

Kuntien kyläsuhteen muutos ja nykytila



Torsti Hyyryläinen, Annamari Kiviaho ja Tauno Linkoranta

Tutkimuksemme tarkoituksena on ymmärtää, miten kuntaorganisaatioiden suhde kyliin on Suomessa muuttunut ja millainen se on nykyisin. Tutkimuskohteena on kunnallishallinnon kyläsuhteen muutos historiallisena kehityksenä. Kuvailemme aluksi yleisesti kuntien kyläsuhteen historiallista kehityskaarta, joka luo ajallisen kontekstin tutkimuksen tarkentumiselle kuntien kyläsuhteen nykytilaan kahdessa maakunnassa. Nykytilan analyysin empiirinen aineisto koostuu Etelä-Savon sekä Varsinais-Suomen kuntien tuottamista uusimmista, vuonna 2024 voimassa olleista strategia-asiakirjoista, yhteisöohjelmista ja näillä alueilla toimivien Leader-ryhmien strategioista. Päätuloksena kiteytämme kuntien kyläsuhteen muutoksen kuvaamalla strategisesti tärkeän siirtymän, jossa ajatus kylästä fyysiseen paikkaan liittyvänä entiteettinä on vaihtunut toimijakeskeiseen, kuntalaisten, yhteisöjen ja yritysten kautta määrittyvään paikkasuhteeseen. Näistä aktiivisista toimijoista on tullut merkittäviä kunnan paikallisuuksien tulkitsijoita ja paikkaperustaisen politiikan toteuttajia.

Asiasanat: kunnallishallinto, kuntastrategia, kuntien kyläsuhde, kylä, kylätoiminta

<https://doi.org/10.51807/maaseutututkimus.160208>

Maantieteellisiin paikkoihin – kyliin – sijoittuneilla yhteisöillä ja asutuksella on ollut suuri vaikutus yhteiskuntien kehitykseen ja alueelliseen järjestymiseen. Kyläkulttuureihin ovat kiinnittyneet erilaiset elämäntavat ja elinkeinot, kuten maa- ja metsätalous, mutta myös sosiaalisille yhteisöille yleisemmin ominaiset valtarakenteet ja -hierarkiat. Kaikissa tunnetuissa yhteiskuntajärjestelmissä julkista valtaa harjoittava hallinto on järjestynyt hierarkkisesti niin, että paikallishallinnolla on siinä oma roolinsa.

Suomessa kunnallishallinto on rakentunut vahvaksi itsehallinnolliseksi osaksi hallintojärjestelmää. Kunnilla on oma maantieteellinen toimialueensa ja erityinen suhteensa paikallisuuteen. Kuntien syntyhistoria liittyy hyvin kiinteästi kyliin: kunnat ja kylät ovat kehittyneet rinnakkain ja toisiinsa vaikuttaen.

Elämä kylissä on ajan myötä muuttunut paljon. Kyliä ei enää yhtä vahvasti kuvata vain fyysisinä, asutuksen, maankäytön, elinkeinojen harjoittamisen tai omistamisen paikkoina (Kirveennummi & Räsänen 2000). Nykyisin kyliä koskevassa kerronnassa korostuvat kylien liikkuva elämänmeno, asukkaiden laajemmat vuorovaikutuksen verkostot ja toimintapiirit. Kylämaisemien kerrostuneisuus ja paikkoihin kiinnittynyt kulttuurinen jatkuvuus ovat ihmisille edelleen tärkeitä identifioitumisten sekä kokemus- ja muistitiedon lähteitä (emt., 15).

Tutkimuksemme lähtökohtana on ajatus kunnista paikallisen hallinnan instituutioina. Kunnilla on kiinteä suhde alueensa luonnonoloihin sekä erityisesti alueen ihmisiin, yrityksiin ja yhteisöihin – kunnan jäseniin. Kunnilla on suuri vastuu edistää kuntalaisten hyvinvointia ja kehittää alueidensa elinvoimaa. Instituutioina kunnat toimivat osana julkista hallintoa, mutta alueyhteisöinä niiden kehitykseen vaikuttavat monet ulkoiset tekijät väestönmuutoksista ja muuttoliikkeistä kansainvälisen talouden, politiikan tai ilmaston muutoksiin.

Tutkimusasetelma

Tutkimuskohteenamme on kunnallishallinnon kyläsuhteen muutos historiallisena kehityksenä. Tarkoituksenamme on kuvata ja ymmärtää kuntaorganisaatioiden muuttunutta suhdetta kyliin Suomessa. Tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten kunnallishallinnon suhde kyliin on Suomessa historiallisesti kehittynyt?
2. Millaisena kunnallishallinnon suhde kyliin ilmenee nykyisin kuntien strategisessa kerronnassa?

Kehystämme tutkimuksen empiiristä analyysiä – ja vastaamme ensimmäiseen tutkimuskysymykseen – tarkastelemalla tutkimuskirjallisuuden valossa kunnallishallinnon kehityksen pidempää kehityskaarta. Toiseen tutkimuskysymykseen vastaamme kahden maakunnan alueelta kerätyn empiirisen aineiston avulla. Johtopäätöksissä yhdistämme nämä lähestymistavat.

Tutkimusmenetelmä ja aineistot

Tarkastelemme kuntaorganisaatioiden ja kylien välisen suhteen nykytilaa laajan asiakirja-aineiston pohjalta. Empiirinen aineisto on esitetty taulukossa 1, ja se voidaan jakaa ensisijaiseen ja toissijaiseen aineistoon. Ensisijainen aineisto koostuu tutkimushetkellä (vuonna 2024) Etelä-Savon ja Varsinais-Suomen maakunnissa voimassa olevista kuntien strategisista dokumenteista, kuten kuntastrategioista, talousarvioista ja tilinpäätöksistä, jotka olivat vapaasti saatavilla kuntien verkkosivustoilla. Toissijainen aineisto sisältää molempien maakuntien alueella toimivien Leader-ryhmien strategiat sekä Varsinais-Suomen alueella laaditut kuntien yhdistysohjelmat. Etelä-Savossa vastaavia ohjelmia ei ole tehty.

Taulukko 1. Tutkimuksen empiiriset aineistot.

	Varsinais-Suomi (27 kuntaa)	Etelä-Savo (12 kuntaa)
kuntastrategiat	27 kpl	12 kpl
talousarviot (ja tilinpäätökset)	26 kpl*	12 kpl
yhdistysohjelmat	5 kpl	-
Leader-strategiat	5 kpl	2 kpl

*Yhden kunnan talousarvio- ja tilinpäätösasiakirjat eivät olleet avoimesti saatavilla tutkimusajankohtana. Lähteet on lueteltu artikkelin lopussa aineistolähteissä.

Kuntien strategisia asiakirjoja voidaan pitää keskeisenä aineistona, koska niissä ei ainoastaan kuvata asiantiloja ja kunnan yhteisiä tavoitteita, vaan strategisissa teksteissä myös merkityksellistetään asioita suhteuttamalla eri asiakokonaisuuksia näkemykseen kunnan tulevaisuudesta ja kunta-laisten hyvinvoinnista. Tämä tulkinta teksteistä merkityksiä rakentavina

diskursseina (Fairclough 1992) on analyysimme metodologinen lähtökohta.

Tutkimusmenetelmänä olemme käyttäneet systemaattista aineiston luentaa (ks. Törmänen & Paasivaara 2009), jolla tarkoitamme, että asiakirjoja on luettu tarkasti ja useampia kertoja määritellystä näkökulmasta (ks. analyysikysymys). Tavoitteenamme on ollut hahmottaa kylien asemoitumista kuntien strategisessa kerronnassa eli sitä, missä asiayhteyksissä sana kylä ilmenee ja millainen merkitys siinä asiayhteydessä kylille annetaan. Lopuksi olemme arvioineet laajemmin, miten kyliä koskeva puhunta asettuu suhteessa kunnan kehittämisen strategiseen kokonaisuuteen.

Olemme lukuineet asiakirjat läpi erityisesti siitä näkökulmasta, miten niissä tunnistetaan kylät ja toiminta kylissä, eli miten kuntien kehittämiseen liittyvissä keskeisissä strategisissa asiakirjoissa kerrotaan kylistä ja niiden merkityksestä kunnalle tai sen elinvoimalle.

Asiakirja-aineistojen analyysin ensimmäisessä vaiheessa luimme kuntastrategiat systemaattisesti edellä esitetyn näkökulman mukaisesti. Kierätimme kuntastrategioita tutkimusryhmän sisällä niin, että kaikki kolme tutkijaa osallistuivat analyysin toteuttamiseen muistiinpanoja ja merkin-
töjä tehden. Toisessa vaiheessa kävimme läpi talousarviot, tilinpäätökset, Leader-ryhmien strategiat ja yhdistysohjelmat. Tässä vaiheessa analysoimme aineistoa yksinkertaisen sanahaun avulla, hakien kylä-sanoja ja niiden johdannaisia, kuten "kylätoiminta", "kyläyhteisö" ja "kylätalo". Kirjasimme löytämämme kylä-sanoihin liittyvät merkityskokonaisuudet ylös ja analysoimme ne. Talousarviot ja tilinpäätökset analysoi yksi tutkija ja Leader-strategiat sekä yhdistysohjelmat toinen tutkija. Lisäksi hyödynsimme tutkimusryhmän jäsenten paikallis- ja aluetuntemusta kuntakohtaisia arvioita laatiessamme.

Käsittelimme kaikki asiakirjoihin liittyvät havainnot tutkimusryhmän kokouksissa useita kertoja ja kirjasimme keskeiset havainnot yhteisiin tutkimusmuistioihin. Luokittelimme aluksi 39 kuntaa kolmeen kategoriaan sen mukaan, kuinka paljon niissä esiintyi suoria viittauksia kyliin. Tämän jälkeen syvensimme analyysia kuntakohtaisesti ja tarkastimme luokittelumme uudelleen. Seuraavassa vaiheessa yhdistimme eri dokumenttien analyysit ja kokosimme yhteen kokouksissa ja työmuistioissa kertyneet keskeiset havainnot. Analyysiprosessin lopuksi laadimme yhteisen johtopäätöstekstin.

Tutkimusalueina Varsinais-Suomi ja Etelä-Savo

Keräsimme empiirisen aineiston kahdesta maakunnasta, toisen eteläisestä ja toisen itäisestä Suomesta. Tarkoituksenamme ei ole vertailla maakuntia, vaan kaksi erilaista maakuntaa ja niiden 39 itsenäistä kuntaa muodostavat alueellisesti monipuolisen aineiston tutkimusta varten. Vaikka maakunnat ovat väestöltään ja aluerakenteeltaan erilaisia, niillä on maaseudun näkökulmasta yhteisiä piirteitä: pienten kuntien laskeva väestökehitys, maatalouden merkittävä asema, saaristoisuus sekä vapaa-ajan asumisen ja matkailun kasvanut merkitys.

Varsinais-Suomen maakunnassa oli vuoden 2023 lopussa 490 786 asukasta, joista 50 711 oli ulkomaalaistaustaisia. Väkiluku on kasvanut pitkään, vuonna 2023 noin 5 000 asukkaalla. (Tilastokeskus 2024a.) Kasvua syntyi pääosin Turun seudulle suuntautuneesta maahanmuutosta, mutta tulijoita oli myös muista maakunnista (Varsinais-Suomen liitto 2024). Väestöllinen huoltosuhde on valtakunnan keskitasoa eli 61,9. Varsinais-Suomi on vapaa-ajanasuntojen absoluuttisessa määrässä valtakunnan kärjessä. Parainen ja Kemiönsaari kuuluvat kuntiin, joissa on enemmän vapaa-ajanasuntoja kuin vakituksia asuntoja (Tilastokeskus 2024b).

Väestöntiheys maakunnassa on 46 asukasta neliökilometriä kohden, mikä on Uudenmaan jälkeen toiseksi suurin. Taajamaluokituksen mukaan varsinaissuomalaisista asuu kaupunkialueella 75,8 % ja maaseutualueilla 22,9 %. Harvaan asutuilla alueilla väestöstä asuu 0,5 %. (Tilastokeskus 2024a.)

Etelä-Savo on harvaan mutta kattavasti asuttu, matalan taajama-asteen maakunta. Harvaan asutuilla maaseuduilla asuvien osuus on 28,0 % väestöstä (Tilastokeskus 2024a). Väkiluku oli vuoden 2022 lopussa 130 451 asukasta, ja väkiluvun muutos on ollut negatiivinen koko 2000-luvun (Tilastokeskus 2024a). Väestöllinen huoltosuhde on korkea, 82,3 (Tilastokeskus 2024a). Alueen asukasmäärä vaihtelee vuodenaikarytmissä monipaikkaisen asumisen ja vapaa-ajan asuntojen käytön vuoksi. Vapaa-ajan asuntoja maakunnassa oli vuonna 2023 väestöön suhteutettuna eniten Suomessa, yhteensä 45 903 (Tilastokeskus 2024b).

Elinkeinorakenteeltaan Varsinais-Suomi on Etelä-Savoa monipuolisempi. Merkittäviä toimijoita ovat lääkkeiden valmistuksen, meri-, auto- ja teknologiateollisuuden, ohjelmistoalan sekä kaupan ja palveluiden keskittymät. Alue on merkittävä leipäviljan, sika- ja siipikarjatuotannon sekä

puutarhatalouden aloilla. Kansainvälisiä yhteyksiä ja matkailua edistävät Turun ja Naantalın satamat sekä Turun lentokenttä. Matkailijoita houkuttelevat ensisijaisesti Turku ja saaristo (TEM 2024).

Etelä-Savossa alkutuotannon osuus elinkeinorakenteesta on korkea, 6,5 %, kun koko maassa vastaava luku oli 2,9 %. Erityispiirteenä on luomutilojen korkea osuus kaikista maatiloista (12,0 %). Pienimuotoisella elintarviketeollisuudella, metsätaloudella sekä matkailulla on tärkeä aluetaloudellinen vaikutus. Maakunnassa on paljon maaseutumatkailua ja mökkivuokraustoimintaa. (Etelä-Savon Maakuntaliitto 2023.)

Varsinais-Suomi oli pitkään pienten kuntien maakunta. 2000-luvun alusakin kuntia oli 56, mutta vuonna 2024 itsenäisiä kuntia oli enää 27. Salossa vuonna 2009 tehty kymmenen kunnan liitos oli aikanaan valtakunnan suurin. Monikuntaliitoksia tehtiin myös Naantalissa, Loimaalla, Paraisilla, Kemiönsaarella ja Maskussa. Vuoden 2023 alusta Varsinais-Suomessa on toiminut yksi hyvinvointialue.

Kuntaliitoksia on tehty myös Etelä-Savossa. Maaseutukuntia on liitetty Mikkelin ja Savonlinnan seutukaupunkeihin. Viimeisimmät kuntaliitokset tehtiin 2013. Lisäksi vuonna 2021 Heinäveden kunta liittyi Pohjois-Karjalan ja Joroinen Pohjois-Savon maakuntaan. Vuoden 2024 lopulla Pertunmaa ja Mäntyharju sopivat kuntaliitoksesta, joka tuli voimaan 2025 alusta. Vuoden 2023 alusta Etelä-Savossa on toiminut yksi hyvinvointialue.

Suomen Kylät ry:n rekisterin mukaan vuonna 2022 Varsinais-Suomessa oli 303 toiminnallista kylää. Leader-ryhmiä on viisi: I samma båt – Samassa veneessä, Varsin Hyvä, Varsinais-Suomen jokivarsikumppanit, Ravakka ja Ykkösakseli. Etelä-Savossa toiminnallisia kyliä oli 193, ja ohjelmakaudella 2023–2027 alueella toimii kaksi Leader-ryhmää: Veej’jakaja Leader sekä SavonLuotsi Leader. (Suomen Kylät ry. 2023.)

Kerrostuvien kuntauudistusten sekoitus hallinnon taustamuutoksena

Hallinnon tutkimuksessa tunnettu siirtymä hallinnosta (*government*) hallintaan (*governance*) (Bellamy & Palumbo 2010) voidaan tunnistaa myös Pohjoismaissa julkishallinnon metamuutoksena 1980-luvulta lähtien. Siinä korostuivat uusliberalismin ja globalisaation hengessä niin

kumppanuudet, verkostoituminen kuin osallistuminen. Erityisesti 1990-luvulta lähtien tämä metamuutos on vaikuttanut Suomessa myös kuntajohtamiseen ja kehittämisen toimintakulttuureihin kunnissa (Anttiroiko & Haveri 2003; Anttiroiko & de Jong 2020).

Tässä yhteydessä tuodaan usein esiin hallintoa uudistaneita paradigmoja, kuten New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG) sekä uusweberiläinen valtiomalli (Neo-Weberian-State approach, NWS). Ejersbon ja kumppanien tekemän Pohjoismaisen vertailututkimuksen mukaan Pohjoismailla on ollut yhteistä, että NPM-uudistuksia (yksityistäminen, virastojen perustaminen ja ulkoistaminen) tärkeämpinä on pidetty NPG-uudistuksia, kuten digitaalista hallintoa, avoimuutta, kansalaisten osallistumista sekä laajaa yhteistyötä (Ejersbo ym. 2023).

Seuraamme tässä hallinnon muutoksen jatkuvuutta ja uudistusten kerrostumista korostavaa tulkintaa (Streeck & Thelen 2005), johon myös Ejersbon ja kumppanit (2023) sitovat keskeisen argumenttinsa: toinen toistaan seuraavat hallinnon uudistukset eivät oikeastaan ole Pohjoismaissa korvanneet toisiaan, vaan hallinto on sopeutunut ja sopeuttanut itseään joustavasti näihin uudistuksiin. Tosiasiassa on syntynyt uudistusten sekoitus, jossa niiden ainesosat kerrostuvat toistensa päälle ja lomaan (Mahoney & Thelen 2010).

Uudenlaiset ajattelutavat ovat siis pitkällä aikavälillä kerrostuneet myös kunnallishallinnossa ja vaikuttaneet samanaikaisesti. Tämä on edellyttänyt kunnilta joustavuutta ja tukenut ketterää ongelmanratkaisua sekä mukautuvaa ja käytännönläheistä lähestymistapaa jatkuviin uudistuksiin. Ulkoisen paineen – kuten esimerkiksi hallinnon tehostamisvaateiden – vaikutuspiirissä toimivat kunnat ovat selviytyneet eteenpäin resursseja yhdistellen ja uudelleen organisoiden. Tällaista pragmatismia pidetään toimivana strategiana julkishallinnon uudistuksissa sekä realistisena tapana tulkita organisaatioissa toimivien ihmisten käyttäytymistä (Alford & Hughes 2008; Farjoun ym. 2015).

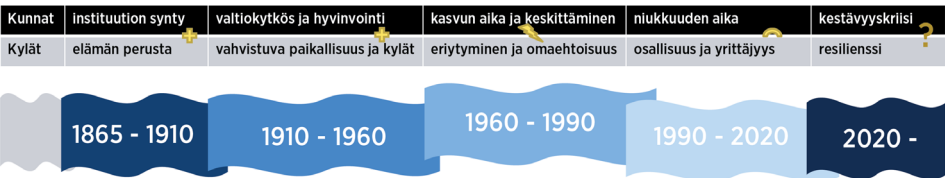
Suomalaisten kuntien muuttuva suhde kyliin on konkreettinen esimerkki yleisemmästä kehityksestä: kunnallishallintoon kohdistuvien jatkuvien uudistusten sekä muiden yhteiskunnassa realisoituneiden rakennemuutosten yhteisvaikutuksena kunnissa on sekä sopeuduttu että sopeutettu toimintoja ja palveluja uusiin olosuhteisiin. Usein tämä on tarkoitettu myös kunnallisten palvelujen alueellista keskittämistä. Seuraavassa

tarkastelemme lähemmin, miten kuntien kyläsuhde on historiallisesti muuttunut osana jatkuvasti muuttuvaa kunnallishallintoa.

Kuntien kyläsuhteen historiallisesta kehityksestä Suomessa

Kylät ovat perinteisesti olleet maaseudun asutuksen tärkein perusta. Seurakuntien pitäjänhallinnon ja myöhemmin kuntalaitoksen muotoutumisesta (1860-luvulta) lähtien kylät ovat kehittyneet vuorovaikutuksessa kunnallishallinnon ja laajemmin valtiollisten kehitysvaiheiden kanssa. Paikkaperustaisen hallinnan instituutioina kuntien tehtävän ytimessä on ollut organisoida yhteisiä palveluja sekä edistää kuntalaisten hyvinvointia paikalliset olosuhteet huomioiden. Kunnallishallinnon suhteet kyliin ovat kuitenkin vaihdelleet eri aikoina (kuva 1).

Kuntien kyläsuhteen historiallisen kehityskaaren koostamiseen olemme käyttäneet ensinnäkin aiempia kunnallishallinnon pidemmän ajan kehityskuvauksia (mm. Manninen 2010; Haveri & Majoinen 2017; Sahamies ym. 2023) sekä muuta tutkimuskirjallisuutta. Kyseisissä esityksissä ei kuitenkaan yleensä tarkastella erikseen kuntien suhdetta kyliin tai maaseutuun. Tämän osalta olemme tukeutuneet erityisesti kahteen aiempaan tutkimukseen, joissa maaseutukonteksti on yhdistetty kunnallishallinnon kehityskaaren tarkasteluun (Hyyryläinen 2012 ja 2017). Näitä lähteitä syntetisoiden olemme tuottaneet seuraavan kuntien ja kylien suhteen muutoskuvauksen, jota olemme täydentäneet kylätoiminnan kehityksen kuvauksella.



Kuva 1. Kunnallishallinnon kyläsuhteen kehityskaaren yleiskuva.

Kuntainstituution syntyminen 1865–1910

Kunnallishallinnon syntyyn on vaikuttanut Suomen asema ensin itäisenä osana Ruotsin kuningaskuntaa ja sitten läntisenä raja-alueena osana Venäjän keisarikuntaa. Ruotsalaisen hallintokulttuurin vaikutus

oli merkittävä erityisesti paikallishallinnon kannalta. Venäjän alaisuudessa (1809 lähtien) Suomen hallinnon kehittäminen painottui ylempiin valtioelimiin. Hallinnollisena taustana toimi erityisesti luterilainen kirkko, joka oli Suomessa organisoitunut seurakuntien pitäjänhallinnoksi jo 1300-luvulta alkaen. Kyliin liittyvää hallintoa (mm. kyläjärjestykset) oli Suomessa satoja vuosia ennen kuntien perustamista.

Yhteiskunnan paikallinen yhdyskuntarakenne muodostui pääosin kylistä ja niissä elävien ihmisten yhteisöistä. Näihin kiinnittyen julkiset toimijat loivat rakenteita ihmisten kanssakäymiseen ja osallistumiseen, mutta myös hallintaa varten. Maaseudun kunnallisasetuksen (1865) hallinnolliset aluejaot noudattelivat paikallisesti pääpiirtein historiallisesti muotoutuneita seurakuntahallinnon pitäjärajoja. Kaupungit tulivat yhtenäisemmän paikallishallinnon piiriin vuonna 1873 voimaan tulleen hallintoasetuksen myötä. (Soikkanen 1966; Pulma 2009; Björn 2013; Markkola ym. 2021.)



Kuva 2. Kunnallishallinnon alkuvaiheessa 1800-luvun lopulla toiminta asettui luontevasti kirkkojen läheisyyteen. Mäntyharjun kirkonkylän maisemassa etualalla vanha pitäjäntupa, jossa alettiin pitää myös kuntakokouksia. Taustalla näkyy Mäntyharjun puukirkko sekä oikealla tapulirakennus. Museovirasto. Finna. Kuva Ernst Domander 1896.

Suomi oli 1900-luvun alussa köyhä ja agraarinen maa; 90 % väestöstä asui maaseuduilla ja sai elantonsa maasta ja vesistä. Yhteiskunnalliset uudistukset näkyivät kylissä erilaisina palveluina: kyliin tuli kauppoja, niihin syntyi pienimuotoista yrittäjyyttä ja osuuskuntia. Lopulta myös sivistysprojekti saavutti kunnat ja kylät: kansakoulujen perustaminen määriteltiin kunnan toimialaan kuuluvaksi tehtäväksi heti ensimmäisessä kunnallisasetuksessa. Mutta jo seuraavana vuonna 1866 säädettiin, että niiden perustaminen jätetään maaseuduilla kunkin kunnan itse harkittavaksi. Valtiopäivillä 1897 kuitenkin hyväksyttiin oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvä kuntien velvoite jakaa alueensa koulupiireihin. Kansakoulujen määrä kasvoikin voimakkaasti, ja vuonna 1900 niitä oli jo 1 873. (Soikkanen 1966, 324–329.) Kylät olivat ihmisten arkisen elämän keskuksia, ja kansakunta kehittyi niiden kautta.

Kansallisvaltion luomisesta hyvinvointivaltion kasvuun 1910–1960

Suomen itsenäistyminen oli kipeä prosessi. Se johti kansalaissotaan, joka jakoi kansakuntaa myös maaseuduilla. Itsenäistymisen myötä valtiovalta vahvisti otettaan. Edistykselliseksi luonnehdittuun kunnallisuudistukseen rakentui ajatus kaksinapaisesta vallanjaosta valtiollisten päätöksentekuelinten (kuten eduskunta) ja itsehallinnollisten kuntien välillä: kontrolli säilyi valtiolla, mutta laajan itsehallinnon saaneet kunnat roolitettiin yhteiskunnallisten uudistusten toimeenpanijoiksi paikallisella tasolla. (Pulma 2009, 241.)

Kylien asema vahvistui kansallisvaltion kehittyessä, ja kansalaisyhteiskunnan vapaa organisoituminen (yhdistys- ja osuustoiminta) näkyi laajasti myös maaseuduilla. Paikkaperustaisilla kunnilla riitti tehtävää hallinnon, palvelujen ja infrastruktuurin parantamisessa. Esimerkiksi vuoden 1921 oppivelvollisuuslaki velvoitti kaikki maalaiskunnat perustamaan kansakouluja 16 vuoden sisällä (Peltonen 2002, 32). Kansallisvaltion rakentaminen keskeytyi ankariin sotavuosiin (1939–1944). Niitä seurasi poikkeuksellisen voimakas jälleenrakennus- ja asutustoiminta, joka toi uusia asukkaita luovutetusta Karjalasta eri puolille Suomen kyliä. Asutustoiminta päättyi asteittain, lopulta vasta 1960-luvulla.

Pientilavaltaisuus vahvistui maatalouspoliittisten toimien seurauksena vielä suuren muuton ja rakennemuutoksen aattona. Maaseuduilla ja kylissä elettiin kukoistuksen aikaa: väestö kasvoi ja järjestötoiminta oli vireätä.

Maa- ja metsätalouden modernisoimisen ja tehostamisen ansiosta tuotannossa saavutettiin uusia ennätystasoja. (Katajamäki 2022, 53–60).

Valtiovalta toteutti suuria hyvinvoinnin palvelulupauksia kuntien kautta, ja kunnat vakiinnuttivat asemaansa hyvinvointivaltion idean paikallisina toimeenpanijoina. Niiden saamat julkiset resurssit kasvoivat – koko Suomi pidettiin mukana kehityksessä. Kylien ihmisille kunnan merkitys hyvinvoinnin ja jatkuvuuden takaajana vahvistui. Kyläkoulujen määrä saavutti huippunsa 1950- ja 1960-lukujen taitteessa (Peltonen 2002).

Ajanjakson lopulla suuri rakennemuutos käänsi kehityskulut Suomen teollistumisen ja kaupungistumisen myötä maaseuduille haasteellisiksi. Kylät pysyivät elävinä, mutta niiden rooli huolenpitoyhteisöinä kapeni. Vahvat paikallisyhteisöt alkoivat maaltamuuton takia purkautua (Lehtola 2001, 103). Elinvoiman uusi virta, eli työkään tulevat sukupolvet käänsivät katseet toisalle – palveluyhteiskunnan kasvun näkymiin.

Kasvun ja keskittämisen aika 1960–1990

Hyvinvointivaltion kukoistuksen vuosikymmenet ajoittuvat tähän ajankohtaan. Vuoden 1976 kunnallislaisissa kuntainstituution ohjausperusta kaupunkien ja maalaiskuntien välillä yhtenäistyi. Erikseen kehitettiin sektoriohjausta ja säädettiin muun muassa kuntasuunnittelusta. Valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen kytkeytyvinä nämä muutokset tukivat hyvinvointivaltion voimakasta laajenemisvaihetta (Manninen 2010, 51–55).

Kuntien näkökulmasta kehitys oli kaksijakoinen: toisaalta kuntaorganisaation rooli työllistäjinä vahvistui, toisaalta väki kuntien maaseutumaisilla alueilla väheni. Muuttoliike ulkomaille, erityisesti nopean rakennemuutoksen Ruotsiin, oli voimakas. Pienet kunnat sinnittelivät tukemalla uusia elinkeinoja. Moni teollinen yritys löysikin uuden kotipaikan maaseutukunnasta, usein valtion aluepoliittisella myötävaikutuksella.

Maaseutukuntien kehitystä haastoi vakavasti maa- ja metsätalouden rakennemuutos. Kunnat tosin työllistivät osan maataloudesta poistuvasta väestä, erityisesti naisia. Kylissä julkiset palvelut heikentyivät kuntien keskittäessä 1980-luvulla palveluitaan. Uudet työpaikat syntyivät pääasiassa terveydenhuoltoon ja koulutukseen, jotka sijoittuivat kuntakeskuksiin tai niiden liepeille kaavoitetuille alueille. Hyvinvointivaltion kasvusta huolimatta kylien elinvoima heikkeni. Kuntien sisäinen

alueellinen eriytyminen näkyi selvästi paikallisesti, mutta huonosti valtakunnallisissa tilastoissa. Tuohon aikaan tilastot aggregoitiin pääsääntöisesti kuntatasolla, eikä kuntien sisäiseen muuttoliikkeeseen osattu kiinnittää huomiota.

Maaseutujen asukkaat reagoivat 1970-luvulla laajasti tähän kehitykseen, mikä näkyi myös valtakunnanpolitikassa protestiliikkeinä. Paikallisesti ihmisten aktiivisuus kehittyi kylätoiminnaksi – vastavoimaksi kylien elinvoiman hiipumiselle. Keinoina nähtiin asukkaiden omatoimisuus ja yhteistyö (Hautamäki 1989). Kylätoimintaliike oli aluksi melko hajanainen, mutta sen järjestäytymistä tuettiin monilta tahoilta. Erityisesti maaseutumaisia kuntia edustava Suomen Kunnallisliitto ry. oli vahvasti mukana ja tuki kylien aktivoitumista.¹ Vuonna 1981 kaikkiaan 21 valtakunnallista järjestöä perusti valtakunnallisen Kyläasiain neuvottelukunnan (Palonen 2022).

Kylätoiminta levisi kaikkialle Suomeen ja kehittyi organisoidummaksi: 1980-luvun kuluessa syntyivät muun muassa ensimmäiset maakunnalliset kylien yhteenliittymät, alettiin valita vuoden valtakunnallisia kyliä ja järjestettiin valtakunnallisia kyläpäiviä. *Kylät toimivat* -lehti alkoi myös ilmestyä. (Hyryläinen 1994, 69–79; Palonen 2022.)

Julkisuudessa kylätoimintaliike heijasteli maaseudun ihmisten mielialoja. Siinä korostui kansalaisyhteiskunnan vapaus toimia sekä vastuun ottaminen paikallisesta kehityksestä. Kuntapäätäjien ja kylissä asuvien ihmisten suhteessa tästä seurasi jännitteiden lisääntyminen: kylätoimijat haastoivat paikallisesti poliitikkoja ja viranhaltijoita vaatien verorahojen vastineeksi parempaa infrastruktuuria ja palveluja (Hyryläinen 2012).

Suomen kansantalous alkoi 1980-luvun loppua kohden ylikuumeta, ja markkinoiden vapautuminen kiihdytti muutosta. Valtion roolin rajoittamista ja markkinoiden aseman vahvistamista korostavat kansainväliset uusliberalistiset ajatussuuntaukset voimistuivat, ja samassa virrassa Suomen poliittiset voimasuhteet muuttuivat. (Koskiahho 2021.) Kokoomusjohtoinen Holkerin hallitus (1987–1991) otti tarkasteltavaksi hyvinvointivaltion rakenteet ja sen sosiaalisen palvelulupauksen: tuottavuutta olisi lisättävä ja valtion roolia yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin tuottamisessa pienennettävä (Tiihonen 2009).

¹ Suomen Kaupunkiliitto ry. ja Suomen Kunnallisliitto ry. toimivat erillisinä yhteisöinä aina vuoteen 1993 asti, jolloin ne yhdistyivät Suomen Kuntaliitoksi.

Lamasta julkisen talouden kroonistuvaan niukkuuteen 1990–2020

Suomessa koettiin kansainvälisen talouden muutoksiin liittyen talouslama 1989–1992. Kyse oli Suomen talouden rakenteiden murtumisesta globalisaation paineissa ja erityisesti Neuvostoliiton poliittisen järjestelmän romahduksen seurauksena syntyneestä idänkaupan supistumisesta. Suomi kytkeytyi maapalloistuvan ajan talouspolitiikkaan (Kallioinen ym. 2010) ja liittyi Euroopan unioniin vuonna 1995. Uusi teknologiateollisuus (Nokia) nostatti taloutta lamasta kasvuun.

Kuntainstituutio oli tullut murrosvaiheeseen – suuren kertomuksen käännekohtaan – jossa rakentaminen muuttui saneeraamiseksi (Haveri & Majoinen 2017, 47). Julkisjohtamisen uusi suuntaus, New Public Management (NPM), painotti tehokkuutta ja joustavuutta (Temmes 1998). Kuntasektorin henkilöstömäärä oli saavuttanut siihenastisen huippunsa vuonna 1989, jolloin kunnissa oli henkilöstöä kaikkiaan 437 000 (Manninen 2010, 269).

Maaseuduilla Suomen EU-jäsenyys kiihdytti maatalouden rakenneuudistusta, ja tilojen määrä alkoi nopeasti vähetä. Kasvun ja keskittämisen logiikka valtasi myös maa- ja elintarviketalouden. Uudella maatalouspolitiikalla tuettiin tilakoon kasvua, jota kuitenkin hieman hidasti Suomen hyvin pienimuotoinen tilarakenne.

Hyvinvointivaltion saneerauspolitiikka heijastui luonnollisesti kuntiin. Valtio veti julkisia ja omistamiaan palveluverkkoja pienemmiltä paikkakunnilta suurempiin keskuksiin. Kuntatalouden niukentuminen pakotti kuntapäätäjät karsimaan kustannuksia entistä tarkemmin. Vuonna 1993 voimaan tulleessa peruskoululaissa kunnille annettiin vapaus päättää omista koulupiirirajoistaan. Tämä kiihdytti koulujen sulkemisia ja yhdistämisiä. Seuraava suuri lakkautusaalto koettiin vuoden 2006 jälkeen, jolloin poistettiin pienten koulujen valtionosuus (Tantarimäki 2010). Vanhoja koulukiinteistöjä laitettiin myyntiin tai tarjottiin kuntalaisille yhteisölliseen toimintaan.

Kuntien uusi niukkuuden toimintakulttuuri vieraannutti entisestään kyliä kuntayhteydestä. Toisaalta kunnissa toivottiin, että ihmiset ottaisivat enemmän osaa elinvoimaa lisääviin toimiin. Omatoimisuutta ja aktiivisuutta korostavan kylätoiminnan yhteiskunnallinen tilaus vahvistuikin 1990-luvulla luontaisesti niin paikallisesti, valtakunnallisesti kuin

kansainvälisesti. Kylätoimintaliike sai 1993 kansainvälistäkin tunnustusta niin sanotun vaihtoehto-Nobelin muodossa (Hyyryläinen 2022).

Omaehtoista toimintakulttuuria tuki osaltaan Euroopassa jo 1991 toimeenpantu uusi paikallisen kehittämisen konsepti – Leader – joka käynnistyi Suomessa EU-jäsenyyden mahdollistamana 1996. Seudullinen, paikallisten voimavarojen organisointiin ja hyödyntämiseen perustuva eurooppalainen aluekehittämisen innovaatio sopi Suomeen, ja toimintamalli omaksuttiin maaseuduilla laajasti. Sitä ei Suomessa kehystetty kuntien toiminnaksi, mutta kunnille määriteltiin Leaderissa rajattu rooli: edustus toimintaryhmien hallituksessa sekä rahoitusosuus paikallisen toimintaryhmän kehittämisbudjetista.

Leaderin myötä kylätoimintaliike vahvistui. Kyläasiain neuvottelukunnan seuraajaksi perustettiin vuonna 1997 Suomen Kylätoiminta ry. Pitkälti maa- ja metsätalousministeriön virkamieheen, Eero Uusitaloon, henkilöitynyt kattojärjestö oli ensi sijassa kylien ja maaseudun kansalais-toiminnan liike, joka korosti omaehtoisuutta ja itsenäisyyttä kuntien ohjailusta (Perheentupa 2022).

Tämän itsenäisyyden ilmaisuna kylätoiminnan kattojärjestö päätyi 2000-luvun alussa kylien omaehtoisuutta korostaen puhumaan toiminnallisista kylistä. Ne nähtiin asukkaiden itsensä määrittelemänä toiminnallisina alueina, joissa oli joku vakiintunut toimija, kuten kyläyhdistys (Suomen Kylätoiminta ry. 2003).² Tutkijat ovat tulkinneet tämän retorisen käänteen ilmentävän uuden hallinnan mukaista siirtymää kansalaisten omaa vastuuta korostavaan toimintatapaan (Nousiainen & Pylkkänen 2013).

2000-luvulle tultaessa nähtiin, ettei hyvinvointivaltion palvelurakenteita voida ylläpitää kasvun ajan tasolla. Toimeenpanevan roolinsa takia kunnat pysyivät tämän kysymyksen keskiössä. Ratkaisua haettiin kuntien välisestä yhteistyöstä mutta myös hallinnollisista kuntaliitoksista. Tätä vauhditti Kunta- ja palvelurakenneuudistus (PARAS-hanke), joka käynnistyi keskustajohtaisen Vanhasen I hallituksen aikana. Uudistusta ohjaava säännöstö oli voimassa 2007–2012. Vuoden 2009 alusta toteutettiin kaikkiaan 32 kuntaliitosta (Pulma 2009, 248; Ahonen ym. 2021).

Kuntaliitoksissa kuntien toimialue laajeni maantieteellisesti, mikä etäännytti kunnallishallintoa kansalaisista. Osassa uusia suurkuntia tätä

2 Suomen Kylät ry. kerää ajantasaista tietoa kylätoiminnasta. Sen mukaan Manner-Suomessa oli vuonna 2022 kaikkiaan 4 375 toiminnallista kylää. Määrä on pysynyt viime vuosina jokseenkin ennallaan, kun vanhoja yhdistyksiä poistuu ja uusia syntyy. (Suomen Kylät ry. 2023.)

ongelmaa pyrittiin ratkaisemaan perustamalla erilaisia aluevaikuttamiselimitä. Kylien ja kuntien suhde näyttäytyi tässä yhteydessä erityisesti lähidemokratiakysymyksenä (Katajamäki 2013; Koskihaara 2023). Kylätoimijoiden valtakunnallisessa paikalliskehittämisohjelmassa kylät nähtiin toimivina alustoina toteuttaa lähidemokratiaa (Suomen Kylätoimintary. 2014).

Vuoden 2015 kuntalain uudistusta esiteltiin laajasti ajatuksella, että siinä vahvistetaan kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntia kannustettiin tarjoamaan entistä enemmän vaikuttavia ja käyttäjälähtöisiä osallistumiskeinoja, esimerkiksi osallistuvaa budjetointia ja kansalaisraateja.

Menestyvän kylän tunnusmerkiksi alkoi muotoutua vähintään puoliyrittäjämäinen kehittämisen asenne. Ideaalina tällainen kylä oli rohkea, kantoi vastuuta, otti riskejä, toteutti hankkeita. "Kylät hiipuu omaa passiivisuuttaan" alkoi olla yleisesti omaksuttu käsitys (Kumpulainen 2012). Kuntien 2010-luvulta lähtien toimeenpanemat koulujen lakkauttamiset kiihdyttivät väestön vähenemistä kylissä (Lehtonen 2021).

Jatkuvista uudistuksista huolimatta julkisen hallinnon tuottavuuden ja vaikuttavuuden lisäämisen tavoitteet eivät toteutuneet. Palvelutuotantoon alettiin hahmotella malleja, joissa kunnilla ei enää olisi niin keskeistä roolia. Käynnistyi historiallinen rakennemuutoksen valmistelu, jonka tarkoituksena oli siirtää merkittävä osa kuntien tehtävistä, eli sosiaali- ja terveys- ja pelastustoimen palvelut, kuntien vastuulta alueellisille toimijoille. Vuoden 2015 lopulla Sipilän hallitus esitti mallin, jossa Manner-Suomeen olisi tullut 18 maakunnallista itsehallintoaluetta (Ahonen ym. 2021, 14).

Kestävyyskriisien ja epävarmuuden nykyaika 2020–

Kuntainstituution murroskauden voi tulkita pitkittyneen useamman vuosikymmenen mittaiseksi ajanjaksoksi, osaksi julkisen talouden kroonistuvaa niukkuutta. Alueelliset erot kasvavat, ja erityisesti maaseutukunnat menettävät väestöään. (Sahamies ym. 2023.) Kuntakenttä on kuitenkin osoittanut sopeutumiskykynsä: pienissäkin kunnissa on onnistuttu löytämään luovia ratkaisuja palvelujen organisoimiseen kuntalaisille (Kurvinen ym. 2022). Kuntien erilaistumiskehitys on voimakasta, ja Suomessa suurta kannatusta nauttinut yhtenäiskuntamallikin on otettu uudelleen

harkittavaksi. Siitä luopuminen olisi perustavanlaatuinen muutos nykyiseen kuntainstituutioon (Jäntti 2016, 212–223).

Ilmastonmuutos seurauksineen on 2000-luvulla konkretisoitunut ihmisten arjessa, tuotannossa ja politiikassa aina kansakuntien välisiä suhteita myöden. 2020-luvulle tultaessa maailma kohtasi myös globaalin koronapandemian. Se osoitti, että elämäntapamme ja taloutemme on vahvasti vastavuoroinen ympäröivän luonnon kanssa. Pandemia ravisteli yhteiskuntia laajasti lamauttaen palveluita ja ihmisten kanssakäymistä. Monipaikkaiset asukkaat toivat pienen väestönlisäyspiikin erityisesti kuntiin, joissa on paljon vapaa-ajan asuntoja.

Pandemia vaikutti suomalaiseen yhteiskuntaan kohdellen epätasaisesti eri väestöryhmiä, toimialoja ja alueita. Se heikensi julkista taloutta, vaikkakin pelättyä vähemmän. Ehkä lopulta merkittävin muutos oli siinä, että pandemian aika nosti konkreettisesti pintaan piilossa olleita muutosilmiöitä, kuten digitalisaation laaja-alaisia vaikutuksia. (Varanka ym. 2022.) Vapaaehtoistyön ongelmia, kuten sitoutumista ja aktiivien harvalukuisuutta, pandemian ajan arvioidaan korostaneen (Peltosalmi ym. 2022).

Välittömästi pandemian jälkeen Euroopassa alkoi laajamittainen sota Venäjän hyökättyä Ukraina helmikuussa 2022. Se aiheutti järjestelmätason shokin erityisesti Euroopassa ja johti muun muassa Suomen hakeutumiseen NATO-liittouman jäseneksi. Yhteisvaikutuksena nämä globaalit kriisit ovat ajaneet maailmanjärjestyksen uuteen rauhattomuuden ja blokkien epävarmaan tilaan.

Kunnissa mainitut kriisit ovat konkretisoituneet esimerkiksi ukrainalaisten pakolaisten maahanmuuttona, ulkomaankaupan muutoksina (erityisesti metsäklusterissa ja matkailussa), energiaratkaisujen vauhdittumisena sekä työkuulttuurin muutoksena. Maaseutuja on puolestaan alettu tarkastella turvallisuuden ja huoltovarmuuden ylläpitämisen tarpeiden näkökulmasta.

Pandemian keskellä sosialidemokraattien johtama Marinin hallitus (2019–2023) vei eduskunnassa päätökseen kuntien tehtäväkenttää historiallisesti muuttaneen sosiaali- ja terveys- ja pelastuspalvelujen uudistuksen. Uudet hyvinvointialueet aloittivat toimintansa vuoden 2023 alussa. Kylien asukkaiden näkökulmasta näitä hyvinvointipalveluja koskeva päätöksenteko siis etääntyi kuntaa laajemman alueen päätöksentekijöille.

Kasvukeskusten ulkopuolella kuntien elinvoimatyö edellyttää yhä keke-
liäämpää resurssien käyttöä. Siinä kunnan eri toimijoiden yhteistyö ja
kumppanuus ovat arvokkaita resursseja. (Makkonen & Kahila 2020.)
Kansalaistoiminnalta puolestaan odotetaan entistä enemmän niin koko-
naisturvallisuuden vahvistamista kuin muutoskestävyyttä (Mäenpää ym.
2025). Voimavaroja haetaan siis tutusta suunnasta, vaikka juuri nyt kan-
salaistoimintaan osoitettu julkinen rahoitus on Suomessa vähenemässä
(Ruuskanen ym. 2020).

Kuntien kyläsuhteen nykytila tutkimusalueilla

Ymmärrämme kuntien strategisten asiakirjojen heijastavan teksteinä,
miten kuntapäättäjät ajattelevat kunnan tulevaisuudesta, kehittämisestä
ja niistä avaintekijöistä, jotka vaikuttavat kunnan elinvoimaan, menes-
tykseen ja lopulta kuntalaisten hyvinvointiin. Strategisiin asiakirjoihin
valikoituu – tiettyinä historiallisena ajankohtana – kehittämisen konteks-
tissa tärkeimpiä asiakokonaisuuksia, joten niissä näkyy kuntapäättäjien
yhteen kudottu näkemys ja yhteisesti hyväksytty tulkinta.

Kuntasuunnittelu tuli menettelytapana kunnissa tutuksi noin 50 vuotta
sitten suunnitelmallisuuden vahvistuessa yleisesti julkishallinnossa.
Suunnitelmallista otetta on 1990-luvulta lähtien pyritty vahvistamaan
(Kuntalaki 1994), ja strateginen työskentely onkin kunnissa vuosikym-
menten myötä asteittain vahvistunut. Talouden niukkuus ja epävarma
toimintaympäristö ovat korostaneet strategiatyön merkitystä. Nykyisin
kunnat pääsääntöisesti laativat itselleen kuntastrategian. Strategiat on
kirjoitettu hyvin yleisiksi, jolloin on ymmärrettävä niiden rooli ja asema
suhteessa muihin keskeisiin kunnan toimintaa suuntaaviin asiakirjoihin.
Tästä syystä kuntien strategista suuntautumista kuvaavaan aineistoomme
kuului myös muita, erityisesti kuntataloutta koskevia asiakirjoja.

Seuraavassa kuvaamme molempien maakuntien osalta kuntaorganisa-
tioiden kyläsuhteen nykytilaa sen perusteella, miten sitä sanoitetaan kun-
tien ajankohtaisessa strategisessa kerronnassa. Empiiriselle aineistolle
esittämämme kysymys oli: miten kuntien/kaupunkien strategia-asiakir-
joissa kuvataan/kirjoitetaan kylistä ja niiden merkityksestä kunnalle ja
sen elinvoimalle?

Maaseutu- ja saaristo-termit kuntien strategiakerronnassa

Strategia-asiakirjoja lukiessamme kiinnitimme aluksi huomiota myös maaseutu-sanan ja sen johdannaisten, kuten esimerkiksi maaseutumaisuus tai maaseutuidylli, käyttöön. Yleishavainto on, että maaseutu-sanaa käytetään strategiakerronnassa vähän, lähinnä kuvaamaan maaseutumaisten kuntien luonnetta tai identiteettiä yleisesti. Tämä havainto saa tukea Lehtosen (2023) tekemästä analyysistä, jossa Manner-Suomen 293 kuntastrategiasta tehty tekstinlouhinnan analyysi osoittaa, että maaseutu-sanan vähäinen käyttö on suomalaisten kuntien strategiakerrontaa yleisesti luonnehtiva piirre.

Saaristo-sanaa käytetään aineistossa samalla tavalla yleisterminä kuin sanaa maaseutu, siis kuntaa yleisesti identifioivana käsitteenä. Saaristo-sanaa käytetään kuitenkin rohkeammin myönteisenä piirteenä, jolla kuvataan kunnan erityislaatuisuutta. Tämä voi liittyä saaristokuntastatuksen ylläpitämiseen, jolla on kunnalle taloudellista merkitystä esimerkiksi valtionavun muodossa. Maaseutu- tai saaristokunnaksi identifioitumisesta ei aineistomme perusteella kuitenkaan seuraa, että näiden termien käyttö merkitsisi strategian tarkentumista vahvemmin kyliin. Maaseutusanaston vähäinen käyttö voi liittyä siihen, ettei kyseiseen termiin enää liitetä kehittämispotentiaalin merkitystä (Mustakangas & Vihinen 2024).

Empiirisestä aineistosta nousevat päähavainnot

Aineistosta nouseva päähavainto on, että suurimmassa osassa kuntastrategioita kyliä ei mainita lainkaan. Aineiston 39:stä kuntastrategiasta 27:ssä – eli 69 %:ssa – kyliä ei mainita lainkaan. Tällaisten strategioiden osuus on jonkin verran suurempi Etelä-Savossa (83 %) kuin Varsinais-Suomessa (63 %). Muutaman kerran kylät mainitaan aineistossa 10:ssä eli joka neljännessä strategiassa. Näkyvästi kylät nostetaan kunnan elinvoiman kannalta esiin vain kahdessa kuntastrategiassa; nämä molemmat kunnat ovat Varsinais-Suomessa.

Strategiatasolla kyliä ei siis kuvata kunnan elinvoimaan liittyvinä merkityksellisinä paikkoina tai teemoina. Tämä havainto pätee riippumatta kunnan koosta tai sen maaseutumaisuudesta. Kylien elinvoiman nostessa joskus esiin kyliä käsitellään yleensä yksittäin ja varsin käytännönlähtöisesti, esimerkiksi jonkin hankkeen, avustuksen tai investoinnin yhteydessä.

Strategisissa asiakirjoissa korostetaan aktiivista toimijuutta. Aineiston vahva viesti on kuntalaisten osallisuuden, yhteisöllisyyden, yhteistyön, verkostojen ja kumppanuuksien sekä yrittäjyyden tukeminen. Tämän voi tulkita liittyvän ajatukseen, että paikkoihin ja paikallisuuksiin luodaan yhteys erityisesti aktiivisten ihmisten ja yhteisöjen kautta ja heidän ehdoillaan. Kylien tullessa mainituksi ne liitetään useimmiten juuri osallisuuden tai yhteisöllisyyden vahvistamisen tai turvallisuuden tavoitteeseen.

Kuntien tärkeimpinä strategisina kumppaneina aineistossa näkyvät yritykset. Kunnan elinvoiman nähdään syntyvän menestyvien yritysten toiminnan kautta. Strategisissa dokumenteissa korostetaan yritysten ja elinkeinotoiminnan ja sitä kautta työpaikkojen merkitystä kunnalle. Yrityskeskittymä tai yrityspuisto voi nousta strategioissakin maininnan arvoiseksi paikaksi.

Paikallisuus-termiä käytetään, mutta hyvin yleisessä merkityksessä eli nimeämättä tai osoittamatta sitä tarkemmin mihinkään maantieteelliseen sijaintiin. Voidaan puhua esimerkiksi paikallisyhteisöjen tukemisesta yleisesti. Tämä voi kuitenkin tarkoittaa mitä tahansa kunnan alueella toimivaa yhdistystä tai yhteisöä. Tällainen paikallisuuden korostaminen ei strategiakerronnassa siten tarkennu myöskään kyliin tai käänny kylä-sanastoksi.

Kuntastrategiat ovat yleispiirteisiä mutta myös paikkaneutraaleja siinä mielessä, ettei niissä kuvata kunnan sisäisiä eroja tai erityispiirteitä. Strategioiden paikalliseksi kontekstiksi hahmottuu lähinnä koko kunnan alue. Tämän voi toisaalta tulkita niin, ettei strategiatason teksteissä ole tarpeen pureutua paikallisiin ratkaisuihin, mikä tarkoittaisi samalla konkreettisuuden asteen nousemista. Toisaalta "pienen paikan" kulmakuntia ei ehkä haluta korostaa erikseen, koska koko kunta on "hyvä paikka elää, asua ja yrittää". Muutamissa poikkeustapauksissa kylät tosin tunnistetaan omaleimaisiksi asuinympäristöiksi, joita voidaan hyödyntää esimerkiksi kunnan markkinoinnissa. Kaavoituksen keinoin asumista kylissä ei kunnissa ainakaan strategioiden näkökulmasta edistetä.

Kylät ovat siis kuntien strategisen kerronnan marginaalissa. Kylä-sanaa kuitenkin käytetään satunnaisesti muissa kuin perinteisen kylän merkitysyhteydessä. Asiakirjoissa voidaan mainita esimerkiksi yrityskylä, ekokylä, oppimiskylä, älykäs kylä, palvelukylä tai kyläkulma. Näissä käytökonteksteissa kylä-termin voi tulkita myönteiseksi: sillä tavoitellaan

positiivista mielikuvaa. Sanaa kirkonkylä käytetään strategisissa dokumenteissa jonkin verran. Sillä voidaan viitata myös liitoskuntien vanhoihin keskuksiin. Satunnaisesti joitakin kyliä mainitaan nimeltä, jolloin sidos maantieteelliseenkin paikkaan on selvä. Tällöinkin kylällä on tunnettu imago, esimerkiksi matkailun näkökulmasta. Poikkeuksen muodostaa sana kyläkoulu, koska kylillä sijaitsevat koulut ovat osa kuntien palveluverkkoratkaisuja ja politiikkaa, esimerkiksi korjausinvestointien tai lakkauttamisen kontekstissa.

Varmimmin jokin kylä-sanan johdannainen päättyy strategiatekstiin silloin, kun sillä viitataan kontekstiin, jossa kansalaiset ovat aktiivisia tai toimivat yhteisöllisesti jonkin yleishyödyllisen asian parissa. Tästä voidaan esimerkkinä nostaa esiin Varsinais-Suomen kuudessa kunnassa toimivat kylien neuvottelukunnat. Niistä neljä syntyi kuntaliitosten jälkimaingeissa vuosina 2011–2012, jolloin kylätoimijat tarttuivat tarpeeseen vahvistaa lähidemokratiaa ja osallisuutta kunnallisessa päätöksenteossa. Etelä-Savossa esimerkiksi Pieksämäellä on järjestetty teemallisia kumppanuuspöytiä, joihin kylien asukkaita on kutsuttu mukaan.

Yhdistysohjelmat ja Leader-strategiat

Käytimme toissijaisena aineistona muutamissa Varsinais-Suomen kunnissa laadittuja asiakirjoja varmistaaksemme, onko kylä-sanasto mahdollisesti siirtynyt strategia-asiakirjoista toisiin yhteyksiin. Luimme tästä näkökulmasta viiteen kuntaan tehdyt yhdistysohjelmat, joissa arvelimme kylä-sanaston olevan mukana. Kylät eivät kuitenkaan niissäkään esiinny kehittämisen kohteina tai elinvoimatekijöinä sinänsä. Ohjelmat korostavat kuntien strategia-asiakirjojen tapaan laajaa yhteistyötä ja kumppanuutta yhdistysaktiivien kanssa. Näin ollen tämä aineisto tukee edellä esitettyjä havaintoja.

Otimme samasta syystä luentaan myös molempien tutkimusalueiden paikalliset Leader-ryhmien strategiat (7 kpl), koska meitä kiinnosti, olisiko kuntastrategioilla linkitys Leader-strategioihin. Strategioiden luenta osoitti, hieman yllättäen, ettei kylillä ole niissäkään kovin merkittävää roolia, vaikka ryhmien ja strategioiden välillä oli tässä suhteessa jonkin verran eroa. Älykkäät kylät -termi tosin mainitaan läpileikkaavana ajatuksena kaikissa analysoiduissa strategioissa. Tätä kuitenkin selittää ryhmien strategiatyöhön ministeriöstä tullut informaatio-ohjaus.

Leader-ryhmät ovat kuntien lailla kiinnostuneita aktiivisista toimijoista, joilla on ideoita ja halua tavoitteisesti toteuttaa hankkeita Leader-rahoituksella. Tämä tarkoittaa yhteistyötä aktiivisimpien kyläyhdistysten kanssa. Strategioiden luenta ei kuitenkaan tuonut selvyttä siihen, onko kunnissa tehty Leader-ryhmien kanssa tietoista työnjakoa kylien kehittämisen suhteen. Kuntasuhdetta ei Leader-strategioissa nimittäin lainkaan kuvata strategisen tason kysymyksenä. Kuntaorganisaatio toki tunnustetaan kumppanina ja osarahoittajana. Tätä havaintoa tukee primääriaineistosta tehty havainto: kuntastrategioissa ei määritellä Leader-ryhmien asemaa kunnan strategisessa kehittämisessä (vrt. Mustakangas 2024).

Poikkeus vahvistaa säännön – tapaus Salon kaupunki

Nykyinen Salon kaupunki syntyi vuonna 2009, kun kaupunkimaiseen Kanta-Saloon yhdistyi yhdeksän maaseutumaista kuntaa. Salon kaupunki muodostaa aineistossamme kiinnostavan poikkeuksen: Salossa kyläterminologia on otettu laajasti strategiseen käyttöön.

Salo oli valtakunnan tasolla eräänlainen laboratorio, jonka tekemisiä seurattiin tarkkaan. Vuosina 2009–2013 lähidemokratiaa ja paikallista kehittämistä pyrittiin liitosopimuksen mukaisesti edistämään viiden aluetoimikunnan kautta. Niiden lakkauttamisen jälkeen kaupungilla oli oma kyläasiamies vuoteen 2018 asti, ja kaupungin ja kylien lähidemokratiatapaamiset olivat säännöllisiä. Yhdistyksiltä uuden kunnan toimintatavat vaativat sopeutumista, toimintatapojen uudelleen suuntaamista ja vaikuttamistyötä kunnan suuntaan (Koskihaara 2023).

Salossa kylien omaehtoista kehittämistä ja aktiivisuutta tuettiin, mutta kaupungin oma kehittämisstrategia ja maaseutualueiden palveluverkko-selvitykset saattoivat olla ristiriidassa. Esimerkiksi Teijon alue oli yksi kaupungin keskeisimmistä kehittämisen kohteista, mutta samaan aikaan suunniteltiin Teijon kyläkoulun lakkauttamista.

Vahvimmin Salon kehittämistä ja kyläsuhdetta on määritellyt talous. Priorisointeja on tehty koko ajan. Nokia-yhtymän (ja Salon) 2010-luvun alun romahduksen jälkeen alueelle saatiin vähitellen uutta teknologiateollisuutta, joka toi lisää liikkumavaraa kaupungin panostuksiin. Vuonna 2022 Märynummelle rakennettiin uusi kyläkoulu sisäilmaongelmaisen vanhan koulun tilalle, ja vuonna 2024 kaupunki käynnisti testamenttivaroilla uuden kaksivuotisen kylähankkeen.



Kuva 3. Koulujen vanhempainyhdistykset ja kyläyhdistykset liittoutuivat Salossa yhdessä vastustamaan koulujen lakkauttamispäätöstä ja järjestivät muun muassa mielenilmauksen koulujen puolesta. Kokoon-tuminen Pajulan koululla vuonna 2015. Kuva: Henrik Hausen.

Nokia toi hyvinä aikoinaan vaurautta ja osaamista Saloon ja sen naapurikuntiin. Kylillä on osin siksikin ollut vahvoja puolustajia, päättäjiä ja yrittäjiä. Kylien omaehtoinen kehitystyö on myös kantanut hedelmää. Useampikin salolainen kylä on valittu maakunnan vuoden kyläksi, ja Teijon alueeseen kuuluva Mathildedalin kylä nousi myönteisesti Helsingin Sanomien otsikoksi "Suomen hipstereimpänä paikkana" (Helsingin Sanomat 2018).

Lievästi muuttotappiainen Salo tarvitsee elin- ja vetovoimatekijöitä, ja kylät tarjoavat vaihtoehtoja melko pienen kaupunkikeskuksen oheen. Fyysinen kulttuuri- ja luontoympäristö (ruukit, kansallispuisto, meri) tai toisaalta sijainti valtatie 1:n varrella ovat nostaneet jotkut kylät strategisesti hyvään asemaan. Nämä tekijät ja positiivinen huomio ovat epäilemättä auttaneet Teijon, Märynummen ja Hajalan kyläkouluja välttämään lakkautuksen.



Kuva 4. Erityisesti lapsiperheille koulu on tärkeä kunnan lähipalvelu, jota ollaan valmiita yhteisvoiminkin puolustamaan. Ilmakuva Pajulan koulun pihasta vuonna 2015. Kuva: Maria Alanto.

Johtopäätökset ja keskustelu

Tutkimuksemme lähtökohtana oli ajatus kunnista paikkaperustaisen hallinnan ja kehittämisen instituutioina: kunnilla on lähtökohtaisesti erityinen suhde toimialueensa ihmisiin ja yrityksiin sekä julkinen vastuu edistää asukkaidensa hyvinvointia.

Tutkimme kunnallishallinnon kyläsuhteen muutosta historiallisena kehityksenä. Tarkoituksenamme oli kuvata ja ymmärtää suomalaisten kuntaorganisaatioiden muuttunutta suhdetta kyliin sekä vastata tutkimuskysymyksiin: Miten kunnallishallinnon suhde kyliin on Suomessa historiallisesti kehittynyt? Millaisena kunnallishallinnon suhde kyliin ilmenee nykyisin kuntien strategisessa kerronnassa?

Keskeiset havainnot ja niiden tulkinta

Tutkimuksemme perusteella esitämme, että kunnallishallinnon suhde alueensa kyliin – paikallisuuksiinsa – on pitkän ajan kuluessa ja erityisesti 2000-luvulla muuttunut oleellisesti. Tämän muutoksen keskeisiä piirteitä ovat seuraavat.

Ensinnäkin (1) voidaan havaita, että kuntien ja kylien suhde oli kunnallishallinnon syntyvaiheessa hyvin läheinen ja tärkeä. Suhde jatkui noin vuosisadan vuorovaikutteisena: kuntainstituution kehitys oli myös kylien elinvoiman ja elintason kehitystä. Rakennemuutoksen vuosikymmeninä 1960–1990 kuntien kyläsuhte muuttui kuntien sisäisten erojen kasvaessa. Kylien asukkaiden ja kunnallishallinnon välille syntyi uusia jännitteitä, joiden purkautuminen näkyi valtakunnallisina vastavoimaliikkeinä, kuten omaehtoisena kylätoimintana. Kuntien talouden heikentyessä kuntien organisoimat palvelut ovat kylissä heikentyneet 2000-luvulle tultaessa ratkaisevasti. Valtion kohdennetut tuet kyläkouluilta ovat asteittain poistuneet. Kuntien sopeutuessa kuntatalouden realiteetteihin myös niiden strateginen suhde kyliin on kääntynyt valikoi-vaksi – aktiivista toimijuutta ja yrittäjyyttä korostavaksi.

Käänteen seurauksena (2) kylät ovat asteittain kadonneet kuntaorgani-saatioiden strategisesta kerronnasta. Tässä ei ole eroa pienten ja suurem-pien kuntien tai kaupunkimaisten ja maaseutumaisten kuntien välillä. Kuntastrategiat ovat tässä mielessä paikkaneutraaleja. Aineistossamme kunta kuvataan usein strategisen kehittämisen näkökulmasta yhtenä pai-kallisuutena.

Kolmanneksi (3) kuntastrategioiden nykyinen narratiivi näyttää lähes poikkeuksetta korostavan yritysten sekä kuntalaisten, järjestöjen ja vapaa-ajan asukkaiden osallisuutta ja osallistumista. Yhteistyö ja kump-panuus aktiivisten toimijoiden kanssa on aineistomme perusteella strate-giakerronnan keskeinen lähestymistapa kunnan kehittämiseen. Erityisen aktiiviset kylätoimijat voidaankin lukea osaksi osallisuutta ja yhteisöllisyyttä korostavaa strategista narratiivia.

Kunnallishallinto on Suomessa ollut 1990-luvun alun laman jälkeiset vuosikymmenet erilaisten rakenneuudistusten muovaama muutosten kenttä (Sahamies ym. 2023). Toinen toistaan seuranneet hallinnon uudis-tukset ovat muokanneet kuntien palveluja: palveluverkkoja on pääasiassa keskitetty. Valtiovallan jatkuvat tehostamispaineet ja leikkaukset ovat yhdessä verotulojen vähenemisen kanssa ajaneet erityisesti pienempiä kuntia tilanteeseen, jossa ne ovat konkreettisesti vetäytyneet kylistä kes-kittäen vähät voimavaransa vain muutamaaan, elinvoimaisina ja poten-tiaalisina nähtyihin kyliin.

Maaseutukunnat ovat osoittaneet suurta muutosjoustavuutta. Valtion-ohjauksen ja erilaisten tarpeiden ristipaineissa ongelmia on kunnissa

ratkottu käytännönläheisesti ja taloudellisia näkökulmia painottaen. Palveluja on karsittu, mutta samalla kuntien strateginen kerronta on kääntynyt korostamaan kumppanuuksia, osallistumista sekä erilaisten verkostojen ja virtuaalisten alustojen merkitystä kuntien kehittämisessä. Alfordin ja Hughesin (2008) mukaan julkishallinnon toimijoille on tyyppillistä ratkaista ongelmia tuloksia saadakseen lopulta hyvin pragmaattisesti. Tähän liittyen Mustakankaan (2024) tutkimus viittaa kiinnostavasti siihen, että kunnat olisivat käytännöllisenä ratkaisuna jättäneet kylien kehittämisen pääosin Leader-ryhmille. Tämä on mahdollista, vaikkei se tämän tutkimuksen aineistona käytetyistä (kuntien ja Leader-ryhmien) strategia-asiakirjoista tullutkaan ilmi.

Tuloksemme ovat samansuuntaisia kuin Mustakankaan ja Vihisen (2024) tutkimuksessa. Mainitut tutkijat tarkastelivat suomalaisten kuntien strategioiden maaseutukytkentää ja totesivat, ettei kyliä nähdä avaintoimijoina kuntien strategisessa kehittämisessä. Analysoidessaan kolmen suomalaisen kunnan strategiatyötä he tunnistivat kolme maaseudun kehitykseen ja kehittämiseen kunnissa vaikuttavaa mekanismia: tulkinta maaseudun potentiaalista, johtajuus ja kuntatalous. Kunnat ovat kylien suhteen valikoivia ja keskittyvät erityisesti niihin, joilla nähdään olevan paremmat menestymismahdollisuudet. Lisäksi Mustakangas ja Vihinen korostavat, että maaseudun kehittämistä rajoittaa ennen kaikkea taloudellisten resurssien niukkuus, jolloin säästöpainheet kohdistuvat maaseudun julkisiin palveluihin ja erityisesti kyläkouluihin.

Tulosten yleistettävyyys, rajoitteet ja jatkotutkimuksen mahdollisuudet

Suomen kuntakenttä (309 kuntaa vuonna 2024) on alueellisesti hyvin erilaistunut, ja paikalliset olosuhteet määrittävät kuntien toimintaedellytyksiä, päätöksentekoa ja strategisia suuntia. Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin tarkoituksella kahdesta erilaisesta maakunnasta, eteläisestä ja itäisestä Suomesta. Suomesta löytyy kuntia tai kaupunkeja (kuten Salo), joissa kylät ovat strategiakerronnassa esillä. Todennäköisesti ne ovat poikkeustapauksia. Päätuloksemme – kuntien kyläsuhteen strateginen siirtymä – pätee nähdäksemme suurimpaan osaan suomalaisia kuntaorganisaatioita.

Strategia-asiakirjojen osalta tutkimusaineistomme on monipuolinen: se sisältää 89 asiakirjaa ja eri asiakirjatyyppejä. Aineistomme on kuitenkin ajallisesti rajattu uusimpiin, vuonna 2024 voimassa olleisiin dokumentteihin. Pidemmän ajanjakson asiakirja-analyysillä voisi jatkotutkimuksessa saada tarkemman kuvan kylien aseman vaihteittaisesta muutoksesta kuntien strategiakerronnassa.

Tutkimusaineistomme perusteella ei voida sanoa mitään siitä, miten esimerkiksi kylissä asuvien ihmisten suhde kyliin on muuttunut tai miten kuntalaiset tai kylissä aktiivisesti elävät vapaa-ajan asukkaat kokevat kylät itselleen merkityksellisinä paikkoina. Tutkimuksemme empiirisen aineiston pohjalta emme myöskään pysty tekemään yksityiskohtaisia johtopäätöksiä siitä, mistä eri syistä kuntien suhde kyliin on muuttunut. Syitä on varmasti useampia ja ne myös vaihtelevat kuntakohtaisesti. Kuntien kyläsuhteen aikasarjoihin kytketty tarkempi analyysi onkin mahdollinen jatkotutkimuksen aihe.

Aktiiviset toimijat kunnan paikkaperustaisuuden tulkitsijoina ja toteuttajina

Tulkitsemme kuntaorganisaation kyläsuhteen muutoksen siirtymäksi, jossa ajatus kylästä fyysiseen paikkaan liittyvänä entiteettinä on vaihtunut toimijakeskeiseen, kuntalaisten, yhteisöjen ja yritysten kautta määrittävään paikkasuhteeseen. Näistä aktiivisista toimijoista on tullut merkittäviä kunnan paikallisuuksien tulkitsijoita ja paikkaperustaisen politiikan toteuttajia, joille kunta omalla toiminnallaan luo edellytyksiä.

Tämä havaintomme liittyy merkityksellisellä tavalla käynnissä olevaan kuntainstituution historialliseen rakennemuutokseen, jonka myötä kuntien tehtäväkenttä ja rooli ovat muotoutumassa uudelleen. Niin sanottu elinvoimatehtävä on korostunut, mikä vahvistaa entisestään aktiivisten ihmisten, eli kuntalaisten ja asukkaiden, mutta erityisesti yritysten strategista merkitystä kunnille. Aktiivinen ja yritteliäs toimija saa todennäköisimmin kunnasta kumppanin. Fyysisinä paikkoina kylät pääsevät tulevaisuudessa todennäköisimmin esiin siinä tapauksessa, että niillä on yhteys matkailu- tai muuhun elinkeinoon tai kylä nähdään omaleimaisena luonto- tai kulttuurikohteena, tai kylällä on yrittäjähenkinen puolesta-puhuja.

Kiitokset

Kiitokset kahdelle asiantuntevalle vertaisarvioijalle, joiden tarkat kommentit vaikuttivat sekä artikkelin rakenteen että argumentaation selkiyttämiseen.

Lähteet

Asiakirja-aineisto, Etelä-Savo (12 kuntaa):

Kuntastrategiat, talousarviot ja tilinpäätökset: Enonkoski (Kuntastrategia 2022–2025; Talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2025–2026; Tilinpäätös 2023), Hirvensalmi (Hirvensalmen kunnan strategia vuosille 2023–2026; Taloussuunnitelma 2024–2026; Toimintakertomus vuodelta 2023), Juva (Juvan kunnan strategia 2022–2025; Talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2025–2026; Tilinpäätös ja toimintakertomus 31.12.2023), Kangasniemi (Kangasniemen kuntastrategia 2022–2025; Talousarvio 2024 ja Taloussuunnitelma 2025–2026; Tilinpäätös 2023), Mikkeli (Mikkelin kaupunkistrategia 2022–2025; Talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2024–2027; Tilinpäätös 2023), Mäntyharju (Mäntyharjun kunnan strategia 2022–2025; Talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2025–2026; Tilinpäätös 2023), Pertunmaa (Pertunmaan Kuntastrategia 2019–2023; Talousarvio ja toimintasuunnitelma vuodelle 2024 Taloussuunnitelma vuosille 2025–2027; Toimintakertomus ja tilinpäätös 2023), Pieksämäki (Pieksämäen kaupungin strategia 2022–2030; Talousarvio vuodeksi 2024 sekä taloussuunnitelma vuosiksi 2025–2026; Toimintakertomus ja tilinpäätös 2023) Puumala (Puumalan kuntastrategia 2018–2025; Puumalan kunnan talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2024–2026; Puumalan kunnan tilinpäätös 2023), Rantasalmi (Kuntastrategia 2022–2025; Tilinpäätös 2023), Savonlinna (Savonlinnan kaupunkistrategia 2022–2025; Talousarvio 2024 Taloussuunnitelma 2024–2027; Tilinpäätös 2023), Sulkava (Sulkavan kunnan strategia 2022–2030; Talousarvio 2024 Taloussuunnitelma 2025–2026; Tilinpäätös 2023).

Leader-strategiat: SavonLuotsi (Paikallinen kehittämisstrategia 2023–2027), Veej’jakaja (Veej’jakaja ry:n maaseudun kehittämisstrategia 2023–2027)

Asiakirja-aineisto, Varsinais-Suomi (27 kuntaa):

Kuntastrategiat, talousarviot ja tilinpäätökset: Aura (Auran Kunnan strategia, Elävän virran kunta; Tilinpäätös ja toimintakertomus 2023), Kaarina (Kaarina-strategia 2023–2030; Talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2024–2026; Tilinpäätös 1.1.-31.12.2023), Kemiönsaari (Strategia 2022–2025; Budget/Talousarvio 2024; Bokslut/Tilinpäätös 2023), Koski TI (Koski TI Kuntastrategia 2022; Talousarvio vuodelle 2024; Tilinpäätös 2023), Kustavi (Kustavin kuntastrategia 2023–2030; Talousarvio 2023 ja taloussuunnitelma 2023–2025; Tilinpäätös 2023), Laitila (Mainiampi Laitila -strategia 2022–2025; Talousarvio 2023 Taloussuunnitelma 2024–2025; Tilinpäätös 2023), Lieto (Liedon kaupungin strategia 2026; Talousarvio 2024 Taloussuunnitelma 2024–2026; Tilinpäätös 2023), Loimaa (Loimaa Kaupunkistrategia 2022–2025; Talousarvio 2024 ja TS 2025–2026), Marttila (Marttilan Kuntastrategia 2023–2027), Masku (Maskun strategia 2022–2028; Talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2025–2026; Maskun kunnan tilinpäätös vuodelta 2023),

Mynämäki (Kuntastrategia 2025; Talousarvio 2024 ja -suunnitelma vuosille 2025–2026; Mynämäen kunnan tilinpäätös 2023), Naantali (Naantalin kaupunkistrategia 2026; Toiminta- ja taloussuunnitelma 2024–2027 Talousarvio 2024; Tilinpäätös 2023), Nousiainen (Nousiaisten kuntastrategia 2022–2025; Taloussuunnitelma vuosille 2024–2026 Talousarvio 2024; Tilinpäätös 2023), Oripää (Oripään kunnan strategia 2025; Talousarvio vuodelle 2024 Taloussuunnitelma vuosille 2025–2026; Tilinpäätös 2023), Paimio (Paimion kaupungin strategia 2022–2026 Paimio -aallonharjalla; Talousarvio 2024 Taloussuunnitelma 2025–2026; Tilinpäätös 2023), Parainen (Paraisten kaupungin strategia 2023; Talousarvio 2024 Taloussuunnitelma 2025–2026), Pyhäranta (Pyhärannan kunnan strategia 2022–2025; Talousarvio 2024 Taloussuunnitelma 2025–2026; Tilinpäätös 2023), Pöytyä (Pöytyä - vastuullinen kasvukunta Kuntastrategia vuosille 2023–2028; Talousarvio 2023 Taloussuunnitelma 2023–2025), Raisio (Raision kaupungin strategia 2022–2025; Talousarvio 2024 Taloussuunnitelma 2025–2026; Tilinpäätös 2023), Rusko (Ruskon Strategia tarina; Talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2025–2026; Tilinpäätös 2023), Salo (Salon kaupunkistrategia 2030 – Avaimet kaikkiin oviin; Vuoden 2024 talousarvioehdotus; Tilinpäätös 2023), Sauvo (Sauvon Strategia), Somero (Yhteisöllinen Somero 2030 Kaupunkistrategia; Talousarvio 2024 Taloussuunnitelma 2025–2026; Tilinpäätös 2023), Taivassalo (Taivassalo Pieni pala taivasta; Talousarvio 2024 & taloussuunnitelma 2025–2026; Tilinpäätös 2023), Turku (Kaupunkistrategia: Turku 2030-luvulla; Turun kaupungin toimintasuunnitelma Vuoden 2024 talousarvio ja vuosien 2024–2027 taloussuunnitelma; Tilinpäätös 2023), Uusikaupunki (Uudenkaupungin kaupungin strategia – Oikeenlaista kemiaa 2024; Talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2024–2026; Tilinpäätös 2023), Vehmaa (Vehmaan kunta Strategia valtuustokaudelle 2021–25; Talousarvio 2024 Taloussuunnitelma 2024–2026; Tilinpäätös 2023).

Yhdistysohjelmat: Uusikaupunki (UKI2030 Meidän kaupunkimme yhdistysohjelma 2020-luvulle), Laitila (Laitilan yhdistysohjelma), Rusko (Ruskon yhdistysohjelma 2022–2027), Mynämäki (Kohti kumppanuuskuntaa. Mynämäen yhdistysohjelma 2016–2018), Marttila (Yhteisöllinen ja hyvinvoiva Marttila, yhdistysohjelma 2023–2027).

Leader-strategiat: Leader Ravakka (Luotsi, Leader Ravakan uusi paikallinen kehittämisohjelma 2023–2027), Varsinais-Suomen jokivarsikumppanit ry (Kehittämisvoimaa maaseudun ytimestä – paikallinen strategia 2023–2027), Ykkösakseli (Ykkösakseli 2030 Paikallisen kehittämisen strategia), Varsin Hyvä (Viisaasti vetävä, vireä, välittävä ja vihreä Turun seutu), I samma båt rf – samassa veneessä (Myötätuulessa – Elinvoimaa ja elämänlaatua saaristossa).

Kirjallisuus

- Ahonen, E., Ahopelto, M., Heikkinen, M., Huovinen-Tervo, M., Pekkala, T. & Tolonen, E. (toim.). 2021. Sote-sopan keittokirja – sote-uudistuksen taustatekijät ja käännekohtat. KAKS – Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Saatavissa: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2021/09/45_sote-sopan-keittokirja.pdf (Viitattu 11.10.2024)
- Alford, J. & Hughes, O. 2008. Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration* 38:2, 130–148. <https://doi.org/10.1177/0275074008314203>

- Anttiroiko, A.-V. & Haveri, A. 2003. Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynänen, A. & Siitonen, P. (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Tampere. 137–153.
- Anttiroiko, A.-V. & de Jong, M. 2020. The inclusive city: The theory and practice of creating shared urban prosperity. Palgrave Macmillan.
- Bellamy, R. & Palumbo, A. (eds.) 2010. From government to governance. Routledge.
- Björn, I. 2013. Pienen kunnan synty. Teoksessa Björn, I., Jokinen, P., Kotilainen, J., Schuurman, N. & Sireni M. (toim.). Korpisosiologi(aa). University Press of Eastern Finland. 152–165.
- Ejersbo, N., Greve, C., Lægreid, P. & Rykkja, L. H. 2023. Nordic public management reforms seen from the top: Adaptive and agile governments. Teoksessa Pekkola, E., Johanson, J.-E., Mykkänen, M. (eds.). Finnish public administration: Nordic public space and agency. Palgrave Macmillan. 15–33. https://doi.org/10.1007/978-3-031-34862-4_2
- Etelä-Savon maakuntaliitto 2023. Yleiskatsaus. Saatavissa: <https://www.esavoennakoi.fi/yleiskatsaus> (Viitattu 18.10.2023.)
- Fairclough, N. 1992. Discourse and text: Linguistic and intertextual analysis within discourse analysis. *Discourse & Society* 3:2. 193–217. <https://doi.org/10.1177/0957926592003002004>
- Farjoun, M., Ansell, C. & Boin, A. 2015. Pragmatism in organizational studies: Meeting the challenges of a dynamic and complex world. *Organizational Science* 26:6, 1887–1904. <https://doi.org/10.1287/orsc.2015.1016>
- Hautamäki, L. 1989. Elävä kylä – Elävä kotiseutu – Elävä Suomi: Kylätoiminnan tausta, synty ja laajeneminen kansanliikkeeksi. Kyläasiain neuvottelukunta, Helsinki.
- 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. Suomen kuntaliitto, Helsinki. 42–55.
- Helsingin Sanomat 2018. Suomen hipsterein paikka on pieni kylä Nokian hylkäämässä Salossa – ”Elämäntilanteeni on niin hyvä, ettei siitä melkein kehtaa puhua”. 15.7.2018.
- Hyryläinen, T. 1994. Toiminnan aika: Tutkimus suomalaisesta kylätoiminnasta. LineSixtyfour. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2564-0>
- Hyryläinen, T. 2012. Kuntainstituution kasvun ja erilaistuvan paikalliskehityksen välinen jännite maaseutupolitiikan lähtökohtana. Teoksessa Lundström, N & Virkkala, S. (toim.). Maaseutu, yliopisto ja yhteiskunta: Juhlakirja professori Hannu Katajamäen 60-vuotispäiväksi. Vaasan yliopisto, Vaasa. 63–77. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-406-3>
- Hyryläinen, T. 2017. Maaseutu ja paikkaperustaisen hallinnan tulevaisuus. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.). Tulevaisuuden kunta. Suomen kuntaliitto, Helsinki. 188–205.
- Hyryläinen, T. 2022. Kylätoiminnan merkittävimmästä kansainvälisestä tunnustuksesta 30 vuotta. *Maaseutututkimus* 30:2, 53–59. <https://doi.org/10.51807/maaseutututkimus.124933>

- Jäntti, A. 2016. Kunta, muutos ja kuntamuutos. Tampereen yliopisto, Tampere.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0238-2>
- Kallioinen, M., Keskinen, J., Lähteenmäki, L., Paavonen, T. & Teräs, K. 2010. Kilpailun voittokulku: Kartelleista ja säännöstelystä globaaliin markkinatalouteen. Teoksessa Pietikäinen, P. (toim.). Valta Suomessa. Gaudeamus. 56–78.
- Katajamäki, H. 2013. Toimivaltaisen kunnan osademokratian aika. Teoksessa Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim.). Uuden lähidemokratian aika. Närdemokrati för en ny tid. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. 13–22.
- Katajamäki, H. 2022. Suomen aluekehityksen pitkät aallot: Näkökulmia ja tulkintoja. Siirtolaisuusinstituutti, Turku.
- Koskiaho, B. 2021. Uusliberalismi kuin yhdeksänhenkinen kissa ja sosiaalisen kysymyksen ratkaiseminen. Janus 29:4, 386–397. <https://doi.org/10.30668/janus.102716>
- Kirveennummi, A. & Räsänen, R. 2000. Suomalainen kylä: Kuvattuna ja muisteltuna. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.
- Koskihaara, N. 2023. Kun kunta lakkasi olemasta: Kylä- ja kotiseutuyhdistykset kuntarakenteen muutoksiin reagoivina toimijoina. Turun yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-9495-3>
- Kumpulainen, K. 2012. Kylätoiminta ja aktiivisen kylän tuottaminen. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-4972-3>
- Kunnallislaki 1976. HE 953/1976. Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislainsäädäntöön ja siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa: <https://www.edilex.fi/he/fi/19750140II.pdf> (Viitattu 11.10.2024)
- Kuntalaki 1994. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalainsäädäntöön. HE 192/1994. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_192+1994.pdf (Viitattu 11.10.2024)
- Kurvinen, A., Jolkkonen, A., Lemponen, V. & Kahila P. 2022. Pienten kuntien strategiat ja luovat ratkaisut. KAKS – Kunnallissalan kehittämissäätiö. Saatavissa: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2022/09/tutkimusjulkaisu_114_pienten_kuntien_strategiat_ja_luovat_ratkaisut.pdf (Viitattu 11.10.2024)
- Lehtola, I. 2001. Palvelujen muutos ja syrjäkyläläisen arki. Joensuun yliopisto, Joensuu.
- Lehtonen, O. 2021. Primary school closures and population development – is school vitality an investment in the attractiveness of the (rural) communities or not? Journal of Rural Studies 82, 138–147. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.01.011>
- Lehtonen, O. 2023. Tiedonlouhinta luo mahdollisuuksia maaseudun kehittämiseen. Maaseutututkimus 31:1, 56–62. <https://doi.org/10.51807/maaseutututkimus.129322>
- Mahoney, J. M. & Thelen, K. 2010. Explaining institutional change. Cambridge University Press.
- Manninen, A. 2010. Palveluja vai byrokratiaa? Suomen kunnallishallinto sotien jälkeen. Edita, Helsinki.
- Markkola, P., Räihä, A., Koskinen, U. & Hiljanen, M. 2021. Varhaismoderni paikallisyhteisö hallinnon ja toiminnan tilana. Teoksessa Markkola, P., Niemi, M. & Haapala, P. (toim.). Suomalaisen yhteiskunnan historia 1400–2000. Osa II, Yhteisöt ja identiteetit. Vastapaino, Tampere. 65–97.
- 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>

- 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. & Vihinen, H. 2024. How do municipal strategies work in rural development: A critical realist case study. *Journal of Rural Studies* 106, 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2024.103215>
- Mäenpää, P., Faehnle, M., Grönlund, H., Pitkänen, K., Alanko, L., Sarkia, K. & Kuosmanen, S. 2025. Reaktionsopeutta, paikallistietoa ja huolenpitoa: Paikallinen kansalaistoiminta vahvistaa yhteiskunnan pitkäjänteistä resilienssiä ja kriisivalmiutta. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-340-1>
- Nousiainen, M. & Pyökkänen 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>
- Palonen, T. 2022. Alkutilanne: Kylätutkimus 76 sekä Kyläasiain neuvottelukunta KAN Suomen Kylät ry:n edeltäjänä. Teoksessa Perheentupa, T. (toim.). Kyläfoorumista paikalliskehittämisen keskusjärjestöksi: Suomen Kylät ry:n vaiheita vuosina 1997–2022. Suomen Kylät ry:n 25-vuotisjuhlajulkaisu. 12–15.
- Peltonen, T. 2002. Pienten koulujen esiopetuksen kehittäminen – entisajan alakoulusta esikouluun. Oulun yliopisto, Oulu. <https://urn.fi/URN:ISBN:9514268962>
- Peltosalmi, J., Eronen, A., Haikari, J., Inkinen, A., Litmanen, T., Londén, P., Ruuskanen, P. & Suoknuuti, J. 2022. Järjestöbarometri 2022: Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä. Soste ry.
- Perheentupa, T. 2022. Ensimmäinen kehitysloikka: Kyläasiain neuvottelukunta järjestäytyi yhdistykseksi, joka päätti muuttaa toimistonsa Helsingistä maaseudulle. Teoksessa Perheentupa, T. (toim.). Kyläfoorumista paikalliskehittämisen keskusjärjestöksi: Suomen Kylät ry:n vaiheita vuosina 1997–2022. Suomen Kylät ry:n 25-vuotisjuhlajulkaisu. 17–24.
- Pulma, P. 2009. Kuntien itsehallinto, paikallinen demokratia ja valtio. Teoksessa Savolainen, R. (toim.). Oma hallinto: Kansakuntaa rakentamassa 1809–2009. Edita. 232–249.
- Ruuskanen, P., Jousilahti, J., Faehnle, M., Kuusikko, K., Kuittinen, O., Virtanen, J. & Strömberg, L. 2020. Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-918-9>
- 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. (eds.). Finnish public administration: Nordic public space and agency. Palgrave Macmillan. 92–108. https://doi.org/10.1007/978-3-031-34862-4_6
- Soikkanen, H. 1966. Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perustana: Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto.
- Streeck, W. & Thelen, K. 2005. Beyond continuity. Oxford University Press.
- Suomen Kylätoiminta ry. 2003. Voimaa kuin pienessä kylässä: Paikallisen kehittämisen valtakunnallinen ohjelma 2003–2007.
- Suomen Kylätoiminta ry. 2014. Voimistuvat kylät – vahvistuvat lähiyhteisöt. Paikallisen kehittämisen valtakunnallinen ohjelma 2014–2020.
- Suomen Kylät ry. 2023. Kylätoiminnan toteutuneet indikaattoritiedot vuonna 2022.

- Tantarimäki, S. 2010. Kouluverkkosuunnittelun haasteet. *Maaseudun uusi aika* 18:2, 32–43. <https://journal.fi/maaseutututkimus/article/view/144034/91188>
- TEM 2024. Alueelliset kehitysnäkymät keväällä 2024. Toim. Nieminen, J. & Tolonen, S. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-913-1>
- Temmes, M. 1998. Finland and new public management. *International Review of Administrative Sciences* 64:3, 441–456. <https://doi.org/10.1177/002085239806400307>
- Tiihonen S. 2009. Kohti uudenlaista hallintoa. Teoksessa Savolainen, R. (toim.). *Oma hallinto: Kansakuntaa rakentamassa 1809–2009*. Edita. 328–341.
- Tilastokeskus 2024a. Tunnuslukuja väestöstä alueittain, 1990–2023. Saatavissa: [https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.ppx](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.ppxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.ppx) (Viitattu 11.10.2024.)
- Tilastokeskus 2024b. Kesämökit alueittain, 1970–2023. Saatavissa: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__rakke/statfin_rakke_pxt_116j.px/ (Viitattu 11.10.2024.)
- Törmänen, O. & Paasivaara, L. 2009. Systemaattinen analyysi tutkimusmenetelmänä – sovellus tekstiaineistoon terveyshallinto-tieteellisessä tutkimuksessa. *Hallinnon Tutkimus* 28:5, 13–27.
- Varanka, J., Packalen, P., Voipio-Pulkki, L.-M., Määttä, S., Pohjola, P., Salminen, M., Railavo, J. Berghäll, J., Rikama, S., Nederström, H. & Hiitola, J. 2022. COVID-19 -kriisin yhteiskunnalliset vaikutukset Suomessa: Keskipitkän aikavälin arvioita. Valtioneuvosto, Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-708-9>
- Varsinais-Suomen liitto 2024. Maakunnan tila: Katsaus Varsinais-Suomen kehitykseen keväällä 2024. Varsinais-Suomen liitto. Turku 2024. Saatavissa: <https://varsinais-suomi.fi/wp-content/uploads/2024/06/maakunnan-tila-kevat-2024.pdf> (Viitattu 15.12.2024)