

Kuntalaiset palveluita tuottamassa – maaseudun yhteisölähtöinen palvelutuotanto kunnan viranomaisten legitimaatiopuhunnan ristiaallokossa

Katja Rinne-Koski & Merja Lähdesmäki

Tiivistelmä

Monen maaseutukylän lähipalvelut ovat siirtyneet kuntakeskuksiin tai loppuneet. Kyläyhteisöissä onkin jouduttu pohtimaan asukkaiden omaa vastuunottoa hyvinvoinnin ja palveluiden tuottamisessa. Yksi keino vastata vaillinaiseen palvelutarjontaan on paikallisyhteisöjen omaehtoinen palvelutuotanto yhteisölähtöisen yhteiskunnallisen yrittäjyyden keinoin. Artikkelissa tutkitaan, miten kylien kehittämistä vastaavat kunnan viranomaiset suhtautuvat asukkaiden vastuunottamiseen omasta hyvinvoinnistaan yhteisölähtöisen yhteiskunnallisen yrittäjyyden keskustelukäytänteissä ja millaista kuntalaisuutta se luo.

Artikkelin aineistona käytetään vuonna 2017 toteutettuja virikehaastatteluja, joissa käsiteltiin Etelä-Pohjanmaan kylien kehittämistä vastaavien viranomaisten näkemyksiä alueen asukkaiden omaehtoisesta palvelutuotannosta. Haastateltavana oli 11 kuntatoimijaa, joiden suhtautumista asukkaiden omaehtoiseen hyvinvoinnin tuottamiseen analysoitiin palvelutuotannolle annetun diskursiivisen (de)legitimaation ja asukkaille annettujen subjektipositioiden kautta.

Tulokset osoittavat yhteisölähtöisen yhteiskunnallisen yrittäjyyden olevan eräänlaista instituution muutostyötä, joka koskee sekä kuntia että kylätoimintaa. Kuntatoimijat suhtautuvat asukkaiden palvelutuotantoon ristiriitaisesti: asukkaille annetaan mahdollisuus osallistua palvelutuotantoon, mutta vain tietyiltä osin. Osittaisesta delegitimaatiosta huolimatta kuntatoimijoiden puhunta vie kylätoimintaa kohti asukkaiden lisääntyvää vastuunottoa omasta hyvinvoinnistaan ja lähipalveluiden tuottamisesta osana kunnan palvelutuotannon verkostoa.

Avainsanat:

yhteisölähtöinen yhteiskunnallinen yrittäjyys, kylätoiminta, omaehtoinen palvelutuotanto, virikehaastattelu, legitimaatio, kunnat

Abstract

Along with relocation or closing down of local services, it has become necessary to consider communities' own responsibility for providing their well-being and services. One way to respond to inadequate service provision is through community-based social entrepreneurship. This article examines how municipal actors perceive rural communities' voluntary service produc-

tion in the discussion practices of community-based social entrepreneurship and what kind of citizenship it creates.

The analysis is based on the stimulus interviews conducted in 2017, in which the opinions of the 11 local authorities of Southern Ostrobothnia were discussed. The data were analyzed by examining discursive (de)legitimacy arguments and subject positions given to the residents.

The results demonstrate an ongoing institutional change in both municipalities and village activities. Municipal actors have a conflicting attitude: community members are expected to participate in service production, but only in certain respects. Nevertheless, their discourses lead communities towards increasing responsibility for well-being and local service provision, whereby the citizenship is built as active and participative actor in the service provision network.

Keywords:

community-based social entrepreneurship, village action, service provision, stimulus interview, legitimacy, municipalities

Johdanto

Kolmannella sektorilla tarkoitetaan useimmiten julkisen ja yksityisen sektorin sekä kotitalouksien väliin jäävää kansalaistoiminnan aluetta, jossa toimijoina ovat esimerkiksi yhdistykset, säätiöt, osuuskunnat ja voittoa tavoittelemattomat yhtiöt. Perinteisesti kolmannen sektorin toiminnan on katsottu olevan omachoista, julkisesta vallasta vapaata voittoa tavoittelematonta järjestäytyntä toimintaa, jota ohjaa siihen vapaaehtoisesti osallistuvat ihmiset. 1990-luvulla valtion ohjausroolia palveluiden tuottamisessa siirrettiin enemmän kuntien vastuulle, jolloin palveluiden tuottaminen muuttui markkinaehtoisemmaksi ja kolmannen sektorin merkitys palvelutuottajana vahvistui entisestään. Siihen saakka kolmannen sektorin organisaatioiden rooli oli pitkään ollut sosiaalisen pääoman sekä asukasaktiivisuuden lisääminen, mutta hyvinvointivaltion muuttuessa kohti monitoimijamallia on kolmannen sektorin toimintaan liittynyt yhä useammin odotuksia julkisen sektorin palvelutuotantoa täydentävänä toimijana. Tämän seurauksena kansalaisyhteiskunta on noussut yhä merkittävämpään rooliin osana julkista palvelutuotantoa. (Möttönen & Niemelä 2005;

Pihlaja 2010: 22–25; Saukkonen 2013; Aula, Laajala & Pihlaja 2017; myös Rinne-Koski, Hakala, Matilainen & Lähdesmäki 2020: 23.)

Tarve julkisen sektorin palveluiden täydentämiselle erityisesti maaseudulla on kasvanut viime aikoina. Moni kunta on tiukkenevan taloustilanteen ja rajallisten resurssien vuoksi joutunut sopeuttamaan palvelutarjontaansa, mikä seurauksena usean kylän lähipalvelut ovat hiljalleen siirtyneet läheisiin kuntakeskuksiin tai loppuneet kokonaan. Kylissä on kuitenkin kasvava tarve palveluille muun muassa väestön ikääntymisen ja eläköitymisen myötä, ja tämän seurauksena monessa kyläyhteisössä on jouduttu pohtimaan asukkaiden omaa vastuunottoa hyvinvoinnin ja tarvittavien palveluiden tuottamisessa.

Yksi keino vastata vaillinaiseen tai jopa puuttuvaan palvelutarjontaan on paikallisyhteisöjen omaehtoinen palvelutuotanto esimerkiksi yhteiskunnallisen yrittäjyyden keinoin. Yhteiskunnallinen yrittäjyys on jonkin sosiaalisen tai ekologisen tavoitteen saavuttamiseksi perustettua yritystoimintaa, jonka liikevoitosta suurin osa suunnataan valitun tavoitteen hyväksi. Käytännössä yhteiskunnallinen yritys sijoittuu kolmannen ja julkisen sektorin väli-

maastoon, joka yhdistää toiminnassaan sekä liikevoiton tavoittelun että yhteiskunnallisen hyvän tuottamisen. Yhteisölähtöinen yhteiskunnallinen yritys puolestaan on yhteiskunnallisen yrittäjyyden muoto, jossa yhteisön omistama tai perustama yritys vastaa paikallisiin tarpeisiin tekemällä liiketoimintaa yhteisön hyväksi. Yhteisölähtöinen yhteiskunnallinen yrittäjyys on liiketoimintamallin lisäksi kansalaisaktiivisuuden muoto, joka on noussut monessa maassa kiinnostuksen kohteeksi mahdollisuutena lisätä asukkaiden hyvinvointia, vastata palvelukysyntään, parantaa työllisyyttä sekä lisätä elinvoimaa erityisesti maaseudulla (Steiner & Teasdale 2019).

Suomessa keskustelu yhteiskunnallisesta yrittäjyydestä käynnistyi 2010-luvulla, jolloin työ- ja elinkeinoministeriö teetti selvityksen yhteiskunnallisten yritysten mahdollisuuksista uudistaa ja tukea kansalaisjärjestöjen palvelutuotantoa (Bland 2010; Työ- ja elinkeinoministeriö 2011). Tämän jälkeen keskustelu hiljeni hetkeksi ja aktivoitui uudestaan vuoden 2020 alussa julkaistun työ- ja elinkeinoministeriön teettämän uuden selvityksen myötä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020). Uudessa selvityksessä tehtiin katsaus suomalaiseen yhteiskunnallisen yrittäjyyden nykytilanteeseen sekä esitettiin suosituksia ja toimenpiteitä kansallisen yhteiskunnallisen yrittäjyyden edistämisen strategian laatimiseksi.

Yhteisölähtöisen yhteiskunnallisen yrittäjyyden hyödyntämisestä kunnan palvelutuotannon ja asukkaiden hyvinvoinnin täydentäjänä on käytännön kokemuksia, jotka osoittavat kunnalla olevan merkittävä vaikutus toiminnan edistämiseen ja tukemiseen. Kunnan merkitys yhteisölähtöisen yhteiskunnallisen yrittäjyyden tukemisessa konkretisoituu esimerkiksi paikallisten toimijoiden tarjoamien palveluiden ostamisena sekä julkisina hankintoina, mikä on tunnustettu myös kansainvälisessä tutkimuksessa (Rinne-Koski, Hakala, Matilainen & Lähdesmäki 2020; Farmer, Steinerowski & Jack 2008). Tämän vuoksi on tärkeää selvittää, miten kunta suhtautuu siihen, että asukkaat ja yhteisöt ottavat itse vastuuta omasta hyvinvoinnistaan:

asiasta, jonka tuottaminen on perinteisesti ollut kunnan vastuulla. Antaako kunta asukkaille oikeutuksen tuottaa hyvinvointia ja jos antaa, niin millaisessa roolissa hyvinvointia tuottavat asukkaat näyttäytyvät suhteessa kuntaan? Entä miten tämä heijastuu kuntalaisuuden rakenteisiin ja rakentumiseen kunnan näkökulmasta?

Artikkelin aineistona käytetään vuonna 2017 kerättyä virikehaastatteluaineistoa, jossa käsiteltiin Etelä-Pohjanmaan kylien kehittämisestä vastaavien viranomaisten näkemyksiä alueen asukkaiden omaehtoisesta palvelutuotannosta. Koska kyläasioista vastaavat toimivat kunnissa eri nimikkeillä ja toimialoilla, on kyläasioista vastaavia hankala löytää pelkän virka-aseman tai nimikkeen perusteella. Tämän vuoksi haastateltavaksi etsittiin viranomaisia, jotka tunnistivat itse kylien kehittämisen osaksi viranomaistyötään. Kunnan kyläasioista vastaavien viranomaisten suhtautumista asukkaiden omaehtoiseen hyvinvoinnin tuottamiseen analysoidaan diskursiivisen näkökulman kautta. Tarkastelussa ollaan kiinnostuneita siitä, miten kyläasioista vastaavat viranomaiset puhuvat asukkaiden omaehtoisesta hyvinvoinnin tuottamisesta, miten yhteisöjen omaehtoista palvelutuotantoa (de)legitimoidaan ja miten sitä asemoidaan suhteessa kuntaan.

Hallinnosta hallintaan: legitimaation uudelleenmäärittely

Keskustelu kuntalaisten ja kolmannen sektorin osallistumisesta kunnan palvelutuotantoon liittyy laajempaan yhteiskunnalliseen kehitykseen, jossa kuntien toimintaympäristö on muuttunut aikaisempaa kompleksisemmaksi ja monitoimijaiseksi. Voidakseen vastata muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin on kuntien pyrittävä luomaan uudenlaisia yhteistyömahdollisuuksia yksityisen, kolmannen sektorin sekä kuntalaisten kanssa. Tätä toimintaympäristön muutosta voidaan tarkastella hallinnon siirtymisenä perinteisestä julkisjohtamisesta (Public Administration) ja uudesta julkisjohtamisesta (New Public Management) kohti uutta julkista hallintaa (New Public Governance). Eri toi-

mintamallit eivät kuitenkaan korvaa toisiaan vaan ennemminkin täydentävät toisiaan uusilla tavoilla toimia. (esim. Hakari 2013: 13–14; Osborne 2006: 377.)

Perinteinen julkishallinto juontaa juurensa 1900-luvun alkuun, jolloin hallinto organisoitui byrokraatian periaattein. Byrokraatian tarkoituksena oli varmistaa, että hallinnon toimintaa ohjaavat säännöt ja normit, joilla pyrittiin varmistamaan julkisen hallinnon oikeellisuus, tasapuolisuus ja lainmukaisuus. Perinteisessä julkishallinnossa viranomaisten roolina oli toteuttaa poliittisten päätöksentekijöiden päätöksiä, jolloin politiikka ja hallinto pidettiin tiukasti erillään. Toiminta oli vahvasti hierarkkista, joka perustui toimivaltaan ja auktoriteettiin. Kuntalaisten asema järjestelmässä oli olla hallintoalamainen, toiminnan kohde. 1990-luvun alussa esiin nousi uuden julkisen johtamisen malli, joka haastoi perinteisen hallinnon tehottomiksi koetut toimintatavat ja korosti markkinamekanismeja, kilpailua ja sopimuksellisuutta. Uusi julkinen johtaminen painotti tulosjohtamista ja kustannustehokkuutta, jossa toiminta perustuu markkinoihin. Poliittikan tekeminen ja toimeenpano pidettiin erillisinä, jolloin poliittiset päätöksentekijät voivat keskittyä yksityiskohtien asemesta laajempiin strategisiin linjoihin. Kuntalaiset puolestaan nähtiin hallinnon asiakkaina, jotka pyrkivät maksimoimaan oman hyötynsä. (Möttönen & Niemelä 2005: 79–86; Virtanen & Stenvall 2010: 40–55.)

2000-luvulle tultaessa puhunnan painopiste on siirtynyt kohti julkista hallintaa, jonka lähtökohtana on julkisen hallinnon toiminnan muuttuminen hallinnon hierarkiasta ja markkinaperustaisesta toiminnasta kohti verkostomaista palvelutuotantoa. Taustalla on ajatus siitä, että toimintaympäristön muutoksiin vastaamiseksi hallinto tarvitsee yhteistyötä yksityisen, kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. Kuntalaisen asema rakentuu toimintatavassa aktiivisena toimijuutena, jossa asukkaat osallistuvat palveluiden suunnitteluun ja myös tuottamiseen. Kunnan toiminnan painopiste siirtyy yhteisöjen kehittämiseen ja osallistamiseen, joilla pyritään luomaan yhteisöille edellytyksiä

osallistua omien asioidensa suunnitteluun, hallintaan sekä palveluiden tuottamiseen. Uuden julkisen hallinnan sisältä voidaan erottaa kolme ajallisesti painottuvaa kehityssuuntaa: keskustelu aloitettiin verkostojen hallinnasta, josta hallintapainotus eteni demokraattiseen päätöksentekoon sekä kansalaisten uudenlaiseen osallistumiseen. Kolmas painotus puolestaan käsittelee uutta julkista hallintaa palveluiden asiakaslähtöisenä kehittämisenä sekä yhteistuotantona. (Virtanen & Stenvall 2010: 55–62; Hakari 2013: 5–6; myös Bovaird & Löffler 2012: 21–23.)

Palveluiden yhteistuotannossa (co-production) on kyse kansalaisten osallistumisesta palveluiden kehittämiseen ja toteuttamiseen yhdessä kunnan ja muiden toimijoiden kanssa tai palvelun tuottamisesta kokonaan itse. Asukkaiden osallistumista palveluiden yhteistuotantoon esimerkiksi kyläyhdistysten kautta voidaan kutsua yhteisölähtöiseksi yhteistuotannoksi (collective co-production). Palveluiden yhteistuotannon lisäksi puhutaan usein palveluiden yhteiskehittämisestä (co-creation), jossa kansalaisten rooli ja merkitys palveluiden ideoinnissa, suunnittelussa ja tuottamisessa on yhteistuotantoa suurempi. Palveluiden yhteistuotanto ja -kehittäminen ovat yleistä tapoja yrittää ratkaista tai yrittää hallita laajoja ilmiöpohjaisia haasteita. (Tuurnas & Haveri 2017: 65.)

Uuden julkisen hallinnan näkökulmasta yhteisölähtöisen yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin mukainen palvelutuotanto tuo yhteistuotantoon ja kumppanuuteen uudenlaisen yhteistyömuodon, joka paitsi tukee maaseudun palvelutarjontaa ja lähipalveluiden saavutettavuutta, myös tuottaa asiakkaille uudenlaista lisäarvoa (Osborne 2018). Tässä kontekstissa palvelun lisäarvo syntyy paikallisuudesta: oman yhteisön tuottamia lähipalveluita käyttämällä asukas tukee yrityksen liiketoimintaa, josta saatava liikevoitto käytetään yhteisön hyväksi ja joka sen kautta hyödyttää myös asukasta itseään. Lisäksi yhteisölähtöinen yhteiskunnallinen yritys parhaillaan mahdollistaa joko osa-aikaisen tai kokoaikaisen palkanmaksun, jolloin maaseudun asukkaiden ei tarvitse tuot-

taa tarvitsemiaan palveluja vapaachtoistoiminnan pohjalta. Vaikka yhteisölähtöisten yhteiskunnallisten yritysten taloudellinen merkitys olisikin pieni, on niiden paikallinen merkitys sitäkin suurempi elinvoiman, hyvinvoinnin sekä osallisuuden lisääjänä.

Kunnan näkökulmasta kyläyhteisön omaehtoinen palvelutuotanto saa joko itsenäisen tai täydentävän roolin osana kunnan palvelutarjontaa riippuen siitä, miten kunta palvelutuotantoon suhtautuu. Yhteistyömallien kehittämisen haasteena on usein perinteisen institutionaalisen kuntakäsityksen juurtuneisuus: vanhat ja vakiintuneet toimintamallit ovat usein niin syvällä kuntapäätäjien ja myös kuntalaisten asenteissa ja arvoissa, että niitä on vaikea ajatella uudella tavalla (mm. Rinne-Koski 2016; Tuurnas 2017: 468). Muutokset palvelutuotannon ja hyvinvoinnin tuottamisen rakenteissa muuttavat valta-asetelmia ja kunnan merkitystä palvelutuottajana, jolloin kunnan on asemoitava itsensä uudelleen suhteessa asukastoimijoihin. Tässä muutoksessa on pitkälti kyse ensinnäkin siitä, millaisen oikeutuksen, legitimaation, asukkaat saavat kunnalta osallistua aktiivisena hyvinvoinnin ja palveluiden tuottajana alueella, joka on aikaisemmin ollut pääosin kunnan vastuulla sekä toiseksi siitä, miten kunnat asemoivat asukkaat palvelutuottajina tässä uudellisessa tilanteessa.

Toiminnan legitimaatio on osa toiminnan laajempaa yhteiskunnallista oikeutusta eli legitimitettä. Legitimitetillä tarkoitetaan yleisesti ottaen sosiaalista hyväksyttävyyttä, jossa toiminta on yleisten jaettujen arvojen, uskomusten ja normien mukaista (Suchman 1995: 574). Toiminta (de)legitimoiduu vuorovaikutusprosessissa, esimerkiksi poliittisessa keskustelussa, jossa sille joko annetaan hyväksyntä ja tuki tai kyseenalaistetaan (Häikiö 2007: 2149–2150). Uuden julkisen hallinnan näkökulmasta hallinnon ja siten myös kunnan toiminnan legitimitetti edellyttää sitä, että hallinnon toiminta on hyväksyttävää toimintaverkoston jäsenten näkökulmasta, mikä asettaa hallinnon uudelleen tilanteen eteen. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna legitimitetti ei ole hallintorakenteiden

pysyvä ominaisuus, joka syntyy lainsäädännöstä, äänestysproseduureista ja edustuksellisesta demokratiasta. Sen sijaan kyse on kontekstisidonnaisista neuvottelu- ja vuorovaikutusprosesseista hallinnon ja sidosryhmien, tässä tapauksessa erityisesti kunnan ja asukkaiden välillä, jossa legitimitetti rakentuu ja uusiutuu jatkuvasti osana toiminnan prosesseja ja käytäntöjä erityisesti silloin, kun kyse on uudellisista toimintatavoista. Institutionaalisen muutoksen lisäksi kyse on myös siitä, millaisia tulkintoja kansalaistoiminnalle annetaan, miten asukkaat asemoidaan suhteessa kuntaan sekä millaisia rooleja ja merkityksiä asukkaille annetaan. Nämä kunnan viranomaisten ja asukkaiden vuorovaikutusprosessit joko legitimoivat tai delegitimoivat asukkaiden osallistumisen palvelutuotantoon ja sen kautta määrittävät asukkaille annettavan toiminnan oikeutuksen ja roolin. (Connelly, Richardson & Miles 2006; Häikiö 2007.)

Tämä näkökulma antaa mahdollisuuden tarkastella legitimaatiota diskursiivisena vuorovaikutusprosessina: eri osapuolet luovat ja rakentavat ilmiötä siitä puhuessaan, tuovat esille sitä koskevia normeja, ajatuksia ja odotuksia sekä pyrkivät asemoimaan itsensä ja toisensa osaksi hallinnan verkkoa. Toisin sanoen legitimitetti vallankäyttönä, auktoriteettina ja vaikutusmahdollisuuksina neuvotellaan kunnan toimintaa määrittävän *lakisäateisen viitekehysten puitteissa* paikallisissa käytänteissä. Neuvoteltuja käytänteitä ei hallitse ennalta määrätty säännöt, vaan toiminta saa hyväksynnän, oikeutuksen ja tuen legitimaatioprosessissa. Samalla se myös määrittää asukkaiden osallistumisen hyväksyttävät tavat ja muodot. (Häikiö 2007; 2012: 417.)

Näin ollen artikkelin lähtökohtana on ensinnäkin ajatus siitä, että asukkaiden osallistuminen palvelutuotantoon aktiivisena hyvinvoinnin ja palveluiden tuottajana on huomattavasti helppompaa, mikäli toiminnalle on olemassa kunnan antama oikeutus eli legitimaatio. Toisena lähtökohtana on, että asukkaiden rooli ja legitimaatio rakennetaan jatkuvassa vuorovaikutteisessa prosessissa, joissa kuntapäätäjät tuovat näkyville asukkaiden rooliin ja asemaan hyvin-

voinnin tuottajana liittyviä argumentteja, joilla hyvinvoinnin tuottamisen legitimaatio tai delegitimaatio tehdään. Kolmantena lähtökohtana on, että kuntatoimijoiden argumentit tuottavat asukkaille erilaisia subjekti-posiitioita, joiden kautta haastateltavat rakentavat ja asemoivat samalla myös aktiivisten asukkaiden kuntalaisuutta ja asemaa palveluiden yhteistuotannossa ja -kehittämisessä.

Artikkelin tutkimuskysymyksenä on, millä tavoin kylien kehittämisestä vastaavat viranomaiset legitimoivat tai delegitimoivat aktiivista kuntalaisuutta yhteisöllähtöisen yhteiskunnallisen yrittäjyyden keskustelukäytänteissä? Millaista kuntalaisuutta se luo?

Aineistot ja menetelmät

Artikkelin aineistona käytetään vuonna 2017 toteutettua virikehaastatteluaineistoa, jossa käsiteltiin Etelä-Pohjanmaan kylien kehittämisestä vastaavien viranomaisten näkemyksiä alueen asukkaiden omaehtoisesta palvelutuotannosta. Haastattelujen taustamateriaalina hyödynnettiin vuonna 2016 toteutettua alueen kyläyhdistyksille suunnatun kyselyn tuloksia. Kyselyn tulosten mukaan Etelä-Pohjanmaan kylätoiminta on vireää ja aktiivista: yli 60 % kyselyyn vastanneista kyläyhdistyksistä järjestää tapahtumia, noin 60 % harjoittaa vuokraustoimintaa ja noin 30 % yhdistyksistä toteuttaa palvelutuotantoa. Vastauksista ilmeni myös, että moni kyläyhdistys saattaa olla kiinnostunut aloittamaan tai laajentamaan palvelutuotantoa. (Hakala & Rinne-Koski 2018.)

Haastattelujen toteuttamisen aikaan Etelä-Pohjanmaalla oli 17 kuntaa, joista haastateltiin yhteensä 11 kylien kehittämisestä vastaavaa viranomaista. Käytännössä kylien kehittämisestä on vastuussa kirjava joukko virkanimikkeeltään vaihtelevia viranomaisia: kyläasiat kuuluvat josain kunnassa kunnanjohtajalle, toisessa elinkeinojohtajalle ja kolmannessa kyläasiat saattavat lukeutua maaseutupäällikön tehtäväkuvaan. Tämän vuoksi sopivia haastateltavia päädyttiin etsimään lumipallomenetelmällä, jonka avulla haastateltaviksi valikoitui sellaisia henkilöitä,

joilla varmasti on näkemyksiä ja kokemuksia kunnan ja kylien yhteistyöstä. Haastateltavien etsintä aloitettiin pyytämällä paikallisia Leader-ryhmien kyläasioiden parissa työskenteleviä henkilöitä nimeämään toiminta-alueensa kuntien kylätoiminnasta vastaavia avainhenkilöitä, joita pyydettiin haastateltaviksi. Näistä ensimmäisistä haastatteluista eteenpäin haastateltavien valinta eteni pyytämällä haastateltavina olleita viranomaisia nimeämään heidän naapurikuntansa viranomaisista ne henkilöt, jotka käytännössä ovat vastuussa kyläasioiden kehittämisestä kunnassaan. Haastateltavien valinnoissa haluttiin myös varmistaa, että haastateltavaksi saadaan kyläasioista vastaavia henkilöitä eri puolilta maakuntaa.

Kyläasioista vastaamisen lisäksi haastateltavien valintaa ohjasi pyrkimys saada haastateltavaksi mahdollisimman kattava joukko viranomaisia, jotka toimivat erilaisissa rooleissa kylätoimintaan nähden ja sen myötä myös tarkastelevat kunnan ja kylien suhdetta erilaisista lähtökohdista käsin. Tällä pyrittiin varmistamaan aineiston moniäänisyys, jotta kylien ja kunnan suhteesta saataisiin mahdollisimman monipuolinen kuva. Tämä oli tärkeää siksi, koska asiaa samoista lähtökohdista tarkastelevat eivät välttämättä tuo aineistoon vaihtelua legitimaation tuottamisen näkökulmasta. Toinen näkökulma aineiston moniäänisyyden varmistamiseen liittyy haastattelujen käytännön toteuttamiseen. Haastattelut toteutettiin suurimmaksi osaksi ryhmähaastatteluina, jolloin mahdollisimman monipuolinen osallistujajoukko kannusti osallistujia miettimään teemaa monipuolisemmin eri näkökulmista, perustelevaan laajemmin omia näkemyksiään sekä haastamaan toisia osallistujia erilaisilla näkökulmilla.

Tällä menetelmällä ja näillä kriteereillä haastateltaviksi valikoitui kolme kunnanjohtajaa, kaksi kehitysjohtajaa, kaksi seudullista elinkeinoasiamiestä, kylien ja kunnan yhteyshenkilö, maaseutupäällikkö, koulutoimenjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja. Haastatteluista kuntatoimijoista kuusi edustaa noin 3 000 asukkaan maaseutukuntaa, kaksi noin 10 000 asukkaan kuntaa, yksi yli 20 000 asukkaan kuntaa ja

yksi maakunnan keskuskaupunkia, jossa haastattelujen toteuttamisen aikaan oli hieman yli 60 000 asukasta. Yksi haastateltavista edusti asemansa puolesta kolmea, noin 2 000 asukkaan kuntaa. Haastateltavat ovat eri kunnista, joskin osa haastateltavista edustaa työnkuvansa puolesta useampaa kuntaa.

Kuntatoimijoiden haastattelut on toteutettu virikekeskustelumenetelmällä (ks. esim. Törrönen 2001; myös Suutari & Rinne-Koski 2015: 59–60). Virikekeskustelumenetelmässä keskustelu etenee tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä tarkastelevien yksittäisten kysymysten sijaan virikkeiden kautta. Virikkeinä voi hyödyntää esimerkiksi tekstiä, kuvia, videoita tai äänimaisemia, joiden perusteella keskustelijat alkavat keskustella virikkeiden herättämistä ajatuksista. Haastattelun vetäjä pyrkii vaikuttamaan keskusteluun mahdollisimman vähän, jolloin haastateltaville jää tilaa nostaa esiin juuri niitä asioita, joita he pitävät tärkeinä ja olennaisina kyseessä olevaan teemaan ja virikkeeseen liittyen.

Virikehaastattelujen tavoitteena oli saada käsitys siitä, mitä kylien kehittämisestä vastaavat viranomaiset ajattelevat kyläyhdistysten ja -yhteisöjen palvelutuotannosta. Tähän viitataan sekä yhteisölähtöisenä yhteiskunnallisena yrittäjyytenä että yhteisöjen omaehtoisena palvelutuotantona. Ymmärrämme nämä synonyymeina kuvaamaan samaa asiaa: maaseudun asukkaiden yhdessä toteuttamaa palvelutoimintaa, jonka mahdollinen liikevoitto käytetään yhteisön hyväksi.

Haastattelut aloitettiin näyttämällä yhteiskunnallisen yrittäjyyden tietoisvideo¹, jossa kerrottiin lyhyesti, mistä yhteiskunnallisesta yrittäjyydestä on kyse. Videon tarkoituksena oli varmistaa, että kaikki haastatteluun osallis-

tuvat varmasti tietävät, mitä yhteiskunnallisella yrittäjyydellä keskustelussa tarkoitetaan. Tämän jälkeen osallistujille kerrottiin tarkemmin virikehaastattelumenetelmästä ja tilaisuuden etenemisestä. Haastatteluiden keskusteluvirikkeinä on käytetty tekstiä, väittämiä, kuvia sekä edellä mainitun kyläyhdistyksille suunnatun kyselyn² tuloksia, joita haastateltavia on pyydetty kommentoimaan omasta näkökulmastaan.

Ensimmäinen virike oli tekstimuotoinen kysymys kunnan roolista nyt ja tulevaisuudessa. Virikkeen tavoitteena oli innostaa osallistujia pohtimaan tarkemmin kunnan roolia ja merkitystä tulevaisuudessa erityisesti sote- ja maankuntauudistuksen jälkeen. Toisena virikkeenä osallistujille näytettiin Etelä-Pohjanmaan alueen kartta, johon oli merkitty kaikki maakunnan kylät. Tällä pyrittiin saamaan osallistujia vaihtamaan näkemyksiä kylästä ja niiden roolista ja merkityksestä osana kuntaa sekä nyt että tulevaisuudessa. Kolmantena virikkeenä osallistujille esitettiin jakauma kyläyhdistyskyselyyn vastanneiden kyläyhdistysten edustajien näkemyksistä kylien keskeisistä haasteista ja kysyttiin, millaisia ajatuksia tulokset keskustelijoissa herättivät. Neljäs virike oli kyläyhdistyskyselyn yhteenvetona esitetty väittämä Etelä-Pohjanmaan kylätoiminnan tilasta, jolla haluttiin innostaa osallistujia pohtimaan omia näkemyksiään kylätoiminnan tulevaisuuteen liittyen. Viidentenä virikkeenä näytettiin pylväsdiagrammi kyläyhdistyskyselyn vastauksista kysymykseen, pitäisikö kyläyhdistyksen ottaa enemmän vastuuta kylän kehittämisestä ja asukkaiden hyvinvoinnista. Pylväsdiagrammin lisäksi virikkeeseen oli lisätty viisi vastuunottoa puolesta ja vastaan pohtivaa avointa vastausta, jotka innostivat osallistujia pohtimaan omaa kantaansa asiaan. Kuudes virike käsitteli

¹ Tietoisvideo on nähtävillä osoitteessa <https://www2.helsinki.fi/fi/unitube/video/d14f4a22-9556-407c-b923-19adf23efc85>

² Kyselyn tulokset on raportoitu kalvosarjassa, joka on avoimesti saatavilla osoitteessa <https://www.helsinki.fi/fi/ruralia-instituutti/yhteiskunnallinen-yrittajyys-maaseudulla-ytya/#section-99780>

tekstivirikkeen kautta kysymystä siitä, kenen pitäisi jatkossa tuottaa kylissä tarvittavia palveluita. Palveluteema jatkui myös seitsemännessä virikkeessä, jossa osallistujille näytettiin pylväsdiagrammi kyläyhdistystoimijoiden näkemyksistä palveluiden tuottamisesta kyläyhdistyksen toimintana ja kysyttiin, ovatko osallistujat samaa vai eri mieltä vastaajien kanssa. Kahdeksantena virikkeenä oli tekstimuotoinen kysymys palvelutuotannosta: kuka tuottaa ja mitä. Keskustelun taustaksi virikkeessä nostettiin esiin kyläyhdistyskyselyn tulokset kyläyhdistysten kiinnostuksesta omaehtoiseen palvelutuotantoon ja esitettiin kolme palvelutuotantoon liittyvää väittämää. Haastattelut tallennettiin ja litteroitiin analyysia varten tekstiksi, jota kertyi yhteensä 90 sivua.

Haastattelujen analyysi eteni induktiivisesti aineistoon perustuen. Aineiston käsittely aloitettiin lukemalla aineistoa haastattelu kerrallaan tarkoituksena nostaa esiin haastatteluista ne puheenvuorot, jotka käsitelivät yhteisön palvelutuotantoa jollakin tavalla. Toisella lukukierroksella palvelutuotantoa käsitteleviä puheenvuoroja tarkasteltiin haastattelu kerrallaan siitä näkökulmasta, miten haastateltavat puhuivat palvelutuotannosta. Tässä tarkastelussa tunnistettiin kolme puhetapaa, jotka esitellään tarkemmin seuraavassa luvussa. Analyysissä kiinnitettiin huomiota siihen, miten haastateltavat argumentoivat palvelutuotantoa. Seuraavassa analyysikierroksessa palvelutuotantoa argumentoivat puheenvuorot käytiin läpi legitimaation näkökulmasta ja arvioitiin, onko haastateltava pyrkinyt legitimoimaan vai delegitimoimaan yhteisölähtöistä palvelutuotantoa. Tämän jälkeen puhunnat ja niihin liittyvät legitimaatioargumentit käytiin läpi vielä kerran, tällä kertaa pyrkien tunnistamaan haastateltavien asukkaille antamia subjektipositioita osana palvelutuotannon kokonaisuutta.

Tulokset

Virikemenetelmä antoi kylien kehittämisestä vastaaville viranomaisille mahdollisuuden tarkastella kunnan roolia ja asukkaiden omaehtois-

ta palvelutarjontaa useasta erilaisesta näkökulmasta. Näkökulmien hallitseviksi puhetavoiksi aineistosta nousi kolme puhuntaa: talous- ja markkinapuhunta, kylätoiminnan perinnepuhunta sekä muutospuhunta, joilla haastateltavat jäsensivät kuntaa suhteessa yhteisöjen omaehtoiseen palvelutuotantoon ja asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen. Hallitsevien puhetapojen tarkastelu osoitti kuntatoimijoiden suhtautuvan yhteisölähtöiseen yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen ristiriitaisesti: toisaalta keskusteluissa tuotiin esille yhteisöjen omaehtoista palvelutuotantoa legitimoivia tekijöitä ja toisaalta ne saatiin kyseenalaistaa jo seuraavassa lauseessa. Tämän vuoksi tarkastelemme jokaista puhuntaa kahden kärjen kautta tuomalla esiin siihen liittyviä legitimoivia sekä delegitimoivia näkökulmia sekä asukkaille tuotettuja subjektipositioita.

Talous- ja markkinapuhunta

Talous- ja markkinapuhunta kohdistuu nimensä mukaisesti yhteisöjen omaehtoiseen palvelutuotannon toiminnallisiin ja taloudellisiin edellytyksiin. Kuntatoimijat näkivät palvelutuotannon haasteeksi ensinnäkin suhteellisen pienen asiakaskunnan, palveluiden ostamiseen liittyvät asenteet sekä haluttomuuden maksaa palveluista. Asiakaskunnan kokoa ja kysynnän määrää jäsennetään keskusteluissa pääasiassa maaseudun kylien kautta, jolloin kysyntä luonnollisesti näyttää alueellisesti määrittyneenä ja rajautuneena. Etelä-Pohjanmaalla on kyliä lukumäärällisesti runsaasti (noin 300), minkä toisaalta arvellaan mahdollistavan kylien välistä yhteistyötä ja sen myötä luovan myös suurempaa kysyntää. Kysyntään arvellaan vaikuttavan myös maaseudun asukkaiden asenne: oman kodin piiriin liittyvien töiden teettäminen muilla ei sovi sosiaalisiin normeihin.

” – todennäköisesti niiden, joiden pitäisi niitä palveluja, joilla se suurin palvelun tarve, eivät niitä osta. – – No, siellä on esimerkiksi tällaisia asioita, että ajatellaan, että emminä nyt siivoojaa voi ostaa kun ite pitää siivota.”

Toisaalta kun palveluiden hankkimisen kynnyksestä päästään yli ja palveluita totutaan käyttämään, on mukavaa, että palvelun tuottaa tuttu ihminen. Siinä vaiheessa vakiintuneelle palvelutuottajalle arvellaan riittävän kysyntää. Lähellä tuotetut palvelut myös varmistavat palveluiden saavutettavuutta erityisesti maaseudulla. Vaikka lain kirjain palvelun saavutettavuudesta nykyisellään täytyisikin, saattaa sen hankkimisen esteenä olla monien kymmenien kilometrien välimatka. Palveluiden kysynnän henkisten esteiden uskotaan madaltuvan myös tulevien vuosien aikana, jolloin maaseudulle arvioidaan syntyvän uudenlaista palvelukysyntää muun muassa asukkaiden ikääntymisen vuoksi. Maaseudun yhteisöjen omaehtoinen palvelutuotanto voisi siinä vaiheessa olla vastaus lisääntyneisiin palvelutarpeisiin ja keino paikata palveluja, joita kunnassa ei enää ole saatavilla:

”– kyllähän jokainen kuntalainen voi siihen itte vaikuttaa täällä pienissä kylissä, että jos se tarve on johonkin muuhun, niin pistetään pystyyn ja lähdetään viemään ja rahoitusta on kyllä mahdollista saada sitten ja muut innostumaan. – No kyllä varmaan tulevaisuudessa mä uskoisin, että ne tulee olemaan sitä, että niillä korvataan niitä palveluja, joita täällä ei enää oo saatavilla.”

Riittämättömäksi tulkittu kysyntä ja markkinoiden pienuus nähdään syiksi siihen, että yhteisön yritystoiminnan arvellaan olevan kykenemätön toimimaan aidon markkinaehtoisesti. Ongelmat rahoituksessa nähdään heijastuvan sekä riittävän palkkatulon saamiseen ja ulkopuolisen rahoituksen tarpeeseen, jotka nähdään yrityksen toimintaedellytyksiä heikentävinä tekijöinä. Markkinaehtoisien toiminnan haastavuuden vuoksi kunnissa epäillään yrityksen tarvitsevan julkisen sektorin väliintuloa, joka nähdään kunnalle rasitteena sekä epäedullisen kilpailuasetelman luomisena muihin yrityksiin nähden.

”– mutta mä mietin sitten tätä sitä logiikkaa siinä, että onko se sillai, voiko toimia

markkinaehtoisesti, riittääkö asiakkaita, riittääkö maksavia asiakkaita, onko tässä sitten se yhteis, onko sitten esimerkiksi kunta tai joku tällainen se, joka sen palvelun maksaa ja se käyttäjä siitä hieman vähemmän.”

Pohdinnat rahoituksen riittävydestä ja jatkuvuudesta johtavat kuntatoimijat epäilemään yritystoiminnan jatkuvuutta ja pysyvyyttä. Toisaalta kuntatoimijat legitimoivat yhteisöjen omaa palvelutuotantoa tuomalla esiin yhteisöjen palvelutuotannon markkinaedut: kylien todetaan voivan toimia sellaisilla markkinoilla, joilla muilla toimijoilla ei välttämättä ole toimintaedellytyksiä. Lisäksi yhdistyksen rekisteröityminen mahdollistaa kotitalousvähennyksen hyödyntämisen, joka mahdollistaa palveluiden laajemman ja joustavamman käytön kuin mitä kunnallisella puolella voitaisiin tarjota. Tätä taustaa vasten arveltiin, että kylien jo olemassa oleva palvelutuotanto ja ansainta saattaa hyvinkin vakiintua, laajentua ja kehittyä tulevaisuuden tarpeiden kasvaessa ja palveluiden kysynnän vahvistuessa:

”– mutta nää mun mielestä justiin olis niinkun niitä yhteiskunnallisen yrittämisen paikkoja ihan jo sillä, että periaatteessa-han meillä on ongelmana näin pienissä vähillä ihmisillä olevissa, siis asukkaita vähän, niin palveluiden käyttäjiä on hyvin rajoitettu määrä, ei ole yksityistä palvelutuottajaa. Ei oo millään, meillä ei oo esimerkiksi palveluseteliä tällä hetkellä olemassakaan mihinkään vielä, koska meillä ei ole yksityisiä palveluntuottajia.”

Paikallisten markkinamuutosten lisäksi kuntatoimijat pohtivat laajempien yhteiskunnallisten muutosten merkitystä paikalliselle palvelutuotannolle. Suunnitteilla olevat hallinnon uudistukset maakunta- ja sotehallinnon osalta tulevat muuttamaan kuntien tehtäviä, joiden myötä kunnissa korostuu muun muassa kunnan elinvoima-, sivistys- ja hyvinvointirooli (Valtiovarainministeriö 2017). Kuntatoimijat

jäsentävät asukkaiden hyvinvointia toisaalta lakisääteisten sosiaali- ja terveystalouden ja toisaalta muun psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin kautta, minkä ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvät palvelut nähdään soveltuvan myös muiden kuin kuntaorganisaation tuottamiksi:

”Ja sitten hyvinvointi – – voidaan ymmärtää täysin sote-palveluiden tuottamisena, sitä ei välttämättä ymmärretä siten kuin minä ymmärrän, että se on esimerkiksi kulttuurista ja liikunnasta ja yhteisöllisyydestä tulevaa hyvinvointia – –.”

”Ja – mitä jää jäljelle, jää turvallisuus, remontti, hyvinvointi, kaupalliset, vapaa-ajan eli kaikki on sitten joko seurata- tason mahdollisesti järjestämiäkin asioita tai sitten yritysten – –.”

Palvelutuotannon taloudelliseen ja markkinaehtoiseen toimintaan liittyvistä epäilyistä huolimatta yhteisöjen tuottamien lähipalveluiden nähdään lisäävän ja tukevan asukkaiden hyvinvointia ja lisäävän kylien elinvoimaa. Omaehtoisen palvelutuotannon kautta asukkaat eivät odota hallintoalamaisena kunnan kutsua osallistua palvelutuotantoon vaan rakentavat itselleen aktiivista roolia omilla ehdoillaan:

”Ne [yhteisöt] ei edes tajua, että kunta voisi olla kumppani. – – Ja siihenhän meidän [kunnan] kannattaa joskus, että hei mekin ollaan olemassa, että me voitais olla tuke- massa teitä tässä hommassa ja tehdä tästä vielä parempi. Vaikka nyt käyttää rahoitusvipupainetta mukansa, että musta se me kohdataan entistä enemmän, että tätä omaehtoista aktiivisuutta tulee ja kunta ui siihen sitten mukaan joko pyydettyä tai ilman pyytämättä.”

Kylien omaehtoinen aktiivisuus näyttäytyy kuntatoimijoiden puheessa myös taloudellisina säästöinä. Kylien asukkaiden omaehtoinen aktiivisuus esimerkiksi hanketoiminnassa on mahdollistanut monia asioita, joita muutoin ei olisi

saatu aikaan. Hankerahoituksella on rakennettu liikuntapaikkoja, kunnostettu kylätaloja ja muita rakennuksia, tehty katuvalaistusta ja vedetty laajakaistoja sekä tuotettu erilaisia tapahtumia. Aktiivinen kylä pystyy hankkimaan kunnan ulottumattomissa olevaa hankerahoitusta, jota usein hyödynnetään myös kuntien kannalta oleelliseen aluekehittämiseen.

”...hyvä esimerkki kunnan näkökulmas- ta on riippusilta, johon oli – – [teknisen toimen] kustannusarvio siihen siltaan oli 85 000 euroa ja sitten kylätoimikunta otti sen tehtäväksensä ja kunnalle se tuli lop- pujen lopuksi maksamaan 5 000 euroa. Se oli tosi, 85 000 olisi ollut kunnan teke- mänä ja sitten siihen tuli kyläyhdistys ja talkootyöt eli ne kaikki tarvikkeet – – , eli kylätoimikunta otti sen asiaksensa.”

Tätä taustaa vasten näyttäisi siltä, että kunta- toimijat vertaavat ajatusta kylien omaehtoisesta palvelutuotannosta tavalliseen hanketoimintaan, jossa kylien aktiivisuus vaihtelee. Tämä hanke- toimintaan kuuluva aktiivisuuden vaihtelu saa- tetaan nähdä uhkana palvelutuotannolle, jonka täytyy hyvin toimiakseen olla jatkuvaluonteista. Epäily toiminnan jatkuvuudesta saattaa johtua myös siitä, että kuntatoimijat eivät näe kylien palvelutuotannon taloudellisia lähtökohtia kovin kestävinä, jolloin uhkana on palvelutuotannon muuttuminen enemmän vapaaehtoistoiminnaksi. Siinä vaarana on palvelutuottajien väsyminen sekä kunnan joutuminen toiminnan rahoittajak- si tai palvelun toteuttajaksi. Näillä perusteilla kuntatoimijat näyttäisivät asemoivan asukkaat palvelutuottajina suhteessa kylätoimintaan erityisesti sen heikkouksiin perustuen: asukkaiden on parempi pysyä kylätoiminnan piirissä eikä lähteä leikkimään palvelutuotannon kaltaisilla isoilla asioilla.

Asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Tästä ilmeisestä delegitimaatiosta ja negatiivisesta subjektipositiosta huolimatta kuntatoi- mijat jäsentävät asukkaiden omaehtoista pal- velutuotantoa myös sen vahvuuksiin peilaten. Haastatteluissa tuotiin useaan otteeseen esiin

muutokset kysynnässä ja markkinoissa kuntalaisten ikääntymisen ja hallinnon muutosten myötä, joiden arvellaan lisäävän lähipalveluiden tarvetta ja kysyntää. Tässä puhunnassa kunta asemoituu kylien yhteistyökumppanina, joka hyötyy asukkaiden aktiivisuudesta palveluiden tuottamisessa ja rahoituksen hankkimisessa. Tästä näkökulmasta katsoen asukkaat saavatkin positiivisen subjektinposition yhteistyöntekijänä ja palvelutuotannon täydentäjänä.

Kylätoiminnan perinnepuhunta

Kylätoiminnan ominaiset piirteet eli yhteinen tekeminen ja yhteisöllisyys nähdään toisaalta asukkaiden omaehtoista palvelutuotantoa tukevin tekijöinä ja toisaalta nämä samat teemat näyttävät palvelutuotannon heikkouksina.

Aktiivinen kylätoiminta tuottaa kylillä monenlaisia palveluja, jotka osaltaan täydentävät kunnan palvelutarjontaa. Palveluiden tuottamisen rajanveto kunnan ja kylän välillä näyttää kulkevan säädeltyjen palvelujen ja vapaa-ajan palveluiden välissä: kylätoiminnan vastuulle ei kuulu sosiaali- ja terveydenhuoltoalan hyvinvointipalvelut, mutta esimerkiksi vapaa-ajan ja harrastustoiminnan palvelut nähdään oikein sopivina:

”— epäilen kyllä, että kyläyhdistys niinkun kovasti tämmöisiä hyvin säädeltyjä palveluja tuottaisi. Mutta niinkun esimerkiksi jotain vapaa-ajan palveluita sun muita, niin miksipä ei.”

Kylätoimintaa ylläpitää asukkaiden yhteiset tavoitteet ja tekeminen, oli se sitten kylän infrastruktuurin kehittämistä tai kylän kesäteatteritoimintaa. Kylän yhteinen tekeminen nähdään pyyteettömäksi työksi, joka hyödyttää kaikkia. Tekemisen ja toiminnan jaksottaisuus nähdään luontevana kylätoiminnalle, jota kunnat myös mielellään tukevat. Kyse on kuitenkin perinteiseksi koetun kylätoiminnan tukemisesta, johon ei suunnitelmallinen ja jatkuvaluonteinen palvelutuotanto kunnan näkökulmasta useinkaan lukeudu. Perinteitä rikkoo myös ajatus maksul-

lisesta palvelutuotannosta: kylätoiminnassa ollaan totuttu siihen, että tarvittavat työt hoidetaan vapaaehtoisvoimin talkoilla. Kylätoiminnan palveluista maksaminen ei ole perinteisen kylätoiminnan normien mukaista.

Markkinaehtoisen toiminnan onnistumisen lisäksi myös asukkaiden toiminnan motiiveja epäillään: yhteisön palvelutuotannon ajatellaan helposti olevan asukkaille pelkkää harrastustoimintaa, josta puuttuu ammattimainen ote. Yhteisön tuottaman palvelutoiminnan ajatellaan perustuvan yhteisön senhetkisiin tarpeisiin, joihin reagoidaan tarpeen ja tilanteen mukaan ilman sen kummempia strategioita tai organisoitumista. Yhteisön yritystoiminnan epäammattimaisuuden lisäksi kuntatoimijat kyseenalaistavat yhteisön palvelutuotantoa myös siihen osallistuvien asukkaiden osaamisen ja ammatillisen taustan kautta:

”Niin ja se, että onko se juuri kyläyhdistys, kun on sitten taas näitä eri sektoreilla olevia yhdistyksiä, jotka ehkä ennen sitten, jos aatellaan että se kolmas sektori koskehan se kaikkia näitä muitakin yhdistyksiä, se on niin riippuvainen sitten, että minkä ammattitaidon omaavia henkilöitä siellä kylällä asuu.”

On huomattava, että kolmannen sektorin tuottamia palveluita ei pidetä sen huonompina kuin muitakaan palveluita. Sen sijaan kyse näyttäisi olevan siitä, että kyläyhdistys ei profiloidu samalla tavoin palvelutuottajaksi kuin esimerkiksi kansalaisopisto, 4H-yhdistys tai joku muu palvelutuottajana vakiintunut kolmannen sektorin toimija. Nimenomaan kyläyhdistyksen roolia palvelutuottajana delegitimoidaan muun muassa maaseudun yhteisöihin perinteisesti liittyvän yhteisöllisyyden kautta. Keskustelussa tuodaan esiin erityisesti pienissä maaseutukunnissa asuvien naapuriapu, jossa toisista pidetään huolta. Jos aikaisemmin talkoilla tuotetut tai naapuriapuna tehdyt palvelukset tuotteistetaan kyläyhteisön yritystoiminnaksi, rikkoo se kylätoiminnan perinnettä:

”Ekana tuli mieleen, että tuossa [kyläpalveluissa] on tuoteistettu vanhanaikainen hyvä naapuruus. Niitä on joskus voitu tehdä ihan ilman mitään, että puhutaan palveluista vaan ne oli ihan hyvän naapuriyhdistyksen asioita, että tänä aikana ne pitää vissiin tuotteistaa.”

Toisaalta yhteisöllisyys, huolenpito naapureista ja halu tehdä jotain yhteisön ja kotiseudun hyväksi nähdään hyvinä lähtökohtina yhteisön toiminnalle. Aktiiviset kylät hankkeistavat asioita, joita yhteisössä pidetään tärkeinä, ja vievät niiden kautta asioita eteenpäin. Tämän tyyppinen toiminta edellyttää kyläläisiltä taloudellista ja sosiaalista riskinottoa, joka sitouttaa kylätoimijat yhteisten hankkeiden toteuttamiseen. Kylän elinvoimaa, asumista ja asukkaiden hyvinvointia tukevat hankkeet nähdään kunnan vetovoimatoimijoina, mitä kunta mielellään pyrkii tukemaan.

Hanketoiminnan merkitystä tuodaan keskusteluissa esiin kertomalla useita tarinoita kylälienen omaehtoisesta kehittämisestä, hanketyöstä ja palvelutuotannosta. Kerrotaan kylätaloista ja niiden yhteyteen rakennetuista palveluista, onnistuneesta kylätalkkaritoiminnasta, kyläyhteisön perustamasta hoivakodista, kuntosalista, hevoshuoneesta, kahvila- ja grillitoiminnasta sekä eri toimijoiden yhteistyöstä suurten tapahtumien järjestämiseksi. Toiset esimerkeistä ovat pienimuotoisia, kuten esimerkiksi kyläyhdistyksen pyörittämä kesäkiokitoiminta ja toiset suuren mittaluokan hankkeita, kuten kilpailukriteerit täyttävän hevoshuoneen rakentaminen pieneen, noin kolmensadan asukkaan kylään. Osa esimerkeistä tuo esille omaehtoisesti järjestettyjä palveluita, kuten hoivakotitoimintaa tai kylätalon yhteyteen rakennettua kyläkuntosalia, osa esimerkeistä korostaa kunnan ja yhteisöjen yhteistyötä.

Hanketoiminnalla nähdään olevan yhteys omaehtoisesta palvelutuotannon kehittämiseen. Onnistuneet hankeinvestoinnit parhaimmillaan synnyttävät uutta liiketoimintaa, joka hyödyttää myös kuntaa. Kuntatoimijoiden näkökulmasta yhteisön toiminnan johdonmukaisuus, tavoitteellisuus ja erilaisiin toimintavaihtoehtoihin

varautuminen todennäköisesti vaikuttaa siihen, kuinka vakuuttavana ja ammattimaisena kunta-toimijat yhteisön toimintaa pitävät.

”Ja monta kertaa siellä on se liiketoimintasuunnitelma jo siellä pohjalla sille investoinnille, silloin se onkin järkevää. Jos se yhtäkkiä vaan halutaan tehdä, niin se on vähän eri asia.”

Suunnitelmallisuus, pitkän aikajänteen tavoitteet ja erilaisiin vaihtoehtoihin varautuminen näyttävät olevan ratkaisevassa asemassa hankke- ja palvelutoiminnan uskottavuudessa laajemminkin. Ei riitä, että aktiivinen kylä hakee ja saa hankerahoitusta kylätalon, liikuntahallin, ulkoilureittien tai vastaavan rakentamiseen. Rahoitettuihin kohteisiin pitää saada kehitettyä toimintaa, joka edellyttää yhteisöltä suunnitelmaa toiminnan jatkuvuudesta ja ylläpitämisestä. Nämä vaateet osaltaan aktivoivat yhteisöjä miettimään palvelutuotantoa tarvittavien varojen hankkimiseksi sekä muita vaihtoehtoisia tapoja rahoittaa esimerkiksi kylään rakennettujen tilojen ylläpitokustannuksia. Tämä puolestaan tuo kylätoimintaan yhä enemmän yritystoiminnan elementtejä:

”— ollaan mukana rakentamassa luontopolkuja ja laavuja ja vaikka mitä ja se on tietysti ihan hyvä, että niin on, mutta että kun pitäis synnyttää sellaista pysyvää tekemistä, joka tois sitten varojakin sen toiminnan ylläpitämiseen, niin että ei se sitten laukee sinne kaupungin se viidenkymmenen tuhannen vuosittainen avustus, kun ei tästä oikein mitään tuu ja olikin kalliimpaa ylläpitää kun me luultiin, kun oli niin kylmä talvi — mitkä on niitä yhteisöllisen yrittämisen asioita, niin vois kytkeytyä nimenomaan siihen rakennettuun seinään ja tilaan, mitä on olemassa.”

Tämän puhunnan osalta näyttää siltä, että asukkaiden omaehtoinen palvelutuotanto kyläkontekstissa kilpistyy kuntatoimijoiden näkökulmasta harrastustoiminnaksi, joka pahimmillaan

rikkoo vahvan perinteisen kylätoiminnan perinteen normia vastaan. Yhteisöjen palvelutuotantoa leimaa kuntatoimijoiden pelko toiminnan lyhytjänteisyydestä, jaksottaisuudesta ja suunnittelemattomuudesta, jotka osaltaan vahvistavat asukkaiden subjektipositiota harrastelijoina. Toisaalta taas yhteisöjen yhteisöllisyys, vahva sitoutuminen hankkeisiin ja kunnan tavoitteita tukeva toiminta luovat asukkaiden omaehtoiselle aktiivisuudelle ja palvelutuotannolle lisäarvoa, joka vahvistaa asukkaiden asemaa ratkaisuntuottajana ja toteuttajana osana kunnan kokonaisuutta.

Muutospuhunta

Kolmannessa tunnistamassamme puhunnassa kuntatoimijat jäsentävät asukkaiden asemaa suhteessa muuttuvaan kuntaan. Kuntatoimijoiden puheessa heijastuu monin paikoin siirtyminen hallinnon järjestämistä palveluista kohti yhteistyössä tuotettuja palveluita. Kylän asukkaiden aktiivisuus kylän kehittämiseksi, oli se sitten hanketoimintaa tai palvelutoimintaa, nähdään hyvänä ja kannatettavana asiana. Olennaista on, että kylän aktiivisuus lähtee kyläläisistä itsestään. Kunta ei halua ottaa kehittäjäroolia itselleen:

”Mä jotenkin vierastan sitä ajatusta, että kunnan pitäisi olla kehittämässä kylien toimintaa, kun mä olen oikeasti nähnyt sen käytännössä, että silloin kun tulee viranomaisrooli päälle, niin silloin ihmisten kädet menee näin [tiputtaa kädet kohti maata]. – – Se on nimenomaan niin, että kunnan ei pidä sekaantua. Silloin kun kunta sekaantuu, niin silloin vastuu kehittämisestä siirtyy kunnalle. – Ja kaikki se sellainen vapaaehtoinen toiminta ja vilkas loppuu. – Keskustelu. Loppuu. Sit tulee se viranhaltija, joka sanoo, mitä tehdään.”

Pienissä kunnissa yhteistyön merkitys korostuu. Kunnissa ei välttämättä ole resursseja toteuttaa kaikkia asukkaiden tai muiden sidosryhmien toivomia hankkeita, tapahtumia tai

palveluita. Yhteistyö on keino mahdollistaa tällaista toimintaa:

”– – sitten kunta tai kaupunki lähtee tukemaan, et kun kapasiteettia ei suoraan enää ole kaikissa, kun on supistettu toimintaa ja vaikka ennen on palveluja tuotettu, niin siihen kaikkeen ei riitä kapasiteetti, niin sitten tehdään yhteistyötä.”

Kuntatoimijat asemoivat kunnan roolin palvelutuotannon kentässä ensisijaisesti hallinnon ja toissijaisesti verkostotoimijuuden kautta. Kunnan vallitseva hallintoasema ilmenee toisaalta kunnan lakisäätteisten palveluiden pitämisenä kunnan omana toimintana ja toisaalta painottamalla kunnan roolia ja merkitystä hallinnollisen vastuun ja päätöksenteon organisaationa:

”Toki tässä on erotettava tavallaan kaksi maailmaa: on keskustelu ja asioiden kehittäminen ja sitten on selkeästi päätöksenteko. – – Eli se päätöksenteko on vastuunottamista. Mut et ne on kaks eri asiaa, mutta että enemmän se kunnan rooli jatkossa tulee olemaan keskustelua ja asioiden kehittämistä ja eteenpäin viemistä. – Ja sitten ettimistä, että kuka sitä asiaa vie eteenpäin, että mikä on se keino. Ei välttämättä että se just kunta, vaan erilaisilla kokoonpanoilla.”

Kuntatoimijat legitimoivat asukkaiden osallistumisen palveluiden tuottamiseen osaksi osana laajempaa yhteiskuntapoliittista kehitystä, jossa kunnan asemaa tuotetaan uuden julkisen hallinnan mukaisena toimijana osana laajempaa verkostoa. Tässä puhunnassa kunta profiloituu hallinnon sijaan kunnan elinvoimaa lisäävän toiminnan mahdollistajana ja kehittämisen tietopankkina. Kunnan tehtäväksi nähdään aktiivisten yhteisöjen tukeminen ja virikkeiden antaminen. Kuntatoimijoiden ja asukkaiden suhdetta rakennetaan puhunnassa aikaisempaa vuorovaikutteisemmaksi ja tasa-arvoisemmaksi:

”Niin se, että viranhaltijankin pitää taipua

siihen, että se käy keskustelua ja kysyy mielipiteitä ja reflektoi sitä omaa ajatustansa.”

Vuorovaikutteisessa yhteistyö- ja kumppanuustoiminnassa säännöllisesti esiin nouseva teema on vastuu. Verkostomaisessa toiminnassa vaarana on vastuun pirstaloituminen siten, että loppujen lopuksi kukaan ei ole vastuussa mistään (esim. Virtanen & Stenvall 2010: 59). Kuntatoimijoiden tuottaman aseoinnin mukaan kylä on itse vastuussa toiminnastaan ja kylän kehittämisestä, siihen puuttuminen ei ole kunnan asia. Itse asiassa kuntatoimijat näkevät asukkailla olevan jatkossa yhä enemmän vastuuta palveluiden tuottamisesta ja hyvinvoinnin varmistamisesta mahdollisesti myös kunnan normatiivisten palveluiden osalta:

”--jatkos jos sitä tarkoittit, että saako [kyläyhdistys ottaa vastuuta], niin oikeestaan pitää ottaa, jos meinataan, että tämmöistä asukaslähtöistä hyvinvointia jatkossakin tuotetaan.”

”Sitten tullaan siihen, että -- siinä on tietysti aika iso vastuu sitten sillä palveluitten järjestämisvastuulla olevalla taholla, että sen pitää olla sen laatukriteerit määrittellä, että ne täyttämällä ja järkevästi palveluhinnottelemalla kylällä voidaan tuottaa myöskin näitä vaativampia palveluja -- elikkä -- ei oo poissuljettua tuottaa myös lakisääteisiä palveluita, jos pystytään laatu osoittamaan ja kilpailemaan järkevästi hinnalla.”

Asukkaiden omaehtoinen vastuu kehittämisestä ja tarvittavien palveluiden tuottamisesta ei ole yksiselitteinen asia. Kyse on kuntatoimijoiden mukaan osittain kulttuurinmuutoksesta: kuntalaiset eivät kaikilta osin ole tottuneet siihen, että heidän osallistumistaan palveluiden tuottamiseen tarvitaan eikä tehtävän- ja vastuunjako ole uudessa yhteistyötilanteessa välttämättä niin selvää kuin aikaisemmassa hierarkkisemmin määrittyneessä asetelmassa. Toisaalta kyse saattaa olla myös siitä, että kylätoimijat tulkit-

sevat palvelun loppumisen tarkoittavan kunnan vetäytymistä:

”-- mutta sitten se, että jos ajatellaan, että pitää niitä palveluita itte ruveta tuottamaan, se tarkoittaa, että kuntaa ei kiinnosta ja sen takia vastuu varmaan on toimimista. -- Peleko saattaa olla jopa niin, että jos me siihen ryhdymme, niin kunta vetäytyy samaa tahtia.”

Pelko palveluiden loppumisesta usein on ratkaiseva tekijä asukkaiden omaehtoisen palvelutuotannon aktivoitumisessa tai sysäys kannustaa asukkaita etsimään erilaisia yhteistoimintamahdollisuuksia uhanalaisen palvelun tuottamiseksi. Asian ratkaisu riippuu osin kunnan reagoinnista. Yhteistyöhön tottuneiden kuntien saattaa olla helpompaa ajatella asukkaita palvelutuotannon kumppaneina kuin kuntien, joilla palvelutuotanto on ollut enemmän kuntavetoista (Rinne-Koski ym., 2020). Vaikka kylien palvelutuotannon yleistymisen asemoituu haastatteluissa monin tavoin osaksi uuden julkisen hallinnan mukaista toimintaa, on haastateltujen puhunnassa kuultavissa myös häivähdys julkisen hallinnon institutionaalista perinnettä. Se ilmenee muun muassa kuntatoimijoiden tavassa tuottaa asukkaille asemaa palvelutuotannon täydentäjänä eikä niinkään kumppanina:

”Mä oon kyllä sitä mieltä, että oli se kunta tai maakunta, niin kyllä nämä tietyt peruspalvelut, niin ajattelen, että kunnan kuuluu ne järjestää että ne on sitten, tulee tasapuolisesti kaikille. Mutta jos sitten kylällä halutaan järjestää vanhuksille jotain talonmiespalveluita ja tai kuljetuksia tai kaupassa käyntiä tai jotain, niin mun mielestä ne säännöt on, se voisi olla sitä kylän roolia ja siinä voisi poiketakin kylittäin.”

Asukkaiden aktiivisuus näyttäytyy parhaimmillaan vahvana kyläidentiteettinä, jossa korostuu ylpeys omasta kylästä ja kotiseudusta sekä halu tehdä asioita sen eteen. Nykyään asuminen ja arki eivät kuitenkaan välttämättä kohdistu enää

yhden tietyn kylän alueelle, vaan hajautuu kyläliien ja kuntarajojen yli. Ihmisten liikkuminen ja lisääntyvä monipaikkaisuus muuttaa kylätoimintaa yhä verkostomaisemmaksi:

” – se niinkun muuttaa sitä, että se varmaan se kyläkin käsité, ihmisten liikkuvuuden ja harrastusten takia ja niinkun verkoston, erilaisen sosiaalisen verkottumisen kautta niin se kylä, sä asut jossakin kylässä, mut sä saatat olla aktiivinen jossakin muussa kylässä tai kolmannessa kylässä oman toimintasi kautta ja tavallaan se ei enää oo niin sidottu siihen omaan kylään se aktiivisuus, sä voit olla aktiivinen toisessa kylässä toisessa toiminnassa.”

Rajojen hämärtyminen koskee myös kunnan hallinnollisia rajoja. Haastateltavat tuovat esiin useaan otteeseen tekemisen ja aktiivisuuden merkityksen, joka määrittelee yhteisöä ja sen toimintaa kunta- ja kylärajoja paremmin.

Hallinnollisten rajojen sijaan rajat määrittyvät enemmän yhteistyön mukaan, joka puolestaan painottaa yhä voimakkaammin uuden julkisen hallinnan mukaista kuntaa ja kuntalaisuutta.

Muutospuhunnan mukainen lähestymistapa asukkaiden rooliin ja merkitykseen palveluiden ja hyvinvoinnin tuottajana perustuu monilta osin kunnan ja asukkaiden väliseen yhteistuotantoon ja kumppanuuteen, jossa asukkaat saavat yhä merkitevimmässä määrin aseman vastuunkantajina ja aluekehittäjinä. Asukkaiden rooli osana kunnan palveluorganisaatiota ei välttämättä ole vielä kovin vakiintunut, mutta puhunta näyttäisi painottavan asukkaiden roolin kasvavaa potentiaalia ilman esiintuotua delegitimaatiota. Tämä vie hallintopuhuntaa yhä vahvemmin kohti uuden julkisen hallinnan paradigman mukaista hallintokäsitystä.

Seuraava taulukko kokoaa yhteen tunnistetut puhunnat, niiden keskeisimmät (de)legitimaatioargumentit sekä asukkaille annetut subjektipositiot:

Taulukko 1: Analyysin keskeisten tulosten yhteenveto.

	talous- ja markkinapuhunta	kylätoiminnan perinnepuhunta	muutospuhunta
keskeiset legitimaatioargumentit	pystyy vastaamaan asukkaiden (tulevaisuuden) palvelutarpeisiin joustavasti ja tarpeen mukaan	tuottaa puuttuvia lähipalveluja paikkaamalla kunnan palveluaukkoja	asukkaat kunnan palvelutuotannon kumppaneina
keskeiset delegitimaatioargumentit	ei pysty toimimaan markkinanaehtoisesti, tarvitsee kunnan subventiota	kylätoiminta ei ole tavoitteellista palvelutuotantoa	kunnan perinteinen institutionaalinen asema
asukkaiden subjektipositio (legit/delegit)	yhteistyöntekijä/suutari pysyvät lestissään	ratkaisuntuottaja/harrastaja	vastuunkantaja ja aluekehittäjä/ –

Keskustelu ja johtopäätökset

Kuntatoimijoiden legitimaatioargumenttien osalta on ratkaisevaa, mihin tarkoitukseen kuntatoimijat argumenttejaan käyttävät: eri argumenteilla kuntatoimijat tulevat luoneeksi asukkaille erilaisia subjektipositioita (Törrönen 2001). Nämä subjektipositiot määrittävät olennaisella

tavalla kunnan ja asukkaiden suhdetta, jonka kautta ne ovat myös vallankäytön väline (ks. Fairclough 1992; Shapiro 1992).

Richard Lang ja Matthias Fink (2019) toteavat omissa johtopäätöksissään, että hallinnon toimijoilla on sekä valta edistää tai estää maaseudun yhteiskunnallisen yrityksen toimintaa. Aineistossamme tämä näyttäytyy kun-

tatoimijoiden subjektipositioiden kautta, joilla he toisaalta legitimoivat ja toisaalta delegitimoivat asukkaiden osallistumista palvelutuotantoon. Legitimoivat subjektipositiot antavat asukkaille ja yhteisöille oikeuksia toimia yhteistyökumppanina palvelutuotannossa sekä tilaa ottaa vastuuta omasta hyvinvoinnistaan. Kunta voi käyttää harkintavaltaansa positiivisella tavalla ja järjestää halutessaan asukkaille erilaisia mahdollisuuksia päästä vaikuttamaan ja osallistumaan kunnan palvelutarjontaan sekä pyrkiä tukemaan paikallista aktiivisuutta.

Legitimoivat subjektipositiot rakentavat asukkaille ja yhteisöille asemaa palvelutuotannon potentiaalina, jota kunnan kannattaa pyrkiä hyödyntämään ja tukemaan parhaansa mukaan. Kunnan on mahdollista käyttää toimivaltaansa yhteisöjen omaehtoisen palvelutuotannon ja yhteisölähtöisen yhteiskunnallisen yrityksen toimintaedellytysten tukemiseksi esimerkiksi ostamalla yhteisön tuottamia palveluita tai räätälöimällä julkisten hankintojen hankintakriteerejä siten, että myös pienillä palvelutuottajilla on mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuihin (ks. esim. Evans, Raudsaar, Lichte-Çurbe, Butkevičienė, Erpf, Urmanavičienė & Raišienė 2021; Rinne-Koski ym. 2020).

Delegitimoivat subjektipositiot puolestaan sulkevat asukkaiden ja yhteisöjen omaehtoisen palvelutuotannon pois, sille ei anneta lupaa kehittyä. Aineistossa delegitimaation mukaiset subjektipositiot rakennettiin kyseenalaistamisen ja epäluottamuksen kautta. Delegitimaatio heijastuu myös kunnan toimintaan: vaikka kunta ei aktiivisesti pyrkisi tukahduttamaan tai estämään yhteisöjen palvelutuotantoa, niin ei sitä pyritä tietoisesti tukemaankaan. Sen vain annetaan olla ja katsotaan, miten käy. Tällainen passiivinen vallankäyttö piilotetaan usein vetoamalla normatiivisiin perusteisiin tuomalla esiin esimerkiksi palvelutuotantoon kohdistuvia lakien ja säännösten täyttämiseen liittyviä vaatimuksia, joiden nähdään hankaloittavan tai jopa estävän yhteisöjen palvelutoimintaa.

Kunnan legitimaatio on tärkeä, mutta ei välttämätön, sillä asukkaat voivat toteuttaa omaehtoista palvelutuotantoa kunnasta riip-

pumattakin (Kumpulainen, Husu & Nousiainen 2021). Mikäli kunta ei suhtaudu asukkaiden omaehtoiseen palvelutuotantoon kannustavasti, saatetaan siihen liittyvät ponnistelut kokea häiriönä kunnan toiminnassa ja palvelutuotantoa pyritään delegitimoimaan entistä voimakkaammin. Tähän saattaa liittyä myös negatiivista vallankäyttöä, jossa yhteisöjen toimintaa hankaloitetaan tarpeettomasti tai jopa pyritään estämään sitä. Aineistosta ei tällaisia aineksia eikä esimerkkejä löytynyt, mutta sellaista voisivat olla esimerkiksi kunnan rahoitusosuuden poisvetäminen kylän hankkeesta tai investoinnista ja toiminnan ulkopuolelle sulkeminen.

Tulosten ristiriitaisuuden näkökulmasta näyttää siltä, että palvelutuotannon osalta kunnissa on menossa eräänlainen murrostilanne toisaalta kunnan palvelutuotannon organisoimien osalta ja toisaalta palvelumarkkinoiden muutosten osalta (ks. esim. Tuurnas 2017; Kahari 2013; Kumpulainen, Husu & Nousiainen 2021). Aineistossa kuntatoimijoiden puhuntaan sekoittuu elementtejä kunnan hallintoasemasta ja kuntalaisista toiminnan kohteena. Toisaalta puheessa on mukana elementtejä myös uuden julkisen hallinnan mukaisesta toiminnasta, jossa kuntalaisten toiminnan kohteena oleminen on vaihtunut neuvotteluun tarvittavien palveluiden yhteistuottamisesta. Murroksen tässä vaiheessa kuntalaisille, tässä tapauksessa asukkaille, annetaan mahdollisuus osallistua palvelutuotantoon, mutta vain tietyiltä osin. Palvelutuotannon marssijärjestys näyttäisi olevan selkeä: kunta vastaa ensisijaisesti lakisääteisistä palveluista. Kunnan toimialan ulkopuolelle jääviä palveluita voivat tuottaa vakiintuneet kolmannen sektorin toimijat. Kolmannen sektorin toimialojen ulkopuolelle jäävät katvealueet voidaan kattaa yhteisöjen aktiivisella toiminnalla. Tätä tukee osaltaan myös kuntatoimijoiden aseointi kunnan roolista palvelu- ja kehitystoiminnan alustana, mahdollistajana ja virikkeiden antajana, joissa kunnan ei tarvitse jättää tilaa omien kriteeriensä ulkopuoliselle palvelutuotannolle. Lisäksi pelkkänä alustana oleminen on melko passiivinen asenne kehittämiseen.

Julkisen hallinnan mukaiset elementit tuovat

puhuntaan sävyjä syvemmälle menevästä yhteistyöstä, jossa palveluiden tuotanto muuttuu enemmän yhteistuotannoksi tai kumppanuudeksi, jossa kunta ja asukkaat ovat toimijoina mukana. Tässä asemoinnissa asukkaat nähdään enemmän tasavertaisena sidosryhmänä eikä yksinomaan toiminnan kohteena. Aineiston perusteella on silti selvää, että kyläyhdistys ei ole kunnan ensimmäinen valinta palveluiden yhteistuotantoon.

Kyläyhdistyksen palvelutuotannon legitimaation ongelmana saattaa olla sen rooliin liittyvät käsitykset, jotka istuvat lujassa. Kyläyhdistys on itsekin kylätoiminnan instituutio, jonka päätehtävänä perinteisesti on ollut tarjota kylän asukkaille yhdessä tekemistä ja harrastamista mukavassa seurassa (Halhead 2006; Hyyryläinen, Katajamäki, Piispanen, Pylkkänen & Rouhiainen 2010). Näkemys saa tukea aineistosta, jonka mukaan kyläyhdistys saa tehdä ansaintaa esimerkiksi myymällä paikallisia kylätuotteita, mutta muu asukkaiden hyvinvointia tukeva toiminta tulee toteuttaa perinteisin menetelmin vapaaehtois- ja talkootyönä ilman liiketaloudellisia tavoitteita. Kuntatoimijat legitimoivat kyläyhdistyksen mielellään aktiivisena aluekehittäjänä, mutta ei ammattimaisesti toimivana palveluorganisaationa.

Tästä huolimatta kuntatoimijoiden muutospuhunta vie kylätoimintaa kohti asukkaiden lisääntyvää vastuunottoa omasta hyvinvoinnistaan ja tarvittavien lähipalveluiden tuottamisesta, mikä edellyttää kyläyhdistyksiltä uudenlaista palvelutuotantoa. Sama suuntaus on nähtävissä myös kansallisessa maaseutupolitiikan puhunnassa, jossa muun muassa kyläyhdistykset nähdään lisääntyvässä määrin kunnan palvelutuotannon täydentäjinä (Kumpulainen, Husu & Nousiainen 2021). Lisäksi kuntatoimijat näkevät paikallisten palvelumarkkinoiden olevan muuttumassa asukkaiden ikääntymisen ja sen myötä lisääntyvän palvelutarpeen kautta. Tämän nähdään lisäävän palveluiden kysyntää erityisesti maaseudun kylissä ja mahdollistavan kylien

palvelutuotantoa siellä, minne kunnan ei ole mahdollisuuksia niitä tuoda. Tätä taustaa vasten kyläyhdistyksellä saattaa itse asiassa tulla olemaan muita kolmannen sektorin toimijoita luonnollisempi rooli maaseudun palvelutuotannossa, sillä kyläyhdistyksen intressinä on koko kylän hyvinvointi ja kehitys. Muilla kolmannen sektorin toimijoilla toiminnan intressi usein keskittyy vain siihen yhteen teemaan, jonka edistämiseksi yhdistys (tai vastaava) on perustettu.

Kunnan kannalta erityisenä haasteena on, että yhteisön yritystoiminnan myötä kylät asetuvat eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden. On selvää, että kaikilla kylillä ei ole samanlaisia resursseja tai mahdollisuuksia tuottaa palveluita ja se asettaa kuntatoimijat ristiriitaiseen asemaan: onko omillaan menestyvän kylän tukeminen muilta kyliltä pois? Hallinnon normatiivisiin periaatteisiin lukeutuu hallinnon pyrkimys tasapuolisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen, jota aktiivisten kylien tukeminen rikkoo (vrt. esim. Kannuksen kaupungin vetäytyminen Eskolan kylän koulukokeilun jatkosta kylien epätasa-arvoiseen kohteluun vedoten³). Tämä saattaa olla analyysissä tunnistettujen tekijöiden lisäksi syy siihen, miksi kaikki kunnat eivät välttämättä suhtaudu maaseudun asukkaiden yhdessä toteuttamaan palvelutuotantoon kovin kannustavasti, vaikka palvelutuotannon taustalla olisikin perinteistä kylätoimintaa organisoituneempi yhteisölähtöinen yhteiskunnallinen yritys.

Liikevoiton tavoittelu palveluiden tuottamisen mahdollistamiseksi tuo kylätoimintaan uusia yrittäjämäisiä elementtejä, mutta sen ei kuitenkaan tarvitse syrjäyttää perinteistä kylätoimintaa. Kylällä kyllä riittää yhä edelleen perinteisen kylätoiminnan mukaista tekemistä ja yhdessä oloa. Aktiiviset kylät näkevät liiketoiminnan kylätoiminnan uutena ulottuvuutena, joka parhaimmillaan voi tuoda kylätoimintaan uudenlaista tekemistä ja houkutella uusia osallistujia, kuten esimerkiksi kylän nuorisoa. Artur Steiner ja Simon Teasdale (2019) toteavatkin maaseudun yhteiskunnallisen yrityksen par-

³ <https://yle.fi/uutiset/3-11488460>, <https://www.kalajokilaakso.fi/uutinen/594543>

haimmillaan toimivan yhteisöllisyyden tukijana, jossa asukkaiden osallistuminen palvelutuotantoon edistää kylän yhteisöllisyyttä ja yhdessä tekemistä sekä lisää asukkaiden hyvinvointia.

Näyttää siltä, että yhteisölähtöinen yhteiskunnallinen yrittäjyys on osaltaan eräänlaista instituution muutostyötä, joka koskee sekä kuntia että kylätoimintaa. Yhteisölähtöisen yhteiskunnallisen yrittäjyyden osalta siirtymää perinteisestä kylätoiminnasta hidastaa kuntien asukkaille antamat ristiriitaiset palvelutuotannon subjektipositiot, jotka vaikeuttavat yhteisöjen yritystoimintaa. Kylätoiminnan perinteisiin tottuneen kuntainstituution saattaa olla vaikeaa nähdä asukkaiden omaehtoista palvelutuotantoa osana kunnan palvelutuotannon kokonaisuutta, jolloin myöskään yhteisölähtöistä yhteiskunnallista yrittäjyyttä ei välttämättä osata tunnistaa eikä tukea oikealla tavalla.

Tilanne on hankala niin kauan, kun yhteisölähtöiset yhteiskunnalliset yritykset rinnastuvat perinteiseen kylätoimintaan. Siirtymää kohti yrittäjämäistä kylätoimintaa sekä organisoitua ja ammattimaiseksi koettua yhteisölähtöistä palvelutuotantoa saattaa auttaa yhteisölähtöisen yhteiskunnallisen yrityksen huolellinen liiketoimintasuunnittelu, tarvittavien laskelmien tekeminen, säästöjen, synergiaetujen ja sosiaalisten vaikutusten osoittaminen sekä liiketoimintaosaamisen koulutus. Samoin myös investointi- ja kehittämishankkeiden johdonmukainen hyödyntäminen osana kylän strategista kehittämis-, palvelu- ja liiketoimintasuunnitelmaa lisää kylätoiminnan vahvuutta ja tuo kylän kehittämiseen ammattimaista otetta.

Vahvistuva ja muuttuva kylätoiminta on maaseudun palvelutuotannon vahvuus, mihin yhteisölähtöisen yhteiskunnallisen yrittäjyyden toimintamalli sopii erityisen hyvin (myös Olmedo, van Twuijver & O'Shaugnessy 2019). Yhteisölähtöinen yhteiskunnallinen yritys tuo kylän toimintaan strategisuutta ja pitkäjänteisyyttä sekä tulouttaa mahdolliset liikevoitot takaisin yhteisön hyväksi, jolloin maaseudun asukkaiden ei tarvitse tuottaa tarvitsemiaan palveluja pelkästään vapaaehtoistoiminnan pohjalta (ks. esim. Steiner & Teasdale 2019; Rinne-

Koski, Lähdesmäki & Matilainen 2017; van Twuijver, Olmedo, O'Shaugnessy & Hennessy 2020). Uudistuva kylätoiminta ja siihen liittyvä yritystoiminta tarjoaa uudenlaisia työllistymismahdollisuuksia ja saattaa synnyttää jopa uudenlaisia ammattikuntia: yksi tällainen voisi olla esimerkiksi kyläyhteisömanageri.

Kunnan toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset muuttavat väistämättä kunnan toimintamalleja perinteisestä institutionaalisesta palvelutuottajasta kohti hybridimallia, jossa kunta on yksi palvelutuottaja muiden joukossa. Uuden julkisen hallinnan mukainen kunta joutuu opettelemaan uudenlaisia tapoja toimia ja tuottaa palveluita, ja se heijastuu myös kuntalaisuuteen. Uudenlaisen julkisen hallinnan mukainen kuntalaisuus lisää asukkaan vastuuta itsestään ja yhteisöstään, jolloin kuntalaisuus rakentuu aktiivisena ja osallistuvana toimijuu-tena osana kunnan verkostoa. Kuntalaisuuden uudenlainen asemointi edellyttää uudenlaisia toimintatapoja molemmilta osapuolilta: on luotava uudenlaisia vuorovaikutuksen areenoita ja opittava toimimaan niillä.

Tutkimusta on rahoittanut Suomen Akatemia (DoLE–hanke, nro. 333447)

Lähteet

- Aula, M. K. & Laajala, P. & Pihlaja, R. (2017). Yhteistyö ja kumppanuudet tulevaisuuden kuntayhteisön rakentajana. Teoksessa Nyholm, I. & Haveri, A. & Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.), *Tulevaisuuden kunta*, s. 517–536. Acta 264. Helsinki. Kuntaliitto.
- Bland, J. (2010). *Yhteiskunnallinen yritys – Ratkaisu 2000-luvun haasteisiin. Ison-Britannian malli ja sen kokemukset*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. 22/2010. Helsinki.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: How Users and Communities Contribute to Public Services. Teoksessa Brandsen, T. & Pestoff, V. (toim.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*, s. 35–60. London. Routledge.
- Connelly, S. & Richardson, T. & Miles, T. (2006). *Situated legitimacy: Deliberative arenas and the*

- new rural governance. *Journal of Rural Studies* 22, s. 267–277. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2005.11.008>
- Evans, R. & Raudsaar, M. & Līcīte-Ķurbe, L. & Butkevicienė, E. & Erpf, P. & Urmanavičienė, A. & Raišienė, A. G. (2021). Social enterprises in rural areas. A comparative study of the Baltic states. Teoksessa Defourny, J. & Nyssens, M. (toim.), *Social enterprise in central and Eastern Europe. Theory, models and practice*, s. 252–272. Routledge Studies in Social Enterprise & Social Innovation. New York & Abingdon. <https://doi.org/10.4324/9780429324529-18>
- Fairclough N. (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge. Polity Press.
- Farmer, J. & Steinerowski, A. & Jack, S. (2008). Starting social enterprises in remote and rural Scotland: best or worst of circumstances? *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, Vol. 6, No. 3, s. 450–464. <https://doi.org/10.1504/IJESB.2008.019138>
- Hakala, O. & Rinne-Koski, K. (2018). *Etelä-Pohjanmaan kyläyhdistyksille kohdistetun kyselyn tulokset*. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti.
- Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnon uudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Acta Universitatis Tamperensis 1871. Tampere. Suomen Yliopistopaino Oy, Juvenes Print.
- Halhead, V. (2006). Rural Movements in Europe: Scandinavia and the Accession States. *Social Policy & Administration*, Vol. 40, No 6, s. 596–611. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2006.00522.x>
- Hyyryläinen, T. & Katajamäki, H. & Piispanen, S. & Pylkkänen, P. & Rouhiainen, V. (2010). *Kylätoiminnan tila 2010*. Julkaisuja 22. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti.
- Häikiö, L. (2007). Expertise, Representation and the Common Good: Grounds for Legitimacy in the Urban Governance Network. *Urban Studies*, Vol. 44, No. 11, s. 2147–2162. <https://doi.org/10.1080/00420980701518982>
- Häikiö, L. (2012). From Innovation to Convention: Legitimate Citizen Participation in Local Governance. *Local Government Studies*, Vol. 38, No. 4, s. 415–435. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.698241>
- Kumpulainen, K. & Husu, H-M. & Nousiainen, M. (2021). Political community resilience in declining rural areas in Finland. *Community Development Journal*, s. 1–20. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsab012>
- Lang, R. & Fink, M. (2019). Rural social entrepreneurship: The role of social capital within and across institutional levels. *Journal of Rural Studies*, 70, s. 155–168. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.03.012>
- Möttönen, S. & Niemelä, J. (2005). *Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot*. Jyväskylä. PS-Kustannus.
- Olmedo, L. & van Twuijver, M. & O’Shaughnessy, M. (2019). Rurality as context for innovative responses to social challenges – The role of rural social enterprises. *Journal of Rural Studies*. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.04.020>
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, Vol. 8, Issue 3 2006, s. 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. P. (2018) From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?, *Public Management Review*, vol 20, no 2, s. 225–231. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>
- Pihlaja, R. (2010). *Kolmas sektori maaseutukunnissa*. Julkaisuja 19. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti.
- Rinne-Koski, K. (2016). Vieraana kunnassa. Kuntalaisuuden jäsentymisen vapaa-ajan asukkaiden puhetoivoissa. Teoksessa Sulevi Riukulehto (toim.), *Kunnat, rajat, kulttuuri: miten muutos koetaan?*, Suomalaisen kirjallisuuden seura, s. 234–263.
- Rinne-Koski, K. & Hakala, O. & Matilainen, A. & Lähdesmäki, M. (2020). *Kunnille keinoja yhteiskunnallisen yrittäjyyden tukemiseksi. Vertaistukea ja vinkkejä teemasta kiinnostuneille kunnille*. Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti.
- Rinne-Koski, K. & Lähdesmäki, M. & Matilainen, A. (2017). Kyläyhdistykset ja yhteiskunnallinen yrittäjyys? *Maaseudun uusi aika* 2/2017, s. 38–47.
- Saukkonen, P. (2013). Kolmas sektori – vanha ja uusi. *Kansalaisyhteiskunta* 1 (2013), s. 6–31.
- Shapiro, M. J. (1992). *Reading the Postmodern Polity. Political Theory as Textual Practice*. Minneapolis, Oxford. University of Minnesota Press.
- Steiner, A. & Teasdale, S. (2019). Unlocking the potential of rural social enterprise. *Journal of Rural Studies*, 70, August 2019, s. 144–154. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.12.021>
- Suchman, M. C. (1995). ‘Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches’. *Academy of Management Review* vol. 20, no 3, s. 729–757. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>
- Suutari, T. & Rinne-Koski, K. (2015). Kotiseutututkimus kokemuksellisuutta tavoittamassa. *Maaseudun Uusi Aika* 3/2015, s. 54–64.
- Tuurnas, S. & Haveri, A. (2017). Kuulemisesta kumpuunuteen? Palvelujen yhteistuotanto asuinalueen kehittämisessä. Teoksessa Bäcklund, P. & Häkli

- J. & Schulman, H. (toim.), *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*, s. 58–79. Tampere. Tampere University Press.
- Tuurnas, S. (2017). Miten johtamisella voidaan tukea palvelujen yhteistuotantoa ja kumppanuutta kunnissa? Teoksessa Nyholm, I. & Haveri, A. & Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim), *Tulevaisuuden kunta*, s. 465–478. ACTA 264. Helsinki. Kuntaliitto.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2011). *Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 4/2011. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2020). *Yhteiskunnalliset yritykset Suomessa*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, työelämä, 2020: 10. Helsinki.
- Törrönen, J. (2001). The Concept of Subject Position in Empirical Social Research. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, Vol 31, No: 3, s. 313–329. <https://doi.org/10.1111/1468-5914.00161>
- Törrönen, J. (2001). Haastattelemine virikkeillä: virike johtolankana, pienoismaailmana ja/tai provosoijana. *Sosiologia* 3/2001, s. 205–217.
- Valtiovarainministeriö (2017). *Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030. Parlamentaarisien työryhmän väliraportti Tulevaisuuden kunnasta*. Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2017. Helsinki.
- van Twuijver, M. W., Olmedo, L., O’Shaughnessy, M., & Hennessy, T. (2020). Rural social enterprises in Europe: A systematic literature review. *Local Economy*, 35(2), 121–142. <https://doi.org/10.1177/0269094220907024>
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Helsinki. Tietosanoma Oy.