

Päivi Kujala

Kohti mahdollistavaa maaseutuhallintoa

Yrittäjyyden edistäminen Euroopan unionin
maaseutupolitiikassa



ACTA WASAENSIA 460



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

VÄITÖSKIRJA

*joka Vaasan yliopiston johtamisen yksikön suostumuksella esitetään julkisesti
tarkastettavaksi 21. toukokuuta 2021, kello 12.*

Esitarkastajat VTT Hilikka Vihinen
Luonnonvarakeskus (Luke)
PL 2
00791 Helsinki

KTT Tuomas Kuhmonen
Tulevaisuuden tutkimuskeskus
20014 Turun yliopisto

Julkaisija Vaasan yliopisto	Julkaisupäivämäärä Toukokuu 2021	
Tekijä(t) Päivi Kujala	Julkaisun tyyppi Artikkeliväitöskirja	
ORCID tunniste	Julkaisusarjan nimi, osan numero Acta Wasaensia, 460	
Yhteystiedot Vaasan yliopisto Johtamisen yksikkö Aluetiede PL 700 FI-65101 VAASA	ISBN 978-952-476-953-2 (painettu) 978-952-476-954-9 (verkkoaineisto) http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-954-9	
	ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 460, painettu) 2323-9123 (Acta Wasaensia 460, verkkoaineisto)	
	Sivumäärä 196	Kieli Suomi, englanti
Julkaisun nimi Kohti mahdollistavaa maaseutuhallintoa. Yrittäjyyden edistäminen Euroopan unionin maaseutupolitiikassa		
Tiivistelmä Tässä väitöskirjassa tarkastellaan mahdollistamista maaseutuhallinnon toimintatapana, jonka kontekstina on Euroopan unionin maaseutupolitiikan mukaisen yrittäjyyden edistämisen käytännöt Suomessa. Yrittäjyyden edistäminen on ollut maaseutupolitiikan keskeinen tavoite koko Suomen EU-jäsenyyden ajan, yli kaksikymmentä vuotta. Hyvistä tavoitteista huolimatta yritystukien hyödyntämistä on haitannut muun muassa hallinnon toimintatapojen byrokraattisuus. Tutkimus keskittyy erityisesti byrokraattiseen hallintotavan ja mahdollistavan maaseutuhallinnon väliseen jännitteeseen. Tutkimuskysymyksenä on, miten mahdollistaminen maaseutuhallinnon toimintatapana voi tukea yrittäjyyden edistämistä Euroopan unionin maaseutupolitiikassa kansallisella tasolla. Tutkimuksen aineistona on 38 puolistrukturoitua teemahaastattelua, joissa haastateltavina ovat olleet maaseudun keskeiset toimijat ja EU-osarahoitteista yritystukea saaneet yrittäjät. Lisäksi mukana on Suomen EU-ajan maaseutuohjelmien arviointiraportit yritystukiin ja ohjelmien hallinnointiin liittyvien arviointien osalta. Aineiston analyysi on toteutettu diskurssi- ja sisällönanalyysin avulla sekä käyttäen tapaustutkimusmenetelmää. Mahdollistavan maaseutuhallinnon keskeisiksi tekijöiksi tutkimuksessa tunnistettiin luottamus, harkintavalta, luovuus ja oppiminen. Tutkimuksen tulosten mukaan näiden ominaisuuksien lisääminen Euroopan unionin maaseutupolitiikan toteutuksessa tukisi yrittäjyyden edistämistä ja yritystukien vaikutusta maaseutualueilla. Tutkimus tuottaa uutta tietoa mahdollistamisen käsitteestä. Mahdollistamista tarkastellaan Euroopan unionin luomassa sääntelykehikossa jäsenmaan tasolla byrokraatiateorian, neoendogeenisen maaseudun kehittämisen ja regiimateorian avulla. Tutkimus tuo myös esiin byrokraatiakäsitteen positiivisen merkityksen hallinnon käytännöissä yrittäjyyttä edistettäessä.		
Asiasanat mahdollistaminen, byrokraatia, maaseutuhallinto, yrittäjyys, EU:n maaseutupolitiikka		

Publisher Vaasan yliopisto	Date of publication May 2021	
Author(s) Päivi Kujala	Type of publication Doctoral thesis by publication	
ORCID identifier	Name and number of series Acta Wasaensia, 460	
Contact information University of Vaasa School of Management Regional Studies P.O. Box 700 FI-65101 Vaasa Finland	ISBN 978-952-476-953-2 (print) 978-952-476-954-9 (online) http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-954-9	
	ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 460, print) 2323-9123 (Acta Wasaensia 460, online)	
	Number of pages 196	Language Finnish, English
Title of publication Towards enabling rural authority: promoting entrepreneurship in the rural policy of the European Union		
Abstract This dissertation examines enabling as a rural governance action in the context of Finnish practices of promoting entrepreneurship in accordance with European Union (EU) rural policy. The promotion of entrepreneurship has been a key objective of Finnish rural policy for more than 20 years, that is, for the entire duration of Finland's membership of the EU. While the intentions have been good, the effective use of aid and subsidies has been impaired by high levels of bureaucracy in rural governance, among other factors. The current dissertation focuses on the tensions between bureaucratic authority and the enabling rural authority: how can the enabling rural authority regime support the promotion of entrepreneurship within the EU's rural policies at the national level? The study relies on 38 semi-structured interviews with actors involved in the business support structure in 2016 and with entrepreneurs who received business subsidies partly funded by the EU. The study also draws on the rural programmes' evaluation reports prepared during Finland's EU membership as far as they pertain to the evaluation of business subsidies and programme management. The data are analysed by discourse and content analysis. The study identified trust, discretion, creativity, and learning as key factors in the enabling rural policy regime. The findings of the study show that entrepreneurship would be promoted and the impact of business subsidies in rural areas enhanced if the above properties were central to the implementation of EU rural policy. At a theoretical level, the study generates new knowledge around the concept of enabling by scrutinising enabling in the EU's regulatory framework at the level of an individual member country. That advance in theory was achieved with the aid of the theory of bureaucracy, a neo-endogenous rural development approach, and regime theory. The study also highlights the positive significance of bureaucracy in management practice and in the promotion of entrepreneurship.		
Keywords enabling, bureaucracy, rural authority, entrepreneurship, European Union rural policy		

ALKUSANAT

Väitöskirjan kirjoittaminen on sisältänyt monia antoisia vaiheita, joista ikimuis-toisia ovat ennen kaikkea haastatteluissut Etelä-Pohjanmaalla, Hämeessä, Lapissa, Pohjois-Karjalassa ja Helsingissä. Tunsin tuolloin aidosti olevani tutki-musmatkalla Suomen monimuotoisella ja kiehtovalla maaseudulla ja monen ko-koisissa kaupungeissa. Kiitos teille kaikille yrittäjille, viranomaisille, kehittäjille, tutkijoille ja kansanedustajille, jotka annoitte aikaanne ja suostuitte haastatelta-vikseni. Teidän näkemyksenne ja tietämyksenne maaseudun kehittämisestä ja yrittäjyyden edistämisestä toivottavasti kuuluu tässä väitöskirjassa, jossa haastat-telut ovat vahva osa tutkimuksen kokonaisuutta.

Haluan lämpimästi kiittää väitöskirjani ensimmäistä ohjaajaa professori Seija Virkkalaa. Kiitos, että raivasit aikaa väitöskirjatyöni ohjaukselle kiireisen aikatau-lusi keskellä vielä ennen eläkkeelle siirtymistä. Seijan ohjauksessa pystyi luotta-maan siihen, että väitöskirja joskus todella valmistuu. Kiitos myös väitöskirjani toiselle ohjaajalle yliopistonlehtori Ilkka Luodolle paikkaperustaisen kehittämisen keskusteluista ja artikkelin yhteiskirjoituksesta. Kiitos tutkijatohtori Antti Mäen-päälle positiivisuudestasi yleisesti väitöskirjatyötä kohtaan. Suuret kiitokset ha-luan lausua väitöskirjani esitarkastajille professori Hilikka Vihiselle ja tutkimus-johtaja Tuomas Kuhmoselle rakentavista kommentteista ja suosituksista, joiden avulla pystyin viimeistelemään työni. Erityinen kiitos Hilikka Vihiselle suostumi-sesta vastaväittelijäkseni.

Väitöskirjaa olen kirjoittanut suurelta osin Seinäjoen yliopistokeskuksen tutkija-hotellissa. Suuri kiitos ensinnäkin Sami Kurjelle, joka kutsui minua mukaan tutki-jayhteisöön. Kiitos Matti Mäki, aktiivisesta tutkijahotellin yhteisten tilaisuuksien koordinoinnista ja maaseutupolitiikkaan liittyvistä keskusteluista ja kommen-teista. Kiitos erityisesti Emilia Kankaalle diskurssianalyysipohdinnoista, Jussi Raskulle tiedon jakamisesta tietotekniikan sovelluksista sekä Arja Hyytiälle, Jutta Mäkipelkolalle ja Varpu Sankelolle lukuisista hyvistä keskusteluista. Erityinen kii-tos Merja Lähdesmäelle artikkeliluonnosten kommentoinneista ja artikkelin yh-teiskirjoittamisesta. Ja lisäksi vielä koko yliopistokeskuksen ja Helsingin yliopis-ton Ruralia-instituutin väelle yhteinen kiitos. On ollut suuri ilo saada jakaa arjen asioita ja tutkimuksellisia ongelmia kollegoiden kanssa.

Tutkimukseni taloudellisesta tuesta saan kiittää Maaseudun Yhteisvaliokunnan säätiötä, Etelä-Pohjanmaan Kulttuurirahastoa, Vaasan yliopistosäätiötä, Keskittien

tukisäätiötä ja Agronomiliittoa. Tutkimuksen toteuttaminen ei olisi ollut mahdollista ilman saamaani tukea. Kiitos rakentavasta kielenhuollosta Vaasan yliopiston yliopistonlehtori Heli Katajamäelle.

Haluan lämpimästi kiittää omaa puolisoani Jukkaa, jonka kanssa olen jakanut elämän arjen ja juhlan jo yli kolmekymmentä vuotta. Nyt sitten on myös koettu yhteinen etätyövuosi Covid-19-pandemian vuoksi Tervasmäen etätyöpisteessä. Ilolla kiitän lapsiamme Joonasta ja Jesseä kannustuksesta ja myötäelämisestä väitöskirjatyön vaiheissa. Kiitos poikien siipoille; Jenni Hakkaraiselle hänen antamasta esimerkistään siitä, kuinka kirjoitustyö saatetaan sujuvasti valmiiksi ja Heta Kujan-suulle erityisesti Lapin haastattelumatkan matkaseurasta ja haastatteluaineiston osittaisesta litteroinnista. Nuorten omat opinnot ovat innostaneet minua tutkijanuralla ja toivottavasti olen saanut siirrettyä heille elinikäisen oppimisen ajatuksen ja uteliaisuuden uuteen.

Saadessani väitöskirjani esitarkastukseen joulukuussa 2020 elämä järjesti ikäviä yllätyksiä. Haluan omistaa tämän väitöskirjan isälleni, Mikolle, joka ei enää saanut nähdä suvun ensimmäistä tohtoria, vaan siirtyi ajasta ikuisuuteen jouluaattona väitöskirjani ollessa esitarkastuksessa. Äitini, Aini, toivottavasti vielä on mukana tohtorijuhlissa, ja haluan esittää äidilleni kiitoksen luovan maaseudun naisen mallista. Lämmöllä muistan ja kiitän kummityttöäni Viivi Orvastoja, joka kutsuttiin pois tästä elämästä juuri ennen isääni joulukuussa. Viivin musiikki ja laulut olivat monin tavoin rohkaisemassa ja luomassa toivoa väitöskirjatyöni keskellä. Kiitos kaikesta siitä.

Alavudella, Tervasmäellä 12.3.2021

Päivi Kujala

Sisältö

ALKUSANAT	VII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimuksen tavoite.....	4
1.3 Tutkimuksen tieteenala	6
1.4 Tutkimustehtävä.....	6
1.5 Tutkimuksen rajaukset ja rajoitteet.....	9
1.6 Väitöskirjan rakenne.....	11
2 YHTEENVETO ARTIKKELEISTA.....	12
2.1 Artikkel 1. Maaseutuhallinnon arjen todellisuus - puhetta byrokraattisuudesta.....	14
2.2 Artikkel 2. Yrittäjyyden edistäminen maaseutuhallinnossa: paikkasokeaa, paikkatietoista ja paikkaperustaista kehittämistä	14
2.3 Artikkel 3. Authorities as enablers in rural business support policy regime - case study Finland.....	15
2.4 Artikkel 4. Rural business support policy and rural enterprise economy: the neoendogenous approach to entrepreneurship promotion of Common Agricultural Policy	16
3 YRITYSTUET OSANA EUROOPAN YHTEISTÄ MAATALOUSPOLITIIKKAA (CAP).....	18
3.1 Lyhyesti CAP:sta	18
3.2 Maaseutupolitiikan merkitys Euroopan unionin yhteisessä maatalouspolitiikassa	19
3.3 Yritystukien merkitys maaseudun kehittämissä	21
3.4 EU:n maaseutupolitiikan yritystukijärjestelmä Suomessa politiikkaregiiminä.....	24
3.5 Yritysrahoituksen vaikuttavuus	27
3.6 Maaseudun kehittämissuunnitelmat mahdollistavan maaseutuhallinnon näkökulmasta - arviointien synteisiä.....	29
4 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	43
4.1 Byrokratioteoria mahdollistamisen näkökulmasta	44
4.1.1 Byrokratia edelleen julkisen hallinnon perusrakenteena	45
4.1.2 Byrokratian hyödyt mahdollistavan ideaalimallin kautta tarkasteltuna.....	46
4.1.3 Tunnistettuja byrokratian haittatekijöitä.....	47
4.1.4 Byrokratian purkua maaseutuhallinnossa	50
4.1.5 Näkemyksiä Euroopan komission toiminnasta byrokratiaan liittyen	50
4.2 Regiimiteoria	51
4.2.1 Hallinnan kautta regiimiteoriaan	52
4.2.2 Mitä regiimit ovat?	53

4.3	Neoendogeeninen maaseudun kehittäminen perusteena paikkaperustaiseen kehittämiseen	56
5	TUTKIMUKSEN METODOLOGIA	60
5.1	Sosiaalinen konstruktioismi	60
5.2	Tutkijan merkitys tutkimustyössä	62
5.3	Tutkimusaineistot.....	64
5.3.1	Haastatteluaineisto	64
5.3.2	Dokumenttiaineistot	66
5.4	Analyysimenetelmät	67
5.4.1	Diskurssianalyysi	67
5.4.2	Sisällönanalyysi.....	70
5.4.3	Tapaustutkimus	70
5.5	Tutkimuksen luotettavuus ja validiteetti	71
6	TUTKIMUSKYSYMYKSEEN VASTAAMINEN	73
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA TUTKIMUSTARPEET	80
	LÄHTEET.....	89
	ARTIKKELIT.....	109

Kuviot

Kuvio 1.	Artikkelit ja niiden yhteys keskeisiin tieteenaloihin	12
Kuvio 2.	Maaseutupolitiikan mukainen yritystukijärjestelmä (Kujala, Virkkala & Lähdesmäki 2021 [artikkeli 3])	25
Kuvio 3.	Tutkimuksen viitekehys.....	44
Kuvio 4.	Byrokratian kaksi olemusta.....	45
Kuvio 5.	Neoendogeeninen tulkinta yritystukipolitiikan vaikutuksesta maaseudun yritysten talouteen (Kujala & Virkkala 2021 [artikkeli 4])	58
Kuvio 6.	Mahdollistavan maaseutuviranomaisen malli (Kujala, Virkkala & Lähdesmäki 2021 [artikkeli 3]).....	77

Taulukot

Taulukko 1.	Artikkeleiden yhteenveto	13
Taulukko 2.	Maaseutupolitiikan SWOT-analyysi tiivistettynä nelikenttään.....	21
Taulukko 3.	Yritystukien toimeenpanon SWOT-analyysi tiivistettynä nelikenttään.....	24
Taulukko 4.	Yritystukipäätösten ja maksetun julkisen tuen määrä keskeisten maaseudun kehittämisohjelmien osalta sekä maatilojen määrä Suomen EU-ohjelmakausien aikana. Ohjelmakauden 2014–2020 tarkastelun aikajänne on 2014–2019.	28
Taulukko 5.	Keskeisten EU-osarahoitteisten maaseudun kehittämisohjelmien yritystoiminnan edistämiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet Suomen EU-jäsenyyden aikana.....	31

Lyhenteet

ALMA	Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma
CAP	Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EMOTR	Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto
EU	Euroopan unioni
Leader	Toimintatapa, joka perustuu ajatukseen asukkaista oman alueensa parhaina asiantuntijoina ja kehittäjinä
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
NPM	New public management
SWOT	Nelikenttäänalyysi, jonka nimi tulee sanoista Strengths, Weaknesses, Objectives, Threats
TE-keskus	Työ- ja elinkeinokeskus (nykyisin ELY-keskus)
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

Publications

Artikkeli 1. Kujala, P. (2019). Maaseutuhallinnon arjen todellisuus – puhetta byrokraattisuudesta. *Hallinnon Tutkimus* 38: 1, 6–20.

Artikkeli 2. Kujala, P., Luoto, I. & Virkkala, S. (2019). Yrittäjyyden edistäminen maaseutuhallinnossa: paikkasokeaa, paikkatietoista ja paikkaperustaista kehittämistä. *Maaseudun uusi aika* 27: 3, 7–24.

Artikkeli 3. Kujala, P., Virkkala, S. & Lähdesmäki, M. (2021). Authorities as enablers in rural business support policy regime – case study Finland. *Sociologia Ruralis* 61: 1, 212–233. Saatavilla: <https://doi.org/10.1111/soru.12326>.

Artikkeli 4. Kujala, P. & Virkkala, S. (tulossa). Rural business support policy and rural enterprise economy: the neoendogenous approach to entrepreneurship promotion of Common Agricultural Policy. Teoksessa: Leick, B., Gretzinger, S. & Makkonen, T. (Toim.). *The Rural Enterprise Economy*. Series: Routledge Studies in the Economics of Business and Industry. [Artikkelin käsikirjoitus hyväksytty 3.1.2021.]

1 JOHDANTO

Yrittäjiä ja hallinnon toimijoita uuvuttanut Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) tukikäytäntöihin liittyvä byrokratia sytytti kiinnostukseni tämän aihepiirin tutkimukseen. Halusin tutkia, miten maaseutupolitiikkaan liittyviä hallinnon käytäntöjä voitaisiin uudistaa niin, että kehittämistyössä keskityttäisiin rajoitteiden asemasta enemmän mahdollisuuksiin. Samalla, kun hallinnollinen taakka on kasvanut yksityiskohtaisen sääntelyn myötä, on CAP II-pilarin mukainen yritystukijärjestelmä kuitenkin tuottanut maaseudulle hyvinvointia ja elinvoimaa. Tämä väitöskirja pohjautuu empiiriseen tutkimukseeni ja tuottaa uutta tietoa yritystukien toimeenpanoprosessista. Sen lisäksi tutkimuksen tulokset edesauttavat hahmottamaan, miten hallinnollisella byrokratialla voidaan kompleksisessä toimintaympäristössä edistää ja palvella yrittäjyyttä.

1.1 Tutkimuksen tausta

Suomen valtionhallinnossa on ollut jo useita vuosia pyrkimys kohti mahdollistavaa julkista hallintoa (Eduskunta 2014; Ympäristöministeriö ym. 2015). Mahdollistamisen käsite on tullut tutuksi myös maaseudun kehittämistyössä (Hirvonen ym. 2015). Hallinnon tutkimuksessa mahdollistaminen on käsite, jolla kuvataan hallintokäytäntöjen arkipäiväistä sujuvaa toimintaa voimassa olevaa lainsäädäntöä noudattaen. Mahdollistamisen tavoitteesta huolimatta yritysten hallinnollinen taakka on kasvanut sekä Euroopan unionin lainsäädännön että kansallisen lainsäädännön monimutkaistumisen vuoksi (Männikkö & Paajanen 2016; Rantala ym. 2018). Sääntelyn avulla aikaan saatu ohjaus koetaan maassamme olevan ylimitoitettua ja innovaatioita rajoittava tekijä (Salminen ym. 2020). Rajaniemi (2006: 41) kysyykin, onko mahdollista, että yhteiskunnassamme on ohjauksen kautta suunnattu liikaa voimavaroja olemassa olevien ongelmien poistoon sekä jo olemassa olevien prosessien ylläpitämiseen. Sääntelyn kasvettua hallinnon byrokratiasta on tullut negatiivinen käsite kansalaisten ja yrittäjien keskuudessa (Uusitalo 2009a: 12; Salminen ym. 2020).

Maaseudun kehityksen on tunnistettu olevan riippuvainen siitä, miten uutta yritystoimintaa syntyy ja missä määrin ihmiset haluavat ja voivat asua maaseudulla (Uusitalo 1994; Storhammar & Virkkala 2003; Vihinen, Voutilainen & Muilu 2019). Suomalainen maaseutuhallinto on jo yli kolmekymmentä vuotta edistänyt yrittäjyyttä maaseudulle suunnatuilla yritysilla, sillä laki maaseudun pienimuotoisen elinkeinotoiminnan edistämisestä tuli voimaan vuonna 1986 (1031/1986). Suomen liityttyä Euroopan unioniin vuonna 1995 yrittäjyyden edistämistä on

tehty Euroopan unionin maaseutupolitiikan mukaisesti. Maaseutupolitiikka kytkettiin Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan (Common Agricultural Policy, CAP) II-pilariksi Agenda 2000 -uudistuksen yhteydessä. Sen välineinä ovat EU-osarahoitteiset maaseudun kehittämissuunnitelmat (myöhemmin myös maaseutuohjelma tai ohjelma), jotka sisältävät muun muassa yritystukitoimenpiteet (MMM 2020; Euroopan unioni 2020).

Euroopan unionin maaseutupolitiikka kannustaa yrityksiä kehittämään ja kasvamaan sekä parantamaan liiketoimintaosaamistaan (Euroopan komissio 2019). Yritystuet vastaavat rahamäärältään noin kymmentä prosenttia maaseudun kehittämissuunnitelman varoista ja ovat maaseudun kehittämissuunnitelmien ohella maaseudun kehittämissuunnitelmien perustyyppinä. Niiden avulla on onnistuttu luomaan uusia työpaikkoja maaseutualueille ja saatu aikaan muita toivottuja politiikkavaikutuksia. (Voutilainen & Muilu 2019; Valtiovarainministeriö 2020.) Arvioitaessa maaseudun kehittämissuunnitelmien toteutusta suositukseksi on ollut luoda ohjelmaan mahdollistavaa otetta. Samalla on esitetty suositus byrokratian keventämisestä. (Antikainen ym. 2014; Hirvonen ym. 2015.)

Useat maaseudun kehittämistä tarkastelleet tutkijat ovat korostaneet yrittäjyyden edistämispolitiikan tarpeellisuutta eri näkökulmista, jotka ovat edelleen relevantteja. Smallbone, Baldock ja North (2003) painottavat yritysten erilaisuuden huomioimista yritysten tukemisessa ja erityisesti tietoteknisen osaamisen edistämistä. Anderson, Tyler ja McCallion (2005) esittävät räätälöityä yritystukea ja politiikkojen tehokasta maaseutuvaikutusten arviointia. Vesala, Vihinen ja Kurki (2011) näkevät yrittäjyyden edistämispolitiikassa keskeiseksi seikaksi sen, että hallinnon tulisi kyetä ottamaan riittävän osuvasti huomioon yrittäjän näkökulma toimijana. Lowe ym. (2019) puolestaan kaipaavat yritysten neuvonantajaksi yrittäjyyttä ymmärtävää ”kansankielistä asiantuntijaa”. Klostén ym. (2019) korostavat, että on luotava vetovoimaisia tukimekanismeja, jotka houkuttelevat maaseudulle taitavia ja lahjakkaita ihmisiä. Heidän mukaansa tavoitteena ei voi olla ainoastaan yritys pitää kiinni maaseudulla jo olevista ihmisistä. Pato ja Teixeira (2014) korostavat 2010-luvun taloudellisen taantumien vaikutusta Euroopan maaseutualueilla. Taantuma aiheutti sen, että yrittäjyyden edistämisestä ja vahvistamisesta on tullut yksi julkisen sektorin tärkeimmistä keinoista, jolla ratkaistaan maaseutuyhteisöjen taloudellisia haasteita.

Yritystuissa on kaikesta huolimatta tunnistettu olevan useita ongelmia. Eräs keskeinen ongelma on, että Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka (CAP) tuottaa yhteiset maatalouspolitiikan tarkastus- ja valvontakäytännöt, mikä puolestaan aiheuttaa ongelmia kansallisesti yritystukipolitiikan soveltamisessa (Uusitalo 2009a: 107; Kahila & Hirvonen 2015). Tiukkojen valvontakäytäntöjen lisäksi Kay

(2003) ja Grant (2010; 2018b) määrittelevät ongelmiksi muun muassa yritystuki-järjestelmän monimutkaisuuden ja yksityiskohtaisen sääntelyn. Lisäksi on tunnistettu yrittäjien vähäinen kiinnostus tukeen (Niska & Vesala 2011) ja suureksi kasvanut tukien hallinnollinen taakka sekä yrittäjille että viranomaisille (Huan-Niemi & Niemi 2018). Tukien hallinnointitapaa on kuvattu byrokraattiseksi (Stępień & Czyżewski 2016; Kujala 2019 [artikkeli 1]). Useat tutkijat ovat esittäneet yhteisen maatalouspolitiikan ja samalla maaseudun kehittämisen järjestelmän yksinkertaistamista (esim. Aakkula ym. 2006; Burrell 2009; Grant 2010; Kuhmonen 2018a; 2018b). Dwyer ym. (2016) korostavat, että yksinkertaistamisen vaatimus koskee sekä politiikan toimeenpanoa että politiikan suunnittelua. Euroopan komissio onkin jo useiden vuosien ajan pyrkinyt yksinkertaistamaan CAP:n sääntöjä (Euroopan komissio 2005; 2019; ks. myös Cork 2016).

Tutkiessaan paikallista viranomaistoimintaa Brooke (1989) ja Smith (2000) ovat määritelleet käsitettä *mahdollistava viranomainen*. Brooke toteaa paikallisten viranomaisten toimineen mahdollistavan viranomaisen tavoin jo monet vuodet, mutta sitä ei vain ole tunnistettu. Hänen mukaan mahdollistavalle viranomaiselle ei tuolloin vielä myöskään ollut olemassa tieteellistä määritelmää. Smith puolestaan korostaa, että *mahdollistamisen* käsitteen avulla voidaan kuvata, kuinka perinteisestä paikallisesta hallinnosta luodaan innovatiivinen paikallinen hallinto. Shucksmith (2009) peräänkuuluttaa valtiolle sellaista mahdollistavaa roolia, jossa se olisi paikallisen toiminnan katalysaattori ja muutosagentti, joka toivottaa odottamattomatkin innovaatiot tervetulleiksi.

Valtion julkisen hallinnon toimintoja on aktiivisesti uudistettu esimerkiksi luomalla uusia johtamisen malleja (Stenvall ym. 2015). Siitä huolimatta Vartola (2009: 37) korosti vuonna 2009, että byrokratiasta ei ole siirrytty mihinkään toiseen toimintamalliin – vaikka niin usein väitetäänkin. Perinteinen byrokratia on olemassa muun tyyppisen hallintojärjestelmän rinnalla (Vartola 2009). Ja yhä edelleen vuonna 2021 byrokratiamallin hallinnon periaatteet ovat olemassa: työelämän organisaatiot perustuvat palkkatyöhön, ne ovat hierarkkisia, asiat tulee dokumentoida ja virallisten asioiden hoito on sidottu sääntöihin, lakeihin ja määräyksiin. Byrokratian ei-toivottuihin seurauksiin viittaavatkin tutkimusten toteamukset siitä, että byrokratian merkitys hallinnon toiminnassa on kasvanut ja siitä on nykypäivän yhteiskunnassa monella hallinnon alalla tullut kuormittava tapa toimia (esim. Kela 2018; Mäki 2019).

Tämä tutkimus tuottaa uutta tietoa erityisesti maaseutuhallinnon toiminnasta Suomessa. Hallinnossa on kyse yhteiskunnan ja valtion järjestäytyneestä toiminnasta, jonka avulla pyritään saavuttamaan yhteiset tavoitteet ja saamaan asiat teh-

dyksi. Hallinto sisältää olettamuksen muodollisesta organisaatiosta, ja siten hallinto on sekä organisaatioiden toimintaa että ihmisten toimintaa organisaatioissa. (Vartola 2004: 8; Salminen 2008: 11.) Tutkimuksen kontekstina on Euroopan unionin maaseutupolitiikan mukainen yritystukien suunnittelu ja toimeenpano. Vaikka yritystuet ovat jo pitkään olleet maaseudun kehittämisen väline ja yritystukien hallinnollisessa valmistelussa ja toimeenpanossa on tunnistettu useita ongelmia, hallinnon käytännöistä on tehty vain vähän tutkimusta erityisesti verrattuna tutkimukseen, jota on tehty maaseutuyrittäjyydestä tai maaseutuohjelman osana olevan Leader-työn käytännöistä.

1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimuksen tavoite

Työn keskiössä on maaseutuhallinnon, yrittäjien ja maaseudun kehittämisen välinen suhde. Tutkimus keskittyy tarkastelemaan maaseutuhallinnon yrittäjyyden edistämisen toimintatapoja Suomen EU-jäsenyyden ajalla. Tämä tutkimus vastaa erityisesti seuraavaan kysymykseen: *Miten mahdollistaminen maaseutuhallinnon toimintatapana voi tukea yrittäjyyden edistämistä Euroopan unionin maaseutupolitiikassa kansallisella tasolla?*

Tutkimuskysymyksessä käytetään useaa käsitettä, jotka on syytä lyhyesti määritellä ja sitoa ne tutkimuksen tavoitteisiin. *Maaseutuhallinto* tarkoittaa tässä tutkimuksessa EU-osarahoitteen mukaisen yritystukijärjestelmän valmistelussa ja toimeenpanossa työskenteleviä valtion viranomaisia alue- ja kansallisella tasolla Suomessa. *Yrittäjyydellä* tarkoitetaan oman yritystoiminnan harjoittamista maaseudulla. *Yrittäjyyden edistämistä* tarkastellaan tässä tutkimuksessa Euroopan unionin maaseutupolitiikan mukaisten käytäntöjen ja toimenpiteiden kautta. *Maaseutu* määritellään seitsemänportaisen kaupunki-maaseutuluokituksen mukaisesti, minkä mukaan 95 prosenttia Suomen pinta-alasta on maaseutua (Helminen ym. 2020). *Mahdollistaminen* ymmärretään tässä tutkimuksessa toimintatavaksi, jolla sujuvoitetaan hallintokäytäntöjä lainsäädäntöä noudattaen. Mahdollistaminen on myös vapautta jostakin, kuten Rajaniemi (2006: 23) määrittelee mahdollistamista negatiivisen vapauskäsitteen kautta.

Euroopan unionin maaseutupolitiikka on Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan II-pilarin mukaisesti tapahtuvaa maaseudun kehittämistä. *Kansallinen taso* tarkoittaa tässä tutkimuksessa jäsenmaan tasoista tarkastelua Euroopan unionin maaseutupolitiikan valmistelun ja toimeenpanon osalta. Silloin kiinnitetään huomiota niihin asioihin, joihin jäsenmaan tasolla voidaan vaikuttaa. Lähtö-

kohtana on Euroopan unionin subsidiariteettiperiaate, jonka mukaan julkisen vallan päätöksenteko tulisi tapahtua mahdollisimman lähellä toiminnan kohteena olevia ihmisiä.

Tutkimukseni on empiirinen tutkimus, jossa tutkimuskysymykseen vastataan myös empiiristä aineistoa analysoimalla. Tutkimuksessa tarkastellaan kriittisesti maaseutupolitiikkaan liittyviä maaseutuhallinnon toimintatapoja. Tällöin pyrin selvittämään, kuinka toimintatavat ovat rakentuneet, mitkä asiat ovat saaneet merkityksiä hallinnon toiminnassa ja kuinka toimintatavat voisivat muuttua mahdollistamisen tehokkaamman noudattamisen kautta. Samalla tuodaan näkyväksi viranomaistyön merkitystä Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan II-pilarin kautta tehtävässä yrittäjyyden edistämisessä. Tutkimus pureutuu erityisesti byrokratisoituneen hallintotavan ja mahdollistavan maaseutuhallinnon väliseen jännitteeseen ja pohtii, voisiko mahdollistava maaseutuhallinto toteutua vähentämällä byrokratian haittavaikutuksia viranomaistyössä. Haittavaikutusten kautta tapahtuva eli dysfunktionaalinen oppiminen voi Virtasen (2006: 58) mukaan olla tehokasta, koska tällainen analyysi pakottaa pohtimaan, miten ei tulisi tehdä – tässä tapauksessa EU-maaseutupolitiikan toteutuksessa.

Tutkimus muodostuu yhteenveto-osiosta ja neljästä artikkelista. Tutkimuksen aineisto perustuu vuonna 2016 sekä valtakunnallisesti että Etelä-Pohjanmaan, Hämeen, Lapin ja Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen alueilla maaseutuhallinnon keskeisille toimijoille ja maaseuturahaston mukaista tukea saaneille yrittäjille tekemiini 38 teemahaastatteluun. Lisäksi tutkimusaineistona olen käyttänyt maaseutuhelmien arviointiraportteja Suomen EU-jäsenyyden ajalta.

Teoreettisena kontribuutiona tutkimus tuottaa uutta sisältöä mahdollistamisen käsitteeseen tarkastelemalla mahdollistamista Euroopan unionin luomassa sääntelykehikossa jäsenmaan tasolla hyödyntäen byrokratiateoriaa, regiimiteoriaa ja neoendogeenisen maaseudun kehittämisen teoriaa. Tutkimus osallistuu keskusteluun neoendogeenisestä maaseudun kehittämisestä. Se laajentaa regiimiteorian alaa käsitellessään Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan II-pilarin yritystukijärjestelmää yhtenä regiiminä: tämä on asia, jota tutkimuksessa ei ennen ole tehty. Teoreettisena kontribuutiona on lisäksi byrokratiakäsitteen positiivisen merkityksen esille tuominen, sillä arkisissa puheissa byrokratiakäsitteelle on vaikiintunut turhankin negatiivinen merkitys.

Virtanen ja Stenvall (2014: 31) painottavat, että hallintoa ei voi uudistaa pelkästään siten, että keskitytään rakenteisiin tai virheiden etsimiseen, vaan hallinnon uudistaminen edellyttää erityisesti ihmisten välisen vuorovaikutuksen toimivuuden varmistamista. Heidän mukaansa olennaista julkisten organisaatioiden toi-

minnassa on vuorovaikutuksen sujuvuus, koska julkiset organisaatiot ovat kansallisen hyvinvoinnin, elinvoiman ja innovaatiopolitiikan tärkeitä toimijoita. Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti maaseutuhallinnon päätöksentekijöiden ja yrittäjien väliseen vuorovaikutukseen.

1.3 Tutkimuksen tieteenala

Tämä tutkimus edustaa hallintotieteiden tutkimusta, joka Vaasan yliopistossa lukeutuu yhteiskuntatieteelliseen tohtoriohjelmaan. Hallintotiede tutkii sitä, mikä on paras tapa organisoida yhteiskunnassa. Tällöin tutkitaan, millä rakenteilla ja johtamiskäytännöillä organisaatiot kykenevät olemaan työntekijöilleen hyviä työpaikkoja ja ennen kaikkea vaikuttavia ja tuloksellisia, asiakkaitaan hyvin palvelevia organisaatioita (Vartola 2004: 8). Salminen (2002: 19) korostaa, että yhteiskuntatieteet keskittyvät tutkimaan yhteiskuntaa ja kulttuuria, jotka eivät ole olemassa luonnostaan, vaan ovat ihmisen luomia ja muovaamia.

Hallintotieteellinen tutkimukseni on tarkemmin asemoitavissa aluetieteen tutkimukseksi ja erityisesti osaksi maaseutututkimusta, jota voidaan pitää monitieteisenä tutkimuksena. Strijker, Bosworth ja Bouter (2020) toteavat maaseutututkimuksen olevan yhteydessä erityisesti sosiologiaan, maantieteeseen ja taloustieteeseen. Taloustieteellisen tutkimuksen suurin merkitys julkisyhteisöjen tutkimukselle on Ahosen (1989: 9) mukaan ollut julkisyhteisöjen toteuttamien toimenpiteiden ennakkoehtojen, toimenpiteiden itsensä ja niiden vaikutusten analyysi.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan eri toimijoiden vuorovaikutuksessa syntyneitä suhteita sosiaalisen konstruktionismin näkökulmasta (Burr 2015). Tästä syystä tutkimukseni lähentyy muun ohella sosiaalipsykologiaa vuorovaikutuksen tarkastelussa (Niska & Vesala 2013). Giddens ja Merton (1982) korostavat maaseutututkimuksen olevan lähellä sosiologista ajattelua painottaen samalla, että sosiologia on selkeä ihmistiede. Ensinnäkin sosiologit ovat yhteisöjä tutkiessaan aina osa tutkimuskohdettaan ja toiseksi yhteiskuntatieteet tutkivat tapahtumia, suhteita ja asioita, jotka ovat olleet toimijoiden kannalta merkityksellisiä jo ennen kuin sosiologit alkavat tutkia niitä. Sosiaalisia faktoja ei liioin voi lähestyä samalla tavalla kuin luonnonilmiöitä, koska yhteiskunnat ovat olemassa vain ihmisten toiminnan tuloksena. (Giddens & Merton 1982: 13–14.)

1.4 Tutkimustehtävä

Euroopan unionin maaseutupolitiikka on osa Euroopan yhteistä maatalouspolitiikkaa, josta on tehty lukuisia tutkimuksia (esim. Vihinen 2001; Kay 2003; Burrel

2009; Grant 2010; Kuhmonen 2018a; 2018b). Tutkijoiden tunnistamat CAP:n yleiset ongelmat heijastuvat myös yrittäjyyden edistämiseen yritystukien toimeenpanossa. Tulevalla CAP27-ohjelmakaudella tämä yhteys entisestään tiivistyy. Tällöin maaseudun kehittämisohjelmat sulautuvat jäsenmaissa tehtäviin CAP-suunnitelmiin, joihin sisällytetään maatalouden suorat tuet ja mahdollisuus kehittää ja tukea maaseutualueilla maatalouden ulkopuolista yritystoimintaa harjoittavia yrityksiä (Berkhout, Hart & Kuhmonen 2019).

Maaseudun kehittämisen näkökulmasta tehdyt tutkimukset Leader-ohjelmasta – sen toimeenpanosta ja hallinnosta – luovat osaltaan vertailupohjaa käsillä olevalle tutkimukselle. Leader-ryhmistä tuli yritystuen toimeenpanijoita ryhmien omien paikallisten strategioiden kautta, kun Leader-aloite integroitiin maaseudun kehittämisohjelmiin EU-ohjelmakaudella 2007–2013. Leader-ohjelmien positiivinen, vaikkakin hidas vaikutus työpaikkojen luomiseen, on todettu useissa tutkimuksissa (esim. Angioloni, Sherry & Wu 2019; Camacho, Rodriguez & Sanchez 2020). Navarro, Woods ja Cejudo (2016) toteavat melko voimakkaasti, että Leader-aloite on jäänyt oman menestymisensä uhriksi ja sen periaatteet ovat vesittyneet tai jopa kadonneet. Useat tutkijat toteavat Leader-työn menettäneen innovatiivisen luonteensa ja kärsineen massiivisesta hallinnollisesta taakasta. Samalla he kumminkin ovat havainneet, että Leader-toiminta on ohjelmakaudella 2014–2020 saanut osin takaisin aiemman itsenäisen asemansa. (Dax & Oedl-Wieser 2016; Dax ym. 2016; Navarro ym. 2018.) Pollerman ym. (2020) painottavat vielä jokaisen jäsenmaan omien erityisolosuhteiden huomioimista Leader-ohjelman toimeenpanossa.

Tutkimukseni vastaa lähinnä kolmeen havaittuun tutkimustarpeeseen. Pyrin ensinnäkin täyttämään tutkimusaukkoa, joka liittyy maaseutuhallinnon toimintatapoihin yrittäjyyden edistämässä. Maaseudun yrittäjyyden edistämisen välineenä käytetystä yritystuesta ja siihen liittyvästä tukipolitiikasta on tehty tutkimuksia (esim. Anderson, Tyler & McCallion 2005; Meccheri & Pelloni 2006; North & Smallbone 2006; Klofsten ym. 2019). Tästä huolimatta maaseutuhallinnon yrittäjyyden edistämisen ja yritystukien valmistelun ja toimeenpanon toimintatapoja on tutkittu melko vähän. Maaseudun yritystoimintaa on sen sijaan tutkittu näkemykseni mukaan runsaasti (esim. Stathopoulou, Psaltopoulos & Skuras 2004; Avramenko & Silver 2010; Olfert & Partridge 2010; Korsgaard, Ferguson & Gaddefors 2015; Dubois 2016; Müller & Korsgaard 2018). Kuitenkin McElwee ja Smith (2014) ja Pato ja Teixeira (2014) korostavat maaseutuyrittäjyyden tutkimusta olevan vain vähän verrattuna yrittäjyyden suureen merkitykseen maaseutualueiden kehittämisessä. He kokevat maaseutuyrittäjyyden tutkimuksen jääneen yleisen yrittäjyystutkimuksen jalkoihin. Tämä tutkimus osaltaan täyttää myös tätä tutkimusaukkoa tutkiessaan yritystukien toimeenpanoprosessia.

Toisena tutkimustehtävänä on täyttää erityisesti Adlerin ja Boryksen (1996) esittämää tutkimusaukkoa byrokratian positiivisesta merkityksestä. Adler ja Borys (1996: 85) korostavat, että tulevien tutkimusten tulisi palauttaa byrokratialle sille kuuluvaa positiivista merkitystä. Lisäksi tutkimuksissa olisi heidän näkemyksensä mukaan tarpeen päästä sellaisten byrokratiaa halventavien merkitysten taakse, jotka ovat upottaneet byrokratiakäsitteen suonsilmään. Salminen (2002: 53) korostaa, että hallinnon ja organisaatioiden kehittämistyössä on tehty paljon työtä sen eteen, että byrokratiaa ja siitä aiheutuvia haittatekijöitä voitaisiin vähentää, mutta tutkimusten mukaan siinä on onnistuttu huonosti.

Kolmantena tutkimustehtävänä tutkimus osallistuu maaseudun kehittämisen keskusteluun käsitteen paikka kautta. Miten maaseudun kehittäminen voidaan määritellä? Tätä ovat pohtineet muun muassa van der Ploeg ym. (2000: 391). He tunnustavat maaseudun kehittämisen paradigmanmuutoksen yksinomaisesta maatalouden kehittämisestä monitasoiseen maaseudun kehittämiseen ja kiteyttävät tuloksensa lausahdukseksi ”maaseutu ei ole enää maanviljelijöiden monopoli”. He korostavat, että maaseudun kehittämisen käytäntöjen vahvistamiseksi tarvitaan empiiriseen tutkimukseen perustuvaa teorian kehittämistä. Gkartzios ja Lowe (2019) näkevät tarpeen tuottaa maaseudun kehittämispoliittisia diskursseja ja korostavat neoendogeenista kehittämissuuntausta. He pohtivat erityisesti, mistä muodostuu maaseutupolitiikka, mitä maaseudun kehittäminen on ja miten maaseudun kehittämistä tehdään.

Viime aikojen tutkimuksissa maaseutu on nähty entistä paremmin paikkana, johon monialaisen yritystoiminnan on mahdollista sijoittua. Bosworth ja Bat Finke (2020) korostavat, että kaupunkeihin keskittämiseen tähtäävän politiikan ohella on havaittavissa vastakaupungistumisen politiikka, jolla luodaan yrittäjyysmahdollisuuksia maaseutualueille ja vahvistetaan maaseutua muutoksen ja yhteisöllisyyden tekijänä ennen kaikkea digitaalisten yhteyksien avulla. Yrittäjien sitoutuminen paikkaan ja paikallisten resurssien hyödyntäminen ymmärretään yleisesti yritysten voimavarana (Anderson 2000; Vaillant & Lafuente 2007; Muñoz & Kimmitt 2019; Gaddefors & Anderson 2019). Eder ja Trippel (2019) pitävät innovatiivisuutta erityisesti maaseutualueiden yrittäjien vahvuutena toisin kuin heidän mielestään valtavirtatutkimuksissa on todettu. OECD:n (2014) raportissa todetaan maaseutuyritysten innovaatioiden ilmenevän erityisesti huolenpitona ympäristöstä, taloudellisen kehityksen vaatimien välineiden rakentamisena ja sosiaalisten yhteyksien aktivointina.

Korsgaard, Müller ja Tanvig (2015) sekä Gaddefors ja Anderson (2019) määrittelevät kaksi maaseutuun liittyvän yrittämisen ideaalityyppiä: yrittäjyys maaseutualueilla ja toisaalta maaseutuyrittäjyys. Yrittäjyys maaseutualueilla tarkoittaa, että

yrittäjä on valinnut maaseudun yritystoiminnan paikaksi lähinnä oman elämättylinsä vuoksi, mutta yritystoiminta ei sinänsä ole riippuvainen maaseudusta paikkana. Maaseutuyrittäjäyys edustaa vastaavasti sellaista yrittäjäyttä, joka on kiinnittynyt maaseutuun paikkana ja hyödyntää paikallisia resursseja. Tällä jaolla he pyrkivät lisäämään ymmärrystä yritysprosesseista ja niiden vaikutuksesta paikallisen talouden kehittymiseen, vaikkakin molemmat ideaalityypit vaikuttavat positiivisesti talouden kehittymiseen.

1.5 Tutkimuksen rajaukset ja rajoitteet

Vaikka yritystukipolitiikan oikeutuksesta käydään tutkijoiden välillä aika ajoin vilkasta keskustelua, tämän tutkimuksen lähtökohtana ei ole kyseenalaistaa yritystuki- kien oikeutusta sinällään. Lähtökohtana on tarkastella EU-tukipolitiikan olemusta sellaisena, millaiseksi se muotoutuu EU-jäsenmaa Suomen toimeenpannessa yhteistä maatalouspolitiikkaa, jonka yhtenä osana maaseutuohjelman mukaiset yritystuet ovat. Yritystuki- kien tarkastelun lähtökohtina ovat Voutilaisen (2005) huomiot siitä, että alueellisesti tasapainoinen kehitys jää usein huomiotta, kun klassisessa talusteoriassa yritystuki- kien käytön pääasiallisena perusteena käytetään markkinoiden toimimattomuuden korjaamista julkisen vallan toimilla. Toisaalta tukien käytöllä tulee pyrkiä mahdollisimman suureen positiiviseen vaikuttavuuteen ja vähimmäisedellytyksenä on, että niistä koitua kokonaisyöty on suurempi kuin niistä aiheutunut kokonaiskustannus. (Voutilainen 2005: 28.)

Tutkimuksen haastattelut on tehty kansallisella tasolla, joten tutkimuksen aineisto ei edusta Euroopan komission näkemyksiä yrittäjäyden edistämisestä, vaan ainoastaan jäsenmaan toimijoiden ja yrittäjien näkemyksiä. Tätä voidaan pitää sinänsä arvokkaana EU-politiikkaa suunniteltaessa, sillä komission näkemys ilmenee sen antamissa ohjeissa, direktiiveissä sekä komission ja jäsenmaiden välisissä neuvotteluissa. Yritystuki- kien institutionaalinen organisointi voi vaihdella jäsenmaittain, mutta CAP:n säännöt ovat jäsenmaille yhteiset. Siten tämän tutkimuksen tuloksia voi verrata muiden jäsenmaiden vastaavien tutkimusten tuloksiin, vaikka tutkimusaineistoa ei ole kerätty muista EU-jäsenmaista.

Tutkimus keskittyy maaseutuhallinnon yrittäjäyttä edistäviin käytäntöihin ja erityisesti yrittäjien ja hallinnon väliseen vuorovaikutukseen. Tutkimus ei siten pureudu yrittäjäyden käytäntöihin, vaan yrittäjäydestä pyritään saamaan vain riittävä kuva, jonka avulla voidaan saada täsmällinen ymmärrys yritystukipolitiikan merkityksestä yritystoiminnalle. Tutkimuksen rajoitteena voidaan pitää sitä, että tutkimuksessa haastattelin vain myönteisen yritystukipäätöksen saaneita yrittäjiä.

Haastateltujen yrittäjien joukossa oli kuitenkin niitä, jotka olivat hakeneet yritystukea useaan kertaan. Osa heistä oli saanut sekä myönteisiä että kielteisiä päätöksiä, osa pelkästään myönteisiä. Näin ollen haastateltavilla oli kokemusta myös kielteisistä yritystukipäätöksistä.

Tutkimuksessa ei vertailla paikallisten Leader-ryhmien ja alueellisten ELY-keskusten yritystukien käsittelyä ja toimeenpanoa. Tutkimuskysymyksen asettelun perusteella vertailua ei koettu tarkoituksenmukaiseksi. Vertailu sinänsä olisi toki kiinnostava näkökulma ja sen puute voidaan lukea tutkimuksen rajoitteisiin. Tutkimuksessa ei liioin käsitellä muiden EU-rahastojen yritystukijärjestelmiä, eikä siten tehdä vertailua muiden olemassa olevien yritystukimuotojen ja niihin liittyvien hallinnon käytäntöjen kanssa. Tutkimuksessa ei myöskään tehdä vertailua tai erittelyä toteutuneiden tai käynnissä olevan ohjelmakauden yrittäjyyden edistämisen erilaisista toimenpiteistä eikä analysoida toimijoiden suhtautumista niihin, mikä sinänsä olisi voinut tuoda uusia näkökulmia mahdollistavan hallinnon toimintaan yrittäjyyden edistämisessä.

Koska tutkimuksen kontekstina on EU-maaseutupolitiikka, se rajaa kokonaan kansallisesti rahoitetun maaseutupolitiikan käsittelyn ulkopuolelle (ks. esim. TEM 2014). On siis tärkeä erottaa Suomessa toteutettava EU-maaseutupolitiikka ja kansallinen maaseutupolitiikka, jotka käytännön työssä usein limittyvät. Maaseutupoliittisiin ohjelmiin perustuvaa kansallista maaseutupolitiikkaa oli rakennettu jo noin kymmenen vuoden ajan ennen kuin Suomi liittyi Euroopan unioniin (ks. Viinin 2005). Kehittymisen alkusysäyksenä toimivat Euroopan neuvoston käynnistämä Elävä maaseutu -kampanja vuonna 1988 ja sisäasianministeriön maaseutuprojekti (Uusitalo 1994). Poikkihallinnollisesti toimiva kansallinen maaseutupolitiikka on yli kolmenkymmenen vuoden aikana vakiinnuttanut asemansa Suomessa ja näyttänyt maaseudun kehittämisen toivottua suuntaa yhdessä EU:n maaseutupolitiikan kanssa. Maaseutupolitiikan tavoitteena on turvata maaseutu, joka nähdään erottamattomaksi osaksi kansallista menestystä ja yhteiskuntaamme ja joka kannattaa pitää elinvoimaisena ja toimivana. (Sireni ym. 2017: 108.)

Aluetieteen näkökulmasta tutkimuksen rajoitteeksi voidaan tunnistaa tutkimuksen keskittyminen pelkästään maaseutupolitiikkaan, jolloin se jättää kaupunkipolitiikan vähäiselle huomiolle. Oma lähtökohtani tutkijana silti on, että Suomi tarvitsee sekä kaupunki- että maaseutupolitiikkaa (esim. Vartiainen 2014), mutta tutkimusaiheen rajauksen vuoksi tutkimuksen keskiössä on pelkästään maaseutupolitiikka.

1.6 Väitöskirjan rakenne

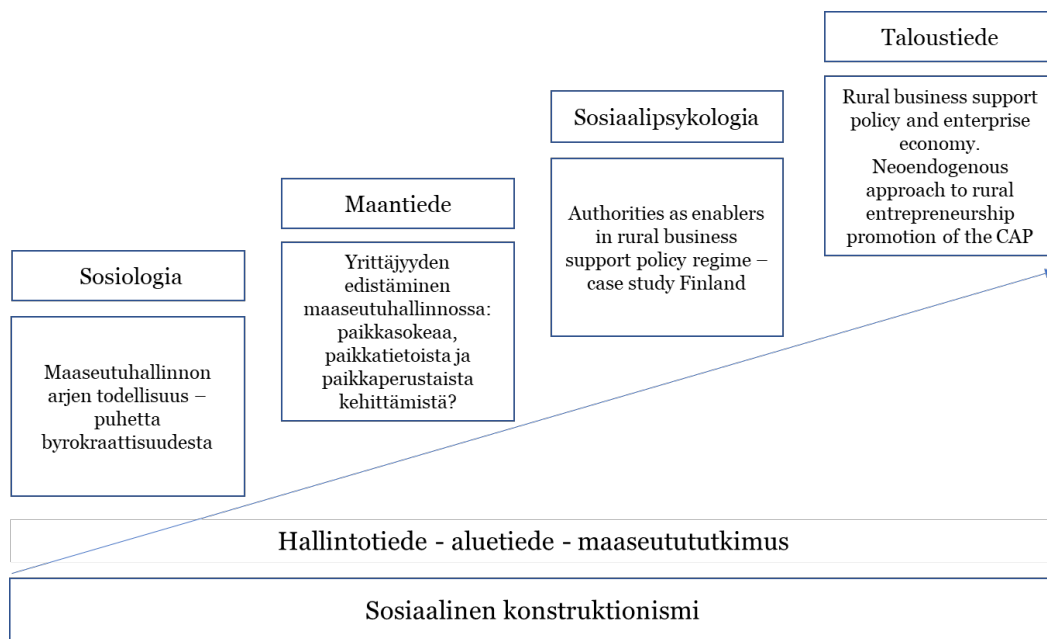
Väitöskirja rakentuu yhteenveto-osioista ja neljästä tutkimusartikkelista. Tässä yhteenveto-osiossa esittelen johdantoluvun jälkeen toisessa luvussa väitöskirjan tutkimusartikkeleiden tavoitteet, tutkimusmenetelmät ja pääasialliset tulokset.

Kolmas luku koostuu väitöskirjan kontekstin esittelystä, maaseutupolitiikan ja yritystukien merkityksestä Euroopan unionin yhteisessä maatalouspolitiikassa. Kolmannessa luvussa tarkastelen yritystukitoimenpiteitä sisältäneiden Suomen EU-ajan maaseutuohjelmien arviointiraportteja sisällönanalyysin keinoin pitäen silmällä erityisesti mahdollistamisen osatekijöitä. Arviointiraporttien sisällönanalyysin avulla voidaan lisätä ymmärrystä EU-maaseutupolitiikan kehittymisestä Suomen EU-jäsenyysaikana ja kurkistaa maaseutupolitiikan käytäntöjen kehittymiseen.

Neljännessä luvussa esittelen tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen, minkä muodostavat byrokratiateoria, regiimateoria ja neoendogeeninen maaseudun kehittämisen teoria. Viidennessä luvussa kuvaan tutkimuksen metodologian, tutkimuksen haastattelu- ja dokumenttiaineiston ja aineiston analyysimetodit. Kuu-dennessa luvussa vastaan yhteenvedon tutkimuskysymykseen. Lopuksi viimeisessä luvussa esitän tutkimuksen johtopäätökset sekä mahdollisia jatkotutkimus-aiheita.

2 YHTEENVETO ARTIKKELEISTA

Väitöskirja koostuu neljästä vertaisarvioidusta artikkelista, joista kolme on kirjoitettu yhteistyössä muiden tutkijoiden kanssa. Kaksi artikkelista on suomenkielisiä ja kaksi englanninkielisiä. Kolme artikkelista on julkaistu tieteellisissä lehdissä ja yksi on hyväksytty julkaistavaksi tieteellisessä teoksessa sen yhtenä lukuna. Henkilökohtaista työsuuttani koskeva selvitys yhteiskirjoitettujen artikkeleiden osalta on esitetty liitteessä 1. Artikkeleiden asetelma ja niiden yhteys keskeisiin tieteenaloihin on esitelty kuviossa 1.



Kuvio 1. Artikkelit ja niiden yhteys keskeisiin tieteenaloihin

Tutkimuskysymystä ”Miten mahdollistaminen maaseutuhallinnon toimintatapa voi tukea yrittäjyyden edistämistä Euroopan unionin maaseutupolitiikassa kansallisella tasolla?” tarkastellaan Suomen maaseutuhallinnon kautta kaikissa neljässä artikkelissa. Tarkastelussa käytetään kolmea eri teoriaa, jotka mahdollistavat neljä erilaista näkökulmaa tutkimuskysymykseen. Artikkeleiden aineiston muodostaa vuonna 2016 keräämäni 38 puolistrukturoitua teemahaastattelua. Kolmessa artikkelissa aineisto on mukana kokonaisuutena, ja teoksen lukuna julkaistavassa artikkelissa analyysin kohteena on 12 yrittäjän haastattelua. Artikkeleiden tiivistetty yhteenveto on esitetty taulukossa 1. Artikkelit esitellään taulukon jälkeen niiden julkaisujärjestyksessä, jolloin myös muodostuu looginen kokonaisuus muodostettaessa vastausta tutkimuskysymykseen.

Taulukko 1. Artikkeleiden yhteenveto

Artikkeli	Maaseutuhallinnon arjen todellisuus – puhetta byrokraattisuudesta	Yrittäjyyden edistäminen maaseutuhallinnossa: paikkasokea, paikkatietoista ja paikkaperustaista kehittämistä	Authorities as enablers in rural business support policy regime – case study Finland	Rural business support policy and rural enterprise economy: the neoendogenous approach to entrepreneurship promotion of Common Agricultural Policy.
Keskeinen teema	Maaseutuhallinnon toiminta yritystukien valmistelun ja toimeenpanon yhteydessä	Yrityksen sijaintipaikan merkitys maaseutuhallinnon yritystukipäätöksen yhteydessä	Yritystukijärjestelmä regiiminä, kuvattuna vuorovaikutussuhteiden kautta	Neoendogeenisen lähestymistavan ilmeneminen maaseudun yritystukipolitiikassa maaseudun yritysten talouden näkökulmasta
Tavoiteväitöstudiumuksen kannalta	Ymmärtää maaseutuhallinnon arjen käytäntöjä yritystukiprosessissa	Hahmottaa paikan merkitystä yritystukipäätösten teon yhteydessä	Selvittää, mitkä tekijät luovat edellytyksiä mahdollistavalle hallinnolle	Pohtia yritystukipolitiikan merkitystä maaseudun yritysten talouden näkökulmasta
Keskeinen teoria	Byrokraatioteoria	Endogeeninen, eksogeeninen ja neoendogeeninen maaseudun kehittäminen	Regiimiteoria	Neoendogeeninen maaseudun kehittäminen
Tutkimusmetodi	Kriittinen diskurssianalyysi	Foucault’lainen diskurssianalyysi, Willigin malli	Tapaustutkimus ja aineistolähtöinen sisällönanalyysi	Teorialähtöinen sisällönanalyysi
Aineisto	38 puolistrukturoitua teema-haastattelua	38 puolistrukturoitua teema-haastattelua	38 puolistrukturoitua teema-haastattelua	12 yrittäjän puolistrukturoitua teema-haastattelua
Keskeiset tulokset	Byrokratian haittatekijät dominoivat byrokratian toivottuja ominaisuuksia maaseutuhallinnon käytännöissä	Paikkasokea diskurssi ei riittävästi huomioi paikkojen erilaisuutta, paikkatietoisen ja paikkaperustaisen diskurssin haastavat käytäntöjä	Luottamus, harvintavalta, luovuus ja oppiminen ovat keskeisiä mahdollistavan hallinnon ominaisuuksia	Mahdollistavassa maaseutuhallinnossa yrittäjä on tasavertainen kumppani viranomaisen kanssa

2.1 Artikkel 1. Maaseutuhallinnon arjen todellisuus - puhetta byrokraattisuudesta

Artikkelissa *Maaseutuhallinnon arjen todellisuus – puhetta byrokraattisuudesta* tavoitteena on selvittää, millaisia byrokratiaa kuvaavia diskursseja rakentuu maaseutuhallinnon toimijoiden ja yrittäjien puhussa maaseutuohjelman yritystukien valmistelusta ja toimeenpanosta ja toisaalta, millä tavalla tunnistetut diskurssit heijastelevat byrokratian ei-toivottuja seurauksia.

Aineiston analyysimetodina sovellettiin kriittistä diskurssianalyysia teoriaohjautuvasti. Analyysirunkona toimi Max Weberin (1978b) byrokratiateorian ideaalimallin erikoisominaisuudet, jolloin aineiston analyysi paljasti byrokratian haittatekijöitä, joita muun muassa Robert K. Merton (1968) on esittänyt. Tutkimuksen tuloksena tunnistettiin kolme diskurssia, jotka ovat lainkuuliaisuus, järjestelmäisäntänä ja kokonaisuus kateissa. Lainkuuliaisuus esiintyy hegemonisena diskurssinä, samalla kun byrokratian haittatekijät jättävät maaseutuhallinnon käytännöissä byrokratian ideaalimallin erikoisominaisuudet varjoonsa. Byrokratian haittatekijöiksi tunnistettiin muun muassa hitaus, monimutkaisuus, ennakoimattomuus ja jatkuvuuden puute. Keskeisen vallan todettiin olevan norminantajalla. Tutkimuksen tulosten mukaan maaseutuhallinto toimii byrokratian rautahäkissä, missä toimenpiteiden toteuttamisen keinot ovat muuttuneet tavoitteiksi.

Tutkimus tuo uutta näkökulmaa byrokratiakeskusteluun nostamalla esille byrokratian kaksi olomuotoa, byrokratian ideaaliominaisuudet, jotka voidaan rinnastaa mahdollistavaan hallintoon ja toisaalta byrokratian haittatekijät, jotka kuvaavat byrokraattisuutta. Tutkimuksen tulosten mukaan päätöksentekijän harkintavallan käyttäminen ja ennalta tapahtuvan neuvonnan lisääminen jälkikäteen tapahtuvan valvonnan sijasta edistäisivät yritystukien vaikuttavuutta. Neuvonnan avulla voitaisiin vähentää byrokratian ei-toivottuja seurauksia, sillä oikea-aikainen neuvonta parantaa yritystukien vaikuttavuutta ja vähentää sekä yrittäjien että viranomaisten hallinnollista taakkaa.

2.2 Artikkel 2. Yrittäjyyden edistäminen maaseutuhallinnossa: paikkasokeaa, paikkatietoista ja paikkaperustaista kehittämistä

Artikkelissa *Yrittäjyyden edistäminen maaseutuhallinnossa: paikkasokeaa, paikkatietoista ja paikkaperustaista kehittämistä* tavoitteena on kuvata, miten paikan ja alueen merkitys rakentuu osana yrittäjyyden kehittämisen diskursseja maaseutuhallinnon kontekstissa ja millaisten diskurssien kautta maaseutuohjelman toimijat määrittelevät paikan yritystukien valmistelussa ja toimeenpanossa.

Aineiston analyysimetodina sovellettiin diskurssianalyysia teorialähtöisesti Willigin (2013) mallin mukaisesti. Tutkimuksen tuloksena on eksogeenisen, endogeenisen ja neoendogeenisen kehittämisen paradigmojen kautta tunnistetut paikkasokean, paikkatietoisien ja paikkaperustaisen hallinnon diskurssit. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että paikkasokean hallinnon diskurssi on maaseutuhallinnossa vallitseva käytäntö, vaikkakin ohjelma-asiakirjoissa ja hallinnon tavoitteissa paikkatietoinen ja paikkaperustainen puhe on yleistä. Paikkasokean hallinnon diskurssissa sääntely rajoittaa viranomaisen ja yrittäjän toimintaa ja päätöksentekijä asemoituu lähinnä tukiehtojen valvojaksi ja yrittäjä valvonnan kohteeksi. Paikkatietoisien hallinnon diskurssi on ristiriitainen diskurssi, sillä siinä korostuu samaan aikaan sekä puhe autioituvasta maaseudusta että maaseudun vetovoimatekijöistä. Paikkaperustaisen hallinnon diskurssi puolestaan korostaa verkostomaisuutta ja paikkojen erilaisuuden huomioimista, jolloin viranomainen asemoituu mahdollisuuksien rakentajaksi ja yrittäjästä tulee sääntelyyn liittyvän prosessin osallinen eikä pelkkä kohde.

Tutkimuksen tulosten perusteella muodostuu kaksi johtopäätöstä. Ensimmäinen paikkaperustaisen hallinnon lisääminen voisi edesauttaa yrittäjyyttä edistävien mahdollisuuksien tunnistamista, sujuvoittaa hallinnon toimintaa sekä edistää yritystukien vaikuttavuutta. Toisena johtopäätöksenä on, että maaseutuvaikutusten arviointi voisi olla osana yritystukien valintakriteeristöä.

2.3 Artikkelin 3. Authorities as enablers in rural business support policy regime – case study Finland

Artikkelin *Authorities as enablers in rural business support policy regime – case study Finland* tavoitteena on selvittää, millaisena Euroopan unionin maaseutupoitiikan mukainen yritystuen järjestelmä näyttäytyy hallinnon toimijoiden ja yrittäjien välisinä suhteina Suomessa ja tutkia, mitkä tekijät vaikuttavat yritystukijärjestelmän toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen niin, että maaseutuviranomaisesta tulee mahdollistaja.

Artikkelissa hyödynnettiin tapaustutkimuksen metodologia tarkastelemalla yritystukijärjestelmää politiikkaregiiminä, jonka määrittelen Mayn ja Jochimin (2013: 428) tapaan hallinnon järjestelyiksi, joiden avulla pyritään asetettujen politiikkaongelmien ratkaisuun. Regiimi, tässä tapauksessa CAP II-pilarin yritystukijärjestelmä ja sen kautta yrityksille annettavat yritystuet, pyrkii ratkaisemaan poliittisesti määritellyjä ongelmia, kuten maaseudun elinvoimaisuuden ylläpitämiseen ja maaseutualueiden elinkeinojen monipuolistamiseen liittyviä ongelmia. EU:n jäsenmaat ovat kukin organisoineet yrittäjyyden edistämisen järjestelmän omalla

tavallaan, mutta maaseutuohjelmaa määrittelevät lait ja asetukset ovat jäsenmaille yhteiset.

Aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla tunnistettiin aluksi yritystukijärjestelmän vuorovaikutussuhteet ja sen jälkeen vuorovaikutuksessa esiintyvät mahdollistavaa maaseutuhallintoa tukevat keskeiset ominaisuudet, joita olivat luottamus, harkintavalta, luovuus ja oppiminen. Analyysia jatkettiin tarkastelemalla, kuinka nämä ominaisuudet heijastuvat eri vuorovaikutussuhteissa, ja tunnistamalla tekijöitä, jotka edelleen edistävät viranomaisen toimintaa mahdollistajana. Tutkimuksen tuloksena on analyysien tulosten pohjalta luotu malli mahdollistavasta maaseutuhallinnon viranomaisesta. Mallin mukaan mahdollistava maaseutuviranomainen tukee yrittäjän prosessia laaja-alaisesti, ei vain hyväksyen tai hyläten viranomaiselle jätetyt tukihakemukset. Artikkelin keskusteluosiossa tarkastellaan, kuinka tunnistetut ominaisuudet peilautuvat yritystukijärjestelmän legitimitettiin, kestävyYTEEN ja yhtenäisyyteen.

Artikkelin teoreettisena kontribuutiona on mahdollistamisen käsitteen kehittäminen regiimiteorian ja politiikkaverkostojen avulla. Käytännön kontribuutiona artikkeli paljastaa yritystukiprosessin ei-toivottuja vaikutuksia eli yritystukipolitiikan dysfunktioita.

2.4 Artikkelin 4. Rural business support policy and rural enterprise economy: the neoendogenous approach to entrepreneurship promotion of Common Agricultural Policy

Artikkelissa “*Rural business support policy and rural enterprise economy: the neoendogenous approach to entrepreneurship promotion of Common Agricultural Policy*” tarkastellaan yritystukipolitiikkaa ja maaseutualueilla sijaitsevia yrityksiä neoendogeenisen maaseudun kehittämisen lähestymistavan kautta. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää kuinka neoendogeeninen lähestymistapa ilmenee maaseudun yritystukipolitiikassa maaseudun yritysten talouden näkökulmasta.

Artikkelin aineisto pohjautuu kahdentoista yritystukea saaneen yrittäjän haastatteluihin, joissa on käytetty puolistrukturoidun teemahaastattelun menetelmää. Analysoimalla yrittäjien haastattelupuhetta pyrittiin erityisesti lisäämään ymmärrystä yrittäjien näkemyksistä, jotka liittyvät maaseutuhallinnon yritystukipolitiikan käytäntöihin. Artikkelissa määritellään maaseudun yritysten talous -käsitettä (*rural enterprise economy*). Käsite on kirjan toimittajien käyttöön ottama uusi käsite, jolla kuvataan maaseudun kehitystä yritystoiminnan kautta. Käsitteeseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta ei vielä ole olemassa.

Maaseudun yritystoiminnan kehitystä tarkastellaan neoendogeenisen maaseudun kehittämisen lähestymistavan kolmen tekijän kautta: 1) yritysten kiinnittyneisyys paikkaan sekä yritystoiminnan paikalliset resurssit ja viehkoustekijät, 2) paikallisten ja alueen ulkoisten yhteistyöverkostojen merkitys yritystoiminnan kannalta ja 3) yritystukijärjestelmän institutionaalisen tason toiminta, mikä artikkelissa rajataan alueellisiin ja kansallisiin maaseutuhallinnon viranomaisiin sekä Euroopan komissioon. Tässä toiminnassa rakentuvia vuorovaikutussuhteita tarkastellaan erityisesti yrittäjien ja alueellisen viranomaisen yhteistyön kautta.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että politiikkatoimien onnistuminen kytkeytyy neoendogeenisen maaseudun kehittämisen potentiaalin täysimääräiseen hyödyntämiseen, mikä tarkoittaa muun muassa paikallisten resurssien hyödyntämistä tukipolitiikan suunnittelussa ja toimeenpanossa sekä paikallisten ja alueen ulkoisten verkostojen kanssa tehtävää yhteistyötä yritystoiminnan kehittämisessä. Sekä yrittäjien että viranomaisten hallinnollista taakkaa yritystoimintaan liittyvässä sääntelyssä voitaisiin keventää muuttamalla kehittämisohjelmien toimeenpanokulttuuria rajoittavasta mahdollistavaan. Mahdollistavassa maaseutuhallinnossa yrittäjät ovat tasavertaisia kumppaneita viranomaisten kanssa, jolloin myös yrittäjät ovat yhtä keskeisiä toimijoita yritystukijärjestelmässä kuin viranomaiset ja samalla aktiivisia osallisia maaseutuohjelman toimeenpanossa.

Artikkeli osallistuu uuden maaseudun yritysten talous -käsitteen (*rural enterprise economy*) määrittelyyn tarkastellessaan sitä yritystukipolitiikan ja neoendogeenisen maaseudun kehittämisen lähestymistavan kautta. Samalla artikkeli laajentaa neoendogeenisen kehittämisen keskustelua analysoimalla sen avulla CAP:n II-pilarin yritystukikäytäntöjä.

3 YRITYSTUET OSANA EUROOPAN YHTEISTÄ MAATALOUSPOLITIIKKAA (CAP)

Tutkimukseni empiirisen kontekstin muodostaa yrittäjyyden edistäminen Euroopan yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) II-pilarin mukaisesti. Esittelen sitä tässä luvussa Salmisen (2011) kirjallisuuskatsausmenetelmän avulla. Tarkastelen aluksi lyhyesti CAP-tukijärjestelmää, minkä jälkeen käsittelen maaseutupolitiikan merkitystä Euroopan unionin yhteisessä maatalouspolitiikassa ja yritystukien merkitystä maaseudun kehittämistyössä. Näiden ominaispiirteitä tarkastelen SWOT-analyysin mukaisesti vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien kautta painottaen mahdollistamisen näkökulmaa. Mahdollistamisella tarkoitan niitä tekijöitä, jotka olen tulkinut mahdollistamisen edellytyksiksi ja mahdollistavan maaseutuhallinnon osatekijöiksi. Osatekijät ovat luottamus, harkintavalta, luovuus ja oppiminen (ks. Kujala, Virkkala & Lähdesmäki 2021 [artikkeli 3]).

SWOT-analyysin jälkeen kuvaan Suomen yritystukijärjestelmää ja yritystukien vaikuttavuutta. Luvun lopuksi tarkastelen sisällönanalyysin avulla Suomen EU-jäsenyyden ajalta keskeisiä yritysrahoitusta sisältäneiden maaseudun kehittämissohjelmien arviointiraportteja. Sisällönanalyysin tavoitteena on lisätä ymmärrystä mahdollistamisen osatekijöiden kehittymisestä EU:n maaseutupolitiikan yritystukien hallinnoinnissa Suomen EU-ohjelmakausien aikana.

3.1 Lyhyesti CAP:sta

Euroopan unionissa vuonna 1962 alkunsa saanut yhteinen maatalouspolitiikka on Euroopan unionin vanhin ja edelleen laajin yksittäinen politiikanala sekä budjetin koolla että sääntelyn määrällä mitattuna. Yhteisellä maatalouspolitiikalla pyrittiin alun perin turvaamaan kuluttajille halvat elintarvikkeet ja viljelijöille riittävä toimeentulo. (Vihinen 2014: 271–273.) Maatalouspolitiikan vaiheista on olemassa useita uudehkoja tutkimuksia: Kay (2003) käsittelee yhteistä maatalouspolitiikkaa polkuriippuvaisena instituutiona, Kuokkanen ja Vihinen (2006) tarkastelevat CAP:n tarjoamaa lisäarvoa EU:n yleisten tavoitteiden osalta, Burrell (2009) luo katsauksen CAP:n historiaan ja tulevaisuuteen, Grant (2010) tarkastelee CAP:n tuki-instrumentteja historiikinomaisesti, Kuhmonen (2018a) käsittelee CAP:n kehitystä regiimiteorian avulla ja Kuhmonen (2018b) CAP:n ongelmia pirullisina ongelmina. Erjavec ja Erjavec (2020) analysoivat diskurssianalyysin avulla komission CAP-uudistusta. Myös maatalouspolitiikan vaikuttavuutta Suomessa on tarkasteltu. Muun muassa Arovuori (2015) toteaa, että vaikuttavuutta ei voida mitata,

koska tavoitteiden mittareita ei ole asetettu. Huan-Niemi ja Niemi (2018) korostavat, että maatalouspolitiikkaa tulisi yksinkertaistaa, koska ongelmana on kasvava hallinnollinen taakka ja monimutkaisuus.

Yhteinen maatalouspolitiikka jakautuu I-pilariin eli lähinnä suoriin tukiin ja markkinatukiin, joihin kohdistuu noin kolme neljäsosaa rahoituksesta, ja II-pilariin eli maaseudun kehittämistukiin, joihin kohdistuu noin neljäsosa rahoituksesta. Yritystuet kuuluvat maaseudun kehittämistukiin eli II-pilariin. Yhteisen maatalouspolitiikan ongelmat ja mahdollisuudet heijastuvat molempien pilareiden tukimuotoihin.

3.2 Maaseutupolitiikan merkitys Euroopan unionin yhteisessä maatalouspolitiikassa

Euroopan unionin maaseutupolitiikkaa toteutetaan toimeenpanemalla maaseudun kehittämisohjelmia, joita rahoitetaan jäsenmaiden kansallisista rahoista ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) CAP:n II-pilarin puitteissa (esim. Dwyer ym. 2007; Dwyer ym. 2016; Berkhout, Hart & Kuhmonen 2019). Maaseudun kehittämisohjelmat sisältävät maatilatalouden investointituet, ympäristötoimenpiteet, luonnonhaittakorvauksen, yritys- ja hanketoiminnan tuet, Leader-työn sekä ohjelman teknisen avun (esim. MMM 2007; 2016). Maaseudun kehittämistukia on painotettu Suomessa moniin muihin jäsenmaihiin verrattuna selvästi enemmän, minkä takia II-pilarin osuus yhteisen maatalouspolitiikan varoista on suurempi kuin EU:ssa keskimäärin (Vihinen ym. 2019a). Rahamääräisesti II-pilarin tukimäärä Suomessa on EU-ohjelmakaudella 2014–2020 ollut on noin 340 miljoonaa euroa vuodessa (Niemi & Väre 2019). Suurin osa eli noin 80 prosenttia II-pilarin varoista on kohdistettu luonnonhaitta- ja ympäristötukeen, ja ne maksetaan peltoalaperusteisesti eli valtaosin maataloilille (Niemi ym. 2014). Euroopan unionin maaseutupolitiikkaa onkin arvosteltu sen keskittymisestä maatalouden ympäristökysymyksiin jättäen siten laaja-alaisen kehittämisen vähäiselle huomiolle (Bryden 2007; Bryden 2010).

Maaseutupolitiikka on ollut tutkijoiden kiinnostuksen kohde useiden vuosien ajan. Seuraavaksi esitän joitain tutkijoiden tunnistamia maaseutupolitiikan vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia painottaen mahdollistamisen osatekijöiden, luottamus, harkintavalta, luovuus ja oppiminen, tarkastelua. Keskeiset asiat on tiivistetty taulukkoon 2.

Berkhout, Hart ja Kuhmonen (2019) erottavat maaseutupolitiikan vahvuutena sitä koskevan oikeudellisen, rahoituksellisen ja institutionaalisen kehyksen, joka on tärkeä sekä taloudelliselta kannalta että hyvä keino kohdentaa kehittämistoimia

vastaamaan Euroopan moninaisten maaseutualueiden erityistarpeita. Dwyer ym. (2016) korostavat Euroopan unionin siirtyneen aiempaa strategisempaan ja yhtenäisempään suuntaan, sen jälkeen, kun painopisteeksi on asetettu kestävä kehitys, mikä on myös huomioitu maaseudun kehittämisessä.

Stepień ja Czyżewski (2016) ja Dwyer ym. (2016) tunnistavat ohjelmakauden 2014–2020 heikkouksiksi raskaan hallinnollisen taakan, joka kohdistuu sekä hallinto- ja maksatusviranomaisiin että tuensaajiin haitaten maaseudun kehittämisohjelmien tehokasta suunnittelua ja toteutusta. Byrokraattisuus on ollut jo pitkään maaseutupolitiikkaa leimaava ominaisuus (esim. North & Smallbone 2006: 58; Uusitalo 2009a: 102). Dwyer ym. (2016) toteavat, että moninaiset tavoitteet pirstoutuvat lukuisiin toimenpiteisiin ja vaikeisiin seurantaindikaattoreihin. Uudet toimenpiteet ovat olleet heidän mukaansa monimutkaisia ja vaikeita toteuttaa. Lisäksi ne kohdistuvat edellisiä ohjelmakausia enemmän maatalous- ja metsäsektorille ainoastaan Leader-työn painottuessa laaja-alaisempaan kehittämiseen. Vihiinen (2005) ja Voutilainen (2012) puolestaan ovat korostaneet maatilakeskeisen maaseutupolitiikan olevan kokonaisvaltaisen maaseutupolitiikan ja erityisesti Suomen erilaisten alueiden kehittämisen kannalta riittämätöntä. Kuhmonen (2018a; 2018b) kuvaa CAP:n ongelmien kehittymistä regiimateorian avulla ja toteaa politiikasta itsestään tulleen ongelman vuosien 2000–2013 aikana. Dwyer ym. (2007) ja Burrell (2009: 280) korostavat kansallisten viranomaisten pitäytyneen perinteisissä tavoissa kehittämisohjelmien toteuttamisessa ja epäonnistuneen hyödyntämään ohjelmien mahdollisuuksia luovasti, minkä he katsovat johduneen osittain tiukasta lainsäädäntökehyksestä.

Zasada ym. (2015) ja Vasta ym. (2019) näkevät maaseutuohjelmat keinoiksi, joilla voidaan paikkaperustaista kehittämistä hyödyntämällä edistää paikallisten luonnonresurssien kestävyttä sekä parantaa asukkaiden sosiaalista ja taloudellista hyvinvointia. Shucksmith (2009) korostaa valtion roolia kestävien maaseutuyhdyskuntien kehittämisessä yhä globalisoituvassa kontekstissa ja ehdottaa kehittämissuunnitelmien toteuttamiseen joustavuuden lisäämistä, mikäli innovaatioiden halutaan menestyvän, sillä innovaatiot ovat todennäköisesti ei-lineaarisia, kompleksisia ja jatkuvasti kehittyviä eivätkä vain toteuta jäykkiä kehittämissuunnitelmia. Hän pitää joustavuutta suurena kulttuurisena haasteena maaseudun kehittämisen toimijoille. Tutkimukseen pohjautuvassa Cork 2.0 -julistuksessa (Cork 2016) korostetaan vahvasti maaseutupolitiikan merkitystä maaseudun elinvoimaisuuden ja kilpailukyvyn edistäjänä.

Dwyer ym. (2016) näkevät uhkana, että maaseuturahaston ja CAP:n II-pilarin kehityksen perussäännöt ja toimeenpano-ohjeet yhdessä valvonnan ehtojen, seuranta vaatimusten ja sanktioinnin pelon kanssa toimivat esteenä tehokkaalle, luovalle

ja joustavalle maaseutuohjelman toteutukselle erilaisissa tilanteissa. Tästä voi Dwyerin (2016) mukaan seurata se, että ohjelman toimenpiteisiin ja rahoituspäätöksiin vaikuttaa pikemmin hallinnon helppous kuin ohjelman sisällöllisten tulosten tavoittelu. Berkhout, Hart ja Kuhmonen (2019) korostavat, että EU:n talousarvioon kohdistuvien paineiden sekä alue- ja maaseuturahastojen yhteensovittamisen vaikeuksien vuoksi voidaan tarvita muitakin rahoituslähteitä, jos maaseutupolitiikalla halutaan vastata monien maaseutualueiden kohtaamiin haasteisiin Euroopassa. Tulevissa CAP27-suunnitelmissa maaseutuohjelma sulautuu CAP I-pilarin kanssa yhteiseen suunnitelmaan, mikä voi Berkhoutin, Hartin ja Kuhmosen (2019: 239) näkemyksen mukaan olla askel taaksepäin laaja-alaisessa maaseudun kehittämisessä. Toisaalta se voi heidän mukaansa olla mahdollisuus, sillä jäsenmaat joutuvat ensimmäistä kertaa miettimään viljelijöille suunnattuja maataloustukia maaseudun kehittämistuen ohella. Uhkana voi niin ikään olla myös se, että maaseudun rooli pienenee yhteiskunnan talouden osana, kun kehittämistoimia ei suunnata riittävästi positiivisiin maaseutualueiden piirteisiin ja luoda sitä kautta taloudellista hyötyä (Berkhout, Hart & Kuhmonen 2019).

Taulukko 2. Maaseutupolitiikan SWOT-analyysi tiivistettynä nelikenttään

<p>Vahvuudet</p> <p>Strateginen ja yhtenäinen suunta Euroopassa (Dwyer ym. 2016)</p>	<p>Heikkoudet</p> <p>Ohjelmatyön byrokraattisuus (North & Smallbone 2006; Uusitalo 2009a; Stępień & Czyżewski 2016)</p> <p>Raskas hallinnollinen taakka (Dwyer ym. 2016)</p>
<p>Mahdollisuudet</p> <p>Paikkaperustainen kehittäminen (Zasada ym.2015; Vasta ym. 2019)</p>	<p>Uhat</p> <p>CAP II-pilarin perussäännöt, toimeenpano-ohjeet ja valvontaan liittyvät säännöt esteenä ohjelman toteutukselle (Dwyer ym. 2016)</p>

3.3 Yritystukien merkitys maaseudun kehittämistyössä

Yritysrahoituksella tavoitellaan yritystoiminnan monipuolistumista maaseutualueilla, yritysten liikevaihdon kasvua, uusia paikallisia työtilaisuuksia ja yritysten

toiminnan tehostumista (Klofsten ym. 2019; Vihinen ym. 2019a). Yritystoimintaan usein liitettävät käsitteet, innovaatiot ja innovatiivisuus, ovat olleet maaseudun kehittämisohjelmien läpileikkaavina teemoina usean ohjelmakauden ajan (MMM 2020). Maaseutuohjelmissa innovaatiokäsite on Aakkulan ym. (2015) mukaan laajempi kuin teknologisten keksintöjen näkökulmasta esitettyjen innovaatioiden. Tuotetta, käytäntöä, tuotantoprosessia tai uutta organisointitapaa koskevasta uudesta ideasta tulee innovaatio, kun se otetaan käyttöön (Hirvonen ym. 2019). Maaseutuohjelmissa innovaatioiden edistämisen yhteydessä käytetty kieli voi Hirvosen ym. (2019: 29) mukaan kuulostaa vieraalta tavanomaiseen innovaatiokieleen verrattuna, mutta asia on kuitenkin ”järkeenkäypä”. Innovaatioina voidaan nähdä muun muassa toiminnassa käyttöönotetut lisäarvoa tuottavat uudistukset (Aakkula ym. 2015).

Seuraavaksi kuvaan tutkijoiden tunnistamia yritystuen ja sen toimeenpanoon liittyviä vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia painottaen mahdollistamisen osatekijöitä samoin kuin edellä maaseutupolitiikan osalta. Kirjallisuuden mukaan ottamisen kriteerinä on ollut, että artikkelissa tai kirjan kappaleessa käsitellään yrittäjyyden edistämistä maaseudulla tai maaseutuyrittäjyyttä. Yritystuen käsiteparina on siten ollut maaseutu (*rural*). Tällöin mukana on mahdollisesti viittauksia muihinkin yritystukiin kuin CAP:n II-pilarin mukaisiin yritystukiin. Tämän kirjallisuuden mukaan ottaminen on mielestäni kuitenkin perusteltua, koska se laajentaa tietoa yritystuen toimeenpanoon liittyvistä käytännöistä. Analyysi on tiivistetty taulukkoon kolme.

Useat tutkijat näkevät yritystukien keskeisenä vahvuutena yrittäjyyskulttuurin ylläpitämisen ja sen edistämisen maaseudulla. Lisäksi paikallisten yrittäjyyskulttuurien tunteminen on myös ensiarvoista kehittämisspolitiikkojen onnistumiseksi. (Esim. Smallbone, Baldock & North 2003; Voutilainen 2005; North & Smallbone 2006.) Yritystukipolitiikan avulla luodaan politiikkaa, joka auttaa kohentamaan maaseudun yritysten taloudellista ympäristöä riippumatta toimialasta (Anderson, Tyler ja McCallion 2005). Lehtosen (2019) mukaan yritysrahoituksella on myönteinen vaikutus yritysten kehittämiseen, sillä tukea saaneet yritykset menestyvät tukea saamattomia yrityksiä paremmin arvonlisäyksen, työpaikkojen lukumäärän, liikevaihdon ja käyttökatteen kehityksessä.

Meccheri ja Pelloni (2006) korostavat yritystukipolitiikan heikkoutena olevan yritystukien vähäinen käyttäminen suhteessa niiden tarjontaan. Syiksi vähäiseen käyttämiseen he ovat tunnistaneet yritysten kykenemättömyyden arvioida tukien hyötyjä ja toisaalta tukien hyötyjä ei nähdä riittävän tehokkaaksi suhteessa tuki- ja maksatushakemusten täyttämiseen käytettyyn aikaan ja rahamäärään. Audet ja St-Jean (2007) ovat tutkineet, miksi pienet ja keski-suuret yritykset eivät hyödynnä

julkisia tukipalveluita maksimimääräisesti Kanadan maaseutualueilla. Heidän näkemyksensä mukaan tietoa tukipalveluista ei ole riittävästi saatavilla, jolloin yrittäjät eivät tunne palveluita. Smallbone, Baldock ja North (2003) sekä North ja Smallbone (2006) ovat tutkineet yrittäjyyden edistämispolitiikkaa Englannin maaseutualueilla ja tunnistaneet massiivisen byrokratian esteeksi yritystukien hyödyntämiselle. Byrokraattisuutta korostavat myös Klofsten ym. (2019). Vihinen ym. (2019b) toteavat, että yritysrahoitus on maantieteellisesti keskittynyt Suomessa kaupunkialueiden lähiympäristöön, minkä vuoksi pitäisi kiinnittää huomiota yritysrahoituksen alueelliseen kattavuuteen ja alueisiin, joiden yritykset ovat hakeneet vain vähän tukea.

Yritystukien vaikuttavuuden arvioinnin heikkoutena on Voutilaisen (2005) mukaan erityisesti seurantaindikaattoreiden vaillinaisuus ja epäluotettavuus. Vaikuttavuudella tarkoitetaan Voutilaisen mukaan sitä, miten tukimuodon tai ohjelman toteuttamisella aikaansaadut kokonaisvaikutukset vastaavat niille asetettuihin tavoitteisiin (Voutilainen 2005: 26). Lehtosen (2019) mukaan yritysrahoituksen todellinen vaikuttavuus työpaikkojen luonnissa oli tutkimuksen mukaan pienempi kuin yritystukien seurantatiedoissa oli ilmoitettu. Hän painottaa, että kaikki tukimuodot eivät ole vaikuttaneet myönteisesti yritysten kehitykseen, jolloin tärkeää olisi lisätä rahoitusta myönteisesti vaikuttaviin tukimuotoihin, esimerkiksi perustamis- ja kehittämistukeen.

Yritystukien toimeenpanoa mahdollistavaksi asiaksi tunnistetaan alueellisten ja paikallisten resurssien ja osaamisen hyödyntäminen (mm. Meccheri & Pelloni 2006; Stathopoulou, Psaltopoulos & Skuras 2004; Vaillant & Lafuente 2007; Avramenko & Silver 2010). Tutkiessaan yritystukea ja yritysten kehittämistä Ruotsin maaseutualueilla Klofsten ym. (2019) näkevät mahdollisuuksina kolme asiaa: 1) alueille pitäisi luoda kriittistä massaa niin, että yritystukien toimenpiteitä voidaan toteuttaa tehokkaasti, 2) tuen toimeenpanijoiden tulisi koordinoita työtään pystyäkseen luomaan vetovoimamekanismeista sellaisia, että hallinnon kehittämistyö houkuttelee ammattitaitoisia ja lahjakkaita ihmisiä ja 3) lisäksi tulisi luoda poikikihallinnollisia työtapoja, joilla vältetään arvovalta-ajattelua ja yritys-elämän siiloutumista.

Uhkana yritystukipolitiikan toimeenpanossa voidaan nähdä Niskan ja Vesalan (2013) tutkimuksen mukaan se, että yritykset jäävät yrittäjyyden edistämistyössä hallinnon taka-alalle, jolloin hallinto palvelee hallinnon omia eikä yrittäjien tarpeita. Uhkana on lisäksi se, että hallinto ei ole riittävän ketterä eikä muutoskykyinen. Hallinnollinen taakka voi olla niin ikään uhkana yrittäjien mahdollisuuksille toteuttaa itseään ja saavuttaa henkilökohtaisia tavoitteita (Kuhmonen 2012: 22).

Taulukko 3. Yritystukien toimeenpanon SWOT-analyysi tiivistettynä nelikenttään

<p>Vahvuudet</p> <p>Yrittäjyyskulttuurin ylläpitäminen (Voutilainen 2005)</p> <p>Toimintaympäristön talouden kohentaminen (Anderson ym. 2005)</p> <p>Myönteinen vaikutus yritysten kehittämiseen (Vihinen ym. 2019a)</p>	<p>Heikkoudet</p> <p>Yrittäjät eivät ole tietoisia palveluista (Meccheri & Pelloni 2006)</p> <p>Tukiprosessin byrokraattisuus (Smallbone 2006, Smallbone ym. 2003)</p>
<p>Mahdollisuudet</p> <p>Paikallisten resurssien ja osaamisen hyödyntäminen (Stathopoulou ym. 2004)</p>	<p>Uhat</p> <p>Yritykset jäävät hallinnon taakse, hallinto luodaan hallintoa varten (Niska & Vesala 2013)</p>

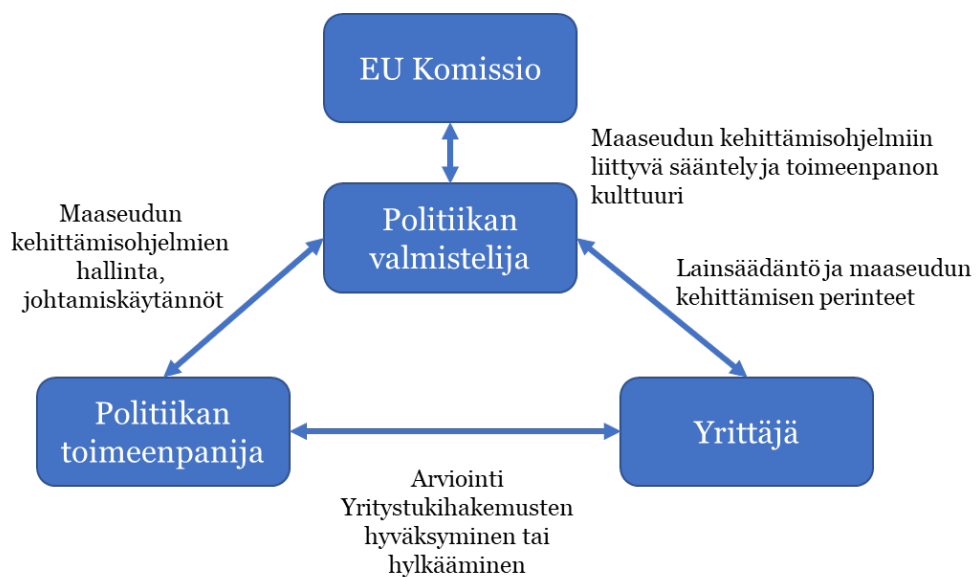
3.4 EU:n maaseutupolitiikan yritystukijärjestelmä Suomessa politiikkaregiiminä

Yritystukijärjestelmän avulla pyritään vastaamaan maaseudun yritystoiminnan monipuolistumisen, työllisyyden ja palvelujen parantumisen tavoitteeseen. EU:n maaseutupolitiikan mukainen yritystukijärjestelmä Suomessa muodostuu maaseutuhallinnon toimijoista maa- ja metsätalousministeriöstä, vuonna 2019 perustetusta Ruokavirastosta (371/2018) – aiemmin Maaseutuvirasto (666/2006) – ja vuonna 2009 perustetuista 15 alueellisesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (ELY-keskus) (897/2009). Suomessa on lisäksi 54 Leader-ryhmää, jotka rahoittavat yritystoimintaa oman strategiansa puitteissa. Kunnat toimivat yritystukien osalta lähinnä neuvonantajan roolissa seudullisten tai yksittäisen kunnan elinkeinotoimen tai vuonna 2010 muodostettujen maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueiden kautta (210/2010). (MMM 2020.)

Yritystukijärjestelmä on esitetty kuviossa 2 yksinkertaistettuna politiikkaregiiminä (*business support policy regime*). Regiimiteoria korostaa, että hallintokapasiteetti luodaan ja ylläpidetään tuomalla yhteen sekä hallinnollisia että hallinnon ulkopuolisia toimijoita. Regiimiteorian keskeinen oivallus on yritysmaailman ja julkisen hallinnon väliseen kumppanuuteen perustuva yhteistyö, jonka avulla pystytään hahmottamaan monimutkaistuneet yhteiskunnalliset tilanteet ja tekemään

tehokkaammin päätöksiä (Katajamäki 2016: 53). (Regiimateoriasta tarkemmin luvussa 4.2.)

Yritystukijärjestelmän kuvaaminen politiikkaregiiminä perustuu tässä tutkimuksessa Csikszentmihalyin (1997) esittelemään systemaattisen luovuuskäsityksen malliin. Kolmio koostuu 1) hallinnon alan kulttuuriin liittyvistä normeista ja säännöistä, joista vastaavat EU-komissio ja kansalliset politiikan valmistelijat, 2) yksilöstä eli yrittäjästä, joka esittää innovaationsa kulttuurin alan asiantuntijayhteisön arvioitavaksi ja 3) asiantuntijayhteisöstä, eli politiikan toimeenpanijasta, joka hyväksyy tai hylkää yrittäjän esittämän yritystukihakemuksen.



Kuvio 2. Maaseutupolitiikan mukainen yritystukijärjestelmä (Kujala, Virkkala & Lähdesmäki 2021 [artikkeli 3])

Yritystuen politiikkaregiimissä EU-komissio hyväksyy kansalliset maaseutuohjelmat ja luo ohjelman toimeenpanoon liittyvän sääntelykehikon, joka on yhteinen kaikille EU:n jäsenmaille. Samalla muodostuu kehittämissuohjelman toimeenpanon kulttuurinen perusta. Suomessa kansallisen politiikan valmistelija on maa- ja metsätalousministeriö, joka toimii ohjelman hallintoviranomaisena ja vastaa maaseutuohjelman laadinnasta, toimenpiteiden suunnittelusta, lainsäädännöstä sekä rahoituksen jaosta alueiden käyttöön. Ruokavirasto (aiemmin Maaseutuvirasto) toimii maksajaviranomaisena ja vastaa tukien toimeenpanon ohjeistamisesta, sähköisestä asioinnista, tietojärjestelmistä sekä tukien maksamisesta. Ruokavirasto

vastaa myös paikalla tehtävistä otantatarkastuksista. Yrittäjät jättävät yritystukihakemuksen joko alueelliselle ELY-keskukselle tai paikalliselle Leader-ryhmälle. Poliitiikan toimeenpanijoina ELY-keskukset vastaanottavat yritystukihakemukset, arvioivat hakemuksen tukikelpoisuuden asetettujen kriteerien perusteella ja päättävät tuen myöntämisestä sekä tuen maksamisesta. Leader-ryhmät rahoittavat yritysten investointeja oman strategiansa mukaisesti harkiten tukien tarkoituksenmukaisuuden, jonka jälkeen ELY-keskus tarkastaa tuen myöntämisen laillisuuden ja päättää tuen myöntämisestä. (Kujala, Virkkala & Lähdesmäki 2021 [artikkeli 3].)

Mahdollistaminen maaseutuhallinnon toimintatapana yritystukijärjestelmän osalta perustuu suurelta osin vallitsevaan hallintokulttuurin luonteeseen. Kulttuurit muodostuvat hallinnossa ennen kaikkea ihmisten välisistä suhteista. Kulttuurit ovat Vartolan (2009: 10) mukaan yleensä suhteellisen pysyviä elementtejä ja vain hitaasti muuttuvia, itsestään selvinä pidettyjä, ei-tiedostettuja perusolettamuksia. Yrittäjän ja viranomaisen välinen suhde yritystukiprosessissa on sosiaalista toimintaa, jossa ihmiset keskenään toimiessaan tuottavat merkityksiä, ja siksi suhteiden ja niissä tuotettujen merkitysten tarkastelu on tärkeää (ks. Vartola 2004). Rakenteet koskevat suhteellisen tiedostettuja asioita, kuten demokratiaa, oikeutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoisuutta, jotka voivat kulttuurin kantamana muuttua lopulta perusolettamukseksi (Vartola 2009: 10). Collins (2001: 176–180) on luonut mallin, jossa korostuu kurinalaisuuden kulttuuri. Silloin kun organisaatiossa vallitsee kurinalaisuuden kulttuuri ja yrittäjähenkinen työskentelymoraali, ei tarvita mittavaa sisäistä byrokratiaa ja hierarkiaa. Tällöin organisaatiolle vapautuu aikaa varsinaiseen ydintoimintaan, kuten asiakaspalveluun tai myyntiin. Rajaniemi (2006) on käsitellyt innovatiivisuutta ja luovuutta edesauttavia tai rajoittavia mekanismeja ohjaamisen ja mahdollistamisen logiikan kautta. Mahdollistamisen logiikassa vapaus jostakin mahdollistaa tekemisen, tekemisen oikeuttamisen sijaan.

Gkartzios ja Lowe (2019) painottavat jatkuvan keskustelun tarvetta siitä, mitä maaseudun kehittäminen on ja miten maaseudun kehittämistä tehdään. Yritystukijärjestelmän kehittämisessä voidaan keskustella mitä- ja miten-luovuuden käytöstä. Parhaita mahdollisuuksia käyttää luovuutta on niillä, joilla on mahdollisuus muuttaa sääntöjä eli politiikan valmistelijoilla, joten he voivat käyttää mitä-luovuutta. Mitä-luovuus tarkoittaa pohdintaa siitä, mitä maaseudun kehittäminen on tai mitä keinoja maaseutupolitiikassa voidaan käyttää esimerkiksi yrittäjyyden edistämiseksi. Toimeenpanossa on käytettävissä ennen kaikkea miten-luovuus, mikä tarkoittaa sen pohtimista, miten asioita toimeenpannaan. (Kujala, Virkkala & Lähdesmäki 2021 [artikkeli 3].) Luovan henkilön täytyy kumminkin uskoa toimialaansa ja olla siten yhtä aikaa sekä perinteitä kunnioittava että kapinallinen ja

kuvia kumartamaton. Pelkkiin perinteisiin sitoutuminen ei tuota uudistuksia. (Csikszentmihalyi 1997.)

3.5 Yritysrahoituksen vaikuttavuus

Maaseutuohjelman mukaiset yritystuet maksetaan harkinnanvaraisesti hakemusten perusteella silloin, kun toiminta kohdistuu muuhun yritystoimintaan kuin maatalouteen. Yritystoiminnan tukea on ollut mahdollista saada yritystoiminnan käynnistämiseen, yritysten kehittämiseen, yritysten investointeihin ja yritystoiminnan perustamiseen (ks. MMM 2007; MMM 2020).

Taulukkoon 4 olen koonnut tiedot yritystukipäätösten määrästä ja yritystukiin sisältyvän julkisen tuen maksetusta määrästä keskeisten Suomen EU-ohjelmakausien yritystukitoimenpiteitä sisältäneiden maaseudun kehittämisohjelmien osalta. Kehittämisohjelmien sisältöä esitellään luvussa 3.6. Taulukon tiedot perustuvat tavoite 5b- ja 6 -ohjelmien selvitykseen (Kataja & Patjas 2001: 12), jälkiarviointiraporttiin ohjelmakaudelta 2000–2006 (Ponnikas ym. 2008: 29) ja Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman loppuraporttiin ohjelmakaudelta 2007–2013 (MMM 2016: 56). Ohjelmakauden 2014–2020 toteutus on tutkimushetkellä vielä kesken. Sen osalta taulukon tiedot perustuvat ohjelman vuosikertomukseen vuodelta 2019 (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020. Vuotuinen täytäntöönpanokertomus). Ohjelmakaudella 2007–2013 Leader-ryhmät saivat valtuudet rahoittaa yritystoimintaa, jolloin yritystukipäätösten kappalemäärät nousivat aiempiin ohjelmakausiin verrattuna. Taulukossa on vertailutiedon vuoksi myös tieto aktiivimaatilojen lukumäärästä ohjelmakausien alussa.

Taulukko 4. Yritystukipäätösten ja maksetun julkisen tuen määrä keskeisten maaseudun kehittämisohjelmien osalta sekä maatilojen määrä Suomen EU-ohjelmakausien aikana. (Lähde: Kataja & Patjas 2001; Ponnikas ym. 2008; MMM 2016; Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020. Vuotuinen täytäntöönpanokertomus). Ohjelmakauden 2014–2020 tarkastelun ajankäänne on 2014–2019.

EU-ohjelmakausi	Kehittämisohjelma	Yritystukipäätöksiä, kpl	Maksettu julkinen tuki, milj. €	Maatilojen määrä ohjelmakauden alussa, kpl
1995–1999	tavoite 5b ja 6	6 214	70,4	94 784
2000–2006	ALMA-ohjelma	6132	334,0	78 434
2007–2013	M-S:n ohjelma	10 599	260,6	69 517
2014–2020	M-S:n ohjelma	3 908	151,0	52 775

Vuoteen 2007 saakka yritystukien ehtona oli maatilakytöntäisyys, mikä tarkoitti sitä, että tuettavan yrityksen oli joko toimittava maatilalla tai yrityksellä tuli muutoin olla yhteistoimintaa aktiivimaatilan kanssa. Ohjelmakaudella 2007–2013 avautui mahdollisuus maatilakytöntäisten yritysten lisäksi tukea maaseudun alle 10 henkilöä työllistäviä mikroyrityksiä (Voutilainen, Niskanen & Strandén 2019: 85). Kiinnostus mikroyritysten perustamiseen ja kehittämiseen suunnattuihin tukimahdollisuuksiin kasvoi ohjelmakauden aikana ennakoitua suuremmaksi, kun vastaavasti maatilakytöntäisten yritystukien kysyntä hiipui (MMM 2016: 27). Kuten taulukosta neljä ilmenee, maatilojen määrä on laskenut tasaisesti ohjelmakausien aikana. Samanaikaisesti tapahtuneet aktiivimaatilojen keskittyminen perinteisen maatalouden kehittämiseen, maatilojen koon kasvaminen ja maatilojen lukumäärän väheneminen saattoivat vähentää maatilojen kiinnostusta muuhun yritystoimintaan.

Yritystukea saavien yritysten on tukikriteerien mukaan sijaittava maaseudulla. Tukikriteerien mukaista maaseutua lasketaan Suomen pinta-alasta olevan noin 95 prosenttia (Helminen ym. 2020). Yritysrahoitus kohdentui ohjelmakaudella 2007–2013 paikkatietopohjaisessa kaupunki-maaseutuluokituksessa eniten ydinmaaseudulle ja toiseksi eniten harvaan asutulle maaseudulle (Strandén ym. 2019: 108). Toisaalta aluemuodostuman mukaan arvioituna yritysrahoitus kohdentui kasvualueille 43-prosenttisesti ja taantuville alueille 28-prosenttisesti (Vihinen

ym. 2019b: 225). OECD:n (2016: 140) tarkastelussa kaupunkien läheisellä maaseudulla tuottavuuden kasvu on ollut vuosina 2000–2007 suurinta (2,15 %) alue-
luokituksen mukaisessa vertailussa.

Yritysrahoituksen voidaan sanoa vaikuttaneen positiivisesti maaseutualuiden talouteen ja työllisyyteen (Vihinen ym. 2019b: 237). Yritystuet on nähty syyksi siihen, että työpaikkojen määrä on ollut kasvava Suomen EU-ohjelmakausien aikana maaseutualueilla. Useat tutkijat kuitenkin esittävät, että esitettyihin työpaikkatietoihin on suhtauduttava varauksella (Kataja & Patjas 2001: 5; Kuusisto 2003; Pyykkönen ym. 2016: 71; Vihinen, Voutilainen & Muilu 2019). Työpaikkojen seuranta on tehty yritystukien indikaattorien avulla, mutta työpaikkamäärien arviointia pidetään monimutkaisena ja tulkinanvaraisena ja seurantatiedoissa on muutoinkin havaittu ongelmia ja puutteita. Tilastoidut uudet työpaikat ovat olleet määrällisesti suurempia kuin muutoin tilastollisesti on voitu osoittaa. (Pyykkönen ym. 2014; Pyykkönen ym. 2016.) Yritystukien taloudellista merkitystä vahvistaa kuitenkin vielä se, että julkisen tuen lisäksi yritystukiin liittyvissä investoinneissa on aina mukana yksityinen yrittäjien rahoitus. Julkinen tuki sisältää EU-tuen ja kansallisen vastinrahan, ja ne yhdessä muodostavat keskimäärin noin 26 prosenttia kokonaisrahoituksesta (ks. Strandén ym. 2019: 104).

Yritysrahoitus on jakautunut Suomen EU-ohjelmakausien aikana toimialoittain melko laajasti, painottuen silti teollisuuteen, majoitus- ja ravitsemustoimintaan, palveluihin ja jalostukseen (Voutilainen 2005; Vihinen ym. 2019a). Rahoitettavat yritykset ovat tyypillisesti alle viiden henkilön yrityksiä.

3.6 Maaseudun kehittämisohjelmat mahdollistavan maaseutuhallinnon näkökulmasta – arviointien synteesiä

Maaseutuohjelmien arviointi perustuu Euroopan unionin rahastojen yleisasetukseen (viimeisin: EU 2013a) ja maaseutuasetukseen (viimeisin: EU 2013b). Voimassa olevia asetuksia noudattaen, jäsenmaat vastaavat itse arvioinnin toteutuksesta. Arviointien tarkoituksena on lisätä tietoa toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja auttaa tulevien toimenpiteiden suunnittelua. Ennakoarvioinnin tavoitteena on parantaa kehittämisohjelman suunnittelua, sisältöä, toimeenpanon laatua, ohjelman toimivuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. (Antikainen ym. 2014.) Arviointien toteuttaminen perustuu hallinnon tekemien kilpailutusten kautta solmittuihin sopimuksiin toteuttajien kanssa, joita ovat usein olleet tutkimuslaitoskonsortiot. Arviointitutkimus poikkeaa perinteisestä akateemisesta tutkimuksesta siten,

että se on hallinnon tilaama. (Pylkkänen 2008.) Arviointitietoa on kaikesta huolimatta useiden tutkijoiden mukaan hyödynnetty liian vähän maaseutuohjelmien toimeenpanossa sekä kansallisesti että alueellisesti (Uusitalo 2009a: 115; Bachtler 2010; Hirvonen ym. 2015: 29). Vaikka arviointitiedon pätevyyttä voidaan myös kyseenalaistaa (esim. Kinnunen 2004), arviointitutkimus on yksi esimerkki yhteiskunnallisesta vuorovaikutuksesta, jossa yhteiskunnan tarpeet ja tutkimustieto kohtaavat käytännössä (Pylkkänen 2008).

Tässä luvussa tarkastellaan keskeisimpiä yritystoiminnan kehittämistukia sisältäviä Manner-Suomen maaseutuohjelmien arviointiraportteja EU-ohjelmakausittain Suomen EU-jäsenyyden ajalta (mukana ei siis ole Ahvenanmaata koskevia kehittämishohjelmia). Kehittämishohjelmien painopisteet ja toimenpiteet yritystoimintaan liittyen on esitetty taulukossa 5. Tavoitteet eivät ole aivan yksiselitteisesti tulkittavissa, koska ohjelmissa on käytetty termejä painopiste, tekijä, prioriteetti ja tavoite.

Arviointiraporttien tarkastelun tein teorialähtöisen sisällönanalyysin (Hsieh & Shannon 2005) avulla tarkastelemalla sitä, mitä arviointiraporteissa on todettu luottamuksesta, harkintavallan käytöstä, luovuudesta ja oppimisesta yritystoimintaan liittyvien toimenpiteiden yhteydessä tai ohjelman toteutuksen yleiseen toimeenpanoon liittyen. Lisäksi analysoin byrokratian ja mahdollistamisen käsitteiden ilmenemistä arviointiraporteissa. Luin arviointiasiakirjoja kyseisiltä osin sanasta sanaan ja käytin analyysin apuna Nvivo-ohjelman sanahakutoimintoa. Sanahakuina olivat luottamus, harkintavalta, luovuus, oppiminen, byrokratia ja mahdollistaminen.

Taulukko 5. Keskeisten EU-osarahoitteisten maaseudun kehittämissuunnitelmien yritystoiminnan edistämiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet Suomen EU-jäsenyys aikana

EU-ohjelmakaudet ja maaseudun kehittämissuunnitelmät	Strateginen tekijä/painopiste	Tavoite/Toimintalinja/Prioriteetti	Yritystukiin liittyvä toimenpide
<p>1995–1999</p> <p>EMOTR Tavoiteohjelma 5b</p> <p>EMOTR Tavoiteohjelma 6</p>	<p>Maaseutumaisten seutujen kehittäminen ja rakenteellinen muuttaminen</p> <p>Pienen ja keski-suuren yritystoiminnan vahvistaminen ja monipuolistaminen</p> <p>Erittäin harvaan asuttujen alueiden kehittäminen</p>	<p>Yritystoiminnan edistäminen</p> <p>Maaseutuelinkeinojen kehittäminen</p> <p>Yritystoiminnan vahvistaminen ja yritysten kilpailukykyyn kehittäminen</p>	<p>Monimuotoisten maaseutuelinkeinojen kehittäminen</p> <p>Metsien hoidon ja käytön sekä puun energiakäytön edistäminen</p> <p>Maatilojen pienimuotoisen mekaanisen puunjalostus</p> <p>Kyliä ja maaseutumarkkinan kehittäminen</p>
<p>2000–2006</p> <p>Alueellinen maaseudun kehittämissuunnitelma tavoite 1 -ohjelman ulkopuolisille alueille</p> <p>(Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma)</p> <p>(Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma)</p>	<p>Yhteistyö ja yhteistyökulttuurin vahvistaminen</p> <p>Yrittäjyyden ja osaamisen vahvistaminen</p>	<p>TL2: Maaseutuelinkeinojen monipuolistaminen</p>	<p>Maatilainvestoinnit</p> <p>Muut metsätaloustoimenpiteet</p> <p>Toimintojen monipuolistaminen maataloudessa ja sitä lähellä olevilla aloilla monimuotoisuuden tai vaihtoehtoisten tulolähteiden edistämiseksi</p> <p>Matkailu- ja käsityöelinkeinojen kannustaminen</p>
<p>2007–2013</p> <p>Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma</p>	<p>Yritysten kilpailukykyä, uutta yrittäjyyttä ja yrittäjien verkostoitumista suosiva ja kehittävä toiminta maaseudun elinkeinojen monipuolistamiseksi ja työllisyyden parantamiseksi</p>	<p>TL3. Maaseutualueiden elämänlaatu ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistaminen</p> <p>TL4. Leader</p>	<p>TP123. Maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisääminen</p> <p>TP311. Taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle</p> <p>TP312. Mikroyritysten perustaminen ja kehittäminen</p>
<p>2014–2020</p> <p>Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma</p>	<p>Maaseutualueiden tasapainoinen alueellinen kehitys</p>	<p>Prioriteetti 6. Sosiaalisen osallisuuden, köyhyyden vähentämisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen maaseutualueilla</p> <p>Kohdeala 6A ELY-keskusten kautta rahoitetut / kohdeala 6B Leader-ryhmien kautta rahoitetut</p>	<p>4.2 Yritysinvestoinnit</p> <p>6.2 Yritysten perustamistuki</p> <p>6.4 Yritysinvestoinnit</p>

Ohjelmakausi 1995–1999

EU-ohjelmakaudella 1995–1999 maaseudun yritystukitoimenpiteitä sisältävää maaseudun kehittämistoimintaa harjoitettiin pääosin tavoite 5b- ja tavoite 6 -ohjelmien kautta Euroopan unionin rakennerahaston, maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) varoin (MMM 2001: 32).

Analyysissa on mukana Manner-Suomen tavoite 5b -ohjelman väliarviointi (Malinen ym. 2002) ja jälkiarviointi (Net Effect Oy ym. 2003) sekä selvitys EU:n tavoite 5b- ja tavoite 6 -ohjelmista ja maaseudun kehityksestä Suomessa vuosina 1995–1999 (Kataja & Patjas 2001).

Tavoite 5b- ja tavoite 6 -ohjelmissa pyrittiin pienen ja keskisuuren yritystoiminnan vahvistamiseen ja monipuolistamiseen. Maaseutumatkailu, erikoiskasvien ja yrttien tuotanto, puunjalostus sekä kylien kehittäminen olivat ohjelmien suosikkikohteita yritys- ja hanketoiminnan osalta. (Kataja & Patjas 2001.) Ohjelma ei kuitenkaan saavuttanut kaikkia tavoitteitaan, ja siihen oli arvioitsijoiden mielestä syynä osittain virheellisiin lähtökohtatietoihin perustuvat tavoitteet sekä ohjelma-alueen talouden toimintaympäristössä tapahtuneet huomattavat muutokset, joita ohjelmaa laadittaessa ei osattu arvioida oikein (Kataja & Patjas 2001).

Maatilakyläkentäistä, suoraan yrityksille suunnattua investointi- ja kehittämistukea käytettiin ohjelma-alueilla hyvin eri tavoin. Tavoite 5b -alueen vilkkaimmilla alueilla, Etelä-Pohjanmaalla ja Keski-Suomessa, tukea käytettiin moninkertaisesti verrattuna Itä-Uusimaahan. Tavoite 6 -alueen sisäiset erot olivat suuret, suurimpana käyttäjänä Pohjois-Karjala, pienimpänä Pohjois-Pohjanmaa. Erot johtuvat osittain maakuntien erilaisesta panostuksesta yritystoiminnan kehittämiseen hankkeiden avulla. (Kataja & Patjas 2001: 23.) Arvioitsijat totesivat EU-ohjelmien kautta tapahtuvan kehittämistyön yksistään olevan riittämätöntä maaseutualueiden kehityssuunnan kääntämiseksi positiiviseksi. Kehittämistoimenpiteet hajautuivat monille aloille ja niiden rakenteita muuttavat vaikutukset jäivät heikoiksi (NetEffect ym. 2001.)

Mahdollistamisen osatekijät luottamus, harkintavalta, luovuus ja oppiminen eivät tule suoraan mainituiksi arviointiraporteissa. Sen sijaan byrokratian haittatekijät vaikuttavat olleen jo ensimmäisellä ohjelmakaudella suuret, sillä arvioinnissa todetaan, että tavoite 5b -ohjelman hallinnointijärjestelmän rakenteet olivat tarpeettoman monimutkaisia. Raskas hallintomalli haittasi ohjelmien tehokkuutta ja vaikuttavuutta. (Kuusisto 2003: 47.)

Ohjelmapirosessia arvioidessaan maa- ja metsätalousministeriö totesi, että ohjelmapirosessiin kuuluu se, että kansalaisten pitäisi pystyä hyötymään ohjelmapirosessista. Suomen neljän vuoden kokemukset kertoivat kuitenkin, että aktiivisuus oli kasaantunut muutamille tahoille, vetäjät olivat väsyneet, yrittäjiä oli ollut vaikea saada mukaan kehittämistoimiin ja jotkut alueet ja ihmisryhmät olivat jääneet ohjelmapirosessin kehittämistyön ulkopuolelle. Arvioinnissa todetaan, että ”— aivan ilmeisesti toimintatavan vaativuus yllätti. Suomalaisen yhteiskunnan toimintatavat ja rakenteet eivät taipuneetkaan riittävästi ohjelmapirosessiin.” (MMM 2001: 35.)

Maaseutualueiden kehitysnäkymät harvaan asutulla maaseudulla ja myös monilla ydinmaaseudun alueilla olivat arvioinnin mukaan ohjelmapirosessin aikana heikot. Maaseudun väestö väheni tavoitealueilla ohjelmapirosessin aikana muutamia prosentteja, Pohjois-Savossa jopa kymmenen prosenttia. Samaan aikaan silti koko maan väestö kasvoi lähes neljä prosenttia. Itä- ja Pohjois-Suomen maaseutualueiden väestörakenteen heikentymisen koettiin vaikeuttaneen kehittämistoimenpiteiden onnistumista. Etelä- ja Länsi-Suomen maaseudun työvoiman saatavuuden ennakoitiin lisäksi heikkenevän vahvan muuttoliikkeen vuoksi vuodelta.

Ohjelmapirosessi 2000–2006

Ohjelmapirosessilla 2000–2006 toteutettiin ALMA-maaseudun kehittämissuunnitelmaa tavoite 1 -alueen ulkopuolisella alueilla Euroopan unionin rakennerahaston, maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) varoin (MMM 2001) sekä Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -suunnitelmia (Sisäministeriö 2016).

Tässä tarkastelussa on mukana alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman (ALMA) 2000–2006 ennakoarviointi (MMM 2001), väliarviointi (Keränen ym. 2004), jälkiarviointi (Ponnikas ym. 2008) ja maaseudun kehittämissuunnitelmien teema-arviointi (Jumppanen ym. 2008).

ALMA-suunnitelma sisälsi EU-osarahoitteiset yritystoiminnan monipuolistamiseen tarkoitetut investointi-, aloittamis- ja kehittämistuet sekä maaseudun kehittämissuunnitelmien rahoittamisen (Ponnikas ym. 2008). Suunnitelmaa toteutettiin maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa alueellisten strategioiden pohjalta.

Suunnitelma saavutti tavoitteensa yritystoiminnan edistämisen osalta. Yritystukirahastuksen avulla toteutettujen toimenpiteiden määrä vaihteli kuitenkin suuresti alueiden välillä, minkä nähtiin johtuvan alueiden omasta panostuksesta yritystoiminnan tukemiseen ja toisaalta maantieteellisestä sijainnista. Kaupunkien lähei-

sillä maaseuduilla tukitaso oli heikompi kuin ydin- ja syrjäisellä maaseudulla, joten yritystuen käyttö ei siten ollut houkutteleva (Keränen ym. 2004: 190). Yrittäjät, jotka hakivat rahoitusta, pitivät saamaansa yritystukirahoitusta joko välttämättömänä hankkeen toteutukselle tai muutoin merkittävänä, monet yritysten toimenpiteistä olisivat ilman tukea ehkä toteutuneet suppeammin tai myöhemmin. Yritystuki kohdistui ennen kaikkea matkailuun, metallialalle, hoiva-alalle, metalliteollisuuteen, elintarvikkeiden jatkojalostukseen, puunjalostukseen ja bioenergiaan. Erityisenä huomiona voidaan pitää sitä, että Itä-Uusimaalla ja Uusimaalla yritystuista kohdistui 40 prosenttia hevosalalle.

Mahdollistamisen käsite nousee raportissa esille lähinnä teknisenä mahdollisuutena, kun hanketoteuttaja kuvaa ohjelmatyön parhaana onnistumisena olleen ”*rahoituksen saaminen hankkeelle ja näin ollen hanketoteutuksen mahdollistaminen.*” Mahdollistavan maaseutuhallinnon osatekijöiden, luottamuksen, luovuuden, harkintavallan ja oppimisen, näkökulmasta, esille nousee seuraavia asioita.

Luottamusta koetteli ohjelmakauden aikana byrokraattisiksi koetut yksityiskohdalliset säädökset, ohjeet ja valvontakäytännöt (Keränen 2004: 56). Näiden lisäksi luottamusta koetteli erityisesti yrittäjien tunne siitä, että he puhuvat rahoittajan kanssa eri kieltä, vaikka he olivatkin melko tyytyväisiä saamaansa neuvontaan ja yhteistyöhön viranomaistahojen kanssa. Annettuihin ohjeisiin ja säädösten tulkintoihin koettiin ohjelmakauden aikana tulleen liikaa muutoksia ja tulkintojen koettiin tiukentuneen. Toimijoiden välistä luottamusta heikensi muun ohella ohjeiden jälkijättöisyys ja maksatusten aikataulujen hitaus. Maaseudun yritykset kaipasivat viranomaisilta lisää palvelualltiutta ja asiantuntijuutta, jotta EU:n puitteissa tarjotut kehittämismahdollisuudet olisi kyetty hyödyntämään. Yritysten toimintaa tukevan maaseudun innovaatiojärjestelmän kehittämisessä tärkeänä nähtiin yritysten vuorovaikutusverkostojen laajuus ja luottamus verkoston toimijoiden kesken. Jumppanen ym. (2008) toteavat, että hankkeiden toteuttajien tulisi pystyä luottamaan alueellisen viranomaisen haluun ja kykyyn auttaa tuenhakijaa hankkeen eri vaiheissa.

Harkintavaltaan viitataan ALMA-ohjelman väliarvioinnissa toteamalla, että alueellisten maaseutuosastojen liikkumavara ei ole iso, mutta joustavuus on riittävä ohjelman toteuttamiseksi. Ohjelman ja säädösten tiukkuus aiheutti silti tuensaa- jien kesken suurta hämmennystä ja turhautumista TE-keskusten kontrollipainotteen työn vuoksi (Keränen 2014: 54–55). Alueellisten viranomaisten harkintavallan vähäisyys korostuu, kun arvioitsijat määrittelevät oppivia alueita. Heidän mukaansa alueet voisivat toimia itsenäisemminkin ilman ministeriöiden ja ohjelman holhousta. (Keränen ym. 2004: 191.) Vahvana jarruna oppivien alueiden ja

organisaatioiden kannalta pidettiin vielä ohjelman seuranta- ja palautejärjestelmän toimimattomuutta.

Luovuus tulee esille melko vahvasti teemaohjelmien arvioinnissa. Ohjelmatyön korostettiin tarjonnan yrityksille resursseja, jotka yhdistettynä yritysten omiin voimavaroihin loivat mahdollisuuksia innovaatioiden syntymiselle (Jumppanen ym. 2008). Samalla arvioitsijat painottavat sitä, että innovaatioiden kehittämiseen tarvittava luovuus on aina yksilön ominaisuus, pelkällä rahalla ei innovaatioita saa aikaiseksi.

Oppimista korostettiin maaseutukehityksen oleellisimpana tekijänä yhdessä sosiaalisen pääoman kehittymisen kanssa (Keränen ym. 2014: 181). Oppiminen oli keskeinen ohjelmien tavoite, johon pyrittiin koulutustoimenpiteillä. Hallinnon oman toiminnan oppimiseen viitataan puhumalla mahdollisuudesta oppia hyvien ja huonojen käytäntöjen kautta. Maaseudun elinkeinojen kehittämisessä olemassa olevan tiedon soveltamista ja omaksumista korostettiin oppimisen ja poisoppimisen kautta. Toimijoiden todetaan opetelleen yhteistyötä ja oppineenkin tekemään sitä ohjelmakauden aikana. (Jumppanen ym. 2008.)

Sana byrokratia saa lähes yksinomaan negatiivisen merkityksen arviointiraporteissa, joissa byrokratiaa sanana käytetään usein kuvaamaan byrokraattisuutta. Byrokratia määriteltiin välttämättömäksi pahaksi, jonka nujertamiseksi oli tehtävä töitä (Keränen ym. 2004: 191). Säädökset koettiin turhan jäykkinä ja yksityiskohtaisina ja paradoksaalisesti samalla epäselvinä. Maaseudun yritykset eivät kokeneet hallitsevansa EU-byrokratiaa ja tarvitsivat sen tähden ulkopuolista neuvonta-apua selvittääkseen tuki- ja maksatushakemuksista. Yritystukien maatilakyt-kentäisyys rajoitti toimintaa ja heikensi ohjelman toimeenpanoa, minkä takia hyviä hankeaihoita jäi yritystuen ulkopuolelle. TE-keskukset joutuivat perimään tukia takaisin, kun maatilakyt-kentäisyyden havaittiin olevan keinotekoinen. TE-keskusten maksatuskäytäntöjä pidettiin hitaina, koska ne sisälsivät selvitysten laatimisia ja pikkutarkkojen kuittien keräilemistä. Arvioitsijat totesivat, että ”— *surullisinta asiassa on se, että me suomalaiset olemme itse tämän järjestelmän rakentaneet ja ongelma on pääosin kotikutoinen. Itse luotu järjestelmä on kuitenkin omin voimin myös yksinkertaistettavissa, mikäli halua sen tekemiseen löytyy*” (Ponnikas ym. 2008: 157).

Byrokratian haittojen esille nostamisesta huolimatta arviointiraporteissa todettiin, että yritystuen toimenpiteet näkyivät myönteisesti ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla. Ohjelma vahvisti yhteisöllisyyttä ja maaseudulla toimivien yritysten kilpailukykyä. Ohjelmakauden aikana maaseutualueiden väestö kuitenkin väheni ja aktiivisten maatalojen määrä laski merkittävästi. Arvioitsijoiden toiveena oli, että jatkossa ohjelmia rakennettaisiin selkeämmin kentältä käsin.

Ohjelmakausi 2007–2013

EU-ohjelmakausi 2007–2013 oli ensimmäinen kausi, jolloin maaseudun kehittäminen integroitiin Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) II-pilariksi ja maaseutuohjelmaan sisällytettiin maatilatalouden rakennetuet, ympäristötuki, luonnonhaittakorvaus (LFA), maaseudun kehittäminen, Leader-yhteisöaloite sekä ohjelman tekninen tuki. Suomessa toteutettiin Manner-Suomen (ja Ahvenanmaan) maaseudun kehittämisohjelmia 2007–2013 (MMM 2007; MMM 2016). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma oli monimuotoinen kokonaisuus. Ohjelma-asiakirja sisälsi 355 sivua.

Analyysissa ovat mukana Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 ennakoarviointi (Kahila ym. 2006), ohjelmakaudella jatkuvan arvioinnin menetelmällä lähes vuosittain tehdyt maaseutuohjelman arvioinnit (Kuhmonen ym. 2009; Kuhmonen ym. 2011; Keränen ym. 2012; Kytölä ym. 2013; Pyykkönen ym. 2014), ohjelman väliarviointi (Kuhmonen ym. 2010) ja ohjelman jälkiarviointi (Pyykkönen ym. 2016). Lisäksi mukana on ohjelmakauden kohdistuva selvitys mahdollistavasta maaseudun kehittämisestä (Hirvonen ym. 2015) sekä vaikuttavuusanalyysi kehittämisohjelman aluetalous- ja työllisyysvaikutuksista (Vihinen ym. 2019a).

Maaseutuohjelma tähtäsi elinvoimaisen ja toimivan maaseudun säilymiseen, ympäristön tilan parantamiseen ja uusiutuvien luonnonvarojen kestävään käyttöön. Se kokosi ensimmäistä kertaa yhteen lähes kaikki EU-osarahoitteiset maatiloja ja muuta maaseutua koskevat kehittämistoimenpiteet, joita aiempina ohjelmakausina toteutettiin useiden ohjelmien puitteissa. Seuraavassa tekstissä keskitytään ennen kaikkea yritystoiminnan rahoitukseen liittyviin arviointituloksiin.

Ohjelmakausi alkoi virallisesti vuonna 2007, mutta ensimmäiset yritystuki- ja hankepääatökset tehtiin vuoden 2008 puolessa välissä (Kuhmonen ym. 2009: 11). Ohjelmakauden vaihdosta pidettiin epäonnistuneena sekä kotimaisista että EU:sta johtuvista syistä. Maaseutuviraston perustaminen ohjelmakauden alussa ja Hyrrä-tietojärjestelmän viivästyminen koettiin erityisiksi kansallisiksi ongelmiksi ja Euroopan komission maaseutuohjelman hidastuminen hyväksyntämenettely EU-tason ongelmaksi (Kuhmonen ym. 2009: 19; Pyykkönen ym. 2016: 81). Hanke- ja yritystukien myöntäminen päättyi puolestaan pääsääntöisesti vuoden 2013 lopussa (Pylkkänen, Kuuva & Hyyryläinen 2015: 86).

Arvioitsijat pitivät ohjelman merkittävinä myönteisinä vaikutuksina yrittäjyyden ja pienyritystoiminnan vahvistumista ja monipuolistumista sekä yhteisöllisyyden ja yhteistyön lisääntymistä (Pyykkönen ym. 2016: 29). Ohjelma saavutti tavoit-

teensa yritystoiminnan edistämisen osalta. Yrittäjät kokivat yritystuen mahdollistavan yritystä koskevien toimenpiteiden toteuttamisen aikaisemmin tai laajempaan kuin ilman tukea. Yritystuet kohdistuivat erityisesti maatilamatkailuun, bioenergian tuotantoon, hevostalouteen ja lisäksi koneurakointiin, metallituotteiden valmistukseen, erikoiskasvien viljelyyn, puun jatkojalostukseen ja hoivapalveluihin (Kuhmonen ym. 2011: 35). Ohjelman tavoitteiden asettamisessa ei ollut osattu varautua mikroyritysten eli maatalouden ulkopuolisten yritysten perustamis- ja kehittämistuen suureen kysyntään verrattuna maatilakyläkentäisen yritystuen kysyntään (Kytölä ym. 2013: 9). Vuoden 2008 lopulla Suomeenkin rantautunut maailmanlaajuinen lama ja heikko talouskehitys vähensivät lisäksi yleisesti yritystukiin kysyntää (Kytölä ym. 2013: 9; Pyykkönen ym. 2016: 13).

Mahdollistaminen nousee esille arviointiraportissa arvioitsijoiden todetessa ohjelman olleen perusluonteeltaan laaja mahdollistava kokonaisuus, mutta ohjelmasta ei välittynyt kuvaa kotimaisen maaseudun kehittämisen suunnasta ja ydintee- moista (Antikainen ym. 2014; Hirvonen ym. 2015). Näkemykset alueiden omien tavoitteiden ja ohjelman tavoitteiden suhteesta olivat kahtalaisia: jotkut ELY-keskukset kokivat ohjelmataason tavoitteiden hukkuvan yksityiskohtien alle, kun taas toisissa ELY-keskuksissa koettiin alueen omien tavoitteiden jäävän ohjelman tavoitteiden jalkoihin (Pyykkönen ym. 2016: 86–88).

Arvioitsijoiden mukaan Suomeen oli salakavalasti ohjelmakauden alussa levinnyt epäluottamuksen kulttuuri, joka oli alistanut mutkattoman, nopean ja tehokkaan toiminnan mahdollistaneen homogeenisen ja vahvaan keskinäiseen luottamukseen perustuneen kulttuurin. Asiaa ei kuitenkaan arvioitsijoiden mukaan tunnistettu eikä otettu vakavasti ja korjattu, vaikka asia oli esillä julkisuudessa. (Kuhmonen ym. 2009: 19.) Luottamusta heikensivät muun muassa tukiprosessien tehtävien eriyttämisestä (myöntö, maksatus, valvonta) aiheutuneet ongelmat ja sekavat ja muuttuvat tulkinnat kustannusten tukikelpoisuudesta. Yleisesti ottaen ohjelman toteuttajat odottivat vahvempaa vastuun antamista ja luottamusta toimijoihin tiukan valvonnan sijaan.

Harkintavallan osalta tarkasteltuna maaseutuohjelma näyttäytyi alusta pitäen komission tiukassa ohjauksessa tehdyltä resurssinjakohjelmalta, jossa kansallista liikkumavaraa oli vähän (Kuhmonen ym. 2009: 4). Toisaalta myös ELY-keskusten toimeenpanovalta koettiin rajatuksi, vaikka ELY-keskusten olisi tullut olla alueen kehittämissuunnittelussa johtavassa asemassa. Lisäksi alueellisten maaseutusuunnitelmien roolin todettiin olevan epäselvä maaseudun kehittämisessä, eivätkä ne myöskään kovin vahvasti kiinnittyneet maakuntien kehittämisohjelmiin (Hirvonen ym. 2015). Ohjelman hallintomallissa ja toteutuksessa suurimmiksi puutteiksi koettiin jäsentymättömät vastuut ja johtajuus, päällekkäiset tehtävät, kuten

tiedotus, alueiden rooli ja toimintatapa, sekä byrokratia (Pyykkönen ym. 2016: 81). Ohjelma oli arvioitsijoiden mukaan monimutkainen kokonaisuus ja siksi sen ohjaus oli vaikeaa.

Luovuutta ei tuettu ohjelman käytännöissä, vaikka läpileikkaavana tavoitteena oli-kin innovatiivisuus. Kuhmonen ym. (2009) toteavat, että julkinen valta ei ota riskejä eikä kannusta vahvasti uutta luovaan yritystoimintaan, johon kuuluvat kokeileva toiminta, riskinotto, epäonnistuminen ja kokemuksesta oppiminen. Pelon ilmapiiri ei myöskään kannusta luovuuteen ja riskinottoon. Ohjelman väliarvioinnissa (Kuhmonen ym. 2010: 26, 110) korostetaan vielä, että ohjelman tavoitteisiin pyrkimisen tueksi toimijat kaipasivat ohjelmaan aitoa kokeilevaa kehittämistä ja joustavaa toimintaa rahoituksen ja byrokratian sijaan. Pyykkönen ym. (2016) korostavat vielä, että ohjelman haasteet liittyivät uutta luovan yritystoiminnan parempaan kytkemiseen hanketoimintaan.

Oppimista korostetaan arvioinneissa kokemuksista oppimisena, jota pidettiin uutta luovan yritystoiminnan ja kokeilevan hanketoiminnan perustana, jolloin mukana olevien pitäisi pystyä oppimaan onnistumisista ja epäonnistumisista. Toimenpiteiden tavoitteisiin liittyi perusindikaattorina elinikäinen oppiminen, jonka mittaaminen koettiin hankalana. Oppimista kaivattiin ohjelman strategialähtöisyyteen. Arvioitsijat näkivät strategialähtöisen ohjelman paremmin pystyvän tunnistamaan maaseudun keskeiset muutosvoimat ja suuntaamaan toimenpiteitä ihmisten, liiketoiminnan ja ympäristön avulla (Kuhmonen ym. 2009: 16). Vihinen ym. (2019b: 237) korostavat digitaalisuuden hyödyntämistä päätöksenteossa. He ehdottavat, että hallinnon toimintaa voisi tehostaa algoritmeihin ja koneoppimiseen perustuvien menetelmien käyttämisellä rahoituspäätösten taustalla, jolloin esimerkiksi tutkimustiedon hyödyntämistä voitaisiin lisätä päätöksenteossa.

Raskaan byrokratian ja monimutkaisuuden todettiin olleen ohjelmakauden suurimpia haasteita (Pyykkönen ym. 2016). Kahila ja Hirvonen (2015) toteavat, että ohjelma oli luonteeltaan enemmän byrokratia- kuin strategialähtöinen. Ohjelman toimeenpanon osalta hanke-, yritys- ja rakennetukia saaneet tuensaajat olivat tyytymättömiä tuen maksatukseen liittyvään byrokratiaan ja siihen, että hallinto oli kiinnostunut tukiprosessin oikeellisuudesta saavutettujen tulosten kustannuksella (Kuhmonen ym. 2010: 101). Kriittisyyttä aiheuttivat myös valvontamenettelyt sekä yhteistyö hallinnon työntekijöiden kanssa hakemus-, maksatus- ja valvontaprosesseissa (Pyykkönen ym. 2016: 87). Todellisten tulosten ja vaikutusten mittaamista pidettiin haasteellisena, koska monet ohjelman vaikuttavuusindikaattoreista olivat vaikeasti tulkittavia ja seurattavia lukuja (Pyykkönen ym. 2016). Seurantatietojen ongelmana pidettiin niiden epäluotettavuutta, mikä johtui suurelta osin indikaattoriston monimutkaisuudesta (Kuhmonen ym. 2010: 105; Kytölä 2013: 24;

Pyykkönen ym. 2016: 69). Seurantajärjestelmän puutteet suuntasivat arvioimaan ohjelman onnistumista ohjelmarahoituksen jakamisen kautta kehittämistavoitteiden sijasta (Kahila & Hirvonen 2015). Alueatasolta esitettiin runsaasti vaatimuksia byrokratian vähentämiseksi: kritiikin kärki kohdistui kysymykseen, missä määrin hanke- ja yritystukien valvonnan kansallinen soveltaminen oli saanut vaikutteita EU-säädösperusteisesta maataloustukien valvonnasta (Kahila & Hirvonen 2015).

Ohjelmaa pidettiin rahanjako-ohjelmana. Tätä vahvistaa vielä jälkiarvioinnissa oleva toteamus: *”Rahoitusmuutokset on tehty silmällä pitäen sitä, että kaikki ohjelman käytössä oleva raha saadaan kulutettua. Tavoitteita ja painopisteitä on siten muutettu pääsääntöisesti sen mukaan, miten toimenpiteet ovat houkutelleet. Tämäkin on sinänsä perusteltua, mutta toisaalta olisi ollut syytä ehkä nyt tehtyä enemmän pohtia myös sitä, olisiko pitänyt tehdä jotakin toisin, jotta ohjelma olisi toiminut kehittämisohjelmana paremmin. Tosin rajoitteena on ollut seurantatietojen puute.”* (Pyykkönen ym. 2016: 88.)

Vaikka ohjelmakauden aikana maaseudun väestömäärä laski ja työpaikkamäärät vähenivät, maaseutuohjelman tuen avulla tehdyt toimenpiteet kumminkin vauhdittivat uusien yritysten syntymistä ja työpaikkojen syntymistä ja näin lisäsivät ihmisten asumis- ja työssäkäyntimahdollisuuksia mahdollistaen toimeentulon ja pysymisen maaseudulla.

Ohjelmakausi 2014–2020

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020 on tutkimushetkellä vielä käynnissä, ja sitä toteutetaan vielä siirtymäkauden vuosina 2021–2022. Ohjelma vastaa 2007–2013 kehittämisohjelman rakennetta, mutta ohjelma-asiakirja sisältää 882 sivua ja on saatavilla ainoastaan nettiversiona. (MMM 2020.)

Arviointimenettelyä uudistettiin kuluvalle ohjelmakaudelle, ja arvioinnin toteuttamisesta on tehty toteuttamissuunnitelma (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 arvioinnin toteuttamissuunnitelma 2018). Analyysissa on mukana Manner-Suomen maaseutuohjelman 2014–2020 arviointia tukeva selvitys (Aakkula ym. 2015), ohjelman ennakoarviointi (Antikainen ym. 2014), arviointi ohjelman innovointi, koulutus- ja yhteistyövaikutuksista (Hirvonen ym. 2019) sekä ohjelman aluetalouteen ja työllisyyteen liittyvien toimenpiteiden arviointi (Vihinen, Voutilainen & Muilu 2019).

Ennakoarvioinnin mukaan ohjelmasta on haluttu rakentaa sekä eurooppalaisia yhteisiä linjauksia toteuttava että toisaalta alueellisia ja paikallisia toimenpiteitä

mahdollistava ohjelma. Ohjelman prioriteetit mahdollistavat ohjelman suuntaamisen lisäksi vahvemmin ilmiö- ja paikkaperustaiseen kehittämiseen. (Antikainen ym. 2014: 28.) Ohjelmakauden 2014–2020 valmistelua kritisoidaan erityisesti siitä, että yritystukien valmistelutyöryhmässä esitettyjä välineitä ei näy riittävästi maaseutuohjelman säädöksissä. Yritystukia koskevan uuden säännösten mukaista perustamistukea pidettiin tarpeisiin nähden toimimattomana työvälineenä. Kaiken kaikkiaan yritystukien keinovalikoiman arvioitiin kaventuneen ja yritysten investointitukien tukitason todettiin laskeneen monissa osissa maata.

Vihinen, Voutilainen ja Muilu (2019: 4) toteavat, että vaikka ohjelma oli vuoden 2018 lopulla jäljessä työpaikkatavoitteesta, ohjelman avulla on syntynyt uusia yrityksiä ja työpaikkoja, jotka lieventävät alueellista keskittymis- ja kaupungistumiskehitystä. Palvelujen kehittäminen on heidän mielestään muun ohella mahdollistanut maaseudulle jäämisen. Hirvonen ym. (2019: 121) korostavat maaseutuohjelman innovaatiotoimintaa arvioidessaan yritystukien sinänsä sopivan hyvin yritysten tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukemiseen. He näkevät tukitoimien tuottaman vaikutuksen silti rajalliseksi, koska suuressa osassa maata maaseutuohjelman yritystukien tarjonta ylittää niiden kysynnän.

Ohjelman ennakoarvioitsijat peräänkuuluttivat mahdollistavan hengen luomista ohjelman toteutukseen ennen kaikkea siksi, että mahdollistava henki sallii kokeilun. Samalla arvioitsijoiden mukaan ohjelman strategisuus lisääntyisi, mikä olisi tarpeen, sillä ohjelma ei ainakaan alkuvaiheessa näyttäytynyt strategisena. Ohjelman rahoituksen todettiin sinänsä olevan mahdollistava, mutta konservatiivisen toimeenpanon nähtiin rajoittavan innovatiivista ja toimirajojen välistä yhteistyötä (Antikainen ym. 2014).

Luottamuksen merkitystä korostetaan arviointia tukevassa selvityksessä uudistusten ja uudistuotteiden syntyemisessä (Aakkula ym. 2013). Samalla ohjelmatoiminnassa korostuu rohkeus riskinottoon ja epäonnistumisten sietäminen. Vahvan vuorovaikutuksen todetaan luovan ryhmäidentiteettiä, kun taas heikomman vuorovaikutuksen verkostossa ihmisten koetaan toimivan varovaisemmin, mikä johtaa tiedonkulussa vakiintuneisiin teemoihin keskittymiseen.

Harkintavallan lisäämistä ohjelmatyössä peräänkuulutetaan silloin, kun arvioitsijoiden mukaan ohjelmatekstiä voisi useassa kohdassa yleistää niin, että toimenpiteiden toteutuksessa mahdollistuisi kansallinen, alueellinen ja paikallinen räätälöinti. Näin ei ole kuitenkaan tehty, sillä ohjausvaikutus on vahvimmillaan, kun ohjelman rahoitus on kytketty toimenpiteisiin ja toimenpiteiden kriteerit on kuvattu yksityiskohtaisesti, jolloin ohjausvaikutus muodostuu vahvaksi. (Antikainen ym. 2014: 43.)

Luovuus nousee esille Aakkulan ym. (2013) arvioidessa julkisen sääntelyn ja toimijoiden omaehtoisuuden suhdetta, mikä on heidän mukaansa yksi keskeinen politiikkaohjelmiin liittyvistä kysymyksistä. Toimijoiden luovuus ja vastuunotto oman alueensa kehittäjinä nähdään arvioinnissa keskeisinä tekijöinä, mutta yksityiskohtaisen sääntelyn voidaan kuitenkin nähdä rajoittavan omaehtoisuutta ja vaihtoehtoisten ratkaisumallien käyttämistä. Luovan ja ongelmalähtöisen ajattelun ehtona on toimijoiden kokemus turvallisuuden tunne ja se, että toimijat voivat ennalta rajoittamatta etsiä uudenlaisia ratkaisuja ja käyttää vapaasti luovuuttaan. (Aakkula ym. 2013.) Ohjelman luonnetta muutoksen mahdollistajana tulisi Antikaisen ym. (2014: 44) mukaan korostaa ja samalla toimintoja säilyttävää kehittämistä pitäisi suunnata uutta luovaan kehittämistyöhön.

Kehittämishjelman toimenpiteillä on tuettu elinikäistä oppimista ja ammatillista koulutusta samoin kuin edelliselläkin kaudella. Oppiva maaseutuohjelma nostetaan käsitteeksi arviointia tukevassa selvityksessä. Ensimmäinen askel oppivan maaseutuohjelman toteuttamisessa todetaan olevan seurantatiedon tuottaminen ohjelman tuloksista ja vaikuttavuudesta, minkä jälkeen tieto tulisi viedä eri tasoilla toimivien päätöksentekijöiden käyttöön, jotta ohjelman toimenpiteitä saadaan suunnattua entistä tehokkaammin (Aakkula ym. 2015: 11). Jos oppivalla ohjelmalla olisi oppivan organisaation piirteitä, toimintaa voitaisiin parantaa palautteen perusteella. Arvioitsijat suosittelevat arvioinnin meta-analyyseja, jolloin arvioinneissa ei ainoastaan vastattaisi komission vaatimiin kysymyksiin tai seuranta-tietoihin, vaan arvioinnit olisivat osa ohjelman toimeenpanoa.

Antikainen ym. (2014) painottavat, että ohjelmatyöhön liittyvää byrokratiaa on tarve vähentää asiakkaan näkökulmasta, mikä saattaa heidän arvionsa mukaan tosin lisätä hallintoviranomaisen byrokratiaa. Ohjelman toimijat olettavat byrokratian joka tapauksessa lisääntyvän tai pysyvän ennallaan. Samalla oletuksena silti on, että sähköinen asiointi tulee helpottamaan byrokraattista työtä. (Antikainen ym. 2014: 52.)

Johtopäätöksiä

Arviointiraporttien sisällönanalyysi vahvistaa käsitystä yritystoiminnan edistämisen suuresta merkityksestä maaseudun kehittämistyössä. Analysoimalla mahdollistamisen tekijöitä, voi havaita, että tutkitut osatekijät (luottamus, harkintavalta, luovuus ja oppiminen) tulivat näkyviksi ohjelmien arviointiraporteissa Suomen toisen ohjelmakauden aikana. Voi olla siten, että Suomen ensimmäinen EU-ohjelmakausi piti sisällään uusia asioita ja hallinnon sopeuttamista EU-kulttuuriin niin paljon, että kaikki toimijat olivat innostuneina tai hämmentyneinä luomassa uusia

käytäntöjä. Tilanne oli kaikille uusi ja eteen tulleita ongelmia ratkottiin yhteistyössä. Arviointityökin oli vielä silloin uutta. Kriittisyyttä kuitenkin jo ensimmäisellä ohjelmakaudella aiheutti ohjelmakäytäntöjen byrokraattisuus.

Toisella ohjelmakaudella peräänkuulutettiin luottamusta ja oppimista. Kolmannella kaudella luottamusta punnittiin epäluottamuksen lisääntymisen kautta ja arvioitsijat määrittelivät oppivaa ohjelmatyötä. He kaipasivat erityisesti entistä nopeampia ja joustavampia ohjelmamuutoksia (Kuhmonen ym. 2010: 95). Neljännelle kaudelle siirryttäessä mahdollistava maaseutuhallinto on kirjoitettu ohjelma-asiakirjan teksteihin. Strategista otetta kaivattiin alusta alkaen enemmän ohjelmatyöhön (Vihinen 2003; Ponnikas 2008; Kuhmonen 2010; Antikainen ym. 2014; Pyykkönen ym. 2016). Strategisella otteella arvioitsijat tarkoittivat rohkeiden valintojen tekemistä, mutta samalla lisäksi laaja-alaisuutta sekä ohjelmien strategisten tavoitteiden ja painopisteiden selkeää määrittelyä.

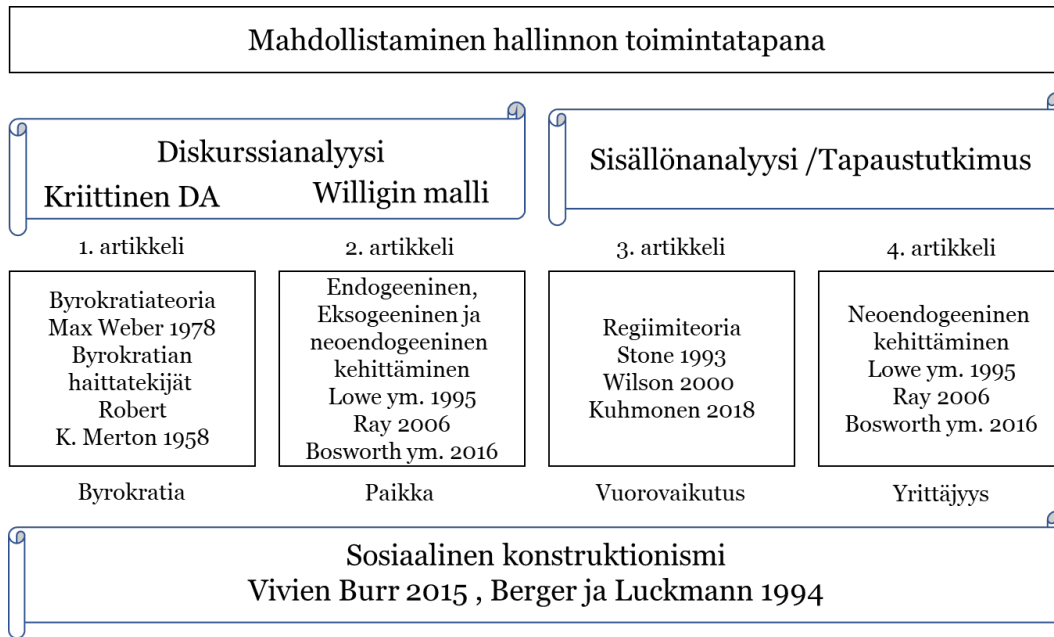
Mikäli arvioitsijoiden toive toteutuisi siitä, että arvioinneissa ei ainoastaan vastattaisi komission vaatimiin kysymyksiin tai seurantatietoihin, vaan arvioinnit olisivat osa ohjelman toimeenpanoa, olisi se selkeä parannus edellisiin ohjelmakausiin verrattuna. Suuri osa haastattelemistani viranomaisista ja kehittäjistä vastasi, että he eivät olleet hyödyntäneet arviointitietoa työssängä eivätkä olleet juurikaan edes tutustuneet arviointiraportteihin.

4 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Suunnitellessani tutkimukseni teoreettista viitekehystä kiinnostuin alun alkaen byrokratian käsitteestä ja siitä, mitä sillä ”oikeasti” tarkoitetaan? Mediassa ja ihmisten puheissa byrokraatiaan tunnuttiin liittävän tuolloin vain pelkästään negatiivisia ominaisuuksia. Ensimmäisenä tartuin siten byrokratiateoriaan ja tutustuin Max Weberin byrokratiamallin ideaaliominaisuuksiin (Weber 1978b: 973). Etenin tutkimuksen teorioiden valinnassa (tietämättäni) Howarthin ja Stavrakakiksen (2000: 5) huomion mukaan, eli diskurssin tutkijat eivät niinkään etsi ennalta sopivia teorioita, mitkä selittäisivät heidän kohteitansa, vaan he etsivät sopivaa konkreettista teoriaa artikuloimaan eli selittämään jokaisen käsitteen, mikä heitä tutkimuksen kannalta kiinnostaa.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehysten (kuviot 3) muodostavat byrokratiateoria, regiimiteoria ja neoendogeeninen maaseudun kehittämisen teoria. Ensimmäisenä kiinnostuksen kohteena olevana käsitteenä on byrokratia, jota tarkastelen byrokratiateorian avulla. Sen avulla luodaan ymmärrys hallinnon perusrakenteista ja dynamiikasta, jolloin muodostuu käsitys hallinnon toimintatapojen merkityksestä mahdollistavan hallintokulttuurin luomisessa. Toisena käsitteenä on paikka, jota tarkastelen neoendogeenisen maaseudun kehittämisen avulla. Neoendogeeninen kehittäminen asettaa kehykset yrittäjyyden edistämiseksi maaseutualueilla. Kolmantena käsitteenä on vuorovaikutus. Regiimiteorian kautta pureudutaan siihen, miten EU:n maaseutuyritysten tukijärjestelmä vaikuttaa yrittäjyyden edistämiseen ja yritystukijärjestelmän toimijoiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin. Eri-tyistarkastelussa on tukipäätöksentekijän ja yrittäjän välinen suhde. Tällä suhteella on tärkeä asema silloin, kun pyritään edistämään yrittäjyyttä mahdollistavalla hallinnon toimintatavalla. Neljäntenä käsitteenä on yrittäjyys, johon keskityn jälleen neoendogeenisen maaseudun kehittämisen avulla.

Byrokratiateorialla luodaan perustaa mahdollistavan hallinnon käsitteelle, mutta sen kehittämiseksi tämän tutkimuksen yhteydessä tarvitaan sekä organisaatioiden vuorovaikutusta selittäviä teorioita, kuten regiimiteoriaa että paikan ja aluetasojen muuttuvan roolin huomioivia malleja kuten neoendogeeninen kehittäminen.



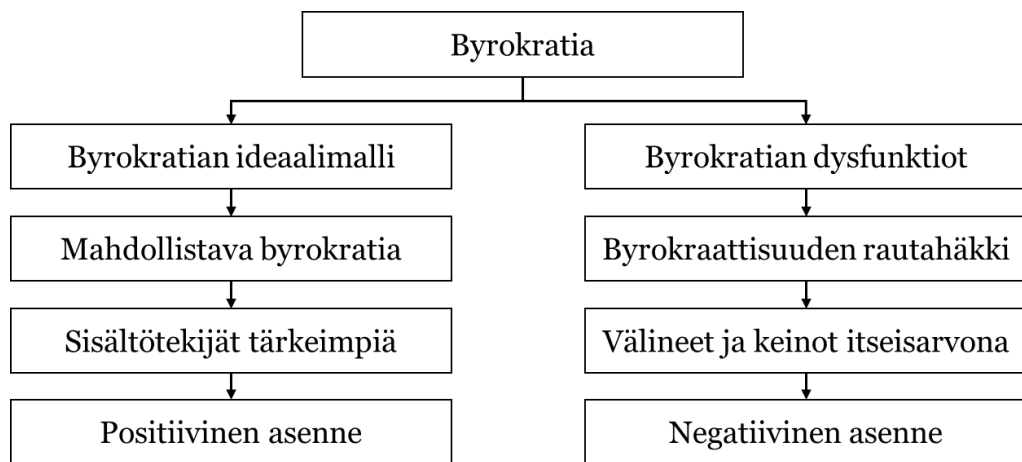
Kuvio 3. Tutkimuksen viitekehys

4.1 Byrokratiateoria mahdollistamisen näkökulmasta

Vaikka byrokratiasta on ollut hyötyä kehitettäessä modernia yhteiskuntaa siten, että se on muun muassa mahdollistanut monimutkaisten asioiden tehokasta toteuttamista (Smith 1988: 5), on byrokratialla monet kasvot (Vartola 2009). Byrokratia voi Albrowin (1970: 14) mukaan tarkoittaa joskus hallinnollista tehokkuutta, joskus tehottomuutta. Byrokratia voi hänen mukaansa niin ikään olla synonyymina virkamieskunnalle tai modernille hallinnon rakenteelle ja sillä voidaan myös viitata virkamieselimeen tai toimistohallinnon rutiineihin.

Max Weber näki, että byrokratia on rationaalisin ja tehokkain hallinnon muoto, jolloin byrokratiata voidaan pitää muun muassa luotettavana, oikeusvarmana, ennakoitavissa olevana, vakaana ja objektiivisena (Weber 1978a: 223; Vartola 1979; Salminen & Kuoppala 1983). Weber kuitenkin varoitti byrokratisoitumisesta eli kasvavan byrokratian haitoista ja samalla vallan kasautumisesta ”byokraatille” (Albrow 1970). Rakenneteoreetikot tunnistivat jo 1950-luvulla sääntöjä, rationaalisuutta, johtamista, persoonallisuutta ja yhteiskuntaa koskevia ei-toivottuja byrokratian haittatekijöitä eli dysfunktionaalisia piirteitä (Merton 1968; Harisalo 2008: 133–138). Byrokratian haittatekijät ovat lähes vastakkaisia byrokratian ideaaliominaisuuksille (kuvio 4). Toisaalta, vaikka byrokratialla on monet kasvot, samalla byrokratia on kasvotonta, jolloin ei-kukaan hallitsee ja pitää valtaa, jolloin kasvottomuus häivyttää yksilön vastuun ja siirtää sen järjestelmälle (Kinnunen 2014).

Adler ja Borys (1996) erottavat kaksi byrokratian tyyppiä: pakottavan ja mahdollistavan byrokratian. Samalla he erottelevat kaksi vastakkaista byrokratian tuottamaa reaktiota organisaatioiden työntekijöiden asenteissa. Negatiivisen näkökulman kautta byrokratia haittaa luovuutta, levittää tyytymättömyyttä ja vähentää motivaatiota. Positiivisen näkökulman mukaan byrokratia tarjoaa kaivattua ohjausta, selkeyttä vastuuta ja siksi vähentää stressiä ja auttaa yksilöitä olemaan tehokkaita. Adler (1999) erittelee pakottavan ja mahdollistavan byrokratian piirteitä suunnittelun, rakenteen ja toimeenpanon osalta. Adler (2012) toteaa lisäksi, että byrokratialla on usein yhtä aikaa molemmat ominaisuudet, sekä mahdollistava että pakottava.



Kuvio 4. Byrokratian kaksi olemusta

4.1.1 Byrokratia edelleen julkisen hallinnon perusrakenteena

Adler (2012) toteaa kiinnostuksen byrokratian tutkimusta kohden kasvaneen uudelleen 2000-luvulla, mikä johtuu siitä, että byrokratiamuodon monet hyödyt on havaittu verrattuna uusiin hallinnon malleihin. Meier ja Hill (2005: 51) korostavat byrokratian jatkaneen kukoistamistaan 2000-luvulla samasta syystä, minkä takia se on kukoistanut jo 1900-luvulla; byrokratia helpottaa hallinnan prosesseja ylivertaisella tavalla verrattuna mihin muuhun tahansa hallintomalliin. Weberin 1900-luvun alussa esittämät byrokratian määritelmät ovat heidän mukaansa valitsevia edelleen 2010-luvun hallinnossa. Ainoana poikkeuksena on se, että dokumentointi tapahtuu pääsääntöisesti sähköisessä muodossa eikä painetulla paperilla. He tiivistävät Weberin byrokratimallin peruskategoriat sekä organisaation että yksittäisen viranhaltijan osalta kuuteen kategoriaan seuraavasti (ks. Weber 1978a: 217–223; Vartola 1979: 94–96; Salminen & Kuoppala 1983: 37–38). Tiivistykseen voi lisätä seitsemänneksi vielä yhden Weberin (1978a) erotteleman kategorian. Kategoriat ovat:

1. Virallisten asioiden hoito on sidottu sääntöihin, lakeihin ja määräyksiin
2. Organisaatioiden sisällä vallitsee hierarkkinen järjestys, jossa on vakiintuneet käsky- ja valvontasuhteet
3. Hallinnolliset säädökset, päätökset ja säännöt taltioidaan kirjallisesti
4. Sääntöjen rationaalinen soveltaminen edellyttää hallintohenkilöiltä pätevyyttä ja ammatillista koulutusta
5. Virka on viranhaltijan päätyö ja hänellä on oikeus kuukausipalkkaan ja hän voi odottaa tehtävän olevan elämänura
6. Hallinnon toiminta noudattaa yleisiä sääntöjä, jotka ovat vakaita ja voidaan oppia
7. Jokaisella virastolla ja viranhaltijalla on selkeästi säädöksiin määritellyt tehtävät ja tehtäväkuvat

Meier ja Hill (2005: 53–64) kuitenkin painottavat, että verkostomaisen työskentelytavan kasvu ja kompleksisten tehtävien ja prosessien käsittely haastavat byrokratiaa hallinnon muotona. Myös uusi julkisen johtamisen malli haastaa byrokraattista hallintomallia, sillä siinä viranomaisen palveleva rooli nähdään keskeisemmäksi. Stenvall (2005) painottaa, että ehkä byrokratia syvärakenteena ohjaa suomalaista julkishallintoa silti enemmän kuin muodikkaat uuden julkisen johtamisen periaatteet (NPM) tai hallinta-ajattelu, jonka kanssa regiimiteoria on läheinen. Vuori (2006) perustelee byrokratian olemassaolon oikeutusta ja tarpeellisuutta todeten, että ”*byrokratia ei kiduta, vaan se vapauttaa*”. Italian julkista hallintoa tarkastelleen Tomon (2019) näkemyksen mukaan Italian julkinen hallinto edustaa edelleen byrokratian hallintomallia huolimatta NPM-mallin periaatteiden mukaan tehdyistä uudistuksista.

4.1.2 Byrokratian hyödyt mahdollistavan ideaalimallin kautta tarkasteltuna

Weberin (1978b) teorian ydintä eli ideaalityyppejä, joita hän kehitti ja käytti metodisena työkaluna, voidaan edelleen käyttää yhteiskunnan sosiaalisen toiminnan ymmärtämiseksi. Ideaalityypit ovat malleja, jotka on puhdistettu kaikesta satunnaisuudesta. Tästä syystä ideaalityyppi on hyödyllinen erityisesti silloin, kun sitä käytetään vertailutyökaluna ja kun sen kautta tehdään todellisuutta ymmärrettäväksi. (Burrell ja Morgan 1979: 175; Vartola 1979: 88; Giddens & Merton 1982: 81;

Ahonen 1989: 48.) Vartolan (1979: 88) mukaan hallintoa ei voida selittää ymmärtämättä sitä ja ymmärtäminen saavutetaan vasta käsittämällä hallinnon toiminnan merkitys (Kujala 2019 [artikkeli 1]).

Byrokratian ideaalimallin ominaisuuksia Weberin (1978b: 973) mukaan ovat täsmällisyys, nopeus, selkeys, tietoisuus menneestä kehityksestä, jatkuvuus, harkintavalta, yhtenäisyys, tiukka käskynalaisuus ja kitkatekijöiden sekä materiaali- ja henkilökustannusten vähentyminen. Adler (1999: 42–44) määrittelee mahdollistavan byrokratian olevan 1) suunnittelun osalta sellainen, jossa hallinto tekee laaja-alaista yhteistyötä eri ryhmien kanssa, 2) rakenteen osalta senkaltaisia systeemejä luova, millä toimien toteuttajat voivat itse kontrolloida työtänsä raskaiden valvontamekanismien sijaan ja 3) toimeenpanon osalta ratkaisuhakuinen, jolloin valvontaa tehdään yhteisvastuullisesti ja myös hallinto oppii virheistään.

Hallinto tarvitsee Weberin mukaan hallintaa, koska käskyvallan on aina oltava jonkun käsissä (Salminen & Kuoppala 1983: 34; Ahonen 1989). Hallinta on yksi vallan muodoista, ja sen taloudellinen merkitys on huomattava. Weberin määrittelyn mukaan valta liittyy siihen todennäköisyyteen, että toimija on sosiaalisessa suhteessa sellaisessa asemassa, jossa voi toteuttaa oman tahtonsa vastustuksesta huolimatta. Hallinta liittyy siihen todennäköisyyteen, että tietty henkilöryhmä toteuttaa annettua käskyä. (Salminen & Kuoppala 1983: 34.) Byrokratian vahvuutena onkin juuri radikaalienkin muutosten mahdollistaminen, sillä hallinnon muutokset tapahtuvat yleensä pitkällä ajanjaksolla. Byrokratialle ominaisia muutoksia mahdollistavia asioita ovat muun muassa hierarkia, joka takaa vastuullisuuden, ammattipätevyydet, joita arvostetaan, ja yleisten ohjeiden noudattaminen, joka tuo pysyvyyttä ja vakautta organisaatioiden toimintaan. (Meier & Hill 2005; ks. Weber 1978a: 220–223; Vartola 1979; Salminen & Kuoppala 1983.)

4.1.3 Tunnistettuja byrokratian haittatekijöitä

Byrokratian on toimittava demokraattisessa yhteiskunnassa palvelijana, mutta ongelmaksi on muodostunut hallinnon byrokraattisuus ja hallinnon kasvu (esim. Salminen 2002: 41, 224). Byrokratian kasvu on tiedostettu jo pitkään, ja kasvun seurauksena rakenneteoreetikot (Merton 1968) ovat tunnistaneet byrokratian haittatekijöiksi muun muassa tiukan sääntöjen noudattamisen, johtajien toimintaa, yksilöiden persoonallisuutta ja yhteiskuntaa sekä rationaalisuutta koskevia ominaisuuksia. Lisäksi Adler (1999: 42–44) tunnistaa pakottavan hallinnon ominaisuuksien kautta byrokratian haittatekijöiksi seuraavia asioita: 1) hallinnon toiminnan suunnittelua tehdään vain yhden alan asiantuntijoiden voimin ja hyvin suunniteltua ei koskaan koeta olevan tarvetta uudistaa, 2) rakenteen osalta ajattelun, että

järjestelmät ovat ohjeita, joita pitää noudattaa ehdoitta eikä niitä voi kyseenalais-
taa ja 3) toimeenpanon osalta kapeat ja erikoistuneet osaamisalueet sekä ylhäältä
alas tapahtuvan kontrollin.

Maaseutuhallinnon kannalta tiukka sääntöjen noudattaminen on haittatekijä, joka
vaikeuttaa yrittäjälle annettavaa palvelua muun muassa yritystukihakemuksen
valvonta- ja maksatusvaiheessa. Tällöin on mahdollista, ettei tilanteessa voida ot-
taa huomioon muuttuneiden olosuhteiden, toimintaympäristön tai asioiden eri-
tyispiirteiden merkitystä. Viranomaisen saattaa esimerkiksi hylätä maksatuksessa
jääkaappipakastimen, koska suunnitelmissa lukee jääkaappi (ks. Kujala, Virkkala
& Lähdesmäki 2021 [artikkeli 3]) ja samalla unohtaa tukiin liittyvän harkinnanva-
raisuuden tulkitessaan asioita oikeiksi tai vääriksi (Uusitalo 2009b). Tällöin sään-
nöt muodostuvat rationaalisen toiminnan esteeksi. Lopulta tiukka sääntöjen nou-
dattaminen häiritsee organisaation tavoitteiden saavuttamista ja voidaan puhua
teknisestä virkamiehestä ja paperisotabyrokratiasta (Merton 1968: 253–254; Sal-
minen & Kuoppala 1983: 40; Kujala 2019 [artikkeli 1]). Adler ja Borys (1996: 66)
siteeraavat Gouldneria (1954), jonka mukaan edustuksellinen (*representative*) by-
rokratia vallitsee, kun säännöt palvelevat sekä johtajien että työntekijöiden etua,
kun taas rangaistuskeskeisessä byrokratiassa säännöt ovat keinoja sen legitimoi-
miseksi, että toisella osapuolella on oikeus sanktioida toista osapuolta konfliktiti-
lanteissa. Tämä näkyy Euroopan unionin maaseutupolitiikan hallinnossa, kun
säännöt, jotka on alun perin suunniteltu välineeksi, muuttuvat itseisarvoksi, jol-
loin sääntöjen noudattamisesta itsessään tulee tavoite (Kujala 2019 [artikkeli 1]).

Johtamiseen byrokratian ei-toivottuja seurauksia voi aiheuttaa johtajien sitoutu-
minen hallinnollisiin rakenteisiin ja niiden vaatimuksiin, jolloin rakenteet rajoit-
tavat ja estävät johtajia toimimasta tavoitteellisesti. Organisaatioiden menestyessä
ja kasvaessa johtajat voivat entistä enemmän kiinnittää huomiota organisaatioi-
den ylläpitämiseen tehtävien hoitamisen sijaan. Tämä vähentää tehokkuutta ja ra-
tionaalisuutta. Organisaatiot voivat myös olla kyvyttömiä korjaamaan virheitään,
joiden ei-toivotut vaikutukset ovat olennainen osa organisaation tasapainoa yllä-
pitävää järjestelmää. (Harisalo 2008: 134.)

Yksilöiden persoonallisuuteen liittyvät byrokratian ei-toivotut seuraukset voivat
ilmentyä asiakkaan persoonattomana kohteluna silloin, kun viranomaisen tulisi
ottaa huomioon asiakkaiden erilaiset tarpeet. Toisaalta toinen persoonallisuuteen
liittyvä ei-toivottu seuraus byrokraattisissa organisaatioissa voi olla yksilöiden
luonnollinen halu vastustaa muutoksia ja halu määrittää omat tehtävänsä mah-
dollisimman tarkoin. Tällöin organisaatio voi pahimmillaan tehdä ihmisistä tehot-
tomia, haluttomia ja voimattomia. (Merton 1968: 254–258; Harisalo 2008: 136.)

Persoonaton kohtelu näkyy maaseutuhallinnossa ennen kaikkea tuensaaajia koskevissa valvonta- ja maksatuskäytännöissä siten, että yrittäjät asemoidaan ohjeiden noudattajaksi ja valvonnan kohteiksi (Kujala 2019 [artikkeli 1]).

Yhteiskuntaa koskevia byrokratian ei-toivottuja seurauksia on sääntelyn kasvu ja siitä aiheutuva osaamisvaatimuksen kasvu, mikä johtaa asiantuntijavallan vahvistumiseen ja poliittisen vallan vähenemiseen. Sääntelyn lisääntyessä vaadittavan tiedon määrä voi kasvaa niin suureksi ja yksityiskohtaiseksi, että poliitikot eivät pysty sitä hallitsemaan. Tällöin on vaarana, että byrokratia autonomisoituu ja alkaa elää omaa elämäänsä. (Vartola 1979: 149; Smith 1988: 44.)

Rationaalisuutta koskevia ei-toivottuja seurauksia on tavoitteiden ja keinojen tärkeysjärjestyksen muuttuminen, jolloin tavoitteista tulee keinoja ja keinoista tavoitteita (Merton 1968: 253). Weber erotti sosiaalisen toiminnan tavoiksi arvorationaalisuuden ja päämäärärationaalisuuden (Weber 1978a: 25–26; Ahonen 1989). Arvorationaalisesti toimittaessa keinot ovat alisteisia tavoitteille, joita arvioidaan erilaisin kriteerein, kuten arvojen, etiikan ja oikeudenmukaisuuden perusteella. Päämäärärationaalisuus on puolestaan välineellistä rationaalisuutta, jolloin keinoista tulee itseisarvo, jota ei tarvitse perustella millään arvoväitteellä. (Weber 1978a.) Tämän seurauksena muodostuu niin sanottu byrokratian rautahäkki.

Byrokratian rautahäkissä maaseutuohjelmien yritystukien toimeenpanoon liittyvä harkinnanvaraisuus alistuu tiukalle lakien, asetusten ja määräysten noudattamiselle (Uusitalo 2009b). Mäki (2019: 31) korostaa, että puhdas rationaalisuusoletus on korvautunut sittemmin oletuksella toimijoiden omasta roolista ja valinnasta, joka korostaa organisaatioiden institutionaalista muotoa ja sen kulttuurisidonnaisuutta. Organisaatiot eivät aina toimi alkuperäisen, niiden synnyn aiheuttaman rationaalisuusoletuksen pohjalta, vaan muuntuvat omien intressiensä, kompetenssinsa ja valtansa puitteissa (Mäki 2019: 31). Alhon (2020) tekemän tutkimuksen mukaan työyhteisön sosiokulttuurisen ympäristön paineet vaikuttavat organisaatioiden päätöksentekoon. Byrokraattista kunnianhimoa tyydyttääkseen yksilöt tekevät yleisesti hyväksytyjä päätöksiä pitääkseen työyhteisön tyytyväisenä. Toisaalta päätöksentekijät pyrkivät byrokraattista kunnianhimoa tyydyttääkseen muokattamaan päätöksentekoaan sosiokulttuurisen ympäristön odotuksia vastavaksi. Kansainvälisen vientiyrityksen ja julkishallinnon hallintoyksikön väliltä ei tältä osin löytynyt tilastollisesti merkitseviä eroja, vaikka tutkijan ennakkokäsitys oli päinvastainen. (Alho 2020.)

4.1.4 Byrokratian purkua maaseutuhallinnossa

Maaseutuhallinnon toimintoihin liittyvä byrokratia kasvoi kansallisesti Suomen liittyessä Euroopan unioniin 1995 (Kujala 2019 [artikkeli 1]). Byrokratiaa on yritetty purkaa viranomaisten ja sidosryhmien voimin pitkän aikaa Suomen hallitusohjelmissa (esim. Valtioneuvosto 1982; Valtioneuvoston kanslia 2015). Maaseutuhallinnossa Suomelan (2008) ja Kivikon ym. (2009) byrokratian purkuselvitykset olivat ensimmäisiä pyrkimyksiä poistaa byrokratian aiheuttamia ongelmia maaseutuohjelmien yritystukien jakamisessa. VTV:n jälkiseurantaraportissa syksyllä 2016 (Männikkö & Paajanen 2016) todetaan kaikista purkuyrityksistä huolimatta Suomen maatalouden tukihallinnon olevan poikkeuksellisen monimutkainen ja raskas hallinnollisen taakan näkökulmasta.

Etelä-Savossa on purettu maatiloja ja maaseutuyrityksiä koskevaa byrokratiaa monen toimijan kanssa yhteistyössä toteutetussa hankkeessa, jossa on etsitty hyödyllisiä byrokratian muotoja (ProAgria 2017). Maatalouden kannattavuuteen liittyvä Karhisen (2019) selvityksen lopputulemana oli, että tarvitaan byrokratian purkamisen tavoitteita. Evira (MMM & Evira 2017) toteaa, että *”käsitteellisesti nykyisin epätoivotuksi koettu byrokratia-sana on aikanaan merkinnyt myös laadun varmistamista”* ja korostaa, että vireillä olleessa elintarvikelain kokonaisuudistuksessa ministeriön tavoitteena on luoda mahdollistavaa lainsäädäntöä, joka keventäisi toimijoiden ja valvontaviranomaisten hallinnollista taakkaa elintarviketurvallisuutta vaarantamatta. Sääntelytaakan kohdentumista, sääntelyn toimeenpanoa ja lainvalmisteluprosesseja koskevia kehittämissuunnitelmia on tehty sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen -hankkeessa (Rantala ym. 2018), jonka työtä on jatkanut innovaatiomyönteinen sääntely -hanke (Salminen ym. 2020).

4.1.5 Näkemyksiä Euroopan komission toiminnasta byrokratiaan liittyen

Summa-Pollit (2014) tarkastelee Euroopan komission työskentelytapoja ja toteaa, että verrattuna Suomen valtioonhallintoon komissio on organisaatio, joka korostaa vahvasti lakien ja normien noudattamisen tarvetta. Komission toimintatavat perustuvat yksityiskohtaisiin, kirjallisesti esitettyihin ja muodollisen prosessin kautta hyväksytyihin sääntöihin, joiden avulla hallintokäytäntöjä pyritään yhtenäistämään. Satojen artikloiden henki ja periaatteet ovat kaikkien viranhaltijoiden tiedossa, vaikka ”rivivirkamies” tuskin on tutustunut kaikkiin henkilöstöasetuksen pitkälti yli sataan artiklaan.

Monet EU:n epäilijät luonnehtivat Summa-Pollitin (2014: 98) mukaan EU:n virkamieskulttuuria byrokraattiseksi, jäykäksi ja joustamattomaksi. Summa-Pollitin

(2014: 91) mukaan ”komission hallintokulttuurin ymmärtämisen kannalta keskeisiä periaatteita ovat erityisesti henkilöstöasetuksessa säädettyt lojaalisuusvelvoite, sananvapaus ja eettiset säännöt sekä näihin perustuvat säännöt väärinkäytösten ilmiantamisesta.” Hän korostaa, että komission pitkän ja vaativan avoimeen kilpailuun perustuvan rekrytointiprosessin kautta uudet viranhaltijat sosiaalistetaan instituution kulttuuriin ja arvoihin, minkä kautta tullaan heimon jäseneksi.

Summa-Pollit (2014: 90, 95) pohtii kysymystä virkamiesvallasta komissiossa kahden näkökulman kautta: toisaalta yksittäisillä virkamiehillä tai komission yksiköillä voi olla liikaa poliittisista päättäjistä riippumatonta valtaa eli autonomiaa, tai toisaalta komissiolla toimielimenä voi olla liikaa poliittisista päättäjistä riippumatonta valtaa. Perusluonteeltaan komission organisaatio on funktionaalinen ja hierarkkinen: jokaisen yksikön tehtävät on tarkasti määritelty sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti. Hän korostaa, että komission organisaatorakenne on lähellä rationaalisen byrokratian ideaalityyppiä, lukuun ottamatta komissiota johtavan kollegion asemaa. Huolimatta mittavista komission hallinnon uudistusohjelmista Summa-Pollit (2014: 104) toteaa, että ”uudistusprosessissa tuloksellisuutta, palveluhenkisyyttä ja hajautettua vastuuta korostava NPM-tyyppinen ajattelu jäi toiselle sijalle verrattuna aivan toisista lähtökohdista nousevan, ensisijaisesti kontrollin tehostamiseen tähtäävän ajattelun rinnalla.”

4.2 Regiimateoria

Toimintatapojen laajamittaisen kehittämisen tarve nykyisenkaltaisen julkisen hallinnon osalta on tunnustettu jo pitkän aikaa. Kaunismaa ym. (2021) korostavat, että sekä toimintaympäristön että hallinnon sisäisen monimutkaisuuden lisääntyminen haastavat hallinnon rakenteita ja toimintaa, jotka on luotu pääasiassa edellisten vuosisatojen aikana. Muutoksen tarvetta korostavat heidän mukaansa jatkuvien kriisien ja ongelmien ratkaiseminen, mutta myös tarve tarttua uudenlaisiin mahdollisuuksiin yhteiskunnan kehittämisessä.

Nykyaikainen demokraattinen hallinto edellyttää Meierin ja Hillin (2005) mukaan demokratiaa tukevaa byrokratiajärjestelmää, koska vain tehokas ja toimiva byrokratia voi tuottaa sellaista kapasiteettia, että politiikassa voidaan vastata demokratian mukaisesti päätöksistä ja niihin liittyvistä transaktiokustannuksista. Ongelmana heidän mukaansa kuitenkin on se, että pirstaleisessa poliittisessä systeemissä byrokratiasta tulee itsestään poliittinen instituutio, joka pyrkii yhdistämään poliittista valtaa toimintapolitiikkojen tukemisessa ja niiden toimeenpanossa. Vartola (1979) on myös todennut, että täydelleen kehittynyt byrokratia on tehokas

vallan väline ja siten tehokas yhteiskunnallisten muutosten aikaansaaja. Hän korostaa kuitenkin, että mitä suurempi byrokratian yhteiskunnallinen merkitys on, sitä vaikeampaa on puuttua sen rakenteisiin ja sitä autonomisempi se on suhteessa hallintaan ja yleensä yhteiskuntaan.

4.2.1 Hallinnan kautta regiimateoriaan

Hallinnan (*governance*) käsite laajentaa perinteistä päätöksentekoon keskittyvää poliittisen toiminnan kenttää. Hallinnan yhteydessä tarkastellaan kolmea asiaa: ketkä toimivat yhdessä, miten eri organisaatiot tekevät yhteistyötä ja miten yhteistyötä ylläpidetään hallinnan sosiaalisten prosessien muuttuessa. Näitä osatekijöitä voidaan tutkia regiimateorian viitekehyksen avulla (Kainulainen 2000; Katajamäki 2007).

Rhodes (1996) määrittelee kuusi erilaista käyttöä hallinnan käsitteelle. Hallinta voi tarkoittaa: 1) uutta tapaa julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä tuottaa palveluita, 2) hyvää hallintokulttuuria, 3) uutta julkisjohtamista, 4) hyvää hallintaa, mikä tarkoittaa muun muassa tehokasta julkista palvelutarjontaa, 5) uutta kybernetiikan järjestelmää, mikä mahdollistaa itseohjautuvan hallinnon ja 6) itseohjautuvia verkostoja.

Hallinnan tarkastelu uuden julkisjohtamisen (New Public Management) mukaisena on Rhodesin (2000) näkemyksen mukaan relevanttia, koska ohjaus (*steering*) on keskeistä NPM:n analyysissä ja ohjaus on synonyymi hallinnan käsitteelle. Uusi julkisjohtaminen edistää toisaalta yritysmäisiä johtamistapoja julkishallinnossa, ja toisaalta se edistää julkisten palveluiden yksityistämistä ja samalla kuluttajien valintaa. Tavoitteena näillä toimenpiteillä on byrokratian vähentäminen. (Rhodes 1996: 655.) Meier ja Hill (2005) kokevat, että uusi julkisjohtaminen ei ole kyennyt juuri lainkaan haastamaan byrokratiamaalia, koska toimintojen ulkoistaminen on muun muassa tuonut mukanaan vaikeasti hallinnoitavat sopimusmenettelyt. Tämänkaltainen työ ei heidän mukaansa houkuttele hallintoon luovia, riskinottohaluisia yksilöitä, joita uusi julkisjohtaminen tavoitteli. Malli on heidän mukaansa myös korvannut julkisen hallinnon byrokratiata yksityisen sektorin byrokratialla, jota ei myöskään koeta yksinkertaiseksi.

Rhodes (2000) korostaa, että verkostot ovat hallintakäsitteen analyttinen ydin. Poliitiikkaverkostot (*policy networks*) ovat luonteeltaan lähellä regiimateorian mukaisia toimintamalleja. Poliitiikkaverkoston konsepti tarjoaa työkaluja valtion ja yhteiskunnallisten etujen välisten suhteiden ja vuorovaikutusten kuvaamiseen, luonnehtimiseen ja typologisointiin (Vihinen 2001: 27). Rhodes (2007) painottaa, että julkishallinnossa hallinta perustuu verkostomaiseen hallintorakenteeseen.

Politiikkaverkostojen avulla voidaan parantaa toimintapolitiikan hyväksyntää ja lisätä sen sääntelyn mukaisuutta. Politiikkaverkostot kasvattavat osaamista ja tiedonmäärää ongelmien ratkaisussa, koska ne tuovat yhteen sellaiset politiikan valmistelijat, toimeenpanijat ja politiikan sidosryhmät, joilla on yhteinen kiinnostuksen kohde. (Rhodes 2007.) Meier ja Hill (2005) pitävät myös politiikkaverkostoja tärkeänä politiikkavälineenä byrokratian rinnalla ja arvioivat niiden säilyvän tulevaisuudessakin. Toimivien politiikkaverkostojen olemassaolo on Saartenojan (2004: 87) mukaan regiimin syntymisen edellytyksenä, kun taas regiimien ylläpidon edellytyksenä on pitkäjänteisen sosiaalisen pääoman syntyminen ja uusintaminen. Regiimiteorian tapaan verkostoissa yhteistyön perustana on toimijoiden keskinäinen riippuvuus, jolloin yhteistyösuhteen jatkuvuus ja vakaus on toivottavaa molempien osapuolien kannalta (Saartenoja 2004: 86).

Regiimiteoria voi parhaimmillaan vastata byrokratiamallin haasteeseen byrokratian autonomiasta. May ja Jochim (2013) korostavat, että kun regiimin muodostaminen aloitetaan ongelman määrittelyllä, se mahdollistaa lakien, sääntöjen ja hallinnollisten toimien erilaisten yhdistelmien tarkastelun. Tavoitteena on tällöin löytää kokonaisuus, joka yhdessä muodostaa parhaiten toimivan järjestelmän ongelman ratkaisemiseksi. Kuhmosen (2018a: 850) mukaan ongelman asettelu, ongelman kehystäminen ja ongelman ratkaisu voidaan koota monella tavalla, ja silti regiimit voivat toteuttaa poliittista järjestelmää taaten niille toiminnan oikeutuksen. Regiimiteoriaan kuuluu keskeisesti pyrkimys politiikan kompleksisuuden ymmärtämiseen, sillä instituutiot ja toimijat ovat mukana hyvin monimutkaisessa vuorovaikutussuhteiden verkossa (Saartenoja 2004: 85). Ongelman määrittely on Wilsonin (2000: 254) mukaan demokraattisesti yhteistyössä päätettävä asia, koska ei ole objektiivista kuvausta tilanteesta, vaan voi olla vain kuvauksia ihmisten kokemuksista ja tulkinnoista. Ongelmien määrittelyssä kysymys on vaihtoehtojen tunnistamisesta. Samalla ongelman määrittely on Wilsonin (2005) mukaan strateginen valinta, koska ryhmät, yksilöt ja hallinnon toimijat tarkoituksella ja tietoisesti määrittelevät asioita edistääkseen heidän suosimia toimintatapoja. Poliitiikan yhteydessä puhutaan niukkojen resurssien jakamisesta sekä yrityksestä löytää yhteisiä päämääriä (Kainulainen 2000).

4.2.2 Mitä regiimit ovat?

Regiimin käsitteen on ottanut alun perin käyttöön Clarence N. Stone (1993) tutkiessaan Atlantan kaupungin päätöksentekoa. Hän havaitsi kaupungin menestymisen johtuneen yksityisten yritysten ja kaupungin hallinnon yhteistyöstä poliittisen ohjelman toimeenpanossa. Hän nimesi tämän epävirallisen kumppanuuden

regiimiksi. Regiimiteoria on vakiintunut kaupunkitutkimuksen lisäksi myös muun muassa politiikan tutkimukseen (Wilson 2000: 255; May & Jochim 2013: 428).

Kuhmonen (2018a) määrittelee politiikkaregiimin olevan mesotasoinen, ongelmiin liittyvä, dynaamisesti vakaa ja moniulotteinen hallintojärjestely, joka koostuu asiakohtaisista ja institutionaalisista elementeistä. May ja Jochim (2013: 428) määrittelevät politiikkaregiimit hallinnon järjestelyiksi, joiden avulla pyritään asetettujen politiikkaongelmien ratkaisuun. Regiimi koostuu heidän mukaansa ideasta, institutionaalisista järjestelyistä ja sidosryhmien odotuksista. Sheingate (2012) painottaa, että regiimi sisältää yhteisesti jaetun ymmärryksen ongelmista ja tavoitteista, viranomaissäännöistä, tiedontuotannosta sekä ryhmän, joka tarjoaa tukea (tai vastustusta) ryhmälle. Regiimi on rakennettava yhteisillä päätöksillä, sillä se ei synny itsestään. Regiimissä on kysymys osapuolten yhteisen toiminnan tuottamasta lisäarvosta sekä luottamuksen ja vuorovaikutuksen laadun kasvattamisesta (Bouckaert 1993; Katajamäki 2016: 53). Wilson (2000) erottaa regiimin yhtenä ulottuvuutena vallan hajaantumisen regiimin sisällä erilaisiin yhteistyöjärjestelyihin. Mossberger ja Stoker (2001: 812) korostavat, että regiimin sisäinen dynamiikka voidaan ymmärtää sosiaalisesti vallan tuotannon malliksi. Valta pyritään etsimään regiimin kautta voimana toimia (”power to”) eikä toisten osallisten sosiaalisena kontrollina (”power over”). Tämä tuottava sosiaalinen valta mahdollistaa tehtävien hoidon tehokkaasti (Kainulainen 2000: 293).

Regiimi on Saartenojan (2005) mukaan enemmän kuin siinä mukana olevien yksilöiden summa. Se luo kannustavan ja merkityksellisen ilmapiirin, jossa yksilöt toimivat ja johon uudet toimijat voidaan sisällyttää. Regiimiteorian vahvuus on sen kokonaisvaltainen tutkimuskehikko, jonka avulla voidaan johtaa yhteiskunnallisesti merkittäviä johtopäätöksiä. Regiimiteorian puutteena voidaan pitää sen ”jäykkyyttä” eli kyvyttömyyttä sisällyttää analyysiin institutionaalisen toimijakentän ulkopuolisia, nopeastikin vaihtuvia toimijoita ja verkostoja. Regiimianalyysin selityskyky riippuu Kainulaisen (2000: 297) näkemyksen mukaan siitä, kuinka hyvin tutkija kontekstualisoi regiimiteorian tarkastelemaansa kohteeseen.

Kuhmonen (2018a) painottaa, että regiimit ovat olemassa mesotasolla, mutta ne ovat herkkiä makro- ja mikrotasojen muutoksille. Mesotason käsite tarkoittaa tässä tutkimuksessa ohjelmatason operationaalista toimintaa, jolloin keskiössä on julkisen hallinnon ja muiden organisaatioiden vuorovaikutus. Mesotasolla tehdään päätökset toimintapolitiikan tavoitteista ja toimeenpanon välineistä (Howlett 2009). Mesotason lisäksi regiimiteorian kautta voidaan hahmottaa yhteiskunnallinen makrotaso, jossa poliittiset ja taloudelliset resurssit yhdistyvät ja analyysissä keskitytään laajempiin kysymyksiin vallanjaosta nyky-yhteiskunnassa (Rho-

des 2000: 29). Makrotasolla tehtävät valinnat yleisistä politiikan tavoitteista ja toimeenpanon linjauksista rajoittavat mesotason toimintaa. Mesotason valinnat puolestaan rajoittavat mikrotasoa, jossa tehdään konkreettiset politiikkavälineiden kohdentamiset. (Howlett 2009.) Regiimateoria tarjoaa siten tarkastelun makrotasolle saakka, mihin politiikkaverkoston analyysi ei ulotu (Vihinen 2001: 29).

Maaseudun kehittämisen yritystukijärjestelmä on kuvattu politiikkaregiiminä kuviossa 2 (ks. luku 3.4) Kujalan, Virkkalan ja Lähdesmäen (2021 [artikkeli 3]) tulkitsemana. Yritystukijärjestelmä pyrkii vastaamaan maaseudun elinvoimaisuuden haasteeseen eli ongelmiin maaseudun taloudellisessa ja sosiaalisissa rakenteissa (Kuhmonen 2018b). Regiimateorian avulla tarkastellaan, kuinka maaseutupolitiikka voi edistää yritystukijärjestelmän toimeenpanon mahdollisuuksia siten, että se parantaa yritystukiin liittyvän toimintapolitiikan oikeutusta, johdonmukaisuutta ja kestävyyttä. Samalla regiimi-ajattelu edistää laajennettua käsitystä politiikan toimeenpanosta, kun huomio kiinnitetään toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen sekä toiminnan kollektiiviseen organisointiin (ks. May & Jochim 2013). Regiimateoriaan perustuvan tutkimuksen kohteina eivät ole organisaatiot sinällään, vaan se, miten organisaatiot luovat tavoitteellisia yhteistyömuotoja (Mossberger & Stoker 2001). Näin ollen organisaatioiden ja toimijoiden dynaamista yhteistyötä ja vuorovaikutusta korostetaan yritystukijärjestelmän muodostamisessa. Suhteiden monimutkaisuuden vuoksi ne voivat joko parantaa tai rajoittaa toimintaa.

Jos regiimin halutaan olevan elinkelpoinen, sen on kyettävä aktivoimaan voimavaroja, jotka ovat oikeassa suhteessa sen tärkeimpään poliittiseen ohjelmaan. Poliittinen johtajuus on luovaa poliittisen valinnan harjoitusta, mikä sisältää kyvyn järjestää resursseja niin, että vaikeiden ja epäruutiinomaisten tavoitteiden saavuttaminen on mahdollista. (Stone 1993.) Legitimiteettikriisi syntyy, kun poliittiset johtajat haastavat olemassa olevan hallinnon järkevyyden ja menettävät luottamuksensa järjestelmään vakuuttaen ihmiset siitä, että vaihtoehtoisia järjestelmiä on olemassa (Wilson 2000: 265). Howlett (2009) korostaa, että onnistunut politiikan suunnittelu edellyttää, että politiikan tavoitteet ja välineet ovat johdonmukaisia. Johdonmukaisuuden puute ilmenee sekavina viesteinä mahdollisille kohderyhmille – esimerkiksi yrittäjille – heidän huoliensa tärkeydestä, mikä samalla rajoittaa politiikkatoimien vaikutusta (North & Smallbone 2006; May & Jochim 2013). Poliitikalla voidaan jopa heikentää hallintoa muuttamalla kannattajia vastustajiksi. Näin voi käydä, mikäli politiikka ei saavuta julkista tarkoitustaan tai politiikalla on kielteisiä, tahattomia sivuvaikutuksia. (May & Jochim 2013.) Sheingate (2012) korostaa, että regiimin legitimiteetti ja johdonmukaisuus

ovat tärkeitä tekijöitä sen kestävyuden selittämisessä. Hän pitää kestävyuden säilyttämistä luovana prosessina, jossa toimijoiden on kohdattava muuttuvia vaatimuksia (ks. Stone 1993).

Regiimi tutkimuksen analyysiyksikkönä mahdollistaa Kuhmosen (2018a) mukaan useiden teorioiden ja menetelmien hyödyntämisen tutkittaessa regiimin eri tasojen vuorovaikutusta, regiimin ominaisuuksia ja eri toimijoiden roolia regiimissä. Kahila (1997) ja Saartenoja (2004) ovat käyttäneet regiimiteoriaa alueellisen kehittämisen ja elinkeinopolitiikan tarkastelussa. Heidän mukaansa regiimiteorian perusidea on hallinnollisen, rakenteellisen ja toiminnallisen monimuotoisuuden huomioonottaminen. Sheingate (2012: 2) analysoi uutta ruokajärjestelmää politiikkaregiiminä. Hän yhdistää tutkimuksessaan organisatorisen sosiologian institutionaalisen työn käsitteen ja toimijoiden luovan kokeilun. Kuhmonen (2018a) tarkastelee Euroopan yhteistä maatalouspolitiikkaa regiiminä ja korostaa, että CAP toimijoineen ja järjestelyineen näyttää olevan hyvin vahvasti institutionalisoitunut järjestelmä, mutta samalla dynaamisesti vakaa poliittinen järjestelmä.

4.3 Neoendogeeninen maaseudun kehittäminen perusteena paikkaperustaiseen kehittämiseen

Neoendogeeninen maaseudun kehittämissuuntaus syntyi, kun endogeenisen ja eksogeenisen maaseudun kehittämismallit eivät enää riittäneet tarjoamaan teoreettista selitysvoimaa maaseudun kehityksestä (Ray 2006; Atterton ym. 2011; Bock 2016; Bosworth ym. 2016; Gkartziros & Lowe 2019; Lowe ym. 2019). Eksogeenisen kehittämisen mukaisissa malleissa maaseutualueet ovat riippuvaisia ulkoisista investoinneista ja kaupunkikeskuksista. Kehittämistyö tapahtuu eksogeenisen mallin mukaan ylhäältä alaspäin (Atterton ym. 2011; Lowe ym. 2019). Suomessa kiinnitettiin 1970-luvulle saakka huomio eksogeenisiin tekijöihin, jolloin korostettiin kasvukeskusten ja kaupunkien merkitystä ja maaseutu samaistettiin maataloustuotantoon. Paikallisyhteisöt nähtiin tuolloin lähinnä kehittämisen kohteina. (Hyyryläinen ym. 2011.) Endogeenisen kehityksen mallit puolestaan korostavat alhaalta ylös –näkökulmaa, jolloin paikallisyhteisöt nähdään oman alueensa rakentajina (Lowe ym. 2019). Endogeeninen kehitysmalli korostaa maaseutualueiden omaa potentiaalia, kuten luonnonvarojen käyttöä ja sosiaalista pääomaa. Sen lisäksi endogeenisessä kehittämisessä nousee esille paikallistuntemuksen käyttö, yrittäjäyys ja maaseudun monimuotoisuus. (Kujala, Luoto & Virkkala 2019 [artikkeli 2].)

Neoendogeeninen kehittäminen on paikkaperustainen ja monialainen lähestymistapa maaseudun kehittämisen hallintaan. Siinä hallintoa lähestytään ajatellen,

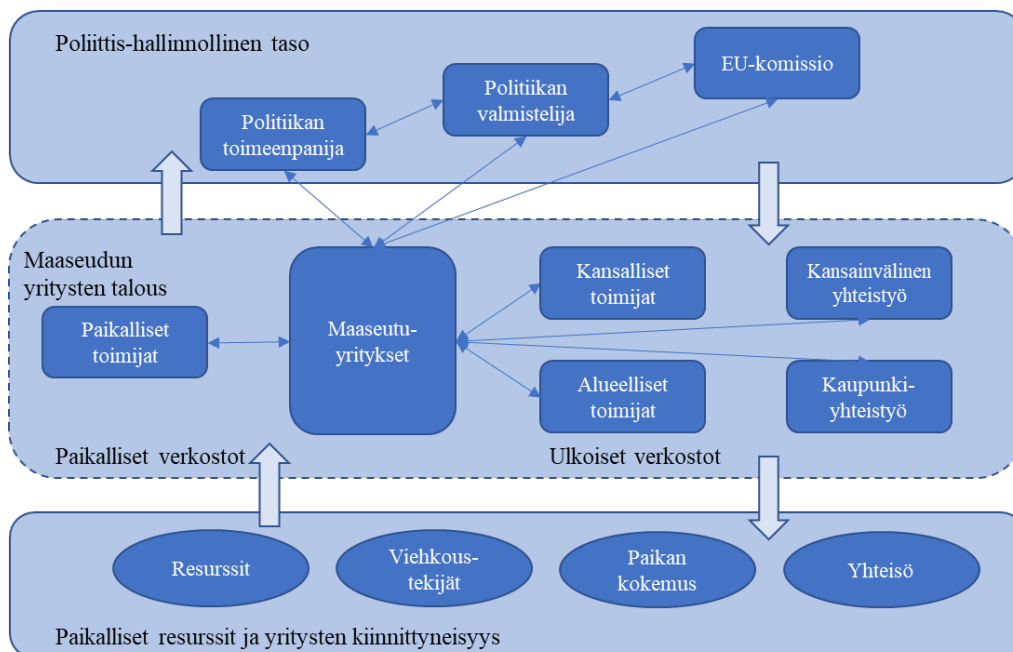
kuinka asiat toimivat ja havainnoiden, miten tiedon tuotanto tapahtuu verkostoissa. Samalla se merkitsee valtasiirtoa pois keskitetysti määritellystä ylhäältä alas -politiikasta kohti paikallista toimintaa. (Copus ym. 2011; Gkartzios & Lowe 2019; Lowe ym. 2019.) Paikkaperustaisen politiikan vahvuutena Beerin ym. (2020) mukaan on keskittämiseen liittyvän poliittisen ja byrokraattisen taakan vähentäminen. Paikkaperustainen politiikka on keskeinen osa EU:n koheesiopoliittikkaa (Barca ym. 2012). Paikkaperustaisessa politiikassa valtion tehtävänä on Shucksmithin (2009: 6) mukaan aktivoita toimenpiteitä, innovaatioita, ponnisteluja ja kestävyyttä. Myös OECD:n (2016: 141) raportissa: *“Understanding rural economies, in OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive societies”* korostetaan paikkaperustaisen politiikan merkitystä ja nähdään maaseutualueet mahdollisuuksien paikkoina ja taloudellisen tehokkuuden rakentajina siksikin, että alueet käyttävät lisääntyvässä määrin olemassa olevia resursseja uudella tavalla. Tehokas neoendogeeninen kehittäminen voi ratkaista pääoman paikallisen riittämättömyyden ja antaa maaseudulle mahdollisuuden hyötyä kaupunkien ja maaseudun välisistä riippuvuuksista (Bosworth & Bat Finke 2020).

Neoendogeenisen kehittämisen lähestymistapaa on käytetty eri konteksteissa maaseudun kehittämisessä, vaikkakin neoendogeenisen kehittämisen käsitteen tunnustetaan olevan vielä muotoutumassa (esim. Gkartzios ja Lowe 2019). Lowe, Murdoch ja Ward (1995) korostavat sisäisten ja ulkoisten voimien yhtäaikaista vaikutusta maaseudun kehittämisessä ja käyttävät verkostokäsitettä kuvaamaan neoendogeenisen kehittämisen lähestymistapaa. Myös Bosworth ja Atterton (2012) näkevät paikalliset ja ulkoiset verkostot merkityksellisinä neoendogeenisessä kehittämisessä. He tähdentävät lisäksi paikallisten yritysten aktiivisuuden merkitystä paikallisten resurssien käyttämisessä, mikä on tarpeen taloudellisen potentiaalain maksimoinnissa.

Neoendogeenisen kehittämisen mallia on sovellettu myös tarkasteltaessa useita maaseudun kehitykseen liittyviä erityiskysymyksiä. Schucksmith (2009) tutkii uusia maaseudun kehittämisen hallinnoinnin tapoja ja Atterton ym. (2011) tarkastelevat maaseudulle maahanmuuttajien perustamia yrityksiä. Gkartzios ja Scott (2014) tarkastelevat asuntopoliittikkaa maaseudun kehittämisessä ja ehdottavat että neoendogeenisellä lähestymistavan avulla voitaisiin nivoa asuntopoliittikka maaseudun kehittämisen teorioihin ja käytäntöön. Lowe ym. (2019) käsittelevät asiantuntijuutta maaseudun kehittämisessä ja Bosworth ym. (2016) tarkastelevat paikallista voimaannuttamista Leader-työn avulla neoendogeenisyyden kehikossa. Maaseudun sosiaalisia innovaatioita neoendogeenisessä kehityksessä puolestaan tutkivat Bock (2016), Dax ym. (2016), Bosworth ym. (2020) ja Nordberg, Mariussen ja Virkkala (2020).

Ray (2006) jäsentää neoendogeenisen kehittämisen lähestymistavassa kolme analyysitasoa, joiden avulla voidaan tarkastella maaseudun kehitykseen vaikuttavia tekijöitä. Tasot ovat alueen sisäinen taso (*intra-territorial plane*), alueiden välinen yhteistyö (*inter-territorial plane*) ja poliittis-hallinnollinen taso (*politico-administrative context*) (Ray 2006: 283). Rayn kolmitasoista jäsennystä ovat soveltaneet muun muassa Pykkänen ja Jumppanen (2016) tutkiessaan Leader-ryhmien kansainvälistä yhteistyötä neoendogeenisen lähestymistavan avulla.

Kujala ja Virkkala (2021 [artikkeli 4]) tarkastelevat CAP:n II-pilarin mukaista maaseudun yritystukijärjestelmän merkitystä maaseudun yritysten talouden kannalta neoendogeenisen kehittämisen avulla. Tulkinta koostuu Rayn (2006) mukaisesti kolmesta osasta (kuvio 5). Kuviossa esitettyjen kolmen tason väliset suhteet muodostavat neoendogeenisen tulkinnan maaseudun yritysten muodostamalle taloudelle.



Kuvio 5. Neoendogeeninen tulkinta yritystukipolitiikan vaikutuksesta maaseudun yritysten talouteen (Kujala & Virkkala 2021 [artikkeli 4])

Maaseudun yritykset ja niiden paikalliset ja ulkoiset verkostot sijoittuvat kuvion keskimmaiselle tasolle. Verkostomainen yhteistyö luo perustan maaseudun kehitykselle yritysten toimiessa kehityksen vetureina. Kuvion alimmainen taso kuvaa

maaseudun yritysten kiinnittymistä paikkoihin, joita luonnehtivat paikalliset resurssit, aineettomat viehkoustehtävät, paikan kokemus ja paikallinen yhteisö. Ylimmäinen taso koostuu EU-maaseutupolitiikan monitasoisesta hallinnosta, jonka yritystukijärjestelmässä muodostavat EU-komissio, kansalliset politiikan valmistelijat ja alueelliset politiikan toimeenpanijat.

Neoendogeenisen kehittämisen kolmijaon mukaan yrittäjät ovat eri tasolla hallinnon kanssa. Tämän tutkimuksen mukaan poliittis-hallinnollisen tason raja suhteessa yrittäjiin on maaseutuhallinnon käytännöissä vielä tiukka, vaikka EU:n maaseudun kehittämissä politiikat ovat siirtyneet paikkaperustaisempaan lähestymistapaan (Zasada ym. 2015; Vasta ym. 2019). Yrittäjien ja viranomaisten sijaitessa eri tasoilla mahdollistavan maaseutuhallinnon edellytykset eivät täysimääräisesti toteudu. Sen sijaan, jos yritystukijärjestelmä toimisi politiikkaregiiminä (ks. luku 3.4) mahdollistavan maaseutuhallinnon toiminnan edellytykset olisivat olemassa. Tällöin yrittäjät osallistuisivat viranomaisten kanssa tasa-arvoisesti maaseudun kehittämistyöhön.

5 TUTKIMUKSEN METODOLOGIA

Tämä tutkimus edustaa laadullista tutkimusta, joka pyrkii yleensä vastaamaan kysymyksiin mitä ja miten (Burrell & Morgan 1979; Patton 2015). Tutkimuksen aineisto koostuu puolistrukturoiduista teemahaastatteluista ja Suomen EU-jäsenyyden ajan maaseudun kehittämisohjelmien arviointiraporteista. Aineisto on purettu osiin ja koottu tuloksiksi toteuttamalla sekä metodi- että teoriatriangulaatiota (Strijker, Bosworth & Bouter 2020). Metoditriangulaatio toteutuu, kun artikkeleiden haastatteluaineistoa tarkastellaan sekä diskurssi- ja sisällönanalyysin että tapaustutkimusmenetelmän avulla. Teoriatriangulaatio toteutuu, kun aineistoa tarkastellaan byrokratiateorian, regiimateorian ja neoendogeenisen maaseudun kehittämisen avulla. Tutkimuksen tieteenfilosofisena lähestymistapana on sosiaalinen konstruktionismi, jonka puitteissa myös tarkastelen tutkijan merkitystä tutkimustyössä.

5.1 Sosiaalinen konstruktionismi

Käsillä oleva tutkimus perustuu aristoteelisen tiedekäsityksen perinteeseen, jota Tuomi ja Sarajärvi (2018: 35) kuvaavat seuraavasti: *”inhimillisen toiminnan rinnastaminen luonnon omaan toimintaan on mahdotonta, koska inhimillisessä toiminnassa on mukana subjektiivinen momentti. Subjektin omat aikomukset ja päämäärät aiheuttavat inhimillisen toiminnan.”*

Burr (2015: 15) erottaa sosiaaliselle konstruktionismille kolme tunnusomaista piirrettä: 1) kaikki tieto on historiallisesti ja kulttuurisesti erityistä, minkä vuoksi meidän täytyy katsoa yksilöiden toiminnan taakse ja tutkia sosiaalisia, poliittisia ja taloudellisia ympäristöjä ymmärtääksemme tämän päivän psykologisen ja sosiaalisen elämän kehityksen, 2) lopullisia totuuksia ihmisistä tai yhteiskunnasta ei ole, koska ainut psykologisen ja sosiaalisen toiminnan pysyvä piirre on se, että se on jatkuvasti muuttuva ja 3) asennoituminen kriittisesti itsestään selvänä pidettyihin asioihin. Sosiaalinen konstruktionismi kutsuu olemaan kriittisiä ajatukselle, jonka mukaan yksilöiden havainnot maailmasta tuottaisivat ongelmitta todellisen luonteen asioista.

Sosiaalisen konstruktionismin käsitykset jäsentävät omaa maailmankuvaani ja koen, että se pystyy selittämään tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä, byrokraattisen ja mahdollistavan hallintotavan jännitettä. Konstruktionistinen tutkimus voi Häklin (2004) mukaan parhaimmillaan olla yhteiskunnan aktiivinen kehittäjä ja muutosvoima, vaikkakin konstruktionistisia tutkimuksia on kritisoitu. Kritiikki on kohdistunut kielen ja kielellisten ilmiöiden vahvaan painottamiseen, jolloin vaa-

rana on sekä yhteiskunnan poliittistaloudellisten rakenteiden että maantieteellisyden vaikutusten sivuuttaminen sosiaalisen maailman rakentumisessa. Näitä vaaranpaikkoja pyrin välttämään tässä tutkimuksessa. Tutkimusta ohjaa kriittinen tiedonintressi (Habermas 1987; Häkli 2004). Kriittisen tiedonintressin tavoite, emansipaatio, on sama kuin diskurssin aktiivisen muuttamisen mahdollistuminen. Se tarkoittaa sitä, että ihmiset avartuvat huomaamaan todellisuuden luonteen ja alkavat itse muuttaa toimintaa keskustelun avulla toivottuun suuntaan. Bergerin ja Luckmannin (1994: 74) mukaan yksilön ja yhteiskunnan suhde ymmärretään dialektisesti: yksilö on sekä sosiaalisen maailman tuottaja että samaisen maailman tuote. Yhteiskunnan rakenne on aina toimivien ja merkityksiä tulkitsevien yksilöiden tuottamaa, ja se säilyy ja muuttuu ainoastaan heidän toimintansa kautta.

Bergerin ja Luckmannin esittämä sosiaalinen konstruktionismi seuraa fenomenologisen sosiologian weberiläistä linjaa ja pyrkii rakentamaan makrotasoista yhteiskuntateoreettista käsitteistöä (Heiskala 2000: 97). Berger ja Luckman (1994: 73–74) kuvaavat instituutioiden kehittymistä ja yhteiskunnan ilmenemistä totunnaistuneena toimintana. Totunnaistuminen tapahtuu ihmisten vuorovaikutuksessa ja vähitellen vuorovaikutuksen tavat alkavat institutionalisoitua. Instituutiot ovat siten vakiintuneisuuden asteen saavuttaneita toimintamalleja, jotka selittävät, oikeuttavat ja legitimoivat yksilöiden ja organisaatioiden elämää (Sotarauta 2008: 243). Instituutiot ovat historiallisesti rakentuvia, ja tämä ilmenee muun muassa siinä, kun vakiintuneeseen ryhmään tulevalle uudelle yksilölle siirretään ryhmän vanhat tavat objektiivisina totuuksina. Kun uusi yksilö haluaa tietää, miksi asiat tehdään näin, muodostuu tarve legitimoida objektiivituneet tavat. Jos institutionalisoituneista käytännöistä poiketaan, tulee tarve kehittää kontrollimekanismeja ja sanktiokäytäntöjä ja myös nämä käytännöt myöhemmin sosiaalistetaan. Instituutiot tavallaan irtoavat subjekteista ja muuttuvat objektiiviseksi todellisuudeksi, johon ihmiset sosiaalistuvat. Näin sosiaalinen todellisuus on yhtä aikaa sekä subjektiivinen että objektiivinen ja muotoutuu kokonaisuutena niiden yhteisymmärrystä etsivässä prosessissa (Kolehmainen 2016: 86).

Sosiaalisen konstruktionismin tutkimukset kohdistuvat usein poliittisiin huolenaiheisiin. Kun kiinnostuksen kohteena on valta ja maailmankatsomus, analyysimuodoksi valitaan yleensä kriittinen diskurssianalyysi, foucault’lainen diskurssi-analyysi ja tulkinnalliset repertuaarit. Sen sijaan kielellisiin yksityiskohtiin keskittyäessä analyysimuodoksi valitaan diskursiivinen psykologia ja keskusteluanalyysi. (Burr 2015.)

Burr (2015: 21) korostaa, että sosiaalista konstruktionismia ei saa sekoittaa konstruktivismiin. Konstruktivistiset psykologit väittävät, että jokainen ihminen hahmottaa maailmaa eri tavalla ja luo aktiivisesti omia merkityksiä tapahtumista, jolloin todellinen maailma on sen vuoksi erilainen paikka jokaiselle. Konstruktivistille todellisuus on eri henkilöiden suhteellista todellisuutta, vaikkakin osa todellisuudesta saattaa olla yhteistä monien yksilöiden kanssa (Metsämuuronen 2008: 12).

Häklin (2004: 139) mukaan konstruktionistisessa lähestymistavassa tieteen tehtäväksi asettuu todellisuuden vallitsevien jäsennostapojen kyseenalaistaminen ja hän korostaa, että tekstit ja merkitykset tulee sijoittaa yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä, olivatpa ne sitten kulttuurisia, taloudellisia tai poliittisia. Hänen mukaan tieteellisessä toiminnassa on aina mukana poliittinen aspekti, vaikka tutkijat eivät tiedettä poliittisena pitäisikään. Kolehmainen (2016: 32) käyttää käsitettä aluetieteen politiikkaorientaatio ja painottaa, että aluetieteen leimallisena piirteenä on hakeutuminen lähelle yhteiskuntapoliittisia käytäntöjä, minkä vuoksi tutkimukset voivat olla soveltavia ja ongelmasuuntautuneita.

5.2 Tutkijan merkitys tutkimustyössä

Sosiaalinen konstruktionismi haastaa Burrin (2015: 2) mukaan näkemyksen, että tavanomainen tieto perustuisi aina objektiiviseen, puolueettomaan havainnointiin maailmasta. Hän pitää tutkimuksen objektiivisuutta mahdottomana, koska jokainen ihminen kohtaa maailman jostain näkökulmasta. Kysymykset, joita kysytään, sekä teoriat että hypoteesit nousevat niistä olettamuksista, jotka ovat kiinnittyneinä kunkin ihmisen omaan näkökulmaan, ja siten tutkija on aina osa tutkimusta. (Burr 2015: 172.)

Pietikäisen ja Mäntysen (2014: 171) mukaan diskurssin tutkija on aina myös itse diskurssin tuottaja. Diskurssintutkija usein itse toimii tutkimuskentällään ja liikkuu itseään kiinnostavien ilmiöiden ja ihmisten parissa. Diskurssintutkija toimii siten välittäjänä, osana teorian ja käytännön vuoropuhelua. Diskurssianalyttisen tutkimuksen tulokset ovat Jokisen, Juhilan ja Suonisen (2016: 462) mukaan väistämättä tutkijan kielen avulla tuottamia tulkintoja aineistoistaan ja sellaisenaan rakentamassa omalta osaltaan sosiaalista todellisuutta. Tuomi ja Sarajarvi (2018: 19) korostavat puolestaan, että kaikki tieto on siinä mielessä subjektiivista, että tutkija tekee valintoja ja päätöksiä oman ymmärryksensä varassa tutkimusprosessinsa aikana, eikä siten puhdasta objektiivista tietoa ole olemassa.

Hakari (2013) ja Kolehmainen (2016) ovat tarkastelleet omissa väitöskirjoissaan tutkijan positiota Straussin ja Corbinin (1990) teoreettisen herkkyyden käsitteen

avulla. Teoreettinen herkkyys tarkoittaa tutkijan henkilökohtaista ominaispiirrettä, jonka avulla tutkija pystyy tiedostamaan kerätyn tiedon merkityksen eroavaisuuksia, erottamaan olennaisen epäolennaisesta, käsitteellistämään tutkimusaineistoa sekä näkemään ilmiön uudella tavalla (Hakari 2013: 27). Teoreettinen herkkyys voi kehittyä aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen perehtymisen, ammatillisen kokemuksen, henkilökohtaisen kokemuksen tai tutkimusprosessin kautta.

Häklin (2004: 157) mukaan konstruktionistisessa tutkimuksessa olisi hylättävä arvovapaan objektiivisuuden tavoite mahdottomana ja sen sijaan perusteltava, miksi maailmaa kuvataan juuri valitusta näkökulmasta. Samalla tutkijan olisi pohdittava, kenen asialla hän on ja kenelle hän rakentaa todellisuutta. Hän kehottaakin tutkijaa perustelemaan oman valintansa ja näkökulmansa tutkimuksen ideasta ja lähtökohdista. Lisäksi hän kehottaa selittämään omien avainkäsitteiden viestit eli sen, miten tutkimustulokset liittyvät todellisuuden yhteiskunnalliseen rakentumiseen ja millaisiin valtasuhteisiin tutkimus liittyy. Pyrin vastaamaan näihin asioihin seuraavissa kappaleissa.

Tämän tutkimuksen idea pohjautuu oman työkokemukseni kautta havainnoituihin asioihin. Maaseutuasiamiehenä työskennellessäni tutustuin erilaisiin yritystoiminnan muotoihin ja toimialoihin tehdessäni liiketoimintasuunnitelmia, maksuvalmiuslaskelmia ja yritysrahoituksen tukihakemuksia Etelä-Pohjanmaan maaseudulla. Tutustuin silloin yritystoiminnan paikan merkitykseen, yrittäjien ominaisuuksiin ja hallinnon toimintatapoihin neuvojan näkökulmasta. Maaseutuelinkeinoviranomaisena tiedostin, että hallinnon käytännöt muodostuvat ihmisten rakentamista toimintatavoista. Lait ja asetukset ovat ihmisten laatimia. Maa- ja metsätalousministeriössä ja Maaseutuvirastossa toimiessani kokemukseni oli, että hyvistä kehittämistavoitteista huolimatta toimeenpanon pääpaino oli hallinnollisessa tarkastamisessa ja valvonnassa. Ymmärrykseni mukaan yksityiskohtaisen sääntelyn ja valvonnan kautta hallinnollinen taakka muodostui suureksi sekä viranhaltijoille, yrittäjille että muille tuensaajille.

Kun byrokratia uuvutti viljelijöitä, yrittäjiä, tuensaajia ja ehkä myös hallinnon työntekijöitä, kiinnostuin siitä, mitä byrokratialla todella tarkoitetaan. Tutustuessani kirjallisuuteen, päädyin melko pian Weberin (1978b) byrokratian ideaaliominaisuuksiin. Kun jatkoin tutkimustani eteenpäin, törmäsin mahdollistamisen käsitteeseen. Mahdollisuuksien etsintä toimintatapana kumpuaa edelleen omasta työkokemuksestani. Yrittäjien kanssa tehdystä yhteistyöstä on jäänyt mielikuva, että yrittäjä pystyy usein ratkaisemaan sellaisia asioita, jotka vierestä katsottuna näyttävät mahdottomilta. Oivaltavilla valinnoilla yrittäjä saa asiat sujumaan toimien silti lakien ja asetusten mukaisesti. Yrittäjän hakiessa yritystukea viranomai-

sen tehtävä on joka tapauksessa arvioida rahoitusehtojen täyttyminen. Silloin viranomaisen toimintaan tulee usein mukaan harkintavallan käsite. Harkintavallaa käyttäessään viranhaltijan tulisi voida käyttää omaa osaamistaan ja ymmärrystään ja päättää asiasta hyödyntäen koko harkintavallan tarjoama tila lain suomissa rajoissa. Viranomaisen tulisi siten nähdä myös yrittäjän valintojen vahvuudet ja mahdollisuudet eikä vain uhkia ja heikkouksia.

Tämä tutkimus voidaan asemoida kehittämistutkimukseksi. Tutkimuksen tulokset liittyvät todellisuuden yhteiskunnalliseen rakentumiseen ja toteutuessaan ne voivat luoda uusia käytäntöjä hallinnon toimintaan. Parhaimmillaan mahdollistaminen maaseutuhallinnon toimintatapana vähentäisi yrittäjien ja viranomaisten hallinnollista taakkaa ja lisäisi yritystukien vaikuttavuutta ja sitä kautta yritysten kilpailukykyä ja maaseutualueiden elinvoimaa. Yritystukijärjestelmän toimijoina ovat lainsäätäjät Euroopan unionissa ja Suomessa, hallinnon toimijat maa- ja metsätalousministeriössä, Ruokavirastossa ja ELY-keskuksissa, paikalliset Leader-ryhmät ja yrittäjät itse. Valtasuhteita rakentuu yritystukijärjestelmässä horisontaalisesti ja vertikaalisesti.

5.3 Tutkimusaineistot

Tutkimuksen aineisto muodostuu haastattelu- ja dokumenttiaineistosta. Seuraavaksi kuvaan, millaisia aineistot ovat ja kerron, miten ne on kerätty.

5.3.1 Haastatteluaineisto

Tutkimuksen haastatteluaineisto perustuu 38 puolistrukturoituun teemahaastatteluun. Haastattelun maaseutuhallinnon yritystukijärjestelmään liittyviä toimijoita sekä valtakunnan tasolla että neljällä ELY-keskus-alueella. ELY-keskus-alueilla haastattelin myös maaseuturahaston mukaista tukea saaneita yrittäjiä.

Valtakunnan tasolla haastateltavat edustivat maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston (nykyinen Ruokavirasto) johtoa sekä yritystukien valmistelusta ja toimeenpanosta vastaavia viranhaltijoita, Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmien arvioinnista vastanneita tutkijoita sekä Suomen eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan jäseniä. Alueelliset haastattelut tein Etelä-Pohjanmaan, Hämeen, Lapin ja Pohjois-Karjalan ELY-keskusten alueilla. ELY-keskuksissa haastattelemani henkilöt vastasivat maaseuturahaston mukaisesta yritystukien valmistelusta tai toimeenpanosta ja olivat maaseutu- ja energiayksikön päälliköitä, rahoitusasiantuntijoita tai maksatuspäälliköitä. Jokaisella alueella haastat-

telin yhtä Leader-ryhmän toiminnanjohtajaa sekä yhtä kunnan maaseutuelinkeinoviranomaista tai elinkeinoyhtiön viran- tai toimenhaltijaa, jotka toimivat yrittäjien neuvonantajina yritystukihakemusten osalta. Lisäksi haastattelin jokaisella alueella kolmea maaseuturahaston mukaista yritystukea saanutta yrittäjää. Tutkimuksessa haastateltiin siten vain myönteisen yritystukipäätöksen saaneita yrittäjiä. Yrittäjien toimialoina oli muun muassa matkailu, elintarvikkeiden valmistus ja palvelutoiminta.

ELY-keskusalueet valitsin niin, että alueet edustivat mahdollisimman kattavasti erilaisia kaupunki–maaseutuluokituksen mukaisia maaseututyyppejä (Helminen ym. 2020). Haastattelut tapahtuivat kaupungin kehysalueella, maaseudun paikalliskeskuksissa, kaupungin läheisellä maaseudulla, ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla. Haastateltavat henkilöt valitsin asiantuntemuksen tai työtehtävän perusteella, niin että he tietävät tutkittavavasta ilmiöstä mahdollisimman paljon tai heillä on kokemusta asiasta (Patton 2015; Tuomi & Sarajärvi 2018). Kansanedustajat otin mukaan haastateltaviin lumipallostrategian (Patton 2015) taivoin, koska moni haastateltava viittasi maaseutupolitiikan ylimmän päätösvallan kansallisesti olevan kansanedustajilla. Haastateltavien yrittäjien valinnassa tein yhteistyötä alueiden ELY-keskusten kanssa, siten että ELY-keskukset laativat listan yritystukea saaneista yrittäjistä, minkä pohjalta valitsin kolme yrittäjää kultaikin alueelta haastateltavaksi. Viranhaltijoiden osalta haastateltavien valinta perustui ensisijaisesti heidän asemaansa organisaatiossa. Kuntien yhteistoiminta-alueen edustajien ja Leader-ryhmien edustajien valinnassa käytin omaa harkintaa sillä perusteella, että saisin kerättyä erilaisten maaseutualueiden näkemyksiä ja toisaalta saisin haastateltua virkaiältään nuoria ja jo varttuneita henkilöitä. Koin tärkeäksi, että haasteltavissa oli sekä miehiä että naisia, mutta sukupuolinen tasa-arvokysymys ei ollut ohjaava peruste haastateltavien valinnassa.

Pääosan haastatteluista tein vuoden 2016 aikana, mutta yksi haastattelu siirtyi tammikuulle 2017. Haastattelut ajoittuivat Suomen neljännen EU-ohjelmakauden hitaasti käynnistyneeseen alkuun. Ohjelmakauden vaihteesta aiheutuneet ongelmat, erityisesti säädösten ja tietojärjestelmien viivästykset, tuottivat toimijoissa turhautumista ja hyvinkin kriittistä puhetta. Yritystukihakemusten vastaanottaminen Hyrrä-tietojärjestelmän kautta oli avautunut hetkeksi aikaa keväällä, mutta sulkeutunut melko pian tietojärjestelmän toimimattomuuden vuoksi. Yritystukipäätöksiä ei ollut vielä voitu tehdä vastaanotetuille hakemuksille. Asiakkaita palvelevat viranomaiset ja Leader-ryhmien työntekijät olivat turhaantuneita selittelemään viiveitä yrittäjille. Viranomaisahojen välillä oli myös ristiriitaisuuksia ohjelman säädösten tulkinnasta. Tutkimuksen tulokset ovat ajankohdan osalta verrattavissa Salmen (2003) ja Nousiaisen (2011) tutkimuksiin, jotka ajoittuvat samoin edellisten ohjelmakausien hitaasti käynnistyneeseen alkuun.

Näkemykseni mukaan aineisto saturoitui kolmen alueen haastattelujen aikana, mutta tein haastattelut neljällä ELY-keskusalueella, kuten olin suunnitellut (ks. Tuomi & Sarajärvi 2018: 99–102). Koin tärkeäksi kuulla laaja-alaisesti Suomen erilaisten maaseutualueiden ääntä, mutta kiinnostukseni kohteena ei ollut vertailla alueita keskenänsä, vaan kerätä eri toimijoiden ja yksilöiden näkemyksiä. Taivoitteenani tutkimuksessa oli etsiä haastateltujen puheista erilaisuuden lisäksi samankaltaisuuksia. Haastattelut tein pääosin kasvokkain yritysten tai organisaatioiden omissa tiloissa. Ainoastaan kolme haastattelua tein puhelimitse haastateltavien omien tiiviiden aikataulujen vuoksi.

Haastattelujen teemat olivat kaikille informanteille samat, mutta mukautin kysymyksiä haastateltavien ryhmien mukaan. Haastattelujen teemoina olivat haastateltavan omat tuntemukset neljännen EU-ohjelmakauden alkaessa, viranomaisten tai yrittäjien motivaatiot oman työn kannalta, motiivit yritystuen hakemiseen, EU-ohjelmakausien maaseudun kehittämisohjelman kipukohdat yritystukien ja ohjelman yleisen sujuvuuden osalta, tiedonvaihto maaseutuhallinnon toimijoiden välillä sekä viranomaisen ja yrittäjän välillä, yhteistyö yrittäjän ja viranomaisen välillä yritysideoiden edistämiseksi, viranomaisen toiminta yrittäjyyden edistämiseksi, paikan ja paikallisen innovaatioympäristön merkitys yritystoiminnan kannalta sekä arviointitiedon hyödyntäminen omassa työssä.

Nauhoitin haastattelut ja haastatteluaineisto litteroitiin sanasta sanaan yhtä lukuun ottamatta; yksi henkilö ei halunnut haastattelua nauhoitettavan. Aineiston litteroinnin teetin ostopalveluna. Aineiston analyysia varten luin litteroidun haastatteluaineiston useaan kertaan ja kuuntelin nauhoitetut haastattelut päästäkseni vielä uudestaan kiinni haastattelun tunnelmaan ja kontekstiin, vaikka olin itse tehnytkin haastattelut.

5.3.2 Dokumenttiaineistot

Tutkimuksen dokumenttiaineiston muodostaa Suomen EU-ohjelmakausien maaseudun kehittämisohjelmien arviointiraportit, jotka on esitelty luvussa 3.6. Erityisen tarkastelun kohteena arviointiraporteissa on yritystukien ja ohjelman yleisen toimeenpanoon ja valmisteluun kohdistuva arviointi.

Arviointiraportit on analysoitu teorialähtöisellä sisällönanalyysillä (Hsieh & Shannon 2005) tarkastellen erityisesti mahdollistamisen piirteiksi tunnistettujen ominaisuuksien kehittymistä EU-ohjelmakausien aikana Suomessa maaseudun kehittämisohjelmien toteutuksessa. Sisällönanalyysin synteesi on esitetty luvussa 3.6. Arviointiraporttien analysointi tukee tutkimuksen sosiaalisen konstruktionismin lähestymistapaa, minkä mukaan voimme jäljittää ja tarkastella olemassa olevien

diskurssien syntymistä ja nousua kulttuurissa yrittäen paljastaa sosiaaliset, fyysiset ja taloudelliset muutokset, jotka tarjosivat kasvualustan diskursseille (Burr 2015: 90).

Lisäksi tutkimuksen tukena on käytetty Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmia, ohjelmien vuosiraportteja, ohjelmien toteutukseen liittyviä erillisselvityksiä, tutkimuotojen esitteitä sekä maa- ja metsätalousministeriön, Ruokaviraston, maaseutuverkoston ja Euroopan komission nettisivuja.

5.4 Analyysimenetelmät

Tutkimuksessani olen käyttänyt useita eri analyysimenetelmiä vastatakseni tutkimuskysymykseen. Olen analysoinut aineistoa hyödyntäen kahta diskurssianalyysin tyyppiä: kriittistä diskurssianalyysiä ensimmäisessä artikkelissa ja diskurssianalyysiä Willigin mallin mukaan toisessa artikkelissa. Väitöskirjan kolmannessa artikkelissa olen hyödyntänyt aineistolähtöistä sisällönanalyysiä ja neljännessä artikkelissa teorialähtöistä sisällönanalyysiä. Väitöskirjan kolmannen artikkelin analyysi perustui aineistolähtöisen sisällönanalyysin lisäksi tapaustutkimusmenetelmään.

5.4.1 Diskurssianalyysi

Kriittinen diskurssianalyysi. Ensimmäisen artikkelin aineisto on analysoitu teorialähtöisesti kriittisen diskurssianalyysin keinoin. Kriittinen diskurssianalyysi tähtää diskurssin muuttumiseen eli emansipatioon tekemällä todellisuuden tietoiseksi (Fairclough 1995: 36–37). Kriittinen diskurssianalyysi soveltuu maaseutuhallinnon arjen käytäntöjen analysointiin erityisesti siksi, että diskurssi ymmärretään siinä sosiaalisena käytäntönä, joka realisoituu kielen kautta (Fairclough 2002: 76). Kriittisessä diskurssianalyysissä ollaan kiinnostuneita siitä, miten diskurssien avulla tuotetaan ja ylläpidetään yhteiskunnallisia valtasuhteita (Siltaoja & Vehkaperä 2011: 207) ja kuinka valtasuhteet on legitimoitu tekstissä ja puheessa sosiaalisessa ja poliittisessä kontekstissa (Burr 2015: 194; van Dijk 2015: 466).

Useat tutkijat ovat käyttäneet kriittistä diskurssianalyysiä muun muassa tutkimaan Euroopan komission argumentaatiota CAP-uudistusten yhteydessä. Erjavec ja Erjavec (2008) ja Erjavec, Erjavec ja Juvančič (2009) ovat tarkastelleet, kuinka uusmerkantilismin, uusliberalismin ja monivaikutteisyyden diskurssit ovat dominoineet eri aikakausina Euroopan unionin komission puheita ja kuinka kilpailevat diskurssit ovat vaikuttaneet yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksiin. Vihinen (2001: 282) toteaa tutkimuksessaan, että monivaikutteisuus ja uusliberalismi ovat

vahvistuneet maatalouspolitiikan hitaan, mutta jatkuvan muutoksen myötä. Alons ja Zwaan (2015) vertailevat analyysissansa komission ja muutaman jäsenen diskursseja, erottaen CAP 2013 -uudistuksen neuvottelu- ja toimeenpanovaiheen diskurssit. He toteavat jäsenmaiden omien keskustelujen vaikuttavan EU-tason diskurssien oikeutukseen. Tutkiessaan Euroopan komission strategia-asia-kirjoja Erjavec ja Erjavec (2020) toteavat, että diskurssia on muutettu erityisesti poliittisten ja taloudellisten olosuhteiden perusteella, niin että politiikka ansaitsisi yhteiskunnallisen hyväksynnän.

Vaara ja Laine (2006) ja van Dijk (2015) ovat määritelleet kriittiselle diskurssianalyysille ominaisuuksia, joiden perusteella voidaan sen käyttöä maaseutuhallinnon arjen tulkinnaissa kuvailla seuraavasti: 1) maaseutuhallinnon arjen käytännöt kyseenalaistuvat, kun analyysin tuloksena todetaan, että byrokratian haittatekijät ovat vallitsevimpia kuin byrokratian ideaaliominaisuudet, 2) tunnistetut diskurssit 'lainkuuliaisuus', 'järjestelmä isäntänä' ja 'kokonaisuus kateissa' ovat kontekstisidonnaisia osia maaseutupolitiikan institutionalisoituneista käytännöistä, 3) kriittinen diskurssianalyysi selittää diskurssin rakennetta sosiaalisen vuorovaikutuksen ja erityisesti sosiaalisten rakenteiden ominaisuuksien avulla, 4) 'lainkuuliaisuus' on vallitseva diskurssi, joka on suomalaisen lainkuuliaisien käyttäytymisen myötä EU-tukipolitiikan sääntelykehikossa kääntynyt itseänsä vastaan ja muodostanut maaseutuhallinnon rautahäkin, jolloin ohjelman keinoista on tullut tavoitteita ja 5) diskurssit ovat aina tutkijan rakentamia ja refleksiivisiä, koska diskurssien tutkija ei ole neutraali havainnoija, vaan hän tekee tietynlaisia kriittisiä tulkintoja joistakin lähtökohdista.

Vaara ja Laine (2006: 160) toteavat, että kriittinen diskurssianalyysi yhdistää analyysin kohteena olevan tekstin sosiaalisiin käytäntöihin ja sijoittaa ne yhteiskunnalliseen ja historialliseen kontekstiin. Diskurssit syntyvät aina jossakin tietyissä historiallisissa yhteydessä, joten on tarpeen "ymmärtää tekstien historiallinen ja myös kulttuurinen ja yhteiskunnallinen yhteys sekä ne tavat, joilla tietyt käytännöt tehdään oikeutetuksi."

Diskurssianalyysi, Willigin malli. Toisen artikkelin analyysimetodina sovellettiin diskurssianalyysia teoriaohjautuvasti Willigin mallin mukaan (Willig 2013; Burr 2015). Willigin mallin avulla voitiin selvittää paikkasokean, paikkatietoisuuden ja paikkaperustaisuuden diskurssien merkitystä maaseutuhallinnon yrittäjyyden edistämisen käytännöissä. Näiden käytäntöjen tarkasteluun malli soveltuu, koska mallissa kiinnostus kohdistuu siihen, kuinka kieli on mukana valtasuhteissa, myös erityisesti siihen, kuinka diskurssit tuottavat subjektiviteettia diskursseissa vallitsevien käytäntöjen ja subjektipositivien kautta. Diskurssit luovat valtasuhteita, sillä diskurssien kautta rakentuu erilaisia mahdollisuuksia, mitä ihmiset voivat

tehdä, mitä he ehkä tekevät tai heidän odotetaan tekevän toisille ihmisille (Burr 2015: 190–194).

Willigin (2013: 131–133) mallin mukaan tutkittiin

- 1) kaikkia tapoja, joilla haastateltavat kuvasivat yritysten paikkaa,
- 2) paikkasokean, paikkatietoisien ja paikkaperustaisen maaseutuhallinnon diskurssien muodostumista sen kautta, miten ne perustuivat eksogeenisen, endogeenisen ja neoendogeenisen kehittämisen malleihin,
- 3) maaseutuhallinnon käytännöissä vallitsevaksi todettua paikkasokeaa diskursssia, joka tasa-arvoistaa päätöksentekoa jättäen maaseutualueiden erilaisuudet ja vahvuudet huomioimatta, paikkatietoisien hallinnon diskurssia, joka on paradoksaalinen diskurssi, koska samanaikaisesti paikat syrjäisyydestä huolimatta voivat näyttäytyä menestyvinä, mutta hallinnon käytännöt rajoittavat yritysten tukemista kyseisillä alueilla, sekä paikkaperustaisen hallinnon diskurssia, joka huomioi alueiden erilaisuudet ja yrityksiin kohdistuva sääntely nähdään mahdollisuutena,
- 4) toimijoiden asemoitumista eli subjektipositiota eri diskursseissa. Paikkasokeassa diskurssissa viranomaiset asemoituvat ohjelman toimeenpanijoiksi ja vallan käyttäjiksi, kun taas yrittäjät rakentuvat tuen vastaanottajiksi ja valvonnan kohteiksi. Paikkatietoinen diskurssi on askel kohti mahdollistavaa hallintoa, kun viranomaisista tulee tiedon välittäjiä ja yrittäjistä paikkatarjontojen hyödyntäjiä. Mahdollistaminen vahvistuu paikkaperustaisessa diskurssissa, jossa viranomaiset asemoituvat mahdollisuuksien rakentajiksi ja yrittäjät kehittämistyön osallisiksi,
- 5) tunnistettujen subjektipositioiden luomia mahdollisuuksia maaseutuohjelman toteuttamisessa ja
- 6) sitä, millaisia subjektiiviteetteja eri subjektipositiot saavat aikaiseksi. Paikkasokean hallinnon diskurssi esimerkiksi aiheuttaa alistuneisuutta kehittämisohjelmien toteutuksessa, kun viranomaiset asemoituvat ohjelman toimeenpanijoiksi ja tukiehtojen valvojiksi.

Burr (2015: 141–142) korostaa muutoksen olevan mahdollista, jos kykenemme kriittisesti analysoimaan niitä diskursseja, jotka ympäröivät toimintaamme. Muutokset eivät kuitenkaan ole helppoja. Dominoivat diskurssit ovat usein sitoutuneita sosiaalisiin käytäntöihin ja rakenteisiin, mitkä tukevat vallalla olevien ihmisten asemia. Joten aina kun haastamme dominoivia diskursseja, haastamme niitä subjektipositiota, mitä diskurssit tarjoavat. Haastamme siis silloin niihin yhdistyneitä sosiaalisia käytäntöjä, sosiaalisia rakenteita ja valtasuhteita.

5.4.2 Sisällönanalyysi

Väitöskirjan kolmannen artikkelin analyysimetodina käytettiin aineistolähtöistä sisällönanalyysia (Hsieh ja Shannon 2005). Aineistolähtöinen sisällönanalyysi vahvistaa aineiston oman äänen kuulumista. Koodasin aineiston aluksi ja muodostin yritystukijärjestelmässä vallitsevat vuorovaikutussuhteet, jolloin sain kuvattua yritystuen politiikkaregiimin (ks. kuvio 2). Sen jälkeen analysoin, miten toimijat kuvasivat vallitsevien vuorovaikutussuhteiden toimivuutta ja millaisia ominaisuuksia toimijat antoivat eri toimijoiden välisille suhteille mahdollistavan viranomaisen toiminnan näkökulman kautta. Koodauksen jälkeen keskeisten ominaisuuksien perusteella muodostin mahdollistavaa viranomaista kuvaavat ominaisuudet, joita olivat luottamus, harkintavalta, luovuus ja oppiminen. Jatkoin analyysia koodauksen jälkeen (St. Pierre & Jackson 2014: 717) tarkastelemalla odotuksia ja kokemuksia tunnistettujen keskeisten ominaisuuksien perusteella eli sitä, miten nämä tietyt ominaisuudet ilmenevät vuorovaikutussuhteissa odotusten ja kokemusten kautta. Thomas (2006) painottaa, että aineistolähtöisen sisällönanalyysia ei välttämättä erota grounded teoria -menetelmällä tehdystä analyysista, sillä molempien analyysien vahvuus on uuden teorian tai mallin tuottaminen aineiston perusteella. Tulosten perusteella luotiin mahdollistavan maaseutuviranomaisen malli (ks. kuvio 6).

Väitöskirjan neljännen artikkelin analyysimetodina käytettiin teorialähtöistä sisällönanalyysia (Hsieh & Shannon 2005). Aineistoksi valittiin ainoastaan yrittäjien haastattelut, millä haluttiin erityisesti antaa painoarvoa yrittäjien näkemykselle neoendogeenisen maaseudun kehittämisen tulkinnassa. Aineiston muodosti siten kaksitoista yrittäjän haastattelua. Analyysin teoriakehikkona (ks. kuvio 5) toimi artikkelin teoriaosassa muodostettu (Kujala & Virkkala 2021 [artikkeli 4]) kolmiosainen tulkinta neoendogeenisestä kehittämisestä. Tulkinnan kautta tarkasteltavaksi asetui 1) paikallisten resurssien ja yritystoiminnan paikkaan kiinnittyneisyyden merkitys yritysten kannalta, 2) paikallisten ja ulkoisten verkostojen merkitys yrittäjien toiminnassa ja 3) yrittäjien yhteistyö poliittis-hallinnollisen tason kanssa, jossa analysoitiin erityisesti yrittäjien ja alueellisen politiikan toimeenpanijan välistä suhdetta.

5.4.3 Tapaustutkimus

Väitöskirjan kolmannen artikkelin analyysi perustui aineistolähtöisen sisällönanalyysin lisäksi tapaustutkimusmetodiin (Eisenhardt 1989; Stake 2000). Artikkelissa tarkasteltiin maaseutupolitiikan mukaista yritystukijärjestelmää eli politiikkaregiimiä itsessään arvokkaan tapaustutkimuksen avulla (*intrinsic case study*) (Stake 2000). Ritchie ja Lewis (2003: 52) ja Erikson ja Koistinen (2014: 16) korostavat

tapauksen taustan ja kontekstin kuvauksen merkitystä erityisesti itsessään arvokkaassa tapaustutkimuksessa, koska kuvaus auttaa tulkitsemaan ja ymmärtämään itse tapausta. Eriksson ja Koistinen (2014: 15) painottavat, että kun tutkijalla on kiinnostus tiettyyn, ainutlaatuisen tapaukseen ja hän haluaa ymmärtää tätä tapausta hyvin kaikkine yksityiskohtineen, itsessään arvokas tapaustutkimus on sopeva menetelmä. Yrittäjyyden edistäminen politiikkaregiiminä soveltuu siis hyvin kuvattavaksi ja tutkittavaksi itsessään arvokkaana tapauksena. Tavoitteena on ymmärtää ja oppia nimenomaisesti maaseutupolitiikan mukaisista maaseutuhallinnon käytännöistä yrittäjyyden edistämiseksi politiikkaregiiminä eli poliittisena järjestelmänä eikä verrata sitä mihinkään muuhun tai sisällyttää minkään muun systeemin kuvausta tai analyysia tutkimukseen.

Suomen yrittäjyyden edistämisen poliittisen järjestelmän kuvauksen avulla on mahdollista tehdä yleistyksiä ja johtopäätöksiä Euroopan unionin yrittäjyyden edistämisestä. Tulosten yleistäminen on perusteltua (ks. Silverman 2005: 135), koska Euroopan unionin maaseutupolitiikan mukaisen yritystutkimusjärjestelmän säännöt ovat samat kaikille maaseudun kehittämissuunnitelmia toteuttaville jäsenmaille, vaikka institutionaaliset järjestelyt saattavat vaihdella jäsenmaittain (ks. luku 3.4).

5.5 Tutkimuksen luotettavuus ja validiteetti

Tutkimuksen luotettavuus on edellytys sille, että tutkimuksen tulokset ovat toistettavissa eivätkä vain ohikiitäviä, paikallisia tapahtumia tai hetkiä. Validiteetti eli oikeellisuus ja pätevyys ovat edellytys sille, että tutkijan kuvaukset maailmasta on todella olemassa. (Burr 2015: 177.) Sosiaalisen konstruktionismin tutkimukset eivät kuitenkaan etsi objektiivista totuutta tai tee totuusväittämiä. Sosiaalinen konstruktionismi näkyy tässä tutkimuksessa ennen kaikkea tutkimuskysymysten muotoilussa, analyttisten työkalujen valinnassa sekä tutkijan ja tutkimuskohteen välisen suhteen ymmärtämisessä. Tutkimustulosten kautta kuvataan sosiaalista todellisuutta, ja samalla tutkija luo sitä tutkimuksellansa. (Ks. Jokinen, Juhila & Suoninen 2016.)

Tutkimuksen luotettavuutta ja validiteettia voidaan parantaa triangulaation avulla (Stake 2010: 123), ja koska tässä tutkimuksessa on käytetty sekä metodi- että teoriatriangulaatioita (ks. luku 5), voidaan tutkimuksen tuloksia helpommin arvioida luotettavuuden ja validiteetin kannalta. Tutkimuksen artikkeleista kolme on yhteiskirjoitettua, mikä osaltaan on parantamassa tutkimuksen luotettavuutta ja validiteettia. Aineisto- ja teorialähtöinen sisällönanalyysi nostavat haastatteluaineis-

ton sisältöä esille eri tavalla kuin diskurssianalyysi, mikä osaltaan lisää tutkimuksen luotettavuutta. Diskurssien kuvausvoima on vahvasti kytkeytynyt siihen, mitä kuvaukseen sisällytetään ja mitä jätetään pois, mikä asetetaan ensisijaiseksi ja mikä toissijaiseksi, sillä maailma ja sitä koskeva tieto näyttävät erilaisina eri diskurssien keinoin (Fairclough 1995: 13; Pynnönen 2013: 18). Diskurssianalyysi voi paljastaa myös näennäisesti hyväksytyin ilmiön nurjan puolen eli tuoda esiin jotain sellaista, joka ei aina ole myönteistä kaikkien toimijoiden näkökulmasta (Pynnönen 2013: 15).

Hakari (2013: 71) arvioi tutkijan taustan vaikutusta luotettavuuteen tilanteessa, jossa tutkijalla on aiheesta käytännön työn kokemusta: *”vaarana on, että tutkija ei saa tutkimukseen riittävää etäisyyttä ja tekee tulkintoja oman kokemuksensa eikä empiirisen aineiston pohjalta. Olen tunnistanut tämän riskin ja pyrkinyt monipuolisella tarkastelulla ja erilaisilla tutkimusmenetelmillä välttämään sen. Se, kuinka hyvin tämä on onnistunut, on muiden arvioitavissa.”* Tunnistan, että taustani on käytännön työssä ja samalla koen, että oma taustani viranomaisena ja käytännön kehittäjänä on tuonut minulle vastaavasti asiantuntijuuteen ja henkilökohtaiseen kokemukseen perustuvaa teoreettista herkkyyttä (Strauss & Corbin 1990), jonka avulla olen pystynyt tulkitsemaan empiiristä haastattelu- ja dokumenttiaineistoa.

6 TUTKIMUSKYSYMYKSEEN VASTAAMINEN

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin Suomen maaseutuhallinnon käytäntöjä Euroopan unionin maaseutupolitiikan mukaisessa yrittäjyyden edistämisessä. Tutkimuksessa haettiin vastausta kysymykseen, miten mahdollistaminen maaseutuhallinnon toimintatapana voi tukea yrittäjyyden edistämistä Euroopan unionin maaseutupolitiikassa kansallisella tasolla. Tutkimuskysymykseen vastaamisen keskiössä on ilmiö, joka rakentuu byrokratisoituneen hallinnon ja mahdollistavan hallinnon välisestä jännitteestä maaseutupolitiikan mukaisen yritystukijärjestelmän käytännöissä.

Tutkimuksessa löydettiin mahdollistavaa maaseutuhallintoa estäviä ja vahvistavia tekijöitä. Tutkimuksen tulosten mukaan mahdollistavan maaseutuhallinnon toteutumisen keskeisiä esteitä ovat: 1) byrokratian haittatekijöiksi tunnistettu oikein tekemisen kulttuuri, 2) byrokratian rautahäkki, 3) maaseutuhallinnon paikkasokea toiminta ja 4) konkreettinen infrastruktuurinen asia, joksi todettiin riittämättömät digitaaliset yhteydet Suomen maaseutualueilla. Näitä esteitä poistamalla mahdollistamista maaseutuhallinnon toimintatapana voisi lisätä ja siten paremmin tukea yrittäjyyden edistämistä laaja-alaisesti. Tutkimuksen tulosten mukaan mahdollistamista toimintatapana voisi vahvistaa siten, että tuetaan luottamuksen, harkintavallan, luovuuden ja oppimisen kulttuuria hallinnon käytännöissä. Toimintatapa tukisi yrittäjyyden edistämistä muun muassa nostamalla yrittäjän kehittämisyössä osalliseksi sen sijaan, että yrittäjä asemoidaan pelkästään tukipolitiikan kohteeksi. Selvää silti on, että vakiintuneiden käytäntöjen muuttaminen on hidasta, eikä myöskään maaseutualueiden tietoverkkojen rakentaminen tapahdu yhtäkkisesti. Käsittelen seuraavassa tunnistettuja haittatekijöitä ensiksi hieman tarkemmin, minkä jälkeen tarkastelen tutkimuksen tuloksena muodostettua mahdollistavan maaseutuviranomaisen mallia.

Tutkimukseni osoitti, että oikein tekemisen kulttuuri on mahdollistavan toimintatavan keskeinen byrokratian haittatekijä, joka ilmenee suomalaisen maaseutuhallinnon toteuttamassa Euroopan unionin maaseutupolitiikassa. Oikein tekemisen kulttuuri polkee allensa kokeilevan kehittämisen ja innovatiivisen yrittäjyyden edistämisen. Asia näkyy ennen kaikkea virheiden tekemisen pelkona (ks. Adler 1999). Yritystukijärjestelmän monimutkaisuus ja yksityiskohtainen sääntely ei jätä kehittämistyölle ja uuden luomiselle riittävästi aikaa. Kehittämistyössä jää siten vain vähän aikaa sen miettimiselle, tehdäänkö tarkoituksenmukaisia toimia. Virheiden tekemisen välttämällä on sinänsä myönteisiäkin vaikutuksia sääntöjen noudattamiseen, mutta suomalaiseen hallintokulttuuriin se on tuonut mukanaan pelon kulttuurin. Oman kokemukseni mukaan suomalaiseen käyttäytymiseen ovat perinteisesti kuuluneet lainkuuliaisuus ja luottamus viranomaisten toimintaan.

Väitän, että tahtotila on edelleen sama. Suomalaiset haluavat olla lainkuuliaisia ja luottaa viranomaisten toimintaan. Suomalaiset haluavat toimia oikein. Euroopan unionin kulttuurin myötä tukitoimenpiteisiin liittyvä sääntely on kuitenkin niin yksityiskohtaista ja usein muuttuvaa, että voimassa olevan sääntelyn seuraaminen ja siten voimassa olevien säädöksiä noudattaminen aiheuttaa suurta hallinnollista taakkaa sekä viranomaisille että yrittäjille. Luottamus viranomaisiin ja politiikkoihin on niin ikään nopeasti muuttuvan ja lisääntyvän sääntelyn vaikutuksesta horjunut.

Lisäksi maaseutuhallinnossa omaksuttu byrokratiaa ja hallinnon virheettömyyttä korostava hallintokulttuuri on vaikeuttanut sellaisten toimintatapojen omaksumista, jotka ovat tarkoituksenmukaisia ohjelman vaikuttavuuden kannalta (ks. myös Kuhmonen ym. 2009: 19). Virheettömän virkamiehen ihanne on ollut Stenvallin (2000) mukaan vallalla jo suuriruhtinaskunnan ajoista alkaen. Hän kuvaa suuriruhtinaskunnan ajan hallintoa valvontaverkostoksi, jossa toisten toimijoiden valvonta kuului monen virkamiehen tehtäviin. Myös itsenäisyyden aikana virkamiehen virheetön toiminta tarkoitti ennen kaikkea yksityiskohtaisten sääntöjen mukaista toimintaa. Koska institutionalisoitumisen aikaansaamat byrokratisoituneet käytännöt eivät tarjoa tilaa mahdollistavalle toimintatavalle, virkamiehen toiminnassa eivät toteudu sellaiset byrokratian ideaalimallin ominaisuudet kuin jatkuvuus, nopeus ja selkeys.

Byrokratian rautahäkki on vallitseva maaseutuhallinnon käytännöissä. Tällä tarkoitan, että oikein tekemisen kulttuurin myötä maaseutuohjelman keinoista on tullut tavoitteita. Konkreettisesti tämä on näkynyt hanke-, yritys- ja rakennetukia saaneiden tyytymättömyytenä siihen, että hallinto oli kiinnostunut enemmän tukiprosessin oikeellisuudesta kuin saavutetuista tuloksista (ks. Pyykkönen ym. 2016: 87). Voikin todeta, että maaseutuhallinnon käytäntöjen sisään rakentunut vahva, valvontaan ja kontrolliin perustuva epäluottamuksen kulttuuri haittaa yrittäjyyden edistämisen käytäntöjä maaseutuhallinnossa.

Maaseutuhallinnon paikkasokeat käytännöt niin ikään hidastavat mahdollistavan maaseutuhallinnon toteutumista ja heikentävät yrittäjyyden edistämistä. Sen sijaan mahdollistavan hallinnon käytäntöjä voidaan tukea ottamalla käyttöön toimintatapoja, jotka perustuvat neoendogeenisen kehittämissuuntauksen mukaiseen paikkaperustaiseen maaseudun kehittämiseen. Tällaiset toimintatavat mahdollistaisivat entistä paremmin Suomen maaseutualueiden erilaisten vahvuuksien huomioimisen yritystoiminnan edistämiseksi. Yritysrahoitus siivilöityy alueelle sen toimialarakenteen kautta, minkä vuoksi maaseudun kehittämissuunnitelmassa tarvittaisiin paikkaperustaista politiikkaa, kuten Vihinen, Voutilainen ja Muilu (2019: 67) ovat myös todenneet. Kuitenkin tämän tutkimuksen tulosten mukaan

ylhäältä annettu tiukka resurssi- ja toimenpideohjaus johtaa paikkasokeaan hallintoon, jolloin alueen erityispiirteet eivät tule riittävästi huomioiduksi. Autioituva ja syrjäinen maaseutupuhe voisi paikkaperustaisen kehittämisen avulla muuntua uudeksi paikallisen kehittämisen voimavarapuheeksi. Neoendogeenisen kehittämisen potentiaalin täysimääräinen hyödyntäminen yrittäjyyden edistämiseksi tarkoittaisi sitä, että hyödynnettäisiin paikallisia vahvuuksia, viehkoustekijöitä, yrittäjien ja viranomaisten laaja-alaisia verkostoja sekä lisättäisiin aktiivista vuorovaikutusta yrittäjien ja hallinnon toimijoiden kanssa. Tukihakemusten kieltä tulisi yksinkertaistaa niin, että sääntelyn tulkintaan ei tarvittaisi monia neuvonantajia, vaan yrittäjät voisivat hyödyntää kehittäjien ja neuvojen verkostoja yritystoiminnan kehittämisessä. Samalla viranomaiset voisivat nykyistä laajemmin olla neuvonantajina yrittäjien sääntelyyn liittyvissä kysymyksissä.

Riittämättömät digitaaliset yhteydet Suomen maaseutualueilla estävät mahdollistavan toimintatavan omaksumista maaseutuhallinnossa ja siten yrittäjyyden tukemista. Heikot digitaaliset yhteydet rajoittavat yrittäjien mahdollisuuksia heidän omassa yritystoiminnassaan ja toisaalta rajoittavat myös viranomaisten ja yrittäjien sähköisten kanavien kautta käytävää vuorovaikutusta. Useilla haastatelluilla yrittäjillä oli ideoita ja halua kehittää omaa liiketoimintaansa digitalisaation avulla ja luoda uusia tuotteita ja palveluita, mutta digitaaliset yhteydet olivat riittämättömiä tuotekehitystyön vaatimuksiin nähden. Riittämättömät yhteydet maaseutualueilla ovat todenneet samoin Honkaniemi ja Luoto (2016) tutkimuksessaan valokuituverkkojen rakentamisesta. Tulokset kertovat maaseudun hyödyntämättä jäävistä voimavaroista ja ovat yhteneväisiä Salemik, Strijker ja Bosworthin (2017) tutkimuksen tulosten kanssa. He toteavat, että vaikka digitaaliset yhteydet stimuloivat tuottavuutta ja kasvua ja digitaalisten yhteyksien rakentamiseen on panostettu, monet maaseutualueet ovat edelleenkin katvealueita. Yhteydenpito viranomaisten ja yrittäjien välillä tapahtuu joka tapauksessa yhä enemmän digitaalisten yhteyksien avulla. Tukihakemukset, maksatushakemukset ja neuvontakin hoituvat sähköisesti, joten toimivat yhteydet ovat välttämättömiä. Siten mahdollistavan hallinnon toimintavan vahvistaminen edellyttää, että mobiiliverkkojen tehot riittävät digitaalisten palveluiden edellyttämään samanaikaiseen, kaksisuuntaiseen kommunikaatioon (ks. myös Vihinen ym. 2019).

Mahdollistavaa maaseutuhallintoa estävien tekijöiden tunnistamiseksi, tutkimuksessa (Kujala, Virkkala & Lähdesmäki 2021 [artikkeli 3]) analysoitiin yritystukijärjestelmään liittyviä vuorovaikutussuhteita ja niiden toimivuuteen vaikuttavia tekijöitä. Virtasen ja Stenvallin (2014) mukaan julkisissa organisaatioissa pitäisi tarkastella toimintatapoja ja -malleja nimenomaan vuorovaikutuksen näkökulmasta, sillä vuorovaikutus on älykkyyden näkökulmasta sosiaalista pääomaa ja vaikuttaa siihen, kuinka älykäs organisaatio lopulta on. Eurooppa 2020 -strategian myötä

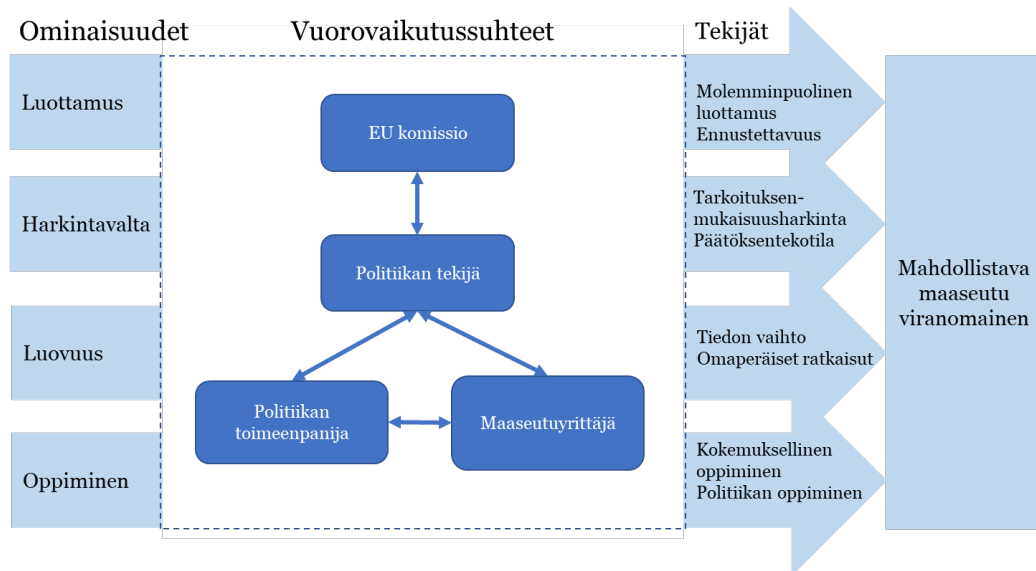
jäsenmaat ovat sitoutuneet älykkään, kestäväen ja osallistavan kasvun strategiaan (Euroopan komissio 2010). Regiimateorian mukainen vuorovaikutuksen tarkastelu korostaa sosiaalisen pääoman syntyisen ja uudistumisen tärkeyttä yritystukijärjestelmässä. Nämä muutokset sosiaalisessa pääomassa voivat muuttaa vallankäytön muotoa ja tapaa yhteistyöhön perustavaksi ”tuottavaksi sosiaalisesti val-laksi” (ks. Saartenoja 2005: 91). Muutosta tukee tämän tutkimuksen keskeinen tu-los, mahdollistavan maaseutuviranomaisen malli.

Tämän tutkimuksen kolmannessa artikkelissa (Kujala, Virkkala & Lähdesmäki 2021) luotiin mahdollistavan maaseutuviranomaisen malli (kuvio 6). Malli perus-tuu yritystukijärjestelmässä toimivien viranomaisten ja yrittäjien välisiin suhteisiin eikä mallia voi yksi viranomainen yksistään saada toteutumaan. Lähin viran-omainen yrittäjälle on yleensä tukihakemuksen vastaanottaja, joka on samalla ha-kemus- ja maksupäätöksen tekijä, mutta myös rahoitusehtoja valvova alueellinen viranomainen. Tämä vuorovaikutussuhde rakentuu näin ollen näkyvimmäksi ja vaikuttavimmaksi yrittäjän kannalta. Mallin vahvuus kuitenkin perustuu kaikkien yritystukijärjestelmässä toimivien viranomaisten mahdollistavaan toimintaan.

Mahdollistavan maaseutuviranomaisen keskeisiksi ominaisuuksiksi tunnistettiin luottamus, harkintavalta, luovuus ja oppiminen. Nämä ominaisuudet ovat jaetta- vissa vielä tarkemmin kahdeksaan tekijään, jotka ovat yritysten ja viranomaisten välinen molemminpuolinen luottamus, ennustettavuus, tarkoituksenmukaisuus- harkinta, harkintavallan tilan käyttäminen, tiedon jakaminen yrittäjien kanssa, omaperäiset ratkaisut, kokemuksellinen oppiminen ja ohjelmien kokemuksista oppiminen, jota voidaan nimittää myös politiikan oppimiseksi. Mallin mukaan mahdollistava maaseutuviranomainen tukee yrittäjän toimintaa laaja-alaisesti eikä vain hyväksyen tai hyläten viranomaiselle jätetyt tukihakemukset. Tämä tar-koittaa myös, että mahdollistava hallinto toimii tarvittaessa yli sektorirajojen.

Mahdollistavan maaseutuhallinnon viranomaisen malli perustuu regiimateoriaan, Adlerin mahdollistavaan byrokratiateoriaan ja neoendogeeniseen kehittämiseen. Neoendogeenisen kehittämisen kolmetasoisien mallin (ks. Ray 2006) mukaan yrit-täjä on eri tasolla poliittis-hallinnollisen tason kanssa. Jos yrittäjä olisi samalla ke-hällä poliittis-hallinnollisen tason kanssa kuten yrittäjä on regiimateorian mukai- sessa yritystukijärjestelmän ideaalimallissa, yrittäjästä tulee tasavertainen ohjel- man toimeenpanija viranomaisen kanssa. Se tarkoittaa, että yrittäjä on kehittä- mistyön osallinen eikä pelkästään valvonnan kohde. Valta muuttuu regiimissä so- siaalisesti tuotetuksi vallaksi, jolloin niukat resurssit ja institutionaalinen osaami- nen tulevat optimaalisesti käytetyiksi (ks. Kainulainen 2000). Yrittäjien ja viran- omaisten tieto ja osaaminen hyödyntävät tavoitteellisesti regiimin yhteistä tavoit- tetta, elinvoimaisen maaseudun ja monipuolisen yritystoiminnan kokonaisuutta.

Valvonta muuttuu Adlerin positiivisen byrokratian mallin (ks. Adler 1999) mukaisesti kohti itseohjaavaa kontrollia, eikä vain ylhäältä alas tapahtuvaksi valvonaksi.



Kuvio 6. Mahdollistavan maaseutuviranomaisen malli (Kujala, Virkkala & Lähdesmäki 2021 [artikkeli 3])

Toteutuessaan mahdollistava toimintatapa maaseutuhallinnossa voisi lisätä viranomaisten rohkeutta käyttää harkintavaltaa ja erityisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaa yritystukia myönnettäessä. Lainsäädäntöä yksinkertaistamalla voitaisiin vähentää yksityiskohtaisen sääntelyn tuottamia haittatekijöitä erityisesti yritystukien valvonnassa ja maksatuksessa, mikä on todettu muun muassa maaseudun kehittämissuunnitelmien arvioinneissa (esim. Keränen ym. 2004). Harkintavallan käyttöä ja samalla valta-asetelmia tarkistamalla voitaisiin edistää Euroopan unionin subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen toteutumista.

Suomalaisen oikeusvaltion toiminta perustuu luottamukseen, mutta se on jäänyt Euroopan unionin maaseutupolitiikan toteuttamisessa taka-alalle. Tämä on seurausta siitä, että EU:n käytännöistä on omaksuttu hallinnon kulttuuri, missä tuensaajaa epäillään niin kauan kuin hän todistaa syyttömyytensä. Keskinäisen luottamuksen merkitystä yksilöiden välisissä suhteissa painottavat paitsi Thomas (1998) myös useat muut tutkijat maaseudun kehittämisen käytännöissä. Pyykkönen ym. (2016: 60) arvioivat ongelmakohtina olleen ohjelman sisäänrakennettu byrokraattinen ja epäluottamukseen perustuva hallintokulttuuri, vaikkakin asiassa todettiin

tapahtuneen parantumistakin ohjelmakauden aikana. Keränen ym. (2004: 84) arvioivat maaseutuohjelman olleen mahdollistava jo Suomen toisella ohjelmakaudella, mutta silti säädösten, ohjeiden ja valvontakäytäntöjen koettiin rajoittavan ohjelman toteuttamista. He totesivat, että valvonnasta ja normeista olisi päästävä luottamukselliseen ohjelmalliseen kehittämiseen. Luottamuksen lisääntyessä tukien toimeenpanossa asiakaskeskeisyys parani ja valvonnan sijasta painottuisi ennakoiva neuvonta. Kehittämistoiminnalle jäisi tilaa siten myös hallinnon käytännöissä.

Luovuudessa on Rehnin (2010) mukaan kyse siitä, että nähdään omat mahdollisuudet. Luovuudessa on kyse kaikista niistä eri tavoista, joilla voimme tehdä tai joissakin tapauksissa olla tekemättä asioita. Toisaalta luovuudessa on hänen mukaansa kyse niistä ratkaisuista, jotka syntyvät silloin, kun on pakko siksi, että muuten rajoitukset vievät valinnan mahdollisuudet. Luovuus on mahdollisuuksien tutkimisen lisäksi mahdolltomuuksien ja tuhon tutkimista. Joseph Schumpeter kehitti 1900-luvun alkupuoliskolla luovan tuhon käsitteen, jonka mukaan uusi luova toiminta samalla muuttaa tai jopa tuhoaa vanhoja käytäntöjä. Mutta on vaikea olla luova, jos ei ole sisäistänyt toimialaa, mikä on erityisen vaativaa Euroopan unionin yhteisessä maatalouspolitiikassa, jossa säännöt muuttuvat nopeasti. Luovuuden avulla maaseudun kehittämisen ja yrittäjyyden edistämisen kulttuuria voisi muuttaa mahdollistavaksi käyttämällä mitä-luovuutta toimenpiteiden suunnittelussa ja miten-luovuutta erityisesti yrittäjän ja asiakkaan kohtaamisessa (ks. Kujala, Virkkala & Lähdesmäki 2021 [artikkeli 3]).

Mahdollistaminen maaseutuhallinnon toimintatapana korostaa kokemuksellisen oppimisen merkitystä maaseudun kehittämisessä. Epäonnistumiset ja virheiden tekeminen ovat tällöin osa oppimista, ja samalla epävarmuuden sietokyky kasvaa viranomaisten omassa toiminnassa mahdollistavan toimintatavan kautta. Kokemuksellinen oppiminen on jatkuvaa vuorovaikutteista yhdessä oppimista, jonka Gkartzios ja Lowe (2019) näkevät neoendogeenisena kehittämisenä. Tämän tutkimuksen haastatteluaineistossa korostui haastateltujen yrittäjien kokemus siitä, että he pääsääntöisesti olivat tyytyväisiä alueellisten viranomaisten ja paikallisten Leader-ryhmien yksittäisten työntekijöiden toimintaan. Nämä olivat kyenneet säilyttämään asiakaspalveluroolinsa ja kykynsä olla tiedon välittäjänä yrittäjille, jotka ottivat yhteyttä. Yrittäjien kritiikki sen sijaan kohdistui ennen kaikkea yritystuen järjestelmässä vallitseviin käytäntöihin, ensisijaisesti valvonta- ja maksatuskäytäntöihin sekä yleisesti lainsäädännön kielen vaikeaselkoisuuteen. Saattaa siten olla, että alueelliset viranomaiset ja paikalliset Leader-ryhmät ovat vielä osanneet puhua samaa kieltä yrittäjien kanssa. Näin tulos vahvistaa aiempien tutkimusten (Bryden 2010; North & Smallbone 2006) tuloksia, joissa on esitetty, että

alueelliset viranomaiset ovat sopivia koordinoimaan maaseutuyrittäjyyspolitiikkaa ja toteuttamaan sitä. Alueellisten viranomaisten ja paikallisten Leader-ryhmien vahva rooli edesauttaa myös Euroopan unionin subsidiariteettiperiaatteen toteutumista, mikä tarkoittaa, että kansalaisia koskevat päätökset tehdään lähellä asianomistajaa. Tämä osaltaan edelleen tukee kokemuksellista oppimista.

Kokemuksellisen oppimisen näen tärkeäksi myös siksi, että se edistää palautteen rakentavaa käsittelyä viranomaisen ja yrittäjän välillä ja rakentaa molemminpuolista luottamusta avoimen keskusteluilmapiirin kautta. Kokemuksellinen oppiminen perustuu itsearviointiin, mutta ennen kaikkea palautteen pyytämiseen ja antamiseen yritystukijärjestelmän muilta toimijoilta. Tällöin korostuu jokaisen toimijan oma toimijuus tiedon tuottamisesta maaseudun kehittämiseen. Mahdollistavassa maaseutuhallinnossa palautteen antaminen ja vastaanottaminen on osana yrittäjien laajaa tukemista ja politiikan oppimista koko järjestelmässä. Mahdollistava toimintatapa edistäisi strategista otetta maaseudun kehittämisohjelmien valmistelussa ja toimeenpanossa, mikä vapauttaisi koko yritystukijärjestelmän toimijoita suuntaamaan voimavarat kehittämistyöhön. Mahdollistavassa maaseutuhallinnossa sekä yrittäjien että viranomaisten hallinnollinen taakka kevenee, kun maaseudun kehittämisohjelmien toteuttamiskulttuuri muuttuu rajoittavasta mahdollistavaksi.

Mahdollistavassa maaseutuhallinnossa yrittäjät ovat maaseutuviranomaisten kanssa tasavertaisia osallistujia maaseudun kehittämistyössä ja maaseutuohjelmien toimeenpanossa. Tällöin byrokratia palvelee asiakasta sekä turvaa että edistää hallinnon toimivuutta. Byrokratialla on kasvot, vaikka toisin väitettäisiinkin, sillä yhteiskunta ja sen järjestelmät ovat ihmisten tuotteita. Täten vain ihmiset voivat muuttaa olemassa olevia käytäntöjä kohti mahdollistavampaa maaseutuhallintoa. Hallinnon kasvottomuus tukahduttaa maaseudulla olevaa innovaatiopotentiaalia.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TUTKIMUSTARPEET

Tutkimuksellinen kontribuutio. Tämä tutkimus tuottaa uutta sisältöä mahdollistamisen ja byrokratian käsitteisiin, kun se tarkastelee Suomen maaseutuhallinnon toimintatapoja yrittäjyyden edistämiseksi Euroopan unionin maaseutupolitiikan mukaisesti. Tutkimus laajentaa samalla regiimiteoriaan ja neoendogeeniseen kehittämiseen liittyviä keskusteluita. Tutkimuksen tieto on tuotettu analysoimalla empiristä haastatteluaineistoa diskurssi- ja sisällönanalyysillä sekä käyttäen tapautkimusmenetelmää. Lisäksi maaseutuohjelmien arviointiraportteja on analysoitu sisällönanalyysillä. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostavat byrokrania-, regiimi- ja neoendogeenisen kehittämisen teoriat.

Mahdollistaminen. Tämä tutkimus laajentaa mahdollistavan viranomaisen käsitettä, koska tutkimuksen tuloksena on malli Euroopan unionin maaseutupolitiikkaa kansallisesti toteuttavasta mahdollistavasta maaseutuviranomaisesta. Mahdollistavan viranomaisen käsitettä ovat käyttäneet muun muassa Brooke (1989) määriteltessään mahdollistavaa paikallista viranomaista ja Smith (2000) erotellessaan tekijöitä, joiden avulla paikallista hallintoa voidaan lähinnä uuden julkisjohtamisen mallin mukaisesti muuttaa innovatiiviseksi hallinnaksi. Smith keskittyy ensisijaisesti julkisen hallinnon toimintojen ulkoistamiseen ja johtamiskäytäntöjen parantamiseen.

Käytän Brooken (1989) määrittelyä mahdollistavan paikallisen viranomaisen piirteiksi pohjana, kun jäsenän mahdollistavan maaseutuviranomaisen mallia. Brooken mukaan mahdollistavat paikalliset viranomaiset takaavat asiakkaiden tarpeita vastaavat, kilpailukykyiset palvelut. Mahdollistavat paikalliset viranomaiset ennakkoivat tarpeita ja etsivät erilaisia tapoja palveluiden järjestämiseksi, huomioivat politiikan valmistelussa ja toimeenpanossa sekä sektorikohtaiset asiat että alueelliset erityispiirteet ja uudistavat paikallishallintoa ja luottamuselimiä valitun strategian mukaisesti. Strateginen ote myös lisääntyy hallinnon toiminnassa. Lisäksi mahdollistavat paikalliset viranomaiset mukauttavat johtamiskäytännöt henkilöstötarpeita vastaavaksi ja määrittelevät harkintavallan asteen tarkoituksenmukaiseksi.

Euroopan unionin maaseutupolitiikka tuo mukanaan omia haasteita viranomaisen toimintaan, jolloin mahdollistava maaseutuviranomainen voidaan tämän tutkimuksen tulosten mukaan määrittellä seuraavasti: Mahdollistava maaseutuviranomainen takaa yrittäjän tarpeita ja kiinnostusta vastaavat palvelut ajantasaisilla politiikkaohjelmilla, joiden suunnittelu on tehty yhteistyössä hallinnon ja yrittäjien sidosryhmien kanssa. Paikkaperustaisen kehittämisen mukaisesti mahdollistavat maaseutuviranomaiset toimivat yhteistyössä yritysten kanssa ja rakentavat

yrittäjien järjestelmästä regiimin, jossa maaseutuhallinnon toimijat ovat kumppaneita yrittäjien kanssa. Regiimin toiminnan ansiosta lainsäädäntöä ja sen toimeenpanoa tarkennetaan paikkaperustaisen kehittämisen avulla ottamaan entistä paremmin huomioon yritystoiminnan monialaisuus ja alueiden erityispiirteet. Lain suoma harkintavallan tilaa käytetään kokonaisuudessaan yritystuki suunnittelussa ja päätöksenteossa. Johtamiskäytännöillä suunnataan yrittäjyyden edistämistä positiiviseen kehittämistoimintaan. Palvelutaso turvataan yrittäjille digitaalisten palveluiden lisääntyessä tarjoamalla myös kasvokkaisia palveluita.

Mahdollistavan maaseutuviranomaisen ominaisuuksiksi tunnistetut luottamus, harkintavalta, luovuus ja oppiminen tarkentavat Smithin (2000) mahdollistavan viranomaisen määritelmää painottamalla erityisesti luovuuden ja oppimisen merkitystä. Mahdollistavaa maaseutuviranomaisen mallia voi myös määrittellä mahdollistamisen negatiivisen vapauskäsitteksen kautta (ks. Rajaniemi 2006: 23), jolloin mahdollistavan viranomaisen mallissa luottamuksen lisääntyessä mahdollistaminen on vapautta pelon kulttuurista.

Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että mahdollistavassa maaseutuhallinnossa yrittäjät ovat viranomaisten kanssa tasavertaisia maaseudun kehittämisohjelmien toteuttajia. Yrittäjä on siten toimeenpanemassa maaseudun kehittämisohjelmaa eikä vain valvonnan kohde tai lukuna maksatustilastossa. Molempia osapuolia hyödyttävää suhdetta ja molemminpuolisia vaikutusmahdollisuuksia korostavat myös Vesala, Vihinen ja Kurki (2011: 134) tutkimuksessaan, jossa yrittäjyyden edistämispolitiikkaa lähestytään sekä kehittäjä että yrittäjä -ajattelun kautta. Tällöin politiikkaa tehdään yrittäjien kanssa eikä heidän kauttansa.

Tämä tutkimus laajentaa maaseudun kehittämisen keskustelua tulkitsemalla CAP:n II-pilarin mukaista yritystukipolitiikkaa neoendogeenisen kehittämisen ja regiimiteorian kautta. Näiden kahden tarkastelutavan yhdistäminen lisää selitysvoimaa Rayn (2006) erottamaan kolmeen neoendogeenisen kehittämisen analyysitasoon, jotka ovat alueiden sisäinen, alueiden välinen ja poliittis-hallinnollinen taso. Neoendogeeninen maaseudun kehittämissuuntaus painottaa strategista maaseudun kehittämistä, jonka perustana on tasapaino strategisella makrotasolla suunniteltujen toimenpiteiden ja alhaalta ylös lähtevien alueellisten kehittämisohjelmien välillä (Copus ym. 2011: 121). Yrityksen kiinnittyneisyys sijaintipaikkaan ja yhteistyö sijaintipaikan ympärillä ovat tärkeitä yritystä perustettaessa, sillä kiinnittyneisyys toimii myös pitovoimana. Yrittäjät tekevät yhteistyötä niin paikallisten kuin alueiden ulkopuolisten verkostojen kanssa. Käsillä oleva tutkimus korostaa ennen kaikkea sujuvaa yhteistyötä kolmannen eli poliittis-hallinnollisen tason kanssa.

Byrokratia. Tutkimus osallistuu empiirisellä tutkimusotteellaan byrokratiakäsitteen ympärillä käytävään keskusteluun ja tuo esille käsitteen positiivista merkitystä, jonka tarvetta muun muassa Vuori (2006) ja Adler (2012) ovat korostaneet. Adler ja Borys (1996: 85) esittävät, että olisi tärkeää palauttaa byrokratiakäsitteelle sen alkuperäinen positiivinen lataus ja tutkia, kuinka byrokratia voi luoda tehokkuutta ilman, että se orjuuttaa toimijoita.

Byrokratiakäsitteen osalta tässä tutkimuksessa erotettiin byrokratia ja toisaalta byrokratian haittatekijät. Tutkimuksen tulosten mukaan byrokratiasta puhuttaessa negatiivissävytteisesti kyse on useimmiten byrokratian dysfunktionaalisista haittatekijöistä eli ei-toivotuista seuraamuksista, jotka ovat toimijoiden itsensä tuottamia. Näitä haittavaikutuksia vähentämällä byrokratian positiiviset ideaaliominaisuudet voisivat tulla osaksi maaseutuhallinnon arjen käytäntöjä. Haittavaikutusten kautta tapahtuva oppiminen eli sen oppiminen, miten ei tulisi toteuttaa EU-maaseutupolitiikkaa, tukee mahdollistavan maaseutuviranomaisen mallin ominaisuuksien lisääminen maaseutuhallinnon käytännöissä. Haittatekijöiksi tunnistetut viranomaisten tarkoin määritellyt tehtävänkuvat voivat esimerkiksi rajoittaa tarkoituksenmukaistakin yhteistyötä yrittäjyyden edistämiseksi. Tarkkaa tehtävien rajausta voidaan käyttää perusteluna asioiden siirtämiselle muiden tehtäväksi tai kokonaan tekemättä jättämiselle. Institutionalisoituneet käytännöt muuttuvat kuitenkin hitaasti ja toimintatapojen uudistaminen vaatii ratkaisuvaihtoehtojen tunnistamista ja johtamiskäytäntöjen uudistamista (SITRA 2018). Kuten Adler (1999: 38) korostaa, mahdollistava hallinto tarvitsee joskus vahvaa ja ohjaavaa johtajuutta, mutta mahdollistava organisaatio hyötyy osallistavan johtamisen alhaalta päin tulevasta ohjausvaikutuksesta ja voimasta. Byrokratian haittatekijöitä vähentäisi myös Collinsin (2001) esittämä kurinalaisuuden kulttuurin ja yrittäjähenkisen työskentelymoraalin omaksuminen hallinnon käytännöissä, sillä silloin mittavaa sisäistä byrokratiata ja hierarkiaa ei tarvita.

Tutkimuksen teoriaosassa todettiin, että suomalainen ja monen muunkin EU-jäsenmaan hallinto kuin myös Euroopan komissio rakentuvat edelleen Max Weberin 1900-luvun alussa luoman byrokratian mallin mukaisesti (Stenvall 2005; Summa-Pollit 2014; Tomo 2019). Voi kuitenkin olla niin, että Weberin luoma byrokratiamalli ei palvele nykypäivän modernia ja kompleksista verkostoyhteiskuntaa. Näyttää siltä, että mikäli byrokratiamallia maaseutuhallinnossa tulkitaan tiukasti ja sovelletaan sellaisenaan, tuloksena ei ole byrokratiamallin mukaiset toivotut ominaisuudet. Byrokratian tulisi verkottuneessa maailmassa muun muassa luoda vakautta, ennakoitavuutta, luotettavuutta ja turvata kansalaisten oikeudet, kuten Vartola (2009: 19) on todennut. Weberin byrokratiamallia täydentää tässä tutkimuksessa regiimitheoria ja neoendogeenisen kehittämisen teoria. Yritystukijärjes-

telmää tarkastellaan mahdollistavan maaseutuviranomaisen mallissa politiikkaregiiminä. Silloin se mahdollistaa ymmärryksen siitä, että yritystukijärjestelmässä olevien toimijoiden vuorovaikutussuhteet vaikuttavat siihen, miten yritystukipolitiikka onnistuu vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin. Poliittikkaregiimi voidaan nähdä tietynlaisena toimintapolitiikkaverkostona, jossa jokainen osallinen tuo oman panoksensa yhteisten tavoitteiden aikaansaamiseen. Mahdollistamisen piirteinä oleva luottamus edellyttää vuorovaikutusta. Sen ansiosta tieto välittyy tehokkaammin ja toimijoiden välinen ymmärrys kasvaa. Tämä edesauttaa yhteisesti jaettujen merkitysjärjestelmien vakiintumista ja avointa tiedon vastaanottamista ja jakamista.

Maaseutuhallinto ottaisi isoja askeleita kohti mahdollistavaa maaseutuhallintoa, jos hallinnon käytäntöjen kautta byrokralle palautuisi sille kuuluvaa byrokraatian ideaaliominaisuuksien mukaista luonnetta. Tämä tapahtuu ottamalla käyttöön mahdollistava maaseutuviranomaisen malli.

Käytännön kontribuutio. Mahdollistamisen tutkiminen maaseutuhallinnon toimintatapana Euroopan unionin maaseutupolitiikan yrittäjyyden edistämisen kontekstissa on tuonut esille kuusi seikkaa, joita voidaan pitää tutkimuksen käytännön kontribuutiona.

Ensimmäinen kontribuutio on harkintavallan käyttäminen kehittämistyössä. Säädöksillä pyritään saamaan ohjelma- ja hanketoiminnassa aikaan tietty yhteiskunnallinen tavoite. Tämä on Uusitalon (2009a: 184; 2009b: 72) mukaan unohtunut monien viranomaisten toiminnassa, kun viranomaiset tulkitsevat asioita säädösten mukaisesti oikeiksi tai vääriksi: ohjelma- ja hanketoiminnan säädöksissä on hänen mukaansa kysymys oikean ja väärän sijaan kuitenkin sujuvuudesta ja toimimattomuudesta. Viranomaisen keskeinen vastuu liittyy oikeiden asioiden sujuvaan toteuttamiseen – ei pienten asioiden oikeaan tulkintaan. Jääkaappipakastimen hylkääminen yritystukihakemuksen maksatuksessa, kun suunnitelmassa lukee jääkaappi, on esimerkki Mertonin (1968) käyttämästä byrokraattisesta virtuoosista, joka ei missään tilanteessa unohda tai osaa soveltaa yksittäistä sääntöä. Laakson (2009: 54) tapaan on syytä muistuttaa, että säännökset ovat usein tulkinvaraisia eli sisältävät väljiä arvostustermejä, eikä niiden tarkka merkityssäily ole osoitettavissa yksinomaan säännösten sanamuodon perusteella. Tulkinvaraisuuden lisäksi säännökset voivat jättää soveltajalle harkintaa.

Eviran ja MMM:n (2017) raportissa korostetaan, että toimijoilla on mahdollisuus ehdottaa ratkaisukeinoja lainsäädännön vaatimusten täyttämiseksi. Lisäksi toimijoiden pitäisi käyttää tätä mahdollisuutta enemmän hyväksi, koska lainsäädäntöä voidaan muuttaa hyvien ehdotusten perusteella. Harkintavallan käyttäminen velvoittaa ja oikeuttaa yksittäisiä viranhaltijoita paitsi sääntelyn toteuttamiseen myös

kriittiseen arviointiin sääntelyn oikeutuksesta ja sen eettisestä kestävyydestä. Yksilö ei voi piilottautua vain kasvottomaksi vallankäyttäjäksi, mikäli havaitsee sääntelyn vaativan muutoksia esimerkiksi tarkoituksenmukaisuuden täyttämässä.

Toisena kontribuutiona on havainto siitä, että säädösten monimutkaisuus ja hallinnollisen kielen vaikeaselkoisuus rajoittavat yrittäjien omaa halua lähteä hakemaan yritystukia. Oikeellisuuden varmistamiseksi yrittäjät käyttävät apunaan neuvontapalveluita, joita Suomessa on hyvin saatavilla. Neuvontapalveluiden käyttämisen tarve ei kuitenkaan saisi olla se, että yksinomaan opitaan täyttämään viranomaisten asettaman sääntelyn ehdot. Sääntelyn pitäisi olla niin ymmärrettävää, että yrittäjä pystyisi sen itse hallitsemaan. Sääntelyn ehtojen täyttämiseen käytetty selvitysaika vähentää yrityksen kehittämiseen käytettävää aikaa. Salmisen ym. (2020) esittämä innovaatiomyönteinen sääntely pienentää hallinnollista taakkaa ja karsii pois sellaisia tekijöitä, jotka vievät resursseja tutkimus- ja kehittämistoiminnalta.

Dwyer ym. (2016) korostavat, että maaseuturahaston rakenteet itsessään saattavat edellyttää selkeyttämistä. Lisääntynyt monimutkaisuus ei saisi olla väistämätön seuraus halusta lisätä joustavuutta kehittämisohjelmien suunnitteluun. Toisaalta myöskään tarkastuksen ja valvonnan ei pitäisi olla niin merkittävä pelote luoville lähestymistavoille kuin mitä ne näyttävät toistaiseksi olleen. Euroopan yhteisen maatalouspolitiikan yksinkertaistamisen vaatimus tulee vahvasti esille muun ohella tässä tutkimuksessa, mikä on linjassa muiden tutkijoiden havaintojen kanssa (esim. Kuhmonen 2018a; Dwyer 2016). Tämän tutkimuksen tulosten perusteella korostuu se, että sujuvan hallinnon aikaansaamiseksi ei riitä toimeenpanon tarkastelu, vaan yksinkertaistamisen tulee ulottaa myös politiikan suunnitteluun (ks. Dwyer ym. 2016). Moninaisten tavoitteiden ja yksityiskohtaisten valvontavaatimusten yhdistelmä ei johda sujuvaan, selkeään hallintoon.

Kolmas kontribuutio on havainto, että digitalisaatio haastaa hallinnon toimijoita. Hallinnon prosessit muuttuvat digitalisaation edistyessä ja samalla kehityksen mukana pysyvät yrittäjät tulevat tasa-arvoisemmiksi toimijoiksi viranomaisten kanssa. Toisaalta osa yrittäjistä putoaa digitalisaation kelkasta heikon tietoteknisen osaamisen tai riittämättömien yhteyksien vuoksi. Digitaalisuutta ei kuitenkaan hyödynnetä vielä täysimääräisesti yritystukien toimeenpanossa, vaan hallinnon prosessit ovat jatkuvassa digitalisaatiokehityksessä. Tutkimuksen haastattelut ajoittuivat ohjelmakauden 2014–2020 kolmannen vuoden alkuun, jolloin tukihallinnon tietojärjestelmää oltiin vasta rakentamassa. Tietojärjestelmien toimimattomuus hallinnon ohjelmissa aiheutti runsaasti toimijoiden ärtyneisyyttä haastattelujen tekohetkellä. Norminantajat peräänkuuluttivat lainsäädäntöön pakolliseksi

digitalisaation vaikutusarviointia, koska yksityiskohtaiset tukiehdot eivät taipuneet digitaalisiin järjestelmiin samalla tavalla kuin paperisiin prosesseihin.

Digitalisaatio kuitenkin edistää maaseudun kehittämistä ja tukee yrittäjyyden edistämistä (Antikainen ym. 2017). Yritykset ovat valmiita ja halukkaita käyttämään uusinta tekniikkaa, jos vaan tietoverkot ovat alueella kunnossa (Honkaniemi & Luoto 2016). Digitalisaatiokehitys näkyy siinä, että sähköinen tukihaku on arkea yritystukijärjestelmässä. Pitää silti muistaa, että sosiaalipsykologian tutkimuksissa on osoitettu, että ihminen tarvitsee sosiaalisia kontakteja. Tästä syystä on tärkeää, että mahdollistavassa maaseutuhallinnossa sähköisen asiointin vaihtoehtona on kasvokkain tapahtuva vuorovaikutus viranomaisten ja yrittäjien välillä. Erityisesti innovointi, uusien avausten tekeminen ja toisaalta vaikeiden asioiden käsittely onnistuvat parhaiten, kun ollaan kasvokkain ja kyetään reagoimaan kehonkieleen vastavuoroisesti keskustelun aikana. Väitänkin, että asiakkaat arvostavat yhteyshenkilöä digiaikanakin.

Neljäs kontribuutio liittyy havaintoon siitä, kenen äänet nousevat esille ja kenen häivytetään kehittämisspuheessa. Kenen puhetta kuunnellaan tällä hetkellä? Miten mahdollistetaan yritysten sijoittuminen maaseutualueille? Kuka ylläpitää keskusteluvetoista maaseutupuhetta? Tutkimuksen tulokset (Kujala, Luoto, Virkkala 2019 [artikkeli 2]) tuovat esille, miten hallinnon puhetaipojen kautta mahdollistetaan yritysten sijoittumista maaseutualueille. Digitalisaatio mahdollistaa uudenlaisia paikan tekemisen tapoja vähentäen sijaintihaittaa tehden yritystoiminnan sijainnista riippumattomaksi. Ilmaisut ja puheet siitä, että emme ole kaukana mistään, kuuluu yrittäjän lausahduksessa: *”syrjäisyyden tunnetta ei ole olemassa, kun ollaan keskellä metsää”*. Yrityksen syrjäinenkään sijainti ei ole este yritystoiminnan harjoittamiselle. Parhaimmillaan syrjäisyys tai esimerkiksi sen tarjoama hiljaisuus on kilpailuetu. Näistä syistä digitalisaation maailmassa keskittämisen puhe on syytä kyseenalaistaa.

Maaseutualueiden yrittäjien luovuus näkyy monin eri tavoin yrittäjien selviytymisessä maaseudun arjessa. Esimerkkinä on syrjäisten alueiden heikkojen liikenneyhteyksien ja huonojen teiden kanssa toimeen tuleminen. Vaikka toiminnot maksavat, yrittäjät luovat toimivia käytäntöjä voittaakseen nämä hidasteet tai joskus jopa esteet yritystoiminnan harjoittamisessa (ks. myös Anderson ym. 2005: 531). Tämäkin vahvistaa paikkaperustaisen kehittämisen tarvetta maaseutuhallinnossa, sillä paikkasokean hallinnon diskurssi ehkä hylkäisi yrittäjän tukihakemuksen huonojen tieyhteyksien päästä. Mahdollistavan maaseutuhallinnon toimijat voisivat hyväksyä tukihakemuksen ja aloittaa työn vaikuttaakseen parempien tieyhteyksien rakentamiseen.

Viidentenä kontribuutiona on tämän tutkimuksen tulos, jonka mukaan mittavasta maaseudun kehittämisohjelmien arviointityöhön panostamisesta huolimatta arviointitietoa oli hyödynnetty erittäin vähän käytännön työhön. Samankaltaiseen tulkintaan arviointitiedon vähäisestä käytöstä päätyvät Kahila ja Hirvonen (2015: 34). Arviointiraporttien tuottaman tiedon käyttäminen olisi voinut tehdä ohjelmatyöstä sujuvampaa jo ohjelmakausien aikana ja ennen kaikkea ohjelmakauden vaihdosten yhteydessä. Siten arvioinnin tulosten hyödyntämistä ohjelman toimeenpanon käytännöissä tulisi lisätä. Lisäksi tämä tutkimus tukee Ponnikkaan ym. (2009: 150) väitettä: *”pitäisi olla aitoa halua sitoutua arvioinnin tuloksiin silloinkin, kun ne ehkä ovat oman organisaation välittömien etujen vastaisia”*. Arviointitiedon hyödyntämisessä on tärkeää huomata se, ettei edes sellaisten voimassa olevien organisaatioiden normien kuin esimerkiksi periaatteiden ja aikaisempien linjausten saisi vaikuttaa haluun tai mahdollisuuksiin käyttää arviointitietoa, vaan normeja pitäisi pystyä tarkastelemaan arviointitiedon pohjalta (ks. Pylkkänen 2008). Arviointitiedon levittäminen ohjelman toimijoille ja sen rakentava vastaanottaminen on osa oppivaa ohjelmaprosessia.

Kuudentena kontribuutiona on havainto siitä, että ohjelmakausien hidas vaihtuminen on ollut ongelmana jokaisen EU-ohjelmakauden vaihdoksen kohdalla Suomen EU-jäsenyyden aikakautena. Ohjelmakausien vaihdoksen epäonnistuminen on noussut esille myös Salmen (2003) ja Nousiaisen (2011) tutkimuksissa. Tämän tutkimuksen haastatteluaineiston keruu ajoittui ohjelmakauden 2014–2020 hitaasti käynnistyneeseen alkuun ja osaksi siitäkin syystä haastateltavat nostivat vahvasti esille ohjelmakauden vaihdoksen epäonnistumisen. Tämä ohjelmakausien vaihdos oli Suomen kolmas vaihdos, ja sitä pidettiin yleisesti heikoiten onnistuneena. Ohjelmakauden vaihdos oli epäonnistunut myös edellisen kauden vaihdoksessa 2006/2007. Tällöin syiksi esitettiin erityisesti Euroopan komission hidas ohjelman hyväksyntäprosessi ja kansallisesti ohjelmaa toimeenpanevan viranomaisen, Maaseutuviraston perustaminen (Kuhmonen ym. 2009).

Viranomaisille ohjelmakauden vaihdos on iso asia. Vaihdoksen takia hallinnon käytäntöjä on muutettava niin, että ne vastaavat uusia säädöksiä. Tällöin moni asia tuotetaan alusta alkaen uusiksi. Yrittäjät sen sijaan jatkavat toimintaansa tietämättä ohjelmakausien vaihdoksesta tuskin mitään, elleivät sitten juuri silloin suunnittele perustavansa uuden yrityksen tai laajentavansa yritystoimintaa. Tällöin voi törmätä siihen, että uuden kauden säädökset eivät vielä ole valmiita eivätkä järjestelmät toimi. Tämä heikentää yritystukien käyttöä ja vaikuttavuutta. Tietojärjestelmien osalta on jo varmasti otettu opiksi, sillä niiden toimimattomuuden tuottama katkos ohjelmakausien vaihdoksessa on ollut pitkä kahden edellisen vaihdoksen yhteydessä. Tällainen katkos vältetään tulevien ohjelmakausien vaihtuessa kolmella toimenpiteellä: 1) panostamalla tietojärjestelmien kehittämiseen

riittävästi ohjelmakausien aikana, 2) tekemällä digitalisaation osalta lainsäädäntöarvio keskeisten tukipolitiikkaan liittyvien säädösten osalta ja 3) vahvistamalla organisaatioiden omaa osaamista tietojärjestelmien hankinnassa.

Tulevat tutkimustarpeet. Tämä tutkimus toi esille myös aiheita, joihin olisi syytä syventyä jatkotutkimuksissa. Ensinnäkin tarpeen olisi tutkia maaseutuhallinnon kulttuurin muutoksen mahdollisuuksia. Salminen (2002: 228) toteaa, että hallinnontutkimus saattaisi tarvita funktionalistis-antropologista otetta julkisen hallinnon kulttuurin tutkimiseen ja kulttuurin symbolisten piilorakenteiden hahmottamiseen, selittämiseen ja tulkitsemiseen. Tällainen tutkimusote voisi olla tarkoituksenmukainen, sillä Euroopan unionin lainsäädännössä on yhä edelleen mainittuna valvonnan pelotevaikutuksen varmistaminen ja lähtökohtana on siten tuensaajan epäily. Tutkimuskysymyksenä voisi olla, kuinka institutionaalisen yrittäjyyden avulla voisi edistää mahdollistamisen logiikkaa maaseutuhallinnossa. Sotaraudan (2008: 249) mukaan ”institutionaalisen yrittäjyyden tutkimuksen ydinkysymys on, mitä yksilöt tekevät ja miten he toimivat muuttaakseen niitä instituutioita, jotka määrittävät myös heidän oman toimintansa puitteet.”

Institutionaalisen yrittäjän malli johdattaa toiseen tutkimusaiheeseen, tiukempaan tutkimuksen fokusointiin toimijuuden (*agency*) käsitteeseen. Tämän käsitteen kautta voisi syventyä politiikan suunnittelijoiden, toimeenpanijoiden ja asiakkaiden toimijuuden sisältöön, tavoitteisiin, ilmenemismuotoihin ja rajoitteisiin. Toimijuuden käsitteeseen ja strukturaatioprosessiin (esim. Giddens 1984) keskittyminen voisi tuoda ilmi lisää asioita, jotka hidastavat mahdollistavan maaseutuhallinnon toteutumista. Strukturaatio rakenteiden ja toimijuuden vuoropuheluna kuvaa, kuinka toimintatavat institutionalisoituvat, alkavat rajoittaa ja ohjata toimintaa ja saattavat rakenteistumisen ja vakiintumisen myötä kääntyä jopa alkuperäistä tarkoitustaan vastaan. Samalla rakenteistuminen on mahdollisuus, sillä toimijat voivat muuttaa rakenteita.

Tulevat tutkimukset voisivat lisäksi kohdistua Euroopan komission ja kansallisen politiikan tekijän väliseen suhteeseen. Erityisen tärkeää olisi tarkastella näiden kahden yritystukijärjestelmän toimijan asiakasnäkemyksiä siitä, miten niitä tulevaisissa CAP-suunnitelmissa ilmaistaan, ja edetä suunnitelmien tarkastelussa toiminnan todellisen vaikuttavuuden pohtimiseen. Tutkimukseni tuloksia on mahdollista hyödyntää myös eri aiheisiin kohdistuvissa vertailututkimuksissa. Muun muassa Leader-ryhmien ja ELY-keskusten toimintatapojen vertailu yrittäjyyden edistämässä ja yritystukien käsittelyssä voisi olla erillisen tutkimuksen aihe. Niin ikään yrittäjyyden edistämisen erilaisten tukimuotojen vertailu mahdollistavan maaseutuhallinnon näkökulmasta voisi olla tarkoituksenmukaista ja uuden empirisen tutkimuksen aihe. Vertailua voisi tehdä eri näkökulmista: kuinka yrittäjät

suhtautuvat tukimuotoihin tai kuinka viranomaiset suhtautuvat niihin? Lisäksi kansainvälisesti voisi vertailla mahdollistamisen piirteiden ilmentymistä eri EU-jäsenmaiden toteuttamassa CAP:n yritystukien valmistelussa ja toimeenpanossa. Erityisen hienoa olisi, mikäli tämän tutkimuksen mahdollistavaa maaseutuhallintoa koskeva tieto leviäisi organisaatioiden sisäisissä tutkimus- ja kehittämishankkeissa.

Lähteet

- Aakkula, J., Artell, J., Helin, J., Myyrä, S., Pyysiäinen, J., Rantamäki-Lahtinen, L., Toikkanen, H., Vihinen, H., Wuori, O. & Yli-Viikari, A. (2015). *Manner-Suomen maaseutuohjelman 2014–2020 arviointia tukeva selvitys*. Luonnonvarakeskuksen raportti. Luke Luonnonvarakeskus.
- Adler, P. S. (1999). Building better bureaucracies. *Academy of Management Executive* 13: 4, 36–47.
- Adler, P. S. (2012). The Sociological ambivalence of bureaucracy: From Weber via Gouldner to Marx. *Organization Science* 23: 1, 244–266.
- Adler, P. S. & Borys, B. (1996). Two types of bureaucracy: Enabling and coercive. *Administrative Science Quarterly* 41: 1, 61–89.
- Ahonen, P. (1989). *Hallinto hallintana: Hallinnon teorian avaimet*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press.
- Alho, T. (2020). *Persoonallinen ajattelu päättelyssä ja päätöksenteossa*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Väitöskirja.
- Alons, G. & Zwaan, P. (2015). New wine in different bottles: Negotiating and selling the CAP post-2013 reform. *Sociologia Ruralis* 56: 3, 349–370.
- Anderson, A. R. (2000). Paradox in periphery: An entrepreneurial reconstruction? *Entrepreneurship & Regional Development* 12: 2, 91–109.
- Anderson, D., Tyler, P. & McCallion, T. (2005). Developing the rural dimension of business-support policy. *Environment and Planning C: Government and Policy* 23: 4, 519–536.
- Angioloni, S., Sherry, E. & Wu, Z. (2019). The LEADER approach and drivers of job creation. *Growth and Change* 50: 2, 548–568.
- Antikainen, J., Honkaniemi, T., Jolkkonen, A., Kahila, P., Kotilainen, A., Kurvinen, A., Lemponen, V., Lundström, N., Luoto, I., Niemi, T., Pyykkönen, S., Rehunen, A., Saukkonen, P., Viinamäki, O.-P. & Viinikka, A. (2017). *Smart Countryside. Maaseudun palveluiden kehittäminen ja monipuolistaminen digitalisaatiota ja kokeiluja hyödyntämällä*. Valtioneuvoston kanslia. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-338-5>
- Antikainen, J., Kahila, P., Palviainen, S., Pyykkönen, S. & Yli-Koski, M. (2014). *Manner-Suomen Maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 ennakoarviointi*. Maa- ja metsätalousministeriö. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-831-2>
- Arovuori, K. (2015). *Political Effectiveness of Agricultural Policies - an Empirical Analysis*. Helsinki: Helsingin yliopisto.

- Atterton, J., Newbery, R., Bosworth, G. & Affleck, A. (2011). Rural enterprise and neo-endogenous development. Teoksessa: Alsos, G. A., Carter, S., Ljunggren, E. & Welter, F. (Toim.). *The Handbook of Entrepreneurship in Agriculture and Rural Development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 256–280.
- Audet, J., & St-Jean, E. (2007). Factors Affecting the Use of Public Support Services by SME Owners: Evidence from a Periphery Region of Canada. *Journal of Developmental Entrepreneurship* 12: 2, 165–180.
- Avramenko, A. & Silver, J. A. K. (2010). Rural entrepreneurship: expanding the horizons. *Entrepreneurship and Innovation Management* 11: 2, 140–155.
- Bachtler, J. (2010). Place-Based Policy and Regional Development in Europe. *Horizons* 10: 44, 54–58.
- Barca, F., McCann, P. & Rodrigues-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science* 52: 1, 134–152.
- Beer, A., McKenzie, F., Blažek, J., Sotarauta, M. & Ayres, S. (2020). What are the Benefits of *Place-Based Policy*? *Regional Studies Policy Impact Books*. 2: 1, 23–38.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1994). *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen: Tiedonsosiologinen tutkielma*. Helsinki: Gaudeamus.
- Berkhout, P., Hart, K. & Kuhmonen, T. (2019). EU Rural Development Policies: Present and Future. Teoksessa: Dries, L., Heijman, W., Jongeneel, R., Purnhagen, K. & Wesseler, J. (Toim.). *EU Bioeconomy Economics and Policies: Volume II*. Palgrave Macmillan. 213–241.
- Bock, B. B. (2016). Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection. *Sociologia Ruralis* 56: 4, 552–573.
- Bosworth, G., Annibal, I., Carroll, T., Price, L., Sellick, J. & Shepherd, J. (2016). Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis* 56: 3, 427–449.
- Bosworth, G. & Atterton, J. (2012). Entrepreneurial In-migration and Neoendogenous Rural Development. *Rural Sociology* 77: 2.
- Bosworth, G. & Bat Finke, H. (2020). Commercial Counterurbanisation: A driving force in rural economic development. *Environment and Planning A: Economy and Space* 52: 3, 654–674.
- Bosworth, G., Price, L., Hakulinen, V. & Marango, S. (2020). Rural Social Innovation and Neo-endogenous Rural Development. Teoksessa: Navarro, F. & Cejudo, E. (Toim.). *Neoendogenous Development in Rural Areas: Results and Lessons*. Springer International Publishing. 21–32.

Bouckaert, G. (1993) Governance between legitimacy and efficiency: Citizen participation in the Belgian fire services. Teoksessa: Kooiman, J. (Toim.). *Modern governance. New government–society interactions*. London: Sage. 145–157.

Brooke, R. (1989). The enabling authority – Practical consequences. *Local Government Studies* 15: 5, 55-63.

Bryden, J. M. (2007). Changes in Rural Policy and Governance: The Broader Context. Teoksessa: Copus, A. K. (Toim.). *Continuity or Transformation? Perspectives on Rural Development in the Nordic Countries*. Stockholm: Nordregio.

Bryden, J. M. (2010). *European Rural Policy: Old wine in Old bottles: is it Corked?* Discussion paper No. 2010–9. Norwegian Agricultural Economics Research Institute.

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

Burrell, A. (2009). The CAP: Looking Back, Looking Ahead. *European Integration* 31: 3, 271–289.

Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. Cornwall: MPG Books Ltd.

Camacho, J. A., Rodríguez, M. & Sánchez, L. M. (2020). Employment and Job Creation in the LEADER Approach. Teoksessa: Navarro, F. & Cejudo, E. (Toim.). *Neoendogenous Development in European Rural Areas*. Springer. 235-250.

Collins, J. C. (2001). *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap... and Others Don't*. New York: Harper Business.

Copus, A. K., Shucksmith, M., Dax, T. & Meredith, D. (2011). Cohesion Policy for rural areas after 2013. A rationale derived from the EDORA project (European Development Opportunities in Rural Areas)–ESPON 2013 Project 2013/1/2. *Studies in Agricultural Economics* 113: 2, 121–132.

Cork. (2016) *CORK 2.0 - julistus "Parempi elämä maaseutalueilla"*. [Viitattu 21.11.2020]. Saatavissa: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_fi.pdf

Csikszentmihalyi, M. (1997). *Creativity: Flow and the psychology of discovery and invention*. New York: HarperPerennial.

Dax, T. & Oedl-Wieser, T. (2016). Rural innovation activities as a means for changing development perspectives. An assessment of more than two decades of promoting LEADER initiatives across the European Union. *Studies in Agricultural Economics* 118: 1, 30-37.

Dax, T., Strahl, W., Kirwan, J. & Maye, D. (2016). The Leader programme 2007–2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. *European urban and regional studies* 23:1, 56–68.

Dubois, A. (2016). Transnationalising entrepreneurship in a peripheral region - The translocal embeddedness paradigm. *Journal of Rural Studies* 46: 1, 1–11.

Dwyer, J., Kubinakova, K., Lewis, N., Powell, J., Vigani, M., Fahrman, N., Gocht, A., Grajewski, R., Coto Sauras, M., Cachinero, P., Mantino, F., Berriet-Sollic, M. & Pham, H. (2016). *Research for AGRI Committee - Programmes Implementing the 2015–2020 Rural Development Policy*. IP/B/AGRI/IC/2015-74. European Parliament. Directorate-General for internal policies. Policy department. Structural and cohesion policies.

Dwyer, J., Ward, N., Lowe, P. & Baldock, D. (2007) European rural development under the Common Agricultural Policy's 'Second Pillar': Institutional conservatism and innovation. *Regional Studies* 41: 7, 873–887.

Eder, J. & Trippel, M. (2019). Innovation in the periphery: Compensation and exploitation strategies. *Growth and Change* 50: 4, 1511–1531.

Eduskunta (2014). *Mahdollistava valtio – kokeileva Suomi, Tulevaisuusvaliokunnan mietintö 1/2014 vp*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 6/2014. [Viitattu 15.11.2020]. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/tuvj_6+2014.pdf

Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories From Case Study Research. *Academy of Management. The Academy of Management Review* 14: 4, 532–550.

Eriksson, P & Koistinen, K. (2014). *Monenlainen tapaustutkimus*. Kuluttajatutkimuskeskus.

Erjavec, K. & Erjavec, E. (2008) Changing EU agricultural policy discourses? The discourse analysis of Commissioner's speeches 2000–2007. *Food Policy* 34: 2, 218–226.

Erjavec, K. & Erjavec, E. (2020). The Noble or Sour Wine: European Commission's Competing Discourses on the Main CAP Reforms. *Sociologia Ruralis* 60: 3, 661–679.

Erjavec, K., Erjavec, E. & Juvančić, L. (2009). New Wine in Old Bottles: Critical Discourse Analysis of the Current Common EU Agricultural Policy Reform Agenda. *Sociologia Ruralis* 49: 1, 41–55.

Euroopan komissio (2005) *Communication from the Commission on simplification and better regulation for the Common Agricultural Policy*. COM: 2005: 509 Final. 19 October 2005. Brussels: Commission of the European Communities.

Euroopan komissio (2010). *Eurooppa 2020: Euroopan unionin kasvu- ja työllisyysstrategia*. [Viitattu 15.11.2020]. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>

Euroopan komissio (2019) *Rural development*. [Viitattu 17.12.2019]. Saatavissa: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_en

Euroopan unioni (EU) (2013a). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013.

Euroopan unioni (EU) (2013b). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013.

Euroopan unioni (2020). Fact Sheets: Second pillar of the CAP: rural development policy. [Viitattu 15.3.2021] Saatavissa: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.6.pdf

Fairclough, N. (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Language in Social Life Series. London: Longman.

Fairclough, N. (2002). *Miten media puhuu*. Toinen painos. Jyväskylä: Osuuskunta Vastapaino.

Gaddefors, J. & Anderson, A. R. (2019). Romancing the rural: Reconceptualizing rural entrepreneurship as engagement with context(s). *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation* 20: 3, 159–169.

Giddens, A., Andersson P. & Heiskanen, I. (1984). Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia. Toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analysissä. Helsinki: Otava.

Giddens, A. & Merton, R. K. (1982). *Sociology: A brief but Critical Introduction*. 2nd ed. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.

Gkartzios, M. & Lowe, P. (2019). Revisiting neo-endogenous rural development. Teoksessa: Scott, M., Gallent, N. & Gkartzios, M. (Toim.) *The Routledge Companion to Rural Planning*. London: Routledge. 159–169.

Gkartzios, M. & Scott, M. (2014). Placing Housing in Rural Development: Exogenous, Endogenous and Neo-Endogenous Approaches. *Sociologia Ruralis* 54: 3, 241–265.

Grant, W. (2010). Policy Instruments in the Common Agricultural Policy. *West European Politics* 33: 1, 22–38.

Habermas, J. (1987). *Järki ja kommunikaatio. Tekstejä 1981–1985*. Helsinki: Hakapaino Oy.

Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Tampere: Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.

Harisalo, R. (2008). *Organisaatioteoriat*. Tampereen Yliopistopaino Oy.

Heiskala, R. (2000). Toiminta, tapa ja rakenne. Kohti konstruktionistista synteesiä yhteiskuntateoriassa. Kolmas painos. Helsinki: Gaudeamus Oy.

Helminen, V., Nurmio, K. & Vesänen, S. (2020). *Kaupunki-maaseutu-alueuokitus 2018*. Paikkatietopohjaisen alueuokituksen päivitys. Suomen ympäristökeskus. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/315440>

Hirvonen, T., Kahila, P., Koivisto, A., Pyykkönen, S., Rannanpää, S., Sillanpää, K., Ålander, T. (2019). *Maaseutuohjelma 2014–2020 – arviointi innovointi-, koulutus- ja yhteistyövaikutuksista*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019: 20. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-010-6>

Hirvonen, T., Kahila, P., Rannanpää, S., Hyyryläinen, T., Kuuva, N., Pylkkänen, P., Antikainen, J., Heikkinen, B., Isokangas, T., Pyykkönen, S., Ranta, T. & Tolonen, S. (2015). *Mahdollistavaa maaseudun kehittämistä. Selvitys alueellisten ja paikallisten maaseudun kehittämissuunnitelmien vaikuttavuudesta sekä ehdotus vaikuttavuuden mittarien kehittämisestä*. Maa- ja metsätalousministeriö. [Viitattu 10.10.2020] Saatavissa: http://www.mdi.fi/content/uploads/2015/10/Mahdollistavaa_maaseudun_kehittamista.pdf

Honkaniemi, T. & Luoto, I. (2016). *Paikallisuus ja digitalisaatio – Valokuituverkkojen merkitys maaseutualueiden kehittämisessä*. Tutkimusraportti. Vaasan yliopisto. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-721-7>

Howarth, D. & Stavrakakis, Y. (2000). Introducing discourse theory and political analysis. Teoksessa: Howarth, D. Norval, Y. & Stavrakakis, Y. (Toim.). *Discourse theory and political analysis. Identities, hegemonies, and social change*. Manchester University Press. 1–23.

Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes, and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy desing. *Policy Sciences* 42: 1, 73–89.

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

Huan-Niemi, E. & Niemi, J. (2018). Toimiiko nykyinen maatalouspolitiikka? How does the Common Agricultural Policy function in Finland? Suomen maataloustieteellisen seuran tiedote nro 35.

Hyyryläinen, T., Katajamäki, H., Piispanen, S. & Rouhiainen, V. (2011). Neoendogeenisen maaseutupolitiikan ilmeneminen kylätoiminnassa. *Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti* 19: 2, 2–38.

Häkli, J. (2004). *Meta Hodos*. Toinen painos. Tampere: Vastapaino.

Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. (2016). *Diskurssianalyysi: Teoriat, Peruskäsitteet Ja Käyttö*. Tampere: Vastapaino.

Jumppanen, A., Törmä, H., Reini, K., Saartenoja, A., Zawalinska, K., (Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti), Kolehmainen, J., Pulkkinen, R., (Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sente), Korteniemi, J., Pohjola, T. & Latvala, M. (Bionova Engineering). (2008). *Maaseudun kehittämissuunnitelmien teema-arviointi. Ohjelmakausi 2000–2006*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 7/2008. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-450-5>

Kahila, P. (1997) Kolme maata ja kolme elinkeinopolitiikkaa: Suomi, Saksa ja Irlanti. Turku: Turun Yliopisto.

Kahila, P. & Hirvonen, T. (2015). Osa 2 Kansallisen tason analyysi. Teoksessa: Mahdollistavaa maaseudun kehittämistä. Selvitys alueellisten ja paikallisten maaseudun kehittämissuunnitelmien vaikuttavuudesta sekä ehdotus vaikuttavuuden mittarien kehittämisestä. Loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö. Sivut 15–37. [Viitattu 10.10.2020] Saatavissa: http://www.mdi.fi/content/uploads/2015/10/Mahdollistavaa_maaseudun_kehittamista.pdf

Kahila, P., Lemmetyinen, T., Hyyryläinen, T., Kurki, S., Kahila, P., Siiskonen, P., Pylkkänen, P. (Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti), Aakkula, J., Latukka, A., Puurunen, M. (MTT-Taloustutkimus MTTL), Pyykkönen, P., Kataja, J.-P., Kallio, P. (Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos), Helenius, J., Hietala-Koivu, R. (Helsingin yliopisto, soveltavan biologian laitos). (2006). *Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2007–2013. Ennakkoarviointi*. [Viitattu 10.10.2020] Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-342-3>

Kainulainen, I. (2000). Regiimateoria viitekehyksenä kaupungin hallinnan tutkimuksessa. *Hallinnon tutkimus* 19: 3, 288–298.

Karhinen, R. (2019). *Uusi alku. Maatalous myös tulevaisuuden elinkeino*. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:3.

Kataja, J.-P. & Patjas, M. (2001). *EU:n tavoite 5B- ja 6-ohjelmat ja maaseudun kehitys Suomessa vuosina 1995–1999*. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita: 48. Helsinki: Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos.

Katajamäki, H. (2016). *Paikan poika. Merkintöjä uran varrelta*. ISBN 978-952-93-7333-8.

Kaunismaa, E., Nerg, P., Karhunen, M. & Majava, J. (2021). Julkisen hallinnon strategia: näin suomalaista julkista hallintoa uudistetaan 2020-luvulla. *Hallinnon Tutkimus* 40: 1, 69–77.

Kay, A. (2003). Path dependency and the CAP. *Journal of European Public Policy* 10: 3, 405–420.

Kela. (2018). *Byrokratian purkupaketti – mistä aloittaa ja mihin tähdätä? Kyselyn tuloksia: Missä ovat pahimmat kapeikot ja solmukohdat?* [verkkoaineisto] Kelan Etuuspalvelut. [Viitattu 10.10.2020] Saatavilla: <https://vnk.fi/documents/10616/6520186/Byrokratian+purku+-keskustelutilaisuus+7.11.2018+-+Helle+-+Kelan+kyselyn+tuloksia>

Keränen, H., Kataja, J.-P., Aulaskari, O., Keränen, H., Nevalainen, S., Malinen, P. & Ponnikas, J. (2004). *Alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman (ALMA) väliarviointi*. Oulun Yliopisto, Kajaanin yliopistokeskus, Suomen aluetutkimus FAR & Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT.

Keränen, R., Pyykkönen, P., Ponnikas, J., Huuskonen, I., Kytölä, L., Arovuori, K., Korhonen, S. & Ruottinen, V. (2012). *Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2007–2013. Arviointiraportti vuodelta 2011*. Suomen aluetutkimus FAR, Raportti.

Kinnunen, J. (2004). Arvioinnin tuottaman tiedon pätevydestä. *Hallinnon tutkimus* 23: 2, 63–64.

Kinnunen, J. (2014) Byrokratian ja politiikan ristiriita. Byrokratian ja politiikan suhde Hannah Arendtin poliittisessa teoriassa. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto.

Kivikko, K., Karjalainen, S., Mikander, C.-G., Konsala, H., Kukkonen, T., Sihvola, S. & Latvala, P. (2009). *Maaseudun yritys- ja hankerahoituksen hallinnollisen taakan vähentäminen - työryhmän selvitys*. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö 2009: 12. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-525-0>

Klofsten, M., Norrman, C., Cadorin, E. & Löfsten, H. (2019). Support and development of small and new firms in rural areas: a case study of three regional initiatives. *SN Applied Sciences*. 2: 1.

Kolehmainen, J. (2016). *Paikallinen innovaatioympäristö: Kohti alueellisen innovaatiotoiminnan ymmärtämistä*. Tampere University Press. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0021-0>

Korsgaard, S., Ferguson, R. & Gaddefors, J. (2015) The best of both worlds: How rural entrepreneurs use placial embeddedness and strategic networks to create opportunities. *Entrepreneurship & Regional Development* 27: 9–10, 574–598.

Korsgaard, S., Müller, S. & Tanvig, H. W. (2015). Rural entrepreneurship or entrepreneurship in the rural – between place and space. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research* 21: 1, 5–26.

Kuhmonen, T. (2012). Maatilyrittäjien tavoitteiden moniulotteisuus ja yrittäjyyspolitiikka. *Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti* 20:3, 14–28.

Kuhmonen, T. (2018a). The Evolution of Problems Underlying the EU Agricultural Policy Regime. *Sociologia Ruralis* 58: 4, 846-866.

Kuhmonen, T. (2018b). Systems view of future of wicked problems to be addressed by the common Agricultural Policy. *Land Use Policy* 77: 1, 683–695.

Kuhmonen, T., Keränen, R., Kytölä, L., Salo, H., Arovuori, K., Pyykkönen, P., Mustonen, V. & Ponnikas, J. (2009). *Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013. Arviointiraportti vuodelta 2008*. Suomen aluetutkimus FAR.

Kuhmonen, T., Keränen, R., Kytölä, L., Pyykkönen, P., Arovuori, K., Huuskonen, I., Mustonen, V., Ponnikas, J., Salo, H. & Pesonen, H-L. (2010). *Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 väliarviointi*. Suomen Aluetutkimus FAR. [Viitattu 9.11.2020]. Saatavissa: http://www.tuomaskuhmonen.fi/julkaisut-tuomas-kuhmonen/ewExternalFiles/Kuhmonen_ym_2009_arviointi.pdf

Kuhmonen, T., Keränen, R., Kytölä, L., Pyykkönen, P., Arovuori, K., Huuskonen, I., Ponnikas, J., Mustonen, V. & Pesonen, H-L. (2011). *Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013. Arviointiraportti vuodelta 2010*. Suomen

aluetutkimus FAR. [Viitattu 9.11.2020]. Saatavissa: http://www.tuomaskuhmonen.fi/julkaisut-tuomas-kuhmonen/ewExternalFiles/Kuhmonen_ym_2010_arviointi.pdf

Kujala, P. (2019). Maaseutuhallinnon arjen todellisuus – puhetta byrokraattisuudesta. *Hallinnon Tutkimus* 38: 1, 6–20.

Kujala, P., Luoto, I. & Virkkala, S. (2019). Yrittäjyyden edistäminen maaseutuhallinnossa: paikkasokeaa, paikkatietoista ja paikkaperusteista kehittämistä. *Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti*. 27: 3, 7–24.

Kujala, P. & Virkkala, S. (2021 tulossa). Rural business support policy and rural enterprise economy: the neoendogenous approach to entrepreneurship promotion of Common Agricultural Policy. Teoksessa: Leick, B.; Gretzinger, S; Makkonen, T. (Toim.). *The Rural Enterprise Economy*. Series: Routledge Studies in the Economics of Business and Industry.

Kujala, P., Virkkala, S. & Lähdesmäki, M. (2021). Authorities as enablers in rural business support policy regime – case study Finland. *Sociologia Ruralis* 61: 1, 212–233. [Online-julkaisu 14.8.2020.] Saatavilla: <https://doi.org/10.1111/soru.12326>

Kuokkanen, K. & Vihinen, H. (2006). *Contribution of the CAP to the general objectives of the EU*. Background Note 4. MTT Economic Research.

Kuusisto, J. (2003). Yritystoiminnan kehittäminen. Teoksessa: Net Effect Oy, Vihinen, H., Kuusisto, J. & Savon Amazon Osuuskunta. *Manner-Suomen tavoite 5b –ohjelman jälkiarviointi, Loppuraportti*. Sisäasiainministeriö. 32–47.

Kytölä, L., Pyykkönen, P., Huuskonen, I., Keränen, R., Ponnikas, J., Arovuori, K., Korhonen, S. & Ruottinen, V. (2013). *Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2007–2013. Arviointiraportti vuodelta 2012*. Suomen aluetutkimus FAR.

Laakso, S. (2009). Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Teoksessa: Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (Toim.). *Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampereen yliopisto.

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/20.11.2009.

Laki maaseudun pienimuotoisen elinkeinotoiminnan edistämisestä 1031/31.12.1986.

Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa 210/30.3.2010.

Laki Maaseutuvirastosta 666/21.7.2006.

Laki Ruokavirastosta 371/18.5.2018.

Lehtonen, O. (2019). Yritysrahoituksen vaikuttavuus yritysten työpaikkakehityksessä. Teoksessa: Vihinen, H., Voutilainen, O. & Muilu, T. (Toim.) Lehtonen, O., Niskanen, O., Strandén, M. & Knuuttila, M. *Manner-Suomen maaseudun kehittä-*

misohjelmien aluetalous- ja työllisyysvaikutukset. Vaikuttavuusanalyysi kaudelta 2007–2013. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019: 16, 151–166. [Viitattu 9.11.2020]. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-005-2>

Lowe, P., Murdoch, J. & Ward, N. (1995). Networks in Rural Development: Beyond Exogenous and Endogenous Models. Teoksessa: van der Ploeg, J. D. & van Dijk, G. (Toim.). *Beyond Modernization: The Impact of Endogenous Rural Development*. Assen: Van Gorcum. 87–106.

Lowe, P., Phillipson, J., Proctor, A. & Gkartzios, M. (2019). Expertise in rural development: A conceptual and empirical analysis. *World Development* 116:1, 28–37.

Luoto, I., Kattilakoski, M. & Backa, P. (2016). *Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM). (2001). Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma tavoite 1-ohjelman ulkopuoliselle alueelle vuosille 2000–2006. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 11/2001.

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM). (2007). *Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 8/2007.

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM). (2016). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 vuoden 2015 vuosikertomus – ohjelmakauden 2007–2013 loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö.

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM). (2020). *Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020. Versio 7.1*. [Viitattu 9.11.2020]. Saatavissa: <http://mmm.fi/maaseutu/manner-suomen-maaseudun-kehittamisohjelma-2014-2020>

Malinen, P., Kallio, P., Kataja, J.-P., Karjalainen, S., Keränen, H., Keränen, H., Lutinen, A., Keränen, R. & Poranen, A. (2002). *Manner-Suomen tavoite 5b -ohjelman väliarviointi*. Oulun Yliopisto, Kajaanin kehittämiskeskus.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 arvioinnin toteuttamissuunnitelma. (2018). [Viitattu 19.10.2020]. Saatavilla: https://www.maa-seutu.fi/uploads/arvioinnin-toteuttamissuunnitelma-hyvaksetty_paivitys-2017.pdf

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020. Vuotuinen täytäntöönpanokertomus. (2019). [Viitattu 9.4.2021]. Saatavilla: <https://www.maa-seutu.fi/maaseutuverkosto/vaikutukset/vuosikertomukset-ja-suunnitelmat>

May, P. J. & Jochim, A. E. (2013) Policy regime perspectives: Policies, politics and governing. *Policy Studies Journal* 41: 3, 426–452.

McElwee, G. & Smith, R. (2014). Researching rural enterprise. Teoksessa: Fayolle, A. (Toim.). *Handbook of research on entrepreneurship: what we know and what we need to know*. Cheltenham: Edward Elgar. 307–334.

- Meccheri, N. & Pelloni, G. (2006). Rural entrepreneurs and institutional assistance: An empirical study from mountainous Italy. *Entrepreneurship & Regional Development* 18: 5, 371–392.
- Meier, K. J. & Hill, G. (2005). Bureaucracy in the twenty-first century. Teoksessa: Ferlie, E., Lynn, L. E., Jr & Pollitt, C. (Toim.). *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press.
- Merton, R. K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: The New Press.
- Metsämuuronen, J. (2008). *Laadullisen tutkimuksen perusteet*. Jyväskylä: International Methelp Ky.
- MMM & Evira. (2017). Byrokratian purkaminen 2015–2017: elintarviketoimijoita kuormittavat vaatimukset ja niiden johdosta toteutuvat MMM:n ja Eviran toimenpiteet. Viitattu [10.10.2020]. Saatavilla: <https://mmm.fi/documents/1410837/2813062/Elintarviketoimijoita-kuormittavat-vaatimukset-toimenpiteet-aikataulut-10102017.pdf/b280a928-2744-4baf-b46a-8fdd80bd2744/Elintarviketoimijoita-kuormittavat-vaatimukset-toimenpiteet-aikataulut-10102017.pdf>
- Mossberger, K. & Stoker, G. (2001). The evolution of urban regime theory: The challenge of conceptualisation. *Urban Affairs Review* 36: 6, 810–835.
- Muñoz, P. & Kimmitt, J. (2019). Rural entrepreneurship in place: An integrated framework. *Entrepreneurship and regional development* 31: 9-10, 842-873.
- Müller, S. & Korsgaard, S. (2018). Resources and bridging: The role of spatial context in rural entrepreneurship. *Entrepreneurship & Regional Development* 30: 1–2, 224–255.
- Mäki, M. (2019). *Sopeutuminen, resurssi ja alueellisuus vapaassa sivistystyössä*. Tampere: Tampereen Yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta.
- Männikkö, M. & Paajanen, V. (2016). *Tarkastuskertomus 4/2013. Maatalouden tukihallinto. Jälkiseurantaraportti*. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto. [Viitattu 11. 2. 2019]. Saatavissa: <https://www.vtv.fi/julkaisut/jalkiseurantaraportti-maatalouden-tukihallinto/>
- Navarro, F., Labianca, M., Cejudo, E., de Rubertis, S., Salento, A., Maroto, J. C., & Belliggiano, A. (2018). Interpretations of Innovation in Rural Development. The Cases of Leader Projects in Lecce (Italy) and Granada (Spain) in 2007–2013 Period. *European Countryside* 10: 1, 107-126.
- Navarro, F. A., Woods, M. & Cejudo, E. (2016). The LEADER Initiative has been a victim of its own Success. The Decline of the Bottom-Up Approach in Rural Development Programmes. The Cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis* 56: 2, 270–288.

Net Effect Oy, Vihinen, H., Kuusisto, J. & Savon Amazon Osuuskunta. (2003). *Manner-Suomen tavoite 5b –ohjelman jälkiarviointi, Loppuraportti*. Sisäasiainministeriö.

Niemi, J., Liesivaara, P., Lehtonen, H., Huan-Niemi, E., Kettunen, L., Kässi, P. & Toikkanen, H. (2014). *EU:n yhteinen maatalouspolitiikka vuosina 2014–2020 ja Suomen maatalous*. MTT Raportti 130. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-512-7>

Niemi, J. & Väre, M. (2019). *Suomen maa- ja elintarviketalous 2019*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 36/2019. Luonnonvarakeskus. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-769-5>

Niska, M. & Vesala, K. M. (2011). Moninaistuva politiikka, moninaistuva yrittäjyys? Toimijapositionien rakentuminen yrittäjyyden edistämiskursseissa. Teoksessa: Vesala, K. M. & Vihinen, H. (Toim.). *Yritysten menestymistarinat ja yrittäjyyden edistäminen. Tapaustutkimus yrittäjistä, kehittäjistä ja poliittikadiskursseista Suupohjan seutukunnassa*. MTT Raportti 16. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. 94–128. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-311-6>

Niska, M. & Vesala K. M. (2013). SME Policy implementation as a Relational Challenge. *Entrepreneurship & Regional Development* 25: 5–6, 521–540.

Nordberg, K., Mariussen, Å. & Virkkala, S. (2020). Community-driven social innovation and quadruple helix coordination in rural development. Case study of the LEADER group Aktion Österbotten. *Journal of Rural Studies* 79: 157–168.

North, D. & Smallbone, D. (2006). Developing entrepreneurship and enterprise in Europe's peripheral rural areas: Some issues facing policy-makers. *European Planning Studies* 14: 1, 41–60.

Nousiainen, M. (2011). Hallinta, osallistuminen ja toimijuus – tulkintoja suomalaisen LEADER-toiminnan poliittisuuksista. Julkaisuja 24. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.

OECD (2014). *Innovation and Modernising the Rural Economy*. OECD Rural Policy Reviews. OECD Publishing.

OECD (2016). Understanding rural economies, in OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive societies. Paris: OECD Publishing.

Olfert, R. M. & Partridge, M. D. (2010). Best Practices in Twenty-First-Century Rural Development and Policy. *Growth and Change* 41: 2, 147–164.

Pato, M. L. & Teixeira, A. A. C. (2014). Twenty Years of Rural Entrepreneurship: A Bibliometric Survey. *Sociologia Ruralis* 56: 1, 3–28.

Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods. Integrating Theory and Practice*. Fourth Edition. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd.

Pietikäinen, S. & Mäntynen, A. (2014). *Kurssi kohti diskurssia*. Toinen painos. Tampere: Vastapaino.

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

Pollermann, K., Aubert, F., Berriet-Sollicec, M., Laidin, C., Lépicier, D., Pham, H. V., Raue, P. & Schnaut, G. (2020) Leader As A European Policy For Rural Development In A Multilevel Governance Framework: A Comparison Of The Implementation In France, Germany And Italy. *European Countryside* 12: 2, 156–178.

Ponnikas, J., Mustonen, V., Keränen, H., Korhonen, S., Sillanpää, K., Ålander, T., Kytölä, L. & Tiainen, T. (2008). *Alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman (ALMA) 2000–2006 jälkiarviointi*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 6/2008. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-438-3>

ProAgria (2017). *Löytykö hyödyllistä byrokratiaa?* ProAgrian hankejulkaisu 7. ProAgria Etelä-Savo ry, Byrokratian hyödyntäminen maatalan/maaseutuyrityksen toiminnassa ja johtamisessa –hanke. [Viitattu 11. 2. 2019]. Saatavissa: https://etela-savo.proagria.fi/sites/default/files/attachment/proagria_etela-savo_byrokratian_hyodyntaminen_hanke_julkaisu_sivuittains.pdf

Pylkkänen, P. (2008). Arviointitutkimuksen teoreettisia ja käytännöllisiä kytkentöjä. Teoksessa: Kurki, S. & Kaipainen, R. (Toim.). *Tieteestä tekoja. Yliopiston yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tulkintoja maaseutukontekstissa*. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti. 99–114.

Pylkkänen, P. & Jumppanen, A. (2016). Neoendogeenisia näkökulmia Leader-toimintaryhmien kansainvälistymiseen. *Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti*. 24: 1, 66–78.

Pylkkänen, P., Kuuva, N. & Hyyryläinen, T. (2015). Osa 4 Paikallistason analyysi. Teoksessa: Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Avaintaito Osuuskunta Suomi, Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, MDI Public Oy. *Mahdollistavaa maaseudun kehittämistä. Selvitys alueellisten ja paikallisten maaseudun kehittämissuunnitelmien vaikuttavuudesta sekä ehdotus vaikuttavuuden mittarien kehittämisestä*. Maa- ja metsätalousministeriö. 86–162. [Viitattu 10.10.2020] Saatavissa: http://www.mdi.fi/content/uploads/2015/10/Mahdollistavaa_maaseudun_kehittamista.pdf

Pynnönen, A. (2013) *Diskurssianalyysi: tapa tutkia, tulkita ja olla kriittinen*. Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu. Working Paper N:o 379. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Pyykkönen, P., Keränen, R., Kytölä, L., Korhonen, S., Arovuori, K., Ponnikas, J., Kuhmonen, I. & Ruottinen, V. (2014). *Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2007–2013. Arviointiraportti vuodelta 2013*. Selvityksiä 48. Suomen aluetutkimus FAR.

Pyykkönen, P., Kytölä, L., Kuhmonen, I., Ponnikas, J., Keränen, R. & Arovuori, K. (2016). *Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2007–2013 jälkiarviointi*. Maa- ja metsätalousministeriö.

- Rajaniemi, J. (2006). Vapaus ja luovuus opiskelussa. Teoksessa: Aarrevaara, T. & Stenvall, J. (Toim.). *Kriittinen ajankuva*. Tampere University Press. 21–43.
- Rantala, K., ym. (2018). *Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27. Valtioneuvoston kanslia. [Viitattu 11. 2. 2019]. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-531-0>
- Rantala, K., Ahonen, P., Alasuutari, N., Kauppila, J., Kautto, P., Kuokkanen, K., Römpötti, E., Saarenpää, K., Tala, J. & Uusikylä, P. (2018). *Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018.
- Ray, C. (2006). Neo-endogenous rural development in the EU. Teoksessa: Cloke, P., Marsden, T. & Mooney, P. H. (Toim.). *The Handbook of Rural Studies*. London: Sage Publications. 278–291.
- Rehn, A. (2010). *Vaaralliset ideat - kun sopimaton ajattelu on tärkein voimavara: toisenlainen kirja luovuudesta*. Helsinki: Talentum.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44: 4, 652–667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and public administration. Teoksessa: Pierre J. (Toim.). *Debating governance*. Oxford, UK: Oxford University Press. 54–90.
- Rhodes, R.A. W. (2007). Understanding governance: ten years on. *Organization Studies* 28: 08, 1243–1264.
- Ritchie, J. & Lewis, J. (2003). *Qualitative research practice. A guide for Social science Students and Researchers*. London: Sage Publications.
- Saartenoja, A. (2004). *Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus alueellisessa kehittämisselityksessä*. Turku: Turun yliopisto.
- Salemik, K., Strijker, D. & Bosworth, G. (2017). Rural development in the digital age: A systematic literature review on unequal ICT availability, adoption, and use in rural areas. *Journal of Rural Studies* 54: 1, 360–371.
- Salmi, A. (2003). *Ylhäältä annettu todellisuus. Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan jäljillä*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:952-476-021-5>
- Salminen, A. (2002). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Salminen, A. (2008). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Salminen, A. (2011). *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyypeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-349-3>

Salminen, A. & Kuoppala, K. (1983). *Max Weberin verstehen-metodi hallinnon-tutkimuksessa*. Vaasa: Vaasan korkeakoulu.

Salminen, V., Halme, K., Piirainen, K., Roiha, U., Laasonen, V., Talvitie, J., Valtakari, M., Fångström, T., Bengtsson Jallow, A., Äimä, K., Isokangas, E., Kokko, A., Takalo, T. & Toivanen, O. (2020). *Innovaatiomyönteinen sääntely: Nykytila ja hyvät käytännöt*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:27. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-946-2>

Sheingate, A. (2012). *A New Politics of Food? A Policy Regime Approach*. Paper presented at APPAM Fall Research Conference, Baltimore, MD, 8–10 November 2012. Saatavissa: <https://appam.confex.com/appam/2012/webprogram/Paper2861.html>

Shucksmith, M. (2009). Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts. *Sociologia Ruralis* 50: 1, 1–14.

Siltaoja, M. & Vehkaperä, M. (2011). Diskurssianalyysi johtamis- ja organisaatio-tutkimuksessa. Teoksessa: Puusa, A. & Juuti, P. (Toim.). *Menetelmäviidakon rai-vaajat. Perusteita laadullisen lähestymistavan valintaan*. Helsinki: Hansaprint. Johtamistaidon opisto. 206–231.

Silverman, D. (2005). *Doing Qualitative Research. A practical handbook*. London: Sage Publications.

Sireni, M., Halonen, M., Hannonen, O., Hirvonen, T., Jolkkonen, A., Kahila, P., Kattilakoski, M., Kuhmonen, H.-M., Kurvinen, A., Lemponen, V., Rautiainen, S., Saukkonen, P. & Åström, C. (2017). *Maaseutukatsaus. 2017*. Maa- ja metsätalous-ministeriön julkaisuja 7/2017. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-958-6>

Sisäministeriö (2006). *Tavoite 1 -ohjelmat ovat Itä- ja Pohjois-Suomen keskeisiä kehittämisvälineitä*. Tiedote. [Verkkodokumentti] Saatavissa: <https://intermin.fi/-/tavoite-1-ohjelmat-ovat-ita-ja-pohjois-suomen-keskeisia-kehittamisvali-neita>

SITRA (2018). *Ilmiömainen julkinen hallinto. Keskustelualoite valtioneuvoston uudistamiseksi*. Helsinki: Sitra työpaperi. [Viitattu 11. 2. 2019]. Saatavissa: <https://media.sitra.fi/2018/09/03163806/ilmiomainenjulkisenhallinto.pdf>

Smallbone, D., Baldock, R. & North, D. (2003). Policy Support for Small Firms in Rural Areas: The English Experience. *Environment and Planning C: Government and Policy* 21: 6, 825–841.

Smith, B. C (1988). *Bureaucracy and Political Power*. New York: St. Martin's Press.

- Smith, B. (2000). The concept of an 'enabling' local authority. *Environment and Planning C: Government and Policy* 18:1, 79–94.
- Sotarauta, M. (2008). Instituutioiden muutos ja institutionaalinen yrittäjyys aluekehityksessä. Teoksessa: Mustikkamäki, M. & Sotarauta, M. (Toim.). *Innovaatioympäristön monet kasvot*. Tampere: Tampere University Press. 240–263.
- Stake, R. E. (2000). Case studies. Teoksessa: Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (Toim.). *Handbook of Qualitative research*. Thousand Oak: Sage Publications. 435–454.
- Stake, R. E. (2010). *Qualitative Research: studying how this work*. New York, London: The Guilford Press.
- Stathopoulou, S., Psaltopoulos, D. & Skuras, D. (2004). Rural Entrepreneurship in Europe: A Research Framework and Agenda. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research* 10: 6, 404–425.
- Stenvall, J. (2000). Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyiden arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos.
- Stenvall, J. (2005). Byrokratia hallintotieteessä. Arvio Juha Vartolan kirjasta: Näkökulmia byrokraatiaan. *Hallinnon Tutkimus* 24: 2, 175–176.
- Stenvall, J., Johanson, J.-E., Pekkola, E. & af Ursin, K. (2015). Hallintotiede. Teoksessa: Karppi, I. (Toim.). *Governance. Hallinnan uusia ulottuvuuksia*. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. 47–53.
- Stepień, S. & Czyżewski, A. (2016). Economic aspects of the implementation of the rural development programme 2014–2020. Reminiscences and projection. *Journal of Agribusiness and Rural Development* 4: 42, 651–658.
- Stone, C. N. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. *Journal of Urban Affairs* 15: 1, 1–28.
- Storhammar, E. & Virkkala, S. (2003). *Maaseutuyritysten innovaatioprosessit – Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen näkökulma*. Taloustieteiden tiedekunta/ Tutkimuskeskus, Julkaisu 153. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. [Verkkodokumentti] Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:951-39-1620-0>
- St. Pierre, E. A. & Jackson, A. Y. (2014). Qualitative Data Analysis After Coding. *Qualitative Inquiry* 20: 6, 715–719.
- Strandén, M., Niskanen, O., Lehtonen, O. & Voutilainen, O. (2019). Tuensaajien profilointi rahoitusmuodoittain. Teoksessa: Vihinen, H., Voutilainen, O. & Muilu, T. (Toim.) Lehtonen, O., Niskanen, O., Strandén, M. & Knuuttila, M. *Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmien aluetalous- ja työllisyysvaikutukset. Vainkuttavuusanalyysi kaudelta 2007–2013*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019: 16. 97–118. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-005-2>
- Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.

- Strijker, D., Bosworth, G. & Bouter, G. (2020). Research methods in rural studies: Qualitative, quantitative and mixed methods. *Journal of Rural Studies* 78: 1, 262–270.
- Summa-Pollit, H. (2014). EU:n komission hallinto ja virkamieskulttuuri. Teoksessa: Mykkänen, J. & Paakkunen, K. (Toim.). *Johdatus Euroopan unionin politiikkaan*. Helsingin yliopisto, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos. 81–110.
- Thomas, D. R. (1998). Maintaining and restoring public trust in government agencies and their employees. *Administration & Society* 30: 2, 166–193.
- Thomas, D. R. (2006) A General Inductive Approach for Analysing Qualitative Evaluation Data. *American Journal of Evaluation* 27: 2, 237–246.
- Tomo, A. (2019). Bureaucracy, Post-Bureaucracy, or Anarchy? Evidence from the Italian Public Administration. *International Journal of Public Administration*, 42: 6, 482–496.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). 2014. *Mahdollisuuksien maaseutu. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2014–2020*. Saatavissa: <https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Mahdollisuuksien+maaseutu+25022014.pdf>
- Uusitalo, E. (1994). Maaseutupoliitiikan keinot. Elinkeinojen edistäminen maaseudun kehittäjäyhteisöissä. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Uusitalo, E. (2009a). Maaseutu - väliinputoajasta vastuunkantajaksi: Maaseutupoliitiikan itsenäistyminen alue- ja maatalouspolitiikan puristuksessa. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.
- Uusitalo, E. (2009b). Maaseutupoliittikka - neljän toimijaryhmän yhteisöllisyyttä. *Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti*. 17: 3, 69–74.
- Vaara, E. & Laine, P.-M. (2006). Kriittinen diskurssianalyysi metodologiana strategiatutkimuksessa. Teoksessa: Rolin, K., Kakkuri-Knuuttila, M.-L. & Henttonen, E. (Toim.). *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia*. Helsinki: Gaudeamus. 155–173.
- Vaillant, Y. & Lafuente, E. (2007). Do different institutional frameworks condition the influence of local fear of failure and entrepreneurial examples over entrepreneurial activity? *Entrepreneurship & Regional Development* 19: 4, 313–337.
- Valtioneuvosto (1982). *Pääministeri Kalevi Sorsan III hallituksen ohjelma 19.2.1982*. [Viitattu 23.11.2020] Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/62-paaministeri-kalevi-sorsan-iii-hallituksen-ohjelma>
- Valtioneuvoston kanslia (2015). *Ratkaisujen Suomi Pääministeri Juha Sipilä hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015*. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. [Viitattu 21.11.2020]. Saatavissa: https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf

Valtiovarainministeriö (2020). Eurooppa 2020 -strategia. Suomen kansallinen uudistusohjelma, kevät 2020. Talousnäkömät. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:35.

Van Dijk, T. A. (2015). Critical Discourse Analysis. Teoksessa: Tannen, D., Hamilton, H. E. & Schiffrin, D. (Toim.). *The Handbook of Discourse Analysis*. John Wiley & Sons. 466–485.

Vartiainen, P. (2014). *Suomi tarvitsee kaupunki- ja maaseutupolitiikkaa*. TEM raportteja 29. Työ- ja elinkeinoministeriö. [Viitattu 21.11.2020]. Saatavissa: <https://tem.fi/documents/1410877/2871099/Suomi+tarvitsee+kaupunki-+ja+maaseutupolitiikkaa+19122014.pdf>

Vartola, J. (1979). Valtionhallinnon Rakenteellisen Muutoksen Ongelmasta: Tutkimus Julkishallinnon Kriisiteeseistä Ja Max Weberin Byrokratiateoriasta Sekä Näiden Välisistä Suhteista Valtionhallinnon Rakenteellisen Muutoksen Ongelman Valossa. Tampere: Tampereen yliopisto.

Vartola, J. (2004). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampere: Tampereen yliopisto, johtamistieteen laitos.

Vartola J. (2009). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa: Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (Toim.). *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus.

Vasta, A., Figueiredo, J., Valente, L., Vihinen, H. & Nieto-Romero, M., (2019). Place-based policies for sustainability and rural development: The case of a Portuguese village "Spun" in traditional linen. *Social Sciences* 8: 10, 289.

Vesala, K., Vihinen, H., & Kurki, S. (2011). Yrittäjyyden edistämispolitiikan muutokset ja haasteet: tapaustutkimuksen koontia ja pohdintaa. Teoksessa: Vesala, K. M. & Vihinen, H (Toim.). *Yritysten menestystarinat ja yrittäjyyden edistäminen: Tapaustutkimus yrittäjistä, kehittäjistä ja politiikkadiskursseista Suupohjan seutukunnassa*. MTT Raportti 16. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Taloustutkimus. 129–136. [Viitattu 21.11.2020]. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-311-6>

Vihinen, H. (2001). Recognising Choice. A Study of the Changing Politics of the Common Agricultural Policy through an Analysis of the MacSharry Reform Debate in Ireland and the Netherlands. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Taloustutkimus. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/10548>

Vihinen, H. (2005). Maaseutu- ja aluepolitiikka. Teoksessa: Niemi, J. & Ahlstedt, J. (Toim.). *Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005: kymmenen vuotta Euroopan unionissa*. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Taloustutkimus. 78–85. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:951-687-140-2>

Vihinen, H. (2014). Euroopan unionin maatalous- ja maaseutupolitiikka. Teoksessa: Mykkänen, J. & Paakkunen, K. (Toim.). *Johdatus Euroopan unionin politiikkaan*. Helsingin yliopisto, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos. 271–284. Saatavissa: <http://doi.org/10.31885/2018.00027>

Vihinen, H., Voutilainen, O. & Muilu, T. (2019). *Maaseutuohjelma 2014–2020: aluetalouteen ja työllisyyteen liittyvien toimenpiteiden arviointi*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 60/2019. Luonnonvarakeskus. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-816-6>

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

Vihinen, H., Lehtonen, O., Niskanen, O., Voutilainen, O. & Muilu, T. (2019b). Keskeiset havainnot ja tulokset. Teoksessa: Vihinen, H., Voutilainen, O. & Muilu, T. (Toim.) Lehtonen, O., Niskanen, O., Strandén, M. & Knuuttila, M. *Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmien aluetalous- ja työllisyysvaikutukset. Vaikuttavuusanalyysi kaudelta 2007–2013*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019: 16. 220–239. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-005-2>

Virtanen, P. (2006). Vallankumous julkishallinnon organisaatiokoneessa? Teoksessa: Aarrevaara, T. & Stenvall, J. (Toim.). *Kriittinen ajankuva*. Tampere: Tampere University Press. 44–59.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014). *Älykäs julkinen organisaatio*. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Voutilainen, O. (2005). *Yritystuki maaseudun kehittämisen välineenä – maaseudun mikroyritykset ja yritystukien kohdentuminen*. MTT:n selvityksiä 95. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Taloustutkimus. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:951-729-978-8>

Voutilainen, O. (2012). Relationship between Agricultural and Rural Development within the Context of the European Union's Common Agricultural Policy: The Case of Finland. MTT Science 19. Maatalouden tutkimuskeskus. Doctoral Dissertation.

Voutilainen, O., Niskanen, O. & Strandén, M. (2019). Tarkasteltavien rahoitusmuotojen kuvaus ja vertailu. Teoksessa: Vihinen, H., Voutilainen, O. & Muilu, T. (Toim.) Lehtonen, O., Niskanen, O., Strandén, M. & Knuuttila, M. *Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmien aluetalous- ja työllisyysvaikutukset. Vaikuttavuusanalyysi kaudelta 2007–2013*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019: 16. 76–96. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-005-2>

Vuori, J. (2006). Onko arviointi Byrokratian manttelinperijä? *Hallinnon Tutkimus* 25: 3, 1–3. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1343861>

Weber, M. (1978a). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. 1. Vol. 1. Berkeley: University of California Press.

Weber, M. (1978b). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. 2. Vol. 2. Berkeley: University of California Press.

Willig, C. (2013). *Introducing qualitative research in psychology*. London: McGraw-Hill Education.

Wilson, C. A. (2000). Policy regimes and policy change. *Journal Public Policy* 20: 3, 247–274.

Zasada, I., Reutter, M., Piorr, A., Lefebvre, M. & Gomez y Paloma, S., (2015). Between capital investments and capacity building—Development and application of a conceptual framework towards a place-based rural development policy. *Land Use Policy* 46: 1, 178–188.

Ympäristöministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö, Liikenne- ja viestintäministeriö & Maa- ja metsätalousministeriö (2015). *Uusiutumiskykyinen ja mahdollistava Suomi. Auerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050*. Ympäristöministeriö. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/155054>

Artikkelit

Kirjoittajien vastuut artikkeleiden tuotannossa.

Artikkeli 1. Kujala, P. (2019). Maaseutuhallinnon arjen todellisuus – puhetta byrokraattisuudesta. *Hallinnon Tutkimus* 38: 1, 6–20.

Artikkeli on väittelijän kirjoittama.

Artikkeli 2. Kujala, P., Luoto, I. & Virkkala, S. (2019). Yrittäjyyden edistäminen maaseutuhallinnossa: paikkasokeaa, paikkatietoista ja paikkaperusteista kehittämistä. *Maaseudun uusi aika* 27: 3, 7–24.

Artikkeli on kirjoitettu yhdessä Ilkka Luodon ja Seija Virkkalan kanssa. Suunnittelin artikkelin idean ja juonen, vastasin artikkelin kokonaisuudesta ja kirjoitin luonnosversion. Ilkka Luoto on kommentoinut ja kirjoittanut artikkelin teoriaosuutta, Seija Virkkala johdantoa ja keskusteluosuutta. Tekstin lopullinen muoto on hiottu yhteistyötä tehden.

Artikkeli 3. Kujala, P., Virkkala, S. & Lähdesmäki, M. (2021). Authorities as enablers in rural business support policy regime – case study Finland. *Sociologia Ruralis* 61: 1, 212–233. [Online-julkaisu 14.8.2020.] Saatavilla: <https://doi.org/10.1111/soru.12326>.

Artikkeli on kirjoitettu yhdessä Seija Virkkalan ja Merja Lähdesmäen kanssa. Olen suunnitellut artikkelin idean ja juonen sekä kirjoittanut artikkelin luonnoksen. Seija Virkkala on vastannut yrittäjyys- ja keskusteluosioiden kirjoittamisesta ja kommentoinut tekstiä kauttaaltaan. Merja Lähdesmäki on kommentoinut ja parannellut tekstiä kokonaisuudessaan. Lopullinen teksti on hiottu yhteistyössä.

Artikkeli 4. Kujala, P. & Virkkala, S. (tulossa). Rural business support policy and rural enterprise economy: the neoendogenous approach to entrepreneurship promotion of Common Agricultural Policy. Teoksessa: Leick, B., Gretzinger, S. & Makkonen, T. (Toim.). *The Rural Enterprise Economy*. Series: Routledge Studies in the Economics of Business and Industry. [Artikkelin käsikirjoitus hyväksytty 3.1.2021.]

Kirjan kappale on kirjoitettu yhteistyössä Seija Virkkalan kanssa. Seija Virkkala on kehitellyt artikkelin idean. Olen kirjoittanut artikkelin johdannon, metodologian, tulososion ja keskustelun luonnoksen. Seija Virkkala on kirjoittanut artikkelin teoriaosan luonnoksen. Teksti on viimeistelty yhteistyötä tehden.

Maaseutuhallinnon arjen todellisuus – puhetta byrokraattisuudesta



Päivi Kujala

ABSTRACT

The everyday reality of rural administration – talk about bureaucracy

The article analyses bureaucratic discourse in everyday rural administration, utilising Max Weber's bureaucratic theory and the notions of dysfunctional bureaucracy by Robert K. Merton. The word bureaucracy has a negative connotation in implementing business funding within partially EU financed rural development programmes. The research contains 38 interviews with rural administration actors and entrepreneurs. Critical discourse analysis revealed three discourses: law obedience, programme as a host and wholeness missing. The results established that the bureaucratic model of rural administration produces many undesired consequences.

Keywords: bureaucracy, rural administration, discourse, decision-maker, entrepreneur

JOHDANTO

Tämän tutkimuksen liikkeellepanevana voimana on ollut tavoite ymmärtää termin byrokraatia alkuperäinen merkitys. Byrokraatia on saanut nyky-yhteiskunnassa lähes yksinomaan negatiivisen leiman erityisesti maaseutuhallinnon toimijoiden, yrittäjien ja suuren yleisön keskuudessa. Byrokraatian haitat ja häiriötekijät ovat kasvaneet arjen käytännöissä ja kokemuksissa hyötyjä suuremmiksi (vrt. Merton 1968). Arjen puhunnassa byrokraatia on kääntynyt puheeksi byrokraattisuudesta, haittoja kuvataan muun muassa sanoilla paperisota, tiukat käytännöt, kankeus ja hitaus. Bykroatisoituminen koetaan organisaatioiden uhkaksi ja vaaraksi, näin sanottuna byrokraatia ymmärretään huonoksi hallinnoksi (Salmi 2003, 97).

Käytännön kokemus byrokraatian ominaisuuksista on muodostunut ristiriitaiseksi Max Weberin määrittelemien byrokraatioteorian ideaalimallin erikoisominaisuuksien kanssa, joita ovat täsmällisyys, nopeus, selkeys, tietoisuus menneestä kehityksestä, jatkuvuus, harkintavalta, yhtenäisyys, tiukka alisteisuus ja kitkatekijöiden sekä materiaali- ja henkilökustannusten vähentyminen (Weber 1978b, 973). Weber (1978a, 223) esitti, että kehittynyt byrokraattinen hallinta on rationaalisin ja tehokkain hallinnon muoto. Byrokraatia on siten ymmärtäen asioita edistävää hallintoa.

Euroopan unionin jäsenmaana Suomen maaseutuhallinto toteuttaa Euroopan yhteistä maatalouspolitiikkaa (CAP) ja toimeenpanee yhteisten sääntöjen mukaista Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmaa (maaseutuohjelma). Kansallinen lainsäädäntö ja toimeenpano-ohjeistus tukevat EU-tason lainsäädäntöä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut tuloksellisuus- ja jälkitarkastuskertomuksessaan maatalouden tukihallinnon olevan Suomessa poikkeuksellisen monimutkainen ja raskas myös hallinnollisen taakan näkökulmasta (Paajanen ym. 2013; Männikkö & Paajanen 2016). Ongelman nähdään johtuvan Suomen harjoittamasta maatalouspolitiikasta ja EU:n vaatimuksista tämän kaltaiselle tukia maksimoivalle politiikalle. Byrokraattisuus on tunnistettu ongelmaksi myös maaseutuohjelman 2007–2013 jälkiarviointiraportissa (Pyykkönen ym. 2015). Hallinnollista taakkaa on aiheuttanut muun muassa sääntöjen muuttuminen kesken ohjelmakauden sekä tukien liian tiukat rajaukset ja joustamattomuus. Ohjelmakauden 2014–2020 ennakoarvioinnin mukaan ongelmien ennustetaan jatkuvan kuluvalle ohjelmakaudella (Antikainen ym. 2014). Sähköisen asioinnin oletetaan kuitenkin sujuvoittavan tukiprosesseja.

Tavoitteenani on tässä artikkelissa kriittisen diskurssianalyysin keinoin selvittää, millaisia

byrokratiaa kuvaavia diskursseja rakentuu maaseutuhallinnon toimijoiden ja yrittäjien puheessa heidän puhuessa maaseutuohjelman yritystukien valmistelusta ja toimeenpanosta? Diskurssien tulkintakehikkona toimii Max Weberin määrittelemät byrokratian ideaalimallin erikoisominaisuudet, jolloin tutkimuksen tarkastelun kohteeksi muodostuu myös millä tavalla arjen puhunta vastaa Weberin ideaalimallin ominaisuuksia ja millä tavalla tunnistetut diskurssit heijastelevat byrokratian ei-toivottuja seurauksia? Salminen ja Kuoppala (1983, 57) kysyvät Max Weberin verstehen-metodin käytön tutkimuksessaan, onko byrokratia kuitenkin palautettavissa viime kädessä yksilöiden toiminnaksi ja miten siitä kehittyi tai väitetään kehittyvän yksilön ulottumattomissa olevan tekijän? Tutkimusaineisto koostuu Suomessa vuoden 2016 aikana tekemistäni 38 valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten maaseutuhallinnon viranomaisten, yrittäjien, tutkijoiden sekä poliittisten päättäjien puolistrukturoiduista teemahaastattelusta.

Tarkastelen byrokratian ilmiötä hallinnon makrotasolla, jolloin huomio kiinnittyy hallintaan, palvelujen organisointiin ja virkamiehistön toimimiseen yhteiskunnan palvelijana (Salminen 2004, 199). Tutkimuksen lähtökohtana olevan sosiaalisen konstruktionismin makrotason tarkastelussa analyysin keskiössä on valta ja hallitseva asema kielenkäytön yksityiskohtauksuuden sijasta (Burr 2015, 25). Diskurssien sisällä tarkastelen, kuinka tukipäätöksentekijät ja asiakkaana olevat yrittäjät asemoituvat yritystukiprosessissa, koska päätöksenteko voidaan määritellä hallinnon ydintoiminnoksi (Salminen 2004, 85). Tuki- ja maksupäätösten tekijöinä toimivat alueellisten ELY-keskusten maaseutuohjelmaa toimeenpanevat ja asiakaspalvelua tekevät viranomaiset.

Tieteellisiä tutkimuksia Suomen maaseutuhallinnon toiminnasta on tehty vain vähän. Aihetta sivuavia tutkimuksia on tehty Leader-toimintatavan osalta (Salmi 2003; Viinamäki ym. 2013). Kipupisteiksi osoittautuivat muun muassa ohjelmakauden kuluessa tehdyt ohjeistuksen ja sääntöjen muutokset sekä toimintaryhmien yksityiskohtainen seuranta ja valvonta. Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan vaikuttavuutta suhteessa politiikalle asetettuihin tavoitteisiin on analysoinut tutkimuksessaan

Arovuori (2015) ja Vihinen (2001). Byrokratian purkamista maaseutuohjelman yritystukien osalta on selvittänyt Suomela (2008) ja Kivikko ym. (2009). Juha Sipilän hallitusohjelman (Valtioneuvosto 2015) myötä norminpurkutyötä on tehty laaja-alaisesti eri hallinnon aloilla, myös yritystukien näkökulmasta (ks. Uusikylä ym. 2018) ja myös maatalouden kannattavuuteen liittyvä Karhisen (2019) selvitys tukee byrokratian purkamisen tavoitteita.

Tässä tutkimuksessa tunnistettavan kolmen diskurssin myötä voidaan todeta, että byrokratian dysfunktionaaliset ominaisuudet ovat maaseutuhallinnon toiminnassa vallitsevia piirteitä. Rakenteellisten muutosten lisäksi tarvitaan toimintatapojen muutosta niin, että byrokratia voidaan palauttaa välineeksi, joka palvelee asiakasta ja samalla luo kevyemmän hallinnollisen taakan sekä yrittäjille että viranomaisille. Tutkimuksen voidaan katsoa tukevan norminpurkutyötä, vaikka tutkimuksessa ei tehdäkään yksittäisten normien purkuehdotuksia.

MAASEUTUHALLINNON OMINAISPIIRTEITÄ

Maaseutuhallinnon toimijat koostuvat Suomessa maa- ja metsätalousministeriöstä, vuonna 2019 perustetusta Ruokavirastosta (371/2018) – aiemmin Maaseutuvirasto (666/2006), vuonna 2009 perustetuista viidestätoista alueellisesta elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksesta, ELY-keskus (897/2009) ja vuonna 2010 muodostetuista 64 kuntien yhteistoimintalueista (210/2010). Suomessa on lisäksi 54 Leader-ryhmää, jotka osallistuvat maaseutuohjelman kehittämistyöhön. (MMM 2019.) Maaseutuhallinnon viranomaisten toimintaa ohjaa valtionhallinnon vuonna 2007 määritellyt kahdeksan eettistä arvoa, jotka ovat avoimuus, laatu ja asiantuntemus, luotettavuus, objektiivisuus, palvelu- ja asiakaslähtöisyys, riippumattomuus, tasa-arvo ja tuloksellisuus (Peiponen 2007).

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaisista maaseudun kehittämistoimintaa toteutetaan Suomessa Manner-Suomen ja Ahvenanmaan maaseudun kehittämisohjelmien puitteissa. Maaseutuohjelmat ovat EU-ohjelmakauden mittaisia ja noudattavat EU:n antamia strategisia suuntaviivoja. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 avulla tähdätään elinvoimaisen maaseudun säilymiseen, ympä-

ristön tilan paranemiseen ja uusiutuvien luonnonvarojen kestäväan käyttöön. Ohjelman kriteerit täyttävät yritykset voivat saada ohjelman mukaista perustamis- tai investointitukea. (MMM 2019.) Jäsenmaat ovat sitoutuneet myös Euroopan komission (2010) Eurooppa 2020 älykkään, kestäväan ja osallistavan kasvun strategiaan.

Maa- ja metsätalousministeriö toimii ohjelman hallintoviranomaisena ja vastaa maaseutuohjelman laadinnasta, toimenpiteiden suunnittelusta, lainsäädännöstä sekä rahoituksen jaosta alueiden käyttöön. Ruokavirasto – aiemmin Maaseutuvirasto toimii maksajaviranomaisena ja vastaa tukien toimeenpanon ohjeistamisesta, sähköisestä asioinnista, tietojärjestelmistä sekä tukien maksamisesta ja otantatarkastuksista. ELY-keskukset vastaanottavat yritystukihakemukset ja päättävät tuen myöntämisestä sekä tuen maksamisesta. ELY-keskukset tekevät tukipäätökset myös Leader-ryhmien rahoittamien yritysten investointien osalta. Kuntien maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueet ja elinkeino-yhtiöt toimivat yritystukien osalta neuvonantajana yrittäjille. Euroopan komissio hyväksyy kansallisen maaseutuohjelman ja tekee myös tarkastuksia jäsenmaissa. (MMM 2019, Tarasti 2016.) Maaseutuohjelmia arvioidaan Euroopan komission ohjeiden mukaisesti. Arviointien tarkoituksena on tuottaa käyttökelpoisia ja ajan-kohtaisia päätelmiä ja politiikkaa koskevia suosituksia (Antikainen ym. 2014).

TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyyksen keskeisiä käsitteitä ovat byrokratia, byrokratiateorian ideaalimallin erikoisominaisuudet sekä byrokratian dysfunktionaaliset ominaisuudet. Lisäksi tarkastelen byrokraattisen hallinnon ja byrokraattisuuden suhdetta.

Byrokratia

Sana byrokratia tarkoittaa Ranskan akatemian vuoden 1798 sanakirjamääritelmän mukaan hallinnollisten virastojen johtajien ja henkilökunnan vaikutusvaltaa (Albrow 1970, 17). Pysyvä hallintokoneisto, byrokratia, oli jo todellisuutta kaikissa kehittyneimmissä maissa 1900-luvun alussa (Vartola 1979, 12). Weber (1978a, 215) oli

kiinnostunut kysymyksestä, miksi ihmiset tottelevat ja erotti sitä tutkiessaan hallintokulttuurin kehittämisessä kolme laillisen vallan tyyppiä. Ensinnäkin luonteeltaan rationaalinen hallinta, mikä perustuu säädettyjen lakien noudattamiselle ja on ominaista byrokraattisen hallinnan mallille, toiseksi traditionaalinen, mikä perustuu ikivanhoihin tapoihin sekä kolmantena yksilön erikoisominaisuuksiin perustuva karismaattinen hallinto. Tiihonen ja Ylikangas (1992, 238) luonnehtivat suomalaista 1900-luvun hallintoa weberiläiseksi byrokratiaksi. Voidaan todeta, että julkisen hallinnon organisointuminen on pääosin Weberin byrokratiamallin mukaisista edelleen, organisaatioilla on muun muassa hierarkia, päätökset ja säännöt laaditaan kirjallisina ja viranhaltijat ovat valittu tehtäväänsä pätevyytensä perusteella (ks. Weber 1978a, 220–223; Merton 1968, 250).

Hallinnon teoriassaan Weber oli kiinnostunut yhteiskunnallisista lainalaisuuksista ja sosiaalisesta toiminnasta, minkä Weber määrittelee ihmisyksilöiden käyttäytymiseksi, johon käyttäytyvät sitovat omakohtaisia ja toisten yksilöiden käyttäytymisen huomioon ottavia merkityksiä (Ahonen 1989, 66). Organisaatioiden kehittämisen näkökulmasta Weber halusi ymmärtää sitä, kuinka organisaatioista tehdään rationaalisia ja tehokkaita, silloin organisaatio ottaa tavoitteeseen kehittyä byrokratiaksi (Harisalo 2008, 128). Byrokratian hyöty modernissa yhteiskunnan kehittämisessä on ollut muun muassa mahdollistaa monimutkaisten asioiden tehokasta täytäntöönpanoa (Smith 1988, 5).

Byrokratian ideaalityypin merkitys ja sen erikoisominaisuudet

Weberin teorian ydin oli ideaalityypeissä, joita hän kehitti ja käytti metodisena työkaluna yhteiskunnan sosiaalisen toiminnan ymmärtämiseksi. Todellinen toiminta poikkeaa aina puhtaasti rationaalisen toiminnan kulusta ja siksi ideaalityypin hyöty on käyttää sitä vertailutyökaluna ja sen kautta tehdä todellisuus ymmärrettäväksi (Vartola 1979, 88; Giddens & Merton 1987, 81; Ahonen 1989, 48). Vartolan (1979, 88) mukaan hallintoa ei voida selittää ymmärtämättä sitä ja ymmärtäminen saavutetaan vasta käsittämällä hallinnon toiminnan merkitys. Ideaalityypit ovat malleja toiminnasta, hal-

lintatavasta tai kehityskuluista sellaisina kuin toimijat ne itse ymmärtäisivät, jos mallitettavat kohteet voitaisiin puhdistaa kaikista satunnaisuuksista (Ahonen 1989, 48).

Maaseutuhallinnon toiminnan vertailun viitekehyksenä käytetään tässä tutkimuksessa Weberin määrittelemien byrokratian ideaalimallin erikoisominaisuuksia. Ne ovat täsmällisyys, nopeus, selkeys, tietoisuus menneestä kehityksestä, jatkuvuus, harkintavalta, yhtenäisyys, tiukka alisteisuus ja kitkatekijöiden sekä materiaali- ja henkilökustannusten vähentyminen (Weber 1978b, 973, ks. myös Merton 1968, 250; Morgan 2006, 17).

Tämän tutkimuksen kannalta huomio kiinnittyy myös Weberin (1978, 24) byrokratiateoriassaan määrittelemiä päämäärä- ja arvorationaaliseen sosiaaliseen toimintaan, joille tunteilla latautunut ja perinteinen toiminta kuitenkin muodostavat rajoja (Ahonen 1989, 52). Päämäärärationaalisuus on välineellistä rationaalisuutta ja siinä keinot ovat tärkeämpiä kuin tavoitteet. Keinoista tulee itseisarvo, joka ei huomioi mitään arvoväitteitä. Arvorationaalisuus punnitsee sekä keinojen että päämäärien roolia. Siinä keinot ovat alisteisia tavoitteille, joita arvioidaan erilaisin kriteerein, kuten arvot, etiikka, estetiikka ja itsenäisesti menestymisen mahdollisuus. (Weber 1978, 25–26.) Jo Weber oli huolissaan byrokratisoitumisen määrän kasvusta ja rationaalisoitumisen luonteesta. Organisaatio, joka kiinnittää korostetusti huomiota vain välineelliseen rationaalisuuteen ja väheksyy sisällöllistä rationaalisuutta, ajautuu tilaan, jota Weber luonnehti rautahäkiksi (iron cage). Tässä tilassa keinot ja menetelmät alkavat hallita organisaatiota enemmän kuin tavoitteet. Rautahäkki tekee organisaatiosta vähitellen epäinhimillisen ja muuttaa ihmiset organisaation rattaiksi. (Morgan 2006, 295; Harisalo 2008, 129.)

Byrokratian dysfunktionaaliset ominaisuudet

Rakenneteoreetikko Robert K. Merton (1968, 251) tunnisti Weberin byrokratiateorian ylivoimaisuuden toimintojen organisoimisessa, mutta tunnisti samalla tutkimuksissaan myös byrokratian ennakoimattomia seurauksia ja pilleviä tarkoituksia, mitä hän nimitti byrokratian dysfunktioiksi eli ei-toivotuiksi seurauksiksi.

Merton (1968, 251) johdattelee byrokratian negatiivisiin piirteisiin käsitteillä ”koulutettu työkyvyttömyys”, ”ammatillinen psykoosi” ja ”ammatillinen muodonmuutos”.

Rakenneteoreetikot ovat tunnistaneet sääntöjä, rationaalisuutta, johtamista, persoonallisuutta ja yhteiskuntaa koskevia ei-toivottuja seurauksia (Harisalo 2008, 133–138). Byrokratian dysfunktionaalisuutta voi aiheuttaa ensinnäkin sääntöjen tiukka noudattaminen. Säännöt, jotka on alun perin suunniteltu välineeksi, muuttuvat itseisarvoksi, jolloin sääntöjen noudattamisesta itsessään tulee tavoite. Tämä johtaa lopulta kansakäymisen asiakkaan kanssa mahdottomaksi. Toisaalta sääntöjen tiukka noudattaminen ei mahdollista muuttuneiden olosuhteiden ja asioiden erityispiirteiden huomioimista, jolloin säännöt muodostuvat rationaalisen toiminnan esteeksi. Säännöt ovat voineet jäädä ajastaan jälkeen tai eivät ole muutoin sopivia toimintaympäristöön. Tämä häiritsee lopulta organisaation tavoitteiden saavuttamista ja tällöin esille nousee myös ilmiö virkamiehen teknisyydestä ja paperisota-byrokratiasta. (Merton 1968, 253–254.)

Rationaalisuutta koskevia ei-toivottuja seurauksia on tavoitteiden ja keinojen tärkeysjärjestyksen muuttuminen, tavoitteista tulee keinoja ja keinoista tavoitteita (Merton 1968, 253). Organisaatioiden kasvaessa ja onnistuessaan tehtävissään, johtajat voivat kiinnittää yhä enemmän huomiota organisaatioiden ylläpitämiseen, eikä tehtävien toteuttamiseen. Organisaatioilla voi myös olla virallisten tavoitteiden lisäksi piilotaivoitteita, joiden saavuttamiseksi ne uhraavat voimavarojaan ja täten heikentävät organisaation rationaalisuutta ja tehokkuutta. (Harisalo 2008, 134.)

Johtamisen osalta ei-toivottuja seurauksia voi aiheuttaa se, että johtajat saattavat olla yhtä sidottuja hallinnollisiin rakenteisiin ja niiden vaatimuksiin kuin heidän työntekijänsä, jolloin rakenteet rajoittavat ja estävät johtajia toimimasta tavoitteellisesti. Toisaalta ihmiset ovat sitoutuneet yllättävän voimakkaasti organisaatioonsa ja muutokset johtamistilanteissa voivat johtaa vastarintaan tai jännitteisiin. Organisaatiot ovat kyvyttömiä korjaamaan virheitään, joiden ei-toivotut vaikutukset ovat olennainen osa organisaation tasapainoa ylläpitävää järjestelmää. (Harisalo 2008, 135.)

Persoonallisuutta koskevat ei-toivotut seuraukset ilmenevät ensinnäkin asiakkaan persoonattomana kohteluna silloin kun asiakas odottaisi henkilökohtaista palvelua. Tällöin viranomaisesta syntyy ylimielinen kuva, vaikka heidän tulisi olla kansalaisten palvelijoita. Toinen persoonaan liittyvä ei-toivottu seuraus byrokraattisissa organisaatioissa on ihmisten luonnollinen halu vastustaa muutoksia ja halu vakioita omat tehtävänsä mahdollisimman tarkoin. Tällöin organisaatio voi pahimmillaan tehdä ihmisistä tehottomia, haluttomia ja voimattomia. (Merton 1968, 258; Harisalo 2008, 136.)

Yhteiskuntaa koskevia byrokratian ei-toivotuja seurauksia on tunnustettu byrokratian lisääntymisen myötä. Sääntelyn kasvun myötä osaamisvaatimus kasvaa, mikä johtaa asiantuntijavallan vahvistumiseen ja poliittisen vallan vähenemiseen. Vaadittavan tiedon määrän ollessa niin suuri ja yksityiskohtainen, poliitikot eivät pysty sitä hallitsemaan. Tällöin byrokratia autonomisoituu ja alkaa elää omaa elämäänsä. (Vartola 1979, 149; Smith 1988, 44.)

Byrokraattisen hallinnon ja byrokraattisuuden suhde

Byrokratian on Salmisen (2004, 41, 224) mukaan toimittava demokraattisessa yhteiskunnassa palvelijana, mutta ongelmana on muun muassa hallinnon byrokraattisuus ja hallinnon kasvu. Maaseutuhallinnon kannalta byrokratian lisääntyminen koettiin kansallisesti Suomen liittyessä Euroopan unioniin 1995. Maaseutuohjelman arviointiraportissa vuodelta 2008 (Kuhmonen, ym. 2009) todetaan, että ohjelmassa on paljon ”oikeita” asioita, mutta Euroopan komissio ohjaa jäsenvaltiot toimijoineen näkemään maaseudun kehittämisen ensisijaisesti hallintobyrokratian ja hallinnoinnin näkökulmasta. Uusitalo (2009a) korostaa, että säädöksillä pyritään saamaan aikaan tietty yhteiskunnallinen tavoite, mikä on unohtunut monien virkamiesten toiminnassa, kun virkamiehet tulkitsevat asioita säädösten mukaisesti oikeiksi tai vääriksi. Lisäksi säädöksissä ja niiden tulkinnoissa on unohtunut ohjelma- ja hanketoiminnan ydin, harkinnanvaraisuus (Uusitalo 2009b).

Stenvall ym. (2016, 51) erottavat byrokratian määrän kasvun kipukohtana Suomessa hyvinvointivaltion kauden rakentamisen ajan 1960–

1980-luvulla. Silloisia ohjaus- ja suunnittelujärjestelmien perusteita pidettiin byrokraattisina ja niiden nähtiin johtavan hallinnon tehottomaan toimintaan. Uuden julkisen johtamisen kauden myötä 1990-luvulla tavoitteena oli toiminnan tuloksellisuus, tuottavuus sekä niiden arviointi ja mittaaminen, muun muassa sääntelyä purkamalla. Uusi julkinen johtaminen korostaa kansalaista erityisesti asiakkaana ja palvelun käyttäjänä, mutta myös palveluiden rahoittajana, jonka pitää saada vastinetta rahoilleen. Kehittämisen trendi 2000-luvulla on uusi julkinen hallinta, mikä korostaa yhteistyön lisääntymistä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten ja eri sidosryhmien kautta. (Stenvall ym. 2016, 51–58.) Viinamäki ym. (2013, 75) eivät tunnista vertailututkimuksessaan Suomen, Ruotsin ja Itävallan maaseutuhallinnon toiminnasta uuden julkisjohtamisen tunnusmerkkejä, sen sijaan Hollannin, Irlannin ja Tanskan maaseutuhallinnon toiminnassa uuden julkisjohtamisen periaatteet ovat tunnistettavissa.

AINEISTO JA MENETELMÄ

Tutkimusaineisto koostuu tekemästani 38 puolistrukturoidusta teemahaastattelusta. Haastattelut valittiin oletuksella, että henkilöt tietävät yritystukiprosessin käytännöistä mahdollisimman paljon tai heillä on kokemusta asiasta (Tuomi & Sarajärvi 2009). Tein haastattelut maaseutu-kaupunki-luokituksen (Suomen Ympäristökeskus 2018) perusteella erilaisiksi tunnistamallani neljällä ELY-keskuksen toimialueella, Etelä-Pohjanmaa, Häme, Lappi ja Pohjois-Karjala, niin että ne edustivat erilaisuudessaan mahdollisimman tasapainoisesti kaupunkien läheistä maaseutua, ydinmaaseutua ja harvaan asuttua maaseutua. Lisäksi haastattelin keskeisiä maaseutuhallinnon toimijoita valtakunnan tasolla.

Maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston osalta haastattelin johto- ja asiantuntijataso viranhaltijoita. ELY-keskusten haastatellut henkilöt olivat rahoitusasiantuntijoita, maksuspäälliköitä ja maaseutu- ja energiayksikön päälliköitä. Jokaisella ELY-keskusalueella haastattelin yhtä Leader-ryhmän toiminnanjohtajaa, yhtä kunnan viranhaltijaa sekä kolmea maaseutuohjelman mukaista yritystoiminnan tukea saanutta yrittäjää. Yrittäjät toimivat muun

Taulukko 1. Tutkimuksessa haastatellut

Haastatellut	Lukumäärä
Norminantaja: Kansanedustaja	2
Maa- ja metsätalousministeriön viranhaltija	4
Maaseutuviraston viranhaltija	3
Päätöksentekijä: ELY-keskuksen viranhaltija	6
Neuvonantaja: Kuntien yhteistoiminta-alueen viranhaltija	2
Kuntien elinkeinoyhtiön viranhaltija	2
Leader-toimintaryhmän toiminnanjohtaja	4
Asiakas: Maaseutuohjelman mukaista yritystukea saanut yrittäjä	12
Arvioitsija: Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman arvioitsija	3
Yhteensä	38

muassa matkailu-, elintarvikkeiden valmistus- ja palvelualoilla. Moni haastateltava viittasi lopullisen päätöksenteon kansallisesti olevan kansanedustajilla lakien ja asetusten hyväksymisen kautta, joten lumipalloeftin tavoin otin haastateltaviin mukaan eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan jäseniä. Haastateltavat koostuivat siten Suomen koko maaseutuhallinnon ketjun toimijoista, yrittäjistä lainsäätäjään, jolloin sain runsaan ja moniäänisen haastatteluaineiston.

Jaoin haastatellut henkilöt viiteen ryhmään tehtäväkuvan mukaisesti (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 34) (ks. taulukko 1). Norminantajaryhmään lukeutuvat maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston viranhaltijat sekä kansanedustajat, päätöksentekijä-ryhmän muodostavat ELY-keskusten viranhaltijat, neuvonantaja-ryhmän muodostavat kuntien yhteistoiminta-alueiden ja elinkeinoyhtiöiden viranhaltijat sekä Leader-ryhmien toiminnanjohtajat. Asiakas-ryhmän muodostavat maaseutuohjelman mukaista yritystukea saaneet yrittäjät ja arvioitsija-ryhmään Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmien arviointia tehneet tutkijat.

Tein haastattelut vuoden 2016 maalis-syyskuun aikana yritysten tai organisaatioiden omassa tiloissa, kolme haastattelua tein puhelimitse haastateltavan oman tiiviin aikataulun vuoksi ja yksi haastattelu siirtyi tammikuulle 2017.

Haastattelujen pituudet vaihtelivat 46 minuutista 2 h 5 minuuttiin, haastattelu puhetta kertyi yhteensä 51 tuntia 30 minuuttia. Näkemykseni mukaan aineisto saavutti saturaation jo kolmen alueen haastattelujen aikana, mutta tein haastattelut alkuperäisen tutkimussuunnitelman mukaisesti neljällä alueella Suomessa. Suomen eri alueiden ihmisten puheet olivat rikasta ja vivahteikasta puhetta ja loivat aineistosta arvokkaan ajanhetken kuvaajan. Koin haastattelu tarkoituksen mukaiseksi ja näkökulmia avartavaksi tavaksi kerätä tutkimuksen aineisto.

Haastattelun teemat olivat samat kaikille haastateltaville, mutta eriytin kysymysten näkökulmat paikallis- ja aluetasolle, valtakunnantasolle sekä toimijoittain yrittäjille, arvioitsijoille ja kansanedustajille. Teemoina olivat haastateltavan omat tuntemukset neljännen EU-ohjelmakauden alkaessa, viranomaisen ja yrittäjän motivaation lähteet omassa työssä, maaseudun kehittämisohjelman hallinnolliset kipukohdat, yhteistyö yrittäjän ja viranomaisen välillä, viranomaisen toiminta yrittäjyyden edistämisessä, paikan merkitys yritystoiminnan kannalta sekä arviointitiedon hyödyntäminen omassa työssä. Lähetin haastattelurungon haastateltaville etukäteen tutustuttavaksi. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin sanatarkasti yhtä haastattelua lukuun ottamatta, mikä kuitenkin taltioitiin muistiinpanojen muodossa.

Kriittinen diskurssianalyysi ymmärtämisen välineenä

Fairclough (2005) painottaa diskurssianalyysin tärkeyttä organisaatioiden tutkimuksessa, koska diskurssianalyysin kriittisten tavoitteiden myötä nousee esille muun muassa kysymykset: miten on mahdollista, etteivät ihmiset tiedosta puheensa sosiaalista luonnetta ja millaisia sosiaalisia vaikutuksia tällä voi olla (Fairclough 1995, 36)? Ongelmien tarkastelussa kriittisen diskurssianalyysin kiinnostuksen kohteena on kieli sosiaalisena käytäntönä ja kielenkäytön konteksti ja se antaa mahdollisuuden tarkastella erityisesti näkymättömiä ja näkyviä valta-asetelmia etsien myös keinoja mahdollisten harhakuvitelmien poistamiseen (Wodak 2004, 199). Valta-analyysissä painotetaan diskurssien välisiä ja sisäisiä valtasuhteita ja analysoidaan sitä, miten tietyt diskurssit muotoutuvat hegemonisiksi sekä pohditaan muutoksen mahdollisuutta (Jokinen ym. 2016, 75). Kriittinen lähestymistapa pitää sisällään poliittisen ja emansipatorisen intressin: yhteiskunnallinen muutos saadaan aikaan kriittisen ymmärryksen ja tietoisuuden kautta (Pietikäinen 2000, 200–201).

Ymmärrän diskurssin tässä tutkimuksessa Wodakin (2004, 199) tavoin tiedonmuotona ja sosiaalisen toiminnan käytäntönä. Diskurssi edustaa siten lähinnä yhteiskunnallista ja historiallista makrotasoa, jolloin merkitysten voidaan katsoa olevan diskursiivisen toiminnan tulos. Näen diskurssin myös Alasuutarin (1996, 21) tavoin puheavaruuksina, joita tarkastellaan ajallisesti ja paikallisesti ainutkertaisina merkitysten, käytäntöjen ja toimijoiden asemien muodostumina. Toimijan asemista puhumisen idea on siinä, että kiinnitetään huomiota tapaan, jolla yksittäisen ihmisen paikka määrittyy sosiaalisen ryhmän vuorovaikutuksessa. Millä tahansa hetkellä yksilöllä voi olla hallussaan useita positioita, jotka määrittävät hänen tilanettaan eri tavoin. Selviytymisstrategiat ovat keinoja, joilla ihmiset löytävät omasta toimijan asemastaan mielekkyyttä ja jotka tekevät siihen kuulumisesta jopa nautinnollista. (Alasuutari 2007, 182–194.)

Tein aineiston analyysin teoriaohjautuvasti käyttäen strukturoituna analyysirunkona Weberin (1978b, 973) byrokratian ideaalimallin

erikoisominaisuuksia (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, 113). Analyysin apuna käytin Nvivo-ohjelmaa. Sanahaun avulla selvitin mitä ja miten haastateltavat puhuvat byrokratian ominaisuuksista; täsmällisyys, nopeus, selkeys, asioiden tuntemus, jatkuvuus, harkinta, yhtenäisyys, tiukka alisteisuus, kitkatekijöiden sekä materiaali- ja henkilökustannusten vähentyminen. Haussa käytin myös ominaisuuksien vastakohtia tai muutoin ominaisuuksia selittäviä sanoja; tarkka, hitaus, yksiselitteinen, monimutkainen, osaaminen, kokemus, yhtäjaksoisuus, katkeaminen, kokonaisuus, pirstaleisuus, lisääntyminen, resurssi ja säästö. Ja lopuksi tutkin missä yhteydessä ja miten haastateltavat käyttävät byrokratia-sanaa. Näin kykenin tarkastelemaan byrokratian ominaisuuksia maaseutuhallinnon kontekstissa. Aineisto oli runsas ja yksittäisiä ominaisuuksiin viittaavia seikkoja tuli runsaasti.

Ominaisuuksien tarkastelun jälkeen jatkoin analyysia selvittämällä mitä ja miten haastateltavat puhuvat yrittäjistä asiakkaana ja viranomaisesta viranomaisena. Näin sain muodostettua subjektipositiot päätöksentekijälle ja asiakkaalle. Tavoitteena oli etsiä toimijoiden puhetavoista niissä eläviä yhteisiä merkityksiä eikä tarkastella vain ryhmien erilaisia puhetapoja ja tuottaa toimijakohtaisia diskursseja (ks. Jokinen ym. 2016, 80). Haastattelujen ajankohta, kevät 2016, tuotti hyvinkin kriittistä puhetta maaseutuhallinnon toiminnasta EU-ohjelmakauden hitaan käynnistymisen vuoksi. Luin, ryhmittelin ja tiivistin aineistoa byrokratian ideaalimallin erikoisominaisuuksien ja haastateltavien kertomien käytäntöjen avulla.

ARJEN PUHUNTA MAASEUTUHALLINNOSSA

Analyysitulosten perusteella erotin kolme diskurssia, joiden katsoin vastaavan tutkimuskysymyksiin. Diskurssien sisällä tarkastelin kuinka alueellisten ELY-keskusten yritystukien myöntö- tai maksupäätöksentekijät ja toisaalta asiakkaat eli yritystukia saaneet yrittäjät asemoituvat tunnistetuissa diskursseissa, koska näkemykseni mukaan yritystukiprosessissa päätöksentekotilanne heijastelee koko maaseutuhallinnon ketjun toimintaa, lakien, asetusten ja toimeenpanon sujuvuutta ja ymmärrettävyyttä

sekä asiakkaan että päätöksentekijän kannalta. Nimesin diskurssit seuraavasti 1) lainkuuliaisuus 2) järjestelmä isäntänä ja 3) kokonaisuus kateissa. Järjestelmä isäntänä -diskurssi oli helposti tulkittavissa haastateltavien puheista. Lainkuuliaisuus -diskurssi oli niin itsestään selvää ja toistui palasina eri toimijoiden puheissa heidän puhuessa arjen käytännöstään, että luin aineiston useaan kertaan ymmärtääkseni puheen merkityksen. Kokonaisuus kateissa -diskurssi oli erotettavissa ja nimettävissä omaksi merkityskokonaisuudekseen. Tutkimuksessa haastateltujen henkilöiden puheessa korostui puhe byrokraattisuudesta, byrokratian dysfunktionaaliset ominaisuudet nousivat dominoiviksi piirteiksi.

Lainkuuliaisuus

Lainkuuliaisuus-diskurssi kuvastaa erityisesti byrokratiamallin tiukan alisteisuuden erikoisominaisuutta. Lakien ja asetusten asema korostuu toimijoiden puheessa. Niin yrittäjät ja päätöksentekijät kuin normin- ja neuvonantajat sekä arvioitsijat tuottavat puheissaan ja käytännössään lainkuuliaisuutta. Lainkuuliaisuus on arvo, ajatus- ja toimintatapa. Samalla yritystutkimuksen toimeenpano osana maaseutuohjelman kokonaisuutta on rakentunut monimutkaiseksi ja vaikeasti ymmärrettäväksi ja jopa järjettömäksi kuvatuksi kokonaisuudeksi. Lakien ja asetusten noudattaminen muuntuu byrokratiapuheeksi ja päätyy asiakkaalle ja myös viranomaisille itselleen koituvan hallinnollisen taakan kuvaamiseen. Maaseutuohjelman tavoitteita pidettiin hyvinä, mutta kehittämistyöhön ei koettu jäävän aikaa, koska tukijärjestelmien hallinnoinnin, lakien, asetusten ja määräysten opettelun sekä noudattamisen koettiin vievän kohtuuttomasti aikaa.

”Ja tää byrokratia, mikä tähän tulee, niin se on tavallaan se hinta siitä rahasta, minkä hän meiltä saa.” Päätöksentekijä

”Pitää kertoa, että tämä on niin hölmöä, että tämä tuntuu hölmöltä, mutta tämä pitää tehdä näin, niin sillon se pitää tehdä näin.” Neuvonantaja

Lainkuuliaisuus-diskurssissa päätöksentekijät asemoituvat lakien ja asetusten toimeenpanoiksi ja lainvartijaksi. Asiakkaat saavat lakien ja toimeenpano-ohjeiden noudattajan aseman. Lainvartija varmistaa lainkuuliaisuuden sekä oman että asiakkaan työn osalta. Asiakkaat työmotivaation antajana ovat osa lainvartijoiden selviytymisstrategiaa, asiakkaiden avulla he sietävät omassa toiminnassa kokemansa byrokraattisuuden, jolloin lainvartijan toiminta rakentuu asiakasystävälliseksi tiedontuottajaksi asiakkaalle. Samalla koetaan oman työn rajoitteet ja kaventuminen tiukkoina pidettyjen asetusten ja määräysten myötä. Päätöksentekijät kertovat, että he eivät voi neuvoa asiakasta siinä määrin kuin haluaisivat eikä harkintavaltaa tukipäätöksissä juurikaan ole. Asiakkaiden puheessa kritiikki kohdistuu ensisijaisesti sääntöjen ja järjestelmän monimutkaisuuteen, asiakaspalvelua tekevät päätöksentekijät merkityksellistyvät yksilöinä asiakkaan palvelijoiksi. Norminantajat korostivat puheessaan päätöksentekijöiden virkavastuuta ja sitä kautta säädösten mukaista toimintaa.

”Oon sitten maatilapuolella tai yrityspuolella niin ne ongelmat, mitä tos oon puhunu, mun mielestä ei oo johtunu näistä henkilöistä, vaan se systeemi on liian jäykkä ja vaikee.” Asiakas

”Meitä nyt valvotaan, meitä rajotetaan. Se joustavuus, liikkumavara nopeasti reagoida niihin muutoksiin yrittäjän suuntaan, jotka kumminkin mahdollistais ja yrityksen kannalta helpottas heidän elämää, niin se joustavuus on viety, aika olematon.” Päätöksentekijä

”Ja sitten tietysti viranomaisen pitää antaa kaikki tieto, mitä asiakas tarvitsee. Mut sit pitää muistaa myös, et on viranomainen. Et, jos tulee jotain, kaikki ei suju, niin sitte pitää viranomaisena toimia. Et, ei saa olla, ei ole neuvoja. Että vaikka me puhutaan palveluista, mut ne on viranomaispalveluja ja niihin liittyy virkavastuu. Ja sitten se säädösten mukainen toiminta.” Norminantaja

Diskurssi korostaa suomalaisten totuttua tapaa noudattaa sääntöjä. Suomessa sääntöjen noudattaminen on tapa ja toimijat korostavat puheessaan, että EU:n hallintokulttuuri on tehty

lähtökohtaisesti muunlaiseen hallintokulttuuriin. EU:n hallintokulttuurin koetaan tuoneen ongelmia Suomen maaseutuhallinnon toiminnan sujuvuuteen. Suomalaisen hallintokulttuurin arvo, luottamus, on alistettu EU:n hallintokäytännöille, missä tuensaajaa ensisijaisesti epäillään. Sujumattomuus tiivistyy luottamuksen puutteeseen, mikä tuo mukanaan pyrkimystä virheettömän hallinnon kulttuuriin ja estää hyvän hallinnon kulttuurin toteutumista.

”Meillä on ollu semmonenkin aika ja sellainen luottamuksen ja hyvän hallinnon kulttuuri näissä asioissa joskus olemassa, että ei se mahdotonta ole. Mutta näin monimutkaisella järjestelmällä, jossa on näin paljon ehtoja, niin kyllä sellaisen hyvän hallinnon kulttuurin saavuttaminen on kyllä hirvittävän hankalaa. Että kyllä se edellyttäis melkein sitä, että järjestelytkin olis huomattavasti yksinkertaisemmat.” Arvioitsija

Järjestelmä isäntänä

Järjestelmä isäntänä -diskurssi jäsenyy puheista ohjelmakausien katkoksisista, toimeenpanon ja päätöksenteon hitaudesta, valvonnasta ja tarkastustoiminnasta sekä konkreettisesta tukien hallinnoinnin tietojärjestelmästä Hyrrästä. Se sisältää myös puhetta tukijärjestelmien monimutkaisuudesta. Byrokratian ideaalimallin ominaisuudet, jatkuvuus, nopeus ja selkeys ovat vain toiveunta haastateltavien puheissa.

Uuden ohjelmakauden rakenteilla ollut tietojärjestelmä ei valmistunut sille luvatussa aikataulussa, mikä oli tapahtunut myöskin edellisen ohjelmakauden vaihteessa. Myöskään ohjelmakauden toimeenpano-ohjeet eivät olleet selvillä vielä, vaikka ohjelmakautta oli kulunut runsas kaksi vuotta. Viive aiheutti katkoksia yrittäjien investointeihin ja kehittämistöimiin ja hidasti ja hankaloitti myös viranomaisten toimintaa. Puheen Hyrrästä useimmat olisivat halunneet lähes ohittaa kuittaamalla, mutta eivät silti tehneet sitä, koska tietojärjestelmä oli niin merkittävä tekijä asioiden sujumisen kannalta. Ohjelmakauden vaihdos koettiin epäonnistuneeksi. Tukijärjestelmien yksinkertaistamisen tavoitteet eivät olleet arvioitsijoiden, päätöksentekijöiden, asiakkaiden eivätkä myöskään normin- ja neuvonantajien mielestä toteutuneet.

”Jos ne ATK-järjestelmät jättää omaan arvoonsa niin, no se ensinnäkin teettää meille hirvittävästi turhaa työtä, kun me tehdään ne nyt manuaalisesti. Sit me joudutaan viemään ne jälkikäteen järjestelmään --- mut, tää laaja-alaisuus on semmonen kipukohta --- meillä on ensinnäkin se ohjelma-asiakirja, luo oikeutuksen tukeen. Meillä on maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetus, meillä on yleinen ryhmäpoikkeusasetus, meillä on de minimis-asetus, meillä on neljät valtiontukisäädökset, minkä pohjalta me tukea myönnetään. No sitte se jakautuu...” Päätöksentekijä

”Mutta jos ei nyt puhuta Hyrrästä, niin kun ei saada tätä tietoteknistä toteutusta. Mutta vielä suurempa mä pidän sitä, että ei saada selviä sääntöjä siitä, mitä rahoitetaan, kuinka rahoitetaan. Se on niin kuin vielä käsittämättömämpää.” Neuvonantaja

Päätöksentekijä asemoituu järjestelmä isäntänä -diskurssissa järjestelmän toimeenpanijaksi. Diskurssi asemoi yrittäjän toiminnan kohteeksi. Haastatellut yrittäjät olivat saaneet yritystoiminnan tukea vähintään kerran aikaisempien ohjelmakausien aikana ja monella oli hakemus viireillä haastatteluhetkellä. Tukien hakuprosessi tunnistettiin yleisesti hankalaksi ja vaikeaksi. Asiakkaat kertoivat tukihakemusten täyttämisen apuna olleen ulkopuolinen neuvojatoho ja maksatushakemusten täyttämisen oman yrityksen kirjanpitoa pitävä tilitoimisto. Diskurssi sisältää myös yrittäjien vastapuhetta kohteena olemisesta. Jotkut yrittäjistä olivat tiedostaneet ja hyväksyneet tukijärjestelmien vaatimukset ja ohjeita noudattamalla pystyivät itse täyttämään tarvittavat hakemusasiakirjat sekä myös halusivat kannustaa yrittäjäkollegoitaan tukien hakemiseen.

”Siis osa vaan sanoi, että ei viitti täyttää papereita ja kokee sen vaikeeksi ja näin. Katin kontit. Siis ei se ole, apuahan voi pyytää, jos ei niitä koe itse pystyvänsä täyttämään.” Asiakas

Tukien myönnön ja maksatuksen tehtävien eriyttäminen kerrottiin kasvattaneen päätöksentekijän arjen hallinnollista taakkaa.

”Sillä tavalla tää eriyttäminen tuli ja sehän toi sitte hankaluuksia kaikkien tekemiseen, kun pienellä porukalla tekee, niin yhtäkkiä ei ollu-kaan niitä tekijöitä joka lisaukseen sitte uutta. Se tässä on muuttunu.” Päätöksentekijä

Myös tarkastuslistojen mukaisesti tehtävät maksatustarkastukset korostuvat sekä päätöksentekijöiden että asiakkaiden puheissa. Tarkastuksista eli valvonnoista on rakentunut osa yrittäjän arkea ja merkittävä osa päätöksentekijän työtä. Tarkastusten kautta yrittäjä todistaa tehneensä yritystukihakemuksen päätöksen mukaiset toimet ja hakeneensa maksatusta vain tukiin oikeuttaville toimille. Vaikka tarkastukset ymmärretään tarpeellisiksi väärinkäytösten estämisen kannalta, niitä kuvataan puheissa liian yksityiskohtaisiksi. Puheet tarkastuksesta sisältävät sellaisia sanoja kuin nippeliasioiden tarkastus ja pilkunviilaus. Yrittäjän arjessa kirjalliset lisäpyyntöselvitykset rakentuvat toiminnan tehottomuudeksi.

”Katsotaan kirjanpidot, siis ihan tositteittain. Pyydetään tarvittaessa lisätiedot, esimerkiks tuntikirjanpidot ja jotakin lisäselvityksiä. Sitten katsotaan maksutositteet. Loppumaksuyhteydessä tehdään hallinnollinen tarkastuskäynti, jossa todetaan, että se hanke on toteutettu, ja sitten käydään tilitoimistossa tai sillä yrittäjällä itsellään, jossa kirjanpito on, niin katsotaan niitä tositteita, että ne on samanlaiset kuin, mitä meille on toimitettu ja sitten laitetaan maksuun.” Päätöksentekijä

”Joo, niin että tervettä maalaisjärkeä ois minusta kyllä tarvittu, summat on noin mitättömiä, pieniä. Mutta, sitte pyydetään kirjallinen selvitys siitä 45 sentistä, nii. Minun raja kulki siinä.” Asiakas

”Kun lähtökohtahan on se että, yritystukien osalla kaikki on lähtökohtaisesti kiellettyä, ellei se oo erikseen sallittua.” Päätöksentekijä

Kokonaisuus kateissa

Kokonaisuus kateissa -diskurssi sisältää puhetta menneestä kehityksestä, yhtenäisyydestä ja kitkatekijöistä. Se sivuaa materiaali- ja henkilökustannuksia. Osaaminen ja kokemus raken-

tuvat haastateltavien puheessa tärkeäksi ominaisuudeksi erityisesti norminantajalle. Yksilöominaisuudet korostuivat uusien norminantajien osalta, sillä vähäisen käytännön kokemuksen koettiin tuottavan tarpeettoman tiukkaa toimeenpanon ohjeistusta, pyrkimyksenä jälleen rakentaa virheettömän hallinnon kulttuuria.

”Ni siellähän on niin kokemattomia ne ihmiset, jotka tekee näitä ohjeistuksia, että ei niillä oo käytännön kokemuksesta mitään käsitystä, ja ne tekevät niitä ohjeistuksia, ja ne ohjeistukset ovat sitten tarkempia ku se laki ja asetus.” Neuvonantaja

”Tietysti kaikki nää valvonta ja maksatus se nyt tulee EU:sta, mut se miten ne toimeenpannaan ja mitä kansallisia helpotuksia siihen voi olla olemassa niin kyllähän siel on. On ollu aikasemmin ja on edelleen, mut niit ei välttämättä halua ottaa käyttöön vaan, halutaan toimii niin että viranomainen ei itse tekis virhettä.” Norminantaja

Päätöksentekijät asemoituvat diskurssissa lainsäädännön sekä tukiehtojen tulkeiksi ja sitä myöten tiedonvälittäjiksi. Asiakkaat rakentuvat tiedon vastaanottajiksi. Päätöksentekijöiltä vaaditaan mittavan ja vaikeaselkoisen lainsäädännön tuntemusta sekä tukiprosessin kokonaisuuden ymmärtämistä, mikä korostuu heidän puheissa. Norminantajan koettiin voivan keskittyä usein hyvinkin yksityiskohtaiseen osaan tukiprosessista. Asiakkaille oli osittain rakentunut pelko siitä, että tietävätkö he kuitenkin, mitä kaikkia lakeja tulisi noudattaa.

”Ja se että, kuitenkin suurimmalle osalle rahotusasiantuntijoista on aika haasteellista hallita se sitova ja velvottava lainsäädäntö ja sen tulkinnat. Ja puhumattakaan siitä että, pysyä kärryillä, kun yhtälailla komission lainsäädäntö elää ja muuttuu.” Päätöksentekijä

”No, ELY:t on joutunu siitä syystä ohjeistamaan asiakkaita, ehkä kansanomaisemmin yksinkertaisemmin, ja sitten jalkauttamaan sen ohjeistuksen sinne alueelle.” Päätöksentekijä

Kokonaisuus kateissa -diskurssissa vuorovaikutus rakentuu yksisuuntaiseksi, ylhäältä alaspäin

suuntautuvaksi. Tuntemukset neuvonantajien ja päätöksentekijöiden paikallis- ja aluetason kokemuksen ja osaamisen ohittamisesta rakentuvat puheessa yhteistyötä hidastavaksi piirteeksi ja erityisesti haittatekijäksi uuden ohjelmakauden liittyvien käytäntöjen luomisessa. Kitkaa aiheutui myös norminantajien välisistä asetusten tulkintaristiriidoista ja myöskin ohjelman toteuttamisen tavoista, jolloin asiantuntemuskin kyseenalaistui. Kokonaisuuden koettiin olevan kateissa, mikä tuotti alue- ja paikallistasolle viivettä ja hämmennystä erityisesti ohjelmakauden vaihteessa.

”Se on just se oleellisin ongelma nyt, että meillekin ne sanelee siltä uusia määräyksiä ja muuta, jotka hämmentää koko kenttää --- ei oo kuunneltu toimijoita, jotka on ollu jo paljon pidempään kentällä ja joilla on käytännön kokemusta. Niin tehdään niitä samoja virheitä, jotka on jo tehty 1900-luvulla.” Neuvonantaja

Kokonaisuus kateissa -diskurssi ilmentyy myös puheessa oman työn motivaation lähteistä. Maaseutuohjelman koettiin muodostuneen neljän ohjelmakauden myötä rahoituksenjako-ohjelmaksi ilman selviä tavoitteita, minkä erityisesti päätöksentekijät kertoivat heikentävän oman työn motivaatiota. Ohjelmakausittain vaihtuviin toimenpiteisiin kaivattiin jatkuvuutta ja pitkäjänteisyyttä. Toimeenpanoon peräänkukulutettiin laaja-alaista kehittämisotteen mahdollisuutta ja maaseudun ympärillä olevan yhteiskunnan kehityksen kokonaisuuden huomioimista. Puheet tavoitteista, rahoituksen määrästä ja yksinkertaistamisen vaatimuksista tuottivat risti-riitaista puhetta norminantajien keskuudessa.

”Ku meiltä oikeestaan puuttuu ne kehittämisohjelmat elikkä sisältöjen tavoitteellinen ajattelu siltä sisältä. Eli nää on tälläsiä, rahotusripusteluneitä nää ohjelmat, koska siel on kaikkee kaikille.” Norminantaja

”Elikkä, nythän hirveesti puhutaan täst yksinkertastamisesta, mutta mun mielestä pitäis koko ajan miettiä, et saadaanko, onnistutaanko yhtä hyvin, kun nyt tän EU-rahotuksen saamisessa. Se ois aivan ydinjuttu. Koska, jos me saadaan rahaa, niin kyllä me sitten, sen tuella tätä maaseutuu kehitetään.” Norminantaja

POHDINTA

Tämän tutkimuksen haastattelujen teko ajoittui Suomen EU-ohjelmakausien neljännen ohjelmakauden alkuun eli kolmanteen vaihdokseen. Utta ohjelmakautta oli eletty reilu kaksi vuotta, mutta puutteellisten ohjeiden ja tietojärjestelmien vuoksi muun muassa yritystukipäätöksiä ei ollut voitu vielä tehdä. Kriittinen turhauma yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) toimeenpanon hitautta ja koko maatalouden heikkoa kannattavuutta kohtaan oli kulminoitunut viljelijöiden traktorimarssiin Helsingin Senaatintorille ja byrokraatiapyykkinaru oli ollut myös nähtävillä Euroopan parlamentissa. Haastateltavat arvioivat, että taloudellinen taantuma rauhoitti yritystukia hakeneiden yrittäjien nousemista barrikadeille, koska hakijoita oli vähän suhteessa viljelijätukia hakeneisiin.

Tutkimuksessa tunnistetut diskurssit kietoutuvat toisiinsa. Lainkuuliaisuus toistuu toimijoiden puheessa ja muotoutuu hegemoniseksi diskurssiksi. Lakia ja asetuksia noudatetaan ehdoitta, mikä on osa suomalaista yhteiskuntaa. Lainkuuliaisuus-diskurssissa kuitenkin sääntelyn noudattaminen muuttuu osittain itseisarvoksi, jolloin sääntöjen noudattaminen on ensisijaista ja siten häiritsee organisaation tavoitteiden saavuttamista. Tämän prosessin äärimäinen tuote on Mertonin (1968, 254) kuvailema byrokraattinen virtuoosi, joka ei koskaan unohda yksittäistä sääntöä, tai pysty sitä soveltamaan tilanteen edellyttämällä tavalla ja näin hän lopulta menettää kyvyn palvella asiakastaan. Alueellinen päätöksentekijä on kuitenkin tutkimuksen tulosten mukaan vielä säilyttänyt kyvyn palvella asiakasta, asemoituen diskurssissa siltikin lainvartijaksi ja tukien toimeenpanijaksi. Asiakas rakentuu ohjeiden noudattajaksi. Lainkuuliaisuus-diskurssi tarjoaa mahdollisuuden vastuun ulkoistamiseen. Lakiin vetoamalla päätöksentekijä voi ottaa etäisyyttä asiakkaaseensa ja vierittää vastuun päätöksenteon ongelmista norminlaatijalle, joka taas voi puolestaan kätkeytyä EU-lainsäädännön taakse.

Järjestelmä isäntänä -diskurssissa puheet maaseudun elinvoimasta ja yrittäjyydestä kietoutuvat yhteen Hyrrän toimivuudesta, valintakriteereistä ja tarkastuslistoista. Diskurssi on pääosin rakentunut Suomen EU-aikakauden aikana ja korostuu ohjelmakauden vaihteessa,

mutta ilmenee jatkuvana haastateltavien puheessa. Tieto- ja tukijärjestelmät ohjaavat arjen tekemistä. Byrokratian ei-toivottuja seurauksia aiheuttaa asiakkaan persoonaton kohtelu (Merton 1968, 254) päätöksentekijän asemoitussa toimeenpanijaksi ja asiakkaan asemoituminen erityisesti valvonnan kohteeksi. Diskurssi kuvastaa Salmen (2003) tutkimuksen löydöstä siitä, että TE-keskusten henkilöstö koki olevansa kumileimaisia päätöstä tehdessään tarkistaen vain, että hankkeet täyttivät erilaiset säännöt ja määräykset. Harkintavaltaa ei päätöksenteossa juurikaan koettu olevan, valta koettiin olevan norminantajalla.

Kokonaisuus kateissa -diskurssi korostaa tukijärjestelmän monimutkaistumista niin, että se on vain harvojen, ehkä ei kenenkään hallussa, kuten myös Salmi (2003) on todennut tutkimuksessaan. Diskurssi heijastaa byrokratian ei-toivottuja seurauksia yhteiskunnan ja johtamisen osalta. Tukijärjestelmiin liittyvä tieto on niin yksityiskohtaista, että asiantuntijavalta on dominoivaa suhteessa poliittisen päättäjän valtaan (vrt. Smith 1988, 44). Järjestelmän monimutkaisuus tekee ihmisistä tehotomia ja voimattomia, kuten Merton (1968, 258) on todennut organisaation vaikutuksesta. Ohjelmakaudet ovat määraaikaisia, jolloin ohjelmakausista muodostuu irrallinen kokonaisuus, kun ei ole muodostettu riittävää kansallista strategista tahtotilaa ja visiota maaseudun kehittämisen suunnasta. Yhteisen strategisen suunnan puuttuminen lisää kitkaa toimijoiden keskuudessa. Kokonaisuus kateissa -diskurssissa myös keinoista tulee tavoitteita, kun maaseutuohjelman onnistumista mitataan rahan käytöllä. Alueellinen päätöksentekijä pyrkii diskurssissa tunnistamaan asiakkaan tarpeet rakentuen yritystukiprosessin tiedonvälittäjäksi

Diskurssien sisällä toimijoiden valtataistelu on vähäistä, koska valta kulminoituu norminantajalle. Diskurssissa korostuu päämäärä- eli välineellinen rationaalisuus, byrokratian dysfunktionaaliset ominaisuudet jättävät ideaalimallin ominaisuudet taka-alalle. Viranomaiset pyrkivät toiminnassaan kunnioittamaan valtionhallinnon arvoja, mutta järjestelmän monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus ei mahdollista arvojen toteutumista käytännössä. Erityisesti avoimuus ja luotettavuus kyseenalaistavat hitauden ja viiveiden ansiosta. Rationaalisuuden perusteella

diskurssit yhdistyvät yhdeksi suureksi diskurssiksi, mikä voidaan nimetä maaseutuhallinnon byrokratian rautahäkiksi. Seuraava sitaatti kuvaa tätä diskurssien solmua:

”Kun täs puhutaan just näistä, kysymyshän lähti tästä yritystukien rahoituksesta ja muusta niin tää, tietyllä tavalla ilmentyy just tässä, että kun on tuo historia ja kontrollitarve. Ja juuri, et niistä epäonnistumisista, takaisinmaksuista ja muista tehdään aika iso numero, ja pelote. Niin kyllä se on omiaan sitten myöskin, jäykistämään sitä ja palataan ikään kuin mielellään siihen varmaan tekemiseen. Ei haluta näitä epävarmuuksia missään tapauksessa mukaan.” Arviointsija

Byrokratian rautahäkissä keinoista ja välineistä tulee itseisarvo. Maaseutuohjelman elinvoimaisen maaseudun ja monipuolisen yrittämisen tavoitteet hukkuvat lakien, asetusten ja määräysten toteuttamisen alle. Päämäärärationaalinen puhunta on niin hegemonista, että byrokratiapuhunnasta on kadonnut arvorationaalinen ulottuvuus. Byrokratia näyttyy maaseutuhallinnossa autonomisena itsevaltiaana. Vihisen (2014) mukaan Euroopan unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa on pyritty uudistamaan useita kertoja 1980-luvun lopulta lähtien, mutta uudistukset ovat tapahtuneet hyvin hitaasti ja matalalla profiililla. Vihinen (2014) arvioi, että hallinnolla on oma intressinsä nykyisenkaltaisessa, monimutkaisessa ja laajassa maatalouspolitiikassa, sillä sen voi katsoa takaavan heidän valta-asemiaan isojen resurssien ja monimutkaisen sääntelyn hallitsijoina.

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella maaseutuhallinnon arjen puhunnassa ilmeneviä byrokratian ei-toivottuja seurauksia voidaan byrokratian ideaalimallin ominaisuuksien kehikon avulla kuvailla seuraavasti. Toimeenpano on tarkkaa sekä ohjeiden että valvonnan osalta. Päätöksenteko on hidasta, asiat ovat monimutkaisia, vaikeasti ymmärrettäviä. Viranomaistojat kyseenalaistavat toistensa osaamista ja kokemuksia ei kuunnella. Jatkuvuutta ei ole, koska ohjelmakaudet tuovat katkoksia tukijärjestelmiin. Yksittäisen viranomaisen harkintavalta on kaventunut päätöksenteossa, mutta toisaalta norminantajalla on liiaksikin valtaa säädösten

ja ohjeiden valmistelussa. Kaikki toimijat noudattavat lakeja ja asetuksia. Kitkatekijöitä aiheuttavat toimijoiden väliset ristiriidat lakien ja asetusten tulkinnoista. Materiaali- ja henkilökustannuksia on vähennetty valtiontalouden säästökuurien leikkauksilla, mutta tukihallinnon kustannuksia ei seurata kokonaisuutena, joten byrokratian hinta on arvailua. Sääntelyn noudattaminen sitoo henkilöresursseja kehittämisen kustannuksella.

Byrokratian rautahäkkiä ja dysfunktionaalisia ominaisuuksia todentaa myös Valtiontalouden tarkastusviraston (2013) lausunto, että EU:n yhdenmisen hallinto- ja valvontajärjestelmän hyödyt ja haitat Suomessa ovat epätasapainossa. Järjestelmä takaa tukihallinnon laillisuuden, mutta jättää liian vähälle huomiolle aikaansaattavat hyödyt ja hallinnosta aiheutuvat kustannukset. Valtiontalouden tarkastusviraston (2013) lausunnossa todetaan, että merkittäviin rahoituskaisuihin johtaneita virheitä ei ole ollut. Tältä osin järjestelmä toimii hyvin.

Tutkimuksessa haastatellut henkilöt olivat motivoituneita haastateltaviksi ja valmiita avoimeen keskusteluun haastattelutilanteessa. Haastattelujen aikana byrokratia oli esillä eri medioissa, joten maaseutuhallinnon byrokratian ominaisuuksia olisi voitu tutkia esimerkiksi lehdistöleikkien tai sähköisten aineistojen kautta. Henkilökohtainen puhe toimijoiden kanssa tuotti kuitenkin arvokkaan ja rikkaan tutkimusaineiston. Tutkimuksessa ei haastateltu EU-tason toimijoita, mitä voidaan pitää yhtenä tutkimuksen rajoitteena. EU-tason ja norminantajien suhteen tarkastelu voisi olla uuden tutkimuksen aihe. Tutkimuksessa ei myöskään juurikaan tarkasteltu johtajuuden merkitystä byrokratian ilmiöön maaseutuhallinnossa, vaikkakin johtajalla on aina merkittävä vaikutus organisaatioiden toimintatapojen muodostumiseen, tässä tapauksessa byrokraattisuuden määrään. Tämä voisi olla myös uuden tutkimuksen aihe. Diskurssianalyysi pyrkii kuvaamaan tutkittavan ilmiön sosiaalista todellisuutta, mutta diskurssit ovat aina tutkijan tulkintaisia. Tutkimuksen luotettavuutta olen pyrkinyt varmistamaan runsaalla tutkimusaineistolla ja huolellisella aineiston analyysillä.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä artikkelissa tarkasteltiin, millaisia byrokratiaa kuvaavia diskursseja rakentuu maaseutuhallinnon toimijoiden puheessa EU-osarahoitteisen maaseudun kehittämissuunnitelman yritystukien valmistelun ja toimeenpanon yhteydessä. Tutkimuksessa tunnistetut kolme diskurssia, lainkuuliaisuus, järjestelmä isäntänä ja kokonaisuus kateissa heijastavat byrokratian dysfunktionaalisia ominaisuuksia jättäen Max Weberin kehittämän byrokratian ideaalimallin erikoisominaisuudet varjoonsa. Tutkimuksen tulosten mukaan byrokratian ei-toivotut seuraukset ovat kasvaneet maaseutuhallinnon arjen todellisuudessa byrokratian ideaalimallin ominaisuuksia dominoivaksi.

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan maaseutuohjelman tukijärjestelmän monimutkaisuus ja yksityiskohtaisuus tuottavat byrokratian ei-toivottuja seurauksia. Tukipäätöksentekijän harkintavalta on liian vähäinen pystyäkseen ottamaan huomioon maaseudun nopeasti muuttuvan toimintaympäristön ja tarvittavat erityispiirteet päätöstä tehdessään. Tutkimuksen tulokset tukevat Uusikylän ja kumppaneiden (2018) ja Karhisen (2019) esiin nostamaa tarvetta neuvonnan lisäämisestä viranomaistoiminnassa. Viranomaisten panostaminen ennalta tapahtuvaan neuvontaan valvonnan sijasta, tuottaisi vaikuttavampaa yritystukien toimeenpanoa ja vähentäisi byrokratian ei-toivottuja seurauksia.

Tarastin (2016) selvityksessä todetaan, että maaseutuhallinto yksinkertaistuu yhden toimijataso vähentyessä siirtämällä tehtävät kunnista ja ELY-keskuksista pääosin maakuntien hoidettavaksi. Maaseutuhallinnon rakenteita on uudistettu 2000-luvulla, mutta pelkkä rakenteiden uudistaminen ei riitä byrokratian haittojen vähentämiseen. Tärkeä kysymys on, kuka hallitsee olemassa olevaa byrokraattista järjestelmää. Tutkimuksessa tunnistetut diskurssit korostavat Weberin (1980, 41) näkemystä siitä, että yksilö on merkityssisältöisen toiminnan ainoa harjoittaja. Toiminnalla Weber tarkoittaa ihmisen käyttäytymistä, ulospäin ilmenevää tai sisäistä tekemistä, tekemättä jättämistä tai suostumusta. Tämän tutkimuksen tulokset vahvistavat, että byrokratia on viime kädessä palautettavissa yk-

silöiden toiminnaksi, sillä sekä ongelmien määrättyt että niiden ratkaisut, kuten myös maaseutuhallinnon tuki- ja tietojärjestelmät ovat ihmisten tekemiä (vrt. Salminen & Kuoppala 1983; Vihinen 2001).

Kriittinen diskurssianalyysi tähtää diskurssin muuttumiseen eli emansipatioon todellisuuden tietoiseksi tekemällä. Yrittäjien ja viranomaisten hallinnollisen taakan keventämiseksi tuki- ja

tietojärjestelmät tulisi saada työkaluiksi ja ymmärrettäviksi kokonaisuuksiksi. Lakien, asetusten ja ohjeiden sisältö ja niiden toimeenpano tulisi olla tarkoituksenmukaista yrittäjyyden edistämisen kannalta, koska lainkuuliaisuus on kuitenkin pysyvää. Muutokset vaativat kansallista yhteistä tahtoa ja samalla myös vahvaa vaikuttamista Euroopan unionin yhteiseen lainsäädäntöön.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti (1989). *Hallinto Hallintana: Hallinnon Teorian Avaimet*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämisskeskus.
- Alasuutari, Pertti (1996). *Toinen tasavalta. Suomi 1946–1994*. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, Pertti (2007). *Yhteiskunta ja inhimillinen todellisuus*. Helsinki: Gaudeamus.
- Albrow, Martin (1970). *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press.
- Antikainen, Janne, Kahila, Petri, Palviainen, Simo, Pyykkönen, Sinikukka & Yli-Koski, Maria (2014). *Manner-Suomen Maaseudun Kehittämishojelman 2014–2020 Ennakoarviointi*. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.
- Arovuori, Kyösti (2015). *Political Effectiveness of Agricultural Policies – an Empirical Analysis*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Burr, Vivien (2015). *Social constructionism*. London and New York: Routledge.
- Euroopan komissio (2010). *Eurooppa 2020: Euroopan unionin kasvu- ja työllisyysstrategia*. Haettu sivulta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>.
- Fairclough, Norman (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Language in Social Life Series. London: Longman.
- Fairclough, Norman (2005). Discourse Analysis in Organization Studies: The Case for Critical Realism. *Organization Studies* 26(6): 915–939.
- Giddens, Anthony & Robert K., Merton (1987). *Sociology: A brief but Critical Introduction*. 2nd ed. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
- Harisalo, Risto (2008). *Organisaatioteoriat*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (2016). *Diskurssianalyysi: Teoriat, Peruskäsitteet Ja Käyttö*. Tampere: Vastapaino.
- Karhinen, Reijo (2019). *Uusi alku. Maatalous myös tulevaisuuden elinkeino*. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:3.
- Kivikko, Kari, Karjalainen, Sirpa, Mikander, Carl-Gustav, Konsala, Heikki, Kukkonen, Timo, Sihvola, Sanna & Latvala, Piia (2009). *Maaseudun yritys- ja hankerahoituksen hallinnollisen taakan vähentäminen – työryhmän selvitys*. Helsinki: Työryhmämuistio Maa- ja metsätalousministeriö 2009:12.
- Kuhmonen, Tuomas, Keränen, Reijo, Kytölä, Liisa, Salo, Hannu, Arovuori, Kyösti, Pyykkönen, Perttu, Mustonen, Verna & Ponnikas, Jouni (2009). *Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013. Arviointiraportti vuodelta 2008*. Sonkajärvi: Suomen aluetutkimus FAR.
- Laki Ruokavirastosta 371/18.5.2018.
- Laki Maaseutuvirastosta 666/21.7.2006.
- Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/20.11.2009.
- Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa 210/30.3.2010.
- Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) (2019). *Manner-Suomen Maaseudun Kehittämishojelman 2014–2020*. Haettu sivulta <http://mmm.fi/maaseutu/manner-suomen-maaseudun-kehittamisohjelma-2014-2020>, 26.2.2019.
- Merton, Robert K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. (Enl. ed.). New York: The New Press.
- Morgan, Gareth (2006). *Images of organization*. London: Sage Publications, Inc.
- Männikkö, Marko & Paajanen, Visa (2016). *Tarkastuskertomus 4/2013. Maatalouden tukihallinto. Jälkiseurantaraportti*. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Paajanen, Visa, Sirola, Jani & Vuorinen, Sami (2013). *Maatalouden Tukihallinto. Tuloksellisuustarkastuskertomus*. Tarkastuskertomus 4/2013. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Peiponen, Mirva (2007). *Arvot Virkamiehen Arjessa. Selvitys Virkamiesetiikan Nykytilasta*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Pietikäinen, Sari (2000). *Discourses of Differentiation: Ethnic Representations in*

- Newspaper Texts*. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Pietikäinen, Sari & Mäntynen, Anne (2009). *Kurssi Kohti Diskurssia*. Tampere: Vastapaino.
- Pyykkönen, Perttu, Kytölä, Liisa, Kuhmonen, Irene, Ponnikas, Jouni, Keränen, Jouni & Arovuori, Kyösti (2015). *Manner-Suomen Maaseudun Kehittämishohjelman 2007–2013 Jälkiarviointi*. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.
- Salmi, Anita (2003). *Ylhäältä annettu todellisuus: Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan jäljillä*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari (2004). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Salminen, Ari & Kari Kuoppala (1983). *Max Weberin Verstehen-Metodi Hallinnontutkimuksessa*. Vaasan Korkeakoulun Julkaisuja. Vol. no 98.
- Smith, B.C. (1988). *Bureaucracy and Political Power*. New York: St. Martin's Press.
- Stenvall, Jari, af Ursin, Klaus, Tiihonen, Seppo, Nyholm, Inga & Airaksinen, Jenni (2016). Julkisen hallinnon kehitys Suomessa. Teoksessa Nyholm, Inga, Stenvall, Jari, Airaksinen, Jenni, Pekkola, Elias, Haveri, Arto, af Ursin, Klaus & Tiihonen, Seppo. *Julkinen hallinto Suomessa*, 33–68. Helsinki: Tietosanoma.
- Suomela, Kaj (2008). *Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän loppuraportti*. Helsinki. Työryhmämuistio Maa- ja metsätalousministeriö 2008:12.
- Suomen Ympäristökeskus (2018). *Kaupunkimaaseutu-luokitus*. Haettu sivulta <https://www.ymparisto.fi/kaupunkimaaseutuluokitus>, 25.4.2018.
- Tarasti, Lauri, Kouki, Sami, Saarinen, Mikko, Ryyppö, Outi, & Sihvola, Sanna (2016). *Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen – lukuunottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista*. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisu 2016:3
- Tiihonen, Seppo & Ylikangas, Heikki (1992). *Virka, Valta, Kulttuuri. Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009). *Laadullinen Tutkimus Ja Sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Uusikylä, Petri, Alasuutari, Noora & Rantala, Kati (2018). *Yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka: kritiikki painottuu ongelmiin toimeenpanossa*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.
- Uusitalo, Eero (2009a). *Maaseutu – väliinpuotoajasta vastuunkantajaksi: Maaseutupolitiikan itenäistyminen alue- ja maatalouspolitiikan puristuksessa*. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.
- Uusitalo, Eero (2009b). *Maaseutupolitiikka – neljän toimijaryhmän yhteisöllisyyttä. Maaseudun uusi aika 3/2009*, 69-74.
- Valtioneuvoston kanslia (2015). *Ratkaisujen Suomi Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015*. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- Vartola, Juha (1979). *Valtionhallinnon Rakenteellisen Muutoksen Ongelmasta: Tutkimus Julkishallinnon Kriisiteeseistä Ja Max Weberin Byrokratioteoriasta Sekä Näiden Välisistä Suhteista Valtionhallinnon Rakenteellisen Muutoksen Ongelman Valossa*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vihinen, Hilikka (2014). Euroopan unionin maatalous- ja maaseutupolitiikka. Teoksessa Mykkänen, Juri & Paakkunainen, Kari, *Johdatus Euroopan unionin politiikkaan*. Helsingin yliopisto: Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitoksen julkaisuja 2014:16.
- Vihinen, Hilikka (2001). *Recognising Choice: A Study of the Changing Politics of the Common Agricultural Policy through an Analysis of the MacSharry Reform Debate in Ireland and the Netherlands*. Helsinki: MTT. Taloustutkimus (MTTL). Julkaisuja 99.
- Viinämäki, Olli-Pekka, Hyyryläinen, Esa, Vainio, Arttu & Metsälä, Riia (2013). *Euroopan Unionin Leader- Toimintatavan Hallinnon Haasteet ja Kehittämisen Vaihtoehdot: Vertailevia Havaintoja Seitsemästä EU-Maasta*. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Weber, Max (1978a). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, 1. Vol. 1. Berkeley: University of California Press.
- Weber, Max (1978b). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, 2. Vol. 2. Berkeley: University of California Press.
- Weber, Max (1980). *Basic concepts in sociology* (8. pr.). Secaucus, N. J.: Citadel.
- Wodak, Ruth (2004). *Critical Discourse Analysis*. Teoksessa Seale, Clive, Gobo, Giampietro, Gubrium, Jaber F. & Silverman, David, *Qualitative Research Practice*, 197–213. London: Sage Publications.

PÄIVI KUJALA
MMM, jatko-opiskelija
Vaasan yliopisto

ILKKA LUOTO
FT, yliopistonlehtori
Vaasan yliopisto

SEIJA VIRKKALA
HT, professori
Vaasan yliopisto

Yrittäjyyden edistäminen maaseutuhallinnossa

paikkasokeaa, paikkatietoista ja paikkaperustaista kehittämistä

Artikkelissa tulkitaan eksogeenisen, endogeenisen ja neoendogeenisen kehittämisen näkökulmia suhteessa laajempaan maaseudun kehittämisen teoriaperintöön. Tähän perustuen määritellään kolme yrittäjyyden edistämisen diskurssia: 1) paikkasokea, 2) paikkatietoinen ja 3) paikkaperustainen hallinto. Diskurssianalyysin keinoin tarkastellaan, millaisina nykyhetken kiinnittyvinä puhetapoina alueita ja paikkoja sanoitetaan maaseutuhallinnon toimijoiden ja yrittäjien puheessa maaseudun kehittämisohjelman yritystukien valmistelun ja toimeenpanon yhteydessä. Lisäksi pohditaan, millaisia jännitteitä näiden diskurssien välillä ilmenee. Tutkimuksen kontekstina on maaseudun erilaistuva ja alueelliseen vaihteluun perustuva kehitys Suomessa sekä siihen vaikuttava EU:n maaseutupolitiikka. Tutkimuksen tulosten perusteella maaseudun kehittämisohjelman toteutus vaikuttaa yritysten toimintaedellytyksiin paikkasokeasti tai opportunistisen paikkatietoisesti, mikä ei aidosti tue alueen omista tarpeista nousevaa kehittämistä.

Avainsanat: paikka, maaseudun kehittäminen, diskurssianalyysi, maaseutuhallinto, yritystuet

Maaseutualueet ovat viime vuosikymmeninä erilaistuneet johtuen esimerkiksi alue- ja paikallistason voimavaroista vastata tunnistettuihin makrotason muutoksiin, kuten maatalouden merkityksen vähenemiseen, maaseudun ja kaupungin suhteiden uudelleenjäsentymiseen ja globalisaatioon (vrt. Lee ym. 2010; Copus ym. 2011). Euroopan unionin koheesiopolitiikan tulisi tunnistaa alueiden, kulttuurien ja toimintatapojen erot, mutta viimeaikaisten tapahtumien perusteella yhteisöaluepolitiikka on murroksessa, kun alueet ovat erilaistuneet ja erot ovat kärjistyneet myös sisäisesti.

Euroopan unionin koheesiopolitiikka on pyrkinyt vastaamaan alueellisen erilaistumisen haasteeseen paikkaperustaisen kehittämisen idealla jo kahden ohjelmakauden ajan (Baltina 2014; Solly 2016; Sipikal ym. 2017). Paikkaperustaisen kehittämisen termi ei kuitenkaan esiinny Euroopan unionin maaseutupolitiikan eli yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) toisen pilarin mukaisessa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa (Kahila 2016, 66), vaikka paikkaperustainen kehittäminen on ollut laajan maaseutupolitiikan ohjenuora (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014). Manner-Suomen maa-

seudun kehittämisohjelman 2014–2020 (myöhemmin: maaseudun kehittämisohjelma; Maa- ja metsätalousministeriö 2019) painopisteenä on kyläkin maaseudun elinvoiman ja elämänlaadun lisääminen sekä tavoitteena maaseudun elinkeinojen monipuolistuminen ja vaikuttamisen mahdollisuuksien paraneminen. Maaseudun sisäinen erilaistuminen sen sijaan nähdään ainoastaan negatiivisena tekijänä, eikä sen myönteisiä merkityksiä tunnisteta (Antikainen ym. 2014, 34). Maaseudun kehittämisohjelman yritystukialueluokitus ohjaa maaseutuhallinnon yritystukipäätöksiä, mutta ei ota huomioon paikallisuutta esimerkiksi verkostosuhteiden kautta. Maaseutuhallinto ei toimi sijaintitekkijöiden tai paikan viehkoustekkijöiden¹ aktiivisena kehittäjänä, vaan hakemusten perusteella tehtävien yritystukien jakajana.

Tarkastelemme paikan merkitystä maaseudun kehittämisohjelman toimijoiden ja yrittäjien kehittämispuheessa yritystukien valmistelun ja toimeenpanon yhteydessä. Artikkelin aineisto koostuu 38 maaseutuhallinnon toimijan sekä maaseudun kehittämisohjelman mukaista yritystukea saaneen yrittäjän puolistrukturoiduista teema haastatteluista. Tarkastelutapamme on teoriaohjautuva, hyödynnämme aineiston tulkinnaassa maaseutututkimuksessa käytettyjä eksogeenisen, endogeenisen ja neoendogeenisen kehittämisen paradigmoja. Johdamme niistä käsin kolme yrittäjyyden edistämisen diskurssia maaseutuhallinnon ja maaseudun kehittämisen konteksteissa. Kyseiset diskurssit jäsentävät haastateltavien puhetta aineistossamme, josta etsittiin ilmauksia alueista ja paikoista yritystukien valmisteluun ja toimeenpanoon liittyen. Artikkelin pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: 1) Miten paikan ja alueen merkitys rakennetaan osana yrittäjyyden kehittämisen diskursseja maaseutuhallinnon kontekstissa? 2) Milloin puhetapojen kautta maaseudun kehittämisohjelman toimijat määrittelevät paikan yritystukien valmistelussa ja toimeenpanossa?

¹ Tarkoitamme 'viehkoustekkijöillä' paikan piirteitä pitäen sisällään palvelut, luonnonresurssit sekä sijaintiin kiinnittyvät aineettomat hyvinvointitekijät, kuten maiseman, paikkatunteen ja luonnonrauhan. Viehkoustekkijät vastaavat lähinnä englanninkielistä 'amenities'-sanaa.

Yritykset tunnustetaan tärkeiksi maaseutualueiden elinvoimaisuutta rakentaviksi toimijoiksi (Kuhmonen 2012; Niska & Vesala 2013) ja yritystoiminnan tuet ovat keskeinen väline maaseudun kehittämisohjelmien toimeenpanossa (Maa- ja metsätalousministeriö 2019). Kuhmonen (2012, 24) toteaa, että yrittäjyys on paitsi aikaan myös paikkaan kiinnittyvä ilmiö ja korostaa, että elleivät politiikkakeinot ole linjassa yrittäjien tavoitteiden kanssa, niille ei ole kysyntää. Lehtonen ja Muilu (2016) osoittavat tutkimuksessaan yritys- ja hanketukien kohdentumisesta suhteessa paikallisen kehityksen edistämisen tarpeeseen, että valintakriteerit tunnustivat heikosti yrittäjyysympäristöjä, jotka ovat varsin erilaisia esimerkiksi Joensuun seutukunnassa verrattuna Pohjois-Karjalan itäosiin. Hyytiän (2014) mukaan maaseutualueiden tukeminen edellyttää näille alueille kohdennettuja politiikkatoimenpiteitä. Niska ja Vesala (2013) ovat tutkineet yritysten kehittämisen toimeenpanijoiden (*policy implementer*) ja yrittäjien (*entrepreneurship*) välistä vuorovaikutusta diskurssianalyysin avulla. Heidän esittämässään pienyritys-diskurssissa politiikan toimeenpanijat toteuttavat yhteiskunnan tavoitteita yrittäjien välityksellä, kun taas yrittäjyys-diskurssissa politiikan toimeenpanijat palvelevat yrittäjien tarpeita.

Paikan merkitystä ei ole tietääksemme tutkittu diskurssianalyysin avulla yritystoiminnan tukien toimeenpanon yhteydessä. Lisäksi yritystukien hallinnon toimintatapojen tutkimusta on vain vähän suhteessa yrittäjyyden tutkimukseen. Tässä tutkimuksessa pyrimme täyttämään näitä tutkimusaukkoja.

Diskurssien kuvausten avulla tuomme näkyväksi alueiden ja paikkojen määritelmällisten perusteiden muuttumisen ja siitä johtuvat haasteet yritystukien kohdentamisessa. Tämä teema näyttyy erityisesti paikkasokean hallinnon diskurssissa, mutta myös opportunistisesti sijaintia korostavan paikkatietoisien diskurssin kohdalla. Paikkasokeutta ja paikkatietoisuutta haastava paikkaperustaisen hallinnon diskurssi edistää laaja-alaisesti yritystoiminnan mahdollisuuksia maaseudulla perustuen paikallisiin ja ylipaikkallisiin verkostoihin ja yhdistyvyyteen.

Artikkelissa tarkastellaan seuraavaksi maaseudun kehittämisohjelman yritystuen piirteitä, minkä jälkeen esitellään artikkelin teoreettinen viitekehys, joka sisältää maaseudun kehittämisen paradigmat ja niistä johdetut paikkasokean, paikkatietoisien ja paikkaperustaisen kehittämisen diskurssit. Tämän jälkeen kuvataan tutkimusaineisto ja sen suhde menetelmään. Analyysiosuudessa diskursseja käsitellään haastattelunäytteistä nostettavien esimerkkien avulla. Lopuksi pohdinnassa esitellään tutkimuksen keskeisimmät tulokset, joissa diskurssit liitetään maaseudun kehittämisen viitekehukseen sekä yritysten tukipolitiikkaan ja siihen liittyvään sääntelyyn.

Maaseudun kehittämisohjelman mukainen yritystuki

Maa- ja metsätalousministeriö toimii maaseudun kehittämisohjelman hallintoviranomaisena ja vastaa ohjelman laadinnasta, toimenpiteiden suunnittelusta, lainsäädännöstä sekä rahoituksen jaosta alueiden käyttöön. Ruokavirasto – aiemmin Maaseutuvirasto – vastaa Euroopan unionin maataloustuki- ja maaseuturahastojen varojen käytöstä Suomessa, toimii EU:n maksajavirastona ja huolehtii EU-tukien ja kansallisten tukien toimeenpanosta sekä sähköisestä asioinnista ja tietojärjestelmistä. Ruokavirasto vastaa myös paikan päällä tehtävistä otantatarkastuksista. ELY-keskukset vastaanottavat yritystukihakemukset ja päättävät tuen myöntämisestä sekä tuen maksamisesta. Leader-ryhmät rahoittavat investointeja oman strategiansa mukaisesti, harkiten tukien tarkoituksenmukaisuuden, minkä jälkeen ELY-keskus tarkastaa tuen myöntämisen laillisuuden ja päättää tuen myöntämisestä. Kunnat toimivat yritystukien osalta lähinnä neuvonantajana maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueiden tai kuntien elinkeinoyhtiön kautta. EU-komissio hyväksyy kansallisen maaseudun kehittämisohjelman. (Tarasti ym. 2016; Maa- ja metsätalousministeriö 2019.)

Yritystuet ovat yrityskohtaisia tukia ja niiden vaikuttavuuslogiikka on Pyykkösen ym. (2016, 69) mukaan hyvin suoraviivainen. Ne myönnetään yritystoiminnan aloittamiseen, investointeihin ja uusien työpaikkojen luomiseen, joten ne tukevat

suoraan maaseudun kehittämisohjelman keskeisimpiä tavoitteita. Yritystuet ovat osaltaan mahdollistaneet pienyritysten kilpailukyyn kehittämisen. Tällä tavalla yritystuet ovat varmistaneet yritysten elin- ja toimintamahdollisuuksia. (Pyykkönen ym. 2016, 71.) Yritystukea saavien yritysten on sijaittava maaseudulla, tukikriteerien mukaista maaseutua lasketaan Suomen pinta-alasta olevan 95 % (Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus 2018). Kuntarajoihin perustuva kaupunki–maaseutu-luokitus on muodostunut ongelmalliseksi kuntien koon kasvaessa. Saman kunnan alueella voi olla sekä kaupunkimaisia että maaseutumaisia alueita. Kuntarajoista riippumattomien paikkatietoaineistojen käyttö mahdollistaa alueiden tarkemman tunnistamisen ja luokittelun (Suomen Ympäristökeskus 2018; ks. kuva 1). ELY-keskukset ovatkin tehneet omat yritystukialueidensa rajaukset, jolloin käytännössä vain suurimpien kuntien ja kaupunkien keskuksia on rajattu maaseutualueen ulkopuolelle (Ruokavirasto 2019).

Kuluvalle ohjelmakaudelle 2014–2020 on laadittu yritystukien valintaperusteet, joita ELY-keskukset käyttävät arvioidessaan yritysten rahoituskelpoisuutta. Valintaperusteet koostuvat seitsemästä eri aihealueesta, joista yksi on suunnitellun yrityksen sijainti painotuskertoimen ollessa 5 tai 15 % tukityypin mukaan. Leader-ryhmillä on omat, paikallisiin strategioihin pohjautuvat valintaperusteensa. (Ruokavirasto 2019.)

Maaseudun kehittämisohjelman yritystuet ovat osa Euroopan unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa (CAP), joten niihin liittyvä sääntelyn prosessi on osa CAP-kokonaisuutta. Yritystukien toimeenpanon ongelmiksi on tunnistettu jo ensimmäisestä EU-ohjelmakaudesta alkaen raskaat hallinnolliset toimintatavat, yrittäjien riskinotto-kyvyn vähäisyys ja vähäinen kiinnostus tarjottuun tukeen (Maa- ja metsätalousministeriö 2001; Kataja & Patjas 2001; Ponnikas ym. 2008; Antikainen ym. 2014; Pyykkönen ym. 2016).

Paikan ja alueen käsitteet maaseudun kehittämisen paradigmoissa

Paikan arkikielinen käyttö perustuu kulttuurisiin sopimuksiin, joiden puitteissa se sopii väljästi niin esineiden ja asioiden sijainnin osoittamiseen kuin hallinnollisten ja maantieteellisten alueiden synonyymiksi. Onkin syytä huomata, että käsitteellä 'paikka' tarkoitetaan hyvinkin erikokoisia alueita.

Maantieteessä paikalla on tarkoitettu nimenomaan kokemuksellista paikkaa. Kuitenkin viime vuosien aikana paikan käsite on yleistynyt aluekehittämispuheessa (Barca 2009; Luukkonen 2016, 31), kun on haluttu korostaa alueiden erityisyyttä ja omia lähtökohtia. Kehittämisen puhetavoissa paikka ja alue ovat jossakin määrin synonyymisiä, tosin sillä erotuksella, että paikalla ei ole aina yksiselitteisiä rajoja, mutta alueet ovat hallinnollisesti tai muilla sovituilla kriteereillä määriteltyjä. Paikka on tilallisuutena ilmenevä muutkokokemuksia jäsentävä prosessi, joka perustuu toimijoiden arvoihin, hallintokulttuuriin, sosiaalisiin suhteisiin ja historiallisuuteen (Riukulehto 2016; Massey 2008, 31–32).

Paikat voidaan käsittää myös kokoavina soluina, jotka tuovat yhteen paikallisia, alueellisia, kansallisia ja kansainvälisiä toimintoja. Maaseudun kehittämisen käsitteenä ”paikka” toimii näin ymmärrettynä hyvin, kun alueyhteisöllisyys ja paikallinen erityisyys tulevat huomioituksi. (Esim. Gustafson 2001; Soini ym. 2006; Vanclay 2008.)

Alueen ja paikan sosiokulttuurinen määrittely osana politiikkatoimia kytkeytyy maaseudun kehittämisen sääntelyyn. Maaseutualueiden kehittämisen puhettavat ovat kielellisesti tuotettua yhteiskunnallisuutta, jonka kautta sanoitetaan ja siten myös toiminnallistetaan alueyhteisöjä, aluetaloutta ja aluehallinnon rakenteita. Maaseudun kehittäminen perustuu siksi myös institutionaalisia tietorakenteita ylläpitäviin puhetapoihin. Niissä kohtaavat sääntelyyn perustuvat prosessit ja alueiden erityispiirteet, kuten sosiaaliset, taloudelliset institutionaaliset rakenteet (Ray 2006; Shucksmith 2009, Kahila 2013, Antikainen 2014, 34).

Eksogeenisen (ulkosyntyisen), endogeenisen (sisäsyntyisen) ja neoendogeenisen (uusisisäsyntyisen) alueellisen kehityksen mallit ovat useiden tutkijoiden maaseudun kehittämisessäkin tunnistamia teoreettisia lähtökohtia (esim. Lowe ym. 1995, Atterton ym. 2010, Gkartzios ja Scott 2014, Bosworth ym. 2016, Bock 2016 sekä Gkartzios ja Lowe 2019). Kutsumme näitä teoreettisia malleja paradigmoiksi, koska ne ovat muodostuneet historiallisesti ja olleet vallitsevia eri vuosikymmeninä, mutta ne ovat jääneet kehittämisen kerrostumiksi, sillä uudet paradigmat eivät ole täysin korvanneet vanhoja. Nykyisen maaseutupolitiikan voidaan katsoa olevan kerroksellista ja siitä löytyy aineksia näistä kolmesta paradigmasta, joita tarkastelemme siis ideaalityyppisesti. Nämä paradigmaattiset puhettavat ovat lähinnä eri tavalla maaseudun kehittämisen ja maaseutuhallinnon tilannekuvia perustelevia ajattelutapoja, joiden painotukset ovat muuttuneet kulloistekin yhteiskunnallisten ja poliittisten olosuhteiden seurauksena.

Eksogeenisen kehittämisen malliin pohjaavat teoriat tarkastelevat paikallisuuksien kyvykkyyttä ulkoa päin vaikuttavien ympäristöllisten, yhteiskunnallisten ja globaalien voimien kautta (esim. Bosworth ym. 2016, 431). Alueita yksiselitteisinä objekteina tarkasteleva puhetapa on ominaista aluemaantieteelle, jossa alueet nähdään passiivisina ja vailla omaa tahtoa, koska aluetulkinnat tehdään ikään kuin ylhäältä käsin annettavina objektiivisina kehyksinä (esim. Martin 2005). Suomessa alueellistuminen tapahtui viime vuosisadan alusta lähtien osana kansakunnan rakentamista ja kansallista integraatiota. Maaseutualueiden roolina tässä integraatiossa ja eksogeenisen kehittämisen mallin mukaisessa puhunnassa oli tuottaa elintarvikkeita, energiaa ja raaka-aineita (esim. Lowe ym. 1995, 89; Bock 2016, 12). Eksogeenisen kehittämisen mallissa maaseutualueiden kehitys perustuu niiden omiin resursseihin, mutta niiden tulevaisuus riippuu kehittäjien tulkitsemana enemmän ulkoisista tekijöistä kuin sisäisistä tekijöistä, eikä malli huomioi juurikaan paikalliseen erityisyyteen perustuvaa sisäsyntyistä potentiaalia ja toimijuutta (vrt. Pike ym. 2008, 175–184). Siksi eksogeenisen kehittämisen malli on samalla perustelu niin

sanottuun paikkasokeaan politiikkaan. Paikkasokeaan diskurssiin perustuvat kehittämistoimenpiteet johtavat viime kädessä eriarvoisuuden kasvuun, koska kohdellessaan kaikkia alueita näennäisen tasavertaisesti ne eivät huomioi alueiden erityispiirteitä (Sipikal ym. 2017).

Vastareaktionä eksogeenisen kehittämisen suuntaukseen maaseutututkijat ryhtyivät 1970-luvulla korostamaan paikallisia resursseja, yrittäjyyttä, kylätoimintaa ja alhaalta ylös -näkökulmaa eli endogeenistä kehittämistä (esim. Atterton ym. 2011; Hyyryläinen, ym. 2011). Samaan aikaan humanistiset lähestymistavat yleistyivät, jolloin paikasta tuli salonkikelpoinen kehittämisen käsite. Yhteiskunnallisten rakenteiden tiedostamisen ja subjektiivisen merkitysten korostamisen myötä myös paikallisen voimaantumisen liikkeet yleistyivät (Peet & Thrift 1989). Endogeenisen eli sisäsyntyisen kehittämisen paradigmassa omatoimiset paikallisyhteisöt, perinteisesti kylät, ovat alueensa rakentajia kehittäen paikallisia voimavaroja, yrittäjyyttä ja maaseudun monimuotoisuutta (Kumpulainen 2013; vrt. Rosenqvist 2008, 73). Paikallisyhteisöt esitetään mallissa ainutkertaisina ja erityisinä, minkä johdosta maaseutukin jäsentyy toimintojen ja paikkojen mosaiikiksi (Katajamäki & Kaikkonen 1991). Endogeenisessä lähestymistavassa ihmiset ja yritykset kiinnittyvät paikkaan samalla kun paikallisuuksia nostetaan kehittämistoiminnan kohteiksi (Ray 1999, 259; Atterton ym. 2011, 259). Endogeeninen paradigma selittää aineistossa esiteltävää paikkatietoista diskurssia, mutta ei suinkaan yksiselitteisesti. Se pohjustaa tietynlaista vääristynyttä paikkauskkoa, jolloin maaseutupaikkoja yhtäältä romantisoidaan tai niiden itseriittoisuutta ylikorostetaan. Toisaalta esimerkiksi harvaan asutun maaseudun mahdollisuudet yrittäjyyden ympäristönä nähdään olemattomana, vaikka juuri harvaan asuttu maaseutu mahdollistaisi luontoon ja luonto-osaamiseen perustuvien tarjontojen hyödyntämisen.

Neoendogeeninen kehittämissuuntaus syntyi, kun maailmanlaajuiset tapahtumat ja ylipaikalliset verkostot alkoivat vaikuttaa yhä suuremmin paikallisyhteisöihin (Hyyryläinen ym. 2011). Neoendogeenisyyteen perustuva paikkaperustaisen kehittämisen paradigma korostaa strategisuutta ja hal-

lintaa (Copus ym. 2011, 121; Luoto 2016), jossa tunnustetaan paikallisia ongelmia ja voimavaroja ja aluetta kehitetään poikkihallinnollisesti sisäisiin ja ylipaikallisiin verkostoihin perustuen. Paikka määrittyy sosiaalisten suhteiden, ideoiden ja taloudellisen vaihdannan kohtaamisessa, ja paikan kehittäminen perustuu toimijaryhmien yhteistyöhön (Sack 2010). Neoendogeenisessä maaseudun kehittämisessä huomioidaan paikkojen ominaispiirteet ja resurssit, mutta niitä käytetään vuorovai- kutuksessa ulkoisten verkostojen ja resurssien kanssa (Bosworth ym. 2016, 429). Näin edistetään alueyhteisöjen kykyä toimia itsenäisemmin osana laajempia kehittämisen ja osaamisen verkostoja (ks. myös Zasada ym. 2015; Eskelinen 2016) Mikäli maaseutupolitiikka jää sektoripolitiikan ansaan (Kahila 2013, 59), se saattaa joutua globalisaatiokehityksen väliinputoajaksi. Tällöin perinteisille maaseututoimialoille kohdistuvien sektoripolitiikkatoimien vaikutukset saattavat olla jopa negatiivisia paikallisyhteisöjen elinvoimaisuuden näkökulmasta (Olfert & Partridge 2010, 151). Aineisto-osiossa esiteltävän paikkaperustaisen hallinnon diskurssin johtajatuksena on, että paikka määritellään liikkuvuuden ja saavutettavuuden kautta. Liikkuvuus ymmärretään ihmisten, tavaroiden ja tiedon liikkeiden lisäksi myös kulttuurisena vaihdantana sekä maaseudun ja kaupungin välisenä keskinäisriippuvuutena. Siten maantieteellinen sijainti on vain yksi ulottuvuus, kun keskustellaan maaseudun yhteiskunnallisesta sijainnista.

Maaseutualueet eivät määrity vain paikkasokeutta, paikkatietoisuutta tai paikkaperustaisuutta heijastelevina diskursseina. Nämä diskurssit kuitenkin kuvaavat riittävästi niitä lähtökohtia, joita vasten analysoimme tutkimusaineistoa. Nykyhetkessä määritelmänsä saavat diskurssit kantavat aina mukanaan myös historiallisia kaikuja, joista haastateltavat eivät aina ole itse tietoisia.

Aineisto

Tutkimusaineisto koostuu 38 puolistrukturoidusta teemahaastattelusta. Haastattelut tehtiin neljällä ELY-keskuksen toimialueella: Etelä-Pohjanmaalla, Hämeessä, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa. Lisäksi

haastateltiin keskeisiä maaseutuhallinnon toimijoita valtakunnan tasolla. Maa- ja metsätalousministeriöstä ja Maaseutuvirastosta haastateltiin johto- ja asiantuntijatasoin viranhaltijoita ja eduskunnasta maa- ja metsätalousvaliokunnan jäseniä. ELY-keskusten haastatellut henkilöt olivat rahoitusasiantuntijoita, maksatuspäälliköitä ja maaseutu- ja energiayksikön päälliköitä. Jokaisella ELY-keskusalueella haastateltiin yhtä Leader-ryhmän toiminnanjohtajaa, yhtä kunnan viranhaltijaa sekä kolmea maaseutuohjelman mukaista yritystoiminnan tukea saanutta yrittäjää. Yrittäjät toimivat muun muassa matkailu-, elintarvikkeiden valmistus- ja palvelualueilla. Haastateltavat edustivat siten Suomen koko maaseutuhallinnon ketjun toimijoita yrittäjästä lainsäätäjään, jolloin saatiin runsas ja rikas haastatteluaineisto.

Haastatellut henkilöt jaettiin aineiston analyysia varten viiteen ryhmään tehtäväkuvan mukaisesti (ks. taulukko 1). Norminantaja-ryhmään lukeutuivat maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston viranhaltijat sekä kansanedustajat, päätöksentekijä-ryhmään lukeutuivat ELY-keskusten viranhaltijat, kehittäjiin kuntien yhteis-

toiminta-alueiden ja elinkeinoyhtiöiden viranhaltijat sekä Leader-ryhmien toiminnanjohtajat. Yrittäjä-ryhmän muodostivat maaseutuohjelman mukaista yritystukea saaneet yrittäjät ja arvioitsija-ryhmän muodostivat Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmien arviointia tehneet tutkijat.

Haastatellut yrittäjät ja kehittäjät sijoittuivat kaupunki–maaseutu-luokituksen mukaiselle kaupungin kehysalueelle, maaseudun paikalliskeskukseen, kaupungin läheiselle maaseudulle, ydinmaaseudulle ja harvaan asutulle maaseudulle (kuva 1). ELY-keskusten edustajien voidaan katsoa edustavan omaa aluettaan ja norminantajien ja arvioitsijoiden koko maata. Nämä haastattelut tehtiin kaupunkialueilla.

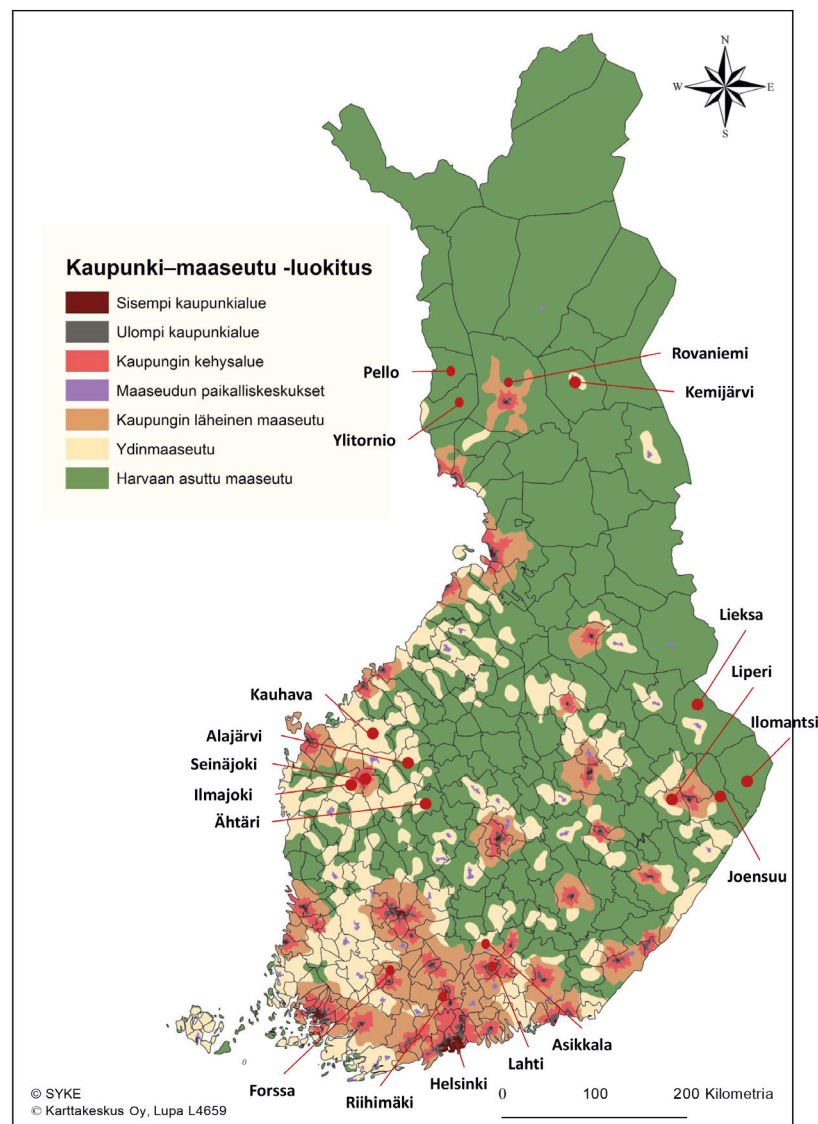
Haastattelut tehtiin vuoden 2016 maalisi–syyskuun aikana yritysten tai organisaatioiden omissa tiloissa, kolme haastattelua tehtiin puhelimitse haastateltavien kiireiden vuoksi ja yksi haastattelu siirtyi tammikuulle 2017. Haastattelujen pituudet vaihtelivat 46 minuutista yli kaksituntisiin saakka, haastattelupuhetta kertyi yhteensä 51 tuntia 30 minuuttia.

Taulukko 1. Tutkimuksen haastattelut muodostettujen ryhmien mukaisesti

Haastatellut	Lukumäärä
Norminantaja: Kansanedustaja	2
Maa- ja metsätalousministeriön viranhaltija	4
Maaseutuviraston viranhaltija	3
Päätöksentekijä: ELY-keskuksen viranhaltija	6
Kehittäjä: Kuntien yhteistoiminta-alueen viranhaltija	2
Kuntien elinkeinoyhtiön viranhaltija	2
Leader-toimintaryhmän toiminnanjohtaja	4
Yrittäjä: Maaseutuohjelman mukaista yritystukea saanut yrittäjä	12
Arvioitsija: Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman arvioitsija	3
Yhteensä	38

Haastattelukysymysten teemat olivat samat kaikille haastateltaville, mutta niitä varioitiin riippuen haastateltavan työtehtävästä. Haastattelut keskittyivät Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnan mukaisen yritystuen valmisteluun ja toimeenpanoon. Haastattelut tehtiin siis kuluvalle EU-ohjelmakaudella 2014–2020, mutta haastateltavia pyydettiin kertomaan mahdollisia kokemuksia myös Suomen EU-jäsenyyden alusta alkaen, vuodesta 1995 lähtien. Teemojen läpäiseviä

aiheita olivat maaseutuhallinnon toiminta, yrityksen toimintaympäristön merkitys sekä paikan ja alueen määrittäminen kehittämisen kontekstissa. Alueen ja paikan määrittämiseksi kysyttiin muun muassa sitä, mitä merkitystä haastateltavan kokemusten mukaan sijainnilla oli yritystoiminnalle. Haastattelurunko lähetettiin haastateltaville etukäteen tutustuttavaksi. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin sanatarkasti yhtä haastattelua lukuun



Kuva 1. Haastattelupaikkakunnat kaupunki-maaseutu-luokituskartalla (Karttapohja: SYKE 2018)

ottamatta, joka sekin kuitenkin taltioitiin muisiinpanojen muodossa.

Haastattelujen lisäksi tutkimuksen taustaineistona käytettiin Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman arviointiraportteja Suomen EU-ohjelmakausilta. Arviointitiedon merkitystä korostetaan EU-ohjelmien toimeenpanossa, vaikkakin arviointitietoa on hyödynnetty liian vähän (Uusitalo 2009; Bachtler 2010).

Diskurssianalyysi puheen tunnistamisessa

Olemme pyrkineet tarkastelemaan paikkasokean, paikkatietoisuuden ja paikkaperustaisen hallinnon diskurssien esiintymistä ja käyttöä osana haastattelujen puhetta ja maaseutuhallinnon tavoitteita ja toimintaa. Aineistolukua jäsentävät diskurssit johdettiin maaseudun kehittämisen kolmesta teoreettisesta mallista, joita kutsumme paradigmoiksi. Foucault (2005, 258) näkee, että diskurssi on rakentunut olennaisesti historiallisista, todellisista ja peräkkäisistä tapahtumista. Diskursseissa ei ole kyse vain informaation välittämisestä vaan sääntelyn, hallinnon, asemien ja identiteettien tuottamisesta. Valta ja tieto kytkeytyvät toisiinsa, millä on makrotason institutionaalista seurauksia. (Alasuutari 2011, 185, 188.) Tässä mielessä maaseudun kehittämisen instituutiot tuottavat ja toteuttavat tietynlaista diskursiivista muodostumaa.

Aineiston analyysissä sovellettiin väljästi diskurssianalyysia Willigin mallin mukaisesti (Willig 2015, 155–161; Burr 2015, 191; ks. myös Alasuutari 2011, 185) ja kielen konstruktivinen rooli maaseutuhallinnon ja sääntelyn toteutumisessa on aineistotulkinnan keskiössä. Paradigmoihin nojaavat diskurssit kuvaavat sitä, kuinka tietynlaiset semioottiset muodostumat määrittävät alueille ja paikoille annettavia sisältöjä. Hallintopuhe kantaa mukanaan myös institutionaalista ja sosiaalisia rakenteita, jotka vaikuttavat yritystykien valmisteluun ja toimeenpanoon.

Analyysin aluksi ilmiö eli paikkapuhunnan tuottaminen paloiteltiin osiin: miten paikka käsitteellistetään ja arvotetaan diskurssissa? Miten ohjelman alueellisuus ja paikallisuus määritellään

diskurssissa? Seuraavaksi haastateltujen toimijoiden puhetavoista etsittiin paikkasokeuden, paikkatietoisuuden ja paikkaperustaisuuden ilmauksia yritystykien liittyvistä sääntelyn prosesseista, hallintokäytännöistä ja maantieteellisistä erityispiirteistä. Tutkimuksessa ei tarkasteltu ryhmien erilaisia tapoja tuottaa toimijakohtaisia diskursseja (ks. Jokinen ym. 2016, 80) eikä myöskään mahdollisia aluekohtaisia eroavaisuuksia, vaan tarkoituksena oli etsiä puheissa esiintyviä laajempia yhteisiä merkityksiä ja ristiriitaisia jännitteitä. Tavoitteena oli näin saada esille haastateltujen yhteisesti tunnistamia paikan ja alueen määritelmiä osana hallinto- ja kehittämissuhteita.

Tässä tutkimuksessa sääntelyyn liittyvät prosessit ja hallinnon toimintatavat nousevat haastateltavien puheissa kriittisen tarkastelun kohteeksi. Suomalaisen viranomaisen ja yrittäjän toimintatapaan kuuluu lakien ja asetusten noudattaminen, mikä korostuu kritiikin sijaan haastateltavien eetos- ja paatospuheena. Tämän asian suhteen haastateltujen puheet eivät juurikaan eronneet toisistaan.

Diskurssien kautta esitämme myös tulkinnan maaseutuhallinnon päätöksentekijöiden ja yrittäjien subjektipositioista ja siitä, mitä aitoja toiminnan mahdollisuuksia nämä asemat tarjoavat. Samalla kyetään tarkentamaan kuvaa siitä, miten institutionaalisen vallankäytön ja tiedon tuottannon kohtaamisissa muodostetaan joko virallista puhetta tai sitä haastavaa, alueiden määritelmällistä perustaa muuntelevaa puhetta. Paikkasokeaa puhetta haastavat sekä paikkatietoinen diskurssi, joka näkee sijainnin strategisesti tärkeänä, että paikkaperustainen diskurssi, jonka puitteissa tukeudutaan verkostomaisesti määrittyvään paikan käsitteeseen.

Diskurssit ovat kertomuksia samasta kohteesta, jolloin ne ovat myös erilaisia tapoja merkityksellistää, kuvailla, ilmaista ja havainnollistaa maailmaa (Burr 2015, 75). Diskurssia ei voida analysoida riippumatta ajasta, jossa se kehkeytyy. Aineistosta nostetuilla diskursseilla on historialliset juuret ja nykyhetken tulkinnat, mutta myös tavoitteilat, joihin ne pyrkivät yhteiskunnassa vaikuttamaan. Diskurssintutkija on myös aina osa tutkimustaan ja rakentamassa diskursseja (Jokinen ym. 2016).

Tämän tiedostaen pyrimme rakentamaan diskursseja määritteleviä tulkintoja aineiston huolellisella analysoinnilla, hyödyntäen kuitenkin myös omaa kokemustamme ja olemassa olevaa tietoa haastattelupuheen merkitysten ymmärtämiseksi.

Paikkasokean hallinnon diskurssi

Paikkasokean hallinnon diskurssissa yritystoiminnan sijainti riippuu tukijärjestelmien valintakriteereistä ja alueluokituksesta, jotka puolestaan norminantaja on määritellyt kansallisesti. Kehittämässä on siten vahvat eksogeeniset piirteet eikä se tunnista alueiden ainutkertaisuutta. Paikkasokean hallinnon diskurssi on haastatteluissa selvästi erotuva diskurssi, joka tähtää maaseutuohjelman tasa-arvoiseen toteuttamiseen ja virheettömän hallinnon kulttuuriin.

Paikkasokean hallinnon diskurssissa korostuvat raskaat hallinnolliset toimintatavat ovat tulleet Suomen EU-ohjelmakausien aikana taakaksi sekä päätöksentekijöille että yrittäjille. Alueluokituksen perustuva tukialuekartta nousee haastateltavien puheessa esille uusimpana kuormittajana. Tukialueiden rajaukset koettiin keinotekoisiksi ja ne aiheuttivat runsaasti karttahaarjoituksia sekä yritystukien päätöksentekijöille että kehittäjille. Yrityksen sijainnilla harvaan asutulla maaseudulla, ydinmaaseudulla tai kaupungin läheisellä maaseudulla ei viranomaisten puheen mukaan juuri ole merkitystä, vaikka kehittämisohjelman tavoitteissa asiaa on painotettu.

Etä sen sijainnin painoarvo taitaa olla se viis prosenttia siellä valintakriteereissä, että ei se viime kädessä erottele niitä eri aluetyypeillä olevia hakemuksia. (Päätöksentekijä H25)

Ja sitten se rajanveto, että miten se on tulkittu mut, meillä alueellisesti on linjattu ne alueet, missä sitä maaseutuohjelmaa toteutetaan. No meillä nyt sitten nää suurimmat kaupungit --- niitten keskusta-alueet on rajattu tän maaseututuen ulkopuolelle. (Päätöksentekijä H25)

Maaseudun kehittämisohjelmaa kuvataan tässä diskurssissa rahanjako-ohjelmaksi, ei niinkään potentiaalisten kehittämisideoiden aktivoijaksi. Maksatusten seuranta muodostuu toimenpiteiden mittariksi ja rahankäyttö kuvaa vaikuttavuutta.

Ohjelman koetaan onnistuneen, kun rahat on käytetty. Kehittämisotetta, yhteisiä tavoitteita ja toimenpiteiden vaikuttavuutta odotetaan, mutta vähäväkisiä alueita arvotetaan sen kautta, missä määrin niiden yritystoiminta on kannattavaa. Samalla maaseutuhallinnon omalla toiminnalla ohjataan keskittyvään kehitykseen, kun maaseutuohjelman välineet tunnustetaan riittämättömiksi maaseudun kehittämistyössä.

Ja usein sitte tulee se kipukohta siinä, ettei ymmärrä miksei tätä palvelua tänne tueta. Mut siin tullaan siihen et nähdään, että eihän sitä kannata valtion rahaa laittaa sellaseen ku ei siellä oo niit asiakkaita. (Norminantaja H10)

Paikkasokean hallinnon diskurssissa korostuu myös puhe siitä, että hallinnon käytännöissä kaiken pitää olla kaikille mahdollista, millä tahansa alueella. Tällä tavoin toiminnasta tulee tehotonta. Toisaalta uuden ohjelmakauden myötä tullut rajoite siitä, että tukea ei myönnetä pelkästään paikallisilla markkinoilla toimiville yrityksille, on koettu ristiriitaisestikin paikallisen kehittämisen esteeksi. Lupaukset kehittämisohjelman innovatiivisuudesta ja kokeilukulttuurista eivät haastateltavien puheen mukaan olleet ainakaan ohjelmatyön alkuvaiheessa toteutuneet.

Sillä tavalla, se et kaikki pitää olla mahdollista. Niin kun kaikki on mahdollista niin mikään ei oikein tuu miksikään. (Norminantaja H10)

Meidän työkalupakki on heikentynyt ja mä koen aika hämentävänä sen, että meidän puheet on, että tällä ohjelmakaudella piti kokeilukulttuuri nosta, mutta höpö höpö sellaista ei oo nyt nähtävissä, koska kaikki on heikentynyt viime kaudesta. (Kehittäjä H19)

Yrittäjien odotukset neuvoa antavasta viranomaisesta nousevat esille haastateltavien puheessa, mutta yritystukipäätöksiä tekevien viranomaisten ilmaisemissa käytännöissä muun muassa tukihakemusten valintajakso ja ajankäyttö rajoittavat neuvontaa. Sen sijaan maksatustarkastaja käy yrityksissä tarkistamassa toimenpiteeseen liittyvät kuitit tuen maksatusta haettaessa. Päätöksentekijä asemoituu diskurssissa tukien toimeenpanijaksi ja tukiehtojen valvojaksi. Yrittäjä kokee olevansa lähinnä valvonnan kohde, ja paikkasokean hal-

artikkelit

linnon ohjaus suuntautuu yrityksen perustamisen ja kehittämisen osalta ylhäältä alas. Tämän seurauksena yrittäjät menettävät kiinnostustaan tarjolla olevaan tukeen.

Sitte ku haettiin toimintaryhmästä rahaa, haettiin tuota aika loppuvaiheessa kautta kuitenkin, niin kyllä sitä yritysrahaa, sitä ois ollu kuule. Siis sitä on, kaikkien rahastoitten yritysrahaa, koska sen saaminen on tehty niin p--n vaikeeksi niinkö tässä nyt tuli aikasemmin jo ilmi, ettei kellään pk-sektorin yrittäjillä tai mikroyrityksillä oo resursseja sitä käyttää. (Yrittäjä H21)

Paikkasokean hallinnon diskurssi ei huomioi riittävästi maaseudun yritystoiminnan muuttunutta merkitystä. Yrittäjät asuvat maaseudulla, mutta eivät suurimmaksi osaksi ole juurikaan kytköksissä perinteiseen maatalouteen. Yritysten liikevaihto on kasvanut, jolloin myös puhe maaseudun kehittämisohjelman yritystuesta tuntuu vieraalta ja voi rajoittaa kiinnostusta yritystuen hakemiseen.

Nyt puhutaan maaseudun yritystoiminnasta. Se on kansvähän ristiriitainen, koska osa yrityksistä ei tunne olevansa kotonaan, kun puhutaan maaseuturahotuksesta. (Päätöksentekijä H12)

Sokeasti toimiva hallinto välttelee kehittämisvastuuta pyrkiessään kohtelemaan tasaveroisesti kaikkia alueita ja toimijoita. Päätöksiä perustellaan lainmukaisuudella, mikä on luonnollisesti hyvän hallinnon perusta, mutta tasapäästäminen ei lisää osumatarkkuutta potentiaalisten maaseututoimijoiden ja yritysten tukemiseksi.

Paikkatietoisien hallinnon diskurssi

Paikkatietoisien hallinnon diskurssi näyttäytyy ristiriitaisena maaseudun kehittämisen diskurssina. Yrityksen tarkka sijainti tunnustetaan merkitykselliseksi, toimialakohtaiseksi asiaksi. Käytännöissä, joista sekä norminantajat, päätöksentekijät että neuvonantajat puhuvat, yritystoiminnan paikka saa uuden, kaksiportaisen luokituksen: syrjäinen maaseutu ja kaupungin läheinen maaseutu. Maaseudun eriytyminen ikään kuin syvenee huomattavasti. Autoituvan maaseudun ja keskittävän kehityksen on koettu edenneen Suomen maaseudulla jo niin pitkälle, että myös maaseudun kehittämisohjelman valmistelijoiden ja toimeenpani-

joiden puhunnassa toimenpiteet suunnataan tietoisesti kaupungin läheiselle maaseudulle.

Se vaan on pikkuhiljaa, ku meidän palveluita karsitaan koko ajan maaseudulta pois että, siel on tämmösiä aivan yllättäviäkin tekijöitä ollu, mitkä on vieny sitä asukasintoo. Tietysti nämä koulukysymykset nyt on ollu vuosikymmenet, kohtahan niitä ei tarvi enää pohtia, ku niitä ei oo. Mutta sitten, esimerkiksi tämmönenkin ku, muuttivat näitten Kela-kyytien korvausmenettelyä, ni silloin lähti maaseudulta taksit. (Kehittäjä H8)

Kannattaako johonkin hyvin syrjäiseen kylään rakentaa isohkoo teollisuushallia, että sitten jos menee huonosti niin, sen arvo on aika mitätön. Mutta jos sen rakentaa johonki kirkonkylään tai jonku, vähä isomman kaupungin läheisyyteen niin silloinhan sillä saattaa olla jo markkina-arvoaki, sillä hallilla. (Päätöksentekijä H12)

Laaja-alaisen maaseudun kehittämisen kannalta paikkatietoisien hallinnon diskurssi koostuu negatiivisuuden sävyttämästä puheesta, koska puheet liittyvät yhtäältä maaseutualueiden tyhjenemiseen ja toisaalta ylikorostuneeseen käsitykseen paikan itseriittoisuudesta. Tämän diskurssin sisällä haastateltavat tunnustavat sijaintiedut ja -haitat. Ohuesti tunnistetut paikan viehkoustekijät pyrkivät kääntämään puhetta positiiviseksi.

Paikan viehkous näkyy haastateltujen puheissa niin, että paikka on itsessään arvokas, vaikkei se välttämättä ole sidottu mihinkään tuotannon tekijään eikä ole suoranaisesti taloudellisen lisäarvon lähde. Viehkoustekijöinä nousevat esille muun muassa sähköttömyys, kokemus puhtaasta vesiteestä, telmiminen vitivalkeisessa lumessa, ympäristön mystiikan ja terapeuttisen vaikutuksen kokemus, paikan historian tuottama positiivinen jännite ja syrjäisen maaseutualueen vapauden tunne. Myöskin perinteinen maalaismaisema, järvet ja hoidetut pellot koostuvat edelleen tärkeiksi osaksi maaseudun paikallisuuskien pito- ja vetovoimaisuutta.

Ja sitten puhtaus. Että just nää, Kaukoidästäkin nyt on täällä porukkaa, ne oli justiin eilenkin ihan haltioissaan, kun sataa kirkasta vettä. Sanoi, että Kaukoidässä niin kirkasta vettä ei oo satanu vuosikymmeniin. (Yrittäjä H38)

Eli tää on sikäli ihan loistava paikka -- kaupunkilaisten mielestä tää on erämaata ja meidän mielestä me ollaan tosi hyvällä keskeisellä sijainnilla. (Yrittäjä H38)

Yritystuen valintakriteerit eivät tunnista riittävästi paikan erityispiirteitä, mukaan lukien viehkoutta, resurssitekijänä. Syrjäinen maaseutu nähdään helposti kannattamattomana yritystukien myöntämiselle, jolloin maaseutualueiden potentiaaliset yritysiedat eivät kehity täysimääräisesti yritystoiminnaksi. Ohjelmallisen kehittämistyön ja alueellisen toimeenpanon ristiriita on kuultavissa erityisesti päätöksentekijöiden puheissa, minkä koetaan rajoittavan alueen lähtökohdista ja tarpeista nousevaa toimintaa. Valtakunnallisen ohjelman toimeenpanon käynnistyessä kokemus ”ylhäältä” tulevasta ohjauksesta alueille on vahvaa.

Mä sanoisin näin että, meidän ohjelmat ovat siirtyneet enemmän ja enemmän siihen suuntaan, että meillä annetut raamit ja se, mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin ja tehdä tulkintoja siellä ELY-keskuksissa, missä näitä hakemuksia käsitellään, on kavennettu ja kavennettu ohjelmasta toiseen. (Norminantaja H24)

Päätöksentekijä asemoituu diskurssissa yritystuki-ehdoihin liittyvän tiedon välittäjäksi ja ehkä osin tahtomattaan myös maaseutu–kaupunki-dikotomian voimistajaksi. Yrittäjä asemoituu diskurssissa luovaksi kehittäjäksi, joka hyödyntää yritys ympäristönsä potentiaalia. Yhteiskunnan ympäröivä todellisuus rajoittaa kuitenkin molempien mahdollisuuksia toimia.

Paikkatietoisien hallinnon diskurssissa nähdään tärkeäksi, että yrittäjät sitoutuvat tiettyyn paikkaan itse tunnistettujen vahvuustekijöiden kautta. Pito-voimaa syntyy myös yrittäjän kyvystä suunnata yritystoimintaansa uudelleen ja hyödyntää alueen tarjontoja monipuolisesti ja paikalliseen tietoon perustuen. Yritysten kiinnittymistä määrättyyn paikkaan lisää myös se, että yrittäjät tunnistavat onnistuneensa välittämään paikan hengen asiakkailleen.

Elikä se miljöö on justin se, joka mahdollistaa, ja tästäki monet sanoo, että täs on jotaki mystiikkaa ja tätä terapeuttista vaikutusta tietenkä ja siihen uskon, koska mä, oon nyt täällä toistakytä vuotta tehny töitä ja en muista, että olisin koskaan pahalla päällä lähtenyt kotia. Että, kyllä tämä miljöö on sellanen, jonka varaan mä ny rakennan justin tätä uutta. (Yrittäjä H4)

Paikkatietoisien hallinnon diskurssi nostaa kriittisesti esille ohjelmallisen kehittämistyön vähäisen integroitumisen muuhun yhteiskunnan kehittämiseen, ja samalla myös yhteistä kansallista maaseudun kehittämisen tahtotilaa peräänkuulutettiin. Huolta aiheutti myös norminantajan maaseudun tuntemuksen oheneminen. Maaseudun arjen koettiin olevan kaukana norminantajien todellisuudesta, ja sinänsä myös hyvinkin paikkatietoisien keskittämispolitiikan olevan vallitseva käytäntö.

Ja toinen puoli vielä, ihan tän ulkopuolelta on se et mikä on kansallinen tahtotila. Siis ei puhuta maaseudusta. Ei puhuta alueista, siis siitä et minkälaisia ne on. (Arvioitsija H1)

Keskittämispolitiikka elää sielläki kuitenkin takaraivossa että, saa nähä, mä kyl tuun seuraan nyt tätä, oikeen maaseudun osuutta, mitä sinne menee. (Norminantaja H18)

Paikkatietoinen hallinto luo sääntelyä ja perustelee päätöksiään kulloinkin vallitsevan poliittisen ilmapiirin mukaisesti. Yksilotteiset ja polarisoivat maaseututulkinnat sopivat huonosti globalisoituneeseen yhteiskuntaan, jossa toimitaan osana jatkuvaa muutosta sekä haastetaan totuttuja tietorakenteita.

Paikkaperustaisen hallinnon diskurssi

Paikkaperustaisen hallinnon diskurssi tähtää kehittämistyön vaikuttavuuteen huomioimalla globalisaation ja digitalisaation kehityksen lisäksi maaseutu–kaupunki-vuorovaikutuksen. Paikkaperustaisessa puhunnassa yhteistyö tapahtuu verkostoissa osana laajempaa tilanne- tai tehtäväkokonaisuutta. Sijainnillisuus ei silloin ole toiminnan este eikä rajoite, vaan toiminnan kehys. Paikallisia erityispiirteitä kehitetään alueen ulkopuolisen tiedon

avulla, jolloin luodaan uusia kasvun mahdollisuuksia.

Tässä diskurssissa nousee esille, että yksin yrittäminen ei ole aina paras vaihtoehto. Yrittäjien verkoston keskeisiä osallisia ovat omat työntekijät, tavarantoimittajat, alihankkijat, naapuriyrittäjät, viranomaiset, neuvot ja muut yhteistyökumppanit. Yritysten asiakkaat tulevat eri puolilta maailmaa, ja yrittäjät etsivät uusia ideoita ja toimintatapoja aktiivisesti opintomatkoilla ja messuilla. Myös viranomaisten puhettavassa korostuu yhä enemmän verkostomainen tekeminen, siinä missä hallinnon omat käytännöt kehittyvät verkostomaisiksi.

Verkostoja on norminantajien, päätöksentekijöiden, kehittäjien ja yrittäjien kesken, paikallisesti, kansallisesti, Euroopan laajuisesti ja globaalisti. Ohjelmatyössä hanketoiminnan merkitys on tunnustettu verkostojen rakentamisen apuvälineeksi.

Joo. Ja tänä päivänä et sä voi toimia ilman verkostoa. (Yrittäjä H4)

Tämmönen verkostojattelumalli on tärkeä, eli me ollaan kannustajia, sparraajia, mahdollistajia, mut sitten että, meillä täytyy olla semmonen verkosto siellä taustalla, jonka kautta asioita hoidetaan ja haetaan sitä, oikeanlaista asiantuntemusta. (Päätöksentekijä H23)

Täs pitäs muistaa että, tästä yksittäisen pienyrittäjän yhen hengen yrityksen ideaalista päästäs siihen, että pitäs kuitenkin yritysyritystä ja verkostoja rakentaa. Ja tässä tullaan siihen, mihin meidän pitäs käyttää niitä elinkeino- ja kehittämishankkeita. (Norminantaja H18)

Päätöksentekijä asemoituu paikkaperustaisen hallinnon diskurssissa mahdollisuuksien rakentajan subjektipositioon sekä hallinnon verkoston solmukohdaksi, yrittäjistä tulee sääntelyyn liittyvän prosessin osallinen eikä pelkkä kohde. Diskurssi mahdollistaa päätöksentekijän ja yrittäjän tasavertaisenkin keskustelun, koska sijaintipuhunta asetetaan osaksi laajempaa yhteiskunnallista ja jopa globaalia verkostonäkökulmaa. Diskurssissa yrittäjän avarakatseinen ajattelu saa ilmaa siipiensä alle maaseutuluokituksesta riippumatta. Viranomaisille diskurssi tarjoaa mahdollisuuden muun

muassa kokeilukulttuurin entistä parempaan huomiointiin.

Paikkaperustaisen hallinnon diskurssi tunnistaa yrityksen sijainnin merkityksen myöskin toimialakohtaisena asiana, kuten paikkatietoisen hallinnon diskurssikin, mutta positiivisesti. Palvelualat, muun muassa hoivayritykset, tarvitsevat asiakaspotentiaalia ympärilleen, ja yritykset tarvitsevat myös osaavaa työvoimaa. Tästä tunnistettiin myös poikkeuksia: esimerkkeinä mainittiin metsäkoneyritys Ponsse Oy, joka harjoittaa vientitoimintaa syrjäisyydestä huolimatta ja Veljekset Keskinen Oy, joka on Suomen suurin kyläkauppa 500 asukkaan Tuurin kylässä. Yrittäjien puheissa korostuu luontainen yhteistyö ja jatkumo maaseudun ja kaupungin välille.

Niin sehän häviää se etäisyyden merkitys. Mut tän ymmärtäminen tässä yhteiskunnassa on äärettömän vaikeeta, koko ajan kuvitellaan, että se keskittäminen Helsinkiin tarvitaan, niin paljo lisää asuntoja ja työpaikkoja ja kuitenkin iso osa työstä on semmosta, et sillä paikalla ei oo tuon taivaallista merkitystä. (Norminantaja H18)

Elikä meillä nyt esimerkiksi vois olla tämä pieni ympyrä, kun meiltä katotaan, niin toi keskusta on se pieni ympyrä, josta löytyy ruokakaupat, elintarvikkeita, viinakauppa, apteekki, sairaala ja tämmöset. Ja sitten se isompi ympyrä --. Sitten seuraava iso rinki --. (Yrittäjä H6)

Diskurssissa paikallinen tieto jalostuu toimijoiden viranomais- ja kehittäjäverkostoissa. Päätöksentekijöiden tietomäärää arvostetaan ja yhteistyö koetaan helpoksi, niin sidosryhmien kuin yrittäjien taholta, mikä itsessään haastaa viranomaisia jatkuvaan oppimiseen.

Siel voi olla pieni sektori, millä ne vois jopa päästä vientiin. Ja silloin maaseutuhallinnon hanskassa pitäs olla kaikki nää Team Finland ja nää palvelut ja nehän periaatteessa ELY:jen kautta on. Mut pystyykö yrittäjä itse näkemään tavoitteensa ja pystyykö hallinto tukemaan siinä. (Norminantaja H35)

Paikkaperustaisen hallinnon diskurssissa huolenaiheina nousevat esille ennen kaikkea toimimattomat tietoliikenneyhteydet, Suomen tiestön huono kunto ja vähäiset julkisen liikenteen yhteydet. Tekemistä koetaan olevan vielä jäljellä, vaikka

ohjelmatyössä erityisesti digitalisaatioon on haasteltavien mukaan panostettu.

Mut sit taas digitalisaatio, kun se toimii ja maaseutuohjelmastakin on esimerkiksi viime kaudella rahotettu 42 laajakaistahanketta niin, ne on tietysti luonu mahdollisuuksii siihen et yritystoiminnalle ei ole este sijoittua minne se haluaa. (Norminantaja 33)

Ja niin ku sanottu niin meillä ei edelleenäkää 4G toimi täällä mitä me toivottais. Meillä olis yrityksen kehittämisideoita sen tiimoilta. (Yrittäjä H32)

Paikkaperustaisen kehittämisen yhdeksi tärkeäksi osatekijäksi tunnistettiin paikallisen yhteisön sosiaalinen pääoma. Maaseudun paikallisyhteisöön sopeutumisen vaikeutta kuvaa yhden yrittäjän toteamus siitä, että muualta muuttanut yrittäjä perusti paikkakunnalle yrityksen ohella myös kodin, mutta kotiutuminen uuteen asuin-kuntaan ei ole tapahtunut. Asia tunnistetaan haasteelliseksi myös norminantajan puheessa.

Me ollaan sopeuduttu tälle omalle alueelle, siis omaan, tähän omalle tontille ja omaan paikkaan hyvin, mutta kumpikaan meistä ei ole kotiutunu "tähän kotikuntaan". (Yrittäjä H30)

Ja siinä tullaan nyt siihen kylän kehittämiseen ja yhteisölliseen kehittämiseen siitä et miten vastaanotetaan sitä vierasta. Et se, yrityksen maallamuuttoki niin se on, se lähtee siitä asumispreferenssistä, eli tarkoittaa et sen yhteisön kans on otettava vastaan. Tää on aika iso asia. (Norminantaja H18)

Paikkaperustainen hallinto perustuu osallistumiseen ja verkostomaiseen hallintaan. Nykyinen lainsäädäntö ja hallinto sekä hallinnollisiin alueisiin perustuvat perinteiset tietorakenteet eivät kuitenkaan tue paikkaperustaisia käytänteitä vielä riittävästi.

Pohdinta

Tässä artikkelissa tarkasteltiin yrittäjyyden edistämisen käytäntöjä maaseutuhallinnossa, kontekstina maaseudun erilaistuva kehitys ja Suomessa harjoitettava EU-politiikka. Aineiston diskurssianalyttinen läpivalaisu osoittaa, että maaseudun kehittämistä ohjaavat erilaiset alue- ja paikkakäsitteet, joilla on myös paradigmaattiset historial-

liset juuret. Paikkasokean, paikkatietoisien ja paikkaperustaisen hallinnon diskurssit perustelevat yritystukien maksamiseen liittyviä vallitsevia käytäntöjä. Parhaimman selitysvoiman analyysi tarjoaa tuomalla näkyviin ilmeisiä puutteita ja käsitteellisiä kivetymisiä sekä tätä kautta myös maaseutuhallinnon kehittämisen mahdollisuuksia. Diskurssit tulee ymmärtää ideaalisina, sillä usein ne esiintyvät päällekkäin, mutta ovat myös keskenään kilpailevia ja toisiaan haastavia. Tulokset on esitelty tiiviisti taulukossa 2 (seuraavalla sivulla).

Paikkasokean hallinnon diskurssissa on eniten eksogeenisen kehittämisen piirteitä ja paikka rakentuu siinä heikosti. Paikkasokean hallinnon diskurssi kuitenkin dominoi ja se on vahva institutionaalinen käytäntö, jonka hegemoninen asema perustuu vallitseviin lakeihin, asetuksiin ja muuhun sääntelyyn. Tukiehdot koetaan tiukoiksi ja ehdottomiksi. Paikkasokean hallinnon diskurssissa alueet eivät kilpaile keskenään, sillä alueellisten toimijoiden liikkumavara suhteessa hallintoon on vähäistä. Ohjelmallisen kehittämisen alueellisen tasa-arvon vaatimus estää kuitenkin paikkojen ominaispiirteiden huomioimista. Tämä diskurssi perustuu rationaalisen suunnittelun ideaan, jonka mukaan päättäjät allokoivat resurssit ja tekevät yritystukipäätökset sääntelyn puitteissa ennalta määrittäen kriteerien mukaan, virheitä välttäen. Yritystuen positiiviset ulkoiset vaikutukset eivät pääse paikkasokean hallinnon diskurssissa esille, koska raskas hallinnollinen taakka nousee yritystuen vallitsevaksi ominaisuudeksi (vrt. Ray 1999, 260).

Paikkatietoisien hallinnon diskurssissa endogeenisen kehittämisen piirteet ovat vallitsevia. Tavoitteena on kehittää paikan resurssit ja hyödyntää sen tarjontoja. Paikkatietoisien hallinnon diskurssissa yrityksen sijaintia pidetään tärkeänä, mutta opportunistisesti osana kulloinkin valittuja lähtökohtia. Esimerkiksi viehkoustehtävät ovat alueellisen identifioidumisen, tiedon, osaamisen ja positiivisten emootioiden lähteitä, mutta hallinto ei järjestelmällisesti tunnista näitä maaseutuyritysten kilpailutehtäviksi. Paikkatietoisuus on sisäisesti ristiriitainen ja jopa paradoksaalinen diskurssi, koska se tuottaa myös keskittymisen ja kaupunkien läheisyyden tärkeyttä painottavaa puhetta.

Taulukko 2. Paikkasokean, paikkatietoisen ja paikkaperustaisen hallinnon diskurssien vertailu

	Paikkasokea hallinto	Paikkatietoinen hallinto	Paikkaperustainen hallinto
Maaseudun kehittämisen paradigma	Eksogeeninen	Endogeeninen	Neoendogeeninen
Diskurssin aseitoiminen ja käyttö	Hallinnon vallitseva käytäntö, tasa-arvoista päätöksentekoa eriarvoistavassa paikkojen maailmassa	Työkalun kaltainen ja opportunistinen, käytetään jopa toisillensa ristiriitaisten asioiden perusteluna	Muutoksen selittäjä ja muita diskursseja haastava, laajentaa paikan määritelmällistä perustaa
Paikan merkitys diskurssin käytännöissä	Paikan heikko tunnistaminen, kohtelu annetun alueluokituksen tai muun normin mukaista	Paikan arvottaminen sijainnillisesti määrittyvien näkökulmien ja toimijuuksien kautta	Paikka alueellisten ja globaalien verkostojen risteysasemana, saavutettavuus laajasti ymmärrettynä
Yritystukiin toimeenpano ja tuen paikantuminen	Ohjelmaa toteutetaan ennalta vahvistetun suunnitelman mukaisesti, virheitä välttämällä. Tuet ja paikalliset tarpeet eivät aina kohtaa	Sijaintihyödyt ja -haitat perusteluina, mutta myös paikallinen tieto, tunne ja taito. Tuki kohtaa helpommin jo menestyvät paikat	Joustavasti määriteltävä paikka, verkostojen voimalla yhteistyötä. Tuki voi kohdentua niin ongelmiin kuin mahdollisuuksiinkin
Säätelyn prosessi	Säätely rajoittaa, prosessit ovat ehdottomia. Toisaalta, kun kaikki on kaikille mahdollista, toimeenpano on tehotonta	Säätelyn prosessit ovat paradoksaalisia, koska tarkastelussa samanaikaisesti haasteet ja mahdollisuudet	Säätelyn prosesseista keskustellaan ja ne nähdään mahdollisuutena, tavoitteena laaja osallistuminen
Päätöksen-tekijän rooli	Ohjelman toimeenpanija, lainvartija ja konkreettisen vallan käyttäjä	Tiedon välittäjä ja aluepoliittisten trendien seuraaja, mutta vallitseva käytäntö rajoittaa	Alustojen, verkostojen ja mahdollisuuksien rakentaja, mutta vallitseva käytäntö rajoittaa
Yrittäjän rooli	Valvonnan kohde, tuen vastaanottaja	Luova kehittäjä, trendien ja paikkatarjontojen hyödyntäjä	Verkostotoimija, aseitoiminen kehittämisen osalliseksi

Diskurssi on reitti alueiden kilpailuun ja kääntyy lopulta keskittymispuheeseen heikentäen syrjäisten paikkakuntien kehitysedellytyksiä. Vaikka paikallinen tieto nähdäänkin arvokkaaksi, paikkatietoisien hallinnon diskurssi ei huomioi riittävästi ohjelmallisessa kehittämistyössä ”alhaalta ylös” tulevia ideoita ja ehdotuksia.

Paikkaperustaisen hallinnon diskurssissa on eniten neoendogeenisen kehittämisen piirteitä. Haastateltavien puheessa paikkaperustaisen hallinnon diskurssi esiintyy jossakin määrin muodikkaana suhtautumistapana, kun se haastaa samalla sekä paikkasokean että paikkatietoisien hallinnon diskurssia. Paikkaperustainen kehittäminen ja hallinto voidaan toisaalta liittää laajaan maaseutupolitiikkaan. Yleisyydestään huolimatta puhunta alueiden verkostoista, digitalisaatiosta ja sosiaalisesta pääomasta ei kuitenkaan vaikuta samassa laajuudessa hallinnon käytännöissä. Tämä diskurssi liittyy ajattelutapaan, jonka mukaan paikat ovat monenlaisten alueellisten ja ylipaikallisten verkostojen risteymiä. Siten paikkojen ainutlaatuisuus syntyy erilaisten verkostojen kohtaamisesta ja niiden yllättävästikin yhteisvaikutuksesta. Paikan määritelmällistä perustaa laajennetaan ja maaseutumaisuuden ilmentymät saatetaan nähdä merkitysrakenteina, hallinnan verkostoina ja esimerkiksi tietoverkkojen kautta tapahtuvana saavutettavuutena.

Mitä tärkeämpiä paikat ovat ohjelman toteutuksessa, sitä enemmän maaseutuhallinnon toimijoilla on toimintatilaa. Paikkasokean hallinnon diskurssissa paikallisen kehittämisen toimintatila jää vähäiseksi, sillä runsaan sääntelyn takia hallinnon päätöksentekijät kokevat alistuneisuutta kehittämisohjelman toteuttamisessa. Paikkatietoisien hallinnon diskurssissa päätöksentekijöitä kuvataan tiedon välittäjinä ja solmukohtina, mutta myös aluepoliittisten trendien seuraajana. Tämä näkyy esimerkiksi siten, että yhteiskunnassa vallitseva keskittävän kehittämisen käytäntö muodostuu myöskin maaseutuohjelman toteutuksen rajoitteeksi. Tukiperusteet saattavat niin ikään vaikuttaa epäohdonmukaisilta. Mikäli hallinnolla olisi mahdollisuus toimia aidosti paikkaperustaisen diskurssin hengessä, eri toimijoilla olisi enemmän toimintatilaa ja he voisivat luoda alustoja ja tukea

alueen sisäisten ja ulkoisten verkostojen rakentamista.

Paikkasokeassa hallinnossa paikallinen toimijuus häviää paitsi hallinnolta myös yrittäjiltä, kun yrittäjästä tulee valvonnan kohde ja hänen asemansa määräytyy tukikriteereistä käsin. Paikkatietoisien hallinnon diskurssissa yrittäjät ovat luovia kehittäjiä, jotka ovat kiinnittyneet maaseudulle asuinpaikan tai ilmeisen ansaintapotentialin kautta, mutta hallinnon käytännöt rajoittavat näiden tekijöiden kehitysroolia. Paikkaperustaisen hallinnon diskurssissa yrittäjistä tulee kehittämisen osallisia, ja he luovat verkostoja yhdessä hallinnon toimijoiden kanssa. Mitä vahvemmin yrittäjät asemoidaan yritystukiprosessin yhteydessä kehittämisen osallisiksi, sitä vaikuttavampaa yritystukien käyttö on yrittäjyyden edistämisen välineenä maaseutualueiden kehittymisen kannalta.

Nykyinen maaseudun kehittämisohjelman tukijärjestelmä perustuu maaseutuhallinnon alueuokitukseen, joka tulkintamme mukaan ei ota riittävästi huomioon paikan ominaispiirteitä ja viehkoustekijöitä eikä yrittäjien verkostomaisia suhteita. Maaseutuhallinto on käytännössä paikkasokeaa, vaikka niin paikkatietoinen kuin paikkaperustainenkin puhunta on aineistossamme yleistä. Toisinaan norminantajien ja päätöksentekijöiden puheissa on ylikorostunutta paikkauskoa, jossa paikka tai alue nähdään itseriittoisena tai maaseutua esitetään romantisoituna toimintaympäristönä. Samalla tavalla paikkaperustaisen hallinnon diskurssissa yrittäjien paikat tulevat osaksi laajempia verkostoja. Usein tähän diskurssiin liittyvissä puhetavoissa ei kuitenkaan osata eksplisiittisesti määritellä alueiden toiminnallista tai hallinnollista roolia riittävän selkeällä tavalla.

Näyttäisi kuitenkin siltä, että paikkaperustaisen hallinnon lisääminen voi edistää yritystukien tehokkuutta, sillä se korostaa verkostoitumista ja resurssien jakamista. Kun paikallisuutta määritellään myös temaattisesti, on mahdollista irrottautua ainakin osittain perinteisemmästä aluemaantieteellisestä paikkakäsityksestä.

Näkemyksemme mukaan paikkaperustaisuutta tulisi kehittää paikkakohdistuvuutena, jolloin yritystukia maksetaan maaseutuvaikutusten eikä yrityksen sijainnin perusteella. Kaupunkiyhteistyön

avulla kehitetään maaseutua esimerkiksi siten, että kaupungeissa sijaitsevat yritykset voisivat panostaa maaseutupalvelujen tarjontaan, temaattisesti maaseutumaisuuteen tai tietyille maaseutupaikkakunnille tai alueille. Paikkaperustaisuus tarkoittaa alueiden ominaispiirteiden varassa toteutettavaa kehittämissuunnitelmaa, kun kehittymistä edistävät toimijat edustavat paikallista näkökulmaa, vaikka eivät välttämättä toimisi itse alueelta käsin. Tämä

edellyttää, että keskushallinto ymmärtää paremmin monenlaisten maaseutujen strategisen tulevaisuuspotentiaalin esimerkiksi ilmastonmuutoksen suhteen. Nyt tulisi aktiivisesti etsiä tukimuotoja, jotka soveltavat joustavaa aluekäsitystä, vaikuttavat yrityksistä houkuttelevilta ja saavat aikaiseksi positiivisia maaseutuvaikutuksia. Maaseutuvaikutusten arviointi voisi olla osa yritystuki- ja valintakriteeristöä.

Lähteet

- Alasuutari, Pertti 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino, Tampere.
- Atterton, Jane, Robert Newbery, Gary Bosworth & Arthur Affleck 2011. Rural enterprise and neo-endogenous development. *The Handbook of Entrepreneurship in Agriculture and Rural Development*. 256–280
- Antikainen, Janne, Petri Kahila, Simo Palviainen, Sinikukka Pyykkönen & Maria Ylikoski 2014. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2014–2020 ennakoarviointi. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 2/2014, Helsinki.
- Bachtler, John 2010. Place-Based Policy and Regional Development in Europe. *Horizons* 10:44, 54–58.
- Baltiņa, Līga 2014. A Place-Based Approach in EU Regional Development and Its Application in Latvia. *Baltic Journal of European Studies* 4:1, 34–53.
- Barca, Fabrizio 2009. An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner. European Commission, Brussels.
- Bock, Bettina B. 2016. Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection. *Sociologia Ruralis* 56:4, 552–573.
- Bosworth, Gary, Ivan Annibal, Terry Carroll, Liz Price, Jessica Sellick & John Shepherd 2016. Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis* 56:3, 427–449.
- Burr, Vivien 2015. *Social constructionism*. Routledge, London and New York.
- Castells, Manuel 2000. Materials for an exploratory of the network society. *British Journal of sociology* 51:1, 1–18.
- Copus, Andrew K., Mark Shucksmith, Thomas Dax & David Meredith 2011. Cohesion Policy for rural areas after 2013. A rationale derived from the EDORA project (European Development Opportunities in Rural Areas)—ESPON 2013 Project 2013/1/2. *Studies in Agricultural Economics* 113:2, 121–132.
- Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus. Saatavissa: <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/maaseudun-yritysrahoitus1>. [Viitattu 11.2.2019].
- Eskelinen, Heikki 2016. Paikkaperustainen kehittäminen - Suomi isossa kuvassa. Teoksessa Luoto, Ilkka, Mari Kattilakoski & Peter Backa (toim.). Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Helsinki. 47–55.
- Foucault, Michel 2005. Tiedon arkeologia. Toinen painos. Vastapaino, Tampere.
- Gkartzios, Menelaos & Philip Lowe 2019. Revisiting neo-endogenous rural development. Teoksessa: Scott, Mark, Nick Gallent & Menelaos Gkartzios (ed.). *The Routledge Companion to Rural Planning*. Routledge, New York.
- Grillitsch, Markus 2018. Place-based entrepreneurship and innovation policy for industrial diversification. *Papers in Innovation Studies* 2018/3, Lund University, CIRCLE - Center for Innovation, Research and Competences in the Learning Economy.
- Gustafson, Per 2001. Meanings of place: everyday experience and theoretical conceptualizations. *Journal of Environmental Psychology* 21:1, 5–16.
- Hyyryläinen, Torsti, Hannu Katajamäki, Sirkku Piispanen & Vesa Rouhiainen 2011. Neoendogeenisen maaseutupolitiikan ilmeneminen kylätoiminnassa. *Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti* 19:2, 20–38.
- Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen 2016. Teoria, peruskäsitteet ja käyttö. Vastapaino, Tampere.

- Kahila, Petri 2016. Paikkaperustaisuuden kehittäminen vahvasti paikkaperustaisessa maassa. Teoksessa Luoto, Ilkka, Mari Kattilakoski & Peter Backa (toim.). Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Helsinki. 59–72.
- Kahila, Petri 2013. Uusi erilaistuva eurooppalainen maaseutu. Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 21:2–3, 47–61.
- Kataja, Jukka-Pekka & Martti Patjas 2001. EU:n tavoite 5B- ja 6-ohjelmat ja maaseudun kehitys Suomessa vuosina 1995–1999. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita, Helsinki.
- Katajamäki, Hannu & Rauno Kaikkonen 1991. Maaseudun kolmas tie. Sarja A:1. Helsingin yliopisto. Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Seinäjoki.
- Kuhmonen, Tuomas 2012. Maatilarittäjien tavoitteiden moniulotteisuus ja yrittäjyyspolitiikka. Maaseudun Uusi Aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 20:3, 14–28.
- Kumpulainen, Kaisu 2013. Tutkimusmatka suomalaiseen kylätutkimukseen. Maaseudun Uusi Aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 21:2–3, 12–22.
- Lee, Richard, Mark Schucksmith & Hilary Talbot 2010. Synthesis of Theme Papers. EDORA. Working Paper 10.
- Lehtonen, Olli & Toivo Muilu 2016. Paikallisesta kehittämistarpeesta kriteeri paikkaperustaisen aluekehittämisen kohdentamiselle. Teoksessa Luoto, Ilkka, Mari Kattilakoski & Peter Backa (toim.). Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Helsinki. 109–128.
- Luoto, Ilkka, Mari Kattilakoski & Peter Backa 2016. Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Helsinki.
- Luukkonen, Juha 2016. Paikallisen tiedon mahdollisuus kansainvälisessä toimintaympäristössä. Teoksessa Luoto, Ilkka, Mari Kattilakoski & Peter Backa (toim.). Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Helsinki. 29–46.
- Lowe, Philip, Jonathan Murdoch & Neil Ward 1995. Networks in Rural Development: Beyond Exogenous and Endogenous Models. Julkaisussa: Jan Douwe van der Ploeg & Gert van Dijk (ed.). Beyond modernisation: the impact of endogenous rural development. Van Gorcum, Assen.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2001. Alueellinen maaseudun kehittämissuunnitelma tavoite 1-ohjelman ulkopuoliselle alueelle vuosille 2000–2006. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2015. Mahdollistavaa maaseudun kehittämistä. Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Avaintaito Osuuskunta Suomi, Helsingin yliopisto/ Ruralia-instituutti & MDI Public Oy. Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2019. Saatavissa: <https://mmm.fi/maaseutu/manner-suomen-maaseudun-kehittamisohjelma-2014-2020>. [Viitattu 13.12.2019].
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014. Mahdollisuuksien maaseutu. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2014–2020. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 9/2014, Helsinki.
- Martin, Geoffrey J. 2005. All possible worlds. A history of geographical ideas. Oxford University Press, New York.
- Massey, Doreen 2008. Toim. Mikko Lehtonen, Pekka Rantanen & Jarno Valkonen. Suom. Janne Rovio. Samanaikainen tila. Vastapaino, Tampere.
- Niska, Miira & Kari M. Vesala 2013. SME Policy implementation as a relational challenge. Entrepreneurship & Regional Development 25:5–6, 521–540.
- Ofert, Rose M. & Mark D. Partridge 2010. Best Practices in Twenty-First-Century Rural Development and Policy. Growth and Change Vol. 41:2, 147–164.
- Peet, Richard & Nigel Thrift (toim.) 1989. New models in geography. The political-economy perspective. Routledge, London.
- Pike, Andy, Andre´s Rodriguez-Pose & John Tomaney 2008. Local and Regional Development. Routledge, New York.
- Ponnikas, Jouni, Verna Mustonen, Heikki Keränen, Sirpa Korhonen, Keimo Sillanpää, Tommi Ålander, Liisa Kytölä & Timo Tiainen 2008. Alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman (ALMA) 2000–2006 jälkiarviointi. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 6/2008, Helsinki.
- Pyykkönen, Perttu, Liisa Kytölä, Irene Kuhmonen, Jouni Ponnikas, Reijo Keränen & Kyösti Arovuori 2016. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2007–2013 jälkiarviointi. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 10/2015, Helsinki.
- Ray, Christopher 2006. Neo-endogenous rural development in the EU. Teoksessa: Cloke, Paul, Terry Marsden & Patrick Mooney. Handbook of Rural Studies. SAGE, London. 278–291.
- Ray, Christopher 1999. Endogenous Development in the Era of Reflexive Modernity. Journal of Rural Studies 15:3, 257–267.
- Riukulehto, Sulevi 2016. Kunnat, rajat, kulttuuri. Muutoskokemuksia. SKS, Helsinki.
- Rosenqvist, Olli 2008. Kilpailukykyisen Suomen kehittäminen - keskustelua valtakunnallisen maaseutupoliittisen strategian lähtökohdista. Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 16:3, 73–77.
- Ruokavirasto. Saatavissa: <https://www.ruokavirasto.fi/yritykset/Yritystuet/maaseudun-yritystuet>. [Viitattu 11. 2. 2019.]

- Sack, Robert D. 2010. *Geography as a tool for developing the mind: a theory of place-making*. The Edwin Mellen Press, Lewiston.
- Shucksmith, Mark 2009. Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts. *Sociologia Ruralis* 50:1, 1–14.
- Sipikal, Miroslav, Valeria Szitasiova, Peter Uramova & Maria Pizar 2017. Spatially Blind or Place Based Policy? A comparison of innovation support in the Czech and Slovak Republic. *E+M Ekonomie a Management; Liberec* 20:1, 16–28.
- Soini, Katriina, Hannes Palang & Semm Kadri 2006. From places to non-places? Landscape and sense of place in the Finnish and Estonian countryside's. Teoksessa: Terkenli, Theano S. & Anne-Marie d'Hauteserre. *Landscapes of a New Cultural Economy of Space*. Springer Netherlands. 117–148.
- Solly, Alys 2016. Place-based Innovation in Cohesion Policy: Meeting and Measuring the Challenges. *Regional Studies, Regional Science* 3:1, 193–198.
- Suomen Ympäristökeskus 2018. Kaupunki-maaseutu -luokitus. Saatavissa: <http://www.ymparisto.fi/kaupunkimaaseutuloukutus>. [Viitattu 25.4.2018.]
- Tarasti, Lauri, Sami Kouki, Mikko Saarinen, Outi Ryyppö & Sanna Sihvola 2016. Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen—lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2016, Helsinki.
- Uusitalo, Eero 2009. Maaseutu—väliinpuotoajasta vastuunkantajaksi: maaseutupolitiikan itsenäistyminen alue- ja maatalouspolitiikan puristuksessa. Helsingin yliopisto, Rurality-instituutti, Helsinki.
- Vanclay, Frank 2008. *Place matters. Making sense of place: exploring concepts and expressions of place through different senses and lenses*. Edited by Franc Vanclay, Matthew Higgins and Adam Blackshaw. National Museum of Australia Press. Ch 1: 3–11.
- Willig, Carla 2015. *Discourse Analysis*. Teoksessa: Jonathan A. Smith (toim.). *Qualitative Psychology. A practical guide to research methods*. SAGE Publications Ltd, London. 143–167.
- Zasada, Ingo, Michaela Reutter, Annette Piore, Marianne Lefebvre & Sergio Gomez y Paloma 2015. Between capital investments and capacity building—Development and application of a conceptual framework towards a place-based rural development policy. *Land Use Policy* 46:178–188.



Authorities as Enablers in Rural Business Support Policy Regime – Case-Study Finland

Päivi Kujala*, Seija Virkkala and Merja Lähdesmäki

Abstract

This article focuses on rural business support as a policy regime of the second pillar of the Common Agricultural Policy (CAP). We examine the relationships present in the regime to find out how authorities become enablers in the entrepreneurship promotion process. A rural business support regime is considered as a government policy network, consisting of dynamic collaboration and interaction between the European Commission, policymakers, policy implementers and rural entrepreneurs. Based on 38 interviews of rural development actors in Finland, our case-study identifies four properties in the relationships, namely trust, learning, discretion and creativity that are crucial factors in enabling interactions in the rural business support regime. As a contribution, we develop a model for enabling rural authority. We conclude the article by presenting implications for the legitimacy, coherence and durability of the rural business support regime in Finland and in the EU, as we argue that enabling action affects these policy impacts.

Key words

CAP, enabling, interaction, policy regime, rural authorities, rural entrepreneurship

Introduction

Entrepreneurship – understood as the creation of new firms and development of small firms (Pato and Teixeira 2014) – is seen as an essential element of growth-oriented regional and rural policies aiming to turn peripheral weaknesses into core business assets (Anderson 2000). Accordingly, there are high political expectations of entrepreneurship for the indigenous economic growth and development of rural areas in European countries and beyond (Pike *et al.* 2006). Rural development policy – especially through subsidies – aims to guide rural entrepreneurs to meet these expectations of policymakers and society (North and Smallbone 2006; Niska and Vesala 2013; Pato and Teixeira 2014).

© 2020 The Authors. Sociologia Ruralis published by John Wiley & Sons Ltd on behalf of European Society for Rural Sociology

This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial License, which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited and is not used for commercial purposes.

Sociologia Ruralis, Vol 61, Number 1, January 2021

DOI: 10.1111/soru.12326

Previous literature has suggested that high political expectations of the role of entrepreneurship may nevertheless not be met because of the low interest of entrepreneurs in support and assistance measures identified in many countries (Meccheri and Pelloni 2006; Audet and St-Jean 2007; Niska and Vesala 2013). The excessive bureaucracy has been acknowledged as one explanation that hinders entrepreneurs' interest in business development measures (North and Smallbone 2006; Niska and Vesala 2013; Stępień and Czyżewski 2016; Kujala 2019). Similarly, it has also been claimed that entrepreneurs' reluctance to apply support may stem from a problematic relationship between the policymakers and entrepreneurs (e.g., Niska and Vesala 2013; Klofsten *et al.* 2019). Accordingly, previous research has suggested that the role of authorities in the business support is crucial, but calls for more elaboration since their actions in the business support have received little attention (Pyysiäinen and Vesala 2013).

To meet these research needs, our aim in this study is to find out how authorities can become enablers so that the dysfunctional aspects of bureaucracy are as low as possible (see Merton 1968; Papadopoulos 1997; Navarro *et al.* 2016). By adopting the distinction between enabling and coercive type of bureaucracy (see Adler and Bryan 1996; Adler 1999, 2012), we argue that rural authority as an enabler supports the entrepreneurial process broadly by utilising the opportunities of the rural development programmes (RDPs) in full for the benefit of the entrepreneur.

We examine the authority-entrepreneur relationships in the rural business support process within the second pillar of the Common Agricultural Policy (CAP). The policy is implemented through RDPs in every European Union (EU) Member State. We agree with Pressman and Willdovsky (1984) that the understanding of the simple sequences of events depends on complex chains of reciprocal interaction. Similarly, Grant (2010) emphasises that there is a need for an analysis of relations between policy actors. Therefore, we study the relationships in the rural business support process by conceptualising the rural business support of the second pillar of the CAP as a policy regime (see Wilson 2000; Howlett 2009; Sheingate 2012; May and Jochim 2013; Kuhmonen 2018a). We will illustrate the structure of the institutional arrangements of the regime and its functioning by analysing the links, interaction and feedbacks between the different administrative bodies and the entrepreneurs applying for the support. We suggest that the properties of the relationships between rural authorities and rural entrepreneurs in this regime influence whether authorities act as enablers. Accordingly, our research questions are:

1. How does the institutional arrangement of the rural business support policy regime appear as interaction between the actors of the regime?
2. Which factors affect the interaction between actors in the business support policy regime so that the rural authority becomes an enabler?

In order to respond to these research questions, rural business support policy will be examined with the help of a case-study of the Finnish rural business support regime showcasing the relationships between the European Commission, national policymakers, regional policy implementers and rural entrepreneurs.

Based on inductive data analysis on the relationships in the regime we found four properties – namely, trust, discretion, creativity and learning – and the crucial factors that potentially facilitate rural authorities to become enablers in entrepreneurship promotion. We formed a model of an enabling rural authority which contributes to existing policy–entrepreneurship literature on CAP and other development programmes (e.g., North and Smallbone 2006; Shucksmith 2009; Pato and Teixeira 2014). Our results further demonstrate that these factors have implications for legitimacy, coherence, and durability (mentioned by May and Jochim 2013) of the rural business support regime. We suggest that the analysis of the interactions between the bodies in government and the rural entrepreneurs reveals the dysfunctions of the policy regime, which in turn will help improve the design of rural development policy and accordingly increase the impact of business support.

The article is structured in six sections. In the next section, we discuss the conceptual framework of the article by first explaining the idea of rural authorities as enablers. Second, we describe the interaction between rural authorities and entrepreneurs with the notion of a policy regime, and third, illustrate the rural business support system serving as a policy regime lens within the EU. After that, we address our research methodology and introduce the Finnish case-study. In the fourth section, the empirical findings and the model of enabling rural authority will be presented. Finally, we provide a discussion and conclusions.

Rural entrepreneurship promotion as a policy regime

Rural entrepreneurship and enabling rural authorities

Entrepreneurial ventures in rural areas can emerge out of traditional activities like agrifood, be new ways to use locally embedded resources (e.g., North and Smallbone 2000; Stathopoulou *et al.* 2004), or have a looser character in which the rural location is the home area of an entrepreneur (e.g., Avramenko and Silver 2010; Anderson *et al.* 2016). Even if rural entrepreneurs actively discover and exploit business opportunities, they have several barriers for success like distance from major markets, smaller pools of local labour, limited business diversification, and poor availability of external funding (Cowie *et al.* 2019). Rural enterprises often need development agencies, or intermediaries linking the entrepreneurial initiatives to rural authorities that support business activities (Smallbone *et al.* 2003; OECD 2014, pp. 95–112; Klofsten *et al.* 2019). Accordingly, rural authorities are expected to make specific efforts to catalyse entrepreneurship in rural regions and it should be expected that these efforts would be fully exploited (North and Smallbone 2006).

Current entrepreneurship literature emphasises entrepreneurship as a process and the role of opportunity within it (Shane 2003; Heinonen and Hytti 2016). The entrepreneurial process consists of the discovery, evaluation and exploitation of opportunities. Entrepreneurs need support in the discovery process and feedback on their business ideas, but entrepreneurship promotion often concentrates only on business ideas formulated in proposals (Heinonen and Hytti 2016). This is a narrow approach because formulated proposals often are a limited part of the entrepreneurship

process. In the ideal situation, the rural authority broadly supports entrepreneurs, including the discovery and evaluation of entrepreneurial opportunities. In this article, we define this activity of a rural authority as enabling entrepreneurship processes.

We approach the issue of rural authority as an enabler for entrepreneurship by applying the findings of entrepreneurship studies (North and Smallbone 2006; Baumgartner *et al.* 2013; Korsgaard *et al.* 2015) in the context of rural authorities supporting entrepreneurship and studies on neo-endogenous rural development, which is based on local resources and participation but also characterised by dynamic interactions between local areas and their wider environments (Schucksmith 2009; Gkartzios and Scott 2014; Bock 2016; Bosworth *et al.* 2016; Lowe *et al.* 2019) as follows:

An enabling rural authority has the ability and motivation to support the entrepreneurial process particularly in the discovery process in broad terms and is not confined to acting upon a clearly defined business proposal. As part of this broad support, the interaction between rural authorities and entrepreneurs is characterised as cooperation, reciprocity and knowledge sharing. Rural authorities can exploit their knowledge of the RDP and the business environment and thus contribute to the entrepreneurial process. The interaction between rural authorities and entrepreneurs enhances the capabilities of enterprises to develop and utilise new knowledge and useful networks in the discovery process, which is emphasised especially in the networked or neo-endogenous rural development approach.

The interaction between rural authorities and enterprises does not work in a vacuum, instead it is a part of the rural business support regime of the second pillar of the CAP. The next section will introduce and conceptualise the features of the rural business support regime.

Rural entrepreneurship promotion as a policy regime lens

In this paper, we define a regime as a network of policy actors and their relationships by applying the concept of policy regimes (Stone 1993; see also Rhodes 1997, 2000). According to Kuhmonen (2018a, p. 849) policy regimes are as ‘meso-level, problem-related, dynamically stable, multidimensional governance arrangements configured by substantive and institutional elements’. A meso-level concept stands for programme level operationalisation (Howlett 2009), in our approach, the representatives of the organisations and the relationships between them. The rural business support regime and its functioning is thus described through the relationships of the actors constituting the regime.

Because of the complexity of the relationships, they can either enhance or limit the structural possibilities of governance. Like May and Jochim (2013), we further acknowledge policy regimes as governing arrangements for addressing a set of problems, accompanied by the ideas, institutional arrangements and interest alignments (see Sheingate 2012; Kuhmonen 2018a). Starting with problems allow for the ‘consideration of the various combination of multiple laws, rules, and administrative actions that together constitute relevant governing arrangements’ (May and Jochim 2013, p. 429).

The notion of a policy regime provides us with an approach through which to study how and what kind of means legitimacy, coherence, and the durability of a specific

policy can be achieved (May and Jochim 2013). A legitimacy crisis occurs when political leaders challenge the rationality of the existing regime and people lose confidence in the old regime ‘persuading people that existing arrangements are no longer legitimate, or inevitable and that alternative arrangements are possible and feasible’ (Wilson 2000, p. 265). The absence of policy coherence sends confusing messages to potential target groups – such as entrepreneurs in our case – on the importance of their concerns and will limit the impact of the policies (North and Smallbone 2006; May and Jochim 2013). Howlett (2009) emphasises that successful policy design requires policy aims and policy tools to be coherent and consistent. Policies that fail to achieve their public purpose or that have adverse, unintended side effects can undermine the regime by turning supporters into opponents (May and Jochim 2013). Sheingate (2012) highlights that the feedback effects of regime components reveal how the legitimacy and coherence of a policy regime are essential factors in explaining its durability.

A business support regime as a part of pillar II of the CAP

The second pillar of the CAP supports the economic viability of rural communities and rural enterprises through rural development measures (European Commission 2019). Second-pillar measures have been co-financed by the Commission and Member States since their beginnings in the Agenda 2000 CAP reform and the subsidiarity principle implies that policymaking should be undertaken at Member State level (Burrell 2009).

The problems the business support regime was formed to address include lack of employment and vitality, rural deprivation, marginalisation, and selective out-migration from rural areas (e.g., Pato and Teixeira 2014; Klofsten *et al.* 2019). The agenda tackling rural problems has been set at the EU and national levels, based on the idea that the problems can be solved with more enterprises and enterprise support. The vitality of the countryside is related to the maintenance of the economic and social fabric in the rural areas (Kuhmonen 2018b, p. 688). Accordingly, while the goals of the RDPs are the same for every Member State, they can be flexed to emphasise goals in their own way and institutional arrangements may vary between the Member States.

However, the problems and challenges of the CAP are strongly reflected in the rural business support regime. The CAP is formed within a multilevel regional government structure and displays strong elements of path dependency (Kay 2003; Kuhmonen 2018a) and resistance to change (Grant 2010). The CAP has been marked by considerable complexity since its inception (e.g., Kay 2003; Grant 2010). Accordingly, the debate on the need to simplify the CAP has long been taking place (European Commission 2005, 2019; Aakkula *et al.* 2006; Burrell 2009; Grant 2010; Kuhmonen 2018a, 2018b).

Research methodology

Case-study

In order to understand the rural business support regime under the CAP, we follow a case-study methodology (Stake 2000). A case is ‘a specific, a complex, functioning

thing' which can be seen as an integrated system having a boundary and purpose (Stake 2000, p. 2). According to Stake (2000), a case study is both a learning process on the research object and the product of learning. The researcher has an interpretive role in the process of understanding the case; reality is seen as multifaceted and subjective, based on different meanings and understanding.

Our case is the Finnish rural business support policy regime under the CAP containing relatively stable arrangements that span several administrations (see Mossberger and Stoker 2001). Our focus is on the main actors of the regime and their relationships. The Finnish Parliament acts as the national legislative body, the Ministry of Agriculture and Forestry acts as the managing authority and the Agency for Food Affairs (previously Rural Affairs) as a paying agency. Together these form the group *National Policymaker* in our case-study. Regional Centres for Economic Development, Transport, and the Environment (ELY centres) and Local Action Groups (LAGs) form the group *Regional and Local Policy Implementer*. Fifteen ELY centres and 54 LAGs have the authority to finance the investments of rural enterprises to implement the regional or local strategic plan within the framework of the national RDP. The ELY centres are decision-makers on matters of law. The LAGs assess whether applications targeted to them are appropriate to their local development strategy. A significant number of Finnish enterprises (42 per cent) are located in rural areas and thus are potential beneficiaries of the business support available under the CAP. Entrepreneurs are clients of the administration, but at the same time, the practical implementers of the RDP and the last actor of the business support regime. They form the group *Rural Entrepreneur*. The *European Commission* approves and monitors the RDPs.

Our case-study is intrinsic, it does not represent other cases of rural business support regimes under the CAP. Instead, it illustrates some issues of the studied phenomenon (Stake 2000), namely the relationships between the bodies and actors in the regime. The case-study is generalised as a model of enabling authority.

Data and analysis

The study relies on 38 semi-structured interviews conducted in Finland (Table 1). Key informants were identified using a purposeful sampling strategy and in the case of MPs, through snowball sampling (see Patton 2015). The interviewees were national policymakers, regional and local policy implementers, and rural entrepreneurs, who had received financial support for their business activities. In addition to those informants, programme evaluators and local municipality authorities were interviewed to acquire a diverse picture of the functionality of the policy regime. Local municipality authorities act mainly as advisers to entrepreneurs in the context of business support. The interviewees were chosen on the assumption that they either knew as much as possible of the practices of the business support process or had experience of the process of diverse organisations.

The interviews were conducted at the national level and in the regions of four ELY centres, face-to-face on the premises of companies or organisations March 2016–January 2017. The interviews were recorded and transcribed verbatim, except for one interview, which was recorded in the form of notes. In addition, the evaluation reports

Table 1: *Categories of interviewees*

The interviewees	n	N
National Policymaker		9
Members of Finnish Parliament	2	
Ministry of Agriculture and Forestry	4	
Agency for Rural Affairs (Agency for Food Affairs)	3	
(Regional and Local) Policy Implementer		10
Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY)	6	
Executive Managers of Leader groups (LAGs)	4	
Rural Entrepreneur		12
Entrepreneurs who received subsidies from the rural development programme	12	
Evaluator and advisor		7
Evaluators of the rural development programme	3	
Local municipality authorities	4	
Total		38

of the RDPs 2007–2013 and 2014–2020 were used as secondary data in the contextualisation and interpretation of the case-study.

The interview themes were the same for all the interviewees, but we differentiated the perspectives of the questions according to the interviewee group. The themes covered the feelings as a rural authority or entrepreneur when the fourth EU funding period was underway in Finland, the motivation to work, identifying a eligible business idea and the administrative burdens of promoting entrepreneurship in the framework of the RDP. We were also interested in what kind of information is shared between an entrepreneur and a policy implementer to find solutions to the potential barriers of innovation.

We conducted an inductive content analysis (Hsieh and Shannon 2005; Thomas 2006) with the help of NVivo-software. Accordingly, during the first phase of the analysis, we read the transcript and identified the relationships between the main actors in the regime. We studied what kind of interactions take place in each relationship. Then we coded the text for phrases that were meaningful in terms of smooth interaction or ones limiting the promotion of entrepreneurship. After categorising the codes, we identified four key properties of enabling relationships: trust, discretion, creativity and learning. We then proceeded with the analysis by examining the expectations and experiences of each respective actor of trust, discretion, creativity and learning in the relationships of the regime (see Virkkala *et al.* 2017). The process meant we acquired a more detailed view of how these properties were emphasised

in each relationship and that view enabled us to determine eight crucial factors of enabling authority.

Analysis of the rural business support regime in Finland

Institutional arrangement of rural business support policy regime

This section describes each of four identified relationships of the business support policy regime, namely those with the Commission, policymakers at national level, policy implementers at regional and local levels, and rural entrepreneurs (Figure 1) to answer the first research question.

First, there is a relationship between entrepreneurs and policy implementers, who meet when an entrepreneur submits a business support application, and a policy implementer evaluates and then approves or rejects the application. The electronic enterprise support application system significantly reduces the face-to-face contact between entrepreneurs and decision-making authorities. The entrepreneur and the policy implementer meet face-to-face when the payment inspector visits the enterprise to conduct control of the payment of the subsidies prior to paying the subsidies. The implementers stated that they want to cooperate with entrepreneurs, but at the same time, limit the social proximity within the authority role.

Second, the relationship between policy implementers and policymakers is guided by the governance and management principles stemming from the national culture, but also from the CAP guidelines provided by the Commission. Interaction between policy implementers and policymakers takes place through face-to-face trainings, meetings, video conferencing and via email and telephone. Laws, regulations and guidelines prepared by policymakers guide implementers' decisions on business support and payments. In addition, policymakers prepare performance guidance and steering to the policy implementer.

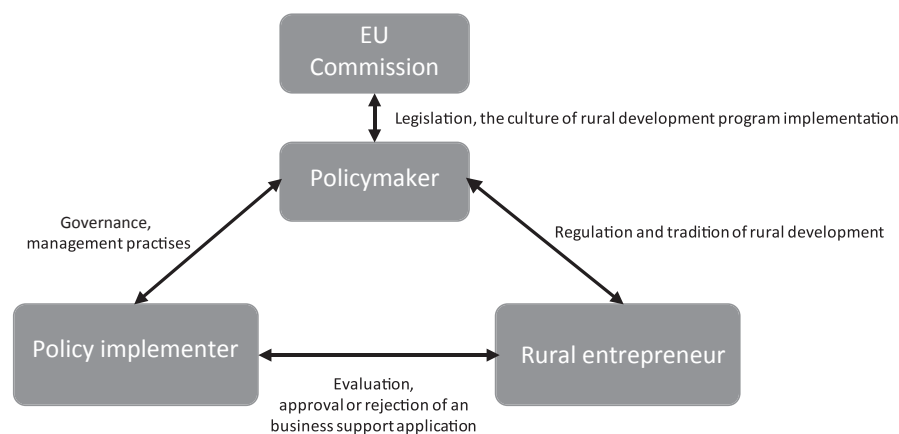


Figure 1: *Institutional arrangements in the rural business support regime (see Csikszentmihalyi 2014 according to Koski 2001)*

The third relationship deals with the relations between rural entrepreneurs and policymakers and can be seen in the regulations derived from the CAP as well as national business and policy traditions. Interaction between entrepreneurs and policymakers takes place mainly through business support controls and policymaking. In everyday life, entrepreneurs viewed policymakers as very distant partners, but were aware of their importance in promoting business conditions. Entrepreneurs also stressed that individual entrepreneurs are often not involved in the design of development programmes but are represented by the interest organisations of entrepreneurs.

Fourth, the relationship between policymakers and the Commission is crucial for the preparation of the legislation for business support measures. In this relationship, a culture of the implementation of business support is formed. Interviewees emphasised that the interaction with the Commission mainly occurs between the Ministry of Agriculture and Forestry and the Commission. Communication takes place through bilateral meetings, face-to-face consultations, emails, and electronic queries. The policy implementers stated that their collaboration with the Commission occurred through the controls of the Commission which was, however, seen as a somewhat constructive way of interacting.

Analysis of relationships

The analysis reveals four key properties of four relationships in the rural business support regime: trust, discretion, creativity and learning; and on closer examination of our data, we concluded with eight crucial factors that allow a rural authority to become an enabler of entrepreneurship promotion (Figure 2). According to the empirical analysis, four relationship properties are interrelated, even though we have treated them as analytically separate. Discretion and creativity but also creativity and learning are two sides of the same coin. Trust between the administrative bodies permits individual and collective actors application of discretion and discretion is necessary for creativity and learning.

Trust. The interviewees stressed two factors concerning trust, mutual trust and predictability. Mutual trust between the actors has been identified to be one of the significant preconditions for successful governance increasing the efficiency of regime (see Cook and Schilke 2014; Cline and Williamson 2020), thus, enhancing learning and successful innovation processes (King *et al.* 2019). Definitions of trust usually contain a belief or confidence that others will behave in a predictable manner that overrides pure self-interest (Luhman 1979). Even though trust has predominantly been examined in the context of individuals and groups, a broad stream of literature emphasises that people can develop trust in public institutions as well (Doney and Cannon 1997). In our study, institutional trust emerged as trust in the government system as such, mainly meaning that subsidy payments are determined by regulations and money is not lost anywhere in the business support regime. The situation is elucidated upon in the following interview excerpt:

I remember that during the first programme period there was an inspection in our region by the Commission and they inspected the cash flows and followed the money chains

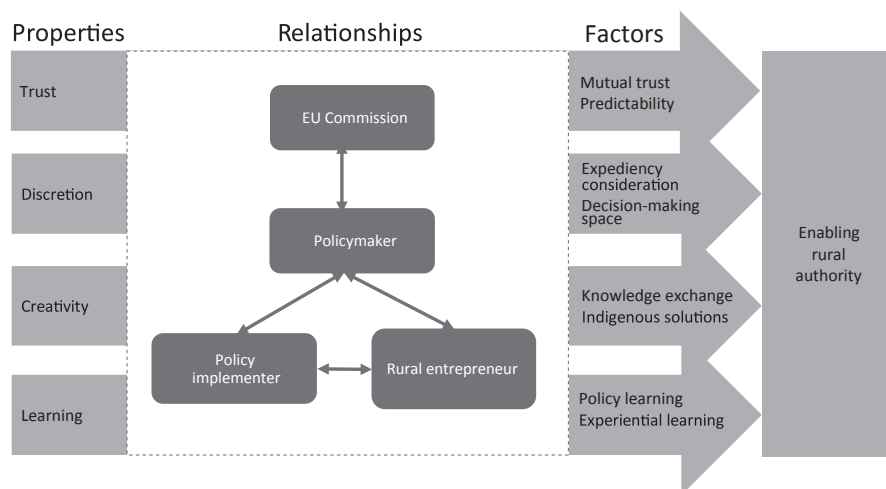


Figure 2: *The relationships and the properties: enhancing factors of enabling authority (authors' own compilation)*

from ministry to the policy implementer and from there to entrepreneurs. Moreover, the biggest surprise to them was that the money was not lost anywhere in the chain. ('Policy Implementer')

In the relationship between entrepreneurs and policy implementers, trust was described as a mutual understanding and willingness to seek solutions to entrepreneurs' problems. Since the relationship builds on a certain power asymmetry, entrepreneurs are to an extent wary of misfeasance. In such an asymmetric relationship, trust is supported by the unilateral obligation of the trustee to act in the other's interest (Thomas 1998). In our data, the entrepreneurs reinforced this idea by expecting honesty of the implementers. Nevertheless, trust was still undermined by entrepreneurs' experiences of applications for support payments, which were perceived as restrictive and even precluded by the implementers. These included detailed inspection, the fear of misconduct by the authorities and suspicion of the beneficiary. It was thought that Finland often goes to extremes in the implementation of rules, which slows down or even hinders the smooth preparation and implementation of programme measures.

There are quite a few new, young people among inspectors and they want to do the so-called perfect job, and the potential for cheating must be minimised. They do not think what it causes for the opposite side, if there are these checks for buns that cost 40 cents. All this creates a lot of fuss in the whole support chain. ('Policy Implementer')

In the relationship between policy implementers and policymakers, a sense of mistrust stemmed from the interviewees' experience of a lack of shared understanding about the objectives and implementation of the RDP. The implementers expected an open discussion with the policymaker, but it was not realised in their opinions.

This is exemplified in the following interview excerpt describing an implementer's experience.

For me it seems like the policymaking authorities are sitting in an ivory tower, giving us instructions on what to do. And if we don't listen. I thought that we already passed that time and now it would be time for interaction and trustful conversation. [...] Just try to shoot at the tower and it will get back at you. ('Policy Implementer')

In the relationship between entrepreneurs and policymakers, the entrepreneurs expected continuity, predictability, clarity, timeliness, simplicity and pragmatic support mechanisms for the subsidy and data systems. The experience of the entrepreneurs was that delays to the start of the EU funding period and processing applications had weakened the trust in the whole RDP. Furthermore, the interviewees considered that the implementation of the RDP is built on the needs of the administration, the authority serves the administration, and an administrative focus has captured Finland and all of Europe. Thus, instead of the entrepreneur, other authorities or stakeholders were generally perceived as the clients of policymakers. Accordingly, a change was called for.

In my opinion, the governance for citizens and entrepreneurs, taking the right attitude and practical knowledge, they are the three key things we need to do. This is, where the change must take place. ('Policymaker')

Respondents reporting on the relationship between policymakers and the Commission highlighted trust as a good conversational atmosphere. The issues are negotiated and, according to the interviewees, Finland is heard in the Commission. However, the policymakers stated that confidence is undermined by the Commission's ongoing interpretations of legislation, particularly at the beginning of the programming periods. Furthermore, respondents also indicated that confidence suffered from the Commission's checks. Even small errors in Member States were considered to lead to excessive control measures by the Commission.

Discretion. Discretion is traditionally divided into consideration involving matters of law and expediency considerations. However, according to Mäenpää (2008), the strict division has become irrelevant and it would be better to speak about the degree of discretion between the two extremes. Mäenpää (2008) highlights that policy-oriented solutions aiming to achieve a politically relevant goal can be distinguished from purely legal considerations. An expediency consideration can be defined, therefore, as decision-making where the managing authority chooses one of a variety of legal alternatives to identify the optimal and appropriate solution in each case. In our data, the interviewees highlighted the expediency consideration and the space in which the policy implementer can decide whether a specific project proposal can be supported.

In the relationship between entrepreneurs and policy implementers, experiences on the limited exercise of expediency consideration were particularly evident in the detailed checks on the payment of business support. The entrepreneurs stated that

the implementers did not dare to exercise the existing discretion but acted confidently so that no mistakes were made.

I will give you an example of the bureaucracy. I think it's a good thing that there is some monitoring but ... In the support application we said that we'll buy a fridge for our customer kitchen. But later we thought a fridge-freezer would suit us better and we bought that instead. It was a little cheaper than a fridge we planned to buy. Still, they didn't approve the fridge-freezer because it was not stated in the application. For me, this feels like a miscarriage of justice. ('Entrepreneur')

In the relationship between policy implementers and policymakers, the emphasis was on the compliance with implementation guidelines and administrative practices. With respect to discretion, the emphasis was on legality, which left little scope for the application of the expediency consideration because the legislation was so detailed. The implementers expected a broader margin of discretion for the regional implementers. The evaluators highlighted that there is little room for manoeuvre when making support decisions, as the criteria for support and selection dominate.

That seems to be like a by-the-book method, it's tightly framed what type of business is ok, and there is little room for interpretation. ('Evaluator and Advisor')

In the relationship between policymakers and entrepreneurs, the limited scope of discretion was evident in the policymakers' narratives when they highlighted the interpretation of the spirit of the law in promoting entrepreneurship. Business support and related legislation was understood as a positive thing and business support itself was seen as adding value. However, the experience was that the spirit of the law does not come into play when it filters down to entrepreneurs. Indeed, the respondents reported many obstacles and challenges because the chain of implementation is so long that guidance and practice fail to be enabling and become too restrictive.

In the relationship between policymakers and the Commission, while the policymakers highlighted that the Commission should streamline its activities; the Member States should also take advantage of their own knowledge of their circumstances and use their discretion in making sensible national legislation. Nevertheless, the experiences reported included caution in the exercise of discretion and asking the Commission for guidance. Most of the interviewees stressed that the aim is to ensure that things are going right from the EU perspective, thus neglecting the right to exercise national discretion. The underlying motive was told to be the fear of inspections by the Commission and claims for the recovery of the paid support.

In Finland, remarkably often, this is what the ministries do, they leave the question before legislating whether we can do it or not. Then an official in the EU gets the question and, for certainty, gives a strict answer. The ministry gets a strict answer and it gets even stricter and the result is that we do not exercise discretion. ('Policymaker')

Creativity. In addition to discretion, creativity was seen to be needed particularly for the rural authorities to support entrepreneurs broadly. The interviewees recognised knowledge exchange and indigenous solutions as the key factors of creativity.

Askay and Spivack (2010, p. 3) highlight that 'creativity is a social process, one that comes about through people and their interactions and the exchange of knowledge'. Creativity produces indigenous and useful solutions in the course of the activities of entrepreneurs and rural authorities (Koski 2001), and thus has an impact on business development. Creativity is often seen as an input for innovation (Amabile 1998; del-Corte-Lora *et al.* 2015). Thus, creativity is a central precondition for innovation, which is one of the horizontal objectives of RDPs.

In the relationship between entrepreneurs and policy implementers, the implementers considered that their role in the process of business support had changed over the EU programme periods. More specifically, the implementers thought that the opportunity to discuss issues with entrepreneurs was limited, because they felt they were prohibited from advising entrepreneurs due to the new business support selection practices. They, therefore, highlighted that they were not able to utilise all their skills and knowledge in the process, and accordingly, the possibility of creative thinking was considered very limited. This is demonstrated in the following interview excerpt, where an implementer considers the changes to work tasks:

If entrepreneurs were a little lost with their business ideas, we used to visit them and make evaluations based on our own knowledge and expertise. But, currently, we are prohibited from doing that. Previously we were able to take care of entrepreneurs' application process more comprehensively. [...] So it brings us back to creativity, it has become increasingly narrow. ('Policy Implementer')

At the time of the interviews, it was very rare for the policy implementers to be involved in constructing a business support application. Nevertheless, the entrepreneurs expected that the implementers would have the courage to comment on their plans and provide advice concerning the application, as they had become accustomed to during previous programme periods.

When I visited this 'implementer', and told him about the business idea, he helped me. He was always prepared to organise assistance, but still, he didn't take any decisions that wouldn't be in line with the legislation. ('Entrepreneur')

Some of the policy implementers had the motivation and ability to use creativity in the space of available discretion to support the entrepreneurs in their discovery processes widely. This enabling had taken place by combining the knowledge of the implementer and the entrepreneur creatively, illustrated by an experienced implementer:

Well, my professionalism has increased, and I can say that I know the legal and operational framework related to the business support. Therefore, I'm able to navigate in that environment and find creative solutions on how to promote business ideas and support enterprises in my own area. ('Policy Implementer')

In the relationship between policy implementers and policymakers, creativity was combined with the planning of the goals and measures of the RDP as well as the courage to find new solutions in the implementation, within the framework of laws and regulations. The interviewees emphasised that nobody dares to use creative

thinking even though the RDP promotes innovation and the culture of experimentation. Anyhow, a policymaker highlighted the use of creative thinking in his narrative:

However, now ELY is considering whether the application is OK or not. We wish that they could use creativity, but they don't really dare to use it, they just grab a phone or send an email and ask what do I do now? Do you have any instructions? ('Policymaker')

Nevertheless, the subject of creativity prompted some mixed discourses among the policymakers. Accordingly, while some creativity was mainly seen to enhance the interaction, some interviewees considered creativity a challenge for the functionality of the regime. For example, a policymaker underlined that '*using creativity would get us in big trouble*'. Instead of using creativity, some policymakers, therefore, wanted to see clear and unambiguous programme priorities and measures, without any room for subjective interpretation.

In the relationship between entrepreneurs and policymakers, creativity was underlined mainly as an encouragement to experiment boldly with the business development even though monitoring and sanction practices were especially perceived to restrict risk-taking. Creativity was not considered a very visible feature either in the relationship between policymakers and the Commission. The policymakers stressed that while the RDP is an enabling programme, the exploitation of opportunities is often caught up with authorities' interpretation and their way of looking at the world. In governance processes, this means the exercise of discretion on the part of the authority.

Learning. The rural business support regime is a dynamic system with many actors, and there is potential to learn in different phases of the support chain (see Pressman and Wildavsky 1984). Accordingly, the interviewees emphasised both experiential learning and policy learning. Experiential learning requires giving and receiving feedback, and the possibility of making mistakes (Morgan 2017). The feedback process in the public sector can, however, face many obstacles, which might relate, for instance, to power, status, hierarchy, fear and ambition.

Although learning has taken place as entrepreneurs' knowledge of how to establish and develop a business with external support has grown during the EU funding periods, the official language was still considered difficult. The implementers stressed the importance of getting feedback from entrepreneurs to improve programme governance practices but thought that there was not enough of that feedback. One reason offered was an assumption that entrepreneurs felt uncertain particularly regarding how any critical feedback would affect their future actions.

Entrepreneurs are careful when they offer feedback because they are afraid of what will happen next time when they are applying. ('Policy Implementer')

A significant obstacle to learning was created by a strong cultural tradition and the goal of having a flawless administration. More specifically, failures were not seen as an opportunity for learning and a chance to improve performance (see Morgan 2017). For example, the entrepreneurs considered that subsidy recoveries and sanctions for unintentional errors were often disproportionate. To avoid mistakes, the entrepreneurs often used a consultant to assist in filling out the support application, which the entrepreneurs considered an expensive option.

The reports on the interaction between policy implementers and policymakers particularly emphasise the clarity of legislation and implementation guidelines. This was reflected, for example, in the policymakers' views that at the beginning of the new EU funding period, joint training sessions concentrated more on studying the details of legislation, leaving no time for discussion of the content of the promotion of entrepreneurship. The fourth funding period in Finland was underway and the delay in launching the programme had adversely affected interactions in all relationships and trust between the actors involved in the policy regime.

It's just like going into this EU funding period, every period is starting from zero, and then practising for the first two, three years and only after that they are able to start working. ('Entrepreneur')

Both the policy implementers and policymakers considered that the results of the ongoing evaluation had not been used to any great extent during the previous EU funding period, which could have, however, facilitated policy learning. Learning was also called for when drafting legislation and in the preparation of data systems. Complex legislation and several measures were considered for the main reasons for the delay in the data system, which had also been the case with the previous change-over of the programming period. The delay caused tension between the actors and delayed processing of entrepreneurs' applications for support.

Those who are implementing should be heard more – what you want to support should be considered in the legislative work. We should have an assessment of digitalisation in legislation. Bending legislation to digitalisation is not the same as the paper process. ('Policymaker')

The importance of the knowledge of the regions was highlighted widely in the relationships between regime actors. The policy implementers suggested that work experience in local or regional administration should be a requirement to work as a policymaker since learning always comes partly through experience. The entrepreneurs expected policymakers to be familiar with rural conditions, but in their experience, policymakers' understanding of rural conditions and rural entrepreneurship was rather poor. Some policymakers recognised this themselves.

What worries me is the dwindling practical knowledge of the countryside in our civil service, in our politics, everywhere in the society. This is perhaps one of the biggest problems for rural development. ('Policymaker')

In the relationship between policymakers and the Commission, learning first and foremost involved simplifying the practices of support implementation. The aim – simplification – was shared, but the experience was that the practices involved, and particularly regarding support payments and controls, were still complicated.

Model of enabling rural authority

Based on the results of our case-study, we compiled the model of enabling rural authority presented in Figure 2. Our case-study revealed four properties and eight

factors describing the ideal situation between the interaction of business support policy regime actors: high trust, which is divided into mutual trust and predictability; discretion for authorities, meaning an expediency consideration and space for decision-making; readiness to use creativity and exchange knowledge leading to indigenous solutions; and learning manifesting as experiential learning and policy learning. Accordingly, we suggest that an enabling rural authority supports the entrepreneurial process broadly, not only by approving or rejecting the completed applications received.

In order to achieve this ideal situation, authorities need to be encouraged to exercise their expediency consideration and to use creativity in their relationships with entrepreneurs. That state of affairs could be promoted by building mutual trust between actors. Even more importantly, the central role of experiential learning should be acknowledged in RDPs. Failures should be acknowledged as part of learning and the tolerance of failure by the authorities needs to be increased. Giving and receiving feedback is a crucial aspect of broadly supporting entrepreneurs, and of policy learning throughout the whole regime. Using creativity to simplify regulation that is ever more complex is also needed.

Discussion

In the ideal situation, a rural authority acts as enabler in the enterprise support policy regime. Even if enabling authorities cannot solve all the CAP problems (see Kuhmonen 2018b), they can better attract the entrepreneurs to apply and utilise the business supports. However, this can be achieved only when the enabling factors function properly. We found problems hindering the smooth and effective interaction in the regime, which might limit the policy outcome. The expediency consideration of the rural authority is narrow and the authorities, owing to a fear of making mistakes, have not even used the existing space for discretion. The authorities were not able to utilise all their skills and knowledge in the business support process, which restricted the possibility of their engaging in creative thinking and led to the situation in which they did cease to develop entrepreneur's business idea (see Lowe *et al.* 2019). The interviewees considered that the strong cultural tradition and objective of having flawless administration created an obstacle to learning, since failures were not seen as an opportunity for learning and a chance to improve performance (see Adler 1999). Although there was high institutional trust among policy regime actors in the case-study, the suspicion of the beneficiary (enterprises) and the restrictions on the payments have diminished the trust of the entrepreneurs in the rural business support policy regime.

Based on the detailed findings of the case-study, we discuss and reflect the micro-level results on relationships between the actors to the meso-level rural business support regime with the characteristics of legitimacy, coherence, and durability highlighted by the evaluators of the CAP (e.g., Grant 2010; Alons and Zwaan 2015; Kuhmonen 2018a, 2018b). Legitimacy refers to desirable, proper or appropriate regime, coherence to the functionality of multilevel governance and the clarity of the roles of different bodies in the regime, and durability to the sustainability of the regime.

Bouckaert (1993, p. 146) highlights that the problem with legitimacy in the public sector is the widening gap between *administrators* and *administrated*, which was also evident in our case-study. While the interviewees expected that the authorities would serve entrepreneurs, the experience was that the administration is being built for authorities, not on the needs of entrepreneurs. In a legitimate business support regime, all actors, including entrepreneurs, should feel that they have a meaningful role in implementing the goals of the policy regime (Stone 1993). An administration that considers clients needs improves legitimacy while at the same time improving efficiency (Bouckaert 1993). However, the interviewees reported the dysfunctions of bureaucracy, like being too slow, lacking predictability and being too complicated, which creates distrust and accordingly, influences legitimacy (see Grant 2010; Kuhmonen 2018a; Berkhout *et al.* 2019).

Coherence is a challenge for the regime since the CAP decision-making is so complex that nobody can govern the whole as Grant (2010) and Kuhmonen (2018a) have also argued. The interviewees were unsure of who was leading the whole rural development policy regime when ambiguous programme goals led to detailed interpretations. When no one manages the policy regime, then no one takes real responsibility for the implementation of the programme. This has led to the problems of coherence of the regime, which can be evaluated, from the viewpoint of functionality of multilevel governance and the clarity of the roles of different bodies. According to our findings, the spirit of the business support legislation law does not come into play when it filters down to the entrepreneur, while instead of guidance, the emphasis is on restrictions. As our case-study confirms, the national institutions need to address the development of policy-specific administrative skills, technical knowledge, and management attributes related to negotiations both at the Council of Agriculture Ministers (CoAM) level and national government level and implementation rules (see Kay 2003), instead of operating the rural business support policy smoothly.

The CAP has been a highly path-dependent policy regime, with the problems of extensive regulation and bureaucracy. Even if the rural business support regime has been long-lasting with regular evaluations, the case-study findings indicate some recurring problems with durability. First, the change of programme periods has been more problematic than earlier. Even though there have been significant efforts to expand digitalisation there were major delays at the beginning of the implementation. Second, the bureaucracy and the emphasis on legality by the authorities have not left room for the use of creativity to exploit new development opportunities (Dwyer *et al.* 2007; Burrell 2009). The limited expediency consideration, scarce creativity, and low tolerance of failure and reflection might have had unintentional impacts by weakening the results of business support especially in the remote rural areas, where employment and sustainability are needed most (e.g., North and Smallbone 2006). That fact may affect the sustainability of the outcomes of the whole rural business support regime, especially as they relate to the diversification of rural economies in the EU. The implication is that the complex support practices make the goals of the programmes very difficult to achieve (see Shucksmith 2009). In addition, the development functions of rural authorities have decreased during the EU programme

periods. Instead of the level of support offered (see Bosworth *et al.* 2020), the concern should be with the dysfunctions of the bureaucracy and the improvement of the practices.

Conclusion

In this study, we defined the concept of enabling authority in the context of rural entrepreneurship support. We utilised the notion of a policy regime to examine how the institutional arrangement of rural business support actors appears as an interaction between policy actors. We identified four relationships, and studied which factors affect the interaction between actors in the business support policy regime so that rural authority becomes an enabler. The main contribution of our inductive study is a model for enabling rural authority.

Accordingly, our study contributes to the knowledge of entrepreneurship promotion in rural areas by suggesting that identification of the relationship properties – trust, discretion, creativity and learning – and also the factors that allow rural authorities to act as an enabler, improve the potential impact of the effective use of rural business support instruments. More trust in the beneficiaries, broader discretion for implementation, enhanced opportunities for creative thinking and more feedback and acceptance of mistakes as a source of learning both at the individual and the regime level are necessary. Therefore, we suggest that the influence of the business support policy regime should be considered when discussing the relationships between the rural authorities and the entrepreneurs. In addition to that the CAP implementation needs to be simplified to best serve the needs of rural entrepreneurs (see also Niska and Vesala 2013).

Our study has certain limitations that indicate the need for further research. The empirical data for our research were gathered solely in the Finnish context. While rural business support regimes can vary between countries, there are also common elements stemming from the EU rural development policy and the CAP. For this reason, the results of our study can improve the understanding of the challenges involved in the promotion of rural business support beyond the national context in question. Since the interviews were not conducted at the EU level, the role of the Commission is based only on national-level views, which as such, is valuable for the preparation of EU policy. Future research could focus on the relationship between the national policymaker and the Commission and their possible shared view of the client of the development programme and future CAP. Problem definition and solution proposals are usually included in policy preparation. In our study, we have supposed that the enabling rural authority has significant impact on rural development; however, more research is required to define its concrete influence.

Data Availability Statement

Data available on request from the authors. The data that support the findings of this study are available from the corresponding author upon reasonable request.

*Corresponding author.

REFERENCES

- Aakkula, J., L. Kröger, K. Kuokkanen & *et al.* (2006) Implementation of policies for sustainable development in the context of CAP. New challenges for research. Background Note 3. *MTT Economic Research* pp. 1–19
- Adler, P.S. (1999) Building better bureaucracies. *Academy of Management Executive* 13 (4) pp. 36–47
- Adler, P.S. (2012) The sociological ambivalence of bureaucracy: from Weber via Gouldner to Marx. *Organization Science* 23 (1) pp. 244–266
- Adler, P.S. and B. Bryan (1996) Two types of bureaucracy: enabling and coercive. *Administrative Science Quarterly* 41 (1) pp. 61–89
- Alons, G. and P. Zwaan (2015) New wine in different bottles: negotiating and selling the CAP post-2013 reform. *Sociologia Ruralis* 56 (3) pp. 349–370
- Amabile, T.M. (1998) A model of creativity and innovation in organisations. *Research in Organizational Behavior* 10 pp. 123–167
- Anderson, A.R. (2000) Paradox in periphery: an entrepreneurial reconstruction? *Entrepreneurship & Regional Development* 12 (2) pp. 91–109
- Anderson, A.R., C. Wallace and L. Townsend (2016) Great expectations or small country living? Enabling small rural creative businesses with ICT. *Sociologia Ruralis* 56 (3) pp. 450–468
- Askay, D. and A. Spivack (2010) The multidimensional role of trust in enabling creativity within virtual communities of practice: a theoretical model integrating swift, knowledge-based, institution-based, and organisational trust. Conference Paper: system sciences (HICSS), 43rd Hawaii International Conference
- Audet, J. and E. St-Jean (2007) Factors affecting the use of public support services by SME owners: evidence from a periphery region of Canada. *Journal of Developmental Entrepreneurship* 12 (2) pp. 165–180
- Avramenko, A. and J.A.K. Silver (2010) Rural entrepreneurship: expanding the horizons. *Entrepreneurship and Innovation Management* 11 (2) pp. 140–155
- Baumgartner, D., M. Pütz and I. Seidl (2013) What kind of entrepreneurship drives regional development in European non-core regions? A literature review on empirical entrepreneurship research. *European Planning Studies* 21 (8) pp. 1095–1127
- Berkhout, P., K. Hart and T. Kuhmonen (2019) EU rural development policies: Present and future. EU bioeconomy economics and policies. Pp. 213–241 in L. Dries, W. Heijman, R. Jongeneel *et al.* eds, *EU Bioeconomy: Economics and Policies: volume II* (Cham: Palgrave Macmillan)
- Bock, B.B. (2016) Rural marginalisation and the role of social innovation: a turn towards nexogenous development and rural reconnection. *Sociologia Ruralis* 56 (4) pp. 552–573
- Bosworth, G., I. Annibal, T. Carroll *et al.* (2016) Empowering local action through neo-endogenous development; the case of leader in England. *Sociologia Ruralis* 56 (3) pp. 427–449
- Bosworth, G., L. Price, V. Hakulinen *et al.* (2020) Rural social innovation and neo-endogenous rural development. Pp. 21–32 in F. Navarro and E. Cejudo eds, *Neoendogenous development in rural areas: results and lessons* (Cham: Springer Geography)
- Bouckaert, G. (1993) Governance between legitimacy and efficiency: citizen participation in the Belgian fire services. Pp. 145–157 in J. Kooiman ed., *Modern Governance. New Government–Society Interactions* (London: Sage)
- Burrell, A. (2009) The CAP: Looking back, looking ahead. *European Integration* 31 (3) pp. 271–289
- Cline, B.N. and C.R. Williamson (2020) Trust, regulation, and contracting institutions. *European Financing Management* pp. 1–37
- Cook, K.S. and O. Schilke (2014) The role of public, relational, and organisational trust in economic affairs. *Corporate Reputation Review* 13 (2) pp. 98–109

- Cowie, P., P. Tiwasing, J. Phillipson *et al.* (2019) Rural innovation and small business development. In M. Scott, N. Gallent, M. Gkartzios eds, *The Routledge companion rural planning* (Abingdon: Routledge)
- Csikszentmihalyi, M. (2014) *The systems model of creativity* (Dordrecht: Springer)
- del-Corte-Lora, V., T. Vallet-Bellmunt and F.X. Molina-Morales (2015) Be creative but not so much. Decreasing benefits of creativity in clustered firms. *Entrepreneurship and Regional Development* 27 (1–2) pp. 1–33
- Doney, P. and J. Cannon (1997) An examination of the nature of trust in buyer-seller relationships. *Journal of Marketing* 61 (2) pp. 35–51
- Dwyer, J., N. Ward, P. Lowe *et al.* (2007) European rural development under the Common Agricultural Policy's 'Second Pillar': institutional conservatism and innovation. *Regional Studies* 41 (7) pp. 873–887
- European Commission (2005) Communication from the commission on simplification and better regulation for the common agricultural policy. COM: 2005: 509 Final. 19 October 2005. (Brussels: Commission of the European Communities)
- European Commission (2019) Rural development. An official website of the European Union: Available at https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_en Accessed 17 December 2019
- Gkartzios, M. and M. Scott (2014) Placing housing in rural development: exogenous, endogenous and neo-endogenous approaches. *Sociologia Ruralis* 54 (3) pp. 241–265
- Grant, W. (2010) Policy instruments in the common agricultural policy. *West European Politics* 33 (1) pp. 22–38
- Heinonen, J. and U. Hytti (2016) Entrepreneurship mission and content in Finnish policy programmes. *Journal of Small Business and Enterprise Development* 23 (1) pp. 149–162
- Howlett, M. (2009) Governance modes, policy regimes, and operational plans: a multilevel nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences* 42 (1) pp. 73–89
- Hsieh, H.-F. and S.E. Shannon (2005) Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research* 15 (9) pp. 1277–1288
- Kay, A. (2003) Path dependency and the CAP. *Journal of European Public Policy* 10 (3) pp. 405–420
- King, B., S. Fielke, K. Bayne *et al.* (2019) Navigating shades of social capital and trust to leverage opportunities for rural innovation. *Journal of Rural Studies* 68 pp. 123–134
- Klofsten, M., C. Norrman, E. Cadorin *et al.* (2019) Support and development of small and new firms in rural areas: a case study of three regional initiatives. *SN Applied Sciences* 2 (110) pp. 1–9
- Korsgaard, S., R. Ferguson and J. Gaddefors (2015) The best of both worlds: how rural entrepreneurs use placial embeddedness and strategic networks to create opportunities. *Entrepreneurship & Regional Development* 27 (9–10) pp. 574–598
- Koski, J.T. (2001) *Luova hierre. Näkökulmia yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden luovuuteen* (Jyväskylä: Gummerus Kustannus Oy)
- Kuhmonen, T. (2018a) The evolution of problems underlying the EU agricultural policy regime. *Sociologia Ruralis* 58 (4) pp. 846–866
- Kuhmonen, T. (2018b) Systems view of future of wicked problems to be addressed by the common agricultural policy. *Land Use Policy* 77 pp. 683–695
- Kujala, P. (2019) Maaseutuhallinnon arjen todellisuus – puhetta byrokraattisuudesta. *Hallinnon Tutkimus* 38 (1) pp. 6–20
- Lowe, P., J. Phillipson, A. Proctor *et al.* (2019) Expertise in rural development: a conceptual and empirical analysis. *World Development* 116 pp. 28–37
- Luhmann, N. (1979) *Trust and power* (Chichester: Wiley)
- Mäenpää, O. (2008) Tarkoituksenmukaisuus – vallanjaon rajapyykki? Pp. 137–154 in S. Hurri ed., *Demokraattisen oikeuden ehdot* (Helsinki: Tutkijaliitto)

- May, P.J. and A.E. Jochim (2013) Policy regime perspectives: policies, politics, and governing. *Policy Studies Journal* 41 (3) pp. 426–452
- Meccheri, N. and G. Pelloni (2006) Rural entrepreneurs and institutional assistance: an empirical study from mountainous Italy. *Entrepreneurship & Regional Development* 18 (5) pp. 371–392
- Merton, R.K. (1968) Social theory and social structure. (Enl. ed.). (New York: The New Press)
- Morgan, K. (2017) Speaking truth to power: the political dynamics of public sector innovation. Pp. 49–61 in D. Kyriakou, M.P. Martínez, I. Periañez-Forte *et al.* eds, *Governing smart specialisation* (London: Routledge)
- Mossberger, K. and G. Stoker (2001) The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualisation. *Urban Affairs Review* 36 (6) pp. 810–835
- Navarro, F.A., M. Woods and E. Cejudo (2016) The LEADER initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in rural development programmes. The cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis* 56 (2) pp. 270–288
- Niska, M. and K.M. Vesala (2013) SME policy implementation as a relational challenge. *Entrepreneurship & Regional Development* 25 (5–6) pp. 521–540
- North, D. and D. Smallbone (2000) The innovativeness and growth of rural SMEs during the 1990s. *Regional Studies* 34 (2) pp. 145–157
- North, D. and D. Smallbone (2006) Developing entrepreneurship and enterprise in Europe's peripheral rural areas: some issues facing policymakers. *European Planning Studies* 14 (1) pp. 41–60
- OECD (2014) Innovation and modernising the rural economy. OECD Rural Policy Reviews. (Paris: OECD Publishing)
- Papadopoulos, D.A. (1997) Side effect of bureaucratic formalism: some administrative aspects of CAP implementation in Greece. *Sociologia Ruralis* 37 (2) pp. 287–301
- Pato, M.L. and A.A.C. Teixeira (2014) Twenty years of rural entrepreneurship: a bibliometric survey. *Sociologia Ruralis* 56 (1) pp. 3–28
- Patton, M.Q. (2015) Qualitative research & evaluation methods. Integrating theory and practice 4th edn (Thousand Oaks, CA: Sage)
- Pike, A., A. Rodriguez-Pose and J. Tomaney (2006) Local and regional development (Hoboken, NJ: Taylor & Francis Ltd)
- Pressman, J.L. and A. Willdovsky (1984) Implementation (Berkeley, CA: University of California)
- Pyysiäinen, J. and K.M. Vesala (2013) Activating farmers: uses of entrepreneurship discourse in the rhetoric of policy implementers. *Discourse & Communication* 7 (1) pp. 55–732
- Rhodes, R.A.W. (1997) Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability (Buckingham: Open University Press)
- Rhodes, R.A.W. (2000) Governance and public administration. Pp. 54–90 in J. Pierre ed., *Debating governance* (Oxford: Oxford University Press)
- Shane, S. (2003) A general theory of entrepreneurship: the individual–opportunity nexus (Northampton, MA: Edward Elgar)
- Sheingate, A. (2012) A new politics of food? A policy regime approach. Johns Hopkins University. Paper presented at APPAM Fall Research Conference, November 8–10 2012, Baltimore. Available at: <https://appam.confex.com/appam/2012/webprogram/Paper2861.html> Accessed 11 October 2019
- Shucksmith, M. (2009) Disintegrated rural development? Neo-endogenous rural development, planning and place-shaping in diffused power contexts. *Sociologia Ruralis* 50 (1) pp. 1–14
- Smallbone, D., R. Baldock and D. North (2003) Policy support for small firms in rural areas: the English experience. *Environment and Planning C: Government and Policy* 21 (6) pp. 825–841
- Stake, R.E. (2000) Case studies. Pp. 435–454 in N.K. Denzin, Y.S. Lincoln eds, *Handbook of qualitative research* (Thousand Oak, CA: Sage)
- Stathopoulou, S., D. Psaltopoulos and D. Skuras (2004) Rural entrepreneurship in Europe: a research framework and agenda. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research* 10 (6) pp. 404–425

- Stępień, S. and A. Czyżewski (2016) Economic aspects of the implementation of the rural development programme 2014–2020. Reminiscences and projection. *Journal of Agribusiness and Rural Development* 4 (42) pp. 651–658
- Stone, C.N. (1993) Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs* 15 (1) pp. 1–28
- Thomas, C.W. (1998) Maintaining and restoring public trust in government agencies and their employees. *Administration & Society* 30 (2) pp. 166–193
- Thomas, D.R. (2006) A general inductive approach for analysing qualitative evaluation data. *American Journal of Evaluation* 27 (2) pp. 237–246
- Virkkala, S., A. Mäenpää and Å. Mariussen (2017) A connectivity model as a potential tool for smart specialisation strategies. *European Planning Studies* 25 (4) pp. 661–679
- Wilson, C.A. (2000) Policy regimes and policy change. *Journal Public Policy* 20 (3) pp. 247–274

Päivi Kujala* 

School of Management, Regional Studies
University of Vaasa
Finland
paivi.kujala@kuusnetikka.fi

Seija Virkkala

School of Management, Regional Studies
University of Vaasa
Finland

Merja Lähdesmäki

Ruralia Institute
University of Helsinki
Finland

Rural business support policy and rural enterprise economy: the neoendogenous approach to entrepreneurship promotion of Common Agricultural Policy

Päivi Kujala and Seija Virkkala, University of Vaasa

Abstract

This chapter introduces the neoendogenous rural development approach to serve as a lens on the rural enterprise economy and rural business support policy. The interpretation of the rural enterprise economy via the neoendogenous approach comprises three elements. First, the local embeddedness of rural enterprises consisting of the realization of the indigenous potential, like natural and human assets. The second element is the exchange of knowledge within local and extra-local networks. The third element is the politico-administrative level comprising the institutions of rural business support policy. We study how rural business support policy appears to rural entrepreneurs. The main focus is on the relationship between entrepreneur and rural authority, which is the closest policy implementer to the entrepreneur in the multi-level European Union policy governance system of the rural development programme (RDP) in the second pillar of the common agricultural policy (CAP). We illustrate the interpretation of rural enterprise economy with an analysis of empirical data consisting of 12 semi-structured interviews of Finnish entrepreneurs who had received financial support for their business activities from the RDP. We underline the tensions between administrative bureaucracy and broad support of entrepreneurial discovery of enterprises as a function of rural authorities. The findings show that the success of the policy actions depends on using the full potential of neoendogenous approach, including local amenities and emerging local and extra-local networking. Accordingly, entrepreneurs should be treated as equal participants with rural authorities.

Keywords: rural business support policy, neoendogenous development approach, rural entrepreneur, Common Agricultural Policy

1. Introduction

Rural businesses make a broad contribution to the regional and national economies of which they are a part (Atterton *et al.*, 2011). We are interested in how a rural business support policy can assist the rural enterprise economy by enhancing the innovativeness of rural enterprises. Our focus is on the European Union (EU) and the company subsidies implementing the rural development programme (RDP) of the common agricultural policy (CAP).

The rural areas are significant in the EU: according to the standard definition more than 91 per cent of its territory is rural, and over 56 per cent of the population in its 27 Member States live in rural areas (McElwee and Smith, 2014). However, the localities and their preconditions vary in European rural areas. The RDP is the second pillar of the CAP supporting the economic viability of rural communities and rural enterprises (European Commission, 2019) where the first pillar supports agriculture. Second-pillar measures have been co-financed by the Commission and the Member States since their beginnings in the *Agenda 2000* CAP reform (Dwyer *et al.*, 2007; Berkhout, Hart and Kuhmonen, 2019). CAP is a complex system (e.g. Kuhmonen, 2018), and the RDP has evolved as a complicated multi-level governance system with a lot of EU and national regulation. The RDPs direct a lot of expectations to entrepreneurs as employers securing, maintaining, and developing the livelihood of rural regions. Still, the bureaucratic character of the support might influence the enterprises not applying for subsidies or assessing the process to be too bureaucratic (Dwyer *et al.*, 2007). Indeed, according to the evaluators, rural business support is insufficient to foster the development of rural entrepreneurship (North and Smallbone, 2006; Avramenko and Silver, 2010).

Scholars have studied different aspects of rural entrepreneurship (e.g. Pato and Texeira, 2014; Gaddefors and Andersson, 2019) and rural enterprise support policy in general (Meccheri and Pelloni, 2006; North and Smallbone, 2006; Klofsten *et al.*, 2019). There is also emerging literature on the impacts of the RDP, which focuses either on agri-environmental measures directed at farms (the main target of the RDP) or on the LEADER approach (Navarro, Woods and Cejudo, 2016). Some studies focus on rural development impacts beyond the agricultural sector, such as regional well-being or vitality of rural areas (Bakucs, Ferto and Benedek, 2019; Mack and Fintineru, 2018), or like the study of Michalek, Ciaian and Di Marcantonio (2020) on the impact of the RDP on the food processing sector in Poland.

We believe that it is vital to understand and study the design and implementation of the rural business support of the pillar II CAP. First, because the RDP accounts for one quarter of the total CAP budget (three quarters is allocated to agriculture),

and the CAP for one third of the Common European budget. Second, the development programmes aim to affect rural well-being by enhancing the rural enterprise economy, which is the subject of this book. Third, regarding the importance of enterprises in rural development and business subsidies as a means of developing entrepreneurship, there is relatively little research on the practices of the rural business support system. The national authorities have organised *ex-ante*, interim, and *ex-post* evaluations of the impacts of RDPs according to the framework given by the EU Commission. Nevertheless, there is a need for different approaches to this program, and especially from the experiences of the entrepreneurs.

We aim to respond to this research need using the neoendogenous approach to rural development in studying the RDP subsidies as they appear to the enterprises. We are interested in the ways in which entrepreneurs consider their localities, local resources, networks, and the multi-level governance system of the CAP. The neoendogenous development approach has been used in studies of rural development and especially in the LEADER programmes (Bosworth *et al.*, 2016; Dax *et al.*, 2016), and in research on rural enterprise (Atterton *et al.*, 2011) but not in studying the promotion of entrepreneurship in the context of the RDP. Ray (2006) distinguishes three planes of neoendogenous development approach. The first level is based on local resources and local participation. The second level is characterized by dynamic interactions between local areas and their wider environments, and the third level is the politico-administrative system, which in our case is the multi-level EU policy governance. We state that even though business support is an exogenous opportunity in rural development, it could be fully exploited for the benefit of the rural economy by using the neoendogenous approach (see Ray, 1999). Accordingly, the research question of this chapter is:

How does the neoendogenous approach manifest in the rural business support policy from the perspective of the rural enterprise economy?

We approach the research question by considering rural economic development from the perspective of both enterprises and rural development policy, especially the business support policy of the second pillar of the CAP. The neoendogenous approach emphasizes both the local, bottom-up development of enterprises and more centralized, top-down policy in the form of EU and national regulation. Since the rural enterprise economy is a new notion it is useful to explore it from different perspectives like neoendogenous rural development.

The following section outlines this chapter's conceptual framework. First, we discuss the elements of neoendogenous development derived from rural entrepreneurship studies. Second, we introduce the neoendogenous development approach as a lens on the rural enterprise economy. The third section illustrates our

interpretation by outlining the data and method employed. The fourth section describes the findings of the analysis of the empirical data comprising 12 semi-structured interviews of Finnish entrepreneurs who had received financial support for their business activities from the RDP of the second pillar of the CAP. The final section comprises a discussion and the conclusions.

2. Conceptual framework

2.1 Entrepreneurship studies and rural areas

Rural areas are diverse, extending from the near-urban to remote wilderness. Rurality has been defined, for instance, through population density, the rate of population loss or gain, settlement size, local economic structure, and the landscape. Rurality offers a diverse entrepreneurial milieu for enterprises (Avramenko and Silver, 2010; Makkonen *et al.*, 2020). Many rural areas face difficult challenges for sustained growth and development posed by accessibility and marginalization; however, rural areas can also have advantages over urban areas based on the available resources (Bosworth and Bat Finke, 2020). Experience of a rural place is subjective, culturally contingent, and dependent on the market position. Rural regions differ in their economic performance and development depending on their historical and institutional backgrounds. The local culture and history of rural areas influence the ways in which enterprises and other actors mobilize local resources (Lang, Fink and Kibler, 2014; Gaddefors, Korsgaard and Ingstrup, 2020).

Entrepreneurship in terms of the creation of businesses or the modernization and expansion of existing ones is a critical element of rural development (Baumgartner, Pütz and Seidl, 2013) and positively influences levels of employment (Labriandis, 2006) and welfare. Entrepreneurship has often meant innovation in terms of novel products, services, processes, and ways of organizing activities. Rural enterprises create something new, for instance, by linking the uniqueness of the local to emergent global values (Anderson, 2000). Entrepreneurship can be seen as a process consisting of the discovery, evaluation, and exploitation of opportunities. Rural enterprises need support in this process. Since the environment of enterprises is more open and networked, the support should be broader than financial subsidies alone.

Rural entrepreneurship studies have dealt with the role of local resources in entrepreneurial processes, the embeddedness of enterprises, and local and extra-local networks for the entrepreneurial process. The entrepreneurs have used local re-

sources to develop unique rural products and services, like activities related to nature conservation (Anderson, 2000). The physical nature resources, including landscape, and cultural heritage, are embedded in the local context and form a sense of place. The notion of amenities refers to the natural and cultural opportunities for living and entrepreneurship offered by the rural environment (see OECD, 2006: 69–78).

Rural entrepreneurs do not operate in isolation and are instead part of their social and local context, which is encapsulated through the concept of embeddedness meaning the nature, depth, and extent of entrepreneurs' ties to a location (Atterton *et al.*, 2011). According to Granovetter (1985), economic activity requires social relations, which play an essential role in terms of generating the trust for that permits economic activity to occur. Indeed, rural entrepreneurs are often embedded in different communities, which are based on shared convictions, values, or expertise (Nordberg, Mariussen and Virkkala, 2020).

Local networks can be informal links among actors forming a community promoting endogenous development. Cooperation supports the economic activities of rural enterprises and is an essential stimulus for innovation. While local networks are critical, extra-local connections can supplement local embeddedness and resource bases. The combination and mutual reinforcement of local and extra-local networks seem essential aspects to ensure successful enterprises (Korsgaard, Ferguson and Gaddefors, 2015; Dubois, 2016).

There is a diverse range of support functions, organizations, policies, programmes, and measures that stimulate and support various forms of rural entrepreneurship (Gretzinger *et al.*, 2018). In this support constellation, we focus on rural authorities, which are regional state implementers and part of the multi-level governance system of the EU rural policies. Rural authorities are expected to stimulate entrepreneurship in rural regions (North and Smallbone, 2006). In the ideal situation, the rural authority is an enabler supporting the exploitation of local resources, and local and extra-local networking among the rural enterprises. The authority contributes to the entrepreneurial process through its knowledge of the RDP and the business environment. The interaction between rural authorities and entrepreneurs is characterized as cooperation, reciprocity, and knowledge sharing (Kujala, Virkkala and Lähdesmäki, 2021). We frame the rural authority as an enabler of entrepreneurship with the help of approach of neoendogenous rural development (Bock, 2016; Lowe *et al.*, 2019).

2.2 Rural enterprise economy through the lens of the neoendogenous approach

The neoendogenous development approach emerged in the early 2000s as a synthesis of endogenous (bottom-up) and exogenous (top-down) theories containing elements of both views (Ray, 2006). The neoendogenous approach seeks to promote local and extra-local connections that will strengthen the terms on which local people deal with the outside world (Atterton *et al.*, 2011; Lowe *et al.*, 2019). Extra-local networks, like rural-urban and local-global relationships, enable knowledge exchange that facilitates development potential and the exploitation of amenities in rural areas (Gkartzios and Lowe, 2019). The elements of neoendogenous development were suggested by an OECD report (2006) and are also in line with place-based development, a policy central to EU cohesion policy (Barca, 2009). Furthermore, EU rural development policies have transitioned towards a more place-based approach (Zasada *et al.*, 2015; Vasta *et al.*, 2019).

The neoendogenous development approach is a loose framework, “an effort to rationalize what was actually happening on the ground, a way of thinking about how things work in practice” (Gkartzios and Lowe, 2019). The approach is still developing and can be interpreted differently. This chapter uses the neoendogenous development approach as a lens on the rural enterprise economy. We apply the approach in studying both the enterprises and rural business support policy that is part of the multi-level governance system of the second pillar of the CAP. The multi-level governance system encompasses institutions like the EU, the Member States, regional authorities, municipalities and LAGs and their relations (Bosworth *et al.*, 2020).

Viewing the rural enterprise economy through the lens of neoendogenous development implies that local resources are the main building blocks for a rural enterprise economy. Accordingly, the realization of the indigenous potential of the rural enterprise economy can occur with the help of the extra-regional networks. Our interpretation of the neoendogenous development approach to the rural enterprise economy comprises three levels (Figure X.1). The core issue is rural entrepreneurs and their networks, which are the drivers of development. Those entrepreneurs are embedded in the local community and their local context, which is the lower level in the figure. The upper level is a politico-administrative level which supports rural enterprises through, for example, RDPs, and thus affects the rural enterprise economy. The main actors in the politico-administrative system are national policymakers like ministries and state agencies, regional policy implementers, which in the Finnish case study are regional state offices (ELY Centres) and which (with LAGs) have the authority to finance investments in rural enterprises to implement the regional or local strategic plan within the framework of the national RDP. The

European Commission approves and monitors the RDPs. Entrepreneurs are clients of the administration, but at the same time, the practical implementers of the RDP (Kujala, Virkkala and Lähdesmäki, 2021). The most important relationships are those between policy implementers and enterprises.

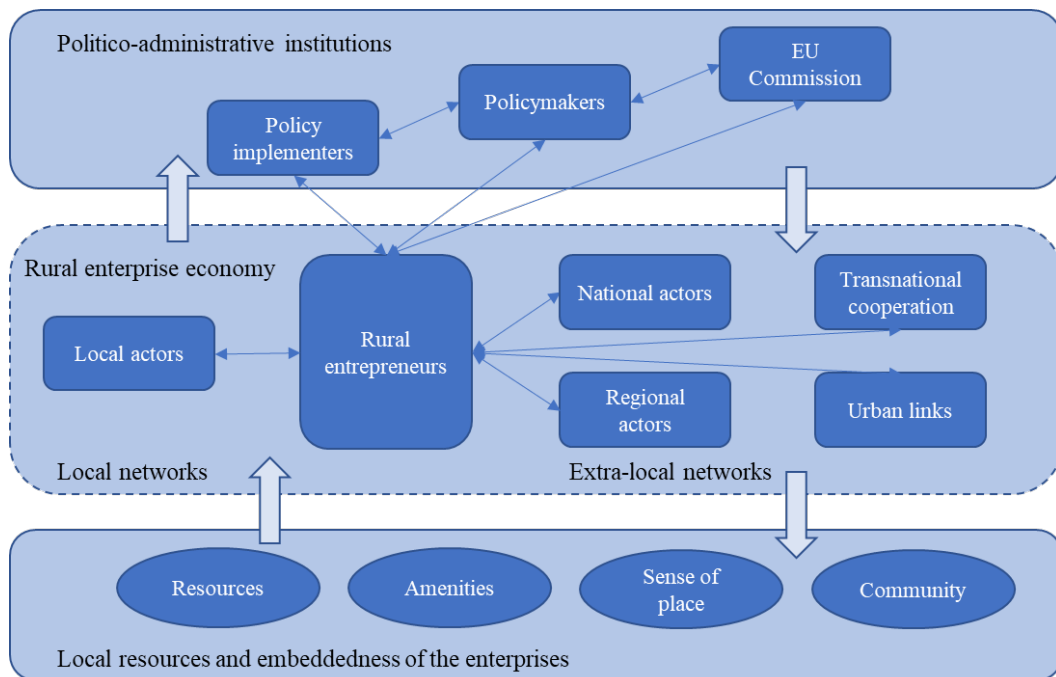


Figure x.1. Rural enterprise economy and entrepreneurship promotion interpreted by neoendogenous approach

3. Research methodology

This chapter is based on the analysis of 12 semi-structured interviews of entrepreneurs, part of a research study conducted in the form of 38 interviews in Finland in 2016. The interviewed entrepreneurs had received financial support for their business activities from the RDP. The other interviewees were national rural policymakers, regional policy implementers, executive managers of LAGs, representatives of local municipalities, as well as evaluators of the RDP programmes 2007–2013 and 2014–2020, and members of the Finnish Parliament.

The interviews were conducted face-to-face on the premises of companies in four regions in Finland: South Ostrobothnia, Häme, Lapland, and North Karelia, representing core countryside, rural areas close to urban areas or sparsely populated rural areas March 2016–January 2017. The interviewed entrepreneurs were active businesspeople and were chosen according to a purposeful sampling strategy (Patton, 2015) to capture the experience of applying for subsidies. The enterprises were

involved in rural tourism, multidisciplinary rural tourism with a reindeer farm, a food business, and the service sector. The interview themes covered the path to becoming an entrepreneur, the motivation to apply for business support from the RDP, the challenges of the business support application process, and the knowledge shared between an entrepreneur and a policy implementer in the innovation process. Besides, the interviews focused on two major themes of the business location. First, we were interested in the meaning of the location of an enterprise from a business point of view, and second, how the managing authorities improve the business environment.

To find out how the neoendogenous approach manifests in the rural business support policy from the perspective of the rural enterprise economy, we analysed the transcribed data based on directed content analysis (Hsieh and Shannon, 2005). Our interpretation of neoendogenous development (see figure X.1) is the framework of empirical analysis. First, we examine the role of the rural places of the enterprises. We assume that the local embeddedness of rural enterprises influences their activities. Second, we examine the role of local and extra-local cooperation for the enterprises. Third, we discuss the impressions of the rural entrepreneurs who received business support from the RDP of the politico-administrative system of the CAP. We analyse features of both rural enterprise and the business support policy reported by the entrepreneurs.

4. The neoendogenous rural development and rural business support experienced by entrepreneurs

4.1 Local resources and embeddedness

Each entrepreneur interviewed had their own story of the place (see Korsgaard, Ferguson and Gaddefors, 2015). The place was understood both as a concrete site or estate and as the local environment of the entrepreneur. For example, the place of the enterprise was an old family estate, a company purchased that became familiar through work, or entrepreneurs had purchased an estate that felt like their own. The entrepreneurs were satisfied with and proud of their location and considered the place of the enterprise to be a platform for creative thinking and innovation. Entrepreneurs had succeeded in transmitting their sense of place to their customers, which was considered the basis of good service. The place as the enterprise's local environment consisted of those material and non-material amenity factors that bind an entrepreneur to a site and create continuity for entrepreneurship.

The entrepreneurs highlighted that rural business support had made it possible to start and develop a business. In many cases, there was no equity, so subsidies were required to facilitate financing. Entrepreneurs also welcomed joint negotiations with local banks and business support experts on finance. Business support was considered useful, if only because the application process requires entrepreneurs to undertake economic planning. One interviewee stated that business support

...has created jobs in the countryside and allowed estates to exist in such a way that it continues to make a livelihood in the countryside possible. There are no animals in the barn, but other things occur with human beings. The barns are used as banquet rooms or otherwise. [Interviewee 2, rural tourism]

Even the remote location of an enterprise was not a significant barrier to entrepreneurship as it had once been. Many interviewees felt that digitalization facilitated new ways of placemaking. However, they confirmed the finding of Avramenko and Silver (2010) that rurality can be seen as an enabler or a constraint, depending on the perspective. In the words an entrepreneur in a sparsely populated area: *'The sense of remoteness does not exist when we are in the middle of the forest'* [Interviewee 11, service sector].

The entrepreneurs had often based their business idea on local resources and had relied on active local business contacts to help start the business. The core community of entrepreneurs consisted of their family members, company employees and an established customer base. Family members were the most significant collaborative network and employees for many companies. However, the workload of companies had increased, so most of the companies had hired employees. Consequently, entrepreneurs also wondered why useful measures had not been maintained to aid the development of businesses. For example, entrepreneurs recalled business support for the hiring of the first employee, which had been a successful measure offering a significant incentive to boost employment. Hiring the first employee had often boosted revenue and encouraged the hiring of more staff.

The crucial resource for rural businesses is accessibility, which is sometimes problematic in rural areas. Entrepreneurs highlighted that the poor condition of the roads was a significant disadvantage to their businesses. Public transport was also no longer universally accessible. Local conditions had created some confusion among the customers of rural tourism:

I reply that unfortunately, we don't have local traffic. Well, tourists say that they come to the "city centre" bus station, so how do they get to our company? No

problem, I pick them up in my car, and they still have some pretty confusing facial expressions when they come from the bus to the shop yard. [Interviewee 9, rural tourism]

Entrepreneurs appreciated education, and thus professional competence. A few entrepreneurs had obtained qualifications in entrepreneurship when they started the business. In their view, there was sufficient suitable, tailored training available. Above all, entrepreneurs stressed that the entrepreneur gives a face to the company, emphasizing the entrepreneurial spirit of the interviewees, as one of them stated: *“When an entrepreneur has the desire, the will, and the ability, then he/she will be able to do anything.” [Interviewee 14, food business entrepreneur]*

4.2 Local and extra-local networks

The entrepreneurs interviewed had created networks with surrounding actors, and with the help of digitalization, the entrepreneurs had acquired national and global networks (see Dubois, 2016). Networks surround entrepreneurs, but the border between local and extra-local has transferred and is currently porous for the entrepreneur. The change is a potential advantage for a rural enterprise economy.

The local networks reported mostly comprised local municipalities, financing and accounting services, business advisers, NGOs, and other enterprises. The role of the municipalities was considered to be key, especially in building the enterprises innovation environment. Intermediators, like business advisory services now serve larger areas due to declining populations in rural areas, thus, entrepreneurs considered those services essential. Cooperation with local entrepreneurs like joint meetings, training, and study tours often took place through local business associations.

The companies had quite an extensive network of supporting organizations whose duties included visiting the enterprises on site. That was something the companies expected of rural authorities because entrepreneurs found face-to-face meetings essential, even if they generally used electronic means of communication with policy implementers. One entrepreneur reflected the need:

I have such a habit that a person who gets involved in one way or another in my business, so the first compliment is that he/she comes to the spot so he/she will get inside a bit of what is planned. [Interviewee 3, rural tourism]

The entrepreneurs interviewed nevertheless identified many challenges regarding their locality. The lack of local services, which would help their own business, was

undeniable in sparsely populated areas. Rural tourism companies, for example, would have liked to join with local foodservice enterprises, but there was no longer any foodservice in the neighbourhood.

Digital channels were crucial for entrepreneurs in accessing knowledge and communication. However, when it comes to digital connectivity, many areas still had severe shortcomings, and many entrepreneurs were still learning how to exploit electronic channels. The entrepreneurs collaborated with the village associations, among others, as part of attempts to improve the infrastructure of the business environment.

Entrepreneurs created versatile connections to develop their business. They had a pervasive extra-local network consisting of regional development organizations, educational institutions, urban links, national business agencies, political actors, interest organisations, companies, and transnational organizations, among others. One interviewee stated:

We know entrepreneurs everywhere in Finland, and we have become good friends over the years. We work together, especially with entrepreneurs who have different markets. That way we do not compete, but we can benefit from cooperation. [Interviewee 2, rural tourism]

Some tourism entrepreneurs had used top designers on their interior room plans and a food business entrepreneur designed packaging with an advertising agency. Entrepreneurs cooperate with retail trade alongside research institutes in food product development. Entrepreneurs were actively involved in nationwide business associations and, by extension, were influencing the development of their industries. The entrepreneurs included policy implementers like rural authorities in their networks, and they also maintained contact with national policymakers and MEPs to exchange knowledge on political issues.

Transnational cooperation was widespread among entrepreneurs. Entrepreneurs networked while visiting fairs, on study tours, or visiting companies overseas, and especially those involved in rural tourism had foreign customers. Some entrepreneurs exported their products abroad and, accordingly, also imported goods from abroad. Many entrepreneurs emphasized that in principle, the ideas for development come for the most part from abroad.

4.3. Cooperation with politico-administrative institutions in rural business support

When asked about the effect of business support and related legislation, the entrepreneurs considered it generally favourable and as having a value-adding function, but nevertheless some felt that the spirit of the law was not being upheld when it filtered down to entrepreneurs. The rural business support policy system was considered bureaucratic and laden with checks stemming from the CAP regulation, the EU Commission, and the national level. The entrepreneurs stated that the payment of business support was overregulated and governed by detailed checks, and the inspectors were fearful of misuse of the business subsidies. One concrete manifestation of the top-down approach was thorough inspections and treating the beneficiary with suspicion.

I will give you an example of the bureaucracy. I think it's a good thing that there is some monitoring but...in the support application we said that we'll buy a fridge for our customer kitchen. But later we thought a fridge-freezer would suit us better and we bought that instead. It was a little cheaper than a fridge we planned to buy. Still, they didn't approve the fridge-freezer because it was not stated in the application. For me, this feels like a miscarriage of justice. [Interviewee 9, rural tourism]

From the perspective of rural enterprises, there are many obstacles, and the long chain of implementation influences practice so that the rules of the business support in the RDP become restrictive rather than enabling, especially during the payment stage. However, rural authorities belong to the EU-wide multi-level administrative system of rural development policy. They must follow the national and EU-level regulations, which might explain their cautious approach to policy implementation. This is a feature of the exogenous rural development model in the operation of business support of the CAP.

Rural authorities as policy implementers, however, act as a hub for the knowledge exchange related to local information, enterprise activities and business support regulation. Although the entrepreneurs viewed the implementation of the RDP as bureaucratic and replete with top-down regulation, the interviewees were quite satisfied with the advice and support from the individual civil servants who allocated the company subsidies. Entrepreneurs expected high levels of expertise from rural authorities. While entrepreneurs also had considerable knowledge, that created a requirement that policy implementers must maintain their competence, as one entrepreneur stated: *"It's unfortunate, if there is such a feeling that which of us knows more, the authority or me, when there are sanctions for foolish things"* [Interviewee 7, rural tourism with a reindeer farm]

Most of the entrepreneurs described the cooperation between themselves and the policy implementers as marked by mutual understanding and a willingness to seek solutions to the entrepreneurs' concerns. The entrepreneurs expected continuity, predictability, clarity, timeliness, simplicity, and pragmatic support mechanisms for the subsidy and data systems. Entrepreneurs also expected the cooperation of the authorities in developing innovation. The process of innovation is not a smooth linear one (Cowie *et al.*, 2019) and the entrepreneurs stated that building some flexibility into the business aid application system, for instance permitting changes to plans, would be an important step towards innovative businesses. However, the institutional culture appears to still be "conservative, preoccupied with regulation and control, not appropriate to stimulate or support local aspirations" as Dwyer *et al.* described it in 2007 (p. 880). Furthermore, entrepreneurs and the rest of society expect the budget allocated to be used effectively. Nevertheless, the success of the business support policy is often still measured by the fact that all allocated money has been spent (see Bosworth *et al.*, 2020).

5. Conclusion

This chapter contributes in two ways through its response to the research question on the neoendogenous approach to the rural enterprise economy and business support policy. The first contribution is to expand on the studies of rural business support of the RDP by adding a neoendogenous development approach. Second, the chapter links the definition of a rural enterprise economy to the rural development and development policy approach.

The neoendogenous approach is a loose framework emphasizing multi-sectoral and multiscale development, as well as the integration of economic and governance perspectives. In our view, the neoendogenous development approach is suited to describing the rural enterprise economy. In addition to taking account of the embeddedness of entrepreneurs in the wider environment, it also explains the significance of the rural business support of the RDP of the second pillar of the CAP, which belongs to the politico-administration system. Therefore, the neoendogenous approach can be used in a normative way as an ideal model. The success of the policy actions depends on using the full potential of the neoendogenous approach, including local amenities and emerging local and extra-local networking. In an ideal case, policy implementers offer broad support to enterprises in their entrepreneurial process, including the discovery, evaluation, and exploitation of opportunities, and feedback on their business ideas (Kujala, Virkkala and Lähdesmäki, 2021). They also support rural enterprises in connecting them to extra-local networks, in line with the neoendogenous development model (Ray,

2006; Bosworth *et al.*, 2016). Continued improvement depends strongly on persuading entrepreneurs to get involved in rural development activities so that the focus is on the development according to the spirit of the RDP, and not on complying with detailed rules and controlling practices. In addition to the allocation of subsidies, rural authorities could act as advisers to entrepreneurs and a partner in the rural enterprise economy characterized by neoendogenous development. That step could ensure the rural enterprises as implementers of the RDP, become the central actors in rural development even in the politico-administrative system.

In order to ensure business support is used improve the rural enterprise economy, the administrative burden should be reduced for both entrepreneurs and authorities. That might be achieved by changing the culture of the implementation of development programmes from a restrictive form to an enabling one (Adler, 1999). An enabling rural authority would support the entrepreneurial process broadly by fully utilizing the opportunities of the RDPs to the benefit of the entrepreneur (Kujala, Virkkala and Lähdesmäki, 2021) to support neoendogenous rural development. The policy implication of our findings relates to the broad support of entrepreneurial discovery among enterprises as a function of the rural authorities. Such a policy would enable entrepreneurs to be equal participants alongside rural authorities.

This study also has limitations. First, the neoendogenous interpretation of rural enterprise economy was constructed based on the enterprises which have applied and received rural business support. However, rural enterprise economy moreover consists of enterprises which have not applied rural business support. Second limitation is that the influence of digitalisation on the implementation of rural business support policy has not been analysed very closely. Nevertheless, our findings reveal that when entrepreneurs use the knowledge available through digital channels, they can become stronger and more equal players alongside the authorities. These limitations indicate the need for future research.

References

- Adler, P. S. (1999) 'Building better bureaucracies', *Academy of Management Executive*, 13(4), pp. 36–47.
- Anderson, A. R. (2000) 'Paradox in periphery: an entrepreneurial reconstruction?', *Entrepreneurship & Regional Development*, 12(2), pp. 91–109. doi: 10.1080/089856200283027.
- Atterton, J., Newbery, R., Bosworth, G., and Affleck, A. (2011) 'Rural enterprise and neo-endogenous development', in Alsos, G.A., Carter, S., Ljunggren, E., and Welter, F. (ed.) *The handbook of research on entrepreneurship in agriculture and*

rural development. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 256–280. doi: 10.1093/erae/jbro68.

Avramenko, A., and Silver, J. A. K. (2010) 'Rural entrepreneurship: expanding the horizons', *Entrepreneurship and Innovation Management*, 11(2), pp. 140–155. doi: 10.1504/IJEIM.2010.030065.

Bakucs, Z., Ferto, I. and Benedek, Z. (2019) 'Success or waste of taxpayer money? Impact assessment of rural development programs in Hungary' *Sustainability*, 11(4), pp. 1–23. doi: 10.3390/su11072158.

Barca, F. (2009). *An agenda for reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm (Accessed: 30 October 2020).

Baumgartner, D., Pütz, M. and Seidl, I. (2013) 'What kind of entrepreneurship drives regional development in European non-core regions? A literature review on empirical entrepreneurship research', *European Planning Studies*, 21(8), pp. 1095–1127. doi: 10.1080/09654313.2012.722937.

Berkhout, P., Hart, K. and Kuhmonen, T. (2019) 'EU rural development policies: present and future. EU bioeconomy economics and policies', in Dries, L., Heijman, W., Jongeneel, R., Purnhagen, K., and Wesseler, J. (ed.) *Bioeconomy: Economics and Policies*. Vol. II, Palgrave Advances, pp. 213–241.

Bock, B. B. (2016) 'Rural marginalization and the role of social innovation: a turn towards nexogenous development and rural reconnection', *Sociologia Ruralis*, 56(4), pp. 552–573. doi: 10.1111/soru.12119.

Bosworth G. and Bat Finke, H. (2020) 'Commercial counterurbanisation: a driving force in rural economic development', *Environment and Planning A: Economy and Space*, 52(3), pp. 654–674. doi: 10.1177/0308518X19881173.

Bosworth, G., Annibal, I., Carroll, T., Price, L., Sellick, J., and Shepherd, J. (2016) 'Empowering local action through neo-endogenous development; The case of LEADER in England', *Sociologia Ruralis*, 56(3), pp. 427–449. doi: 10.1111/soru.12089.

Bosworth, G., Price, L., Hakulinen, V., and Marango, S. (2020) 'Rural social innovation and neo-endogenous rural development' in Navarro, F. and Cejudo, E. (ed.) *Neoendogenous development in rural areas: results and lessons*. Cham: Springer, pp. 21–32. doi: 10.1007/978-3-030-33463-5_2.

Cowie, P., Tiwasing, P., Phillipson, J., and Gorton, M. (2019) 'Rural innovation and small business development' in Scott, M., Gallent, N., and Gkartzios, M. (ed.) *The Routledge companion rural planning*. Abingdon: Routledge. doi: 10.4324/9781315102375.

Dax, T., Strahl, W., Kirwan, J., and Maye, D. (2016) 'The Leader programme 2007–2013: enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development?

Insights from Austria and Ireland', *European Urban and Regional Studies*, 23(1), pp. 56–68. doi: 10.1177/0969776413490425.

Dubois, A. (2016) 'Transnationalising entrepreneurship in a peripheral region: the translocal embeddedness paradigm', *Journal of Rural Studies*, 46, pp. 1–11. doi: 10.1016/j.jrurstud.2016.05.003.

Dwyer, J., Ward, N., Lowe, P., and Baldock, D. (2007) 'European Rural Development under the Common Agricultural Policy's 'Second Pillar': institutional conservatism and innovation', *Regional Studies*, 41(7), pp. 873–888. doi: 10.1080/00343400601142795.

European Commission. (2019) 'Rural development'. An official website of the European Union. Available at: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_en. (Accessed: 3 September 2020).

Gaddefors, J. and Anderson, A. R. (2019) 'Romancing the rural: reconceptualizing rural entrepreneurship as engagement with context(s)', *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation*, 20(3), pp. 159–169. doi: 10.1177/1465750318785545.

Gaddefors, J., Korsgaard, S. and Ingstrup, M. B. (2020) 'Regional development through entrepreneurial exaptation: epistemological displacement, affordance and collective agency in rural regions', *Journal of Rural Studies*, 74, pp. 244–256. doi: 10.1016/j.jrurstud.2019.10.010.

Gkartzios, M. and Lowe, P. (2019) 'Revisiting neo-endogenous rural development', in Scott, M., Gallent, N. and Gkartzios, M. (ed.) *The Routledge companion to rural planning*. New York: Routledge, pp. 159–169. doi: 10.4324/9781315102375.

Granovetter, M. (1985) 'Economic action and social structure: the problem of embeddedness', *American Journal of Sociology*, 91(39), pp. 481–510. doi: 10.1086/228311.

Gretzinger, S., Fietze, S., Brem, A., and Ogbonna, T. U. (2018) 'Small scale entrepreneurship: understanding behaviours of aspiring entrepreneurs in a rural area', *Competitiveness Review*, 28(1), pp. 22–42. doi: 10.1108/CR-05-2017-0034.

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

Klofsten, M., Norrman, C., Cadorin, E., and Löfsten, H. (2019) 'Support and development of small and new firms in rural areas: a case study of three regional initiatives', *SN Applied Sciences* 2(110), pp. 1–9. doi: 10.1007/s42452-019-1908-z.

Korsgaard, S., Ferguson, R. and Gaddefors, J. (2015) 'The best of both worlds: how rural entrepreneurs use placial embeddedness and strategic networks to create opportunities', *Entrepreneurship & Regional Development*, 27(9–10), pp. 574–598. doi: 10.1080/08985626.2015.1085100.

- Kuhmonen, T. (2018) 'The evolution of problems underlying the EU agricultural policy regime', *Sociologia Ruralis* 58(4), pp. 846–866. doi: 10.1111/soru.12213.
- Kujala, P., Virkkala, S. and Lähdesmäki M. (2021) 'Authorities as enablers in rural business support policy regime: case-study Finland', *Sociologia Ruralis*, 61(1), pp. 212–233. doi.org/10.1111/soru.12326.
- Labrianidis, L. (2006) 'Fostering entrepreneurship as a means to overcome barriers to development of rural peripheral areas in Europe', *European Planning Studies*, 14(1), pp. 3–8. doi: 10.1080/09654310500339067.
- Lang, R., Fink, M. and Kibler, E. (2014) 'Understanding place-based entrepreneurship in rural Central Europe: a comparative institutional analysis', *Int. Small Bus. J.*, 32(2), pp. 204–227. doi: 10.1177/0266242613488614.
- Lowe, P., Phillipson, J., Proctor, A., and Gkartzios, M. (2019) 'Expertise in rural development: A conceptual and empirical analysis', *World Development*, 116, pp. 28–37. doi: 10.1016/j.worlddev.2018.12.005.
- Mack, G. and Fintineru, G. (2018) 'Do rural development measures improve vitality of rural areas in Romania?', *AgroLife Scientific Journal*, 7(2), pp. 82–98.
- Makkonen, T., Gretzinger, S., Hjaltadottir, E., Lorenzen, A., and Shearmur, R. (2020) 'Guest editorial: Innovation in peripheries and borderlands', *Journal of Rural Studies*, 78, pp. 531–533. doi: 10.1016/j.jrurstud.2020.06.030.
- McElwee, G. and Smith, R. (2014) 'Researching rural enterprise', in Fayolle, A. (ed.) *Handbook of research on entrepreneurship: what we know and what we need to know*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 432–470. doi: 10.4337/9780857936929.00022.
- Meccheri, N. and Pelloni, G. (2006) 'Rural entrepreneurs and institutional assistance: An empirical study from mountainous Italy', *Entrepreneurship & Regional Development* 18(5), pp. 371–392. doi: 10.1080/08985620600842113.
- Michalek, J., Ciaian, P. and Di Marcantonio, F. (2020) 'Regional impacts of the EU Rural Development Programme: Poland's food processing sector', *Regional Studies*, 54(10), pp. 1389–1401. doi: 10.1080/00343404.2019.1708306.
- Navarro, F. A., Woods, M. and Cejudo, E. (2016) 'The LEADER initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in Rural Development Programmes: the cases of Wales and Andalusia', *Sociologia Ruralis*, 56(2), pp. 270–288. doi: 10.1111/soru.12079.
- Nordberg, K., Mariussen, Å., and Virkkala, S. (2020) 'Community-driven social innovation and quadruple helix coordination in rural development: case study of the LEADER group Aktion Österbotten', *Journal of Rural Studies*, 79, pp. 157–168. doi: 10.1016/j.jrurstud.2020.08.001.
- North, D. and Smallbone, D. (2006) 'Developing entrepreneurship and enterprise in Europe's peripheral rural areas: some issues facing policymakers', *European Planning Studies*, 14(1), pp. 41–60. doi: 10.1080/09654310500339125.

OECD. (2006) *The new rural paradigm: Policies and governance*. Paris: OECD publishing.

Pato, M.L. and Teixeira, A.A.C. (2014) 'Twenty years of rural entrepreneurship: A bibliometric survey', *Sociologia Ruralis* 56(1), pp. 3–28. doi: 10.1111/soru.12058.

Patton, M. Q. (2015) *Qualitative research & evaluation methods. Integrating theory and practice*. Fourth Edition. London: Sage.

Ray, C. (1999) 'Endogenous development in the era of reflexive modernity', *Journal of Rural Studies*, 15(3), pp. 257–267. doi.org/10.1016/S0743-0167(98)00072-2.

Ray, C. (2006) 'Neo-endogenous rural development in the EU', in Cloke, P., Marsden, T. and Mooney, P. (ed.) *Handbook of rural studies*. London: Sage, pp. 278–291. doi.org/10.4135/9781848608016.n19.

Vasta, A., Figueiredo, J., Valente, L.M.P., Vihinen, H., and Nieto-Romero, M. (2019) 'Place-based policies for sustainability and rural development: the case of a Portuguese village "Spun" in traditional linen', *Social Sciences*, 8(10), p. 289. doi.org/10.3390/socsci8100289.

Zasada, I., Reutter, M., Piorr, A., Lefebvre, M., and Gomez y Paloma, S. (2015) 'Between capital investments and capacity building: development and application of a conceptual framework towards a place-based rural development policy', *Land Use Policy*, 46, pp. 178–188. doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.11.023.