Tampereen yliopisto

ELLA MUSTAKANGAS

Maaseutukunta ja hallinta

Kunnan strategiatyö ja hanketoiminta maaseutualueiden kehittämisessä

Tampereen yliopiston väitöskirjat 1328

Tampereen yliopiston väitöskirjat 1328

ELLA MUSTAKANGAS

Maaseutukunta ja hallinta

Kunnan strategiatyö ja hanketoiminta maaseutualueiden kehittämisessä

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Esitetään Tampereen yliopiston
Johtamisen ja talouden tiedekunnan
suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi
Tampereen yliopiston Pinni B -rakennuksessa,
salissa B1096, Kanslerinrinne 1,
Tampere, 31.10.2025, klo 12

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

Vastuuohjaaja ja Kustos	Professori Jouni Häkli Tampereen yliopisto	
Ohjaaja	Tutkimusprofessori Hilkka Vihinen Luonnonvarakeskus	
Esitarkastajat	Dosentti Torsti Hyyryläinen Helsingin yliopisto	Dosentti Petri Kahila Itä-Suomen yliopisto
Vastaväittäjä	Dosentti Torsti Hyyryläinen Helsingin yliopisto	

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality -ohjelmalla.

Copyright ©2025 tekijä

Kannen suunnittelu: Roihu Inc.

ISBN 978-952-03-4136-7 (painettu)
ISBN 978-952-03-4137-4 (verkkojulkaisu)
ISSN 2489-9860 (painettu)
ISSN 2490-0028 (verkkojulkaisu)
http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-4137-4

Tampereen yliopiston painetuissa väitöskirjoissa on kompensoitu painatuksesta aiheutuneet hiilidioksidipäästöt.

PunaMusta Oy – Yliopistopaino
Joensuu 2025

Ei kukaan ole yksinään kyllin viisas.

Titus Maccius Plautus

KIITOKSET

Moni vertaa väitöskirjan kirjoittamista maratoniin. Minun tutkimustyötäni voisi sen sijaan kuvata jopa ultrajuoksuna, sen verran pitkästä matkasta on kaikkiaan ollut kyse. Ensimmäiset askeleet kohti väitöskirjan kirjoittamista otin jo 2000-luvun alussa, kun tuoreena maatalous- ja metsätieteiden maisterina aloitin työt MTT Taloustutkimuksessa kuntatason kumppanuutta maaseutupolitiikan toimeenpanossa käsitelleessä tutkimushankkeessa. Tämä tutkimus poiki sittemmin kaksi muuta kuntien maaseudun kehittämiseen pureutunutta tutkimushanketta, joihin väitöskirjani osin pohjautuu.

Pitkälle tutkimusmatkalle on sattunut myös vähemmän akateemisia taipaleita. Tätä selittää maaseudun vetovoima, joka oli kohdallani niin voimakas, että muutin tutkimuksen puolivälissä Helsingistä Sotkamoon. Kainuussa tutkijan positio vaihtui myös maatalousyrittäjän saappaisiin ja väitöskirjatyöhöni tuli useiden vuosien tauko. Elämä maaseutukunnassa osoittautui kuitenkin tutkimustyöni kannalta antoisaksi; kipinä kirjoittamiseen palasi, ja kokemukseni maaseutukunnasta kyläläisenä, yrittäjänä ja kuntapäättäjänä toivat tutkimustyöhöni uutta pontta. Tässä kohden esitän suuret kiitokset väitöskirjani toiselle ohjaajalle, maaseutupolitiikan professori Hilkka Vihiselle. Olet jaksanut uskoa minuun ja työni valmistumiseen, vaikka tutkijanpolkuni näytti välillä lähes umpeenkasvaneelta. Keskustelumme etäyhteydellä, akateeminen ammattitaitosi ja näkemyksellisyytesi maaseutupolitiikasta ovat olleet tutkimustyössäni valtava voimavara.

Erityiset kiitokset osoitan myös Tampereen yliopiston aluetieteen professori Jouni Häklille. Osoitit luottamusta ottamalla minut toistamiseen aluetieteen jatkoopiskelijaksi ja mahdollistit kuulumiseni yliopistoyhteisöön. Palautteesi kirjoitusprosessin eri vaiheissa valoi uskoa, että kyllä tämä tästä vielä valmistuu. Kiitän myös Tampereen yliopiston hallintotieteiden, kauppatieteiden ja politiikan tutkimuksen tohtoriohjelmaa ja tutkijakoulua, joiden kurssitarjonta oli ollut mitä kiinnostavin ja osunut hyvin etätutkijan tarpeisiin. Väitöskirjani esitarkastajina toimivat dosentti Torsti Hyyryläinen Helsingin yliopistosta ja dosentti Petri Kahila Itä-Suomen yliopistosta. Kiitän Torstia ja Petriä tarkkanäköisistä lausunnoista, niiden avulla pystyin parantamaan käsikirjoitustani merkittävästi. Torstille erityiskiitos myös vastaväittäjäksi lupautumisesta.

Kuten usein maaseutututkimuksessa, tieteerajoja ylittävät pohdinnat ovat olleet tutkimustyössäni hyödyllisiä ja myös erittäin palkitsevia. Kiitän edesmennyttä hallintotieteen dosentti Markku Kiviniemeä yhteistyöstä tutkimustyöni alkuvaiheessa. Yliopistolehtori Jarkko Pyysiäistä sekä dosentti Kari Mikko Vesalaa kiitän yhteistyöstä maatilojen monialaistumista kuntatason kehittämiskohteena käsitelleessä tutkimuksessa ja näköalojen avaamisesta sosiaalipsykologian suuntaan. Jarkkoa kiitän myös yhteisistä aineistonkeruumatkoista Itä-Suomeen. Työskentelystä teidän kanssanne on jäänyt hyviä muistoja.

Olen kirjoittanut merkittävän osan väitöskirjastani kainuulaiselta maaseudulta käsin. Koen kuitenkin olleeni koko ajan osa maaseutututkijoiden yhteisöä, niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Kiitän erityisesti kansallista maaseutututkijoiden ja kehittäjien yhdistystä, Maaseudun Uusi Aika ry:tä ja sen toiminnassa tapaamiani ihmisiä inspiroivista keskusteluista ja kohtaamisista vuosikymmenten varrella. Olette olleet tärkeitä kanssakulkijoita – ystäviäkin. Lisäksi kiitän Ulla Ovaskaa ja Olli Voutilaista työtoveruudesta ja tutkijan arjen jakamisesta MTT Taloustutkimuksen aikoina. In spring 2007, I made a two-month visit to the Institute of political research of the Hungarian academy of sciences in Budapest. I thank Imre Kovách, the director of the institute, for this opportunity. I would also like to thank Petra Derkzen for her support and friendship during doctoral studies and for lively memories from several European countries.

Väitöskirjani kaksi ensimmäistä artikkelia valmistuivat tutkimushankkeissa, joita rahoitti maa- ja metsätalousministeriö Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän suosituksesta. Lisäksi tutkimustyön alkuvaiheessa sain apurahaa Kunnallisalan kehittämissäätiöltä. Keskitien säätiön myöntämä apuraha mahdollisti uuden aineiston keräämisen ja tutkimuksen valmiiksi saattamisen. Kiitän rahoittajia saamastani taloudellisesta tuesta.

Viime kädessä tutkimukseni teki mahdolliseksi siinä mukana olleet kunnat ja niiden kehittämiseen osallistuneet ihmiset. Lämmin kiitos teille yhteistyöstä ja haastatteluista sekä kolmen kunnan osalta myös mahdollisuudesta osallistua kuntastrategioiden valmisteluprosessien havainnointiin. Kiitokset kuuluvat myös kotikuntani Sotkamon lähipalveluille, etenkin kirjastolle ja sen avuliaalle henkilökunnalle. Lisäksi lähetän kiitokseni viisaille sotkamolaisille naisille, kuten Ailalle, Piialle, Heidille ja Merjalle. Kohtaamiset – satunnaisetkin – ovat kantaneet.

Tutkimuksen parhaimmat oivallukset ovat usein syntyneet muualla kuin kirjoituspöydän ääressä. Ylikuumenneet ajatukset ovat viilentyneet karjanhoitotöissä ja ruumiillisen työn ääressä uusia ideoita on putkahdellut. Tässä kohden erityiskiitokset kuuluvat rakkaalle puolisolleni Jyrkille. Sinun tuellasi olen voinut osallistua maatilan

töihin tutkimuksen ehdoilla. Kiitos venymisestäsi Jyrki, kaiken jaksamisen rajoilla. Äitiäni Rauhaa kiitän ymmärryksestä ja tuesta elämäni eri käänteissä. Anja-anoppia ja edesmennyttä Yrjö-appea kiitän työtiloistani Niemelässä ja Anjaa myös alakerran tarjoiluista. Edesmennyt isäni Esko olisi ylpeä tyttärestään, suvun ensimmäisestä tohtorista. Viimeiset kiitoksen sanat osoitan rakkaalle pojalleni Juholle, elämäni valolle. Sinun kaltaisissasi on tulevaisuus, myös maaseudulla.

Sotkamossa, Rimpilänniemellä syyskuussa 2025

Ella Mustakangas

TIIVISTELMÄ

Tutkimus käsittelee suomalaisten kuntien roolia maaseudun kehittäjinä ja kuntien maaseudun kehittämisessä ilmenevää hallinnan tapaa. Maaseudun kehittämiseen kunnissa ovat vaikuttaneet hallinnon uudistukset, Euroopan unionin ohjelmiin pohjautuva aluekehittäminen sekä kuntien elinkeinopolitiikan laajentuminen kunnan koko toimintaa koskevaksi elinvoimapolitiikaksi. Paikallisen elinvoiman edistämisessä keskeisiä välineitä ovat kuntastrategia ja hankkeet. Molemmat edellyttävät kunnissa yhteistyötä ja panostamista toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen.

Kuntien maaseutualueilleen kohdistamaa strategiatyötä ja hanketoimintaa lähestytään tutkimuksessa maaseutukontekstissa tapahtuvana hallintana. Strategiatyö ja hanketoiminta ovat yhtäältä hallinnan välineitä, jotka kytkevät maaseutua erilaisiin muutosvoimiin, ja toisaalta laajemmin hallinnan tavan ilmentymiä. Tarkastelu kohdistuu ensinnäkin siihen, miten kunnat kehittävät maaseutualueitaan strategiatyönsä ja hanketoimintansa avulla. Millaisia ulkoisia ja sisäisiä muutosvoimia kunnat hyödyntävät maaseudun kehittämisessä ja millaisia yhteistyöasetelmia kunnissa tämän pohjalta syntyy? Käsitteellisenä lähtökohtana ovat ekso-, endo- ja neoendogeenista maaseudun kehitystä koskevat teoriat. Samalla hallinnan maaseudulla nähdään rakentuvan kuntakontekstissa nimenomaan kuntien strategiatyön ja hanketoiminnan pohjalta. Näiden kahden kehittämismuodon tuottamaa hallinnan tapaa analysoidaan edelleen David J. Douglasin jäsentämän, maaseutua koskevan hallinnan teorian avulla.

Tieteenfilosofisesti tutkimus nojaa heikkoon sosiaaliseen konstruktionismiin ja sen osana kriittiseen realismiin. Tutkittavaa ilmiötä lähestytään yhteentoista kuntaan kohdistuneen tapaustutkimuksen avulla. Tutkimusaineistoina ovat haastattelut, kuntien strategiadokumentit, kenttämuistiinpanot kuntastrategioiden laadinnan havainnoinnista, kuntien muut julkiset asiakirjat sekä valikoidusti kuntien kehittämistä koskeva uutisointi paikallislehdissä. Haastattelut toteutettiin joko puolistrukturoituina teemahaastatteluina tai retoriseen sosiaalipsykologiaan pohjautuvalla, laadullisen asennetutkimuksen menetelmällä. Havainnointiaineisto koottiin poliittisen etnografian menetelmällä. Aineistoja on analysoitu teemoittelun, sisällönanalyysin, kriittisen realismin ydinkäsitteiden sekä siihen perustuvan teema-analyysin avulla.

Tutkimus viittaa vahvasti siihen, että kunnissa paikallisen kehittämisen edellytysten katsotaan riippuvan ulkoisista muutosvoimista, minkä mukaan kunnat maaseudun kehittämisessä myös toimivat. Kuntien strategiatyössä maaseudun sisäsyntyisten voimavarojen hyödyntäminen on kokeilevaa eikä siihen ole syntynyt kunnissa pysyviä toimintamalleja. Muutos maaseudun kehittämisessä voi kuitenkin lähteä liikkeelle kunnan omista sisäistä prosesseista, kuten kunnanjohtajan vaihtumisesta, kunnan taloudellisen tilanteen muutoksesta tai käänteestä kuntapolitiikassa. Tässä mielessä kuntien maaseudun kehittämisessä on nähtävissä omanlaisiaan, neoendogeenisen kehittämisen piirteitä.

Tutkimus osoittaa, että eksogeenisten muutosvoimien puristuksessa maaseudun hanketoiminta jää kunnissa helposti alisteiseen asemaan, vaikka endogeenisen potentiaalin hyödyntämisestä oltaisiinkin kiinnostuneita. Samalla tutkimus tekee ymmärrettäväksi sitä, miksi kunnat tukeutuvat maaseudun kehittämisessä mielellään LEADER-toimintaryhmien työhön; LEADER-ryhmien ja kylien yhteistyön edistäminen on keino ratkoa kunnissa sekä eksogeenisen että endogeenisen kehittämisen haasteita. Tutkimuksen perusteella LEADER-toiminnan mahdollistaminen on tällä hetkellä yksi tärkeimmistä neoendogeenisen maaseudun kehittämisen tavoista kunnissa.

Kuntien hallinnan tapaa maaseudulla tarkastellaan tutkimuksessa Douglasin teorian neljän eri ulottuvuuden avulla. Ne ovat 1) hallinnan muutos yleisesti, 2) globalisaatio, 3) paikallisuuden ja yhteisöllisen kehittämisen korostuminen ja 4) maaseutu ja sen muuttuvat merkityssisällöt. Tutkimuksen perusteella kunnat ovat hallinnan toimijoina maaseudulla varsin varovaisia, eivätkä pyri rakentamaan hallinnan verkostoja maaseutukontekstissa mitenkään systemaattisesti. Osasyynä tähän ovat maaseutuun liittyvät mielikuvat, jotka kiinnittyvät kunnissa edelleen vahvasti maatalouteen. Se että kuntien strategiset toimet kohdistuvat usein jo entuudestaan kehittyviin kyliin ja maaseutualueisiin, merkitsee todennäköisesti kuntien sisäistä alueellista erilaistumista. Kylissä, jotka jäävät kunnan strategisen kiinnostuksen ulkopuolelle, näyttää tulevaisuus olevan pitkälti omaehtoisen toiminnan varassa.

Kokonaisuudessaan tutkimus saa pohtimaan kuntien roolia ja mahdollisuuksia maaseudun kehittäjinä myös laajemmassa yhteiskunnallisessa viitekehyksessä. Pystyvätkö kunnat ottamaan nykyisessä toimintaympäristössään maaseudun aidosti huomioon? Tutkimuksen perusteella maaseudun kehittäminen kunnissa on paitsi kuntayhteisöjen myös kansallisen tason toimijoiden vastuulla oleva kysymys.

Avainsanat: kunta, maaseutu, kuntastrategia, hanketoiminta, ekso-, endo- ja neoendogeeninen maaseudun kehittäminen, hallinta maaseudulla, tapaustutkimus

ABSTRACT

The study examines the role of Finnish municipalities in rural development and the form of rural governance employed by the municipalities. Rural development in municipalities has been influenced by administrative reforms, regional development based on European Union programs, and the expansion of municipal economic policy into a vitality policy covering all municipal activities. Municipal strategies and projects are key tools for promoting local vitality. Both require cooperation and investment to facilitate interaction between stakeholders.

The strategy work and project activities carried out by municipalities in their rural areas are examined in the study as governance in a rural context. Strategy work and project activities are, on the one hand, governance instruments that connect the region to various forces of change and, on the other hand, broader manifestations of rural governance. First, the analysis focuses on how municipalities develop their rural areas through strategy work and project activities. What kinds of exogenous and endogenous forces of change do municipalities utilize in rural development work, and what kinds of cooperation arrangements arise in municipalities on this basis? The conceptual starting point are exo-, endo- and neoendogenous theories of rural development. Second, governance in rural areas is seen to be constructed in the municipal context specifically on the basis of the municipalities' strategy work and project activities. The governance produced by these two forms of development is further analysed using David J. Douglas's theory of rural governance.

In terms of philosophy of science, the research is based on weak social constructionism and, as part of that, critical realism. The phenomenon under study is approached through a case study focusing on eleven municipalities. The research data consists of interviews, municipal strategy documents, field notes on the observation of municipal strategy preparation, other public documents from the municipalities, and selected articles on municipal development in local newspapers. The interviews were conducted either as semi-structured thematic interviews or using a qualitative attitude approach based on rhetorical social psychology. The observation data was compiled using political ethnography method. The data has been analysed using thematic analysis, content analysis, the core concepts of critical realism, and thematic analysis based on it.

The study strongly suggests that municipalities consider the prerequisites for local development to be dependent on exogenous forces of change, and that they act accordingly in rural development. In municipal strategy work, the utilization of endogenous rural resources is experimental, and no permanent operating models have been developed in municipalities. However, change in rural development can be triggered by the municipality's own endogenous processes, such as a change in the municipal executive officer, a change in the municipality's economic situation, or a shift in municipal policy. In this sense, rural development in municipalities can be seen to have its own characteristics of neo-endogenous development.

The study shows that, under pressure from exogenous forces of change, rural project activities in municipalities are easily marginalized, even if there is interest in exploiting endogenous potential. At the same time, the study makes it understandable why municipalities are keen to rely on the work of LEADER action groups in rural development. Promoting cooperation between LEADER groups and villages is a way of addressing both exogenous and endogenous development challenges in municipalities. Based on the study, enabling LEADER activities is currently one of the most important ways of promoting neo-endogenous rural development in municipalities.

The study examines municipal governance in rural areas using the four dimensions of Douglas's theory. These are 1) governance change in general, 2) globalization, 3) emphasis on locality and community development, and 4) rural areas and their changing meanings. Based on the study, municipalities are quite cautious as actors of governance in rural areas and do not seek to build governance networks in a rural context in any systematic way. One reason for this is the images associated with rural areas, which are still strongly linked to agriculture in municipalities. The fact that municipalities' strategic actions often target villages and rural areas that are already developing is likely to lead to internal regional differentiation within municipalities. In villages that fall outside the municipality's strategic interests, the future seems to depend largely on their own action.

Overall, the study prompts reflection on the role and potential of municipalities as developers of rural areas, also in a broader social context. Are municipalities able to take rural areas into account in their current operating environment? Based on the study, rural development in municipalities is a matter of responsibility not only for municipal communities but also for actors at the national level.

Keywords: municipality, rural areas, municipal strategy, project activities, exogenous, endogenous, and neo-endogenous rural development, governance in rural areas, case study

SISÄLLYS

1 Johdanto ... 17
1.1 Kunnat ja maaseutukysymys ... 17
1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset ... 22
1.3 Tutkimuksen tieteellinen asemoituminen ... 23
1.4 Tutkimuksen kulku – kaksi teemaa, neljä artikkelia ... 25

2 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ... 28
2.1 Eksogeeninen maaseudun kehitysmalli ... 30
2.2 Endogeeninen maaseudun kehitysmalli ... 32
2.3 Neoendogeeninen lähestymistapa ... 37
2.4 Hallinta maaseudun kehittämisessä ... 39
2.5 Kunnan strategiatyö ja hanketoiminta hallintana maaseudulla ... 42

3 Metodologia ... 47
3.1 Tutkimuksen tieteenfilosofiset lähtökohdat ... 47
3.2 Tapaustutkimus tutkimusstrategiana ... 50
3.3 Aineistot ja menetelmät ... 51
3.4 Tutkimusvalintojen arviointi ja eettiset näkökohdat ... 55

4 Tutkimuksen tulokset ... 58
4.1 Kuntien strategiatyö maaseudun kehittämisessä ... 58
4.2 Kunnan suhde maaseudun hanketoimintaan ... 64
4.3 Hallinta kuntien maaseudun kehittämisessä ... 69

5 Johtopäätökset ja pohdinta ... 76

6 Lähteet ... 82

7 Alkuperäisjulkaisut ... 107

Kuvioluettelo

Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys. 30

Kuvio 2. Hallinta maaseudulla Douglasin teoriaa soveltaen. 40

Kuvio 3. Hallinta maaseudulla kuntakontekstissa Douglasin teoriaa soveltaen. 70

Taulukkoluettelo

Taulukko 1. Artikkelit tutkimuskysymyksiin vastaajina. 27

Taulukko 2. Eksogeeninen maaseudun kehitysmalli. 31

Taulukko 3. Endogeeninen maaseudun kehitysmalli. 33

Taulukko 4. Neoendogeeninen lähestymistapa. 38

Taulukko 5. Osatutkimusten aineistot, menetelmät ja tutkimuskontekstit. 55

LUETTELO ALKUPERÄISJULKAISUISTA

Julkaisu I Mustakangas, E., & Vihinen, H. (2009). Maaseutu kuntien strategisessa kehittämisessä. *Maaseudun Uusi Aika*, 17(1), 34-48.

Julkaisu II Mustakangas, E. (2010). The municipality as an intermediating actor in projects: Empirical evidence from on-farm business diversification in Eastern Finland. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 11(2), 154-173.

Julkaisu III Mustakangas, E., & Vihinen, H. (2024). How do municipal strategies work in rural development: A critical realist case study. *Journal of Rural Studies*, 106, 103215.

Julkaisu IV Mustakangas, E. (2024). Relying on LEADER? A place-based policy approach to the rural development of Finnish municipalities. *Fennia - International Journal of Geography,* 202(1), 37–54.

1 JOHDANTO

Maaseutututkimuksen keskeisiä pyrkimyksiä on selittää maaseudun kehitystä ja etsiä vastauksia siihen, miten se tapahtuu (Tykkyläinen 1991; Ellis & Biggs 2001; Lowe ym. 2019). Kysymystä on lähestytty erilaisissa alueellisissa mittakaavoissa, niin maailmanlaajuisesti (esim. Li ym. 2019) kuin suppeammassa aluekontekstissa (esim. Polèse & Shearmur 2006). Tämä väitöskirjatutkimus käsittelee maaseudun kehittämistä suomalaisissa kunnissa. Tarkastelukulmina ovat ekso-, endo- ja neoendogeenista maaseudun kehitystä koskevat teoriat (Gkartzios & Lowe 2019). Yhdistän tutkimuksessani neoendogeenisen teorian tarjoamia dynaamisuuden jäsentämisvälineitä David J. Douglasin (2018) esittämään teoriaan hallinnasta maaseudulla (*rural governance*). Näihin käsitteellisiin lähtökohtiin nojaten tutkin hallinnan tapaa maaseudun kehittämisessä kuntatasolla. Empiirisesti tutkimus keskittyy kahteen potentiaaliseen maaseudun kehittämisvälineeseen, kuntien strategiatyöhön ja hanketoimintaan.

1.1 Kunnat ja maaseutukysymys

Maaseudun kehittämistä koskevassa tutkimuksessa huomion kiinnittämistä kuntiin voidaan pitää monesta syystä perusteltuna. Ensinnäkin 1990-luvulta aina 2000-luvun alkupuolelle saakka kuntiin kohdistui lukuisia hallinnollisia uudistuksia[1], joilla lisättiin kuntien päätösvaltaa ja luotiin mahdollisuuksia niiden omista lähtökohdista tapahtuvalle kehittämistyölle (Haveri & Majoinen 2017; Meklin ym. 2019). Itäsuomalaisia kuntia väitöskirjassaan tutkinut Ilkka Pyy (1998, 246-248) ennakoikin jo tuolloin tulevaisuuden riippuvan maaseudulla siitä, miten kunnat onnistuvat asukkaidensa aktivoinnissa sekä siitä, millaisia kehittämisverkostoja ne paikallisessa ja seudullisessa mittakaavassa tulevat luomaan (ks. myös Kahila 1999). Odotukset kuntien lisääntyvästä yhteistyöstä sekä kylien että naapurikuntien suuntaan voimistuivat 1990-luvulta alkaen myös uuden politiikan alan, maaseutupolitiikan, piirissä (Uusitalo 1998, 133-

[1] Kuntien toimivallan lisääminen aloitettiin vapaakuntakokeilulla vuonna 1989, mitä seurasi sääntelyn purku ja kuntien valtionosuusuudistus vuonna 1993 ja kuntalain uudistus vuonna 1995. Jatkumoa tälle kehitykselle olivat myös 2000-luvun alussa toteutetut Seutukuntien tuki -hanke, Kainuun hallintokokeilu, aluekeskusohjelma, kansallinen terveysprojekti sekä lisäavustukset kuntaliitosten valmisteluun (Meklin ym. 2019, 73-75).

134; ks. myös Hyyryläinen 2014). Vaikka valtion kuntiin kohdistama hallinnollinen uudistamistyö osoittautui sittemmin varsin tempoilevaksi (Jäntti 2016, 96; Haveri 2011), toi se mukanaan myös kuntaliitoksia, joihin liittyi niin ikään maaseutupoliittisia haasteita. Edustuksellisen demokratian ohetessa heräsi huoli erityisesti siitä, tulevatko maaseudun asukkaat uusissa liitoskunnissa kuulluiksi (Katajamäki 2013a; Kattilakoski & Backa 2013) ja pidetäänkö maaseutua laajentuneissa kunnissa kehittämisen näkökulmasta ylipäätään kiinnostavana (Suutari ym. 2011, 10). Samalla, kuten Karhun ja Kohvakan (2024) analyysi osoittaa, liitoshankkeita pohdittaessa kunnissa on aktivoiduttu kunnan identiteetin ja sen maantieteellisten rajojen merkitysten uudelleentulkitsemisessa, pyrkimyksenä löytää näin paras tapa säilyttää kunta vetovoimaisena asuinpaikkana myös jatkossa.

Kuntien kehittämispoliittiset haasteet ovat siten tätä nykyä varsin moninaisia. Tämä näkyy myös siinä, että kuntien perinteisen, yritysten toimintaedellytyksiin keskittyvän elinkeinopolitiikan on katsottu laventuneen vähitellen koko kunnan toimintaa ja sen asukkaiden hyvinvointia ja osallisuutta edistäväksi elinvoimapolitiikaksi (Paananen ym. 2014; Makkonen & Kahila 2021). Kuntien on toisin sanoen odotettu irrottautuvan sektorikohtaisesta ajattelutavasta ja tunnistavan, että käytännössä kaikilla kunnan toiminnoilla on vähintäänkin välillinen vaikutus kunnan elinvoimaan (Huovinen 2017). Tästä näkökulmasta katsottuna maaseutu ja sen asukkaat sekä siellä toimivat yritykset ja yhteisöt ovat olennainen osa sitä toimintojen kokonaisuutta, johon paikallisen elinvoimatyön tulisi kunnissa pohjautua. Maaseutua voidaan lähestyä jopa omanlaisenaan innovaatioympäristönä, mikäli niin halutaan (Suutari & Rantanen 2011). Koska maaseudulle tyypilliset haasteet, kuten väestön väheneminen ja taloudellisten toimintojen supistuminen, määrittävät kehityksen suuntaa varsin monissa suomalaissa kunnissa (ks. esim. Fritsch ym. 2024), on maaseutukysymys kuntien tulevaisuutta ajatellen merkittävä.

Kuntien elinvoiman edistämisessä tarvitaan käytännön työvälineitä. Niistä tärkein on kuntastrategia, joka on kunnille nykyään lakisääteinen ja päivitettävä vähintään kerran valtuustokauden aikana (Kuntalaki 410/2015). Suomen Kuntaliiton (2025) ohjeistuksen mukaan kunnan strategiatyöskentelyssä on lähdettävä liikkeelle kunnan toimintaympäristön ja sen tulevan kehityksen analyysista, minkä pohjalta varsinainen strategiatyö tehdään. Kuntalaisten osallistamista strategian laadintaan pidetään tärkeänä ja siihen on olemassa erilaisia keinoja, kuten kyselyt sekä erilaisin menetelmin järjestettävät keskustelutilaisuudet (ks. Tienari & Harviainen 2020). Kun strategia on hyväksytty valtuustossa, sitä lähdetään toteuttamaan yleensä erilaisten toimialakohtaisten ohjelmien avulla. Samalla se muodostaa pohjan kunnan hanketoiminnalle, josta on Suomen EU-jäsenyyden aikana muodostunut kunnille yksi tärkeimmistä

tavoista kehittää toimintaansa ja alueensa elinvoimaa (Mustakangas ym. 2003; Jakola & Prokkola 2021). Hankkeita toteutetaan kunnissa yleensä yhteistyössä muiden alueen toimijoiden kanssa, kumppaneina voivat toimia esimerkiksi naapurikunnat, yritykset, oppilaitokset sekä alueella toimivat erilaiset järjestöt ja yhdistykset. Keskeinen yhteistyötaho maaseudun kehittämisessä ovat myös paikalliset LEADER-toimintaryhmät.[2] Koska hanketoiminta ei kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin, ovat hankkeet kuntien näkökulmasta ennen kaikkea investointi (Jakola & Prokkola 2021, 62), ja niihin liittyy mitä suurimmassa määrin poliittisia valintoja.

Lähestynkin kuntien toteuttamaa maaseudun kehittämistä niiden strategiatyön ja hanketoiminnan pohjalta. Koska nämä kehittämisen muodot edellyttävät kunnissa panostamista yhteistyöhön ja eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta, edustavat kuntien strategiatyö ja hanketoiminta lähtökohtaisesti juuri sellaista toiminnan tapaa, jota tutkimuskirjallisuudessa on kutsuttu hallinnaksi maaseudulla (Little 2001; Cheshire ym. 2007; Macken-Walsh 2016; Douglas 2018). Kyseisellä käsitteellä on kuvattu ennen kaikkea sitä, miten maaseudun kehittäminen on useimmiten julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välistä yhteistoimintaa ja miten yhteiskunnan eri toimijajoukkojen tavoitteita yhteensovittamalla voidaan parantaa ja tehostaa politiikan toimeenpanoa (ks. Derkzen 2008; Bock 2019).

Tarkastelen kuntien strategiatyötä ja hanketoimintaa maaseutukontekstiin sijoittuvana hallintana kahdesta eri näkökulmasta: hallinnan välineinä, jotka kytkevät maaseutua erilaisiin muutosvoimiin, mutta myös laajemmin hallinnan tavan ilmentyminä. Kun kehittämisen muotoja jäsennetään kuntatasoisina hallinnan välineinä, huomio kiinnittyy siihen, miten kunnat kehittävät maaseutualueitaan strategiatyönsä ja hanketoimintansa avulla. Millaisia ulkoisia ja sisäisiä muutosvoimia kunnat hyödyntävät maaseutualueille kohdistamassaan kehittämistyössä ja millaisia yhteistyöasetelmia kunnissa tämän pohjalta syntyy? Maaseudun kehitystä koskevien teorioiden valossa tapa, jolla kunnat ovat valjastaneet alueen muutosvoimia maaseutunsa kehittämiseen, on tulkittavissa neoendogeenisena maaseudun kehittämisenä (Gkartzios & Lowe 2019). Samalla hallinnan maaseudulla voi nähdä kuntakontekstissa rakentuvan nimenomaan kuntien strategiatyön ja hanketoiminnan pohjalta. Tätä hallinnan tapaa tarkastelen tutkimuksessa Douglasin (2018) jäsentämän teorian eri ulottuvuuksien valossa.

---

[2] LEADER-toimintaryhmät ovat rekisteröityneitä yhdistyksiä, joiden tavoitteena on kannustaa maaseudun asukkaita paikalliseen omaehtoisuuteen ja kehittämään aluettaan sen omista lähtökohdista käsin (ks. esim. Hyyryläinen & Rannikko 2000). LEADER-toimintaryhmät saavat rahoitusta Euroopan unionin samannimisestä maaseudun kehittämiseen tarkoitetusta rahoitusvälineestä. Sana LEADER tulee ranskan kielen sanoista Liaison Entre Actions de Développement de l´Économie Rurale. Suomeksi se tarkoittaa yhteyksiä maaseudun talouden kehittämiseen tähtäävien toimenpiteiden välillä.

Maaseutukuntien strategiatyötä ja hankkeita on hallinnan näkökulmasta käsitelty aiemmin vain muutamaa kuntaa kerrallaan koskeneissa tapaustutkimuksissa (esim. Bjørnå & Aarsæther 2009; Bjørnå & Aarsæther 2010; Normann & Vasström 2012; Vasstrøm & Normann 2019; Lopes & Mota 2021). Tämä tutkimus pyrkii siten osaltaan täyttämään aukkoa, jonka liittyy maaseutukuntien kehittämisen teoreettisempaan haltuunottoon. Toisaalta tietotarpeet nousevat myös kuntakentältä, sillä vuoden 2023 alussa toteutunut hyvinvointialueuudistus on sysännyt kunnissa liikkeelle varsin perinpohjaisen muutoksen koskien niiden olemassaolon lähtökohtia. Kun merkittävä osa kuntien perinteisestä palvelutuotannosta on siirtynyt alueellisen toimijan vastuulle, on kuntien – alan tutkijoiden ilmausta lainaten – keksittävä itsensä uudelleen (Jäntti 2016; Haveri & Majoinen 2017; Vakkala ym. 2021). Kyse on ennen kaikkea siitä, millaisen roolin ne paikallisina kehittäjinä jatkossa ottavat. Koska kuntakentän eriytyessä maaseudun kuntia on alettu lähestymään omanlaisenaan joukkona myös valtion harjoittamassa kuntapolitiikassa (Valtiovarainministeriö 2022), on näiden kuntien kehittämisproblematiikan avaamiselle selvä yhteiskunnallinen tarve.

Tämä tutkimus kohdistuu siten niin sanottuihin maaseutukuntiin, vaikka osa empiirisen tarkastelun kohteena olevista kunnista käyttääkin kaupunki-nimitystä. Rajaus tarkoittaa samalla sitä, että analyysini ei ulotu isoihin kaupunkeihin, kuten sellaisiin kaupunkikuntiin, joihin on liittynyt viime vuosina pienempiä kuntia. Kunta käsitteenä voidaan myös ymmärtää eri tavoin. Kuntatutkimuksen piirissä yksi keskeinen jakolinja on kulkenut esimerkiksi siinä, tarkastellaanko kuntaa itsehallinnollisena paikallisyhteisönä vai valtiokeskeisesti, osana julkishallintoa (kuntaa koskevasta käsitteellisestä keskustelusta, ks. esim. Jäntti 2016, 35-38).

Kiinnostava on myös Hyyryläisen ja Kiviahon (2025, 13-15) esittämä jäsennys, jonka mukaan kuntaa voidaan lähestyä kolmesta eri näkökulmasta eli instituutiona, organisaationa ja alueyhteisönä. Instituutiona kunta pohjautuu Suomen perustuslakiin (731/1999), joka takaa kunnille niiden nykyisen juridisen ja hallinnollisen aseman. Organisaatioksi kunta rakentuu puolestaan sen institutionaalisen asemansa pohjalta ja kuntia koskevan tarkemman lainsäädännön ja normiohjauksen tuloksena. Samalla, kuten Hyyryläinen ja Kiviaho (s. 14) toteavat, kunta organisaationa toimii paikkaperustaisesti eli paikalliset olosuhteet vaikuttavat siihen, millaisia valintoja ja päätöksiä kunnissa tehdään. Alueyhteisöinä kuntia voi kuvata taas löyhien siteiden yhteenliittymiksi, joiden piirissä on havaittavissa ”ristikkäisiä intressejä, erilaisia poliittisia näkemyksiä, alakulttuureja ja lukuisa joukko pieniä omaehtoisia ryhmiä” (mt., 15). Tässä tutkimuksessa lähestyn kuntaa ennen kaikkea organisaationa, mikä avaa mahdollisuuksia tarkastella kunnan strategiatyötä ja hanketoimintaa maaseudun kehittämisessä myös kunnan eri toimijoiden kautta.

Myös maaseutua voidaan jäsentää käsitteenä monella eri tavalla (ks. esim. Rosenqvist 2004; Halfacree 2007). Tässä tutkimuksessa nojaan maaseudun määrittelyssä kansallisiin aluetypologioihin. Aiemmin maaseutu määriteltiin niissä kuntapohjaisesti ja se luokiteltiin hallinnollisia kuntarajoja noudattaen joko kaupunginläheiseksi maaseuduksi, ydinmaaseuduksi tai harvaan asutuksi maaseuduksi (Keränen ym. 2000; Malinen ym. 2006). Nykyisin käytössä olevassa, kaupunki-maaseutu -alueluokituksessa (Helminen ym. 2018) maaseutu on määritelty paikkatietopohjaisesti, jolloin luokittelun lähtökohtana on ollut koko maan kattava 250 x 250 metrin tilastollinen ruutujako. Paikkatietoaineistoon pohjautuvassa aluetypologiassa[3] maaseutua kuvaavia luokkia on kaikkiaan neljä: maaseudun paikalliskeskukset, kaupunkien läheinen maaseutu, ydinmaaseutu ja harvaan asuttu maaseutu. Maaseudun paikalliskeskuksilla tarkoitetaan kaupunkiseutujen ulkopuolella sijaitsevia keskustaajamia, kuten pieniä kaupunkeja tai suurehkoja kirkonkyliä, joita maaseutu ympäröi. Kaupungin läheinen maaseutu sijaitsee puolestaan toiminnallisesti ja fyysisesti lähellä kaupunkialuetta ja on muodostunut kaupungin työssäkäyntialueeksi. Ydinmaaseutu on tyypillisesti vahvaa alkutuotantoaluetta tai toiminnoiltaan monipuolista, varsin taajaan asuttua maaseutua. Harvaan asutulla maaseudulla asutusrakenne on taas hajanaista ja kylien ja taajamien välillä on usein laajoja luonnontilaisia alueita. Harvaan asutulla maaseudulla elinkeinorakenne on muihin alueisiin verrattuna yksipuolisempaa. (mt.)

Tässä tutkimuksessa mukana olevat kunnat edustavat erilaisia maaseututyyppejä[4]. Tutkimuksessa sanalla ”maaseutu” viittaan maaseutuun yleisesti, kun taas puhuessani maaseudusta ja sen kehittämisestä kuntakontekstissa käytän myös sanaa ”maaseutualue”. Tällä tarkoitan kunnan niin sanottua varsinaista maaseutua eli taajamien ja kuntakeskuksen ulkopuolista aluetta, kuten kyliä. Paikkatietopohjaisen aluetypologian valossa kunnan maaseutualueet voivat olla siten joko kaupungin läheistä maaseutua, ydinmaaseutua tai harvaan asuttua maaseutua. Maaseudun paikalliskeskuksiksi luokittuvaa aluetta en käsittele tässä tutkimuksessa kunnan maaseutualueena.

Väitöskirjan johdanto-osio etenee niin, että esittelen seuraavaksi tutkimuksen tavoitteet ja tarkemmat tutkimuskysymykset. Tämän jälkeen kuvaan tutkimuksen sijoittumista yhteiskuntatieteellisen maaseutututkimuksen kentässä ja luon katsauksen

---

[3] Paikkatietopohjaisessa aluetypologiassa Suomen alue on jaettu kaikkiaan seitsemään eri alueluokkaan, joista kolme kuvaa kaupunkeja ja neljä maaseutua. Kaupunkialueita kuvaavat luokat ovat sisempi kaupunkialue, ulompi kaupunkialue ja kaupungin kehysalue (Helminen ym. 2018).

[4] Tutkimuskuntien valinnassa on hyödynnetty kulloinkin käytössä ollutta maaseututypologiaa. Tapauskunnista Huittinen, Joutsa, Joutseno, Karttula, Liperi, Mäntyharju, Orimattila ja Taivalkoski valikoituivat tutkimukseen kuntarajoihin perustuneen maaseutuluokituksen pohjalta (Keränen ym. 2000; Malinen ym. 2006). Kauhajoen, Sodankylän ja Sotkamon valinnassa hyödynnettiin puolestaan paikkatietopohjaista kaupunki-maaseutuluokitusta (Helminen ym. 2018).

väitöskirjan osajulkaisuihin. Toisessa pääluvussa esittelen käyttämäni teoriat. Kolmas pääluku koskee puolestaan metodologiaa. Siinä kuvaan soveltamaani tieteenfilosofista lähestymistapaa, esittelen käytetyt menetelmät ja aineistot sekä reflektoin lyhyesti tutkimukseni toteutusta. Neljäs pääluku käsittelee tutkimuksen tuloksia, jolloin vastaan asettamiini tutkimuskysymyksiin. Lopuksi kokoan yhteen tutkimukseni keskeiset tulokset ja pohdin, miltä kuntien maaseudun kehittäminen näyttää niiden nykyisessä toimintaympäristössä.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä kunnista maaseudun kehittäjinä ja selvittää kuntien maaseutua koskevaa hallinnan tapaa. Koska kuntien strategiatyö ja hanketoiminta nojaavat paikalliseen vuorovaikutukseen ja edellyttävät toimijoiden välistä yhteistyötä kehittämisen eri vaiheissa, on maaseutuun liittyvän hallinnan tavan tarkastelussa perusteltua tarkentaa analyysi juuri näihin kahteen kuntien kehittämisen muotoon. Samalla analyysi valottaa kuntien ja LEADER-toimintaryhmien välistä suhdetta. Se on ollut maaseudulla yksi paikallistason hallinnan ydinkysymyksistä niin kauan kuin LEADER-toimintatapa on ollut Suomessa käytössä (Kahila 1999; Hyyryläinen & Uusitalo 2002; Katajamäki ym. 2006; Rannanpää ym. 2020, 128). Tarkastelemalla systemaattisesti kuntien asemaa hallinnan kentässä maaseudulla tutkimus pyrkii lisäämään ymmärrystä myös siitä, millaista paikallista kehittämistoimijuutta kunnilta voidaan niiden nykyisessä toimintaympäristössä odottaa.

Tutkimukseni pääkysymys on: **millaista hallinnan tapaa kuntien maaseudun kehittäminen ilmentää?** Pääkysymykseen vastaan kahden alakysymyksen kautta:

1) Miten kuntien strategiatyö palvelee maaseudun kehittämistä ja mitkä asiat siihen vaikuttavat?

2) Millainen suhde kunnilla on maaseudun kehittämisen hanketoimintaan?

Tarkastelen seuraavaksi tarkemmin sitä tieteenalakontekstia, johon tukeutuen olen muodostanut edellä esittämäni tutkimuskysymykset.

1.3 Tutkimuksen tieteellinen asemoituminen

Tämä tutkimus kuuluu aluetieteen alaan ja sijoittuu siinä erityisesti yhteiskuntatieteellisen maaseututututkimuksen kenttään, niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Akateemisena tutkimusalana maaseututututkimus on kokonaisuudessaan varsin laaja, sen piiriin luettavaa tutkimusta tehdään lukuisilla eri tieteenaloilla ja monenlaisia teorioita ja menetelmiä soveltaen. Myös teemoiltaan tutkimus on moninaista. Tutkimusalan piirissä on tarkasteltu muun muassa maaseudun väestökehitystä ja talouden rakenteita, ruokajärjestelmiä, maaseudulla sijaitsevia luonnonvaroja ja niiden käyttöä, maaseudun erilaisia ilmiöitä sukupuolinäkökulmasta, paikallisyhteisöjen sisäistä dynamiikkaa sekä maaseudulla ilmeneviä sosiaalisen eriarvoisuuden kysymyksiä (Shucksmith & Brown 2016a).

Maaseututututkimuksen kentässä tämä tutkimus osallistuu erityisesti keskusteluun maaseutukontekstissa toteutuvasta hallinnasta ja siihen liittyvästä, eri toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta (Cheshire 2016; Macken-Walsh 2016). Avauksena hallinnan tutkimukselle maaseudulla voi pitää Mark Goodwinin vuonna 1998 aiheesta julkaisemaa teoreettista artikkelia, johon on sittemmin usein viitattu (esim. Jones & Little 2000; Thuesen 2016). Analyysissaan Goodwin (1998) kehotti kiinnittämään erityistä huomiota paikallisten valta-asetelmien muutoksiin ja siihen, miten nämä muutokset vaikuttavat maaseudun kehitykseen ja mahdolliseen alueiden erilaistumiseen. Työnjaot ovat edelleen myös vallanjakoja, ja ne ovat ajankohtaisia suomalaisissa kunnissa. Maaseututututkimuksen piirissä on keskusteltu myös maaseudun erilaisista merkityksistä, mitä erityisesti brittiläinen maantieteilijä Michael Woods (2010) on tuonut esille. Ajatus maaseudusta fyysisen alueen sijasta erilaisina tulkintoina ja yhteiskunnallisten toimintojen mahdollistajana on vahvasti läsnä myös tässä tutkimuksessa analysoitaessa sitä, miten kunnat maaseutualueisiinsa kehittämismielessä suhtautuvat.

Monitieteisyys ja tieteidenvälisyys korostuvat maaseututututkimuksessa myös yksittäisissä tutkimuksissa (Hyyryläinen 2023). Tässä tutkimuksessa tieteidenvälisyyttä on ennen kaikkea kuntatutkimuksen hyödyntäminen kuntien maaseudun kehittäjäroolin ymmärtämiseksi omassa yhteiskunnallisessa kontekstissaan. Esimerkiksi kuntien johtamista koskeva tieteellinen kirjallisuus (esim. Paananen 2022; Kyösti 2024) on tarjonnut hyödyllisiä välineitä kuntien maaseudun kehittämistoiminnan käsitteelliseen ja ajantasaiseen tulkintaan. Joissakin tapauksissa raja maaseutu- ja kuntatutkimuksen välillä voi olla varsin häilyvä, esimerkiksi Leponiemen (2019) pienten kuntien kollektiivista kapasiteettia käsittelevä väitöstutkimus sivuaa monin tavoin maaseudun paikallisen kehittämisen problematiikkaa, vaikkei se varsinaista maaseututututkimusta

edustakaan. Sosiaalipsykologian tutkimuskirjallisuus on osoittautunut hyödylliseksi sekä menetelmällisesti että kuntien maaseudun hanketoimintaa koskevassa analyysissa (ks. tarkemmin luvut 3.3 ja 4.2).

Tämän tutkimuksen edustama tieteenala, aluetiede, on pitkään ollut yksi maaseutututkimuksen ydintieteistä (Siiskonen 2003). Aluetieteessä alan varhaisimmat tutkimukset koskivat erityisesti kylätoimintaa (Hautamäki 1989) ja niihin liittyi vahva toimintatutkimuksellinen ote (Hyyryläinen 1994). Aluetieteellisen maaseutututkimuksen piirissä on sittemmin tutkittu väitöskirjatasoisesti myös paikallista omaehtoista kehittämistä LEADER-toimintana (Rantama 2002; Salmi 2003), etsitty uusia lähestymistapoja syrjäiseen maaseutuun (Telinkangas 2005), avattu näkymää mahdollistavaan maaseutuhallintoon ja yrittäjyyden edistämiseen Euroopan unionin maaseutupolitiikan keinoin (Kujala 2021), sekä selvitetty, mitä ruokajärjestelmien kestävyyssiirtymä tarkoittaa alueiden näkökulmasta (Kujala 2023). Tutkimukseni laajentaa aluetieteellistä maaseutututkimusta kuntiin ja niiden harjoittamaan maaseudun kehittämiseen. Koska aluetieteessä tutkimuskohteita tarkastellaan ennen kaikkea tilallisina eli spatiaalisina ilmiöinä (Luoto 2014), valaisee tutkimus sitä, millaisena tilana maaseutu kunnasta käsin kehittämismielessä hahmottuu ja millaista aineellista ja aineetonta potentiaalia maaseutualueisiin katsotaan kunnissa liittyvän. Aluetieteellisesti muotoiltuna tutkimuskohteena on kuntien (poliittinen) tahto ja kyky kehittää aluettaan (eli tilaansa) sen perimmäisiä kolkkia myöten.

Maaseutututkimuksella on perinteisesti ollut likeinen yhteys maaseudun kehittämiseen ja sitä koskevaan politiikkaan (ks. esim. Muilu 2010). Tämänkaltaista asemoitumista alan akateemiselta yhteisöltä yleisesti myös odotetaan tutkimuksen yhteiskunnallista vaikuttavuutta ajatellen (Shucksmith & Brown 2016b; Kuhmonen 2024). Joinakin aikoina maaseutututkimusta on pyritty käyttämään suoranaisena maaseutupolitiikan välineenä (Uusitalo 1998, 47), mikä on hyödyttänyt Suomessa sekä alan tutkimusta että lisännyt maaseutupolitiikan vaikuttavuutta (ks. esim. Rannikko & Sireni 2013; Haila ym. 2021). Se että tämäkin tutkimus on osin valmistunut kansallista maaseutupolitiikkaa aiemmin koordinoineen maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR, nykyinen Maaseutupolitiikan neuvosto MANE) tutkimusrahoituksen avulla, voi katsoa ainakin jossain määrin palvelleen kansallisen maaseutupolitiikan kuntiin kohdistuneita tavoitteita (ks. esim. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2000, 67-68). Leinamo ja Halonen (2013, 55) ovatkin ehdottaneet tämänkaltaisten tarkastelujen nimeämistä *maaseutupoliittisiksi tutkimuksiksi*, mikä heidän mukaansa erottaisi ne selvemmin muusta maaseutuun liittyvästä tutkimuksesta.

1.4 Tutkimuksen kulku – kaksi teemaa, neljä artikkelia

Väitöskirjani koostuu neljästä tieteellisesti vertaisarvioidusta artikkelista ja niitä teoreettisesti kokoavasta yhteenvedosta. Osatutkimukset I ja III tarkastelevat kunnan strategiatyön ja maaseudun kehittämisen välistä suhdetta ja II ja IV kuntaa maaseudun hankepohjaisen kehittämisen toimijana. Vaikka yksittäisten osatutkimusten käsitteelliset lähestymistavat poikkeavat toisistaan, ne kaikki liittyvät hallinnasta maaseudulla käytyyn keskusteluun (esim. Macken-Walsh 2016; Assche & Hornidge 2015) Osatutkimusten lähestymistapa on laadullinen ja niissä on hyödynnetty heikon sosiaalisen konstruktionismin piirissä vakiintunutta metodologiaa.

Osatutkimus I (Mustakangas & Vihinen 2009) käsittelee strategiateemaa ja perustuu kahden eri tutkimushankkeen[5] tuloksiin. Osatutkimuksessa kysytään, millä tavoin maaseutualueet ilmenevät kuntien strategioissa, ja pidetäänkö niitä ja niiden toimijoita ylipäätään tasavertaisina suhteessa kunnan muuhun kehittämiseen. Uusi hallinnan tapa osoittautui maaseudun kehittämisen näkökulmasta mahdollisuuksia avaavaksi. Artikkelissa hyödynnettiin Möttösen ja Niemelän (2005) kuntien strategiatyötä koskevaa jaottelua rationaaliseen ja prosessuaaliseen malliin, minkä pohjalta analyysi kohdennettiin sekä tapauskuntien kirjallisiin että puhuttuihin strategioihin. Tulokset nostivat esille kolme teemaa, joihin kuntien strateginen kehittäminen maaseutualueilla liittyi. Näitä olivat asuminen, seudullisuus sekä maatilat ja niiden yritystoiminnan eri tavoin tapahtuva kehittäminen. Empiirisessä aineistossa oli kahdeksan kuntaa[6] eri puolilta Suomea. Kirjoitimme artikkelin yhdessä Hilkka Vihisen kanssa. Olen ykköskirjoittaja, yhteistyötä ovat artikkelin teoriaosio ja tekstin viimeistely.

Osatutkimuksessa II (Mustakangas 2010) tarkastelin kunnan roolia maatilojen monialaistumista koskevissa kehittämishankkeissa aihetta käsitelleen tutkimushankkeen pohjalta (Vihinen & Vesala 2007). Osatutkimuksessa tarkastelin sitä, miten kunta ja sen elinkeinojen kehittämiseen osallistuvat viranhaltijat (eli kunnanjohtajat sekä elinkeino- ja maaseututoimen edustajat) osallistuivat toimijoina maatilojen monialaistumista edistäviin hankkeisiin. Teoreettinen lähtökohta oli Imre Kováchin ja Eva Kučerovan (2009) kehittelemä projektiluokan käsite, jonka mukaan hankkeiden

---

[5] *Maaseutupolitiikan toimeenpano: maaseutupolitiikka osana kunnan kehittämispolitiikkaa* ja *Maatilayritysten monialaistuminen maaseudun elinkeinopolitiikassa ja sen rakentuminen kuntatason kehittämiskohteena.* Molempia hankkeita rahoitti maa- ja metsätalousministeriö Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän ehdotuksesta. Tutkimushankkeet toteutettiin usean tutkijan yhteistyönä ja niiden tulokset on raportoitu kokonaisuudessaan Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen (MTT) julkaisusarjassa (Mustakangas ym. 2004; Vihinen & Vesala 2007). Osallistuin molemmissa tutkimushankkeissa aineiston keruuseen, analysointiin ja tulosten raportointiin.

[6] Huittinen, Joutsa, Joutseno, Karttula, Mäntyharju, Liperi, Orimattila, Taivalkoski

toteuttajat toimivat osaamisensa ja asiantuntemuksensa perusteella välittäjinä hankkeiden rahoittajien ja niiden hyödynsaajien välillä. Lähestyin kuntaa hanketoimijana kahdesta eri näkökulmasta: yhtäältä niin sanottuna kokonaistoimijana ja toisaalta tarkastelemalla sitä, miten kunnan yksittäiset viranhaltijat osallistuvat hankkeisiin. Ensiksi mainitusta näkökulmasta kunnan roolina oli ennen kaikkea hankkeiden rahoittaminen. Jälkimmäisessä tapauksessa maatilojen hankepohjaisen kehittämisen avaintoimijoiksi osoittautuivat kuntien maaseututoimen edustajat. Kunnanjohtajien rooli jäi kyseisissä hankkeissa varsin yleiseksi ja elinkeinovastaavien roolin liittyi selvää tulkinnanvaraisuutta. Empiirisesti tutkimus kohdistui kahteen kuntaan[7], joista toinen sijaitsee Etelä-Savossa ja toinen Pohjois-Karjalassa. Artikkeli on itsenäisesti kirjoittamani.

Osatutkimuksessa III (Mustakangas & Vihinen 2024) palasimme Hilkka Vihisen kanssa tarkastelemaan kunnan strategiatyön ja maaseudun kehittämisen välisiä yhteyksiä. Lähdimme selvittämään, millainen merkitys kuntastrategioilla maaseudun kehittämisessä nykyisin on sekä sitä, millaisia esteitä ja kannustimia maaseudun strategiseen kehittämiseen mahdollisesti liittyy. Kiinnitimme tutkimuksessamme huomion kolmeen tekijään, joiden katsoimme vaikuttavan kunnissa keskeisellä tavalla maaseutualueiden strategiseen kiinnostavuuteen. Näitä olivat kunnissa vallitsevat käsitykset maaseutualueiden potentiaalista, kunnan johtaminen sekä kunnan taloudellinen tilanne. Empiirisesti tutkimus kohdistui kolmeen kuntaan[8], joista yksi sijaitsee Etelä-Pohjanmaalla, yksi Lapissa ja yksi Kainuussa. Vastasin tutkimuksessa aineiston keruusta, analysoinnista ja pääosin myös kirjoitusprosessista. Artikkelin kysymyksenasettelua ja teoreettista viitekehystä työstimme yhdessä.

Osatutkimuksessa IV (Mustakangas 2024) kiinnitin huomioni jälleen kunnan hanketoimintaan, jota lähestyin maaseudun paikkaperustaisen kehittämisen (*place-based rural development*) näkökulmasta. Tutkimuksessa selvitin, miksi kuntien omat toimet maaseudun kehittämisessä ovat jääneet niin vaatimattomiksi ja miksi LEADER-toiminta asetetaan siinä etusijalle. Tutkimus osoitti, että kuntien nykyistä roolia maaseudun paikkaperustaisessa kehittämisessä selittää ainakin kolme eri tekijää. Näistä ensimmäinen liittyy siihen, että aktiivisuutta maaseudun kehittämisessä odotetaan ennen kaikkea kyliltä. Toisekseen väestöltään vähenevissä kunnissa yksinomaan taloudelliseen kasvuun nojaava kehittämispolitiikka tukee huonosti maaseudun paikkaperustaista kehittämistä. Kolmanneksi projektitoimintaan liittyy kunnissa erilaisia haasteita, jolloin LEADER-hankkeet näyttäytyvät varsin helppoina keinoina osallistua maaseudun kehittämiseen. Tämän tutkimuksen toteutin itsenäisesti.

---

[7] Mäntyharju, Liperi

[8] Kauhajoki, Sodankylä, Sotkamo

Väitöskirjan artikkelit on julkaistu varsin pitkän ajan kuluessa, sillä ensimmäinen on julkaistu vuonna 2009, toinen vuonna 2010 ja kaksi viimeistä vuonna 2024. Osatutkimukset valaisevat siten kunnan roolin muutosta maaseudun kehittämisessä likipitäen kahden vuosikymmenen ajalta. Samalla tarkastelua kehystävät kuntien toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset liittyen esimerkiksi valtion 2000-luvulla harjoittamaan alue- ja kuntapolitiikkaan (Haveri 2011; Haveri & Majoinen 2017; Sahamies ym. 2023) sekä siihen, millaista roolia kunnilta on paikalliskehittäjinä tuona aikana odotettu.

Artikkeleista ensimmäinen on kirjoitettu suomeksi ja sen on julkaistu maaseutututkimuksen monitieteisessä Maaseudun Uusi Aika -lehdessä (nykyisin Maaseututututkimus – Finnish Journal of Rural Studies). Loput artikkelit ovat englanninkielisiä. Niistä ensimmäinen on julkaistu monitieteisessä hallinnon tutkimukseen keskittyvässä Halduskultuur -lehdessä (The Estonian Journal of Administrative Culture and Digital Governance), toinen kansainvälistä maaseututututkimusta käsittelevässä Journal of Rural Studies -lehdessä ja kolmas Suomen maantieteellisen seuran julkaisemassa Fennia-sarjassa.

Taulukko 1 kuvaa edellä esiteltyjen osatutkimusten suhdetta väitöskirjan tutkimuskysymyksiin.

Taulukko 1. Artikkelit tutkimuskysymyksiin vastaajina.

Tutkimuksen pääkysymys: Millaista hallinnan tapaa kuntien maaseudun kehittäminen ilmentää?	
Tutkimuskysymys 1: Miten kuntien strategiatyö palvelee maaseudun kehittämistä ja mitkä asiat siihen vaikuttavat?	Tutkimuskysymys 2: Millainen suhde kunnilla on maaseudun kehittämisen hanketoimintaan?
Artikkelit I ja III	Artikkelit II ja IV

2 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

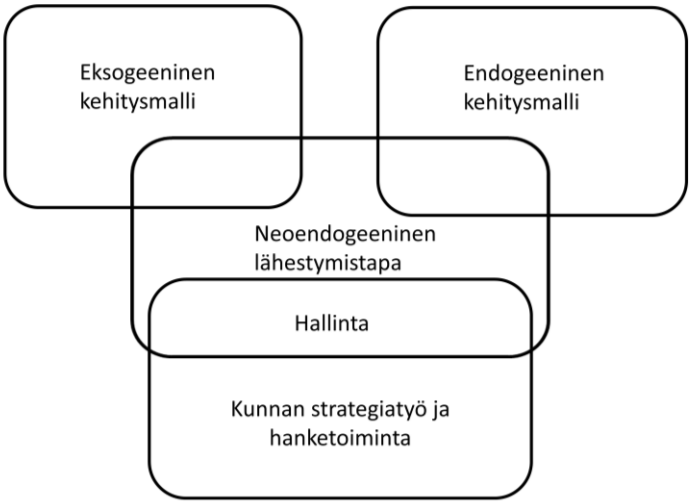
Koska maaseutututkimus on monitieteinen tutkimusala, on luonnollista, että maaseudun kehittämisen tarkastelussa on hyödynnetty monenlaisia teoreettisia lähestymistapoja. Tämä käy ilmi muun muassa alankomaalaisen tutkijan Ida Terluinin vuonna 2003 julkaisemasta artikkelista, jossa hän on koonnut ansiokkaasti analyyttisen luupin alle keskeiset alueiden taloudellista kehitystä selittävät teoriat. Mukana ovat niin varhaiset uusklassisen taloustieteen ja Myrdalin (1957) kasautuvan kasvun teoriat kuin myöhemmin kehitellyt, alueiden ominaispiirteitä, niiden institutionaalisia olosuhteita sekä alueellista innovaatiotoimintaa painottavat lähestymistavat (Terluin 2003). Laajaan eurooppalaiseen tapaustutkimukseen pohjautuvassa analyysissaan Terluin tulee siihen johtopäätökseen, että ekso- ja endogeenisiin muutosvoimiin ja niiden väliseen vuorovaikutukseen keskittyminen on yksi parhaimmista tavoista ymmärtää maaseudun kehitystä, ja että näiden muutosvoimien dynamiikkaan pureutuvat teoriat soveltuvat tarkastelun lähtökohdaksi hyvin erityyppisille alueille. Vastaavasti taloudellisen kasvun kasautumista ja alueellista innovaatiotoimintaa painottavat teoriat sopivat Terluinin mukaan sellaisenaan varsin heikosti maaseudun paikallisen kehityksen analyysiin. Tutkija katsoo näiden teorioiden sivuuttavan muun muassa sen, että maaseudulla on usein puutetta monenlaisista tuotantotekijöistä, kuten investointeihin vaadittavasta pääomasta, yritystoiminnan edellyttämästä infrastruktuurista tai sopivasta työvoimasta (ks. OECD 2018).

Maaseudun kehitystä koskevan tutkimuksen teoreettista monimuotoisuutta ovat rikastaneet myös keskustelut kulttuurin merkityksestä ja se, miten kulttuurin nähdään olevan monin tavoin vuorovaikutuksessa alueen fyysisen ympäristön kanssa (Dessein ym. 2015). Tätä alueiden kehitykseen liittyvää piirrettä tutkijat ovat korostaneet territorialisaation käsitteellä, jolla on nähtävissä likeinen yhteys myös maaseudun ekso- ja endogeenista kehitystä koskeviin keskusteluihin (Horlings ym. 2015, 5). Esimerkiksi Dessein (2015) on erottanut ekso-, endo- ja neoendogeenisten teorioiden avulla territorialisaatiossa sekä vahvan että heikon muodon. Ensimmäisellä hän viittaa alueella vallitsevaan ekso- ja endogeenisten muutosvoimien väliseen tasapainoon, mikä samalla merkitse hänen mukaansa vahvaa ja rakentavaa suhdetta ihmistoiminnan ja luonnon välillä. Vastaavasti heikolla territorialisaatiolla Dessein tarkoittaa ekso- ja

endogeenisten tekijöiden vaikutusten epäsuhtaa, jolloin myös ihmistoiminnan suhde luontoon jää usein vaillinaiseksi.

Ekso-, endo- ja neoendogeenista maaseudun kehitystä koskevilla teorioilla on tätä nykyä varsin vankka asema maaseudun kehittämisen tutkimuksessa ja on todennäköistä, että niihin perustuvan empiirisen tutkimuksen runsaus kertoo jotain niiden osuvuudesta ja selitysvoimasta (esim. Galdeano-Gómez ym. 2011; Hyyryläinen ym. 2011; Bosworth & Atterton 2012; Bosworth ym. 2016; Pylkkänen & Jumppanen 2016; Cejudo & Navarro 2020; Navarro-Valverde ym. 2022; Masot & Alonso 2024). Nämä teoriat muodostavat yhdessä narratiivin maaseudun kehittämisen tutkimuksessa tapahtuneista paradigmamuutoksista, joita käytännön kokemukset ovat eri aikoina ruokkineet. Myös hallintaa maaseutukontekstissa koskeva teoria on rakentunut tämän keskustelun pohjalta. Vaikka sovellan ekso-, endo- ja neoendogeenista maaseudun kehitysteoriaa ja Douglasin hallintaa maaseudulla koskevaa teoriaa tutkimuksessani osin deduktiivisesti (Juhila 2021a), toimivat ne ennen kaikkea tutkimukseni käsitteellisenä ajatuspohjana (Eskola & Suoranta 2000, 80), joka mahdollistaa kunnan maaseudun kehittäjäroolin tarkastelun useista eri näkökulmista. Yhteiskuntatieteelliselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan soveltamani teoriat toimivat siten keinona jäsentää tutkimaani ilmiötä, maaseudun kehittämistä kunnassa, ja niiden avulla myös perustelen sitä, millaiseksi kunta hallinnan toimijana maaseudulla tutkimuksessani hahmottuu (ks. Vilkka 2025, 39).

Teorioiden esittelyssä lähden liikkeelle eksogeenisesta (ulkosyntyisestä) ja endogeenisesta (sisäsyntyisestä) maaseudun kehitysmallista, minkä jälkeen tarkastelen uudempaa, neoendogeenista lähestymistapaa. Keskustelua hallinnasta maaseutukontekstissa avaan puolestaan David J. Douglasin (2018) ajattelun pohjalta. Teoriaosion viimeisessä alaluvussa pureudun kuntien strategiatyöhön ja hanketoimintaan hallinnan ilmentyminä maaseudulla. Tutkimuksessa käyttämäni teoreettinen viitekehys on tiivistettävissä seuraavaan kuvioon (Kuvio 1).



Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys.

2.1 Eksogeeninen maaseudun kehitysmalli

Maaseudun eksogeenisessa eli ulkosyntyisessä kehitysmallissa (*exogenous development model*) maaseutu näyttäytyy ennen kaikkea kehittämisen kohteena eli objektina. Historiallisesti ajatellen kyseisen kehitysmallin juuret juontuvat toisen maailmansodan jälkeisiin vuosikymmeniin (Gkartzios & Scott 2014, 243), jolloin tekninen ja taloudellinen kehitys oli Euroopassa monin tavoin voimakasta. Maaseudulla tämä näkyi erityisesti maataloustuotannon koneistumisena ja tehostumisena. Samalla maaseudun elinkeinotoiminta alkoi monipuolistua, kun uusia tulonlähteitä syntyi maatalouden rinnalle. Maaseutua kehitettiin panostamalla myös infrastruktuuriin, kuten rautatie- ja tieverkoston rakentamiseen. Kaiken tämän seurauksena maaseudun perinteinen, omavaraistalouteen pohjautunut elämäntapa alkoi vähitellen hävitä ja se sulautui osaksi modernia yhteiskuntaa. (Woods 2010, 132-133.) Suomessa maaseudun modernisaation katsotaan alkaneen 1860-luvulla (Jumppanen 2021, 69). Merkittäviä yhteiskunnallisia uudistuksia olivat muun muassa kuntien ja seurakuntien erottaminen toisistaan lailla ja kansakoululaitoksen perustaminen. Samaan aikaan kirkonkylistä alkoi vähitellen muodostua kuntien hallinnollisia keskuksia. (Katajamäki & Kaikkonen 1991, 22.)

Valtiolla oli siten maaseudun eksogeenisessa kehitysvaiheessa keskeinen rooli (Lowe ym. 1995, 90). Lisäksi yhteiskuntien teollistuessa maaseutu samaistettiin vahvasti maatalouteen eli maaseudun ensisijaisena tehtävänä nähtiin ruuantuotanto kasvavalle, teollisuuteen työllistyvälle kaupunkiväestölle (Lowe ym. 1998, 5). Samalla maatalouden tehostuminen vapautti maaseudun väestöä laajenevan teollisuuden palvelukseen. Kuten Jukka Oksa (1998, 77) on todennut, sotien jälkeen suomalaisen kansakunnan rakentamisvaiheessa ”maaseudun resurssien käyttö oli yhteiskunnan perusta”. Koska maaseudun ajateltiin taantuvan ilman ulkopuolelta tulevia kasvusykäyksiä, ajatuksella paikallislähtöisestä kehityksestä ei ollut juurikaan painoarvoa (Oksa 1998; Lowe ym. 2019). Eksogeenisen mallin keskeiset piirteet on kuvattu taulukossa 2.

Taulukko 2. Eksogeeninen maaseudun kehitysmalli.

Keskeinen periaate	Mittakaavaedut ja keskittäminen
Dynaaminen voima	Kasvavat kaupunkikeskukset. Kehityksen tärkeimpien voimien ajatellaan olevan peräisin maaseudun ulkopuolelta.
Maaseudun tehtävä	Elintarvike- ja muu alkutuotanto laajenevien kaupunkien taloutta varten.
Maaseudun kehittämisen suurimmat ongelmat	Alhainen tuottavuus ja syrjäisyys.
Maaseudun kehittämisen painopisteet	Maataloustuotannon kehittäminen ja erikoistuminen. Työvoiman ja pääoman liikkuvuuden edistäminen.

Lähde: Lowe ym. 1998, 7.

Kuten maaseudun modernisaatiokehitys osoittaa, eksogeeninen kehitysmalli oli aikansa menestystarina, joka nosti maaseudun asukkaiden elintasoa ja loi alueille uusia työpaikkoja. Sen ongelmista alettiin kuitenkin 1970-luvun lopulla tulla yhä laajemmin tietoisiksi. Esimerkiksi maatalouskeskustelua alkoivat hallita maatalouden aiheuttamat ympäristöhaitat ja tuotannon tehostumisesta seurannut elintarvikkeiden ylitarjonta (Woods 2010, 139). Eksogeeninen kehittäminen oli saattanut maaseudun yhä riippuvaisemmaksi ulkoisista pääomista, mistä hyötyivät ennen kaikkea kaupungit. Myös osallisuuden ja demokratian näkökulmista maaseudun ulkosyntyinen kehittäminen nähtiin ongelmallisena (Woods 2005). Globaalin etelän maissa länsimaisten arvojen ja toimintatapojen yleistyminen oli puolestaan osoittautunut uhaksi paikallisten kulttuurien olemassaololle (Woods 2010, 137-138). Kuvaavaa on, että eksogeenista kehittämistä on sittemmin kutsuttu paikkasokeaksi lähestymistavaksi, joka

sivuuttaa alueiden erityispiirteet ja niiden sisäsyntyisen potentiaalin (Kujala ym. 2019). Eksogeenisten kehittämistoimien tasapuolisuus onkin alueiden näkökulmasta ollut usein näennäistä (Sipikal ym. 2017). Lowe ym. (1998, 9-10) tiivistämän kritiikin mukaan eksogeeninen kehitysmalli:

- lisäsi maaseudun riippuvuutta tuista ja sen ulkopuolella tehdyistä poliittisista ratkaisuista *(dependent development)*
- vääristi kehitystä keskittymällä yksinomaan tiettyihin toimialoihin ja yhteisöihin, ja kiinnitti huomion vain taloudellisiin näkökohtiin *(distorted development)*
- oli tuhoisaa maaseudun kulttuurin ja ympäristön omaleimaisuudelle *(destructive development)*
- oli käytännössä ulkopuolisten asiantuntijoiden sanelemaa *(dictated development)*.

Maaseudun kehitykseen vaikuttavat tänäkin päivänä monenlaiset ulkoiset tekijät. Maaseudun taloudellisen kehityksen voidaan nähdä olevan ensinnäkin sidoksissa kansantalouden yleisiin suhdanteisiin ja markkinahintoihin. Ulkoisia tekijöitä ovat myös harjoitettu politiikka, verotus ja lainsäädäntö (Virkkala ym. 2014, 123; Gkartzios & Lowe 2019, 161). Myös vallitsevat luonnonolot, kuten ilmasto ja luonnonvarat, voidaan nähdä alueiden näkökulmasta niiden ulkoisina riippuvuuksina. Eksogeenisilla tekijöillä voidaan siten viitata sekä maaseudun kehitykseen vaikuttaviin yhteiskunnallisiin prosesseihin että alueiden suhteellisen pysyviin, luonnonolosuhteista johtuviin ominaisuuksiin. (Virkkala ym. 2014, 123.)

Maaseudun kehittämistä koskevassa teoriakeskustelussa tapahtui 1980-luvun aikana käänne, joka oli osin seurausta eksogeenisen teorian ongelmista. Lisäksi joidenkin alueiden oli havaittu kehittyneen läntisissä Euroopan maissa aivan omanlaisellaan tavalla, mikä antoi aihetta alueellista kehitystä koskevien teorioiden uudistamiselle (Lowe 1998, 10). Tällöin heräsi kiinnostus erityisesti siihen, voisivatko maaseudun toimijat olla itse viime kädessä kehittämisen subjekteja (Lowe ym. 1995, 93). Keskustelu alueiden sisäsyntyisistä tekijöistä ja niiden merkityksestä jäsentyi lopulta maaseudun endogeenista kehitystä koskevaksi teoriaksi.

2.2 Endogeeninen maaseudun kehitysmalli

Endogeeninen eli sisäsyntyinen maaseudun kehitysmalli (*endogenous development model*) käänsi ajattelutavan maaseudun kehityksestä päälaelleen; keskeisenä lähtökohtana nähtiin nyt alueet ja niiden toimijat erilaisine resursseineen (Ward ym. 2005).

Alueellisen kehityksen liikkeelle panevia voimia katsottiin olevan alueen sosiaalinen ja inhimillinen pääoma, paikallinen aloitteellisuus ja yrittäjyys (Hyyryläinen & Rannikko 2000; Shucksmith 2000). Alueiden omaleimaisuuden huomioimisella uskottiin voitavan tukea paikallisen toiminnan monimuotoisuutta (Ray 2006), mihin aiemmilla sektorikohtaisilla lähestymistavoilla ei ollut päästy (Gkartzios & Lowe 2019, 161). Endogeenisen kehitysmallin keskeiset piirteet on koottu taulukkoon 3.

Taulukko 3. Endogeeninen maaseudun kehitysmalli.

Keskeinen periaate	Alueen oman voimavarat (luonto, inhimilliset ja kulttuuriset tekijät) ovat avainasemassa alueen kestävän kehityksen kannalta.
Dynaaminen voima	Paikallinen omaehtoisuus ja yrittäjyys.
Maaseudun tehtävä	Monipuolinen palveluihin perustuva talous.
Maaseudun kehittämisen suurimmat ongelmat	Alueiden ja niiden toimijoiden rajalliset valmiudet osallistua kehittämistoimintaan.
Maaseudun kehittämisen painopisteet	Valmiuksien kehittäminen (taidot, instituutiot ja infrastruktuuri). Sosiaalisen syrjäytymien ehkäiseminen.

Lähde: Lowe ym. 1998, 11.

Endogeeninen kehitysmalli johti keskusteluun maaseudun kehittämisen uudesta paradigmasta (*the new rural development paradigm)* (Woods 2010, 139-141), mihin osallistui keskeisellä tavalla myös OECD vuonna 2006 julkaisemallaan raportillaan *The New Rural Paradigm, Policies and Governance.* Maaseudun kehittämisen perimmäisenä liikkeellepanijana pidettiin ennen kaikkea alueiden omia vahvuuksia ja niiden mahdollistamaa kilpailuetua. Maaseudun elinkeinotoiminnan monipuolistamisessa nähtiin runsaasti vaihtoehtoja liittyen muun muassa matkailuun, käsityöalaan, teollisuuteen ja tietotalouteen. Katse käännettiin paikallisiin investointeihin ja niiden avulla tapahtuvaan maaseudun talouden kasvuun. Samalla ajatuksena oli siirtää maaseudun kehittämisen painopistettä pois suorista tuista. (OECD 2006, 17-18.) Maaseudun uudessa paradigmassa kehittämisen lähtökohtana oli myös kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus, minkä katsottiin luovan mahdollisuuksia erilaisille paikallisille strategioille (Horlings & Marsden 2014).

Maatalouden osalta maaseudun uudessa paradigmassa haettiin vaihtoehtoja sen perinteiselle, vertikaalisiin tuotantoketjuihin perustuvalle toiminnalle (Ploeg ym. 2000). Sen sijaan painotettiin sekä maatilojen monivaikutteisuutta (*multifunctionality*)

että monialaistumista (*pluriactivity*) edistäviä aktiviteetteja kuten tuotteiden ja palvelujen myyntiä lähimarkkinoilla sekä erilaisten ympäristöpalvelujen tuottamista (Ploeg ym. 2000; Marsden & Sonnino 2008). Maatilojen toimintojen monipuolistamisella katsottiin voitavan uudistaa niin maatilojen ja maaseudun välistä suhdetta kuin maaseudun asemaa koko yhteiskunnassa (Ploeg ym. 2000).

Suomessa maaseudun endogeenista kehittämistä lähestyttiin niin sanottuna maaseudun kolmantena tienä, jonka Hannu Katajamäki ja Rauno Kaikkonen lanseerasivat käsitteenä samannimisessä teoksessaan 1990-luvun alussa (Katajamäki & Kaikkonen 1991). Heidän mukaansa ”uusi maaseutu” tarkoittaisi monimuotoisten toimintojen mosaiikkia, joka pohjautuu yrittäjyyteen, maaseudun uudistuviin palveluihin ja paikkariippumattomaan tietotyöhön. Maaseudun kolmas tie perustui ajatukselle, että perinteinen maataloustuotanto vähenee maaseudulla rajusti ja keskittyy sille luontaisesti suotuisille alueille. Toisaalta osan maatiloista uskottiin suuntautuvan paikallisille markkinoille ja erikoistuvan esimerkiksi energiakasvien viljelyyn ja luonnonmukaiseen tuotantoon. Vaikka maaseudun kehittämisen katsottiin edellyttävän uudenlaista ajattelutapaa hallinnon kaikilla tasoilla, ratkaisevina pidettiin erityisesti kyliä ja niiden asukkaita. Kyläyhteisöiltä odotettiin aktiivisuutta ja toimintaa, joka uudistaisi maaseudun inhimillistä perustaa luoden edellytyksiä myös maallemuutolle. (Katajamäki & Kaikkonen 1991.)

Endogeenista kehittämistä on Euroopan unionin jäsenmaissa toteutettu ennen kaikkea LEADER-ohjelmalla (Gkartzios & Lowe 2019). Se on 1990-luvulta saakka ollut keskeinen politiikkaväline Euroopan unionin harjoittamassa maaseudun kehittämisessä ja osa yhteisen maatalouspolitiikan ns. toista pilaria. Ohjelmia toimeenpanevat alueilla paikalliset toimintaryhmät (LEADER-ryhmät, *local action groups, LAGs*), jotka koostuvat alueen asukkaista ja yrittäjistä sekä yhdistysten ja paikallishallinnon edustajista. Toimintaryhmät laativat alueelleen EU-ohjelmakauden mittaisen kehittämisstrategian, joka toimii ryhmän ohjenuorana sen myöntäessä alueelleen kehittämisrahoitusta. Toiminnan keskeisiä periaatteita ovat alueperusteisuus, alhaalta ylös (*bottom up*), paikallinen kumppanuus, innovatiivisuus, monialaisuus, alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö sekä verkostoituminen[9].

Koska LEADER-ohjelmaa toteutetaan käytännössä kansallisten hallintorakenteiden ja instituutioiden puitteissa, on ohjelman toimeenpanossa ollut eri maiden välillä eroja (ks. esim. Pollermann ym. 2020). Suomessa toimintaryhmätyön erityinen piirre on ollut ns. kolmikantaperiaate, jonka mukaan alueen asukkailla, yhdistyksillä ja kunnilla tulee olla jokaisella yhdenkolmasosan edustus toimintaryhmän hallituksessa. Periaate luotiin alkujaan siksi, että LEADER-ryhmät toimisivat mahdollisimman

[9] Leaderin periaatteet tarkemmin, ks. https://elard.eu/leader-clld/

avoimesti, eikä mikään yksittäinen ryhmittymä pääsisi hallitsevaan asemaan niiden päätöksenteossa (Uusitalo 2009, 165; Sihvola 2013, 23). Tutkimusten mukaan kolmikantaperiaatetta on noudatettu Suomessa tinkimättömästi (Kull 2009; Munck af Rosenschöld & Löyhkö 2015). Lisäksi kuntien on alusta saakka edellytetty rahoittavan LEADER-toimintaa vuosittaisella kokonaissummalla, mikä on mahdollistanut toimintaryhmille itsenäisen aseman kehittämisrahoitusta koskevissa päätöksissä[10]. Vaikka vaadittava kuntarahaosuus[11] on ollut suhteellisen vaatimaton verrattuna LEADER-toiminnan kansalliseen ja EU-rahoitukseen, on se toiminut kunnille kannusteena osallistua toimintaan ja hyödyntää LEADER-yhdistysten kautta kanavoituvaa rahoitusta alueensa kehittämisessä (ks. esim. Rantama 2002, 215). Suomessa ohjelman toimeenpano kiinnittyi heti alussa myös kylätoiminnan perinteeseen, mistä syystä kylien talkootoiminnasta muodostui keskeinen osa suomalaista LEADER-ohjelman toteutusta (Hyyryläinen 2000).

LEADER-ohjelman mahdollistamaa endogeenista kehitystä ja sitä tukevia kehittämistoimia on tutkittu Euroopassa laajasti (Ray 2000; Granberg ym. 2015a). Monissa tutkimuksissa huomio on kiinnittynyt paikallishallintoon eli kuntiin ja niiden runsaaseen vaikutusvaltaan ohjelman toimeenpanossa. Esimerkiksi Ranskassa (Buller 2000) ja Espanjassa (Pérez 2000) alue- ja paikallishallinnolle muodostui LEADER-toiminnassa hallitseva asema jo ohjelman toimeenpanon alkuvaiheessa. Vastaavia havaintoja on Espanjan ja Walesin osalta tehnyt myöhemmin Navarro ym. (2016) sekä Puolan osalta Furmankiewicz ym. (2010) ja Biczkowski (2020). Paikallishallinnon hallitseva asema on tutkimusten mukaan merkinnyt tyypillisesti osallisuuden vinoutumista ja vallan keskittymistä paikallisen eliitin edustajille. Aliedustettuja väestöryhmiä ovat LEADER-toiminnassa olleet erityisesti naiset, nuoret ja työttömät sekä maatalousyrittäjät (Shortall 2008; Navarro ym. 2016, 281; ks. myös Thuesen 2009). Shucksmith (2000) onkin katsonut, että osallisuus toimintaryhmätyössä kasautuu helposti niille, joilla on jo entuudestaan valtaa ja kykyä saada äänensä kuuluviin. LEADER-ohjelmaan pohjautuvassa endogeenisessa kehittämisessä ratkaisevana onkin pidetty sitä, miten ohjelman toimeenpano kiinnittyy paikallisiin julkisiin instituutioihin (esim. Cañete ym. 2018) sekä sitä, tunnistetaanko marginaaliin jääneet toimijat osana alueen sosiaalista pääomaa ja miten näiden väestöryhmien osallisuudesta huolehditaan (Shucksmith 2000; Esparcia ym. 2015)

---

[10] Toimintaryhmät käsittelevät hankehakemukset ja antavat niistä lausunnot, ja alueen ELY-keskus tekee niistä lopulliset rahoituspäätökset. ELY-keskus voi myöntää rahoituksen vain toimintaryhmän puoltamalle hankkeelle. https://www.ely-keskus.fi/toimintaryhmat

[11] Kuntien rahoitusosuus LEADER-ohjelmassa on ollut toiminnan alusta saakka 20 prosenttia.

Kaikissa EU-maissa paikallishallinto ei ole dominoinut LEADER-toimintaa, mistä esimerkkejä Suomen lisäksi ovat muun muassa Tanska (Thuesen 2009) ja Viro (Aunapuu-Lents 2013). Suomessa toimintaryhmien taloudellisesti ja hallinnollisesti itsenäinen asema on tässä mielessä ratkaisevaa. Vaikka toimintaryhmien olemassaolon oikeutuksesta ja rahoitusmallista käytiin kunnissa aluksi runsaasti keskustelua, vakiintui asetelma nopeasti kahden paikallisen toimijan rinnakkaiseloksi, jossa nähtiin mahdollisuuksia myös aitoon kumppanuuteen (Karhio 2000; Rantama 2002; Katajamäki ym. 2006). Pohjoismaissa toimintaryhmien ja kuntien välisen yhteistyön on havaittu palvelleen etenkin kehittämistoimien valmisteluvaihetta (Jungsberg ym. 2020; ks. myös Nordberg ym. 2020). Tanskalaistutkijat ovat tosin todenneet, että käännepistettä, jossa kunta alkaa hallita LEADER-toimintaa, voi olla vaikea tunnistaa, jolloin hyvässäkin yhteistyössä voi heidän mukaansa piillä LEADER-periaatteiden toteutumisen kannalta omat vaaransa (Teilmann & Thuesen 2014).

LEADER-ohjelman vaikutusta maaseudun kehitykseen on viime aikoina arvioitu myös varsin kriittisesti. Paikallisen kehittämisen haasteellisuudesta on raportoitu etenkin Euroopan vähäväkisimpien alueiden, kuten vuoristoseutujen sekä syrjäisten, maatalousvaltaisten alueiden osalta (Dax 2020; Labianca 2024). Espanjassa alueiden välisten erojen on katsottu jopa kasvaneen hankkeiden keskittyessä pääosin jo entuudestaan elinvoimaisille alueille, kuten toimintaryhmäorganisaatioiden sijaintikuntiin (Cañete ym. 2018, vastaavista kokemuksista Ranskassa, ks. Lacquement ym. 2020). Myös LEADER-ohjelman tehottomuus, sen alkuperäisten periaatteiden vesittyminen sekä byrokraattisuus ovat herättäneet keskustelua (Dax ym. 2016; Shucksmith ym. 2021). Samansuuntaisia näkemyksiä on tuotu esiin myös Suomessa LEADER-toimintavan viimeisimmässä arvioinnissa. Sen mukaan ohjelman nykyinen hallintomalli ei tarjoa riittävästi liikkumatilaa LEADER-ohjelman täysimääräiselle hyödyntämiselle, jolloin sen periaatteet esimerkiksi innovatiivisuuden osalta ovat jääneet osin toteutumatta (Rannanpää ym. 2020; vastaavista kokemuksista Tanskassa, ks. Thuesen & Nielsen 2014).

Nykyään ajatellaan, että puhtaasti endogeeninen kehitys on maaseudulla harvinaista tai ellei jopa mahdotonta (Gkartzios & Scott 2014, 246; Pylkkänen & Jumppanen 2016, 68). Kokemukset LEADER-toimintatavasta ovat osaltaan ruokkineet tätä käsitystä, ja joissakin tilanteissa maaseudun paikallislähtöistä kehittämistä on kutsuttu jopa pseudo-endogeeniseksi kehittämiseksi (Gkartzios & Scott 2014). Samaan aikaan globalisaation merkitys maaseudulla on käynyt yhä ilmeisemmäksi. Tutkijoiden mukaan globaalit muutosvoimat tuottavat maaseudulla hybridejä todellisuuksia, joissa sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset tekijät kohtaavat uusilla ja ennakoimattomilla tavoilla (Woods 2007; Woods & McDonagh 2011). Kiinnostus on

suuntautunut yhä enemmän siihen, millaista vuorovaikutusta eksogeenisten ja endogeenisten tekijöiden välillä maaseudulla tapahtuu. Tällaisen dynamiikan tarkasteluun on tarvittu myös uusi käsite, neoendogeeninen lähestymistapa.

2.3 Neoendogeeninen lähestymistapa

Neoendogeeninen teoria nousi keskusteluun tiettävästi ensimmäisen kerran Newcastlen yliopiston tutkijan Christopher Rayn esiteltyä sen kirjassaan *Culture Economies* (2001). Maaseudun kehitykseen kohdistui Rayn mukaan muutosvoimia kolmesta eri suunnasta. Ensinnäkin hän näki sen olevan osaltaan alueen asukkaiden oman toiminnan tulosta. Toisekseen maaseutua kehitettiin Rayn mukaan samaan aikaan niin sanotusti ylhäältä käsin, eli kansalliset ja ylikansallisen toimijat ja instituutiot olivat siinä edelleen keskeisellä tavalla mukana. Kolmatta muutosvoimaa edustivat lukuisat hallinnon ulkopuoliset toimijat, kuten kansalaisjärjestöt, joille endogeeninen kehittäminen tarjosi mahdollisuuden omien tavoitteidensa edistämiseen. (Ray 2001, 8-9.)

Neoendogeeninen teoria kiinnittää siten yhtä aikaa huomiota sekä alhaalta ylöspäin että ylhäältä alaspäin suuntautuvaan kehittämisen dynamiikkaan (Navarro & Cejudo 2020, 303). Käsite voidaan sanatarkasti kääntää uussisäsyntyisyydeksi, joskaan suomenkielistä termiä ei ole tutkimuksessa juurikaan käytetty. Neoendogeenisen kehittämisen näkökulmasta avainkysymys on, miten eri alueet ja niiden toimijat pystyvät hyödyntämään ulkoa välittyviä prosesseja ja resursseja ja onnistuvat saamaan ne palvelemaan etuaan (Ward ym. 2005; Ray 2006). Kuten Pylkkänen ja Jumppanen (2016, 69) toteavat, ”hallittujen ulkoisten kytkentöjen kautta paikallisyhteisö voi kasvattaa ideavarantoa, osaamista, verkostoja ja pääomia”. Neoendogeenisen lähestymistavan on katsottu auttavan tunnistamaan esimerkiksi maaseudun taloudellisen erikoistumisen mahdollisuuksia (Hyyryläinen ym. 2011).

Toisin kuin aiemmat maaseudun kehitys*mallit*, neoendogeeninen teoria on pikemminkin *lähestymistapa,* joka on vasta muotoutumassa (Gkartzios & Lowe 2019). Tämä näkyy muun muassa siinä, että tutkijat painottavat sen sisältöä eri tavoin. Seuraava taulukko (Taulukko 4) perustuu Bosworth ym. (2016) koostamaan kuvaukseen neoendogeenisen lähestymistavan keskeisistä piirteistä. Sen lähtökohtana on ollut Ward ym. (2005) (vrt. Gkartzios & Scott 2014, 260).

Taulukko 4. Neoendogeeninen lähestymistapa.

Keskeinen periaate	Paikallisten resurssien arvon maksimointi, paikallisiin voimavaroihin perustuva kilpailukyky.
Dynaaminen voima	Paikallisten toimijoiden verkostot, jotka ovat yhteydessä ulkoisiin vaikutteisiin. Valtio toimii välittäjänä.
Maaseudun tehtävä	Monipuolinen tuotanto- ja palvelutalous. Keskinäisriippuvuus - kaupunkien kysyntä on edelleen tärkeää sekä palveluille että perinteisille tuotannon aloille.
Maaseudun kehittämisen suurimmat ongelmat	Vähäinen palvelutarjonta. Paikallisyhteisöjen vinoutunut kehitys, kuten ikääntyminen ja eriarvoisuus. Syrjäisyys, eristyneisyys, kriittisen massan puute.
Maaseudun kehittämisen painopisteet	Kokonaisvaltainen lähestymistapa, joka voimaannuttaa paikallisesti, vahvistaa kehittämisvalmiuksia, estää syrjäytymistä, tuottaa lisäarvoa paikallisille resursseille, parantaa (alueiden ja toimijoiden välisiä) yhteyksiä sekä edistää innovatiivisuutta.

Lähteet: Bosworth ym. 2016; Ward ym. 2005.

Kuten taulukosta käy ilmi, neoendogeeninen lähestymistapa korostaa verkostojen merkitystä sekä paikallisesti että eri alueiden välillä (ks. myös Chatzichristos ym. 2021). Tätä näkökulmaa on maaseudun kehittämisen teoriassa tähdentänyt myös Bettina Bock (2016), joka on tuonut keskusteluun mukaan uuden käsitteen, neksogeenisen lähestymistavan (*nexogenous approach*). Käsite pohjautuu latinankielisiin sanoihin ”nexus” (*bond*, yhteys) ja ”nectere” (*binding*, yhdistäminen). Maaseudun kehittämiseen liittyvää käsitteistöä uudistamalla Bock on pyrkinyt herättämään keskustelua erityisesti paikallistoimijoiden ja muun yhteiskunnan välisen työnjaon kestävyydestä ja siitä, onko maaseudun kehittäminen jäämässä nykyisellään liiaksi paikallisten toimijoiden vastuulle. Etenkin sosiaaliset innovaatiot edellyttävät Bockin mukaan maaseudulla laajaa yhteiskunnallista tukea.

Neoendogeenisen lähestymistavan yhteydessä puhutaan myös paikkaperustaisesta kehittämisestä (Katajamäki 2013b). Kehittämisen kontekstuaalisuus korostuu, kun sitä määrittävät ”paikka” ja sen sosiaaliset, kulttuuriset ja institutionaaliset erityispiirteet (Barca ym. 2012; Luoto ym. 2016). Aihetta on empiirisesti tutkinut muun muassa Päivi Kujala (2021), joka tarkastelee väitöskirjassaan paikkaperustaisuuden ilmenemistä maaseudun yritystukien toimeenpanossa. Kujalan mukaan yritystoiminnan menestyksekäs edistäminen edellyttää maaseudulla paikkaperustaista kehittämisotetta sekä neoendogeenisen kehittämispotentiaalin täysimääräistä hyödyntämistä.

Keskeistä on liikkuvuuteen ja saavutettavuuteen liittyvien mahdollisuuksien tunnistaminen, mikä painottaa kaupungin ja maaseudun keskinäisriippuvuutta, ihmisten, tavaroiden ja tiedon liikkeitä sekä kulttuurista vuorovaikutusta (Kujala ym. 2019). Kunnissa paikkaperustaisen kehittämisotteen on katsottu merkitsevän tiivistyvää yhteistyötä yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välillä sekä luovaa kehittämistä, jossa huomioidaan paikallistoimijoiden oikeus kehittyä omista lähtökohdistaan käsin (Katajamäki 2013b, 18).

2.4 Hallinta maaseudun kehittämisessä

Neoendogeenisen lähestymistavan on katsottu edellyttävän maaseudun kehittämisessä uudenlaista organisoitumista sekä verkostoihin ja toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen nojaavia asetelmia (ks. esim. Katajamäki 2022, 153). Teoriatasolla on alettu puhua hallinnasta (*governance*) maaseudulla (Hyyryläinen ym. 2011; Gkartzios & Lowe 2019), johon englanninkielisessä kirjallisuudessa viitataan usein sanaparilla *rural governance* (esim. Little 2001; Cheshire ym. 2007; Derkzen 2008; Kosec & Wantchekon 2020). Suomenkielisessä keskustelussa käsitteelle ei ole vakiintunut yhtä selkeää termiä, vaan on puhuttu esimerkiksi hallintakäytäntöjen muutoksesta maaseudulla (Nousiainen 2011), maaseudun paikkaperustaisesta hallinnasta (Hyyryläinen 2017) ja hallinnasta maaseudun kehittämisessä (Mustakangas ym. 2004). Englanninkielinen käsite on kuitenkin siinä mielessä osuva, että siinä adjektiivi *rural* viittaa tietynlaiseen hallintaan eli hallinta maaseudulla on jotain, joka erottaa sen esimerkiksi hallinnasta kaupunkialueilla (ks. Peters 2018).

Hallintaa maaseutukontekstissa on teoretisoinut muun muassa David J. Douglas (2018). Hän katsoo, että hallinnassa vaikuttaa tällöin viisi toisiinsa kytkeytyvää ulottuvuutta. Ne ovat 1) hallinnan muutos yleisesti, 2) maaseutu ja sen muuttuvat merkityssisällöt, 3) globalisaatio, 4) paikallishallinto (kunnat) sekä 5) paikallisuuden korostuminen ja yhteisöllinen kehittäminen (Kuvio 2).

Kuvio 2. Hallinta maaseudulla Douglasin teoriaa soveltaen.

Douglasin mukaan hallinta maaseudulla heijastaa ensinnäkin yhteiskuntien yleistä kehitystä. Tällä hän viittaa julkisen sektorin kaventuneeseen rooliin politikan toimeenpanijana, mistä tutkijat ovat 1990-luvulta alkaen käyttäneet ilmausta ”siirtyminen hallinnosta kohti hallintaa” (*from government to governance)* (Rhodes 1996; Stoker 1998). Hallinta pohjautuu ajatukseen siitä, että julkinen hallinto ei pysty yksin ratkomaan yhteiskunnan ja talouden monimutkaisia ongelmia, vaan sen rinnalle ja kumppaniksi tarvitaan yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita ja kansalaisia (Torfing & Triantafillou 2013). Politiikan, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan voimavaroja yhdistämällä on haettu yhteiskuntien toimintaan uudenlaista tehokkuutta ja tuloksellisuutta (Kiviniemi 2011).

Toisekseen Douglas korostaa maaseudun erityispiirteitä elinkeinorakenteessa ja palvelutarjonnassa, väestökehityksessä, sosiaalisissa oloissa sekä kulttuurisissa perinteissä. Maaseudun erityisyys hallinnan kontekstina tulee esille myös OECD:n lanseeraamassa maaseudun kehittämiseen mallissa Rural 3.0 (OECD 2018). Sen mukaan maaseutu poikkeaa kaupungista harvan asutuksen, pitkien välimatkojen, vähäisen julkisen infrastruktuurin sekä elinkeinorakenteensa vuoksi. OECD viittaa tähän käsitteellä *low-density economy*, matalan tiheyden talous. Maaseutua (fyysis-spatiaalisena) hallinnan tilana on keskeisellä tavalla muokannut myös maatalouselinkeinon murros (Torre & Traversac 2011).

Lisäksi Douglas muistuttaa, että maaseutua hallinnan kontekstina jäsentävät siihen liitetyt erilaiset kulttuuriset merkityksenannot. Maaseutua voidaan lähestyä paitsi

tuotantoympäristönä myös kulutuksen kohteena. Jälkimmäinen viittaa erityisesti maaseutuun matkailun ja virkistäytymisen paikkana sekä sen mahdollistamaan elämäntapaan ja asumiseen (ks. myös Woods 2010, 1-14). Maaseutukontekstissa hallintaan liittyy siten myös maaseudun määrittelyä, mikä voi päätöksentekotilanteissa tuoda hallintaan omanlaistaan jännitteisyyttä (Born 2012).

Teorian kolmas ulottuvuus on globalisaatio. Sen vaikutus on maaseudulla Douglasin mukaan ilmeinen, sillä globalisaatio kehystää maaseudun kehittämisvaihtoehtoja ja määrittää sitä, miten maaseutuyhteisöjen resursseja hyödynnetään. Globalisaatioon kytkeytyvät kehityskulut eivät ole kuitenkaan suoraviivaisia, sillä globaali ja lokaali toimijuus kietoutuvat maaseudulla monimutkaisesti toisiinsa (Woods 2007). Esimerkiksi McMillan Lequieu ja Bell (2019) ovat tunnistaneet kolme erilaista tapaa, joilla paikallisyhteisöt reagoivat ulkoisiin muutosvoimiin. Näitä ovat jättäytyminen globaalien muutosvoimien ulkopuolelle (*opting out*), niiden tietoinen hyödyntäminen (*opting in*) tai niihin sulautuminen (*merging*). On myös tilanteita, joissa globalisaatio vaikuttaa maaseudun asukkaiden elämään hyvin konkreettisesti, esimerkkinä maaseutukuntiin kohdistuva maahanmuutto ja kansainvälisten yritysten maaseudulle tekemät investoinnit.

Teorian neljäs ulottuvuus liittyy paikallishallintoon eli kuntiin. Douglasin ajattelussa kunnan asema hallinnassa perustuu maaseudulla ensisijaisesti kuntien toimivaltaan ja tehtäväkenttään. Niissä maissa, joissa paikallishallinnolla on vahva asema, Douglas katsoo kuntien olevan todennäköisesti myös keskeisiä hallinnan toimijoita (ks. myös Stoker 2011). Samalla hän kiinnittää huomiota paikallishallinnon uudistuksiin, joiden maaseutuvaikutuksia hän on lähestynyt aiemmissa tutkimuksissaan varsin kriittisesti (Douglas 2005; 2016). Näkemykset ovat olleet samansuuntaisia myös Suomessa. Esimerkiksi kuntaliitosten on katsottu edellyttävän samanaikaisesti myös lähidemokratian vahvistamista, kuten aluetoimielinten perustamista kylätasolle (Katajamäki 2013b; Valkama 2013). Lisäksi Douglasin teoriassa kuntien toimijuus hallinnassa on kytköksissä kuntia yleisesti koskeviin arvoihin ja odotuksiin. Tällöin esimerkiksi se, millaista yhteistyötä kunnilta odotetaan kansalaisjärjestöjen suuntaan, voi heijastua paikallisten hallintasuhteiden rakentamiseen.

Teorian viides ulottuvuus, paikallisuuden ja yhteisöllisen kehittämisen korostuminen, nojaa maaseudun uuden paradigman mukaiseen kehittämisajatteluun (OECD 2006). Douglasin mukaan paikka, siihen kiinnittyvä yhteisöllinen toiminta sekä hallinta kietoutuvat maaseudulla erottamattomasti toisiinsa. Tämä luo edellytyksiä sosiaalisille innovaatioille (esim. Bock 2016; Castro-Arce & Vanclay 2020; Georgios & Barraí 2023) ja paikallisille kehittämiskumppanuuksille (Jones & Little 2000; Furmankiewicz ym. 2010; Derkzen 2008). Keskeistä on myös tunnistaa, miten paikallisuuden

ja yhteisöllisen kehittämisen korostuminen muuttavat paikallishallinnon ja maaseutuyhteisöjen välistä työnjakoa ja vastuita (Bock 2019). Suomessa suuntana on ollut maaseutuyhteisöjen merkityksen korostuminen erityisesti paikallisten hyvinvointipalvelujen tuottamisessa (Kattilakoski 2022).

Kuten Douglasin teoria osoittaa, neoendogeenisessa maaseudun kehittämisessä hallintaan liittyy sekä vertikaalisia että horisontaalisia ulottuvuuksia (ks. myös Cheshire 2016). Kyse on yhtäältä vallan uudenlaisesta jakautumisesta hallinnon eri tasojen välillä, kuten vallan siirtämisestä ylikansallisille toimielimille (esim. EU, WTO) ja toisaalta vallan hajauttamisesta ”alaspäin” alueellisille ja paikallisille toimijoille. Tilannetta voi lähestyä myös maaseudun monitasohallintana (*multi-level governance*), josta LEADER-ohjelman toimeenpano on hyvä esimerkki (Kull 2009; Pollermann ym. 2020). Hallinnan horisontaalinen ulottuus viittaa puolestaan tietyn institutionaalisen tason toimijoihin ja niiden välisiin verkostoihin. Esimerkiksi paikallisella tasolla hallintaan osallistuvat kunnat, yritykset ja erilaiset järjestöt, paikallinen media sekä kansalaiset (Bovaird ym. 2003).

Hallinnassa maaseudulla tarvitaan erilaisia välitysmekanismeja, joista tärkeimpiä ovat strategiat (Masot & Gascón 2024) ja hankkeet (Büttner & Leopold 2016; Sjöblom & Andersson 2016). Ne koskevat toimijoita kaikilla hallinnan tasoilla ja niitä toteutetaan monenlaisissa maantieteellisissä mittakaavoissa. Esimerkiksi LEADER-ohjelmaa voidaan jo sinällään pitää Euroopan laajuisena maaseudun kehittämisprojektina, joka on johtanut maaseudun kehittämispolitiikan projektillistumiseen myös kansallisesti (Granberg ym. 2015b, 9). Maaseudun strategista kehittämistä linjataan niin ikään eri yhteyksissä, ulottuen Euroopan unionista (Euroopan komissio 2024) kansalliseen maaseutupolitiikkaan (Kattilakoski ym. 2021) ja paikallisten LEADER-ryhmien strategioihin (Atkočiūnienė ym. 2024). Tässä tutkimuksessa hankkeiden ja strategioiden merkitystä hallinnassa maaseudulla tarkastellaan suomalaisessa kuntakontekstissa. Keskeistä on kuntien oma strategiatyö, joka on ollut lakisääteistä vuodesta 2015 (Kuntalaki 410/2015). Kuntien hanketoiminta pohjautuu puolestaan vahvasti Euroopan unionin alue- ja maaseutukehittämiseen ja niihin liittyvien ohjelmien toimeenpanoon (Jankkila 2008). Seuraavassa luvussa käsittelen kuntien strategiatyötä ja hanketoimintaa hallinnan ilmentyminä maaseutukontekstissa.

2.5 Kunnan strategiatyö ja hanketoiminta hallintana maaseudulla

Paikallisen kehittämisen muotoja – kunnan strategiatyötä ja hankkeita – voidaan lähestyä hallinnan välineinä (*governance instruments/tools*) (Le Galès 2011), joiden avulla

kunnat voivat uudistaa ja vahvistaa rooliaan maaseudun verkostoissa. Jotta näiden välineiden luonnetta maaseudun kehittämisessä ymmärtäisi paremmin, on hyödyllistä lähteä liikkeelle Blomqvistin (2016) tekemästä jaosta koviin ja pehmeisiin hallinnan välineisiin. Keskeisin ero on, että kovat hallinnan välineet (*hard governing tools*) perustuvat lainsäädäntöön ja pehmeät hallinnan välineet (*soft governing tools*) ovat vapaaehtoisia.

Lakisääteinen kuntastrategia edustaa Blomqvistin jaottelussa kovaa hallinnan välinettä. Se on kirjattu kuntalakiin (§37) seuraavasti: ”Kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee huomioida 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet; 4) omistajapolitiikka, 5) henkilöstöpolitiikka, 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta. […] Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa.” (Kuntalaki 410/2015.)

Blomqvistin mukaan jaottelu ei ole kuitenkaan yksiselitteinen, sillä myös lainsäädäntöön pohjautuvissa toimissa on tulkinnanvaraa. Näin on myös kuntastrategian kohdalla, sillä laki ei määrää, millä tavoin se tulee laatia ja miten sitä toteutetaan. Tämän perusteella kuntastrategiaa voidaan pitää myös pehmeänä hallinnan välineenä. Blomqvistin (2016, 286-287) mukaan hallinnan pehmeisiin välineisiin liittyy harkinnanvaraisuutta ja ne noudattavat tyypillisesti osallistavaa ja alhaalta ylöspäin suuntautuvaa toimintamallia. Tästä näkökulmasta katsottuna kuntastrategia avaa mahdollisuuksia maaseudun paikalliselle kehittämiselle ja siihen liittyvälle yhteistyölle esimerkiksi kylien kanssa. Samoin jos maaseutuun liittyviä kirjauksia sisällytetään kunnan (lakisääteiseen) strategiadokumenttiin, voi kuntastrategia sekä pehmeänä että kovana hallinnan välineenä edistää maaseudun kehittämistä (ks. Aarsæther & Nyseth 2007). Blomqvistin jaottelulla ja sen soveltamisella kuntien strategioihin on yhtymäkohtia artikkelin I viitekehykseen, jossa kuntien strategiatyötä lähestyttiin rationaalisen ja prosessuaalisen strategiamallin pohjalta.

Maaseutukuntien strategista kehittämistä on jonkin verran tutkittu hallinnan viitekehyksessä. Esimerkiksi Vasstrøm ja Normann (2019) ovat tarkastelleet Norjassa kuntien kulttuuristrategioita. Ne perustuvat verkostoihin, joten tutkijat katsovat niiden edistäneen sekä kuntaorganisaation että paikallisyhteisöjen tavoitteita. Bjørnå ja Aarsæther (2009) tutkivat puolestaan Norjassa maaseutukuntien johtamista, jonka he

näkivät olevan ennen kaikkea verkostojen luomista. Kuntastrategian ja verkostoissa toimimisen yhteyttä ovat tähdentäneet myös Lopes ja Mota (2021) Portugalia koskevassa tutkimuksessaan. Bjørnå ja Aarsæther (2010) ovat toisessa tutkimuksessaan todenneet kunnan strategisten valintojen olevan selvästi yhteydessä myös taloustilanteeseen.

Maaseudun kunnissa yksi strategisista kysymyksistä on suhtautuminen väestön vähenemiseen. Aihetta on tutkinut erityisesti ruotsalainen Josefina Syssner (2015; 2020; 2022), jonka mukaan väestön väheneminen ja siitä seuraava toimintojen sopeuttamistarve ovat kunnissa usein poliittisesti vaikeita asioita. Kurvisen ym. (2022) mukaan pienten kuntien strategiat ovatkin tässä mielessä eräänlaisia kompromisseja, sillä ne voivat sisältää sekä kasvuun tähtääviä tavoitteita, väestön vähenemisestä johtuvaa sopeuttamista, että pyrkimystä älykkääseen uudistumiseen. Kuntien strategiset tavoitteet voivat olla myös keskenään ristiriitaisia, esimerkkinä valinnat luontomatkailun ja kaivostoiminnan kehittämisen välillä sekä vesivoimainvestoinnit suhteessa kalastusmatkailuun ja vesireittien rakentamiseen (Kurvinen ym. 2022, 62). Strategisena mahdollisuutena kunnissa on hyödynnetty myös monipaikkaista asumista (Rantanen 2023; Lehtonen ym. 2024).

Hallinnassa maaseudulla kunnan strateginen kehittäminen tulisi tapahtua yhteistyössä kylien ja niissä toimivien yhteisöjen kanssa (ks. Guzal-Dec ym. 2020). Suomessa ajatus kunnan ja kylien välisestä yhteistyöstä nostettiin esille jo kylätoiminnan alkuvaiheessa (Hautamäki 1976; ks. myös Hyyryläinen 1994, 41-44, 49), ja Suomen EU-jäsenyyden kynnyksellä se nähtiin molempien tahojen uudistumisen mahdollisuutena (Uusitalo 1994). Myöhempinä vuosikymmeninä kylien ja maaseudun huomiointi kuntastrategioissa muotoiltiin kansallisen maaseutupolitiikan tavoitteeksi (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009, 129; Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014, 31), samoin on linjannut myös kylien kehittämisen valtakunnallinen kattojärjestö (Suomen Kylät 2021, 8). Empiiriset tutkimukset, joissa kuntien ja kylien strategisen tason yhteistyötä on selvitetty, antavat siitä kuitenkin varsin vaatimattoman kuvan. Niissä kylätutkimuksissa, joissa aihetta on sivuttu, on kunnan ja kylien suhde osoittautunut hauraaksi ja epävarmaksi, ja osapuolten todettu jääneen yhteistyössä etäälle toisistaan (Kumpulainen 2012, 122-125; ks. myös Kumpulainen & Soini 2019). Yksittäisen, kehittämismielessä tehdyn tapaustutkimuksen perusteella mahdollisuuksia kuitenkin olisi liittyen esimerkiksi uusiutuvien luonnonvarojen elinkeinolliseen hyödyntämiseen, kuten paikalliseen energia- ja elintarviketuotantoon, sekä luontoa hyödyntäviin erilaisiin palveluihin (Kitti ym. 2014). Samalla suurimpana ongelmana on nähty se, että maaseudun paikallista potentiaalia ei lähietäisyydeltä useinkaan tunnisteta tai siihen ei uskota (mt., 76). Kokonaisuudessaan kuntien strategiset

valinnat kertovat siitä, miten maaseudun uskotaan kunnissa parhaiten kehittyvän; missä määrin kiinnitytään eksogeenisiin, missä määrin endogeenisiin tekijöihin.

Koska hanketoiminta ei kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin, lukeutuu se Blomqvistin jaottelussa pehmeisiin hallinnan välineisiin (ks. myös Fred & Mukhtar-Landgren 2019, 190). Hankkeiden korostuminen hallinnan välineenä on seurausta ennen kaikkea Euroopan unionista ja sen ohjelmiin pohjautuvasta aluekehittämisen politiikasta (mt., 289-290). Hankkeiden yleistymiseen julkisissa organisaatioissa on viitattu usein projektillistumisen käsitteellä (Godenhjelm ym. 2015; Fred & Godenhjelm 2023). Kuntatasolla projektillistumisen on katsottu merkinneen syvällekäyviä muutoksia niin kuntien hallinnossa kuin niiden työntekijöiden tavoissa organisoida omaa työtään. Aihetta Ruotsissa tutkineen Mats Fredin mukaan hanketoiminnan myötä kuntiin on muotoutunut omanlaisensa toimintakulttuuri, jota hän kutsuu projektilogiikaksi. Vaikka hankkeita työtapana leimaa innovatiivisuus ja joustavuus sekä irtautuminen byrokraattisista käytännöistä, liittyy niihin kunnissa myös valvontaa, vakiintuneita menettelytapoja ja hierarkkisia rakenteita. Fredin mukaan hankkeet eivät välttämättä olekaan tuoneet kehittämistyöhön odotettua joustavuutta, vaan lähinnä muokanneet kuntien hallintoa uudenlaisen, varsin byrokraattiselta vaikuttavan toimintalogiikan mukaisiksi. (Fred 2015; 2020; 2023; ks. myös Fred & Hall 2017.)

Maaseudun hanketoiminta on synnyttänyt myös uuden toimijajoukon, josta Kovách ja Kučerova (2009) ovat käyttäneet nimitystä ”projektiluokka” (*project class*). Sen edustajat toimivat välittäjinä (*intermediators*) hankkeiden rahoittajien ja edunsaajien välillä, mikä edellyttää heiltä tietynlaista osaamista, asiantuntemusta ja verkostoja. Kyse on eräänlaisesta hankemaailman professiosta, joka ei rajaudu millekään yksittäiselle yhteiskunnan sektorille (Kovách & Kučerova 2009, 210). Projektiluokkaa on aiemmin tutkittu erityisesti Keski- ja Etelä-Euroopan maissa, joissa hankemaailman asiantuntijoiden esiinmarssi on horjuttanut myös paikallisia valta-asetelmia (Kovách & Kučerova 2006; Lukić & Obad 2016). Suomessa ilmiön piiriin voi lukea esimerkiksi sen, että kunnat palkkaavat kehittämiseen ja hankkeistamiseen keskittyviä työntekijöitä (Kurvinen ym. 2022, 60). Esimerkiksi hankkeiden suunnitteluvaiheessa tarvitaan sellaista retorista osaamista (Jakola & Prokkola 2021, 41), jota kunnat voivat hankehenkilöstöä palkkaamalla pyrkiä vahvistamaan.

Maaseudun hankepohjaisessa kehittämisessä kunnilla on käytössään varsin laaja keinovalikoima. Euroopan unionin rahoituslähteistä tärkeimpiä ovat Euroopan maaseuturahasto ja siihen sisältyvä LEADER-ohjelma.[12] Maaseudulle suuntautuville hankkeille voi soveltuvin osin hakea rahoitusta myös rakennerahastoista, joita ohjelmakaudella 2021-2027 ovat Euroopan sosiaalirahasto (ESR+), Euroopan

[12] https://www.ely-keskus.fi/euroopan-maaseuturahasto

aluekehitysrahasto (EAKR) sekä Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (JTF).[13] Muitakin rahoituslähteitä voi olla kunnille tarjolla, esimerkkinä yritysten toiminta-alueelleen myöntämät avustukset. Euroopan unionin aluekehitysohjelmista rahoitetuissa hankkeissa kunta voi toimia joko osarahoittajana tai hankkeen osa- tai päätoteuttajana. (ks. myös artikkeli IV, taulukko 1.)

Kuntien osallistumista hanketoimintaan määrittävät niiden käytettävissä olevat voimavarat. Rakennerahastohankkeita analysoineet Jakola ja Prokkola (2021, 38) katsovat esimerkiksi kuntien henkilöstöresurssien selittävän pitkälti sitä, missä määrin tarjolla olevaa hankerahoitusta pystytään kunnissa hyödyntämään. Toisena keskeisenä tekijänä he näkevät kuntien taloustilanteen. Silti kuntien hanketoiminnan laajuutta ei voi selittää pelkästään näillä perusteilla. Esimerkiksi pienten kuntien on todettu olleen joissakin tapauksissa aktiivisia hanketoimijoita ja kerryttäneen tällä saralla selvää osaamista (Jakola & Prokkola 2021, 38; Leponiemi 2019). Kattilakoski (2022, 106-107) kuvaa puolestaan väitöskirjassaan tilanteen, jossa kunnalle oli muodostunut kylien hankemuotoisessa kehittämisessä jopa ratkaiseva rooli. Parhaimmillaan hankkeet tuovat kunnissa toimijoita yhteistyöhön eri sektoreilta ja luovat yhteistyömahdollisuuksia etenkin kolmannen sektorin suuntaan (Potluka & Liddle 2014). Kunnan strategiatyö ja hanketoiminta voivat muodostaa myös jatkumon, jossa hankkeet sekä toteuttavat valittua strategiaa että viitoittavat kunnan tulevan kehityksen suuntaa (Tietjen & Jørgensen 2019). Hankkeiden kytköstä paikallisiin strategioihin on pidetty tärkeänä, jotta hanketyön avulla voitaisiin ylipäätään saavuttaa toivottuja tuloksia (esim. Mustakangas ym. 2004; Sjöblom & Andersson 2016).

[13] https://rakennerahastot.fi/etusivu

3 METODOLOGIA

Tässä pääluvussa käsittelen tutkimukseni metodologiaa. Tieteellisessä tutkimuksessa metodologialla tarkoitetaan tutkijan omaksumaa todellisuuskäsitystä eli tutkimuksen tieteenfilosofisia lähtökohtia, sekä valittuun tieteelliseen perusnäkemykseen pohjautuvia tiedonhankkimismenetelmiä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 17-18). Lähden liikkeelle esittelemällä soveltamani tieteenfilosofisen suuntauksen eli heikon sosiaalisen konstruktionismin, minkä jälkeen avaan tutkimuksen toteutusta tapaustutkimuksena. Tämän jälkeen kuvaan tutkimuksessa käytetyt aineistot ja menetelmät. Lopuksi reflektoin tutkimuksessa tekemiäni valintoja ja avaan työn tutkimuseettisiä näkökulmia.

3.1 Tutkimuksen tieteenfilosofiset lähtökohdat

Tieteellinen tutkimus perustuu aina tietynlaiseen käsitykseen siitä, millainen todellisuus luonteeltaan on ja miten siitä voidaan saada tietoa. Näitä kutsutaan tieteenfilosofiassa tutkimuksen ontologisiksi ja epistemologisiksi lähtökohdiksi. Yleisesti ajatellaan, että tutkijan tulee tiedostaa, millaisiin tieteenfilosofisiin katsantokantoihin hän on tutkimusta tehdessään sitoutunut ja tuoda ne myös tutkimuksesta raportoidessaan esille. (Puusa & Juuti 2020.)

Tutkimus kiinnittyy laajasti ottaen konstruktionistiseen tieteenperinteeseen, jossa todellisuuden nähdään rakentuvan ihmisten välisen vuorovaikutuksen tuloksena (Burr 2015; Kekäle & Puusa 2020). Tutkimuksen ontologisena lähtökohtana tämä jättää kuitenkin paljon tulkinnanvaraa siihen, miten todellisuuden katsotaan sosiaalisten prosessien tuloksena lopulta rakentuvan. Niskan ym. (2024) mukaan konstruktionismin piirissä on tässä mielessä selvästi kahta erilaista lähestymistapaa. Gubriumiin ja Holsteiniin (2008) viitaten Niska ym. (s. 16) toteavat, että konstruktionistisissa tutkimuksissa voidaan yhtäältä keskittyä ”prosesseihin, joissa ihmiset rakentavat yhteiskunnallista todellisuutta, ja toisaalta niihin, joissa ihmiset antavat merkityksiä itselleen, toisilleen ja ympäröivälle maailmalle”. Tällöin, kuten Niska ym. (s. 16) ovat asian muotoilleet, ”todellisuuden sosiaalinen rakentuminen voi viitata prosessiin, jossa todellisuudesta tehdään tietynlainen, tai prosessiin, jossa sille annetaan

merkityksiä". Tutkijoiden mukaan kyse on hyvin perustavanlaatuisesta erosta sen suhteen, miten tutkimukseen kohteeseen suhtaudutaan.

Kutsuessaan tutkimustaan konstruktionistiseksi tutkijan on siis tehtävä selkoa itselleen ja lukijakunnalleen siitä, mitä hän pohjimmiltaan "todellisuuden sosiaalisella rakentumisella" tarkoittaa (Hacking 2000). Niskan ym. tekemä erottelu on tässä mielessä hyödyllinen, sillä katson tutkimukseni kohdistuvan ennen kaikkea siihen prosessiin, jossa todellisuutta rakennetaan, enkä niinkään siihen, millaisia merkityksiä sille annetaan. Lähden siten tutkimuksessani siitä, että maaseudun kehittäminen kunnissa on tulosta paitsi ihmisten välisestä vuorovaikutuksesta, myös siitä, miten kuntaa lähestytään alueena ja kehittämisen kohteena. Tällöin sitoudun samanaikaisesti sekä ajatukseen todellisuuden rakentumisesta ihmisten sosiaaliseen kanssakäymisen tuloksena kuin myös siihen, että kunta on olemassa ihmisestä riippumattomana, objektiivisena tosiasiana (kunnan ontologisesta olemuksesta käydystä keskustelusta, ks. Anttiroiko 1993; Jäntti 2016). Samalla voidaan myös nähdä, että nämä kaksi todellisuuden rakentumisen tapaa vaikuttavat toinen toisiinsa. Esimerkiksi se, millaista keskustelua kunnan maaseutualueista käydään osana kuntastrategian valmisteluprosessia ja miten maaseudusta kirjataan strategiadokumenttiin, voi näkyä myöhemmin siinä, millaisia kehittämistoimia maaseutualueille kohdistetaan, ja miten kunta kehittämistoimien myötä fyysisenä objektina muuttuu. Vastaavasti muutos maaseutualueilla voi heijastua myöhemmin siihen, miten maaseudusta kuntastrategian päivityksen yhteydessä puhutaan. Tämänkaltainen, todellisuuden rakentumisen eri tapojen kietoutuminen toisiinsa on esimerkki Hackingin (2000) mainitsemista kehä- ja silmukkavaikutuksista, joita ilmiöissä konstruktionistisesta katsannosta käsin usein havaitaan ja joihin on myös tutkimuksessa syytä kiinnittää huomiota (Häkli 1999, 144).

Edellä kuvattua tapaa lähestyä todellisuuden rakentumista on kutsuttu heikoksi sosiaaliseksi konstruktionismiksi (Sayer 2000; Törrönen & Menard 2024), jonka piiriin luetaan kuuluvaksi myös osatutkimuksissa III ja IV tieteenfilosofisena lähtökohtana sovellettu kriittinen realismi (Niska ym. 2024). Vaikka kriittisen realismin ja sosiaalisen konstruktionismin välillä on nähtävissä selviä ja osin ratkaisemattomiakin näkemyseroja todellisuuden ontologisesta luonteesta (Niiranen 2006, 213), on niistä pyritty rakentamaan myös synteesiä, jota esimerkiksi Elder-Vass (2012) on kutsunut realistiseksi sosiaaliseksi konstruktionismiksi. Buch-Hansen ja Nielsen (2020, 120) toteavat puolestaan ykskantaan, että kriittinen realismi on sosiaalisen konstruktionismin maltillinen muoto.

Kriittisen realismin kehittelijänä tunnetaan erityisesti Roy Bhaskar, jonka 1970-luvulla esittämää ajatusta todellisuuden kerroksellisuudesta pidetään edelleen kriittisen realismin ontologisena kulmakivenä (Bhaskar 2008; Buch-Hansen & Nielsen

2020; ks. myös Hartwig 2023). Kyseisen teorian mukaan todellisuus jakaantuu kolmeen eri ulottuvuuteen eli empiiriseen, aktuaaliseen ja syvän todellisuuden tasoon. Empiirisen tason piiriin kuuluvat kaikki ihmisen aistein tekemät havainnot ja kokemukset ympäristöstään. Aktuaaliselle tasolle sijoittuvat puolestaan ne asiat ja ilmiöt, jotka ovat empiirisesti olemassa ja tapahtuvat, mutta eivät välttämättä tapahtumahetkellään ihmisen havaitsemina. Syvän todellisuuden tasolla sijaitsevat taas rakenteet ja mekanismit, joita on sellaisenaan miltei mahdotonta tunnistaa, mutta jotka ovat soveltuvien teorioiden avulla löydettävissä (Bhaskar 2008; Buch-Hansen & Nielsen 2020, 29-30). Syvän todellisuuden tason rakenteiden ja mekanismien vaikutusten selvittäminen on kriittisen realismin näkökulmasta ensiarvoisen tärkeää, jotta havaittuja tapahtumia ja ilmiötä voidaan ymmärtää.

Kriittisen realismin selityskyky todellisuuden suhteen kiteytyy siten mekanismin käsitteeseen ja siihen, miten mekanismeihin liittyvä kausaalisuus saa aikaan empiirisesti havaittavia asioita. Kun kriittisen realismin piirissä puhutaan kausaalisuudesta, ymmärretään se hyvin toisella tavalla kuin positivismia edustavilla tieteenaloilla, kuten luonnontieteissä. Kriittisessä realismissa kausaalisuudella ei tarkoiteta yksiselitteistä syy-seuraussuhdetta, vaan mekanismeihin liittyviä mahdollisuuksia ja taipumuksia saada aikaan asioita ja ilmiöitä. Mekanismeihin on siten ikään kuin latautuneena potentiaalista kausaalista voimaa, joka voi sopivissa olosuhteissa käynnistää empiirisellä tasolla havaittavia tapahtumakulkuja (Buch-Hansen & Nielsen 2020, 32). Pohjimmiltaan kyseinen ero juontuu siitä, tarkastellaanko kausaalisuutta suljetuissa vai avoimissa järjestelmissä (Töttö 2006). Positivismiin nojaavat tutkimusasetelmat lukeutuvat yleensä edellä mainittuihin, kriittistä realismia soveltavat tutkimukset jälkimmäisiin. Avoimissa järjestelmissä, joihin yhteiskunnalliset ilmiöt yleisesti sijoittuvat, on mekanismien välinen vuorovaikutus usein monimutkasta, ja ne voivat vaikuttaa toisiinsa joko niiden kausaalisuutta vahvistaen tai estäen (Danermark ym. 2019, 47-48). Avoimissa järjestelmissä tapahtumia voidaan kausaalisten mekanismien avulla selittää vain jälkeenpäin, tulevien tapahtumien ennustaminen on niiden pohjalta mahdotonta (Töttö 2006, 58).

Koska syvän todellisuuden tason mekanismeista ja rakenteista voidaan saada tietoa vain teorioiden avulla, on kriittisen realismin ajattelutavassa ymmärrys todellisuudesta aina johonkin näkökulmaan sitoutunutta ja kytköksissä niihin yhteiskunnallisiin olosuhteisiin, joissa asioita on tutkittu. Näin ollen kriittinen realismi nojaa sosiaalisen konstruktionismin tavoin epistemologiseen relativismiin. Kriittisen realismin piirissä kuitenkin ajatellaan, että tiedon rationaalisen arvioinnin (*judgmental rationality*) avulla on löydettävissä teorioita, jotka kuvaavat todellisuutta paremmin kuin toiset. Näin käsitys todellisuudesta voi tieteellisen tiedon karttuessa täydentyä. (Patomäki &

Wight 2000, 224; Buch-Hansen & Nielsen 2020, 39-40.) Edellä esitetyn perusteella voidaankin ajatella, että tämä tutkimus täydentää osaltaan sitä kuvaa, mikä kunnasta maaseudun kehittäjänä on aiemmin muodostunut.

3.2 Tapaustutkimus tutkimusstrategiana

Olen lähestynyt tutkimukseni kohdetta, maaseudun kehittämistä kunnassa ja siihen liittyvää hallinnan muutosta, tapaustutkimuksen avulla. Tapaustutkimusta ei varsinaisesti pidetä tutkimusmetodina vaan strategiana, joka mahdollistaa tutkittavan ilmiön syvällisen analyysin erilaisia aineistoja ja menetelmiä hyödyntäen. Tapaustutkimuksessa tutkimuksen kohdetta tarkastellaan sen luonnollisessa asiayhteydessään, jolloin huomio kiinnittyy erityisesti tutkittavan ilmiön ja sen kontekstin väliseen suhteeseen. (Piekkari & Welch 2020, 209-210.) Kuten Laine ym. (2007, 10) toteavat, tapaustutkimus on aina tapaus jostakin, eli konteksti ja tutkittava ilmiö eivät ole sama asia, vaikka niiden raja tutkimusta tehtäessä usein hämärtyykin. Tässä tutkimuksessa kontekstin muodostaa kunta, johon tutkittava ilmiö, maaseudun kehittäminen, sijoittuu. Samalla kunta on olennainen osa analyysin kohteena olevaa ilmiötä, koska kiinnostukseni on kohdistunut nimenomaan siihen, miten kunta strategiatyönsä ja hanketoimintansa avulla osallistuu maaseudun kehittämiseen alueellaan.

Tutkimuksessa oli mukana kaikkiaan yksitoista kuntaa: Huittinen, Joutsa, Joutseno, Karttula, Kauhajoki, Liperi, Mäntyharju, Orimattila, Sodankylä, Sotkamo ja Taivalkoski. Kyse on siten monitapaustutkimuksesta (*multiple case design*), jota Eriksson ja Koistinen (2014) ovat kutsuneet myös ekstensiiviseksi tapaustutkimukseksi. Tämäntyyppiseen tutkimusasetelmaan liittyy usein tapausten jonkinlaista vertailua ja pyrkimystä olemassa olevien teorioiden kehittelyyn, jolloin tapaukset toimivat ikään kuin kyseisten tutkimusintressien välineinä. Tutkimusstrategiaani voi siten tapauskuntien osalta pitää instrumentaalisena, erona tutkimukseen, jossa pureudutaan tutkittavaan ilmiöön yksittäisen, itsessään kiinnostavan tapauksen avulla (Stake 1998, 88). Vaikka tulosten yleistämisestä on tapaustutkimuksen kohdalla puhuttava varoen, voidaan tapausten huolellisella valinnalla avata parhaimmillaan näkymää myös laajempaan yhteiskunnalliseen ja kulttuuriseen muutokseen (ks. esim. Laine & Peltonen 2007). Tästä syystä myös kaikki tutkimukseen valitut tapauskunnat ovat edustaneet erilaisia maaseututyyppejä ja sijainneet eri puolilla Suomea.

Tapauskuntien osalta tutkimus muistuttaa myös ns. tilkkutäkkiasetelmaa, jossa Erikssonin ja Koistisen (2014, 25) mukaan tehdään tyypillisesti useita tapaustutkimuksia joko poikkileikkaus-, pitkittäis- tai ennen – jälkeen -asetelmina. Tämän

tutkimuksen tilkkutäkkimäisyys viittaa paitsi tapauskuntien erilaisuuteen myös siihen, että niiden tarkastelu on tapahtunut eri ajankohtina. Huittisissa, Joutsassa, Joutsenossa, Karttulassa, Orimattilassa ja Taivalkoskella aineisto kerättiin vuonna 2003, Mäntyharjussa ja Liperissä vuosina 2004-2005, ja Kauhajoella, Sodankylässä ja Sotkamossa vuosina 2021-2022. Tutkimuksen kuluessa kaksi tapauskuntaa teki myös kuntaliitoksen, sillä Joutseno liittyi Lappeenrantaan vuonna 2009 ja Karttula Kuopioon vuonna 2011. Nämä tapahtumat peilaavatkin tutkimuksen alkaessa kuntakentällä käynnistynyttä muutosvaihetta, joka huipentui tutkimuksen loppupuolella sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen ja sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelujen siirtoon kunnista uusille hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa (Sahamies ym. 2023). Tutkimusajanjaksolla tapahtuneet, kuntien toimintoihin ja palvelujen uudelleenjärjestämiseen liittyneet muutokset ovat siten laajasti ottaen myös tutkimuksen empiiristä kontekstia.

3.3 Aineistot ja menetelmät

Tapaustutkimukselle tyypilliseen tapaan olen hyödyntänyt tutkimuksessa erilaisia aineistoja ja menetelmiä. Käyn seuraavaksi läpi, millaisia aineistoja olen kussakin osatutkimuksessa käyttänyt, miten ne on kerätty, ja millaisilla menetelmillä olen niitä analysoinut.

Kuten luvussa 1.4 toin esille, **osatutkimus I** perustuu kahden eri tutkimushankkeen aineistoihin. Ensimmäisen aineistokokonaisuuden muodostavat 38 kuudessa eri tapauskunnassa toteutettua haastattelua. Aineisto kerättiin ns. lumipallo-otannalla (Tuomi & Sarajärvi 2018, 99) eli tiedustelemalla ensiksi valituilta avainhenkilöltä, keitä muita kunnassa kannattaisi haastatella tutkimuksen aihepiiriin liittyen. Haastateltaviksi valikoitui kuntien viranhaltijoita, luottamushenkilöitä, paikallisia kehittämisaktiiveja sekä paikallisten LEADER-toimintaryhmien ja seudullisten elinkeinoyhtiöiden edustajia. Lisäksi aluetason toimijoista haastateltiin maakuntaliittojen ja TE-keskusten edustajia sekä maakunnallisia kyläkoordinaattoreita (Mustakangas ym. 2004, 115). Haastattelut toteutettiin teemahaastattelumenetelmällä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 87-88), mikä toi haastattelutilanteisiin joustavuutta ja mahdollisti tutkijoille entuudestaan tuntemattomien näkökohtien esille tulon tutkimuksen aihepiiriin liittyen (ks. Mustakangas ym. 2004, 116-117).

Tämän osatutkimuksen toinen aineisto koostuu 23 yksilöhaastattelusta ja kuudesta, joko kolmen tai neljän henkilön ryhmähaastattelusta. Haastattelut käsittelivät kahta tapauskuntaa. Yksilöhaastatteluissa haastateltavina oli kuntien viranhaltijoita,

ns. perusviljelijöitä, monialaisia maatilayrittäjiä sekä muita, maatalouden ulkopuolella toimineita paikallisia yrittäjiä. Ryhmähaastatteluissa kunta- ja viljelijäedustajien lisäksi oli mukana kahden alueellisen organisaation eli TE-keskuksen ja ProAgria neuvonta- ja kehittämisjärjestön edustajia (Vihinen & Vesala 2007, 8). Aineisto tuotettiin kokonaisuudessaan laadullisen asennetutkimuksen menetelmää soveltaen (Vesala & Rantanen 2007). Metodi perustuu retoriseen sosiaalipsykologiaan (Billig 1996) ja sen tapaan lähestyä sosiaalista kommunikaatiota potentiaalisesti kiistanalaisena, argumentatiivisena ilmiönä. Haastateltaville esitettiin neljä kysymystä liittyen maatilojen monialaistumiseen heidän kunnassaan: 1) mitä maatilayritysten monialaistumiseksi kunnassa tehdään, 2) kuka tekee, 3) mitä pitäisi tehdä, ja 4) kenen toimesta. Jokainen kysymys esitettiin haastatelluille myös paperilla. (Vihinen & Vesala 2007, 8.) Ryhmähaastattelut perustuivat yksilöhaastattelujen alustavaan analyysin niin, että kuntien strategiatyöhön liittyen haastatteluja varten muotoiltiin kummastakin tapauskunnasta omanlaisensa väitteet, jotka esitettiin haastateltaville myös paperilla. Aineiston keruu ja analyysi kietoutuivat osatutkimuksessa siten tältä osin yhteen. Lisäksi aineistona käytettiin kaikkien tutkimuksessa mukana olleiden kuntien kirjallisia strategiadokumentteja. Tapauskuntien kirjoitettuja ja puhuttuja strategioita analysoitiin aineistosta teemoittelun (Juhila 2021b) avulla. Alue- ja seututasolla tehdyt haastattelut auttoivat tapauskuntien strategisen kehittämisen asemoinnissa.

Osatutkimuksessa II aineistona toimivat jo edellisessä osatutkimuksessa käytetyt 23 yksilöhaastattelua. Käytettyä menetelmällistä lähestymistapaa voidaan kutsua teorialähtöiseksi sisällönanalyysiksi (Hsieh & Shannon 2005; Vilkka 2025, 201), sillä analyysin lähtökohtana toimi tutkimuksen teoriaosassa esitelty projektiluokan käsite. Analyysi keskittyi yhtäältä siihen, miten kunta ja toisaalta sen yksittäiset elinkeinojen kehittämiseen osallistuneet viranhaltijat toimivat välittäjinä maatilojen monialaistumista koskevissa hankkeissa sekä siihen, millaiseen osaamiseen ja asiantuntemukseen heidän roolinsa perustuivat. Viranhaltijoiden välittäjäroolia hankkeissa luodattiin sekä toimijoiden itsensä tuottamaa että heitä koskevaa puhuntaa erittelemällä.

Osatutkimuksessa III aineisto kerättiin kolmesta tapauskunnasta poliittisen etnografian menetelmällä. Kuten Hämeenaho ja Koskinen-Koivisto (2014, 8) toteavat, ”etnografista otetta sovelletaan, kun halutaan tehdä näkyväksi monitahoisia kulttuurisia ilmiöitä ja prosesseja sekä niiden merkityksiä yksilöille ja yhteisöille”. Vaikka sanalla ”poliittinen” voidaan etnografian yhteydessä viitata eri asioihin (Benzecry & Baiocchi 2017), tarkoittaa kyseinen etnografinen ote tutkimuksessa tavallisimmin poliittisen toiminnan ruohonjuuritasolla tapahtuvaa havainnointia (ks. esim. Joseph ym. 2007). Tässä osatutkimuksessa selvitettiin havainnoinnin avulla, miten kuntastrategioiden laadinnassa käytettiin valtaa, ketkä sitä käyttivät, ja miten maaseudusta

puhuttiin strategioiden valmistelun yhteydessä. Kyseisen aineistonkeruumetodin hyödyntämisen mahdollisti se, että tutkimuksen alkaessa syksyllä 2021 kuntien uudet valtuustot olivat juuri aloittaneet työnsä ja strategian päivitys oli monessa kunnassa käynnistymässä. Tapauskuntien strategiaprosessien havainnoinnista kertyi kenttämuistiinpanoja vaihtelevia määriä riippuen siitä, miten monta tilaisuutta kunnat aineistonkeruujakson aikana järjestivät strategioidensa päivitykseen liittyen.

Toisen aineistokokonaisuuden osatutkimuksessa III muodostivat 31 tapauskunnissa toteutettua, puolistukturoitua haastattelua. Haastateltavina oli kuntien johtavia viranhaltijoita, poliittisten päätöksentekoelinten puheenjohtajia, kyläaktiiveja sekä paikallisten LEADER-toimintaryhmien edustajia. Avaininformanttien tavoittamisessa hyödynnettiin lumipallomenetelmää, joskin muutamia henkilöitä valikoitui haastateltaviksi myös kuntien strategiaprosessien havainnoinnin pohjalta. Kolmannen aineistokokokonaisuuden muodostivat kunnista saatavat julkiset dokumentit, kuten kuntien talousarvio- ja tilinpäätösasiakirjat sekä kuntien kirjalliset, valtuustojen hyväksymät kuntastrategiat. Aineistona hyödynnettiin valikoidusti myös paikallislehtien tapauskuntien kehittämistä koskenutta uutisointia.

Osatutkimuksessa III analyysi pohjautuu kriittiseen realismiin ja sen piirissä kehitettyyn kausaalisen, generatiivisen mekanismin käsitteeseen (Buch-Hansen & Nielsen 2020). Aineiston alustavan analyysin perusteella keskityttiin kolmeen kuntien strategiatyössä vaikuttaneeseen mekanismiin, jotka aiemman, kuntia ja maaseudun kehittämistä koskevan tutkimuskirjallisuuden pohjalta nimesimme käsitykseksi maaseutualueiden potentiaalista, kunnan johtamiseksi ja kunnan taloudeksi. Tarkastelimme sisällönanalyysin (Thomas 2006) avulla, millaisia kausaalisia vaikutuksia nämä kolme mekanismia olivat tapauskunnissa tuottaneet. Analyysissa aineistokorpuksesta esille nousseet teemat koodattiin ensin tapauskunnittain, minkä jälkeen kullekin mekanismille muodostettiin oma koodiryhmänsä, johon tapauskunnittain koodatut teemat sisällytettiin. Näiden teemojen tarkempi analysointi kunkin koodiryhmän sisällä loi kokonaiskuvan siitä, millaista kausaalisuutta kyseiset kolme mekanismia olivat tapauskunnissa tuottaneet maaseudun strategiseen kehittämiseen liittyen.

Osatutkimuksessa IV hyödynsin samaa haastatteluaineistoa kuin osatutkimuksessa III. Analyysi pohjautuu kriittiseen realismiin ja demi-regulariteetin käsitteeseen (Lawson 1997, 204-205). Demi-regulariteetilla tarkoitetaan puolittaista säännönmukaisuutta, joita ilmiöissä usein empiirisen todellisuuden tasolla havaitaan. Tulkitsin aineiston alustavassa analyysissa esille tulleen havainnon kuntien maaseudun kehittämistoimien vaatimattomuudesta ja toisaalta LEADER-toiminnan keskeisyydestä kuntien maaseudun kehittämistä leimaavaksi demi-regulariteetiksi, mikä sai tukea aiemmasta, kuntien maaseudun kehittämistä koskevasta tutkimuskirjallisuudesta

(esim. Hyyryläinen ym. 2011; Kahila 2016). Lähdin analyysissani siitä, että kyseiselle empiiriselle havainnolle olisi löydettävissä selitys syvän todellisuuden tason mekanismeista. Selitysten etsimisessä hyödynsin Tom Fryerin (2022) kehittelemää, kriittisen realismin ontologiaan pohjautuvaa teema-analyysia. Menetelmä jakautuu viiteen eri vaiheeseen lähtien tutkimuskysymyksen muotoilusta ja päättyen kausaalisiin selityksiin ja niistä raportointiin. Koodasin haastattelut ensin aineistolähtöisesti keskittyen haastateltavien kokemuksiin ja heidän esille tuomiinsa asioihin, jotka kriittisen realismin ontologiassa ymmärretään aktuaalisen tason tapahtumina. Koodiston tiivistämisen jälkeen ryhdyin rakentamaan koodiryhmiä eli teemoja, jotka Fryerin menetelmässä edustavat tutkimuskysymykseen löydettyjä kausaalisia selityksiä. Aiempaa tutkimuskirjallisuutta hyödyntäen jäsensin kolme kausaalista selitystä sille, miksi kunnan toiminta näyttää jääneen maaseudun kehittämisessä niin vaatimattomaksi.

Kaikkien osatutkimusten haastattelut nauhoitettiin ja purettiin tekstimuotoon ennen tarkempaa analyysia. Aineistojen analyyseissa apuna käytettiin ATLAS.ti -laadullisen aineiston analyysiohjelmaa. Osatutkimusten aineistot ja menetelmät sekä tutkimusten kontekstit (tapauskunnat) on koottu taulukkoon 5.

Taulukko 5. Osatutkimusten aineistot, menetelmät ja tutkimuskontekstit.

	Osatutkimus I	Osatutkimus II	Osatutkimus III	Osatutkimus IV
Otsikko	**Maaseutu kuntien strategisessa kehittämisessä**	**The municipality as an intermediating actor in projects: empirical evidence from on-farm business diversification in Eastern Finland**	**How do municipal strategies work in rural development? A critical realist case study**	**Relying on LEADER? A place-based policy approach to the rural development of Finnish municipalities**
Konteksti	Huittinen, Joutsa, Joutseno, Karttula, Orimattila, Taivalkoski, Mäntyharju, Liperi	Liperi, Mäntyharju	Kauhajoki, Sodankylä, Sotkamo	Kauhajoki, Sodankylä, Sotkamo
Metodit	laadullinen asennetutkimus, teemoittelu	laadullinen asennetutkimus, teorialähtöinen sisällönanalyysi	poliittinen etnografia, sisällönanalyysi	Fryerin teema-analyysi
Aineisto	38 + 23 yksilöhaastattelua, 6 ryhmähaastattelua, kuntien strategiadokumentit	23 haastattelua	31 haastattelua, kenttäpäiväkirjat, kuntien strategiadokumentit, kuntien talousarvio- ja tilinpäätösasiakirjat, paikallislehtiartikkelit	31 haastattelua

3.4 Tutkimusvalintojen arviointi ja eettiset näkökohdat

Tieteellistä tutkimusta on perinteisesti arvioitu kahdesta eri näkökulmasta tarkastelemalla tutkimuksen validiteettia ja reliabiliteettia. Ensimmäisellä viitataan tutkimuksen tuottaman tiedon oikeellisuuteen eli siihen, että on tutkittu sitä, mitä on luvattu, toisella taas tutkimuksen luotettavuuteen eli oletukseen tutkimuksen toistettavuudesta (Aaltio & Puusa 2020, 179). Laadullisessa tutkimuksessa näiden näkökulmien soveltamista on pidetty kuitenkin jossain määrin ongelmallisena, sillä molemmat käsitteet perustuvat ajatukseen tieteellisen tiedon objektiivisuudesta, mitä laadullinen tutkimus ei sen perinteisessä merkityksessä varsinaisesti edusta. Kuten tiedettyä, laadullinen tutkimus on luonteeltaan monin tavoin aika-, paikka- ja tilannesidonnaista, mikä on arvioitaessa otettava huomioon. (Puusa & Julkunen 2020.) Laadullisen tutkimuksen luotettavuusarvioinnissa ratkaisevaa onkin se, miten tutkija avaa omaa tutkimusprosessiaan ja reflektoi sen eri vaiheita (Tuomi & Sarajärvi 2018, 163-164).

Olen edellä tehnyt selkoa tutkimukseni tieteenfilosofisista lähtökohdista sekä käyttämistäni aineistoista ja menetelmistä, mutta tutkimusta arvioitaessa on hyvä nostaa esille myös joitakin muita seikkoja, joiden kohdalla olen tehnyt tutkimuksen toteuttamista ja/tai eettisyyttä koskevia valintoja. Ensinnäkin on mainittava ns. triangulaation käyttö. Triangulaatiolla tarkoitetaan toisiaan täydentävien menetelmien, tietolähteiden ja teorioiden sekä eri tutkijoiden esittämien näkemysten yhtäaikaista hyödyntämistä tutkimusprosessissa. Usein puhutaankin neljästä eri triangulaation muodosta eli aineisto-, tutkija-, teoria- ja menetelmätriangulaatiosta (Aaltio & Puusa 2020, 185). Yleisesti ajatellaan, että kaikilla edellä mainituilla menettelyillä voidaan parantaa tutkimuksen luotettavuutta.

Tässä tutkimuksessa on käytännössä hyödynnetty kaikkia eri triangulaation muotoja. Tutkijatriangulaatio korostui erityisesti ensimmäisessä, kuntien strategiatyötä ja maaseudun kehittämistä koskevassa osatutkimuksessa (Mustakangas & Vihinen 2009). Osatutkimus perustui kahteen eri tutkimushankkeeseen, jotka molemmat toteutettiin tutkijoiden yhteistyönä (ks. Mustakangas ym. 2004; Vihinen & Vesala 2007). Yhteistyö ulottui hankkeissa tutkimusten ongelmanasettelusta teoreettisten viitekehysten rakentamiseen sekä osin myös tutkimusaineistojen analysointiin ja tuloksista raportointiin. Samaa triangulaation muotoa sovelsimme myös jälkimmäisessä kuntien strategiatyötä koskeneessa osatutkimuksessa (Mustakangas & Vihinen 2024), jonka teoreettinen ja metodologinen ote hioutui niin ikään tutkijoiden välisessä vuoropuhelussa. Myös aineistotriangulaatio koskee molempia kuntien strategiatyöhön pureutuneita osatutkimuksia. Näistä etenkin jälkimmäisessä aineistoa kerättiin useista eri lähteistä (haastattelut, havainnointiin perustuvat kenttäpäiväkirjat, kuntien viralliset asiakirjat, lehtiartikkelit). Koska kyseessä on artikkeliväitöskirja, on tutkimuksessa luonnollisesti hyödynnetty erilaisia käsitteellisiä tulokulmia ja menetelmiä, jolloin voidaan koko tutkimuksen tasolla puhua myös teoria- ja menetelmätriangulaation soveltamisesta. Tutkimuksen voi siten katsoa edustavan kokonaisuudessaan ns. monitriangulaatiota, mikä viittaa useiden eri triangulaatiomuotojen yhtäaikaiseen soveltamiseen tutkimusprosessissa (Tuomi & Sarajärvi 2018, 169).

Toinen näkökohta liittyy laadulliseen tutkimuksen subjektivisuuteen. Näin siksi, että laadullisessa tutkimuksessa tutkijan omalla kokemusmaailmalla ja hänen tekemillään subjektiivisilla valinnoilla on keskeinen merkitys koko tutkimusprosessin kannalta (Puusa & Julkunen 2020, 190). Omassa tutkimustyössäni subjektivisuus on kummunnut ennen kaikkea taustastani maaseudun asukkaana ja arjestani kunnassa, jossa olen toiminut yhden kauden (2017-2021) myös kunnanvaltuuston jäsenenä. Lisäksi olen vuosien varrella osallistunut kylätoimintaan ja ollut mukana paikallisen LEADER-yhdistyksen hallituksessa. Se että olen tällä tavoin toiminut yhtä aikaa sekä

tieteen että paikallisen vaikuttamisen kentillä, ei ole yhteiskuntatieteellisen maaseutu-tutkimuksen piirissä mitenkään tavatonta (Uusitalo 1994; Katajamäki 2018; Kattilakoski & Kumpulainen 2024). Katsonkin, että henkilökohtainen kokemukseni maaseudun kehittämisestä kuntakontekstissa on tuonut tutkimustyöhöni sisältötuntemuksen ohella tiettyä analyyttistä herkkyyttä ja auttanut ymmärtämän maaseudun paikallisen kehittämisen koettuja reunaehtoja. Koska maaseudun kehittämistä koskevalla tutkimuksella pyritään tuottamaan tietoa kehittämisen edellytyksistä ja luomaan näin pohjaa toiminnan uudistamiselle, on tällä tutkimuksella luonnollisesti myös omanlaisensa poliittinen ulottuvuus (ks. myös luku 1.3).

Kolmas tutkimuksen arviointiin liittyvä näkökohta koskee tutkimusetiikkaa. Kuten Tuomi ja Sarajärvi (2018, 149-150) ovat todenneet, hyvä tutkimus perustuu aina tutkijan eettiseen sitoutuneisuuteen, minkä tulisi näkyä tutkimustyön kaikissa vaiheissa. Tässä tutkimuksessa hyvä tieteellinen käytäntö on tarkoittanut muun muassa sitä, että käytetyt aineistot on kerätty kunakin ajankohtana voimassa olleita tietosuojakäytäntöjä noudattamalla sekä pyytämällä tutkimukseen osallistuneilta kunnilta ja haastatelluilta henkilöiltä asianmukaiset suostumukset olla mukana tutkimuksessa. Kuntien strategiatyötä koskevissa tilaisuuksissa käytin yleensä lyhyen puheenvuoron kertoakseni kuka olen ja miksi olen mukana havainnoimassa tilannetta. Vastaavasti tutkimuksen raportointivaiheessa olen pyrkinyt turvaamaan haastateltujen henkilöiden anonymiteetin, tinkimättä silti analyysin tarkkuudesta. Anonymiteetin säilyttämiseksi käytin yhden osatutkimuksen julkaisussa (II) tapauskunnista myös pseudonyymejä.

4 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tässä pääluvussa esittelen tutkimuksen tulokset eli avaan sitä, millä tavoin kunnat kehittävät maaseutualueitaan strategiatyönsä ja hanketoimintansa avulla ja millaista hallinnan tapaa se analyysini perusteella edustaa. Ensimmäisessä alaluvussa vastaan kuntien strategiatyötä koskevaan tutkimuskysymykseen eli siihen, miten kuntien strategiatyö palvelee maaseudun kehittämistä ja mitkä asiat siihen vaikuttavat. Sen jälkeen kuvaan, millainen suhde kunnille on muodostunut maaseudun kehittämisen hanketoimintaan. Lopuksi vastaan tutkimukseni pääkysymykseen selvittämällä, millaista hallinnan tapaa kuntien strategiatyö ja hanketoiminta ovat kunnissa tuottaneet.

4.1 Kuntien strategiatyö maaseudun kehittämisessä

Kuten aiemmin luvussa 2.4 todettiin, hallinnassa maaseudulla tarvitaan erilaisia välitysmekanismeja, joista tärkeimpiä ovat strategiat ja hankkeet. Tässä tarkastelen strategioiden merkitystä maaseutukuntien kehittämisessä osatutkimuksien I ja III valossa. Huomioni kohteena on erityisesti se, missä määrin ja millä tavoin maaseudun kehitysteorioiden mukaiset ajattelu- ja toimintatavat ilmenevät kuntien maaseutualueita koskevassa strategiatyössä. Kun puhun kuntien strategiatyöstä, ymmärrän sen huomattavasti laajemmin kuin pelkästään lakisääteiseen kuntastrategiaan liittyvänä valmistelu- ja toimeenpanoprosessina (ks. Hyyryläinen & Piispanen 2016, 73). Tarkoitan sillä tässä tutkimuksessa sitä, miten kunta ylipäätään pyrkii aluettaan kehittämään. Miten maaseutualueiden osalta hyödynnetään kunnissa eksogeenisia ja endogeenisia muutosvoimia ja mihin valinnat niiden välillä perustuvat? Luvun lopussa kokoan analyysin tuloksia yhteen neoendogeenisen lähestymistavan näkökulmasta.

Väitöskirjani osatutkimus I on ajalta, jolloin kuntien kehittämisvaihtoehdoista käytiin Suomessa vilkasta keskustelua. Takana oli 1990-luvun puolivälissä tehty seutukuntauudistus, jonka myötä seuduista muodostui keskeisiä alueellisen kehittämisen yksiköitä niin Euroopan unionin aluekehitysohjelmiin kuin kansalliseen aluepolitiikkaankin (Kahila 1999). Elettiin myös aikaa, jolloin kuntaliitokset alkoivat yleistyä (ks. esim. Haveri & Majoinen 2006), joskin niiden rinnalla korostettiin samanaikaisesti myös seudullista yhteistyötä kuntarakenteen muutosta täydentävänä vaihtoehtona

(Laamanen 2007). Tulosten perusteella toimintaympäristö heijastui voimakkaasti kuntien kehittämiseen. Maaseudulle tämä tarkoitti ennen kaikkea sitä, että kuntien strateginen mielenkiinto kohdistui niihin kyliin ja asuinalueisiin, joilla nähtiin olevan selviä mahdollisuuksia kasvaa seudun imussa. Toisaalta kunnat nimenomaan näkivät asumisen strategisena kärkenään, jonka kautta kunnan ja sen maaseutualueiden kehittämistä ajateltiin. Tulosten mukaan asuinkuntastrategia ja seutudynamiikan suosiminen edustivat suhteellisen kapeaa maaseutupoliittista ratkaisua, sillä iso osa kuntien maaseutualueesta potentiaalisena kehittämiskohteena jäi täten strategisen horisontin ulkopuolelle.

Toisaalta kuntakentän muutos oli eksogeeninen tekijä, joka myös vaikeutti kunnissa kehittämisen linjaamista. Hyvä esimerkki tästä oli Joutsa, joka tutkimusta tehtäessä paini strategisten haasteiden kanssa. Kunnan oli vaikea löytää sopivaa seudullista kehittämiskoalitiota, mitä hankaloitti sen sijainti kolmen maakunnan rajalla, suhteellisen kaukana (kasvu)keskuksista. Toinen oli Joutseno, joka kävi tuolloin kuntaliitosneuvotteluja Imatran ja Lappeenrannan kanssa[14]. Liitoshanketta, joka sittemmin kariutui, perusteltiin seutuistumisen välttämättömyydellä. Maaseudun kehittämisedellytysten jäsentämistä seutudynamiikasta käsin vahvisti myös kansallinen aluepolitiikka, jonka toimeenpanoa kanavoitiin keskeisesti aluekeskusohjelmalla. Yksittäisenä ulkoisena tekijänä ja kunnan kehittämispolitiikkana aluekeskusohjelma syrjäytti maaseutupolitiikkaa kuntien kehittämisestä. Tulokset osoittavat, kuinka Olli Rosenqvistin (2004) väitöskirjassaan kuvaama aluekehitys- ja kaupunkidiskurssi tunkeutui maaseutukuntien todellisuuteen, jolloin maaseudun endogeenista potentiaalia painottava kehittämisnäkemys jäi huomattavasti vähemmälle huomiolle.

Maaseudun potentiaalin jäsentäminen yksinomaan eksogeenisista muutosvoimista käsin tuli esille myös osatutkimuksessa III. Sotkamossa tämä tarkoitti erityisesti yhden kylän nousemista kehittämiskohteeksi sen sijaitessa maakuntakeskuksen työssäkäyntialueella, Kauhajoella kansainvälisen Geopark-statuksen saaneen luontoalueen kehittämistä matkailukohteena sekä Sodankylässä panostamista hiihto- ja matkailukeskukseen ja pyrkimystä saada tälle alueelle ympärivuotista asutusta. Näissä valinnoissa eksogeeniset tekijät olivat osin laajempia kuin osatutkimuksessa I eli myös kansallisia ja globaaleja. Merkillepantavaa kuitenkin on, että molemmissa osatutkimuksissa ulkoisten muutosvoimien seuraukset olivat maaseudun kannalta hyvin samantyyppisiä eli kunnan strateginen kehittäminen oli alueellisesti valikoivaa. Samansuuntaisia havaintoja eksogeenisten muutosvoimien eriyttävästä vaikutuksesta maaseutualueiden kehitykseen kunnan sisällä on tehnyt myös Kauppila (2011).

---

[14] Kolmea kuntaa koskenut liitoshanke tähtäsi Saimaankaupungin perustamiseen.

Kuntien tapaa ripustautua ulkoisiin muutosvoimiin tekee ymmärrettäväksi se, miten maaseudun tilanne ylipäätään nähtiin. Vaikka osatutkimuksessa III kuntien kehittämismahdollisuuksia pidettiin yleisesti suotuisina esimerkiksi kaivostoiminnan, matkailun tai vahvan yrittäjyyskulttuurin ansiosta, maaseutualueilla näkymiä synkistivät alkutuotannon muutos, kylien asukasmäärän väheneminen ja nuorten poismuutto. Erityisesti se, kuinka vahvasti maaseudun näkymiä peilattiin maatalouden rakennemuutoksen kautta, kertoo maaseudun kehityksen koetusta vääjäämättömyydestä. Kerätessäni aineistoa osatutkimuksia III ja IV varten aloin haastattelutilanteissa jopa tietoisesti välttämään oman maatalousyrittäjyystaustani paljastamista, jotten veisi tahattomasti keskusteluja tähän suuntaan. Silti kysyessäni haastateltavilta heidän näkemyksiänsä kunnan maaseutualueiden tilanteesta esille nousivat usein maatilat ja niiden vähenemisen kielteiset vaikutukset maaseudun elinvoimaan.

Neoendogeenisen lähestymistavan valossa edellä kuvaamaani tilannetta voidaan tulkita myös niin, etteivät toimijoiden tunnistamat maaseudun näkymät juuri luoneet mahdollisuuksia endogeeniselle kehitykselle ja sen mukaisille kehittämistoimille. Ikään kuin eksogeeniset muutosvoimat tekisivät maaseutualueiden omista lähtökohdista ponnistavat toimet tyhjiksi. Maaseudun kehitysteorioiden valossa toinen vaihtoehto olisi ollut lähestyä maaseudun tilannetta kylien ja niiden kanssa tehtävän yhteistyön kautta ja korostaa esimerkiksi kansalaisosallistumisen merkitystä paikallisten hyvinvointipalvelujen tuottamisessa (Kattilakoski 2022). Tällöin kuntien strateginen ajattelu noudattaisi huomattavasti selvemmin myös kansallisen maaseutupolitiikan linjaa (Kattilakoski ym. 2021), jonka paikkaperustainen kehittämisote jää analyysin perusteella kuntien maaseutualueiden kehittämisessä taka-alalle.

Toisaalta tutkimus toi esille myös tilanteen, jossa maaseudun endogeeninen potentiaali oli tullut näkyväksi hyvin yllättäen. Esimerkki liittyy Sotkamoon, jossa talvella 2018 kärsittiin tykkylumen aiheuttamista vakavista sähkökatkoista. Kylien verkostot olivat tuolloin osoittautuneet arvokkaiksi kunnan selvittäessä, miten asukkaat eri puolilla kuntaa pärjäsivät kriisin aikana. Tämä alkujaan eksogeenisista tekijöistä johtunut tilanne oli selvästi vaikuttanut Sotkamossa siihen, että kuntaorganisaatiossa kylistä puhuttiin hyvin arvostavaan sävyyn ja yhteistyötä niiden suuntaan pidettiin tärkeänä. Tulokset viestivät keskinäisriippuvuuden tunnistamisesta kunnan ja kylien välillä, mikä sinällään on vallitsevan kansallisen maaseutupoliittisen ajattelun mukaista (mt., 20).

Tutkimuksen pitkä aikajänne tuo kiinnostavalla tavalla esille myös sen, miten suhde maatalouteen näyttää strategisessa mielessä kunnissa muuttuneen. Osatutkimuksessa I maatilat nähtiin vielä keskeisenä osana kylien elinvoimaa ja pelkkää maataloutta voitiin lähestyä yhtenä maaseudun kehittämisen strategiana (ks. myös

Mustakangas ym. 2004, 155-159). Esimerkiksi Taivalkoskella maataloutta pyrittiin kehittämään paikallisten verkostojen avulla niin, ettei mittavaa tuotannon laajentamista tarvitsisi tehdä ja valittua linjaa perusteltiin maaseutupoliittisen argumentein. Jälkimmäisessä, Kauhajoelle, Sodankylään ja Sotkamoon suuntautuneessa osatutkimuksessa (III) maatilojen merkitys näytti sen sijaan selvästi vähentyneen maaseudun elinvoimaa ylläpitävänä elinkeinona. Hyvä esimerkki tästä oli Kauhajoki, jossa maaseutualueiden supistumisesta puhuttiin hyvin samaan tapaan kuin Sodankylässä ja Sotkamossa, vaikka paikkakunta on osa merkittävää maa- ja elintarviketalouden alueellista keskittymää (Etelä-Pohjanmaan liitto 2022). Voidaankin ajatella, että maaseudun ja maatalouden kehityksen pitkälle edennyt eriytyminen (Voutilainen ym. 2009, 86) on haaste etenkin silloin, jos maataloutta halutaan korostaa kunnan strategisesti tärkeänä elinkeinona. Tulosten perusteella voidaan kysyä, missä määrin maaseutua voidaan aidosti kehittää nykymuotoisen maataloustuotannon kautta. Kuten Voutilainen ym. (2009, 82) toteavat, maatalouden kehityksellä ja aluekehityksellä ei ole nähtävissä kuntatason korrelaatiota, mistä olisi hyvä olla tietoinen kuntien maaseutualueita koskevan kehittämispolitiikan muotoilussa.

Maatilojen muun yritystoiminnan kehittämisen voidaan sitä vastoin olettaa tarjoavan kunnille strategista tarttumapintaa. Ajatusta puoltaa esimerkiksi Niskan ja Vesalan (2007) näkemys, jonka mukaan maatilojen monialaistumisen edistäminen on mahdollista ja relevanttia nimenomaan paikallisella tasolla. Osatutkimuksessa I molemmista kunnista hahmottuivatkin selvät paikkaperustaiset profiilit, Liperi alueensa maatalousvaltaisena emäpitäjänä ja Mäntyharju mökki- ja kulttuurikuntana. Nämä kuntien ominaispiirteet leimasivat maatilojen kehittämisedellytyksiä molemmissa kunnissa. Toisaalta kummankaan kunnan strategiatyö ei varsinaisesti keskittynyt maatilojen muun yritystoiminnan edistämiseen, vaikka sitä oli molemmissa kunnissa hankkeiden avulla aiemmin tuettu (II; Niska & Vesala 2007). Liperissä strateginen kiinnostus oli suuntaumassa kunnan kehittämiseen Joensuun kupeessa asuinkuntana, mikä käytännössä tarkoitti eksogeenisten tekijöiden hyödyntämistä jo aiemmin mainitulla tavalla (ks. myös Mustakangas 2007, 181). Mäntyharjussa strategiatyön ytimessä on sittemmin ollut Taidekeskus Salmela ja sen kehittäminen valtakunnallisten taide- ja kulttuuriverkostojen avulla (Mahon & Hyyryläinen 2019). Tulosten perusteella maatilojen monialaistuminen ei siten varsinaisesti ilmene kunnissa maaseudun uuden paradigman mukaisena tietoisena kehittämiskohteena ja sen edistäminen kunnan strategiatyön avulla jäi sattumanvaraiseksi.

Toisaalta siinä mielessä, miten maaseudun asukkaat osallistetaan kunnan strategiatyöhön, voi endogeeniseen ajattelun kuitenkin nähdä rantautuneen kuntiin (III). Esimerkiksi Kauhajoella oli valtuustokaudella 2017-2021 toteutettu laaja kyläkierros

osana kaupungin 150-vuotisjuhlaa. Kunnan johtohenkilöt olivat jalkautuneet kyliin, ja kylissä kiersivät myös Kyläluudiksi nimetyt vihot, joihin asukkaat saivat kirjata terveisensä kaupungin organisaatiolle. Sodankylässä maaseudun endogeenista potentiaalia oli kartoitettu puolestaan hankkeella, jonka kunta oli toteuttanut yhteistyössä Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen ja ProAgria Lapin kanssa (Kitti ym. 2014). Hankkeessa kuntaan oli hahmoteltu biotalouteen pohjautuvaa toimintamallia, jonka avulla maaseudun elinkeinotoimintaa voitaisiin kehittää paikallisen elintarvike- ja energiantuotannon pohjalta. Samankaltainen ote näkyi Sodankylän vuosille 2019-2025 laaditussa kuntastrategiassa, jonka valmisteluvaiheessa kunta toteutti kylissä useita keskustelutilaisuuksia. Pyrkimyksenä oli ollut osallistaa kuntayhteisöä strategian laadintaan mahdollisimman laajalta alueelta.

Silti kummassakaan kunnassa endogeenisuutta hyödyntävät toimintamallit eivät näyttäneet kovin vakiintuneilta. Tutkimusta tehtäessä Kauhajoella oli juuri käynnistymässä kuntastrategian päivitystyö, eikä Kyläluuta-kierrokseen verrattavaa kylien osallistamista suunniteltu tähän prosessiin. Kylistä ja maaseudusta ei ollut myöskään mainintoja vuosille 2018-2025 laaditussa strategiassa, mikä osoittaa Kyläluuta-kierroksen olleen lopulta varsin löyhästi kytköksissä itse strategiatyöhön. Sodankylässä luopuminen maaseudun endogeenisista kehittämispyrkimyksistä liittyi puolestaan valtuustokaudella 2021-2025 tapahtuneeseen käänteeseen kuntapolitiikassa. Ajatelutavan muutoksesta kertoivat muun muassa maaseudun hanketoiminnan resurssoinnin voimakas vähentäminen sekä kyläkouluihin kohdistetut säästötavoitteet. Myöskään laajalla osallistujajoukolla valmisteltua kuntastrategiaa ei pidetty enää uskottavana, vaan sen rinnalle laadittiin valtuustoryhmien työstämänä uusi linjapaperi, valtuusto-ohjelma.

Miksi endogeenisuuden hyödyntämisestä luovuttiin näissä kunnissa? Osatutkimuksessa III edellä kuvatuille tapahtumille löydettiin selitys Kauhajoen ja Sodankylän kunnanjohtajien vaihtumisesta sekä Sodankylässä myös kunnan talousvaikeuksista ja kuntavaaleissa vuonna 2021 tapahtuneesta poliittisten voimasuhteiden merkittävästä muutoksesta. Samalla osatutkimuksen kolmas tapauskunta Sotkamo muodosti kiinnostavan peilauspinnan Kauhajoen ja Sodankylän tilanteelle. Vaikka endogeenisuudesta ammentava maaseudun kehittäminen oli Sotkamossa hanketoiminnan muodossa varsin vähäistä, oli maaseutunäkökulma mukana valtuustokausilla 2017-2021 ja 2021-2025 laadituissa kuntastrategioissa. Samalla merkille pantavaa oli, että tutkimusta tehtäessä Sotkamolla meni taloudellisesti suhteellisen hyvin. Alueellisen sähköyhtiön osakkeista saadut myyntituotot olivat vahvistaneet kunnan tasetta ja kunnan taloutta oli tasapainotettu menestyksekkäästi. Lisäksi kunnan strategiatyössä oli selvää jatkuvuutta toimivan duaalijohtamisen (Kyösti 2024, 26) eli kunnan

poliittisen ja viranhaltijajohdon yhteistyön ansiosta. Voidaankin ajatella, että tutkimusta tehtäessä Sotkamo oli kaikin puolin ”hyvässä suhdanteessa”, jolloin maaseutunäkökulman sisällyttämisestä kuntastrategiaan oli todennäköisesti helppoa muodostaa poliittinen yksimielisyys.

Kunnan lakisääteisen strategian tarkastelu avaa maaseutualueiden kehittämiseen uusia näkökulmia. Kuten useat tutkijat ovat todenneet, kuntien strategiadokumenteissa on potentiaalista diskursiivista voimaa, jolloin niiden merkitys hallinnan välineinä perustuu niissä esille nostettuihin teemoihin ja niiden kielellisiin muotoiluihin (esim. Vaara ym. 2010; Brandtner ym. 2017; Nylén ym. 2021; Jäntti & Peltomaa 2024). Kiinnostavaa on siten se, miten maaseudusta kuntastrategioissa puhutaan. Onko strategiat muotoiltu niin, että niihin voidaan maaseutua koskevissa päätöksenteon tilanteissa vedota? Voidaanko sanamuodoista päätellä, millaisia muutosvoimia kunta pyrkii alueensa kehittämisessä hyödyntämään? Esimerkiksi Sotkamon kuntastrategiaan 2025 sisällytetty lause ”mahdollistamme kylillä asumista uusilla malleilla ja huomioimme yhdenvertaisuutta keskustassa ja kylillä” (Sotkamon kunta 2023) jättää avoimeksi sen, miten maaseutua käytännössä kehitetään. Tästä näkökulmasta katsottuna strategiadokumentti toimii ennen kaikkea maaseutupoliittisen pelitilan avaajana. Samalla tulokset viittaavat siihen, että kyseinen pelitila jää helposti käyttämättä, mikäli strategialla ei ole vahvaa asemaa kunnan kehittämisessä (III).

Kuten luvun alussa viittasin, kuntien strategiatyötä maaseutualueilla voidaan kokonaisuudessaan lähestyä neoendogeenisen kehittämisen viitekehyksessä eli siinä, miten kehittämisen sisäsyntyiset (endogeeniset) tekijät kietoutuvat yhteen ulkosyntyisten (eksogeenisten) tekijöiden kanssa. Empiirinen analyysi viittaa vahvasti siihen, että kunnat katsovat paikallisen kehittämisen edellytysten riippuvan ulkoisista muutosvoimista ja toimivat sen mukaisesti. Toisin kuin neoendogeenisen teorian pohjalta voisi olettaa, maaseudun sisäsyntyisten voimavarojen hyödyntäminen on kunnissa vielä kokeilevaa eikä siihen ole syntynyt pysyviä toimintamalleja kuntien strategiatyössä. Näin ollen maaseudun kehittäminen kunnissa noudattaa pikemminkin eksogeenisen kehityksen paradigmaa, eikä siten vastaa täysin sitä kuvaa, mikä maaseudun kehittämisestä syntyy neoendogeenisen paradigman näkökulmasta (esim. Ward ym. 2005; Ray 2006).

Toisaalta tulokset viittaavat myös kuntien omien sisäisten prosessien merkitykseen. Muutos maaseudun kehittämisessä voi lähteä liikkeelle esimerkiksi kunnanjohtajan vaihtumisesta, kunnan taloudellisen tilanteen muutoksesta sekä ylipäätään siitä, miten maaseudun kehittämiseen kuntapolitiikassa suhtaudutaan. Mikäli nämä kuntaorganisaation sisäiset muutosprosessit ymmärretään maaseudun endogeenisina kehitystekijöinä, voidaan kuntien maaseudun kehittämisessä nähdä omanlaisiaan

neoendogeenisen kehittämisen piirteitä. Huomion keskittäminen kunnan omiin sisäisiin prosesseihin tuo siten uutta näkökulmaa maaseudun neoendogeenisen kehityksen teoriaan.

Vastauksena kysymykseen, miten kuntien strategiatyö palvelee maaseudun kehittämistä ja mitkä asiat siihen vaikuttavat esitän, että edellä esitetyn lisäksi itse maaseudun kehittäminen kunnissa voidaan nähdä myös eräänlaisena strategisena pelinä, jossa kuntastrategia on yksi pelialue. Kunnan ulkoiset ja sisäiset muutosvoimat luovat pelille ikään kuin säännöt, joita kunnat soveltavat maaseudun kehittämistyössään parhaan kykynsä mukaan. Pelin luonne on maaseutualueilla erilainen kuin kaupunkikeskuksissa, tästä kertovat muun muassa kuntastrategioiden selvät sisällölliset erot menestyvien ja taantuvien kuntien välillä (Vihinen ym. 2019, 42-43). Voidaan myös ajatella, että pelimerkkejä on jaettu eri pelaajille lähtökohtaisesti erilaisia määriä. Neoendogeenisen lähestymistavan mukaiset toimet edustavat kuntien pyrkimystä pelisääntöjen uudenlaiseen haltuunottoon. Neuvokkailla ”peliliikkeillä” haastetaan vallitsevia käsityksiä siitä, mitä kunnissa voidaan tehdä maaseudun kehittämiseksi. Parhaimmillaan neoendogeeninen maaseudun kehittäminen uudistaa kunnan pelikenttää ja syventää kunnan suhteita kanssapelaajiinsa, kuten maaseudulla toimiviin yrityksiin ja paikallisyhteisöihin.

4.2 Kunnan suhde maaseudun hanketoimintaan

Peli-metaforaa voidaan soveltaa myös asettamaani tutkimuskysymykseen, millainen suhde kunnilla on maaseudun kehittämisen hanketoimintaan. Aktiivinen kunta voi ottaa etunojan ja ryhtyä maaseudun hankemuotoisessa kehittämisessä joukkueen kapteeniksi, avainpelaajaksi tai kylien kehittäjien valmentajaksi. Passiivinen kunta ylläpitää ehkä urheilukenttää, mutta jättää joukkueen selviämään keskenään. Siinä missä endogeeninen maaseudun kehittäminen liikuttaa ensi sijassa kunnan maaseutujoukkueen hyökkääjiä, eksogeenisessa kehittämisessä ratkaisevia ovat puolustajat. Neoendogeenisessa kehittämisessä juoksutetaan molempia maalien toivossa.

Tutkimusten mukaan hanketoiminnan yleistyminen on merkinnyt kunnissa muutoksia ennen kaikkea yksilötasolla, kuntien työntekijöiden ja poliittisten päättäjien omaksuessa ”projektimaailman” mukaisia työtapoja ja ajattelumalleja (Fred & Hall 2017; Fred 2023; ks. myös Büttner & Leopold 2016). Kunnan omat toimijat opettelevat toisin sanoen uusia pelejä. Maaseudun yritystoiminnan kehittämisessä yhtenä muutossuuntana on ollut se, että paikallisesta kehittämisestä on tullut itsessään hanketoiminnan myötä eräänlaista yrittäjyyttä. Yrittäjämäisesti toimivat kehittäjät

pyrkivät tunnistaman tarjolla olevia liiketoimintamahdollisuuksia ja osallistumaan aktiivisesti niiden toteuttamiseen yhdessä kehitettävien eli maaseudulla toimivien yrittäjien kanssa (Niska & Vesala 2011, 108). Hanketoiminnassa mukana olevien kehittäjien toimijuutta luonnehtii siten sekä innovatiivisuus että tietynlainen riskinotto (mt., 122). Pohjimmiltaan pyrkimyksenä on muuttaa kehitettävien omia toimijuuksia niin, että se edistäisi toivottuna nähtyä yhteiskunnallista muutosta (ks. Niska ym. 2014, 217-218). Yrittäjämäisen kehittämistoimijuuden voi samalla nähdä tähtäävän endogeenisten muutosvoimien hyödyntämiseen hanketoiminnan keskeisenä voimavarana. Maaseudun toimijoista kehkeytyy siten parhaimmillaan eri lähtökohdista yhteisen joukkueen pelaajia, joilla on omat roolinsa, mutta maali on sama.

Pyrkimys yrittäjämäiseen kehittämistoimijuuteen oli tunnistettavissa myös tässä tutkimuksessa. Viitteitä siitä oli nähtävissä ensinnäkin maatilojen muun yritystoiminnan edistämisessä, jolloin yrittäjämäinen kehittäjyys näyttäytyi erityisesti kuntien maaseutusihteereiden tai -päälliköiden toiminnan piirteenä (II). Maatilojen monialaistumisen edistämistä käsitelleen osatutkimuksen tapauskunnissa, Liperissä ja Mäntyharjussa, molemmat haastatellut maaseututoimen edustajat olivat pitkäaikaisia viranhaltijoita ja siten tuttuja alueen maatilayrittäjille. Tämä loi luottamuksellista pohjaa uuden yritystoiminnan virittämiselle yhdessä maatilayrittäjien kanssa. Molemmat henkilöt olivat kokeneet velvollisuudekseen osallistua maatilojen muun yritystoiminnan kehittämiseen ja sitä koskevaan hanketoimintaan, vaikka heidän ensisijaiset työtehtävänsä liittyvät maatalouspolitiikan paikalliseen toimeenpanoon eli maataloustukijärjestelmän hallintoon (vrt. Kahila 1999, 79).

Edellä kuvatussa asetelmassa on nähtävissä edellytyksiä sille, mitä Miira Niska (2015) on sosiaalipsykologian alaan kuuluvassa väitöskirjassaan pitänyt maaseudun yritystoiminnan edistämisessä hyvin keskeisenä. Niskan mukaan kehittämisen molemmilla osapuolilla, kehittäjillä ja yrittäjillä, tulisi olla yhteneväiset käsitykset tavoittelemistaan asioista eli siitä, mihin yritystoiminnan kehittämisellä pyritään. Yrittäjä ei esimerkiksi tavoittele välttämättä merkittävää taloudellista kasvua vaan ylipäätään toimeentuloa ja mielekästä työtä (Riusala & Siirilä 2009; Niska ym. 2016), mikä kehittäjien olisi Niskan mukaan syytä tunnistaa onnistuakseen yhteistyössä yrittäjien kanssa. Mikäli vuoropuhelu kuntatoimijan ja hankkeeseen osallistuvan yrittäjän välillä toimii, voi hanke Vesalaa ym. (2011, 134) lainaten synnyttää kokemuksen ”molempia osapuolia hyödyttävästä suhteesta, molemminpuolisista vaikutusmahdollisuuksista ja yrittäjien välisen tasapuolisuuden toteutumisesta”. Voidaan ajatella, että tämänkaltainen toiminta edustaa mitä suurimmissa määrin paikkaperustaista kehittämistä (Luoto ym. 2016). Endogeenisen potentiaalin hyödyntämistä kuntien hanketoiminnassa helpottaa tulosten perusteella edelleen se, että kunnalliset viranhaltijat työskentelevät

hankkeissa ikään kuin yhteisen hyvän eteen, vailla hankemaailmaan liitettyjä, esimerkiksi työsuhteen jatkumista koskevia henkilökohtaisia intressejä (vrt. Kovách & Kučerova 2009). Maatilojen muun yritystoiminnan edistämishankkeissa kyseinen ammatillinen positio nähtiin kunnissa erityisesti maaseututoimen edustajien vahvuutena (II). Kuntien viranhaltijoiden hanketoimijuus näyttää siten olevan hyvin toisenlaista verrattuna esimerkiksi yksityisiin konsulttiyrityksiin, joiden roolin korostumisesta paikallisessa kehittämisessä ovat tehneet havaintoja useat tutkijat (esim. Fred & Mukhtar-Landgren 2019; Katajamäki 2022, 125). Viranhaltijan asemastaan maaseutua kehittävä on ikään kuin kuntajoukkueen omistautunut ja luotettu vakiopelaaja. Projektista toiseen siirtyvä konsultti taas joukkuetta tiuhaan vaihtava "vieraileva tähti", joka tuo kentälle ensisijaisesti ulkopuolista näkemystä ja uusia temppuja.

Kunnan yrittäjämäinen kehittämistoimijuus ulottui tässä tutkimuksessa myös kylien kehittämiseen (IV). Esimerkkinä tästä oli Sodankylä, jossa kunta oli pyrkinyt tuomaan hanketoiminnan avulla kylien elinvoimatyöhön uudenlaista systemaattisuutta (ks. Kitti ym. 2014). Endogeenista kehitystä edistääkseen kunnan viranhaltijat olivat esimerkiksi kannustaneet erästä kylää ryhtymään bioenergian tuotantoon. Kyseisen kylän aktivointi oli kunnan näkökulmasta ymmärrettävää, sillä kylässä oli aiemmin toteutettu useita LEADER-hankkeita, mikä kertoi kylän omaehtoisen toiminnan olleen virkeää. Bioenergiaan liittyvää hanketta ei ollut kuitenkaan virinnyt, sillä tulokset osoittavat kunnan yrittäjämäisen kehittäjyyden joutuneen kylässä vastatuuleen. Paikallista energiantuotantoa ei pidetty realistisena, sillä pelloista saatavan sadon katsottiin ohjautuvan ensisijaisesti kotieläinten, kuten nautojen ja porojen, ruokintaan. Sodankylän tapaus tuokin kiinnostavalla tavalla esille sen, millaisia riskejä kunnan yrittäjämäiseen kehittämistoimijuuteen voi kyliä koskevassa hanketoiminnassa liittyä. Kehittäjäjoukkue ei kyseisellä hetkellä ollutkaan vakuuttunut uusista pelikuvioista.

Se, että kyläläiset kokivat kunnan tulleen ikään kuin sanelemaan, miten heidän kyläänsä tulisi kehittää, kertoo jotain olennaista kuntien maaseudun kehittämisen tämänhetkisestä luonteesta. Kuten osatutkimus IV toi esille, kunnat voivat maaseutupolitiikan eetoksen oikeuttamana hyvin odottaa, että kylät ottavat merkittävästi vastuuta alueensa kehittämisestä (ks. myös Husu & Kumpulainen 2019). Samalla maaseudun hanketoiminta tarjoaa kunnille potentiaalisen areenan vahvistaa myös omaa paikallista kehittämistoimijuuttaan (ks. Jäntti 2016; Vakkala ym. 2021), mikä voi kunnissa lisätä kiinnostusta vahvistaa yhteistyötä kylien kanssa. Tulosten perusteella ei ole kuitenkaan itsestään selvää, että kunnan endogeeniset kehittämispyrkimykset tavoittavat kylätason todellisuuden sellaisena, miten kyläläiset sen kokevat. Jotta kuntien ja kylien yhteistyö sujuisi, kunnissa tulisi ensinnäkin kartoittaa, millaisia endogeenisia kehittämispyrkimyksiä kummallakin osapuolella on ja millaisilla resursseilla

niitä pystytään toteuttamaan. Ajatus palaa Niskan (2015) esittämään näkemykseen paikallisen kehittämisen edellytyksistä eli kehittäjien ja kehitettävien käsitysten yhteneväisyydestä kehittämisen tavoitteiden suhteen.

Kokonaisuudessaan kuntien endogeeniset kehittämispyrkimykset kertovat siitä, että hanketoiminta tunnistetaan kunnissa mahdollisuudeksi vaikuttaa maaseutualueiden kehityksen suuntaan. Jos taas kuviota katsoo kunnan hanketoimintaan vaikuttavien ulkoisten muutosvoimien suunnasta, tilanne ei ole kuitenkaan näin yksiselitteinen. Projektillistuminen voidaan jo sinällään nähdä ulkoisena muutosvoimana eli organisaatioihin vaikuttavana yhteiskunnallisena trendinä (ks. esim. Munck af Rosenschöld 2019), jonka kunnat ovat joutuneet kehittämistyössään kohtaamaan. Tulosten perusteella tähän asetelmaan sisältyy kunnissa monenlaisia jännitteitä.

Kauhajoelle, Sodankylään ja Sotkamoon suuntautuneessa osatutkimuksessa (IV) hankkeiden koettiin olevan ensinnäkin vaikeasti integroitavissa kunnan muuhun toimintaan, mikä oli omiaan kyseenlaistamaan niistä saatavaa hyötyä ja murentamaan kunnan roolia maaseudun paikkaperustaisessa kehittämisessä. Maaseudun kehittämispeli on tällaisessa tapauksessa kunnalle outo, se tuntuu noudattavan eri logiikkaa kuin muut kunnan toiminnot, eikä siksi näytä erityisen houkuttelevalta. Vaikeudet konkretisoituvat erityisesti viranhaltijatasolla. Vaikka kunnanjohtajat sekä elinkeino- ja maaseututoimen edustajat pystyivät määrittelemään yrittäjämäisen kehittäjyyden hengessä omaa hanketoimijuuttaan varsin pitkälle, kokemus ajanpuutteesta ei ollut viranhaltijoiden hanketyöskentelyssä mitenkään tavatonta. Maatilojen monialaistumisen edistämiseen kohdistuneessa osatutkimuksessa (II) tämän haasteen kanssa kipuilivat erityisesti kuntien maaseututoimen viranhaltijat. Osatutkimuksessa IV kunnan kehittämisestä vastanneen viranhaltijan aktiivinen osallistuminen hanketyöhön näyttäytyi jopa eräänlaisena rimpuiluna hänen varsinaisten työtehtäviensä ja hankkeiden edellyttämän työpanoksen välillä.

Vaikka havainnot yrittäjämäisen kehittäjyyden haasteellisuudesta perustuvat tässä tutkimuksessa vain muutamaan kuntaan, saavat ne vahvistusta Jakolan ja Prokkolan (2021, 37) laajaan ja monipuoliseen aineistoon pohjautuvasta tutkimuksesta, jonka mukaan kuntien työntekijöiden ajanpuute on yksi tärkeimmistä kuntien hanketoimintaa rajoittavista tekijöistä. Samalla merkille pantavaa on, että hanketyön kehittämisen on katsottu olevan kunnissa ensisijaisesti virkahenkilöiden vastuulla (Jakola & Prokkola 2021, 59; ks. myös Sjöblom & Andersson 2016, 234; Salonen ym. 2024). Voidaankin ajatella, että kunnan suhdetta maaseudun hanketoimintaan määrittää vahvasti se, millaisena kuntien viranhaltijat kokevat hankepohjaisen kehittämisen realiteetit omassa työssään. Hieman kärjistäen voi tulosten perusteella myös todeta,

että mitä yrittäjämäisempi kehittäjä viranhaltija on, sitä kovemmilta hankemaailman haasteet näyttävät hänen työssään.

Eksogeeniset, ulkosyntyiset tekijät antavat kunnille pelimerkkejä maaseudun kehittämiseen, mutta samalla ne asettavat omia ehtojaan itse peliliikkeille. Ulkoisten muutosvoimien on katsottu edellyttävän kunnilta muun muassa kehittämispolitiikan uudistamista ja suuntautumista kasvuun tähtäävistä kehittämistoimista esimerkiksi kohti älykästä sopeutumista (Syssner 2020; Makkonen ym. 2022). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että väestöään menettävillä alueilla kuntien olisi löydettävä uusia ja innovatiivisia keinoja elinvoiman vahvistamiseksi (Makkonen & Kahila 2021). Joitain esimerkkejä tästä on jo olemassa (ks. esim. Makkonen ym. 2022). Tämän tutkimuksen tulokset viittaavat kuitenkin siihen, ettei tavanomaisen, kasvuun tähtäävän kehittämispolitiikan muuttaminen ”innovatiiviseksi sopeutumiseksi” käy kunnissa käden käänteessä ja että pitäytymistä aiempaan kasvupolitiikkaan on selvästi havaittavissa (IV; ks. myös Syssner & Erlingsson 2023). Tulosten perusteella tämä heijastuu myös siihen, miten maaseudun hankepohjaista kehittämistä kunnissa lähestytään ja missä määrin endogeenisen kehittämisen mahdollisuudet nousevat hanketyön agendalle. Esimerkiksi Sotkamossa monet hankkeista keskittyivät kirkonkylän ja Vuokatin alueen elinvoiman ja yritystoiminnan edistämiseen, mikä perustui kotimaiseen ja kansainväliseen matkailuun liittyviin kasvuodotuksiin. Sodankylässä polttava kysymys oli puolestaan maaseudun asuntopula, joka olisi voinut toimia kimmokkeena maallemuuttoa edistäville hankkeille, kuten myös se, että kunta oli hiljattain tehnyt uudenlaista markkinointiyhteistyötä sen yhteen kylään muuttaneen somevaikuttajan kanssa (ns. luovan luokan ja kunnan välisestä yhteistyöstä maaseudulla, ks. Herslund 2019). Silti Sodankylä suuntautui viimeaikaisessa hanketyössään selvästi eksogeenisiin muutosvoimiin ja niiden kasvua generoivien vaikutusten hyödyntämiseen, hyvänä esimerkkinä kunnan kaivostoimintaan liittyneet hankkeet. Molemmissa tapauksissa kunnat olivat siten päättäneet pelata mieluummin ulkopuolelta tarjoutuvilla pelimerkeillä kuin tukeutua oman joukkueen mahdolliseen potentiaaliin. Maaseudun hanketoiminnan sai näyttämään myös kovin heiveröiseltä kehittämiskeinolta, kun sitä tarkasteli suhteessa maaseudun historialliseen ja rakenteelliseen muutokseen, kuten Kauhajoella tehtiin.

Näyttää siten siltä, että eksogeenisten muutosvoimien puristuksessa maaseudun hanketoiminta jää kunnissa helposti alisteiseen asemaan, vaikka endogeenisen potentiaalin hyödyntämisestä oltaisiinkin kiinnostuneita. Kuntien hanketoiminnalla on siten nähtävissä maaseudun osalta selvä yhteys kuntien strategiatyöhön ja sen puitteissa tehtäviin valintoihin. Samalla tulokset tekevät ymmärrettäväksi sitä, miksi kunnat niin mieluusti tukeutuvat endogeenisissa kehittämispyrkimyksissään LEADER-

toimintaryhmien työhön, minkä osatutkimus IV toi selvästi esille (ks. myös Hyyryläinen ym. 2011; Kahila 2016). LEADER-ryhmien työn tukeminen voidaan nähdä kunnissa keinona ratkoa sekä eksogeenisessa että endogeenisessa kehittämisessä kohdattuja haasteita, jolloin se tarjoaa ikään kuin vaihtoehtoisen väylän vaikuttaa kuntatasolla maaseudun kehityksen suuntaan. Kun maaseudun kehittäminen nähdään ensisijaisesti LEADER-toiminnan kenttänä, siirretään vastuuta ulkoisten ja sisäisten muutosvoimien kohtaamisesta toimintaryhmille ja kylille. Samalla voidaan ajatella, että LEADER-toiminta on tullut kunnissa tulkituksi sekä sisäisenä että ulkoisena muutosvoimana, johon pystytään sinänsä kiperässä maaseudun kehittämiskysymyksessä nojaamaan. LEADER-toiminnan kautta vaikuttaminen on siten tulosten valossa yksi tämän hetken tärkeimmistä neoendogeenisen maaseudun kehittämisen tavoista kunnissa. LEADER-toiminta tarjoaa kunnille valmiin pelilaudan, jossa toimijoiden roolit ovat jotakuinkin selvät ja jossa on annettuna ainakin jonkin verran pelimerkkejä. Tässä maaseudun kehittämispelissä kunnan ei tarvitse lähtökohtaisesti ottaa isoa roolia tai riskejä – tosin voitettavaakin on todennäköisesti vähemmän. Neoendogeenisen lähestymistavan näkökulmasta kuntien pelikirja näyttää siten nykymuodossaan maaseudun hanketoiminnan suhteen varsin rajalliselta. Halutessaan niillä voisi olla isompi rooli ja enemmänkin omaa annettavaa.

4.3 Hallinta kuntien maaseudun kehittämisessä

Tutkimukseni perimmäisenä tavoitteena on ollut muodostaa kuva kuntien maaseudun kehittämiseen liittyvästä hallinnan tavasta. Tämän selvittämiseksi olen käyttänyt seuraavassa analyysissa apuna luvussa 2.4 esiteltyä, David J. Douglasin (2018) jäsentämää, maaseutukontekstiin sijoittuvaa hallinnan teoriaa. Kyseistä teoreettista viitekehystä soveltamalla kuntaa voidaan lähestyä hallinnan näkökulmasta maaseudulla kuviossa 3 esitetyllä tavalla. Hallintaan kunnissa vaikuttaa tällöin neljä erilaista ulottuvuutta, jotka Douglasin teoriaa lainaten ovat 1) hallinnan muutos yleisesti, 2) globalisaatio, 3) paikallisuuden ja yhteisöllisen kehittämisen korostuminen sekä 4) maaseutu ja sen muuttuvat merkityssisällöt.

Kuvio 3. Hallinta maaseudulla kuntakontekstissa Douglasin teoriaa soveltaen.

Olen aiemmissa luvuissa lähestynyt kuntien strategiatyötä ja hanketoimintaa hallinnan kuntatasoisina välineinä maaseudulla. Tässä luvussa lähden sen sijaan liikkeelle siitä, että hallinta kuntien maaseudun kehittämisessä rakentuu nimenomaan näiden kehittämistoimien pohjalta. Hyödyntäen Douglasin teoriasta johtamaani viitekehystä analysoin ensiksi sitä, miten hallinta-ajattelun yleinen korostuminen on heijastunut hallintaan kuntien maaseudun kehittämisessä.

Kuntatutkimuksessa johtamisen ja toimintatapojen muutosta on jäsennetty yleisesti kolmen hallintoa kuvaavan paradigman, eli perinteisen julkishallinnon (*public admininistation*, PA), uuden julkisjohtamisen (*new public management*, NPM) ja uuden julkisen hallinnan (*new public governance*, NPG) avulla (Osborne 2006; Haveri 2011). Kaikki paradigmat edustavat omanlaisiaan käsityksiä hyvästä julkisesta johtamisesta ja hallinnon järjestämisestä, ja niiden mukaisten oppien on todettu vaikuttavan kunnissa rinnakkain ja osin myös toisiaan täydentäen (Hakari 2013). Jäntti ym. (2023, 33) ovatkin todenneet, että tällä hetkellä kuntia voidaan johtaa hyvin erilaisilla otteilla, ja että kuntajohtajien omat, henkilökohtaiset preferenssit voivat olla tällöin ratkaisevia. Se että maaseudun strateginen kehittäminen osoittautui osassa tapauskuntia varsin lyhytjänteiseksi, voi katsoa juuri ilmentävän tätä toimintatapojen kirjoa. Vaikka siirtymä hallinnosta hallintaan on kunnissa osin nähtävissä (Jurmu 2021; Kurkela 2022; samanlaisesta muutoksesta laajemmassa pohjoismaisessa kontekstissa, ks.

Hlynsdóttir ym. 2024), pystyvät kuntapäättäjät ja viranhaltijajohto tekemään paikallisessa kehittämisessä myös sellaisia valintoja, joissa maaseutua ja sen toimijoita ei erityisemmin huomioida. Hallinnan yleistyminen hallinnon kustannuksella ei siten mitenkään takaa sitä, että juuri maaseutu ja sen toimijoiden näkökulma olisi aina esillä kunnan kehittämistä linjattaessa. Tästä syystä verrattain samanlaisissa kunnissa voidaan maaseudun hallintaverkostojen osalta päätyä myös hyvin erilaisiin lopputuloksiin, kuten Normann ja Vasström (2012) ovat norjalaisia kuntia koskevassa tutkimuksessaan todenneet.

Globalisaation näkökulmasta kiinnostava hallintaan liittyvä kysymys on, miten maaseutu pystyy hyötymään globaaleista ilmiöistä ja prosesseista. Tutkijoiden mukaan globalisaatio ei merkitse maaseudulla välttämättä kehityksen vääjäämättömyyttä, sillä lokaalien ja globaalien tekijöiden vuorovaikutus on usein hyvin monimutkaista ja ennakoimatonta (Woods 2007; Woods & McDonagh 2011). Tässä tutkimuksessa globalisaation vaikutus näyttäytyi kuitenkin kunnissa monin tavoin annettuna. Hyvä esimerkki tästä ovat tutkimuksessa esille tulleet verkostot alueiden ulkopuolisiin, usein kansainvälistä yritysmaailmaa edustaviin toimijoihin, joiden merkitystä kuntien tulevaisuuden kannalta pidetään aivan ilmeisenä, jopa ratkaisevana (III; IV). Samalla tulokset osoittavat, miten globalisaatio voi merkitä kunnan sisällä selvää alueellista erilaistumista toimintojen ja elinvoiman keskittyessä vain joihinkin kyliin ja kuntakeskuksiin (I, III). On kiinnostavaa, että kuntapäättäjät eivät ainakaan tässä tutkimuksessa näyttäneet tätä suuremmin kyseenalaistavan, vaikka poliittisena tavoitteena toimintojen keskittämistä ei olekaan pidetty hyväksyttävänä (Sireni 2016). Kunnissa olisikin syytä käydä enemmän keskustelua siitä, mitä globalisaatio niissä tarkalleen ottaen tarkoittaa ja millaisia mahdollisuuksia ja rajoitteita siihen voi paikallisen kehittämisen näkökulmasta liittyä.

Maaseutukontekstissa toteutuvassa hallinnassa paikallisuus ja yhteisöllinen kehittäminen toimivat jossain määrin globalisaation vastavoimana. Kunnissa tämä hallinnan ulottuvuus merkitsee ennen kaikkea pyrkimystä rakentaa tiiviimpää suhdetta kyliin (ks. esim. Favero ym. 2016), mitä voidaan käytännössä edistää esimerkiksi perustamalla lähidemokratiaa tukevia toimielimiä osaksi kunnan päätöksentekoa (Katajamäki 2013b; Laine & Valkama 2013; ks. myös Lund ym. 2022) tai tukemalla kylien yhteisöllistä palvelutuotantoa (Rinne-Koski & Lähdesmäki 2021; Kattilakoski 2022; Olmedo ym. 2024). Tätä hallinnan ulottuvuutta on tähdennetty pidemmän aikaa myös kansallisissa maaseutupoliittisissa linjauksissa. Kuntia on esimerkiksi ohjeistettu ottamaan kylät mukaan kuntastrategioiden valmisteluun ja hyödyntämään kyläkohtaista budjetointia osana kunnan taloussuunnittelua (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009, 129; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, 29-31). Myös turvallisuuden

ja varautumisen näkökulmista kunta-kylä -yhteistyötä on pidetty yhä tärkeämpänä (Kattilakoski ym. 2021, 54-55).

Pyrkimystä paikallisuudesta ammentavaan yhteisölliseen kehittämiseen oli tässä tutkimuksessa havaittavissa sekä kuntien strategiatyössä että niiden hanketoiminnassa (II, III; IV). Silti kunnat eivät näytä tässä mielessä rakentavan hallinnan verkostoja maaseudulla mitenkään systemaattisesti. Tämä tulee esille erityisesti tarkasteltaessa kuntien ja kylien keskinäistä yhteistyötä. Sen sijaan, jos kyseiseen hallinnan ulottuvuuteen lasketaan mukaan myös paikalliset LEADER-toimintaryhmät, tilanne muuttuu. Kuten tulokset osoittavat, hallinta kuntien maaseudun kehittämisessä perustuu ennen kaikkea kylien ja LEADER-toimintaryhmien väliseen yhteistyöhön, jota kunnat pyrkivät kaikin tavoin tukemaan (IV). Tutkimuksen tuloksista syntyvä kuva kuntien ja LEADER-toimintaryhmien välisestä yhteistyöstä poikkeaa 2000-luvun alun kokemuksista, jolloin osapuolten yhteistyössä oli nähtävissä vielä selvää jännitteisyyttä ja LEADER-toiminnan tuntemattomuudesta johtunutta epäluuloa (esim. Karhio 2000; Rantama 2002; Katajamäki ym. 2006). Varautunutta asennetta LEADER-toimintaa kohtaan ei ilmennyt tässä tutkimuksessa enää lainkaan, vaan maaseudun hankepohjaisen kehittämisen kovimmat kriitikotkin suhtautuivat siihen varsin myönteisesti (IV).

Kuntien tapaa suhtautua LEADER-toimintaan voidaan lähestyä myös toimintaryhmätyöhön liitettyjen erilaisten hallinnan logiikkojen näkökulmasta. Kyse on tällöin siitä, millä eri tavoilla LEADER-toimintaa voidaan kunnissa perustella. Marko Nousiainen (2011) näkee LEADER-toiminnassa vaikuttavan yleisesti kolme erilaista hallinnan logiikkaa, joista ensimmäinen liittyy ajatukseen EU-rahan kotiuttamisesta ja saamisesta maaseudulle, toinen mahdollisuuteen edistää aktiivista paikallistoimijuutta eli maaseudun toimijoiden subjektiviteetin kehittämiseen, ja kolmas uusien asioiden kokeiluun eli ajatukseen LEADER-toiminnasta eräänlaisena maaseudun riskirahoituksena (mt., 139-141). Tulosten valossa kyseiset hallinnan logiikat olisivat mitä todennäköisimmin löydettävissä myös kunnista, mikäli asiaan perehtyisi tarkemmin. Voidaankin ajatella, että LEADER-toiminta, joka alkujaan tietoisesti luotiin suhteessa kuntiin varsin itsenäiseksi paikallistoiminnan muodoksi (Hyyryläinen & Uusitalo 2002), on vähitellen sulautunut kunnissa osaksi niiden maaseudun kehittämiseen keinovalikoimaa.

Douglasin mukaan kuntien maaseudun kehittämisessä hallintaan vaikuttaa viime kädessä myös se, miten maaseutuun ylipäätään suhtaudutaan ja millaisena kehittämiskohteena sitä pidetään. Kyseisen hallinnan ulottuvuuden merkitystä ovat sanoittaneet myös Torsti Hyyryläinen ja Toni Ryynänen (2018, 24) todetessaan, että ”jaetut kuvaukset maailmasta ovat keskeisiä niin politiikassa (*politics*) kuin kehittämisessä

(*policy*)". Tutkijoiden mukaan maaseutumielikuvilla "voidaan hallita ja ohjata toimintaa, osoittaa toiminnalle yhteinen suunta" (mt., 24).

Se, että kunnissa ilmenneiden maaseutumielikuvien yhtenä keskeisenä lähtökohtana oli maatalous, ei ole sinänsä yllättävää. Kuten uusimmassa maaseutubarometrissa (Vihinen ym. 2024) todetaan, maaseutu mielletään useimmiten juuri maatalojen, peltojen ja kylien hallitsema alueena eli mielikuva maaseudusta maatalouden muokkaamana ympäristönä elää edelleen vahvana. Tarkemmin katsottaessa kuntatason käsitys maaseudusta poikkeaa kuitenkin barometrin esille tuomasta mielikuvasta. Siinä missä barometrin mukaan kansalaisten maaseutukäsitys ilmenee tietynlaisena idyllinä (mt., 27), koetaan maaseudun tilanne kunnissa kehittämismielessä monin tavoin haasteelliseksi ja karanneen ikään kuin kuntien vaikuttamismahdollisuuksien ulottumattomiin. Väitän, että tämä maatalouteen kiinnittyvä mielikuva maaseudusta ei välttämättä kannusta kunnissa luomaan sellaisia hallintaverkostoja, jotka niiden nykyisessä toimintaympäristössä olisivat moninaisempien maaseutukäsitysten pohjalta mahdollisia. Hallinnan näkökulmasta maaseutua koskevien mielikuvien avartamiselle näyttäisi siten olevan kunnissa selvää tarvetta. Tähän suuntaan voitaisiin edetä esimerkiksi kiinnittämällä enemmän huomiota alueen bio- ja kiertotalouteen liittyvään potentiaaliin (Refsgaard ym. 2021), lähestymällä maaseutua selvemmin elämysten ja kulutuksen kohteena (Woods 2010, 92-129) ja monipaikkaisen asumisen ja työnteon mahdollistajana (Rantanen 2023), tai tunnistamalla jo yritysten markkinoinnissaan hyödyntämiä, maaseutuun liitettyjä nostalgisuuden ja paikkaseksikkyyden piirteitä (Honkaniemi 2023) ja kokeilemalla, voisiko näitä soveltaa kehittämisen lähtökohtana omassa kunnassa.

Olen edellä tarkastellut kuntien maaseudun kehittäjäroolia Douglasin teoriassaan esittämän hallinnan neljän eri ulottuvuuden – 1) hallinnan muutos yleisesti, 2) globalisaatio, 3) paikallisuuden ja yhteisöllisen kehittämisen korostuminen sekä 4) maaseutu ja sen muuttuvat merkityssisällöt – avulla. Kuten tulokset osoittavat, kaikki Douglasin esittämät ulottuvuudet olivat tunnistettavissa, ja jokaiseen hallinnan ulottuvuuteen liittyy kunnissa omanlaisiaan valintoja ja siten myös mahdollisuuksia tehdä asioita eri tavoin. Tekemiensä valintojen pohjalta kunnat ovat osallistuneet maaseudun kehittämiseen siinä mitassa, mitä sen on katsottu olleen kulloinkin mahdollista. Toisaalta maaseudun kehittämisen voi nähdä olevan kunnissa luonteeltaan emergenttiä, eli uudenlaisia maaseudun kehittämistoimia ja -prosesseja voi ilmaantua – ja myös kadota – hallinnan eri ulottuvuuksien yhteisvaikutuksena varsin yllättäen. On siis mahdollista ajatella, että hallinta ilmenee kuntien strategiatyössä ja hanketoiminnassa maaseudulla myös tavoilla, joita tässä tutkimuksessa ei vielä tavoitettu.

Millaista hallinnan tapaa kuntien maaseutualueiden kehittäminen siis ilmentää? Olen lähtenyt siitä, että hallinta maaseudulla kuntakontekstissa ilmenee nimenomaan kuntien strategiatyössä ja kunnan suhteessa niiden hanketoimintaan. Kuntien strategiatyöstä voidaan vetää ensinnäkin se johtopäätös, että kuntapäättäjät noteeraavat kuntastrategiat hallinnan välineinä varsin heikosti ja suhtautuvat enimmäkseen hyvin valikoivasti kuntansa maaseutualueiden potentiaaliin. Kuntastrategiat perustuvat pääosin muuhun kuin maaseutuun (ks. myös Hyyryläinen ym. 2025). Myös maaseudun toimijoiden osallistamiseen panostetaan strategiatyössä varsin satunnaisesti. Maaseudun hanketoiminnasta on kunnissa puolestaan leijonanosa sälytetty LEADER-toimintaryhmätyölle, mikä on tehnyt kunnista maaseudulla myös varsin passiivisia hallinnan toimijoita. Voikin todeta, että maaseutukontekstissa kunnilla on hallinnan käytännöissä vielä merkittävästi opittavaa ja mahdollisuus omaksua siinä nykyistä monipuolisempia rooleja.

Tutkimuksen jäsentämää kuvaa kuntien hallinnan tavasta maaseudulla voidaan lähestyä myös Matarrita-Cascanten ja Brennanin (2012) hahmotteleman yhteisöllisen kehittämisen (*community development*) typologian näkökulmasta. Tutkijoiden muodostama kolmiosainen jäsennys auttaa tarkastelemaan sitä, miten erilaiset yhteisöllisen kehittämisen tavat luovat kunnissa oppimismahdollisuuksia ja keitä nämä missäkin tilanteessa koskevat.

Ensimmäisessä yhteisöllisen kehittämisen tavassa (*imposed forms of community development*) painottuvat Matarrita-Cascanten ja Brennanin mukaan sellaiset toimet, jotka kohdistuvat siihen alueeseen, jossa yhteisö toimii. Nämä toimet ovat tyypillisesti teknisluonteisia, kuten investointeja alueen infrastruktuuriin tai asiantuntijoiden toteuttamia projekteja. Tällöin ulkoisen kehittäjätahon ja paikallisyhteisön välillä ei tarvita juurikaan vuorovaikutusta, eikä osapuolten välillä tapahdu merkittävää oppimista. Toisena yhteisöllisen kehittämisen muotona (*directed forms of community development*) tutkijat esittelevät toiminnan, jossa kehittäjätaho ja paikallisyhteisö harjoittavat yhteistyötä, mutta jossa edellinen kantaa päävastuun toiminnan organisoinnista ja tavoitteiden saavuttamisesta. Yhteistyö voi tutkijoiden mukaan olla muodollista, tai sen pohjalta voi syntyä myös aitoa oppimista. Kolmas yhteisöllinen kehittämisen muoto nojaa puolestaan yhteisön omaan aktiivisuuteen (*self-help form of community development*). Siinä ulkoisen kehittäjätahon rooli jää taka-alalle; toiminnan painopiste on yhteisön keskinäisessä vuorovaikutuksessa ja oppimisessa.

Kuten Matarrita-Cascante ja Brennan (2012) korostavat, yhteisöllisessä kehittämisessä on kyse useimmiten edellä kuvattujen toimintatapojen yhdistelmästä. Näin on laita myös kuntien maaseudun kehittämiseen liittyvässä hallinnassa, jossa voidaan nähdä piirteitä kaikista kolmesta yhteisöllisen kehittämisen tavasta. On helppoa yhtyä

myös tutkijoiden näkemykseen siitä, että yhteisöllisessä kehittämisessä tarvitaan kaikkia kolmea tapaa. Se mikä kuntakontekstiin sijoittuvassa hallinnassa näyttää olevan maaseudulla kuitenkin harvinaisempaa, on näiden kehittämistapojen hyödyntäminen rinnakkain ja niiden strateginen yhteensovittaminen. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunta kehittäisi aluetta vaikkapa investoimalla ja pohtisi samaan aikaan kyläläisten kanssa, millaista yhteistyötä alueella voitaisiin tehdä jatkossa. Myös kyläläisten oma kehittämistoiminta voisi parhaimmillaan nivoutua tähän. Kuntien maaseudun kehittämiseen liittyvässä hallinnassa tämänkaltaiset kysymykset ovat väistämättä läsnä, ja mikäli paikallista elinvoimaa halutaan edistää kunnan koko potentiaalin pohjalta, on nämä kysymykset nostettava kuntapäättäjien agendalle. Avoin suhtautuminen yhteisöllisen kehittämisen eri muotoihin avaa mahdollisuuksia koko kuntayhteisössä tapahtuvalle oppimiselle, mikä voi viime kädessä uudistaa kunnissa myös niiden hallinnan tapaa maaseudulla.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Olen tarkastellut tässä tutkimuksessa kuntien roolia maaseudun kehittäjinä, ja kuntien maaseudun kehittämisessä ilmenevää hallinnan tapaa. Näkymä kuntien hallintaan maaseudulla on avautunut analysoimalla niiden kahta keskeistä kehittämisen muotoa, strategiatyötä ja hanketoimintaa. Koska tutkimus koskee noin kahden vuosikymmenen mittaista ajanjaksoa, peilaa se varsin kattavasti sitä, millaisia erilaisia muutosvoimia kunnat ovat kehittämistoiminnassaan 2000-luvulla tähän mennessä kohdanneet ja miten ne ovat niitä maaseutualueillaan hyödyntäneet. Samalla tutkimus antaa eväitä tarkastella saranakohtaa, jossa kuntakentällä parhaillaan eletään. Tätä kirjoittaessa on tullut täyteen kaksi vuotta siitä, kun sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut siirtyivät kunnista uusille hyvinvointialueille. Nykyinen tilanne korostaa kuntien elinvoimatehtävää ja kuntaa moniulotteisten, paikallisten ja ylipaikallisten verkostojen solmukohtana (Jäntti 2017). Miltä maaseudun kuntien tilanne vaikuttaa tämän tutkimuksen valossa? Voiko käynnissä oleva kuntamuutos vaikuttaa maaseudun näkökulmasta jopa lupaavalta?

On ilmeistä, että kunnat pyrkivät hyödyntämään ulkosyntyisiä tekijöitä maaseudun kehittämiseksi aina kun se on niille mahdollista, olivatpa muutosvoimat sitten yhteiskunnallisia tai markkinoihin perustuvia. Ulkoisiin muutosvoimiin painottuvaa maaseudun kehittämisnäkemystä voidaankin pitää kuntien kannalta enteellisenä: voi olla, että jatkossa kunnat kohdistavat kehittämistoimensa lähinnä vain niille alueille, joihin ulkosyntyiset kasvun sykäykset ulottuvat. Kaupunki-maaseutu -aluetypologian (Helminen ym. 2018) valossa tämä rajaisi kiinnostuksen ennen kaikkea kaupungin läheiseen maaseutuun. Tällöin etenkin niissä kylissä, jotka jäävät ”kehittyvien” alueiden ulkopuolelle ja joissa mahdollisesti myös kylätoiminnan osalta eletään hiljaiseloa, kohtalo voi olla kova (ks. myös Kumpulainen 2012).

Tutkimus osoittaa, että kuntien tapaa suhtautua maaseudun kehittämiseen ruokkii myös niiden käsitys nykyisten maaseudun kehittämistoimien toimeenpanosta eli oletus siitä, että kylät ja LEADER-toimintaryhmät kantavat maaseudun kehittämisestä päävastuun. LEADER-toimintaan nojautumiseen ovat kuntia kannustaneet osaltaan ohjelman ominaisuudet itsessään sekä se, etteivät kuntien resurssit ja paikalliset luottamusrakenteet näytä luovan laajempaa pohjaa maaseudun kehittämiselle. Tutkimus tuo siten esille LEADER-ohjelman keskeisyyden maaseudun paikallisen

kehittämisen välineenä. Samalla on todennäköistä, että kunnan kehittäjäroolin korostuminen voimistaa tulevaisuudessa kunnan sisäistä alueellista erilaistumista. Into, jolla kunnat ovat ulkoisiin muutosvoimiin tarttuneet, auttaa ymmärtämään sitä, miksi maaseudun kunnissa on viime vuosina tehty varsin poikkeuksellisiakin strategisia valintoja ja pyritty kehittämään kuntaa pääosin muilta kuin sen luontaisten lähtökohtien pohjalta (ks. Onninen 2020). Hyvä esimerkki tästä on Ähtärin kaupungin pandoihin liittynyt yhteistyö Kiinan kansantasavallan kanssa (Jumppanen 2023).

Toisaalta aktiivisia kyliä voi myös sijaita eri puolilla kuntaa ja millä tahansa maaseututyypillä. Kaupungin läheisellä maaseudulla omaehtoiseen toimintaan on kenties otollisimmat lähtökohdat, joskin näiden alueiden sijainti keskusten imussa voi myös passivoida paikallistoimintaa. Ydinmaaseudulla eri alojen yritys- ja elinkeinotoiminta on omiaan kerryttämään sisäsyntyisiä kehitystekijöitä, vaikka maataloustuotannon väheneminen heikentäisikin näiden alueiden näkymiä. Myös harvaan asuttu maaseutu on monin tavoin muutoksessa, ja monet syrjäiset kylät ovat saaneet ihmisten liikkuvuuden lisäännyttyä aivan uudenlaisia merkityksiä (Rannikko 2025). Näin myös ajatusta siitä, että maaseudun kehittämisen lähtökohdat ovat sitä synkempiä mitä kauemmas keskuksista mennään, voi kyseenalaistaa.

Edellä esitettyä vasten onkin huomionarvoista, että kunnat eivät suinkaan kaikissa tilanteissa erittele, millaisille maaseutualueille toimintaansa suuntaavat. Esimerkiksi pyrkimykset osallistaa kylien asukkaita kuntastrategioiden laadintaan ja maininnat maaseudusta itse strategiadokumenteissa luovat lähtökohtaisesti mahdollisuuksia monenlaisten maaseutualueiden kehittämiselle ja niiden hankkeille. Näissä tilanteissa korostuu kuntaorganisaation sisäisen dynamiikan merkitys. Vaikka maaseudun kehittämistä voivat kunnissa edistää niin poliittiset päättäjät kuin eri viranhaltijat, kunnanjohtajien rooli erottuu selkeästi tarkastelluissa tapauksissa. Tutkimus vahvistaakin jo aiemmin tehdyn havainnon kunnanjohtajista paikallisen kehittämisen linjaajina ja paikallisyhteisöjen laatimien hankkeiden potentiaalisina tukijoina (Bjørnå & Aarsæther, 2009; 2010; Vasstrøm & Normann 2019; Leponiemi 2019), jopa muutoksentekijöinä (Hlynsdóttir ym. 2024, 219). Olennainen kysymys kunnan tulevaa maaseudun kehittäjäroolia ajatellen on se, miten kuntajohto suhtautuu maaseutualueisiin, ja syntyykö niiden kehittämisestä yhteistä näkemystä poliittisen ja viranhaltijajohdon välisen vuoropuhelun pohjalta. Koska valtuustokausien vaihtumiseen liittyy väistämättä mahdollisuus muuttaa kunnan strategista linjaa, tulisi maaseudun pitkäjänteistä kehittämistä ajatellen rakentaa kunnissa sellaisia hallinnan käytäntöjä, jotka kantaisivat valtuustokausien ylitse.

Vaikka tutkimus kokonaisuudessaan ulottuu pitkälle ajanjaksolle, varsinaisena pitkittäistutkimuksena (Neale 2016) sitä ei voida pitää. Niissäkin kolmessa tapauksessa

(Kauhajoki, Sodankylä ja Sotkamo), joissa kuntien strategiatyötä tarkasteltiin kahdella eri valtuustokaudella, kerättiin aineisto yhtenä ajankohtana. Voidaankin ajatella, että jokaisen tapauskunnan analyysi muodostaa eräänlaisen poikkileikkauksen kunnan sen hetkisestä maaseudun kehittämisen tilasta. Vastaavasti systemaattisella pitkittäistutkimuksella kuntien neoendogeenisesta maaseudun kehittämisestä voitaisiin todennäköisesti saada esille toisenlaisia näkökulmia. Esimerkiksi Sotkamossa, jossa tutkimusta tehtäessä elettiin kuntatalouden osalta varsin suotuisaa vaihetta, on sittemmin painittu vakavien taloushaasteiden kanssa ja etsitty kiivaasti uusia säästökohteita. Joutsassa puolestaan strategisesti vaikeana koettu maantieteellinen asema on ainakin otsikkotasolla käännetty kunnan eduksi, mistä kertoo vuosille 2020-2025 laaditun kuntastrategian iskulause ”Joutsassa kaikki arvokas on lähellä” (Joutsa 2020). Sodankylässä tulevaisuutta koskeviin keskusteluihin on tuonut taas aivan omanlaisensa ulottuvuuden Suomen Nato-jäsenyys ja siihen liittyvien toimintojen mahdollinen sijoittaminen kunnan alueelle (Saukkonen ym. 2024). Myös talouden osalta ovat viime vuodet olleet Sodankylässä hyvää aikaa (Sodankylän kunta 2023). Paikallisen kehittämisen asetelmat ovat siten kunnissa jatkuvassa muutoksessa ja uudelleentulkinnan kohteena, mikä voi uudistaa myös kuntien suhtautumista maaseutualueisiinsa. Samasta syystä myöskään kunnista, jotka kokonaisuudessaan näyttävät tällä hetkellä toiminnoiltaan supistuvina alueina, ei tulisi tehdä niiden tulevaa kehitystä ajatellen liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

On ilmeistä, että maaseudun ekso-, endo- ja neoendogeenista kehitystä koskevia teorioita sekä David J. Douglasin maaseutukontekstiin sijoittuvaa hallinnan teoriaa voidaan soveltaa maaseudun kehittämisen tarkasteluun hyvin monenlaisissa yhteiskunnallisissa konteksteissa. Näiden teorioiden avulla olen voinut valottaa suomalaisissa kunnissa ensinnäkin sitä, miksi LEADER-toimintaryhmätyöstä on muodostunut niin keskeinen osa kuntien maaseudun kehittämistä; taustat liittyvät selvästi sekä maaseudun eksogeenisessa että endogeenisessa kehittämisessä eteen tulleisiin tilanteisiin ja kokemuksiin niiden rajoitteista. Toisaalta käsitteellinen kehikko on osoittanut notkeutensa myös siinä mielessä, että olen voinut hakea selityksiä kuntien tavalle kehittää maaseutuaan myös sellaisista endogeenisista tekijöistä, joihin teoriat eivät ole suoranaisesti ohjanneet katsettani, eli kuntapolitiikasta sekä kuntien poliittisen ja viranhaltijajohdon välisestä suhteesta.

Jo varhaisissa, maaseudun kehittämistä koskevissa teoretisoinneissa paikallisten kehittäjätahojen rinnalla nähtiin tarvittavan tukena ja toiminnan virittäjinä myös ulkopuolisia tahoja. Esimerkiksi Eero Uusitalo (1994, 182) ja Jukka Oksa (1998, 73) ovat väitöskirjoissaan viitanneet norjalaisen maaseutusosiologin Reidar Almåsin hahmottelemaan ajatukseen paikallisesta kehittämisestä eräänlaisena kolmiona, jossa

kuntien ja paikallisyhteisöjen (eli kylien) kehittämistoimintaa vauhdittaa kolmantena tahona jokin ulkopuolinen asiantuntija. Nykyään näitä henkilöitä kutsutaan usein projektiluokan edustajiksi (ks. esim. Fred & Mukhtar-Landgren 2019). Ulkopuolisilla tahoilla voidaan tässä yhteydessä viitata myös kuntastrategioiden laadintaan panoksensa tuoneisiin yksityisiin konsultteihin, joita kuntien tiedetään ainakin aiemmin hyödyntäneen strategioidensa valmistelussa varsin laajasti (Kuusela & Ylönen 2013, 112-113).

Tutkimukseni kyliä korostaneesta tarkastelukehikosta johtuen muiden ulkopuolisten kehittäjätahojen kuin LEADER-ryhmien mahdollinen rooli kuntien maaseutualueiden kehittämisessä jäi varsin vähälle huomiolle. Tähän liittyykin yksi mahdollinen jatkotutkimusaihe. Kiinnostavaa olisi tietää enemmän ensinnäkin siitä, onko ulkopuolisten konsulttien käyttö vaikuttanut siihen, miten maaseudusta kuntien strategioissa puhutaan. Kun kuntien strategiatyöhön ja hanketoimintaan tuodaan ”ulkopuolista näkemystä”, on mahdollista, että kuntien eksogeenisia ja endogeenisia tekijöitä tulkitaan aivan uusista näkökulmista. Toisaalta konsulttien osallistuessa kuntastrategioiden valmisteluun esille nousee kysymys prosessin uskottavuudesta eli siitä, voiko se ylipäätään saavuttaa kuntayhteisössä legitiimiä asemaa (ks. Kuusela & Ylönen 2013, 113).

Tutkimus tuo kaiken kaikkiaan esille kunnan maaseutualueita koskevan hallinnan emergentin luonteen eli sen, miten maaseudun kehittämiseen vaikuttaa kunnissa monenlaisia osatekijöitä, joiden yhteisvaikutuksesta hallinta maaseudulla voi saada kunnissa aivan uudenlaisia piirteitä. Tutkimuksen mukaan näitä osatekijöitä ovat esimerkiksi kunnan taloudelliset reunaehdot, käsitykset maaseudusta ja sen potentiaalista, johtajuuden eri muodot sekä se, millaisia ”syötteitä” kunnille on maaseutupolitiikan suunnalta tarjolla. Esimerkiksi LEADER-ohjelmaa lanseerattaessa tarkoituksena on tuskin ollut rajoittaa kunnan omaa maaseudun kehittämistoimijuutta, vaikka niin näyttää nyt monen eri osatekijän myötävaikutuksella käyneen. Hallinnan emergentti luonne avaa mahdollisuuksia myös tulevaisuutta koskeville pohdinnoille. Voisivatko esimerkiksi älykkäät kylät ja niihin liittyvä valtakunnallinen hankemuotoinen kehittäminen olla jatkossa yksi hallintaa kuntien maaseutualueilla muuttava osatekijä (Visvizi ym. 2019; Maaseutuverkosto 2025)? Kunnat voivat lähtökohtaisesti ottaa vaikutteita monesta eri suunnasta ja luoda paikallisesti omanlaisiaan hallinnan tapoja maaseudulle, mikä on myös tutkimuksellisesti kiinnostavaa.

Tutkimuksen pohjalta voidaan etsiä vastauksia myös siihen, miksi kuntien toiminta hallinnan verkostoissa on jäänyt maaseudulla niin paikalliseksi. Kuten maaseutupolitiikan neuvoston toimintaa koskevassa arviointiraportissa todetaan, kuntien osallistuminen maaseutupolitiikkaan on ollut ylemmillä hallinnan tasoilla varsin

vähäistä, eikä kunnissa tunneta maaseutupolitiikan kansallisen tason rakenteita kovinkaan hyvin (Haila ym. 2021, 45). Se, että kuntien strategiatyössä on nähtävissä maaseudulla tiettyä sisäänpäinkääntyneisyyttä ja resurssipulaa, voi osaltaan selittää tilannetta. Toinen näkökulma liittyy puolestaan siihen, miten kuntien mahdollisuudet maaseutupoliittisina toimijoina ovat yhteiskunnan muutoksessa yleisesti heikentyneet. Torsti Hyyryläinen (2025) puhuu tässä yhteydessä jopa kansallisen maaseutupolitiikan kriisistä, jossa ohjelmiin ja hankkeisiin pohjautuvan maaseudun kehittämisen mahdollisuudet tunnustetaan yleisesti rajallisiksi maaseudun elinvoiman ylläpitämisessä. Voidaankin kysyä, pystyvätkö kunnat nykytilanteessa edes ottamaan maaseudun aidosti huomioon? Kuten Hannu Katajamäki (2022, 146-149) on kirjassaan *Suomen aluekehityksen pitkät aallot* todennut, kansallisessa aluekehittämisessä tulisi kääntyä enemmän paikallisyhteisöjen suuntaan ja tunnistaa alueiden moninaisuus Suomen vahvuutena, ja samalla irrottautua suuruuden logiikkaa korostavasta, alueelliseen keskittymiseen johtavasta kehittämisajattelusta. On ilmeistä, että tällä hetkellä kuntien päätöksenteossa heijastuu myös yleinen suhtautuminen maaseutuun sekä se, miten maaseutua valtakunnan tason politiikassa käsitellään. Vastuu maaseudun kehittämisestä palautuu siten huomattavasti kuntia laajemmalle toimijajoukolle, johon maaseutupolitiikan verkostossa toimivien lisäksi kuuluvat ennen kaikkea hallinnon eri tasoilla toimivat päättäjät.

Silti kunnissakin voidaan tehdä monia asioita maaseudun hyväksi. Suhtautuminen maaseutuun ja sen kehittämiseen voidaan ottaa esille esimerkiksi johtavia viranhaltijoita rekrytoitaessa. Etenkin uutta kunnanjohtajaa valittaessa kannattaa selvittää, miten henkilö aikoo osallistaa paikallisyhteisöjä kunnan kehittämiseen. Myös edustuksellisen demokratian väylät on syytä hyödyntää. Kuntavaalien yhteydessä maaseutua voidaan nostaa keskusteluun yhtenä keskeisenä kunnan kehittämisen kysymyksenä. Kuntalaisten vastuulla on puolestaan äänestää kuntien valtuustoihin sellaisia edustajia, jotka ajavat maaseutualueiden asioita, ja huolehtia näin maaseutunäkökulman tuomisesta kunnan päätöksentekoon. Ennen kaikkea kuntayhteisössä on uskottava siihen, että tulevaisuuteen kannattaa pyrkiä vaikuttamaan, myös maaseudun osalta. Kunnan maaseutualueiden tulevaisuutta koskevaan keskusteluun tulisi kuntalaisten osallistua sekä edustuksellisen että osallistavan demokratian keinoin.

Anni Jäntin (2016, 219) mukaan kuntakentän hallinnollinen myllerrys on enteillyt muutosta myös kuntia koskevassa tutkimuksessa, jopa siinä määrin, että voidaan puhua kuntatutkimuksen potentiaalisesta paradigmamuutoksesta. Jäntti katsoo tämän liittyvän tutkimuksessa enenevässä määrin korostuvaan kontekstuaalisuuteen; kun kunnan toimijuuden keskeisin areena ei olekaan enää perinteisessä palvelutuotannossa, on tutkimuksessakin suunnattava huomiota enemmän kuntien omista

lähtökohdista syntyvään toimintaan ja lähestyttävä kuntia subjekteina oman toimintaympäristönsä muutosvoimien keskellä. Vaikka edellä esitetty analyysi ei olekaan varsinaista kuntatutkimusta, on kunnan maaseudun kehittämistoimijuuden tarkastelussa kyse juuri tämänkaltaisesta tutkimuksellisesta vireestä. Samalla tämä tutkimus täydentää maaseutunäkökulmasta sitä kuvaa, joka kuntatutkimuksen piirissä on kunnista toimijoina alkanut hallinnan puitteissa hahmottua (ks. esim. Jurmu 2021; Kurkela 2022).

Maaseudun kehittämistä koskevassa tutkimuksessa on tyypillisesti oltu kiinnostuneita tavalla tai toisella kehittämisessä kunnostautuneista yhteisöistä, kuten aktiivisuudessaan esimerkillisistä kylistä (esim. Kumpulainen 2012; 2016; Kattilakoski 2022) tai älykästä sopeutumista innovatiivisella otteella eteenpäin vieneistä kunnista (esim. Makkonen ym. 2022). Huomion kiinnittämistä paikallisen kehittämisen ihannetyyppeihin selittää osaltaan jo aiemminkin mainittu yhteys maaseutututkimuksen ja –politiikan välillä. Maaseutupolitiikkaa on pyritty muotoilemaan tietoon ja näyttöön perustuen, jolloin rahoitustakin on osin ohjattu ajatuksella, että tutkimustuloksista olisi hyötyä käytännön kehittämistyössä (Kumpulainen 2013, 16). EU-osarahoitteisessa maaseudun kehittämisessä yksi keskeinen tehtävä on kerätä ja tehdä tunnetuksi ”hyviä käytäntöjä”. Huomion rajautumista paikallisen kehittämisen ”onnistujiin” on myös kritisoitu. Esimerkiksi Mari Kattilakoski (2022, 130) on korostanut maaseudun kehittämisen tutkimuksen ulottamista myös niin sanottuihin hiljaisiin maaseutuyhteisöihin eli niihin, jotka näyttävät tällä hetkellä jäävän tutkimuksellisesti marginaaliin. Tutkimukseni tapausvalinnoissa olen pyrkinyt tarkastelemaan kuntakenttää avarasti, analysoimalla niin sanotusti ihan tavallisia kuntia, jolloin tutkimuksessa esitetyt havainnot ja tulkinnat kuntien maaseutualueiden kehittämisestä voisivat periaatteessa päteä missä tahansa suomalaisessa kunnassa.

6 LÄHTEET

Aaltio, I., & Puusa, A. (2020). Mitä laadullisen tutkimuksen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon? Teoksessa Puusa, A., & Juuti, P. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, 177-188. Gaudeamus. Printon Trükikoda, Tallinna.

Aarsæther, N., & Nyseth, T. (2007). Governance and innovations in the Nordic periphery. Teoksessa Cheshire, L., Higgins, V., & Lawrence, G. (toim.) *Rural governance. International perspectives*, 71-85. Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9780203968178

Anttiroiko, A-V. (1993). *Fenomenologinen kuntakonseptio. Skemaattinen esitys sosiaalisen konstruktionismin sosiaaliontologisista lähtökohdista ja niihin pohjautuvasta kuntakonseptiosta*. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 27/1993. Tampereen yliopisto.

Assche, K. van, & Hornidge, A. K. (2015). *Rural development: Knowledge & expertise in governance.* Wageningen Academic Publishers, Wageningen. https://doi.org/10.3920/978-90-8686-812-4

Atkočiūnienė, V., Dapkuvienė, I., & Ispiryan, A. (2024). Compliance of local development strategies with the LEADER programme: The case of the Kelme region local action group. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development,* 46(1), 54–62. https://doi.org/10.15544/mts.2024.06

Aunapuu-Lents, V. (2013). Rural policy in Estonia: The Leader approach and the concentration of power. *Halduskultuur – Administrative Culture,* 14(1), 125–144. https://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/84/75

Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science,* 52(1), 134–152. https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x

Benzecry, C. E., & Baiocchi, G. (2017). What is political about political ethnography? On the context of discovery and the normalization of an emergent subfield. *Theory and Society,* 46(3), 229–247. https://doi.org/10.1007/s11186-017-9289-z

Bhaskar, R. (2008). *A realist theory of science*. Routledge, Abigdon.

Biczkowski, M. (2020). LEADER as a mechanism of neo-endogenous development of rural areas: The case of Poland. *Miscellanea Geographica*, 24(4), 232–244. https://doi.org/10.2478/mgrsd-2020-0041

Billig, M. (1996). *Arguing and thinking.* Cambridge University Press, Cambridge.

Bjørnå, H., & Aarsæther, N. (2009). Combating depopulation in the Northern periphery: Local leadership strategies in two Norwegian municipalities. *Local Government Studies,* 35(2), 213-233. https://doi.org/10.1080/03003930902742997

Bjørnå, H., & Aarsæther, N. (2010). Local government strategies and entrepreneurship. *International Journal of Innovation and Regional Development,* 2(1/2), 50-65. https://doi.org/10.1504/IJIRD.2010.029854

Blomqvist, P. (2016). Soft and hard governing tools. Teoksessa Ansell, C., & Torfing, J. (toim.) *Handbook on theories of governance*, 285-296. (2. painos). Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Bock, B. (2016). Rural marginalisation and the role of social innovation: A turn towards nexogenous development and rural reconnection. *Sociologia Ruralis,* 56(4), 552–73. https://doi.org/10.1111/soru.12119

Bock, B. (2019). Rurality and multi-level governance. Marginal rural areas inciting community governance. Teoksessa Scott, M. J., Gallent, N., & Gkartzios, M. (toim.) *The Routledge companion to rural planning,* 103-113. Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9781315102375

Born, K. M. (2012). Governance in rural landscapes. *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, 66(2), 76–83. https://doi.org/10.1080/00291951.2012.664559

Bosworth, G., Annibal, I., Carroll, T., Price, L., Sellick, J., & Shepherd, J. (2016). Empowering local action through neo-endogenous development: The case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis,* 56(3), 427–49. https://doi.org/10.1111/soru.12089

Bosworth, G., & Atterton, J. (2012). Entrepreneurial in-migration and neoendogenous rural development. *Rural Sociology,* 77(2), 254–279. https://doi.org/10.1111/j.1549-0831.2012.00079.x

Bovaird, T., Löffner, E., & Parrado-Diez, S. (2003). Emerging practices in network management at local levels in Europe. Teoksessa Salminen, A. (toim.) *Governing networks*, 371-385. EGPA Yearbook. IOS Press, Amsterdam.

Brandtner, C., Höllerer, M. A., Meyer, R. E., & Kornberger, M. (2017). Enacting governance through strategy: A comparative study of governance configurations in Sydney and Vienna. *Urban Studies*, 54(5), 1075–91. https://doi.org/10.1177/0042098015624871

Buch-Hansen, H., & Nielsen, P. (2020). *Critical realism. Basics and beyond.* Macmillan, London.

Buller, H. (2000). Re-creating rural territories: LEADER in France. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 190–99. https://doi.org/10.1111/1467-9523.00141

Burr, V. (2015). *Social constructionism.* (3. painos). Routledge, London.

Büttner, S. M., & Leopold, L. M. (2016). A 'new spirit' of public policy? The project world of EU funding. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 3(1), 41–71. https://doi.org/10.1080/23254823.2016.1183503

Cañete, J. A., Navarro, F., & Cejudo, E. (2018). Territorially unequal rural development: The cases of the LEADER initiative and the PRODER programme in Andalusia (Spain). *European Planning Studies*, 26(4), 726–44. https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1424118

Castro-Arce, K., & Vanclay, F. (2020). Transformative social innovation for sustainable rural development: An analytical framework to assist community-based initiatives. *Journal of Rural Studies*, 74, 45–54. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.11.010

Cejudo, E., & Navarro, F. (toim.) (2020). *Neoendogenous development in European rural areas: Results and lessons.* Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-33463-5

Chatzichristos, G., Nagopoulos, N., & Poulimas, M. (2021). Neo-endogenous rural development: A path toward reviving rural Europe. *Rural Sociology*, 86(4), 911–37. https://doi.org/10.1111/ruso.12380

Cheshire, L. (2016). Power and governance: Empirical questions and theoretical approaches for rural development. Teoksessa Shucksmith, M., & Brown, D. L. (toim.) *Routledge international handbook of rural studies*, 593-600. Routledge, London.

Cheshire, L., Higgins, V., & Lawrence, G. (toim.) (2007). *Rural governance. International perspectives*. Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9780203968178

Danermark, B., Ekström, M., & Karlsson, J. Ch. (2019). *Explaining society: Critical realism in the social sciences.* (2. painos). Routledge, Abingdon, Oxon. https://doi.org/10.4324/9781351017831

Dax, T. (2020). Neoendogenous rural development in mountain areas. Teoksessa Cejudo, E., & Navarro, F. (toim.) *Neoendogenous development in European rural areas: Results and lessons,* 3-19. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-33463-5

Dax, T., Strahl, W., Kirwan, J., & Maye, D. (2016). The Leader programme 2007–2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. *European Urban and Regional Studies,* 23(1), 56–68. https://doi.org/10.1177/0969776413490425

Derkzen, P. (2008). *The politics of rural governance.* Wageningen University. https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/16322

Dessein, J. (2015). Territorialisation in practice: The case of saffron cultivation in Morocco. Teoksessa Dessein, J., Battaglini, E., & Horlings, L. (toim.) *Cultural sustainability and regional development: Theories and practices of territorialisation*, 108-124. Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9781315737430

Dessein, J., Battaglini, E., & Horlings, L. (toim.) (2015). *Cultural sustainability and regional development: Theories and practices of territorialisation.* Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9781315737430

Douglas, D. J. A. (2005). The restructuring of local government in rural regions: A rural development perspective. *Journal of Rural Studies*, 21(2), 231–46. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2005.01.003

Douglas, D. J. A. (2016). Power and politics in the changing structures of rural local government. Teoksessa Shucksmith, M., & Brown, D. L. (toim.) *Routledge international handbook of rural studies*, 601-614. Routledge, London.

Douglas, D. J. A. (2018). Governance in rural contexts: Toward the formulation of a conceptual framework. *EchoGéo,* 43, 1-15. https://doi.org/10.4000/echogeo.15265

Elder-Vass, D. (2012). Towards a realist social constructionism. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 70, 5–24. https://doi.org/10.7458/SPP2012701208

Ellis, F., & Biggs, S. (2001). Evolving themes in rural development 1950s-2000s. *Development Policy Review,* 19(4), 437–448. https://doi.org/10.1111/1467-7679.00143

Eriksson, P., & Koistinen, K. (2014). *Monenlainen tapaustutkimus.* Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksia ja selvityksiä 11. Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki. http://hdl.handle.net/10138/153032

Eskola, J., & Suoranta, J. (2000). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen.* Osuuskunta Vastapaino, Tampere.

Esparcia, J., Escribano, J., & Serrano, J. (2015). From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER local action groups in Spain. *Journal of Rural Studies*, 42, 29–42. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.09.005

Etelä-Pohjanmaan liitto (2022). *Etelä-Pohjanmaan maakuntasuunnitelma 2050, maakuntaohjelma 2022–2025 & älykkään erikoistumisen strategia 2021–2027*. Seinäjoki. https://epliitto.fi/wp-content/uploads/2022/03/B_99_Huomisen_Lakeus-Maakuntastrategia.pdf [Viitattu 30.10.2024]

Euroopan komissio (2024). *EU:n pitkän aikavälin maaseutuvisio: keskeiset saavutukset ja etenemistavat.* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0450 [Viitattu 6.5.2024]

Favero, M., Gatto, P., Deutsch, N., & Pettenella, D. (2016). Conflict or synergy? Understanding interaction between municipalities and village commons (regole) in polycentric governance of mountain areas in the Veneto Region, Italy. *International Journal of the Commons*, 10(2), 821–853. https://doi.org/10.18352/ijc.470

Fred, M. (2015). Projectification in Swedish municipalities: A case of porous organizations. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(2), 49–68. https://doi.org/10.58235/sjpa.v19i2.15610

Fred, M. (2020). Local government projectification in practice. A multiple institutional logic perspective. *Local Government Studies*, 46(3), 351–370. https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1606799

Fred, M. (2023). The Trojan horse of local government. Teoksessa Fred, M., & Godenhjelm, S. (toim.) *Projectification of organizations, governance and societies: Theoretical perspectives and empirical implications*, 39-55. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-30411-8

Fred, M., & Godenhjelm, S. (toim.) (2023). *Projectification of organizations, governance and societies: Theoretical perspectives and empirical implications.* Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-30411-8

Fred, M., & Hall, P. (2017). A projectified public administration: How projects in Swedish local governments become instruments for political and managerial concerns. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 119(1), 185-205. https://journals.lub.lu.se/st/article/view/16647

Fred, M., & Mukhtar-Landgren, D. (2019). Agents, techniques, and tools of projectification. Teoksessa Hodgson, D., Fred, M., Bailey, S., & Hall, P. (toim.) *The projectification of the public sector*, 189-208. Routledge, New York. https://doi.org/10.4324/9781315098586

Fritsch, M., Németh, S., & Kahila, P. (2024). The struggle against territorial disadvantage in a peripheral Finnish town. Teoksessa Fritsch, M., Kahila, P., Németh, S., & Scott, J. W. (toim). *Spatial justice and cohesion: The role of place-based action in community development*, 229-246. Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9781003229681

Fryer, T. (2022). A critical realist approach to thematic analysis: Producing causal explanations. *Journal of Critical Realism,* 21(4), 365–384. https://doi.org/10.1080/14767430.2022.2076776

Furmankiewicz, M., Thompson, N., & Zielińska, M. (2010). Area-based partnerships in rural Poland: The post-accession experience. *Journal of Rural Studies*, 26(1), 52–62. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2009.05.001

Galdeano-Gómez, E., Aznar-Sánchez, J. A., & Pérez-Mesa, J. C. (2011). The complexity of theories on rural development in Europe: An analysis of the paradigmatic case of Almería (South-east Spain). *Sociologia Ruralis,* 51(1), 54–78. https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2010.00524.x

Georgios, C., & Barraí, H. (2023). Social innovation in rural governance: A comparative case study across the marginalised rural EU. *Journal of Rural Studies*, 99, 193–203. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.06.004

Gkartzios, M., & Lowe, P. (2019). Revisiting neo-endogenous rural development. Teoksessa Scott, M. J., Gallent, N., & Gkartzios, M. (toim.) *The Routledge companion to rural planning*, 159-169. Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9781315102375

Gkartzios, M., & Scott, M. (2014). Placing housing in rural development: Exogenous, endogenous and neo-endogenous approaches. *Sociologia Ruralis*, 54(3), 241–265. https://doi.org/10.1111/soru.12030

Godenhjelm, S., Lundin, R. A., & Sjöblom, S. (2015). Projectification in the public sector: The case of the European Union. *International Journal of Managing Projects in Business*, 8(2), 324–348. https://doi.org/10.1108/IJMPB-05-2014-0049

Goodwin, M. (1998). The governance of rural areas: Some emerging research issues and agendas. *Journal of Rural Studies,* 14(1), 5–12. https://doi.org/10.1016/S0743-0167(97)00043-0

Granberg, L., Anderson, K., & Kovách, I. (toim.) (2015a). *Evaluating the European approach to rural development. Grass-roots experiences of the LEADER programme.* Routledge, Farnham, Surrey. https://doi.org/10.4324/9781315581194

Granberg, L., Anderson, K., & Kovách, I. (2015b). Introduction. LEADER as an experiment in grass-root democracy. Teoksessa Granberg, L., Anderson, K., & Kovách, I. (toim.) *Evaluating the European approach to rural development. Grass-roots experiences of the LEADER programme*, 1-12. Routledge, Farnham, Surrey. https://doi.org/10.4324/9781315581194

Gubrium, J. F., & Holstein, J. A. (2008). The constructionist mosaic. Teoksessa Holstein, J. A., & Gubrium, J. F. (toim.) *Handbook of constructionist research*, 3-10. The Guilford Press, New York.

Guzal-Dec, D., Zbucki, Ł., & Kuś, A. (2020). Good governance in strategic planning of local development in rural and urban-rural gminas of the eastern peripheral voivodeships of Poland. *Bulletin of Geography, Socio-economic Series,* 50(50), 101-112. http://doi.org/10.2478/bog-2020-0035

Hacking, I. (2000). *The social construction of what?* Harvard University Press, Cambridge (Mass.).

Haila, K., Rausmaa, S., Toivanen, M., Hirvonen, T., Kahila, P., & Tiittanen, N. (2021). *Maaseutupolitiikan neuvoston arviointi 2016–2020*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:3. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-401-2

Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto?* Tutkimus Tampereen toimintamallista. Acta Universitatis Tamperensis 1871. Tampereen yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9263-1

Halfacree, K. (2007). Trial by space for a 'radical rural': Introducing alternative localities, representations and lives. *Journal of Rural Studies*, 23(2), 125–141. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2006.10.002

Hartwig, M. (2023). Comment on the roundtable discussion 'Does critical realism need the concept of three domains of reality?' *Journal of Critical Realism*, 22(5), 922–923. https://doi.org/10.1080/14767430.2023.2259671

Hautamäki, L. (1976). Haja-asutusalueiden suunnittelun uusia suuntaviivoja. *Suomen kunnat* 1976:11, 686-689.

Hautamäki, L. (1989). *Elävä kylä–elävä kotiseutu–elävä Suomi. Kylätoiminnan tausta, synty ja laajeneminen kansanliikkeeksi.* Julkaisusarja A, 2. Kyläasiain neuvottelukunta, Helsinki.

Haveri, A. (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: Linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyyryläinen, E., & Viinamäki, O-P. (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen: juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi,* 132-145. Acta Wasaensia no 238. Vaasan yliopisto. https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-340-0.pdf

Haveri, A., & Majoinen, K. (2006). *Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät*? Acta nro 123. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2006/1145-muutosprosessit-ja-johtajuus-kuinka-kunnat-yhdistyvat-acta-nro-123

Haveri, A., & Majoinen, K. (2017). Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polkuriippuvana ja evolutionäärisenä kehityksenä. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K., & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) *Tulevaisuuden kunta*, 42-55. Acta nro 264. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2017/1812-tulevaisuuden-kunta-acta-nro-264

Helminen, V., Nurmio, K., & Vesanen, S. (2018). *Kaupunki-maaseutu-alueluokitus 2018*. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. https://www.ymparisto.fi/fi/rakennettu-

ymparisto/kaupunkiseudut-ja-kaupungistuminen/kaupunki-maaseutuluokitus [Viitattu 19.4.2025]

Herslund, L. (2019). The creative class doing business in the countryside: Networking to overcome the rural. Teoksessa Scott, M. J., Gallent, N., & Gkartzios, M. (toim.) *The Routledge companion to rural planning*, 200–208. Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9781315102375

Hlynsdóttir, E. M., Cregård, A., Hansen, M. B., Sandberg, S., Solli, R., Torjesen, D. O., & Torsteinsen, H. (2024). The Nordic municipal CEO model: Stability in change. Teoksessa Hlynsdóttir, E. M., Sandberg, S., Cregård, A., Hansen, M. B., & Torjesen, D. O. (toim.) *Managing Nordic local governments: Paradoxes and challenges of the municipal chief executive officer,* 213-237. Springer Nature, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-60069-2

Honkaniemi, T. (2023). *Maaseutuja kaupungeissa. Paikkaseksikkyys-ilmiön relationaalinen tulkinta.* Acta Wasaensia 508. Vaasan yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-084-9

Horlings, L., Battaglini, E., & Dessein, J. (2015). Introduction. The role of culture in territorialisation. Teoksessa Dessein, J., Battaglini, E., & Horlings, L. (toim.) *Cultural sustainability and regional development: Theories and practices of territorialisation*, 1-16. Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9781315737430

Horlings, L. G., & Marsden, T. K. (2014). Exploring the 'new rural paradigm' in Europe: Eco-economic strategies as a counterforce to the global competitiveness Agenda. *European Urban and Regional Studies*, 21(1), 4–20. https://doi.org/10.1177/0969776412441934

Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research,* 15(9), 1277–1288. https://doi.org/10.1177/1049732305276687

Huovinen, J. (2017). Kunnat elinvoiman moottoreiksi. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen K., & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) *Tulevaisuuden kunta*, 394-404. Acta nro 264. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2017/1812-tulevaisuuden-kunta-acta-nro-264

Husu, H-M., & Kumpulainen, K. (2019). Promoting neoliberal ideology in Finnish rural community development: The creation of new moral actors. *Local Government Studies,* 45(6), 893–912. https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1635015

Hyyryläinen, T. (1994). *Toiminnan aika. Tutkimus suomalaisesta kylätoiminnasta.* Line Sixtyfour Publications, Vammala.

Hyyryläinen, T. (2000). Kylätoiminnan perinne sosiaalisena pääomana. Teoksessa Hyyryläinen, T., & Rannikko, P. (toim.) *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä*, 109-119.Vastapaino, Tampere.

Hyyryläinen, T. (2014). Kuntainstituution kasvun ja erilaistuvan paikalliskehityksen välinen jännite maaseutupolitiikan lähtökohtana. Teoksessa Lundström, N., & Virkkala, S. (toim.) *Maaseutu, yliopisto ja yhteiskunta. Juhlakirja Hannu Katajamäen 60-vuotispäiväksi*, 63-

77. Acta Wasaensia no 246. Aluetiede II. Vaasan yliopisto. https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-406-3.pdf

Hyyryläinen, T. (2017). Maaseutu ja paikkaperustaisen hallinnan tulevaisuus. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen K., & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) *Tulevaisuuden kunta*, 188-205. Acta nro 264. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2017/1812-tulevaisuuden-kunta-acta-nro-264

Hyyryläinen, T. (2023). Monitieteisen maaseutututkimuksen askeleet kohti tieteidenvälistä ongelmanratkaisua. *Maaseutututkimus*, 31(2), 3–8. https://doi.org/10.51807/maaseutututkimus.141602

Hyyryläinen, T. (2025). ”Uuden maaseutupolitiikan” kriisin kautta missiovetoiseen politiikkaan. Teoksessa Husberg, A., & Tantarimäki, S. (toim.) *Tieteellisiä arvioita maaseudun ja saariston tilannekuvasta. Maaseutupoliittisen selonteon valmistelua tukevat artikkelit*, 43-48. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2025:16. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-750-1

Hyyryläinen, T., Katajamäki, H., Piispanen, S., & Rouhiainen, V. (2011). Neoendogeenisen maaseutupolitiikan ilmeneminen kylätoiminnassa. *Maaseudun Uusi Aika,* 19(2), 20-38. https://journal.fi/maaseutututkimus/article/view/144067

Hyyryläinen, T., & Kiviaho, A. (2025). *Etelä-Savon kunnat kestävyyssiirtymän paikallisina toimijoina: Keskustelunavauksia kuntapäättäjille*. Ruralia-instituutin raportteja 240. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Mikkeli. http://hdl.handle.net/10138/593850

Hyyryläinen, T., Kiviaho, A., & Linkoranta, T. (2025). Kuntien kyläsuhteen muutos ja nykytila. *Maaseutututkimus*, 33, 101–132. https://doi.org/10.51807/maaseutututkimus.160208

Hyyryläinen, T., & Piispanen, S. (2016). Omin voimin muutokseen. Identiteetin käyttö paikallisen muutoskestävyyden luomisessa. Teoksessa Riukulehto, S. (toim.) *Kunnat, rajat, kulttuuri. Muutoskokemuksia*, 46-76. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.

Hyyryläinen, T., & Rannikko, P. (toim.) (2000). *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä*, 109-119.Vastapaino, Tampere.

Hyyryläinen, T., & Ryynänen, T. (2018). Maaseutukuvat ja -mielikuvat maaseudun kehittämisessä. *Maaseudun Uusi Aika*, 26(2-3), 24–38. https://journal.fi/maaseutututkimus/article/view/144263

Hyyryläinen, T., & Uusitalo, E. (2002). Recent rural restructuring and rural policy in Finland. Teoksessa Halfacree, K., Kovách, I., & Woodward, R. (toim.) *Leadership and local power in European rural development*, 230-254. Ashgate, Aldershot.

Häkli, J. (1999). *Meta hodos. Johdatus ihmismaantieteeseen*. Osuuskunta Vastapaino, Tampere.

Hämeenaho, P., & Koskinen-Koivisto, E. (2014). Etnografian ulottuvuudet ja mahdollisuudet. Teoksessa Hämeenaho, P., & Koskinen-Koivisto, E. (toim.) *Moniulotteinen etnografia,* 7-31. Ethnos-toimite 17. Ethnos ry, Helsinki.

Jakola, F., & Prokkola, E-K. (2021). *Voidaanko rakennerahastoilla vaikuttaa? Kuntien näkökulma.* Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisu 38. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2021/02/38_rakennerahastot.pdf

Jankkila, H. (2008). *Kuntatason valta ja vastuu aluekehitystyössä – toimijanäkökulma.* Acta Universitatis Lapponiensis 154. Lapin yliopisto. https://urn.fi/URN:NBN:fi:ula-20111141042

Jones, O., & Little, J. (2000). Rural challenge(s): Partnership and new rural governance. *Journal of Rural Studies,* 16(2), 171–183. https://doi.org/10.1016/S0743-0167(99)00058-3

Joseph, L., Mahler, M., & Auyero, J. (toim.) (2007). *New perspectives in political ethnography.* Springer, New York. https://doi.org/10.1007/978-0-387-72594-9

Joutsa (2020). *Elämänmittainen kumppani Joutsa. Kuntastrategia 2020-2025.* https://www.joutsa.fi/joutsa/wp-content/uploads/2022/12/kuntastrategia-2020-25-paivitetty.pdf [Viitattu 27.2.2025]

Juhila, K. (2021a). Laadullinen tutkimus ja teoria. Teoksessa Vuori, J. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja.* Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, Tampere. [ylläpitäjä ja tuottaja]. https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/ [Viitattu 15.4.2025]

Juhila, K. (2021b). Teemoittelu. Teoksessa Vuori, J. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja.* Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, Tampere. [ylläpitäjä ja tuottaja]. https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/ [Viitattu 12.10.2023]

Jumppanen, A. (2021). Maaseutu on kaupungin äiti: Maaseudun ja kaupungin vastakkainasettelu Maaseudun Tulevaisuuden sivuilla 1916–1918. *Maaseutututkimus,* 29, 67–98. https://doi.org/10.51807/maaseutututkimus.112888

Jumppanen, A. (2023). Pandojen Ähtäri – Maalaiskaupunki maailmanpolitiikan pyörteissä. *Kosmopolis,* 53(3), 74-82. https://journal.fi/kosmopolis/article/view/131201

Jungsberg, L., Copus, A., Byskov Herslund, L., Nilsson, K., Perjo, L., Randal, L., & Berlina, A. (2020). Key actors in community-driven social innovation in rural areas in the Nordic countries. *Journal of Rural Studies*, 79, 276–85. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.08.004

Jurmu, L. (2021). *Millaisella asiantuntijuudella tulevaisuuden kunta rakennetaan?* Tampereen yliopiston väitöskirjat 399. Tampereen yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1916-8

Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos.* Acta Universitatis Tamperensis 2215. Tampereen yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0238-2

Jäntti, A. (2017). Mihin kuntaa tarvitaan tulevaisuudessa? Kunta elämisen edellytyksiä luovavana itsehallinnollisena yhteisönä. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K., & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) *Tulevaisuuden kunta*, 56-68. Acta 264. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2017/1812-tulevaisuuden-kunta-acta-nro-264

Jäntti, A., Leponiemi, U., Parkkinen, J., & Airaksinen, J. (2023). Ylimmän johdon päätökset julkishallinnon paradigmojen ja kuntajohtamisen heijastumina. *Hallinnon Tutkimus*, 42(1), 21-37. https://doi.org/10.37450/ht.112237

Jäntti, A., & Peltomaa, J. (2024). Kestävyys kuntajohtamisessa: Analyysi Suomen 21 suurimman kaupungin kuntastrategioista. *Focus Localis*, 52(1), 7-25. https://journal.fi/focuslocalis/article/view/136148

Kahila, P. (1999). Local development policy in rural municipalities. *New Rural Policy, Finnish Journal of Rural Research and Policy*, 2, 75-80.

Kahila, P. (2016). Paikkaperustaisuuden kehittäminen vahvasti paikkaperustaisessa maassa. Teoksessa Luoto, I., Kattilakoski, M., & Backa, P. (toim.) *Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta,* 59-72. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2016. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-118-0

Karhio, K. (2000). Paikallisen kumppanuuden pitkä tie. Teoksessa Hyyryläinen, T., & Rannikko, P. (toim.) *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä*, 78-107. Vastapaino, Tampere.

Karhu, J., & Kohvakka, M. (2024). Raja- ja identiteettityö asuinkunta-ajattelua määrittämässä: Kurkistusaukkoina Pyhäselkä ja Taipalsaari. *Maaseutututkimus,* 32(2), 10–44. https://doi.org/10.51807/maaseutututkimus.147342

Katajamäki, H. (2013a). Kuntauudistus ja lähidemokratia. *Maaseudun Uusi Aika,* 21(2-3), 104-111. https://journal.fi/maaseutututkimus/article/view/144137

Katajamäki, H. (2013b). Toimivaltaisen kunnanosademokratian aika. Teoksessa Kattilakoski, M., & Backa, P. (toim.) *Uuden lähidemokratian aika. Närdemokrati för en ny tid*, 13-22. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/2013. Suomen yliopistopaino Oy Juvenes Print, Tampere. https://www.maaseutupolitiikka.fi/uploads/MANE-raportit/2-2013_Lahidemokratia_Nardemokrati.pdf

Katajamäki, H. (2018). Maaseutututkijan tie. *Maaseutututkimus*, 26(2-3), 121-132. https://journal.fi/maaseutututkimus/article/view/144271

Katajamäki, H. (2022). *Suomen aluekehityksen pitkät aallot. Näkökulmia ja tulkintoja.* Julkaisuja 43. Siirtolaisuusinstituutti, Turku. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7399-14-9

Katajamäki, H., Kahila, P., & Lemetyinen, T. (2006). *Voimakaksikko. Kunnat ja paikalliset toimintaryhmät maaseutupolitiikan tekijöinä.* Julkaisuja no 120. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti.

Katajamäki, H., & Kaikkonen, R. (1991). *Maaseudun kolmas tie.* Julkaisusarja A:1. Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Seinäjoki. Kirjapaino Lehti-SET Ky, Lapua.

Kattilakoski, M. (2022). *Kansalaisosallistumisen muutos maaseudun hyvinvointipalveluissa*. Publications of the University of Eastern Finland, dissertations in social sciences and business studies no 268. Joensuun yliopisto. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-4479-5

Kattilakoski, M., & Backa, P. (toim.) (2013). *Uuden lähidemokratian aika. Närdemokrati för en ny tid.* Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/2013. Suomen yliopistopaino Oy Juvenes Print, Tampere. https://www.maaseutupolitiikka.fi/uploads/MANE-raportit/2-2013_Lahidemokratia_Nardemokrati.pdf

Kattilakoski, M., Husberg, A., Kuhmonen, H-M., Rutanen, J., Vihinen, H., Töyli, P., Lukkari, T., Osmonen, E., Väre, T., & Åström, C. (2021). *Ajassa uudistuva maaseutu. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2021–2027*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja

2021:12. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-382-4

Kattilakoski, M., & Kumpulainen, K. (2024). Monimuotoistuva tieteellinen asiantuntijuus. Tutkija kehittämisen kentällä ja yhteiskunnallisena vaikuttajana. Teoksessa Koskinen-Koivisto, E., & Kumpulainen, K. (toim.) *Kestävä kulttuurisuunnittelu*, 200-212. SoPhi 155. Jyväskylän yliopisto.

Kauppila, P. (2011). Cores and peripheries in a northern periphery: A case study in Finland. *Fennia*, 189(1), 20–31. https://fennia.journal.fi/article/view/4066

Kekäle, J., & Puusa, A. (2020). Tiedesodat. Realistinen ja konstruktionistinen maailmankäsitys. Teoksessa Puusa, A., & Juuti, P. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, 41-55. Gaudeamus. Printon Trükikoda, Tallinna.

Keränen, H., Malinen, P., & Aulaskari, O. (2000). *Suomen Maaseututyypit.* Selvityksiä 20. Suomen aluetutkimus FAR, Sonkajärvi.

Kitti, L., Ovaska, U., & Wuori, O. (toim.) (2014). *Vihreän talouden toimintamalli. Tapaustutkimus Sodankylästä.* MTT Raportti 168. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Helsinki. http://www.mtt.fi/mttraportti/pdf/mttraportti168.pdf

Kiviniemi, M. (2011). Hyvän hallinnan käsite. Analyysi osatekijöistä ja soveltamisen ongelmista. Teoksessa, Virtanen, T., Ahonen, P., Syväjärvi, A., Vartiainen, P., Vartola, J., & Vuori, J. (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä ja minne?* 273-301. Juveness Print, Tampere.

Kosec, K., & Wantchekon, L. (2020). Can information improve rural governance and service delivery? *World Development,* 125, 104376. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.07.017

Kovách, I., & Kučerova, E. (2006). The project class in central Europe: The Czech and Hungarian cases. *Sociologia Ruralis*, 46(1), 3–21. https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2006.00403.x

Kovách, I., & Kučerova, E. (2009). The social context of project proliferation. The rise of a project class. *Journal of Environmental Policy & Planning,* 11(3), 203–221. https://doi.org/10.1080/15239080903033804

Kuhmonen, I. (2024). Maaseutututkimus kriittisenä yhteiskuntatieteenä. *Maaseutututkimus,* 32(2), 3–9. https://doi.org/10.51807/maaseutututkimus.154913

Kujala, P. (2021). *Kohti mahdollistavaa maaseutuhallintoa: Yrittäjyyden edistäminen Euroopan unionin maaseutupolitiikassa.* Acta Wasaensia 460. Vaasan yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-954-9

Kujala, S. (2023). *Ruokajärjestelmien kestävyyssiirtymä ja alueet keskinäisriippuvuuksien maailmassa.* Acta Wasaensia 522. Vaasan yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-114-3

Kujala, P., Luoto, I., & Virkkala, S. (2019). Yrittäjyyden edistäminen maaseutuhallinnossa: Paikkasokeaa, paikkatietoista ja paikkaperustaista kehittämistä. *Maaseudun Uusi Aika,* 27(3), 7-24. https://journal.fi/maaseutututkimus/article/view/144291

Kull, M. (2009). Local and regional governance in Finland. A study on institutionalisation, transformation and Europeanization. *Halduskultuur,* 10, 22-39. https://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/20/23

Kumpulainen, K. (2012). *Kylätoiminta ja aktiivisen kylän tuottaminen.* Jyväskylä studies in education, psychology and social research 457. Jyväskylän yliopisto. http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-4972-3

Kumpulainen, K. (2013). Tutkimusmatka suomalaiseen kylätutkimukseen. *Maaseudun Uusi Aika*, 21(2-3), 12–22. https://journal.fi/maaseutututkimus/article/view/144126

Kumpulainen, K. (2016). The village of the year competition constructing an ideal model of a rural community in Finland. *Socialni Studia*, 13(2), 55–71. https://doi.org/10.5817/SOC2016-2-55

Kumpulainen, K., & Soini, K. (2019). How do community development activities affect the construction of rural places? A case study from Finland. *Sociologia Ruralis,* 59(2), 294–313. https://doi.org/10.1111/soru.12234

Kuntalaki 410/2015. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410#O3L7P37

Kurkela, K. (2022). *Demokratian murros ja kuntien avautuva hallinta.* Tampereen yliopiston väitöskirjat 661. Tampereen yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2547-3

Kurvinen, A., Jolkkonen, A., Lemponen, V., & Kahila, P. (2022). *Pienten kuntien strategiat ja luovat ratkaisut.* Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 14. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2022/09/tutkimusjulkaisu_114_pienten_kuntien_strategiat_ja_luovat_ratkaisut.pdf

Kuusela, M., & Ylönen, H. (2013). *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton.* Gaudeamus, Helsinki.

Kyösti, A. (2024). *Kuntien luottamushenkilöjohtajat politiikan ja hallinnon rajavyöhykkeellä.* Tampereen yliopiston väitöskirjat 988. Tampereen yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-3363-8

Laamanen, E. (2007). *Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta.* Acta nro 194. Tampereen yliopisto ja Suomen kuntaliitto, Helsinki. https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-7001-1

Labianca, M. (2024). The role of local factors in the spatial concentrations for rural development. An application in the Apulia Region (Italy). Teoksessa Cejudo-García, E., Navarro-Valverde, F. A., & Cañete-Pérez, J. A. (toim.) *Win or lose in rural development: Case studies from Europe*, 87-110. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-48675-3

Lacquement, G., Chevalier, P., Navarro, F., & Cejudo, E. (2020). Public action and territorial development: The LEADER approach in the recomposition of rural spaces in Languedoc-Roussillon (France) and Andalucia (Spain) Teoksessa Cejudo, E., & Navarro, F. (toim.) *Neoendogenous development in European rural areas: Results and lessons,* 63-86. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-33463-5

Laine, M., Bamberg, J., & Jokinen, P. (2007). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J., & Jokinen, P. (toim.) *Tapaustutkimuksen taito*, 9-38. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki.

Laine, M., & Peltonen, L. (2007). Ikkuna muutokseen. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J., & Jokinen, P. (toim.) *Tapaustutkimuksen taito*, 93-108. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki.

Laine, E., & Valkama, P. (2013). Tapauskartoitukset kuntien aluetoimielimistä. Teoksessa Valkama, P. (toim.) *Kylien organisoinnin hallinta. Tutkimus kyläyhteisöjen hallinnan järjestämistavoista ja -kokemuksista*, 95-108. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 6/2013. Juvenes Print, Tampere.

Lawson, T. (1997). *Economics and reality.* Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9780203195390

Le Galès, P. (2011). Policy instruments and governance. Teoksessa Bevir, M. (toim.) *The SAGE handbook of governance*, 142-159. SAGE, Los Angeles. https://doi.org/10.4135/9781446200964

Lehtonen, O., Voutilainen, O., & Kallioniemi, M. K. (2024). Manner-Suomen kuntastrategiat ja vapaa-ajan monipaikkaisuus: Analyysi tekstilouhinnan, mobiilidatan ja kyselytulosten pohjalta. *Focus Localis*, 52(4), 24–48. https://journal.fi/focuslocalis/article/view/143735

Leinamo, K., & Halonen, M. (2013). Maaseutututkimuksen uusi tilanne. *Maaseutututkimus,* 21(1), 51–56. https://journal.fi/maaseutututkimus/article/view/144120

Leponiemi, U. (2019). *Kollektiivinen kapasiteetti. Yhteisöllisyys pienen kunnan johtamisessa.* Tampereen yliopiston väitöskirjat 153. Tampereen yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1304-3

Li, Y., Westlund, H., & Liu, Y. (2019). Why some rural areas decline while some others not: An overview of rural evolution in the world. *Journal of Rural Studies,* 68, 135–143. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.03.003

Little, J. (2001). New rural governance? *Progress in Human Geography,* 25(1), 97-102. https://doi.org/10.1191/030913201670015309

Lopes, R., & Mota, B. (2021). Innovative local policies in Portuguese low-density rural areas. *European Countryside,* 13(2), 388-409. https://doi.org/10.2478/euco-2021-0024

Lowe, P., Murdock, J., & Ward, N. (1995). Beyond endogenous and exogenous models: Networks in rural development. Teoksessa Ploeg, J. D. van der, & Dijk, G. van (toim.) *Beyond modernization: The impact of endogenous rural development*, 87-105. Van Gorcum & Comp, Assen. https://edepot.wur.nl/407510

Lowe, P., Phillipson, J., Proctor, A., & Gkartzios, M. (2019). Expertise in rural development: A conceptual and empirical analysis. *World Development*, 116, 28–37. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.12.005

Lowe, P., Ray, C., Ward, N., Wood, D., & Woodward, R. (1998). *Participation in rural development: A review of European experience.* Research report. Centre for rural economy,

University of Newcastle. https://eprints.ncl.ac.uk/file_store/production/148437/03FBC65B-FDF9-48EC-95F0-37FCD32EA677.pdf

Lukić, A., & Obad, O. (2016). New actors in rural development: The LEADER approach and projectification in rural Croatia. *Sociologija i prostor,* 54(1), 71-90. https://doi.org/10.5673/sip.54.1.4

Lund, P., Lidén, G., & Nyhlén, S. (2022). Who talks and who listens? A qualitative analysis of citizen dialogues in rural Sweden. *Local Government Studies*, 48(1), 129–149. https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1988936

Luoto, I. (2014). Aluetiede ja paikkaperustainen ajattelu. Teoksessa Lehto, K. (toim.) *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon,* 141-157. Vaasan yliopiston julkaisuja, Opetusjulkaisuja 65, Hallintotieteet 2. Vaasan yliopisto. https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-581-7.pdf

Luoto, I., Kattilakoski, M., & Backa, P. (toim.) (2016). *Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta.* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2016. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-118-0

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2000). *Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma vuosille 2001 - 2004*. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 8/2000. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Helsinki.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2009). *Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2009-2013*. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 5/2009. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Helsinki.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2014). *Mahdollisuuksien maaseutu. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2014-2020.* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, alueiden kehittäminen 9/2014. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.

Maaseutuverkosto (2025). *Älykkäät kylät.* https://maaseutu.fi/ajankohtaista/nakokulmia/alykkaat-kylat/ [Viitattu 10.4.2025]

Macken-Walsh, Á. (2016). Governance, partnerships and power. Teoksessa Shucksmith, M., & Brown, D. L. (toim.) *Routledge international handbook of rural studies*, 615-625. Routledge, London.

Mahon, M., & Hyyryläinen, T. (2019). Rural art festivals as contributors to rural development and resilience. *Sociologia Ruralis*, 59(4), 612-635. https://doi.org/10.1111/soru.12231

Makkonen, T., Jolkkonen, A., Kurvinen, A., & Lemponen, V. (2022). *Sopeutuvat innovatiiviset maaseudut*. Spatia raportteja 2/2022. Itä-Suomen yliopisto, Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Joensuu. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-4566-2

Makkonen, T., & Kahila, P. (2021). Vitality policy as a tool for rural development in peripheral Finland. *Growth and Change,* 52(2), 706–726. https://doi.org/10.1111/grow.12364

Malinen, P., Kytölä, L., Keränen, H., & Keränen, R. (2006). *Suomen maaseututyypit 2006*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 7/2006. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:952-453-283-2

Marsden, T., & Sonnino, R. (2008). Rural development and the regional state: Denying multifunctional agriculture in the UK. *Journal of Rural Studies*, 24(4), 422–31. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2008.04.001

Masot, A. N., & Alonso, G. C. (2024). The practice of neo-endogenous rural development in Extremadura (Spain): 2014-2020. A case study of La Vera, Valle der Jerte and Valle der Ambroz. Teoksessa Cejudo-García, E., Navarro-Valverde, F. A., & Cañete-Pérez, J. A. (toim.) *Win or lose in rural development: Case studies from Europe*, 215-236. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-48675-3

Masot, A. N., & Gascón, J. L. G. (2024). Sustainable rural development: Strategies, good practices and opportunities. *Land*, 13(1), 104. https://doi.org/10.3390/land13010104

Matarrita-Cascante, D., & Brennan, M. A. (2012). Conceptualizing community development in the twenty-first century. *Community Development*, 43(3), 293–305. https://doi.org/10.1080/15575330.2011.593267

McMillan Lequieu, A., & Bell, M. M. (2019). Rural governance and power structures. Strategies for negotiating uneven power between local interests and external actors. Teoksessa Scott, M. J., Gallent, N., & Gkartzios, M. (toim.) *The Routledge companion to rural planning*, 615-612. Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9781315102375

Meklin, P., Koski, A., Pekola-Sjöblom, M., & Airaksinen, J. (2019). *Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä.* ARTTU2-tutkimusohjelman loppuraportti. Acta nro 273. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2019/1999-kuntauudistukset-leveampia-hartioita-etsimassa-acta-nro-273

Muilu, T. (2010). Needs for rural research in the northern Finland context. *Journal of Rural Studies,* 26(1), 73–80. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2009.06.004

Munck af Rosenschöld, J. (2019). Inducing institutional change through projects? Three models of projectified governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 21(4), 333–344. https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1606702

Munck af Rosenschöld, J., & Löyhkö, J. (2015). LEADER and local democracy: A comparison between Finland and the United Kingdom. Teoksessa Granberg, L., Andersson, K., & Kovách, I. (toim.) *Evaluating the European approach to rural development. Grass-roots experiences of the LEADER programme*, 13-31. Routledge, Farnham, Surrey. https://doi.org/10.4324/9781315581194

Mustakangas, E. (2007). Paikallinen strategiatyö – maatilojen monialaistumisen tuki kuntatasolla? Teoksessa Vihinen, H., & Vesala, K. M. (toim.) *Maatilayritysten monialaistuminen maaseudun elinkeinopolitiikassa ja sen rakentuminen kuntatason kehittämiskohteena*, 171-222. Maa- ja elintarviketalous 114. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-149-5

Mustakangas, E. (2010). The municipality as an intermediating actor in projects: Empirical evidence from on-farm business diversification in Eastern Finland. *Halduskultuur – Administrative Culture,* 11(2), 154-173. https://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/7

Mustakangas, E. (2024). Relying on LEADER? A place-based policy approach to the rural development of Finnish municipalities. *Fennia - International Journal of Geography,* 202(1), 37–54. https://doi.org/10.11143/fennia.137651

Mustakangas, E., Kiviniemi, M., & Vihinen, H. (2003). Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa. Maa- ja elintarviketalous 29. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:951-729-786-6

Mustakangas, E., Kiviniemi, M., & Vihinen, H. (2004). *Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä.* Maa- ja elintarviketalous 57. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:951-729-904-4

Mustakangas, E., & Vihinen, H. (2009). Maaseutu kuntien strategisessa kehittämisessä. *Maaseudun Uusi Aika,* 17(1), 34-48. https://journal.fi/maaseutututkimus/article/view/143988

Mustakangas, E., & Vihinen, H. (2024). How do municipal strategies work in rural development: A critical realist case study. *Journal of Rural Studies,* 106, 103215, https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2024.103215

Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Under-developed Regions.* Duckworth, London.

Möttönen, S., & Niemelä, J. (2005). *Kunta ja kolmas sektori: Yhteistyön uudet muodot.* PS-kustannus, Jyväskylä.

Navarro, F., & Cejudo, E. (2020). Experiences and shared lessons. Teoksessa Cejudo, E., & Navarro, F. (toim.) *Neoendogenous development in European rural areas: Results and lessons*, 301-304. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-33463-5

Navarro-Valverde, F., Labianca, M., Cejudo-Garcia, E., & De Rubertis, S. (2022). Social innovation in rural areas of the European Union: Learnings from neo-endogenous development projects in Italy and Spain. *Sustainability*, 14(11), 6439. https://doi.org/10.3390/su14116439

Navarro, F. A., Woods, M., & Cejudo, E. (2016). The LEADER initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in rural development programmes. The cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis*, 56(2), 270–288. https://doi.org/10.1111/soru.12079

Neale, B. (2016). *What is qualitative longitudinal research?* Bloomsbury Academic, London. http://dx.doi.org/10.5040/9781472532992

Niiranen, V. (2006). Johtamisen kausaaliset voimat ja mekanismit. Teoksessa Kuusela, P., & Niiranen, V. (toim.) *Realismin haaste sosiaalitieteissä*, 193-218. Oy UNIpress Ab, Kuopio.

Niska, M. J. (2015). *Who is serving whom? An agency-for perspective on enterprise promotion in rural Finland.* Publications of the department of social research 2015:13. University of Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-1018-3

Niska, M., Olakivi, A., & Vesala K. M. (2014). Toimintojen tukemisesta toimijuuden hallintaan: Yrittäjämäisyyden virittäminen asiantuntijatyönä. Teoksessa Myyry, L., Ahola, S., Ahokas, M., & Sakki, I. (toim.) *Arkiajattelu, tieto ja oikeudenmukaisuus,* 200-223. Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 2014:18. Helsingin yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos. http://hdl.handle.net/10138/144169

Niska, M., Venäläinen, S., Olakivi, A., & Cañada, J. A. (2024). Sosiaalisen konstruktionismin juuret ja versiot. Teoksessa Niska, M., Venäläinen, S., Olakivi, A., & Cañada, J. A. (toim.) *Sosiaalinen konstruktionismi: Miten tarkastella tulkintojen ja todellisuuden sosiaalista rakentumista*, 13-57. Vastapaino, Tampere. https://doi.org/10.58181/VP9789523970458

Niska, M., & Vesala, K. M. (2007). Yleiskuva monialaisen maatilayrittäjyyden edistämisen paikallisesta näyttämöstä. Teoksessa Vihinen, H., & Vesala, K. M. (toim.) *Maatilayritysten monialaistuminen maaseudun elinkeinopolitiikassa ja sen rakentuminen kuntatason kehittämiskohteena*, 76-111. Maa- ja elintarviketalous 114. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-149-5

Niska, M., & Vesala, K. M. (2011). Moninaistuva politiikka, moninaistuva yrittäjyys? Toimijapositioiden rakentuminen yrittäjyyden edistämisdiskursseissa. Teoksessa Vesala, K. M., & Vihinen, H. (toim.) *Yritysten menestystarinat ja yrittäjyyden edistäminen. Tapaustutkimus yrittäjistä, kehittäjistä ja politiikkadiskursseista Suupohjan seutukunnassa*, 94-128. MTT Raportti 16. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Jokioinen. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-311-6

Niska, M., Vesala, H. T., & Vesala, K. M. (2016). The use of social psychology in rural development? Two readings of rural business owners' values. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 26(6), 581–95. https://doi.org/10.1002/casp.2290

Nordberg, K., Mariussen, Å., & Virkkala, S. (2020). Community-driven social innovation and quadruple helix coordination in rural development: Case study on LEADER group aktion Österbotten. *Journal of Rural Studies*, 79, 157–68. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.08.001

Normann, R. H., & Vasström, M. (2012). Municipalities as governance network actors in rural communities. *European Planning Studies*, 20(6), 941–960. https://doi.org/10.1080/09654313.2012.673565

Nousiainen, M. (2011). *Hallinta, osallistuminen ja toimijuus: Tulkintoja suomalaisen LEADER-toiminnan poliittisuuksista*. Julkaisuja 24. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Seinäjoki. http://hdl.handle.net/10138/225354

Nylén, E-J., Riki, A., Jokinen, A., & Jokinen, P. (2021). Kiertotalouden kestävyyslupaukset. Espoon, Lahden, Tampereen ja Turun kaupunkistrategioiden vertailu. *Yhteiskuntapolitiikka*, 86(4), 406-418. https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021091546264

OECD (2006). *The new rural paradigm: Policies and governance, OECD rural policy reviews*. OECD, Paris. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-new-rural-paradigm_9789264023918-en#page1

OECD (2018). *Rural 3.0. A framework for rural development. OECD, Paris.* https://www.oecd.org/en/publications/rural-3-0_618f702b-en.html

Oksa, J. (1998). *Syrjäkylä muutoksessa*. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja n:o 30, Joensuu yliopisto.

Olmedo, L., Rinne-Koski, K. M., O'Shaughnessy, M., Matilainen, A., & Lähdesmäki, M. (2024). Support structures for a plural economy in rural areas? Analysing the role of

community-based social enterprises. *Sociologia Ruralis*, 64(1), 82–103. https://doi.org/10.1111/soru.12463

Onninen, O. (2020). Suuruudenhullu Suomi. Pienet paikkakunnat ottavat miljoonariskejä. Miksi? *Suomen Kuvalehti* 31.7.2020.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. https://doi.org/10.1080/14719030600853022

Paananen, H. (2022). *Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen*. Tampereen yliopiston väitöskirjat 710. Tampereen yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2664-7

Paananen, H., Haveri, A., & Airaksinen, J. (2014). *Kunta elinvoiman johtajana*. Acta nro 255. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2014/1632-kunta-elinvoiman-johtajana-acta-nro-255

Patomäki, H., & Wight, C. (2000). After postpositivism? The promises of critical realism. *International Studies Quarterly*, 44(2), 213–237. https://doi.org/10.1111/0020-8833.00156

Pérez, J. E. (2000). The LEADER programme and the rise of rural development in Spain. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 200–207. https://doi.org/10.1111/1467-9523.00142.

Peters, B. G. (2018). Governance: Ten thoughts about five propositions. *International Social Science Journal,* 68(227–228), 5–14. https://doi.org/10.1111/issj.12181

Piekkari, R., & Welch, C. (2020). Oodi yksittäistapaustutkimukselle ja vertailun monet mahdollisuudet. Teoksessa Puusa, A., & Juuti, P. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, 207-215. Gaudeamus. Printon Trükikoda, Tallinna.

Ploeg, J. D. van der, Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., Roest, K. de, Sevilla-Guzman, E., & Ventura, F. (2000). Rural development: From practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, 40(4), 391–408. https://doi.org/10.1111/1467-9523.00156

Polèse, M., & Shearmur, R. (2006). Why some regions will decline: A Canadian case study with thoughts on local development strategies. *Papers in Regional Science,* 85(1), 23–46. https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2006.00024.x

Pollermann, K., Aubert, F., Berriet-Solliec, M., Laidin, C., Lépicier, D., Pham, H. V., Raue, P., & Schnaut, G. (2020). Leader as a European policy for rural development in a multilevel governance framework: A comparison of the implementation in France, Germany and Italy. *European Countryside*, 12(2), 156–178. https://doi.org/10.2478/euco-2020-0009

Potluka, O., & Liddle, J. (2014). Managing European Union structural funds: Using a multi-level governance framework to examine the application of the partnership principle at the project level. *Regional Studies*, 48(8), 1434–1447. https://doi.org/10.1080/00343404.2014.898837

Puusa, A., & Julkunen, S. (2020). Uskottavuuden arviointi laadullisessa tutkimuksessa. Teoksessa Puusa, A., & Juuti, P. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, 189-201. Gaudeamus. Printon Trükikoda, Tallinna.

Puusa, A., & Juuti, P. (2020). Laadullisen tutkimuksen tieteenfilosofinen tausta. Teoksessa Puusa, A., & Juuti, P. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, 25-40. Gaudeamus. Printon Trükikoda, Tallinna.

Pylkkänen, P., & Jumppanen, A. (2016). Neoendogeenisia näkökulmia Leader-toimintaryhmien kansainvälistymiseen. *Maaseudun Uusi Aika,* 24(1), 66-78. https://journal.fi/maaseutututkimus/article/view/144210

Pyy, I. (1998). *Paikallisvaltion loppu? Hyvinvointivaltion murros syrjäisessä kunnassa.* Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja n:o 36. Joensuun yliopisto.

Rannanpää, S., Pyykkönen, S., Heikkinen, B., Koivisto, A., Ranta, T., Pylkkänen, P., & Hyyryläinen, T. (2020). *Leader-toimintatavan arviointi: Maaseutuohjelma 2014–2020*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2020:1. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-020-5

Rannikko, P. (2025). Syrjäkylän muodonmuutos paikallisyhteisöstä mobiileiksi toimintatiloiksi. Teoksessa Pöysä, V., Ristaniemi, H., Julkunen, L., & Vehkalahti, K. (toim.) *Monikerroksinen maaseutu. Arki muistot ja mielikuvat,* 31-50. Gaudeamus. Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu.

Rannikko, P., & Sireni, M. (2013). Maaseudun uusi aika 1993–2013. *Maaseudun Uusi Aika,* 21(2-3), 4–11. https://journal.fi/maaseutututkimus/article/view/144125

Rantama, E. (2002). *Uudet instituutiot omaehtoisen kehittämisen tukena*. Acta Universitatis Tamperensis 879. Tampereen yliopisto. https://urn.fi/urn:isbn:951-44-5400-6

Rantanen, M. (2023). Monipaikkaisten asukkaiden hallinta vapaa-ajanasukasvaltaisissa kunnissa. *Terra*, 135(3), 121-139. https://doi.org/10.30677/terra.127315

Ray, C. (2000). Editorial. The EU Leader programme: Rural development laboratory. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 163–171. https://doi.org/10.1111/1467-9523.00138

Ray, C. (2001). *Culture economies: A perspective on local rural development in Europe*. Centre for rural economy, University of Newcastle. https://www.ncl.ac.uk/mediav8/centre-for-rural-economy/files/culture-economy.pdf

Ray, C. (2006). Neo-endogenous rural development in the EU. Teoksessa Cloke, P., Marsden, T., & Mooney, P. H. (toim.) *The handbook of rural studies*, 278-291. SAGE, London. https://doi.org/10.4135/9781848608016

Refsgaard, K., Kull, M., Slätmo, E., & Meijer, M. W. (2021). Bioeconomy – A driver for regional development in the Nordic countries. *New Biotechnology*, 60, 130–137. https://doi.org/10.1016/j.nbt.2020.10.001

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–67. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

Rinne-Koski, K., & Lähdesmäki, M. (2021). Kuntalaiset palveluja tuottamassa – maaseudun yhteisölähtöinen palvelutuotanto kunnan viranomaisten legitimaatiopuhunnan ristiaallokossa. *Focus Localis*, 3, 41-60. https://journal.fi/focuslocalis/issue/view/7929/1262

Riusala, K., & Siirilä, H. (2009). *Monialayrittäjyys maaseudun mahdollisuutena*. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti. https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-271-7.pdf

Rosenqvist, O. (2004). *Maaseudun asemoituminen myöhäismodernissa yhteiskunnassa*. Acta Wasaensia no 129. Vaasan yliopisto. https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-058-4.pdf

Sahamies, K., Haveri, A., & Anttiroiko, A-V. (2023). Local government: Contours of the past, present and future. Teoksessa Pekkola, E., Johanson, J-E., & Mykkänen, M. (toim.) *Finnish public administration: Nordic public space and agency*, 93-108. Palgrave Macmillan, Cham.

Salmi, A. (2003). *Ylhäältä annettu todellisuus. Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan jäljillä.* Acta Wasaensia 118. Vaasan yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:952-476-021-5

Salonen, H., Suomalainen, M., & Pyysiäinen, J. (2024). Learning to relocalize: Institutional entrepreneurs as transformative agents in public food services. *Acta Borealia*, 41(1), 44–59. https://doi.org/10.1080/08003831.2024.2334625

Saukkonen, E., Passoja, A., & Pöyhönen, S. (2024). *Kuntajohtajat iloitsevat Nato-esikuntien sijoittelusta – kahden kaupungin malli parantaa turvallisuutta.* YLE:n verkkouutinen 13.2.2024. https://yle.fi/a/74-20143608

Sayer, A. (2000). *Realism and social science.* SAGE Publications.

Shortall, S. (2008). Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: Exploring the differences. *Journal of Rural Studies,* 24(4), 450–57. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2008.01.001

Shucksmith, M. (2000). Endogenous development, social capital and social inclusion: Perspectives from LEADER in the UK. *Sociologia Ruralis*, (40)2, 208–218. https://doi.org/10.1111/1467-9523.00143

Shucksmith, M., Brooks, E., & Madanipour, A. (2021). LEADER and spatial justice. *Sociologia Ruralis*, 61(2), 322–343. https://doi.org/10.1111/soru.12334

Shucksmith, M., & Brown, D. L. (toim.) (2016a). *Routledge international handbook of rural studies.* Routledge, London.

Shucksmith, M., & Brown, D. L. (2016b). Conclusion. Rural studies: The challenges ahead. Teoksessa Shucksmith, M., & Brown, D. L. (toim.) *Routledge international handbook of rural studies*, 663-675. Routledge, London.

Sihvola, S. (toim.) (2013). *Toimintaa ja tuloksia maaseudun paikallisyhteisöissä. Paikalliset toimintaryhmät Suomessa 1996-2012.* Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 1/2013. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Helsinki.

Siiskonen, P. (2003). *Suomalainen maaseutututkimus 1980-2000.* Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 9/2003. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Helsinki.

Sipikal, M., Szitásiová, V., Pisár, P., & Uramová, M. (2017). Spatially blind or place-based policy? A comparison of innovation support in the Czech and Slovak Republic. *E+M Ekonomie a Management,* 20(1), 16-28. https://doi.org/10.15240/tul/001/2017-1-002

Sireni, M. (2016). When urban planning doctrine meets low density countryside. *European Countryside,* 8(3), 189–206. https://doi.org/10.1515/euco-2016-0005

Sjöblom, S., & Andersson, K. (2016). The prospects for bridging spatial and institutional divides within regions: Rural-urban relationships in a projectified governance context. Teoksessa Andersson, K., Sjöblom, S., Granberg, L., Ehrström, P., & Marsden, T. (toim.) *Metropolitan ruralities*, 215-240. Emerald, Bingley.

Sodankylän kunta (2023). *Tilinpäätös ja toimintakertomus 2023*. https://www.sodankyla.fi/wp-content/uploads/2024/06/tilinpaatos-ja-toimintakertomus-2023.pdf [Viitattu 2.2.2025]

Sotkamon kunta (2023). *Kultamunien kotipesä. Sotkamon strategia 2025*. https://www.sotkamo.fi/wp-content/uploads/2023/06/sotkamon-kuntastrategia-paivitetty-2023.pdf [Viitattu 1.7.2024]

Stake, R. E. (1998). Case studies. Teoksessa Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (toim.) *Strategies of qualitative inquiry,* 86-109. SAGE, Thousand Oaks.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal* 50(155) 17–28. https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106

Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, 89(1), 15–31. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01900.x

Suomen Kuntaliitto (2025). *Kuntastrategia*. https://www.kuntaliitto.fi/kuntajohtaminen-ja-digitalisaatio/kuntajohtaminen/kuntastrategia [Viitattu 28.1.2025]

Suomen Kylät (2021). *Paikallisuudella paremmaksi. Paikallisen kehittämisen ohjelma vuosille 2021-2024*. https://suomenkylat.fi/content/uploads/2022/10/paikallisuudella_paremmaksi.pdf [Viitattu 10.5.2024]

Suomen perustuslaki 731/1999. https://www.finlex.fi/eli?uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/1999/731/ajantasa/2018-10-05/fin

Suutari, T., Kolehmainen, J., & Ryhänen, H. (2011). Johdanto. Teoksessa Suutari, T., & Rantanen, M. (toim.) *Innovaatiotoiminnan edistäminen maaseudulla. Kohti paikallista elinvoimapolitiikkaa*, 9-17. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen 38/2011. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. https://tem.fi/documents/1410877/3346190/Innovaatiotoiminnan+edist%C3%A4minen+maaseudulla+22112011.pdf

Suutari, T., & Rantanen, M. (toim.) (2011). *Innovaatiotoiminnan edistäminen maaseudulla. Kohti paikallista elinvoimapolitiikkaa*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen 38/2011. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. https://tem.fi/documents/1410877/3346190/Innovaatiotoiminnan+edist%C3%A4minen+maaseudulla+22112011.pdf

Syssner, J. (2015). Planning for shrinkage? Policy implications of demographic decline in Swedish municipalities. *Revista de Estudios Sobre Despoblación y Desarrollo Rural – Journal of Depopulation and Rural Development Studies,* 20, 7–31. https://doi.org/10.4422/ager.2015.14

Syssner, J. (2020). *Pathways to demographic adaptation. Perspectives on policy and planning in depopulating areas in Northern Europe.* SpringerBriefs in Geography. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-34046-9

Syssner, J. (2022). What can geographers do for shrinking geographies? *Fennia*, 200(2), 98-119. https://doi.org/10.11143/fennia.120536

Syssner, J., & Erlingsson, G. Ó. (2023). Place-based policies for the periphery? Policies for local development in sparsely populated areas in northern Sweden. *Local Economy*, 38(8), 794–803. https://doi.org/10.1177/02690942241275950

Teilmann, K. A., & Thuesen, A. A. (2014). Important types of LAG–municipality interaction when collaborating on rural development: Lessons from Danish LEADER LAGs. *International Journal of Rural Management*, 10(1), 21–45. https://doi.org/10.1177/0973005214526501

Telinkangas, S. (2005). *Tuskanpunaisesta sinivalkoiseen: Lähestymistapojen, näkökulmien, välineiden etsintää syrjäisen maaseudun tutkimiseen.* Acta Universitatis Tamperensis 1096. Tampereen yliopisto. https://urn.fi/urn:isbn:951-44-6367-6

Terluin, I. J. (2003). Differences in economic development in rural regions of advanced countries: An overview and critical analysis of theories. *Journal of Rural Studies,* 19(3), 327–344. https://doi.org/10.1016/S0743-0167(02)00071-2

Thomas, D. R. (2006). A general inductive approach for analyzing qualitative evaluation data. *The American Journal of Evaluation*, 27(2), 237–246. https://doi.org/10.1177/1098214005283748

Thuesen, A. A. (2009). Is LEADER elitist or inclusive? Composition of Danish LAG boards in the 2007–2013 rural development and fisheries programmes. *Sociologia Ruralis*, 50(1), 31–45. https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2009.00500.x

Thuesen, A. A. (2016). Gender and rural governance. Teoksessa Shucksmith, M., & Brown, D. L. (toim.) *Routledge international handbook of rural studies*, 379-388. Routledge, London.

Thuesen, A. A., & Nielsen, N. C. (2014). A territorial perspective on EU's Leader approach in Denmark: The added value of community-led local development of rural and coastal areas in a multi-level governance settings. *European Countryside*, 6(4), 307–26. https://doi.org/10.2478/euco-2014-0017

Tienari, J., & Harviainen, T. (2020). *Strategiaopas kuntien päättäjille. Osallista ja hallitse.* Alma Talent, Helsinki.

Tietjen, A., & Jørgensen, G. (2019). Planning strategically in light of rural decline: Experiences from Denmark. Teoksessa Scott, M. J., Gallent, N., & Gkartzios, M. (toim.) *The Routledge companion to rural planning,* 420–430. Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9781315102375

Torfing, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25. https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250

Torre, A., & Traversac, J-B. (2011). Introduction. Teoksessa Torre, A., & Traversac, J-B (toim.) *Territorial governance. Local development, rural areas and agrofood systems*, ix-xxxiii. Physica-Verlag, Heidelberg.

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Tykkyläinen, M. (1991). Maaseutututkimus ja maaseudun kehittämisstrategiat. *Terra,* 103(3), 200-208. https://terra.journal.fi/article/view/105808

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014). *Mahdollisuuksien maaseutu. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2014-2020*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, alueiden kehittäminen 9/2014. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Mahdollisuuksien+maaseutu+25022014.pdf

Törrönen, J., & Menard, R. (2024). Makrokonstruktionismi: Representaatioiden, toiminnan ja identifikaatioiden analyysi ideologiana. Teoksessa Niska, M., Venäläinen, S., Olakivi, A., & Cañada, J. A. (toim.) *Sosiaalinen konstruktionismi. Miten tarkastella tulkintojen ja todellisuuden sosiaalista rakentumista*, 141-160. Vastapaino, Tampere. https://doi.org/10.58181/VP9789523970458

Töttö, P. (2006). Kriittinen realismi ja sosiaalitieteiden menetelmät. Teoksessa Kuusela, P., & Niiranen, V. (toim.) *Realismin haaste sosiaalitieteissä,* 45-75. Oy UNIpress Ab, Kuopio.

Uusitalo, E. (1994). *Maaseutupolitiikan keinot. Elinkeinojen edistäminen maaseudun kehittäjäyhteisöissä*. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

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

Uusitalo, E. (2009). *Maaseutu – väliinputoajasta vastuunkantajaksi. Maaseutupolitiikan itsenäistyminen alue- ja maatalouspolitiikan puristuksessa.* Julkaisuja 17. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Mikkeli ja Seinäjoki. http://hdl.handle.net/10138/17931

Vaara, E., Sorsa, V., & Pälli, P. (2010). On the force potential of strategy texts: A critical discourse analysis of a strategic plan and its power effects in a city organization. *Organization*, 17(6), 685–702. https://doi.org/10.1177/1350508410367326

Vakkala, H., Jäntti, A., & Sinervo, L-M. (2021). Redefining local self-government: Finnish municipalities seeking their essence. Teoksessa Bergström, T., Franzke, J., Kuhlmann, S., & Wayenberg, E. (toim.) *The future of local self-government: European trends in autonomy, innovations and central-local relations*, 43-54. Springer International Publishing AG, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-56059-1

Valkama, P. (toim.) (2013). *Kylien organisoinnin hallinta. Tutkimus kyläyhteisöjen hallinnan järjestämistavoista ja -kokemuksista.* Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 6/2013. Suomen yliopistopaino Juvenes Print Oy, Tampere.

Valtiovarainministeriö (2022). *Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5. Valtiovarainministeriö, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-910-8

Vasstrøm, M., & Normann, R. (2019). The role of local government in rural communities: Culture-based development strategies. *Local Government Studies,* 45(6), 848-868. https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1590200

Vesala, K. M., & Rantanen, T. (toim.) (2007). *Argumentaatio ja tulkinta. Laadullisen asennetutkimuksen lähestymistapa.* Gaudeamus, Helsinki.

Vesala, K. M., Vihinen, H., & Kurki, S. (2011). Yrittäjyyden edistämispolitiikan muutokset ja haasteet: Tapaustutkimuksen koontia ja pohdintaa. Teoksessa Vesala, K. M., & Vihinen, H. (toim.) *Yritysten menestystarinat ja yrittäjyyden edistäminen. Tapaustutkimus yrittäjistä, kehittäjistä ja politiikkadiskursseista Suupohjan seutukunnassa*, 129-136. MTT Raportti 15. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Jokioinen. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-311-6

Vihinen, H., Korhonen, K., Saukkonen, T., Voutilainen, O., & Kaseva, J. (2024). *Mitä mieltä maaseudusta? Maaseutubarometri 2023*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 79/2024. Luonnonvarakeskus LUKE, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-968-0

Vihinen, H., & Vesala, K. (toim.) (2007). *Maatilayritysten monialaistuminen maaseudun elinkeinopolitiikassa ja sen rakentuminen kuntatason kehittämiskohteena.* Maa- ja elintarviketalous 114. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-149-5 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-149-5

Vihinen, H., Voutilainen, O., Muilu, T., Lehtonen, O., Niskanen, O., Strandén, M., & Knuuttila, M. (2019). *Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmien aluetalous- ja työllisyysvaikutukset. Vaikuttavuusanalyysi kaudelta 2007–2013.* Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:16. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-005-2

Vilkka, H. (2025). *Tutki ja kehitä.* (6. uudistettu painos). Santalahti-kustannus, Printon, Viro.

Virkkala, S., Lundström, N., & Katajamäki, H. (2014). Aluekehittäminen ja pirulliset ongelmat. Teoksessa Lehto, K. (toim.) *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon*, 122-140. Vaasan yliopiston julkaisuja, Opetusjulkaisuja 65, Hallintotieteet 2. Vaasan yliopisto. https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-581-7.pdf

Visvizi, A., Lytras, M. D., & Mudri, G. (2019). Smart villages: Relevance, approaches, policy making implications. Teoksessa Visvizi, A., Lytras, M. D., & Mudri, G. *Smart villages in the EU and beyond*, 1-12. Emerald Publishing, Bingley. https://doi.org/10.1108/9781787698451

Voutilainen, O., Vihinen, H., & Wuori, O. (2009). *Maatalous, maaseutu ja tukien kohdentuminen.* MTT Kasvu 7. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Jokioinen. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-258-4

Ward, N., Atterton, J., Kim, T-Y., Lowe, P., Phillipson, J., & Thompson, N. (2005). *Universities, the knowledge economy and 'neo-endogenous rural development'.* Discussion paper series no 1. Centre for rural economy, University of Newcastle. https://www.ncl.ac.uk/mediav8/centre-for-rural-economy/files/discussion-paper-01.pdf

Woods, M. (2005). *Rural geography: Processes, responses, and experiences in rural restructuring.* SAGE, London.

Woods, M. (2007). Engaging the global countryside: Globalization, hybridity and the reconstitution of rural place. *Progress in Human Geography,* 31(4), 485–507. https://doi.org/10.1177/0309132507079503

Woods, M. (2010). *Rural*. Routledge, New York. https://doi.org/10.4324/9780203844304

Woods, M., & McDonagh, J. (2011). Rural Europe and the world: Globalization and rural development (Editorial). *European Countryside,* 3(3), 153-163. https://doi.org/10.2478/v10091-012-0001-z

7 ALKUPERÄISJULKAISUT

JULKAISU
I

Maaseutu kuntien strategisessa kehittämisessä

Ella Mustakangas & Hilkka Vihinen

Maaseudun Uusi Aika 17(1), 34-48
https://journal.fi/maaseutututkimus/article/view/143988

Artikkelin käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa

Maaseutu kuntien strategisessa kehittämisessä

Ella Mustakangas ja Hilkka Vihinen
MTT Taloustutkimus

Tässä artikkelissa tarkastelemme maaseutua ja sen kehittämistä osana kuntien strategioita. Artikkelin taustalla on nykyisessä aluekehitystyössä vallalla oleva ajatus siitä, että alueiden on menestyäkseen tunnistettava omat voimavaransa ja valjastettava ne kehityksensä moottoriksi. Uusi, alueiden vahvuuksille rakentuva kehitystyö kannustaa kuntia ”lukemaan” aluettaan tarkemmin ja löytämään strategiset voimavaransa. Samanaikaisesti hallinnan muutos haastaa kunnat uudistamaan strategiatyötään eli linjaamaan kehitystään ja toimeenpanemaan hankkeita yhdessä muiden toimijoiden kanssa.

Maaseudun kehittämisen osalta kunnissa voidaan tehdä strategiatyötä kahdella eri tavalla. Yksi vaihtoehto on laatia kuntaan erityinen maaseudun kehittämisstrategia, jonka pohjalta maaseudun kehittämistoimia kunnassa toteutetaan. Toinen vaihtoehto on tarkastella maaseutua ja sen elinkeinotoimintaa osana kunnan strategiaa ja niveltää maaseudun kehittäminen osaksi kunnan yleisiä strategisia linjauksia. Jälkimmäistä vaihtoehtoa korostaa se, että kunnat ovat muuttamassa ja osittain jo muuttaneet toimintatapojaan yhä verkostomaisemmaksi, sopimuspohjaisemmaksi ja kehittämisorientoituneemmaksi. (Anttiroiko ym. 2003.) Kuntien strategiatyön odotetaan tätä nykyä tapahtuvan paikallisia hallintasuhteita hyödyntävänä prosessina, jossa korostuvat aktiivinen imagonrakennustyö, tarinat, toimijoiden monilukuisuus ja jatkuvan eri toimijoita osallistavan keskustelun käyminen kunnan strategisesta kehityksestä (Sotarauta 1996a: 72–79, Kirvelä–Möttönen 2004, ks. myös Sotarauta 1996b, Zimmerbauer–Korpimäki 2006: 5–18). Maaseudun kehittäminen on luontevaa kytkeä osaksi kunnan yleistä kehittämistä, joka perustuu yhä selvemmin yhteistyöhön yritysten, kansalaisten, järjestöjen ja julkisyhteisöjen kanssa.

Kuntien strategiatyössä tapahtuneet muutokset ovat virittäneet aiheesta myös käsitteellistä keskustelua. Möttösen ja Niemelän (2005) mukaan kuntien strategiatyö on siirtymässä perinteisistä, hierarkkisiin tavoite–keino-asetelmiin perustuvista rationaalisista strategioista kohti uudenlaisia prosessimaisia työtapoja. Sotarauta (1996a) kirjoittaa puolestaan siirtymästä kohti pehmeää strategiatyön mallia, joka prosessuaalisen strategian tavoin rakentuu toimijoiden väliselle vuorovaikutukselle ja jatkuvalle oppimiselle. Puhuttiinpa siis prosessuaalisista tai pehmeistä strategioista, suunta on kohti joustavaa strategiatyön mallia, joka on avoin uusille avauksille ja eri toimijoiden mukaantulolle kunnan toivotun kehityksen linjaamiseen.

Maaseudun kannalta prosessuaalisia strategioita voi pitää erityisen mielenkiintoisina, sillä ne voivat auttaa kuntaa hahmottamaan sellaista potentiaaliaan, joka on jäänyt niiltä huomaa-

matta. Kriittistä massaa ja kustannustehokkuutta korostava ajattelu jättää usein juuri maaseudun harvempaan asutut alueet vähemmälle huomiolle. Prosessipohjainen strategia toimii parhaimmillaan peilinä, jota vasten kunnan potentiaalia voidaan tarkastella. Tällöin strategia ei ohjaa toimintaa suoraan, vaan tukee strategista ajattelua ja nostaa uusia ajatuksia pintaan. (Sotarauta 1996a: 264–269.) Kuntien strategisen suunnittelun prosessit toimivat huomion kiinnittämisen välineinä haluttujen tulevaisuuksien määrityksessä. Samalla strategiatyö on iso osa kunnan toimintaa poliittisena organisaationa.

Artikkeli perustuu tutkimushankkeisiin Maaseutupolitiikan toimeenpano: maaseutupolitiikka osana kunnan kehittämispolitiikkaa (Mustakangas ym. 2004) ja Maatilayritysten monialaistuminen kunnan maaseudun kehittämispolitiikkana (Vihinen–Vesala toim. 2007). Tutkimukset toteutettiin vuosina 2003–2007 ja ne rahoitti maa- ja metsätalousministeriö Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän esityksestä. Kyseisiin tutkimuksiin viitataan tässä tekstissä termein ”tutkimus I” ja ”tutkimus II”.

Tarkastelun viitekehys: Kuntien strategiatyö hallinnan aikakaudella

Perinteisesti kuntien strategiat on laadittu ja pyritty toteuttamaan hyvin kuntakeskeisesti, kunnan luottamushenkilöiden ja virkamiesten voimin. Tämä strategiamalli luotiin hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen aikakaudella ja sitä leimasi usko kehityksen ennakoitavuuteen. Keskitetty suunnittelu osoittautui kuitenkin riittämättömäksi vastaamaan kansainvälistyvän maailman muutosvauhtiin. Samalla on käynyt yhä ilmeisemmäksi, etteivät julkisen sektorin voimavarat ja auktoriteetti riitä yksin julkisten tehtävien hoitamiseen. Usko ylhäältä alaspäin johdettuun hierarkkiseen suunnitteluun ja kuntakeskeisiin strategioihin on vähitellen rapistunut.

Kun uusi paikallisen kehittämisen vaihe alkoi 1990-luvulla, kehittämisen valtiojohtoisuutta vähennettiin ratkaisevalla tavalla. Samaan aikaan julkisen sektorin uudistamisesta ryhdyttiin käyttämään ilmaisua ”siirtyminen hallinnosta hallintaan” (from goverment to governance, from public management to governance). Tähän kehityskulkuun on kuulunut siirtyminen normipohjaisesta hallinnosta sopimuspohjaiseen toimintatapaan ja sektorien välisen yhteistyön lisääntyminen eri tasoilla.

Hallinnan käsitteellä on useita eri lähtökohtia tutkimuksessa. Näitä ovat muun muassa institutionaalinen ja poliittinen taloustiede, kehitystutkimus sekä politiikan hallinnon ja organisaatioiden tutkimus (Stoker 1998, Tiihonen 2001). Lisäksi sitä käytetään esimerkiksi oikeustieteessä, kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa, Eurooppatutkimuksessa, sosiologiassa ja filosofiassa (Kull 2008: 59). Toiminnan tasolla hallinta-ajattelusta on haettu vastauksia ohjauskeinojen ja koordinaation ongelmiin (Jessop 2003). Hallinnan käsitteellä on liittymäkohtia ”uuteen poliittiseen kulttuuriin”, jonka eräitä piirteitä ovat yleinen hierarkkisuuden ja keskusjohtoisuuden väheneminen, siirtyminen puoluekeskeisyydestä enemmän asia- ja teemakohtaiseen orientaatioon (single-issue politics) sekä ihmisten kasvanut tietoisuus ja aktiivisuus vaikuttamisessa omaan elinympäristöönsä (Clark–Hoffman-Martinot 1998).

Johnin (2001: 14–17) mukaan muutoksessa hallinnosta hallintaan on neljä eri elementtiä:

– institutionaalinen uudistaminen, johon kuuluu hallintorakenteiden uudistaminen uusia yksikköjä muodostamalla ja/tai hajauttamalla
– uudet verkostot, jotka voivat olla sekä horisontaalisia paikallisia että monitasoisia
– uudet politiikka-aloitteet, joita ovat sekä paikalliset että keskustasolla kehitetyt innovaatiot ja joihin liittyy myös kapasiteetin rakentamista
– vastaukset koordinaation ja vastuullisuuden ongelmiin uusien toimintatapojen avulla: yhä useampi toimija osallistuu hallintaan ikään kuin omista lähtökohdistaan.

Hallinnan muutosta ovat pohjustaneet paitsi hallinnon tehostamistavoitteet myös kehittämishaasteiden muuttuminen yhä monitahoisemmiksi ja vaikeammiksi. Sotaraudan (1996a, ref. Mason–Mitroff 1981: 10–12) mukaan ongelmat

ovat muuttuneet ”ilkeiksi” eli niitä on vaikea saada haltuun ja vaikea määritellä ja ratkaista. Ilkeitä ongelmia ei voida poistaa pilkkomalla ne hallinnon sektoreiden mukaan, vaan sietämällä niiden ratkaisuun liittyvää epäselvyyttä. Uudessa hallinnan tavassa onkin kyse juuri epäselvyyden hallinnasta. Epäselvyyden keskellä ratkaisevaa ei ole oikeiden vastausten etsiminen, vaan se, miten yhteisen ilkeän ongelman kimpussa painiskelevat toimijat kykenevät yhdessä etsimään ratkaisuja. Valta, vastuu ja taito ongelmien ratkaisuun piilevät toimijoiden välisissä suhteissa ja vuorovaikutuksessa. (Sotarauta 1996a: 118–120.)

Ilkeisiin ongelmiin vastaaminen edellyttää siis kunnissa laaja-alaisen, strategisen yhteistyön virittämistä yritysten, kansalaisten, järjestöjen ja julkisyhteisöjen välillä. Prosessuaalista työotetta ei kuitenkaan omaksuta hetkessä. Kuten Sotarauta (1996a: 80) toteaa, muutospaineet eivät kunnissa kohdistu vain toimintojen sisältöihin, vaan myös siihen miten toimintaa johdetaan ja tulevaisuutta varten suunnitellaan. Voikin todeta, että kunnissa tehdään strategiatyötä tällä hetkellä kahdella eri tavalla ja kahdessa, laadullisesti erilaisessa kontekstissa. Nämä kaksi strategiatyön tapaa Möttönen ja Niemelä (2005: 95) kiteyttävät rationaaliseksi ja prosessuaaliseksi strategiamalliksi:

Rationaalinen strategia
– Strategian laadinnasta vastaa organisaation johto ja strategiatyö etenee hierarkkisesti organisaatiosta alaspäin.
– Strategian laadinnassa pyritään selkeästi ilmaistuihin tavoitteisiin, joiden toteuttamiseen kaikkien toimijoiden on sitouduttava.
– Strategian laadinta ja sen toteuttaminen ovat erillisiä ja ajallisesti peräkkäisiä vaiheita.
– Strategia perustuu tavoite-keino -hierarkiaan, ylempi organisaatio vastaa tavoitteistaan ja alempi keinoista.
– Pyrkimyksenä on kuvata, minkälainen organisaation tulisi olla jonain tulevana ajankohtana.
– Pyrkimyksenä on sopeutua toimintaympäristön muutoksiin.

Prosessuaalinen strategia
– Strategiatyötä tehdään monien toimijoiden yhteistyöllä korostaen monitasoista ja vuorovaikutteista laadintaprosessia.
– Lähtökohdaksi hyväksytään, että eri toimijoilla on erilaisia tavoitteita.
– Kukin toimija johtaa strategiaansa omasta toimintaympäristöstään. Ylempien tasojen on hyödynnettävä alemman tason strategiat (alhaalta ylöspäin ja ylhäältä alaspäin -prosessit).
– Strategian laadinta ja sen toteutus ovat samanaikaisia ja toisiaan tukevia vaiheita. Vasta toteutusvaiheessa selviää, minkälaista strategiaa on mahdollista toteuttaa.
– Pyrkimyksenä on muodostaa yhteistä käsitystä siitä, miten edetään tulevaisuutta kohti.
– Pyrkimyksenä on hyödyntää toimintaympäristön voimavaroja.

Vaikka rationaalisessa strategiassa tunnistetaan puutteita, tiettyihin kuntien toimintoihin sen katsotaan edelleen sopivan. Tällaisia ovat muun muassa selvästi rajattavissa olevat asiat, kuten rakentamishankkeet (Möttönen–Niemelä 2005: 95–96). Toisaalta Sotaraudan (1996a: 239–248) mukaan prosessuaalisessa strategiassa piilee tiettyjä ansoja, joita on pyrittävä välttämään. Yksi tällainen on liiallinen usko siihen, että prosessi hakee itse suuntansa. Rationaalisen suunnitteluperinteen mukaisilla elementeillä prosessuaalista strategiatyötä voidaan kuitenkin vahvistaa eli tuoda siihen tarvittavaa suunnitelmallisuutta.

Prosessuaalisessa strategiatyössä kirjallista strategiaa ei nähdä oleellisena. Kirvelän ja Möttösen (2004: 147) mukaan prosessuaalista strategiaa ei voi edes tuottaa kirjalliseen muotoon, sillä prosessuaalinen strategia syntyy ja elää puheen avulla. Sotarauta (1996a: 264) ei hylkää strategiadokumenttia kokonaan, mutta korostaa, että paperille kirjattuun strategiaan ei pidä jämähtää: se on työväline, jonka avulla keskustella kunnan kehittämisen linjasta. Oleellista on se, miten kunnan strategiatyön eri osapuolet strategian sisäistävät, ei

strategia-asiakirjan päivittäminen.

Prosessuaalisen strategian voi hieman kärjistäen yhdistää kunnan puhuttuun strategiaan, rationaalisen strategian kunnan kirjalliseen strategiaan. Molemmilla on omanlaisensa suhde kunnan toteutuneeseen strategiaan. Koska kirjallinen strategia muodostaa eräänlaisen pysäytyskuvan kunnan tilanteesta, on kunnan kirjallisen ja toteutuneen strategian välille syntynyt usein kuilu. Prosessuaalisen strategian vaarana puolestaan on jäädä pelkäksi puheeksi: strategian pohjalta pitäisi onnistua luomaan jotain konkreettista, kuten uusia toimintamalleja ja hankkeita. Silti prosessuaalisen strategiatyön arvoa ei vähennä se, että strategiaprosessi voi saada yllättäviä käänteitä. Asia on pikemminkin päinvastoin. Tunnistamalla sen, mikä on tapahtuakseen ja etsimällä siitä mahdollisuuksia luodaan välineitä epäselvyyden hallintaan (Sotarauta 1996a: 320–321). Prosessuaalinen strategia antaa edellytyksiä elää muutoksessa ja hyödyntää sitä. Maaseudun raju murros ja siihen vastaaminen korostaa kunnissa tämänkaltaisen osaamisen ajankohtaisuutta.

Tutkimusmenetelmät ja aineistot

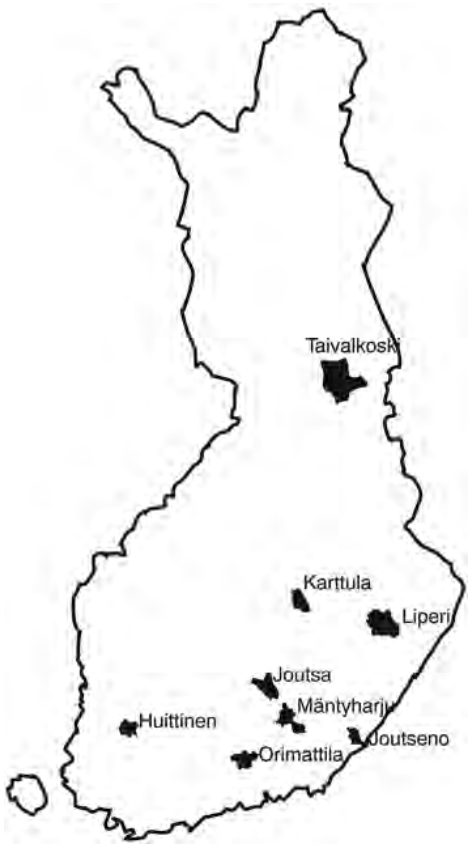
Kuntastrategioita koskevissa tutkimuksissamme olemme hakeneet vastauksia kysymyksiin, millä tavoin maaseutualueet ilmenevät kuntien kehittämisstrategioissa, ja pidetäänkö kunnan maaseutualueita ja niiden toimijoita tasavertaisina kunnan kehittämisessä. Olemme analysoineet sekä kirjoitettujen että puhuttujen strategioiden profiileja käyttäen temaattista luentaa ja laadullisen asennetutkimuksen metodia.

Haastattelujen valitsemista aineistojen ensisijaiseksi keruutavaksi puolsi kuntien strategiatyön nykyinen luonne. Kuten aikaisemmin totesimme, kuntiin on juurtumassa uuden hallinnan tavan myötä laaja-alaisempi, eri toimijoiden osallisuutta korostava strategiatyön malli, joka muokkaa käsitystä kunnan kehittämisen linjasta. Pelkästään rationaalisiin, kirjoitettuihin strategioihin kohdistuvalla tekstianalyysillä ei olisi päästy kiinni tapauskuntien strategiatyön todelliseen tilanteeseen. Kuntien kirjallisten strategioiden osalta teimme temaattista erittelyä, jolla täydensimme strategioita koskevan puhunnan analyysiä. Strategioita koskevan puhunnan suhteuttaminen kuntien strategiapapereihin mahdollisti myös menetelmätriangulaation soveltamisen (ks. Eskola–Suoranta 2001: 70).

Tutkimuksessa I aineisto kerättiin teemahaastattelujen avulla (ks. Eskola–Suoranta 2001: 86). Kunnan kehittämisen strategisuutta ja maaseudun osuutta siinä lähestyttiin haastatteluissa sekä suoraan että epäsuorasti. Kuntatasolla haastateltavilta tiedusteltiin ensin sitä, mitä he pitävät kuntansa suurimpina kehittämishaasteina. Samalla kysyttiin mielipidettä tapauskunnan strategisesta kehittämisestä. Tämän jälkeen huomio kiinnitettiin maaseudun kehittämisessä keskeisiksi nousseisiin kysymyksiin, kuten kaavoitukseen, kyläsuunnitelmiin ja hyvinvointialan palveluyrittäjyyteen. Aluetason- ja seututason toimijoille esitetyt kysymykset liittyivät maaseudun kehittämiseen sekä kyseisessä tapauskunnassa että yleisemmällä tasolla. Jälkimmäiset haastattelut toimivat tapauskuntien strategisen asemoinnin analyysin apukeinona.

Haastateltavat koottiin kuntien virkamiehistä ja luottamushenkilöistä, paikallisista kehittämisaktiiveista sekä seudullisten kehittämisyhteisöjen eli toimintaryhmien ja elinkeinoyhtiöiden edustajista. Aluetasolta haastateltavien joukkoon valikoitui henkilöitä maakuntaliitoista ja TE-keskuksista sekä maakunnallisia kyläasiamiehiä. Yhteensä tutkimuksessa I haastateltiin 38 henkilöä. Yksi haastatteluista oli viiden osallistujan ryhmähaastattelu.

Tutkimuksessa II aineisto kerättiin laadullisen asennetutkimuksen metodia käyttäen. Menetelmä pohjautuu retoriseen sosiaalipsykologiaan (Billig 1996, Vesala–Rantanen 1999), jonka periaatteiden mukaisesti ajattelua ja sosiaalista kommunikaatiota tarkastellaan argumentatiivisina ilmiöinä. Sosiaalista todellisuutta tarkastellaan tällöin kiistanalaisena, ja tietyn kannan ottamista tällaisissa kiistanalaisissa, potentiaalisissa vastakkaisia kantoja sisältävissä kysymyksissä tarkastellaan arvottavina tekoina. Tällaisella arvottavalla kannan ottamisella eli asennoitumisella on perustelunsa, jonka ansiosta kohde asettuu tiettyyn asiayhteyteen. Toisaalta tilanne myös itses-



KUVA 1. Tutkimuskunnat

sään toimii retorisena resurssina, joka ohjaa sitä, millaisia kantoja ja asenteita toimijat esittävät. (ks. tarkemmin Vesala–Rantanen 2007.)

Laadullisen asennetutkimuksen menetelmää sovellettaessa haastattelijan tehtävänä on virittää kommentointia ja esittää tarkentavia kysymyksiä omaa kantaansa ilmaisematta. Tutkimuksen II haastatteluissa tähän tähdättiin kahdessa eri vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa tehtiin kummassakin kunnassa joukko yksilöhaastatteluja, joissa haastateltavina oli kuntaviranomaisia sekä perusviljelijöiden, monialaisten maatilayrittäjien ja muiden yrittäjien paikallisia edustajia. Haastateltavia pyydettiin ottamaan kantaa siihen, mitä heidän kuntansa alueella tehdään tutkimuksen aiheeseen liittyen, kuka tekee sekä mitä ja kenen pitäisi tehdä. Ensimmäisessä vaiheessa haastatteluja tehtiin yhteensä 23. Aineiston tuottamisen toinen vaihe toteutettiin ryhmähaastatteluina, joita kummassakin kunnassa järjestettiin kolme. Ryhmähaastatteluihin kutsuttiin edellä mainittujen lisäksi alueilla vaikuttavien asiantuntijaorganisaatioiden (erityisesti TE-keskus ja ProAgria Maaseutukeskus) edustajia. Ryhmähaastattelujen strategiana oli pyytää haastateltavia kommentoimaan yksilöhaastattelujen alustavan analyysin pohjalta esille nousseita kysymyksiä ja synnyttää ryhmissä niistä keskustelua.

Tutkimuksessa II kuntastrategioiden ja maatilojen monialaistumisen väliset yhteydet tarkentuivat analyysin kohteeksi aikaisemman tutkimuksen pohjalta. Tutkimus I oli osoittanut, että paikalliset verkostot voivat synnyttää kuntiin strategiatyötä, joka linjaa niissä myös maatilojen kehittämistä. Tutkimuksen II aineiston keruun ensimmäisen vaiheen kysymykset eivät liittyneet kuntien strategioihin suoraan, mutta ne virittivät haastateltavat kommentoimaan asioita, jotka paljastivat maatilojen monialaistumisen ja sen edistämisen olevan yhteydessä kummassakin kunnassa niille ominaisiin asioihin. Näitä olivat muun muassa kuntien maantieteelliset olot ja niiden muu elinkeinotoiminta. Kyseisten seikkojen yhteyttä maatilojen monialaistumiseen tarkensimme aineiston keruun toisessa vaiheessa, jolloin molempia tapauskuntia varten muotoiltiin niiden strategista kehitystä koskevat väitteet. Menetelmän ja analyysin välinen yhteys tulee tarkemmin esille tutkimuksen tuloksia esiteltäessä.

Tutkimuksessa I tapauskuntina olivat Taivalkoski, Karttula, Joutsa, Huittinen, Orimattila ja Joutseno ja tutkimuksessa II Mäntyharju ja Liperi (kuva 1.). Tutkimuksen I kohdekunnat valittiin siten, että vuoden 2000 mukaisessa maaseudun kolmijaossa (Keränen ym. 2000) ne kattoivat kaikki maaseututyypit ja sijoittuvat eri puolille Suomea. Ydinmaaseudun kunnista Orimattila sijaitsee Päijät-Hämeessä ja Huittinen Satakunnassa. Kaupunkien läheistä maaseutua tutkimuksessa edustivat Karttula Pohjois-Savon maakunnasta ja Joutseno Etelä-Karjalasta. Harvaan asuttuun maaseututyyppiin lukeutuvat kohdekunnat Taivalkoski Pohjois-Pohjanmaalta ja Joutsa Keski-Suomesta.

Tutkimuksessa II tapauskuntina toimivat Mäntyharju Etelä-Savosta ja Liperi Pohjois-Karjalasta. Liperi on maaseutualuetyypityksessä ydinmaaseudun, Mäntyharju taas harvaan asutun maaseudun kunta (Malinen ym. 2006). Se, että tapauskuntien valinnassa käytettiin apuna maaseutualuetyypitystä, avaa näkymää kuntien strategiatyöhön erilaisilla maaseutualueilla ja mahdollistaa tulosten sovellettavuutta eri puolilla Suomea.

Analyysi

Sekä tutkimuksen I että tutkimuksen II haastattelut nauhoitettiin ja purettiin tekstimuotoon. Aineistojen analyysin apuna käytettiin ATLAS.ti -laadullisen aineiston analyysiohjelmaa. Tutkimuksessa I tehdyn, kuntien strategioita koskevan analyysin osalta keskeisiksi teemoiksi muodostuivat asuminen, maatalouden kehittäminen sekä seudullisuus. Tutkimuksessa II analyysi kohdistui maatilojen monialaistumiseen ja sen edistämiseen osana kuntien strategiatyötä. Yhdessä tutkimukset I ja II nostavat kuntien strategiatyöstä esille maatilat ja niiden eri tavoin tapahtuvan strategisen kehittämistyön.

Asuminen – strategisen kehittämisen keino?

Tutkimuksessa I yhdeksi keskeiseksi kuntien strategisen kehittämisen lähtökohdaksi muodostui asuminen. Asuinkunta-ajattelu korostui kolmessa tapauskunnassa, Orimattilassa, Joutsenossa ja Karttulassa. Asuinkunnista oli edelleen erotettavissa kaksi alaryhmää. Ensimmäisessä ryhmässä muuttoliike oli johtanut tiettyjen kylien kasvuun ja niiden väestö kasvaa. Tällaisia kuntia olivat Orimattila ja Karttula. Toisen alaryhmän kunnassa eli Joutsenossa uusien asukkaiden uskottiin hakeutuvan olemassa oleviin taajamiin. Joutsenossa väestö ei myöskään kasvanut asuinkuntastrategiasta huolimatta. Tutkimuksen II tapauskunnista asuinkuntastrategian houkuttelevuus nousi esille Liperissä.

Asuinkuntastrategiaa toteutetaan käytännössä kaavoituksen avulla. Tämä tuli esille Karttulassa, jossa kaavoituksella oli selvä yhteys seudulliseen kehitysdynamiikkaan. Yksi Kuopion imussa voimakkaimmin kasvavista kylistä kunnan alueella – eli Pihkainmäen asuinalue – oli juuri kaavoitettu. Karttulaa voikin pitää tyypillisenä kaupunkien läheisenä maaseutukuntana, jossa asuinkuntaajattelua strategiana perustellaan seudullisesta kehitysdynamiikasta käsin. Tämä ajatuskulku ei ole mitenkään yllättävä. Kaupunkien läheisten maaseutukuntien tiedetään panostavan asumiseen ja uusien asukkaiden houkutteluun (ks. Heikkinen ym. 2002). Huomionarvoista sen sijaan on strategiaan liitetty riskialttius ja huoli yhden kortin varaan jättäytymisestä. Voimakkainta kritiikkiä asuinkuntastrategiaa kohtaan esitettiin niissä kunnissa, joissa kunnan kehittäminen oli selvimmin kiinnitetty vain asumiseen. Liperissä ajatus asuinkuntastrategiasta oli vasta idulla, mutta sen arveltiin jo tässä vaiheessa vähentäneen kunnan kiinnostusta maaseudun elinkeinojen ja etenkin maatilojen yritystoiminnan kehittämiseen.

Asuinkuntastrategiassa kunnan liikkumavaraa rajoittaa myös se, että kunnat eivät voi juuri vaikuttaa muuttajien laatuun. On lainvastaista, että kunta ryhtyisi valikoimaan, kenelle myy tonttejaan. Lisäksi taajamiin kohdistuva kehittäminen edustaa aina jossain määrin menneen kehityksen jatkumoa. Voidaankin kysyä, onko taajamien kehittämistä pidettävä jotenkin järkevämpänä väestöltään keskittyneessä kunnassa kuin sellaisessa kunnassa, jossa asutus hajautuu kyliin. Onko asutuksen pakkautuminen tiettyihin kyliin merkki siitä, että vain kyseisiä kyliä on tarkoituksenmukaista kehittää tulevaisuudessa? Kuntien sulautuminen yhteen voi strategioissa johtaa siihen, että kehittämispanokset ja -potentiaali nähdään vain muutamassa taajamassa, jotka saattavat olla juuri entisten itsenäisten kuntien keskuksia.

Mikäli asuinkuntastrategiaan kuitenkin keskitytään, sen laajentaminen koko kuntaa koskevaksi strategiaksi näyttää edellyttävän kokeilumielistä otetta. Kunnat ovat turvautuneet muun muassa erilaisiin houkuttimiin uusien asukkaiden houkuttelemiseksi, kuten räätälöineet asukkailleen erilaisia taloudellisia etuja (Zimmerbauer–Korpimäki 2006: 13). Heikkinen ym. (2002: 126–127) ovat puolestaan kiinnittäneet huomion maaseutuasumisen erityisiin laatutekijöihin.

Niitä ovat muun muassa yritystoimintaan ja kotieläinten pitoon soveltuvat maatilarakennukset, kyläkoulu, ranta-asuminen sekä maaseudun rakennettuun ympäristöön liitetyt arvot. Näitä asioita kunta voi edistää panostamalla paikkakunnan ilmapiirin kehittämiseen, kulttuurimiljöiden hyödyntämiseen tonttien markkinoinnissa, tonttien kysynnän ja tarjonnan kohtaamiseen sekä kyläpalveluihin. Koska yllä esitettyjä toimenpiteitä on luontevinta toteuttaa paikallisten toimijoiden välisenä yhteistyönä, kääntyy huomio prosessuaaliseen strategiaan. Tutkimuksen perusteella asuinkuntastrategian laajentaminen koko kuntaa koskettavaksi strategiaksi vaatii prosessuaalista työotetta. Laajenneessa kunnassa asuinkuntastrategian soveltaminen sen äärimmäiseen kolkkaan asti edellyttää strategiatyöhön osallistuvilta kykyä artikuloida uskottavasti äkkiseltään marginaalisilta kuulostavat maaseudun asumislaatutekijät.

Maatalous ja kuntien strateginen kehittäminen

Siinä missä tutkimuksessa II jo asetelmallisesti haettiin tietoa maatilojen monialaistumisesta kuntien mahdollisina strategioina, tutkimuksessa I huomion kiinnittyminen maatiloihin oli osin yllätys, sillä niiden kehittämisestä ei haastatteluissa suoraan kysytty. Kyseisen tutkimuksen kohdekunnista maatalous nousi esiin Huittisissa ja Taivalkoskella, jotka olivat maatalouden osalta strategisesti hyvin eri linjoilla. Huittinen panostaa maatalouteen osana elintarvikeketjua (ks. Mustakangas ym. 2003: 138–139), Taivalkoski pitäytyy perusmaatalouden maltillisessa ja maataloutensa maaseutupoliittista painoarvoa vaalivassa kehittämistavassa.

Taivalkoskella maatalouden kehittäminen sisältyi olennaisena osana kunnan maaseudun kehittämisen politiikkaan. Perusmaatalouden kehittämistä perusteltiin maaseutupoliittisin argumentein. Maataloudella nähtiin tärkeä rooli paikallistalouden verkostoissa ja kylien sosiaalisen aktiviteetin ylläpitäjänä. Tavoitteeksi esitettiin ”ihmisen mittainen” maatalous. Maatalouden kehittäminen taloudellisia riskejä kaihtamalla nimettiinkin tutkimuksessa paikalliseksi vastastrategiaksi tuotannon mittakaavan kasvattamiseen tähtäävälle viralliselle maatalouspolitiikalle. Kunnassa maatalouden linjan kerrottiin syntyneen tiimityön tuloksena, maatalouden parissa työskentelevien kuntalaisten kesken. Kunta itse oli toiminut maatalouden kehittämisessä lähinnä taustatukena.

Taivalkosken kunnassa maatalouden kehittämisen tapa vaikutti ensituntumalta hyvin omintakeiselta ja ainutlaatuiselta. Eurooppalaisessa kontekstissa sen omintakeisuus hieman kyseenalaistuu. Taivalkosken maatalouden kehittämisen tavalla on selviä yhtymäkohtia maatalouden kehittämiseen Claren maakunnassa Irlannissa (Kinsela ym. 2002: 150–158) sekä Alankomaiden Frieslandissa (ks. van der Ploeg 2000: 497–511, van der Ploeg–Renting 2000: 160–161). Tutkijoiden mukaan kyse on maatalouden mahdollisimman taloudellisesta harjoittamisesta (farming economically). Strategian avulla pienten ja keskisuurten maatilojen ajatellaan voivan säilyä elinkelpoisina ja ylläpitää maaseudun elinvoimaa. Claren ja Frieslandin maakunnissa sekä Taivalkosken kunnassa maataloutta on pyritty harjoittamaan mahdollisimman suureen taloudelliseen itsenäisyyteen tähdäten ja ulkopuolista velanottoa välttäen. Säästäväisyyden strategia koskee kaikissa tapauksissa lypsykarjataloutta. Maidontuotantotilat nähdään tutkimuskohteissa tärkeinä maaseudun sosiaalisten ja taloudellisten verkostojen ylläpitäjinä.

Maatalouden maltillisen kehittämisen strategiaa saattaa olla luontevinta rakentaa juuri prosessuaalisen strategiatyön pohjalta. Esimerkiksi Irlannissa säästäväisyyden strategiaa oli toteutettu alueellisen kehittämisohjelman avulla (Kinsela ym. 2002). Vaikka strategian mittakaava jäi Taivalkosken tapauksessa vain yhden kunnan kokoiseksi, oli sen rakentumisessa prosessuaalisen strategiatyön piirteitä. Tutkimuksen mukaan maatalouden paikallinen vastastrategia oli luotu verkostojen ja eri toimijoiden välisen vuoropuhelun avulla. Näkemystä maatalouden kehittämisen linjasta oli kehitelty muun muassa MTK:n paikallisjärjestön toiminnassa sekä kunnan eläinlääkärin tuella. Kunta oli toiminut lähinnä maatalouden kehittämisen hyväntahtoisena taustatukena, joka ei ollut pyrkinyt sanelemaan kehityksen suuntaa.

Taivalkosken tapaus tekee näkyväksi prosessuaalisessa strategiatyössä mahdollisesti piilevää poliittista ulottuvuutta. Taivalkoskella maatalouden kehittämisen politiikkaa oli tehty myös siellä, missä sitä ei perinteisesti ole totuttu näkemään eli kunnassa ja siellä pitkälti kunnan muodollisen päätöksenteon ulkopuolella. Taivalkoskella maataloutta lähestyttiin toisin tekemisenä tilanteessa, jossa nähtiin valittavia vaihtoehtoja. Toiminnallisen politiikkakonseptin teoriaa (Palonen 2001, 2003) hyödyntäen tässä voidaan erottaa suhteellisen puhdas tapaus politiikasta toimintana tilanteessa: taivalkoskelaiset avaavat pelitilan paikkaan, missä sitä ei vallitsevien politiikan pelisääntöjen mukaan ole olemassa, eli kuntatasolle. Paikallisen kehittämistoiminnan tarkastelu yhdistettynä politiikan tämänkaltaiseen määrittelyyn voi olla omiaan tuomaan näkyville uusia politiikan ilmenemisen paikkoja (hallinnan ja politiikan suhteesta ks. Helén 2004) – jopa niinkin politiikkariippuvaisella alalla kuin maataloudessa.

Kuntastrategioiden tuki maatilojen monialaistumisessa

Sekä Liperissä että Mäntyharjussa kuntien luontaisia kehittämisedellytyksiä ja niille rakennettuja strategioita pidettiin maatilojen monialaistumisen kannalta merkityksellisinä. Yksilöhaastatteluissa Mäntyharju hahmottui ”mökki- ja kulttuurikunnaksi”, ja tälle ajattelulle perustuva strategia ja sen suhde maatilojen monialaistumiseen nousi keskeiseksi kommentoinnin kohteeksi. Vaikka strategiaa oli monialaistumisen edistämisessä hyödynnetty, koettiin maatilojen yritystoiminnan jääneen myös sen varjoon. Lisäksi esitettiin, että maatilat olivat monialaistuneet Mäntyharjussa kunnan toimista riippumatta eli alueen luontaisten edellytysten pohjalta. Yksilöhaastatteluissa esitetyn kommentoinnin pohjalta ryhmähaastatteluja varten muotoiltiinkin seuraava väite: Mäntyharju haluaa profiloitua kesämökki- ja kulttuurikunnaksi. Maatilojen muun yritystoiminnan kehittäminen tuntuu jäävän siksi vähemmälle huomiolle.

Liperissä maatilojen monialaistumista ja sen edistämismahdollisuuksia kommentoitiin suhteessa kunnassa sijaitsevaan elintarviketeollisuuteen sekä Liperin historiaan alueensa vahvana maatalouskuntana ja ”leipäpitäjänä”. Maatalouskunnan perinteen vaikutus monialaistumiseen osoittautui kuitenkin kiistanalaiseksi kysymykseksi. Yhtäältä elintarviketeollisuuden koettiin toimineen maatilojen monialaistumista vastaan, sillä sen intressit liittyivät ensisijaisesti raaka-aineen saannin turvaamiseen. Toisaalta maatilojen vahvan resurssipohjan uskottiin antavan etumatkaa uuden yritystoiminnan synnyttämisessä. Tältä pohjalta haastattelujen toiseen vaiheeseen muotoiltiin väite: Liperissä elintarvikkeiden jatkojalostus ohjaa maatalouden kehittämistä. Maatilojen muun yritystoiminnan kehittäminen saattaa jäädä tästä syystä vähemmälle huomiolle.

Mäntyharjussa myös kunnan virallinen strategia nojasi mökki- ja kulttuurikunta-ajatteluun, jonka koettiin myötävaikuttaneen maatilojen monialaistumiseen erityisesti matkailun osalta. Liperissä sitä vastoin kunnan kirjallisella strategialla ei havaittu yhteyttä maatilojen monialaistumisen edistämiseen. Kunnan visio ”turvallinen asuminen – mahdollisuuksia elinkeinoelämälle – aktiivinen vapaa-aika” ei profiloinut kuntaa mitenkään erityisesti eikä tarjonnut juuri mitään, mihin maatilojen monialaistumista ajatellen tarttua. Liperin strategiset tavoitteet palvelutuotannon ja talouden tervehdyttämisen osalta voisivat olla minkä tahansa kunnan tavoitteita (Liperin kunta 2005).

Liperin virallinen strategia muodosti silti kiintoisan vastakohdan sille, mihin maatilojen monialaistumisen ja sen edistämisen arvioitiin Liperissä nojaavan. Maatalouspainotteisuutta pidettiin yleisesti kunnan strategisena vahvuutena, jonka pohjalta maatilojen muuta yritystoimintaa toivottiin kunnassa kehitettävän. Kuntaorganisaatiossa tilanne ei ollut kuitenkaan yksiselitteinen. Vaikka toimeenpanon tasolla, kuten hankkeiden rahoituksessa, kunnan kerrottiin suhtautuneen maatilojen kehittämiseen myönteisesti, pidettiin toimien strategisia lähtökohtia ontuvina. Kritiikkinä esitettiin, ettei kunta ymmärrä maatilojen merkitystä kunnan elinkeinokehityksen kokonaisuudessa eikä siksi panosta niihin riittävästi. Samaan aikaan kunnan oman kiin-

nostuksen arveltiin suuntautuvan uusien asukkaiden houkutteluun eli Liperin kehittämiseen asuinkuntastrategian pohjalta. Se, että maatilojen yritystoimintaa kehitetään usein hankkeiden avulla, mahdollistaa tämänkaltaisen ristiriitatilanteen muodostumisen. Kun hankkeita rahoitetaan yksitellen, voi kunnassa olla hankala hahmottaa kehittämisvarojen suuntaamisen perusteita (Mustakangas ym. 2003). Lieneekin todennäköistä, ettei maatilojen yritystoimintaan kohdistuvien yksittäisten kehittämistoimen strategisuutta ollut Liperissä juuri mietitty.

Koska molemmat tapauskunnat profiloituvat voimakkaasti, Liperi leipäpitäjänä ja Mäntyharju mökki- ja kulttuurikuntana, herättää tutkimus II seuraavan kysymyksen: onko muistakin Suomen kunnista uutettavissa esille näin selvät mielikuvat, joiden valossa maatilojen monialaistumista maaseutukunnan elinkeinopolitiikkana voidaan lähestyä? Merkillepantavaa on, että kuntakuvien terävyys ei tuntunut olevan katteetonta. Liperissä leipäpitäjäksi ja maatalouskunnaksi profiloitumisella on juuret kunnan historiassa, mitä tukee edelleen kunnassa sijaitseva elintarvikkeiden jatkojalostus. Kunnan puhuttu strategia pohjautui siihen ajatukseen, että maa- ja elintarviketalous muodostaa kunnan elinkeinokehityksen selkärangan. Mäntyharjussa taas kunnan luontaiset vahvuudet kesämökkikuntana olivat ilmeiset. Kunnan kehittämisen suunnaksi oli omaksuttu se, mitä kunnassa oli jo meneillään. Mäntyharjun kunnan vahvuudet tunnistettiin niin kunnan kirjallisessa kuin puhutussa strategiassa.

Koska tapauskuntien luonnehdinta on eräänlaista markkinointipuhetta ja puolitietoista kunnan imagonrakennusta, ovat tapauskunnista luodut mielikuvat tulkittavissa myös niiden brändeiksi. Kunnan brändääminen liittyy pyrkimykseen luoda kunnasta mielikuvaa, jolla se erottuu kilpailijoistaan. Kyse on kunnan tuotteistamisesta sen vahvuuksien perusteella ja työstä, joka tehdään kunnan ainutlaatuisuuden esille nostamiseksi ja sen kilpailukyvyn parantamiseksi (ks. Rainisto 2003). Brändit ovat kuntien strategisia valintoja, toisin sanoen valitun brändin uskotaan auttavan kuntaa menestymään muuttuvassa toimintaympäristössä. Vaikka maatilojen monialaistuminen ja sen edistäminen näyttää olleen tapauskuntien strategioiden pohjalta varsin sattumavaraista tai jopa olematonta, osoittaa tutkimus II maatilojen monialaistumiselle piilevän tapauskuntien brändeissä huomattavia mahdollisuuksia. Konkreettisimmat liikeideat esitettiin Mäntyharjussa, mutta myös Liperin kunnan brändit ”leipäpitäjä” ja ”maatalouskunta” nähtiin monialaistumisen kannalta lupaavina.

Molemmissa tapauskunnissa brändien yhteyttä maatilojen monialaistumiseen myös vähäteltiin. Osa haastatelluista tulkitsi kuntien strategiatyötä koskevan väitteen ”vain mielikuvaksi”, joka ei anna oikeaa kuvaa siitä, miten maatilojen monialaistuminen on tapauskunnissa edennyt. Kummassakin kunnassa arveltiin, että maatilat olisivat monialaistuneet, olipa kunnista luotu millaisia mielikuvia tahansa. Liperissä elintarvikkeiden jatkojalostuksen kerrottiin jopa lisänneen maatilojen monialaistumista, kun tuotannon laajentamispaineet olivat ajaneet maanviljelijät etsimään vaihtoehtoisia toimeentulolähteitä. Mäntyharjussa maatilojen monialaistumisen nähtiin taas olleen luontaista jo pitkään. Monialaistumiseen olivat kunnassa kannustaneet luonnonolot eli intensiiviseen maatalouteen soveltuvan viljelymaan vähäisyys. Maatilojen monialaistuminen näyttää siten olevan kuntatasolla monen eri asian summa, johon kehittämistoimet ja kuntien strategiat vaikuttavat vain osaksi.

Silti ajatusta maatilojen monialaistumisesta kuntastrategian avulla ei pidä hylätä. Paikallisen toimintaympäristön tärkeydestä viestii ensinnäkin kansainvälinen tutkimus. Vaikka julkisen sektorin on todettu toimineen maatilojen kehittämisessä pikemminkin reaktiivisesti kuin tilanteita ennakoiden, sen tukea pidetään monialaisilla maatiloilla tärkeänä (Ilberry ym. 1997, Sharpley–Vass 2005). Tutkimuksessa II toimintaympäristön merkitys saatiin esille kokoamalla kuntien maatilojen monialaistumisen edistämistoimet yhdeksi kokonaisuudeksi. Vaikka tapauskuntien strategiat eivät nousseet tarkastelussa lainkaan esille, voidaan monet esille tuoduista maatilojen yritystoiminnan edistämistoimista yhdistää strategioihin. Kummassakin tapauskunnassa strategioiden yhteydessä puhut-

tiin muun muassa hankkeista, kunnan ilmapiiristä, kunnan tarjoamasta ohjauksesta ja neuvonnasta sekä strategioiden mahdollistamista markkinoista. Kunnan strategiatyö näyttää siten koskettavan monia maatilojen yritystoiminnan kehittämistoimia, vaikka yhteyttä ei suoraan havaitsisikaan.

Seudullisuus kunnan strategiana

Tutkimuksen I kohdekunnista Joutsa muodostui seudullisen kehittämisen kannalta erikoiseksi tapaukseksi. Kunnan strategiatyön koettiin olevan hyvin keskeneräistä. Tilanteen nähtiin olevan yhteydessä paitsi kunnan asemaan kolmen maakunnan leikkauspisteessä myös epäonnistuneeseen seutukuntajakoon. Vuoden 1994 seutukuntajaossa perustettiin Kaakkoisen Keski-Suomen seutukunta, jonka jäsenkuntia olivat Joutsa, Leivonmäki, Luhanka, Toivakka ja Hankasalmi. Haastatteluissa seutua kuvattiin ”älyttömäksi riekaleeksi”, jota ei alkujaan pidetty mielekkäänä kokonaisuutena. Toisena vaikeana asiana nähtiin se, etteivät minkään ison keskuksen kasvua generoivat vaikutukset ulottuneet Joutsaan kunnolla.

Joutsan seudullinen asema ratkaistiin lopulta vuonna 2004 perustamalla Joutsan seutukunta, johon kuuluvat ainoastaan Joutsa ja Luhanka. Lisäksi Joutsaan liittyi Leivonmäki vuoden 2008 alusta. Tutkimus I osoittaa kuitenkin Joutsan seudullisen aseman olleen strategisesti haasteellinen: maaseutualueiden kehittämiselle näyttää olevan hankala hahmottaa selvää strategiaa muuten kuin seudullisen aseman perusteella. Asumiseen pohjautuvan strategian maantieteelliset edellytykset tuntuivat Joutsan kohdalla olevan selvästi tutkimuksen I muita tapauskuntia heikommat. Lisäksi Joutsan tapaus kertoi kumppanien merkityksestä kunnan strategian luonnissa. Haastattelujen aikoihin haussa oli paitsi kunnan kehittämispolitiikan linja myös sopiva seudullinen kehittäjäkoalitio.

Strategianäkökulmasta tarkasteltuna maaseutukuntien kehittämispolitiikka rakentuu pitkälti seudullisuuden varaan. Pyrkimykset liittyvät seudun keskuksen ja maaseutukunnan välisen resurssiriippuvuuden ja siitä johtuvan dynamiikan hyödyntämiseen. Toisaalta kuntakentän ollessa yhtä kokonaisuutta, voi sopivien kuntaryppäiden etsintä muuttua amebamaiseksi liikehdinnäksi. Kun yksi kunta etsiytyy uuteen seudulliseen kehittämiskoalitioon, myös lähikunnat joutuvat punnitsemaan strategista asemaansa uudelleen. Tämä etsintä ei saisi kuitenkaan muuttua loputtomaksi prosessiksi. Sopivan kehittämiskoalition löytäminen ja yhteistyön vakiinnuttaminen on tutkimuksen I perusteella yksi kunnan kehittämisen kynnyskysymyksistä (ks. Mäkinen 2002: 195).

Kunnan kehittäminen seudun imussa on omiaan eriyttämään kunnan maaseutualueiden kehitystä. Läheskään kaikille tämä ei ole kunnissa ongelma. Ne, jotka kiinnittävät kunnan strategisen kehittämisen seutuun, eivät näytä piittaavan kylien eriytyvästä kehityksestä. ”Tällä tavoin maaseutu nykyään kehittyy”, saatettiin haastatteluissa todeta. Seudun toimiessa strategisen kehittämisen lähtökohtana maaseudun osittaista autioitumista pidettiin väistämättömänä ilmiönä.

Näkemyserot seudullisuuden merkityksestä kunnan maaseudun kehittämisessä nostavat esille kysymyksen kunnan kehittämispolitiikan politiikasta (the politics of a policy). Tutkimuksessa I tätä perusteltiin suorimmin seutu-/aluekeskusajatteluun pohjautuvalla kehittämisnäkemyksellä. Samalla aluekeskusajattelun omaksuminen näyttää linjaavan voimakkaasti kunnan maaseutualueiden kehittämistä. Kun orientaatio on seututasolla, ei tarvetta maaseudun potentiaalin kartoittamiseen näytä syntyvän. Vain seutudynamiikkaan liittyvät, kunnassa jo ilmenneet kehityksen sykäykset nähdään maaseutua kehittävinä ja tarttumisen arvoisina. Esimerkiksi kaavoittamaan ollaan valmiita vain seudun imussa kasvavissa kylissä.

Aluekeskusohjelman väliarvioinnissa Valovirta ja Virtanen (2004: 51) puhuvat aluekeskusohjelmatyöstä sekä aluekeskusohjelmana että aluekeskuspolitiikkana. Ohjelman arvioinnissa jako jää yleiselle tasolle, mutta tämän tutkimuksen perusteella se voi ilmetä myös kuntatasolla. Valovirta ja Virtanen (2004: 51) toteavat, ettei aluekeskusohjelman tulisi olla suinkaan ainoa väline kaupunkiseutujen kilpailukyvyn ja elinvoimaisuuden vahvistamisessa. Jos ohjelma

on omaksuttu seudun reunakunnassa aluekeskuspolitiikkana, se ilmeisesti käyttäytyy kuitenkin kuin käenpoika: aluekeskusajattelu merkitsee helposti muiden mahdollisten aluekehittämispolitiikkojen – kuten maaseutupolitiikan – syrjäytymistä kunnan strategiasta. Maaseudun kehittämistä ajatellen kunnan strategisen tietoisuuden tulisi sisältää muutakin kuin aluekeskusajatteluun pohjautuvaa kehittämisen linjaamista.

Tutkimuksen I tapauskunnassa Joutsenossa seudullisuus kunnan kehittämisstrategiana kiteytyi keskusteluksi kuntaliitoksen mahdollisuudesta. Haastattelujen aikoihin Imatra, Joutseno ja Lappeenranta suunnittelivat yhdessä Saimaankaupungin perustamista. Vaikka hanke sittemmin raukesi ja muuttui aluekeskushankkeeksi, leimasivat meneillään olleet suunnitelmat kunnassa käytyjä keskusteluja.

Osa haastatelluista oli selvästi Saimaankaupungin perustamisen kannalla. Perusteluissa korostui ylikunnallinen näkökulma ja alueen ulkoisen imagon rakentamisen tärkeys. Saimaankaupungista toivottiin seitsemättä aluekeskusta ja vahvistusta alueelle Kaakkois-Suomen taloudellisena veturina. Toisaalta haastatteluista huokui närkästys kuntalaisten epäluottamukseen hanketta eteenpäin vieneiden asiantuntijuutta kohtaan:"Ei ihmiset halua nähdä päivää pidemmälle, ei niillä ole visioita tulevaisuuden suhteen. Me tiedetään kuntatalouden tulevaisuuden näkymät ja miltä se näyttää tulevaisuuden suhteen. Meille, jotka ollaan asialle vihkiytyneitä, jolla pitäisi olla paras tieto, niin kuntalaiset ei kuitenkaan arvosta sitä." Pelkoja kuntaliitosta kohtaan pidettiin tietämättömyydestä johtuvana kuntalaisten hermoiluna.

Myös hanketta arvostelleet pitivät seudullisuutta ja isompiin yksiköihin suuntautumista kehityskulkuna, johon olisi osin mukauduttava. Seudullisuutta haluttiin kuitenkin rakentaa kysymyskohtaisesti ja vapaaehtoisen yhteistyön pohjalta. Kuntaliitoksen ei uskottu tuovan helpotusta siihen, että kolmen kunnan yhteistyötä hiersivät historialliset jännitteet. Sen sijaan Saimaankaupungin puolestapuhujat uskoivat kuntaliitoksen nimenomaan purkavan jännitteitä Imatran ja Lappeenrannan välillä. Ajatus oli, että kuntarajoihin ei voisi enää törmätä, kun ne olisivat virallisesti poistettu. Epätietoisuus Saimaankaupunkihankkeen lopullisista vaikutuksista synnytti Joutsenossa liikehdintää sekä hankkeen puolesta että sitä vastaan. Monet kiistanalaisista kysymyksistä liittyivät maaseudun tulevaan kehitykseen.

Kuntakenttä muuttuu – purevatko strategiat?

Toisin kuin muissa tämän lehden artikkeleissa, tarkastelumme ei ole kohdistunut kuntaliitoksiin. Sen mahdollisuutta sivuttiin ainoastaan Joutsenossa meneillään olleen Saimaankaupunkihankkeen takia. Silti kuntaliitosasia ei ole yhdellekään tapauskunnistamme vieras. Taivalkoski teki esiselvityksen kuntaliitoksesta Posion ja Kuusamon kanssa vuonna 2005, mutta päätti seuraavana vuonna jatkaa itsenäisenä. Joutsaan liittyi viime vuoden alusta Leivonmäki, Huittisiin tämän vuoden alusta Vampula. Artjärvi kaavaili liittymistä Orimattilaan, mutta neuvottelut keskeytyivät tämän vuoden alussa. Mäntyharju torjui vuonna 2007 naapurikuntansa Pertunmaan esittämän seudullisen kuntaliitosesiselvityksen ja jatkaa itsenäisenä kuntana. Liperi puolestaan selvitti vuonna 2006 liitosta Outokummun kanssa, mutta selvitys keskeytettiin seuraavana vuonna. Karttula liittyy Kuopion kaupunkiin vuonna 2011. Vaikka Saimaankaupunki ei toteutunut, ei kuntaliitosajatusta Joutsenossa hylätty: kunta liittyi Lappeenrantaan tämän vuoden alusta.

Tapauskuntien kehitys kertoo kuntakentän muutoksen luonteesta. Vaikka kuntaliitos käynee asialistalla miltei kaikissa kunnissa, ei liitosratkaisuihin välttämättä päädytä. Kuntaliitos on yksi strateginen vaihtoehto, jonka rinnalla kunnat tekevät monenlaista yhteistyötä, mikä lienee liitosten vaihtoehto ainakin osittain. Asiaa havainnollistaa Lemposen (2005) kolmea kuntayhteistyötä koskeva selvitys. Lemposen selvityksessä esimerkkeinä olivat Viitasaaren ja Pihtiputaan kuntapariyhteistyö, neljän kunnan perustama lasten ja nuorten hyvinvointiyhteistyö Keski-Karjalassa sekä prosessi, joka johti Kiihtelysvaaran ja

Tuupovaaran liittymiseen Joensuun kaupunkiin. Lemponen (2005: 12) toteaa, ettei uusien toimintamallien suunnittelu ja käyttöönotto ole tapahtunut kunnissa kivutta. Muutosvastarinta, epäselvyys suunnitelmien hyödyistä ja pelko demokratian vähenemisestä ovat vaikeuttaneen yhteistyön rakentamista. Myös tapauskuntiemme tilanteet osoittavat, että toimivaa strategista kokoonpanoa voidaan joutua etsimään vuosia.

Missä määrin tapauskuntien strategiat ovat myötävaikuttaneet niiden ratkaisuihin pidättäytyä tai mennä mukaan kuntaliitoksiin? Entä ovatko joidenkin tapauskuntien strategiat vaikuttaneet siihen, että kyseisiin kuntiin on haluttu liittyä? On todennäköistä, että Karttulan kehittäminen Kuopion imussa on luonut edellytyksiä kunnan liittämiseksi maakunnan keskuskaupunkiin. Myös Kuopiolle Karttula lienee ollut houkuttteleva liitoskumppani. Kuten Heiskanen ja Kahila (2006) toteavat, maaseutu osana kaupunkia antaa aiempaa laajemman mahdollisuuden markkinoida uutta kaupunkia maaseutumaisena asuinympäristönä. Joutsenossa Saimaankaupungin suunnittelu lienee pohjustanut kunnan myöhempää liitosratkaisua. Mäntyharjussa mökki- ja kulttuurikuntastrategia on puolestaan voinut luoda uskoa kunnan edellytyksiin säilyä itsenäisenä. Joidenkin kuntien kohdalla kuntaliitoksesta on hyvin vaikea saada strategisesti mielekästä maantieteellisten tekijöiden takia. Näin on esimerkiksi pitkien välimatkojen kunnassa Taivalkoskella.

Muiden tapauskuntien tilanteesta on tutkimustemme perusteella vaikeampi tehdä päätelmiä. Näin on etenkin maatilojen kehittämistä koskevien strategioiden osalta. Vastausta vaille jää esimerkiksi se, johtuuko Liperin jääminen kuntaliitosten ulkopuolelle sen itsellisestä maatalouskunnan perinteestä vai pyrkimyksestä kehittyä asuinkuntana. Tutkimuksemme antaa niukasti tietoa myös siitä, miksi maatalouskunta Huittinen on koettu liittymisen arvoiseksi. Tutkimuksemme nostavatkin esille kysymyksen kuntaliitosten ja kuntien strategiatyön suhteesta. Jotta strategioiden osuutta kuntaliitosten syntyyn saataisiin avattua, tarvittaisiin pitkittäistutkimusta kuntien strategiatyöstä osana kuntarakenteen muutosprosessia.

Kuntastrategiat ja maaseudun tulevat haasteet

Vaikka maatilojen strategisen kehittämisen merkityksestä kunnissa ei tutkimustemme perusteella voi vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä, ei kyseisen elinkeinon strategista kehittämistä pidä kunnissa aliarvioida. Kotimaisen ruuan ja energian merkitys ovat kasvaneet nopeasti. Ilmastonmuutos vaatii uusia ratkaisuja energiantuotantoon ja bioenergia on selvässä nosteessa. Miten kunnat vastaavat strategisesti näihin ilmiöihin? Näitä asioita tuskin voidaan kunnissa käsitellä ilman maaseutu- ja maatilanäkökulmaa.

Maaseudun resurssien arvon nousu voi olla strateginen mahdollisuus etenkin vahvoissa maa- ja metsätalouskunnissa. Maatalouden ja niiden yritystoiminnan kehittämisen kirkastuminen strategioissa edellyttää silti hyvin aktiivista otetta sektorin toimijoilta, joilla yleensä näyttää olevan enemmän elinkeinoketjunäkökulma kuin paikallis- ja aluetaloutta korostava näkökulma. Koska maatalous on maassamme erittäin politiikkariippuvainen elinkeino, maaseudun pitkäjänteinen kehittäminen maatalouden pohjalta on haasteellista. Voisivatko laajenevat kunnat edesauttaa maatilojen pohjalta tapahtuvaa maaseutukehitystä, kun alueen resurssiperusta saataisiin ilman hallinnollisia rajoja palvelemaan uuden kunnan tarpeita esimerkiksi ruuantuotannon osalta? Parhaimmillaan maaseudun sisällyttäminen kuntastrategiaan antaa liikkumavaraa kehittämisresurssien kohdentamiseen ja vahvistaa yhdistyneen kunnan kehittämisedellytyksiä tulevia tilanteita ajatellen.

Maaseutupolitiikassa ladataan tällä hetkellä kuntiin paljon odotuksia. Prosessuaalinen työote korostuu, ja paikallistoiminnan ja -toimijoiden vahvistamisessa tarvitaan myös kuntien myötävaikutusta. Vastuun hajauttaminen kylille ja toimintaryhmille voi olla yksi keino tuottaa kunnan vastuulla olevia palveluja. Tämä edellyttää kuitenkin uudenlaisen maaseutupoliittisen vastuunkannon mallia kunnissa. Kuten viidennessä maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa (2009: 120) todetaan, ”se, miten yhdistyvän kunnan maaseutualueet ja kylien osaaminen kye-

tään hyödyntämään, riippuu paljolti siitä, miten onnistuneesti maaseudun kehittäminen sisällytetään yhdistyneen kunnan kokonaisstrategiaan". Uutta maaseutupoliittista kokonaisnäkemystä tarvitaan etenkin liitoskunnissa. Yhtenä ilmauksena on Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän ja Kuntaliiton yhteistyö kylä- ja kotiseutuneuvostojen perustamiseksi laajentuneisiin kuntiin.

Tutkimuksemme nostivat kuntien strategiatyöstä maaseudun kannalta esille kolme teemaaluetta: asumisen, seudullisuuden sekä maatilat sisältäen sekä maatalouden että muun yritystoiminnan. Mitä näistä teemoista tulisi ajatella kuntiin kohdistuvien maaseutupoliittisten odotusten valossa? Kuten edellä esitetystä voi päätellä, kuntien odotetaan luottavan paikalliseen omaehtoisuuteen ja kylien toimijoihin uusien palvelutuotantomallien synnyttämiseksi. Vuoropuhelua toivotaan rakennettavan etenkin toimintaryhmien suuntaan. (OECD 2008: 268.) Voisi siis olettaa, että uusien toimintamallien tarve olisi vähitellen rantautumassa kuntien puhuttuihin strategioihin ja nousemassa tutkimuksessa esille tulleiden teemojen rinnalle. Tämänkaltaista puhuntaa ei kuitenkaan tapauskuntien strategioista löydy. Lähimmäksi uusien toimintamallien kehittelyä tulevat näkemykset seudullisuudesta, mutta keskustelu seudun sisäisistä toimintamalleista jää käymättä. Tapauskuntiemme strategiat jäävät ikään kuin puolitiehen suhteutettuna niihin odotuksiin, joita maaseutupolitiikka ja hallinnan muutos tuovat kuntien strategiatyöhön.

Nykyinen alueiden vahvuuksille rakentuva kehittämistyö on asettanut kuntien strategiat uuteen valoon. Keskustelua käydään yhä enemmän myös brändeistä alueiden ja jopa valtioiden kehittämisessä. Vaikka tapauskuntiemme strategiat ja brändit eivät täysin vastaa hallinnan muutoksen tuomiin vaatimuksiin, kertovat ne siitä, millaisiksi kunnat mielletään. Tilannetta voisi verrata Zimmerbauerin ja Suutarin (2007: 348) havaintoihin alueellisen identiteetin merkityksestä kunnassa. Alueellinen identiteetti ymmärrettynä etenkin alueen itsensä identiteettinä lähestyy brändin rakentamisen elementtejä, sillä oman identiteettinsä kautta alue voidaan erottaa omaksi kokonaisuudekseen (Zimmerbauer–Suutari 2007, ref. Paasi 1984, 1986a, 1986b). Nykyiset aluekehitysvälineet edellyttävät juuri tämänkaltaista tunnistamistyötä. Vaikka tapauskuntiemme strategiat eivät anna viitteitä uusien yhteistyömallien systemaattisesta kehittelystä, voi niitä selväpiirteisyydessään pitää lupaavana lähtökohtana tulevalle työlle. Mikäli maaseudun kunnissa kyetään synnyttämään kuntaa selvästi profiloivaa strategiaa, dokumentoimaan sitä ja vieläpä käymään siitä keskustelua, on se jo ensimmäinen askel kohti muutoksen hallintaa.

LÄHTEET

Anttiroiko, Ari-Veikko–Haveri, Arto–Karhu, Veli–Ryynänen, Aimo–Siitonen, Pentti (toim.) 2003: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden keskus. Tampere University Press.

Billig, Michael 1996: Arguing and thinking. Cambridge University Press, Cambridge.

Clark, Terry Nichols–Hoffman-Martinot, Vincent (toim.) 1998: The new political culture. Westview Press, Boulder, Colorado.

Eskola, Jari–Suoranta, Juha 2001: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere.

Heikkinen, Timo–Hirvonen, Jukka–Maijala, Olli 2002: Tarjolla maaseutu. Tutkimus maallemuuton tarjonnan toimijoista ja maallemuuttajamielikuvista. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 85.

Heiskanen, Ulla-Mari–Kahila, Petri 2006: Kaupungin läheisen maaseutuasumisen kehittäminen: Esimerkkinä Seinäjoen ja Peräseinäjoen kuntaliitos. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Seinäjoki. Julkaisuja 9.

Helén, Ilpo 2004: Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: foucaultlainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Rahkonen, Keijo (toim.). Sosiologisia nykykeskusteluja, 206–236. Gaudeamus, Helsinki.

Ilberry, Brian–Bowler, Ian R.–Clark, Gordon–Crockett, Alastair–Shaw, Alastair 1997: Farm-based tourism as an alternative farm enterprise: a case study from the Northern Pennines, England.

Regional Studies 32(4), 355–364.

Jessop, Robert 2003: Governance, governance failure, and meta-governance. Julkaisematon työpaperi. Kansainvälinen seminaari Policies, goveranance and innovation for rural areas, 21.–23.11.2003. Calabrian yliopisto, Italia.

John, Peter 2001: Local Governance in Western Europe. Sage Publications, London.

Keränen, Heikki–Malinen, Pentti–Aulaskari, Olli 2000: Suomen maaseututyypit. Suomen aluetutkimus FAR. Selvityksiä 20.

Kinsela, Jim–Mannion, Joe–Wilson, Susan 2002: Cost reduction for small-scale dairy farms in County Clare. Teoksessa van der Ploeg, Jan Douwe–Long, Ann–Banks, Jo (toim.). Living countrysides. Rural development processes in Europe: the state of the art, 150–158. Elsevier, Netherland.

Kirvelä, Torsti–Möttönen, Sakari 2004: Uusia näkemyksiä kuntien strategiseen suunnitteluun – rationaalisesta strategiasta verkostostrategiaan. Teoksessa Majoinen, Kaija–Mäki, Janne–Tammi, Terhi (toim.). Seutujohtamisen vaihtoehdot. Acta 163, 142–153. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Kull, Michael 2008: EU Multi-level governance in the making. The community initiative LEADER+ in Finland and Germany. Acta Politica 32. Helsinki University, Department of Political Science.

Lemponen, Virpi 2005: Nyrkkitappelusta yhteiseen tulevaisuuteen. Analyysi kolmesta kuntayhteistyön toteutuksesta. Acta 178. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Liperin kunta 2005: Kuntastrategia vuoteen 2015.

Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2009–2013. Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. (YTR:n 27.1.2009 hyväksymä versio). http://www.maaseutupolitiikka.fi/tiedotus/selonteko/

Malinen, Pentti–Kytölä, Liisa–Keränen, Heikki–Keränen, Reijo 2006: Suomen maaseututyypit 2006. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 7/2006.

Mason, Richard O.–Mitroff, Ian I. 1981: Challenging Strategic Planning Assumptions. Theory, Cases and Techniques. John Wiley & Sons, New York.

Mustakangas, Ella–Kiviniemi, Markku–Vihinen, Hilkka 2003: Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa. Maa- ja elintarviketalous 29. MTT Taloustutkimus, Helsinki.

Mustakangas, Ella–Kiviniemi, Markku–Vihinen, Hilkka 2004: Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä. Maa- ja elintarviketalous 57. MTT Taloustutkimus, Helsinki.

Mäkinen, Marko 2002: Seutukunnat alueellisina kehittäjinä. Hallinnon tutkimus 2, 194–199.

Möttönen, Sakari–Niemelä, Jorma 2005: Kunta ja kolmas sektori: yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus, Jyväskylä.

OECD 2008: Rural policy reviews: Finland. OECD, Paris.

Paasi, Anssi 1984: Aluetietoisuus ja alueellinen identiteetti ihmisen spatiaalisen sidoksen osana. Suunnittelumaantieteen yhdistyksen julkaisuja 13.

Paasi, Anssi 1986a: Neljä maakuntaa. Maantieteellinen tutkimus aluetietoisuuden kehittymisestä. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 8.

Paasi, Anssi 1986b: The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. Fennia 164:1, 105–146.

Palonen, Kari 2001: Transforming a common European concept into Finnish: Conceptual changes in the understanding of 'politiikka'. Finnish Yearbook of Political Thought 5, 113–153.

Palonen, Kari 2003: Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking and Politicization. Alternatives 2/2003, 171–186.

van der Ploeg, Jan Douwe 2000: Revitalising agriculture: farming economically as starting ground for rural development. Sociologia Ruralis 40(4), 497–511.

van der Ploeg, Jan Douwe–Rentig, Henk 2000: Impact and potential: a comparative review of European rural development practices. Sociologia Ruralis 40(4), 529–543.

Rainisto, Seppo 2003: Success factors of place marketing: a study of place marketing practices in Northern Europe and the United States. Helsinki University of Technology, Institute of Strategy and International Business. Doctoral dissertations 2003/4.

Sharpley, Richard–Vass, Adrian 2005. Tourism, farming and diversification: an attitudinal study. Tourism Management 27, 1040–1052.

Sotarauta, Markku 1996a: Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Acta Futura Fennica no 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura, Finnpublishers.

Sotarauta, Markku 1996b: Ohjelmallinen aluepolitiikka ja alueelliset strategiat: klassinen suunnittelukone vai kommunikatiivinen prosessi. Teoksessa Siirilä, Seppo–Haveri, Arto–Linnamaa, Reija (toim.). Puheenvuoroja aluekehityksestä. Juhlakirja professori Lauri Hautamäen 60-vuotispäiväksi. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos, Sarja A 18, 145–164.

Stoker, Gerry 1998: Governance as theory: five propositions. International social science journal 155, 17–28.

Tiihonen, Seppo 2001: Hallinta – kohti uutta mallia. Valtiovarainministeriö, Kansantalousosasto. Keskustelualoitteita 65.

Valovirta, Ville–Virtanen, Petri 2004: Kohti elinvoimaisia kaupunkiseutuja. Aluekeskusohjelman väliarviointi. Sisäasiainministeriön julkaisu 9/2004.

Vesala, Kari Mikko–Rantanen, Teemu 1999: Pelkkä puhe ei riitä. Maanviljelijöiden yrittäjäidentiteetin rakentumisen sosiaalipsykologisia ehtoja. Yliopistopaino, Helsinki.

Vesala, Kari Mikko–Rantanen, Teemu 2007: Argumentaatio ja tulkinta. Laadullisen asennetutkimuksen lähestymistapa. Gaudeamus, Helsinki.

Vihinen, Hilkka–Vesala, Kari (toim.) 2007: Maatilayritysten monialaistuminen maaseudun elinkeinopolitiikassa ja sen rakentuminen kuntatason kehittämiskohteena. Maa- ja elintarviketalous 144. MTT Taloustutkimus, Helsinki.

Zimmerbauer, Kaj–Korpimäki, Ulla 2006: Houkuttimet ja imago maaseutumaisten kuntien muuttoliikkeen hallinnassa. Kuntajohdon näkemyksiä kolmessa eteläpohjalaiskunnassa. Maaseudun uusi aika 1/2006, 5–18.

Zimmerbauer, Kaj–Suutari, Timo 2007: Alueellinen identiteetti kuntarakenteen muutosprosessissa – Aluesamastumisen olemuksen ja tutkimuksellisten haasteiden jäljillä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2007, 348–359.

JULKAISU
II

The municipality as an intermediating actor in projects: Empirical evidence from on-farm business diversification in Eastern Finland

Ella Mustakangas

Halduskultuur – Administrative Culture, 11(2), 154-173
https://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/7

Artikkelin käyttöön väitöskirjan osana on saatu kustantajan lupa

Ella Mustakangas. 2010. "The Municipality as an Intermediating Actor in Projects: Empirical Evidence from On-Farm Business Diversification in Eastern Finland." *Halduskultuur – Administrative Culture* 11 (2), 154-173.

The Municipality as an Intermediating Actor in Projects: Empirical Evidence from On-Farm Business Diversification in Eastern Finland

Ella Mustakangas
MTT Agrifood Research Finland

Abstract

Programme-based rural and regional policies have led to the proliferation of development actors in local policy arenas across Europe. It is argued that a new social class has emerged, the project class, whose position emanates from its expertise in designing and implementing development projects. This paper examines Finnish municipalities acting as mediators in projects concerning a particular branch of rural industries, on-farm business diversification (OFBD). In the paper, the municipality is analysed from two starting points, first by explicating its role as a single actor and then by focusing on individual persons within the municipality. The latter turns the analytical focus on three key groups of municipal officials, namely municipal managers, local industrial promoters and municipal agriculture officials, and on their personal contribution to projects. Based on a case study of two municipalities in Eastern Finland, the analysis reveals that at the organisation level, the most important role of the municipality is that of financier. At the individual level, the study highlights the role of the municipal agriculture officials, whose familiarity with local circumstances and close contacts with farmers make them key intermediating actors in OFBD development projects. The paper suggests that the position of the project class may not only be built on project expertise but also on more local and case-specific knowledge, which is only achieved by working closely with potential project beneficiaries.

Key Words: project class, municipalities, on-farm business diversification, rural development.

1. Introduction

Programme-based rural and regional policies have led to the proliferation of development actors in local policy arenas across Europe. According to Kovách and Kučerová (2009), a new social group has emerged, the project class, whose position emanates from its expertise in designing and implementing development projects. The project cycle, including the application, implementation and evaluation of the

project, requires experts with knowledge of this particular development model, who can act as an intermediating actor (IA) between project financiers and beneficiaries. The composition of the project class has, however, proved to be very heterogeneous by nature (Kovách and Kristóf 2004, 20-24). Most of the project class positions have sprung up within the new rural development system (Kovách and Kučerová 2006, 4), but also more established organisations such as local governments have adopted mediatory roles in projects (Andersson, Eklund and Lehtola 2006, 69). This paper is concerned with Finnish municipalities and municipal civil servants as project class members by analysing their role as IA in developing a particular branch of rural industry, on-farm business diversification.

OFBD refers to the start-up and development of new businesses on farms which differ from traditional farming. A diversified farmer/farming family runs both a farm and a non-agricultural enterprise/enterprises (Rantamäki-Lahtinen 2009, 11). The diversification can be based on e.g. tourism, care, small-scale food-processing or machine-contracting, and at its best, it increases the added value generated in a farm context (Alsos and Carter 2006). Consequently, OFBD has been regarded as a potential way of developing rural areas and strengthening local economy (See Ventura and Milone 2000, Gorman, Mannion and Kinsela 2002). Several studies also indicate that new farm businesses are not generated in a vacuum but their development is in many ways dependent on the support of the local institutional environment (Phillipson et al. 2004, Sharpley and Vass 2006, Ilberry et al. 1998). In Finland, the promotion of OFBD is particularly linked with municipalities as in Nordic rural areas, they are often the primary institutional actors for facilitating business (Aarsæther 2004, Anttiroiko et al. 2006).

However, little is known about how municipalities act as IAs in promoting OFBD. Current information on the development of OFBD is mainly based on farm-level analyses, focusing on farm or farmer characteristics, resource allocation and the financial success of a farm or examining the push-and-pull factors that explain the adoption of new on-farm enterprises (Alsos and Carter 2006, Carter 1998, Carter 2001, Daskalopoulou and Petrou 2002, Ilberry and Bowler 1993, McNally 2001, Meert et al. 2005, Rantamäki-Lahtinen 2004, Rantamäki-Lahtinen 2009, Walford 2003). In some studies, local governments have been rather vaguely considered, such as by analysing what farmers generally expect from public-sector support in diversifying their business (Sharpley and Vass 2006). In those empirical analyses where the municipalities have been explored as IAs, the primary focus has been elsewhere, for instance on the markets for rural goods and services and on the whole institutional settings for promoting them (Kovách and Kristóf 2004, 20-24, Overbeek and Terluin 2006). However, it can be concluded that project-based development has strengthened the role of civil servants in promoting rural industries, although their contribution has not been under closer scrutiny (See Picchi 2002).

This paper is one effort to respond to the call for a more detailed identification of the project class in European rural development. As Kovách and Kučerová (2009) note, "little is known about the social composition of the new groups appearing in the development projects, and about their social background, education, values, thinking as well as networking and the more concrete forms of exerting power and essential social capital." All that is known for sure is that the project class is charac-

terised by project expertise, working as a tool for establishing its position in the local development sphere.

Generally, in social sciences the concept of the class refers to individuals, and in the theory of project class, it has been used in the same way (Kovách and Kučerová 2009). However, in this paper, the municipality is analysed from two different starting points, first by explicating its contribution as a single actor and then, by dividing it into individual persons, which turns the analytical focus on three key municipal officials: municipal managers, local industrial promoters and municipal agriculture officials. The choice is justified by the notion that the fundaments of the theory of the project class differs from classical Marxian, Weberian or neo-classical approaches. According to Kovách and Kučerová (2006, 6), the emergence of the project class is not based on the economy but on the reformed redistributive system which characterises contemporary rural and regional development in Europe. In this system, in my view, the organisations may also play a role as "actors" when they participate in projects and channel resources to them. It has been the case, for example, in rural partnerships (Cavazzani and Moseley 2001). The twofold analysis sheds light both on the political decision-making of the municipalities and on the personal contribution of municipal civil servants. The empirical material is drawn from two municipalities in Eastern Finland.[1]

The first chapter of the paper presents the concept of the project class and reviews the starting points of Finnish municipalities in contributing to projects. This is followed by the presentation of a case study conducted in the area of two municipalities in Eastern Finland during the summer of 2004. Then, the paper deals with the empirical analysis by explicating the role of the two municipalities in OFBD development projects at the municipal and individual level. The concluding chapter summarises the findings in order to discuss the basis on which municipalities contribute to OFBD development projects and their particular strengths when acting as IA in developing rural industries.

2. The concept of the project class

In European rural sociology, the project class is a very recent topic that, according to Kovách and Kučerová (2009), has sprung from three sources: the transformation of administrative structures, the nature of EU and national rural development policies and the rise of the cultural components in rural development. The emergence of the project class has also been linked with the "general projectification" or project proliferation characterising contemporary Western societies (Sjöblom 2006, 9-31). As projects have become the predominant tools for steering change, the number of actors working with them has mushroomed. Kovách and Kučerová (2009) suggest that the members of the project class are playing an increasingly important role in the development of rural areas and are simultaneously gaining more ground in local political arenas.

[1] The empirical analysis is based on a larger study, *On-Farm Business Diversification as a Municipal Rural Development Policy*, made for the Rural Policy Committee.

The position of the project class members in "project markets" is based on their expertise and intellectual property, i.e. their knowledge of the procedures of project-based development and the ongoing opportunities within it. Another feature of the members of the project class is their role as mediators. They facilitate the redistribution of development funds and contribute to the transfer of materials, ideas, knowledge and power for projects. According to Kovách and Kučerová (2009, 18), the intellectual property works as a basis for legitimising the project class. Since the class does not have any classical capital, social benefits or privileges, its legitimisation is a continuous process. The project class is under constant pressure to convince and persuade both the recipients of project funds and the representatives of administrative structures and financing procedures (ibid.).

The project class has, however, established its position rapidly. The impact of late modernity, especially the rise of an information- and knowledge-based society has contributed to its appearance (Kovách and Kristóf 2007). In fact, some worry that the project class may form a new elite group which colonises development procedures. This kind of empirical evidence is in particular drawn from Central European countries such as Hungary, where liberalisation and the transformation of administrative structures have led to a rapid increase in new jobs at the national and local levels. Many educated actors in the rural society lost their jobs after the collapse of the socialist system. The implementation of EU development policies has now offered new opportunities to them by which to transform their accumulated cultural capital into a new kind of expertise and to thus earn their living (Kovách and Kučerová 2006, 13).

More evidence of the existence of the project class has been drawn from France, the Netherlands, the Czech Republic, Spain and Finland (Kovách and Kristóf 2004, Kovách and Kučerová 2006, Overbeek and Terluin 2006). In an EU research project concentrating on building new relationships in rural areas under urban pressure, a rough classification of the studied countries regarding their project class has been made (Overbeek and Terluin 2006). France has been called "multiple", Spain and Hungary "impulsive", while Finland and the Netherlands have been referred to as "organised" (ibid.). In the latter, the emergence of intermediating actors has taken place in the context of prevailing institutions, adapting to their practices (Kovách and Kristóf 2009, 10). Typical for the organised model is that public administrative and quasi-governmental organisations dominate the project class and that cooperation between local actors is quite institutionalised and stable. Therefore, it has been assumed that class formation in Finland may not be as visible as elsewhere, e.g. in Central Europe (Kovách and Kristóf 2009, 12).

2.1 Finnish municipalities as project actors

In Finland, the increase in temporary programme and project organisations is one of the most striking features of governance (Alavaikko 2006, Andersson 2006, Katajamäki et al. 2001, Sjöblom 2006). As the development of regions is currently almost solely based on programmes, their implementation has moulded the settings in local development. The pressure for change has particularly affected municipali-

ties, which have traditionally been the key institutional actors for promoting local development (OECD 2005, 163, Hyyryläinen and Uusitalo 2002, 236-238).

The role of the municipalities in projects is based on their institutional setting, which in principle provides them with a lot of room for manoeuvre. Public service provision is the responsibility of municipalities, and they are relatively free to find ways of producing the services (Kettunen 2006, 330). Municipalities are also involved in land use and rural development and promote more specialised activities such as tourism, sport and recreation (Andersson, Eklund and Lehtola 2006, 57). In practice, however, the situation is more complex. In budgetary terms, the vast majority of tasks and expenditures is based on compulsory responsibilities (Kettunen 2006, 330). Also in recent years, the state has delegated new tasks to be fulfilled by municipalities without always considering how they will be financed. Because of a weakened municipal budget, an aging population and declines in entrepreneurial activity and employment, the challenge for the municipalities to take care of their duties is getting even bigger. It has been noted that instead of exercising strong local autonomy, the municipalities may nowadays act more like agents of the central state (OECD 2005, 163). From the perspective of local self-government, the situation has been regarded as gloomy (Ryynänen 2009).

On the other hand, the municipalities are expected to develop towards a "network municipality" when seeking new kinds of efficiency and democracy in their service provision (Haveri and Nyholm 2009). In a network municipality, private, public and third-sector actors are included in policy-making and service provision. It is noted that this is an indication of governance in which municipalities build strategic networks with one another and with other organisations to produce services (ibid.). Projects may act as tools for creating new practices in service production (Alavaikko 2006).

The fact that projects require municipal financing provides an incentive for municipalities to take a more active role in them. In municipalities, projects can be interpreted as a stream of development resources, which highlights their strategic importance. However, the downside is that at the same time, municipal development resources disperse into several single projects whose contribution to the overall development of the municipality is difficult to detect. It has been suggested that the proliferation of projects easily undermines the coherence of municipal development and at worst suppresses the motivation of the municipalities to participate in the projects (Katajamäki et al. 2001, 28-30, Mustakangas, Kiviniemi and Vihinen 2004). These findings are, however, rather general and do not make a distinction between projects concentrating on different lines of rural business. They do not tell anything about how municipalities behave in developing OFBD.

Some municipalities have hired special personnel for dealing with projects (Mustakangas, Kiviniemi and Vihinen 2003, 135-136). However, in most municipalities, the municipal manager, the local industrial promoter and the municipal agriculture official are the key actors in contributing to projects. This "triumvirate" can be found in almost all municipalities in Finland. However, in the future, the number of key actors will decrease. At present, several municipal amalgamations are taking place, which will reduce the municipal staff. Inter-municipal cooperation has also become more common, with similar consequences. In most municipalities,

industrial policy is implemented by sub-regional development companies, and their employees, the local industrial promoters, contribute to the development of the whole sub-region. In the future, the work of municipal agriculture officials will also be arranged in cooperation between municipalities. In fact, this re-organisation has been regarded as so urgent and important that the government has decided to hasten it by a law. The preparation of a legislative proposal for the re-organisation of municipal agricultural administration has been initiated in 2009.[2]

3. The study

The empirical data consist of 23 in-depth interviews[3] conducted in two municipalities in Eastern Finland in 2004. In both municipalities, four types of actors were interviewed: the representatives of the municipality (i.e. municipal and sub-regional officials and municipal elected representatives), farmers with a diversified business, conventional farmers and non-farm small business owners. Information on potential interviewees was collected by applying the snowballing technique. The local key informants were the local agriculture officials. The case municipalities are code-named *Birchdale* and *Chutrim* to maintain the anonymity of the interviewees.

In both municipalities, a profound restructuring of agriculture has taken place as many farms have closed down after becoming unprofitable. Those that have continued have either specialised or broadened their income basis by starting on-farm enterprises. What makes the two municipalities interesting is that OFBD in both is affected by other municipal developments. In Birchdale, known as a municipality of summer cottages and culture, emphasis was placed on the promotion of tourism, and the development of OFBD was conducted accordingly. Chutrim, on the other hand, is a municipality strong in agriculture and food production, and the promotion of OFBD is closely linked with local agricultural development (Mustakangas 2006).

In the course of the interviews, Birchdale had its own municipal industrial promoter co-operating closely with neighbouring municipalities. In Chutrim, local industrial policy was sub-regionalised to a regional development company. All industrial promoters of the company are specialised in certain municipalities; thus, one focuses on the industrial development of Chutrim.

Projects were an important tool for developing OFBD in both municipalities. In Chutrim, about ten projects were estimated to be contributing to OFBD. These concentrated on rural tourism, but other lines of business were also promoted. In

---

[2] The Ministry of Agriculture and Forestry set up a working group in February 2008 to define the alternatives of re-arranging the agricultural administration of municipalities. Based on the report of the working group (*Viljelijätukihallinnon kehittämisvaihtoehtoja selvittäneen työryhmän loppuraportti*, MMM 2008: 11), the government has suggested that municipalities should form new cooperation districts for organising agricultural administration in their area. According to the draft of the proposed law, the cooperation districts should cover at least 800 farms. The expectation is that the law would come in force in 2010.

[3] The interviews conducted in the two municipalities were recorded and later transcribed. At the beginning of an interview, a short introductory text to clarify the subject was provided. The interviewees were then asked to comment on OFBD from four angles; what was being done to promote OFBD in the municipality and who was involved in this; what should be done to promote OFBD in the municipality and who should be involved in this. The questions were also presented to the interviewees on paper.

Chutrim, the number of projects was estimated at fifteen. Some projects were related to rural tourism, but the variation was greater than in Birchdale. For instance, there have been projects promoting the game business, fisheries and the local food industry. In Birchdale, the development of OFBD flowed from another policy goal of the municipality, namely strengthening its image as a cottage municipality, while in Chutrim, no major strategic line existed (Mustakangas 2006).

The findings signal that both municipalities use their manoeuvring space in contributing to projects concerning OFBD. However, analysis of the municipalities as members of the project class requires that research questions focus on individual actors. As some of the interviewees were municipal office-holders, the municipalities were approached from two starting points: from inside and outside the municipal organisation, with the following questions:

> What do local actors expect from the municipality as a partner in OFBD development projects, and how do they judge the contribution of municipal officials?
>
> How do the key municipal officials perceive their individual role in developing OFBD via projects?

4. The municipality as an IA

In Birchdale and Chutrim, it was stated that there is little room for manoeuvre for the municipalities in developing OFBD. This interpretation was associated with a tight municipal budget, the CAP[4] and general agricultural restructuring. For instance, one farmer, when asked what had been done to promote OFBD in his municipality, assumed that hardly anything had been done as "the EU defines everything".

In Birchdale, the contribution of the EU was also linked with the division of EU support areas. The argument was expressed by a local elected representative who said that the EU division of support areas had caused a dramatic decline in the number of farms. After Finland joined the EU, Birchdale was included in area B, which meant that the level of support was lower than in the neighbouring municipalities in area C. As the higher level of the subsidies in the neighbouring municipalities had been difficult to approve, a dramatic agricultural restructuring took place. The interviewee said that the municipality had been helpless in making any change to the situation.

However, the practical examples of the development of OFBD provide a different picture of the municipality's potential to act as an IA. The examples were provided in the municipality of Birchdale. The local elected representative, who was sceptical concerning the municipality's preconditions for developing OFBD, eagerly presented the projects in which the municipality participated. One project, called "Top-Ten", focused on mapping the resources of farmers and from that basis sought

[4] The Common Agricultural Policy.

new income sources for them. The interviewee did not know the exact results of the project but she sounded hopeful. She noted that farms have considerable potential for branching out their business and believed that the project had made a positive contribution to identifying this.

Another example mentioned by the local elected representative was a project concentrating on rural tourism. In this project, farmers had improved their farm environment and made their farms more attractive for tourists. The municipality was actively involved in the project, which the interviewee was very pleased about. According to the interviewee, the project initiated new entrepreneurial activity in the municipality. In all, when speaking about the implemented projects, she sounded optimistic, as if the projects offered a new possibility for the municipality to promote OFBD.

The idea that the potential of the municipalities to contribute to OFBD rests in projects was also crystallised by one farmer. Based on his eight years of experience in municipal decision-making, he stated that nowadays, the municipality is more like an executor of the CAP, which does not easily mix with taking a more proactive role in bottom-up development. At the same time, he assumed that it is through projects that the municipality has the power to influence the development of farms.

> The resources of the municipality for rural development of course depend on the municipal economy, agricultural background and municipal politics and so forth, but Chutrim has participated in several different projects that have been available. Every year, there are about ten projects running and farmers have been involved in them, in varying numbers, and this is probably the most clear example that municipal decision-making can take place. (Farmer, Elected representative)

The financing of projects by the municipality was regarded as its key action. For instance, when asking what should be done to promote OFBD in his municipality, one farmer answered:

> Let's say that the municipality should guarantee that the projects initiated in its area will get the municipal share, including those projects that might serve only one farmer. Whatever it might be, like herb growing or something more unusual. Nowadays, new experiments tend to have real market value. Therefore, for those who want to be involved, access should be guaranteed. (Farmer)

This excerpt illustrates the mediating function of project financing. By giving the municipal share to the project, the municipality paves the way for participation by farmers. However, the farmer noted that not all municipalities behaved accordingly. He said that in some projects, the participation of farmers has been questioned because their municipality did not grant the municipal share to the project. The farmer criticised the free-rider mentality according to which some municipalities have behaved. He also stated that municipal shares are usually so small that the financing of projects should not be a problem for municipalities. He believed that

difficulty in financing projects is used as an excuse to opt out of them. This finding is supported by an interview with the municipal agriculture official in Chutrim.

The municipal agriculture official noted that the municipal economy had not prevented the allocation of money to projects. The opinion of this person was very authentic, since he prepared the funding of projects on the basis of his official position. Moreover, he stated that in Chutrim the situation had rather been the reverse. Because of the tightening municipal budget, the available financial resources were placed in projects.

> We hardly have direct support anymore. Previously, we did this too, quite a lot actually. All sorts of plans and operations were supported, from building under drainage systems to the collection of soil samples, breeding plans, all sorts of things. And then the sections of the municipal organisation had to save money. During the last five years we have worked with a budget that has been almost zero. We had to prioritise. But the thing was, however, that we wanted to put money into these projects. (Municipal agriculture official)

It was stressed that municipal financing has a strong symbolic meaning. By granting money to projects, the municipality demonstrates its willingness to support rural industrial development in its area. According to the interviews, this is what local actors expect from the municipality as an IA. The municipalities should facilitate participation in projects by financing them, simultaneously contributing to the general entrepreneurial atmosphere. However, this kind of intermediating role was attached to municipalities only when approaching them as single entities. While commenting on other kinds of mediating functions, particularly face-to-face advice, the interviewees focused on individual municipal officials.

5. Municipal officials as IAs

5.1 Municipal managers

The municipal manager is a civil servant who is in charge of the operational leadership of a municipality. He or she acts as a presenting official for the municipal executive board and has a key role in the strategic development of the municipality (Rannisto 2005, 106-107).

In both Birchdale and Chutrim, the municipal managers had recently changed, so the interviewees had little to say about the present office-holders. However, what emerged from the interviews is that the municipal managers contribute to the development of OFBD on a rather general level, such as deciding what kind of policy the municipality practices towards developing rural industries.

In Birchdale, the comments in interviews also concerned the former municipal manager. He was commented on by a farming couple practicing rural tourism. The couple characterised the former municipal manager as a cottage fan and a strong supporter of rural tourism. His views had been clearly in line with Birchdale's strategy of concentrating on summer cottages and culture (Mustakangas 2006).

Although the couple's business intersected with the municipal strategy, their

attitude towards the municipal manager was cynical. This cynicism stemmed from their difficulties in organising municipal day-care for their children close to their farm. Their experience was that the municipality wanted to concentrate the children's day-care in its population centre and was thus reluctant to organise it in rural areas. Also, the couple argued that the municipality took better care of the needs of summer residents than of the needs of its own citizens. As the municipal manager was drawn into the picture at the same time, mention of him was used to exemplify the municipal policy.

The municipal managers commented on themselves in both municipalities. Neither of them regarded themselves as key IAs in OFBD projects. In Birchdale, the municipal manager approached OFBD from the perspective of general industrial development. For instance, he regarded subcontracting as one of the most promising ways of promoting OFBD, since he believed that firms increasingly outsource their production. Moreover, like his predecessor, the municipal manager acted more as a visionary and a policy designer and was not deeply involved in developing OFBD in practice. When asked how OFBD had been promoted, he could give no clear answer. In the same breath, he defined himself as a bureaucrat. By taking the mantle of administrator, he expressed that it was not really his job to be involved in developing OFBD.

In Chutrim, the municipal manager defined her contribution more explicitly. She said that she had played a role in OFBD development projects but not a pivotal one. Although she felt that local citizens approach her easily, she felt that she has been more like an extra in developing OFBD.

> Local citizens do also approach the municipal manager when the question is about diversification. For example, right now we are having negotiations and discussions on a project that relates to the storage of potatoes. So the municipal manager is one actor in the field of the farm business diversification. But primarily they are the municipal agriculture official, the local industrial promoter and then finally the municipal manager. (Municipal manager)

The municipal manager attributed the primary position in projects to the local industrial promoter and the municipal agriculture official. However, a more detailed analysis reveals that these officials are by no means equal in developing OFBD.

5.2 Local industrial promoters

As the core task of the local industrial promoters is the development of local industries, one could expect the promotion of OFBD to be a sub-field of their work. However, according to the interviews, their role in OFBD development projects is open to various interpretations and can be rather contested. The following findings are based on interviews with three municipal officials in Chutrim.

The municipal manager initially credited hardly any role to the local industrial promoter in developing OFBD. She noted that as the official works in a sub-regional development company, his main task is to contribute to general industrial policy. Simultaneously, she emphasised that the municipal agriculture official is primarily in

charge of developing OFBD at the municipal level. However, she later stated that sometimes the role of the local industrial promoter might be equally important. When it is hard to define which official the project belongs to, the local industrial promoter may also act as an IA. However, according to the interview, a personal contribution seems to matter in these kinds of cases. The local industrial promoter should not solely lean on his institutional position in the development of OFBD. As the municipal manager put it:

> Who has been contributing to the development of OFBD? [Reading the question from the sheet of paper.] Like I said before, local industrial development belongs to the local development company when we speak about general industrial development. … And usually it means other kinds of development than business within farms. And we have here the municipal agriculture official who is in charge of developing rural industries. … But if we think about them as individuals, these officials would and should take part in rural development issues as sometimes the line between projects is a bit blurred. (Municipal manager)

The industrial promoter himself also regarded the municipal agriculture official as the primary IA. He described an arrangement for dividing their work, which was based on the organisation of project financing in the regional office of the state authority, the Employment and Economic Development Centre. If the project was financed by the Industrial Development Section of the Centre, the main actor was the local industrial promoter. Again, if the project was financed by the Rural Development Section, the municipal agriculture official took the lead. As the projects were usually financed by the Rural Development Section, the agriculture official acted as the primary IA in most cases. The arrangement between the two officials was based on an oral agreement.

The industrial promoter stressed the communication between him and the municipal agriculture official. When the financial arrangements of a project were not very clear, information exchange was extremely important. The local industrial promoter noted that the "borderline cases" had made the municipal agriculture official his closest partner in the municipality.

The municipal agriculture official did not mention anything about the borderline cases to which the local industrial promoter might contribute or about the information exchange between them. In fact, he stated that the establishment of the sub-regional development company separated the local industrial policy from the municipality. He saw the sub-regional development company as concentrating on the town plan area, which defined the development of rural industries as outside of its duties. Thus, the municipal agriculture official perceived the role of the local industrial promoter very differently from that person himself, who did not regard his sub-regional position as a problem. The local industrial promoter considered that he was doing the same things when working at the municipal level.

In Birchdale, the local industrial promoter worked at the municipal level. Unlike the local industrial promoter in Chutrim, he emphasised working in the municipality instead of the sub-regional organisation. According to him, working on the municipal

level guarantees that real contacts can be created with farmers. This is why the interviewee approached the sub-regionalisation of local industrial policy in a critical way.

> **Municipal industrial promoter:** That operation model [sub-regionalisation] is ok, for example, for marketing or for some other activities, but it has been shown that entrepreneurs do not get to the centre of the sub-region as they walk in here. So, there must be somebody on the spot. Completing sub-regionalisation can therefore be a bit difficult in these kinds of tasks.
>
> **Interviewer:** So this is needed.
>
> **Municipal industrial promoter:** And I have also got to know these people. It is much easier to go to see someone you already know.

However, the interview revealed that the local industrial promoter was not deeply involved in facilitating OFBD, although he worked at the municipal level. He stated that the municipality had done hardly anything to facilitate OFBD, but did not make any personal reflections on his own contribution. Instead, he referred to the agricultural affairs section of the municipality and suggested that this section is primarily in charge of the development of OFBD. Thus, this person seemed to be somewhat blind to his favourable position in the municipality, although he regarded it as an advantage.

5.3 Municipal agriculture officials

Generally, the promotion of OFBD was included in the duties of the municipal agriculture official. One person stressing this was the municipal manager of Chutrim.

> What has been done in developing OFBD in your municipality? [Reads the question from the sheet of paper]. Well, as a new municipal manager, my opinion is that we have a municipal agriculture official who has a permanent post. His work mainly concentrates on this topic, creating new opportunities for farms, their industrial development. It can relate to traditional agriculture or diversification. (Municipal manager)

The municipal agriculture officials were also mentioned by the interviewees who did not otherwise talk much about the municipal officials. Usually, these were farmers who concentrated on their business and thus did not have much contact with the municipality. Nevertheless, they valued the contribution of the municipal agriculture officials. The first quotation is from Chutrim, the latter from Birchdale.

> **Farmer:** It is the municipal agriculture official who tries to encourage us.
>
> **Farmer's wife:** And, well, we have not been in contact much with the other ones.
>
> **Farmer:** In the municipality…it is of course a bit limited. Well, basically, only the agriculture official and the local industrial promoter try to impact on this business to some extent.

Both municipalities had very long-term municipal agriculture officials. In Birchdale, the person started working sixteen years ago. In Chutrim, the previous office-holder had recently retired after a thirty-year career. According to the interviews, their familiarity with local circumstances had helped them build trusting relationships with farmers. Their long careers were regarded as their assets.

One farmer from Chutrim made a clear distinction between the municipal agriculture official and other IAs working with OFBD development projects. He regarded the official as a farmers' fellow whose support should not only be professional in order to promote OFBD efficiently. The official should know the farmer so well that they can have a serious discussion about the overall situation of the farmer, which is, as the interviewee noted, the best moment for initiating new on-farm enterprises. According to the interviewee, other IAs such as projects managers cannot usually offer such personal advice.

The farmer regarded the task of the project class as paradoxical. People working with projects should guarantee that the activity initiated in the project continues on its own, which means that the IA becomes useless for the project. However, according to the farmer, IAs are often tempted to use the projects for their own purposes, which may hinder their successful implementation. However, the farmer did not apply the paradox to the municipal agriculture officials. Given that the municipal officials are permanent office-holders, the paradox is in fact hard to attach to them. Understandably, this kind of reasoning easily leads to advocating the municipal agriculture official as a key IA. As the farmer said:

> Sometimes, regarding the results, there is too much paperwork and too much trouble. Too much depends on the project manager, how the business stays alive during the project and especially after it. So, in other words, project managers should make themselves useless and find something else to do after the project. So, if there is a real demand for the projects they are ok. But, basically, it culminates in the municipal agriculture official or municipal rural industrial promoter, whatever this position is called in different municipalities. I would say that at least half or even two thirds depends on how actively the work is done in there. (Farmer)

Both interviewed agriculture officials regarded themselves as key IAs. For instance, when asked who should be involved in developing OFBD in their municipality, the official from Chutrim stated: "Certainly, I am the key person here. So we do not have to look very far for him."

In Birchdale, the development of rural industries was also promoted by a municipal culture official. Particularly in promoting rural tourism, his work overlapped with that of the agriculture official. Consequently, the municipal agriculture official did not complain about the lack of time, which by contrast was the main problem of his colleague in Chutrim. The latter also took OFBD as a very personal challenge. When asked what should be done to promote OFBD, he concentrated on himself and complained that he would do more if his work allowed him to do so.

> **Interviewer:** And here we have this kind of improvement suggestion concerning what should be done to promote OFBD in your municipality [Giving the question to the officer on a sheet of paper.]
>
> **Municipal agriculture official:** A good question. If I could answer this properly many problems would probably be solved. But the thing is that there should be more time, so that I could visit and talk to the farmers about where they are now and what should be done. This is what I always miss. I simply do not have enough resources anymore, there is very seldom time for that. It is almost those moments when I make a visit with the expert from the Employment and Economic Development Centre as the farmers apply for investments subsidies that should determine whether the Centre finances them or not. But this is almost all.

The agriculture official did not say what takes up his time, but evidently the difficulties stemmed from his other duties. Municipal agriculture officials usually concentrate on the implementation of the CAP, and the extent to which they contribute to the development of rural industries depends more on their personal motivation (Mustakangas, Kiviniemi and Vihinen 2003, 118). Thus, balancing between the two tasks can be challenging if the development of OFBD is taken very personally.

The municipal manager of Chutrim approached the work of the municipal agriculture official more optimistically than the official himself. According to her, the municipality was able to offer tailor-made services to farmers. Thus, she seemed to believe that the municipal agriculture official had enough time to become acquainted with the overall situation of farmers. Keeping in mind that the municipal managers did not have very close contact with the ground, this conception can be regarded as rather idealized. It probably does not capture all the aspects of promoting OFBD in the municipality.

The municipal agriculture officials also act as IAs inside the municipal organisation, since they present the projects to municipal elected officials. In Chutrim, the municipal agriculture official complained that the local elected representatives were not interested in developing rural industries. According to him, the ultimate reason was the new municipal strategy that had recently been launched. As the new strategy concentrated on acquiring new residents in Chutrim, the promotion of rural industries had lost its attractiveness. The official assumed that the new strategic focus easily displaces the promotion of rural industries in municipal development.

6. Conclusions

This analysis was inspired by recent notions of the emergence of the project class in European rural development. What lesson can be learnt from the conceptual point of view? Evidently, on the European scale, the analysis provides only a small piece of new empirical evidence for the existence of the project class. Many relevant IAs were bypassed (See Kovách and Kristóf 2004, 20-24, Niska and Vesala 2007) as well as topics to be promoted by projects. However, focusing on this particular case interestingly sheds light on one of the most important settings in rural development in Finland. The study indicates that despite the mushrooming of new players in the

implementation of rural policy, municipalities are still key actors in developing rural industries, and projects may even crystallise their particular quality. This finding is of particular interest, since municipalities have been characterised as stiff and conservative actors whose role in contributing to rural development projects has been far from clear (Hyyryläinen and Uusitalo 2002, Mustakangas, Kiviniemi and Vihinen 2004).

According to the study, project financing is not as painful to put in practice in municipalities as previously noted (Katajamäki et al. 2001). This may indicate that project-based development is rooted in municipalities deeply enough that the projects are no longer regarded as an extra cost but as an essential tool for municipal development. This is why their financing was probably taken seriously and prioritised in municipal decision-making. However, it should be noted that municipalities might be more willing to finance projects related to OFBD than other kinds of projects, particularly those concentrating on the village milieu or local community development (See Mustakangas, Kiviniemi and Vihinen 2004). As OFBD development projects generate new economic activity and at best create new jobs, their financing can easily be justified from the point of view of general municipal development.

The analysis signals that projects can create room for local policy-making. This finding is in line with the notions of Goldsmith and Larsen (2004, 121), who state that EU development policies have opened up new political spaces at the local level. The room for manoeuvre may be particularly visible in projects promoting OFBD, since the development of farms otherwise takes place in a highly regulated and policy-determined working environment, as noted by some of the interviewees.

Municipalities use their room for manoeuvre when making decisions on project financing. Financing the project also means that this money cannot be allocated to any other use anymore. Thus, every project decision is a strategic act. By financing projects, municipalities guarantee that those farmers who are interested in projects have access to them. Respectively, by refusing to allocate money to certain projects, a municipality can act as a gatekeeper. The observation that project financing has a symbolic meaning indicates that even individual projects reflect the kind of policy a municipality practices in developing OFBD.

As the promotion of OFBD locates on the crossroads of rural, agricultural and local industrial policies, all three municipal officials could contribute to it. However, there are clear differences in how their roles are perceived. From the farmers' point of view, municipal managers and local industrial promoters seem to be rather distant actors to promote OFBD. The officials by themselves were also reluctant to adopt the role of IA. The primary position was given to the municipal agriculture officials. According to the study, municipal agriculture officials also have more personal affiliations in promoting the development of OFBD than the two other municipal officials (See Andersson, Eklund and Lehtola 2006, 52).

Municipal agriculture officials carry out the ground work for financing projects in municipal decision-making, but they also contribute to them more personally. Working face-to-face with farmers, they have gained an asset which, according to the study, is of particular importance in promoting OFBD: familiarity with local circumstances and trustful relations with farmers. Simultaneously, the study reveals the kind

of intellectual property on which the role of the municipal agriculture officials is actually based. The mediating position of these officials is not built primarily on project expertise, as could be expected by the conceptualisations of Kovách and Kučerová (2009) but more on their lay knowledge of the situations of farms in the municipality. As several scholars have suggested earlier, the municipal agriculture officials in Finland seem to act like farmers' friends, who facilitate the interaction between the farmers and the administration (Aakkula et al. 2006, 43-44, Juntti and Potter 2002). A reliable reputation may play an increasingly important role in project-based development, which is characterised by instability, the peculiar composition of participating actors and a variety of interests.

The findings reveal peculiar characteristics regarding the legitimisation of the municipal officials as project class members. According to the theory of the project class, the requirement of a continuous legitimisation process should apply to municipal officials as to any other project class member. However, based on this study, the situation of the municipal agriculture officials is somewhat different. These officials were regarded as reliable project actors since they had worked in their municipalities for long and thus became acquainted with farmers and gained a reliable reputation among them. Thus, it seems that municipal agriculture officials may partially legitimate their position by means of their conventional duties, and this position is probably more stable than the one legitimated purely by project expertise.

Further, this study gives no signal that municipal officials would be interested in using the projects for their own purposes as the theory of the project class may indicate. Indeed, as municipal officials contribute to the development of OFBD by virtue of their office, it is hard to imagine how they could gain from the projects, at least in financial terms. It is also difficult to find evidence from the empirical material which would refer to elitism regarding to this special group of the project class. Municipal agriculture officials were noted to be like the farmers' fellows and municipal managers and local industrial promoters just distant actors. Another reason why elitism seems rather far-fetched in this study might relate to Finnish administration culture. In Finland, civil servants have generally been regarded as competent and reliable actors who primarily work for the public good (see e.g. Salminen and Ikola-Norrbacka 2009).

However, the risk of elitism cannot be totally ignored. As noted by Valve (2003, 35-36), the central role of the local authorities in implementing EU development policies has meant that at the same time, they have defined the conditions for initiating the projects. Drawing from case studies in the UK, Sweden and Finland, Valve concludes that the dominant role of local authorities has suppressed the possibilities of other local actors to initiate projects from their own starting points. Thus, in the context of existing organisational structures, elitism might relate more to policy formulation than to the establishment of new project class positions.

In all, this study indicates that municipalities seem to be desired actors for contributing to rural development projects, and in particular the role of municipal agriculture officials as mediators is appreciated. Regarding the ongoing legislative work for re-organising the agricultural administration of municipalities, these findings could be regarded as informative. When re-organising the work of municipal agriculture officials into bigger units, there is the threat that local expertise gets lost. Much

depends on the political decision-making of municipalities on how they organise the work of municipal agriculture officials in practice. Is there the political will to guarantee that municipal agriculture officials may use their expertise in developing rural industries, or should they concentrate only on the implementation of agricultural policy? Despite the personal motivation of municipal agriculture officials to contribute to the promotion of OFBD, it is the municipality, especially local elected representatives that finally determine the conditions of municipal officials to carry out their work in rural development.

References

Aakkula, Jyrki et al. 2006. *Maatalouden skaalat ja oppiminen.* MTT:n selvityksiä 127. Helsinki: MTT Taloustutkimus.

Aarsæther, Nils (ed.) 2004. *Innovations in the Nordic Periphery.* Nordregio Report 2004: 3. Stockholm: Nordregio.

Alavaikko, Mika. 2006. "Valtakunnallisen sosiaalipolitiikan loppu: Keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämishankkeisiin." In Kati Rantala and Pekka Sulkunen (eds). *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia.* Helsinki: Gaudeamus, 39-55.

Alsos, Gry Agnete and Sara Carter. 2006. "Multiple Business Ownership in the Norwegian Farm Sector: Resource Transfer and Performance Consequences." *Journal of Rural Studies* 22 (3), 313-322.

Andersson, Kjell. 2006. "Pursuing Innovations through Projects: The Paradox of Project Management as a Tool for Regional Development." In Stefan Sjöblom et al. (eds). *Project Proliferation and Governance: The Case of Finland.* SSKH Meddelanden 69. Helsinki: University of Helsinki, Swedish School of Social Science, 59-74.

Andersson, Kjell, Erland Eklund and Minna Lehtola. 2006. "Finland." In Greet Overbeek and Ida Terluin (eds). *Rural Areas under Urban Pressure: Case Studies of Rural-Urban Relationships across Europe.* The Hague: Agricultural Economics Research Institute (LEI), 47-78.

Anttiroiko, Ari-Veikko et al. 2006. *Osaamiskeskittymät maaseudun kehittämisessä.* Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto.

Carter, Sara. 2001. "Multiple Business Ownership in the Farm Sector. Differentiating Monoactive, Diversified and Portfolio Enterprises." *International Small Business Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research* 7 (2), 43-59.

Carter, Sara. 1998. "Portfolio Entrepreneurship in the Farm Sector: Indigenous Growth in Rural Areas?" *Entrepreneurship & Regional Development* 10, 17-32.

Cavazzani, Ada and Malcom Moseley (eds). 2001. *The Practice of Rural Develop-*

ment Partnerships in Europe: 24 Case Studies in Six European Countries. PRIDE Research Report. Rende: INEA.

Daskalopoulou, Irene and Anastasia Petrou. 2002. "Utilising a Farm Typology to Identify Potential Adopters of Alternative Farming Activities in Greek Agriculture." *Journal of Rural Studies* 18 (1), 95-103.

Goldsmith, Mike and Helge Larsen. 2004. "Local Political Leadership: Nordic Style." *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1), 121-133.

Gorman, Monica, Joe Mannion and Jim Kinsela. 2002. "Agri-Tourism in Ireland: Ballyhoura Area of South West Ireland." In Jan Douwe van der Ploeg, Ann Long and Jo Banks (eds). *Living Countrysides. Rural Development Processes in Europe: The State of the Art.* Doetinchem: Elsevier, 30-31.

Haveri, Arto and Inga Nyholm. 2009. "Between Government and Governance Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance." *Local Government Studies* 35 (1), 109-124.

Hyyryläinen, Torsti and Eero Uusitalo. 2002. "Recent Rural Restructuring and Rural Policy in Finland." In Keith Halfacree, Imre Kovách and Rachel Woodward (eds). *Leadership and Local Power in European Rural Development.* England: Ashgate Publishing Limited, 231-254.

Ilberry, Brian W. and Ian R. Bowler. 1993. "The Farm Diversification Grant Scheme: Adoption and Non-Adoption in England and Wales." *Environmental and Planning C: Government and Policy* 11, 161-170.

Ilberry, Brian et al. 1998. "Farm-Based Tourism as an Alternative Farm Enterprise: A Case Study from the Northern Pennines, England." *Regional Studies* 32 (4), 355-364.

Juntti, Meri and Clive Potter. 2002. "Interpreting and Reinforcing Agri-Environmental Policy: Communication, Trust and Knowledge in the Implementation Process." *Sociologia Ruralis* 42 (3), 215-232.

Katajamäki, Hannu et al. 2001. *Vaikea maaseutupolitiikka: Havaintoja maaseutu politiikan käytännöistä.* Julkaisu 90 Vaasa: Vaasan yliopisto, Levón-instituutti.

Kettunen, Pekka. 2006. "New Forms of Service-Production: Fashion or a Necessity?" *Finnish Local Government Studies* 4, 330-339.

Kovách, Imre and Luca Kristóf. 2009. "The Role of Intermediate Actors in Transmitting Rural Goods and Services in Rural Areas under Urban Pressure." *Journal of Environmental Policy and Planning* 11 (1), 45-60.

Kovách, Imre and Luca Kristóf. 2007. "The Projectification of Power: The Impact of European Integration on Power and Society." In Józcef Bayer and Jody Jensen (eds). *From Transition to Globalisation.* Budapest: Hungarian Academy of Sciences, 191-205.

Kovách, Imre and Luca Kristóf. 2004. *Mobilising and Commercialising Rural Goods and Services. An Intermediate Actors Oriented Comparative Analysis.* Budapest: Institute for Political Sciences, Hungarian Academy of Sciences.

Kovách, Imre and Eva Kučerová. 2009 (submitted). "The Actors in Project Management: The Rise of a Project Class?" (submitted) *Journal of Urban Environment Planning.*

Kovách, Imre and Eva Kučerová. 2006. "The Project Class in Central Europe: the

Czech and Hungarian Cases." *Sociologia Ruralis* 46 (1), 3-21.

McNally, Sandra. 2001. "Farm Diversification in England and Wales: What Can we Learn from the Farm Business Survey?" *Journal of Rural Studies* 17 (2), 247-252.

Meert, Hendrik et al. 2005. "Farm House Hold Survival Strategies and Diversification in Marginal Farms." *Journal of Rural Studies* 21, 81-97.

Mustakangas, Ella. 2006. "On-Farm Business Diversification in Municipal Strategic Development." In Elín Aradóttir (ed.). *Nordic-Scottish University Network for Rural and Regional Development. Proceedings of NSN's Annual Conference Sept. 22-25 2005*, Iceland: University of Akureyri, 85-108.

Mustakangas, Ella, Markku Kiviniemi and Hilkka Vihinen. 2004. *Kunta maaseudun kehittämisessä: Maaseutu kunnan kehittämisessä.* Maa- ja elintarviketalous 57. Helsinki: MTT Taloustutkimus.

Mustakangas, Ella, Markku Kiviniemi and Hilkka Vihinen. 2003. *Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa*. Maa- ja elintarviketalous 29. Helsinki: MTT Taloustutkimus.

Niska, Miira and Kari Mikko Vesala. 2007. "Yleiskuva monialaisen maatilayrittäjyyden edistämisen paikallisesta näyttämöstä." In Kari Mikko Vesala and Hilkka Vihinen (eds). *Maatilayritysten monialaistuminen maaseudun elinkeinopolitiikassa ja sen rakentuminen kuntatason kehittämiskohteena.* Helsinki: MTT Taloustutkimus, 76-111.

OECD 2005. *Territorial Reviews: Finland.* Paris, OECD.

Overbeek, Greet and Ida Terluin (eds). 2006. *Rural Areas Under Urban Pressure. Case Studies of Rural-Urban Relationships across Europe.* The Hague: LEI Wageningen UR.

Phillipson, Jeremy et al. 2004. "Treating Farms as Firms? The Evolution of Farm Business Support from Productionist to Entrepreneurial Models." *Environmental and Planning C: Government and Policy* 22 (1), 55-76.

Picchi, Antonio. 2002. "Rural Development, Institutions and Policy." In Jan Douwe van der Ploeg, Ann Long and Jo Banks (eds). *Living Countrysides. Rural Development Procedures in Europe: The State of the Art.* Doetinchem: Elsevier, 204-211.

Rannisto, Pasi-Heikki. 2005. *Kunnan strateginen johtaminen, Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kuntajohtajista strategisina johtajina.* Acta Universitatis Tamperensis 1072. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Rantamäki-Lahtinen, Leena. 2009. *The Success of the Diversified Farm: Resource-Based View.* Agricultural and Food Science Supplement. Doctoral dissertation. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Rantamäki-Lahtinen, Leena. 2004. *Maatilojen monialaistaminen: Empiirinen analyysi monialaisuuteen vaikuttavista tekijöistä.* Maa- ja elintarviketalous 50. Helsinki: MTT Taloustutkimus.

Ryynänen, Aimo. 2009. "Kunnallinen itsehallinto Suomen hallintojärjestelmässä." In Pasi Saukkonen (ed.). *Suomen poliittinen järjestelmä, verkkokirja.* At http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/itsehallinto/kunnallinen-itsehallinto/

Salminen, Ari and Rinna Ikola-Norrbacka. 2009. "Trust and Integrity Violations in

Finnish Public Administration: The Views of Citizens." *Halduskultuur* 10, 74-93.

Sharpley, Richard and Adrian Vass. 2006. "Tourism, Farming and Diversification: An Attitudinal Study." *Tourism Management* 27 (5), 1053-1063.

Sjöblom, Stefan. 2006. "Introduction: Towards a Projectified Public Sector – Project Proliferation as a Phenomenon." In Stefan Sjöblom et al. (eds). *Project Proliferation and Governance: The Case of Finland.* SSKH Meddelanden 69. Helsinki: University of Helsinki, Swedish School of Social Science, 9-31.

Valve, Helena. 2003. *Social Learning Potentials Provided by EU Rural Development Programmes: A Comparative Study on Three Institutionalisation Processes.* Acta Univestitatis Tamperensis 918. Tampere: University of Tampere.

Ventura, Flaminia and Pierluigi Milone. 2000. "Theory and Practice of Multi-Product Farms: Farm Butcheries in Umbria." *Sociologia Ruralis* 40 (4), 452-465.

Walford, Nigel. 2003. "A Past and Future for Diversification on Farms? Some Evidence from Large-Scale Farms in South-East England." *Geografiska Annaler* B 85, 51-62.

Ella Mustakangas is a Research Scientist at the MTT Agrifood Research Finland. Her research interests involve rural governance and rural and regional development. Correspondence: Ella Mustakangas, Kipinäntie 16, FI-88600 Sotkamo, Finland. E-mail: ella.mustakangas@mtk.fi.

JULKAISU
III

How do municipal strategies work in rural development: A critical realist case study

Ella Mustakangas & Hilkka Vihinen

Journal of Rural Studies, 106, 103215
https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2024.103215

Julkaisu on lisensoitu Creative Commons Nimellä 4.0 International License CC-BY

Journal of Rural Studies 106 (2024) 103215

Contents lists available at ScienceDirect

Journal of Rural Studies

journal homepage: www.elsevier.com/locate/jrurstud

How do municipal strategies work in rural development: A critical realist case study

Ella Mustakangas [a,*], Hilkka Vihinen [b]

[a] Administrative Studies, Faculty of Management and Business, Tampere University, Tampere, Finland
[b] Natural Resources Institute Finland, Latokartanonkaari 9, 00790, Helsinki, Finland

ARTICLE INFO

Keywords:
Municipal strategy
Rural governance
Critical realism
Ethnographic case study
Finland

ABSTRACT

Municipal strategies are important for rural localities, as from a governance perspective they pool resources and bring actors together in cooperation. For Finnish municipalities, the strategy is statutory, making it a potential tool in rural governance. Based on a political ethnographic case study in Finland, we ask: How do municipal strategies act as a means of rural development and what are the main obstacles and incentives in this endeavour? Applying critical realism, the research examines the causality of three mechanisms in municipal strategy work: the conception of rural potential, leadership and the municipal economy. Our study indicates that municipalities' development measures treat rural areas selectively, and villages do not yet appear as key agents in municipal strategy work. Strategy processes rest mostly on local leaders and rural development is restricted by the scarcity of municipal financial resources. To strengthen the role of municipalities in rural governance, greater strategic importance should be given to rural areas and their communities, and the strategy work in a municipality should be generally stabilised.

1. Introduction

Rural areas are a major regional development challenge – not least in Finland, which is one of the most sparsely populated countries in Europe (Muilu, 2021). In Finnish rural development, attention is particularly focused on municipalities, which play a key role in promoting local vitality and have a strong position in the organization of Finnish society (Haveri, 2015; Makkonen and Kahila, 2020). A major tool for local development is the municipal strategy obliged by the current Local Government Act (2015). In this article, we focus on the contribution of Finnish municipalities to rural development. Specifically, we examine how the statutory municipal strategies act as a means for rural development. How well do the Finnish municipalities recognize their rural areas, and how willing are they to use the statutory strategy for rural development?

The analysis of municipal strategies is particularly topical because of a major national health and social services reform coming into force in 2023. The historical reform has transferred a number of the main tasks of municipalities – healthcare, social welfare and rescue services – to 21 well-being counties and decoupled their funding from the municipalities. The change is significant. The municipalities must reinvent their role, find their new essence and concentrate specifically on developing the wellbeing of their residents (Vakkala et al., 2021a). They may, for example, focus on strengthening identity and reputation, community development, or economic growth. The statutory strategy can contribute to all these themes.

In the new institutional environment, municipal strategy work is expected to follow the idea of governance, which emphasises the role of networks and cooperation expanding both inside and outside the organisation (Bevir 2010; Torfing et al., 2012). Through governance, municipalities can pool resources, bring actors together in cooperation and build a common vision to drive change at the local level (Einola et al., 2019; Van Assche et al., 2021; Vasstrøm and Normann, 2019). In rural contexts, where the voluntary and community sector is often weak (Osborne et al., 2004), municipalities are in a key position to engage other actors in strategic development, highlighting their potential role in rural governance.

From a governance perspective, however, municipal strategies are always contextual (Vasstrøm and Normann, 2019). Local governance capabilities, for example, determine what kind of status the strategies receive in the development processes and how effective they can be (Termeer et al., 2015). Drawing from the existing local government and

* Corresponding author. Administrative Studies, Faculty of Management and Business, Tampere University, Kekkolantie 2, 88490, Pohjavaara, Finland.
E-mail addresses: ella.mustakangas@tuni.fi (E. Mustakangas), hilkka.vihinen@luke.fi (H. Vihinen).

https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2024.103215
Received 11 May 2023; Received in revised form 8 December 2023; Accepted 15 January 2024
Available online 23 January 2024
0743-0167/© 2024 The Authors. Published by Elsevier Ltd. This is an open access article under the CC BY license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

rural research, we analyse three specific phenomena that influence the municipal strategy work: the conception of rural potential, leadership, and the municipal economy. The empirical analysis is based on three case municipalities.

Utilizing the analysis of the aforementioned dimensions of strategy work, we adopt the view of critical realism (CR) as the methodological starting point for our study (Bhaskar, 2008, 2009). In doing so, we follow Isaksen (2016), who advocates the use of existing substance theories in CR empirical research. Our analysis is based on the concept of 'mechanism' (Buch-Hansen and Nielsen, 2020, 32) by means of which we examine how the conception of rural potential, leadership and the municipal economy explain the current manifestation of rural strategic development at the municipal level. Furthermore, we explore in particular to what extent the municipal strategies reflect rural governance. The research questions are:

(1) What is the role of rural areas in municipal strategies?
(2) How do the identified mechanisms facilitate the inclusion of rural areas in municipal strategic development?
(3) What are the main obstacles and incentives for rural development in the municipal strategy work?

The next section presents the conceptual framework, starting from CR as the ontological and methodological premise of the study and presenting the mechanism as a core concept of the analysis. This is followed by the elaboration of governance in the municipal strategy work in rural areas. The three phenomena of rural governance – the conception of rural potential, leadership and the municipal economy – are introduced as mechanisms, including their potential causalities in the municipal strategic development. Section three describes the research method, political ethnography, as well as the data, and presents the empirical cases. The analysis section focuses on the causal effects of the mechanisms in the data, with a summary of the main results. The final section concludes with a discussion on the broader relevance of the research results.

2. The conceptual framework

This section first presents the ontological and methodological starting points of the study, focusing particularly on the analytical core concept, the causal generative mechanism. Then, governance is elaborated on to analyse municipal strategy work in the rural context. CR allows us to approach the three key phenomena of rural governance, the conception of rural potential, leadership and the municipal economy, as generative mechanisms, which are finally presented.

2.1. Critical realism (CR)

According to the ontology of CR, reality is stratified and divided into three distinct layers: the empirical, actual and real levels of reality (Fig. 1). The empirical level comprises experiences and observable events, being the narrowest part of reality. At the actual level, events and experiences occur as well, but they are not necessarily observed: empirical observation is not a prerequisite for their existence. The events and experiences are generated by structures and mechanisms that exist at the deepest, real level of reality, and they cannot be reached directly (Buch-Hansen and Nielsen, 2020). Thus, to understand reality as a whole, identifying the mechanisms becomes essential (Fletcher, 2017; Melia, 2020).

The inherent feature of the deepest, real-level mechanisms is causality: they possess generative powers that trigger events to occur (Buch-Hansen and Nielsen, 2020, 32). However, in open systems (Bhaskar, 2008, 118–119), which is essentially what municipal strategy work is, the effects of the mechanisms are always contingent. As Danermark et al. (2019, 47) note, events occur as a result of '*a complex compound effect of influences drawn from different mechanisms, where some mechanisms reinforce one another, and others frustrate the manifestations of one another*' (emphasis in the original). The mechanisms therefore have a tendency to produce events but they exist even if they do not have any causal effects.

While we focus on exploring three theory-driven mechanisms, we are aware that there are probably other mechanisms affecting the municipal strategy work as well. These could, for example, be related to the wider history of the region (Jakola, 2019) or to local power structures (Derkzen et al., 2008). Indeed, by recognizing the plurality of potential mechanisms, we commit to the second premise of CR, epistemological relativism (Buch-Hansen and Nielsen, 2020, 40). This means that the explanatory power of the identified mechanisms is inherently limited and can be challenged by competing theories (Danermark et al., 2019, 136–137). However, as the mechanisms we examine are based on existing local governance and rural research, they are likely to improve the understanding of rural strategic development at the municipal level and highlight timely issues in this area.

2.2. Municipal strategy work in governance

From a governance perspective, the municipal strategy work is built on dialogue and interaction with other local stakeholders. It follows the core idea of governance according to which the public sector cannot govern society alone; to succeed, it must work with private and third sector actors, as well as with local residents (Torfing and Triantafillou, 2013). Also, governance highlights the municipal strategy as a process that extends from preparation to implementation (Bryant, 2018; Gibson,

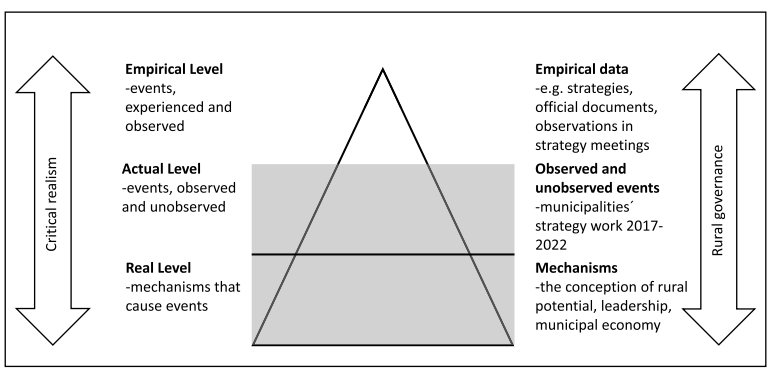


Fig. 1. The conceptual framework (adapted from Fletcher, 2017).

2019). In this study, the term 'municipal strategy work' encompasses the process as a whole.

According to Van Assche et al. (2021, 4), 'strategy in governance takes place within always evolving configurations'. From a CR perspective, these configurations are exposed to and shaped by forces that may not be immediately apparent. To shed light on this aspect of the reality of the strategy work in rural municipalities, we first look at the conception of rural potential, because rural development is fundamentally based on the cultural conceptualizations of these areas (Halfacree et al., 2002). Second, we assess the character of municipal leadership, drawing from the notion of Normann and Vasstrøm (2012) who highlight the role of leaders in addressing and framing local development challenges. Thirdly, we observe the state of the municipal economy. It lays the foundation for municipal strategic development, but not unambiguously: although the scarcity of financial resources is a challenge for governance (Gibson, 2019), municipalities can still exercise local strategic development in different ways (Bjørnå and Aarsæther, 2010).

However, the above brief introduction to these three dimensions of municipal strategy work does yet not provide much insight into the specific causal forces they may involve. In the following, we will look at them in more detail and examine their primary causal potential in municipal strategy work based on governance.

2.3. Mechanisms

2.3.1. The conception of rural potential

According to Woods (2010), 'rural' can be conceptualised in a number of ways, for example as an object of exploitation and consumption, or as a lived experience. From a development perspective, however, the causal power of rural potential as a mechanism can be linked to two different things in particular: rural areas as a space for economic activity, or local communities as agents of development. From a governance perspective, the first approach refers mainly to cooperation with rural enterprises and related development actors, and the second to cooperation between the municipality and the villages.

In rural areas, there are different sectors of local livelihoods on which municipal strategic work can focus. The most typical are resource-based industries, ranging from primary production to food, machinery, forestry and tourism (Sotarauta et al., 2023). In northern contexts, where the contribution of agriculture to rural development has declined (Aarsæther and Nyseth, 2007), development activities may relate to the diversification of agricultural enterprises (Mustakangas, 2010). New business opportunities have also emerged, for example in arts and culture-related activities (Mahon and Hyyryläinen, 2019). Focusing on some of these rural business lines can therefore be a way for a municipality to exploit the potential of rural areas in its economic development, triggering the causal effect of this mechanism in events.

Alternatively, as noted above, the causal effect of this mechanism in municipal strategic development may be related to the role of local communities (see e.g. Hämäläinen and Németh, 2022). By attributing rural potential to competent local actors, the approach is in line with Finnish rural policy, which emphasises villages as key actors in rural development, supported in practice by the implementation of the LEADER programme (Granberg et al., 2015). Successful examples of village communities in organising rural services contribute to this way of thinking, as active villages today can be very goal-oriented and contribute significantly to local service production (Rantamäki and Kattilakoski, 2018). Thus, given these potential causalities, this mechanism can – if the causal dynamics in a deep domain of municipal development generally allow it – promote the inclusion of rural areas in municipal strategy work.

2.3.2. Municipal leadership

As Normann and Vasstrøm (2012, 945) aptly put it, 'municipal leaders are often the central development architects in rural communities'. From a governance perspective, however, their work is essentially embedded in local development constellations. For example, Bjørnå and Aarsæther (2009) found that local leaders were experts in networking, which enabled them to adapt global development ideas to the local environment. Similarly, Lopes and Mota (2021) report that municipal leaders mix exogenous and endogenous opportunities and promote innovation systems though networking.

Recent research also highlights the changing context of municipal leadership and the complexity it entails (Paananen, 2022). Ultimately, the changes in the working conditions of local leaders in Finland stem from four different trends: the dissolution of municipal boundaries, the cooling of state-municipal relations, the fragmentation of local politics, and the changing role of local residents (Haveri et al., 2018). As a result, as Haveri et al. (2015, 126) note, municipalities have become a 'hectic, dynamic and multidimensional context of leadership' that requires new communications skills and more situational awareness from their leaders. Informal interaction and influence play an important role in the daily work of the leaders, also partly replacing the use of formal power (Haveri et al., 2015).

In the new governance environment, the roles of a managerial leader (CEO) and political leaders have also blurred, renewing the dual leadership of Finnish municipalities (Haveri et al., 2015). Both the CEO and the political leaders together contribute to what kind of governance networks the municipality operates in (Parkkinen et al., 2022): are they related to rural development, to what extent and in what way? Formally, the municipal CEO works under the municipal board and coordinates the implementation of its decisions, and only a few Finnish municipalities have elected mayors (Vakkala et al., 2021b, 186). As governance networks require constant maintenance (Klijn, 2008), it is likely that both leaders should invest time and energy in the strategic development of the municipality to ensure its success. The municipal leadership mechanism is thus subject to different dynamics that influence how this mechanism manifests itself in the development of rural areas.

2.3.3. Municipal economy

Unsurprisingly, the causal effect of the municipal economy mechanism is central to rural development: it is difficult to see how it could succeed without financial resources (Van Assche et al., 2015, 40). This is illustrated by the past performance of Finnish municipalities, whose role in rural development has long been weakened by austerity pressures. Prior to the recent national reform of health and social services, municipalities focused mainly on service provision and had few opportunities to take on broader community and development roles (Haveri, 2015). Furthermore, an important causal effect of the municipal economy mechanism has been in relation to rural schools, which are usually the last major public service in rural areas. Rural school closures have mostly been carried out for purely economic reasons as a result of local savings policies (Tantarimäki and Törrönen, 2020).

However, from a governance perspective, the causal effect of the municipal economy mechanism in rural development may be more diverse, as governance is about pooling resources for the prosperity of a common goal. Moreover, governance may imply the emergence of different actor/institution configurations that shape policy and knowledge on local issues (Van Assche et al., 2015, 126–133). For example, in an economically poor municipality, this may lead to increased cooperation with the private sector (Bjørnå and Aarsæther, 2010). It is also possible that rural schools will then be recognised as places with multiple meanings, not just as places to educate children. As local meeting places, rural schools can also contribute to the broader social life of villages (Autti and Hyry-Beihammer, 2014), potentially empowering local communities in governance.

In municipal strategy work, the causal effect of this mechanism also extends to projects, which are the main instruments for governing rural development (Tietjen and Jørgensen, 2016). Municipalities can approach projects in different ways. While they are an expense in the municipal budget, they can also be seen as an investment that bring

resources to the development of the municipality. In Finland, the exceptions to this are LEADER projects, whose funding is decided by LAGs, co-financed by the municipalities, the European Union and the government (Laki maaseudun kehittämisen tukemisesta, 2022). Thus, what is the ultimate causal effect of the municipal economy mechanism on rural strategic development depends on local decision-making, which in this study focuses the analytical lens on rural school decisions and project-based development.

3. Method, data generation and empirical cases

The next section first describes political ethnography, the research method used in this study. We then present the data and the analysis process. At the end of the section, we focus on three case municipalities, their strategies and their economy.

3.1. Political ethnography

Political ethnography, our methodology, is a way of microscopically looking at political processes and, in this way, unfolding the 'meaningful' layer of reality (Kubik, 2009, 26). Our ethnographic analysis is based on the use of case study methodology. A case is 'a specific, a complex, functioning thing' that can be seen as an integrated system having a boundary and purpose (Stake, 2000). Simultaneously, a case study is a learning process on the research object and the product of learning. In a case study, the researcher has an interpretative role: s/he examines the cases with the chosen concepts and analytical tools in order to illustrate selected issues in the multifaceted reality of a certain phenomenon. Our case study is restricted to shedding light on the role of rural areas in municipal strategies by analysing three underlying mechanisms (conception of the rural potential, leadership and economy) potentially explaining this role.

In political ethnography, the underlying notion is that 'elections and states are no longer the privileged site of political life, rather people are' (Wolford, 2007, 19). Ethnographic approaches are valued in political science for their capacity to illuminate features of politics that other approaches cannot, especially in revealing who is using the power in practice. Political ethnography is used to contextualize political behaviours and beliefs, as well as to analyse the processes through which they are shaped and expressed in real-life, local political settings (Schatz, 2009; Wolford, 2007). Regarding the case municipalities, the analytical focus is on who set the agenda, who dominated the strategy processes, and how the process was shaped and articulated. Although the observation was limited due to the individual timing of the municipalities' strategy preparations, it was optimal for examining the leadership mechanism and argumentation used in the strategy work.

3.2. Data and analysis

The study relies on observations of the strategy process events, 31 semi-structured interviews, and textual interpretation of official documents and local media reporting in the three rural municipalities. In Sotkamo, the observation comprised of four meetings of the municipal organization and six local public events; in Sodankylä, two council seminars, a meeting of a municipal village board and a council meeting; and in Kauhajoki, a strategy kick-off seminar. Some of the events were observed online due to the COVID-19 pandemic. The notes on the observed events were taken manually. Attention was paid to agenda-setting and the roles and argumentation of attendees.

Interviews were conducted to complement the event observations. The key informants (Table 1) were identified using a purposeful sampling strategy (Patton 2015). The interviews took place face-to-face (19) or online (12). One interview in Sodankylä (LAG representatives) included two persons for their own request.

The interview themes were the same for all. First, the interviewee was asked to describe the municipality in general and to assess its rural potential. Second, we inquired about the role of villages, collaboration between them and the municipality, and how the collaboration could be developed. The third theme was the municipality developing rural areas. Fourth, the municipal strategy was discussed, in particular as a tool in rural development. The fifth theme was rural development projects. To facilitate the discussion on this topic, a list of the projects in the municipality in case was presented as a background.

Table 1
The number of interviews.

	Elected representatives	Civil servants	Village residents	LAG representatives
Kauhajoki	3	4	2	1
Sodankylä	4	3	3	2
Sotkamo	4	2	3	1

The examination of the municipal economy started by analysing the municipalities' budget books, statistics and local newspaper articles. During the event observations, attention was paid to how municipal finances affected the strategic discussions and what kind of argumentation was used. Municipal strategy documents were analysed thematically, as were the arguments used concerning rural areas: whether they were mentioned in the strategies and if so, in what way. All the data were gathered in the autumn of 2021 and spring of 2022.

The text corpus of the study comprised our own observation notes from the strategy events, the interviews and municipal strategy documents. Taped interviews were transcribed. With the text corpus, we conducted a content analysis (Thomas, 2006) with the help of ATLAS.ti, a data analysis software, which supports the exploration, categorization and interpretation of the data in text form (Flick, 2009). The analysis consisted of two phases: the discussed themes were coded according to each municipality and three separate code groups were established for each mechanism, including codes from all municipalities. In the code groups, each code comprised phrases that were meaningful in terms of revealing evidence of causality regarding the mechanism in question. The theory-driven properties (i.e. the initial codes) related e.g. to the spatial characteristics of the municipalities, local decision-making and its key actors, villages, projects, and rural schools. By analysing how these were emphasised, we gained a more detailed view of causality of the mechanisms involved in the rural strategic development of the case municipalities. In the analysis section, we refer to the interviews with the numbers in brackets. Additionally, the findings based on observations are marked.

3.3. Case description

The case municipalities were chosen from different parts of Finland: Kauhajoki is located in the west, Sotkamo in the east and Sodankylä in the north. Within these municipalities, the rural area types vary from local population centres to rural heartlands and sparsely populated rural areas (Helminen et al., 2020). Kauhajoki has a rural heartland area and some sparsely populated rural areas. Sotkamo has two population centres surrounded by a rural heartland area but is mostly a sparsely populated rural area, while Sodankylä is a sparsely populated rural area in its entirety.

Table 2
Economic key figures and national average 2021.

Municipality (population 2021)	Municipal income tax rate (%)	Loan per capita €	Over/deficit on the balance sheet per capita €
Kauhajoki (12 890)	22	5184	−395
Sodankylä (8178)	21	2932	897
Sotkamo (10 348)	19,75	2280	5065
Average in Finland	20,02	3444	2502

Source: Association of Finnish municipalities (2022)

The scarcity of financial resources particularly concern Sodankylä and Kauhajoki (Table 2). Sodankylä's economic predicament dates back to 2019 when the municipality experienced severe financial problems. Based on local media, they came as a shock, and the municipality has since sought to repair its economy. Kauhajoki's problems were more acute. In 2021, the municipality had a significant financial deficit, and there was a threat that the municipality would experience a financial crisis. Since both municipalities already have high income-tax rates, their potential to increase revenue by raising taxes is limited.

Sotkamo is in a different position. At the beginning of the 2010s, the municipality became seriously indebted, but since 2016 its financial position has improved. In addition to systematic austerity measures, the municipality sold a major share of its stocks in a regional energy company in 2019, making a significant profit. The following year, the council reduced municipal income tax by 1.5 percentage points.

Finnish municipalities have a self-governing status based on law. The supreme decision-making power is exercised by the local council, which is elected every four years. As the municipalities have the right to levy taxes, the council determines the municipal tax rates. It also decides the municipal strategy, which must be reviewed at least once during the council term. The strategy defines the long-term objectives of the municipality (Local Government Act, 2015). The practices to update the strategy are not defined, but municipalities are expected to broaden the strategy preparation outside their organization and to involve residents (Association of Finnish municipalities, 2023).

The examination of the case municipalities' strategies extended to two council terms, starting with the previous council term of 2017–2021 and ending in spring 2022. For Kauhajoki and Sodankylä, only one strategy came under review, as only Sotkamo had time to prepare a new strategy at the beginning of the 2021–2025 council term. Kauhajoki's strategy is for the 2018–2025 period. It chiefly aims at developing the organizational culture without paying any particular attention to rural areas. Sodankylä's strategy is for the 2019–2025 period. In parallel with developing the mining industry, it stresses bioeconomy and regionally equal development within the municipality. Sotkamo's strategies have been prepared for the council periods 2017–2021 and 2021–2025. 'The top 5' local industries – tourism, mining, forestry, agriculture and the berry industry – are included in both strategies. Sotkamo aims to promote villages as places of residence on an equal footing with the two municipal population centres.

All case municipalities integrated rural participation in their strategy processes. Kauhajoki and Sodankylä conducted broad village tours, while Sotkamo focused on two villages in both strategy rounds. Sodankylä also launched a completely new measure, a council programme, to support the municipal strategic development for the 2021–2025 council term.

4. Results

This section focuses on three mechanisms – the conception of rural potential, leadership, and the municipal economy – in the rural strategic development of three case municipalities. The examination of these mechanisms reveals different types of causal effects on municipal rural development. The section concludes with a summary of the main findings.

4.1. Mechanism 1: the conception of rural potential

In the data, the causal effect of this mechanism on rural development was ultimately based on the general development conditions of the municipalities. They were presented in a rather similar way in each municipality, emphasizing a positive perspective. Kauhajoki was described as the commercial centre of Southern Ostrobothnia region with a strong agricultural and food industry (21, 23, 26). Sodankylä was described as the centre of Central Lapland with rich natural resources (10, 16, 17) and Sotkamo as a vital municipality with growing branches of local industry (2, 3, 4, 6). However, when the focus turned to rural areas, the development prospects became much more cautious, based on the negative consequences of rural industrial change. Concerns were expressed about the enlargement of farm units and the disappearance of agriculture in some rural areas (24, 25, 18), the ageing of the population, and the outward migration of young people (12, 14, 22). This dichotomy acted as a basis for how the potential of rural areas was approached and used for strategic development, making this mechanism to manifest in events.

In practice, the causal effect in rural areas has meant their development in terms of the municipalities' overall development potential. As a municipality with strong agriculture and food industry, Kauhajoki focused on developing new rural industries, such as bioenergy (21, 23). Sodankylä had strategic expectations of the global mining industry, based on its previous good experience in the sector (10, 13). In Sotkamo, the municipality's aforementioned five strategic branches of business were generally seen as contributing to rural development (2, 6, 8). The strategic development of rural areas thus appeared to be strongly linked to the wider development vision of the municipality, or even subordinated to the general operating environment, which may not necessarily leave much room for local initiative in the governance of rural development.

From the perspective of local community development, the causal effect of this mechanism was rather sporadic. Although each municipality had involved the villages in the preparation of its strategy, the data revealed quite different views on the need for strategic cooperation between the villages and the municipality. The most striking example was Kauhajoki, where rural development was primarily seen as the responsibility of the LAG, which partly excluded the municipality from rural development (26, 27). The lack of ambition to seek shared responsibility calls into question the core idea of rural governance, where local communities should play an essential role throughout the strategy process (Douglas, 2018).

The causal effect was somewhat stronger in Sodankylä, which had initiated strategic village cooperation related to green economy development in the mid-2010s (Kitti et al., 2014). By approaching villages as places of sustainable livelihood and residence, Sodankylä aimed to direct public consumption towards local products and services, thus strengthening both the local economy and autonomy. It paved the way for a similar approach in municipal strategy work, which, however, was never realised due to lack of political support (1, 10, 12). As a result, there has been a decline in strategic cooperation with the villages at the beginning of the 2021–2025 council term. The data reflect a profound lack of belief in the villages as strategic partners, undermining the opportunities for rural governance in the Sodankylä case.

In Sotkamo, the causal effect of this mechanism was particularly triggered by the winter of 2018, when the municipality suffered from severe power outages due to a heavy snow burden on trees. During the crisis, the collaboration with the villages helped the municipality to ensure the well-being of rural residents, which, from the municipal point of view, highlighted the importance of local networks in a crisis (3, 8). These unexpected events demonstrated that the villages could have a wider strategic importance, outlining a potential trend of rural governance for the future.

However, in each municipality, the most concrete effects of this mechanism – land purchases and planning, improvements in public services, and continued project-based development – concentrated on certain rural areas only. Sotkamo focused on the village of Kontinjoki located next to Kajaani, the main urban centre of the province (4, 6, 11); Sodankylä on the village of Luosto, one of Lapland's winter tourist centres (10, 14, 16, 22); and Kauhajoki on the Lauhanvuori – Hämeenkangas national parks, which were granted the status of UNESCO Global Geopark in 2019 (21, 23, 26). Common to all these areas was that they had special strengths over other rural areas, making them strategically interesting. Thus, based on the conception of rural potential, the development of rural areas seemed rather selective in

nature, with only tentative signs of a more comprehensive, strategic cooperation with villages. Similar findings are reported by Carson et al. (2022), who observed that in Swedish municipalities, village development was a result of several political factors, directing the municipalities' strategy work to the most visible and 'exotic' rural areas. It is probable that the perspective of the villages will remain vague unless they are more widely considered as partners in the municipal strategic development.

4.2. Mechanism 2: the municipal leadership

The identified causal effects of the leadership mechanism on rural strategic development were based on two different things: the leadership itself and the legitimacy of the municipal strategy. These findings were possible because the case municipalities differed significantly in terms of both their leadership and their strategy processes.

The leadership of Kauhajoki and Sodankylä had recently changed, as both municipalities had hired a new municipal CEO. Moreover, in Sodankylä, the majority of the elected officials changed as a result of the municipal elections in 2021. Conversely, Sotkamo's leadership was stable, as mostly the same political leaders and the CEO continued in their positions from the council period 2017–2021 to the present.

The former leaders of Kauhajoki and Sodankylä had both contributed to including the views of rural communities in the municipal strategic development. As stated in section 3.3, Kauhajoki and Sodankylä conducted broad village tours in the council term 2017–2021. In both cases, the tours produced a wide range of material on rural issues for the municipal strategy preparation (12, 18, 30, 31). The tours were welcomed at village level and villagers actively participated in the events (12, 31).

However, in both municipalities the strategy work changed significantly in the new council term and after the change of municipal CEOs. According to the data, the leadership mechanism triggered by these changes worked against the inclusion of the rural perspective in new strategy preparations (1, 12, 31). For example, in Kauhajoki, the materials from the earlier village tour were still considered valid information for a new municipal strategy (30, 31), and their potential use was discussed in the ongoing strategy preparation, but without any indication that they would be used (observation). The data also suggested that rural areas would not be significantly involved in the new Kauhajoki strategy process (21, 26, 30).

In Sodankylä, the perspective of the rural areas was partly ignored by introducing a completely new strategy tool, a council programme, which was prepared exclusively within the municipal organisation. The new CEO played a central role in initiating the programme, while the political leaders were rather invisible in the process (observation). It seemed that a new council was not yet able to form a coherent vision for rural development, as the new political groupings were still in its early stages of working together (observation, 1, 12, 13). As a result, the leadership mechanism pushed Sodankylä's strategy work in a completely new direction, largely ignoring the views of rural areas.

Another issue that undermined rural development in Sodankylä was based on the implementation of the existing strategy. The general view among the interviewees was that, despite the broad involvement of rural areas, the strategy did not provide any practical support (1, 10, 13, 18). Thus, the lack of legitimacy of the strategy allowed the leaders – especially the CEO – to have more power over the initiated strategy work, highlighting the contingency of the leadership mechanism in rural development.

The Sotkamo case was different from the previous two. It followed a similar procedure in two successive municipal strategy processes, both of which extended to rural areas and included villages in the strategy documents. The processes were based on equal dual leadership: the chair of the municipal council and the CEO coordinated the strategy work in cooperation (observation). In Sotkamo, the strategy had also gained legitimacy within the municipal organisation (6, 8, 9, 11), which was believed to enable the strategy to be used as a rural development tool (3, 4).

Overall, the analysis shows the causal effect of the leadership mechanism on both the process and the content of the municipal strategy. The findings are also consistent with that of Kyösti et al. (2022), who state that in leadership crises time and energy often run out, leaving the actual work undone. The data suggest that it is the rural perspective that is the first to suffer in such cases. Moreover, as long distances in rural areas can make it difficult for rural residents to participate (Lund et al., 2022), there is no guarantee that local strategies will ultimately be highly democratic and participatory, even if they are based on the governance approach (Hall et al., 2009). The analysis of the leadership mechanism reveals the vulnerability of the municipal strategy work in relation to rural development.

4.3. Mechanism 3: the municipal economy

With regard to the village schools in all case municipalities, the causal effect of this mechanism was rather obvious: in a poor financial situation, austerity pressures focus on the rural school network. In Kauhajoki, a reassessment of services was underway, with a potential impact on the rural schools in general (21, 26). In Sodankylä, the threat of closure focused on the school in the Vaalajärvi village, even though it was potentially a future commuting area, being located about 30 km from a potential new mine (10, 12, 20).

In Sodankylä, the municipal economy mechanism also manifested itself in a reluctance to invest in a new school building in rural areas. In the village of Vuotso, a new school was needed, but instead of building a new one, the municipality decided to repair the old building and add new mobile blocks. The villagers found this decision offensive (12, 13). The official municipal strategy, which emphasised the equal development of villages, provided an opportunity to argue in favour of new building, but this remained in the minority in municipal decision-making (12).

In Sotkamo, the three remaining village schools were all considered important (3, 4, 11). However, when the municipality faced significant financial challenges in 2016, one village school was closed as an austerity measure. The effect of the municipal economy mechanism was therefore similar in Sotkamo. Today, when the need to save money was less pressing, the importance of the existing network of village schools was easier to recognize.

The data suggest that in municipalities, financial pressures are driving project-based development, but ultimately the approach to projects is a political choice. In this respect, Kauhajoki and Sodankylä differed considerably. While in Kauhajoki, cutting project financing was described as 'shooting oneself in the foot' (24), in Sodankylä projects were significantly reduced. Previously, Sodankylä was actively involved in projects, but after a heavily loss-making result in 2019, the political climate changed and turned against them (1). Only those that would bring a direct economic benefit and/or new jobs were financed (10, 13, 22). In Kauhajoki, as stated, the motivation for project-based development emanated from a strong entrepreneurial spirit, as many of the local politicians were entrepreneurs as well (21). In rural development, Kauhajoki was particularly interested in projects focusing on so-called low-tech industries (23). The data therefore suggest that a tight municipal budget does not necessarily mean that a municipality will withdraw from rural development. However, this requires the municipality to see projects as an investment and to be able to prioritise their potential long-term impact over their current costs.

Based on the data, Sotkamo's current economic position has favoured its strategic development. As one interviewee (3) explained, development work became much easier when the municipality generated funds from selling stocks. However, it was striking in Sotkamo that most of the municipal development projects focused on two specific branches, sports and tourism, activities that are mainly located in the municipality's two population centres. Thus, from a rural perspective,

the potential of the Sotkamo strategy was not yet fully exploited, and the ultimate reason for this remains open. As noted in section 2.1, municipal strategic development is an open system influenced by a number of different mechanisms and their interactions, only three of which are addressed in this study.

Overall, the findings demonstrate that the strategic development of rural areas becomes more difficult when the municipality lacks financial resources. However, the cultural and political aspects of local development should not be underestimated, even in financially challenging circumstances. Nevertheless, a healthy municipal economy makes governance practices more effective (Gibson, 2019), highlighting the resourcing of municipal strategic development.

4.4. Summary of the main findings

In this study, we focused on the municipal strategy work from the perspective of rural development and governance. Based on the existing theories of local government and rural research, we identified three phenomena – the conception of rural potential, leadership, and the municipal economy – to examine the current manifestation of rural strategic development at the municipal level. We approached these phenomena from a CR perspective as generative mechanisms and analysed their causality to find out what kind of obstacles and incentives can be identified in rural strategic development based on governance. Additionally, we examined the role of rural areas in municipal strategy work.

In response to the first research question on the role of rural areas in municipal strategies, the key finding is that the case municipalities do not seem to value rural areas very highly. The development of the rural areas is subordinated to the overall development policy of the municipality, and as they are mainly seen as places of declining (natural resource-dependent) production, their prospects are clearly gloomier than those of the municipalities in general. As a result, the impact of the municipal strategy on rural development can be rather random. It is also selective in the sense that municipalities are motivated to focus on the villages that are most likely to succeed. At the same time, there are only tentative signs of more strategic cooperation with villages, although their potential can be recognised. Thus, on the basis of this study, villages do not yet appear as key actors in the strategic development of municipalities. These results also contribute to answering the second research question on how the mechanisms facilitate the inclusion of rural areas in municipal strategic development: the causal effect of the rural potential mechanism seems to be rather modest.

The examination of the leadership mechanism demonstrates that a functioning dual leadership brings stability to municipal strategy preparation, which may also contribute to rural development. In this respect, the case municipalities were very different. While the cases of Kauhajoki and Sodankylä highlight the fragility of rural governance practices in municipal strategy preparation, Sotkamo provides a more solid example. The extent to which the rural dimension is incorporated into the municipal strategy processes depends primarily on the personal contribution of local political and managerial leaders. Thus, the study shows that rural governance in municipal strategy processes currently rests more on individual actors rather than on institutionalized municipal development practices. In other words, in answer to the second research question, the causal effect of the leadership mechanism on rural development is very case specific.

For the third mechanism, the municipal economy, the causal effect on rural development appeared to be mainly negative, resulting from municipal austerity pressures. Especially in Sodankylä, rural development activities decreased in various ways due to the poor municipal economy. However, the local political atmosphere can play a role in adopting rural governance practices in the development work, as illustrated in Kauhajoki. It seems that in financially harsh circumstances, municipal strategic development requires bold leadership that recognizes the potential of collective agency. However, in a favourable economic position, this is easier, as the case of Sotkamo shows.

5. Discussion and conclusions

Although a case study approach illuminates only a small piece of the strategy work of rural municipalities, we maintain that our results have wider social significance. First, our study sheds light on current municipal leadership crises that have become more common (Kyösti et al., 2022). Although not all leadership changes imply crises, our study shows that the changes in leadership – especially when they are both political and managerial – has a major impact on the strategic development of a municipality and its related processes. This can be particularly detrimental to rural development. As stated by Tuurnas et al. (2019, 585), municipal leaders should 'encourage, facilitate and offer opportunities for different stakeholders to become change-makers'. Without stability in municipal leadership, a cooperative development culture may be difficult to achieve, which from a governance perspective is likely to be an obstacle to rural strategic development.

Second, the findings of the municipal economy are equally relevant. If rural public services – usually village schools – remain, austerity pressures tend to focus on them. According to Lehtonen (2021), the consequences can be drastic and certainly strategically undesirable, and municipal decision-makers should be aware of this.

Third, when looking at rural strategic development at the municipal level, we should also be aware of the interaction of mechanisms, which is an essential feature of reality from a CR perspective (Danermark et al., 2019, 47–50). Although this was not the focus of this study, the CR ontology suggests that the mechanisms identified are likely to interact. However, in the absence of specific research, we can only speculate about possible interactions: How much more rewarding is it to act as a leader in a municipality that does not have serious financial problems? Is it then easier to rely on the municipal strategy and to see that there are opportunities for rural development at the local level? Thus, based on the CR ontology, the answer to the third research question of what are the main obstacles and incentives for rural development in municipal strategy work is probably more multidimensional than this study suggests.

Yet, these speculative considerations are very much in line with what Stoker (2011) has said about the importance of hard and soft power in local governance. According to Stoker, to be successful in governance, municipalities need to have a solid status in four dimensions: local identity, welfare development, economy and role in community governance, which together are the source of different forms of power. Thus, following Stoker's thinking, if some of these dimensions fail – for example, the municipal economy – the conditions for governance may also fail. Respectively, if the conceptions of rural potential are gloomy and strategic cooperation between municipalities and villages is tentative, the role of the municipality in rural community governance is likely to remain weak, affecting local governance as a whole. Thus, in the light of this study, for rural areas to be seen as a strategic opportunity and strength for the municipality, a lot of things have to fall into place. No single mechanism can therefore bring about change. Probably the only thing that, based on this study, can be seen as exclusively contributing to rural development is the legitimacy of the municipal strategy. However, this still requires that rural areas are included in the strategy, for example as a reference to villages as future living environments, as partners of the municipality or as potential environments for entrepreneurship.

Stoker (2011, 29) also argues that on a global scale, Nordic municipalities are well prepared for governance because they can use both soft and hard power based on the four dimensions. If we consider the recent national reform of health and social services and follow Stoker's thinking, we can expect a major change in the governance of Finnish municipalities. However, it is still too early to draw conclusions on how the reform will affect the development of rural areas. Overall, as Wellbrock et al. (2013) argue, the role the public organisation can take in

supporting collective agency in rural development depends on local political dynamics, the economic and demographic circumstances, and explicit, shared sense of place. These views also leave room to the municipalities to decide how to react in the new governance environment.

The final considerations are methodological. As shown in this study, we expected that the three examined mechanisms shed light on the municipalities' rural strategic development in a comprehensive way. However, being based on epistemic relativism, the theories in CR are always fallible (Buch-Hansen and Nielsen, 2020, 39). Hence, the mechanisms proposed here are not 'the final truth' of the studied subject, and something is probably being overshadowed. Additionally, when looking at the municipalities' rural development more closely, such as projects, new generative mechanisms would certainly be exposed. For example, what explains the absence of rural projects in a well-off municipality? There is still much to be learned about the contribution of municipalities in rural governance. We also believe that CR as a methodology can make a significant contribution to this research.

Funding

Keskitien säätiö (Keskitie Foundation) has funded this research.

Declaration of interests

The authors declare that there is no conflict of interest.

CRediT authorship contribution statement

Ella Mustakangas: Conceptualization, Data curation, Formal analysis, Funding acquisition, Investigation, Methodology, Project administration, Resources, Visualization, Writing – original draft, Writing – review & editing. **Hilkka Vihinen:** Conceptualization, Methodology, Supervision, Visualization, Writing – review & editing.

Data availability

Data will be made available on request.

Acknowledgements

We thank Professor Jouni Häkli for his careful reading of the earlier versions of this article and his valuables comments during the research process.

References

Aarsæther, N., Nyseth, T., 2007. Governance and innovations in the Nordic periphery. In: Cheshire, L., Higgings, V., Lawrence, G. (Eds.), Rural Governance, International Perspectives. Routledge, Abingdon, 2007.

Association of Finnish municipalities, 2022. Manner-Suomen Kuntien Ja Kuntakonsernien Talouden Tunnuslukuja Vuodelta 2021. [Key Economic Figures of Municipalities and Municipal Groups in Mainland Finland in 2021]. https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalouden-tilastot/tilinpaatosanalyysit. (Accessed 16 December 2022).

Association of Finnish municipalities, 2023. *Kuntastrategia*. [Municipal strategy]. https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/kuntajohtaminen/kuntastrategia. (Accessed 8 January 2023).

Autti, O., Hyry-Beihammer, E.K., 2014. School closures in rural Finnish communities. J. Res. Rural Educ. 29 (1), 1–17. https://jrre.psu.edu/sites/default/files/2019-08/29-1.pdf.

Bevir, M., 2010. Democratic Governance. Princeton University Press, Oxfordshire.

Bhaskar, R., 2008. A Realist Theory of Science. Routledge, Abigdon.

Bhaskar, R., 2009. Scientific Realism and Human Emancipation, second ed. Routledge, Abigdon.

Bjørnå, H., Aarsæther, N., 2009. Combating depopulation in the Northern periphery: local leadership strategies in two Norwegian municipalities. Local Govern. Stud. 35 (2), 213–233. https://doi.org/10.1080/03003930902742997.

Bjørnå, H., Aarsæther, N., 2010. Local government strategies and entrepreneurship. Int. J. Innovat. Reg. Dev. 2 (1/2), 50–65. https://doi.org/10.1504/IJIRD.2010.029854.

Bryant, C., 2018. Government versus governance: structure versus process. EchoGéo 43, 1–5. https://doi.org/10.4000/echogeo.15288.

Buch-Hansen, H., Nielsen, P., 2020. Critical Realism: Basics and beyond. Macmillan, London.

Carson, D.B., Carson, D.A., Lundmark, L., Hurtig, A.-K., 2022. Resource deserts, village hierarchies and de-growth in sparsely populated areas: the case of Southern Lapland, Sweden. Fennia 200 (2), 210–227. https://doi.org/10.11143/fennia.120788.

Danermark, B., Ekström, M., Karlsson, J. Ch, 2019. Explaining Society: Critical Realism in the Social Sciences, second ed. Routledge, Abingdon, Oxon. https://doi.org/10.4324/9781351017831.

Derkzen, P., Franklin, A., Bock, B., 2008. Examining power struggles as a signifier of successful partnership working: a case study of partnership dynamics. J. Rural Stud. 24 (4), 458–466. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2008.03.010.

Douglas, D.J., 2018. Governance in rural contexts: toward the formulation of a conceptual framework. EchoGéo 43, 1–15. https://doi.org/10.4000/echogeo.15265.

Einola, S., Kohtamäki, M., Hietikko, H., 2019. Open strategy in a smart city. Technol. Innov. Manag. Rev. 9 (9), 35–43. https://doi.org/10.22215/timreview/1267.

Fletcher, A., 2017. Applying critical realism in qualitative research: methodology meets method. Int. J. Soc. Res. Methodol. 20 (2), 181–194. https://doi.org/10.1080/13645579.2016.1144401.

Flick, U., 2009. An Introduction to Qualitative Research. SAGE Publications, London.

Gibson, R., 2019. Searching for multi-level collaborative governance. In: Vodden, K., Douglas, D., Markey, S., Minnes, S., Reimer, B. (Eds.), The Theory, Practice and Potential of Regional Development: the Case of Canada. Routledge, London, 2019.

Granberg, A., Andersson, K., Kovách, I., 2015. Introduction: LEADER as an experiment in grass-root democracy. In: Granberg, L., Andersson, K., Kovách, I. (Eds.), Evaluating the European Approach to Rural Development. Ashgate, Surrey.

Halfacree, K., Kovách, I., Woodward, R., 2002. Introduction: a comparative European perspective. In: Halfacree, K., Kovách, I., Woodward, R. (Eds.), Leadership and Local Power in European Rural Development. Ashgate, Aldershot, 2002.

Hall, P., Kettunen, P., Löfgren, K., Ringholm, T., 2009. Is there a Nordic approach to questions of democracy in studies of network governance? Local Govern. Stud. 35 (5), 515–538. https://doi.org/10.1080/03003930903411675.

Haveri, A., 2015. Nordic local government: a success story, but will it last? Int. J. Public Sect. Manag. 28 (2), 136–149. https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2014-0118.

Haveri, A., Airaksinen, J., Paananen, H., 2015. Transformation of local leadership – narratives on changed interaction. Open J. Leader. 4, 117–128. https://doi.org/10.4236/ojl.2015.44011.

Haveri, A., Paananen, H., Airaksinen, J., 2018. Narratives on complexity: interpretations on local government leadership change. Administr. Cult. 19 (1), 37–53. https://doi.org/10.32994/ac.v19i1.207.

Helminen, V., Nurmio, K., Vesanen, S., 2020. Kaupunki-maaseutu-alueluokitus 2018. Suomen ympäristökeskus, Helsinki.

Hämäläinen, P., Németh, S., 2022. The Finnish way of CLLD: place-based or half-hearted implementation? Eur. Plann. Stud. 30 (5), 879–898. https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1928049.

Isaksen, K.R., 2016. Reclaiming rational theory choice as central: a critique of methodological applications of critical realism. J. Crit. Realism 15 (3), 245–262. https://doi.org/10.1080/14767430.2016.1169369.

Jakola, F., 2019. Culture, institutions and power: institutionalization of cross-border cooperation as a municipal development strategy in northern Finland. PhD Diss. Nordia Geographical Publications 48 (2). University of Oulu. http://jultika.oulu.fi/files/nbnfi-fe2019102534802.pdf.

Kitti, L., Ovaska, U., Wuori, O. (Eds.), 2014. Vihreän Talouden Toimintamalli. Tapaustutkimus Sodankylästä. [Green Economy in the Making: a Case Study of Sodankylä.]. MTT Raportti 168. MTT, Helsinki. http://www.mtt.fi/mttraportti/pdf/mttraportti168.pdf.

Klijn, E.-H., 2008. Governance and governance networks in Europe: an assessment of ten years of research on the theme. Publ. Manag. Rev. 10 (4), 505–525. https://doi.org/10.1080/14719030802263954.

Kubik, J., 2009. Ethnography of politics: foundations, applications, prospects. In: Schatz, E. (Ed.), Political Ethnography: what Immersion Contributes to the Study of Power. University of Chicago Press, Chicago, 2009.

Kyösti, A., Paananen, H., Airaksinen, J., Haveri, A., Lajunen, S., 2022. Luottamus vaakalaudalla – tarkastelussa ylimmän kuntajohdon kompleksiset kriisit. [Confidence lost – when municipal management drifts into crisis]. Hallinnon Tutkimus 41 (3), 201–215. https://doi.org/10.37450/ht.113429.

Laki maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023–2027, 1325/2022. [Act on Support for rural development on the financial period 2023-2027.] https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20221325#Pidm45053756926784.

Lehtonen, O., 2021. Primary school closures and population development – is school vitality an investment in the attractiveness of the (rural) communities or not? J. Rural Stud. 82, 138–147. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.01.011.

Local Government Act, 410/2015. https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf.

Lopes, R., Mota, B., 2021. Innovative local policies in Portuguese low-density rural areas. Eur. Countrys. 13 (2), 388–409. https://doi.org/10.2478/euco-2021-0024.

Lund, P., Lidén, G., Nyhlén, S., 2022. Who talks and who listens? A qualitative analysis of citizen dialogues in rural Sweden. Local Govern. Stud. 48 (1), 129–149. https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1988936.

Mahon, M., Hyyryläinen, T., 2019. Rural art festivals as contributors to rural development and resilience. Sociol. Rural. 59 (4), 612–635. https://doi.org/10.1111/soru.12231.

Makkonen, T., Kahila, P., 2020. Vitality policy as a tool for rural development in peripheral Finland. Growth Change 52 (2), 706–726. https://doi.org/10.1111/grow.12364.

Melia, S., 2020. Learning critical realist research by example: political decision-making in transport. J. Crit. Realism 19 (3), 285–303. https://doi.org/10.1080/14767430.2020.1765643.

Muilu, T., 2021. Rural policies for sparsely populated areas in Finland: old problems, new challenges and future opportunities. Eur. Countrys. 13 (2), 479–491. https://doi.org/10.2478/euco-2021-0028.

Mustakangas, E., 2010. The municipality as an intermediating actor in projects: empirical evidence from on-farm business diversification in Eastern Finland. Halduskultuur - Administr. Cult. 11 (2), 154–173. http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/7/10.

Normann, R., Vasstrøm, M., 2012. Municipalities as governance network actors in rural communities. Eur. Plann. Stud. 20 (6), 941–960. https://doi.org/10.1080/09654313.2012.673565.

Osborne, S.P., Williamson, A., Beattie, R., 2004. Community involvement in rural regeneration partnerships: exploring the rural dimension. Local Govern. Stud. 30 (2), 156–181. https://doi.org/10.1080/0300393042000267218.

Paananen, H., 2022. Vuorovaikutteistuva Kuntajohtaminen. PhD Diss. Tampereen yliopiston väitöskirjat 710. Tampereen yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2664-7.

Parkkinen, J., Haveri, A., Airaksinen, J., 2022. Yhdistävä kuntajohtaja – kuntajohtajien kompetenssit dynaamisessa ja kerrostuneesti rakentuvassa johtamisympäristössä. Focus Localis 50 (2), 5–24. https://journal.fi/focuslocalis/article/view/113709/71053.

Patton, M.Q., 2015. Qualitative Research & Evaluation Methods. SAGE Publications, Saint Paul.

Rantamäki, N., Kattilakoski, M., 2018. On the trail of local welfare innovations in rural Finland. Reg. Sci. Policy Prac. 11 (2), 329–343. https://doi.org/10.1111/rsp3.12213.

Schatz, E. (Ed.), 2009. Political Ethnography: what Immersion Contributes to the Study of Power. University of Chicago Press, Chicago.

Sotarauta, M., Kurikka, H., Kolehmainen, J., 2023. Change agency and path development in peripheral regions: from pulp production towards eco-industry in Lapland. Eur. Plann. Stud. 31 (2), 348–371. https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2054659.

Stake, R.E., 2000. Case studies. In: Denzin, N.K., Lincoln, Y.S. (Eds.), Handbook of Qualitative Research. SAGE, Thousand Oaks, 2000.

Stoker, G., 2011. Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. Publ. Adm. 89 (1), 15–31. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01900.x.

Tantarimäki, S., Törrönen, A., 2020. Inclusive and collaborative school network planning in Finland: a critical process of rural schools. In: Gristy, C., Hargreaves, L., Kučerová, S. (Eds.), Educational Research and Schooling in Rural Europe: an Engagement with Changing Patterns of Education, Space and Place. Information Age Publishing, Charlotte, NC, 2020.

Termeer, C.J.A.M., Dewulf, A., Breeman, G., Stiller, S.J., 2015. Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. Adm. Soc. 47 (6), 680–710. https://doi.org/10.1177/0095399712469195.

Thomas, D.R., 2006. A general inductive approach for analyzing qualitative evaluation data. Am. J. Eval. 27 (2), 237–246. https://doi.org/10.1177/1098214005283748.

Tietjen, A., Jørgensen, G., 2016. Translating a wicked problem: a strategic planning approach to rural shrinkage in Denmark. Landsc. Urban Plann. 154, 29–43. https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.01.009.

Torfing, J., Peters, B.G., Pierre, J., Sørensen, E., 2012. Interactive Governance: Advancing the Paradigm. Oxford University Press, Oxford. https://ebookcentral.proquest.com/lib/tampere/detail.action?docID=845895.

Torfing, J., Triantafillou, P., 2013. What's in a name? grasping new public governance as a political-administrative system. Int. Rev. Psycho Anal. 18 (2), 9–25. https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250.

Tuurnas, S., Stenvall, J., Virtanen, P., Pekkola, E., Kurkela, K., 2019. Towards collaborative development culture in local government organisations. Int. J. Public Sect. Manag. 32 (6), 582–599. https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2018-0119.

Vakkala, H., Jäntti, A., Sinervo, L.-M., 2021a. Redefining local self-government: Finnish municipalities seeking their essence, 2021. In: Bergström, T., Franzke, J., Kuhlmann, S., Wayenberg, E. (Eds.), The Future of Local Self-Government, European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations. Macmillan, Cham, 0.1007/978-3-030-56059-1.

Vakkala, H., Sinervo, L.-M., Jäntti, A., 2021b. Local self-government in Finland. In: Brezovnik, B., Hoffman, I., Kostrubiec, J. (Eds.), Local Self-Government in Europe. https://doi.org/10.4335/978-961-7124-00-2.06, 2021.

Van Assche, K., Gruezmacher, M., Vodden, K., Gibson, R., Deacon, L., 2021. Reinvention paths and reinvention paradox: strategic change in Western Newfoundland communities. Futures 128, 1–15. https://doi.org/10.1016/j.futures.2021.102713.

Van Assche, K., Hornidge, A.-K., Shtaltovna, A., 2015. Rural Development: Knowledge & Expertise in Governance. Wageningen Academic Publishers, Wageningen.

Vasstrøm, M., Normann, R., 2019. The role of local government in rural communities: culture-based development strategies. Local Govern. Stud. 45 (6), 848–868. https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1590200.

Wellbrock, W., Roep, D., Mahon, M., Kairyte, E., Nienaber, B., Domínguez Garćia, M.D., Kriszan, M., Farrell, M., 2013. Arranging public sector support to unfold collaborative modes of governance in rural areas. J. Rural Stud. 31, 420–429. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2013.10.002.

Wolford, W., 2007. From confusion to common sense: using political ethnography to understand social mobilization in the Brazilian Northeast. In: Joseph, L., Mahler, M., Auyero, J. (Eds.), New Perspectives in Political Ethnography. Springer, New York, 2007.

Woods, M., 2010. Rural. Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9780203844304.

JULKAISU
IV

Relying on LEADER? A place-based policy approach to the rural development of Finnish municipalities

Ella Mustakangas

Fennia - International Journal of Geography, 202(1), 37–54
https://doi.org/10.11143/fennia.137651

Julkaisu on lisensoitu Creative Commons Nimellä 4.0 International License CC-BY

Relying on LEADER? A place-based policy approach to the rural development of Finnish municipalities

ELLA MUSTAKANGAS

Mustakangas, E. (2024) Relying on LEADER? A place-based policy approach to the rural development of Finnish municipalities. *Fennia* 202(1) 37–54. https://doi.org/10.11143/fennia.137651

In Finnish rural development, the role of municipalities has proven to be modest, even though the place-based policy approach in principle gives them an important position. The main part of municipal rural development involves cooperation with LEADER groups, to which municipalities give priority. In this study I ask: What explains the current status of municipalities in place-based rural development, that is, the dominance of LEADER and the small scale of the municipalities' own rural development? The methodology is based on critical realism, and the analysis draws from semi-structured interviews conducted in three municipalities. The aforementioned state of local rural development is called demi-regularity, which is the starting point of the research. Using a thematic analysis developed by Tom Fryer for critical realist research, the study proposes three causal explanations for this observation, namely the idea of responsible local communities, the development policy of the shrinking municipality, and the challenges of projectification. According to the findings, the increased role of villages in rural development does not necessarily support the involvement of municipalities, but rather the opposite. The study also shows that when municipalities are primarily looking for (economic) growth, they have difficulties in trusting the potential of rural areas, let alone exploiting it. On the other hand, the challenges of projectification do not characterise LEADER projects in the same way as other municipal project work, making it tempting to rely on LEADER in municipal rural development. Overall, the study shows how strongly and differently LEADER is rooted in place-based rural development in Finland. In order to bring municipalities back into the scene, a broader discussion on the actual preconditions of municipalities in place-based rural development is needed.

Keywords: critical realism, thematic analysis, rural development, municipalities, LEADER

Ella Mustakangas (https://orcid.org/0000-0002-6327-0126), Faculty of Management and Business, Tampere University, Finland. E-mail: ella.mustakangas@tuni.fi

URN:NBN:fi:tsv-oa137651
DOI: 10.11143/fennia.137651

© 2024 by the author. This open access article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Introduction

In rural governance systems, the role of municipalities varies considerably depending on the national and international context (Douglas 2018). In the European Union, the contribution of municipalities to rural development has been specifically linked to the implementation of the LEADER programme, where municipalities have acted as public-sector partners for rural actors (Teilmann & Thuesen 2014; Pollermann *et al*. 2020; Gargano 2021). However, the place-based policy approach, which emphasises the cultural, social, and institutional characteristics of a place (Barca *et al*. 2012), potentially places municipalities in a much more important position in rural development. From a municipal perspective, the approach stresses interaction with rural communities (Winterton *et al*. 2014; Kumpulainen & Soini 2019), as well as place leadership and a local collective agency (Horlings *et al*. 2018). In Finland, the potential of municipalities in place-based rural development stems from the strong tradition of local democracy and the number of tasks they retain in local affairs (Haveri 2015). This article examines why this potential seems largely unrealised. Specifically, why do municipalities refrain from taking a more active role in place-based rural development, preferring the LEADER programme and keeping their own rural development practices modest or, in some cases, non-existent?

In Finland, municipalities are the focal point to generate viability, growth, and community well-being in their area (Makkonen & Kahila 2020). In rural contexts, essentially, all municipal policies have an impact on the area. Hence place-based rural development can be approached within the framework of national rural policy and its key concepts of broad and narrow rural policy (Kattilakoski *et al*. 2022). Such development consists of both integrating the rural perspective into the different administrative sectors of the municipality (broad rural policy) and of building local capacity and cooperation with rural communities through projects funded by the European Union's rural and regional development programmes (narrow rural policy). From this perspective, it can also be expected that rural municipalities will integrate the objectives and content of national rural policy and national municipal policy into their own development work, for example, by approaching local development issues from the perspectives of interdependence and environmental justice, promoting a new knowledge economy, smart adaptation, and multilocality (Kattilakoski *et al*. 2022; Valtiovarainministeriö 2022). The scope for the municipalities to pursue their own rural development therefore potentially goes well beyond the implementation of LEADER.

From a European perspective, the relation between municipalities and LEADER Local Action Groups (LEADER groups) has proven to be quite specific in Finland. First, it has been based on a tripartite principle put rigorously into practice in LEADER executive committees (Munck af Rosenschöld & Löyhkö 2015), which decentralises the decision-making between public, private, and third-sector actors (Kull 2009). Little is known of the dominant role of municipalities in implementing the LEADER programme, unlike in some other European countries (Furmankiewicz *et al*. 2010; Navarro *et al*. 2016). Instead, some have stated that Finnish municipalities are lagging in rural development and their position from the perspective of rural policy has remained weak (Hyyryläinen 2014; Kahila 2016; Hyyryläinen 2017). In a study by Kumpulainen and Soini (2019, 301), the interviewed representatives of villages even felt that "municipal officials and decision makers have turned their back on the development of rural areas". However, no precise answers for how and why municipalities have fallen by the wayside in rural development exist.

This article aims at opening the 'black box' of the municipal rural development in Finland, by exploring *what explains the current status of municipalities in place-based rural development, that is, the dominance of LEADER and the small scale of the municipalities' own rural development*. The methodology is based on critical realism, turning the analytical focus on the causal explanations of the observed phenomenon (Bhaskar 2008; Buch-Hansen & Nielsen 2020). The aforementioned state of municipal rural development in Finland is adopted as an empirical observation – a demi-regularity in critical realist terms (Lawson 1997) – that forms the point of departure for the deeper analysis. The potential causal explanations are examined by using a thematic analysis method elaborated for critical realist research by Fryer (2022). Empirically, I draw from 31 semi-structured interviews conducted in three municipalities. In the analysis, three causal explanations – the idea of responsible

local communities (Herbert-Cheshire & Higgings 2004; Nørgaard & Thuesen 2021), the development policy of the shrinking municipality (Syssner 2020), and the challenges of projectification (Godenhjelm *et al*. 2015) – are drawn inductively.

I will first briefly outline the starting points of place-based rural development at the municipal level. The next sections clarify the methodology, the critical realism approach, and introduce the thematic analysis. Before turning to the results, I describe how the demi-regularity of municipal rural development was reflected in the data. The analysis focuses on three causal explanations. In the concluding section, I summarise the main findings and reflect on the implications of the study in theory and practice.

Municipalities in place-based rural development: the state of play

Local policy environment for place-based rural development

Place-based rural development in Finnish municipalities consists of both broad and narrow rural policies. For the first, the conditions for municipalities changed significantly from the beginning of 2023 when a massive national reform of health and social services, implemented by the Finnish government, came into force. The reform transferred health, social, and rescue services from the municipalities to 21 counties. The impact of the reform goes to the very heart of the nature of municipalities, emphasizing their potential role in local community and economic development (Vakkala *et al*. 2021). Although the more specific consequences remain unknown, the abolition of a number of tasks will, at least in principle, give municipalities more room to manoeuvre in local development, which will also have an impact on the role of municipalities in place-based rural development.

For municipalities, policy instruments of narrow rural policy are diverse, and their implementation is mostly based on projects. The main sources of funding are the EU regional and rural development programmes, the European Agricultural Fund for Rural Development in particular, but also the European Regional Development Fund and the European Social Fund when their funding is specifically used for rural development. In the implementation of the programmes, the participation of municipalities is very much a political decision (see Jakola & Prokkola 2021). The exception is the LEADER programme funded by the European Agricultural Fund for Rural Development: in Finland, municipalities *must* participate in LEADER with a 'lump sum' for the entire programme period, leaving funding decisions for individual projects to the LEADER groups. In all projects (including LEADER), municipalities can act as project managers in addition to their role as financiers.

Additionally, municipalities have usually budgeted allowances for civic activity. However, in rural development such are typically modest, highlighting the villages' own responsibility for fundraising (Kumpulainen & Soini 2019). Additional funding can be received from the private sector, such as energy or mining companies, as shown by the data (interviews 8 and 12). The funding sources and the related role of the municipality are summarised in Table 1.

Table 1. The funding instruments of place-based rural development in Finnish municipalities.

Funding instrument	Projects financed by EU rural and regional programmes	Projects financed by LEADER	Municipal allowances for civic activity	Other funding (e.g. private enterprises)
The role of the municipality	Co-financier, Manager	Co-financier, Manager	Financier	Co-financier, Manager

The critical implications of the place-based approach at the municipal level

The research highlights a number of challenges that municipalities face in place-based development. For example, barriers to the use of this development approach have arisen from the wider institutional environment, such as outdated municipal legislation, as noted in Canada by Barrett and Vodden (2023). Similarly, in Sweden, Hermelin and Trygg (2022, 309) note that the conditions for place-based rural development have been characterised by "the mandatory and strongly institutionalised task of local authorities", which has led to "a precarious and unstable status for local development policy". Highly regulated conditions have been typical of the Nordic welfare states, although the situation in Finland is now somewhat changed.

Even in these circumstances success in place-based development is not a given. Today, very high expectations are placed on the innovativeness of municipalities (Makkonen & Kahila 2020). Project-based development also often involves bureaucracy and uncertainty, and the funds allocated to projects may not meet the real needs of municipalities (Kallert *et al*. 2021). There is evidence of a mismatch between programme priorities and local needs, which is likely to lead to inefficiencies in policy implementation (Jakola & Prokkola 2021).

In essence, place-based development can be seen as a reflection of neoliberal ideology, which emphasises the governance of communities and places through individual skills and empowerment (Tonts & Horsley 2019). However, the question arises, to what extent can development policies based on this ideology guarantee the vitality of rural areas? As Tomaney, Pike and Rodríguez-Pose (2010) point out, the importance of wider economic development structures and government institutions in regional development should not be ignored. They argue that national and international policies should be more explicit about supporting local and regional actors. From this perspective, the involvement of the local public sector in rural development grows important. Hence, in this paper, I will explore the ultimate reasons why Finnish municipalities have refrained from taking a more active role in rural development, through the lens of critical realism.

A critical realist approach to municipal rural development

The ontology of critical realism, demi-regularities and causal explanations

Studies in various academic fields have demonstrated the potential of critical realism as a research method (e.g. Ryan *et al*. 2012; Zachariadis *et al*. 2013; Hoddy 2019; Melia 2020; Hastings 2021). In rural research, the approach has been applied to some extent (e.g. Oksa 1998; Reid 2019; Kuhmonen 2023), yet given the methodological pluralism associated with critical realism (Danermark *et al*. 2019), many untapped opportunities for its application exist.

Critical realism provides a systematic way of examining what makes things happen – or *not* happen (*ibid*.). This study is about the latter. From a territorial perspective, this means that I am particularly interested in understanding the modesty of the role of municipalities in relation to 'deep' rural areas, such as rural heartlands and sparsely populated areas surrounding municipal population centres, including villages. These areas make up a large part of the studied municipalities[1]. Ontologically, *demi-regularity* and *causal explanation* lie at the heart of this approach.

According to critical realist ontology, reality exists independently of human consciousness, but it is stratified and consists of the empirical, actual, and deep domains (Bhaskar 2008). The empirical domain includes experiences and observations, being the narrowest part of reality. The actual domain consists of events and phenomena not necessarily observed or experienced. The deep domain is the broadest, including unobservable structures and mechanisms that cannot be approached directly. Analytically, the deep domain is of particular importance: the structures and mechanisms cause events that manifest themselves in the empirical and actual domains of reality. Consequently, in critical realist research, empirical analyses focus specifically on the deep domain and the causation it contains (Buch-Hansen & Nielsen 2020).

From the critical realist viewpoint, reality is characterised by demi-regularities. According to Lawson (1997, 204), it refers to "a partial event regularity which *prima facie* indicates the occasional,

but less than universal actualization of a mechanism or tendency, over a definite region of time-space". Demi-regularities thus signal that mechanisms or structures have activated in the deep domain of reality, bringing them out and maintaining them. Finding them, however, does not constitute in-depth analysis, since they are merely observations in the empirical domain of reality. Accordingly, Patomäki (2019, 195) points out that "it is the task of social scientists to move quickly from identifying them towards analysing the deeper social structures and causal complexities generating these manifest phenomena". In other words, the detection of demi-regularity should lead to the search for a causal explanation.

In critical realism, the concept of causality differs significantly from that of the positivists. Whereas the latter see causality as a horizontal cause-and-effect relationship between two phenomena, the causality of critical realism is vertical, with explanations of events rooted in underlying mechanisms and structures (Buch-Hansen & Nielsen 2020). The primary concern is to understand the nature and emergence of causality in a particular context, rather than find a generalisable causality (Danermark *et al*. 2019). Consequently, there has been debate about how critical realism relates to more interpretive philosophical orientations such as poststructuralism or social constructionism. While poststructuralists have criticised critical realism of falling into dualism – by making a clear distinction between agency and structure (e.g. Willmott 2005) – in social constructionism the relationship with critical realism has been seen as more synergistic. According to Al-Amoudi and Willmott (2011), critical realism and social constructionism are linked by epistemological relativism, and Elder-Vass (2012) argues that causal forces are equally at the root of discursive practices. The coexistence of these philosophies has been found useful, for example, in governance research (Newton *et al*. 2011).

In principle, causal explanations can be examined *a priori* or *a posteriori*, meaning that they can be based either on existing theories or extracted inductively from the data (Ryan *et al*. 2012). Most often, the analysis is a combination of both (e.g. Fletcher 2017). As Bhaskar states (2008, 186), since causal powers "can only be known, not shown to exist", the role of theories in explicating them is pivotal (also Danermark *et al*. 2019). At the same time, choosing theories that best explain the phenomenon contributes to the credibility of critical realist analysis (Isaksen 2016). The ontological starting points of this paper are presented in Figure 1.

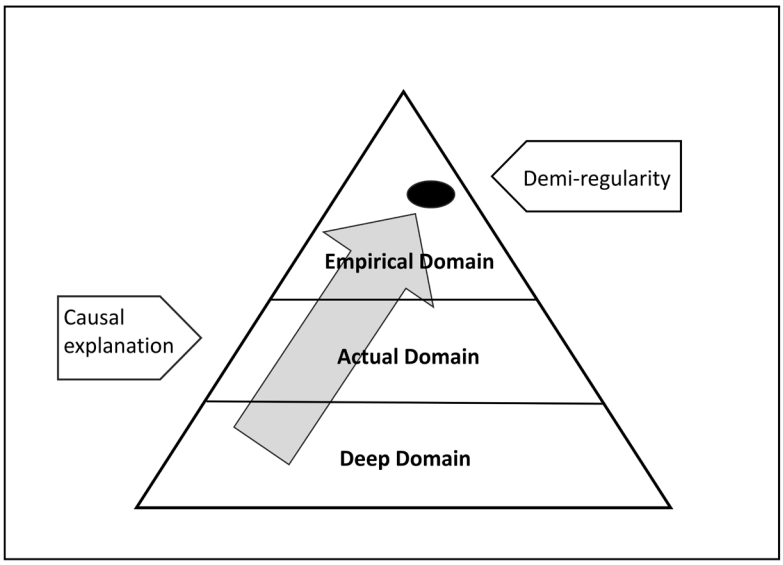


Fig. 1. The ontology of critical realism, demi-regularity, and the causal explanation.

Thematic analysis in critical realist research

The analysis follows the method of thematic analysis developed by Fryer (2022). Experiences, events, and causal mechanisms as its core concepts, this provides a clear framework for conducting analysis from a critical realist perspective. The method has some similarities with the critical realist thematic analysis developed by Wiltshire and Ronkainen (2021), which, nevertheless, is more nuanced and better carried out through research collaboration. In Fryer's version, instead, the definition of a theme is exclusively limited to a causal explanation, which "pushes researchers to produce causal explanations in their work" (Fryer 2022, 381). Therefore, I found this method ideal for my own research.

Fryer defines the ontology of the method as follows: (empirical) experiences are primarily located in the data, events are placed in the codes, and causality corresponds to the themes. In practice, it is based on a five-step procedure: 1) the researcher develops at least one causal research question by identifying the experiences/events of interest; 2) the data are prepared for analysis by becoming familiar with them; 3) codes are applied, developed, and reviewed; 4) themes (i.e. causal explanations) are developed and reviewed; 5) conclusions are drawn and the findings reported. Next, I describe how I used this method in this study.

Conducting the analysis for finding causation

The data consists of 31 semi-structured interviews, conducted in 2021–2022, in three rural municipalities in different parts of Finland: Kauhajoki in the west, Sodankylä in the north and Sotkamo in the east. All municipalities have a population density well below the national average (18.3 inhabitants per km^2), but they differ to some extent in terms of population development and the spatial distribution of inhabitants (Table 2.). In each case, local elected representatives, civil servants, village residents, and LEADER representatives were interviewed. The interviews focused on five topics: the municipality's development potential; villages and cooperation with them; the municipality's rural development work; the municipal strategy and its use in rural development; and rural development projects. To facilitate the discussion on the last topic, a list of projects in the municipality was presented to them.

Table 2. Figures on the population 2022 (Statistics Finland 2024).

Municipality (population)	Population change	Population density (inhabitants per km²)	Share of inhabitants in rural areas[a] (%)
Kauhajoki (12 750)	-140	9.8	34.9
Sodankylä (8 134)	-53	0.7	98.1
Sotkamo (10 345)	6	3.9	38.6

[a]These include rural areas close to urban areas, rural heartland areas and sparsely populated rural areas (Helminen *et al*. 2020).

In Fryer's method, step 1 focuses on the formulation of a causal research question, which can take place flexibly before or after data generation. In the beginning, I was interested in the roles that projects play in municipal rural development. However, I could formulate the causal research question – what explains the current status of municipalities in place-based rural development, that is, the dominance of LEADER and the small-scale of the municipalities' own rural development –only after I had familiarised myself with the existing data, from the perspective of place-based rural development. Then, an interesting finding emerged: in each municipality, LEADER groups and their projects were in a key position, while at the same time the municipalities' own rural development

seemed rather modest. Moreover, the municipalities willingly gave room to the LEADER groups in rural development. In critical realist terms, I had detected a demi-regularity that also reflected the existing research in municipal rural development. Focusing on causation, I then asked, what explains this? Consequently, as the research question was formulated when (re-)reading the data, step 1 was inherently linked with step 2.

Moving on to step 3, I started coding the data by using ATLAS.ti software. At this stage the coding was largely data driven: the aim was to describe the data as it appeared, as suggested by Fryer. In practice this meant focusing on the experiences of the interviewees and coding them into events of municipal rural development. At the same time, the inductive coding process produced more information on the demi-regularity. In step 3, I coded each municipality separately.

In the first round of coding, the number of codes became expectably relatively high: 234. To manage such a large number, Fryer suggests two ways to develop the codes: consolidation and standardisation. Accordingly, I combined the codes with a similar content (standardisation) and created more general concepts for similar ones (consolidation). As a result, the number of codes was reduced to 117. I also reviewed the codes constantly and renamed some of them to better reflect the data.

After finalising the coding, I focused on themes, or causal explanations (step 4). According to Fryer (2022, 375), "the causal explanations will try to outline how particular causal mechanisms produce the experiences and events we see in our data". As initial evidence of causality can be registered during the coding and the review of the initial codes (Wiltshire & Ronkainen 2021; Fryer 2022), I marked most of the codes with the labels 'projects', 'rural communities' and 'municipal development policy/politics', based on my theoretical pre-understanding. However, as Fryer stresses, the use of existing theories is crucial for making causal explanations theoretically valid. Thus, informed by previous research on the role of local communities in rural development, rural shrinkage, and the proliferation of projects in public organisations, I created three code groups for themes that reflected my interpretations of the causal explanations. Titled by the chosen theories they are: 'the idea of responsible local communities', 'the development policy of a shrinking municipality', and 'the challenges of projectification'. Each code group included codes from all municipalities. The first code group had 24 codes, the second 36, and the third 29, with a total of 487 excerpts.

In sum, by applying the critical realist thematic analysis method by Fryer (2022), I analysed the experiences of the interviewees and coded them into events, which made it possible to create causal explanations by grouping the codes into themes with the assistance of the existing theories. The analysis is illustrated in Figure 2. Before moving to step 5, to report the results, I outline the demi-regularity found in the data. In the analysis, I refer to the interviews with the numbers in brackets.

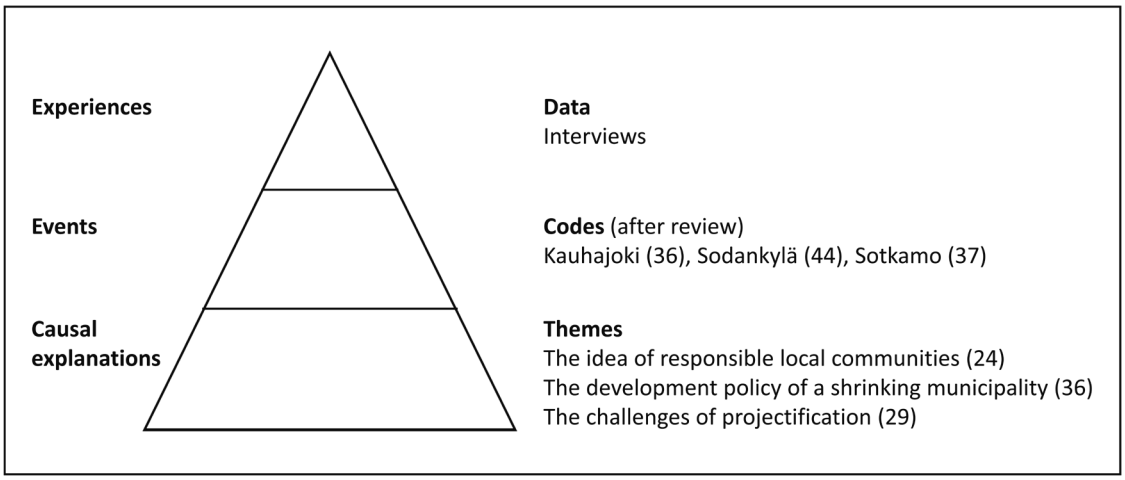


Fig. 2. The thematic analysis of the study.

Demi-regularity: The current status of municipalities in rural development

Demi-regularity refers to a rather enduring phenomenon, observed at the empirical level of reality, based on an activated mechanism or tendency (Lawson 1997). The demi-regularity of municipal rural development – the dominance of LEADER and the small scale of the municipalities' own rural development – was reflected both in the data and the existing research literature (Hyyryläinen *et al*. 2011; Kahila 2016), indicating its social relevance. In the analysis, 28 of the 117 codes were related to demi-regularity. Next, I will outline how the previous observations on the role of municipalities in rural development applied to the data.

LEADER groups were widely regarded as key agents of rural development (2, 3, 12, 18, 21, 23, 26). They were seen as "the natural partners of villages" (21), and LEADER funding was praised for matching the needs of local communities well (23). Additionally, when asking one local elected representative about rural development in his municipality, he immediately turned the attention to the local LEADER group and asked me whether I had visited their office (26). Even those who in general criticised projects approached LEADER positively (10, 17).

There is evidence of weak cooperation between municipalities and villages, especially in sparsely populated areas (Hyyryläinen *et al*. 2011). According to the data, some cooperation still exists but mainly for strengthening cooperation between villages and LEADER groups, rather than between villages and municipalities. For example, municipalities informed rural communities about LEADER funding (18, 23), helped them with their project applications (19, 20, 30), and provided interest-free temporary loans to village associations for project implementation (1, 3). The municipality of Sodankylä had also systematically encouraged village communities to form associations to apply for LEADER funding (18). Thus, the municipalities' own rural development was mostly based on the work of LEADER groups.

The interviewees implied that the budgeted allowances for village work in the municipalities were low (3, 11, 22, 28, 29) or even seen as symbolic (12). Concurrently, the expectations of village residents regarding development were noted to be usually modest (9). However, as addressed by two municipal officials, even a small sum of money was expected to make a difference at community level (8, 31). Thus, there seemed to be few pushing forces to change the municipalities' own rural development.

Taken together, these findings suggest that the municipalities rely heavily on LEADER in their rural development. Simultaneously, it means that the municipalities themselves remain in the background, which from a governance perspective can be seen as a (political) choice (see Hämäläinen & Németh 2022).

Causal explanations

The idea of responsible local communities

EU and national rural policies are built on the idea that rural communities take responsibility for their own development (Nousiainen & Pylkkänen 2013; Gargano 2021). At the same time, as Husu and Kumpulainen (2019) state, rural policy objectives have required a new kind of moral behaviour as the residents are expected to be increasingly interested in the development of their communities. They also argue that in this setting, "the state and municipalities are constructed as 'others', 'outsiders' who do not naturally belong to village life" (Husu & Kumpulainen 2019, 16). Hence, the first causal explanation is based on the idea of responsible local communities, which, according to the data, is not only the cornerstone of contemporary rural policy, but also frames the general position of municipalities in place-based rural development. The view that local communities take a significant responsibility for their development was shared both by the interviewed village activists and the municipal representatives (i.e. the civil servants and local elected representatives) (6, 17, 18, 19, 24, 26). Although their reasoning differed, the final causal effect was very similar, as shown below.

The interviewed village residents participated in the development of their villages to varying degrees, some of them very actively. In particular, in the interviews with the more active participants, the independent agency of the villages was highlighted. As one village activist said (19): "You often hear it said that the municipality does not do this or that, and there comes no help or such. But it's so much up to us. [...] I don't think the municipality should come and tell us what to do." Indeed, the

data provides one example where a municipality had consciously pursued a more prominent role in the development of villages. These experiences reveal that building a stronger partnership with empowered villages can be challenging and may not encourage the municipality to proceed any further but rather the opposite, as the findings from Sodankylä municipality illustrate.

As reported by Kitti, Ovaska and Wuori (2014), Sodankylä initiated a strategic cooperation with its villages in a project on the green economy. Yet, the endeavour failed. In the interviews, the attitude of the municipality was criticised. One village activist said that the municipality was very demanding when expecting new development initiatives from the village, which already put effort into LEADER projects (20). Another village activist stated that the municipality was rather unfamiliar with the local circumstances when suggesting a new development idea for the village (local bioenergy production). She condemned it by saying that the municipality did not consider that all the fodder produced in the village was used to feed cattle, and hardly any raw material was left for bioenergy production (19). Moreover, some other interviewees noted that the rural development projects of Sodankylä had sometimes been too visionary and detached from the everyday lives of the rural residents (16, 18). These observations show that the project ideas initiated by the municipality were considered 'top down', even if a genuine aim was to strengthen cooperation *with* the villages (1). Thus, in place-based rural development, adopting a more visible role can be difficult for the municipality. This makes it appealing to rely on an existing rural governance tool, the LEADER programme. Indeed, this is what happened in Sodankylä, as the municipality later withdrew to its current role (1, 22) and focused mainly on the LEADER policy in its rural development (18).

The idea of responsible local communities was also widely adopted by the representatives of the municipalities (2, 10, 22, 24, 26). These interviewees stressed the responsibility of the villages as a starting point for their sustainable development as well as for their cooperation with the municipality. As noted by one elected representative of Sodankylä (17): "The will must be found in the village. If there's no will, it's pointless for the municipality to put any money there." In Kauhajoki and Sotkamo, the elected representatives stressed the same issue by saying that "carried water does not stay in the well" (26) and that "the municipality cannot keep any village alive" (9). These comments reveal the current 'code of conduct' in place-based rural development from the municipal viewpoint: villages must show their own interest in development, and only then is it reasonable for the municipality to put effort into developing them. These findings resonate with the study of Herbert-Cheshire and Higgins (2004), who state that in governance, the development of rural communities is very much a local choice that determines the extent to which expert organisations will contribute. Thus, from a causal perspective, the responsibilization of local communities can mean that the municipalities are happy to 'wait' for initiatives to come from villages.

The causal effect of the idea of responsible local communities did not appear so clearly in the interviews of the LEADER representatives. However, it was indirectly present as they hoped that the municipalities would take a more prominent role in rural development. For example, it was expected that local elected representatives would become more familiar with the LEADER method and thus be able to inform rural actors about the funding effectively (7). The municipalities were even invited to take more responsibility in project management, specifically in cases where a suitable project coordinator was otherwise difficult to find (16). These views are much in line with what the interviews in general indicate about the causal effect of the idea of responsible local communities on municipal agency in place-based rural development.

The LEADER representatives also shared the view that the potential of rural areas has not yet been fully exploited in local development policy (7, 16, 29). These comments turn the analytical lens towards broader regional dynamics and their impact on local development policy. Consequently, the next section looks at the second causal explanation.

The development policy of a shrinking municipality

Shrinkage is often the result of long-term depopulation, which in Finland characterises the development of rural municipalities in particular (Makkonen *et al*. 2022). Therefore, it was not surprising that the concrete outcomes of shrinking were marked in all studied municipalities. The development of rural

areas was described as uneven as the vitality concentrated in villages in favourable areas (1, 6, 11, 24). Additionally, the shrinkage extended to population centres (8, 21), reflected as empty commercial premises on the streetscape (24, 25) and the diminishing number of working-aged people living in the municipality (19, 22). Consequently, the second causal explanation stems from the phenomenon of shrinkage and especially how the municipalities' own development policies are used to tackle it.

Several scholars argue that to ensure the quality of life in shrinking areas, development policies must change (Hospers 2014; Syssner 2020; Hagen *et al*. 2022). It is expected that growth will be understood from a new perspective, meaning disengagement from policy approaches that exclusively aim at increasing economic growth (Hospers 2014; Sousa & Pinho 2015). According to Syssner (2020), municipalities are in a key position to adapt to shrinkage and make choices between alternative policies. Accordingly, she calls for an explicit local adaptation policy to be formulated by the municipalities. The potential of rural areas can relate, for example, to digitalisation, sustainable movement, and the circular economy, as well as to approaching these areas as places for the elderly and/or temporary residents (Syssner 2022). Respectively, adhering to established policies and prevailing project ideas is a causal force that prevents positive change and restrains the municipality from strengthening its agency in rural development. As illustrated below, local development policies that largely aim at growth can explain the current position of the municipalities in place-based rural development.

Despite the above observations on shrinkage, the development policies in all three municipalities seemed quite growth-oriented. Sotkamo focused on tourism and winter sports, the promotion of which was very fruitful and resulted in Vuokatti becoming a well-known tourist resort and winter sports centre (11). In Sodankylä, projects facilitating the international mining industry were considered important (10, 13), as the mines have a significant impact on local vitality (19, 22). Kauhajoki focused on promoting local economic development in general, continuing the strong tradition of entrepreneurship in the area (21, 23).

The above development activities could be considered as municipal rural development, as all three municipalities are almost entirely rural. This point was highlighted in some interviews, used to mitigate the distinction between rural development and other municipal development (3, 12). However, numerous findings on the fading villages and the declining municipal population centres show that the current municipal development policies are not really adaptive and do not significantly contribute to rural viability. Based on the data, municipal development policy is not *de facto* rural development. Concurrently, this finding illuminates the contribution of the municipalities in place-based rural development: by pursuing their policies in the current way, the municipalities are rather modest players in rural development.

Nevertheless, the potential of rural areas was recognised in the interviews. In the light of global trends, such as the COVID-19 pandemic, the municipalities were seen as having “momentum” on which they should capitalise (2, 13). It was also noted that some people seek out remote rural areas to live and work (11, 14, 22), not to mention places closer to local population centres and potential jobs (12, 20). Opportunities were also seen in remote work, natural lifestyles, and small-scale rural tourism (11, 12, 22).

However, the ideas that represent an adaptive policy for shrinkage were not yet put into practice to a significant extent, maintaining the causality in question. Indeed, the interviews indicated a strong disbelief that the municipalities could significantly mitigate rural shrinkage. In Sodankylä, where many of the interviewees pointed to an increased demand for housing in the villages (14, 20, 22), the representatives of the municipality were reluctant to intervene in the situation, stressing that the market would take care of it (10, 22). The situation had not changed although a well-known social media influencer moved to one village, bringing visibility on different media channels to the municipality. For a time, Sodankylä municipality cooperated with the influencer in marketing, but the cooperation ended and much of the produced material, it was claimed, remain unused (14). In the interviews, this pioneer work to cope with the shrinkage was hardly mentioned, indicating its minor significance in the municipality’s development policy.

The ability of municipalities to influence rural development was also questioned in other interviews. In Kauhajoki, when asked if he had anything else to add at the end of the interview, an elected

representative began to talk about the extensive migration of local residents to America in the early 20th century and to Sweden in the 1970s (26). In the light of historical events, rural development seemed to him rather deterministic, explaining the increase in the number of rural schools as well as their decline. In Sotkamo, when talking about the declining villages, an elected representative (6) tactfully stated that "for them the story will probably be different, at least from the point of view of the municipality". Both views suggest that the municipality, as a local development agent, had little to do with rural shrinkage.

Thus, based on these findings, adherence to existing policy approaches (and undervaluing rural potential) in municipal policy-making is partly due to the difficulty of approaching shrinkage as a dominant rural phenomenon. This is very much in line with previous research (e.g. Manu *et al*. 2020). According to Syssner (2015; 2022), municipal policymakers fear stigmatisation if they use shrinkage as a starting point for policy. Consequently, this causal dynamic provides the third explanation for why municipalities are so willing to transfer responsibility for rural development to LEADER groups. Unless municipalities can reformulate their policies to address shrinkage, they are likely to continue to play a relatively modest role in place-based rural development.

The challenges of projectification

As projects symbolise efficiency and innovation (Nylén 2021), and are the main tools of local development, it is not surprising that all municipalities made efforts to use them. Kauhajoki was praised for having among its municipal staff professionals who were very skilled in using project funding and who made Kauhajoki's project activities lively (21, 30). In the same vein, Sotkamo strengthened its project expertise by hiring new staff (2, 4). Sodankylä had changed its approach to projects as municipal politics had become more critical of them. It was argued that, in the future, Sodankylä should focus only on projects that had practical relevance and directly supported local economic development (10, 22). The success of the projects was however not as clear-cut as these observations would suggest. Consequently, the third explanation for why municipalities have not gained a stronger foothold in place-based rural development lies in their project implementation.

In the research literature, the increase of projects is called projectification, referring to the profound change that projects have brought to public organisations and their way of working (Büttner & Leopold 2016; Fred 2020). A key question is, how do projects as temporary organisations fit into permanent institutions and how short-term projects are adapted to public policies, over a longer period of time (Sjöblom & Godenhjelm 2009; Mukhtar-Landgren & Fred 2019). Projectification stems, especially, from EU funding policies, such as regional and rural development programmes (Godenhjelm *et al*. 2015; Granberg *et al*. 2015), as a result of which projects have increased also in municipalities.

The views on projects were strikingly divided. Whereas LEADER projects were praised for their concreteness, municipal development projects were generally criticised and their results were considered weak or only temporary (4, 6, 10, 11, 12, 13, 22, 31). In Sodankylä and Sotkamo, most of the interviewees were frustrated with the project world. As one municipal official commented (31):

> How long will the world go on like this? We have people jumping from one project to another and trying desperately to accomplish something bigger. Or we get something done but what happens after that is not considered at all. We have a lot of them [projects] which don't really fit into our budget, don't fit into anywhere, and then things just remain... And then we have twenty-five-year-old guide signs, with the arrow pointing towards the sky because no one has remembered them. [...] The project world is probably really good and it's here to stay, but we should know how to adapt these activities to our organisation so that they would support instead of hampering it.

The excerpt encapsulates the essence of projectification in practice: the integration of projects into the municipal organisation is difficult, resulting in a causality that affects the current role of the municipalities in place-based rural development.

The observations above also turn the attention to the project management capabilities of the municipalities. Based on the data, succeeding in project management requires work and puts pressure on municipal officials. Indeed, two officials from different municipalities reported very similarly about

their limited resources for contributing to projects in parallel with their other duties (22, 23). One official explained (22):

> When these people are recruited, they need active guidance from us. You can't leave it so that the project manager is chosen and you just give him the project application and say that let's come back in a year to see what you've achieved. I work weekly with these projects even though basically they don't belong to me.

The above interviewee also saw that, should project manager lack support, there is a risk that the project will not achieve the expected results, municipal financing will not pay itself back, and there will probably be problems with well-being at work as well. As Fred (2020) states, project fatigue occurs especially as project objectives prove unrealistic. Yet, we can ask to what extent the municipality's project management capability influences performance. Is it possible that project objectives prove to be unrealistic due to poor management, which understandably also increases the criticism of projects? If that is the case, the crux of the causal explanation related to projectification is the municipalities' project management capability, and there seems to be an urgent need for improvement if municipalities want a greater foothold in place-based rural development. Along the same lines, Kuura (2010, 153) advocates that "governments should give much more credit to project management" and calls for a particular (local) policy regarding project management practices.

According to Maylor and others (2006), one potential mechanism to improve the situation is the establishment of programmes, known as programmification, which provides the link between projects and governance (also Nylén 2021). Although this does not eliminate the need for support at the project level, it could provide a means of linking projects to the long-term plans of municipalities, thereby alleviating the core challenge of projectification. However, there was little evidence of this in the data, as it was only in Sodankylä that programmification had played a significant role in coordinating projects. The local mining programme and the bio-economy programme were of particular importance (1, 12), but both had become outdated. An update of the mining programme was planned (22), but the bio-economy programme, with its specific focus on rural development, was no longer implemented. In fact, the importance of the latter collapsed in tandem with increasing criticism of the projects (1), pointing to the key role of local decision-making in rural development. In the descriptions of contemporary rural development in Sodankylä, the bio-economy programme did not play a significant role (13, 17, 18).

Another example is Sotkamo. Although programming in this case was carried out at the regional level, it also had an impact on rural development at the municipal level. Previously, in Kainuu Province, the regional authority of the central government (ELY Centre) funded regional rural thematic programmes to coordinate rural development, which were implemented by a number of regional organisations. Reflecting on this period, a municipal representative said that the programmes had led to a proliferation of rural projects (8). From Sotkamo's viewpoint this seemed ambiguous because, as the interviewee explained, the municipality did not want to become a project actor at that time. Secondly, the municipality had been very cautious about rural development as LEADER funding was primarily aimed at villages. In result, Sotkamo chose to support its villages directly with municipal grants. It was claimed that, as a result of these events, the municipality's project activities in rural development remained modest (8). Projectification and the related dynamics thus provide a possible explanation for the lack of rural projects in Sotkamo, which I discuss in depth elsewhere (Mustakangas & Vihinen 2024).

Overall, the interviewees' experiences show that, as Nylén (2021, 3) states, "projects can be a crude method of organising development work", that is, their temporality and contextuality may not correspond to the reality of development. In the light of these observations, the funding of LEADER projects seems to be a fairly clear way for municipalities to promote rural development. LEADER represents rural development *per se*, and in the Finnish context its administrative procedures are clear, including the role of the municipality (Munck af Rosenschöld & Löyhkö 2015). Thus, by emphasising rural development within the LEADER programme, municipalities do not have to face the challenges of projectification in the same way as in projects in general. Nevertheless, as municipalities finance LEADER, they are actively involved in rural development – at least from their own viewpoint.

Concluding discussion: broadening perspectives on place-based rural development in municipalities

In this study, my aim has been to explain why municipalities have remained secondary players in rural development in Finland, giving priority to LEADER groups and the local actors involved. Utilising the methodology of critical realism and with the support of rural and regional development literature, I examined three causal explanations to answer the research question. The explanations found – the idea of responsible local communities, the development policy of a shrinking municipality, and the challenges of projectification – provide a detailed picture of what is really happening in municipalities in terms of rural development.

The first causal explanation relates to rural policy and its impact at the village level. The village activists and municipal representatives shared the view that villages are the most relevant actors in rural development. This notion also formed the starting point of the municipalities' own rural actions: the initiative for cooperation is primarily expected to come from the villages. However, at the same time, it may explain why the municipalities appear rather passive in rural development. On the other hand, if the municipality takes the initiative, in the worst case it may step on the toes of village communities by bringing development ideas from the top down. Thus, from the municipal viewpoint, it can be tempting to regard LEADER groups as the primary partners of villages. In sum, the strengthened role of villages in rural development does not inevitably support the involvement of municipalities; rather, the causal effect can be the opposite.

Second, the study revealed that in shrinking municipalities, current development policies work poorly as a means of rural development. Based on their experience, municipalities are primarily seeking (economic) growth, which makes it difficult to trust the potential of rural areas, let alone exploit it. Consequently, the municipalities can play a rather minor role in rural development. Thus, by underpinning the previous findings on shrinkage as a (politically) difficult issue for municipal decision-making (Syssner 2015), the study provides evidence for why the responsibility for rural development in municipalities is so willingly given to LEADER groups.

The third causal explanation draws from projects and their utilisation in municipal development work. The project world is challenging for municipalities. It is difficult to take advantage of projects, which are always temporary, and the lack of project management capacity in municipal organisations does not make it any easier. In some cases, programmification has been used to coordinate projects, although even then the results have not been very convincing. LEADER projects, on the other hand, are valued: compared to other projects, they often produce tangible results. Moreover, from the municipal perspective, their implementation is fairly unambiguous due to their well-established funding and management procedures. The results thus show that the challenges of projectification do not characterise LEADER projects in the same way as other municipal project work – helping to explain the current role of municipalities in rural development.

The role of municipalities in rural development is not a new research topic. Since Finland joined the European Union and rural development has been implemented through programmes and projects, the issue has been addressed in various studies (e.g. Karhio 2000; Rantama 2002; Mustakangas *et al*. 2004; Uusitalo 2009). As the research design already showed, it is also not new that municipalities seem to rely on LEADER groups for the development of rural areas. This study provides insight into why this is the case and makes the dynamics of (intra)municipal rural development more visible. In doing so, it broadens the perspective beyond more conventional explanations, such as the view of rural projects as a funding resource, from which, as discussed by Nousiainen (2011), the relationship between municipalities and LEADER groups has already been addressed. Thus, I propose that the resource-based view is only one explanation of how municipalities participate in rural development (see Syssner & Meijer 2017).

The three causal explanations observed show how strongly and differently the LEADER groups are rooted in place-based rural development in Finland. Without LEADER, rural development at local level would be much more modest in terms of resources, agents, and modes of action. At the same time, I could argue that when municipalities leave rural development to LEADER groups, they have understood the essence of neoliberal rural development policy and also acted accordingly (see

Nousiainen & Pylkkänen 2013; Husu & Kumpulainen 2019). In this sense, the choices of Finnish municipalities cannot be much faulted. Another question is whether the focus on creating space for other local actors is essentially rural governance. This is quite different from what, for example, Borén and Schmitt (2022) stress that place-based development requires from a governance perspective. According to them, it means creating the networks of deep learning that enable mutual trust and the use of collective capacities in action. With this in mind, I would argue that there is still a lot of work to be done in the municipalities with regard to local rural policies and the use of related instruments to govern rural development.

The central role of municipalities in place-based rural development is also underlined by the national municipal policy, which increasingly emphasises the differentiation of municipalities (Valtiovarainministeriö 2022). The current policy pays particular attention to rural shrinkage, which should be seen from a new perspective – not as a burden but as an *opportunity* for strategic development. For municipalities, these views can be seen as a call for a stronger role in broad rural policy and to discuss rural issues openly in local policy-making, without fear of stigmatisation. A key issue is to recognise the territoriality of the municipality. What does shrinkage mean in 'deep' rural areas and what does it mean in municipal population centres? In my view, both issues should be addressed strategically.

The methodology of critical realism provided an access to the actual events of municipal rural development in Finland, and the inductively drawn initial causal explanations were considered in relation to contemporary rural and regional development theories. Therefore, it is possible that the causal explanations that I have examined here have, at least provisionally, the most explanatory power for the phenomenon under study (Buch-Hansen & Nielsen 2020). In practice this means that the challenges faced by the municipalities in project-based development are probably not uncommon. Similarly, the study sheds light on the positionality of municipal officials in projects and feelings of frustration with project-based development. Therefore, when municipalities are expected to adopt a place-based approach to development, particular attention should be paid to their actual capacity to do so, especially in relation to projects.

Overall, the examination of the three causal explanations has shed light on the conditions of municipal agency in place-based rural development. However, the concept of agency could have also been used more analytically. This concept would have made it possible to highlight the differences between municipalities in terms of the composition of actors and power relations, and to show that peripheral areas are indeed quite heterogeneous in terms of their development opportunities, as suggested by Nilsen, Grillitsch and Hauge (2023). At the same time, approaching municipalities from an agency perspective would have shifted the analytical focus even more towards seeing them as political communities, as Häkli (1993) has pointed out already some thirty years ago. By talking about the municipality as an agent, we help to create an image that people living in the area can identify with, rely on and work for (Zimmerbauer 2008). Today, this kind of language is necessary because, in my view, at the heart of place-based (rural) development lies a fairly strong belief in the capacity of municipalities to act.

Notes

[1] According to the national urban-rural classification, the three observed municipalities include four types of rural areas: local centres in rural areas, rural areas close to urban areas, rural heartland areas and sparsely populated rural areas (Helminen *et al*. 2020).

Acknowledgements

I would like to thank Research Professor Hilkka Vihinen and Professor Jouni Häkli for carefully reading earlier versions of this article and for their valuable comments during the research process. The research for this paper was financially supported by Keskitien säätiö, to whom I would like to express my gratitude for making this research possible.

References

Al-Amoudi, I. & Willmott, H. (2011) Where constructionism and critical realism converge: interrogating the domain of epistemological relativism. *Organization Studies* 32(1) 27–46. https://doi.org/10.1177/0170840610394293

Barca, F., McCann, P. & Rodríguez-Pose, A. (2012) The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science* 52(1) 134–152. https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x

Barrett, J. & Vodden, K. (2023) Partnerships in place: facilitating rural local government entrepreneurialism in Newfoundland and Labrador. *Canadian Geographies* 67(1) 188–197. https://doi.org/10.1111/cag.12814

Bhaskar, R. (2008) *A Realist Theory of Science*. 3rd ed. Routledge, Abigdon.

Borén, T. & Schmitt, P. (2022) Knowledge and place-based development – towards networks of deep learning. *European Planning Studies* 30(5) 825–842. https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1928042

Buch-Hansen, H. & Nielsen, P. (2020) *Critical Realism. Basics and Beyond*. Macmillan, London.

Büttner, S. M. & Leopold, L. M. (2016) A 'new spirit' of public policy? The project world of EU funding. *European Journal of Cultural and Political Sociology* 3(1) 41–71. https://doi.org/10.1080/23254823.2016.1183503

Danermark, B., Ekström, M. & Karlsson, J. C. (2019) *Explaining Society: Critical Realism in the Social Sciences*. 2nd ed. Routledge, Abingdon, Oxon. https://doi.org/10.4324/9781351017831

Douglas, D. J. (2018) Governance in rural contexts: toward the formulation of a conceptual framework. *EchoGéo* (43) 1–15. https://doi.org/10.4000/echogeo.15265

Elder-Vass, D. (2012) Towards a realist social constructionism. *Sociologia* 70 9–24. https://doi.org/10.7458/SPP2012701208

Fletcher, A. (2017) Applying critical realism in qualitative research: methodology meets method. *International Journal of Social Research Methodology* 20(2) 181–194. https://doi.org/10.1080/13645579.2016.1144401

Fred, M. (2020) Local government projectification in practice – a multiple institutional logic perspective. *Local Government Studies* 46(3) 351–70. https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1606799

Fryer, T. (2022) A critical realist approach to thematic analysis: producing causal explanations. *Journal of Critical Realism* 21(4) 365–384. https://doi.org/10.1080/14767430.2022.2076776

Furmankiewicz, M., Thompson, N. & Zielińska, M. (2010) Area-based partnerships in rural Poland: the post-accession experience. *Journal of Rural Studies* 26(1) 52–62. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2009.05.001

Gargano, G. (2021). The bottom-up development model as a governance instrument for the rural areas. The cases of four local action groups (LAGs) in the United Kingdom and in Italy. *Sustainability* 13 9123. https://doi.org/10.3390/su13169123

Godenhjelm, S., Lundin, R. A. & Sjöblom, S. (2015) Projectification in the public sector – the case of the European Union. *International Journal of Managing Projects in Business* 8(2) 324–348. https://doi.org/10.1108/IJMPB-05-2014-0049

Granberg, A., Andersson, K. & Kovách, I. (2015) Introduction: LEADER as an experiment in grass-root democracy. In Granberg, L., Andersson, K. & Kovách, I. (eds.) *Evaluating the European Approach to Rural Development*, 1–12. Ashgate, Surrey.

Hagen, A., Higdem, U. & Overvåg, K. (2022) Planning to meet challenges in shrinking rural regions. Towards innovative approaches to local planning. *Fennia* 200(2) 175–190. https://doi.org/10.11143/fennia.119752

Hastings, C. (2021) A critical realist methodology in empirical research: foundations, process, and payoffs. *Journal of Critical Realism* 20(5) 458–473. https://doi.org/10.1080/14767430.2021.1958440

Haveri, A. (2015) Nordic local government: a success story, but will it last? *International Journal of Public Sector Management* 28(2) 136–149. https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2014-0118

Helminen, V., Nurmio, K. & Vesanen, S. (2020) *Kaupunki-maaseutu-alueluokitus 2018*. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2020. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-5172-9

Herbert-Cheshire, L. & Higgins, V. (2004) From risky to responsible: expert knowledge and the governing of community-led rural development. *Journal of Rural Studies* 20(3) 289–302. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2003.10.006

Hermelin, B. & Trygg, K. (2022) Decentralised development policy: a comparative study on local development interventions through municipalities in Sweden. *European Urban and Regional Studies* 29(3) 297–311. https://doi.org/10.1177/09697764211054773

Hoddy, E. T. (2019) Critical realism in empirical research: employing techniques from grounded theory methodology. *International Journal of Social Research Methodology* 22(1) 111–124. https://doi.org/10.1080/13645579.2018.1503400

Horlings, L. G., Roep, D. & Wellbrock, W. (2018) The role of leadership in place-based development and building institutional arrangements. *Local Economy* 33(3) 245–268. https://doi.org/10.1177/0269094218763050

Hospers, G-J. (2014) Policy responses to urban shrinkage: from growth thinking to civic engagement. *European Planning Studies* 22(7) 1507–1523. https://doi.org/10.1080/09654313.2013.793655

Husu, H-M. & Kumpulainen, K. (2019) Promoting neoliberal ideology in Finnish rural community development: the creation of new moral actors. *Local Government Studies* 45(6) 893–912. https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1635015

Hyyryläinen, T. (2014) Kuntainstituution kasvun ja erilaistuvan paikalliskehityksen välinen jännite maaseutupolitiikan lähtökohtana. In Lundström, N. & Virkkala, S. (eds.) *Maaseutu, yliopisto ja yhteiskunta. Juhlakirja Hannu Katajamäen 60-vuotispäiväksi*, 63–77. Acta Wasaensia No 246. Aluetiede II, Vaasan yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-406-3

Hyyryläinen, T. (2017) Maaseutu ja paikkaperustaisen hallinnan tulevaisuus. In Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen K. & Pekola-Sjöblom, M. (eds.) *Tulevaisuuden kunta*, 188–205. Acta nro 264, Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Hyyryläinen, T., Katajamäki, H., Piispanen, S. & Rouhiainen, V. (2011) Neoendogeenisen maaseutupolitiikan ilmeneminen kylätoiminnassa. *Maaseudun Uusi Aika* 2 20–38. http://www.mua-lehti.fi/wp-content/uploads/2018/02/MUA_2011_2_a_Hyyrylainen.pdf 24.1.2024.

Häkli, J. (1993) Seudulliset strategiat ja vallan perspektiivi – kunta toimijana ja kansalaisyhteiskuntana. In Iisakkala, J. (ed.) *Näkökulmia seutuistumiseen*, 5–23. Sarja A, Aluetieteen laitos, Tampereen yliopisto, Tampere.

Hämäläinen, P. & Németh, S. (2022) The Finnish way of CLLD: place-based or half-hearted implementation? *European Planning Studies* 30(5) 879–898. https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1928049

Isaksen, K. R. (2016) Reclaiming rational theory choice as central: a critique of methodological applications of critical realism. *Journal of Critical Realism* 15(3) 245–262. https://doi.org/10.1080/14767430.2016.1169369

Jakola, F. & Prokkola, E-K. (2021) *Voidaanko rakennerahastoilla vaikuttaa? Kuntien näkökulma.* Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisu 38. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2021/02/38_rakennerahastot.pdf 24.1.2024.

Kahila, P. (2016) Paikkaperustaisuuden kehittäminen vahvasti paikkaperustaisessa maassa. In Luoto, I., Kattilakoski, M. & Backa, P. (eds.) *Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta*, 59–72. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 25/2016. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-118-0

Kallert, A., Bernd, B., Miesner, M. & Naumann, M. (2021) The cultural political economy of rural governance: regional development in Hesse (Germany). *Journal of Rural Studies* (87) 327–337. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.09.017

Karhio, K. (2000) Paikallisen kumppanuuden pitkä tie. In Hyyryläinen, T. & Rannikko, P. (eds.) *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä*, 78–107. Vastapaino, Tampere.

Kattilakoski, M., Husberg, A., Kuhmonen, H-M., Rutanen, J., Vihinen, H., Töyli, P., Lukkari, T., Osmonen, E., Väre, T. & Åström, C. (2022) *Countryside renewing with the times – rural policy programme 2021–2027*. Publications of the Ministry of Agriculture and Forestry 2022: 13, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-380-0

Kitti, L., Ovaska, U. & Wuori, O. (eds.) (2014) *Vihreän talouden toimintamalli. Tapaustutkimus Sodankylästä*. MTT Raportteja 168. MTT, Jokioinen. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-575-2

Kuhmonen, I. (2023) *Imprisoned by the regime? Farmer agency and farm resilience in the making of a sustainable food system*. JUY Dissertations 730. University of Jyväskylä, School of Business and Economics. http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-9854-7

Kull, M. (2009) Local and regional governance in Finland. A study in institutionalisation, transformation and europeanisation. *Halduskultuur* 10 22–39. https://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/20/23 24.1.2024.

Kumpulainen, K. & Soini, K. (2019) How do community development activities affect the construction of rural places? A case study from Finland. *Sociologia Ruralis* 59(2) 294–313. https://doi.org/10.1111/soru.12234

Kuura, A. (2010) A policy for development of project management. Projektijuhtimise arendamise poliitika. *Estonian Discussions on Economic Policy* 18 139–155. https://doi.org/10.15157/tpep.v18i0.877

Lawson, T. (1997) *Economics and Reality.* 1st ed. Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9780203195390

Makkonen, T., Inkinen, T. & Rautiainen, S. (2022) Mapping spatio-temporal variations of shrinkage in Finland. *Fennia* 200(2) 137–156. https://doi.org/10.11143/fennia.119495
Makkonen, T. & Kahila, P. (2020) Vitality policy as a tool for rural development in peripheral Finland. *Growth and Change* 52(2) 706–726. https://doi.org/10.1111/grow.12364
Manu, S., Lähteenmäki-Smith, K., Siltanen, K. & Huttunen, J. (2020) Kuntastrategiat paikallisen elinvoiman tekijöinä ja sanoittajina – "oikean kokoinen kaupunki" supistumisen olosuhteissa. *Terra* 132(2) 154–157. https://terra.journal.fi/article/view/95229/57596 24.1.2024.
Maylor, H., Brady, T., Cooke-Davies, T. & Hodgson, D. (2006) From projectification to programmification. *International Journal of Project Management* 24(8) 663–674. https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2006.09.014
Melia, S. (2020) Learning critical realist research by example: political decision-making in transport. *Journal of Critical Realism* 19(3) 285–303. https://doi.org/10.1080/14767430.2020.1765643
Mukhtar-Landgren, D. & Fred, M. (2019) Re-compartmentalizing local policies? The translation and mediation of European structural funds in Sweden. *Critical Policy Studies* 13(4) 488–506. https://doi.org/10.1080/19460171.2018.1479282
Munck af Rosenschöld, J. & Löyhkö, J. (2015) LEADER and local democracy: a comparison between Finland and the United Kingdom. In Granberg, L., Andersson, K. & Kovách, I. (eds.) *Evaluating the European Approach to Rural Development*, 13–31. Ashgate, Surrey.
Mustakangas, E., Kiviniemi, M. & Vihinen, H. (2004) *Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä.* Maa- ja elintarviketalous 57. MTT, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:951-729-904-4
Mustakangas, E. & Vihinen, H. (2024) How do municipal strategies work in rural development? A critical realist case study. *Journal of Rural Studies* 106, 103215. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2024.103215
Navarro, F. A., Woods, M. & Cejudo, E. (2016) The LEADER initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in rural development programmes. The cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis* 56(2) 270–288. https://doi.org/10.1111/soru.12079
Newton, T., Deetz, S. & Reed, M. (2011) Responses to social constructionism and critical realism in organization studies. *Organization Studies* 32(1) 7–26. https://doi.org/10.1177/0170840610394289
Nilsen, T., Grillitsch, M. & Hauge, A. (2023) Varieties of periphery and local agency in regional development. *Regional Studies* 57(4) 749–762. https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2106364
Nousiainen, M. (2011) *Hallinta, osallistuminen ja toimijuus - tulkintoja suomalaisen LEADER-toiminnan poliittisuuksista.* Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Seinäjoki.
Nousiainen, M. & Pylkkänen, P. (2013) Responsible local communities – a neoliberal regime of solidarity in Finnish rural policy. *Geoforum* 48 73–82. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.04.015
Nylén, E-J. A. (2021) Projectified governance and sustainability transitions: how projects and framework programmes can accelerate transition processes. *Environmental Policy and Governance* 31(6) 605–618. https://doi.org/10.1002/eet.1957
Nørgaard, H. & Thuesen, A. A. (2021) Rural community development through competitions, prizes, and campaigns: the villagers' perspective. *Journal of Rural Studies* 87 465–473. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.03.006
Oksa, J. (1998) *Syrjäkylä muutoksessa*. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 30, Joensuu.
Patomäki, H. (2019) The promises of critical realism in the 2020s and beyond. *Teoria Polityki* 3 189–200. https://doi.org/10.4467/25440845TP.19.010.10293
Pollermann, K., Aubert, F., Berriet-Solliec, M., Laidin, C., Lépicier, D., Pham, H.V., Raue, P. & Schnaut, G. (2020) Leader as a European policy for rural development in a multilevel governance framework: a comparison of the implementation in France, Germany and Italy. *European Countryside* 12(2) 156–178. https://doi.org/10.2478/euco-2020-0009
Rantama, E. (2002) *Uudet instituutiot omaehtoisen kehittämisen tukena*. Acta Universitatis Tamperensis 879, Tampere University. https://urn.fi/urn:isbn:951-44-5400-6
Reid, S. (2019) The rural determinants of health: using critical realism as a theoretical framework. *Rural and Remote Health* 19 5184. https://doi.org/10.22605/RRH5184
Ryan, A., Tähtinen, J., Vanharanta, M. & Mainela, T. (2012) Putting critical realism to work in the study of business relationship processes. *Industrial Marketing Management* 41(2) 300–311. https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2012.01.011
Sjöblom, S. & Godenhjelm, S. (2009) Project proliferation and governance. Implications for environmental management. *Journal of Environmental Policy & Planning* 11(3) 169–185. https://doi.org/10.1080/15239080903033762
Sousa, S. & Pinho, P. (2015) Planning for shrinkage: paradox or paradigm. *European Planning Studies* 23(1) 12–32. https://doi.org/10.1080/09654313.2013.820082
Statistics Finland (2024) Key figures on population by region, 1990–2022. https://statfin.stat.fi/PxWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/ 24.1.2024.

Syssner, J. (2015) Planning for shrinkage? Policy implications of demographic decline in Swedish municipalities. *Ager. Revista de Estudios Sobre Despoblación y Desarrollo Rural* 20 7–31. https://doi.org/10.4422/ager.2015.14

Syssner, J. (2020) *Pathways to demographic adaptation. Perspectives on policy and planning in depopulating areas in Northern Europe.* SpringerBriefs in Geography. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-34046-9

Syssner, J. (2022) What can geographers do for shrinking geographies? *Fennia* 200(2) 98–119. https://doi.org/10.11143/fennia.120536

Syssner, J. & Meijer, M. (2017) Informal planning in depopulating rural areas: a resource-based view on informal planning practices. *European Countryside* 9(3) 458–472. https://doi.org/10.1515/euco-2017-0027

Teilmann, K. A. & Thuesen, A. A. (2014) Important types of LAG-municipality interaction when collaborating on rural development: lessons from Danish LEADER LAGs. *International Journal of Rural Management* 10(1) 21–45. https://doi.org/10.1177/0973005214526501

Tomaney, J., Pike, A. & Rodríguez-Pose, A. (2010) Local and regional development in times of crisis. Neoliberalism and its legacies. *Environment and Planning A: Economy and Space* 42(4) 771–779. https://doi.org/10.1068/a43101

Tonts, M. & Horsley, J. (2019) The neoliberal countryside. In Scott, M., Gallent, N. & Gkartzios, M. (eds.) *The Routledge Companion to Rural Planning*. 1st ed. Routledge, New York.

Uusitalo, E. (2009) *Maaseutu – väliinputoajasta vastuunkantajaksi: maaseutupolitiikan itsenäistyminen alue- ja maatalouspolitiikan puristuksessa.* Ruralia-instituutti, Helsingin yliopisto, Mikkeli. http://hdl.handle.net/10138/17931

Vakkala, H., Jäntti, A. & Sinervo, L-M. (2021) Redefining local self-government: Finnish municipalities seeking their essence. In Bergström, T., Franzke, J., Kuhlmann, S. & Wayenberg, E. (eds.) *The Future of Local Self-Government*, 43–54. Palgrave Studies in Sub-National Governance. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1007/978-3-030-56059-1_4

Valtiovarainministeriö (2022) *Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-910-8

Willmott, H. (2005) Theorizing contemporary control: some post-structuralist responses to some critical realist questions. *Organization* 12(5) 747–780. https://doi.org/10.1177/1350508405055947

Wiltshire, G. & Ronkainen, N. (2021) Realist approach to thematic analysis: making sense of qualitative data through experiential, inferential and dispositional themes. *Journal of Critical Realism* 20(2) 159–180. https://doi.org/10.1080/14767430.2021.1894909

Winterton, R., Hulme Chambers, A., Farmer, J. & Munoz, S-A. (2014) Considering the implications of place-based approaches for improving rural community wellbeing: the value of a relational lens. *Rural Society* 23(3) 283–295. https://doi.org/10.1080/10371656.2014.11082071

Zachariadis, M., Scott, S. & Barrett, M. (2013) Methodological implications of critical realism for mixed-methods research. *MIS Quarterly* 37(3) 855–879. https://doi.org/10.25300/MISQ/2013/37.3.09

Zimmerbauer, K. (2008) *Alueellinen imago ja identiteetti liikkeessä*. Julkaisuja 15. Ruralia-instituutti, Helsingin yliopisto, Seinäjoki. http://hdl.handle.net/10138/17929

Copyright of Fennia is the property of Geographical Society of Finland and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.