on uutta edelliseen visioista tehtyyn analyysiin. Kuntatalouden korostumisen ohella myös tämä on selitettävissä kunnan perustehtävän tärkeyden kautta, eli ilman henkilöstöä eivät myöskään kunnan palvelut synny. Tämä ilmiö on strategisen johtamisen logiikan mukainen, sillä tavoitetasoilla organisaation toiminnan tavoitteet muuttuvat alenevasti yhä käytännönläheisimmiksi ja ohjaavimmiksi. Käytännössä oman tutkielmani aiheen, maaseudun kehittämisen kannalta katsottuna, täytyy todeta, että todellinen maaseudun kehittäminen unohtuu suurimmalta osalta kunnilta mitä enemmän mennään sektorikohtaisiin tavoitteisiin. Tämä tulee ilmi jo tavoitteiden asettamisessa hierarkian toisella tasolla, jossa vain yksi kunta kokee maaseudun selkeästi kilpailuvaltiokseen, myös käytännössä, ja haluaa kehittää sitä edelleen.

5.5 Pitkän aikavälin strategian ja strategisten tavoitteiden tärkeys

Strategisten tavoitteiden toteutumista on seurattu tutkimuskunnissa varsin tiiviisti. Mm. Jämsänkosken strategia-asiakirjat sisälsivät lyhyet kuvaukset siitä, miten edellinen strategia on toteutunut. Jäädessäni pohtimaan Jämsänkosken strategista tavoitetta väestömääränsä suhteen ja ennen kaikkea tavoitetaso muuttamista vuosi vuodelta alaspäin, huomasin myös Jämsänkosken tarkastuslautakunnan huomioineen toteutuman ja tavoitteen ristiriidan. Kaupunginhallituksen pykälä 275/2006 selvityksestä vuoden 2005 arviointikertomuksessa esitettyihin huomioihin sisältää seuraavanlaista tekstiä:

....”Strategisten tavoitteiden toteutuminen:

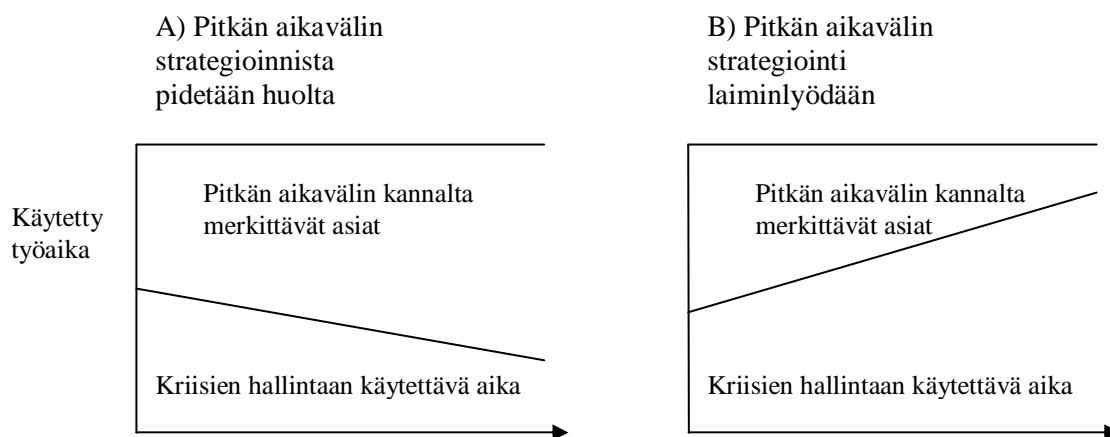
Kaupungin keskeisten talous- ja työllisyystavoitteiden kehityksen lautakunta toteaa kehittyneen tavoitetilasta pois päin.”

Kaupunginhallitus vastaa, että

”kaupungin mahdollisuudet vaikuttaa kehityksen suuntaan ovat rajalliset. Poistuvien työpaikkojen korvaamiseen tähtäävät koko seutukuntaa koskevat hankkeet ovat kuitenkin lähdössä liikkeelle. Kaupungin toimenpiteet mm. teollisuusmaan hankkimiseksi on tarkoitettu tukemaan työllisyyden kehittymistä. Taloustavoitteiden toteutuminen riippuu, valtuuston päätöksistä, valtakunnallisesta lainsäädännöstä sekä elinkeinoelämän kehittymisestä.”

Kaupunginhallituksen vastaus sisältää ongelman, joka kuntien kohdalla strategisessa johtamisessa on: toteumat ovat riippuvaisia valtuuston päätöksistä, valtakunnallisesta lainsäädännöstä ja elinkeinoelämän kehittymisestä. Kunta ei voi jättää tuottamatta lakisääteisiä palveluitaan, kunnan tukea yritystoiminnalle on kilpailun turvaamisen nimissä vaikeutettu ja viimevuosien valtion lainsäädäntö on sisältänyt muutoksia, joihin kunnissa ei ole osattu, eikä olisi edes pystytty varautumaan ennalta. Siitä huolimatta, Petäjävesi esimerkkinä, kuntaa voidaan johtaa valittuun suuntaan. Se vain on entistä haasteellisempaa ja seuranta johtamisen apuvälineenä on entistä tärkeämpää.

Kaiken kaikkiaan kuntien toiminnassa (myös tutkimuskunnissani) on nähtävissä Haverin (1995, 150) huomio siitä, että pitkän aikavälin strategioinnin laiminlyöminen aiheuttaa sen, että organisaatioissa ihmiset keskittyvät arjen päälle kaatuviin ongelmiin ja juokseviin asioihin yhä enenevässä määrin työajastaan (kuva 23).



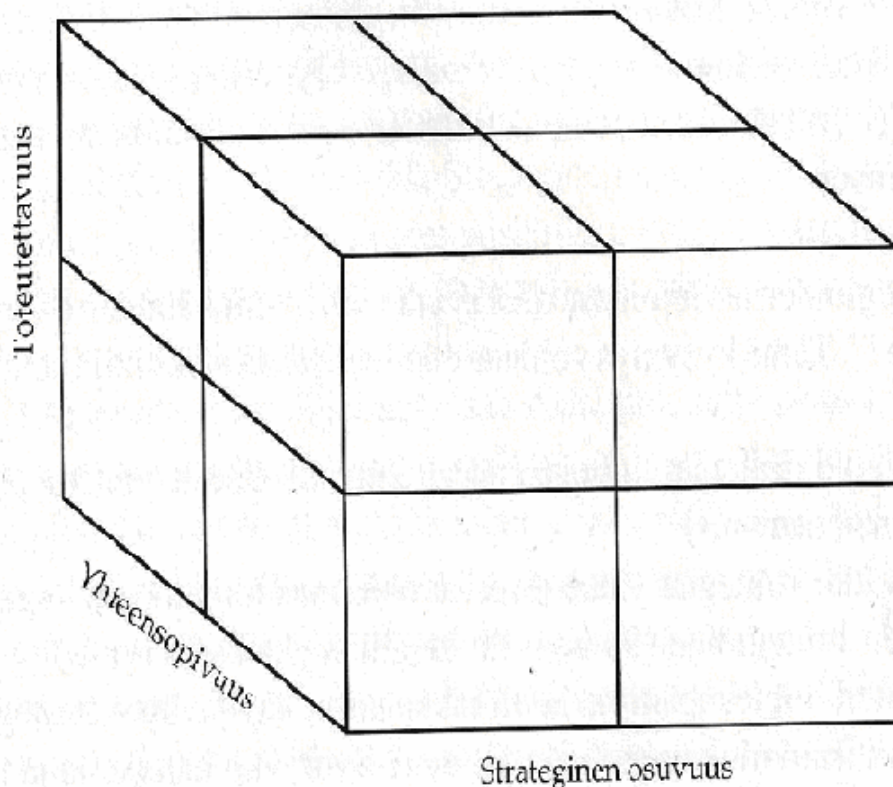
Kuva 23. Pitkän aikavälin strategioinnin merkitys kriisinhallinnan kannalta (Haveri 1995, 150)

Vaikka kaikkiin tilanteisiin ei voidakaan organisaatioissa etukäteen valmistautua, selkeä pitkän tähtäimen strategiointi antaa mahdollisuuksia johtaa toimintamalleja erilaisiin tilanteisiin ajattelemalla sitä, kuinka edesautetaan vision toteutumista (emt., 149).

6 TULOKSET JA PÄÄTELMÄT

Tutkielmani tähänastinen sisältö on kuvannut strategisen johtamisen teoriaa ja sen soveltamista kuntien toiminnassa. Olen kirjoittanut myös hyvin pelkistetyn ja tiivistetyn kuvauksen toimintaryhmätyön kehittymisestä ja rakenteesta sekä Vesuri-ryhmästä. Viides luku rakensi tutkimuskuntien strategista johtamista kuvaavien strategisten tavoitetasojen synteessin ensin visiotasolla ja sitten sitä seuraavalla tasolla. Voisin kirjoittaa paljon huomioistani kuntien strategisen johtamisen onnistumisista ja ongelmista, toisaalta toimintaryhmätyön ja kansalaistoiminnan yhteiskunnallisesta arvosta, tulevaisuudesta ja mahdollisuuksista, mutta tällöin tutkimustehtävä jäisi muiden teemojen varjoon. Rajausten teko ja näiden rajojen noudattaminen onkin ollut tämän tutkielman vaikein haaste, olisi ollut niin paljon sanottavaa.

Ohjeellisena ohjenuorana tämän osion kirjoittamisessa olen pitänyt Haverin (1995, 155—167) esittämää viitekehystä strategioiden arvioinnin pääulottuvuuksista, joita ovat toteutettavuus, yhteensopivuus ja strateginen osuvuus (Kuva 24).



Kuva 24 Strategioiden arvioinnin kolme pääulottuvuutta (emt., 164)

Haverin mielestä strategioiden arvioinnissa olisi syytä kysyä ”minkälainen on hyvä strategia?”.

Tämä kysymys voidaan hänen mukaansa jakaa alakohtiin seuraavasti:

1. Ovatko strategiat strategisen ajattelun mukaisesti onnistuneita? (strateginen osuvuus)
2. Ovatko strategiat yhteensopivat ohjelmaa toteuttavien organisaatioiden strategioiden kanssa? (strateginen yhteensopivuus)
3. Miten toimeenpanoketju on rakennettu, näyttävätkö strategiat johtavan vision mukaiseen kehitykseen? Syntyykö hankkeita ja toimintaa, jotka toteuttavat strategioita? (strategian toteutettavuus) (Emt., 163.)

Tutkielmassani on ollut kaksi erisuuntaista näkökulmaa; toisaalta olen katsonut kuntien kannalta johtamista ja sen tavoitteita, toisaalta kansalaistoiminnan intresseistä nousevan kehittämistahdon mukaista toimintaa. Tässä kohden analyysini suunta on toimintaryhmästä kuntaorganisaatioihin. Tutkimustehtävänäni oli tutkia toteuttaako Vesuri-ryhmän Käskassara-ohjelma kuntien strategioita? Ovatko niiden tavoitteet ja keinot yhtenevät ja huomioidaanko kuntien strategioissa kuntalaisten omaehtoiseen toimintaan perustuvaa kehittämistyötä mitenkään? Seuraavissa alaluvuissa raportoin tekemistäni havainnoista.

6.1 Toteuttaako Käskassara-ohjelma kuntien strategioita?

Jo se, että kaikki alueen kunnat ovat tehneet päätöksen osallistua rahoittamaan Käskassara-ohjelmaa osoittaa sen, että kunnat ovat kokeneet ohjelman tarpeelliseksi. Tämä katsantokanta on kuitenkin liian yksioikoinen, sillä käytännössä kuntien haluun olla mukana tämän tyyppisessä uudenaikaisessa yhteistyömuodossa vaikutti moni asia.

Käskassara-ohjelman päätavoite oli positiivinen väestönkasvu alueella. Tavoitteensa saavuttamisen keinoina Käskassara-ohjelma näki yritysten ja yhteisöjen yhteistyön. Yhteisölliseen lähestymistapaan ei otettu suoranaisesti kuntien strategioissa kantaa, vaan yhteistyötä käsiteltiin yleisemmällä tasolla kuten yhteistyön edellytysten parantaminen ja verkottuminen. Kunnilla oli tavoitteina lisätä kotiseutuhenkeä ja positiivista ilmapiiriä, jossa nähdäkseen paikkakunnan yhteisöllisellä elämällä ja sen laadulla on vankka jalansija. Asukasmäärän kasvu oli vahvasti esillä kaikilla muilla kunnilla paitsi Kuhmoisilla. Viisi kuntaa oli linjannut asukaslukutavoitteensa numeraalisesti. Petäjäveden visio sisälsi tavoitteen 4100, kaikilla muilla kunnilla väkilukutavoite oli hierarkkisesti ajateltuna alemmilla tasoilla. Pääpiirteittäin Käskassara-ohjelma oli osattu kirjoittaa strategisesti osuvaksi ja yhdensuuntaiseksi kunnissa vallitsevan tilanteen kanssa. Tämä ei ollut

sattumaa, vaan Käskassara-ohjelman valmisteluvaiheessa oli tietoisesti otettu huomioon myös kuntien strategisia linjauksia, joihin myös ohjelman tekstissä viitataan.

Suurin uhka kuntien mukanaololle ohjelman rahoittajana ei ollut erilaiset strategiset linjaukset ja tavoitteet, vaan yksinkertaisesti rahapula ja ohjelmallisen kehittämisen logiikan outous. Tämä tuli näkyviin ensimmäisenä Keuruulla, jossa kaupunginhallituksen kokouksessa 21.5.2001 Keuruun sitoutumisesta Käskassara-ohjelman rahoitukseen asian eteneminen sai yllättävän käänteen. Esittelyteksti oli maataloussihteerin suunnittelema ja kirjoittama ja sisälsi paljon erilaisia perusteita ohjelmaan osallistumisesta, silti kaupunginjohtajan esitys kaupunginhallituksen päätökseksi oli, että ”koska kuluvan vuoden talousarviossa varattu määräraha on jo lähes kokonaan sidottu, kaupunginhallitus toteaa, että vuonna 2001 Keuruun kaupunki ei voi osallistua kyseisen ohjelman rahoittamiseen. Mahdollista osallistumista vuodesta 2002 lukien tarkastellaan syksyllä 2001 talousarvion valmistelun yhteydessä.”

Kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti kaupunginjohtajan ehdotuksen.

Kaupunginhallituksen päätös osoitti, etteivät luottamushenkilöt ja johtava virkamies ymmärtäneet ohjelmallisen kehittämisen verkostomaista toimintatapaa, joka perustuu pitkäjänteisiin päätöksiin ja luottamukseen. Vesuri-ryhmä lähestyi uudestaan kaupunginhallitusta kertoen, että kysymyksessä on sitoutuminen ohjelmaan vuosille 2000–2006, eikä siitä voi tehdä vuosittain päätöksiä kumpikaan osapuoli. TE-keskuksen myöntövaltuus perustuu kuntien selkeisiin sitoumuksiin koko ohjelmakauden ajaksi, eikä rahoitusta revitä auki vuosittain. Elokuun puolella välissä Keuruun kaupunginkamreerin kirjeessä Vesuri-ryhmälle todetaan, että kaupunginhallitus on kokouksessaan 6.8.2001 käsitellyt asiaa uudelleen ja päättänyt pitäytyä edellisessä päätöksessään. Samassa kirjeessä todetaan vielä, että on mahdollista palata vuoden 2002 talousarvion valmistelun yhteydessä uudelleen asiaan.

Tämän jälkeen Vesuri-ryhmä ilmoitti TE-keskukselle, ettei Keuruu ole mukana ohjelmantoteutus-alueessa. Ohjelmakauden puolella välissä ohjelman väliarviointi vaiheessa Keuruulle tuli mahdollisuus päästä mukaan rahoituksen piiriin ja tuolloin kaupungin päätös oli positiivinen ja hanketoiminta Keuruulla alkoi Käskassara-ohjelman osalta vuoden 2003 alusta. Ohjelman rahoitus oli talouden säästötoimien vuoksi vaarassa katketa myös Kuhmoisilla, mutta poistetut määrärahat palautettiin budjettiin takaisin. (Koponen 2006, 27—35.)

6.2 Ohjelman tarpeellisuus ja tavoitteiden yhdensuuntaisuus kuntien visioiden kanssa?

Vesuri-ryhmän alueella hankeaktiivisuus oli korkeaa, ja Käskassara-ohjelmaan haettiin ohjelmakauden loppupuolella vielä lisää myöntövaltuuksia. Tämä todistaa sen, että alueen ihmiset ja järjestöt olivat valmiit ottamaan vastuuta oman elinympäristönsä kehittämistä, ja heillä oli toteuttamiskelpoisia kehittämissideoita. Koska kaikkien rahoitettavien hankkeiden valintakriteerinä oli se, että ne ovat yhteensopivia Käskassara-ohjelman kanssa, vahvistuu käsitys entisestään siihen, että ohjelma kykeni synnyttämään toimintaa, joka tuki sen ja myös kuntien strategioita.

Lisävahvistusta tälle luo taulukko 10, johon kokosin edellisessä luvussa tekemäni analyysin tulosten mukaisesti kuntien visioiden teemat (yrittäjyys, seutukunta/kuntayhteistyö, asuminen, palvelut, työllisyys, luonto, maaseutu, viihtyisyys, logistiikka, turvallisuus, ilmapiiri, kilpailukykyisyys, koulutus/osaaminen ja kuntatalous) ja Vesuri-ryhmän www-sivuilta löytyvästä rahoitettujen hankkeiden luettelosta joitakin niitä käytännössä toteuttavia esimerkkihankkeita.

Valitsin esimerkkihankkeita siksi, että oli mahdotonta kirjata kaikkien kahdeksankymmenen hankkeen toimintamallit ja tavoitteet yhteen taulukkoon, niin monialaisia ja -sisältöisiä hankkeita ohjelmasta oli rahoitettu. Tässä kohden jouduin tekemään tiukan rajauksen siitä, etten lähtenyt arvioimaan yksittäisten hankkeiden paremmuutta ja tuloksia, vaan tutkin mihin aiheisiin hankkeita on tehty. Tämä siksi, että todellisuudessa onnistuneiden ja epäonnistuneiden hankkeiden arvioiminen ei onnistu lukemalla hankekuvauksia ja raportteja, vaan oikeudenmukaisen tuloksen olisi saanut vain käymällä paikanpäällä katsomassa mitä on tehty, ja haastatteleamalla vastuussa olleita tahoja.

Taulukko 10. Käskassara-ohjelman hankkeiden sisältöjä verrattuna kuntien visioiden sisältöön

Kuntien visioiden teemat	Miten Käskassara-hankkeet kuntien teemoihin mm.vastaavat?
Yrittäjyys	luontomatkailu -> yrittäjyys, Kevime-hanke -> kylän monitoimipiste, matkailun kehittämishankkeet...
Seutukunta/kuntayhteistyö	Elinvoimainen ja vireä kulttuuriseutu- ELVIS, seudulliset hankkeet mm. matkailussa
Asuminen	uusia asukkaita, asumismessut,
Palvelut	lähikirjastotoiminta, vanhusten kuntopolku, vanhusten palvelutarveselvitys -> kotona asumisen edistäminen, kesäkioski toiminta-> nuorten työllistäminen, kyläpiika, ”sijaisomainen” palvelu
Työllisyys	nuorten työllistäminen, kotiapu vanhuksille, kylän monitoimipiste, ympäristönhoitotyöt
Luonto	ympäristösuunnitelma, Saajoen ympäristön maisemointi, matonpesupaikka,
Maaseutu	harrastustilojen paraneminen, yhteisöjen aktivointi, kylähistoriakeskus, kylän imagon paraneminen,
Viihtyisyys	uimarannan kunnostaminen, jätehuoltoalueen kunnostus, kyläkuva kaunistuu,
Logistiikka	Lukkoriutan reitti ja kyliä yhdistävien reittien opastaulut
Turvallisuus	Jämsänjoen puolesta -> turvallisuus joen hyöty- ja virkistyskäytössä, leikkikenttä,
Ilmapiiri	kylähenki kasvaa, kunnostetut kohteet hivelevät kyläylpeyttä, imago – ”avoimet kylät”
Kilpailukykyisyys	tehostunut kylä- kuntamarkkinointi, tuotteistaminen
Koulutus/Osaaminen	ilmaisutaito, kesäteatterit, Kalevalaa lapsille draaman ja käsityön keinoin, atk-kurssit, opaskoulutus, nuorten koulutus vanhusten avustajiksi,
Kuntatalous	uusia asukkaita, uutta yrittäjyyttä -> verotuloja

Edellä esitetty taulukko osoittaa kiistatta, että kaikilla visioiden tema-alueilla oli kehittämistoimia tehty. Vastaus teemoihin on kansalaistoiminnan ja maaseutupolitiikan logiikan mukainen, eikä siis välttämättä ole eksaktisti se, mitä kunnat itse suoraviivaisesti halusivat. Toimintaryhmätyö on ruohonjuurilähtöistä, ja analyysiä tehdessä vakuutuin siitä, että se on myös työskentelyä syvissä pohjavirroissa eri teemojen osalta. Toimintaryhmien tehtävänä on olla yhteiskunnallisesti tienraivaaja ja herättää uusia ajatuksia ja innovaatioita, ennen kaikkea ihmisten ajattelutavoissa, jotka heijastuvat käyttäytymiseen. Avaan huomiotani seuraavassa alaluvussa yrittäjyyden teeman kautta.

6.3 Yrittäjyyden tukeminen Käskassara-ohjelmassa?

Käskassara-ohjelma lähestyy yrittäjyyttä epäsuorasti. Ohjelman kohta ”yritysten toimintaympäristön kehittäminen” sisältää täysin muunlaisia toimia kuin uusien yritysten synnyttämistä, jota kunnissa kuumimmin toivottiin. Kansalaistoiminnan ja maaseudun kehittämisen näkökulmasta kuitenkin kaikki Käskassara-ohjelman ko. osan toiminnan painopistealueet olivat perusteltuja ja ovat seuraavanlaiset:

1. Infrastruktuuria parantavat toimenpiteet, esimerkiksi
 - Teiden kunnosta huolehtiminen (poikkeustapaukset)
 - Vesiosuuskunnat (suunnittelu)
2. Yritysten tarvitsemien toimintopalvelujen kehittäminen, esimerkiksi
 - Jätehuoltotoimenpiteet
 - Kyläkaavat
 - Hanketoimintaan liittyvät esiselvitykset
3. Innovatiiviset toimintaympäristön kehittämistoimenpiteet, esimerkiksi
 - Yrittäjien jaksamisen tukeminen
 - Metsästysmatkailun kehittäminen.

Kaikki edellä mainitut toimenpiteet olivat tarpeellisia yritystoiminnan perustan osia. Ilman kunnossa olevaa tieverkostoa sekä vesi- ja jätehuoltoa on vaikea ajatella minkään yrityksen toimivan. Kaupungissa nämä asiat ovat useimmiten kuntien hoitamina hyvälaatuisia, mutta tilanne muuttuu kun siirrytään haja-asutusalueille. Sama pätee myös kaavoitukseen. Kaikki toimenpiteet ovat kuitenkin asioita, joita yksi ihminen tai yritys ei voi saada ja laittaa kuntoon, vaan tarvitaan laajempi osallistujajoukko koko yhteisöstä.

Yhteisöllisyyden kautta toimiminen ei tuota uusia yrityksiä ja työpaikkoja samalla tahdilla kuin puhtaasti yritystoimintaa tukevilla hankkeilla voidaan saavuttaa. Yhteisöllisyydellä on kuitenkin tärkeä sija yritystoiminnan kehittämisen kokonaiskentässä, kuten Käskassara-ohjelmassa sivulla 24 asian tiivistetään:

”Tärkeää on kuitenkin tukea yrittäjää henkisesti, kannustaa häntä lisäämään yrittäjätaitojaan, saada yrittäjien yhteistyö toimivaksi ja huolehtia yrittäjien jaksamisesta. Tämä alueellinen aktivointi-, tiedotus-, ja kannustustehtävä on toimintaryhmän vastuulla ja siihen sisältyy annos yhteisöllisyyttä.”

Vaatii ennakkoluulotonta asennoitumista oivaltaa se, miten yhteisöllisyyteen perustuvien yhdistysten toimintojen kehittämällä tuetaan yrityselämää ja työllisyyttä. Tämä teema aukeaa Käskassara-ohjelmassa sivulla 23 seuraavasti:

1. Tapahtumien organisoiminen, esimerkiksi
 - a. Tapahtumat palvelemaan elinkeinotoimintaa
 - b. Suunnitelmallinen tapahtumien toteuttaminen, tuotekehittely
2. Perinne-, kulttuuri- ja harrasteyhdistysten kehittämis- ja tuotteistamistyö, esimerkiksi
 - a. Harrastuksesta työtä
 - b. Perinteestä voimaa
 - c. Museotoiminnan kehittäminen matkailuyritysten vetovoimatekijäksi
3. Osaamisen ja yhteistyön lisääminen, esimerkiksi
 - a. Alueen seurojen välinen yhteistyö
 - b. Osaamisen lisääminen
 - c. Kylätukihenkilö – kyläverkko
4. Yhdistysten yritystoimintaa tukevat investoinnit
 - a. Kylätalojen kunnostus
5. Työllisyyttä tukevat ja syrjäytymistä estävät hankkeet, esimerkiksi
 - a. Sosiaalisen yrityksen perustaminen

Maaseudun elinkeinotoiminta perustuu pieniin perheyrittäjäyrityksiin, yhä vähenevässä määrin nämä yritykset ovat puhtaasti maatalouden harjoittajia. Vesuri-ryhmän toiminta-alueella kehittämishaluisia toimialoja ovat:

- Matkailu
- Käsityöyrittäjäyys
- Palveluelinkeinot
- Hevostalous
- Puun ja metallin jatkojalostaminen
- Elintarvikejalostus (lähiruoka-ajatus)

Kaikkiin näihin toimialoihin edellisillä toimenpiteillä on vaikutettu ja on täytynyt vaikuttaa. Tuloksia saadaan pieninä puroina ja tulevaisuudessa tavoitteena on saada puurot muodostamaan suurempia jokia.

Koin tarpeelliseksi käyttää yrittäjyyden teemaan ja Käskassara-ohjelman tapaan lähestyä ko. aihetta tilaa näin paljon, koska yrittäjyys oli kunnilla yksi tärkeimmistä mielenkiinnon kohteista kaikilla strategisen johtamisen tasolla. Olisin voinut esitellä samansuuntaista ajatuksen kulkua myös kuntien markkinoinnista, uusista asukkaista, turvallisesta ja viihtyisästä luonnosta, väestörakenteeseen vaikuttamisesta, maaseudusta ja palveluista, kaikki teemoja, joissa Käskassara-ohjelman kautta tehtiin paljon töitä, mutta vaikutelmakseni jäi, että kuntien määrittelemättömät arvot olivat ns. kovia arvoja, jolloin käytännössä pääpaino oli nopeasti toteutuvilla taloudellisilla tavoitteilla ja mittareilla.

6.4 Elävän maaseudun arvo käytännössä kuntien strategisessa johtamisessa

Tähän astisista tuloksistani voisi päätellä, että Käskassara-ohjelma on ollut vahva väline kuntien strategioiden toteuttamisessa. Käytännössä analyysini toisen tason strategisista teemoista paljastaa karun totuuden (kuva 22, sivulla 58). Elävä maaseutu on vain yhdelle kunnalle tavoite, jonka eteen on mietitty koko kuntaa (niin kuntaorganisaatiota kuin koko kuntayhteisöä) koskevia keinoja. Tämä paljastaa sen, että maaseutu on liian usein vain yksi pieni hallinnon haara ja sen painoarvo kunnan strategisessa johtamisessa jää muiden rinnalla vähäiseksi. Tämä ajatus on hylätty Petäjavedellä, jossa on valittu maaseutu strategisesti vahvuudeksi, mitä kehittämällä eri toimintasektorein voidaan saada aikaan uusia mahdollisuuksia kunnan suotuisalle kehitymiselle.

Mm. Korpilahdella ja Keuruulla korostuvat kylät strategisissa teksteissä vahvoina aluekeskuksina, mutta kunnan talousahdinko on, monen muun kunnan tavoin, vähentänyt palveluiden rakenteellisilla muutoksilla kylien vetovoimaa. Kehityskierre on näin ollen kunnan toimesta negatiivinen. Kuntien ja myös valtion selviytymisstrategiat talousvaikeuksissa suosivat keskittämistä ja pohjautuvat suuruuden ekonomiaan, kun taas maaseudun kehittämisen logiikka rakentuu päinvastaisesta ajatusmallista. Tämä osaltaan on vaikeuttanut Käskassara-ohjelman strategian toteutumista.

Positiivisena signaalina pitää kuitenkin nostaa esiin se, että kunnat itse myös hakivat rahoitusta hallinnoimilleen hankkeille Käskassara-ohjelmasta. Kuntien hallinnoimat hankkeet olivat sisällöltään pääosin kunnan ja kylien markkinointihankkeita, seudullisesti laajempia musiikki-, liikunta ja kulttuuritapahtumien koordinointi- ja tuotteistamishankkeita, mm. matkailijoiden määrän kasvattamiseksi, kuntakohtaisia koulutuksia (mm. kyläoppaita), moottorikelkkauran ja yleensäkin talvimatkailun kehittämistä, tonttikartoituksia, palveluiden uudenlaisten tuotantotapojen suunnittelua ja kokeilua, elinkeino-ohjelmassa mm. luontomatkailun kehittämistä. Kaikki edellä

mainitut kuuluvat vahvasti myös kunnan ”normaaliin” toimintaan, mutta hankkeiden avulla toimintoihin on saatu rahaa ulkopuolelta kunnan budjetin ja, mikä arvokkainta, kuntalaisia tekemään yhdessä kunnan kehityksen eteen myös talkoilla. Kuntalaisten arvostus oman alueen kehittämisestä on näin realisoitunut myös käytännössä.

6.5 Loppupäätelmät ja teemoja jatkotutkimuksen aiheeksi

Tutkimuskuntien strateginen johtaminen on vielä alussa ja se on alkanut kehittymään käytännössä samoihin aikoihin, kun toimintaryhmytyökin. On silmiinpistävä se, että maahamme on syntynyt, ja kymmenen vuotta toiminut, uusi maaseudun kehittämistyötap, jossa kunnat ovat myös rahoittajina mukana, mutta samaan aikaan kunnat ovat toimintapolitiikoillaan ja strategioillaan hyvin alkeellisella tasolla maaseudun kehittämisen suhteen. Tulevina vuosina maaseudun kehittäjien pitäisikin mielestäni keskittyä enemmän maaseutupolitiikan sisältöön, niin valtio- kuin kuntatasolla, ja hyödyntää maksimaalisesti nyt rakennetut kehittämisvälineet. Maaseutu ei kehity pelkästään ”välineillä”, jos politiikan sisältö ei tue maaseudun laaja-alaisia kehittämismahdollisuuksia.

Kuntiin on muodostumassa uudentyyppisiä organisointimuotoja, joiden toimintaa valtuustojen pitäisi ohjata tavoitteillaan. Jos peilaan Jämsän seudun kuntien strategioita saman alueen kehittämissyhtiön strategiaan (Jämsänseudun elinkeinostrategia 2005—2010), tein yllättävän havainnon sen suhteen, että maaseudun kehittäminen oli kehittämissyhtiöllä huomattavasti paremmin esillä, kuin itse kunnilla. Pidemmän päälle on valtava riski se, että demokraattisesti valitut kunnanvaltuutetut eivät koe maaseudun (jota kaikki tutkimuskuntani olivat) kehittämistä strategisesti ykköstavoitteiden joukkoon kuuluvaksi. Tämä ei ole helppo haaste, koska yleiselläkin tasolla tarkasteltuna mm. Majoinen (2001, tiivistelmä) on todennut, että lainsäätäjän tahto siitä, että valtuusto ohjaisi kunnan toimintaa, olipa se organisoitu miten tahansa, näyttää toteutuvan hyvin puutteellisesti.

Tutkielmaani tehdessä mieleeni nousi useita lisäkysymyksiä, joita olisi mielenkiintoista tämän aiheen tiimoilta vielä selvittää. Ensinäkin, syventääkseni kuntanäkökulmaa, olisi ollut mielenkiintoista tehdä haastattelut kunnanjohtajille ja ylimmille luottamushenkilöille, siitä miten he ovat itse kokeneet Käskassara-ohjelman ja kuntalaisten tämänkaltaisen kansalaisaktiivisuuden. Onko toimintamallilla saatu aikaiseksi kuntapäätäjien toivomia tuloksia ja mitä nämä halutut tulokset eksaktisti ovat olleet?

Valtakunnallisesti ajateltuna kuntien strateginen johtaminen olisi oiva tutkimusaihe, sillä niin kuin tämäkin tutkimus toi ilmi, johtamiskäytännöt ovat kehittyneet varsin paljon jo kuudessa vuodessa, miltä tilanne näyttäisikään kymmenen vuoden perspektiivillä katsottuna? Kuntien strategisen liikkumavaran tutkiminen olisi varsin hedelmällistä, sillä vain liikkumavaran kautta kunta voi vaikuttaa tulevaisuuteensa ja rakentaa mahdollisuuksista vahvuuksia. Tässä tutkimuksessa mielikuvakseni jäi, että kuntien kireä taloudellinen tilanne vähensi huomattavasti kuntien kykyä strategisenjohtamisen määrätietoisuuteen.

Jäin myös miettimään sitä, mitä Käskassara-ohjelmasta rahoitetut 86 hanketta todella ovat saaneet aikaan? Tämän selvittämiseksi olisi pitänyt tehdä syvempi analyysi hankkeista ja niiden loppuraporteista, ennen kaikkea käydä paikan päällä itse toteamassa ja haastattelemassa toimijoita. Samalla vertailun vuoksi olisi hyvä käydä myös niissä kylissä, jotka eivät rahoitusta käyttäneet ja tehdä sama kysely. Samalla pitäisi selvittää se, miten ruohonjuuritason toimijat kokivat tämän rahoituskanavan antavan mahdollisuuksia osallistumiseen kunnan toimintoihin ja kehittämiseen?

Neljäs mielenkiintoinen tutkimusteema tästä aiheesta olisi Vesuri-ryhmän hallinnon ja valtion paikallishallinnon yhteistyön sujuminen. Miten tähän toimintaan rakennettu verkosto toimii ja miten eri osapuolet yhteistyön kokivat? Mitkä olivat ne tulokset jotka saatiin nimenomaan verkostomaisen toiminnan tuotoksena ja joita ei olisi voitu saavuttaa pelkällä viranomaistyöllä?

Kansanliikkeenä kylä- ja asukas-yhdistystoiminta ovat olleet valvomassa sitä, että kansalaisten tasavertaisuus ja -arvoisuus toteutuu käytännössä. Toiminta on ollut varsin monipuolista ja käytännönläheistä. Sama tasa-arvoisuuden valvontatehtävä on myös julkisella vallalla; kunnilla ja valtiolla. Se millainen maaseutu Suomessa halutaan tuleville sukupolville siirrettävän, ratkeaa pitkälti lähimmän kymmenen vuoden aikana. Henkilökohtaisesti toivoisin, että maaseutualueet voisivat kehittyä omista vahvuuksistaan käsin ja tuoda maallemme näin merkittävää lisäarvoa mm. taloudellisesti, sosiaalisesti, kulttuurillisesti ja ympäristön hoidonkin kannalta. Tutkielmani pääkohde; Vesuri-ryhmä on omalla työllään, pääosin ihmisten vapaaehtoisvoimin, osoittanut sen, että sen alueelta löytyy laaja joukko ihmisiä, jotka haluavat ja uskovat maaseudun (=kuntien) kehittyvän.

LÄHTEET

Alasuutari, Pertti: (2001) *Laadullinen tutkimus*. 3. uudistettu painos. Osuuskunta Vastapaino. Tampere.

Ansoff, H. Igor: (1981) *Strateginen johtaminen*. Suomennos Rajala, Pirkko. Ekonomia-sarja no: 70. Weilin+Göös. Espoo.

Ansoff, H. Igor: (1984) *Strategisen johtamisen käsikirja*. Lyhennelmä: Lahdenpää, Markku, suomennos: Lainema, Matti. Alkuperäinen teos *Implanting Strategic Management*. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki.

Ansoff, H. Igor: (1989) *Strategia 2000*. Suomennos: Vakkuri, Aaro. Alkuperäinen englanninkielinen teos: *The New Corporate Strategy*. 1965. Oy Rastor Ab/Rastor-Julkaisut. Helsinki.

Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryytänen, Aimo ja Siitonen, Pentti: (2003) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

Brewer, John ja Hunter, Albert: (1989) *Multimethod research: a synthesis of styles*. Sage. Newbury Park.

Bennis, Warren ja Nanus, Burt: (1986) *Johtajat ja johtajuus*. Suomennos Rajala Pirkko. Weiling+Göös. Espoo.

Bryson, John M.: (1995) *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*. Jossey-Bass. San Francisco.

Chandler Alfred D. Jr: (1990) *Strategy and Structure. Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. The Mit Press, Cambridge.

Denzin, Norman K.: (1978) *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*. Aldine. Chicago.

Eskola, Jari ja Suoranta, Juha: (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Osuuskunta Vastapaino. Tampere.

Harjula, Heikki ja Prättälä, Kari: (2004) *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. Gummerrus Kirjapaino Oy. Jyväskylä

Hautamäki, Lauri: (1989) *Elävä kylä – Elävä kotiseutu – Elävä Suomi. Kylätoiminnan tausta, synty ja laajeneminen kansanliikkeeksi*. Kyläasiain neuvottelukunta. Helsinki.

Haveri, Arto: (1995) *Ohjelmat menestystekijänä. Strateginen lähestymistapa*. Finnpublishers Oy, Tampere.

Haveri, Arto ja Majoinen, Kaija: (1995) *Seudulliset kehittämissuunnitelmat ja niiden arviointi*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki

Hirsijärvi, Sirkka, Remes, Pirkko ja Sajavaara, Paula: (2003) *Tutki ja kirjoita*. 6.-9. painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Huttunen, Jouko: (1994) *Kasvatustieteellinen tutkimus*. Artikkeliteoksessa Tieteellisten menetelmien perusteita ihmistieteissä. Opiskelijan opas. teoksen toimittanut Niskanen, Vesa, A. Yliopistopaino. Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus.

Hyyryläinen Torsti: (1994) *Toiminnan aika. Tutkimus suomalaisesta kylätoiminnasta*. Line Sixtyfour Publications. Vammala.

Juuti, Pauli: (2001) *Johtamispuhe*. Aavaranta-sarja no 48. PS-Kustannus, Juva.

Järvenpää, Marko, Partanen, Vesa ja Tuomela, Tero-Seppo: (2001) *Moderni taloushallinto. – Haasteet ja mahdollisuudet*. Edita. Oyj. Helsinki.

Kamensky, Mika: (2000) *Strateginen johtaminen Suomessa eilen, tänään, huomenna*. Liiketaloustieteellinen aikakauskirja. 1/2000, s. 144–157 .

Kaplan, Robert S. ja Norton, David, P.: (2002) *Strategialähtöinen organisaatio. Tehokkaan strategiaprosessin toteutus*. Käännös: Margit Heinämäki, asiantuntija Jukka Peltola. Talentum. Helsinki.

Karila Alpo: (2002) *Kuntien talouden ja toiminnan ohjauksellisten välineiden muutos ja tilivelvollisuuden toteutuminen*. Artikkeliteoksessa Kuntaväki tutkii. Kuntaliiton tohtorikoulutusohjelma 1990—1997. Sivut 136—165. Ståhlberg, Krister ja Kettunen, Aija (toim.). Acta-väitöskirjasarja 3/2002. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Keski-Suomen Kyläohjelma 2001—2006: (2002) *Yhdessä Hyvä Elää*. Keski-Suomen Kylät ry. Painotalo Oma. Jyväskylä.

Koivula, Pirjo ja Paavola, Jura: (1994) *Resurssien yhteiskäyttö julkisyhteisöissä: selvitys eri viranomaisien välisestä yhteistyöstä verkostonäkökulmasta tarkasteltuna*. Tampereen yliopisto. Tampere.

Koponen, Tiina: (2006) *Kunnat mukana rahoittamassa maaseudun kehittämisohjelmaa. Tutkielma yhteistyön perusteista ja sujuvuudesta*. Kandidaatin tutkielma. Taloustieteiden laitos; kunnallistalous. Tampereen yliopisto.

Kotonen, Ulla: (2000) *Rahavirta analyysit, erityisesti kassavirtalaskelma, kunnan talouden ohjauksen apuvälineenä*. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 104. Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu. Lappeenranta.

Maaseutuplus (2007): *Kylien ja paikalliskehittäjien äänenkannattaja*. 2/2007. Suomen Kylätoiminta ry. Sälekarin kirjapaino Oy, Somero.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu: (10/2004) *Elinvoimainen maaseutu – yhteinen vastuumme*. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2005 – 2008. Suomen Printman Oy. Hyvinkää.

- Majoinen, Kaija: (2001) *Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi*. Acta-väitöskirjasarja 2/2001. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Mattila, Mikko ja Uusikylä, Petri: (1993) *Verkostoanalyysi politiikan tutkimuksessa –teoreettiset lähtökohdat ja metodinen perusta*. Poliitikka vol. 35;1, ss. 40-44.
- Metsämuuronen, Jari: (2001) *Laadullisen tutkimuksen perusteet*. Metodologia –sarja 4. 2. tarkistettu painos. International Met Help Ky. Viro.
- Mintzberg Henry: (1983) *Power In and Around Organizations*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.
- Musashi, Miyamoto : (1983) *Maa, vesi, tuli, tuuli ja tyhjiys*. Suomenenos: Lahdenpää, Samppa. Suomenoksen perustana A Book of Five Rings, jonka on englanniksi kääntänyt ja Musashin elämäkerralla sekä selityksillä varustanut Victor Harris (1974). Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki.
- Möttönen, Sakari: (2002) *Kunnan managerialistinen johtaminen ja poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välinen suhde*. Artikkeliteoksessa Kuntaväki tutkii. Kuntaliiton tohtorikoulutusohjelma 1990—1997. Krister Ståhlberg, Aija Kettunen (toim.) Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Lindberg, Susanne ja Walls, Heli: (2004) *Toimintaryhmien hallitustyöskentelyn opas, Takaisin juurille*. MMM. Helsinki.
- Neilimo, Kari ja Uusi-Rauva Erkki: (1999) *Johdon laskentatoimi*. 2., uudistettu painos. Oy Edita Ab. Helsinki.
- Näsi, Juha: (1991) *Arenas of strategic thinking*. Foundation for economic education. Helsinki.
- Oulasvirta, Lasse: (2004) *Budjetoinnin muutostuulia*. Artikkeliteoksessa Talousjohtamisen kehityspolkuja: tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996–2003. Kuntaliitto. Helsinki.
- Oulasvirta, Lasse ja Brännkärr, Christer: (2001) *Toimiva kunta*. Kuntakoulutus Oy. Vantaa.
- Porter, Michael, E.: (1980) *Competive Strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. Free Press. New York.
- Porter, Michael, E.: (1985) *Competive Advantage: creating and sustaining superior performance*. Free Press. New York.
- Rannisto Pasi-Heikki: (2005) *Kunnan strateginen johtaminen: tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Robson, Colin: (1995) *Real world research. a resource for social scietists and practioner-researchers*. 5.painos. Blackwell. Oxford.
- Rutman, L. : (1984) *Evaluation research methods: a basic guide*.

Sinisalmi, Martti: (2003) *Rationaalisesta suunnittelusta strategiseen johtamiseen. Tapaustutkimus toiminta-ajatuksen ja kestävän kehityksen periaatteen toimeenpanosta Porissa*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Sirniö, Teppo ja Hokkanen, Simo: (2007) *Strategian valtateitä tulokseen –tulokorteista muutosvoimaa*. Siirtopaino Oy. Jyväskylä.

Sirkkala, Ritva: (2005) *Maaseudun palveluaukot ja kolmas sektori*. Suomen Kylätoiminta ry. Painokurki Oy.

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

Sotarauta, Markku: (1999) *Suomen kaupunkipolitiikka etsii itseään. Näkemyksiä strategisista haasteista ja toimintamalleista*. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/99. Gummerrus Kirjapaino Oy. Saarijärvi.

Tammi, Jari: (2006) *Toimintolaskennan käyttömahdollisuudet ja hyödyt kunnanjohtamistyössä*. Acta Universitatis Tamperensis; 1152. Tampere University Press. Tampere.

Tesch, Renata: (1992) *Qualitative research: Analysis types and software tools*. Falmer Press. New York.

Tiihonen, Paula ja Tiihonen, Seppo: (1990) *Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho*. Valtion painatuskeskus. Helsinki.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli: (2004) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Uusitalo, Eero: (1998) *Elinvoimaa maaseudulle. Miksi, kenelle ja miten? Maaseutupolitiikan perusteet*. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki.

Uusitalo, Eero: (2003) *Maaseutu kansan vai hallinnon käsissä? Kunnallisan alan kehittämistätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 49*. Vammala.

Valtonen, Hannu ja Rissanen, Kari: (2000) *Lama, kuntien talous ja sosiaali- ja terveystoimet*. Teoksessa Loikkanen, Heikki ja Saari, Juho: *Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne*. Helsinki. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Whittington, Richard: (1997) *What is strategy – and does it matter?* International Business Press. London.

Muut kirjalliset lähteet:

Eskola, Erkki: (2005) *Kutas 3 -kurssin opetusmoniste, Tarkastuslautakunnan käytännön työskentely*. Tampereen yliopisto.

Haveri, Arto: (2005) *Kunnan Strateginen johtaminen -kurssin luentomonisteet*. Syksy 2005. Tampereen yliopisto.

Käskassara-ohjelma: (2001) Vesuri-ryhmä ry. Jämsä.

Mälkiä, Matti: (2007) Strateginen johtaminen JOS2 -kurssin luentomoniste, 5. luento. Johtamisen sivuainekokonaisuus kevät 2007. Helsingin yliopisto.

Uusitalo, Eero: (2007) KYLÄSSÄ HYVÄ ELÄÄ– Keski-Suomen paikallisen kehittämisen tulevaisuusseminaarin luentomoniste 9.2.2007. Vanha Ortopedia. Jyväskylä.

Internet-lähteet:

Euroopan unionin virallinen lehti (EUVL): (2005) . Neuvoston asetus N:o 1698/2005. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen. L 277/1. 21.10.2005.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/oj/2005/l_277/l_27720051021fi00010040.pdf.

Tulostettu 27.5.2007

Euroopan unionin virallinen lehti (EUVL): (2006) Neuvoston päätös maaseudun kehittämistä koskevista yhteisön strategisista suuntaviivoista (ohjelmakausi 2007—2013) L 55/20. 25.2.2006.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/oj/2006/l_055/l_05520060225fi00200029.pdf. Tulostettu

27.5.2007

Jämsänseudun Master Plan kokonaissuunnitelma.

http://www.jamsanseutu.fi/jamsan_seutu/seutuhankkeet/hankkeiden_esittelyt/jamsan_seudun_matkailun_master_p/. Luettu 15.4.2007

Jämsän seudun elinkeinostrategia 2005-2010.

http://www.jamsanseutu.fi/mp/db/material_folder/x/IMG/15122:14733/file/Elinkeinostrategia2005-2010.pdf. Luettu 15.4.2007.

Himoskylä 2015- hanke.

http://www.jamsanseutu.fi/jamsan_seutu/seutuhankkeet/hankkeiden_esittelyt/himoskyla_2015/.

Luettu 15.4.2007.

Jyväskylän verkostokaupunki. <http://www.jyvaskylanseutu.fi/sivu.php/verkostokaupunki/verkitl2>.

Luettu 1.4.2007.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu: (2001) *Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka*. Maaseutupolitiikan kokonaisohjelma vuosille 2001—2004, tiivistelmä.

http://www.maaseutupolitiikka.fi/Julkaisut/Kokonaisohjelma_2001-2004_tiivistelm%C3%A4.pdf.

tulostettu 18.4.2007.

Valtakunnallinen kylätoimintaohjelma : (2003).*Voimaa kuin pienessä kylässä!* Suomen

Kylätoiminta ry. Nettiversio: <http://www.maaseutuplus.net!/view/!id738/body3=507>, luettu toukokuu 2006.

Tilastokeskus (2006): tilastollinen kuntaryhmitys, pdf-versio.

www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;341;31661;76262;76271, luettu 10.5.2006.

Käskassara-ohjelmaan hyväksytyt hankkeita, 36 s, Vesuri-ryhmä ry,

www.keskisuomenmaaseutu.info/vesuri_ryhma_ry/dokumenti , tulostettu 30.1.2007.

Lait:

Kuntalaki 1995/365

Kuntien omat aineistot:

Jämsän kaupunki. Talousarvio vuodelle 2001 ja taloussuunnitelma 2002—2003 sekä investointisuunnitelma vuosille 2001—2005.

Jämsän kaupunki. Talousarvio vuodelle 2002, taloussuunnitelma 2003—2004, investointisuunnitelma vuosille 2002—2006. Jämsän kaupunginvaltuuston hyväksymä 10.12.2001.

Jämsän kaupunki. Talousarvio vuodelle 2003, taloussuunnitelma 2003—2005, investointisuunnitelma vuosille 2003—2007. Jämsän kaupunginvaltuuston hyväksymä 9.12.2003 § 45.

Jämsän kaupunki. Talousarvio vuodelle 2004, taloussuunnitelma 2004—2006, investointisuunnitelma vuosille 2004—2008. Jämsän kaupunginvaltuuston hyväksymä 8.12.2003 § 61.

Jämsän kaupunki. Talousarvio vuodelle 2005, taloussuunnitelma 2005—2007, investointisuunnitelma vuosille 2005—2009. Jämsän kaupunginvaltuuston hyväksymä 13.12.2004 § 73.

Jämsän kaupunki. Talousarvio vuodelle 2006, taloussuunnitelma 2006—2008, investointisuunnitelma vuosille 2006—2010. Jämsän kaupunginvaltuuston hyväksymä 15.12.2005 § 73.

Jämsänkosken selviytymisstrategia 1997—2001. Kaupunginvaltuuston hyväksymä 11.6.1997

Hyvän elämän Jämsänkoski, Jämsänkosken strategia vuosille 2003—2007. Kaupunginvaltuuston hyväksymä 9.6.2003 § 18.

Hyvän elämän Jämsänkoski, Jämsänkosken strategia vuosille 2004—2008. Kaupunginvaltuuston hyväksymä 29.3.2004 § 10.

Jämsänkosken kaupungin talousarvio 2000 ja taloussuunnitelma 2001—2002.

Jämsänkosken kaupungin talousarvio 2001 ja taloussuunnitelma 2002—2003.

Jämsänkosken kaupungin talousarvio 2003 ja taloussuunnitelma 2004—2005.

Jämsänkosken kaupungin talousarvio 2004 ja taloussuunnitelma 2005—2006.

Jämsänkosken kaupungin talousarvio 2005 ja taloussuunnitelma 2006—2007.

Jämsänkosken kaupungin talousarvio 2006 ja taloussuunnitelma 2007—2008.

Jämsänkosken kaupunginvaltuuston pöytäkirja § 275/2006.

Keuruun kaupunki. Talousarvio 2000, taloussuunnitelma 2000—2002. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 20.12.1999/ § 73.

Keuruun kaupunki. Talousarvio 2001, taloussuunnitelma 2001—2003. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 18.12.2000/§82.

Keuruun kaupunki. Talousarvio 2002, taloussuunnitelma 2002—2004. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 17.12.2001/§78.

Keuruun kaupunki. Talousarvio 2003, taloussuunnitelma 2003—2005. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 16.12.2002/§51.

Keuruun kaupunki. Talousarvio 2004, taloussuunnitelma 2004—2006. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 15.12.2003/§65.

Keuruun kaupunki. Talousarvio 2005, taloussuunnitelma 2005—2007. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 13.12.2004. Luvuissa huomioitu myös kh:n 10.1.2005 tekemä tupo-korjaus henkilöstömenoihin.

Keuruun kaupunki. Talousarvio 2006, taloussuunnitelma 2006—2008. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 19.12.2005/§64.

Keuruun kaupunki. Talousarvio 2007, taloussuunnitelma 2007—2010. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 18.12.2006.

Korpilahden kunta. Talousarvio 2002 ja taloussuunnitelma 2002—2006.

Korpilahden kunta,. Talousarvio 2003.

Korpilahden kunta. Talousarvio 2004 ja taloussuunnitelma 2005—2007.

Korpilahden kunta. Kunnanjohtajan Power Point esitys 10.4.2006. Miksi Korpilahti on käynnistänyt liitosselvityksen? 5s.

Korpilahden kunta. Johdatus muutokseen. Korpilahti-Jyväskylä liitos on osa kunta. ja palvelurakenteen muutosta. 8 s.

Korpilahden kunta. Korpilahti-Jyväskylä kuntaliitosselvitys, Talous- ja hallintoryhmän loppuraportti. 37 s.

Korpilahden kunta. Korpilahden kunnan ja Jyväskylän kaupungin liittymissopimus. 13 s.

Kuhmoisten kunta. Talousarvio vuodelle 2000. Taloussuunnitelma vuoteen 2002.

Kuhmoisten kunta. Talousarvio vuodelle 2001. Taloussuunnitelma vuoteen 2003.

Kuhmoisten kunta. Talousarvio vuodelle 2002. Taloussuunnitelma vuosille 2003—2004.

Kuhmoisten kunta. Talousarvio vuodelle 2003. Taloussuunnitelma vuosille 2004—2005.

Kuhmoisten kunta. Talousarvio vuodelle 2004. Taloussuunnitelma vuosille 2005—2006. Valtuusto 15.12.2003.

Kuhmoisten kunta. Talousarvio vuodelle 2005. Taloussuunnitelma vuosille 2006—2007. Valtuusto 13.12.2004.

Kuhmoisten kunta. Talousarvio vuodelle 2006. Taloussuunnitelma vuosille 2007—2008.

Multian kunnan toiminta-ajatus ja visio kunnasta 2010. www.multia.fi/toiminta_ajatus.html. Tulostettu 15.5.2006.

Petäjäveden kunta. Talousarvio 2000. Kunnanvaltuusto 13.12.1999 § 62.

Petäjäveden kunta. Talousarvio 2001 ja taloussuunnitelma 2002—2003. Kunnanvaltuusto 18.12.2000 § 82.

Petäjäveden kunta. Talousarvio 2004 ja taloussuunnitelma 2004—2006. Kunnanvaltuusto 15.12.2003 § 60.

Petäjäveden kunta. Talousarvio 2005 ja taloussuunnitelma 2006—2007. Kunnanvaltuusto 21.12.2004 § 62.

Petäjäveden kunta. Talousarvio 2006 ja taloussuunnitelma 2006—2008. Kunnanvaltuusto 19.12.2005 § 65.

Petäjäveden kunta. kuntastrategia. <http://www.petajavesi.fi/strategia.php> . Tulostettu 15.12.2006.

Uuraisten kunnan talousarvio vuodelle 2006. Taloussuunnitelma 2007—2008. Kunnanvaltuusto 12.12.2005, § 53. www.uurainen.fi. Tulostettu 30.11.2006.

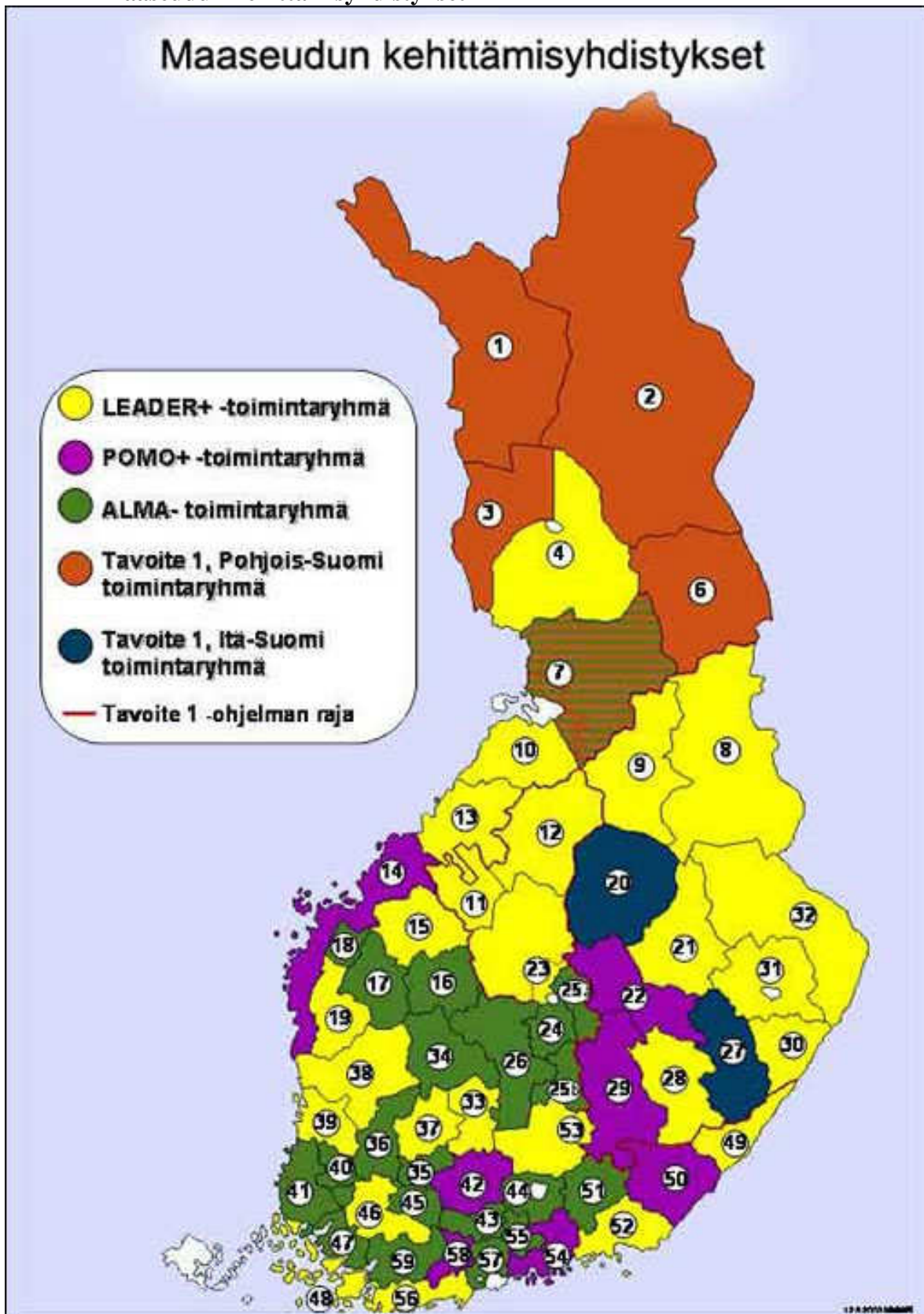
Uuraisten kunnan strategia 2004.

<http://www.uurainen.fi/tiedostot/File/UuraistenKuntaStrategia2004.pdf>: Luettu 30.11.2006.

Uuraisten kunnan visio 2010. <http://www.uurainen.fi/index.php?page=kuntastrategia>. Luettu 30.11.2006.

LIITTEET

LIITE 1 Maaseudun kehittämissyhdistyksen



1. Kyläkulttuuria Tuntureitten Maassa ry
2. Pohjoisimman Lapin LEADER ry
3. Outokaira tuottamhan ry
4. Peräpohjolan kehitys ry
6. Myötäle ry
7. Jokivarsien moderni maaseutu JoMMA ry
8. Kainuun naisryttäjäyys LEADER ry
9. Oulujärvi Leader ry
10. Nouseva Rannikkoseutu ry
11. Pirityiset ry
12. Pohjanmaan
Jokilatvat ry / Keskipiste LEADER
13. Rieska-Leader ry
14. Svenska Österbottens POMO
15. Aisapari – Härmänmaan ja Järvisseudun
Kehittämissyhdistys ry
16. Kuusiokuntien kehittämissyhdistys ry
17. Seinänaapurien kehittämissyhdistys ry
18. YHYRES –
Kyrönmaan Kehittämissyhdistys ry
19. Suupohjan kehittämissyhdistys ry
20. Ylä-Savon Veturi ry
21. Kalakukko 2006 ry
22. Maaseudun kehittämissyhdistys
Mansikka ry
23. Maaseudun kehittämissyhdistys
VIISARI ry
24. Jyväsräihä ry
25. Maaseutukehitys ry
26. Vesuri-ryhmä ry
27. Piällysmies ry
28. RAJUPUSU LEADER ry
29. Veej´jakaja ry
30. Maaseudun kehittämissyhdistys
Keski-Karjalan Jetina ry
31. Joensuun seudun LEADER ry
32. Vaara-Karjalan LEADER ry
33. Pomoottori ry
34. PoKo ry
35. Pirkan Helmi ry
36. JOUTSENTEN REITTI ry
37. Kantri ry
38. Aktiivinen Pohjois-Satakunta ry
39. Karhuseutu ry
40. Pyhäjärvisseudun Kehittämissyhdistys ry
41. Maaseudun kehittämissyhdistys
Ravakka ry
42. Hämeen Linnaseudun kehittämissyhdistys ry
43. Hyvinkään-Riihimäen
Seudun Yhteistoimintayhdistys ry Yliset
44. Eteläisen Päijät-Hämeen
toimintaryhmä ETPÄHÄ ry
45. LounaPlussa
46. Varsinais-Suomen jokivarsikumppanit ry
47. Varsin Hyvä ry
48. I Samma Båt – Samassa veneessä rf/ry
49. Etelä-Karjalan Kärki-LEADER ry
50. Länsi-Saimaan kehittämissyhdistys ry
51. Pohjois-Kymen Kasvu ry
52. SEPRÄ ry
53. Päijät-Hämeen
maaseudun kehittämissyhdistys ry
54. Idässä itää ry – Gro i Öst rf
55. Maaseudun kehittämissyhdistys
SAMPO ry
56. Pomoväst rf
57. Keskisen Uudenmaan
kehittämissyhdistys KEHU ry
58. Länsi-Uudenmaan Kehitys LUKE ry
59. Lounais-Suomen
Maaseudun Kehittämissyhdistys ry

LIITE 2 Maaseutupolitiikan järjestelmä. (Maaseutupolitiisen kokonaisuohjelma 2001-2004 tiivistelmä ,22)



LIITE 3 Himoskylä 2015- hanke

Hanke toteuttaa Jämsän seudun Master Plan –kokonaissuunnitelmaa. Työn keskipisteenä on Himoskylä

Hankkeen tavoitteet:

TAVOITE	TULOS LYHYELLÄ TÄHTÄIMELLÄ (2007)	TULOS PITKÄLLÄ TÄHTÄIMELLÄ (2015)
Himoskylän uusi yleiskaava	Prosessi käyntiin 2005. Valmis 2007.	Valmis.
Himoskylän asemakaava	Prosessi käyntiin 2005. Valmis 2006.	Valmis.
Hotelli	Investointipäätös 2006. Rakentaminen käyntiin 2006.	Valmis 2008.
Huoneistohotelli	Investointipäätös 2007. Rakentaminen käyntiin 2007.	Valmis 2008.
Mökkikapasiteetti	2006 loppuun mennessä 150 myytyä tonttia 2006 loppuun mennessä 15 000 m ² käynnistynyttä uutta rakennushanketta	
Uusi asuntoajoneuvoalue	Investointipäätös 2006. Rakentaminen käyntiin 2007. Valmis 2007.	
Satamakalvila		Toteutuminen 2015 mennessä.
Kauppakeskus		Toteutuminen 2015 mennessä.
Kylpylä	Investointipäätös 2007. Rakentaminen käyntiin 2007.	Investointi valmis 2009.
Golfkenttä	Investointipäätös 2006. Rakentaminen käyntiin 2007.	Investointi valmis 2009.
Rinneravintola 1	Yhtäaikaisesti hotelli-investoinnin kanssa.	
Rinneravintola 2		Toteutuminen 2015 mennessä.

kopioitu Hankkeen www-sivuilta 15.4.2007.

LIITE 4 Kuntien visiot

Korpilahtivisio 2008

Korpilahti on aktiivinen toimija Jyvässeudun verkostokaupungissa. Kunnan tasapainoinen kasvu perustuu elinvoimaisten kylien muodostamien aluekeskusten vetovoimaan, erinomaiseen logistiseen sijaintiin sekä elinkeinopolitiikan tuloksellisuuteen. (2003 ja 2004)

Jämsänkosken kaupungin visio vuoteen 2007 on:

hyvän seutukuntayhteistyön, työllisyyden, kehittyvän elinkeinoelämän, tasapainoisen talouden ja riittävien hyvälaatuisten palveluiden kaupunki, jossa ihmisillä on mahdollisuus hyvään elämään sekä hyvät vaikutusmahdollisuudet. (2003-2007)

Keuruu visio 2010:

Keuruu on vireä tulevaisuuteen sijoittava kaupunki, jossa tehdään töitä, opiskellaan ammattia ja asutaan viihtyisästi lähellä luontoa. Turvallinen Keuruu on lapsiperheiden toiveasuinpaikka. Keuruulaiset toimivat aktiivisesti oman kaupunkinsa parhaaksi. (2002-2006)

Petäjävesi 2010 visio:

Petäjäveden kunta on kehittyvä 4100 asukkaan Keski-Suomen käsiteollisuus ja taitoteknologiskunta, johon osaamista, asumista, yrittäjyyttä, palveluja, kyliä, ympäristöä ja kuntayhteistyötä kehittämällä on rakennettu kilpailukykyiset kehitysolosuhteet ja hyvä kuntakuva. *Muutos* Petäjäveden kunta on kehittyvä 4100 asukkaan Keski-Suomen käsiteollisuus ja taitoteknologiakunta, johon osaamisen, asumisen, yrittäjyyden, palvelujen, sijainnin, kylien, ympäristön ja kuntayhteistyön arvot ovat luoneet kilpailukykyiset kehitysolosuhteet ja hyvän kuntakuvan.

Jämsä 2015:

Jämsän kaupunki on luonnonkaunis Päijänteen rannan kansainvälinen, elinvoimainen aluekeskus, joka tarjoaa viihtyisän ja turvallisen asuin-, työ- ja vapaa-ajan ympäristön hyvien liikenneyhteyksien risteyskohdassa. Jämsä järjestää kilpailukykyiset palvelut tasa-arvoisuuden ja kestävä kehityksen periaatteita noudattaen sekä edistää metsä- ja ilmailuteollisuuden, matkailualan ja muun yritystoiminnan toimintaedellytyksiä.

Terävöittäminen 2006: Virkeä, kehittyvä ja vetovoimainen Jämsän aluekeskus: Tavoittelemme vahvaa aluekeskusta; väestökadon tyrehdyttämistä, elinkeinoelämälle onnistumisen eväitä ja kuntalaisille mahdollisuutta työllistyä.

Multia: Visio kunnasta 2010

Multian kunta on vuonna 2010 vireä ja viihtyisä pienkunta, joka tarjoaa asukkailleen tasokkaat peruspalvelut. Liikenneyhteyksien paraneminen, edulliset ja luonnonkauniit tontit ja asuntoalueet ovat houkutelleet kuntaan asumaan mm. etätyötä tekeviä henkilöitä. Kunnan maine viihtyisänä asuinkuntana on houkuttanut muutenkin lisää asukkaita, joiden työpaikat ovat muualla. Uusien asukkaiden myötä palvelujen kysyntä on kasvanut ja se on lisännyt myös palveluelinkeinoissa työpaikkojen määrää. Maatalouden rakennemuutos ja Euroopan yhdentymiskehitys on koetellut kovin ottein maaseutua. Kunnan haja-asutusalue ei kuitenkaan ole autioitunut, koska vahva metsätalous sekä erikoistuminen ovat muuttaneet maatilat monitoimitiloiksi ja näin antaneet maaseudun asukkaille tarvittavan toimeentulon. Teolliset työpaikat ovat lähinnä pienyrityksissä, jotka ovat erikoistuneet korkeaan osaamiseen ja taitoon. Puun jatkojalostus on merkittävää. Kunnan kulttuurielämä on vilkastunut suuresti kuntaan muuttaneiden ihmisten osallistuessa paikkakunnan kulttuuritapahtumiin. Multia on tunnettu erinomaisena luoto- ja kalastusmatkailukohteena. Matkailusta saa merkittävä määrä kuntalaisista toimeentulonsa. Seudullinen yhteistyö on Läntisen Keski-Suomen alueella kehittynyt suotuisasti ja kaikkia kuntia hyödyttävällä tavalla. Kunnallisia tehtäviä hoidetaan enenevässä määrin kuntien yhteistyönä tai ostamalla niitä joko naapurikunnilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta.

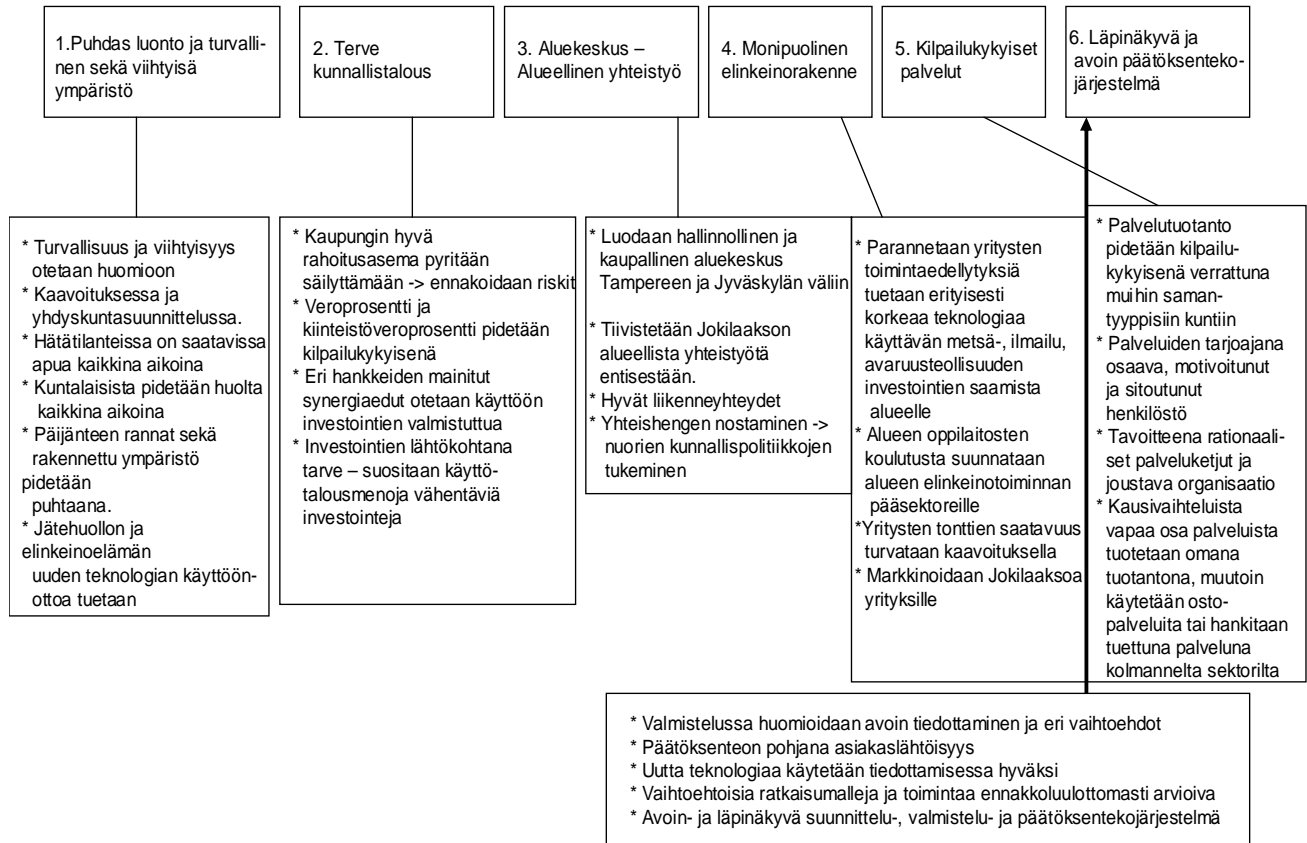
Uuraisten visiota ei ole muokattu lyhyeksi iskulauseeksi, vaan Uuraisten kunnan visio 2007 (hyväksytty kunnanvaltuustossa 11.6.2001) kuuluu näin:

- Uuraisilla on hyvä asua, elää ja tehdä työtä
- Uurainen on kansallisesti tunnettu asumisen ja yrittämisen kunta
- Uuraisilla on moniarvoinen, avoin ja luova ilmapiiri, joka antaa edellytyksiä henkiselle kasvulle ja vahvalle identiteetille
- Uuraisten vaihteleva luonto, toimivat yhteydet sekä viihtyisä, rauhallinen ja maaseutumainen asuinympäristö muodostavat turvallisen kuntakokonaisuuden

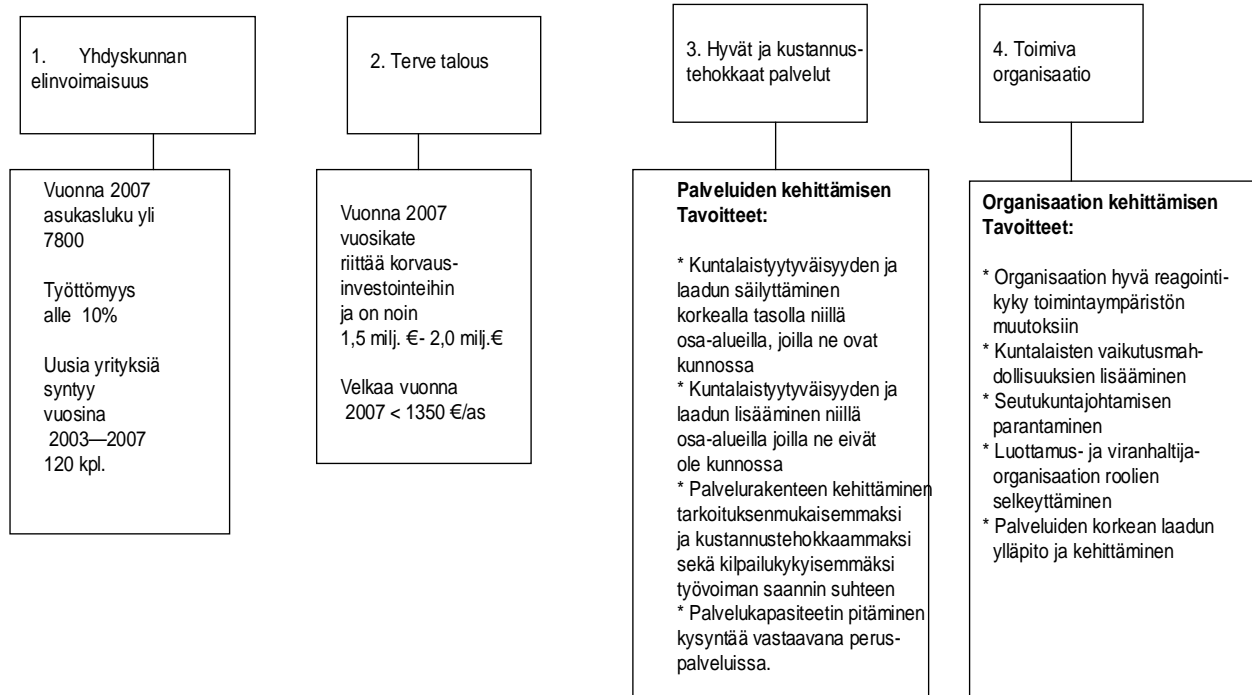
Uuraisilla on selkeä rooli asuin- ja pienyrittäjäyyskuntana Jyväskylän seudulla.

LIITE 5 Tavoite-keino puut (strategiset hierarkiakartat) tutkimuskunnista 6 kpl

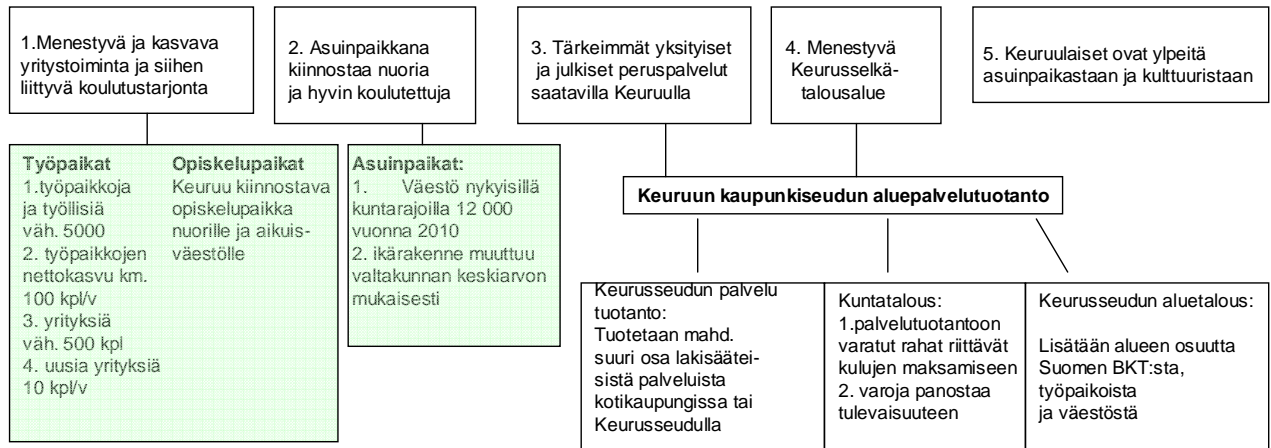
Jämsän strateginen hierarkiakartta



Jämsänkosken strateginen hierarkiakartta



Keuruun strateginen hierarkiakartta



Korpilahden strateginen hierarkiakartta

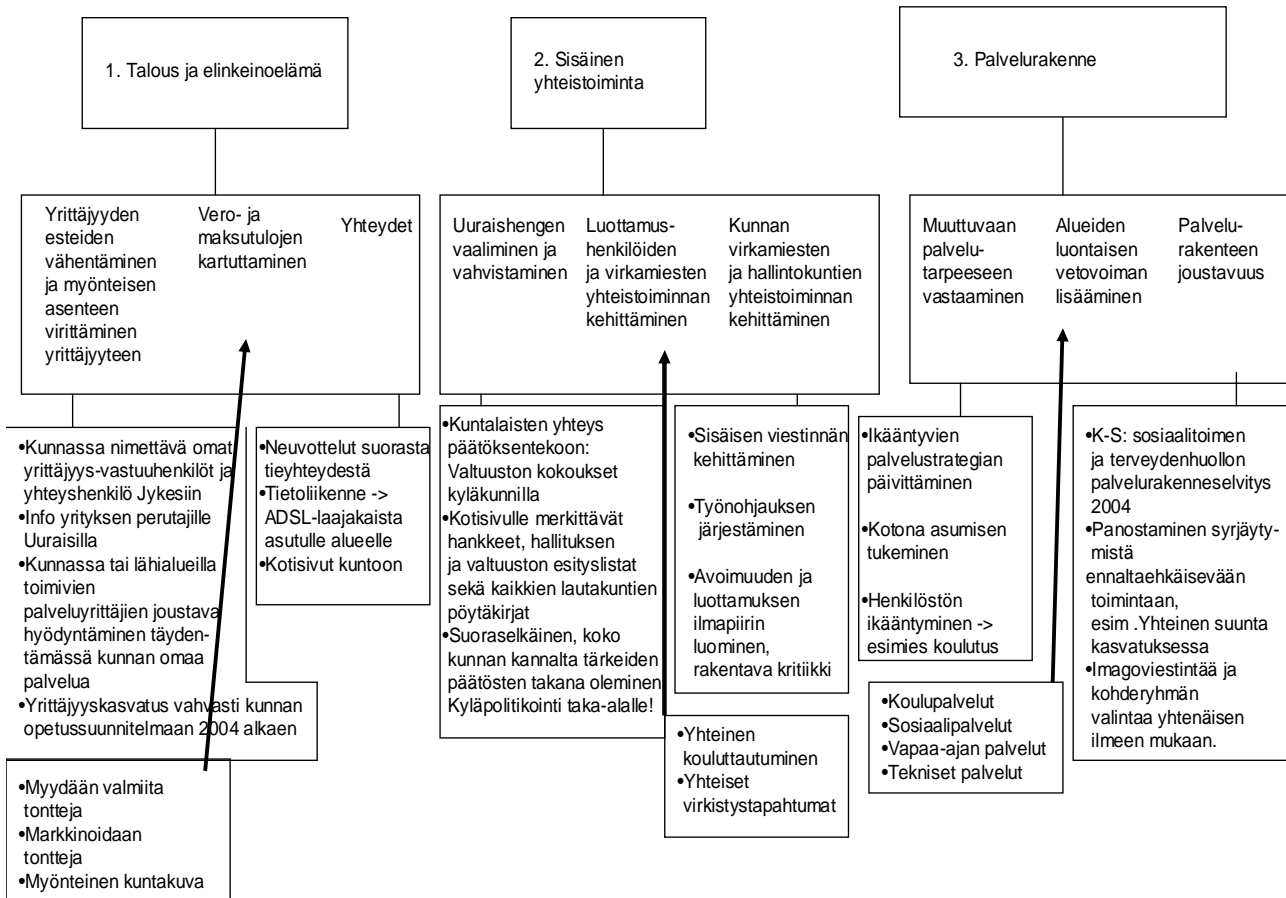
1. Talous ja palvelut

- Terveen talouden kunta-alijäämät on katettu, lainamäärä oikea suhteessa kantokykyyn
- Verokannat pidetään seutukunnan keskim. tasolla kunta on muuntanut omaisuuttaan paremmin tuottavaksi
- Seudulliset palveluntuotantojärjestelmät toimivat tehokkaasti ja laatu on todetusti kilpailukykyistä
- Oma palvelutuotanto arvioidaan laadun osalta säännön mukaisesti
- Kunnan henkilöstön osaamistaso on noussut vertailuajanjaksolla
- Kunnassa säännönmukaisessa käytössä demokratiamittarit
- Hankinta/kilpailutusosaaminen kunnossa läpi organisaation

2. Kehittäminen

- * Kunnan kasvuedellytysten varmistaminen ja väestörakenteen tasapainoittaminen
- * Kunnan maankäyttösuunnitelman toteuttamisen myötä tarjolla jatkuvasti monipuolisia vaihtoehtoja asuin-, vapaa-aika- ja teollisuusrakentamiselle
- * Kylät muodostavat yhdessä alueellisesti vahvoja kokonaisuuksia, jota tukee kylätalojen aktiivinen toiminta ja hyvät puitteet
- * Vapaa-ajan asujen lisääntyvä määrä ja heidän kokemuksensa sekä osaamisensa on hyödynnetty kunnan kehittämisessä
- * Kunnan elinkeinopoliittisen linjauksen mukaisesti muovi- tuotanto, kulttuuri- ja luontomatkailu- ja osaaminen sekä kiviteollinen tuotanto ovat kasvaneet yritysten määrien ja työpaikkojen osalta

Uuraisten strateginen hierarkiakartha



Petäjaveden strateginen hierarkiakartta

